

جامعة الجزائر

سلسلة
دروس
العلوم القانونية

معهد العلوم القضائية والإدارية

عوابدي عمار

دروس

في القانون الإداري

للمزيد من المحاضرات زورونا على مدونة الكتب الحصرية

<http://koutoub-hasria.blogspot.com/>

<https://www.facebook.com/koutoubhasria>

مدونة الكتب الحصرية <https://www.facebook.com/koutoubhasria> <http://koutoub-hasria.blogspot.com/>

ديوان المطبوعات الجامعية
الجزائر

© ديوان المطبوعات الجامعية 01 - 2000

رقم النشر: 4.02.588

رقم ر.د.م.ك (I.S.B.N) 9961.0.0418.3

رقم الإيداع القانوني: 99/740

مفهوم الادارة العامة وأسسها في الجزائر

اختلف الكتاب وعلماء الادارة العامة في تعريف الادارة العامة، وتعذر تبعا

لذلك تحديد مفهوم - دقيق دال، وجامع - للادارة العامة .

ويرجع هذا الاختلاف الى الأسباب التالية :

1 - السبب الاول - سبب موضوعي وهو يتلخص في أن نشاط الادارة العامة

يتسم بالشمول واتساع النطاق، وتعدد العمليات الادارية، وتداخل هذه العمليات وتشابكها (1) ونظرا لاكولوجية الادارة العامة، أي التأثير المتبادل والتفاعل بين الادارة العامة والنظام الاجتماعي القائم والظروف والمعطيات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية السائدة في المجتمع، وتستمد وتتبع هذه الصفات والخصائص التي يتسم بها. النشاط الاداري من صفات وخصائص الادارة العامة ذاتها (2) .

2 - السبب الثاني - سبب ذاتي شخصي، يتمثل في اختلاف الزوايا والجوانب

التي ينظر كل كاتب وعلم الادارة العامة، فالبعض ينظر الى الادارة العامة، ويحدد مفهومها انطلاقا من النظرة العضوية أو الشكلية للادارة العامة، أي ينظر الى الادارة العامة باعتبارها تنظيم وجهاز فقط، والبعض الآخر في تعريفها من الزاوية المادية الموضوعية، أي يعرف الادارة العامة باعتبارها نشاطا وعملا مفعلا الجانب العضوي والشكلي فيها .

ومن التعريفات التي أوردها كتاب وعلماء الادارة العامة في سبيل تحديد

مفهوم الادارة العامة : التعريف الذي يقول : ((الادارة العامة هي مجموعة من الهيئات والسلطات التي تضطلع في العصر الحديث بمختلف أوجه التدخل في حياة الجماعة في حدود الأهداف والتوجيهات التي حددتها السلطة السياسية، وفي نطاق الوسائل التي نصت عليها)) (3) .

والتعريف الذي يحدد الادارة العامة بأنها : ((عملية تنفيذ الادارة العامة وتنسيق

المجموعات الجماعية بغية تنفيذ السياسة العامة)) (4) ، كما يعرفها البعض بأنها :

© ديوان المطبوعات الجامعية 01 - 2000

رقم النشر: 4.02.588

رقم ر.د.م.ك (I.S.B.N) 9961.0.0418.3

99/740

رقم الإيداع القانوني:

مفهوم الادارة العامة وأسسها في الجزائر

اختلف الكتاب وعلماء الادارة العامة في تعريف الادارة العامة، وتعذر تبعا

لذلك تحديد مفهوم - دقيق دال، وجامع - للادارة العامة .

ويرجع هذا الاختلاف الى الأسباب التالية :

1 - السبب الاول - سبب موضوعي وهو يتلخص في أن نشاط الادارة العامة

يتسم بالشمول واتساع النطاق، وتعدد العمليات الادارية، وتداخل هذه العمليات وتشابكها (1) ونظرا لاكولوجية الادارة العامة، أي التأثير المتبادل والتفاعل بين الادارة العامة والنظام الاجتماعي القائم والظروف والمعطيات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية السائدة في المجتمع، وتستمد وتتبع هذه الصفات والخصائص التي يتسم بها. النشاط الاداري من صفات وخصائص الادارة العامة ذاتها (2) .

2 - السبب الثاني - سبب ذاتي شخصي، يتمثل في اختلاف الزوايا والجوانب

التي ينظر كل كاتب وعلم الادارة العامة، فالبعض ينظر الى الادارة العامة، ويحدد مفهومها انطلاقا من النظرة العضوية أو الشكلية للادارة العامة، أي ينظر الى الادارة العامة باعتبارها تنظيم وجهاز فقط، والبعض الآخر في تعريفها من الزاوية المادية الموضوعية، أي يعرف الادارة العامة باعتبارها نشاطا وعملا مفعلا الجانب العضوي والشكلي فيها .

ومن التعريفات التي أوردها كتاب وعلماء الادارة العامة في سبيل تحديد

مفهوم الادارة العامة : التعريف الذي يقول : ((الادارة العامة هي مجموعة من الهيئات والسلطات التي تضطلع في العصر الحديث بمختلف أوجه التدخل في حياة الجماعة في حدود الأهداف والتوجيهات التي حددتها السلطة السياسية، وفي نطاق الوسائل التي نصت عليها)) (3) .

والتعريف الذي يحدد الادارة العامة بأنها : ((عملية تنفيذ الادارة العامة وتنسيق

المجموعات الجماعية بغية تنفيذ السياسة العامة)) (4) ، كما يعرفها البعض بأنها :

((جميع المعطيات التي تستهدف تنفيذ السياسة العامة)) (5) ولقد انتقدت هذه التعريفات للأسباب السالفة الذكر بالإضافة إلى أن هذه التعريفات لم تحدد بشكل جامع مانع المقومات الأساسية للإدارة العامة .

لذلك يلج علماء الإدارة العامة على حتمية النظر إلى الإدارة العامة من الناحية العضوية الشكلية، الفنية والموضوعية معاً لتحديد مفهومها وضرورة حصر التعريف لجميع مقومات الإدارة العامة الأساسية وهي الإدارة في مفهومها الفني والقانوني، المنظمات أو المؤسسات العامة، والأهداف العامة. وعلى أساس ذلك يمكن تعريف الإدارة العامة بأنها : ((إدارة بقصد تحقيق أهداف)) (6) فالمقومات

الأساسية للإدارة العامة هي :

- (1) - إدارة
- (2) - هدف عام
- (3) - منظمات عامة

ونظراً لمجال دراسة الإدارة العامة في هذه الدروس يقتصر على الجانب القانوني للإدارة العامة بشكل أساسي، فإننا لانخوض في تحليل هذه المقومات. واننا في هذه المقدمة - واقتراباً - من تحديد أسس وجوانب الإدارة العامة الجزائرية نعالج النقاط التالية :

الدولة والإدارة العامة : ان الإدارة العامة في مفهومها السالف البيان لاتنشأ وتتطور وتعمل في فراغ، بل هي تنشأ وتتكون وتعمل في ظل كيان سياسي واجتماعي - هو الدولة - وإذا كانت الدولة تتكون من العناصر السوسيولوجية التالية :

- (1) مجموعة بشرية (الشعب)
- (2) أرض يقطنها هذا الشعب (إقليم الدولة)
- (3) سلطة توجه وتقود الشعب (السلطة العامة في مفهومها العضوي والموضوعي)
- (4) نظام اجتماعي سائد (النظام السياسي ، الاقتصادي ، والاجتماعي) المراد تحقيقه (7)

* انظر الهوامش .

وإذا كان هدف العنصر الرابع للدولة وهو ((النظام الاجتماعي)) هو حفظ كيان الدولة، وضمان ديمومة المجتمع واستقراره، وازدهاره، وتحقيق السلام الاجتماعي، وتحقيق نمط حضارى مميز للمجتمع، فإن ذلك يتطلب توفر مجموعة من الوسائل لتحقيق وحفظ النظام الاجتماعي، وتجسيد هذه الوسائل في العناصر التالية :

- 1 - حفظ السلام الاجتماعي داخليا (عن طريق الضبط العام) وخارجيا (عن طريق القوات العسكرية المسلحة) ،
- 2 - التقنين، أى إقامة نظام قانوني يسود الدولة،
- 3- خلق وتكوين نمط ذهني خاص بالمجتمع يعبر عنه بمصطلحات مختلفة، حضارة نظام خاص لحياة مجتمع معين . فهناك مثلا النمط الذهني الفردي والنمط الذهني الجماعي الشمولي ،
- 4 - إقامة أجهزة ومؤسسات مختلفة في الدولة لكي تحرك فكرة السلطة العامة في مفهومها العادى، وتقيم النظام الاجتماعي وتحافظ عليه . وهذه المؤسسات قد تكون ادارية، أى الإدارة العامة .

فالإدارة العامة إذا عنصر حتمي في الدولة لتحقيق النظام الاجتماعي والمحافظة عليه . فالإدارة العامة هي إدارة الدولة في تشخيص وتجسيد أهدافها وتطبيقها بما يحقق المصالح العام في معناه العام . فهي كما قيل السلطة اليقظة دوما من أجل إدارة وتسيير القضايا والمصالح العامة في الدولة، وتحقيق النفع العام في مختلف صوره وأشكاله (8) .

الحكومة والإدارة العامة : الوظائف العامة في الدولة هي الوظيفة السياسية والوظيفة التشريعية، الوظيفة التنفيذية، والوظيفة القضائية، وتقوم السلطة السياسية بالوظيفة السياسية، والسلطة التشريعية بالوظائف التشريعية، والسلطة التنفيذية بالوظيفة التنفيذية، والسلطة القضائية بالسلطة القضائية (9) .

والسلطة التنفيذية باعتبارها جهاز حكم وإدارة تتكون من الحكومة والإدارة العامة (10) .

والتمييز بين الحكومة والإدارة العامة أمر جد صعب ودقيق، ذلك أن كل من المعيار العضوى، والمعيار الموضوعي يفشلان ويعجزان في إقامة وتحقيق التفريق والتمييز * انظر الهوامش

بين الحكومة وبين الإدارة العامة، وأمام صعوبة التمييز الكامل بين الحكومة والإدارة حاول بعض الفقهاء وعلماء الإدارة العامة تحديد العلامح الرئيسية لنطاق كل من الجهازين على أساس طبيعة علاقة التدرج والتبعية الموجودة بينهما، وعلى أساس تحديد مجال وظيفة كل منهما.

فالحكومة أعلى درجة من الإدارة العامة في البناء أو الهيكل التنظيمي للجهاز التنفيذي في الدولة (السلطة التنفيذية)، والوظيفة الحكومية هي التوجيه ووضع السياسة والاستراتيجية العامة، وتحديد الأهداف العامة، والوسائل العامة اللازمة لانجازها وتحقيقها، كما تشمل الوظيفة الحكومية تنظيم العلاقات بين السلطات والهيئات العامة في الدولة، وتنظيم علاقات الدولة الخارجية. بينما تنحصر وظيفة الإدارة العامة في مجال تجسيد وتنفيذ السياسة والاستراتيجية العامة للدولة وتطبيق وتنفيذ الأهداف العامة في صورة قوانين وقرارات على الحياة اليومية الجارية لاشباع الحاجات العامة للأفراد في الدولة في صورة تقديم خدمات عامة وبيع تموينية للمواطنين.

السياسة العامة و الإدارة العامة :

المقصود بالسياسة العامة هنا هو تحديد اتجاهات ومجاور السياسة العامة الخارجية في تحديد أسس ومبادئ وأهداف علاقات الدولة الخارجية. (11)

أما السياسة العامة الداخلية فهي تتمثل في تحديد أسس ومبادئ الحياة العامة في الدولة ورسم أهدافها، أي تحديد الأهداف العامة، ورسم الاتجاهات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والفكرية وأرساء نظام اجتماعي معين تعمل وتتحرك على أساسه وفي نطاقه هذه الاتجاهات والمجاور. (12)

والإدارة العامة باعتبارها جهازاً وأداة التنفيذ في الدولة هي المسؤولة عن تنفيذ وتطبيق السياسة العامة المرسومة والمحددة على الحياة اليومية الجارية بما ينفع المصلحة العامة عن طريق اشباع الحاجات العامة في المجتمع وتحقيق الصالح العام.

ونظراً لارتباط الإدارة العامة بالسياسة العامة ارتباطاً وثيقاً عضوياً وموضوعياً (13)

فإن التأثير المتبادل بين الإدارة العامة والسلطة العامة قوى وفعال.

فيمكن لنا تقرير الحقيقة القائلة أن تأثير السياسة العامة على الإدارة قوى ومعيد

المدى، إذ أن الإدارة العامة والنظام الإداري الذي تعمل في إطاره يعد انعكاساً وتطبيقاً مباشراً لفلسفة وأهداف ومبادئ النظام السياسي السائد في الدولة (14) أما تأثير الإدارة العامة على السياسة العامة فيتجلى في تأثير العمل السياسي بطبيعته وظروف ونظام الإدارة العامة، فكلما كانت الإدارة العامة مرنة ومتجاوبة مع السياسة العامة وقوية الفاعلية والكفاءة، ورشيدة كلما كان نجاح السياسة العامة للدولة مضمواً، وزاد التفاف الرأي العام حول أهدافها ومبادئها. إن الأهداف الكبرى والمبادئ العامة لا يمكن أن تحقق وتنجح في التطبيق إلا إذا اعتمدت على إدارة عامة قوية وسليمة وحساسة تتجاوب مع السياسة العامة في الدولة .

كما أن فساد الإدارة العامة، وتعقيدها وانحرافها في مآهات البيروقراطية، يؤدي إلى إجهاد السياسة العامة بكل أسسها وأهدافها ومبادئها . (15)

أسس الإدارة العامة الجزائرية

تستند الإدارة العامة في الدولة الجزائرية الحديثة على عدة أسس مذهبية أهمها الأساس المذهبي طبيعة النظام الاحتمالي، والاساس السياسي، تحدد حجم دائرة النشاط الإداري، وأساليب الإدارة وتسيير العطيات الإدارية كما تؤدي هذه الأسس إلى دفع الإدارة العامة الجزائرية بعدة خصائص وصفات وكثير العدد من المشاكل الفنية والقانونية، والايكولوجية .

أولاً - الأساس المذهبي طبيعة ((النظام الاجتماعي)) :

أن النظام الاشتراكي الذي أصبح فلسفة وابد يولوجية النظام الاجتماعي الجزائري لابد أن يدفع الإدارة العامة الجزائرية بالصفات والسمات الاشتراكية من حيث أهدافها، وأجهزتها، وأساليب تسييرها .

أ - تأثير النظام الاشتراكي على الإدارة العامة الجزائرية من حيث أهدافها :

إذا كانت الاشتراكية هي الاختيار الأساسي والحتمي والعصري للدولة الجزائرية ((الاشتراكية اختيار الشعب لاربعة فيه، كما عبر عن ذلك بكامل السيادة في الميثاق الوطني وهي السبيل الوحيد الكفيل باستكمال الاستقلال الوطني . . . الثورة الجزائرية ثمرة اشتراكية تستهدف ازالة استغلال الانسان للانسان، شعارها من الشعب والى الشعب)) .

وإذا كانت عطية بناء النظام الاشتراكي في حد ذاتها توسع نطاق أهداف النشاط والعمل الإداري، حيث تتطلب عطيات إيجاد الركائز والظروف الموضوعية للنظام الاشتراكي تدخل الإدارة العامة لتحقيق ذلك في نطاق السياسة العامة المحددة والمرسومة (16) فضلا عن ذلك فإن النظام الاشتراكي بأهدافه ومبادئه المتعددة، والمتنوعة ذات الطبيعة الشمولية، والنظرة الكلية لنواحي الحياة العامة في الدولة، يجعل حجم نطاق السياسة العامة، والأهداف العامة في الدولة الجزائرية شديدة الاتساع، ويؤثر ذلك على حجم نطاق أهداف النشاط الإداري بالضرورة، إذ أن الإدارة العامة هي التي تطبق هذه السياسة العامة والأهداف العامة في النهاية. فإذا كانت أهداف الاشتراكية في الجزائر، هي: ((1- دعم الاستقلال الوطني، 2- إقامة مجتمع محرر من استغلال الإنسان للإنسان، 3- ترقية الإنسان، وتوفير أسباب تفتح شخصيته وازدهارها))، فإن ذلك يؤدي إلى أن تصبح الإدارة العامة في الجزائر مسؤولة عن قيادة وتوجيه وتسيير وإدارة العطيات الاقتصادية، الاجتماعية، الثقافية، لتحقيق الأهداف العامة للنظام الاشتراكي في الجزائر وفي نطاق مبادئه العامة فنجد أن الثورة الصناعية، الثورة الزراعية والثورة الثقافية، والأهداف الكبرى للتنمية في الجزائر (17)، هي في نهاية المطاف وبالضرورة عمليات إدارية حتى تصبح مطبقة ومنفذة على الحياة اليومية الجارية، بما يعود على الأفراد والمجتمع ككل بالرفاهية والرخاء وعلى الدولة بالتقدم والازدهار في صورة خدمات عامة ووسع.

فالمذهب الفلسفي للنظام الاجتماعي الجزائري، يجعل الإدارة العامة الجزائرية أداة الاشتراكية من حيث أهدافها الواسعة والشاملة لجميع نواحي الحياة العامة في الدولة فأهداف الإدارة العامة في الجزائر كثيرة ومتنوعة أهداف اجتماعية، وأهداف اقتصادية، وأهداف ثقافية وأهداف إدارية بحتة.

ب - تأشير النظام الاشتراكي على الإدارة العامة الجزائرية من حيث أجهزتها:

إذا كان اعتناق النظام الاشتراكي في الجزائر يؤدي إلى توسيع نطاق السياسة والأهداف العامة، وبالتالي إلى توسيع نشاط وأهداف النشاط الإداري للإدارة العامة الجزائرية، فإن ذلك يؤدي إلى تعدد وتنوع الأجهزة الإدارية، وازدياد التوسع في نطاق الجانب الاشتراكي للإدارة العامة الجزائرية، حيث يزداد باستمرار عدد العاملين للإدارة العامة وتنوع طوائفهم ومجموعاتهم ودرجاتهم، والنظم القانونية والفنية التي تحكمهم

وتنظيم مهام وظائفهم ونشاطهم. فنجد بالإضافة الى ذلك توسيع الاجهزة الادارية التقليدية، نجد وجود نوع جديد من الاجهزة الادارية، وهو ما يتمثل في الاجهزة الادارية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وينجم عن الازدياد المستمر في الاجهزة الادارية، ونسي عدد العاطلين العامين في الدولة الجزائرية، بعض المشاكل التي تستوجب اتخاذ الأسلوب الوقائي في معالجتها والا انزلت الادارة العامة الجزائرية. نظرا لتضخم اجهزتها وعاطليها العامين - الى هاوية ومناهات البيروقراطية، ويمكن حصر بعض صور هذه المشاكل وهي مشاكل فنية، ومشاكل قانونية .

- المشاكل الفنية : يتولد من ذلك التوسع الحتمي في أهداف نشاط الادارة العامة الجزائرية وتعدد اجهزتها وكثرة العاطلين لديها، بعض المشاكل الفنية التي يجب أن تكون دوما في الحسبان منها :

1 - التكوين والتدريب الفني والتكنولوجي والعلمي للعاطلين العامين، حتى يكون في المستوى المطلوب والمؤهل لقيادة العطيات الادارية، الاقتصادية والاجتماعية، على أحسن وجه بما يحقق الكفاية الانتاجية. كما تشور مسألة اتباع الأساليب العلمية للادارة العامة الجزائرية لقيادة هذه العطيات بأسرع وقت، وبأقل التكاليف، وأقل المجهودات (أسلوب الرشادة الادارية) .

2 - ضرورة التوسع الكبير في التكوين والتدريب الفني والعلمي للعاطلين العامين ليشمل أظب العمال في الدولة، ذلك أن التوسع الهائل والضخم في عدد العاطلين العامين يجعل من المستحيل قيادتهم وتوجيههم من طرف حفنة من التبنوقراط والبيروقراطية. كما أن حتمية اتباع الأساليب الاشتراكية في الادارة والتسيير، تحتم ان يكون العمال العامون مكونين ومؤهلين فنيا وعلميا للمشاركة في تسيير وادارة العطيات الادارية والاقتصاد بصفة، والاجتماعية والفكرية، تطبيقا لأسس الديمقراطية واشتراكية الادارة العامة في الجزائر.

3 - مشكلة التنسيق، سبق بيان كيف أن الادارة العامة الاشتراكية في الجزائر، نشاطها واسع جدا ومتنوع ومتعدد ومتشعب، بتعدد وتنوع وتشعب اهدافها وان اجهزتها الفنية والبشرية والقانونية، متعددة، ومتنوعة ومتداخلة، ويؤدي ذلك الى قيام مشكلة التنسيق في الادارة العامة الجزائرية . حتى لا يحدث التداخل والتنافر، وعدم الانسجام، وعدم التكامل والتعاون بين الأجهزة والانشطة الادارية المختلفة على المستويات العليا،

والمستويات الوسطى ، والمستويات القاعدية أو الدنيا (الداخلية) . وتتطلب عملية التنسيق الإداري هذه في الجزائر ضرورة مراعاة الدقة والاحكام والانسجام في الخطط الوطنية الرئيسية والجزئية (الكلية والفرعية) المركزية واللامركزية ، ضرورة ربط الجهاز الإداري الجزائري بشبكة من الاتصالات على مختلف المستويات الإدارية ، والزام الجهات الإدارية باحترام الخطط الوطنية ، بالإضافة الى حتمية قيام أجهزة وطنية للتنسيق .

المشاكل القانونية : يترتب عن طبيعة الإدارة الجزائرية الحديثة ، بأنها اشتراكية فسي أجهزتها ، أهدافها ، وأساليبها (18) .

بعض المسائل والمشاكل القانونية منها :

1 - تعدد وتنوع المؤسسات والأجهزة والهيئات الإدارية الناجم بسبب الاعتبارات والأسس السالفة البيان ، أدى الى تنوع أوضاع عمال الإدارة العامة الجزائرية ، واختلاف هيئاتهم وفيئاتهم ، وأدى ذلك الى اختلاف النظم القانونية التي تحكمهم ، ويقوم التساؤل بهذا الصدد هل من الأفضل أن نخضع كل عمال الدولة (عمال الإدارة العامة التقليدية ، عمال الإدارة العامة الاقتصادية ، الصناعية ، التجارية ، الزراعية ، التعاونية ، العالمية) الى نظام قانوني واحد ينظمهم ويحكمهم في خدماتهم وأنشطتهم الوظيفية ، وفي أوضاعهم ، وحقوقهم وواجباتهم ، في علاقتهم بالإدارة العامة ، من أجل تحقيق مزايا الوضوح ، والتحديد والتماثل والمساواة في الحقوق والواجبات ، والمزايا الوظيفية ، وفي هذه الحالة هل يطبق قانون العمل باعتباره قانون عمال الدولة الاشتراكية في القطاع العام ، وفي القطاع الخاص ، أم يأخذ بالأسلوب النظام الفرنسي الذي يأخذ بقانون الوظيفة العامة الذي يحكم الموظفين العموميين في أوضاعهم ، وعلاقتهم بالدولة ، في حقوقهم وواجباتهم ، وهو قانون يختلف عن قانون العمل ؟ .

أما نأخذ بأسلوب تعدد النظم القانونية التي تحكم عمال الإدارة العامة ، بحيث تخضع كل طائفة من هؤلاء العمال العاملين الى نظام قانوني خصوصي يلائم ويتسجم مع طبيعة النشاط والوظائف التي يقومون بها وطبيعة المرافق والأجهزة الإدارية التي يعملون بها . (19)

2 - المسألة القانونية التي تثار نتيجة لطبيعة وخصائص الإدارة الجزائرية الحديثة ، هي مسألة توضع الاختصاصات والمسؤولية تحديدا واضحا ودقيقا ، محدد المعالم ،

حتى لا يقع التداخل والتضارب وتجهيل المسؤولية، يرسل الجهاز والادارة الادارية وبالتالي ويحتم ذلك - كما سبق البيان - اتساع حجم النشاط الاداري للادارة العامة الجزائرية والى كثرة عدد العاطلين العامين فيها .

3 - كما ينجم عن اتساع الادارة العامة الجزائرية في أجهزتها ووحداتها، وتنظيماتها وأهدافها، ضرورة خضوع هذه في تكوينها ونشاطها، وأهدافها لأحكام ومبادئ القانون السائد، تطبيقا لمبدأ المشروعية وذلك حتى تحترم وتضمن حقوق الأفراد وحررياتهم، ذلك أن نشاط الادارة العامة الواسع وتضخم أجهزتها، ازدياد فعالها يجعل هذه الأخيرة أشد احتكاكا بالأفراد وحقوقهم وحررياتهم فإذا ما لم يحدد نطاقها قانونا فإن ذلك قد يؤدي الى خروج الادارة العامة عن نطاق أهدافها وتخولها واعتدائها على الأفراد في حقوقهم وحررياتهم .

- أثر النظام الاشتراكي على الادارة العامة الجزائرية من حيث أساليب التسيير والادارة : ان طبيعة الدولة الاشتراكية في الجزائر، تعطي لفكرة الديمقراطية في بلادنا مفهوما اشتراكيا (اقتصاديا واجتماعيا)، أي الديمقراطية الاقتصادية الاجتماعية، الادارية وبمعنى آخر ديمقراطية واقعية وفعلية، لاتقف ولا تنتهي .

- كما هو الحال في الديمقراطية الشكلية القانونية - عند حدود اختيار ممثلي ونواب الشعب في ظل ضغوط وظروف اقتصادية واجتماعية جذرية تشكل وتكون في النهاية مع موانع القدرة والأهلية على الاختيار الحر لهؤلاء النواب، بل هي ديمقراطية المشاركة الجماعية والفعالة في تحديد الأهداف والسياسة العامة للدولة، والمشاركة في ادارة وتسيير وتطبيق هذه السياسة والأهداف العامة سياسيا واقتصاديا واجتماعيا، (ان الدولة الاشتراكية دولة ديمقراطية، لا بالنسبة لأهدافها فحسب، بل بالنسبة لتسييرها ايضا . وأن المساهمة النشيطة للشعب العامل في التشييد الاقتصادي والاجتماعي والثقافي . وفي الادارة ومراقبة الدولة، لهما ضرورة تفرضها الثورة) (20) .

ان هذا المفهوم للديمقراطية المراد تطبيقه في الجزائر . يحتم ويلزم -بالاضافة الى الطبيعة الاشتراكية للادارة الجزائرية - أن تكون أساليب التسيير أساليب اشتراكية ديمقراطية، أي ضرورة وحتمية تطبيق ومشاركة الادارة العامة على نطاق كبير وشامل في جهاز الدولة الاداري . وقد خطت الادارة العامة الجزائرية في هذا المجال خطوات كبيرة في تقرير وتطبيق مبادئ اشتراكية وديمقراطية الادارة والتسيير ويكفي هنا التدليل على مدى تأثير النظام الاجتماعي الاشتراكي على الادارة العامة الجزائرية من حيث أساليب

الإدارة والتسيير، ان نعدد بعض مبادئ اشتراكية وديمقراطية أساليب الإدارة العامة في الجزائر، تاركين التفاصيل والأمثلة التطبيقية لذلك الى حين دراسة النظام الإداري الجزائري فيما بعد .

ومن الأمثلة على التوسع في تطبيق مبادئ اشتراكية وديمقراطية الإدارة العامة في النظام الجزائري نذكر الاتي :

1 (التوسع في تطبيق اللامركزية الإدارية المحلية الاقليمية والمحلية :)) يستند تنظيم الدولة الى مبدأ اللامركزية القائم على ديمقراطية المؤسسات والمشاركة الفعلية للجماهير الشعبية في تسيير الشؤون العمومية)) (21)

2 (اعتناق وتطبيق الأساليب الاشتراكية على أوسع نطاق في إدارة وتسيير الجهاز الإداري للدولة الجزائرية :)) تشكل الأساليب الاشتراكية لتسيير المؤسسات عاملا لترقية العمال . وهم يتدخلون ، بمساهماتهم في التسيير ، مسؤوليات حقيقية بوصفهم منتجين واهمين لحقوقهم وواجباتهم)) (22) ،

وتطبيقا لحتمية اتباع الأساليب الاشتراكية في التسيير والإدارة لقيادة وإدارة وتنفيذ العمليات الإدارية ، الاقتصادية والاجتماعية ، تحتم التوسع في نظام المجالس الشعبية والعمالية في الإدارة العامة الجزائرية)) المجلس الشعبي هو المؤسسة القاعدية للدولة والاطار الذي يتم فيه التعبير عن الإرادة الشعبية وتحقق فيه الديمقراطية كما أنه القاعدة الأساسية للامركزية والمساهمة الجماهير الشعبية في تسيير الشؤون العمومية على جميع المستويات)) ، (23) وتقوم بعض المشاكل الخطيرة في نطاق تطبيق هذه المبادئ الاشتراكية للإدارة العامة الجزائرية خلال مرحلة التحول الاشتراكي - وتتمثل هذه المشاكل أساسا في نقص الاخلاقيات الاشتراكية - الديمقراطية والوعي الاجتماعي والثوري لدى جانب كبير من الجانب البشري للإدارة العامة الجزائرية . (24)

ويؤدي ذلك الى حتمية تحريك مسؤولية الحزب والمنظمات الجماهيرية وتجنيد وسائل العلاقات العامة في الجهاز الإداري ، لتحريك وتربية الواع الثوري ، وبمعنى الاخلاقيات الاشتراكية والديمقراطية في مجال الدولة ، وبث الوعي الاجتماعي لديهم .

✱ انظر الهوامش في الاخير .

الأساس السياسي للإدارة العامة الجزائرية

يتضمن الأسس السياسي للإدارة العامة الجزائرية - بالإضافة إلى ضرورة اتباع أساليب الديمقراطية الاشتراكية في الإدارة والتسيير - في حتمية وجود الصلة وعلاقة رسمية بين الحزب والإدارة العامة في الجزائر. وتفسير ذلك، أن النظام الاجتماعي الجزائري ذا النزعة الشمولية - الجماعية الاشتراكية، أي اعتناق الجزائر للمذهب الاشتراكي، يقيم ويعقد حتمية - بالإضافة لأسباب وعوامل عامة أخرى - حتمية سياسية ودستورية هي تبني نظام الحزب الواحد نظرا لوحدة وشمولية وجماعية المذهب والعقيدة الاجتماعية حتى يكون هذا الحزب ((التنظيم السياسي)) الطلائعي الوحيد الشامل، القوى العضوية واله وضعية المادية المحركة والدافعة والموجهة للنظام الاجتماعي بمرمته نحو تحقيق الأهداف المرسومة والمحددة في نطاق دائرة الشرعية الاشتراكية . (25)

فإذا كانت وحدة وشمولية وجماعية المذهب الاجتماعي الجزائري، فإن ذلك يتطلب وحدة القيادة والتنشيط والتوجيه للسياسة العامة في الدولة ويتجسد ذلك في قيام نظام الحزب الواحد في الجزائر مخطط ومنشط وموجه ومراقب للسياسة العامة في الدولة الجزائرية، وقد سبق بيان حتمية العلاقة بين فكرة السياسة العامة والإدارة العامة في الدولة الواحدة حيث أن الإدارة العامة هي الجهاز والإدارة المسؤولة في الدولة عن اتخاذ القرارات اللازمة لتنفيذ السياسة العامة والأهداف العامة، وتنفيذ هذه القرارات على الحياة اليومية الجارية في شكل سلع وخدمات عامة، تحقق النفع العام بأشباع الحاجات العامة للمواطنين وتحقيق الازدهار والتقدم للمجتمع .

محور العلاقة بين الحزب والإدارة العامة الجزائرية

فمحور ومركز العلاقة بين الحزب والإدارة العامة في الجزائر هو عطفية السياسة العامة، فالحزب هو الجهاز السياسي الذي يضطلع بمهام قيادية، تخطيطية، تنشيطية، توجيهية، ومراقبة السياسة العامة والإدارة العامة هي الإدارة أو الجهاز - الفني والبشري والقانوني والمادي - المسؤولة في نهاية الأمر على تنفيذ هذه السياسة العامة في هيئة سلع وخدمات عامة، تشبع بواسطتها الحاجات العامة، وتساعد وتعمل على ازدهار وتقدم الحياة العامة في الدولة واستنادا إلى هذه الحقيقة، لا بد من أن يكون الحزب في الجزائر - كنظام

سياسي شعبي بجوانبه العضوية، الوظيفية، والتنظيمية قريبا من مواقع العطيات الادارية ولا سيما مواقع ومراكز اتخاذ القرارات في الهيكل الاداري الجزائري، وعلى دراية بها، حتى يضمن تحقيق وانجاز وتنفيذ السياسة العامة من قبل الادارة العامة في نطاق الشرعية السياسية والمذهبية، وفي حدود الخطط العامة الوطنية (26)

ضوابط العلاقة بين الحزب والادارة العامة في الجزائر

ان تحديد وضبط حتمية العلاقة الرسمية بين الحزب كجهاز سياسي وظيفته العمل السياسي في الدولة، والادارة العامة كجهاز اداري فني علمي قانوني، جد دقيق وصعب، نظرا لاختلاف طبيعة ووظيفة كل من الجهازين، وحتمية استقلال الحزب عن الادارة وعدم الاندماج والتداخل في بعضهما البعض، فالحزب كتنظيم سياسي طلائعي شعبي بالرغم من انه يتولى السلطة السياسية العليا في الدولة قيادة وتخطيطا، وتوجيها ورقابة، فانه لا يشكل ولا يكون سلطة رئاسية ادارية بالنسبة للأجهزة والمؤسسات الادارية (27) ولا يكون بالنسبة لها سلطة وصاية ادارية، وبذلك لا يملك الحزب في الجزائر امتياز وسلطة تحريك السلطة الرئاسية الادارية في مواجهة المؤسسات والاجهزة الادارية، فلا يملك سلطة تعيين الموظفين في الادارة، لا يملك ترقيتهم، ولا يملك تأديبهم وفصلهم ولا يملك الحزب سلطة الحلول محل الادارة العامة في القيام بالاعمال الادارية ولا يمكن له أن يغيرها أو يعدلها أو يلغيها أو يسحبها . كما لا يملك الحزب حق تحريك سلطة الوصاية الادارية على الادارة العامة في الجزائر . فليس له ان يحل المؤسسات الادارية اللامركزية اذا ما خرجت عن مبدأ المشروعية القانونية وليس له ان يحل محلها اذا ما عجزت اداريا عن القيام بوظائفها ومسؤولياتها .

واقترابا من تحديد صور العلاقة بين الحزب والادارة العامة في الدولة الجزائرية، يجب التعرض لتحديد الأسس والضوابط الدستورية، والأسس والضوابط الادارية لهذه العلاقة.

✱ انظر الهوامش في الاخير

أ - الأسس والضوابط الدستورية : يقرر الدستور الجزائري الجديد - تجسيدا لما جاء في الميثاق الوطني - حتمية ومنطقية استقلال الحزب عن الإدارة العامة، عضوية ووظيفتها، وعدم تداخل الاختصاصات والمهام الحزبية مع الوظائف والاختصاصات الإدارية، منعاً ودوراً للتضارب والتداخل والتنافي، والتعارض، والفوضى، والتي تخلي الأجهزة الإدارية عن أداء وظائفها بانتظام واضطراراً لتحقيقاً للنفع العام الذي تتوقف عليه الحياة العامة للمواطنين ((. . . لا يمكن أن تتداخل اختصاصات كل منهما أو تختلط ببعضها . يقوم التنظيم السياسي للبلاد على التكامل في المهام بين أجهزة الحزب وأجهزة الدولة)) (28) : ((ومن هنا لا يجوز بأية حال من الأحوال أن يحل الحزب محل الأجهزة الإدارية لأن ذلك يؤدي إلى تضييع المسؤولية على مستوى الإدارة، كما يؤدي إلى الانحراف فيما يتعلق بفهم دور الحزب، الذي هو، قبل كل شيء، سياسي، وليس إدارياً)) (29) فالدستور هنا حدد وضبط بعض جوانب هذه العلاقة من حيث أن هذه العلاقة قائمة على أساس الاستقلال العضوي، والاختصاص الوظيفي .

ب - الأسس والضوابط الإدارية والفنية : تقوم عدة اعتبارات إدارية وفنية تحكم العمل الإداري والتنظيم الإداري في الدولة، تشكل في ذاتها ضوابط تساهم في تحديد نطاق العلاقة بين الحزب والإدارة العامة في النظام الجزائري، من هذه الاعتبارات الفنية الإدارية، مبدأ وحدة السلطة الرئاسية الإدارية : ويشتمل على هذا المبدأ في عمل التنظيم الإداري، أن يكون للمرؤوس رئيس واحد يمارس في مواجهته شخصاً مواجهة أعماله مكينات وسلطات السلطة الإدارية .

فمن وطم الإدارة العامة يرفض أن يتعدد الرؤساء بالنسبة للمرؤوس الواحد ، لأن ذلك مدعاة وتسبب لارتباط الموظفين العموميين حيث يسبب تعدد مصادر السلطة الرئاسية، وتعدد وتضارب وتنوع وتناقض التوجيهات والتعليمات والأوامر والقرارات، مما يجعل عمال الدولة في موقف الارتباك والحيرة والتردد والحرص في ممارسة وظائفهم الإدارية، وتكون نتيجة ذلك توقف الجهاز الإداري عن الدوام والاستمرار في أداء وظائفه على أحسن وجه وانتظام واطرار . فإذا كان هذا المبدأ يمنع أن يتعدد الرؤساء الإداريون بالنسبة للمواطنين العامين في الإدارة العامة فإنه يجعل تدخل الحزب في الشؤون الإدارية حينئذ الهوامش . .

الغنية بالبحث أمر مجاني للمنطق ومناقض لمبادئ التنظيم الإداري . وكذا مبادئ الفاعلية الإدارية ، ومبدأ حسن دوام سير الوظيفة الإدارية بانتظام واطراد وعطية التنسيق ، وفكرة الاختصاص . كل هذه المبادئ الإدارية الغنية تحتم الاستقلال العضوي للإدارة العامة عن الحزب ، وتفرض التخصص الوظيفي لكل منهما .

صور العلاقة بين الحزب والإدارة العامة

إذا كانت الأسس الدستورية - السياسية ، والإدارية في الدولة الجزائرية تقرّر الاستقلال العضوي والتخصص الوظيفي لكل من الحزب والإدارة العامة فإنها تقرّر حتمية وجود علاقة رسمية بين الحزب والإدارة العامة في النظام الاجتماعي الجزائري . وسبق التقرير أن محور العلاقة بين الحزب والإدارة العامة هي : ((عطية السياسة العامة أو الاستراتيجية العامة للدولة)) فالحزب مسؤول عن رسم وتخطيط السياسة العامة والرقابة على عطية تنفيذ هذه السياسة العامة المحددة والمرسومة ، وأما الإدارة العامة فهي المسؤولة في نهاية الأمر عن تنفيذ هذه السياسة العامة على الحياة اليومية الجارية في شكل خدمات عامة وطلع تشعب الحاجات العامة في المجتمع (الحاجات العامة العادية والمعنوية) .

فوظيفة الحزب سياسية وليست إدارية وإذا كانت أسس الإدارة العامة الجزائرية الأيدولوجية والدستورية ، والإدارية أيضا ، تحتم الطبيعة الشمولية والكيفية للعمل والنشاط الإداري (العطيات الإدارية) أي لابد أن يكون النظام الإداري الجزائري يعمل في حركة تأثير متبادل بين العطيات الإدارية البحثية والعطيات السياسية والإدارية الاقتصادية والاجتماعية ، والفكرية ، أي أن كل نشاط عام إداري لابد أن تكون له خلفيات وجوانب وأهداف سياسية واقتصادية ، واجتماعية وفكرية نظرا لشمولية وجماعية النظام الاجتماعي السائد (30) : ((البلدية هي المجموعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية في القاعدة)) (31) .

ولكي تستطیع الإدارة العامة في الجزائر أن تكون وتعمل على أكمل وجه إداريا وسياسيا ، واقتصاديا ، واجتماعيا وفي ظل فلسفة النظام الاجتماعي الاشتراكي ، وفي نطاق المشروعية - لابد أن يكون الحزب كتنظيم سياسي أيدولوجي إلى جانب الإدارة ليدعمها ويساندها ويقوّمها ويكملها في القيام بقيادة وتوجيه وإدارة العطيات السياسية ، الاقتصادية

الاجتماعية، الادارية، فطبيعة العلاقة اذا بين الحزب والادارة العامة في النظام الجزائري هي علاقة تكامل وتساند وتعاون في رسم وتحديد الأهداف العامة في الدولة الجزائرية، وتنفيذ هذه الأهداف بما يعود على المجتمع بالازدهار والتقدم. وعلاقة التعاون والتكامل هذه بين الادارة والحزب تتم وتقوم وظيفيا وعضويا، وتنظيميا.

1 - العلاقة الوظيفية : تتمثل علاقة التكامل والتعاون والتساند وظيفيا

بين الحزب والادارة العامة في الجزائر في ان الحزب يختص بتحديد الأهداف والمبادئ السياسية، وتجسيدها وتبصير الأجهزة الادارية المختصة بها، حتى تكون عطياتها الادارية وانشطتها تعمل وتسير وتدار طبقا لهذه المبادئ وتحققا لهذه الأهداف.

2 - كما تقوم وظيفة الحزب في علاقته بالادارة العامة في تكييف وملاءمة العمليات

والأنشطة الادارية، عقائدي وسياسيا حتى تكون العمليات الادارية مشروعة وملائمة عقائديا وسياسيا . فالحزب هو الذي يقدم ويوفر للادارة العامة مقومات وعناصر المشروعية والملاءمة العقائدية والسياسية للعمل الاداري ويبصرها بها - (تحديد مبادئ وأهداف الشورى الاشتراكية، اختيار الوقت المناسب عقائديا وسياسيا، والمكان المناسب عقائديا وسياسيا والوسيلة المناسبة عقائديا وسياسيا) - لاتخاذ القرارات والقيام بالعمليات الادارية المختلفة.

3 - كما يقوم الحزب في نطاق تدعيمه وتقويته للنشاط والعمل الاداري بتحقيق

التعبئة العامة في الشعب سياسيا واقتصاديا، واجتماعيا وفكريا، حتى يخلق ويكون رأيا عاما جماهيريا، واعيا وقادرا وحرا، ذا حساسية ذكية عقائديا وسياسيا واجتماعيا، وذلك حتى يكون هذا الرأي العام الجماهيري متجاوبا ومتفاعلا ومتعاوننا مع الادارة العامة فيما تقوم به من عمليات وأنشطة ادارية ذات احتكاك دائم ومستمر بهذا الرأي العام، ومن أجل تنفيذ الأهداف العامة والمبادئ العامة لخدمة هذا الرأي العام في النهاية.

4 - كما تتمثل العلاقة الوظيفية بين الحزب والادارة العامة في الجزائر كعلاقة

تعاون وتساند وتكامل - في مسؤولية وظيفة الحزب في القيام بمهمة وواجب الرقابة السياسية للعمليات والأنشطة الادارية، وتنحصر هذه الرقابة السياسية وتتوقف في حدود نطاق رقابة المشروعية العقائدية والسياسية ورقابة الملاءمة العقائدية والسياسية بحيث لا يجوز لهذه * انظر الهاش في آخر الكتاب.

الرقابة - نظرا للأسس الادارية والعلمية والفنية للادارة العامة السابقة البيان - ان تتخطى نطاق رقابة المشروعية العقائدية والسياسية ورقابة الملائمة العقائدية والسياسية، التي الرقابة الادارية، والرقابة القضائية للعمليات والانشطة الادارية.

العلاقة العضوية بين الحزب والادارة العامة :

لكي تتحقق العلاقة الموضوعية - الوظيفية - بين الحزب والادارة العامة على النحو السابق البيان، لابد من وجود علاقة عضوية رسمية ومباشرة بين الحزب والادارة العامة في النظام الجزائري.

فالجانب العضوي للنظام الادارة الجزائري - (القادة الاداريون، المؤسسات والهيئات الادارية المختلفة المركزية واللامركزية) - يجب أن تكون متصلة اتصالا وثيقا بالحزب، حتى يمكن ضمان وتأكيد اقامة العلاقة الموضوعية - الوظيفية بين الحزب والادارة وتزداد هذه العلاقة والصلة العضوية بين الادارة العامة والحزب ضرورة والتحاما والتصاقا وتركيزا في مراكز ومستويات صنع القرارات الادارية في كافة مستويات الهيكل والنظام الاداري الجزائري : (رئيس الجمهورية في مجال وظائفه الادارية، رئيس وأعضاء الحكومة، المجلس الشعبي للولاية، المجالس الشعبية للبلديات، مجالس التسيير والادارة في المؤسسات والشركات والداوين الوطنية) . وذلك حتى يتسنى ضمان صيرورة الاهداف الادارية، الاقتصادية، والاجتماعية التي تضعها وتقررها الاجهزة والمؤسسات الادارية مستندة الى أسس ومبادئ وأهداف الثورية الاشتراكية، وفي نطاق السياسة العامة للدولة، أي منسجمة مع مبدأ المشروعية المذهبية والمشروعية القانونية .

وتفسير ذلك أن مناصب القيادة في الادارة المركزية للدولة (رئيس الجمهورية، الوزير الاول والوزراء) يجب أن يكونوا أعضاء في القيادة العليا للحزب (المؤتمر)، لانهم يحوزون ويملكون سلطة اتخاذ القرارات الادارية ذات الطابع السياسي، ويملكون سلطة التخطيط الجزئي (النومي) وتحديد الاهداف العامة بخصوص وظائفهم، التي يتطلب فيها ان تكون منهقة ومطابقة للتخطيط العام والسياسة والاهداف العامة التي يرسمها ويوجهها الحزب ويراقب تنفيذها وتطبيقها كما سبق تأكيد ذلك : ((. . .) والحزب هو سلطة توجيه وتخطيط ورقابة . أما الدولة فهي آلة تنفيذ لهذا التخطيط في ضوء التوجيه والرقابة، ولكي نضمن اطمينة الدولة في هذا الاتجاه، فنتحى نعمل على وضع مناضلين اشتراكيين حزميين

تتوافر فيهم في نفس الوقت الكفاءة الفنية أو الإدارية المطلوبة في الوظائف الرئيسية في الدولة . وكذلك فنحن ننظم اجتماعات دورية ذات جدول أعمال محدد ، بين أجهزة الحزب وأجهزة الدولة على مختلف المستويات . وبذلك لا يحدث الانفصال الشكلي الضار بين جهاز الحزب وجهاز الدولة)) (32) .

أما المناصب والمراكز والصفة القانونية لاتخاذ وصنع القرارات الإدارية على مستوى الإدارة اللامركزية في النظام الإداري الجزائري ، فهي مقرر ومحدودة للمجالس - تطبيقا لمبدأ الديمقراطية الإدارية والتسيير - (المجالس الشعبية للولايات ، المجالس الشعبية البلدية ، مجالس الإدارة والتسيير في المؤسسات والشركات والداوين الوطنية) .

وطبقا لأسس ومنطق العلاقة العضوية بين الحزب والإدارة العامة في الجزائر ، لا بد أن يكون اكتساب صفة العضوية في هذه المجالس المختلفة عن طريق الحزب والمنظمات الجماهيرية ، ومن ثمة كانت حتمية وضرورة أن يكون الترشيح لهذه المجالس بواسطة الحزب ومنظماته الجماهيرية : (. . . كما أن الترشيحات للهيئات المنتخبة في الدولة تقدم من طرف الحزب للاقتراع العام)) (33)

فأعضاء المجالس الشعبية للولاية يمكن ترشيحهم من قبل الحزب لاكتساب صفة العضوية في هذه المجالس من طريق الاقتراع العام ، حتى يضمن توفر في العضو شروط الالتزام بالأهداف والمبادئ* للثورة الاشتراكية ، والالتزام بالدفاع عن مكتسباتها . (34) وكذلك الأمر بالنسبة لاكتساب صفة العضوية في المجالس الشعبية البلدية ، (35) ومجالس الإدارة والتسيير (36) .

هذا من حيث العلاقة العضوية الداخلية بين الحزب والإدارة العامة في النظام الجزائري ، أما العلاقة العضوية الخارجية بين الحزب والإدارة العامة ، فإنها تتجسد وتحقق في طبيعة العلاقة بين البناء والهيكل التنظيمي لكل من جهاز الإدارة العامة ، وجهاز الحزب ، أي تحقق في العلاقة التنظيمية لكل منهما .

العلاقة التنظيمية بين الحزب والإدارة العامة : لكي يقوم الحزب بمهام وظائف التوجيه والتشبيط للمعطيات الإدارية والرقابة على أعمالها ، يجب أن يكون في هيكله التنظيمي موجودا وقريبا من الهيكل التنظيمي للإدارة العامة ، وموازيا له جغرافيا (إقليميا)

ومصلحيا ومرفقيا : ((. . . وبذلك لا يحصل الانعصال الشبكي بين جهاز الحزب وجهاز الدولة . . .)) (37)

فإذا كان النظام الإداري الجزائري يتكون من هيكل تنظيمي على شكل مثلث أو هرم، يتألف من عدد معلوم من الأجهزة والمؤسسات والهيئات المركزية نجد الوزارات، وفي الإدارة اللامركزية أو البناء الإداري فغني الإدارة : ((المجموعات الإقليمية هي الولايات والمدينة . . .)) (38) . والإدارة اللامركزية مرفقيا ومصلحيا (المؤسسات العامة والشركات والدواوين الوطنية) .

ف نجد الهيكل التنظيمي للحزب يتألف إقليميا من :

1 - المؤتمر العام وهو الهيئة العليا للحزب

2 - اللجنة المركزية للحزب

3 - المحافظة الوطنية للحزب

4 - الاتحادية

5 - القسم

6 - الخلية

(39)

يقوم ويعمل هذا النظام التدريجي للحزب على أساس مبدأ المركزية الديمقراطية

أما التقسيم البشري (الجماهيرى) فهو يتجسد في منظمات الحزب الجماهيرية التي

تعمل في ظل تطبيقه وتحت إشرافه ورقابته .

وإذا جاز لنا ان نقيم مقابلة بين توزيع وتقسيم الهيكل التنظيمي للإدارة العامة

وتوزيع أجهزة البناء أو الهيكل التنظيمي للحزب نجد أن :

1 (المؤتمر العام للحزب وهو الهيئة العليا للحزب على مستوى الدولة

2 (اللجنة المركزية على مستوى الحكومة (الوزارات) أى الإدارة المركزية

3 (المحافظة الوطنية على مستوى الولاية

4 (الاتحادية على مستوى الدوائر

5 (القسم على مستوى البلدية

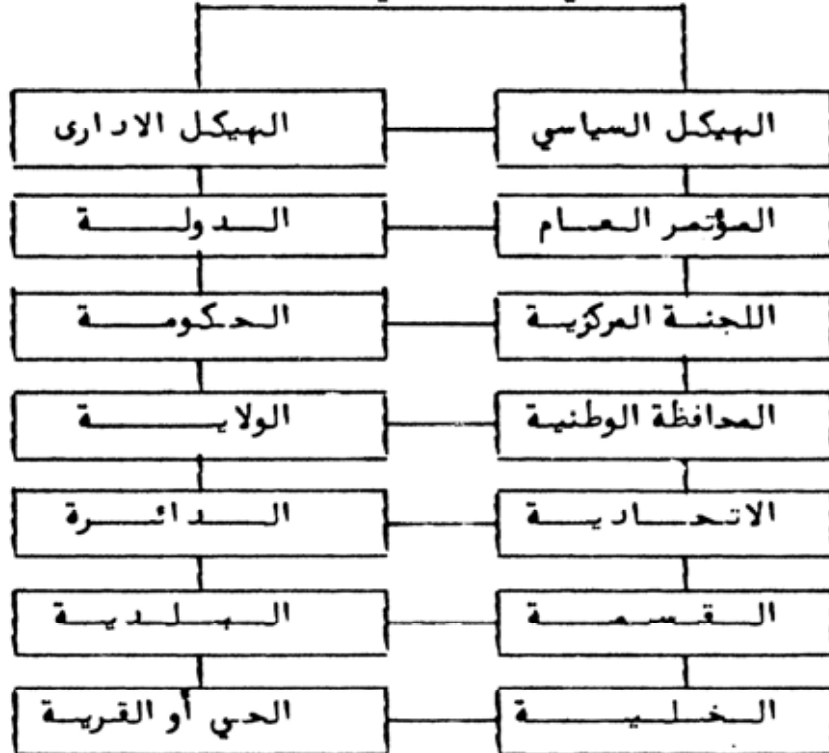
6 (القسم على مستوى البلدية

7 (الخلية على مستوى القرية أو الحى (40)

أما المنظمات الجماهيرية فهي تتوزع وتعمل على أساس النطاق الجماهيري (البشري) وتنقسم وتتفرع حسب نوعية وطبيعة الطلائع الجماهيرية الحدية في الشعب (الاتحاد العام للعمال الجزائريين، الاتحاد الوطني للشباب الجزائري، الاتحاد الوطني للفلاحين الجزائريين، الاتحاد الوطني للنساء الجزائريات، المنظمة الوطنية للمجاهدين).

فهكذا نجد في النهاية أن تشكيل وتنظيم الحزب متواجد في كل مستوى من مستويات الإدارة العامة، نظرا للأسس والمبررات السابقة للإدارة العامة، الجزائرية. فإذا كان أحد الفلاسفة قد شبه الإدارة العامة بأنها روح الدولة (41) فإن الحزب في النظام الاجتماعي الشمولي الجماعي مثل النظام الجزائري هو الفكر الطهم لهذه الإدارة وجهازها الدموي والعصبي.

الهيكل السياسي والإداري في الجمهورية الجزائرية



المصدر: الميثاق الوطني الباب الثاني + الدستور الجزائري الجديد 1976م
 الباب الثاني الفصل الأول والفصل الثاني + قانون تسيير الخلايا
 والقسمات الصادر في فيفري 1970 + المرسوم رقم 77-73 المؤرخ
 في 23 أبريل سنة 1977 المتضمن إعادة تنظيم هيكل الحكومة
 + المرسوم رقم 77-77 الصادر بتاريخ 25 أبريل 1977 المتعلق بالأمناء العاميين للوزارات،
 قانون سنة 1969. وقانون البلدية الصادر بموجب الأمر رقم 67-24 في 18 يناير 1967.

الجزء الأول

النظام الإداري الجزائري

لدراسة النظام الإداري في الجزائر أو في أية دولة من الدول، لابد من التعرف على إدارة وعلم دراسة هذا النظام الإداري أو المؤسسات الإدارية وعلم دراسة أو النظام الإداري هو علم القانون الإداري. (قانون الإدارة العامة) بالإضافة إلى علم الإدارة العامة باعتباره علم دون الإدارة العامة - وإذا كان هذا العلم الأخير (علم الإدارة العامة) الذي يشترك مع علم قانون الإدارة العامة في دراسة الإدارة العامة. إذا كان هذا العلم يقتصر في تعرضه لدراسة الإدارة العامة على كيف يجب أن يتكون النظام الإداري وينشأ وكيف يجب أن يعمل حتى يحقق الأهداف العامة بأحسن وجه وفي أسرع وقت وبأقل مجهود، بأقل تكلفة، فإن علم قانون الإدارة العامة يتخصص في دراسة ظاهرة الإدارة العامة من حيث ما هو كائن وموجود ويعمل باستمرار وباطراد لتحقيق الأهداف العامة في المجتمع، فقانون الإدارة العامة يدرس ما هو كائن من المعطيات الفنية والمادية والبشرية المكونة في مجموعها للهيكل والبناء الإداري القائم في الدولة الذي يطلق عليه اصطلاح : ((المؤسسات الإدارية)) أو النظام الإداري.

وإذا كانت دراستنا هنا يجب أن تنصب على دراسة المعطيات الفنية والاجرائية والبشرية والمادية المكونة للنظام الإداري الجزائري ((المؤسسات الإدارية الجزائرية)) فإن سلاحنا وادتنا في التعرف على هذه المعطيات هو علم قانون الإدارة العامة. ولذلك سوف نخصص بباب تمهيدى لدراسة مفهوم قانون الإدارة العامة.

الباب التمهيدي

الفصل الأول : تعريف قانون الإدارة العامة :

قانون الإدارة العامة فرع من القانون العام : ينقسم باعتباره علم العلاقات الاجتماعية وفقاً لتنوع واختلاف طبيعة هذه العلاقات إلى قانون عام وقانون خاص . - والقانون العام هو الذي يحكم وينظم العلاقات والروابط العامة التي لها طبيعة خاصة واستثنائية حيث تدخل في وجودها وتكوينها أطراف ذات صفة خاصة تعارض مظاهر السيادة وتحوز امتيازات السلطة العامة، وتستهدف هذه العلاقات تحقيق المصلحة العامة. ولذلك

فان هذه العلاقات تنهض وتقوم في ظل أساليب واجراءات استثنائية تختلف عن أساليب العلاقات والروابط الخاصة، فالقانون العام هو مجموعة القواعد القانونية التي تختص بتنظيم نظام الحكم في الدولة. ووسائل وطرق استناد السلطة السياسية الى الحكام، وتنظيم العلاقات بين المؤسسات والسلطة العامة في الدولة، تنظيم وظائف هذه السلطات والعلاقات بين هذه المؤسسات والسلطات العامة من جهة والمحكومين من جهة أخرى (الافراد وكافة أشخاص القانون الخاص)، كما تختص قوى القانون العام بتنظيم العلاقات الدولية التي تكون طرف فيها عن طرق قواعد القانون الدولي العام .

أما القانون الخاص: Droit privé فهو مجموعة القواعد القانونية التي تحكم وتنظم وتسود العلاقات والروابط الخاصة، التي هي روابط وعلاقات تضار بأنها - عكس العلاقات والروابط العامة - تقوم على أساس مبدأ المساواة بين أطرافها - (مبدأ سلطان الارادة) - والتكافؤ في الصفة، وفي المراكز القانونية لأطرافها، فقواعد القانون الخاص هي تلك القواعد القانونية التي تتخصص في حكم وتنظيم العلاقات بين الافراد (أشخاص القانون الخاص بعضهم ببعض، مثل علاقات العقود، سائد الاتفاقات الخاصة المسؤولية، التقادم، اليرهن، الوصايا . . . الخ . . .

فواضح أن قانون الادارة العامة هو فرع من فروع القانون العام، حيث هو مجموعة القواعد القانونية التي تفصل وتتعلق بالسلطة الادارية من حيث تنظيمها وحكم نشاطها، والسلطة الادارية هي سلطة عامة تشترك مع الحكومة في تكوين السلطة التنفيذية - كما سبق بيان ذلك في تحديد العلاقة بين الادارة والحكومة - فقانون الادارة العامة هو فرع من فروع القانون العام - يتفرع العلاقات والروابط العامة الى روابط وعلاقات عامة خارجية، وعلاقات وروابط عامة داخلية - الى قانون عام دولي وقانون عام خارجي .

والقانون الدولي العام هو مجموعة القواعد القانونية التي تنظم وتسود العلاقات الخارجية التي تكون الدولة طرف فيها .

أما القانون العام الداخلي : فهو مجموعة القواعد القانونية الذي يحكم وينظم العلاقات والروابط العامة الداخلية، ويتفرع القانون العام الداخلي الى عدة فروع وفقا لتنوع وتفرع الروابط والعلاقات العامة الداخلية، (علاقات عامة سياسية ودستورية، وعلاقات

عامة مالية، علاقات عامة اقتصادية، علاقات عامة إدارية) - إلى الفروع التالية :

- 1 - القانون الدستوري
- 2 - قانون التنظيم القضائي
- 3 - القانون المالي
- 4 - قانون الجنسية
- 5 - القانون الاقتصادي
- 6 - قانون الإدارة العامة

فقانون الإدارة العامة هو فرع من فروع القانون العام الداخلي، الذي يتضمن مجموعة القواعد القانونية التي تنظم الإدارة العامة وتحكم نشاطاتها وعلاقاتها بأشخاص القانون الخاص (الأفراد والشركات والجمعيات الخاصة)، هو مجموعة القواعد القانونية والاجرائية التي تتعلق بالنظر والفصل في المنازعات التي تنجم بسبب أو بمناسبة نشاط وعطيات الإدارة العامة .

- قانون الإدارة العامة فرع من العلوم الإدارية :

قانون الإدارة العامة باعتباره قانون الإدارة العامة - هو فرع من العلوم الإدارية .
- العلوم الإدارية : تعرف العلوم الإدارية في مفهومها العام بأنها : ((مجموعة المعلومات (العلوم) التي لها اتصال بتنظيم المصالح العمومية من حيث تكوين هيئاتها، والأشخاص القائمين بإدارتها، وأساليب الإدارة والتنظيم التي تكون أهدى من الوجهة العلمية إلى الغايات التي تنشدها المصالح العمومية، (42) والعلوم الإدارية Sciences Administratives بهذا المفهوم العام الواسع هي العلوم التي تهتم وتتعلق بدراسة الإدارة العامة عضويا وموضوعيا وشكليا، دراسة فنية عالمية عطية، ويتخصص علم الإدارة العامة Science de l'Administration بدراسة الجوانب الفنية والعلمية والعطية للإدارة العامة عضويا وموضوعيا وشكليا .

وكذلك تهتم العلوم الإدارية بدراسة الإدارة العامة عضويا وموضوعيا وشكليا من الجوانب القانونية، بواسطة قانون الإدارة العامة Droit de l'Administration

فبالعلوم الادارية اذن تتفرع الى فرعين رئيسيين هما : علم الادارة العامة، وقانون الادارة العامة .

- علم الادارة العامة : Science de l'administration فعلم

الادارة العامة هو ذلك العلم الذى يتعلق ويهتم بدراسة الوقائع والمعطيات والاعتبارات : التاريخية، السياسية، الاجتماعية، الاقتصادية، والايدولوجية للادارة العامة، وتحدد التأثير المتبادل بين هذه الاعتبارات والمعطيات والادارة، كما يهتم علم الادارة العامة بدراسة ومعالجة ماهية الادارية، وكيف يجب أن تكون فنيا وعلميا وعطيا، وكيف يجب ان تعمل فنيا وعلميا وعطيا لكي تتحقق الفاعلية الادارية (مبدأ الرشادة الادارية) من أجل تحقيق وتنفيذ الاهداف العامة في أقل وقت، وبأقل مجهود، وبأقل تكلفة مالية⁽⁴³⁾

فدراسات علم الادارة العامة تعنى وتتخصص بالموضوعات التالية :

- 1 (ماهية الادارة، وماهية الادارة العامة، وتحديد طبيعتها من حيث هل هي فن أم علم ؟ أم هي علم وفن معا ؟ .
- 2 (دراسة مقومات الادارة العامة، ودراسة خصائص ومميزات الادارة العامة، ومستوياتها، والمعطيات الادارية، ودراسة امتيازات الادارة العامة .
- 3 (دراسة وظائف الادارة العامة، والاعتبارات والظروف المختلفة التي تحكم في هذه الوظائف وتسودها، والتأثير المتبادل بينهما .
- 4 (دراسة المشكلات الادارية المختلفة : البيروقراطية، القيادة الادارية العلاقات العامة من حيث أسبابها ومظاهرها والحلول الفنية والعلمية والعلمية والقانونية اللازمة لحلها .

- قانون الادارة العامة : Droit de l'Administration

أما قانون الادارة العامة - كما سبق تعريفه هو مجموعة القواعد القانونية التي تحكم وتنظم الادارة العامة من حيث كيفية، وماهية البناء والهيكل الادارى (النظام الادارى في الدولة) ومن حيث تحديد اختصاصات ووظائف وأنشطة هذا الجهاز الادارى، الامتيازات والسلطات المقررة له للقيام بوظائفه، ومن حيث تنظيم العلاقات التي تنعقد بين الادارة العامة والافراد، وما ينشأ عن هذه العلاقات من آثار قانونية، ومنازعات قضائية .

* انظر الهامش

فقانون الادارة العامة يختص بدراسة الموضوعات الادارية التالية :

(1) النظام الادارى : وهو الجانب الوصفي في قانون الادارة العامة حيث تبين وتحدد قواعد قانون الادارة العامة معطيات تكوين النظام الادارى في الدولة، وتحليل العناصر والمكونات المختلفة التي يتكون منها (الوحدات والمؤسسات الادارية المركزية، والوحدات والمؤسسات الادارية اللامركزية) ، وبيان المبادئ والأسس التي تحكم وتنظم تقسيم الوحدات والمؤسسات الادارية التي يتكون منها النظام الادارى السائد في الدولة وتحديد اختصاصات وواجبات هذه الوحدات الادارية .

(2) النشاط الادارى : وهو الجانب القانوني البحث والتحليلي للادارة العامة .

فيتخصص قانون الادارة العامة هنا . بدراسة الوظيفة الادارية (النشاط الادارى) ، فيدرس مضمون هذه الوظيفة وجوهرها (نظرية المرافق العامة ، نظرية الضبط (البوليس) الادارى ودراسة الوسائل البشرية (العاملون العامون) والوسائل المادية (نظرية أموال الدولة أو الاموال العامة) التي تستخدمها الادارة لانجاز وظائفها ، ودراسة الاعمال الادارية المادية والقانونية (نظرية القرارات الادارية ، نظرية العقود الادارية) ، ودراسة الآثار والنتائج القانونية المترتبة على اخلال الادارة العامة بالتزاماتها وواجباتها ، نتيجة خروجها عن مبدأ المشروعية ، أى (نظرية المسؤولية الادارية عقدية كانت أو تقصيرية ، والطعون المختلفة التي تنعقد وتحرك ضد أعمال الادارة غير المشروعة .

(3) رقابة القضاء على الادارة العامة ويشتمل على دراسة التنظيم القضائي الذي يختص بالنظر والفصل في المنازعات الادارية ، وبيان أسس التنظيم لهذا القضاء وتحديد الجهات القضائية المختصة بالفصل في المنازعات الادارية ، وتحديد الاجراءات التي يجب اتباعها للنظر والفصل في المنازعات الادارية .

- القانون الادارى Droit Administratif وقانون الادارة العامة

الاهداف المشتركة عن طريق المجهودات الجماعية يستلزم وجود ادارة للقيام بعمليات التخطيط والتوجيه والتنظيم والرقابة لتحقيق الاهداف المشتركة للجماعة عامة أم خاصة . وما يهدف اليه الادارة العامة امر حتمي لتحقيق الاهداف العامة - كما سبق بيان ذلك في المقدمة - فان قانون الادارة العامة (القانون الادارى في مدلوله الواسع العام) «انظر الهوامش فيما بعد . .

فهو قانون موجود في كل الدول والنظم مهما اختلفت لاحتماية وجود الادارة العامة في كل الدول وكل النظم .

فقانون الادارة العامة موجود في الدول الاشتراكية، وموجود في الدول الرأسمالية، وقانون الادارة العامة موجود في النظام الانجلوسكسوني والنظام الاوروبي موجود في الجزائر وكل النظم والدول والجماعات العامة ذات التنظيم السياسي .

أما القانون الاداري في مفهومه الضيق وفي مدلوله الفني اى القانون الاداري وفقا للمدلول والمفهوم الفرنسي : فهو ذلك القانون الذى يشتمل على قواعد قانونية استثنائية وغير مألوفة في قواعد القانون العادى ، ومستقلة عن بقية فروع القانون ، والتي تختص بتنظيم النشاط الاداري ذى الطبيعة الاستثنائية ، نظرا لتأسيس هذا النشاط على أسس خاصة (نظرية المرفق العام ، نظرية السلطة العامة) .

أى أن القانون الاداري في مدلوله الضيق لا يشتمل على كل قواعد قانون الادارة العامة ، وانما يشتمل فقط على تلك القواعد القانونية الاستثنائية وغير المألوفة في قواعد الشريعة العامة ، لها طبيعتها الخاصة والمستقلة وخصائصها الذاتية ، هذه القواعد الاستثنائية التي تحكم وتنظم بعض جوانب النشاط الاداري (القرارات الادارية ، العقود الادارية ، العاملين العمامين ، الأموال العامة ، الضبط الاداري ، المسؤولية الادارية ، تنظيم القضاء الاداري) وتختلف اختلافا جذريا عن القواعد القانونية التي تحكم النشاط الخاص ومنازعات الأفراد .

فالقانون الاداري الفني الضيق لا يوجد في كل النظم وفي جميع الدول مثل قانون الادارة العامة ، وانما يوجد فقط في الدولة التي تأخذ بنظام الازدواج القضائي والازدواج القانوني ونظام الازدواج القضائي والازدواج القانوني يتحققان ويقومان اذا توفرا عنصران أساسيان هما :

1) وجود محاكم قضائية مستقلة تختص بالنظر والفصل في المنازعات الادارية ، ويجب ان تكون هذه الجماعات القضائية الادارية مستقلة عن محاكم القضاء العادى (محاكم الشريعة العامة) . وهنا يتحقق نظام الازدواج القضائي : حيث يوجد من جهة القضاء الاداري الذى يختص بالنظر والحكم في المنازعات الادارية ، وبينما تختص جهات القضاء العادى بالفصل والحكم في المنازعات الادارية ،

والحكم في الخصومات والمنازعات العادية المدنية والتجارية، ويستقل القضاء الإداري عن القضاء العادي استقلالاً عضوياً وظيفياً وموضوعياً، وعلى جميع مستويات ودرجات التقاضي (المحاكم الابتدائية، الاستئناف النقض)، فإذا كانت محكمة النقض الفرنسية مثلاً تقوم على رأس جهاز محاكم القضاء الإداري فإن مجلس الدولة الفرنسي يوجد كأعلى جهة قضائية بالنسبة لجهات القضاء الإداري (المحاكم الإدارية) .

(2) وجود قواعد ومبادئ قانونية خاصة واستثنائية وغير مألوفة في قواعد الشريعة العامة، تحكم وتنظم النشاط الإداري والمنازعات الإدارية بحيث تسمح للإدارة العامة باعتبارها أداة تحقيق الصالح العام وتحقيق الأهداف العامة في المجتمع - امتيازات وسلطات استثنائية ومناسبة في علاقاتهم، بحيث تجعل الإدارة العامة في مركز متميز واسمى في تعاملها من مستوى الأفراد والأشخاص والتعاملين معها، ومن أمثلة هذه الامتيازات والسلطات: امتياز التنفيذ المباشر، امتياز التنفيذ الجبري، السلطة التقديرية، نظرية الشروط الاستثنائية، وامتيازات السلطة العامة في أحوال الظروف الاستثنائية، وأحوال الضرورة، ... الخ .

كما يشتمل القانون الإداري على المبادئ والأحكام الاستثنائية غير المألوفة اللازمة لتحقيق التوازن والملاءمة بين فكرة امتيازات الإدارة العامة، وبين حقوق الأفراد وحررياتهم، ومقتضيات مبدأ المشروعية وسيادة القانون .

فهذا هو المدلول الخاص والضيق للقانون الإداري وهو المفهوم الفرنسي للقانون الإداري . فالقانون الإداري بهذا المفهوم هو قانون فرنسي النشأة والتأسيس والابتكار والاشراق في نظرياته ومبادئه وأحكامه .

فلا بد إذن من دراسة نشأة القانون الإداري بهذا المفهوم المخصوص :

- نشأة القانون الإداري وتطوره (44) ترتبط نشأة القانون الإداري في مفهومه الفرنسي
- أسباب ومراحل نشأة نظام ازدواج القضاء في فرنسا : هناك عدة عوامل وأسباب تاريخية، سياسية ودستورية، ومنطقية وعقلية، وعملية وواقعية قامت وتتابعت وتداخلت عبر التطور الزمني، وتضافرت في بعث وانثاق نظام الازدواج القضائي في النظام القضائي الفرنسي، ويمكن التمييز والتعرف على هذه العوامل من خلال دراسة كافة التطورات والمعطيات التي وقعت وأدت إلى وجود القضاء الإداري في فرنسا وهذه التطورات والمعطيات تتابعت

وتلاحقت وفقا للمراحل التالية :

أولا : مرحلة الفساد القضائي والفساد الإداري في فرنسا : سادت فترة ما قبل الثورة الفرنسية التي اندلعت عام 1789 ، فترة فساد الجهاز القضائي ((البرلمانات القضائية)) الجهاز الإداري عن طريق تدخل المحاكم القضائية ((البرلمانات القضائية)) في الشؤون الإدارية والاختصاصات الإدارية ، وعرقلة كل الإصلاحات الإدارية ، ففسدت الجهاز الإداري وشلت أعماله فتوقفت الآلة الإدارية الفرنسية في تلك الحقبة التاريخية عن السير المضطرب والمنتظم ، حيث تدخلت البرلمانات القضائية في الإدارة الملكية ، مستغلة ضعف الاهتمام من قبل الملك بالإدارة العامة حيث كان كل هم الحكم في تلك الحقبة منصب على كيف يحكم ويسيطر ، ولا يهمه كيفية إدارة وتسيير الشؤون العامة ، فقد كان حكما استبداديا مطلقا وديكتاتوريا وبوليسيا - كرد فعل لفرض نظام الاقطاع وامتيازات رجال الدين وتنزع نفوذهم الديني مع النفوذ السياسي والدسجوري فلم يهتم الحكم في هذه الفترة بالإدارة العامة وإصلاحاتها لانه كان منشغلا في فرض سيطرة الدولة على زمام الأمور لتخليص البلاد من فوضى الاقطاع ونفوذ رجال الدين ، وقد نشأت روح التذمر والسخط لدى الرأي العام الفرنسي وطلائعه ، وأخذ الفلاسفة يذكرون ويغذون هذا التذمر والسخط حتى خلقت روح الثورة وتبلورت إرادة التغيير في الرأي العام ضد النظام القائم (45)

ثانيا : مرحلة الثورة الفرنسية والتفسير الثوري لمبدأ الفصل بين السلطات :

ولما قامت الثورة الفرنسية عام 1789 ، كان الشوار معبئين ضد القضاء العادي ويحطون مع الرأي العام أسوأ الذكريات عن علاقة القضاء العادي ((البرلمانات القضائية)) بالإدارة العامة . فدفعتهم تلك الذكريات السيئة ، وتخوفهم من تدخل القضاء العادي في الإدارة من جديد وهم بصدد تطبيق مبادئ الثورة الفرنسية في مجال التنظيم الإداري الى تفسير مبدأ الفصل بين السلطات الذي قال به منتسكيو ، وكان مطبقا في ذلك الوقت في إنجلترا وأمريكا ، تفسيرا جامدا ومطلقا أدى الى فصل الإدارة العامة عن القضاء العادي ، حيث قرر رجال الثورة الفرنسية تطبيقا لتفسيرهم الخاص لمبدأ الفصل بين السلطات الى منع محاكم القضاء العادي من التعرض للأنشطة والأعمال الإدارية بأية صورة من صور التدخل ، وترتب عن ذلك تقرير مبدأ استقلال الإدارة العامة الفرنسية

استقلالاً مطلقاً عضوياً وموضوعياً عن القضاء العادى، وذلك بعد الغاء البرلمانات القضائية التي كانت في النظام القديم، ومنع جهات القضاء العادى التي جاء بها الإصلاح من التعرض للأنشطة والأعمال الإدارية .

فصدر قانون 16 - 24 أغسطس (أوت) 1790 الخاص بالتنظيم القضائي الجديد مقرراً في المادة 13 منه مبدأ الفصل بين الهيئات الإدارية والهيئات القضائية، حيث نصت المادة المذكورة على أن : ((الوظائف القضائية مستقلة وتبقى منفصلة عن الوظائف الإدارية . وعلى القضاة، والا كانوا مرتكبين لجريمة الخيانة العظمى - ألا يتعرضوا بأية وسيلة من الوسائل لأعمال الهيئات الإدارية)) .

وإذا كان هذا المبدأ يقرر عدم تدخل القضاء العادى في الشؤون الإدارية وعدم اختصاصه بالنظر والفصل في المنازعات والخصومات التي تنجم من جراء النشاط الإدارى، فإن ذلك يشير التساؤل عن كيفية محاكمة الإدارة العامة إذا خرجت عن مبدأ المشروعية واعتدلت على حقوق الأفراد وحرياتهم، وماهية الجهة القضائية التي ستراقب وتحاكم الإدارة العامة ؟ .

ثالثاً : مرحلة الإدارة العامة - هي الإدارة القضائية : أدى مبدأ الفصل بين الهيئات الإدارية القضائية الى عدم وجود جهة قضائية تختص بالرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة، والنظر والفصل في المنازعات الإدارية، فحتم ذلك ان تختص الإدارة العامة ذاتها بالنظر والفصل في المنازعات والخصومات التي تحرك ضد أعمالها غير المشروعية والضارة، فعلى الأفراد وأشخاص القانون الخاص بصفة عامة، إذا ما ترتبت على النشاط الإدارى أضراراً لهم، أن يلجأوا الى الجهات الإدارية المختصة عن طريق رفع تظلمات وطعون إدارية ولائحة أو رئاسية أو أمام لجان معينة، للبت والفصل في تظلماتهم ضد الإدارة العامة .

فعلى المتضررين من النشاط الإدارى ان يرفعوا شكواهم وتظلماتهم الى رؤساء الإدارات الإقليمية، والوزراء، والملك، ليفصلوا في شكواهم وطعونهم، ويحكموا، لهم في النزاع، أى ان في هذه المرحلة كانت الإدارة العامة هي إدارة عاملة وإدارة قاضية في ذات الوقت، أى انها الخصم والحكم (طرف في النزاع وقاضي هذا النزاع) .

وإذا كان رد الفعل القوي ضد التدخل المشمل والمعرقل للإدارة العامة والاصلاحات الادارية من طرف القضاء العادى ((البرلمانات القضائية)) في النظام القديم السابق لقيام الثورة الفرنسية قد جعل الرأى العام يتقبل في بداية الامر هذا الوضع الجديد : (نظام الادارة العامة - الادارة القضائية) فان هذا النظام قد بدأ يظهر وبدوم مع التطور امرا عجيبا ومخالفا للمنطق ، ان كيف يعقل أن يكون الخصم هو الحكم ، وكيف يعقل ان تكشف الادارة العامة عن اوجه عدم مشروعية اعمالها واخطائها للرأى العام الذى يراقبها باستمرار ويضغط عليها . كما الاحساس بأن الخصم والمدعى عليه هو الذى سيباشر وظيفة القاضي في الدعوى ، الشك الوارد في مدى ضمان حيادية وعدالة الادارة العامة في الحكم على نفسها ، يمنع الافراد المواطنين من الاقدام على مخاصمة الادارة العامة عن طريق التظلمات والطعون الادارية الامر الذى يؤدى الى ابطال وتوقيف أهم وسيلة من وسائل الرقابة على أعمال الادارة العامة .

انشاء مجلس الدولة ومجالس الأقاليم : أمام هذا الموقف العجيب لنظام الادارة القضائية : أدخلت اصلاحات وتعديلات لنظام الادارة القضائية ، وذلك ابتداء من السنة الثامنة لقيام الجمهورية الفرنسية الاولى حيث نص دستور هذه السنة الثامنة على مبدأ انشاء مجلس الدولة الفرنسي في العاصمة ، ثم أنشئت مجالس المديريات في الاقاليم المختلفة (46) وكانت وظيفة مجلس الدولة باعتباره هيئة استشارية تابعة للامبراطور ، تنحصر في تقديم المشورة ، الرأى والنصح للامبراطور في الشؤون القانونية والامور الادارية ، حيث كان هذا المجلس يعد مشروعات القوانين والوامر والمراسيم ليعرضها على رئيس الدولة ليصدرها بعد ذلك ، الاقتراحات ومشروعات اصلاحات والتعديلات في النظام الادارى الفرنسي ، وفي المجال المالي وذلك عن طريق لجان المجلس المتخصص : (لجنة التشريع ، اللجان الادارية ، لجان الشؤون المالية ، لجنة الشؤون الداخلية ، لجنة التجارة ، لجنة المنازعات .

وكان مجلس الدولة الفرنسي - عن طريق لجنة المنازعات - ينظر ويحدد الطعون والتظلمات والشكاوى التي يرفعها الأشخاص ضد الاعمال الادارية غير المشروعة ، والتي تسبب اضرارا لمصالحهم ، وكانت سلطة المجلس تنحصر في هذه المرحلة في فحص التظلمات والطعون وتقديم المشورة فقط بشأنها في صورة اعداد مشروع قرار ادارى الى رئيس الدولة ، ويصدر

رئيس الدولة بعد ذلك قرارا اداريا نهائيا ((في شكل مرسوم)) في النزاع . فسلطة ووظيفة المجلس في هذه المرحلة كانت وظيفة استشارية في النظر والفصل في المنازعات الادارية التي يحركها الافراد ، فلم تكن جهة قضائية تملك السلطة القضائية النهائية والباتة في النزاع واصدار الأحكام القضائية النهائية ، وانما كانت سلطة المجلس استشارية فقط ، وسلطة القضاء البات كانت محجوزة لرئيس الدولة . فالتطور الذي حصل هنا لم يؤد الى الغاء مرحلة الادارة العامة هي الادارة القاضية ، بل كان هذا التطور نوع من التعديـل والاصلاح الشكلي لنظام الادارة القاضية . (47)

ولكن مجلس الدولة الفرنسي بجزأته وبقوة جانبه البشري (موظفيه) ، قد استغل الفوضى الدستورية والسياسية ، ليحوز سلطة القضاء البات الفعلية ، حيث كانت مشروعات واقتراحات القرارات الحاسمة في الطعون والتظلمات التي يحركها الافراد ضد الادارة العامة فلما تعدل أو ترفض من جانب رئيس الدولة ، بل كانت كل آرائه واقتراحاته هي التي تصدر في النهاية في شكل قرارات ادارية نهائية من قبل رئيس الدولة ، فبدأت الضمانات الأكيدة لحماية حقوق الافراد وحررياتهم تتقرر في مشروعات القرارات والمراسيم التي يعبها مجلس الدولة ، وبدأت روح الاستقلال وروح الحياء والعدالة والجرأة والاقدام تتبلور في مجلس الدولة الفرنسي في نهاية هذه المرحلة .

ويعزو ذلك الى ان مجلس الدولة الفرنسي في نطاق اختصاصات وظيفته نحـص وبحث وتحليل المنازعات الادارية ، والاحتكاك المستمر والمضطرب بالاعتبارات والمقتضيات الفنية للعمل الاداري ، من جهة والتعرف والاطلاع الدائم على أوجه ومساوي الانحرافات والأخطاء الادارية في حق حقوق الافراد وحررياتهم . فضلا عن ازدياد قوة الرأي العام الليبرالي في مواجهة السلطات العامة ، جعل كل ذلك -بالاضافة الى نوعية التكوين لدى موظفي المجلس - جعل مجلس الدولة الفرنسي يخضع ويتأثر بالاعتبارات والمقتضيات الادارية الفنية من جهة ، ولاعتبارات ومقتضيات العدالة وحماية حقوق الافراد وحررياتهم من جهة أخرى ، أكثر من خضوعه وتأثره بالتوجيهات والاعتبارات السياسية والدستورية السائدة في تلك الحقبة التاريخية من تاريخ فرنسا .

رابعاً : مرحلة القضاء الإداري البات : انتهت مرحلة القضاء المحجز أو مرحلة الإدارة القاضية بصدور قانون 24 مايو 1872 الذي قرر رسمياً سلطة القضاء البات والنهائي لمجلس الدولة الفرنسي ، وأصبح جهة قضائية مستقلة عن الإدارة العامة ، يفصل ويبت بشكل نهائي في المنازعات الإدارية المرفوعة أمامه . ((يختص مجلس الدولة بشكل بات وسيادي في طعون مواد المنازعات الإدارية ، وفي طلبات الإلغاء لتجاوز السلطة)) (48) وبذلك قضى على نظام الإدارة القاضية ، وأنشئ القضاء الإداري كجهة قضائية منفصلة ومستقلة عن جهة الإدارة العامة ، ومستقلة عن القضاء العادي .

وأصبح قضاء مجلس الدولة ، ومجالس الأقاليم ((المحاكم الإدارية)) قضاء بات ونهائي في المنازعات الإدارية .

خامساً : مرحلة نظام ازدواج القضاء ، وازدواج القانون : أدت التطورات المختلفة والمتلاحقة منذ صدور قانون 16 - 24 أوت (أغسطس) 1790 إلى وجود نظام القضاء الإداري القائم بذاته والمستقل عضوياً وموضوعياً ووظيفياً عن القضاء العادي ، والمستقل والمنفصل عن الإدارة العامة ، هذا النظام القضائي الذي يتكون من مجلس الدولة الفرنسي كأعلى جهة قضاء إداري (جهة قضاء استئناف ونقض بالنسبة للمحاكم الإدارية في الأقاليم وفي المستعمرات الفرنسية في ذلك الوقت . (49))

وبذلك قام نظام ازدواج القضاء في فرنسا ، حيث يوجد نظام القضاء العادي الذي يتألف من كافة المحاكم العادية (محاكم الشريعة العامة) وتوجد على رأسها محكمة النقض الفرنسية . ويوجد نظام القضاء الإداري الذي يتألف من المحاكم الإدارية وعلى رأسها مجلس الدولة الفرنسي كجهة استئناف ونقض بالنسبة لأحكام المحاكم الإدارية .

وحسباً لمشكلات التنازع السلبي والتنازع الإيجابي في الاختصاص بين القضاء العادي والقضاء الإداري ، وفكاً وحلاً لاحتمال تناقض الأحكام بين هاتين الجهتين القضائيتين ، أنشئت وأسست محكمة التنازع الفرنسية ، لتفصل في مسائل التنازع السلبي أو الإيجابي في الاختصاص أو تناقض الأحكام بين محاكم القضاء العادي وجهات القضاء الإداري .

- نظام ازدواج القضاة : ونجم عن قيام نظام الازدواج القضائي ازدواج في القواعد القانونية. حيث يوجد قواعد القانون الخاص تحكم وتنظم النشاط والعلاقات الخاصة، وتطبق على المنازعات القضائية العادية أمام القضاء العادي، وقواعد القانون الإداري التي تحكم وتنظم النشاط الإداري وتطبق على المنازعات الإدارية التي يختص بها القضاء الإداري.

ذلك أنه عندما نشأ القضاء الإداري كجهاز قضائي مستقل ومنفصل عضواً ووظيفياً عن الإدارة العامة، ومستقل عن القضاء العادي ليفصل ويبت في القضايا والمنازعات الإدارية المرفوعة أمامه، فإن هذا القضاء الجديد لم يجد أمامه مجموعة قانونية تختص بتنظيم وحكم المنازعات الإدارية ذات الطبيعة الاستثنائية والمستقلة عن المنازعات العادية (منازعات القانون الخاص)، فاعتقدت له حرية خلق وإبتكار الحلول والاجتهادات الملائمة للمنازعات الإدارية المطروحة أمامه، بهدف تحقيق مرئى التوازن والتوافق بين مقتضيات المصلحة العامة وما يقتضيه من اعتبارات إدارية وفنية لصالح الوظيفة الإدارية، وبين اعتبارات حماية حقوق وحريات الأفراد وما يقتضيه من حتمية سيادة مبدأ المشروعية.

وقد نجح القضاء الإداري الفرنسي في هذه المهمة في المعادلة الصعبة نجاحاً كبيراً معترفاً به في العالم.

وهذا نشأ القانون الإداري في مفهومه الفرنسي أو في مدلوله الضيق، حيث استطاع القضاء الإداري الفرنسي أن ينشئ "نظرية القانون الإداري المستقلة عن قواعد القانون الخاص، والمتجاوبة مع حاجات الإدارة العامة وظروفها واعتباراتها، ونجح في ذات الوقت في إخضاع الإدارة العامة لرقابة القضاء الإداري احتراماً وحماية لمبدأ المشروعية الذي يحق الضمانة الفعالة لحماية حقوق وحريات الأفراد في مواجهة امتيازات السلطة المقررة للإدارة العامة.

فهكذا نشأ نظام الازدواج القضائي والازدواج القانوني في فرنسا، ثم تبنته دول أخرى (بلجيكا، مصر، إيطاليا، لبنان، اليونان، سويسرا) وطبق في الجزائر أثناء فترة الاحتلال. في مقابل نظام وحدة القضاء ووحدة القانون في الدول الانجلو - سكسونية، والنظم التي تأثرت به، وتقضي الحاجة الذهنية هنا الى بيان أسس ومبررات كل نظام من هذين النظامين، وبيان مكانة النظام القضائي والقانوني الجزائري بين هذين النظامين :

أولاً : أسس ومبررات نظام وحدة القضاء ووحدة القانون :

يقوم نظام وحدة القانون ووحدة القضاء السائد - كأصل عام - في الدول الانجلو - سكسونية ، والذي يجعل جميع المنازعات العادية (منازعات القانون الخاص) والمنازعات الادارية من اختصاص جهة قضاء واحدة ، وتطبق عليها قواعد قانونية واحدة (القانون الخاص) ، يقوم هذا النظام على الأسس والمبررات التالية :

1 - ان مبدأ سيادة القانون (سيادة مبدأ المشروعية) لا يتحقق ولا يحترم الا اذا خضع الجميع حكماً ومحكومين على السواء لقانون واحد ، ولرقابة قضاء واحد ، وان اخراج المنازعات الادارية من اختصاص القضاء العادي ، ومن نطاق القانون العادي ، وتخصيصها بقانون خاص ((القانون الاداري)) وقضاء خاص ((القضاء الاداري)) ليراعي ويسلم لها باضيازات وسلطات استثنائية خارقة للقانون العادي ، فهو اهدار وهدم لمبدأ سيادة القانون في الدولة .

2 - ان مبدأ المساواة التامة أمام القانون والقضاء يعني أن يحتم خضوع الجميع لاحكام ومبادئ وقواعد القانون العادي دون تمييز وتخصيص بعض أشخاص القانون بصفات ومراكز وأهداف وأوضاع (أشخاص القانون العام) تجعلهم يخرجون ويخرقون مبدأ المساواة التامة أمام القانون والقضاء العادي ، عن طريق منحهم قانون خاص بهم ((القانون الاداري)) وقضاء خاص ((القضاء الاداري)) يعترف ويجاري امتيازات وسلطات السلطة العامة الاستثنائية وغير المألوفة في القانون العادي الذي هو قانون المساواة بين أطرافه في الصفة والمراكز القانونية والغريبة عن القضاء العادي الذي هو مختص بحماية وتطبيق القانون العادي الذي يقوم على أساس مبدأ المساواة بين أطرافه وأشخاصه في الحقوق والصفة والمراكز القانونية .

3 - ان أقوى ضمانات وأنجع وسيلة لحماية حقوق الافراد وحررياتهم ضد انحرافات واعتداءات الادارة العامة باضيازاتها وسلطاتها الاستثنائية والقوية هذه الضمانة هي خضوع الادارة العامة الى جانب الافراد لرقابة قضاء واحد هو القضاء العادي ، الذي هو القضاء الاصيل لحماية حقوق وحرريات الافراد ، وحماية النظام القانوني السائد في الدولة . أما اخراج المنازعات الادارية من نطاق اختصاص القضاء العادي وانشاء قضاء اداري مستقل للنظر والفصل في هذه المنازعات وتطبيق قواعد قانونية غير قواعد القانون

الخاص فهو لا يضمن الحماية لهذه الحقوق ، خصوصا ان الادارة العامة تتمتع بامتيازات السلطة العامة، بل ان هذا الوضع لا يضمن الحماية الجدية لنظرية النظام القانوني السائد في الدولة، حيث يختل ويهتز مبدأ الرقابة على دستورية القوانين .

4 - ان نظام وحدة القضاء ووحدة القانون يحققان ميزة البساطة والوضوح والتنسيق في العمل القضائي، حيث لا يؤدي هذا النظام الى حدوث حالات تنازع الاختصاصات القضائية سلبيا أو ايجابيا، ولا يؤدي الى تعارض الأحكام القضائية، التي تحصل وتقع في ظل نظام الازدواج القضائي والازدواج القانوني (50)

ثانيا : أسس ومبررات نظام الازدواج القضائي والازدواج القانوني :

يقوم نظام ازدواج القضاء وازدواج القانون، الذي نشأ أصلا في فرنسا - كما سبق بيان ذلك - على عدة اعتبارات ومبررات تاريخية منطقية، وعطية، تفسرها يكون كالآتي :

1 - الاعتبارات والمبررات التاريخية : كان تعسف المحاكم القضائية (البرلمانات القضائية في النظام القديم، وتدخلها في الشؤون الادارية وعرقلتها وشل الوظيفة الادارية هو الذي أدى - كما سبق بيان ذلك - الى عدم الثقة في جهة القضاء العادي، وأدى الى تكوين عقدة الخوف من تعسف القضاء العادي في استعمال سلطاته واختصاصاته والتعدي والتدخل في شؤون الوظيفة الادارية وشلها وعرقلتها عن السير الحسن والمطرد، هذه العقدة التي أدت الى فصل الادارة العامة عن القضاء العادي بموجب المادة (13) من قانون 16 - 24 أوت (أغسطس) 1790، وتلاحقت التطورات والمعطيات التاريخية في مراحل متتابعة انتهت الى وجود نظام القضاء المزوج الذي أدى الى وجود نظام ازدواج القانون .

2 - الأساس والمبرر المنطقي : ان النشاط الاداري ((الاعمال والمنازعات الادارية)) نظرا لتأسيسها على أساس فكرة المرفق العام والعادي القانونية التي تحكم سير المرافق العامة (مبدأ حتمية حسن سير المرافق العامة بانتظام واطرار، ومبدأ قابلية المرافق العامة للتبدل والتغير بتبدل وتغير الظروف، ومبدأ المساواة في الانتفاع بخدمات أو سلع المرافق العامة)، كما أن تأسيس الوظيفة الادارية على أساس فكرة السلطة العامة، ومستند الادارة العامة الى امتيازات وسلطات استثنائية ومظاهر السلطة العامة في القيام بالوظيفة

الادارية لتحقيق المصلحة العامة هذه الامتيازات والسلطات الاستثنائية التي تحوزها الادارة العامة وتمارسها تجعل النشاط الادارى يختلف في طبيعته عن النشاط الخاص، فالنشاط الادارى يختلف عن النشاط الخاص من حيث الأجهزة والهيئات، ومن حيث الاهداف ومن حيث الأساليب والاجراءات التي يسير في ظلها النشاط، ويترتب عن ذلك أن تكون الادارة العامة في مركز قانوني متميز وأسمى من مراكز الافراد، فالادارة العامة ليست متساوية معهم في الصفة، وفي المراكز القانونية، وفي المصلحة، ومن ثم تحتم ان يكون لها قانون مخصص لها يلائم وينجم مع طبيعة نشاطها وأساليبها وامتيازاتها، وأهدافها هو القانون الادارى، ويجب أن تخضع لجهات القضاء الادارى المستقل لكي يستطيع بحكم تخصصه ان يراعي الاعتبارات الادارية والغنية والاجرائية اللازمة للوظيفة الادارية، بالإضافة الى مراعاة احترام حقوق الافراد وحرياتهم وحمايتهم، وحماية النظام القانوني القائم في الدولة (حماية مبدأ المشروعية) ولن يتحقق ذلك الا عن طريق نظام ازدواج القضاء والقانون، فلا يمكن ان تخضع الادارة العامة لذات القانون ولذات القضاء الذي يخضع له الافراد أى للقانون العادى والقضاء العادى، لان هذا القانون وهذا القضاء أقيما على أساس افتراض المساواة بين أشخاصه وأطرافه في الصفة والمركز القانوني، والمصلحة، وهذا الأساس ينهدم وينعدم اذا كانت الادارة العامة طرف في النزاع

3 - الأساس والاعتبار العملي : هذا الأساس والمبرر العملي حديث حل

محل الاعتبار التاريخي والاعتبار والمبرر المنطقي .

وينطلق هذا الأساس لنظام ازدواج القضاء والقانون من حيث أن وجود نظرية القانون الادارى، حيث أن نظرية القانون الادارى، كمنظرة مستقلة في قواعد ها، عن قواعد القانون العادى، حيث ان نظرية القانون الادارى ابتكرت قواعد ها وخلقت من قبل القضاء الادارى، وانبثقت من طبيعة النشاط الادارى وطبيعة الروابط والعلاقات القانونية العامة. لتراعي المقتضيات الادارية ومستلزماتها اللازمة لتحقيق المنفعة العامة، ولتحقيق التوازن والتوافق بين الاعتبارات والامتيازات الادارية وبين حماية حقوق وحريات الافراد، ووفقا لهذه الضوابط تكونت نظرية القانون الادارى المستقلة في أسسها ومبادئها وفي الموضوعات التي تنظمها وتعالجها : ((نظرية القرارات الادارية، نظرية العقود الادارية، نظرية المرافق العامة، نظرية الموظف العام، نظرية الأموال العامة،

نظرية الضبط الإداري، نظرية أو فكرة امتيازات السلطة الإدارية، نظرية المسؤولية الإدارية، نظرية دعوى تجاوز السلطة . . الخ)) .

إن المحاكم العادية (المدنية والتجارية) لا يمكن لها من حيث الكفاءة والمقدرة الفنية أن تستوعب وتهضم وتسيطر على أحكام ومبادئ وقواعد نظرية القانون الإداري، فهي ليست قادرة على تطبيقها كما يجب أن تطبق، لأن مبادئ وقواعد القانون الإداري مختلفة أساساً عن مبادئ وقواعد القانون الخاص التي يتخصص بتطبيقها القضاء العادي ومن ثم تحتم أن يوجد جهاز قضائي متخصص هو القضاء الإداري، لتطبيق نظريات وقواعد القانون الإداري على المنازعات الإدارية .، ومن ثم كان هذا الاعتبار أو الأساس العلمي لنظام ازدواج القانون والقضاة

مكانة النظام القضائي الجزائري بين نظام وحدة

القضاء والقانون ونظام ازدواج القضاء والقانون

قبل التعرض لبحث وتكييف النظام القضائي الجزائري، وتحديد مكانته ومركزه، ما بين النظامين العالميين المشهورين، نظام وحدة القضاء ووحدة القانون، ونظام ازدواج القضاء وازدواج القانون، يجب التعرض لنشأة وتطور القانون الإداري الجزائري لأن نشأة القانون الإداري في مفهومه الضيق والفني مرتبطاً ارتباطاً شديداً في وجوده وانعكاسه بفكرة وجود القضاء الإداري كجهاز قضائي منفصل ومستقل عن نظام القضاء العادي ومنفصل ومستقل عن الإدارة العامة العاملة من جهة أخرى .

الفصل الثاني

نشأة القانون الإداري في الجزائر

مرة أخرى يجب التأكيد هنا أنه لا يمكن

في اعتقادنا التساؤل والاستفهام عن تاريخ نشأة قانون الإدارة العامة في أية دولة من الدول أو في أية جماعة من الجماعات المنظمة الا ضمن التساؤل والاستفسار عن تاريخ ، نشأة وتطور هذه الدولة أو هذه الجماعات المنظمة ، وذات القول ينطبق ويطبق على صير قانون الإدارة العامة في الإدارة العامة الجزائرية ، ذلك أنه - كما سبق بيان ذلك - أن حقيقة مبدأ حتمية الإدارة العامة في الدولة أو في أية جماعة منظمة يؤدي إلى قيام حتمية وجود قانون الإدارة العامة في أية دولة وفي أية جماعة منظمة ذات كيان سياسي ، حيث أن قانون الإدارة العامة ، هو أداة إنشاء هذه الإدارة ، وأداة توصيفها وتنظيمها ، ووسيلة حكم وتنظيم نشاطها وتنظيم ما ينتج من آثار قانونية لنشاطها وعطياتها ، كما أن القانون هو أداة نهايتها في نهاية الأمر .

فما دامت الإدارة حتمية لاية دولة، ولاية، جماعة، منظمة، كأداة ووسيلة للقيام بالعمليات الإدارية اللازمة (التخطيط، التنظيم، التمويل، والرقابة) لتحقيق الاهداف العامة في الدولة، والاهداف المشتركة لاية جماعة منظمة معينة، فان قانون الإدارة العامة حتمي في كل دولة. الا قانون النسبية من حيث درجة الإدارة العامة باعتباره قانون وعلم اجتماعي، فالنسبية تلازم هذا القانون من حيث درجة تقدميته أو تخلفه ورجعيته، ومن حيث ضيق مجاله ونطاقه واتساعه وفقا للظروف والاعتبارات الايدولوجية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تسود الدولة .

فقد يكون قانون الإدارة العامة في شكل أعراف بالية وتعاليم دينية وقواعد اخلاقية مثالية، كما كان الحال السائد في نظم الحضارات القديمة، وقد يتشكل ويتكون قانون الإدارة العامة من مصادر رسمية عقلية ووضعية تضعها الاجهزة والسلطات المختصة في الدولة كما هو الوضع السائد في الإدارة الحديثة .

وقد يكون نطاق قانون الإدارة العامة شديد الضمور والضيق من حيث حجم قواعده، ومن حيث نطاق حجم الأنشطة والعمليات التي يحكمها وينظمها كما هو الحال السائد في الدولة الليبرالية - الحارسة، وقد يكون قانون الإدارة العامة شديد الاتساع والازدهار من حيث حجم قواعده واجراءاته ومن حيث حجم الأنشطة والعمليات التي يحكمها كما هو السائد في ظل الدولة المتدخلة بصفة عامة، وفي ظل الدولة الاشتراكية - المخططة على وجه التخصص. فقانون الإدارة العامة في الدولة الاشتراكية ذات التخطيط الشامل، والقائمة على أساس الملكية العامة لوسائل الانتاج في المجتمع، وعلى أساس النزعة الجماعية الشمولية، شديد الاتساع والكثرة في قواعده، ذلك أن الدولة الاشتراكية المخططة هي المسئولة عن كافة نواحي الحياة العامة في المجتمع، الفكرية، السياسية، الاقتصادية، والاجتماعية، أي هي المسئولة عن القيام بالعمليات العامة في المجتمع سواء كانت هذه العمليات سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية، اللازمة لتحقيق وتنفيذ السياسة العامة والاهداف العامة المقررة، وإذا كان نطاق وحجم السياسة العامة والاهداف في الدولة الاشتراكية شديد الاتساع والتنوع والاختلاف والكثرة والتفرع فان ذلك يؤدي بالضرورة وبالمطلق الى اتساع حجم الوظيفة الإدارية واتساع نطاق العمليات الإدارية، وبالتالي الى اتساع حجم النظام الإداري في الدولة الاشتراكية فنيا وماديا، وبشريا وقانونيا، فالنظام

الادارى الاشتراكي شديد الاتساع والتعدد والتنوع من حيث مرافقه ومؤسساته ومن حيث عماله، ومن حيث أساليبه الفنية وقواعده القانونية، فذلك يؤدي الى اتساع حجم قواعد قانون الادارة العامة من حيث حجم النشاط الذى يحكمه وينظمه ومن حيث حجم قواعده وأساليبه واجراءاته .

وقانون الادارة الجزائرية كان موجودا منذ وجود الدولة الجزائرية هذا الوجود الضارب أطنايه في أعماق التاريخ البعيد والعريق، واتخذ هذا القانون صورا مختلفة في مصادره وأأسسه ومبادئه ونطاقه - دفت وطبعت بطبيعة الظروف والاعتبارات التاريخية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية الملائمة والملازمة لكل مرحلة من المراحل والاحقاب التاريخية التي عبرتها الدولة الجزائرية بصفة عامة، والادارة العامة الجزائرية بصفة خاصة. وإذا كانت مادة تاريخ المؤسسات الجزائرية هي التي تتكفل ببيان حال وظروف الادارة العامة الجزائرية في أعماق التاريخ البعيد، فان الاهتمام هنا محكوم عليه ان ينصب على معالجة ودراية المعطيات والوقائع المعاصرة ((النظام الادارى الجزائرى)) أى قانون الادارة العامة للدولة الجزائرية الجديدة - الاشتراكية .

لقد سبق في المقدمة تقرير وتكييف الادارة العامة الجزائرية بأنها أداة عامة من حيث أهدافها ومبادئها، ونظم وأساليب ادارتها وتسييرها (51) .

وسبق تفسير ذلك بأن الفلسفة الاجتماعية الاشتراكية أدت الى تضخم واتساع حجم الاهداف العامة للسياسة العامة للدولة الجزائرية الاشتراكية، الأمر الذى أدى بالضرورة وبالمنطق الى اتساع حجم الهيكل والمناهج والمعطيات المختلفة المكونة للنظام الادارى الجزائرى، وأدى الى اتساع وتضخم نطاق وظائف النظام الادارى الجزائرى المسؤول والمختص بتطبيق وتنفيذ الاهداف والسياسة العامة للدولة الجزائرية .

فتعددت الاجهزة والوحدات الادارية في النظام الادارى الجزائرى وتنوعت (وحدات ادارية تقليدية ووحدات ادارية جديدة وحديثة، وحدات ادارية بحتة ووحدات ادارية اقتصادية واجتماعية) (المؤسسات الاقتصادية، والشركات الوطنية، والبدوايين، والمكاتب والجمعيات الوطنية، والمؤسسات الاشتراكية والتعاونيات) (52) .

وأدى ذلك إلى اتساع بل إلى تضخم قواعد قانون الإدارة العامة الجزائرية فتعددت مبادئ المنشئة لإدارات ومؤسسات إدارية اقتصادية، اجتماعية جديدة، وتعددت وتنوعت قواعد قانون الإدارة العامة بخصوص تنظيم وأحكام الأنشطة والعمليات الإدارية، كما تعددت قواعد قانون الإدارة العامة الجزائرية التي تعالج وتنظم أساليب إدارة وتسيير الإدارة العامة الجزائرية فتحوّلت الجريدة الرسمية الجزائرية إلى غداة تشريعية تغزّز باستمرار وبأطر قواعد قانونية جديدة تتعلق بالإدارة العامة الجزائرية في جانبها الستاتيكي (الثابت أي نظامها وفي جانبها الديناميكي) الحركي أي نشاطها . ويمكن إبراز بعض الأمثلة على سبيل التمثيل لا الحصر لمصادر قانون الإدارة العامة الجزائرية .

مصادر قانون الإدارة العامة الجزائرية

يقسم كتاب وفقه القانون الإداري مصادر قانون الإدارة العامة إلى المصادر الرسمية وهي تشمل على التشريع، العرف الإداري، القضاء الإداري، ومبادئ القانون العامة، والمصادر التفسيرية أو غير الرسمية وهي الفقه، والقضاء أصلاً (القضاء العادي) .

ونحن هنا نركز على مصادر قانون الإدارة العامة الجزائرية الرسمية وبصفة خاصة المصادر التشريعية، لأننا هنا نضرب في الأمثلة فقط ، ولأننا نعتقد أن أغلب مصادر قانون الإدارة العامة في الجزائر يجب أن تكون تشريعية أي محصورة في النصوص لامكانية تحقيق التنسيق والوضوح والتحديد في العمل الإداري، وحتى يمكن ترجمة الخطة العامة للدولة في عمليات إدارية واضحة ومنسجمة ومطابقة للخطة العامة للدولة تطبيقاً للمبدأ الإداري الاشتراكي ((مركزية التخطيط ولا مركزية التنفيذ)) .

فتدور مصادر قانون الإدارة العامة الجزائرية مع المصادر الرسمية التالية :

1 - الميثاق الوطني : قبل تحديد مكانة الميثاق الوطني بين مصادر قانون الإدارة العامة الجزائرية، لا بد من التعرّض إلى تكييف وتحديد طبيعة القيمة والقوة القانونية للميثاق الوطني، أي هل للميثاق الوطني طبيعة قانونية ملزمة في النظام القانوني الجزائي أم هو مجرد إطار أيديولوجي وثيقة فلسفية تحدد فلسفة العمل العام في الدولة .

- القوة والقيمة القانونية للميثاق الوطني : يعد الميثاق الوطني القوة القانونية في النظام القانوني للدولة الجزائرية وللعمل العام في المجتمع. فهو اذا من حيث المحتوى والمضمون يكف بأنه الاطار الايديولوجي للدولة الجزائرية وثيقة فلسفة الثورة الاشتراكية نسي النظام الجزائري. فانه من حيث القيمة والقوة القانونية يعد القاعدة القانونية العليا والاسمى في النظام القانوني للدولة الجزائرية أي أنه المصدر الاول الاعلى والاصل لمصادر مبدأ المشروعية في النظام الجزائري. فهو المصدر الاول والظم لجميع الوحدات والسلطات العامة في الدولة، السلطة التأسيسية، السلطة السياسية، السلطة التشريعية، السلطة التنفيذية السلطة القضائية.

ومن الناحية الموضوعية والوظيفية فان كافة أنواع العمل العام في الدولة يجب أن تكون منطبقة ومنسجمة على الأقل مع الميثاق الوطني ((العمل السياسي، العمل التشريعي، العمل القضائي، العمل التنفيذي))، يجب أن تكون هذه الاعمال غير مخالفة وغير متعارضة مع نصوص الميثاق الوطني بل يجب أن تكون هذه الأعمال قائمة على أساس وعلى سند من الميثاق الوطني⁽⁵³⁾ وتؤسس وتستند هذه الدرجة والقوة القانونية العليا والسامية للميثاق الوطني في النظام القانوني للدولة الجزائرية الى المصادر الآتية:

1 - درجة قوة مصدر الميثاق الوطني، درجة قوة وقيمة الارادة العامة للشعب، التي أصدرته وأقرته بارادتها العامة الحرة والسليمة، حيث صوت الشعب على الميثاق الوطني بالأغلبية المطلقة .

2 - النص القانوني التأسيسي : حيث نصت المادة الاولى من الامر رقم 76-57 المؤرخ في 5 جويلية (يوليو) 1976 المتضمن نشر الميثاق الوطني، مقررة : ((يسرى معمول الميثاق الوطني، الآتي نصه ابتداء من تاريخ نشره، وهو المصدر الاسمي لسياسة الامة وقوانين الدولة)) . وتأكدت هذه الحقيقة القانونية في المادة السادسة من الدستور الجزائري، التي تقرر : ((الميثاق الوطني هو المصدر الاساسي لسياسة الامة وقوانين الدولة، وهو المصدر الايديولوجي والسياسي المعتمد لمؤسسات الحزب والدولة على جميع المستويات. الميثاق الوطني مرجع أساسي ايضا لاى تأويل لأحكام الدستور)) .

3 - كما يستمد الميثاق الوطني مصدر درجة قوته وقيمته القانونية الاصلية والعلوية من مضمونه ومحتواه، انطلاقا من ان الميثاق الوطني هو الاطار الايديولوجي والوثقة العامة والشاملة " للسياسة العامة " و " الاستراتيجية العامة " للدولة الجزائرية.

الاشتراكية ، فما دام الميثاق الوطني هو الوثيقة التي تنهمن السياسة العامة للدولة الجزائرية ، فلا بد أن تكون كل الاعمال والتصرفات في الدولة الجزائرية خاضعة ومطابقة للميثاق الوطني حتى لا تخرج هذه الاعمال والتصرفات عن السياسة العامة السائدة في الدولة وحتى لا تنحرف أجهزة ومؤسسات الدولة عن الاستراتيجية العامة للثورة الاشتراكية الجزائرية .

فنظرا لطبيعة درجة قوة الميثاق الوطني القانونية ، يجب أن يكون الدستور مطابقا للميثاق الوطني أو مستندا على الاقل على مبادئ الميثاق الوطني ولا يجب أن تخرق النصوص والمبادئ والقواعد الدستورية نصوص وروح الميثاق الوطني والا كانت هذه النصوص الدستورية عديمة للشرعية الايدولوجية والاستراتيجية .

- وكذا القواعد العادية يجب أن تكون منطبقة ومنسجمة مع الميثاق الوطني بالإضافة الى حتمية دستورية هذه القوانين العادية ((التشريع)) ، ويؤكد ذلك الدستور الجزائري الجديد مقررًا : ((يستلهم المجلس الشعبي الوطني في نشاطه التشريعي ، مبادئ الميثاق الوطني ويطبقها (54) .

- وكذا العمل السياسي في الدولة الجزائرية ، يجب أن يتحرك في ظل مبادئ وتوجيهات وأهداف السياسة العامة المحددة في الميثاق الوطني (55)

- وكذا كل من العمل القضائي والعمل التنفيذي (الحكومي والاداري) يجب أن يكون خاضعا لنصوص ومبادئ وروح الميثاق الوطني .

وفيما يتعلق بتحديد دور ومكانة الميثاق الوطني كمصدر لقانون الادارة العامة الجزائرية ، فان الميثاق الوطني يحتوى ويتضمن على العديد من المبادئ والقواعد والأحكام التي تتعلق بالنظام الاداري الجزائري ، ونشاط هذا النظام وأساليبه الفنية والادارية والقانونية .

فقد تضمن الميثاق الوطني المبادئ الادارية التالية التي تعد قواعد قانونية ادارية ملزمة للجهات الادارية المختصة والمسؤولة : (56)

- 1 - مبدأ ديمقراطية الادارة ،
- 2 - مبدأ اللامركزية الادارية ،

* الهوامش انظر في آخر الجز . .

- 3 - مبدأ القيادة الجماعية ،
- 4 - مبدأ مركزية التخطيط ولا مركزية التنفيذ ،
- 5 - مبادئ* تحديد العلاقة بين الإدارة والحزب ،
- 6 - تحديد مبادئ* وأسس التسيير الاشتراكي للمؤسسات ،
- 7 - تحديد مبادئ* وأسس ونطاق الرقابة على أعمال الإدارة العامة. (57)

2 - الدستور كمصدر لقانون الإدارة العامة الجزائرية : يتضمن الدستور الجزائري الجديد مجموعة من القواعد والمبادئ* والاحكام القانونية الخاصة بالنظام الإداري الجزائري، والتي تجعل الدستور يشكل مصدرا من مصادر قانون الإدارة العامة الجزائرية .

أ - فيتضمن بعض المبادئ* والاحكام القانونية الدستورية، الخاصة بإدارة انشاء الاجهزة والمؤسسات الادارية، ان ينص الدستور الجزائري الجديد على أن لرئيس الجمهورية أن يدرر لوائح ادارية تنظيمية عامة تنشي* مرافق عامة ومؤسسات عامة ادارية واقتصادية واجتماعية. تضطلع بتحقيق الاهداف العامة والسياسة العامة المسائدة في الدولة (58)

ب - كما يتضمن الدستور بعض المبادئ* والاحكام القانونية المتعلقة ببيان أساليب الإدارة العامة الجزائرية، وكذا نجد الدستور الجزائري قد نص على حتمية الاساليب الغنية، والديمقراطية والاشتراكية للإدارة العامة الجزائرية، فقد أكد المبادئ* والاحكام القانونية والغنية، والديمقراطية الاشتراكية التي يجب أن تسود النظام الإداري الجزائري الجديد، ومن هذه المبادئ* والاحكام ما يأتي :

- 1 - مبدأ ديمقراطية الإدارة والتسيير (59)
- 2 - مبدأ مركزية التخطيط ولا مركزية التنفيذ (60)
- 3 - مبدأ نظام اللامركزية الادارية كأسلوب تنظيمي للإدارة العامة الجزائرية (61)
- 4 - مبدأ الديمقراطية المركزية : ((تتركز المؤسسات السياسية المنتخبة في جميع المستويات على مبدأ الجماعية في المداولة والاعلمية في القرار، والوحدة في التنفيذ . . .)) (62)

5 - تحديد الهوابط والمبادئ* التي تحكم العلاقة بين الحزب كجهاز سياسي مختص برسم السياسة العامة، والإدارة العامة كجهاز قانوني وفني وتنفيذي

مختص بتنفيذ السياسة والاهداف العامة . (63)

6 - مبدأ اشتراكية التسيير والادارة. (64)

جـ - كما يتضمن الدستور الجزائري - باعتباره مصدر من مصادر قانون الادارة العامة الجزائرية - قواعد ومبادئ عطية الرقابة على أعمال الادارة العامة الجزائرية ومن هذه المبادئ* الدستورية في هذا النطاق، مبادئ* تحديد أسس ونطاق الرقابة على أعمال الادارة العامة، وأساليب ووسائل وصور هذه الرقابة. (65)

فالدستور يعد مصدر من مصادر قانون الادارة العامة الجزائرية فيما يتضمنه من نصوص ومبادئ* تتعلق بالنظام الاداري الجزائري من الناحية الفنية والقانونية من حيث انشاء الادارة العامة أو أحكام نظام سيرها والرقابة على أعمالها .

3 - القانون ((التشريعي)) كمصدر من مصادر قانون الادارة العامة الجزائرية :

يلعب القانون في معناه ومدلوله الضيق ، دورا هاما في تنظيم وأحكام الادارة العامة الجزائرية في جانبها العضوي وفي جانبها الموضوعي الوظيفي . فالجريدة الرسمية الجزائرية تفرز باستمرار تشريعات وقوانين تتعلق بالنظام الاداري الجزائري . وأصبح قانون الادارة العامة الجزائرية غني بالقواعد القانونية الناعمة ، للنشاط الاداري وللادارة العامة الجزائرية والمنازعات الادارية ، ونضرب الامثلة بذكر بعض القوانين الهامة والاساسية المتعلقة بالادارة العامة الجزائرية التي منها :

1 - القانون الاساسي للتوظيف العامة ، الصادر بموجب الامر رقم 66 - 133 بتاريخ

2 جوان 1966 والمراسيم المكملة له .

2 - قانون التسيير الذاتي ، الصادر بموجب الامر رقم 68 - 653 بتاريخ 30

ديسمبر 1968 ، وكافة المراسيم المكملة له .

3 - القانون البلدي الصادر بموجب الامر رقم 67-24 بتاريخ 18 جانفي 1967 .

4 - قانون الولاية الصادر بموجب الامر رقم 69-38 بتاريخ 23 مايو 1969 .

5 - قانون الثورة الزراعية الصادر بموجب الامر رقم 71-73 بتاريخ 8 نوفمبر 1971 .

6 - قانون التسيير الاشتراكي للمؤسسات الصادر بموجب الامر رقم 71-74 بتاريخ

1971/11/16 .

- 7 - قانون المناقصات والعقود العامة ((الصفقات العامة)) الصادر بموجب الامر رقم 67 - 90 بتاريخ 17 جوان 1967 .
- 8 - قانون الجمعيات الصادر بموجب الامر رقم 71-79 بتاريخ 3 ديسمبر 1971 بموجب الامر رقم 72-21 بتاريخ 7 جوان 1972 .
- 9 - قانون الهيئة الوطنية للبحث العلمي الصادر بموجب الامر رقم 73-44 بتاريخ 25 جويلية (يوليو) 1973 .
- 10 - قانون الصحة العامة الصادر بموجب الامر رقم 76-79 بتاريخ 23 اكتوبر سنة 1976 .
- 11 - قانون نزع الملكية للمنفعة العامة الصادر بموجب الامر رقم 76-48 بتاريخ 25 مايو 1976 .
- 12 - قانون التنظيم الاداري لمدينة الجزائر العاصمة، الصادر بموجب الامر رقم 77 - 8 بتاريخ 9 فيفري 1977 .
- 13 - قانون الحكومة الصادر بموجب الامر رقم 65 - 182 بتاريخ 10 جويلية (يوليو) 1965 والمتضمن تأسيس الحكومة باعتبارها ادارة عامة مركزية في النظام الاداري الجزائري، ونحن الآن في عطية اعادة تشكيل الوزارات الجديدة ((الادارة العامة المركزية)) في ظل الميثاق الوطني والدستور الجديد .

هذه بعض الامثلة فقط عن دور القانون كمصدر من مصادر قانون الادارة

العامة أو القانون الاداري الجزائري في مفهومه الواسع .

4 - القرارات الادارية مصدر من مصادر القانون للادارة العامة الجزائرية :

تقوم القرارات الادارية بدور هام في تنظيم النشاط الاداري، حيث تعد القرارات الادارية التنظيمية مصدر من مصادر المشروعية الادارية، فالادارة العامة ليست ملزمة فقط بالقوانين الصادرة من السلطة التشريعية المختصة ((المجلس الوطني الشعبي)) ، بل هي ملزمة بالقرارات واللوائح الادارية الصادرة من الجهات الادارية المختصة .

فاللوائح الادارية العامة الصادرة من طرف رئيس الجمهورية بموجب سلطاته وظيفته التنظيمية المقررة له في الدستور مثل ((اللوائح التنظيمية)) (66) واللوائح النعوضية (67) ولوائح الضبط (68) ، ولوائح الظروف الاستثنائية (69) ، والقرارات الحزبية، وكافة القرارات الادارية الصادرة من السلطات الرئاسية بالمختصة في السلم

الادارى الجزائرى، تلزم وتنظم نشاط الادارات المرؤوسة . فالقرارات الادارية تكون مصدر هام من مصادر قانون الادارة العامة الجزائرية ((أو القانون الادارى الجزائرى في مدلوله الواسع)) .

5 - القضاء الادارى كمصدر من مصادر القانون الادارى الجزائرى :

لتحديد دور القضاء الادارى كمصدر من مصادر القانون الادارى في الجزائر، لابد من بيان وتحديد مسألة وجود أو عدم وجود نظام القضاء الادارى في مدلوله ومفهومه الفنى في الجزائر، ثم تحديد وبيان مكانة القضاء الادارى بين مصادر القانون الادارى الجزائرى .

أولا : مكانة النظام القضائى الجزائرى بين نظام وحدة القضاء ووحدة القانون ، ونظام ازدواج القضاء وازدواج القانون .

ان البحث في المسألة وجود أو عدم وجود نظام القضاء الادارى الجزائرى يتم ويتحقق عن طريق تكيف وتحليل النظام القضائى الجزائرى وتحديد مكانته ومركزه بين النظامين القضائيين العالميين (نظام وحدة القضاء ، ونظام ازدواج القضاء) ، أن تحديد ما اذا كانت الجزائر تأخذ بنظام وحدة القضاء ووحدة القانون أم تحقق وتطبق نظام ازدواج القضاء وازدواج القانون .

وللاجابة عن ذلك لابد من تحديد شروط ومقومات وخصائص نظام ازدواج القضاء (القضاء العادى ، والقضاء الادارى) ، فتكاد تنحصر شروط ومقومات نظام القضاء الادارى في الشروط والمقومات الآتية :

1) لكي يوجد نظام القضاء الادارى كمهمة ادارية قضائية قائمة ومستقلة ومنفصلة عن جهة الادارة العامة الخاصة، استقلالا شاملا وكاملا، بحيث لا تخضع وحدات ودرجات القضاء الادارى للسلطات الادارية في أى درجة من درجات السلم الادارى في الدولة، ولا ترتبط جهات القضاء الادارى بأى رابطة أو علاقة مع جهاز الادارة العامة (ضرورة انتقا رابطة السلطة الرئاسية، ورابطة العلاقة الوصائية بين الجهاز الادارى في الدولة وجهاز القضاء الادارى) .

ويجب ان يتأكد هذا الاستقلال في نصوص ومبادئ النظام القانوني السائد في الدولة وتقرير جملة مبادئ واجراءات تؤكد وتدعم هذا الاستقلال في مواجهة السلطات الادارية، بحيث لا تستطيع كل من جهة القضاء الادارى أو جهة الادارة العامة ان تحرك في مواجهة الاخرى امتيازات وسلطات ومظاهر السلطة الرئاسية او سلطة الوصاية الادارية .

وتأسيسا وتطبيقا لذلك لا تعد المجالس واللجان الادارية التأديبية محاكم قضائية أو جهة قضاء ادارى، ولا تعد قراراتها أحكاما قضائية قابلة للطعن فيها بالاستئناف أو بالنقض، بل تعد وتظل قرارات ادارية يجوز الطعن فيها أمام القضاء، وكذا التظلمات الادارية باختلاف أنواعها (التظلمات الولائية، التظلمات الرئاسية، والتظلمات أمام لجان خاصة مثل اللجان الادارية المتساوية الأعضاء) لاتعد هذه التظلمات الادارية طعون قضائية لانها لا ترفع الى جهات قضائية مستقلة ومنفصلة عن الادارة العامة. (70)

(2) استقلال وانفصال جهة القضاء الادارى عن جهة القضاء العادى في الدولة : ويتحقق هذا الاستقلال للقضاء الادارى عن نظام القضاء العادى في حالة انعدام وانتفاء أية صلة أو علاقة من علاقات وروابط السلطة الرئاسية او الوصائية بين جهة القضاء الادارى وجهة القضاء العادى، بحيث لا يعد اى منهما تابعا أو خاضعا له أو رئيسا أو مهيمن عليه في أى مستوى من مستويات التقاضي (مستوى القضاء الابتدائى، ومستوى قضاء الاستئناف، ومستوى قضاء النقض، ومستوى قضاء تنازع الاختصاص وتنازع الاحكام) . (71)

فلا يجب أن تكون جهات القضاء المختصة بالنظر والفصل في المنازعات الادارية مندمجة في نظام وحدة القضاء في صورة مجرد دائرة أو غرفة المنازعات والقضايا الادارية مثلا دوائر وأقسام المنازعات المدنية والتجارية، والمنازعات الجنائية والاحوال الشخصية ... الخ، بل يجب ان تكون جهات القضاء الادارى - مستقلة عن جهات القضاء العادى في جميع مراحل ودرجات التقاضي في نظام القضاء العادى ابتدائيا، استئنافيا ونقضا، ودرجة حل مشكلة تنازع الاختصاص وتنازع الاحكام) .

ونظام القضاء الادارى الفرنسى أوضح مثال يمكن ضربه هنا : حيث توجد المحاكم الادارية تعمل وتفصل في المنازعات الادارية ابتدائيا مستقلة عن القضاء العادى، ويطعن في أحكامها بالاستئناف والنقض أمام مجلس الدولة الفرنسى الموجود في باريس كجهة

قضا* ادارى مستقل عن محكمة النقض الفرنسية .

وتوجد محكمة التنازع الفرنسية كجهة قضائية مختصة بحل مسائل التنازع السلبي او الايجابي في الاختصاص او تنازع الاحكام بين جهة القضا* العادى ، وجهة القضا* الادارى . فاستقلال القضا* الادارى عن القضا* العادى في النظام الفرنسى قائم وظاهر في جميع مستويات ودرجات التقاضي . فاستقلال القضا* الادارى عن القضا* العادى يعني الامور التالية :

أولا : انتفا* اية رابطة أو علاقة قانونية رسمية من علاقات السلطة الرئاسية أو السلطة الوصائية بين النظامين القضائيين (القضا* الادارى والقضا* العادى) .

ثانيا : تحقق وجود الاستقلال والانفصال التام بين محاكم القضا* الادارى ومحاكم القضا* العادى في جميع مراحل ومستويات التقاضي (لدرجة الابتدائية ، الدرجة الاستئنائية ، درجة قضا* النقض ، ودرجة قضا* الفصل في التنازع في الاختصاص وتناقض الاحكام) ، فاذا ما خضعت أحكام واعمال المحاكم الادارية لجهات القضا* العادى في مرحلة من مراحل التقاضي كاستئناف أو النقض أو في مرحلة حل التنازع السلبي او الايجابي في الاختصاص وتعارض الاحكام بين المحاكم الادارية وجهات محاكم القضا* العادى ، فان مبدأ الاستقلال بين محاكم القضا* الادارى ومحاكم القضا* العادى ينهدم وينتفي بحيث نكون أمام وحدة نظام القضا* لانظام ازدواج القضا*

ثالثا : ويتحقق مبدأ استقلال القضا* الادارى عن القضا* العادى ، أى قيام نظام ازدواج القضا* ، عند ما ينتفي وينعدم التزام والزام قانوني لجهات القضا* الادارى بالرجوع أو التنفيذ بالاحكام و السوابق القضائية الصادرة من جهات القضا* العادى ، وعدم تقيد المحاكم الادارية بهذه الاحكام والسوابق القضائية عند النظر والفصل فسي المنازعات الادارية ، غير انه لا ينتفي ولا ينهدم مبدأ استقلالية وذاتية القضا* الادارى اذا ما رجع الى هذه الاحكام والسوابق القضائية بمحض ارادته وفي ظل سلطته التقديرية وحرية ، ليسترشد بها ويستعين بها في وضع الحلول القضائية اللازمة والملائمة للمنازعات والقضايا الادارية المعروضة والمرفوعة اليه .

وكذا ركون القضاء الإداري ورجوعه إلى أحكام ومبادئ القانون الخاص بمحض إرادته لا يتنافى مع مبدأ استقلال القضاء الإداري عن القضاء العادي، واستقلال القانون الإداري عن القانون الخاص .

رابعاً : ويؤكد استقلال نظام القضاء الإداري عن نظام القضاء العادي (أي نظام ازدواج القضاء) ويؤكد هذا الاستقلال اختلاف واستقلال أسس ومبادئ وأحكام الإجراءات المتبعة في تحريك الدعوى أو الخصومة الإدارية أمام القضاء الإداري عن مبادئ وأسس وأحكام الإجراءات المدنية التي تحرك في ظلها الدعوى أو الخصومة المدنية أو التجارية أو الجنائية فالأصل العام أن القضاء الإداري غير ملزم بالرجوع إلى قانون الإجراءات المدنية والتجارية إلا استثناء .

فهل تأخذ الجزائر بنظام وحدة القضاء أم تأخذ بنظام ازدواج القضاء (أي هل يوجد نظام القضاء الإداري في الجزائر ؟) .

لتكييف النظام القضائي الجزائري وتحديد مركزه ومكانته بين نظام الازدواجية القضائية ونظام الوحدة، يجب أن نميز بين مرحلتين، المرحلة الأولى : مرحلة الاحتلال الاستعماري للجزائر، والمرحلة الثانية هي مرحلة ما بعد استعادة السيادة الوطنية .

أولاً : النظام القضائي في الجزائر خلال فترة الاحتلال الاستعماري . لقد امتد وجود نظام القضاء الإداري الفرنسي إلى الجزائر خلال فترة الاحتلال والاستعمار الفرنسي للدولة الجزائرية، فهكذا عرف وطبق نظام القضاء الإداري الفرنسي في الجزائر بكل تطوراته المختلفة التي حلت به في موطنه الأم .

فكان النظام القضائي السائد في الجزائر خلال الحقبة التاريخية الاستعمارية هو النظام القضائي الفرنسي، فعرفت وطبقت الجزائر خلال هذه الفترة التاريخية نظام الازدواجية القضائية والقانونية الذي نشأ في فرنسا حسب التطورات السابق بيانها (72)

فنظام القضاء الإداري الفرنسي بنشأته وتطوراته وبأسسه المختلفة التي قام عليها، ونظامه القانوني واجتهاداته الابتكارية والخلاقة كان موجوداً ومطبقاً في الجزائر أثناء فترة الاحتلال . فكان يوجد بالجزائر خلال هذه الفترة نظام القضاء الإداري إلى جانب القضاء العادي، أي نظام ازدواج القضاء، وكان يوجد في الجزائر تبعاً لذلك نظرية

القانون الإداري في معناه الضيق الغني كنظرية قانونية استثنائية لها ذاتيتها واستقلالها عن نظرية القانون الخاص .

فقد أنشئت في الجزائر بموجب المرسوم الصادر في 30 سبتمبر 1953 المتضمن إعادة تنظيم جهة القضاء الإداري في فرنسا، أنشئت ثلاثة محاكم إدارية هي المحكمة الإدارية للجزائر العاصمة، والمحكمة الإدارية بوههران، والمحكمة الإدارية بقسنطينة. فكانت هذه المحاكم الإدارية الثلاث في الجزائر صاحبة الاختصاص والولاية العامة بالنظر والفصل في المنازعات والأقضية الإدارية، ويكون الطعن في أحكامها بالاستئناف والنقض أمام مجلس الدولة الفرنسي في باريس (73)، وكانت هذه المحاكم الإدارية تطبق أحكام ومبادئ وقواعد نظرية القانون الإداري الفرنسية على القضايا والمنازعات الإدارية المرفوعة إليها (74).

ثانيا : وضعية القضاء الإداري في الجزائر بعد استعادة السيادة الوطنية :

بعد الاستقلال واستعادة السيادة الوطنية، بدأ التنظيم القضائي في الجزائر يتخذ منحرجا واتجاها خاصا به، فاتخذ وضعها خاصا وتميزا بين النظامين العالمين المشهورين (نظام وحدة القضاء، ونظام ازدواج القضاء) . فقد بدأ النظام القضائي الجزائري منذ الاستقلال يتخذ خطوات منتظمة نحو نظام وحدة القضاء، ومبتعدا تدريجيا عن النظام القضائي الفرنسي (نظام ازدواج القضاء) .

فهكذا في مرحلة أولى - كمرحلة انتقالية - بقت المحاكم الإدارية الثلاث في الجزائر وقسنطينة ووههران، صاحبة الاختصاص العام في الفصل في القضايا والمنازعات الإدارية، ومطبقة في ذلك أحكام ومبادئ وقواعد نظرية القانون الإداري الفرنسي بالرغم من النقص الشديد في الأطارات البشرية (القضاة) المتخصصة نظريا وعمليا في القانون الإداري والمنازعات الإدارية .

وكانت أو خطوة هامة من خطوات القضاء على نظام القضاء الإداري في الجزائر - كجهاز قضائي مستقل ومنفصل انفصالا تاما عن جهاز القضاء العادي - تتمثل في صدور المرسوم رقم 63 - 261 الصادر بتاريخ 22 جويلية (يوليو) 1963 المتضمن إنشاء المحكمة العليا في الجزائر كمحكمة بالنسبة للقضاء العادي وبالنسبة للمحاكم الإدارية

الثلاث على حد سواء، ذلك من طريق الغرفة الادارية الموجودة بالمحكمة العليا كجهة نقض متخصصة في القضايا والمنازعات الادارية. فبانشاء المحكمة العليا هذه وحيت أول ضربة لنظام ازدي واجية القضاء والقانون في الجزائر، حيث ان القضاء الاداري (المحاكم الادارية بوهراڤ وقسنطينة والجزائر) لم يعد مستقلا عن القضاء العادي والاداري على كليا وتاما في جميع مراحل التقاضي، بل أصبحت المحاكم الثلاث المذكورة تخضع في أحكامها العليا باعتبارها محكمة النقض الوحيدة في الجزائر بالنسبة للقضاء العادي والاداري على حد سواء، وبذلك يفقد القضاء الاداري في الجزائر استقلاله في احدى مراحل التقاضي وهي مرحلة النقض، بذلك اقترب نظام ازدي واج القضاء الذي كان مطبقا في الجزائر من نظام وحدة القضاء .

وفي مرحلة ثانية - وهي المرحلة الحاسمة - اعتنقت الجزائر نظام وحدة القضاء، وقضي بصفة نهائية عن نظام ازدي واجية في القضاء والقانون الموروث عن النظام القضائي الفرنسي .

وتم أخذ الجزائر بنظام وحدة القضاء بموجب الامر رقم 65 - 278 الصادر ساريخ 16 نوفمبر 1965 والمتضمن التنظيم القضائي في الجزائر، حيث حسمت المادة الخامسة من هذا القانون مسألة اعتناق الجزائر لنظام وحدة القضاء مقررة في ذلك : ((ينقل الى المجالس القضائية اختصاصات المحاكم الادارية . . .)) . وتأكد نظام وحدة القضاء في النظام القضائي الجزائري بنصوص تشريعية متلاحقة .

فهكذا تحقق ادماج المحاكم الادارية الموروثة عن نظام القضاء الاداري الفرنسي في القضاء العادي في ظل التنظيم القضائي الجزائري المذكور، وحلا لمسألة النظر والعصل في القضايا والمنازعات الادارية المختلفة التي قد تتجم عن نشاط وأعمال الاجهزة والوحدات الادارية الجزائرية، أنشيء وتقرر أسلوب الغرفة الادارية داخل المجلس القضائي والمجلس القضائي الأعلى . فهكذا توجد غرف ادارية بالمجالس القضائية والمجالس القضائية العليا بكل من قسنطينة ووهراڤ والجزائر العاصمة، تختص بالنظر والفصل في الخصومات والمنازعات الادارية، ووجود هذه الغرف الادارية في النظام القضائي الجزائري لا يعطيها طبيعة وصفة المحاكم الادارية المتخصصة والمختصة بالمنازعات الادارية، ان هي مجرد غرفة داخل المجلس القضائي كمحكمة استئناف أصلا وأساسا، وداخل المجلس

القضائي الاعلى كمحكمة نقض واستئناف في بعض الحالات، (75) فالغرفة الادارية مجرد غرفة أو دائرة مثل بقية غرف المجلس القضائي والمجلس القضائي الاعلى (الغرفة المدنية، الغرفة الجنائية، غرفة الاتهام، وغرفة الاحداث بالمجلس القضائي، والغرفة الاجتماعية وغرفة القانون الخاص بالمجلس القضائي الاعلى). فالغرفة الادارية غير المستقلة وغير المنفصلة عن نظام القضاء العادي وغير المتخصصة بشريا لاتكون ولا تشكل نظام القضاء الاداري القائم على عدة أسس ومقومات لابد من وجودها وتوفيرها حتى تكون أمام وجود قضاء اداري.

لتختص الغرفة الادارية بالمجلس القضائي بوهران وقسنطينة والجزائر بالفصل في القضايا والمنازعات الادارية كمكملة أول درجة أصلا وأساسا (76)، والغرفة الادارية كمكملة ثانية، درجة أصلا وأساسا على مستوى المجلس القضائي الأعلى : ((تختص الغرفة الادارية كذلك بالفصل في الاستئناف المرفوع ضد الأحكام الابتدائية الصادرة من المحاكم القضائية في المسائل الادارية ما لم تنص القوانين والقرارات على خلاف ذلك. . .)) (77) كما تختص الغرفة الادارية كأول وآخر درجة في المنازعات والخصومات المتعلقة بالقرارات الادارية وذلك على مستوى المجلس القضائي الاعلى.

فالمجلس القضائي والمجلس القضائي الأعلى هما المختصان - عن طريق الغرفة الادارية بكل منهما بالنظر والفصل في المنازعات الادارية، بالإضافة الى اختصاص هذين المجلسين بالنظر والفصل في المنازعات والخصومات المدنية والتجارية والجنائية والاجتماعية عن طريق الغرف المدنية والتجارية والجنائية والاجتماعية وغرفة الاتهام .

واضح جدا أن الجزائر لا تعرف الآن نظام ازدواجية القضاء، أي لا يوجد بها نظام القضاء الاداري كجهاز قضائي مستقل ومنفصل عن القضاء العادي، فالجزائر تأخذ بنظام وحدة القضاء، ولكن الجزائر لاتأخذ بنظام وحدة القضاء ووحدة القانون الجامد والمطلق المطبق في الدول التي اشتهرت بهذا النظام (الدول الانجلو سكسونية) بل تأخذ الجزائر بنظام وحدة القضاء ووحدة القانون العرن، ذلك أن وجود أسلوب ونظام الغرفة الادارية بالمجلس القضائي والمجلس القضائي الأعلى لتختص بخصومات ومنازعات الادارة العامة الجزائرية يلطف ويخفف من قسوة وجمود ولا منطقية نظام وحدة القضاء والقانون

ثانيا : مكانة القانون الادارى في مفهومه الضيق والفتي في الجزائر :

بعد أن تم التأكد من أن النظام القضائي الجزائري يأخذ بنظام وحدة القضاء عكس النظام القضائي الفرنسي الذى يأخذ بنظام ازدواجية القضاء والقانون مازال التساؤل قائما حول مكانة القانون الادارى في مدلوله الفنى أو الضيق في الجزائر، وبعبارة أخرى هل يشكل القضاء مصدرا من مصادر قانون الادارة العامة الجزائرية أم لا ؟ (78) .

ان القانون الادارى في مدلوله ومفهومه الضيق والفنى (المفهوم الفرنسي) يقتصر على تلك القواعد القانونية الاستثنائية وغير المألوفة في نطاق القانون الخاص، والتي تمتاز بسميات وخصائص ذاتية نظرا لتأسيسها على فكرة السلطة العامة، ولا تصال بها وارتباطها بالمبادئ القانونية التي تحكم نظرية المرافق العامة (مبدأ حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد ، ومبدأ قابلية المرافق العامة في الدولة للتبدل والتطور بتغيير وتبدل الظروف، ومبدأ مساواة جميع المواطنين في الدولة أمام نظام وخدمات المرافق العامة) ، هذه القواعد القانونية تكون نظرية القانون الادارى الذى يحكم وينظم الادارة العامة ونشاطها ومنازعاتها، ويختص بتطبيقه القضاء الادارى المنفصل والمستقل عن القضاء العادى

فنظرية القانون الادارى في مدلوله الفنى الضيق لا توجد في الدولة الا اذا حذفت وتوفرت لها مقومات وشروط معينة، والشروط والمقومات التي يشترطها الفقه حتى يمكن التقرير والقول بوجود نظرية القانون الادارى في مدلوله ومفهومه الضيق (المفهوم الفرنسي) هي :

أولا : أن تكون القواعد القانونية المتعلقة بحكم وتنظيم النشاط الادارى ، قواعد مانوية استثنائية (خارقة) متميزة وغير مألوفة في مجال القانون الخاص أصيلة ومستقلة من قواعد القانون الخاص، بحيث تكون هذه القواعد القانونية، المنظمة للنشاط الادارى وأساليبه وآثاره قائمة على أساس عدم التساوى والتكافؤ في الصفة والمركز القانوني ، والمصلحة، بل تجعل الادارة العامة في مركز أعلى وأسمى من مركز الافراد ، وذلك عن طريق منح هذه القواعد القانونية لها امتيازات السلطة العامة ومظاهرها وأساليبها من أجل يمكن الادارة العامة من تحقيق المصلحة العامة بانتظام وباستمرار، وعلى أحسن وجه .

ثانياً : أن تكون وتؤلف هذه القواعد القانونية المتعلقة بحكم الإدارة العامة وتنظيم نشاطها (نظاماً قانونياً) ونظرية قانونية كاملة وشاملة ومتناسقة البناء لها فلسفتها وأسسها الخاصة وخصائصها الذاتية والاصيلة، ولها أحكامها ومبادئها ونظرياتها المتميزة والمختلفة اختلافاً جوهرياً عن مبادئ وأحكام ونظريات القانون الخاص (79)

أما أن توجد مجموعة من القواعد القانونية الإدارية الاستثنائية بصورة متفرقة ومشتتة ومبعثرة بحيث لا تكون نظرية قانونية متكاملة ومتناسكة في أساسها ومبادئها وخصائصها وأحكامها ونظرياتها وأهدافها . فإن ذلك لا يكون ولا يشكل الدليل على وجود نظرية القانون الإداري في مدلوله الفني والضيقي ، وإنما ذلك يكون وبشكل مجرد استثناءات فقط لنظرية القانون الخاص، التي تسود وتنظم العلاقات القانونية في الدولة دون وجود نظرية القانون الإداري إلى جانبها لتقاسمها على وجه الاستقلال تنظيم الموضوعات المتشابهة والمشاركة (نظرية العقود ، نظرية المسؤولية ، نظرية الأموال ، نظرية العمال) .

ثالثاً : وجود قضاء إداري مستقل عن جهاز القضاء العادي لكي يطبق قواعد القانون الإداري على المنازعات والقضايا الإدارية . فأغلب فقه القانون الإداري يقرر حتمية وضرورة الربط والتلازم بين وجود نظرية القانون الإداري في مفهومه الفني الضيق ، وبين وجود نظام القضاء الإداري أي نظام ازدواج القضاء (القضاء الإداري والقضاء العادي) فازدواج القانون يؤدي إلى ازدواج القضاء والعكس صحيح .

وتفسير ذلك يعود إلى القانون الإداري باعتباره مجموعة من القواعد القانونية الاستثنائية وغير العادية وغير المألوفة في نطاق القانون الخاص، التي تختلف عنه اختلافاً جوهرياً وحقيقياً نظراً لانطباقها بطابع فكرة السلطة العامة ولا ارتباطها واتصالها بفكرة العرف العام ، الأمر الذي يجعل هذه القواعد القانونية الإدارية المتضمنة لمظاهر وأساليب السلطة العامة وامتيازاتها المختلفة يجعل هذه القواعد القانونية الإدارية غريبة عن القضاء العادي الذي هو قضاء تفسير وتطبيق قواعد القانون الخاص القائمة على أساس مبدأ المساواة بين أطرافه في الصفة والمركز القانونية والمصلحة ، والقائم على أساس مبدأ سلطان الإرادة ، فهذا القضاء العادي المتشعب بفلسفة وروح القانون الخاص لا يمكنه أن يهضم ويتفهم فسلطة وروح القانون الإداري القائم على أساس السلطة العامة وعلى أساس فكرة المرافق العامة .

كما أنه إذا كانت قواعد القانون الخاص قواعد مجموعة ومقننة في مجموعة واحدة تضمن كل أسس ومبادئ وأحكام ونظريات القانون الخاص (المجموعة المدنية ، والمجموعة التجارية) ، فإن القانون الإداري هو قانون غير مكتوب ومقنن في مجموعة واحدة تجمع نشاط مبادئه وأحكامه ونظرياته بل هو - بالرغم من وجود التقنيات الجزئية - قانون غير مقنن في مجموعة واحدة الأمر الذي يحتم ويلحزم وجود القضاء الإداري المتخصص في الشؤون الإدارية وفي العلوم الإدارية ومختص بتطبيق القانون الإداري وبالفصل والنظر في المنازعات الإدارية حتى يستلهم ويبتكر ويستنبط الحلول والنظريات والمبادئ القانونية التي تلام طبيعة أهداف ونشاط السلطة الإدارية والاساليب والامتيازات التي تحوزها وتمارسها من أجل تحقيق المصلحة العامة .

فالقضاء الإداري المتخصص والمختص بتطبيق القانون الإداري هو الكفيل بابتكار النظريات والقواعد القانونية التي تنسجم مع طبيعة النشاط العام وروابط القانون الإداري ، وهو الكفيل والقادر على خلق المبادئ والأحكام التي تحقق مركز التوازن بين امتيازات ومقتضيات الإدارة العامة وبين ضرورة تحقيق الحماية لحقوق وحريات الأفراد .

فانعدام وجود قضاء إداري متخصص في المنازعات الإدارية وفي تطبيق القانون الإداري ، يجعل نظرية القانون الإداري تصاب بالجمود عن التطور وملاحقة التطورات والمعطيات الإدارية المتجددة والمتلاحقة أولاً ، ويجعل هذه النظرية تتهدم وتفقد بنائها واستقلالها وذاتيتها ، حيث أن القضاء الإداري - باعتباره قضاء ابتكاري وانشائي بالدرجة الأولى - هو المصدر الأساسي لمبادئ ونظريات وأحكام القانون الإداري ، فهو الذي يحدد بناء نظرية القانون الإداري ، ومن ثم فلا وجود لنظرية القانون الإداري في مفهومه ومدلوله الفني الضيق إلا بوجود نظام القضاء الإداري .

فهذه هي مقومات وشروط نظرية القانون الإداري في مدلوله الفني (المدلول الفرنسي) ، فهل توجد نظرية القانون الإداري بهذا المفهوم في النظام الجزائري الذي يأخذ الآن بنظام وحدة القضاء ؟ .

إن نظرية القانون الإداري التقليدية - باعتبارها نظرية لها أساسها الواضح ، وملخصها الخاصة ، وخصائصها الأصلية ، والمستقلة عن فلسفة وروح القانون الخاص لا يمكن القول والتقرير بوجودها في النظام الجزائري ، ذلك أن الجزائر لا تأخذ بنظام القضاء

الادارى كجهة قضا مستقلة ومنفصلة عن القضا العادى لتخصص وتختص وخلق واشـرا القانون الادارى وتطبيقه على المنازعات الادارية ذات الطبيعة الاستثنائية ومسألة وجود القضا الادارى هي شرط ومقوم من مقومات وجود نظرية القانون الادارية التقليدية البرجوازية، كما أن النظام الجزائرى نظرا للأسس الفلسفية والمذهبية التي يقوم عليها بصفة عامة وأسس الادارة العامة الجزائرية بصفة خاصة، يجعل نظرية القانون الادارى التقليدية تهتز في وجودها وفي أسسها وفلسفتها وخصائصها ونطاقها، فنظرية القانون الادارى الفرنسية التقليدية لا توجد في الجزائر كنظرية لانعدام أسس وأسباب وشروط وجودها.

فقد ظهرت في النظام الادارى الجزائرى فكرة الادارة العامة الاقتصادية بشكل كبير وواسع، ونجم عن ذلك ظهور نظرية القانون الادارى الاقتصادي التي تتعلق وتتصل بحكم وتنظيم الادارة العامة الاقتصادية ونشاطها ومنازعاتها، ولا شك في أن ظهور ووجود نظرية القانون الادارى الاقتصادي على نطاق واسع قد هزّ وهدم نظرية القانون الادارى التقليدية في أسسها وفلسفتها، فلا يمكن اذن القول بوجود نظرية القانون الادارى التقليدية البرجوازية الليبرالية - الفرنسية في النظام الجزائري الاشتراكي وبالرغم من كل ذلك فانه يمكن التقرير بانه توجد في النظام الادارى الجزائرى قواعد القانون الادارى في مفهومه الضيق الفني - كقواعد قانونية استثنائية وغير مألوفة في مجال قواعد القانون الخاص، والمستقلة استقلالاً جوهرياً وأصيلاً كقواعد متفرقة ومشتتة لا كنظرية قانونية - حيث يوجد العديد من القواعد والنظريات القانونية الاستثنائية التي تحكم وتنظم أنشطة أعمال الادارة العامة الجزائرية وتنظم منازعاتها مثل نظرية القرارات الادارية، وامتيار التنفيذ المباشر، ونظرية الشروط الاستثنائية وغير المألوفة المتصلة بالعقود الادارية، وامتيار التنفيذ الجبرى، وامتيار نزع الملكية للمنفعة العامة، ونظرية المسؤولية الادارية، ونظرية دعوى تجاوز السلطة .

فتوجد في الجزائر قواعد القانون الادارى في مفهومه الضيق والفني بالاضافة الى قواعد القانون الادارى في مفهومه العام (قانون الادارة) .
ترجع أسباب وجود العديد من نظريات وقواعد القانون الادارى في المفهوم الضيق (المفهوم الفرنسى) الى الصلة التاريخية التي كانت موجودة مع النظام القضائى والقانونى

الفرنسي ، فقد ورث النظام الجزائري نظريات وأحكام ومبادئ* نظرية القانون الإداري الفرنسي ، وساعد على استمراره وبقائه* وجود قواعد القانون الإداري الموروثة عن النظرية التقليدية الفرنسية العوامل التالية :

1 - أن المشرع الجزائري قد تبني بعض نظريات وأفكار نظرية القانون الإداري الفرنسي وقتئذها في صلب بعض النصوص التشريعية ، فنجد مثلا أن المشرع الجزائري في مجال المسؤولية الإدارية قد تبني نظرية المخاطر كأساس لمسؤولية الإدارة العامة الجزائرية (80) واعتنق تشريعيا فكرة التفرقة بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي أو المصلحي ، (81) ونظرية الدعوى الموازية ، (82) ونظرية الاموال العامة ، ونظرية الشروط الاستثنائية المتعلقة بالعقود الإدارية ، ونظرية دعوى تجاوز السلطة . . . الى غير ذلك من الأمثلة عن نظريات وأحكام القانون الإداري ، التي ابتكرها وخلقها القضاء الإداري في نطاق نظرية القانون الإداري الفرنسي وتبنّاها المشرع الجزائري في نصوص قانونية مازالت سارية وناظفة .

2 - كما ساعد على وجود نظريات ومبادئ* وأحكام القانون الإداري التقليدي واستمرارهما في النظام الجزائري تلك العرونة الظاهرة والواضحة لنظام وحدة القضاء* في النظام الجزائري ، حيث أوجد المشرع الجزائري في نطاق نظام وحدة القضاء* ((بكرة الغرفة الإدارية)) التي تختص بالنظر والفصل في القضايا والمنازعات الإدارية وتطبق في ذلك قواعد ومبادئ* ونظريات القانون الإداري التقليدي الفرنسي ، فما زالت الغرفة الإدارية بالمجالس القضائية تطبق تطبيقات ونظريات القضاء* الإداري الفرنسي ، على المنازعات الإدارية العامة الجزائرية المعروضة عليها ، وذلك مالم يوجد نص شرعي جزائري ينظم وتحسم على أساسه القضية المطروحة (83) .

3 - كما ساعد على استمرار تأثير النظام القضائي والقانوني الجزائري بالنظرية التقليدية للقانون الإداري الفرنسي طبيعة العقلية القانونية التقليدية الليبرالية المسيطرة على رجال القانون في الجزائر وعلى جميع مستويات العمل القانوني في الدولة الجزائرية ، وذلك نظرا للسيطرة والتأثير الواضح لفكر وفلسفة النظام القانوني للدولة الجزائرية الاشتراكية عن فلسفة وأسس المدرسة القانونية البرجوازية - الليبرالية . (84)

* انظر الهوامش فيما بعد . . .

الا أن نظام الغرفة الادارية في اطار وحدة القضاء أى في نطاق انعدام وجود نظام القضاء الادارى كجهاز قضائي مستقل ومنفصل عن القضاء العادى ، لا يؤهل هذه الغرفة في مختلف مستوياتها لخلق وابتكار الحلول والعبادى والقواعد القانونية الادارية اللازمة لتنظيم أعمال ومنازعات الادارة العامة الجزائرية ، نظرا لانعدام انفصال الغرفة الادارية عن القضاء العادى الذى هو قضاء تفسيرى وتطبيقي وليس قضاء انشائي وابتكارى مثل القضاء الادارى ، ولانعدام نظام وأسلوب التخصص في العلوم الادارية والاحاطة بالمسائل والمشاكل والمقتضيات الادارية العملية الواقعية المتجددة والمتطورة باستمرار من طرف القضاة الذين يتعرضون للنظر والفصل في المنازعات وقضايا الادارة العامة الجزائرية عن طريق الغرفة الادارية ، فالقاضي المدني والتجارى وقاضي الأحوال الشخصية هو الذى ينظر المنازعات الادارية عن طريق الغرفة الادارية ، فالقاضي المدني نظرا لتشبعه بفلسفة وروح القانون الخاص غير متفهم لفلسفة وروح وأسس نظرية القانون الادارى وليس ملم بالمسائل والتطورات والخبائيا المعقدة بالسلطة الادارية ومقتضياتها ، لانه غير متصل ومحدث بها واقعيا ، ولذلك فهو عاجز موضوعيا على أن يتحول الى قاضي مجتهد ومبتكر لعبادى ونظريات وقواعد متجددة لتنظيم العمل الادارى ومنازعات الادارة العامة ، فضلا عن تحليه بروح عبادة النصوص التشريعية .

فالقضاء الادارى لا يشكل مصدرا أصيلا لقواعد القانون الادارى الجزائرى الوضعي الراهن ، ولكن بالرغم من ذلك فان القانون الادارى بمفهومه الفني الضيق وبمفهومه العام الواسع موجود في النظام الجزائرى والقانون الادارى الجزائرى شديد التوسع من حيث مضمون قواعده ومن حيث حجم النشاط الذى يحكمه تأسيسا على الأسس المذهبية للادارة العامة الجزائرية الحديثة .

الفصل الثالث

خصائص القانون الإداري

للقانون الإداري مجموعة من الخصائص والمميزات الفنية الذاتية تبرز وجوده كقانون له كيانه المميز والمستقل عن بقية فروع النظام القانوني في الدولة، ويصفه جامعة استقلاله عن نظرية القانون الخاص .

ومن أهم خصائص القانون الإداري ما يلي :

1 - القانون الإداري قانون حديث : ان القانون الإداري في مفهومه الفني المتيقن هو قانون حديث النشأة كنظرية قانونية لها أصولها وأسسها ونطاقها . فإذا كانت أسس وأحكام القانون الخاص ضاربة جذورها في أعماق التاريخ البعيد فان القانون الإداري لم ينشأ - كقانون له أسسه وخصائصه ومصادره واستقلاله الا في منتصف القرن التاسع عشر ولتكتمل تناسق بنائه في القرن العشرين .

ذلك أن نظرية القانون الإداري في مفهومها الفني الضيق له تنشأ الا بنشأة

القضاء الإداري الذي تحقق وجوده كقضاء بات ونهائي في أحكامه في عام 1872 .

2 - القانون الإداري قانون فيرمقن : القانون الإداري قانون غير مقنن في مجموعة واحدة جامعة شاملة لأصوله وأسس وأشخاص وقواعده وإجراءاته مثل مجموعة القانون المدني ، ومجموعة القانون الجنائي ، ومجموعة القانون التجاري ، ومجموعة قانون الأحوال الشخصية .

فأحكام ومبادئ القانون الإداري لم تكيّف وتقنن في مجموعة واحدة ، فنجد مثلا أن أحكام نظرية الاعمال الإدارية (القرارات الإدارية والعقود الإدارية) والأشخاص الإدارية والمسؤولية الإدارية لم تجمع وتقنن في مجموعة واحدة .

الا أن عدم تقنين القانون الإداري في مجموعة واحدة جامعة متناسقة لا ينفي وجود التقنين الجزئي لبعض موضوعات وقواعد القانون الإداري ، حيث توجد ببعض المهنات الجزائية المتفرقة والمتناثرة لموضوعات وقواعد القانون الإداري مثل قانون الوظيفة العامة ، وقوانين الوحدات والأشخاص الإدارية المركزية والوحدات الإدارية المركزية ، قانون الولاية ، قانون البلدية ، قانون المؤسسات الاشتراكية ، وقوانين الشركات

والدواوين الوطنية) .

وقانون نزع الملكية للمنفعة العامة، وقانون الصحة العامة، وقانون الصفقات العمومية، إلا أن القانون الإداري يظل قانون غير مقنن في مجملته في مجموعة واحدة .
أسباب عدم تقنين القانون الإداري :

ترجع أسباب عدم تقنين القانون الإداري في مجموعة واحدة إلى الأسباب التالية :

(1) أن القانون الإداري نشأ وتطور تدريجيا وما زال يتطور بانتظام،
(2) أن ميزة وخاصة القانون الإداري باعتباره قانون متطور، نظرا لكونه قانون الإدارة العامة التي هي متطورة في نظمها وفي حجمها ونشاطها وفي أهدافها بتطور الظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية والفكرية في الدولة . فمن خاصة الإدارة العامة تبوؤها أو ايكولوجيتها، حيث أنها ذات حساسية شديدة بالظروف والمحيط السياسي والاجتماعي والاقتصادي السائد في الدولة، ومن ثم كانت حتمية قابلية القانون الإداري للتطور بتطور الظروف المحيطة والمختلفة في الإدارة العامة .

فالقانون الإداري بهذه الخاصة يجعل كتابته وتقنينه في مجموعة واحدة تقار بالثبات والجمود أمر غير منطقي مجدى للعمل الإداري في الدولة .

(3) ومن الأسباب التي أدت إلى عدم تقنين القانون الإداري في مجموعة واحدة حتمية الاعتراف للقاضي الإداري (في ظل النظرية التقليدية) بالسلطة التقديرية والحرية اللازمة لخلق وابتكار الأحكام والحلول والنظريات القانونية اللازمة والملائمة للنشاط الإداري .

مزايا عدم تقنين القانون الإداري : يترتب عن ميزة وخاصة عدم تقنين القانون الإداري عدة مزايا هامة منها أنه يجعل القانون الإداري من وحساس يتفاعل ويتجاوب مع اعتبارات ومقتضيات المصلحة العامة المتجددة والمتطورة والتبدل بتبدل الظروف والاعتبارات المختلفة التي تسود وتحكم الدولة، كما أن عدم تقنين القانون الإداري يقيم ويحقق حرية القاضي الإداري وسلطته التقديرية في خلق وابتكار المبادئ والأسس والنظريات القانونية التي تشير نظرية القانون الإداري وتجدها وتكيفها كما يحق التوازن بين المصلحة العامة ومقتضياتها وبين ضرورة حماية حقوق الأفراد وحياتهم .

مبوء عدم تقنين القانون الادارى : ان عدم تقنين القانون الادارى فى مجموعة واحدة جعل القانون الادارى يشوبه عيب انعدام التحديد والثبات والوضوح اللازم له كقانون ، حيث أن القانون الادارى بهذه الخاصية يجعل المخاطبين به يجهلون احكامه . هو يكاد يكون قانونا سريا لا يعرف احكامه وقواعده الاقلية من المتخصصين بالقانون الادارى وأقلية المهتمين بالشؤون الادارية كما أن عدم تقنين القانون الادارى فى مجموعة واحدة جامعة شاملة لأصوله وقواعده واحكامه المتناسخة والسريعة التبدل والتطور ، يحمل الافراد المخاطبين به يفقدون الشعور والاحساس بالاطمئنان الى المراكز القانونية والحقوق والواجبات التي يخلقها وينظمها هذا القانون ، الامر الذى أثار في مبدأ العدالة ذاته ، وفي اهتزاز هبة واحترام الناس لهذا القانون .

وبناءً على هذه العيوب لعدم تقنين القانون الادارى قامت عدة دعوات ومحاولات لتقنين القانون الادارى فى مجموعة واحدة جامعة شاملة متناسقة أسوة بالقانون المدنى والقانون التجارى والقانون الجنائى ، ولكن اعتبارات ومبررات عدم تقنين القانون الادارى كانت أقوى منطقيا وعلميا من الانتقادات والمحاولات لتقنين القانون الادارى ، ولكن ضرورة وحتمية اليقظة والدقة في مراقبة تطور قواعد القانون الادارى وتناسخها ، ومداخلة التشريعات الادارية الجزئية المتنوعة والمتناثرة ، وذلك بقصد تحقيق الانسجام والسبق بين مبادئ وأسس وقواعد القانون الادارى ، وتجنب تناقضها وتضاربها ودخالها وعموضها في نهاية الامر . الامر الذى يؤدى الى قيام سبب مباشر من أسباب مرض البيروقراطية الادارية . وتظل حتمية اليقظة والمتابعة هذه أمرا واجبا والتزاما دائما ومستمر من قبل الاجهزة المسؤولة والمختصة في الدولة ، ولا سيما في الدولة الاشتراكية القائمة على أساس التخطيط الشامل مثل الدولة الجزائرية .

١- القانون الادارى قانون قضائى أساسا : يتميز القانون الادارى في المدلول الواسع والصيق للقانون الادارى بأنه قانون قضائى في جملته وعمومه ، وذلك أن نظرية القانون الادارى - بالرغم من التقنيات والتشريعات الجزئية المتفرقة - هي من ابتكار وخلق القضاة .
٢- وقد سبق التعرض لبيان كيفية نشأة القانون الادارى ، وتبين لنا كيف ان القضاة
٣- ادى هو الذى خلق وصاغ نظرية القانون .

فطبيعة دور القاضي الإداري تختلف عن دور القاضي العادي ، فإذا كان القاضي العادي (المدني أو التجاري) قضاة تفسيري وتطبيقي في المجموعة القانونية التي تحكمه وتقيد ، فإن القضاة الإداري قضاة ابتكاري وإنشائي يجتهد ويبتكر الحلول اللازمة للقضايا والمنازعات الإدارية المعروضة للفصل فيها على أساس القانون .

وبما أن القانون الإداري قانون حديث وقانون غير مقنن في مجموعة واحدة كاملة مثل بقية فروع القانون فإن القضاة الإداري يجد نفسه في حاجة الى قواعد قانونية يحكم على أساسها في النزاع أو الخصومة المعروضة عليه للحكم فيها ، من ثم يتوجب عليه ان يجتهد ويبتدع الحل والافكار واستخلاص النظريات والعادى القانونية الواجبة الاتباع والتطبيق على المنازعة المرفوعة والمعروضة أمامه ((الحاجة أم الاختراع)) .

كما أن القضاة الإداري عندما يرجع الى النصوص والقواعد القانونية المعنونة والمكتوبة في تشريعات جزئية ومتفرقة متعلقة بتنظيم الادارة العامة ونشاطها ، وعند ما يرجع الى بعض نصوص وقواعد ونظريات القانون الخاص ، لا يرجع اليها بذات الاسلوب والطريقة التي يرجع بها القضاة العادي الى النصوص التشريعية تفسيرا وتطبيقا على الخصومات والمنازعات المرفوعة اليها ، اذ يجب على القضاة العادي ان يحترم ارادة المشرع في النصوص . ففي حالات غموض النص وقيام الشك حول معناه ومحتواه على القاضي العادي ان يبحث عن نية وارادة المشرع عند وضع القاعدة القانونية المراد تفسيرها وتطبيقها .

أما القاضي الإداري فإنه عندما يكون مضطرا بالرجوع الى نصوص قانونية موجودة وعندما يتعرض لها بالتفسير أو بالتطبيق على المنازعة المعروضة عليه ، فإنه باعتباره قضاة عملي يراعي الظروف والمقتضيات المحيطة بالقضية - يتمتع بحرية وسلطة تقديرية في تفسير النصوص التشريعية وتحديد أبعادها حول القضية المطروحة وتكييفها وتفسيرها بما يلائم ظروف وملابسات الواقع العملي ومقتضياته ، وإذا كان لزاما عليه البحث عن ارادة ونية المشرع فإنه يفترضها افتراضا في ظل الواقع الحاضر ولا يبحث عن الارادة الحقيقية للمشرع عند وضع النص القانوني كما يفعل القاضي العادي ، وإنما القضاة الإداري يفترض للمشرع ارادة متحركة تلائم مقتضيات الواقع العملي الحاضر وظروفه وملابساته .

ومن ثم كان دور القاضي الإداري الانشائي والابتكاري والخلاق للقواعد القانونية واضح وهام، فأغلب نظريات وقواعد القانون الإداري هي أحكام ونظريات ومبادئ قضائية، والقانون الإداري قانون قضائي أصلاً وأساساً .

وبالنسبة لدور القضاء الإداري في إثراء وإنشاء قواعد القانون الإداري الجزائري، فإن نظام وحدة القضاء المتبع في الجزائر حالياً بحيث ينعدم وجود القضاء الإداري، يجعل دور القضاء في خلق وابتكار الحلول القضائية للمسائل والمنازعات الإدارية غير موحود وغير واضح، بالرغم من أن الغرفة الإدارية مازالت تطبق الحلول والمبادئ والنظريات العمائية التي صنعها مجلس الدولة الفرنسي إلى حد ما، ولا سيما في المنازعات المتعلقة بالأعمال الإدارية القانونية (القرارات والعقود الإدارية) (85) .

4 - القانون الإداري قانون التوازن والتوفيق بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة :

إن القانون الإداري هو القانون الوحيد الكفيل والقادر على إيجاد وتحقيق مركز ومطة التوازن بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة . وذلك لأن القانون الإداري هو القانون الذي ينظم ويحكم الإدارة ونشاطها ومنازعاتها بأسلوب خاص واستثنائي يلائم الإدارة العامة باعتبارها سلطة عامة ويراعي ضرورتها ومقتضياتها ولوازمها لأنها تستهدف المصلحة العامة فيمنح القانون الإداري الإدارة العامة مجموعة من الامتيازات الاستثنائية (امتيازات السلطة العامة) لها مجموعة من القواعد والأساليب والقوالب القانونية الخاصة والحماية بحيث تكون الإدارة العامة في علاقاتها القانونية مع الأفراد في مركز أعلى وأسمى من مركزهم وذلك بمنحها امتيازات ومظاهر السلطة العامة واعطائها حق تحريكهم وممارستها في مواجهة الأفراد حتى تستطيع الإدارة العامة أن تحقق المصلحة العامة بالسلام والطرد وعلى أحسن وأكمل وجه .

والقانون الإداري لا يقتصر على منح الامتيازات ومظاهر السلطة العامة للإدارة العامة فقط، بل يخضع لكثير من المبادئ والنظريات والأفكار القانونية التي تحقق الحماية الجدية والفعالة لحماية المصلحة الخاصة للأفراد وحماية حقوقهم وحررياتهم، وذلك من طريق إخضاع الإدارة العامة وأعمالها لسيادة القانون وصدأ المشروعية والقانون الإداري هو القانون الوحيد الذي يحقق الصيانة الفعالة والدقيقة لإخضاع الإدارة

العامة وأعمال السلطات الإدارية للرقابة القضائية الناجمة من أجل حماية الصلحة العامة من الانحرافات والشطط من مبدأ سيادة مبدأ المشروعية ومن أجل حماية الصلحة الخاصة عن طريق تأكيد الحماية الجديدة لحقوق الأفراد وحرياتهم من تغول واستبداد السلطة الإدارية وتعسفها في استعمال امتيازاتها وسلطاتها .

فالقانون الإداري هو القانون الوحيد المؤهل والكميل بتحقيق مركز التوافق والتوازن بين الصلحة العامة عن طريق منحه للإدارة العامة امتيازات السلطة العامة ومراعاة مقتضياتها ولوازمها من أجل تحقيق الصلحة العامة، وتحقيق هذا التوازن عن طريق تقرير جملة من القيود والهوابط التي تشكل وتكون مجموعة من الضمانات الأكيدة والفعالة لحماية حقوق وحريات الأفراد ، فكان القانون الإداري يحقق قانون التوازن بين السلطة العامة والصلحة الخاصة .

5 - القانون الإداري قانون من سريخ التطور :

يمتاز القانون الإداري بأنه قانون من يتكيف مع الاعتبارات والمقتضيات العصرية، وقابل للتطور بسرعة في نطاقه وفي مضمونه، بتطور الظروف المتحركة والمحيط بالادارة العامة ونشاطها .

فمرونة القانون الإداري جعلته قانونا شديد الحساسية للسياسة العامة في الدولة، وللتطورات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، فهو سريع الانحجام والتلاؤم مع التطورات المختلفة .

وهذا لا يعود فقط الى مبدأ ايكولوجية الادارة العامة، وإنما تستند مرونة القانون الإداري الى كونه قانون غير مقنن وقانون قضائي من صنع القضاء الإداري الذي يراعي ويجاري التطورات والظروف المستمرة والمتجددة للإدارة العامة وظروفها وأهدافها .

فكون القانون الإداري قانون غير مقنن يساعد على مرونته للتلاؤم مع الظروف الفلسفية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية المتصلة بالادارة العامة ونشاطها، وكونه قانون قضائي يجعله قانون عملي واقعي، فيزيد ذلك من شدة مرونته وحساسيته للنظام الاجتماعي السائد في الدولة . كما أن القانون الإداري - باعتباره قانون غير مقنن وقانون قضائي - قانون قابل للتطور بسرعة سواء من حيث مضمون قواعده أو في نطاقه ومجاله أي في الموضوعات والأنشطة التي يحكمها .

أولاً : تطور القانون الإداري من حيث مضمون قواعده :

إن سرعة القانون الإداري من حيث مضمونه تلمسها في سرعة تطور أفكار ونظريات القانون الإداري التقليدي على يد قضاة مجلس الدولة الفرنسي ، فنجد مثلاً أن أساس القانون الإداري ومعياريه قد تطور من قاعدة إلى قاعدة أخرى ومن فكرة إلى فكرة أخرى ، وقد كان أساس القانون الإداري هو فكرة السلطة العامة في مفهومها العضوي ، ثم أصبحت فكرة التمييز بين أعمال السلطة العامة وأعمال الإدارة العالمية للإدارة ، ثم أصبح أساس القانون الإداري هو فكرة التمييز بين أسلوب الإدارة العامة وأسلوب الإدارة الخاصة ، ثم تطور وأصبح يؤسس على أساس فكرة المرفق العام ، ثم أصبح القانون الإداري يؤسس على أساس فكرة السلطة العامة ، إلى أن أصبح القضاء الإداري يؤسس القانون الإداري الآن على أساس مختلط (الجمع بين فكرة المرفق العام وفكرة السلطة العامة) .

ومن الأمثلة التي يمكن ضربها للتدليل على قابلية القانون الإداري للتطور بسرعة من حيث مضمون قواعده ونظرياته ، نظرية المسؤولية الإدارية فقد أصابها التطور (فتطورت من مبدأ عدم مسؤولية الدولة ، إلى تقرير المسؤولية الشخصية للموظف والعامل العام ، ثم طورت إلى مبدأ مسؤولية الإدارة العامة على أساس الخطأ الجسيم فقط ، ثم تطورت فأصبحت تعتمد على أساس التفرقة بين الخطأ العرفي أو المصلحي وبين الخطأ الشخصي للموظف العام ، إلى أن أصبحت تعتمد على أساس نظرية المخاطر .

وكذا التطور الذي أصاب نظرية دعوى تجاوز السلطة سواء في جانبها الشكلي أو في جانبها الموضوعي . فهذه بعض الأمثلة للتدليل على حقيقة قابلية القانون الإداري للتطور بسرعة من حيث مضمونه وقواعده بما يجعل القانون الإداري باستمرار قانوناً حياً مشرعاً وتقدماً .

ثانياً : تطور القانون الإداري من حيث نطاقه ومجاله :

تطور القانون الإداري من مجموعة قواعد قانونية تتجسد وتتمثل في مجموعة الأوامر والنواهي الصادرة من ممثلي السلطة العامة في الدولة القديمة من أجل قهر وإجبار الرعايا وأخضاعهم على إطاعة أوامر ونواهي الحكام وإجبارهم على تنفيذها . ثم بدأ نطاق القانون الإداري يتطور ويتوسع تدريجياً في ظل الدولة الليبرالية

- الحارسة، حيث أصبحت الدولة تدبر عن طريق الادارة العامة مجموعة من المرافق العامة الضرورية والتي يعجز النشاط الخاص على ادارتها وتسييرها وتمويلها واللازمة لتحقيق الصلحة العامة (مثل سرفق الدفاع الوطني ، مرفق العدالة ، مرفق الشؤون الخارجية ، مرفق المواصلات ، ومعض المرافق العامة الاقتصادية الكبرى التي لا يريد أو لا يستطيع النشاط الخاص أن يتولاها .

ثم ظهرت عوامل وأسباب مختلفة (الحروب ، التقدم التكنولوجي والعلمي ، الازدياد في عدد السكان ، التقدم في الفنون والعلوم والصناعات والخدمات ، تقدم أساليب الحياة وتطور ذوق الناس) ، فأدت هذه العوامل الى ظهور الكثير من الادارات والمرافق العامة أدت بدورها الى الازدياد المستمر في قواعد القانون الاداري الذي ينشي * وينظم هذه الادارات والتنظيمات وأحكام أنشطتها وأساليبها ومنازعاتها .

وأخذ نطاق مجال القانون الاداري يتوسع باطراد بتدخل الدولة في الحياة العامة بانشاء وإدارة المرافق العامة الاقتصادية والاجتماعية التي هي أصلا محجوزة للنشاط الخاص في ظل الدولة الليبرالية - الحارسة .

ولكن هذا التطور والتوسع في نطاق ومجال القانون الاداري مازال في ظل النظرية التقليدية للقانون الاداري ، الى أن بدأ الفكر والنظام الاشتراكي ينتشر ويمتد من قبل دول العالم . ويظهر الدولة الاشتراكية التي هي بحكم طبيعتها مسؤولة عن ادارة وقيادة العمليات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية - بالإضافة الى ادارة المرافق العامة التقليدية ، وذلك بواسطة فكرة الادارة العامة الاقتصادية .

فظهرت الدولة الاشتراكية - القائمة على الأسس والقواعد العلمية والموضوعية الاشتراكية - أحدث ثورة في نظرية القانون الاداري ، حيث ظهرت الى الوجود فكرة الادارة العامة الاقتصادية بشكل واسع الى جانب المرافق العامة الادارية التقليدية ، وظهرت تبعاً لذلك فكرة القانون الاداري الاقتصادي بفلسفتها وأسسها وخصائصها . يصادرها الى جانب فكرة القانون الاداري التقليدي .

فالادارة العامة الاقتصادية (المرافق العامة الاقتصادية ، المؤسسات العامة الاقتصادية ، الشركات الوطنية ، الدواوين الوطنية ، الجمعيات التعاونية في نطاق الثورة

الزراعية، الإدارة المالية . . . الخ) هي إدارة الدولة الاشتراكية في قيادة وإدارة العمليات الاقتصادية في الدولة تخطيطا وتنظيما وتمويلا ورقابة .

ونظرية القانون الإداري الاقتصادي هي مجموعة القواعد القانونية التي تحكم وتنظم الإدارة العامة الاقتصادية وتنظمها وتحكم وتنظم أنشطتها ومنازعاتها، لها أصولها الفلسفية وأسسها ومبرراتها الخاصة، وخصائصها الأصلية ومصادرها .

والدولة الجوازية الاشتراكية تعرف نظرية القانون الإداري الاقتصادي في مدلولها الاشتراكي - لاني المدلول الرأسمالي البرجوازي لفكرة القانون الإداري الاقتصادي . ونظرا لجدة ولجدة الموضوع وأهميته القصوى، فانه يتوجب في هذا النطاق ان نعطي لمحة موجزة ومختصرة على آفاق نظرية القانون الإداري الاقتصادي .

1 - فكرة القانون الإداري الاقتصادي في المدرسة التقليدية البرجوازية :

تنحصر وتتجسد فكرة القانون الإداري الاقتصادي في المدرسة التقليدية البرجوازية للمجتمعات في مجموعة القواعد القانونية التي تحكم وتنظم عطية تدخل الدولة عن طريق الإدارة في الحياة الاقتصادية - كاستثناء - والاستثناء لا يتوسع فيه ولا يقاس عليه . ان العمليات الاقتصادية هي مجال محجوز للنشاط الخاص في ظل الدولة الليبرالية البرجوازية، فهي حقوقا وحرية اقتصادية واجتماعية مقررة للأفراد لا يجوز للدولة أن تتدخل فيها - الا استثناء - وأن أي تدخل من قبل الدولة في إدارة وقيادة العمليات الاقتصادية بعد منافسة غير مشروعة وتدخل واعتداء من قبل الدولة .

ولكن تحت ضغط الأزمات الاقتصادية للاقتصاد الرأسمالي، وفي ظل الظروف الاستثنائية تتدخل الدولة الرأسمالية - الليبرالية في إدارة وقيادة عطية تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية جزئيا وكاستثناء من الأصل العام، فوجدت الإدارة العامة الاقتصادية، ووجد القانون الإداري الاقتصادي الذي ينشئ الأجهزة والوحدات الإدارية الاقتصادية، ويحدد أقسامها وأنواعها ويبين اختصاصاتها وحقوقها وواجباتها، وفلاقاتها، ويحكم منازعاتها .

فيعرف القانون الإداري الاقتصادي في ظل الدولة الليبرالية الرأسمالية بأنه :
مزمع من فروع القانون العام يتصل بتنظيم عطية تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية (86)

ولتدخل الدولة في الحياة الاقتصادية في ظل النظام الليبرالي عدة أشكال وصور وأساليب تكون في مجموعها موضوعات القانون الإداري الاقتصادي في ظل المدرسة التقليدية. ومن صور وأساليب تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية ما يلي : (87)

1 - التدخلات الشمولية، التدخلات الجزئية، والتدخلات الخاصة : كالتدخل من أجل تثبيت الأسعار وتشجيع الاستثمارات، وإنشاء بعض المشروعات، اتخاذ القرارات المتعلقة ببعض جوانب الحياة الاقتصادية (زراعة، صناعة، مالية، تعاون) .

2 - تدخلات الدولة المباشرة وغير المباشرة : مثل تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية بواسطة العمليات المختلفة لأقامة وتطبيق النظام الضريبي ، وتنظيم عطية الادخار، والتحكم في حجم الانفاق العام، وإبرام القروض، وتنظيم الأسواق والمعارض العامة، والمداخلة على النظام العام بالاقتصادى، وكل الأعمال والاجراءات التي تدخل في نطاق وظيفة الرقابة على الحياة العامة الاقتصادية في ظل الدولة الرأسمالية الليبرالية .

3 - تدخلات الدولة في الحياة الاقتصادية بالأسلوب الانفرادى وبالأسلوب

الرضائي والاتفاقي : فالدولة الرأسمالية الليبرالية المتدخلة تدخل في الحياة الاقتصادية أحيانا بالأسلوب الانفرادى ، حيث تصدر قرارات إدارية فردية أو تنظيمية تتعلق وتتصل بالحياة العامة الاقتصادية (مثل قرارات التنظيم، قرارات المنع، قرارات الترخيص) .

كما أن تدخلات الدولة في الحياة الاقتصادية قد يتم بالأسلوب الاتفاقي الرضائي، حيث تبرم الإدارة العامة عقودا اقتصادية لتحقيق أهداف تدخلها في الحياة العامة الاقتصادية .

4 - تدخلات الدولة بالمفهوم الضيق لكلمة التدخل في الحياة الاقتصادية :

وذلك عن طريق إقامة المرافق والمشروعات العامة الاقتصادية، زاجراءات التأمينات. وإقامة الخطط الجزئية والمؤقتة اللازمة للحياة الاقتصادية في الدولة، وذلك كاستثناء من الأصل العام وهو ترك مسألة إدارة وتسيير الحياة الاقتصادية للنشاط الخاص وعدم تدخل الدولة للمزاومة والتنافس في هذا الحق، لأن ذلك يعد إخلالا بالحريات والحقوق الاقتصادية للأفراد وأهدارا لمبدأ المنافسة الاقتصادية من قبل الدولة باعتبارها صاحبة السيادة وتحوز امتيازات السلطة العامة .

وتدخل الدولة بهذه الصورة في الحياة الاقتصادية أصبح ظاهرة واضحة فسي الدولة الرأسمالية الليبرالية في العصر الحديث، نظرا للازمات الاقتصادية والاجتماعية العالم .

فالقانون الإداري الاقتصادي في الدولة الرأسمالية - الليبرالية - هو مجموعة القواعد القانونية التي تحكم وتنظم الإدارة العامة (عضوا ووظيفيا أثناء اضطلاعها وقيامها بالمعليات والاجراءات الاقتصادية المتصلة بتدخلات الدولة في الحياة الاقتصادية .-

ونظرا لان دور الدولة الرأسمالية - الليبرالية في إدارة وتسيير المعطيات الاقتصادية في المجتمع ضئيل وضيق جدا، فان حجم ونطاق القانون الإداري الاقتصادي يبقى ضئيل جدا بالقياس على نظرية القانون الإداري الاقتصادي في الدولة الاشتراكية .

2 - فكرة القانون الإداري الاقتصادي في الدولة الاشتراكية :

القانون الإداري الاقتصادي في الدولة الاشتراكية له طبيعته وخصائصه وأساسه الخاصة التي تميزه عن فكرة القانون الإداري الاقتصادي في مدرسة القانون الإداري التقليدي . فالقانون الإداري الاقتصادي في الدولة الاشتراكية يكون وبشكل نظرية قانونية كبيرة لها طابعها العقائدية، ولها أسسها الخاصة بها والتي تختلف عن الأسس والمبادئ التي تقوم عليها نظرية القانون الإداري التقليدي وفكرة القانون الإداري الاقتصادي في ظل الدولة الرأسمالية - الليبرالية .

ان الدولة الاشتراكية التي تقوم وتستند على الأسس الاقتصادية التالية : (الملكية العامة لوسائل الانتاج ، وعلى أساس التخطيط الوطني الشامل ، وعلى أساس مشاركة الطبقة العاملة في إدارة وتسيير عمليات الانتاج ، وعلى أساس التوزيع العادل للنتائج القومي) .

فالدولة الاشتراكية القائمة على هذه الأسس الاقتصادية، بالإضافة الى الأسس الاقتصادية والعقائدية والاجتماعية الأخرى - مسؤولة عن الاضطلاع المباشر والشامل لإدارة الحياة الاقتصادية في المجتمع نحو تحقيق الاهداف الاشتراكية . فالدولة هي المسؤولة عن تحرير أموال وأموال الشعب المغتصبة من طرف البرجوازيين وتجار الحروب وذلك من أجل إجراء عملية التأميم، والدولة الاشتراكية مسؤولة عن عملية إعداد الخطط الوطنية للتنمية والمستمرة، والعمل على تنفيذها وتطبيقها من أجل تحقيق أهدافها، والدولة

الاشتراكية مسؤولة عن تنظيم الملكية العامة لوسائل الانتاج واعداد النظام القانوني الذي يحكم الملكية العامة، وهي مسؤولة عن تحقيق الحماية اللازمة والجدية للأموال العامة من الاختلاس والتبذير والتخريب والاستغلال، والدولة الاشتراكية مسؤولة عن تنظيم وادارة عطيات الانتاج وفقا للخطة القومية المائدة، والدولة الاشتراكية هي المسؤولة عن عطية التسويق وهي المسؤولة عن عطية تحقيق وتطبيق مبدأ التوزيع العادل للنتاج القومي، كما أن الدولة الاشتراكية هي المسؤولة عن الاضطلاع بمسؤولية توفير وتقديم الخدمات العامة الاجتماعية والاقتصادية والثقافية اللازمة للمجتمع، وهي المسؤولة والملتزمة بتدريب وتأهيل العمال والكادحين على المهام والخبرات الفنية والادارية والثقافية، حتى يكونوا قادرين على قيادة المجتمع الاشتراكي قيادة وتسييرا اشتراكيا .

- وكما سبق تحديد العلاقة بين الدولة والادارة العامة - فان الدولة الاشتراكية تقوم وتضطلع بكل تلك العمليات والوظائف بواسطة الادارة العامة الاقتصادية الضخمة في أجهزتها ومنظوماتها والقوية والمعقدة في أساليبها واجراءاتها والواسعة في أهدافها .
فالادارة العامة الاشتراكية - باعتبارها المسؤولة عن قيادة وتوجيه العمليات الاقتصادية والاجتماعية في الدولة نحو تحقيق الاهداف الاشتراكية، فهي جهاز ضخم في أجهزته المتعددة والمتنوعة والمعقدة في أساليبها، وهي ضخمة في نطاق نشاطها وفي أهدافها . (88)

ومن ثم كانت نظرية القانون الاداري الاقتصادي في ظل الاشتراكية نظرية ضخمة في نطاق تطبيقها وفي عدد قواعدها ومبادئها وأحكامها، فنظرية القانون الاداري الاقتصادي هي الاصل في الدولة الاشتراكية المخططة، بينما تعد وتعتبر فكرة القانون الاداري التقليدي في ظل الدولة الليبرالية هي الاستثناء - عكس ما هو قائم في ظل الدولة الرأسمالية - الليبرالية، ان الأصل هو نظرية القانون الاداري التقليدية . أما فكرة القانون الاداري الاقتصادي هو الاستثناء باعتباره مجموعة من القواعد القانونية القليلة والمتناثرة والمتفرقة التي تتصل بتنظيم الادارة العامة في مجال تدخلات الدولة في الحياة الاقتصادية .

فالقانون الاداري الاقتصادي في الدولة الرأسمالية - الليبرالية لا يشكل نظرية قانونية لها فلسفتها الايديولوجية وأسسها، وإنما متكامل متناسق متجاوب ومنسجم مع فلسفة وايدىولوجية الدولة .

ان فكرة القانون الادارى التقليدى تدخل في نطاق نظرية القانون الادارى
الاقتصادى في ظل الدولة الاشتراكية، تشكل فرع منها .

فالقانون الادارى الاقتصادى في الدولة الاشتراكية هو مجموعة القواعد القانونية
التي تنظم وتحكم الادارة العامة الاقتصادية عضويا ووظيفيا وموضوعيا، وتنظم العلاقات
القانونية بين الوحدات والمرافق العامة الاقتصادية فيما بينها وبين السلطات السياسية
والادارية العليا في الدولة (السلطات الرئاسية، والصائية، وأحكام وتنظيم الاعمال والنشاط
التي تقوم به الوحدات الاقتصادية (القرارات الادارية الاقتصادية، العقود الاقتصادية،
الضبط الاقتصادى) وتنظيم عطية النظر والفصل في المنازعات التي تنجم (المسؤولية
الاقتصادية، التحكم، القضاء) . فموضوع القانون الادارى الاقتصادى الاشتراكي
يشمل الموضوعات التالية :

1 - الخطة الوطنية الشاملة السائدة والنافذة - باعتبارها وعاء للسياسة العامة
للدولة الاشتراكية خلال فترة زمنية محددة - ان الخطة في اعدادها وتنفيذها وتحقيق
أهدافها في عطية ادارية في أغلب مراحلها، فالخطة موضوع هام من موضوعات القانون
الادارى الاقتصادى الاشتراكية، فقواعد هذا القانون هي التي تحكم وتنظم عطيات اعداد
الخطة (الجوانب القانونية لتوقعات وتنبؤات الخطة الوطنية، الجوانب القانونية لتحديد
وسائل تنفيذ الخطة الحاضرة والمستقبلية البشرية والمادية، والجوانب القانونية لعملية تنفيذ
الخطة القومية باعتبارها قانونا ملزما . فالتخطيط في الدولة الاشتراكية يعد قانونا له
طابع الالتزام والعموم، وهو يشكل موضوعا وفرعا من فروع القانون الاقتصادى
الاشتراكي . (89)

2 - التنظيم : ان عطية تنظيم الادارة العامة الاقتصادية من حيث تكوينها
وانشائها وتكوين هيئاتها (اى تحديد الوظائف الاقتصادية اللازمة، وتوصيف هذه الوظائف،
وتقسيمها، وشغل وتحديد أنواع ومستويات الادارة العامة الاقتصادية ووحدات المركزية
واللامركزية الاستعارية والغنية والتنفيذية، وكذلك اقامة وتحقيق عطية التنسيق والعمل
الاقتصادى بين الوحدات والاجهزة الادارية أفقيا وعموديا، وتحديد الاختصاصات
 والمسؤوليات لكل جهاز، وبيان الأسس والمبادئ التنظيمية التي يتم على أساسها توزيع
الاختصاص والسلطة بين الأجهزة والوحدات الادارية الاقتصادية .

فكل جوانب ومقومات عملية تنظيم الإدارة العامة الاقتصادية هي موضوع من موضوعات القانون الإداري الاقتصادي .

3 - أعمال الإدارة العامة الاقتصادية : تأتي الإدارة العامة الاقتصادية في ظل الخطة الوطنية الشاملة أعمالا مختلفة تدخل في نطاق مضمون القانون الإداري الاقتصادي فتصدر الإدارة العامة الاقتصادية القرارات الإدارية الاقتصادية من أجل تنفيذ الخطة الوطنية ، والقرارات المستهدفة تحقيق حماية الأموال العامة والملكية العامة لوسائل الانتاج ، وتصدر القرارات الإدارية المتعلقة بعملية توزيع الناتج القومي وتسويق المنتجات الوطنية، والقرارات المتعلقة بتحقيق النظام العام الاقتصادي السائد (إجراءات الضبط الاقتصادي) ، وكذا القرارات الإدارية المتصلة بتنظيم المراكز القانونية لعمال الإدارة العامة الاقتصادية .

كما تبرم الإدارة العامة الاقتصادية العقود الاقتصادية مثل عقود التنسيق بين الوحدات الاقتصادية، وعقود التعاون، وعقود التوريد الاقتصادية . فكل هذه الأعمال القانونية بالإضافة للأعمال المادية للإدارة العامة الاقتصادية تشكل وتكون موضوعا من موضوعات القانون الإداري الاقتصادي (90)

4 - منازعات الإدارة العامة الاقتصادية : فالقانون الإداري الاقتصادي يحكم وينظم كل ما يترتب من اشكالات وخلافات ومنازعات اقتصادية نتيجة الاخلال بالالتزامات من طرف الوحدات والمرافق الاقتصادية في مواجهة بعضها البعض أو في مواجهة الدولة أو في مواجهة حقوق المواطنين ، وإيجاد الوسائل والإجراءات والأجهزة اللازمة لحل هذه المنازعات والاشكالات . فكل هذه الوسائل تعد موضوعا من موضوعات القانون الإداري الاقتصادي . هذه بعض ملامح نظرية القانون الإداري الاقتصادي الاشتراكي .

فكرة القانون الإداري الاقتصادي الجزائري

يعني القانون الإداري الاقتصادي في مفهومه العام بأنه " قانون الإدارة العامة الاقتصادية، والقانون الإداري الاقتصادي الجزائري يعني مجموعة القواعد القانونية التي تتصل بتنظيم الإدارة العامة الاقتصادية الجزائرية وأحكام أنشطتها ومنازعاتها ، كما يتضمن القانون الإداري الاقتصادي القواعد المتعلقة بالجوانب القانونية للعمليات الإدارية

الاقتصادية (التخطيط، التنظيم، التمويل، وعملية الرقابة على الإدارة العامة الاقتصادية الجزائرية). فيتضمن القانون الإداري الاقتصادي في الدولة الجزائرية دراسة وأحكام الموضوعات المتعلقة بالإدارة العامة الاقتصادية، والتي يمكن حصرها في مجموعة العطلات الاقتصادية للإدارة العامة الجزائرية وهي تتمثل في الآتي :

1 - عملية التخطيط : ان مبدأ الأخذ بأسلوب التخطيط الوطني الشامل لكافة نواحي ومظاهر الحياة العامة في الدولة الجزائرية لها ركن أساسي وأساس جوهري من الأسس والأركان العطلية الموضوعية للنظام الاشتراكي في الدولة الجزائرية. (91)

وعملية إعداد الخطط وتمويلها وتنفيذها هي في حد ذاتها عطية إدارية في أغلب مراحلها المختلفة حتى يتم إعدادها وانجازها في هيئة قانون واجب التطبيق، ويتطلب ذلك مجموعة من القواعد القانونية التي تحكم وتنظم الأجهزة والوحدات الإدارية المختصة بإعداد الخطط الوطنية من حيث انشائها وتحديد اختصاصاتها وعلاقاتها وتنظيم أنشطتها وأعمالها. (92)

كما أن المخطط الوطني بعد اتمام إعدادها والمصادقة عليه من قبل السلطات الدستورية المختصة في الدولة يصبح قانونا إداريا اقتصاديا، يتطلب تطبيق صياغته في مجموعة من القرارات الإدارية التنفيذية. (93)

فقواعد القانون الإداري الاقتصادي هي التي تنظم الإدارة عند قيامها بعملية التخطيط وتطبيقه، فموضوع التخطيط في الجزائر يعد موضوعا من موضوعات القانون الإداري الاقتصادي، وتعتبر قوانين المخططات الوطنية مصدرا من مصادر القانون الإداري الاقتصادي خلال مدة نفاذها.

2 - عملية تنظيم الإدارة العامة الاقتصادية : ان عملية تنظيم الإدارة العامة الاقتصادية الجزائرية يعد موضوعا من موضوعات القانون الإداري الاقتصادي، فانشاء الوظائف الاقتصادية المختلفة في الدولة الجزائرية، وتوصيف الوظائف الاقتصادية، وترتيبها، وتقييمها وشغلها، وانشاء الوحدات والأجهزة الاقتصادية اللازمة للقيام بالوظائف الاقتصادية وتوزيع الاختصاصات فيما بينها وتحديد العلاقات المختلفة بينها، وبين سلطات الدولة الأخرى وإقامة عملية التنسيق بين هذه الوحدات والأجهزة أفقيا ورأسيا على مختلف مستويات النظام الإداري الجزائري.

فكل مقومات عطية تنظيم الإدارة العامة الاقتصادية الجزائرية تعد موضوعا من موضوعات القانون الإداري الاقتصادي الجزائري . (94)

3 - **عملية التمويل** : ان عطية التمويل العام والاستثمارات الوطنية تعد عطية إدارية اقتصادية يختص بتنظيمها من الناحية القانونية القانون الإداري الاقتصادي . (95)

4 - **عملية الرقابة على الإدارة العامة الاقتصادية الجزائرية** : فعملية الرقابة على الإدارة العامة الاقتصادية تعد موضوعا من موضوعات القانون الإداري الاقتصادي .

فقواعد القانون الإداري الاقتصادي هي التي تحدد أسس وأهداف الرقابة على لمؤسسات والمنظمات الاقتصادية ، ووسائل الرقابة وأجهزتها وإجراءاتها ، وصور هذه الرقابة أن قواعد القانون الإداري الاقتصادي هي التي تحدد الإجراءات المختلفة التي تنجم عن عطية الرقابة باختلاف أنواعها وصورها (إدارية ، سياسية ، قضائية ، سابقة أو لاحقة ، مالية أو فنية ، على الأشخاص أو على الأعمال ، دائمة أو مؤقتة) ، وكذا حل ونقض المنازعات والشكالات المتعلقة بالإدارة العامة الاقتصادية التي تكون موضوعا من موضوعات القانون الإداري الاقتصادي الجزائري . (96)

خصائص القانون الإداري الاقتصادي الجزائري

يمتاز القانون الإداري الاقتصادي في الدولة الجزائرية النامية ، الاشتراكية بأنه قانون اشتراكي ، وأنه قانون حديث ، انه قانون تشريعي وليس فقهي أو قضائي ، وأنه قانون غير مقنن ومجمع في مجموعة قانونية واحدة .

1 - القانون الإداري الاقتصادي قانون اشتراكي :

سبق بيان حقيقة أن مفهوم القانون الإداري الاقتصادي - كمنظرة - في الدولة الاشتراكية تختلف عن فكرة القانون الإداري الاقتصادي - كمجموعة قواعد لها قلبية استثنائية ومتناثرة - في المدرسة التقليدية للقانون الإداري السائدة في الدول الليبرالية . فالقانون الإداري الاقتصادي في الجزائر التي تخوض منذ فجر الاستقلال الوطني وإعادة السيادة الوطنية ، نخوض معركة التنمية الوطنية اقتصاديا واجتماعيا للقضاء على مظاهر التخلف الاقتصادي والاجتماعي واعتنقت النظام الاشتراكي كأسلوب علمي وايدولوجي لتحقيق

ذلك - فهذا القانون يحكم وينظم الإدارة العامة الاقتصادية كأداة تنمية وإدارة اشتراكية هو قانون اشتراكي في أساسه ومبرر وجوده، وفي طبيعته وقواعده، وفي أهدافه فقد وجد القانون الإداري الاقتصادي في الجزائر بوجود الدولة الاشتراكية القائمة على الأسس والقواعد العملية الموضوعية للاشتراكية: (الملكية العامة لوسائل الإنتاج)⁽⁹⁷⁾ والتخطيط العلمي الشامل لكافة مقومات الحياة الاقتصادية والاجتماعية في الدولة،⁽⁹⁸⁾ واشتراك العمال في ممارسة السلطة وفي التسيير والإدارة والإنتاج⁽⁹⁹⁾ ومبدأ التوزيع العادل للنواتج الوطني .⁽¹⁰⁰⁾

فالقانون الإداري الاقتصادي - كمنظريته القانونية - أوجده الأسس الموضوعية للنظام الاشتراكي وأهدافه في الجزائر، قانون اشتراكي في أساسه وفي طبيعته وقواعده، وفي أهدافه باعتباره ينظم الإدارة الاقتصادية من أجل تحقيق الأهداف الاشتراكية في المجتمع.

2 - القانون الإداري الاقتصادي قانون حديث :

ان القانون الإداري الاقتصادي - باعتباره قانون التنمية الاقتصادية، وقانون اشتراكي، يحكم وينظم الإدارة العامة الاقتصادية ونشاطها - هو قانون حديث جدا في الجزائر، ان هو وليد معركة التنمية واعتناق النظام الاشتراكي في الدولة الجزائرية الفتية بعد استعادة السيادة الوطنية، وهي مازالت تناضل من أجل نجاح سياسة التنمية الوطنية⁽¹⁰¹⁾ وارساء دعائم وأركان الثورة الاشتراكية ومكاسبها في الجزائر، ان هذا القانون هو قانون حديث النشأة في القانون المقارن عموما وفي الجزائر خصوصا .

3 - القانون الإداري الاقتصادي قانون وضعي تشريعي :

القانون الإداري الاقتصادي باعتباره مرتبط في وجوده - كمنظريته - بالدولة الاشتراكية المخططة، فانه قانون مكتوب في نصوص تشريعية وقرارات إدارية متفرقة ومتناثرة تصدرها السلطات المختصة في الدولة في نطاق السياسة العامة للدولة وتطبيقا للشرعية الاشتراكية وتنفيذا للمخطط الوطني النافذ .

فليس للقضاء والفقه دور يذكر في خلق وابتكار وإثراء قواعد القانون الإداري الاقتصادي في الجزائر مثلما هو الحال في ظل نظرية القانون الإداري التقليدي .

منطق الدولة الاشتراكية القائمة على أساس التخطيط الشامل والملزم للمسلطات العامة في الدولة خلال مدة نفاذه وسريانه، يحتم ان تكون كل قواعد النظام القانوني في الدولة ومنها قواعد القانون الاداري الاقتصادي وضعية تشريعية مكتوبة، حتى تكون واضحة ومنضبطة ومطابقة لمبادئ وأهداف السياسة العامة، وتكون قواعد مجرد تجسيدا وتخصيصا وتنفيذا صادقا للخطة الوطنية النافذة والمساعدة .

فهكذا تنحصر مصادر قواعد القانون الاداري الاقتصادي الجزائري في نصوص المواثيق الوطنية العامة الشاملة والمواثيق الوطنية الفرعية، وفي الدستور، وفي القوانين والتشريعات والامر والمراسيم والقرارات الادارية المختلفة المتصلة والمتعلقة بالادارة العامة الاقتصادية الجزائرية عضويا وتنظيما، ووظيفيا وموضوعيا .

4 - القانون الاداري الاقتصادي قانون غير مجمع في مجموعة واحدة :

القانون الاداري الاقتصادي الجزائري بالرغم من أنه قانون تشريعي مكتوب في نصوص وتشريعات وقرارات ادارية واضحة ومحددة، الا انه غير مجمع ومكتوب في مجموعة واحدة مثل القانون المدني والقانون الجنائي والقانون التجاري والقانون الدستوري، وقانون الاجراءات، وانما هو موجود في نصوص وقوانين وقرارات ادارية متفرقة ومتناثرة ومبعثرة في المصادر المختلفة لقواعد القانون الاداري الاقتصادي الجزائري مثل نصوص المواثيق الوطنية والدستور المتصلة والمتعلقة بالادارة العامة الاقتصادية، وقانون الثورة الزراعية، وقانون التسيير الذاتي وقانون التسيير الاشتراكي للمؤسسات وقوانين المخططات الوطنية المتعاقبة المتلاحقة، وقوانين التأميمات المختلفة، وقوانين انشاء العرافق والمؤسسات والوحدات الاقتصادية وتنظيمها، وقوانين تحديد العلاقات القانونية بين أجهزة الادارة الاقتصادية والدولة، وقوانين تنظيم منازعات الادارة الاقتصادية. . . الخ . فهكذا توجد قواعد القانون الاداري الاقتصادي في نصوص متفرقة غير مجمعة في مجموعة واحدة .

الفصل الرابع

أساس القانون ونطاق تطبيقه

نظرا للطبيعة الخاصة للقانون الإداري ولخصائصه الذاتية، من حيث كونه قانوناً حديثاً، قانون غير مكتن، قانون حساس مرن متطور، قانون مستقل له ذاتيته، قانون قضائي في أغلب قواعده ونظرياته، الأمر الذي جعل القانون الإداري قانوناً مشتتاً في قواعده ونظرياته وأحكامه المبعثرة والمتفرقة .

ومن ثم قامت الحاجة الملحة للقيام بتوحيد شتات قواعد ونظريات القانون الإداري في نظرية متكاملة البناء متجانسة في قواعدها وأحكامها ومتناسقة في نظرياتها، فاجتهد فقهاء القانون الإداري في البحث عن فكرة واحدة تكون محورا وأساسا للقانون الإداري تحقق وحدة قواعده وتجانس نظرياته وتناسقها، كما قام البحث عن معيار تحديد نطاق ومجال تطبيق القانون أي معيار القانون الإداري .

والبحث عن أساس القانون يعني تحديد سبب ومبرر وجود القانون الإداري أي لماذا نطبق القانون الإداري على الإدارة العامة وأنشطتها ولا نطبق عليها قواعد القانون العادي .

أما البحث عن معيار القانون الإداري ونطاق تطبيقه فهو يعني البحث عن نطاق ومجال تطبيق القانون الإداري، أي متى نطبق القانون الإداري .

وبالرغم من اختلاف هدف البحث عن أساس القانون الإداري وهدف البحث عن معيار القانون الإداري، فإن العلاقة والصلة بينهما وثيقة وحتمية، ذلك أن تحديد أسباب تطبيق القانون الإداري أي أساسه تؤدي إلى تحديد مجال ونطاق تطبيقه أي معياره والعكس صحيح، وذلك سوف ندرس موضوع أساس القانون الإداري ومعياره معا .

أساس ونطاق القانون الإداري

لم يستقر كل من الفقه والقضاء في مجال البحث عن أساس ومعيار القانون الإداري من نظرية أو فكرة واحدة كأساس ومعيار القانون الإداري، بل تعددت الأفكار والنظريات في مجال تأسيس القانون الإداري وتحديد نطاق تطبيقه وتتابع في تطور مطرد وتناسخ مستمر

فقد تطور أساس القانون الإداري ومعياريه من فكرة أو نظرية إلى فكرة أو نظرية وهكذا، وذلك لكون القانون الإداري قانون مرن سريع التطور في قواعده وأساسه ونطاق تطبيقه .

فهكذا نجد القضاء الإداري - أمام سرعة تطور القانون الإداري - قد طبق عدة أفكار ونظريات متتابعة متناسقة، وكذا الفقه، بل إن بعض الفقهاء نظرا لمرونة وسرعة تطور القانون الإداري قد عدلوا عن آرائهم ونظرياتهم أكثر من مرة. (102) وقبل الدخول في عملية تحديد أساس ومعياري القانون الإداري، لابد من بيان أهمية تحديد أساس ومعياري القانون الإداري .

أهمية تحديد أساس ومعياري القانون الإداري :

إن لتحديد أساس ومعياري القانون الإداري أهمية عملية ونظرية في مجال القانون الإداري تتجلى في الآتي :

1 - الأهمية العملية لتحديد أساس ومعياري القانون الإداري تتحقق وتتجسد في تحديد الجهة القضائية المختصة بنظر المنازعات الإدارية الناجمة عن النشاط الإداري، حيث أن تحديد أساس القانون الإداري ومعياريه يؤدي إلى تحديد جهة الاختصاص القضائي المختصة بتطبيق القانون الإداري على المنازعات الإدارية، ويؤدي إلى تبصير المواطنين بجهة القضاء المختص بالمنازعات الإدارية التي يكونوا أطرافا فيها .

2 - الأهمية النظرية أو العلمية : إن تحديد أساس ومعياري القانون الإداري له أهمية ظاهرة وأكيدة في تحديد القواعد القانونية التي تحكم وتنظم العلاقات والاعمال الإدارية .

كما أن تحديد أساس ومعياري القانون الإداري يؤدي إلى تحديد أساس ومعياري نظريات وموضوعات القانون الإداري : (أساس ومعياري القرار الإداري، أساس ومعياري العقيد الإداري، معيار الموظف العام، أساس امتيازات الإدارة العامة، أساس نظام المسؤولية الإدارية، أساس نظام الاموال العامة . . . الخ) .

تطور أساس ومعياري القانون الإداري :

لقد تطور أساس ومعياري القانون الإداري من نظرية أو فكرة إلى أخرى فهكذا نجد أن كل من القضاء والفقه قد اعتنق وطبق عدة معايير متعاقبة ومتناسقة منها :

1 - المعيار العضوي : يقصد بالمعيار العضوي في مجال تحديد نطاق تطبيق

القانون الإداري، ضرورة التركيز في تحديد طبيعة العمل الإداري على صفة الجهة أو العضو الذي صدر منه دون النظر أو الاعتماد على ماهية وجوهر وطبيعة العمل ذاته .

ووفقا للمعيار العضوي Critère Organique يكون العمل عملا

إداريا إذا صدر من عضو أو جهة إدارية لها الصفة والطبيعة الإدارية (الوزارة، الولاية، البلدية، المؤسسة العامة . . . الخ) .

فالقانون الإداري وفقا للمعيار والاساس العضوي هو قانون الإدارة العامة باعتبارها تنظيم وجهاز ، لا باعتبارها نشاط ووظيفة .

وقد نشأ وطبق المعيار العضوي عند نشأة القضاء الإداري والقانون الإداري، فقد نشأ هذا المعيار وطبق عندما جاء قانون 16 - 24 أوت (أغسطس) 1790 الذي قرر انفصال واستقلال الوظيفة القضائية عن الأعمال الإدارية، وقرر عدم تعرض تدخل القضاء العادي في أي عمل أو تصرف صادر من جهة إدارية والا اعتبر هذا القضاء (القضاء العادي) مرتكبا لجريمة الخيانة العظمى . وبناء على ذلك أصبح كل عمل أو نشاط صادر من جهة إدارية يعد عملا ونشاطا إداريا مهما كانت طبيعته تطبق عليه قواعد القانون الإداري، ويختص بالنظر والفصل في منازعاته القضاء الإداري .

تقدير المعيار العضوي : بالرغم من أن المعيار العضوي يتنازع بالبساطة

والوضوح والسهولة في تحديد مجال تطبيق القانون وتحديد اختصاص القضاء الإداري، إلا أنه يشوبه عيب السطحية، حيث أنه يحكم على ظواهر العمل الإداري وأشكاله الخارجية ولا يغوص في أعمال وماديات وطبيعة العمل الإداري لتعريفه وفحص طبيعته من حيث كونه إداريا تطبق عليه القانون الإداري ويختص بمنازعاته القضاء الإداري أم لا .

كما أن المعيار العضوي يشوبه عيب عدم الدقة، فهو فضفاض غير دقيق في تحديد نطاق تطبيق القانون الإداري تطبيقا عاما مانعا، فهناك مجموعة من الأعمال والتصرفات تأتيها وتصدرها جهات إدارية ولكنها لاتعد أعمالا إدارية ولا تطبق عليها القانون الإداري ولا يختص بمنازعاتها القضاء الإداري (مثال ذلك عقود الإدارة المدنية) .

2 - معيار الغاية أو الهدف : ان معيار الهدف هو معيار موضوعي وغائي ،

فقد تطور أساس القانون الإداري ومعياريه من فكرة أو نظرية إلى فكرة أو نظرية وهكذا، وذلك لكون القانون الإداري قانون من سريـع التطور في قواعد وأسسـه ونطاق تطبيقه .

فهكذا نجد القضاء الإداري - أمام سرعة تطور القانون الإداري - قد طبق عدة أفكار ونظريات متتابعة متناسقة، وكذا الفقه، بل إن بعض الفقهاء نظروا لمرونة وسرعة تطور القانون الإداري قد عدلوا عن آرائهم ونظرياتهم أكثر من مرة. (102) وقبل الدخول في عملية تحديد أساس ومعياري القانون الإداري، لابد من بيان أهمية تحديد أساس ومعياري القانون الإداري .

أهمية تحديد أساس ومعياري القانون الإداري :

إن لتحديد أساس ومعياري القانون الإداري أهمية عملية ونظرية في مجال القانون الإداري تتجلى في الآتي :

1 - الأهمية العملية لتحديد أساس ومعياري القانون الإداري تتحقق وتتجسد في تحديد الجهة القضائية المختصة بنظر المنازعات الإدارية الناجمة عن النشاط الإداري، حيث أن تحديد أساس القانون الإداري ومعياريه يؤدي إلى تحديد جهة الاختصاص القضائي المختصة بتطبيق القانون الإداري على المنازعات الإدارية، ويؤدي إلى تبصير المواطنين بجهة القضاء المختص بالمنازعات الإدارية التي يكونوا أطرافاً فيها .

2 - الأهمية النظرية أو العلمية : إن تحديد أساس ومعياري القانون الإداري له أهمية ظاهرة وأكيدة في تحديد القواعد القانونية التي تحكم وتنظم العلاقات والأعمال الإدارية .

كما أن تحديد أساس ومعياري القانون الإداري يؤدي إلى تحديد أساس ومعياري نظريات وموضوعات القانون الإداري : (أساس ومعياري القرار الإداري، أساس ومعياري العقيد الإداري، معيار الموظف العام، أساس امتيازات الإدارة العامة، أساس نظام المسؤولية الإدارية، أساس نظام الأموال العامة . . . الخ) .

تطور أساس ومعياري القانون الإداري :

لقد تطور أساس ومعياري القانون الإداري من نظرية أو فكرة إلى أخرى فهكذا نجد أن كل من القضاء والفقه قد اعتنق وطبق عدة معايير متعاقبة ومتناسخة منها :

1 - المعيار العضوي : يقصد بالمعيار العضوي في مجال تحديد نطاق تطبيق القانون الإداري، ضرورة التركيز في تحديد طبيعة العمل الإداري على صفة الجهة أو العضو الذي صدر منه دون النظر أو الاعتماد على ماهية وجوهر وطبيعة العمل ذاته .
ووفقا للمعيار العضوي Critère Organique يكون العمل عملا إداريا إذا صدر من عضو أو جهة إدارية لها الصفة والطبيعة الإدارية (الوزارة، الولاية، البلدية، المؤسسة العامة ... الخ) .

فالقانون الإداري وفقا للمعيار والاساس العضوي هو قانون الإدارة العامة باعتبارها تنظيم وجهاز ، لا باعتبارها نشاط ووظيفة .

وقد نشأ وطبق المعيار العضوي عند نشأة القضاء الإداري والقانون الإداري، فقد نشأ هذا المعيار وطبق عندما جاء قانون 16 - 24 أوت (أغسطس) 1790 الذي قرر انفصال واستقلال الوظيفة القضائية عن الأعمال الإدارية، وقرر عدم تعرض تدخل القضاء العادي في أي عمل أو تصرف صادر من جهة إدارية والا اعتبر هذا القضاء (القضاء العادي) مرتكبا لجريمة الخيانة العظمى . وبناء على ذلك أصبح كل عمل أو نشاط صادر من جهة إدارية يعد عملا ونشاطا إداريا مهما كانت طبيعته تطبق عليه قواعد القانون الإداري، ويختص بالنظر والفصل في منازعاته القضاء الإداري .

تقدير المعيار العضوي : بالرغم من أن المعيار العضوي يتنازع بالبساطة والوضوح والسهولة في تحديد مجال تطبيق القانون وتحديد اختصاص القضاء الإداري، إلا أنه يشوبه عيب السطحية، حيث أنه يحكم على ظواهر العمل الإداري وأشكاله الخارجية ولا يغوص في أعمال وماديات وطبيعة العمل الإداري لتعريفه وفحص طبيعته من حيث كونه إداريا تطبق عليه القانون الإداري ويختص بمنازعاته القضاء الإداري أم لا .

كما أن المعيار العضوي يشوبه عيب عدم الدقة، فهو فضفاض غير دقيق في تحديد نطاق تطبيق القانون الإداري تطبيقا عاما مانعا، فهناك مجموعة من الأعمال والتصرفات تأتيها وتصدرها جهات إدارية ولكنها لاتعد أعمالا إدارية ولا تطبق عليها القانون الإداري ولا يختص بمنازعاتها القضاء الإداري (مثال ذلك عقود الإدارة المدنية) .

2 - معيار الغاية أو الهدف : ان معيار الهدف هو معيار موضوعي وغائي ،

ووفقا لهذا المعيار تكون العبرة في تحديد طبيعة النشاط الإداري من حيث كونه نشاطا إداريا أم لا ، بالتركيز على الهدف والغاية من النشاط الذي يستهدف تحقيق المصلحة العامة نشاطا وعملا إداريا يخضع لقواعد القانون الإداري ويختص بمنازعاته القضاء الإداري فإذا ما كان العمل أو النشاط يستهدف تحقيق مصلحة ومنافعة خاصة فإنه لا يعتبر عملا إداريا ويخرج بالتالي من نطاق تطبيق القانون الإداري واختصاص القضاء الإداري .

تقدير معيار الهدف أو الغاية : على الرغم من موضوعية هذا المعيار فإن الفقه الإداري قد أخذ عليه وانتقده من حيث غموض هذا المعيار وعدم دقته في تحديد مجال وأساس تطبيق القانون الإداري ، حيث أن فكرة ((المصلحة العامة)) التي يقوم عليها هذا المعيار فكرة جد مطاطة وغامضة بالإضافة إلى مرونتها وقابليتها للتطور والتبدل بتبدل ظروف ومقتضيات المكان والزمان .

3 - معيار التمييز بين أعمال السلطة وأعمال الإدارة العادية :

نظرا للعيوب التي شابت معيار الهدف هجر القضاء والفقه هذا المعيار إلى معيار آخر جديد هو معيار التمييز بين أعمال السلطة وأعمال الإدارة العامة وذلك في بداية القرن التاسع عشر .

ويستند هذا المعيار على فكرة تمييز وتقسيم أعمال الإدارة العامة إلى نوعين :

أ - أعمال السلطة Actes de puissance : حيث تأتيها وتقوم بها الإدارة العامة باعتبارها سلطة تحوز وتمارس امتيازات السلطة العامة ومظاهرها لتنفيذ الأهداف العامة بما يحقق المصلحة العامة ، ومثال أعمال السلطة امتيازات الإدارة العامة (إصدار القرارات الإدارية ، التنفيذ المباشر ، التنفيذ الجبري ، نزع الملكية للمنفعة العامة ، فكرة الشروط الاستثنائية وغير المألوفة المتعلقة بنظرية العقود الإدارية ، والالتزام بقيود وأساليب الإدارة العامة . . . الخ) .

فهذه الأعمال التي تقوم بها الإدارة العامة باعتبارها سلطة عامة تمارس مظاهر السيادة عن طريق إصدار الأوامر والنواهي بإرادتها المنفردة والعلنية وهي وحدها التي تشكل أعمالا إدارية تخضع لقواعد القانون الإداري ويختص بالنظر والفصل في منازعاتها القضاء الإداري .

ب - وأعمال الإدارة العادية Actes de gestion : وهي تنحصر في تلك الأعمال والأنشطة والتصرفات التي تقوم بها الإدارة باعتبارها شخص عادي مثل أشخاص القانون الخاص - لا باعتبارها سلطة عامة تحوز وتمارس امتيازات السلطة العامة - ومن أمثلة أعمال الإدارة العادية الأعمال التي تأتيها وتقوم بها الإدارة العامة بذات الأساليب التي يتصرف بها الأشخاص العاديون مع بعضهم البعض (علاقات القانون الخاص) ، مثل إبرام الإدارة عقوداً مدنية التي تكون فيها الإدارة طرف متعاقد عادي مثل الطرف الآخر والتصرفات التي تقوم بها الإدارة العامة بصدد إدارة وتسيير أموال الدولة الخاصة (الدومين الخاص) .

فهذه الأعمال في نظر أنصار هذا المعيار لا تعد أعمالاً إدارية وتخرج بالتالي من نطاق تطبيق القانون الإداري وتخرج من نطاق اختصاص القضاء الإداري . (103)

تقدير معيار التمييز بين أعمال السلطة العامة وأعمال الإدارة العادية :

تتمثل مزايا هذا المعيار في أنه يتميز بالبساطة والوضوح ، كما أنه كانت له أهمية تاريخية حيث استطاع القضاء بفضل أعمال هذا المعيار فرض رقابة على جانب هام من أعمال الإدارة العامة كانت تعد من أعمال السيادة لاتخضع لرقابة القضاء بأي وجه من الوجوه ، فضلاً عن أن لهذا المعيار أساس منطقي معتبر . إلا أن عيوب ظاهرة تشوب هذا المعيار وتجعله غير كاف ليكون أساساً ومعياراً للقانون الإداري ولاختصاص القضاء الإداري .

وتجلى هذه العيوب في الانتقادات التالية :

1 - قام هذا المعيار على أساس فكرة قانونية خاطئة تتمثل في فكرة ازدواج الشخصية القانونية للدولة ، حيث تصور خطأ بعض الفقهاء أن للدولة شخصيتين قانونيتين (شخصة عامة للدولة باعتبارها سلطة عامة ، وشخصية خاصة للدولة باعتبارها مديرة لشؤونها المالية) . بينما الحقيقة تقرر أن للدولة شخصية قانونية واحدة تحقق لها عنصر الدوام والاستمرار والوحدة .

2 - أدى تطبيق هذا المعيار خلال القرن التاسع عشر إلى نتائج غير منطقية حيث أدى تطبيق هذا المعيار إلى إخراج بعض الأعمال الإدارية بطبيعتها من نطاق وجعلها الأعمال الإدارية مثل العقود الإدارية حيث أدى تطبيق هذا المعيار إلى إخراجها من أعداد الأعمال الإدارية ومن نطاق تطبيق القانون الإداري واختصاص القضاء الإداري ، على

الرغم من أنها أعمال إدارية بطبيعتها تتضمن عناصر ومظاهر السلطة العامة (نظرية الشروط الاستثنائية وغير المألوفة في مجال عقود القانون الخاص) .

3 - ان هذا المعيار غير قاطع وحاسم في تحديد أساس ومجال تطبيق القانون الإداري ونطاق اختصاص القضاء الإداري ، فما هو أساس التمييز والتفريق بين أعمال السلطة العامة وأعمال الإدارة العادية للإدارة العامة ، ويزيد في صعوبة وتعقيد مسألة تحديد ما يعد من أعمال السلطة وما يعتبر من أعمال الإدارة العادية للإدارة العامة تطور مفهوم فكرة السلطة العامة في القانون الإداري ، فمفهوم فكرة السلطة العامة في القانون الإداري الحديث غير مفهوم السلطة العامة في القديم وفي القرن التاسع عشر . (104)

4 - معيار التمييز بين أساليب الإدارة العامة . Gestion publique .

وأساليب الإدارة الخاصة Gestion Privée

هذا المعيار قريب الشبه من معيار التمييز بين أعمال السلطة وبين أعمال الإدارة العامة ، فقد استكر القضاء الإداري هذا المعيار وطبقه في ذات الوقت الذي كان فيه أنصار التمييز بين أعمال السلطة وبين أعمال الإدارة العادية يروجون لنظريتهم وينظرونها . فالإدارة العامة عندما تقوم بوظيفتها قد تستعمل ذات الأساليب والإجراءات التي يستعملها الأفراد أي أساليب الإدارة الخاصة ، مثل الأساليب التي تعتمد عليها وتستعملها الإدارة في تسيير وإدارة أملاك الدولة الخاصة (الدومين الخاص) ، وأساليب إهram عقود الإدارة المدنية .

ف نجد الإدارة هنا قد استعملت ذات الأساليب التي يعتمد عليها ويستعملها أشخاص القانون الخاص ، ففي مثل هذه الحالات التي تلجس الإدارة العامة فيها إلى أساليب الإدارة الخاصة . فان الأعمال التي تأتيناها وتقوم بها وفقا لأساليب الإدارة الخاصة تخرج من نطاق الأعمال الإدارية وتخرج بالتالي من نطاق تطبيق القانون الإداري ومن مجال اختصاص القضاء الإداري .

أما اذا قامت الإدارة العامة بأعمال ووظائفها وفقا لأساليب الإدارة العامة المغايرة والتميزة عن أساليب الإدارة الخاصة . فان هذه الأعمال والتصرفات الصادرة في ظل قوالب وأساليب الإدارة العامة تعد أعمالا إدارية تدخل في نطاق تطبيق القانون الإداري

وفي مجال اختصاص القضاء الإداري (105)، ومن أمثلة أساليب الإدارة العامة تلك الأساليب غير المألوفة في مجال القانون الخاص والتي تستعملها الإدارة العامة في اختيار عمالها وفي إبرام عقودها الإدارية. وأساليب إدارة وتسيير الأموال العامة للدولة وحمايتها وأساليب انعقاد المسؤولية الإدارية للدولة... الخ. ففي مثل هذه الحالات تستخدم الإدارة أساليب استثنائية ومغايرة لأساليب الإدارة الخاصة، هي أساليب الإدارة العامة.

تقدير معيار التمييز بين أساليب الإدارة العامة وأساليب الإدارة الخاصة :

لم ينل هذا المعيار الاهتمام من قبل القضاء الإداري، فقد ظل القضاء الإداري يعتمد على فكرة التمييز بين أعمال السلطة وأعمال الإدارة العادية، ولم يعكس الاهتمام لهذا المعيار بالرغم من دعوة الفقه إلى ضرورة تطبيق هذا المعيار نظرا لمنطقته وسلامته. وقد كمل هذا المعيار معيار التمييز بين أعمال السلطة وأعمال الإدارة العادية، وأمكن بواسطته إدخال العقود الإدارية ضمن الأعمال الإدارية نظرا لاحتوائها على أساليب الإدارة العامة (نظرية الشروط الاستثنائية وغير المألوفة في مجال عقود القانون الخاص)، وإدخالها في نطاق تطبيق القانون الإداري واختصاص القضاء الإداري، بينما كان معيار التمييز بين أعمال السلطة وأعمال الإدارة العامة في إخراج العقود الإدارية من نطاق الأعمال الإدارية ومن مجال تطبيق القانون الإداري ومن نطاق اختصاص القضاء الإداري، لأنها لا تتضمن مجموعة أوامرونهاهي صادرة من إرادة الإدارة العامة باعتبارها سلطة عامة.

5 - فكرة المرفق العام كأساس ومعيار للقانون الإداري :

يعرف المرفق العام تعريفا عاما مفاده أن المرفق العام هو: ((كل مشروع تديره الدولة بنفسها أو تحت إشرافها لأشباع الحاجات العامة بما يحقق المصلحة العامة)) .

بعد منتصف القرن التاسع عشر اتجهت أحكام القضاء إلى اعتناق فكرة المرفق العام كأساس ومعيار للقانون الإداري ومعيار لاختصاص القضاء الإداري. فقد أصدر مجلس الدولة الفرنسي ومحاكمة التنازع الفرنسية أحكاما قضائية شهيرة كانت فكرة المرفق كحكمة قانونية هي الأساس والمعيار المعتمد عليه في مجال تأسيس قواعد القانون الإداري وتحديد نطاق تطبيقه وتحديد مجال اختصاص القضاء الإداري .

فهكذا أصدر مجلس الدولة الفرنسي حكما شهيرا صدر في 6 ديسمبر 1855 في قضية روتشلد وأصدرت محكمة التنازع الفرنسية حكما قضائيا في 8 فيفري 1873 في قضية بلانكو Blanco الشهيرة .

وتضمن الحكمين السابقين مبادئ قانونية هامة في مجال تأسيس القانون الإداري وتحديد تطبيقه ونطاق اختصاص القضاء الإداري . فقد حكم القضاء في هذين الحكمين ان العمل يكون اداريا اذا اتصل بالعرف العام، ويختص القضاء الإداري بالنظر والفصل في منازعاته، مطبقا في ذلك قواعد التي تختلف عن قواعد القانون الخاص، اختلافا جوهريا . ان قواعد القانون الإداري ليست عامة ولا مطلقة، وانما هي تتكون وتتبدل وتتغير وفقا لضرورات ومقتضيات المرافق العامة . (106) ثم توالى وتواترت أحكام القضاء الإداري التي تؤكد ذات القاعدة والصدأ الذي يقران فكرة العرف العام هي محور القانون الإداري وأصله وأساسه ومعياره ومعيار اختصاص القضاء الإداري (107) .

مدرسة المرفق العام

ونجم عن صدور هذه الاحكام القضائية التي تقرر وتؤكد أن فكرة العرف العام هي أصل ومحور القانون الذي يجمع شتات نظرياته ومبادئه وقواعده المتناشرة والمتفرقة، وأساسه الذي يبرر وجود قواعده الاستثنائية والمختلفة عن قواعد القانون الخاص ومعياره الذي يحدد نطاق تطبيقه، ونطاق اختصاص القضاء الإداري المختص بتطبيقه نجم عن أحكام القضاء الإداري، تلك ان نشأت مدرسة المرفق العام . التي ترى وتقرر أن فكرة العرف هي الفكرة الوحيدة التي تؤصل وتؤسس القانون الإداري وتحدد نطاق تطبيقه .

فهكذا تلقف جانب هام من الفقه بزعامة الفقيه ليون دوجي أحكام القضاء الإداري التي أشارت الى فكرة المرفق العام كأساس ومعيار للقانون الإداري والقضاء الإداري، وأخذوا ينظرون ويفلسفون هذه الفكرة الوليدة حتى خلق منها الفقيه دوجي نظرية قانونية متكاملة البناء والأسس، وناصره في ذلك بعض الفقهاء مثل جاستون جيز Jéze وبونار Bonard ورولان Roland

وأساس مدرسة المرفق العام هو فكر ليون دوجي Duquit الفلسفي السياسي والدستوري المتمثل في أفكاره لفكرة الشخصية المعنوية، ورفضه لفكرة السيادة، والسلطة العامة، والدولة عنده ليست لها الشخصية المعنوية، وليست صفة ((السيادة)) ولا تحوز فكرة السلطة العامة، وتطبيقا لذلك بالدولة في حالتها الديناميكية والحركية ليست سلطة وأوامر ونواهي وامتيازات سلطة عامة، وإنما هي كتلة ضخمة ومجموعة كبيرة من المرافق العامة، ينشؤونها ويديرونها ويقودها الحكام باعتبارهم عمال المرافق العامة، وذلك لتحقيق أهداف التضامن الاجتماعي المختلفة .

والحكام عند ما ينشئون ويسيرون المرافق العامة باعتبارهم مجرد خدام وعمال المرافق العامة لا باعتبارهم أصحاب السلطة العامة يمارسون امتيازاتها ومظاهرها اتجاهاً للمحكومين (الأفراد) عن طريق إصدار الأوامر والنواهي الطزمة لهم من أجل إخضاعهم.

أما عن طبيعة علاقة المرفق العام بالقانون الإداري عند مدرسة المرفق العام فيرى أصحاب هذه المدرسة أن هذه الفكرة هي حجر الزاوية في بناء نظرية القانون الإداري ومحوره، ففكرة المرفق العام هي الأصل والأساس الوحيد للقانون الإداري الذي يبرر وجود قواعد القانون الإداري الاستثنائية وغير المألوفة في نطاق القانون الخاص، وهذه الفكرة هي وحدها التي تحدد نطاق تطبيق القانون ومجال اختصاص القضاء الإداري. فكل عمل أو نشاط يكون مرتبطاً ومتصلاً بالمرفق العام بأية صورة من صور الاتصال يكون عملاً إدارياً يدخل في نطاق تطبيق قواعد القانون الإداري.

تقدير نظرية المرفق العام كأساس ومعيار للقانون الإداري :

بالرغم من فكرة المرفق العام قد أدت وما زالت تؤدي دوراً وخدمة جليلة لنظرية القانون الإداري التقليدية، بحيث قامت هذه الفكرة كمحور وأصل القانون الإداري وأساسه ومعياره فحققت وحدة القانون الإداري وتنساق نظرياته وأحكامه ومبادئه العشرة والمفترقة والمتناسقة بحكم خاصية وطبيعة القانون الإداري باعتباره قانون غير مكتنق، قانون مرن سريع التطور. كما أن العبارة القانونية للمرفق العام (مبدأ مساواة جميع المواطنين أمام خدمات ونظام المرافق العامة، مبدأ قبلية المرافق العامة للتبديل والتغيير والتبديل الظروف والمقتضيات، ومبدأ حسن سير المرافق العامة بانتظام والاطراد، أن هذه

المبادئ القانونية والغنية التي تحكم انشاء وإدارة وتسيير المرافق العامة في الدولة قد أدت ولعبت وما زالت تلعب الدور الكبير في تأسيس وتبرير نظريات القانون الإداري ومبادئه (نظرية الظروف الطارئة، نظرية الموظف الفعلي، فكرة الاضراب، وفكرة الاستقالة، نظرية الشروط الاستثنائية وغير المألوفة، نظرية الظروف الاستثنائية، نظرية فعل الأمير، فكرة سحب القرارات . . . الخ) . فهذه النظريات قد أسست وبنيت على أساس المبادئ القانونية للمرافق العامة وما زالت هذه المبادئ تساهم مع فكرة السلطة العامة في تأصيلها وتأسيسها .

أزمة نظرية المرفق العام

ولكن على الرغم من أهمية الدور الكبير الذي لعبته فكرة المرافق العامة في بناء وتأسيس القانون الإداري، فإن عوامل التطور قد أدت الى حدوث أزمة لهذه الفكرة وحدثت بها خلافا بحيث أصبحت عاجزة على أن تكون الاصل والاساس الوحيد للقانون الإداري، وأصبحت عاجزة على أن تكون على الاقل - المعيار الوحيد والكافي والجامع والمأنس - للقانون الإداري، بل تحولت الى فكرة مطاطة نفضا لا يعول عليها وحدها في تأسيس القانون الإداري، وتحديد نطاق تطبيقه وتحديد مجال اختصاصه الإداري .

أسباب أزمة نظرية المرفق كأساس ومعيار للقانون الإداري :

تطافرت عوامل التطور في الحياة العامة الاقتصادية والاجتماعية بسبب تقدم الحياة، والحروب، وظهور الدولة المتدخلة والدولة الاشتراكية وأدت الى انهيار فكرة المرفق العام كأساس ومعيار للقانون الإداري، فضلا عن اهتزاز الأساس الفلسفي والايديولوجي الذي قامت عليه فكرة المرفق العام، كما أن التطور الذي أصاب نظرية المرفق العام ذاتها أدى الى هدمها كأساس ومعيار للقانون الإداري .

مظاهر أزمة فكرة المرفق العام :

تتجلى مظاهر الأزمة التي حلت بفكرة المرفق العام في الصور والمظاهر التالية :

1 - تصور فكرة المرفق العام كأساس ومعيار للقانون الإداري :

أصبحت فكرة المرفق العام قاصرة وعاجزة عن أن تحتوى وتشمل وتستغرق كل موضوعات القانون الإداري (كل الاعمال والانشطة الادارية) ، فهكذا نجد ان فكرة المرفق العام

لا تشمل نشاط الضبط الإداري كما أن الأخذ بفكرة المرفق العام كأساس ومعياري للقانون الإداري يخرج بعض الأنشطة والأعمال الإدارية من نطاق تطبيق القانون الإداري مثل الأنشطة الإدارية التي لا تتضمن خدمات مباشرة للأفراد مثل إدارة الشؤون المالية للدولة (فرض الضرائب، عقد القروض، تسيير أملاك الدولة العقارية المنقولة) .

2 - فكرة المرفق العام فضفاضة شديدة الاتساع :

أن ربط القانون الإداري بفكرة المرافق العامة بحيث أصبح القانون الإداري هو قانون المرافق العامة أو قانون النشاط المرفقي ، جعل فكرة المرفق العام منذ البداية فكرة فضفاضة وشديدة الاتساع وغير مانعة . بحيث أصبحت تستغرق وتدخل موضوعات وأنشطة غير إدارية بطبيعتها في نطاق تطبيق القانون الإداري .

فهكذا يؤدي اعتماد فكرة المرفق العام كأساس ومعياري للقانون الإداري إدخال عقود الإدارة العامة المدنية في نطاق تطبيق القانون الإداري وهذا أمر مجاني للحقيقة والمنطق، إذ أن القانون الإداري يطبق على العقود الإدارية بطبيعتها ولا يطبق على عقود الإدارة المدنية الخالية من كل مظهر من مظاهر السلطة العامة والخالية من أساليب الإدارة العامة وهذا دليل على فضفاضة وشدة اتساع فكرة المرفق العام، كأساس ومعياري للقانون الإداري (108)

كما أن ظهور فكرة المرافق العامة الاقتصادية التي تستخدم في إدارتها وتسييرها أساليب مختلطة ومشتركة من أساليب الإدارة العامة وأساليب الإدارة الخاصة، قد جعل فكرة المرفق العام عاجزة على منع تسرب موضوعات القانون الخاص إلى نطاق تطبيق القانون الإداري ومجال اختصاص القضاء الإداري، وهذا دليل على شدة اتساع المرفق العام وقضائيتها بشكل يعجزها ويقعد عن أن تكون الأساس والمعياري الوحيد للقانون الإداري .

3 - فموض لفكرة المرفق العام كأساس ومعياري للقانون الإداري :

أن عدم اهتمام كل من القضاء والفقه بوضع تعريف جامع مانع للمرفق العام جعلت المرفق العام فكرة غامضة عائمة، بل جعلها اصطلاح ولفظ بدون مضمون ومحتوى قانوني مفيد وثابت ومحدد المعالم يمكن أن يعول عليها في تأسيس القانون الإداري وتجديده مجال تطبيقه .

ولكن مسألة تعريف العرفق العام تعريفاً جامعاً مانعاً قد أهملت منذ نشأة العرفق العام في مجال تأسيس القانون الإداري وتحديد نطاقه، فبقت مسألة تحديد مدلول العرفق العام تحديداً قانونياً ثابتاً جامعاً مانعاً فريسة لتقلبات وتبدلات الظروف والمقتضيات، فأصبح مدلول العرفق العام مدلول متحرك متقلب، فهكذا كان ينظر للعرفق العام في بداية نشأته نظرة عضوية، أي ينظر للعرفق العام باعتباره منظمة وجهاز ومشروع إداري، ثم أصبح ينظر إليه نظرة مزدوجة مختلطة، عضوية موضوعية، وعلى هذا الأساس عرف العرفق العام بأنه : ((كل مشروع تديره الدولة بنفسها أو تحت إشرافها لتحقيق المصلحة العامة عن طريق إشباع الحاجات العامة)) .

ثم تطور مدلول العرفق العام إلى مدلول ومفهوم موضوعي وظيفي فائي بحث، فأصبح يعرف تبعاً لذلك بأنه : ((كل نشاط يستهدف تحقيق المنفعة العامة عن طريق إشباع الحاجات العامة)) .

فهكذا أصبح مدلول ومفهوم العرفق العام مدلول متحرك غير ثابت الأمر الذي يجعل فكرة العرفق العام فكرة غامضة في مدلولها، ويقعدها ويعجزها عن أن تقوم كأساس ومعييار القانون الإداري، ذلك أن الأساس والمعييار يتطلب فيهما الوضوح والدقة والثبات والتحديد، ويشترط فيهما صفة الجمع الشامل لكافة عناصر الموضوع أو الأمر، وصفة المنع الحاسم لتسرب عناصر غريبة عن الموضوع أو الأمر المراد تحديده وتعريفه تعريفاً جامعاً مانعاً .

والخلاصة فيما يخص أثر أزمة العرفق العام، أن الأزمة التي أصابت فكرة العرفق قد هدمتها وجعلتها عاجزة على أن تكون المعيار السليم الوحيد الكافي لتحديد نطاق القانون الإداري ومجال اختصاص القضاء الإداري . إلا أن فكرة العرفق العام قد لعبت وما زالت تلعب دوراً هاماً في تأسيس وتبرير أغلب قواعد نظرية القانون الإداري .

كما أن أنصار فكرة العرفق العام ما زالوا يدافعون عنها ويحاولون مخلصين القضاء على مظاهر الأزمة التي أصابتها وتعديلها بعبارة تلائم التطورات المتعاقبة لتبقى أساساً ومعييار القانون الإداري، ومن هؤلاء الفقهاء الاستاذ اندري دى لوبادير والاستاذ جان ريفرو ولا تورني

6 - فكرة المنفعة العامة أو المصلحة العامة كأساس ومقيار للقانون الإداري :

بعد الأزمة التي حلت بفكرة العرف العام وهزتها بشكل جعلتها عاجزة عن أن تكون معيار القانون الإداري، قدم الفقه حلول بديلة لفكرة العرف العام، فقدم أفكاراً قانونية لتكون محور القانون الإداري وأساسه ومعياره .

فهكذا قال الأستاذ فالين بفكرة المنفعة العامة لتحل محل فكرة العرف العام في تأصيل وتأسيس القانون الإداري وتحديد نطاقه .

فبعد أن خرج فالين عن مدرسة العرف العام أخذ ينتقدها ويحدد عيوبها ومظاهر أزمته، وبعد أن استبعد أن تكون فكرة السلطة العامة هي البديل لفكرة العرف العام في مجال تأصيل وتأسيس القانون الإداري، قرر أن فكرة المصلحة العامة هي المحور الذي تدور حوله قواعد القانون الإداري، وهي الأساس الذي يبرر وجود قواعد القانون الإداري الاستثنائية وفير المألوفة في مجال قواعد الشريعة العامة، وهي المعيار الذي يحدد الطبيعة الإدارية للنشاط الإداري وبالتالي هي المعيار الذي يحدد نطاق تطبيق القانون الإداري ومجال اختصاص القضاء الإداري .

فسبب وجود قواعد القانون الإداري الاستثنائية هو فكرة المنفعة العامة التي تجبر وجود مثل هذه القواعد، ويكون النشاط نشاطاً إدارياً في طبيعته إذا كان يستهدف تحقيق منفعة عامة، ولا يكون كذلك إذا كان النشاط يستهدف تحقيق منفعة خاصة، ونطبق القانون الإداري على النشاط الذي يستهدف تحقيق المنفعة العامة، ولا نطبقه على النشاط الذي يستهدف المنفعة الخاصة. فالقانون الإداري في نظر فالين هو قانون المنفعة العامة في وجوده وفي تطبيقه .

تقدير فكرة المنفعة العامة كأساس ومقيار للقانون الإداري :

إن ذات الانتقادات التي وجهت إلى معيار الغاية أو الهدف يمكن توجيهها هنا لفكرة المنفعة العامة. ففكرة المنفعة ما هي إلا عودة مقنعة إلى معيار الغاية أو الهدف .

7 - فكرة السلطة العامة كأساس ومعييار للقانون الإداري :

يقرر أنصار مدرسة السلطة العامة : (م . هوريو، ج . فيدل وأتباعهما) ، أن فكرة السلطة العامة - في مفهومها الحديث، أي باعتبارها مجموعة الامتيازات والسلطات والاختصاصات، ومجموعة الأساليب الفنية، مجموعة القيود التي تعمل في حدودها الإدارة العامة، - هي أصل ومحور وأساس القانون الإداري ومعييار تحديد نطاق تطبيقه، ومعييار تحديد اختصاص القضاء الإداري .

ففكرة السلطة العامة هي - في نظر أنصارها - أصل ومحور القانون الإداري وأساسه ومعياره، ففكرة السلطة العامة هي التي باعتبارها مجموعة الامتيازات والاختصاصات والسلطات الاستثنائية وغير المألوفة التي تتمتع بها الإدارة العامة، ومجموعة الأساليب الفنية ومجموعة الالتزامات والقيود التي تعمل في حدودها الإدارة العامة، تجعل الإدارة العامة باعتبارها سلطة عامة تحوز وتمارس مظاهر السلطة العامة في مركز أسمى ولا مساوى مع مراكز الأفراد، وبالتالي تحتم وجود قواعد القانون الإداري الاستثنائية والخاصة والغير المألوفة في مجال قواعد الشريعة العامة لتحكم وتنظم السلطة الإدارية ونشاطها وأعمالها الإدارية .

وفكرة السلطة العامة هي التي تحدد مجال

تطبيق القانون الإداري، فكل عمل أو تصرف يتضمن مظهرا من مظاهر السلطة العامة يعد عملا إداريا يدخل في نطاق تطبيق القانون الإداري .

وفكرة السلطة العامة في مفهومها ومدلولها الحديث تتألف من عنصرين اثنين أحدهما عنصر إيجابي بالنسبة للإدارة العامة والآخر عنصر سلبي بالنسبة لها .

أولا : العنصر الإيجابي لفكرة السلطة العامة :

(وهو يتضمن مجموعة الامتيازات والاختصاصات والسلطات الاستثنائية وغير المألوفة التي تتمتع بها السلطة الإدارية وتمارسها في مواجهة الأفراد مثل امتياز إصدار القرارات الإدارية، وامتياز التنفيذ المباشر والتنفيذ الجبري وامتياز نزع الملكية للمنفعة العامة، ونظرية الشروط الاستثنائية وغير المألوفة . . . الخ) . هذه الامتيازات التي تجعل الإدارة العامة في مركز أسمى من مراكز الأفراد .

ثانيا : العنصر السلبي لفكرة السلطة العامة :

وهو يتضمن مجموعة القيود والالتزامات والحدود التي تقيد وتلزم السلطة الادارية عند القيام بوظائفها وأعمالها هذه القيود والالتزامات التي لا شيل لها في مجال القانون العادى ، ومن هذه الالتزامات والقيود والحدود التي تحد وتقيد حرية الادارة العامة بشكل أثقل وأحكم : (ضرورة احترام هدف المصلحة العامة ، ضرورة احترام قواعد وأساليب اختيار المتعاقد مع الادارة العامة ، وجوب التزام الادارة العامة قيود وأساليب اختيار عمال الدولة ، حتمية الالتزام بقواعد حماية الاموال العامة ، التزام التقيد بمبدأ الشرعية الموضوعية والشكلية في كل ما تقوم به الادارة العامة من تصرفات وأعمال -

فالمداول الحديث لفكرة السلطة العامة لا يقتصر على مجموعة الامتيازات والسلطات الخارقة والاستثنائية التي تمارسها السلطة الادارية في مواجهة الافراد بشكل تجعل الادارة العامة في مركز أعلى وأسمى من مراكز الافراد ، بل تتضمن ايضا مجموعة القيود والالتزامات والحدود التي تلزم الادارة العامة بصورة أثقل وأحكم وأشد من تلك القيود التي تحد من حرية تصرفات الأفراد .

فهذا هو المفهوم الحديث لفكرة السلطة العامة باعتبارها محور وأساس القانون الادارى ومعياره الذى يحدد نطاق تطبيقه ، وتحديد نطاق اختصاص القضاء الادارى .

تقدير فكرة السلطة العامة كأساس ومعيار القانون الادارى :

ان فكرة السلطة العامة بمفهومها السابق تنجح كمعيار للقانون الادارى ، فهي المعيار الذى يحدد نطاق تطبيق القانون الادارى فاحتواء وتضمن العمل أو التصرف مظاهر السلطة العامة هي التي تكسبه الطبيعة الادارية وهي تكشف وتبين الطبيعة الادارية لهذا العمل ويدخله بالقيالي في نطاق تطبيق القانون الادارى . فضلا وجود مظاهر امتيازات السلطة العامة (نظرية الشروط الاستثنائية) في العقود التي تبرمها الادارة العامة هو الذى يكسب هذه العقود الصفة والطبيعة الادارية لهذه العقود ، ويدخلها في نطاق تطبيق القانون الادارى ، وكذا القرارات الادارية ، والأموال العامة ، وفكرة الموظف العام ، نجد أن احتواء هذه الموضوعات على مظاهر السلطة العامة وامتيازاتها هو

الذى يكسبها الطبيعة الادارية وهو الذى يكشف بشكل مباشر عن طبيعتها الادارية ويدخلها في نطاق تطبيق القانون الادارى واختصاص القضاء الادارى .

هذا عن فكرة السلطة العامة كمعيار للقانون الادارى وللقضاء الادارى . أما بالنسبة لدورها في تأسيس وتبرير القانون الادارى فهي وحدها عاجزة عن ان تكون الفكرة الوحيدة لتبرير وتأسيس القانون الادارى ، بل تشترك مع فكرة المرفق العام في مدلوله الوظيفي الفاعل (المصلحة العامة) في تأسيس القانون الادارى .

ان فكرة السلطة العامة تشترك مع فكرة المرفق العام في تكوين فكرة الجمع بين الأهداف والوسائل كأساس ومعيار للقانون الادارى .

8 - فكرة الجمع بين الأهداف والوسائل كأساس ومعيار للقانون الادارى :

تستند هذه الفكرة على حقيقة : ان عيب المحاولات والأفكار السابقة التي قال بها أصحابها لتكون أساس ومعيار القانون الادارى عيبها أنها تحاول ان ترد وتحصر أساس القانون الادارى ومعياره في فكرة واحدة أو نظرية واحدة ، ولكن ذلك أمر جد صعب نظرا للخصائص والطبيعة الخاصة للقانون الادارى السابقة البیان ، لذلك يجب - في نظر أصحاب هذه الفكرة - أن تشترك فكرتين أو أكثر لتكون وتؤلف في صورة تكامل وتساند وتناسق الأساس الذى يبرر وجود القانون الادارى ويوصله ، والمعيار الذى يحدد نطاقه ، ونطاق اختصاص القضاء الادارى .

ويتحقق ذلك عن طريق أعمال وتطبيق فكرة الجمع بين الأهداف والوسائل (فكرة المصلحة العامة أو المنفعة العامة ، والهادى القانونية التي تحكم سير المرافق العامة ، كهدف تبرر وجود القانون الادارى الاستثنائية وغير المألوفة ، وفكرة السلطة العامة بمفهومها الحديث هي التي تحدد نطاق تطبيق القانون الادارى عن طريق الكشف بشكل مباشر عن الصفة والطبيعة الادارية للعمل الادارى في نطاق القانون الادارى ومجال اختصاص القضاء الادارى .

فاشتراك فكرة المرفق العام في مدلوله الوظيفي الموضوعي مع فكرة السلطة العامة يشكلان ويكونان معا في صورة تكامل فكرة الجمع بين الأهداف والوسائل لتأصيل وتأسيس القانون الادارى وتحديد نطاقه ونطاق اختصاص القضاء الادارى .

ومن الغقه القائل بهذه الفكرة الاستاذ جان ريفرو وناصره في تقريرها جانب هام من
الفقه الحديث، كما أن أحكام القضاء الإداري المقارن يؤيد وتؤكد سلامة ومنطقية هذه الفكرة
كأساس ومعيار للقانون الإداري. (109)

أساس القانون الإداري الجزائري الحديث :

ان فكرة ((الجمع بين الأهداف والوسائل)) هي التي يمكن لها أن تؤسس القانون
الإداري الجزائري الحديث، فاشترك فكرة السلطة العامة بمدلولها الحديث مع فكرة
المصلحة العامة للدولة الجزائرية والتجسدة في الأهداف الاشتراكية للدولة وأهداف
انجاز وتحقيق سياسة التنمية الوطنية، هو الذي يؤسس فكرة القانون الإداري الجزائري ويحدد
نطاق تطبيقه (سواء في قواعده التقليدية، أو في قواعده الحديثة أي قواعد القانون الإداري
الاقتصادي).

ففكرة السلطة العامة عن طريق مظاهرها وامتيازاتها المختلفة كوسيلة تحقيق المصلحة
العامة في نطاق الأهداف والمبادئ الاشتراكية للدولة الجزائرية هي التي تبرر وتؤسس القانون
الإداري الجزائري الاقتصادي وقواعد القانون الإداري الجزائري التقليدي (قانون الإدارة
العامة التقليدية).

ذلك انه لا يمكن القول بفكرة العرف العام كأساس ومعيار للقانون الإداري الجزائري
الحديث، أما فكرة السلطة العامة فهي تلعب الدور الرئيسي في تأسيس وتحديد نطاق
القانون الإداري بالاشتراك مع فكرة المصلحة العامة كمهدف لاستعمال وسائل ومظاهر
السلطة العامة .

الماب الأول

فكرة الشخصية المعنوية العامة

أهمية الدراسة : ان لدراسة فكرة الشخصية المعنوية بصفة عامة ودراسة الشخصية المعنوية العامة بصفة خاصة، أهمية قصوى في نطاق القانون الادارى وعلم التنظيم الادارى . وتتجلى أهمية دراسة فكرة الشخصية المعنوية في أهمية فكرة الشخصية المعنوية ذاتها ، وفي دور فكرة الشخصية المعنوية كأداة ووسيلة لتنظيم النظام الادارى في الدراسة فنيا وقانونيا .

أولا : أهمية فكرة الشخصية المعنوية : ان عدم اقتصار وتخصيص فكرة الشخصية القانونية على الشخص الطبيعي الفلسفي (الانسان) ، واعتداد هذه الفكرة لتشمل الشخصية المعنوية ، بحيث تكون الشخصية المعنوية شخصا قانونيا من أشخاص القانون (طرفا من أطراف العلاقات القانونية) له أهميته القصوى من حيث أن :

1 - فكرة الشخصية المعنوية باعتبارها : ((كل مجموعة من الأشخاص تستهدف مرضا مشتركا ، أو مجموعة من الأموال تخصص وترصد لتحقيق غرض معين ، بحيث تكون وتشكل هذه المجموعة من الأشخاص أو الاموال كيانا قانونيا (شخص قانوني) مستقلا عن ذات الاشخاص وعناصر الاموال المكونة له ، له أهلية قانونية مستقلة وقائمة بذاتها يكتسب الحقوق ويتحمل الالتزامات باسمه .

ان فكرة الشخصية المعنوية بهذا المدلول تسمح بتجميع شتات الجهود والأموال ووحيدها وتنسيقها وتوجيهها لتحقيق هدف مشترك يعجز الجهود الفردى للانسان على تحقيقه لقصر عمره ومحدوديةه أو لقلته موارده المادية .

2 - ان فكرة الشخصية المعنوية هي التي تؤسس وتحقق ديمومة الدولة ، فالدولة كمنشخص معنوى عام أصيل فكرة دائمة مستمرة مهما تغير نظامها السياسي ، ومهما تواتر وعاقب الحكام فيها وممثلها في المنظمات والأشخاص الدولية .

3 - ان فكرة الشخصية المعنوية قد لعبت دورا سياسيا ودستوريا هاما حيث جسدت في قانونيا طموحات ونضالات الأجيال البشرية في عزل فكرة السيادة وفكرة السلطة العامة من أشخاص وذوات الحكام ، ان كانت فكرة السيادة وفكرة السلطة العامة تختلط وتمتزج بأشخاص الحكام (الملوك) ، وكانت تعد حقا شخصا لهم أكتسبوه بالوراثة أو بواسطة

التفويض الالهي العبد من أو بقوة السيف والفتح ، فأمكن بواسطة فكرة الشخصية المعنوية تجسيد فكرة عزل حق السيادة والسلطة العامة عن أشخاص الحكام وذواتهم والحاقة بالدولة كشخص معنوى عام أصيل ، وجعل الحكام مجرد أعضاء ووكلاء يمارسون مظاهر السيادة وامتيازات السلطة العامة باسم الدولة ولحسابها ، وفي ظل مبدأ الشرعية القانونية وما يفرضه من قيود وحدود على هؤلاء الحكام في ممارسة مظاهر السيادة وامتيازات السلطة العامة. (110)

ثانيا : أهمية فكرة الشخصية المعنوية في نطاق التنظيم الإداري :

ان فكرة الشخصية المعنوية أهمية فنية وقانونية قصوى في نطاق عطية التنظيم الإداري في الدولة الحديثة .

أ - الأهمية الفنية لفكرة الشخصية المعنوية في نطاق التنظيم الإداري :

تهدو الأهمية الفنية لفكرة الشخصية المعنوية في عطية التنظيم الإداري في كون واعتبار فكرة الشخصية المعنوية هي الوسيلة الفنية الناجعة في عطية تقسيم الأجهزة والوحدات الإدارية المكونة للنظام الإداري ، ووسيلة ناجعة لتوزيع مظاهر واختصاصات السلطة الإدارية إقليميا ومصلحيا ، وتوزيع الاختصاصات وتحديد العلاقات فيما بينها . (111)

ب - الأهمية القانونية لفكرة الشخصية المعنوية في نطاق التنظيم الإداري :

تلعب فكرة الشخصية المعنوية دورا قانونيا هاما في تنظيم أعمال الوحدات والسلطات الإدارية ، إذ بواسطتها أمكن القيام بالأعمال والوظائف الإدارية بواسطة أشخاص طبيعيين (عمال الدولة) باسم الأشخاص الإداريين (الدولة ، الولاية ، البلدية ، المؤسسات والشركات الوطنية . . . الخ) ولحسابها ، فهم يقومون بالأعمال القانونية والمادية باسم الدولة ولحسابها . وتعتبر هذه الأعمال أعمال الأشخاص الإدارية بالرغم من أنها تحققت وانجزت بواسطة أشخاص طبيعيين (112)

فهكذا أمكن بواسطة هذه الفكرة القانونية تجنيد طاقات وتنظيم جهود أشخاص طبيعيين في خدمة الدولة ، بحيث أصبحوا فكرها والفكر وسواعدها المنفذة باسمها ولحسابها كشخص معنوى عام مستقل عن أشخاصهم وذواتهم .

الفصل الأول

مفهوم الشخصية المعنوية

المبحث الاول : تعريف الشخصية المعنوية :

الشخصية المعنوية في القانون هي : ((كل مجموعة من الأشخاص تستهدف فرضا مشتركا ، أو مجموعة من الأموال ترصد لمدة زمنية محددة لتحقيق فرض معين ، بحيث تكون هذه المجموعة من الأشخاص المكونين لهذه المجموعة ومستقلا عن العناصر العالقة لها ، أي أن تكون لها أهلية قانونية لاكتساب الحقوق والتحمل بالالتزامات بحيث تكون لهذه المجموعة من الأشخاص أو الاموال مصلحة جماعية مشتركة مستقلة عن المصالح الذاتية الفردية لافراد المجموعة .

فلفكرة الشخصية المعنوية عناصر ثلاثة لابد من توافرها ، وهذه العناصر هي :

- 1 - مجموعة من الأشخاص أو مجموعة من الاموال في ظل تنظيم معين يحقق تجمع وترايط وتناسق هذه المجموعة وتحقيق وحدتها .
- 2 - فرض مشترك تسعى الى تحقيقه هذه المجموعة .
- 3 - اعتراف الشرع في الدولة بهذه الشخصية المعنوية ، وهذا العنصر الاخير غير متفق عليه من كل فقه القانون كما سنرى بعد قليل .

الفصل الثاني

تكيف طبيعة فكرة الشخصية المعنوية

قام نقاش فقهي حاد حول تحديد وتكيف طبيعة فكرة الشخصية المعنوية، من حيث

هل هذه الفكرة مجرد افتراض ومجاز قانوني مخالفة

للحقيقة والواقع، أم هي حقيقة واقعية مثل شخصية الانسان (الشخص الطبيعي)، وهل لهذه الفكرة مبرر لوجودها، أم يمكن الاستغناء عنها بواسطة أفكار أخرى، فبهذا أظهرت ثلاث

نظريات أو مذاهب في نطاق تحديد طبيعة فكرة الشخصية المعنوية هي : نظرية المجاز

والافتراض القانوني، ونظرية أو مذهب الحقيقة، والنظرية والمذهب المنكر لفكرة الشخصية

المعنوية. أساس نظرية المجاز الافتراض القانوني المجاز الافتراض القانوني المجاز

ونتعرض فيما يلي لبيان مضمون هذه النظريات لتلمس على ضوءها مذهب وموقف

المشرع الجزائري من فكرة الشخصية المعنوية .

المبحث الاول : نظرية المذهب المجاز والافتراض القانوني :

يرى أصحاب هذه النظرية وهم (سافيني، وبيرتلي، كابتان، وجيز وبونار، قد يرون

فكرة الشخصية المعنوية ما هي في حقيقة الأمر المجرد مجاز وافتراض قانوني مخالف للواقع

والحقيقة، لجأ اليها المشرع في الدولة كحيلة قانونية لتمكين التجمعات والهيئات (مجموعة

الاشخاص أو مجموعة الأموال) من تحقيق أهدافها وأغراضها، وذلك عن طريق افتراض لها "الشخص

المعنوية" حتى تكون لها أهلية اكتساب الحقوق والتحمل بالواجبات والالتزامات، ويعتبرها

- مجازا وافتراضا - شخصا من أشخاص القانون في الدولة .

أساس نظرية أو مذهب المجاز والافتراض القانوني : يستند أنصار نظرية المجاز

او الافتراض القانوني في تحديد الطبيعة القانونية لفكرة الشخصية المعنوية الى ان الشخصية

القانونية ملازمة ومرادفة للشخص الفلسفي الطبيعي ((الانسان)) فالانسان باعتباره آدمي

له وجود فيسيولوجي مادي، ويتمتع بالملكات والقدرات العقلية والذهنية، وله ارادة، هو

وحده الذي له الشخصية القانونية الحقيقية، ذلك ان الحق - في نظر أصحاب هذه النظرية -

هو سلطة أو قوة ارادية يقرها ويحميها القانون. فالحق لا يوجد الا اذا وجدت الارادة

التي هي عملية عقلية ذهنية ووجودها رهين الانسان الآدمي الطبيعي وملازم له .

أما الشخص المعنوي فهو مجرد مجاز وافترض قانوني وحيلة، لانه معدوم الارادة لانه لا يتمتع بالسلطات العقلية والذهنية، والشخص المعنوي الاعتباري هو استثناء مخالف للأصل وللحقيقة والواقع، يجب تقرير وجوده في نطاق ضيق وبالقدر الضروري واللازم لتحقيق الاهداف الجماعية المشتركة والمقصودة .

وبناءً على ذلك يؤدي مذهب ونظرية المجاز والافتراض القانوني نتيجة هامة هي أن مسألة ومصير وجود الشخص المعنوي الاعتباري متوقف على ارادة المشرع في الدولة، فلا توجد الاشخاص المعنوية الاعتبارية الا اذا أجاز وجودها المشرع وفي ظل القيود والحدود والشروط التي يضعها المشرع في الدولة، فالمشرع هو الذي يجيز انشاء الشخص المعنوي ويحدد له تاريخ بدايته ونهايته، ويحدد له أهدافه ويضع له الحدود والقيود - التي يجب أن يعمل في نطاقها هذا الشخص المعنوي .

نقد نظرية أو مذهب المجاز والافتراض القانوني :

لقد وجهت لنظرية المجاز والافتراض القانوني في مجال تكييف طبيعة فكرة الشخصية المعنوية الانتقادات التالية :

1 - ان نظرية أو مذهب الافتراض أو المجاز القانوني تعجز عن تفسير كيفية وجود الشخصية القانونية للدولة، فاذا كانت فكرة الشخصية المعنوية هي مجرد مجاز وافترض قانوني وضعه المشرع، وهي بالتالي مجرد منحة مرهونة بارادة مشرع الدولة، فمن هو الذي أعطى وأكسب فكرة الشخصية المعنوية ^{للدولة} أما رامت هي التي تخلق وتتحكم عن طريق المشرع في مصير الشخصية المعنوية ؟ .

وأمام وجاهة هذا النقد قرر أنصار مذهب المجاز والافتراض القانوني ، بأن الدولة هي الشخص المعنوي الاعتباري الوحيد الأصيل والحقيقي ، حيث توجد شخصيتها القانونية بمجرد توفر أركان وجودها ، أما بقية الأشخاص المعنوية الأخرى فهي مجرد افتراض ومجاز قانوني .

2 - ان مذهب أو نظرية المجاز والافتراض القانوني تؤدي الى اطلاق سلطان الدولة في التحكم في مصير الجماعات والتجمعات بشكل قيد من تكوين وانشاء الجماعات التي أصبحت شكل أهمية كوسيط بين الدولة والفرد .

3 - ان ربط فكرة الشخصية القانونية بالارادة الذاتية والملكات العقلية والذهنية من طرف هذا المذهب يؤدي الى تقرير عدم مسؤولية الأشخاص المعنوية مدنيا وجنائيا .

المبحث الثاني : نظرية أو مذهب الشخصية الحقيقية :

يقرر أصحاب مذهب و نظرية الشخصية الحقيقية (جيرك ، ميشو ، سالي ، هوريو ، وفيهرم) أن فكرة الشخصية المعنوية هي حقيقة قائمة وموجودة ، وليست مجازا أو افتراضا أو حيلة قانونية أو تصور وهمي . فالشخصية المعنوية حقيقة قانونية واقعية مثل الشخصية القانونية الطبيعية المقررة للانسان الفردي . فالشخص المعنوي حقيقي وواقعي مثل الشخص الطبيعي ((الانسان)) .

أساس مذهب ونظرية الشخصية القانونية الحقيقية :

تقوم هذه النظرية على أساس مكون من حجتين أوسببين ، ذلك أن أنصار هذا المذهب انقسموا الى فريقين في مجال تبرير وتأسيس نظرية الشخصية المعنوية الحقيقية .

1 - فقرر فريق من أنصار هذه النظرية ان الشخصية المعنوية حقيقة واقعة قائمة فعلا ، وليست مجرد افتراض أو تصور وهمي على أساس أن الشخص المعنوي مثل الشخص الطبيعي (الانسان) - له ارادة ذاتية مستقلة وقائمة بذاتها ، وتكونت له هذه الارادة الذاتية من نتائج تجمع ارادات الافراد الذين يدخلون في تكوينه ، فاذا ما التقت آراء الافراد المختلفة عند نقطة اتفاق معينة في نطاق هدف المجموعة التي يكونها ينجم عن ذلك رأيا مشتركا وموحدا ومستقلا ، ويكون هذا الاتفاق أو الرأي المشترك الارادة الذاتية والمستقلة للشخص المعنوي مثل ارادة الشخص الطبيعي تماما .

ومتى تكونت هذه الارادة الذاتية للشخص المعنوي فانه يكون موجودا كحقيقة قانونية واقعية يفرض وجوده على الدولة ، وما على المشرع الا الرضوخ والاعتراف به مثل اعترافه بالشخص الطبيعي الوليد .

2 - وأمام التطرف والمغالاة في تشبيه الشخص المعنوي بالشخص الطبيعي - ذهب فريق آخر من أنصار مذهب الشخصية المعنوية الحقيقية في نطاق تأسيس وتبرير هذا المذهب -

الى القول بأن الحق ليس سلطة أو قوة ارادية يقرها ويحميها القانون - كما قال أصحاب نظرية الافتراض والمجاز القانوني، بل ان الحق هو مجرد مصلحة معتبرة يقرها ويحميها القانون.

فليست الارادة هي أساس وجوهر الحق، بل المصلحة هي أساس وجوهر الحق، فالحق هو مصلحة معتبرة يقرها القانون ويحميها، وكل صاحب مصلحة معتبر هو صاحب حق. فالحق على هذا الأساس ليس ملازم ومقتصر على الشخص الطبيعي، بل أن كل شخص قانوني طبيعي كان أو معنوي هو صاحب حق أي صاحب مصلحة معتبرة يقرها ويحميها القانون، ومن ثم فان الأشخاص المعنوية هي حقيقة واقعية وليست مجرد افتراض أو مجاز قانوني.

فكرة الشخصية القانونية ليست مقتصرة وملازمة للشخص الفلسفي الطبيعي ((الانسان)) فقد يوجد الانسان ولكن ليست له الشخصية القانونية مثلما كان عليه الحال في نظام الموت المدني الذي طبق في فرنسا الى غاية 1865، ونظام الرق الذي سار قديما، ونظام نقص الأهلية، ونظام الشخصية القانونية الحكيمة (امتداد الشخصية القانونية للانسان بعد موته حتى تصفى تركته).

نتائج نظرية الشخصية الحقيقية: يؤدي مذهب ونظرية الشخصية المعنوية الحقيقية الى نتيجة بارزة وظاهرة هي أن فكرة الشخصية المعنوية ليست مندة من الدولة وليست متوقفة في وجودها على تدخل المشرع ليجزها وينشئها، بل هي حقيقة قانونية واقعية تفرض نفسها على المشرع، فتمتد اجتماعت مجموعة من الناس أو من الأموال لتحقيق غرض مشترك نشأت وتحققت فكرة الشخصية المعنوية وما على المشرع الا الاعتراف بها كحقيقة وكواقع مثل اعترافه بالطفل الوليد في عالم القانون.

وتؤدي هذه النظرية الى تخفيف تحكم وتدخل الدولة في حرية خلق التجمعات القانونية.

المبحث الثالث : النظرية أو المذهب المنكر والرافض لفكرة الشخصية المعنوية :

يذهب أصحاب هذا المذهب وهم : (اهرنج ، روجي ، ولانيول ، وبونار ، وجيز ، وبيرتلي) الى التقرير والقول بأن فكرة الشخصية المعنوية لا فائدة ترجى منها، وانه ليس لها أي أساس

أو قيمة أو فائدة في عالم القانون، وأنه يمكن الاستغناء عنها باعتماد أفكار ونظريات قانونية أخرى تكون البديل الأكثر سلامة ومنطقية ووضوح مثل ((فكرة الملكية المشتركة عند اهرنج (113) وفكرة التضامن الاجتماعي والمراكز القانونية، عند الفقيه ليون دوجي . ولكن أهمية فكرة الشخصية المعنوية السالفة البيان أقوى من دعوات وحجج مذهب انكار الشخصية المعنوية .

المبحث الرابع : موقف المشرع الجزائري من فكرة الشخصية المعنوية :

يسلم المشرع الجزائري ويعترف بفكرة الشخصية المعنوية مثل بقية دول العالم، نظرا للأهمية القصوى والفعالة لفكرة الشخصية المعنوية بصفة عامة ولدورها الكبير كأداة فنية وقانونية لتقسم النظام الإداري الجزائري على مجموعة من الوحدات والمؤسسات والجهزة الإدارية، وتوزيع سلطات واختصاصات الوظيفة الإدارية في الدولة بينها، وتحديد علاقاتها بشكل متناسق ومنتظم على أسس علمية وقانونية من أجل تحقيق الأهداف العامة على أفضل وجه وبأقل وقت وبأقل تكلفة وبأقل مجهود .

ويبدو من مضمون ومحتوى النصوص القانونية المتعلقة بتنظيم فكرة الشخصية المعنوية في النظام القانوني الجزائري، وصيغته وعباراته واصطلاحاته عند تطرقه ومعالجته لهذه الفكرة (مثل اصطلاح الاشخاص الاعتبارية) ، يبدو أن المشرع الجزائري يميل الى الاخذ بنظرية ومذهب المعجاز والافتراض القانوني في تحديد وتكييف طبيعة الشخصية المعنوية : ((الاشخاص الاعتبارية هي :

- الدولة ، الولاية ، البلدية ،
- المؤسسات ، الدواوين العامة، ضمن الشروط التي يقرها القانون ،
- المؤسسات الاشتراكية، التعاونيات والجمعيات ، وكل مجموعة التي يمنحها القانون شخصية اعتبارية)). (114)

وبزيد في تدعيم وتأكيده موقف ومذهب المشرع الجزائري طبيعة النظام الاجتماعي للدولة الجزائرية (النظام الاشتراكي) ، فالدولة الجزائرية الاشتراكية المخططة والمسؤولة والمهيمنة على أغلب أنشطة الحياة العامة في الدولة يحتم اعتبار فكرة الشخصية المعنوية الاعتبارية مجرد افتراض ومجاز قانوني ويحتم بالمنطق تحكم الدولة عن طريق المشرع في سياسة منح الشخصية المعنوية الاعتبارية، وتحدد نطاقها ورسم قيودها وأهدافها وتقرير شروطها .

الفصل الثالث

نتائج فكرة الشخصية المعنوية

يترتب وينجم عن وجود الشخص المعنوي والاعتراف به من قبل المشرع عدة نتائج هامة عامة يشترك فيها أشخاص القانون الخاص وأشخاص القانون العام، كما ينجم عن الاعتراف بالشخصية المعنوية العامة لبعض الوحدات والأجهزة والمجموعات الادارية نتائج خاصة بأشخاص القانون الاداري .

المبحث الأول : النتائج العامة لفكرة منح الشخصية المعنوية:

تترتب عن منح الشخصية والاعتراف بها عدة نتائج عامة هامة قد حددتها وأجملتها المادة 50 من القانون المدني الجزائري، حيث تؤكد : ((يتمتع الشخص الاعتباري بجميع الحقوق الا ما كان منها ملازما لصفة الانسان، وذلك في الحدود التي يقررها القانون :

- 1 - ذمة مالية،
- 2 - أهلية في الحدود التي يعينها عقد انشائها أو التي يقررها القانون
- 3 - موطن، وهو المكان الذي يوجد فيه مركز ادارتها،
- الشركات التي يكون مركزها الرئيسي في الخارج ولها نشاط في الجزائر يعتبر مركزها، في نظر القانون الداخلي في الجزائر،
- 4 - نائب يعبر عن ارادتها،
- 5 - حق التقاضي ((.

المبحث الثاني : النتائج الخاصة التي تنجم عن تمتع الوحدات والهيئات الإدارية بالشخصية المعنوية :

- يترتب عن تفتيت هيكل النظام الإداري في الدولة وتقسمة على وحدات وجماعات وهيئات إدارية مستقلة وقائمة بذاتها، وذلك عن طريق منحها وإعطائها الشخصية المعنوية بحيث تصبح مستقلة بكيانها القانوني عن الدولة، يترتب عن ذلك عدة نتائج هامة منها :
- (1) أن تتمتع الهيئات والمجموعات الإدارية بالشخصية المعنوية وتمتعها باستقلالها الذاتي عن الدولة لا يعني أنها مستقلة استقلالاً كاملاً وكلياً في مواجهة الدولة، بل أن استقلالها محكوم ومقيد بحدود النطاق الذي قرره ورسمه المشرع لهذا الاستقلال في القانون المنشئ لهذه الهيئة أو الوحدة الإدارية، التي يمنحها المشرع الشخصية المعنوية بحيث تظل خاضعة لرقابة الدولة وإشرافها عن طريق ((نظام الوصاية الإدارية)) .
 - فاستقلال الهيئات والوحدات الإدارية بواسطة منحها الشخصية المعنوية لا يعني الاستقلال الدستوري والسياسي .
 - (2) أن منح الشخصية المعنوية لبعض الهيئات والأجهزة والوحدات الإدارية، يؤدي إلى تفتيت فكرة السلطة الإدارية وتوزيع مظاهر السلطة العامة وامتيازاتها بين الدولة وهذه الأجهزة والهيئات والوحدات اللامركزية المستقلة، بحيث تصبح هذه الهيئات والوحدات الإدارية المتمتع بالشخصية المعنوية تمارس مظاهر وامتيازات السلطة العامة في حدود اختصاصاتها والأهداف المرسومة لها .
 - (3) أن عمال وموظفي الأشخاص المعنوية الإدارية هم عمال عامون وموظفون عامون .
 - (4) أن أموال الأشخاص القانونية المعنوية الإدارية هي أموال تدار وتسير بأسلوب الإدارة العامة وبأسلوب القانون العام، ولهذه الأموال ذات وسائل حماية الأموال العامة للدولة .
 - (5) أن حق التقاضي المقرر لهذه الأجهزة والوحدات والمجموعات الإدارية نتيحة لمنحها الشخصية المعنوية مستقل عن حق التقاضي المقرر للدولة والمجموعات ذات الشخصية المعنوية ولا ترفع وتحرك ضد الدولة، وترتيب نتائج هذه المنازعات على حساب أو لحساب الذمة المالية لهذه الأشخاص الإدارية .

الفصل الرابع

أنواع الأشخاص الادارية

حاولت المادة 49 من القانون المدني الجزائري أن تعدد أنواع الاشخاص المعنوية في النظام القانوني الجزائري، فقررت في هذا النطاق الآتي : ((الاشخاص الاعتبارية هي :

- الدولة، الولايات، والبلدية ،
- المؤسسات، والدواوين العامة، ضمن الشروط التي يقررها القانون .
- المؤسسات الاشتراكية، التعاونيات، والجمعيات، وكل مجموعة التي يمنحها القانون شخصية اعتبارية)) .

ويستشف من الفترة الثانية والاخيرة من المادة 49 من القانون المدني الجزائري المذكورة أعلاه، أن المشرع الجزائري أورد هذه التعددات لأنواع الاشخاص المعنوية على سبيل التمثيل فقط لا الحصر والتحديد، ويتأكد من أن هذا التعدد الذي جاءت به المادة 49 لم يشمل ((الشركات)) التي تتمتع بالشخصية المعنوية وتعتبر نوع من أنواع الاشخاص المعنوية. (115)

المبحث الأول : التمييز بين الأشخاص المعنوية الخاصة والأشخاص المعنوية العامة :

تنقسم الاشخاص المعنوية تقسيما رئيسيا الى أشخاص معنوية خاصة (أشخاص القانون الخاص) تحكمها وتنظمها قواعد القانون الخاص مثل الشركات التجارية والجمعيات الخاصة، والمؤسسات، وأشخاص معنوية عامة (أشخاص القانون العام) يحكمها القانون العام مثل الدولة والولايات، والبلديات، والمؤسسات العامة . . . الخ .

وأهم مسألة تقوم في هذا النطاق هي قضية التمييز بين الاشخاص المعنوية الخاصة والاشخاص المعنوية العامة، ومشكلة المعيار الذي يعتمد ويعول عليه في القيام بهذه العطية ويزيد في انجاح وحدة هذه المسألة ان المشرع الجزائري في القانون المدني عند تعرضه لمعالجة فكرة الشخصية المعنوية وتحديد أنواعها، حدد تحريدا عاما مانعا لما يعتبر من الاشخاص المعنوية الخاصة، وما يعتبر من الاشخاص المعنوية، فضلا عن هذا التحديد

والتعداد هو تعداد على سبيل التثليل لا على سبيل الحصر.

وللتمييز بين الاشخاص المعنوية الخاصة والاشخاص المعنوية العامة أهمية كبيرة، ولذلك سوف نتعرض لبيان أهمية هذا التمييز، وفي العطلب الثاني نتعرض لمعيار التفريق والتمييز بين الاشخاص المعنوية الخاصة والاشخاص المعنوية العامة .

العطلب الأول : أهمية التمييز بين الأشخاص المعنوية الخاصة والأشخاص المعنوية العامة :

لتحقيق التمييز بين الاشخاص المعنوية الخاصة والاشخاص المعنوية العامة أهمية ظاهرة ومعتبرة تتجلى في المزايا التالية :

(1) ان تحديد نوعية وطبيعة الشخص المعنوى من حيث كونه شخصا معنويا خاصا أم شخصا معنويا عاما لها أهمية كبيرة في تحديد نوعية وطبيعة النظام القانوني الذى ينظم ويحكم الشخص المعنوى .

فالاشخاص المعنوية الخاصة تخضع للقانون الخاص، ويختص بالنظر والفصل في منازعاتها وخصوماتها القضاء الخاص (العادى) ، بينما تخضع الاشخاص المعنوية العامة في تنظيمها لقواعد وأحكام القانون الادارى، ويختص بقضاياها ومنازعاتها القضاء الادارى اذا وجد .

(2) لانجاز وتحقيق التفرقة والتمييز بين الاشخاص المعنوية الخاصة والأشخاص المعنوية العامة أهمية فعالة وناجعة في تحديد طبيعة وصفة الاعمال والتصرفات الادارية، وتكييف وتحديد طبيعة أموال وعمال الاشخاص الادارية، فالاعمال الادارية (القانونية : القرارات الادارية، العقود الادارية) والاعمال الادارية العادية هي تلك الاعمال الصادرة من الأشخاص المعنوية الادارية والاموال العامة هي أموال الاشخاص المعنوية الادارية، والعامون العامون هم عمال الاشخاص المعنوية الادارية (الدولة، الولايات، البلديات ، المؤسسات العامة . . . الخ) .

المطلب الثاني : معيار التمييز بين الأشخاص المعنوية الخاصة والأشخاص المعنوية العامة :

لقد كانت مسألة التمييز والتفريق بين الأشخاص المعنوية الخاصة والاشخاص المعنوية العامة محل خلاف شديد بين دقة القانون، ونجم عن ذلك أن قدمت عدة محاولات مختلفة

لوضع معيار التمييز بين الأشخاص المعنوية الخاصة والأشخاص المعنوية العامة، فظهرت الآراء والأفكار التالية كأساس ومعيار للتمييز بين الأشخاص المعنوية :

أولاً : فكرة المنشأة العامة كمعيار للتفريق والتمييز بين الأشخاص المعنوية الخاصة والأشخاص المعنوية العامة : يقرر البعض من الفقه بأن الشخص المعنوي يكون شخصاً معنوياً إدارياً (عاماً) إذا كان هذا الشخص القانوني المعنوي من خلق وإنشاء الدولة، بخلاف الأشخاص المعنوية الخاصة فهي من خلق وإنشاء الأفراد .

وقد أخذ على هذا المعيار بأنه قاصر ، حيث أنه إذا كان يصدق ويحقق التمييز بين - بعض أشخاص القانون العام (المؤسسات العامة) وبعض أشخاص القانون الخاص (الشركات التجارية) ، فإنه لا يصدق ولا يعول عليه في التمييز بين جميع الأشخاص المعنوية الخاصة والعامة، فهناك أشخاص معنوية تتدخل الدولة في إنشائها ولا تعد شخصاً معنوياً عاماً مثل الجمعيات والمؤسسات ذات النفع العام . وهناك أشخاص معنوية خاصة تنشئها الدولة، كما أن هناك أشخاص معنوية عامة لم تنشئها الدولة أصلاً مثل الأشخاص المعنوية التي اكتسبت صفة العمومية عن طريق التأميم، وهناك أشخاص معنوية تشترك الدولة والأفراد معاً في خلقها وإنشائها (الشركات ذات الاقتصاد المختلط) .

ثانياً : الهدف : وعلى أساس هذا المعيار تكون الأشخاص المعنوية أشخاص معنوية عامة إذا كانت تستهدف تحقيق المنفعة العامة، أما الأشخاص المعنوية الخاصة فهي التي تستهدف تحقيق المصلحة الخاصة .

وبالرغم من صحة ومنطقية هذا المعيار إلا أنه معيار غير جامع وغير مانع، حيث توجد أشخاص معنوية خاصة تستهدف تحقيق المصلحة العامة أو المنفعة العامة مثل المشروعات الخاصة ذات النفع العام .

كما أن فكرة المصلحة فكرة مطاطة ومرنة، لا يعول عليها وحدها كمعيار للتمييز بين الأشخاص المعنوية الخاصة والأشخاص المعنوية العامة .

ثالثاً : طبيعة النشاط : يقرر البعض بأن الشخص المعنوي العام يتميز عن الشخص المعنوي الخاص بالنظر إلى طبيعة وصفة النشاط، فالشخص المعنوي العام هو الشخص المعنوي الذي يقوم بالنشاط العام، بينما الشخص المعنوي الخاص يقوم بالنشاط الخاص.

وهذا المعيار غير جامع ولا مانع أيضا، إذ هناك أشخاص معنوية عامة تقوم بأعمال ذات طبيعة خاصة مثل بنوك الدولة التي تقوم بذات النشاط الذي تقوم به البنوك والصارييف الخاصة . كما أن الأخذ بهذا المعيار يؤدي إلى حتمية البحث عن معيار التمييز بين النشاط والعمل العام والنشاط والعمل الخاص .

رابعاً : التمويل العام : كما يقرر البعض في نطاق البحث عن معيار التمييز والتفريق بين الأشخاص المعنوية الخاصة والأشخاص المعنوية العامة - أن فكرة التمويل العام هي التي يمكن لها أن تحقق وتنجز ذلك، حيث أن الأشخاص المعنوية العامة (الادارية) هي التي تمولها ماليا الدولة، بينما الأشخاص المعنوية الخاصة تمول بواسطة الأموال الخاصة للأفراد المكونين لهذه الأشخاص المعنوية الخاصة . وقد انتقد هذا المعيار بأنه غير سليم حيث ليست كل الأشخاص المعنوية العامة ادارية تمول بواسطة أموال الدولة .

خامساً : مدى التمتع بمظاهر السلطة وامتيازاتها : وعلى هذا الأساس يكون الشخص المعنوى شخصا عاما (اداريا) اذا كان يتمتع بحقوق وامتيازات السلطة العامة ومظاهرها، واذا كان الشخص المعنوى لا يتمتع بحقوق وامتيازات ومظاهر السلطة العامة فهو شخص معنوى خاص. (116)

وهذا المعيار سليم ومنطقي وصحيح، ذلك أن الأشخاص المعنوية الادارية هي وحدها التي تحوز وتتفع بامتيازات ومظاهر السلطة العامة عكس الأشخاص المعنوية الخاصة . ولكن هذا المعيار بالرغم من سلامته وصحته الا انه لا يعول عليه في الحالات التي لا تستخدم فيها الأشخاص الادارية امتيازات ومظاهر السلطة العامة بل تفضل استخدام أسلوب أشخاص القانون الخاص (ابرام العقود المدنية، ادارة أموال الدومين الخاص)، فضلا عن بعض الأشخاص المعنوية الخاصة، قد تمنح وتمارس بعض مظاهر وامتيازات السلطة العامة في حدود مساهمتها ومشاركتها للادارة العامة في تحقيق أهداف المصلحة العامة، مثل المشروعات العامة ذات النفع العام فهي تمارس قدرا معلوما من امتيازات السلطة العامة ومظاهرها .

سارسا : فكرة الانضمام الاجباري : يقرر بعض فقهاء القانون الاشخاص المعنوية العامة هي التي يكون الانضمام اليها اجباريا حيث أن الانضمام للأشخاص المعنوية الادارية يكون دائما اجباريا بينما الأشخاص المعنوية الخاصة هي التي يكون الانضمام اليها والانخراط فيها اختياريا واداريا .

وبالرغم من هذه الفكرة تصدق على بعض الاشخاص الادارية الاقليمية (الدولة، الولاية، والبلدية) فالانضمام للدولة يكون اجباريا منذ اكتساب جنسيتها، والانضمام للولاية أو البلدية يكون اختياريا بمجرد الإقامة الدائمة في الحدود الادارية للولاية أو البلدية، وكذا نقابة المحاماة الانضمام اليها أصبح اجباري .

كما تصدق هذه الفكرة على الاشخاص المعنوية الخاصة، مثل الشركات المدنية والتجارية والجمعيات والنقابات، إذ الانضمام اليها والانخراط فيها ارادي واختياري وليس اجباري ولكن بالرغم من صواب وصدق هذا المعيار في مثل هذه الحالات إلا أن هذا المعيار يظل غير كاف وغير جامع مانع، فهناك بعض أشخاص معنوية عامة (الاشخاص الادارية) يكون الانضمام اليها والانخراط فيها اختياري وارادي، وليس اجباري مثل الالتحاق والانضمام الى الاشخاص المعنوية الادارية المختصة بالتعليم والثقافة .

سابعاً : المعيار الصحيح ((الراجح)) والمعمول عليه في التمييز بين الاشخاص المعنوية الخاصة والأشخاص المعنوية العامة :

ان المعيار الراجح الصحيح الذي ينجز ويحقق عملية التمييز بين الاشخاص المعنوية الخاصة والاشخاص المعنوية العامة هو المعيار المركب أو المزدوج والذي يتألف ويتكون من عنصرين :

- 1 - عنصر شخصي ذاتي يتمثل في ارادة ونية المشرع التي تتضمنها النصوص القانونية المنشئة والمنظمة للشخص المعنوي المراد تحديد طبيعته، فاكتشاف ارادة ونية المشرع تساعد على معرفة هل المشرع اراد اعتبار هذا الشخص المعنوي شخصا معنويا عاما أم اراد اعتباره شخصا معنويا خاصا، ويتم اكتشاف وسر ارادة ونية المشرع بالاستناد الى عنصر آخر .
- 2 - عنصر موضوعي وتكميلي يتكون من كل الافكار والآراء السابقة مجمعة كدلائل ومظاهر على أن هذا أو ذاك الشخص المعنوي هو شخص معنوي عام أو شخص معنوي خاص .

فالمعيار الراجح والمعتمد عليه في التفريق والتمييز بين الاشخاص المعنوية الخاصة والاشخاص المعنوية العامة هو المعيار المركب المختلط والمزوج الذي يجمع بين ارادة المشرع الموحودة في القانون المنشئ للشخص المعنوي (عنصر شخصي ذاتي) وبين جميع الأفكار والنظريات السابقة البيان كعنصر موضوعي مكمل ومتعم للعنصر الشخصي (ارادة المشرع) .

المبحث الثاني : أنواع الأشخاص المعنوية الادارية :

تنقسم الاشخاص المعنوية الادارية (الاشخاص المعنوية العامة) الى قسمين رئيسيين هما :

الاشخاص الادارية ، الإقليمية ، والاشخاص المعنوية الادارية الفنية المصلحية .

وأساس هذا التقسيم هو مبدأ تقسيم العمل ومبدأ التخصص والاختصاص الاداري ، فالاشخاص الادارية الإقليمية هي تلك الاشخاص الادارية التي يتحدد نطاق اختصاصها على أساس جغرافي اقليمي ، والاشخاص الادارية الإقليمية في النظام الاداري الجزائري هي الدولة ، الولاية ، والبلدية .

أما الأشخاص الادارية الفنية المصلحية فهي تلك الاشخاص الادارية التي تتحدد اختصاصاتها على أساس فني في موضوع معين وليس على أساس اقليمي .

ومن أمثلة الاشخاص المعنوية الادارية الفنية والمصلحية في النظام الجزائري المؤسسات العامة ، مؤسسات التسيير الاشتراكي ، الشركات الوطنية ، الدواوين الوطنية ، الجمعيات ... الخ .

الباب الثاني : النظام الإداري المركزي والإدارة العامة المركزية الجزائية :

الفصل الأول : الدولة الحديثة تجمع بين نظامي المركزية الإدارية ونظام اللامركزية :

المبحث الأول : الدولة القديمة كانت الإدارة المطلقة :

كانت الدولة القديمة - دولة الملكيات المطلقة - التي تتركز دستورها على أساس نظرية الحق الإلهي المقدس ونظرية التفويض الإلهي غير المباشر، كانت تطبق التركيز الإداري المطلق والجامد في نطاق اختصاصاتها ووظائفها الإدارية، بحيث كانت سلطة التقرير النهائي في كل شؤون الوظيفة الإدارية تنحصر وتتركز في يد الملك الموجود في عاصمة الدولة، وحرمان عمال الدولة وموظفيها على مختلف درجات ومستويات السلم الإداري للدولة حتى القاعدة من سلطة اتخاذ القرارات والبت النهائي في مسائل وأمر الوظيفة الإدارية التي يقومون بها، بل يجب عليهم الرجوع إلى السلطة الإدارية المركزية (سلطة الملك) في كل صغيرة وكبيرة .

فكان عمال وموظفي الدولة على مختلف مستويات ودرجات النظام الإداري مجرد أدوات والآلة فنية تنفيذية بحيث لا تهتكر وتخلق جديدا في عالم الوظيفة الإدارية للدولة .

أسباب سيادة نظام التركيز الإداري المطلق الجامد في القديم :

يعود وجود وسيادة نظام التركيز الإداري الجامد المطلق في القديم إلى أن الدولة القديمة لم تكن تقوم وتضطلع بوظائف إدارية معتبرة وأساسية، بل كانت وظائفها الإدارية ضيقة جدا تنحصر وتتركز في الإدارة العسكرية وإدارة العدالة، وإدارة حفظ النظام، ونجست مهام وأعمال الوظيفة الإدارية في هذه الحقبة التاريخية في الدفاع والردع والجزر، وإخضاع المحكومين لأوامر وسلطات الملوك ورغباتهم وأهوائهم .

كما أن جل اهتمامات سلطة الدولة القديمة كانت تتركز وتتمركز حول وظيفة الحكم وتشببت دعائم وبناء الدولة القوية الموحدة والمطلقة والخروج من فوضى الاقطاع والتخلص من الصراعات الدستورية والسياسية التي كانت قائمة في ذلك الوقت بين الملوك ورجال الدين من جهة، وبين الملوك ورجال الدين ورجال الاقطاع من جهة أخرى (صراع متعدد الأطراف) .

كما أن جو الفوضى الدستورية والسياسية والاجتماعية الذي كالى يسود الدولة القديمة قد جعل الرأي العام يميل وينزع الى تفضيله اشباع رغبات وحاجات حكمه وتنظيمه سياسيا واجتماعيا وتخليصه من فوضى الاقطاع واستبداده، وتخليصه من عبودية الصراعات والتمزقات التي ضيقت الشعوب في متاهات الفوضى السياسية والدستورية والاجتماعية، فركبت الشعوب نفسها وتقلت أولوية وظيفة الحكم على وظيفة الدولة في ادارة وتسيير شؤونها الادارية، فلم تكن هناك تطلعات ورغبات قوية وملحة للشعوب في المطالبة بحق المشاركة في ادارة وتسيير شؤونها الادارية تسييرا وادارة ديمقراطية لامركزية، لذلك كان حتميا أن يسود ويزدهر نظام التركز الادارى الجامد المطلق في ظل الدولة القديمة .

المبحث الثاني : الدولة الحديثة تجمع بين نظام المركزية الادارية ونظام اللامركزية الادارية :

ان الدولة الحديثة تأخذ وتطبق نظام عدم التركز الادارى في القيام بمسؤوليات ومهام وظيفتها التنفيذية (الادارية) ، فهكذا تجمع الدولة الحديثة بين أسلوبين مختلفين في نطاق تنظيم وتوزيع وحدات وأجهزة النظام الادارى في الدولة ، وتقسيم وتوزيع سلطة الوظيفة الادارية النهائية والباتة اللازمة لادارة وتسيير الوظيفة الادارية .

وهذان الأسلوبان هما أسلوب أو نظام المركزية الادارية ، وأسلوب أو نظام اللامركزية الادارية ، فالنظم الادارية المقارنة وعلى اختلافها تجمع بين هذين الأسلوبين ، وتجتهد كل دولة من الدول من أجل الوصول الى أفضل الأسس والمبررات وأدق القواعد والأساليب الفنية والقانونية لتحديد نطاق كل من نظام وأسلوب المركزية الادارية ونطاق ومجال أسلوب ونظام اللامركزية الادارية ، والدول تختلف في قضية تحديد نطاق كل من نظام المركزية واللامركزية الادارية باختلاف النظم والظروف الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والثقافية التي تتحكم فيها . (117)

والدولة الجزائرية - باعتبارها دولة فتية نامية ودولة اشتراكية من جهة أخرى - تطبق مبدأ الجمع بين نظام المركزية الادارية ونظام اللامركزية الادارية معا ، مثل كل دول العالم الحديث ، ولكن للجزائر أسلوبها الخاص ومنهجها المميز والفريد في تحديد نطاق ومجال كل من النظام الادارى المركزى والنظام الادارى اللامركزى .

فتوجد سياسة عامة واستراتيجية عامة جزائرية في مجال أعمال وتطبيق مبدأ الجمع بين أسلوب ونظام المركزية الإدارية، وأسلوب ونظام اللامركزية الإدارية، وهناك عدة عوامل وأسس وطنية بيئية (ايكولوجية) جزائرية تتحكم في مسألة وسياسة تحديد نطاق تطبيق النظام الإداري المركزي، ونطاق تطبيق النظام الإداري اللامركزي، سنتعرض لها في موضوعها من هذه الدروس . (118)

الفصل الثاني

النظام الإداري المركزي

المركزية الإدارية لغة تعني التوحيد والتجمع والتركز حول نقطة مركزية معينة (المركز) وعدم التشتت والتجزئة . (119)

أما المركزية الإدارية أو النظام الإداري المركزي فيقصد به توحيد وحصر كل سلطة الوظيفة الإدارية في الدولة في يد السلطات الإدارية المركزية (رئيس الدولة، والوزراء) وممثلهم (الولاة) في أقاليم الدولة، بحيث يؤدي هذا التركيز والتحديد والتجمع لمظاهر سلطة الوظيفة الإدارية الى وحدة أسلوب ونمط النظام الإداري في الدولة، والى اقامة وبناء هيكل النظام الإداري في الدولة على هيئة مثلث أو هرم مكون من مجموعة ضخمة من الطبقات والدرجات - (فنيا، علميا، قانونيا، بشريا) مترابطة متناسقة متدرجة، يعلو بعضها البعض وهو ما يعرف بالتدرج أو السلم الإداري (وترتبط كل طبقة أو درجة في السلم الإداري بالدرجة أو الطبقة التي تليها مباشرة برابطة وعلاقة السلطة الرئاسية التي تعني حق ومكة استعمال قوة الامر والنهي من أعلى، وواجب الطاعة والخضوع والتبعية من أسفل .

- فنظام المركزية اذن يقوم على ثلاثة أركان أو عناصر أساسية هي :
- 1) تركيز وحصر سلطات اتخاذ القرارات الإدارية النهائية الخاصة بالوظيفة الإدارية في الدولة في يد سلطات الإدارة المركزية .
 - 2) السلم ((التدرج)) الإداري ،
 - 3) السلطة الرئاسية .
- وسندرس هذه المقومات المكونة لنظام المركزية الإدارية في المبحث الاول .

المبحث الأول : عناصر نظام المركزية الادارية :

أولا : تركيز وحصر سلطة الوظيفة الادارية المركزية :

من عناصر ومقومات النظام الادارى المركزى حصر وتجميع سلطة الوظيفة الادارية وتركيزها في يد سلطات الادارة المركزية للدولة ، أى تجميع وحصر سلطات التقدير والبت النهائي في جميع شؤون ووسائل الوظيفة الادارية في السلطات الادارية المركزية المتمثلة في رئيس الوزراء والوزراء أصلا في ظل النظام البرلماني ، أو في رئيس الجمهورية ثم الوزراء من بعده في ظل النظام الدستوري الرئاسي . فمكة وحق إصدار القرارات الادارية النهائية والباتة في الشؤون والمسائل المتعلقة بالوظيفة الادارية في الدولة وسلطة تعديل هذه القرارات أو إنهاؤها أو إلغاؤها هو سلطة وحق مقرر ومحجوز لرجال السلطة الادارية المركزية (الوزير الاول والوزير أصلا في ظل النظام الدستوري البرلماني ، ورئيس الجمهورية والوزراء في نطاق ضيق في ظل النظام الدستوري الرئاسي) ، كذلك يدخل في اعداد السلطات الادارية المركزية ممثلي الادارة المركزية في أقاليم ومناطق الدولة (الولاة مثلا) حيث يتبع هؤلاء الممثلين للسلطات الادارية المركزية ويرتبطون بها بعلاقة التبعية والخضوع المباشر لها ، واعطائهم قسطا وقدرًا معلوما من سلطة اتخاذ القرارات الادارية النهائية . الا أن ذلك لا يعني انهم أصبحوا مستقلين عن السلطات الادارية المركزية لأنهم ما زالوا يرتبطون بالسلطات الادارية المركزية برابطة السلطة الرئاسية والخضوع لها .

ثانيا : السلم الادارى أو التدرج الادارى :

ان فكرة التدرج الادارى - كعنصر من عناصر النظام الادارى المركزى - يعني أن يتخذ الجهاز الادارى أو هيكل النظام الادارى في الدولة المتكون من مجموعة من الاجهزة والوحدات الادارية المختلفة ، ومجموعة القواعد القانونية والفنية المكونة له ، والمتكون ايضا من مجموعة العاملين العاملين الذين يعملون باسم الدولة ولحسابها ، يجب أن يتخذ هذا الهيكل شكل وهيئة مثلث أو هرم مترابط ومتتابع الدرجات والمستويات والطبقات ، يعلو بعضها فوق البعض وترتبط كل درجة أو طبقة من هذا السلم الادارى أو التدرج الادارى بالدرجة التي تليها مباشرة برابطة وعلاقة قانونية مباشرة هي رابطة وعلاقة السلطة الادارية والهيمنة من أعلى رابطة التبعية والخضوع والطاعة من أسفل .

وأن أى انعدام أو فقدان للترابط للتدرج والتسلسل الإدارى المترابط في هيكل وبناء النظام الإدارى على أى مستوى من مستوياته بالنسبة لاية وحدة أو هيئة إدارية من الوحدات والهيئات المكونة لهذا النظام الإدارى، يجعل هذه الهيئة أو الوحدة أو الجماعة الإدارية التي تصبح لا تدخل في التدرج الإدارى ولا تتربط بدرجات وطبقات هذا التدرج الإدارى برابطة وعلاقة السلطة الرئاسية، يجعل هذه الوحدة منفصلة ومستقلة عن النظام الإدارى المركزى للدولة، وهو غالبا ما يتحقق عن طريق منح هذه الوحدة أو الهيئة الإدارية أو المجموعة الإدارية الخارجة عن التدرج الإدارى فكرة الشخصية المعنوية مما يجعلها مستقلة عن السلطات الإدارية المركزية استقلالا إداريا ومنفصلة عن تدرج النظام الإدارى للإدارة المركزية. (120)

ثالثا : فكرة السلطة الرئاسية :

يمكن ان تعرف فكرة السلطة الرئاسية قانونيا وفنيا تعريفا عاما بأنها القوة أو الدينامو الذى يحرك التدرج والسلم الإدارى القائم عليه النظام الإدارى المركزى في الدولة ومفهوم السلطة الرئاسية في علم الإدارة العامة والقانون الإدارى هي حق وسلطة استعمال قوة الامر والنهي من أعلى من طرف الرئيس الإدارى المباشر والمختص، وواجب الطاعة والخضوع والتبعية من طرف المرؤوس المباشر للرئيس الإدارى المباشر المختص .

ففكرة السلطة الرئاسية تتألف من عنصرين هما :

أ - حق استعمال سلطة أو قوة الامر والنهي :

فالرئيس الإدارى اينما وجد على طول مستويات تدرج السلم الإدارى للنظام الإدارى في الدولة، يملك حق استعمال سلطة اصدار وتوجيه مجموعة من الأوامر والنواهي الملزمة للموظف أو العامل العام المرؤوس له مباشرة، ويمارس في ، مواجهة مجموعة السلطات والمكات سواء على شخص المرؤوس كعامل عام للإدارة العامة تابع للدولة أو على أعماله الوظيفية .

ب - واجب والتزام الطاعة والخضوع والتبعية من قبل الموظف أو العامل العام المرؤوس :

فالمرؤوس من واجباته والتزاماته الوظيفية والتي عنصر من عناصر النظام القانوني لمركزه الوظيفي ، والتي هي واجب اطاعة مر ونواهي رئيسه الإدارى المباشر، فالمرؤوس ليس ملزم فقط بالخضوع واطاعة القوانين واللوائح والنظم العامة في الدولة بل هو ملزم قانونا ايضا بالخضوع

لأوامر ونواهي وتوجيهات وتعليمات رئيسه الإداري واطاعتها وتنفيذها في حدود القانون ، وكل اخلال بالتزامات واجب الطاعة من قبل المرؤوس لأوامر ونواهي رئيسه الإداري المباشر يعد ويكون خطأ إداريا تأديبيا يعقد ويرتب المسؤولية التأديبية للعامل أو الموظف المرؤوس جزاؤها توقيع عقوبات تأديبية عليه . (121)

فالرئيس الإداري الموجود في أية مرتبة أو درجة أو على أي مستوى من مستويات السلم والتدرج الإداري يحوز سلطة وحق تحريك واستعمال سلطات ومكات السلطة الرئاسية في مواجهة العامل العام المرؤوس المباشر للرئيس الإداري المباشر .

سلطات وامتيازات فكرة السلطة الرئاسية

يمارس الرؤساء الإداريون على مختلف مراتب ودرجات ومستويات التدرج الإداري . في النظام الإداري للدولة مكات وامتيازات وسلطات السلطة الرئاسية المتعددة في مواجهة العامل العام المرؤوس . وقد تمارس سلطة السلطة الرئاسية على شخص المرؤوس ، وقد تمارس على أعماله الوظيفية .

أولاً : سلطات ومظاهر السلطة الرئاسية على شخص العامل العام المرؤوس :

من مكات وسلطات ومظاهر فكرة السلطة الرئاسية التي يحوزها ويمارسها الرئيس الإداري على شخص العامل العام (الموظف) المرؤوس - كعامل وموظف عام - سلطة التعيين وتحديد المركز الوظيفي للمرؤوس ، وتقرير مستقبله الوظيفي ، وترقيته ، ونقله نقلا مكانيا أو نقلا نوعيا ووظيفيا ، وتوقيع العقوبات التأديبية عليه اذا ما ارتكب أخطاء تأديبية أي اذا ما خل بالتزاماته الوظيفية ، وفصله من الوظيفة العامة الى غير ذلك من مظاهر سلطات ومكات السلطة الرئاسية التي يمارسها الرئيس الإداري المباشر في مواجهة المرؤوس له .

ثانياً : سلطات ومظاهر السلطة الرئاسية على أعمال المرؤوس الوظيفية :

يمارس الرئيس الإداري على أعمال وتصرفات رؤوسه الوظيفية مكات وسلطات ومظاهر السلطة الرئاسية المتمثلة في اجراءات وأعمال سلطة التوجيه ، وسلطة الرقابة . فالرئيس الإداري يحوز ويمتلك سلطة اصدار مجموعة من الاوامر والنواهي والتوجيهات والتعليمات شفويا وكتابيا (بواسطة اجراءات التنظيم الداخلي للإدارة مثل المنشورات والدوريات والتعليمات المختلفة)

الى العامل الموظف المرؤوس يأمره وينهيه ويرشده ويوجهه الى ما يجب أن يعمل وكيف يجب أن يؤدي مهام وخدمات وواجباته الوظيفية بما يحقق المصلحة العامة. وذلك في حدود القانون وبالقدر اللازم والضروري لتحقيق المصلحة العامة والاهداف العامة على أحسن وجه وبانتظام والجراد وبأقل التكاليف والمجهودات .

كما يحوز ويملك الرئيس الإداري سلطات والتعقيب والرقابة على أعمال المرؤوس، فهو الذي يجيز ويقر أعمال المرؤوس أو يرفضها، وهو الذي يعدل أعمال المرؤوس أو يسحبها أو يلغئها، وهو الذي يصدق عليها .

كما يملك الرئيس الإداري سلطة الحلول محل المرؤوس في القيام بأعماله وممارسة اختصاصاته. ويحوز الرئيس الإداري سلطة ومكة الرقابة على أعمال المرؤوس بواسطة اجراءات ووسائل الرقابة المختلفة (الاشراف، التفتيش، المتابعة، كتابة التقارير على أعمال المرؤوس، وتقبل وفحص الشكاوى والتظلمات المرفوعة ضد المرؤوس، واجراء التحريات المختلفة على أعمال المرؤوس) الى غير ذلك من وسائل الرقابة الادارية .

والرئيس الإداري يحرك ويمارس هذه الرقابة من تلقاء نفسه أو بناء على رفع الشكاوى والتظلمات الادارية الولائية أو الرئاسية من ذوى الشأن وأصحاب المصلحة، ويملك الرئيس بموجب حق السلطة الرئاسية، أن يقرر ويفرض نتائج عملية الرقابة الادارية على أعمال المرؤوس، فهو اذا ما تحقق وتأكد من مشروعية وسلامة أعمال المرؤوس المطعون فيها اجازها وأبقاها، أما اذا ما اكتشف انها غير مشروعة فيملك أن يصححها ويعدلها أو يلغئها أو يسحبها في حدود القانون وفي حدود قاعدة احترام المراكز القانونية والحقوق المكتسبة.

مدى التزام الموظف المرؤوس باطاعة أوامر الرئيس الإداري :

بيننا كيف أن المرؤوس يقع عليه التزام وواجب اطاعة أوامر ونواهي رئيسه الإداري، ولكن يظل هناك تساؤلا قائما باستمرار وطحا وهو الى أى مدى يجب على المرؤوس ان يخضع ويطيع الأوامر والنواهي الصادرة اليه من رئيسه الإداري ؟، فهل العامل الموظف المرؤوس محروم من حق مناقشة رئيسه الإداري في مضمون وفحوى الاوامر والنواهي والتعليمات والتوجيهات التي يقوم ويحوم فيها الشك حول مشروعية وسلامة وصحة الاوامر والنواهي الصادرة من الرئيس الإداري .

1 - فقد ذهب دوجي Duquit الى أن رجل الادارة المرؤوس عند ما يوجد نفسه في موقف الخيار بين تطبيق أوامر الرئيس غير المشروعة وبين تطبيق القانون، يجب عليه احترام أولوية تطبيق القانون ويرفض اطاعة وتنفيذ أوامر رئيسه غير المشروعة، وإذا ما نفذها يعد مرتكباً لخطأ شخصي يقيم ويعقد مسؤوليته الشخصية المدنية وفي ذاته العالية الخاصة، لان العامل العام أو الموظف وهو رجل الادارة العامة ملزم مثل سائر المواطنين باحترام القانون ومراعاة أحكامه، فإذا ما صدر اليه أمر بالقيام بعمل غير مشروع وجب عليه عدم تنفيذه .

ويستثني دوجي Duquit من رجال الادارة العامة طائفة الجنود من مبدأ أولوية اوافضلية احترام القانون على أوامر الرئيس غير المشروعة، إذ يجب على الجنود في نظره اطاعة الاوامر والتوجيهات والتعليمات العسكرية الصادرة اليهم من رؤسائهم وتنفيذها دون مناقشتها أو بحث مدى مشروعيتها حتى ولو كانت مخالفة للقانون، لان الجندي عند دوجي هو: ((آلة للاكراه محرومة من حرية التفكير)) .

2 - ويقرب الفقيه م. فالين، من رأى دوجي حيث يقرر فالين : أن الموظف المرؤوس اذا ما وجد في مركز الخيار بين تطبيق أمر رئيسه غير المشروع أو تطبيق القانون، وجب عليه تفضيل أولوية طاعة وتطبيق القانون وعدم تنفيذ أوامر رئيسه المخالفة للقانون، لان الموظف المرؤوس مواطن كسائر المواطنين يخاطب بالقانون مباشرة ويقع عليه التزام وواجب احترام القانون، وليس من واجب أو من حق الموظف المرؤوس أن ينصب من نفسه قاضيا يفحص ويحقق من مدى مشروعية أوامر الرئيس الاداري ثم يقرر بعد ذلك هل يطيع وينفذ هذه الاوامر أم لا . وأساس رأى فالين هذا هو أن الرئيس الاداري يجب عليه ان يمارس سلطات السلطة الرئاسية في نطاق مبدأ المشروعية، وأن يصدر أوامر الى مرؤوسيه في حدود الضوابط والحدود التي يقررها القانون، وإذا ما أصدر أوامر مخالفة للقانون فانه غير مختص من الناحية القانونية باصدار مثل هذه الاوامر ولذلك لا يجوز ولا يجب احترام أوامر الرئيس الاداري غير المشروعة لانه يصبح في هذا الحالة غير مختص باصدارها أصلا . (123)

وإذا ما نفذ العامل الموظف المرؤوس أوامر رئيسه غير المشروعة فانه يرتكب خطأ شخصيا ويقيم المسؤولية الشخصية في ذاته المالية الخاصة .

للإجابة على ذلك لابد من التمييز والتفريق بين أوامر ونواهي الرئيس الإداري المشروعة والأوامر والنواهي غير المشروعة .

أ - مدى اطاعة المرؤوس لأوامر الرئيس الإداري المشروعة :

ان على الموظف العامل العام المرؤوس واجب والتزام طاعة وتنفيذ أوامر وتعليمات وتوجيهات رئيسه المشروعة والواجبة التنفيذ والتطبيق ، وان عدم اطاعتها وتنفيذها من قبل العامل الموظف المرؤوس العام يشكل ويكون خطأ إداريا تأديبيا يترتب ويعتد مسؤولية الموظف العامل التأديبية ، وتوقع عليه العقوبات التأديبية المقررة في القانون . (122)

ولكن واجب العامل الموظف المرؤوس في اطاعة أوامر رئيسه الإداري ليس واجبا جامدا ومطلقا ، واطاعة الرئيس الإداري ليست طاعة عمياء لا تسمح بالملاحظة والتعقل ، ان واجب الطاعة لا يجب ان يهدم كرامة وآدمية العاملين العموميين ولا يدفن حقهم في ابسدا آرائهم وملاحظاتهم ومناقشة رؤسائهم بخصوص مهام وواجباتهم ووظائفهم .

ولذلك يملك الموظفون المرؤوسون حق مناقشة رؤسائهم فيما يأمرهم به وذلك في حدود اللياقة والاحترام الواجب عليهم نحو رؤسائهم ، واذا ما أصر الرئيس على صحة وسلامة أوامره وتوجيهات وتعليماته وطلب من المرؤوس تنفيذها فما على المرؤوس الا أن ينفذها على مسؤولية هذا الرئيس .

هذا فيما يخص أوامر الرئيس المشروعة ، أما عن مدى التزام اطاعة المرؤوس لأوامر الرئيس غير المشروعة فليسها حكم آخر .

ب - مدى التزام الموظف المرؤوس بطاعة الأوامر غير المشروعة الصادرة اليه من رئيسه الإداري :

أي ما هو الموقف الذي يجب ان يسلكه العامل الموظف المرؤوس من الاوامر والتعليمات غير المشروعة الصادرة اليه ، فهل يجب عليه أن يبحث أولا - في مدى مشروعية وسلامة هذه الاوامر ويرفض تنفيذها اذا ما شك أو تحقق بأنها مخالفة للقانون ، أم يجب عليه أن ينفذها على مسؤولية الرئيس الشخصية ، وما هي النتائج القانونية التي تترتب عن ذلك ؟ .

لقد تعددت آراء ومواقف كل من فقه القانون الإداري والقضاء والمشرع في الإجابة عن هذا التساؤل .

3 - أما الفقيه هوريو فهو يقرر رأيا مخالفا للرأي السابق، ان يقرر مبدأ أولوية طاعة وتطبيق أوامر الرئيس الادارى، فالمرؤوس عليه واجب طاعة وتنفيذ أوامر رئيسه الادارى مشروعة كانت أو غير مشروعة، وليس من حقه أن يناقش ويفحص مدى مشروعية أم عدم مشروعية الاوامر الصادرة اليه من رئيسه، لان اعطاء الموظفين المرؤوسين حق مشروعية وتحليل وفحص الاوامر الصادرة اليهم من رؤسائهم يؤدي الى تعطيل وتوقف الوظيفة العامة وبالتالي المصلحة العامة من السير بانتظام واطراد وعلى أحسن وجه .

ويقترّب من هذا الرأي رأى الفقيه ر، بارتلمي . وينجم عن هذا الرأي أن الخطأ الذى يرتكبه الموظف تنفيذا وتطبيقا لأوامر الرئيس يعد خطأ اداريا مصلحيا أو مرفقيا يرتب ويقيم المسؤولية الادارية لا المسؤولية الشخصية للموظف المرؤوس الذى ارتكب الخطأ من الناحية الفعلية والواقعية والمادية .

4 - وهناك رأيا وسطا حاول التوفيق بين الرأيين المتناقضين السابقين قال به الفقيه الالماني - لابند - حيث يرى انطلاقا من شريعة الموظف أو العامل العام هي القيام بعمله باستمرار وباطراد، وانه لو نرك له حق مناقشة مدى مشروعية الاوامر الصادرة اليه لاختل سير المرافق العامة والوظيفة العامة بانتظام واطراد (ولتوقفت الحياة العامة المتوقفة على ضرورة دوام حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد) .

وحتى لا تكون طاعة العامل العام لاوامر الرئيس الادارى طاعة عمياء ومطلقة، وحتى لا يتحول المرؤوس الى مجرد أداة محرومة من حرية الابتكار، يرى لابند، أن واجب المرؤوس ينحصر في التثبت من ناحية المشروعية الشكلية فقط لاوامر الرئيس الصادرة اليه، لذلك فان واجبه يجب أن ينصرف الى ثلاثة أمور والتأكد منها وهي :

أولا : التأكد من الامر الصادر اليه من سلطة مختصة باصداره .

ثانيا : هل أن تنفيذ هذه الاوامر يدخل في اختصاص الموظف المرؤوس الأمور أم لا .

ثالثا : والتأكد من هل استوفى الامر الصادر اليه بالشروط الشكلية التي يجب ان يصدر فيها .

أما ما عدا ذلك فان الموظف لا يطك الاعتراض على رئيسه ومناقشة وفحص مشروعية أوامره، بل عليه واجب احترامها وتنفيذها، وليس له أو عليه مناقشة الموضوعية المادية لهذه الاوامر .

وتبعاً لذلك فإن الأخطاء التي يرتكبها العامل العام المرؤوس تنفيذاً وتطبيقاً لاوامر رئيسه الإداري تعد أخطاءً مصلحية مرفقية ترتب المسؤولية الإدارية، ولا تعتبر أخطاءً شخصية ترتب وتعدد المسؤولية المدنية للعامل العام على حساب ذمته المالية الخاصة.

5 - أما موقف القضاء الإداري من مسألة مدى التزام العامل الموظف المرؤوس بأوامر رئيسه الإداري غير المشروعة يتمثل في تقرير القاعدة القضائية التالية : أن كل موظف ملزم بطاعة وتنفيذ الأوامر الصادرة إليه من السلطات الإدارية الرئاسية المختصة، ماعداً الأوامر التي تتضمن مخالفة جسيمة وظاهرة للقانون وللصلحة العامة، وعلى المرؤوس أن يراجع رئيسه في ذلك في حدود اللياقة والادب، فإذا ما أصر الرئيس على صواب رأيه كان على المرؤوس واجب الطاعة والتنفيذ فقط .

ويترتب عن ذلك أن الخطأ الذي يرتكبه المرؤوس تنفيذاً لاوامر رئيسه يعتبر ويعد خطأً مصلحياً مرفقياً يرتب المسؤولية الإدارية، ولا يعد خطأً شخصياً يعقد المسؤولية المدنية للموظف . أما إذا نفذ وطبق المرؤوس أوامر رئيسه المخالفة للقانون وللصلحة العامة مخالفة جسيمة وظاهرة فإن الخطأ الذي يرتكبه في هذه الحالة يعد خطأً شخصياً للموظف المرؤوس يرتب مسؤولية المدنية وفي ذمته المالية الخاصة. (124)

6 - أما المشرع فقد وضع قاعدة عامة لحل هذه القضية القانونية لمسألة مدى التزام المرؤوس بأوامر الرئيس الإداري المخالفة للقانون غير المشروعة فقد وضع وقرر القاعدة التالية أن على المرؤوس أن ينفذ الأوامر الصادرة إليه من رئيسه متى كان تنفيذها واجباً والتزاماً وظيفياً يقع عليه ، وإذا ما تضمنت أوامر الرئيس مخالفة للقانون فعلى المرؤوس أن يراجع رئيسه وينبهه ويصره بأوجه عدم مشروعية الأمر الذي أصدره فإذا ما أصر الرئيس على سلامة أوامر وصحتها فما على المرؤوس إلا أن ينفذها على مسؤولية الرئيس، أن الخطأ الذي يرتكبه الموظف المرؤوس تنفيذاً لأمر صدر إليه من رئيسه يعد ويعتبر خطأً مصلحياً يرتب المسؤولية الإدارية ولا يعد خطأً شخصياً للموظف المرؤوس يرتب المسؤولية المدنية في ذمته المالية الخاصة : ((لا يكون الموظف، والعمال العامون مسؤولين شخصياً عن أعمالهم التي أضرت بالغير إذا قاموا بها تنفيذاً لاوامر صدرت إليهم من رئيس، متى كانت اطاعة هذه الأوامر واجبة عليهم)) . (125)

المبحث الثاني : أساس ومبررات النظام الإداري المركزي :

يلعب نظام المركزية الإدارية دورا هاما في الحياة الدستورية والسياسية والاجتماعية والإدارية والاقتصادية في الدولة، ويتجلى ذلك من بيان بعض مزايا وفوائد نظام المركزية الإدارية كأسلوب من أساليب الإدارة في الدولة الحديثة .

(1) فالنظام الإداري المركزي يدعم ويؤكد الوحدة الوطنية والدستورية للدولة، وذلك عن طريق حصر وتركيز السلطة الإدارية في الدولة في يد الحكومة المركزية وأحكام الرقابة على الوظيفة الإدارية عن طريق الرقابة عليها من قبل السلطات الإدارية المركزية، ولذلك تتبنى وتعتمد كل الدول والنظم المعاصرة النظام الإداري المركزي لتدعيم وحدتها القانونية والدستورية والسياسية والوطنية .

(2) يؤدي تطبيق نظام المركزية الإدارية الى تحقيق وحدة أسلوب ونمط الوظيفة الإدارية في الدولة، ويؤدي الى ثبات واستقرار الاجراءات الإدارية ووضوحها ودقتها ، الامر الذي يزيد من مقامها واحترامها من قبل المواطنين والتزامهم بها : ويساهم نظام المركزية الإدارية بهذه الميزة في القضاء على سبب من أسباب ظاهرة البيروقراطية المتمثل في كثرة الاجراءات الإدارية وتداخلها وتناقضها وغموضها على الموظفين .

(3) أسلوب النظام الإداري المركزي، يعد الاسلوب النظام الإداري المثل الذي تستطيع بواسطته الدولة ادارة وتسيير وتمويل المؤسسات والرفاق الإدارية العامة الكبرى السيادية (مرفق الدفاع الوطني ، مرفق العدالة ، مرفق الشؤون الخارجية ، مرفق التعليم الوطني ، المرافق الاقتصادية الكبرى ، وظيفة التخطيط) ، فمثل هذه المرافق العامة لا يمكن ادارتها وتسييرها وتمويلها الا بواسطة الدولة عن طريق النظام الإداري المركزي .

(4) يؤدي تطبيق نظام المركزية الإدارية الى تحقيق الاقتصاد والتوفير في أموال وموارد الدولة ويساعد على عدم الاسراف والتبذير والانفاق العام .

(5) يلعب النظام الإداري المركزي دورا هاما ومتميزا في ادارة الدولة الاشتراكية القائمة على أساس مبدأ التخطيط العام الشامل ، فبواسطة أسلوب ونظام المركزي اللامركزي والتطبيق الإداري تستطيع الدولة الاشتراكية ضمان وتحقيق وحدة التنفيذ والتطبيق

للخطط الوطنية وللسياسة العامة السائدة في الدولة، و الحيلولة دون الخروج والانحراف على أهداف الخطط الوطنية والسياسات العامة المراد تحقيقها وتنفيذها في الدولة .

— هدم كفاية النظام الإداري المركزي في إدارة الدولة الحديثة :

ان نظام المركزية الإدارية غير كاف وحده لإدارة وتسيير الجهاز الإداري والوظيفة الإدارية الضخمة والمتعاطفة في الدولة الحديثة وذلك للأسباب الآتية :

أ) ان حصر وتركيز كل سلطة التقرير النهائي والبات في شؤون الوظيفة الإدارية في الدولة على يد سلطات الإدارة المركزية للدولة في العاصمة أصبح أمرا متناقضا ومتنافيا مع المفهوم الحديث للديمقراطية ومع مفهوم مبدأ الديمقراطية الإدارية، ومتناقضا مع تطلعات ووعي الشعوب سياسيا واجتماعيا .

ب) ان ازدياد دور الدولة في الحياة العامة في الدولة الحديثة وازدياد وظائفها وأعبائها الإدارية (الإدارة التقليدية والإدارة الاقتصادية والاجتماعية، يجعل من المستحيل على الدولة أن تدير واليها آلة الجهاز الإداري بواسطة الإدارة المركزية وحدها .

الفصل الثالث

السلطات الادارية المركزية في النظام الاداري الجزائري

تمثل السلطات الادارية المركزية الجزائرية التي لها الصفة القانونية لاتخاذ القرارات الادارية النهائية بخصوص مسائل وشؤون الوظيفة الادارية باسم ولحساب الدولة الجزائرية ككل في رئيس الجمهورية في حدود اختصاصاته ووظائفه الادارية فقط، ويعاونه في ذلك أجهزة ادارية تنفيذية واستشارية وفنية تابعة له وخاضعة لسلطاته الرئاسية المباشرة (رئاسة الجمهورية، الامانة العامة لرئاسة الجمهورية، والامانة العامة لرئاسة الحكومة، أو بالوزراء كل في حدود اختصاصات ووظائف وزارته، ويساعد كل وزير في اختصاصاته المركزية أجهزة ادارية استشارية وتنفيذية وفنية تابعة له وخاضعة لسلطاته الرئاسية، كما تمثل سلطات الادارة المركزية الجزائرية في الولاية في حدود اختصاصاتهم الادارية المركزية .

المبحث الأول : سلطات واختصاصات رئيس الجمهورية الادارية :

يعتبر رئيس الجمهورية الجزائرية، باعتباره رئيس السلطة التنفيذية بموجب الدستور الجزائري الجديد ، دستور 1976 ، هو الرئيس الاداري الاعلى في الدولة الجزائرية، وذلك لان النظام الدستوري الجزائري يعده الى حد ما نظاما دستوريا رئاسيا ، (126) فرييس الجمهورية في نطاق وظائفه واختصاصاته الادارية في الدولة يعد الرئيس الاداري الاعلى في بناء وهيكلة النظام الاداري الجزائري ، حيث يملك ويحوز حق وسلطة اصدار القرارات الادارية الباتة والنهائية باسم الدولة الجزائرية ولحسابها ، وتكون قراراته الادارية نافذة وسارية المفعول على مستوى كل اقليم الدولة الجزائرية .

الاختصاص والوظائف الادارية لرئيس الجمهورية : يضطلع رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري بمهام ومسؤوليات ادارية هامة ، ويمتلك صفة وسلطة اصدار القرارات الادارية التنظيمية العامة والقرارات الادارية الفردية في شؤون الوظيفة الادارية باسم ولحساب الدولة ككل ، وفي جميع الموضوعات الادارية وذلك في نطاق الوظائف والاختصاصات الادارية الممنوحة له بنص الدستور والمعرف الدستوري ، وتشمل اختصاصات ووظائف رئيس الجمهورية الادارية

في الآتي :

1 - الوظيفة الادارية التنظيمية : رئيس الجمهورية مسؤول عن القيام بالسلطة والوظيفة التنظيمية في النظام الاداري الجزائري ، باعتباره القائد الاداري للوظيفة التنفيذية في الدولة الجزائرية . فهو المسؤول المختص بانشاء وخلق الاجهزة والمؤسسات والمرافق والوحدات الادارية المركزية في الدولة وتحديد اختصاصاتها ونظامها القانوني ، وتحديد علاقاتها القانونية المختلفة سواء فيما بينها أو بينها وبين المواطنين في الدولة . (127)

ويطلع رئيس الجمهورية بالعملية الادارية التنظيمية في الادارة المركزية الجزائرية بواسطة حقه وسلطته في اصدار القرارات الادارية التنظيمية اللاحية التي يصدرها في صورة وشكل مراسيم . (128) كما يخنص رئيس الجمهورية باصدار القرارات الادارية التنظيمية واللوائح الادارية التنفيذية اللازمة لتنفيذ القوانين في صورة مراسيم . (129)

فرييس الجمهورية في نطاق اختصاصاته ومسؤوليته التنظيمية والتنفيذية يجوز له سلطة اصدار القرارات الادارية التنظيمية واللاحية على مستوى وباسم الدولة ولحسابها .

2 - سلطة ووظيفة التعيين : من اختصاصات وسلطات رئيس الجمهورية الادارية سلطة تعيين الموظفين المدنيين والعسكريين . (130) الادارية الفردية في صورة مرسوم . فرييس الجمهورية في النظام الجزائري هو الذي يحوز الصفة القانونية (الاختصاص) في استعمال سلطة تعيين كبار الموظفين المدنيين والعسكريين في الدولة بواسطة قرارات ادارية فردية أو ذاتية في هيئة مرسوم . (131)

3 - وظيفة حفظ النظام العام في الدولة : ان رئيس الجمهورية هو السلطة الادارية العليا والمركزية المختصة والمسؤولة عن حفظ النظام العام في الدولة ، ان هذا الاختصاص أو هذه الوظيفة الادارية هي مقررة في النظام الجزائري مثل النظام الفرنسي بموجب العرف الدستوري .

فوظيفة النظام العام (الامن العام ، الصحة العامة ، السكينة العامة ، الآداب العامة) هي اختصاص أصيل لرئيس الجمهورية بحكم العرف الدستوري ، ويحوز رئيس الجمهورية تبعاً لذلك الصفة القانونية في استعمال سلطة اصدار القرارات الادارية اللاحية والتنظيمية المتعلقة بمرفق ووظيفة حفظ النظام وهي ما تعرف باسم لوائح الضبط الاداري ولوائح

البوليس الادارى وذلك على مستوى الدولة كلها .

4 - وظيفة التنسيق : ان رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري — يرى باعتباره القائد الاعلى للسلطة والوظيفة التنفيذية في الدولة ، باعتباره الرئيس الادارى الاعلى للادارة المركزية في الدولة الجزائرية ، هو المسؤول المختص باقامة وتحقيق عملية تنسيق أعمال الوظيفة الادارية في الدولة على المستوى المركزى الاعلى للادارة العامة الجزائرية . ومن أجل القيام بوظيفة عملية التنسيق للعمل الادارى يملك رئيس الجمهورية سلطة الزام السلطات والاجهزة الادارية في الدولة بالتقيد بتعليماته وتوجيهاته وارشاداته الادارية ، والالزام بالسياسة الاشتراكية العامة الادارية ، كما يلزم مرؤوسيه على كافة مستويات التدرج الادارى في الدولة بتقديم الاحصاءات والبيانات والتقارير الدورية عن الانشطة والاعمال الادارية اليه والى الاجهزة الادارية المساعدة له ، يملك رئيس الجمهورية ، من أجل القيام بوظيفة التنسيق - يملك سلطة اجبار السلطات الادارية المركزية والوظفين ورجال الادارة العامة المرؤوسين له على الاتصال به دوريا وعقد الاجتماعات العادية والاستثنائية لتنسيق مختلف الانشطة والاعمال الادارية في الدولة . (132)

هذه أهم الوظائف والاختصاصات الادارية التي يختص بها رئيس الجمهورية ، والتي يمارسها بنفسه أو بواسطة من يفوضه جزئيا وفي حدود القانون للقيام بها نيابة عنه . (133)

الاجهزة والوحدات الادارية المساعدة لرئيس الجمهورية : يعاون ويساعد رئيس الجمهورية - استشارة وفنيا وتنفيذا - مجموعة من والوحدات الادارية الاستشارية والفنية والتنفيذية .

أ - الوحدات الادارية التابعة والمساعدة لرئيس الجمهورية : توجد عدة أجهزة ووحدات ادارية استشارية تابعة لسلطة رئيس الجمهورية الجزائرية ومساعدة له في القيام بمهامه واختصاصاته الادارية باسم ولحساب الدولة ، باعتباره الرئيس الادارى الاعلى للادارة المركزية الجزائرية وتتحصر مهمة هذه الاجهزة والوحدات الاستشارية في تقديم الرأى والمشورة والنصح لرئيس الجمهورية بغية تمكينه من تحريك وممارسة سلطة اتخاذ القرارات الادارية في الشؤون والمسائل الادارية ، فالوحدات الادارية الاستشارية محظور عليها أن تباشر سلطة التقرير والامر والذبح ، ومحظور عليها ان تضغط أو تدفع أو توجه بصورة أو بأخرى

سلطة الامر والنهي المقررة لرئيس الجمهورية. فيجب أن يقتصر دورها ووظيفتها في القيام بالابحاث والدراسات وجمع البيانات والمعلومات اللازمة وتحليلها وترتيبها وصياغتها وتقديمها الى الرئيس صاحب الصفة القانونية في ممارسة وتحريك سلطة اتخاذ القرارات الادارية النهائية والملزمة .

ومن أمثلة الوحدات والاجهزة الادارية الاستشارية الخاضعة والتابعة لسلطة رئيس الجمهورية المجلس الأعلى للقضاء في حدود اختصاصاته الاستشارية الادارية البحتة. (134) ومن أمثلة الاجهزة والوحدات الادارية الاستشارية المساعدة لرئيس الجمهورية المجلس الاعلى للوظيفة العمومية . (135)

وهناك بعض الجهات الادارية الاستشارية موجودة داخل الوحدات والاجهزة الادارية التنفيذية مثل أقسام ومكاتب الاستشارة برئاسة الجمهورية والامانة العامة للحكومة. (136) هذه بعض الامثلة فقط للاجهزة والوحدات الاستشارية المساعدة لرئيس الجمهورية .

ب - الاجهزة والوحدات الادارية الفنية التابعة والمساعدة لرئيس الجمهورية :

توجد عدة أجهزة ووحدات ادارية فنية متخصصة تتبع رئيس الجمهورية وتعاونه فنيا في الاضطلاع والقيام بوظائفه واختصاصاته الادارية المشار اليها سابقا ، ومن أبرز الامثلة على الاجهزة الادارية الفنية التابعة لرئيس الجمهورية مباشرة ((مجلس المحاسبة)) المختص بالرقابة الفنية اللاحقة لجميع أوجه وأنواع الانفاق العام في الدولة الجزائرية ، وهو خاضع مباشرة للسلطة الرئاسية لرئيس الجمهورية ، فعلمس المحاسبة ملتزم ومكلف بتقديم تقرير وحساب سنوي عن جميع النفقات العامة في الدلة الى رئيس الجمهورية. (137)

ج - الوحدات والاجهزة الادارية التنفيذية المساعدة لرئيس الجمهورية :

من أبرز الوحدات والاجهزة الادارية التنفيذية المساعدة لرئيس الجمهورية الامانة العامة للرئاسة بمديراتها وأقسامها المختلفة (138) . والامانة العامة للحكومة بكل مديرياتها وأقسامها المختلفة. (139)

المبحث الثاني : الوزير :

للوزير - باعتباره عضو من أعضاء السلطة التنفيذية المسؤولة والمضطلة بالوظيفة التنفيذية في الدولة - صفتان : الصفة السياسية باعتباره عضو مجلس الوزراء ((الحكومة)) والصفة الادارية باعتباره أن الوزير عضو اداري لانه الرئيس الاداري لمجموعة المرافق والمؤسسات والجهزة الادارية المكونة والمؤلفة للوزارة التي يرأسها ويشرف عليها . والذي بهمنا هنا - في مجال القانون الاداري - هو صفة الوزير الادارية باعتباره سلطة ادارية مركزية . النظام الاداري الجزائري .

الوزير - في نطاق اختصاصات ووظائف وزارته - يعد الرئيس الاداري الاصيل وصاحب الاختصاص العام في شؤون ومسائل الوظيفة الادارية المتعلقة والمتصلة بادارة وتسيير وزارته . وله سلطة اتخاذ القرارات الادارية والتصرفات وكافة الاعمال القانونية والمادية باسم ولحساب الدولة في نطاق اختصاص الوظيفة لوزارته .

الاختصاص والوظائف الادارية للوزير :

هو رئيس الادارة المركزية على مستوى الوزارة ، ولذلك فهو يملك الصفة القانونية والحق في ممارسة سلطات ومظاهر السلطة الادارية والسلطة التنظيمية في الوزارة .

فهو يحوز ويملك حق ممارسة مظاهر وسلطات السلطة الرئاسية والسلطة الوصائية على كل موظفي وعمال وزارته ومرافقها ومؤسساتها وأجهزتها ووحداتها المختلفة المركزية منها واللامركزية . فالوزير يقوم على وجه الخصوص بالوظائف والاختصاصات الادارية التالية :

1 - يقوم الوزير - في نطاق الاختصاص الوظيفي لوزارته - بوظيفة التنظيم الداخلي لوزارته وضمان حسن سيرها باطراد واستمرار ، وللوزير في سبيل القيام بهذه الوظيفة سلطة اصدار القرارات الادارية التنظيمية وكافة اجراءات التنظيم الداخلي باختلاف صورها . (140)

2 - الوزير هو الرئيس الاداري المركزي المختص وصاحب الصفة القانونية في ممارسة سلطات ومظاهر السلطة الرئاسية على عمال وموظفي وزارته فله سلطة تعيينهم - الحد ما - وسلطة نقلهم وترقيتهم وتأديبهم (141) وتقرير مستقبلهم الوظيفي ، وله سلطة ارشادهم

وتوجيههم، وإجازة أعمالهم والتصديق عليها أو رفضها أو الغائها أو تعديلها أو سحبها، وله سلطة تفويض بعض اختصاصاته الى موظفي وزارته في حدود القانون، وله حق الحلول محلهم في القيام بواجباتهم وله سلطة الرقابة بكل صورها وأنواعها ووسائلها على عمال وموظفي وزارته .

• وللوزير من أجل القيام بوظيفة السلطة الرئاسية هذه مكة وحق اصدار القرارات الادارية الفردية (قرارات وزارية) واللوائح وكافة اجراءات التنظيم الداخلي من تعليمات ومنشورات ، ودوريات وذلك في نطاق مبدأ العشروعية الشككية والعالية، وفي ظل السياسة العامة للحكومة والدولة .

3 - وظيفة الوصاية والرقابة الادارية على الأشخاص الادارية اللامركزية :

ان كل وزير مسؤول عن القيام والاضطلاع بمهمة الرقابة الوصائية (ممارسة سلطات الوصاية) على المجموعات والمؤسسات العامة والشركات الوطنية والدواوين العامة والمكاتب العامة .

والاجهزة والوحدات الادارية اللامركزية الخاضعة والتابعة لوزارته مثل المؤسسات العامة والشركات الوطنية والدواوين العامة، والمكاتب العامة، والمؤسسات الاشتراكية التابعة والخاضعة لوصاية الوزارة المختصة والمعنية . (142)

وللوزير - من أجل تحقيق أهداف الوصاية الادارية - عدة سلطات ادارية يمارسها في حدود القانون في مسوؤلية هذه الاشخاص الادارية اللامركزية الخاضعة لوصاية وزارته .

- الاجهزة الادارية المساعدة للوزير في القيام بوظائفه واختصاصه :

توجه عدة ادارات ومؤسسات ومرافق ادارية تخضع للوزير وتساعد في الاضطلاع بمسؤولياته واختصاصاته الادارية، فهناك اجهزة ووحدات ادارية تنفيذية واستشارية وفنية تابعة لكل وزير على حده وتعمل وفقا لمبدأ تقسيم العمل ومبدأ التخصص من أجل تنفيذ القرارات والقوانين والسياسات العامة النافذة وذلك في حدود الاختصاص الموضوعي والوظيفي للوزارة كوحدة ادارية مركزية تعمل باسم الدولة ولحسابها .

أ - الأجهزة الادارية التنفيذية التابعة والمساعدة للوزير :

من أبرز الاجهزة والمرافق الادارية التنفيذية التابعة والمساعدة للوزير في القيام بوظائفه الادارية جهاز الوزارة التي يرأسها . فالوزارة هي الوحدة الادارية التنفيذية الرئيسية والتي تضم العديد من المصالح والادارات المختلفة والمتخصصة في كافة أقسام وأنواع الاعمال والوظائف والتخصصات التي تتعلق وتتصل بأنشطة ومهام اختصاصات الوزارة المعنية .

كما توجد أجهزة ووحدات ادارية تنفيذية خارجية وتابعة وخاضعة للوزير ومساعدة له في تنفيذ قراراته والقوانين والسياسة العامة المناط بوزارته تنفيذها والقيام بها ومثل هذه الوحدات الادارية التنفيذية الخارجية التابعة للوزير، مديرية الوزارة المعنية على مستوى الولايات ، والمكاتب العامة والمؤسسات والشركات الوطنية والدواوين العامة التي تنشئها الوزارة .

ـ الأجهزة والوحدات الادارية الفنية والاستشارية التابعة والمساعدة للوزير :

كما توجد عدة أجهزة ووحدات ادارية متخصصة تعمل على مساعدة ومعاونة الوزراء في صنع القرارات الادارية ، وذلك عن طريق تقديم المشورة والخبرة الفنية له بعد اجراء الدراسات والتحقيقات والاحصاءات اللازمة ، فهكذا توجد في النظام الاداري الجزائري عدة هيئات ومكاتب ومصالح ومراكز فنية استشارية تابعة لكل وزير ومساعدة له ومن أمثلة هذه الاجهزة الفنية والاستشارية على مستوى الوزارة ما يأتي :

- 1 - المكاتب والمصالح الفنية والاستشارية بالوزارات المختلفة .
- 2 - اللجان الفنية المتساوية الاعضاء .
- 3 - الهيئات والمكاتب والمجالس الوطنية المتخصصة مثل : ((المكتب الوطني للموارد المتفجرة)) فهو هيئة ادارية فنية استشارية تابعة ومساعدة لوزارة الدفاع الوطني . انظر المرسوم رقم 76-3 المؤرخ في 20 فيفري 1976 .
- ((المكتب المركزي لدراسات الاشغال العمومية والهندسة المعمارية وتنظيم المدن))
- العنشي * بموجب الامر رقم 68 - 12 بتاريخ 23 جانفي 1968 والتابع والخاضع لوصاية وزير الاشغال العامة .

((الهيئة الوطنية للبحث العلمي)) المحدثه بموجب الامر رقم 73 - 44 والمؤرخ في 25 جويلية (يوليو) 1973 والتابعة والخاضعة لوصاية وزير التعليم العالي والبحث العلمي .

((المركز الوطني للطب الرياضي)) المحدث بموجب الامر رقم 71 - 75 والصادر بتاريخ 19 أكتوبر 1971 والتابع والخاضع لوصاية وزير الشبيبة والرياضة .

((معهد التنمية لتربية الغنم)) المحدث بموجب الامر رقم 76 - 87 بتاريخ 23 أكتوبر 1976 التابع والخاضع لوصاية وزير الفلاحة والثورة الزراعية .

((المكتب الوطني للدراسات الخاصة بتطوير الريف)) المنشئ بموجب المرسوم رقم 76 - 5 المؤرخ في 20 فيفري 1976 الخاضع لوصاية وزير الفلاحة والثورة الزراعية.

فهذه بعض الاشلة فقط للاجهزة والوحدات الادارية الفنية والمتخصصة والاستشارية التابعة والمساعدة للوزراء في صنع القرارات الادارية .

- (1) العمليات الادارية هي مجموعة العمليات المتعددة والمتنوعة اللازمة لتحقيق الاهداف العامة، وتتمثل هذه العمليات الادارية في التخطيط، التنظيم، التوظيف والتوجيه، التمويل، والرقابة، والعمليات الادارية تختلف عن الوظائف الادارية التي هي مجموعة مهام والتزامات الادارة العامة التي تحققها وتجهزها الادارة العامة بواسطة العمليات الادارية، فالعمليات الادارية هي وسائل الادارة العامة في القيام بوظائفها، انظر في ذلك بكر القباني : الادارة العامة جداً ، 1975 ، ص 25 وما بعدها .
- (2) يمكن حصر خصائص الادارة في الآتي : 1 - حتمية الادارة - 2 - غائية أو هارقية الادارة العامة . 3 - تنظيمية الادارة ، 4 - انسانية الادارة ، 5 - ايكولوجية الادارة .
- (3) انظر بكر القباني ، المرجع السابق ، ص 26 .
- (4) تعريف بول باتود وصيو
مؤلف بكر القباني السابق الذكر ، ص 26 .
- (5) تعريف ليونارد هوايت
مؤلف بكر القباني ، ص 25 .
- (6) تعريف بكر القباني المرجع السابق ، ص 28 . وانظر كذلك في شأن هذا التعريف الجامع المانع لمقومات الادارة العامة الاساسية ، تعريف شارل ديباش في مؤلفه : الموجز في علم الادارة العامة
- حيث يقرر أن : ((الادارة العامة هي جهاز تسيير وادارة المسائل العامة ، وهي تتألف من مجموعة من المرافق العامة التي توفر وتضمن السير الحسن الذي يسمح ويساعد على تحقيق الاهداف المحددة بواسطة السلطة السياسية .))
مرجعه السابق ، ص 1 .
- (7) انظر : اندري هوري - القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ، الجزء الاول ، ص 95 وما بعدها . والدكتور سعاد الشرقاوي : النظم السياسية في العالم المعاصر . دار النهضة العربية - القاهرة ، 1976 ، ص 59 وما بعدها .
- (8) فيغيان . ورد ذلك في مؤلف الاستاذ الدكتور عبد الحميد كمال حشيش : دراسات في الوظيفة العامة - القاهرة ، 1974 ، ص 20 وما بعدها . كما وصف هيجل الادارة العامة بأنها " روح الدولة " .
- (9) أنظر الباب الثاني من الدستور الجزائري الجديد ، الذي يعالج قضية توزيع مظاهر السلطة العامة في الدولة الجزائرية .

- (10) هارولد لاسكي : "مدخل الى علم السياسة" ترجمة عز الدين محمد حسين ، مؤسسة سجل العرب - القاهرة ، 1965 ، ص 97 وما بعدها .
- (11) أنظر في أسس ومبادئ وأهداف السياسة العامة الخارجية للدولة الجزائرية في الميثاق الوطني ، الباب الخامس ، ص 157 وما بعدها ، والمجسدة في الدستور الجزائري الجديد في الفصل السابع من الباب الاول في نصوص المواد (من 86 الى العادة 93)
- (12) انظر الميثاق الوطني ، حيث هو الوثيقة الاساسية لتحديد السياسة العامة للدولة الجزائرية في الداخل والخارج ، انظر على وجه الخصوص الباب الاول منه حيث يحدد النظام الاشتراكي كأساس للسياسة العامة في الجزائر ، ويحدد محاور هذه السياسة الباب الثالث ، وانظر الباب السادس الذي يحدد الاتجاهات الاساسية لسياسة التنمية العامة في الجزائر ، والباب السابع الذي يرسم الاهداف العامة لعملية التنمية في الدولة الجزائرية . وقد جسد ونظم الدستور الجزائري الجديد مبادئ وأسس وأهداف السياسة العامة الداخلية والخارجية في مواد قانونية دستورية واجبة التطبيق والتنفيذ على وجه الالتزام ، وذلك في الباب الاول منه ، (من العادة الاولى نهاية العادة 93) .
- (13) بكر القباني المرجع السابق ، ص 111 وما بعدها .
- (14) ((وعلى وجه العموم فان الإدارة هي التي تنظم العلاقات الموجودة بين مختلف قطاعات النشاط الوطني ، وبذلك تصبح لسلوكها ونشاطها تأثير مباشر على حياة الوطن . . .)) الميثاق الوطني ، ص 136 .
- (15) ((ان البيروقراطية تمثل تغلصا بالنسبة للتوظيفة الادارية ونظام التسيير ، وبذلك فانها نشوه النظام وتبعده عن أصله او تحدث التحجر أو الشلل ، وربما أدت الى انحرافات تبعد عن أهداف الثورة وتخل بمفهوم الاشتراكية وروحها)) . الميثاق الوطني ، ص 136 .
- (16) انظر كمال على ذلك كيف أن عمليات الثورة الزراعية كمحور من محاور المجتمع الاشتراكي في الجزائر ، أثرت على حجم نشاط الإدارة العامة ، ووسعت من نطاق نشاطه (توسيع نشاطه بالبلدية ، وتوسيع مجلسها الشعبي فأصبح يطلق عليه في نطاق هذه العملية اسم : ((المجلس الشعبي البلدي الموسع)) وكذلك الولاية ، انظر ميثاق الثورة الزراعية الصادر بموجب الامر رقم 71-73 ، ص 46 وما بعدها ، والجزء الرابع من قانون الثورة الزراعية ، هذا الجزء الذي يعالج الطرق التطبيقية لتنفيذ عملية الثورة الزراعية .
- (17) أنظر الباب السابع من الميثاق الوطني : ((الاهداف الكبرى للتنمية)) أولا تحديث الزراعه ، وتوسيعها ، ثانيا : التصنيع ، ثالثا : استثمار الموارد المائية للدولة ، رابعا : الهيكل الارتكازي للاقتصاد ، خامسا : المزايا السياحية للجزائر ، سادسا : الاستثمار في سياسة التقدم الاجتماعي والثقافي مع تشييد القاعدة المادية للاشتراكية .

- انظر كذلك الفصل الثاني من الدستور الجزائري الجديد وفي هذا النطاق، يتفق أغلب علماء الإدارة العامة بأن مشكلة التنمية الاقتصادية، والاجتماعية هي مشكلة ادارية، انطلاقا من أن القيام بالتنمية يتوقف على أمرين جوهريين هما :
- 1 - انواع وحجم الموارد والطاقات المتوفرة لاستخدامها في المشروعات الانمائية .
 - 2 - أسلوب وكفاءة إدارة وتسيير عمليات التنمية (إدارة التنمية)
- انظر ذلك في مجلة عالم الفكر الكويتية، المجلد الخامس - العدد الرابع 1975م
موضوع: المدخل الإداري لعلاج المشكلة السكانية، ص 977، وما بعدها .
- (18) بالإضافة الى بعض العوامل التاريخية التي تتحلل أساسا في كون الإدارة العامة الجزائرية لم تعبر نهائيا وجذريا جسر المرحلة الانتقالية من أسس وفلسفات نظام إدارة عامة رأسمالية عسكرية استعمارية سادت طويلا في الجزائر. ودفعت عقليات بيروقراطية بفلسفتها الرأسمالية السلطوية الاستقرائية الى مرحلة الإدارة العامة الوطنية الاشتراكية الديمقراطية الشعبية في أسسها وأهدافها وتسييرها .
- (19) أنظر في مناقشة هذه القضية بصفة عامة: الدكتور عبد الحميد كمال حشيش - دراسات في الوظيفة العامة - القاهرة، 1974، ص 32 وما بعدها .
- (20) الميثاق الوطني، ص 77 . وانظر المادة 27 من الدستور الجزائري الجديد .
- (21) المادة 34 من الدستور .
- (22) المادة 23 من الدستور . انظر في الصور القانونية تطبيقا لهذا العهد، ميثاق وقانون التسيير الاشتراكي للمؤسسات، الصادر بتاريخ 16/11/1971م بموجب الامر رقم 71-74، الجريدة الرسمية، السنة الثامنة، العدد 101 .
- (23) المادة 7 من الدستور . انظر في الصور القانونية لهذه العبارة المذهبية، في ميثاق وقانون البلدية الصادر عام 1967، وميثاق وقانون الولاية، الصادر عام 1969م .
- (24) يمكن الاستدلال على ذلك بسهولة من خلال تحليل ودراسة مظاهر مرض البيروقراطية في الإدارة العامة الجزائرية (ظاهرة الوساطة والمحسوبية، ظاهرة التحليل على القوانين واللوائح العامة، قبح الصلحة العامة لتحقيق المصالح الشخصية الآتية، عدم احترام الاموال العامة والعلنية العامة لوسائل الانتاج، اهمال قواعد التسيير الاشتراكي والديمقراطية للمؤسسات العامة، الاستهتار بالقيم والاخلاقيات الاشتراكية الثورية والديمقراطية، الميل الى الروتين والتعقيد في الاجراءات والمسائل الادارية الضرورية لاشباع حاجات المواطنين العامة وتحقيق الصالح العام والاختلاس والتبذير، هدم وضع الرجل المناسب في المكان المناسب) .

(25) - انظر الميثاق الوطني ص 59 والدستور الجزائري الجديد المواد من ص 94 الى 97 .
وانظر في علاقة نظام الحزب الواحد بالادارة بصفة عامة ، الشافعي ابوراس :
التنظيمات السياسية الشعبية - القاهرة 1974 ، ص 277 وما بعدها . وكذلك اندري
هوريو : القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ، الجزء الثاني ، ص 67 وما بعدها ،
تشبجاف د رزي : الديمقراطية والشرعية - ترجمة سيد الملاح 1976 ، ص 251 وما
بعدها . رانيلكو + كراسفين غرونول : الاسس العلمية لقيادة المجتمعات .

(26) - ((فالحزب هو القوة الطلائعية لقيادة الشعب وتنظيمه من أجل تجسيم أهداف
الثورة . انه يشكل دليل الثورة والقوة المسيرة للمجتمع وبهذه الصفة يعمل دوما على
تعميق الايدولوجية في نطاق التوجيهات المحددة في الميثاق ، ويرسم خطوط عمل
الثورة الاشتراكية ، ويحدد آفاقها ، ويضبط الوسائل التي يجب توفيرها لدعم مواقفها
وتأمين مسيرتها الى الامام ، تتولى قيادة الحزب توجيه ومراقبة سياسة البلاد)) الميثاق
الوطني ، ص 59 .

(27) - ستدرس فكرة السلطة الرئاسية عند دراسة موضوع النظام الاداري الجزائري ، وحتى نصل
الى ذلك ، يمكن تحديد ملامح فكرة السلطة الرئاسية بتقرير : ان فكرة السلطة الرئاسية
الادارية هي نظام اداري يجعل النظام الاداري في الدولة - في هيئة هرم أو مثلث
متتابع الدرجات والطبقات المتدرجة ، يعلو بعضها البعض . وترتبط كل طبقة أو درجة
في السلم الاداري الهرمي بالطبقة أو الدرجة التي تليها مباشرة بسلاطة السلطة
الرئاسية التي تعني قوة الامر والنهي الملزم من أعلى ، والتبعية والخضوع والطاعة من
أسفل ، ويمارس هذه السلطة الرئيس الاداري في مواجهة العامل المرؤوس . وتتمثل
السلطة الرئاسية الادارية في المكاتب والسلطات التالية في مواجهة المرؤوس :
التعيين ، تحديد مستقبل المرؤوس الوظيفي من حيث الترقية والنقل - التقدير وسلطة
التأديب ، كما تتمثل هذه السلطة الرئاسية التي يمارسها الرئيس في مواجهة أعمال
المرؤوس - لا على شخصه - في سلطة التوجيه المباشر والملازم ، وسلطة الحلول محل
المرؤوس وسلطة اجازة أو الغاء وتعديل أعمال المرؤوس من قبل الرئيس الاداري وفكرة
السلطة الرئاسية هي عنصر يلزم النظام الاداري المركزي للسلطة الادارية .

(28) - الفقرة الثانية من المادة 101 من الدستور .

(29) - الميثاق الوطني الفقرة الثالثة من ص 60 .

(30) - أنظر في موضوع الأساس المذهبي أو الايدولوجية للادارة العامة الجزائرية ، الذي
تقريره في سياق هذا الموضوع .

(31) - المادة 36 من الدستور الجزائري الجديد ، وانظر المادة الاولى من القانون البلدي
الصادر بموجب الامر رقم 67 - 24 المؤرخ في 18 يناير (جانفي) 1967 ، حيث تأكد
النص الدستوري السابق ((البلدية هي الجماعة اقليمية السياسية والادارية
والاقتصادية والاجتماعية والثقافية الاساسية . . .)) وانظر كذلك ميثاق الولاية
الذي يؤكد الحقيقة المنطقية التي تحتم التلاحم والتنسيق بين العمل الاداري

- انظر كذلك الفصل الثاني من الدستور الجزائري الجديد وفي هذا النطاق، يتفق أغلب علماء الإدارة العامة بأن مشكلة التنمية الاقتصادية، والاجتماعية هي مشكلة ادارية، انطلاقا من أن القيام بالتنمية يتوقف على أمرين جوهريين هما :
- 1 - انواع وحجم الموارد والطاقات المتوفرة لاستخدامها في المشروعات الانمائية .
 - 2 - أسلوب وكفاءة إدارة وتسيير عطيات التنمية (إدارة التنمية)
- انظر ذلك في مجلة عالم الفكر الكويتية، المجلد الخامس - العدد الرابع 1975م
موضوع: المدخل الإداري لعلاج المشكلة السكانية، ص 977، وما بعدها .
- (18) بالإضافة الى بعض العوامل التاريخية التي تتصل أساسا في كون الإدارة العامة الجزائرية لم تعبر نهائيا وجذريا جسر المرحلة الانتقالية من أسس وفلسفات نظام إدارة عامة رأسمالية عسكرية استعمارية سادت طويلا في الجزائر. ودغت عقليات بيروقراطية بفلسفتها الرأسمالية السلطوية الاستقرائية الى مرحلة الإدارة العامة الوطنية الاشتراكية الديمقراطية الشعبية في أسسها وأهدافها وتسييرها .
- (19) أنظر في مناقشة هذه القضية بصفة عامة: الدكتور عبد الحميد كمال حشيش - دراسات في الوظيفة العامة - القاهرة، 1974، ص 32 وما بعدها .
- (20) الميثاق الوطني، ص 77 . وانظر المادة 27 من الدستور الجزائري الجديد .
- (21) المادة 34 من الدستور .
- (22) المادة 23 من الدستور . انظر في الصور القانونية تطبيقا لهذا المبدأ، ميثاق وقانون التسيير الاشتراكي للمؤسسات، الصادر بتاريخ 16/11/1971م بموجب الامر رقم 71-74، الجريدة الرسمية، السنة الثامنة، العدد 101 .
- (23) المادة 7 من الدستور . انظر في الصور القانونية لهذه المبادئ* المذهبية، في ميثاق وقانون البلدية الصادر عام 1967، وميثاق وقانون الولاية، الصادر عام 1969م .
- (24) يمكن الاستدلال على ذلك بسهولة من خلال تحليل ودراسة مظاهر مرض البيروقراطية في الإدارة العامة الجزائرية (ظاهرة الوساطة والمحسوبية، ظاهرة التحليل على القوانين واللوائح العامة، قبح المصلحة العامة لتحقيق المصالح الشخصية الآتية، عدم احترام الاموال العامة والملكية العامة لوسائل الانتاج، اهمال قواعد التسيير الاشتراكي والديمقراطية للمؤسسات العامة، الاستهتار بالقيم والاخلاقيات الاشتراكية الثورية والديمقراطية، الميل الى الروتين والتعقيد في الاجراءات والمسائل الادارية الضرورية لاشباع حاجات المواطنين العامة وتحقيق المصالح العام والاختلاس والتبذير، هدم وضع الرجل المناسب في المكان المناسب) .

(25) - انظر الميثاق الوطني ص 59 والدستور الجزائري الجديد المواد من ص 94 الى 97 .
وانظر في علاقة نظام الحزب الواحد بالادارة بصفة عامة ، الشافعي ابوراس :
التنظيمات السياسية الشعبية - القاهرة 1974 ، ص 277 وما بعدها . وكذلك اندري
هوريو : القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ، الجزء الثاني ، ص 67 وما بعدها ،
تشبجاف د رزي : الديمقراطية والشرعية - ترجمة سيد الملاح 1976 ، ص 251 وما
بعدها . رانيلكو + كراسفين غرونول : الاسس العلمية لقيادة المجتمعات .

(26) - ((فالحزب هو القوة الطلائعية لقيادة الشعب وتنظيمه من أجل تجسيم أهداف
الثورة . انه يشكل دليل الثورة والقوة المسيرة للمجتمع وبهذه الصفة يعمل دوما على
تعميق الايد يولوجية في نطاق التوجيهات المحددة في الميثاق ، ويرسم خطوط عمل
الثورة الاشتراكية ، ويحدد آفاقها ، ويضبط الوسائل التي يجب توفيرها لدعم مواقفها
وتأمين مسيرتها الى الامام ، تتولى قيادة الحزب توجيه ومراقبة سياسة البلاد)) الميثاق
الوطني ، ص 59 .

(27) - ستدرس فكرة السلطة الرئاسية عند دراسة موضوع النظام الاداري الجزائري ، وحتى نصل
الى ذلك ، يمكن تحديد ملامح فكرة السلطة الرئاسية بتقرير : ان فكرة السلطة الرئاسية
الادارية هي نظام اداري يجعل النظام الاداري في الدولة - في هيئة هرم أو مثلث
متتابع الدرجات والطبقات المتدرجة ، يعلو بعضها البعض . وترتبط كل طبقة أو درجة
في السلم الاداري الهرمي بالطبقة أو الدرجة التي تليها مباشرة - علاقة السلطة
الرئاسية التي تعني قوة الامر والنهي الملزم من أعلى ، والتبعية والخضوع والطاعة من
أسفل ، ويمارس هذه السلطة الرئيس الاداري في مواجهة العامل المرؤوس . وتتمثل
السلطة الرئاسية الادارية في المكاتب والسلطات التالية في مواجهة المرؤوس :
التعيين ، تحديد مستقبل المرؤوس الوظيفي من حيث الترقية والنقل - التقدير وسلطة
التأديب ، كما تتمثل هذه السلطة الرئاسية التي يمارسها الرئيس في مواجهة أعمال
المرؤوس - لا على شخصه - في سلطة التوجيه المباشر والملازم ، وسلطة الحلول محل
المرؤوس وسلطة اجازة أو الغاء وتعديل أعمال المرؤوس من قبل الرئيس الاداري وفكرة
السلطة الرئاسية هي عنصر يلزم النظام الاداري المركزي للسلطة الادارية .

(28) - الفقرة الثانية من المادة 101 من الدستور .

(29) - الميثاق الوطني الفقرة الثالثة من ص 60 .

(30) - أنظر في موضوع الأساس المذهبي أو الايد يولوجية للادارة العامة الجزائرية ، الذي
تقريره في سياق هذا الموضوع .

(31) - المادة 36 من الدستور الجزائري الجديد ، وانظر المادة الاولى من القانون البلدي
الصادر بموجب الامر رقم 67 - 24 المؤرخ في 18 يناير (جانفي) 1967 ، حيث تأكد
النص الدستوري السابق ((البلدية هي الجماعة اقليمية السياسية والادارية
والاقتصادية والاجتماعية والثقافية الاساسية . . .)) وانظر كذلك ميثاق الولاية
الذي يؤكد الحقيقة المنطقية التي تحتم التلاحم والتنسيق بين العمل الاداري

والعمل الاقتصادي والسياسي ((. . لا يمكن لبلادنا ان تشهد تطورا منسجما
الا اذا تم التنسيق على جميع المستويات بين النشاط السياسي والاقتصادي
والاداري . . .)) ميثاق الولاية، ص 6 فقرة 2 .

(32) - الرئيس هواري بومدين في حوار صحفي ، لمجلة الطليعة المصرية - القاهرة ، ديسمبر
1966 . ورد ذلك في مؤلف لطفي الخولي : ((عن الثورة - في الثورة وبالثورة . حوار
مع بومدين - دار القضايا - بيروت 1975 ، ص 148 - 149 ، وانظر الميثاق
الوطني حيث يقرر هذه الحقيقة : ((. . . وعلى هذا الاساس تسند مناصب المسؤولية
الاخرى ، ذات الحل والعقد في الدولة الى أعضاء في قيادة الحزب . . .)) . انظر
المادة 102 من الدستور انظر كذلك المادة 105 من الدستور الجزائري الجديد
والمادة 111 في فقراتها : ((2 ، 6 ، 7 ، 8 ، 9 ، 10)) وانظر قوانين تأسيس
الوزارات المختلفة في الحكومة الجزائرية .

(33) - الميثاق الوطني ، ص 60 .

(34) - الفقرة الخامسة من ص 8 من ميثاق الولاية : ((الا أن الحزب يراعي قبل كل شي في
اختيار المرشحين التزامهم للعمل بجانب السلطة الثورية والدفاع عن مكاسب الثورة
الاشتراكية ومصالحتها وأهدافها ومثلها العليا)) . أما بقية الشروط الاخلاقية
والقانونية فسلطة التحقق من توفرها في العرش مقرررة للإدارة العامة .

(35) - المادة 34 من القانون البلدي الصادر في 1967 : ((ينتخب النواب البلديون
من قائمة وحيدة للمرشحين يقدمها الحزب . . .)) .

(36) - المادة 27 من الامر رقم 71-74 الصادر في 16/11/1971 ، العنصر لقانون
التسيير الاشتراكي للمؤسسات .

(37) - : ((ويجب أن يؤثر الحزب على الإدارة سواء من الداخل ، إذ أن المناضلين هم
الذين يتولون مناصب المسؤولية في الإدارة)) . الميثاق الوطني ، ص 60 .

(38) - المادة 36 من الدستور الجزائري الجديد . انظر كذلك المادة (49) من القانون
المدني الجزائري الجديد : ((الاشخاص الاعتبارية هي : - الدولة ، الولاية ، البلدية ،
المؤسسات والدواوين العامة . .)) .

(39) - انظر في مفهوم المركزية الديمقراطية - الشانعي ، أبو راس ، المرجع السابق ص 215 وما بعدها

(40) - انظر قانون تسيير الخلايا والقسمات ، الذي صادق عليه مجلس الثورة في فيفري 1970 .

(41) - انظر في مهام وظائف المنظمات الجماهيرية ، الميثاق الوطني ، ص 68 وما بعدها ،
والدستور الجزائري الجديد في المادة : 100 . وانظر في النظام القانوني لهذه
المنظمات الجماهيرية وذلك في القوانين الاساسية الداخلية لهذه المنظمات
الجماهيرية .

3- ان الاستثناءات المتزايدة في هذا النظام في بريطانيا وامريكا
لدليل عن عدم منطقية وملاءمة هذا النظام .

4- ان الحجج باعتبارات البساطة والوضوح والتنسيق، يمكن التغلب
عليها في ظل نظام الازدواج القضائي والازدواج القانوني (عن طريق
تحديد معيار القانون الاداري ومعيار اختصاص القضاء الاداري وعن طريق
انشاء جهاز قضائي) ((محكمة التنازع)) ليفصل ويحكم في اشكالات التنازع في
الاختصاص بين المحاكم العادية ومحاكم القضاء الاداري ولتحل محل مسألة
تعارض الأحكام ، كما هو الحال في النظام الفرنسي السائد حيث تختص
محكمة التنازع الفرنسية بحل كافة اشكالات التنازع بين اختصاص جهاز
القضاء العادي واختصاص جهاز القضاء الاداري ، واشكالات تعارض الاحكام
بينهما .

(42) - تعريف اللجنة الدولية للعلوم الادارية المتألفة سنة 1910 ، والتي تحولت عام
1930 الى ((المعهد الدولي للعلوم الادارية)) . انظر الاستاذ بكر القباني في
المرجع السابق ، ص 5 .

(43) - التعريف السابق لقانون الادارة العامة أو القانون الاداري في مفهومه ومدلوله
الواسع، يختلف عن مفهوم ومدلول القانون الاداري في مفهومه ومدلوله الفني الضيق،
فاذا كان قانون الادارة العامة هو مجموعة القواعد القانونية التي تختص بتنظيم
الاجهزة ونشاطها ومنازعاتها أي قانون الادارة العامة في نظامها ونشاطها وآثار
وتسائج النشاط . واذا كان قانون الادارة العامة أمر ملازم وحتمي للادارة العامة
في وجودها وتنظيمها وعملها ونهايتها، فهو قانون موجود في كل زمان ومكان في كل
العصور وفي جميع الدول والنظم السياسية، طبقا لحتمية وجود الادارة في كـل
الجماعات والتجمعات المنظمة أو السياسية قديمة كانت أو حديثة، متقدمة أو متأخرة،
رأسمالية ليبرالية أو اشتراكية مخططة، غنية أم فقيرة .

وتفسير ذلك ان مبدأ حتمية الادارة سواء كانت ادارة خاصة (ادارة الاعمال)
أم ادارة عامة، يستند الى ان كل تجمع منظم يعمل في نشاط جماعي لتحقيق هدف
مشترك وتبذل الوسيلة الوحيدة لتحقيق وتنفيذ هذا الهدف المشترك هو وجود
امارة واحدة تجمع وتوحد وتنسق شتات مجهودات الافراد وتوجيهها في عمليات
ادارية لتحقيق الاهداف المشتركة التي اجتمعوا من أجلها، أي أن تحقيق .

(44) - جان ريفر، القانون الاداري - الطبعة السابعة، دالوز 1975، ص 16 وما بعدها.

- محمد حافظ المرجع السابق، ص 110 وما بعدها .

- احمد مديو : محاضرات في المؤسسات الادارية، ديوان المطبوعات الجامعية الجواثر
1976، ص 12 .

- طعيمة الجرف : المرجع السابق، ص 45 وما بعدها .

- ثروت بدوى : المرجع السابق ، ص 60 وما بعدها .
- شارل ديباش : المنازعات الادارية ، دالوز 1975 ، ص 4 وما بعدها
- جيرار ستويل : تاريخ المؤسسات العامة منذ الثورة الفرنسية : الطبعة الثانية ، ص 34 وما بعدها .

(45) - GERARD SAUTEL: Histoire des institutions publiques, 2eme édition

- (46) - أنشي* مجلس الدولة الفرنسي. كهيئة استشارية للامبراطور في الشؤون التشريعية والادارية، وكانت النواة التاريخية لمجلس الدولة هذا هو ما كان يعرف باسم : ((مجلس الملوك)) في النظام القديم، وقد أنشأ نابليون مجلس الدولة الفرنسي ليكون قريباً منه وتابعاً له يقدم له المشورة والرأى في الشؤون القانونية .
- والامور الادارية، ولم ينشئه ليكون جهة قضائية مستقلة عن الحكم وعن الادارة العامة، وقد ظل نابليون يصارع أن يبقى مجلس الدولة كجهاز استشارى تابع له : (. . ان مجلس دولتنا أسس ليعمارس الوظائف والاختصاصات التي حددت له في دستاير الامبراطور، وبواسطة مراسيمنا . .) . أمر 23 أوت (أغسطس) 1815 ، انظر جيرار ستويل المرجع السابق ، ص 340 وما بعدها .

- (47) - يقرر البعض بأن نية الامبراطور اتجهت في انشاء* مجلس الدولة بموجب دستور السنة الثامنة، وبموجب مرسوم 1800 المنظم لمجلس الدولة، اتجهت هذه النية الى اقتصاص استغراب ونقض الرأى العام على نظام الادارة العامة - الادارة القاضية . انظر ثروت بدوى ، المرجع السابق ، ص 67 . انظر كذلك كيف أن بعض الكتاب والشرح قد انخدع بانشاء* مجلس الدولة عام 1800 وقرر أن مرحلة القضاء الادارى البات قد بدأت بانشاء* مجلس الدولة الفرنسي ، انظر كمشال لاؤلثك : M.LAPPAN JOINVILLE

(48) - المادة التاسعة من قانون 24 مايو 1872 .

- (49) - تحولت مجالس المديرية أو مجالس الاقاليم بموجب المرسوم الصادر في 30 ديسمبر 1953 ، والذي صار سارى النفاذ في أول جانفي (يناير) 1954 ، الى محاكم ادارية ذات الاختصاص العام ((الولاية العامة)) في المنازعات الادارية، أما مجلس الدولة فقد أصبحت اختصاصاته كمحكمة أول درجة في بعض المسائل الواردة في النصوص على سبيل الحصر، بالإضافة الى اختصاصاته كجهة استئناف ونقض بالنسبة لاحكام المحاكم الادارية .

(50) - لقد وجهت للنظام الانجلو سكسوني : نظام وحدة القضاء* ووحدة القانون الانتقادات التالية :

1- يتجاهل هذا النظام الطبيعة الخاصة للنشاط الإداري، والامتيازات والسلطات الاستثنائية التي تتمتع بها الأجهزة الإدارية من أجل تحقيق المصلحة العامة ويتجاهل مركزها اللامساوي مع مراكز الأفراد، فكيف تخضع الإدارة العامة لقضا واحد وقانون واحد قائم على أساس مبادئ المساواة بين الأطراف في الصفة والمراكز القانونية، والمصالح الخاصة.

2 - ينكر هذا النظام المبادئ والاعتبارات، والمقتضيات الفنية والإدارية اللازمة والتي تقرر حتمية استقلال الإدارة العامة عن القضاء الإداري، حيث يعطي هذا النظام (نظام وحدة القضاء) للقاضي الإداري بعض امتيازات السلطة الرئاسية الإدارية في مواجهة الإدارة، حيث يطك القاضي الإداري في ظل هذا النظام أن يوجه أوامر وتوجيهات مكتوبة للإدارة العامة يأمرها فيها وينهيها .
- المراجع -

(51) - انظر مقدمة هذه الدروس، ص 8 وما بعدها .

(52) - انظر المادة 49 من القانون المدني الجزائري، التي عدت الأشخاص المعنوية العامة في الدولة الجزائرية، أي المؤسسات والوحدات الإدارية الرئيسية في النظام الإداري الجزائري، وهي : الأشخاص الاعتبارية هي :

- الدولة ، الولاية، البلدية، المؤسسات، والداوين العامة، ضمن الشروط التي يقرها القانون .

- المؤسسات الاشتراكية، التعاونيات، الجمعيات، وكل مجموعة التي يمنحها القانون شخصية اعتبارية). مع ملاحظة ان هذا التعداد ورد على سبيل التمثيل لا على سبيل الحصر كما استفاد من الفقرة الأخيرة من هذه المادة ذاتها

(53) - يوجد نقاش وجدل فقهي حول الطبيعة القانونية للمواثيق وإعلانات الحقوق ومقدمات الدساتير، من حيث هل لهذه الوثائق قوة وقيمة قانونية أم لا . وانقسمت الآراء بشأن الإجابة عن ذلك إلى أربع طوائف هي :

1- رأي يقر ويعترف بالقوة القانونية لهذه الوثائق، ويقرر أن المبادئ والحقوق الموجودة والمضمنة في وثائق وإعلانات الحقوق وديباجات الدساتير لها قوة وقيمة قانونية أسمى وأعلى من قيمة النصوص الدستورية، لأنها تتضمن وتحتوي على الأسس والمبادئ التي استند إليها الدستور في وجوده، وما الدستور إلا صياغة قانونية جديدة لهذه المبادئ والأسس والتوجيهات التي جاءت في المواثيق والديباجات، وبناءً على ذلك فإن السلطة التأسيسية ملزمة باتباع واحترام هذه المواثيق والديباجات.

2- ورأي آخر يقرر مع اعترافه بالقيمة والقوة القانونية لهذه الوثائق، يقرر مساواة هذه المواثيق والعقدمات في قوتها وقيمتها القانونية مع النصوص الدستورية، فهذه المواثيق تتساوى وتتعاادل في درجة قوتها القانونية مع الدستور، وذلك على أساس وحدة جنس المصدر ((السلطة التأسيسية)) ووحدة الاسس والمحتوى والاهداف

وتبعاً لذلك فهما متكاملان في الصيانة الفنية القانونية.

3- وهناك رأي يرفض وينكر أن تكون لهذه المواثيق والاعلانات والديباجات أي قيمة أو قوة قانونية، بل هي مجرد وثيقة ووعاء آمال وطموحات وطنية أو مذهبية أو مثل وإخلاقيات مثالية، على أساس أن هذه المواثيق والديباجات لا تخلق آثاراً قانونية، أي لا تولد ولا تنشيء مراكز قانونية جديدة، ولا تعدل ولا تلغي مراكز قانونية قائمة. ولذلك فإن العادي والأسس التي جاءت في هذه الوثائق لا تلزم أحد من الناحية القانونية، وإن كانت تشكل مصدر الزام أخلاقي أدبي.

4- وهناك رأياً وسطاً يقرر حتمية التفريق والتمييز بين ما صيغ من هذه المقدمات والمواثيق في صلب الدستور في شكل قواعد قانونية آمرة، فهذه لها قوة وقيمة قانونية مساوية في درجة إلزامها للقواعد القانونية الدستورية. أما بقية نصوص هذه المواثيق والديباجات التي لم تصب في صلب الدستور في صورة قواعد قانونية ملزمة فإنها مجردة من أية قيمة أو قوة قانونية، وتظل ك توجيهات ومثّل أخلاقية وأدبية فقط.

(54) - الفقرة الثانية من المادة 127 من الدستور الجزائري الجديد .

(55) - انظر المادة السادسة من الدستور الجزائري الجديد ، وانظر الميثاق الوطني ص 59 وما بعدها .

(56) - انظر الميثاق الوطني ، ص 77 وما بعدها . وانظر ص 35 وما بعدها وص 127 وما بعدها

(57) - انظر الميثاق الوطني ص 82 وما بعدها ، وانظر المقدمة العامة لهذه المحاضرات ص 13 وما بعدها .

(58) - انظر الفقرة العاشرة من المادة 111 من الدستور الجزائري الجديد ((يضطلع بالسلطة التنظيمية)) وكذا الفقرة 11 من هذه المادة ((يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات .)) . كذلك المواد 113 - 114 - 115 من الدستور الجزائري الجديد

(59) - المادة السابعة من الدستور الجزائري الجديد ، المادة 27 من الدستور، وكذا المادة 31 من الدستور، والمادة 34 من الدستور.

(60) - المادة 31 من الدستور الجزائري الجديد .

(61) - المادة 34 ، 35 ، والمادة 36 من الدستور الجزائري الجديد .

(62) - المادة 99 من الدستور -

(63) . انظر مقدمة هذه النصوص ، ص 15 وما بعدها .

(64) - المادة 23 من الدستور، والمادة 22 من الدستور، والمادة 34 من الدستور.

(65) - المادة 37 من الدستور الجزائري الجديد ، والمادة 72 : ((يعاقب القانون على التعسف في استعمال السلطة)) ، والمادة 127 من الدستور، وكذا المادة 161

من الدستور الجزائري الجديد . وانظر الفصل الخامس من الدستور المتعلق
بوظيفة الرقابة في الدولة الجزائرية .

(66) - العادة 111 في فقرتيها 10 + 11 والعادة 152 من الدستور .

(67) - التي يصدرها بموجب قانون خاص التي يفوض فيها رئيس الجمهورية باعتباره رئيس
السلطة التنفيذية باصدار قرارات ادارية لها قوة القانون .

(68) - وهي امتياز وكسلطة مقررة لرئيس الجمهورية بموجب عرف دستوري ، اذا لم ينص
الدستور على هذا الحق أو هذه السلطة ، كما هو الحال في دساتير فرنسا
المتعاقبة ، والدستور الجزائري الجديد .

(69) - أنظر المواد من 119 الى غاية نهاية العادة 123 من الدستور .

(70) - انظر مثلا - كيف أصبح مجلس الدولة الفرنسي جهة قضائية مستقلة ومنفصلة عن
الادارة العامة بموجب قانون 24 مايو 1872 ، انظر في ذلك ص 39 من هذه الدروس .

(71) - انظر العادة 169 مكرر من قانون الاجراءات المدنية الجزائرية ، التي أشارت الى
النوعين الاولين من التطلعات الادارية (التظلم الولائي ، والتظلم الرئاسي) .

(72) - انظر ص 33 وما بعدها من هذه الدروس .

(73) - شارل ديباش: المنازعات الادارية ، المرجع السابق ص 119
- اتيان جان لابات
- 1968 ، باريس سنة 1969 ، ص 88 وما بعدها .

(74) - بحسب التأكيد أن السياسة القضائية الحكيمة والشجاعة التي رسمها وطبقها قضاة
مجلس الدولة الفرنسي والقائمة على أساس مبدأ تحقيق القوانين والتوازن بين
الحماية الاكيدة لحقوق الافراد وحيرياتهم وبين مقتضيات ولوازم الادارة العامة
وامتيازاتها الاستثنائية وأهدافها في خدمة المصلحة العامة ، ان هذه السياسة
كان تطبيقها في الجزائر خلال الاحتلال الاستعماري كان مختلا وناقصا ونسبيا ،
أدت حالة الحرب الدائمة وسياسة الاستبداد والبطش والإرهاب والعسف من قبل
الادارة الفرنسية في الجزائر أدت الى عدم تطبيق سياسة القضاء الإداري على
الجزائريين فأهدرت حقوقهم وانعدمت حرياتهم وديست آد مיתهم تحت غطرسة
واستبدادية الادارة العامة الفرنسية الاستعمارية . انظر ارليت ييمان

الحريات العامة وحرب الجزائر م.ع.ق.ق ، باريس ، 1972 ،
وانظر : عوابدى .ع. " الاساس القانوني لمسؤولية الادارة العامة عن أعمال
موظفيها 1973 ، ص 20 وما بعدها .

(75) - : ((تحل المجالس القضائية محل محاكم الاستئناف كما تحل محل المحاكم الابتدائية
الكبرى والمحاكم الابتدائية الصغرى وكل ذلك مع مراعاة التعديلات المتعلقة

بالاختصاص المنصوص عليها فيما يلي والتي ستتخذ فيما بعد المادة الرابعة من قانون
لُيم القضائي الصادر بموجب الأمر رقم 65 - 278 الصادر بتاريخ 16 نوفمبر
1965، انظر كذلك المادتين 5، 6 من قانون الاجراءات المدنية الجزائرى الصادر
بموجب الأمر رقم 66 - 156 بتاريخ 8 يونيو (جوان) 1966

(76) - انظر المواد 168، 169، 169 مكرر من قانون الاجراءات المدنية الجزائرى

بالإضافة الى المادة 5 من قانون التنظيم القضائي الجزائرى.

(77) - المادة 277 من قانون الاجراءات المدنية الجنائية.

مرة أخرى أن التساؤل هنا قائم حول نظرية القانون الادارى في مدلوله ومفهومه
الضيق والغنى أى المدلول والمفهوم الفرنسي للقانون الادارى، أما التساؤل عن
وجود أو عدم وجود قانون الادارة العامة (القانون الادارى في مفهومه ومعناه العام)
في الجزائر فهو غير وارد وغير قائم. ذلك أن وجود قانون الادارة العامة حتمي
وملازم لوجود الدولة والادارة العامة، بل أن هذا القانون في تطور مستمر وفي
ازدهار وتوسع متزايد ومطرد في الدولة الجزائرية نظرا للأسس الخاصة التي تقوم
عليها الادارة العامة الجزائرية. انظر ص 8 ما بعدها، و ص 28 وما بعدها
و ص 49 وما بعدها.

(79) - انظر الاستاذ الدكتور فؤاد مهنا : مبادئ وأحكام القانون الادارى في ظل

الاتجاهات الحديثة، 1975، ص 70 وما بعدها. والاستاذ الدكتور طعيمة

الجرف : المرجع السابق، ص 36 وما بعدها، وجان ريفرو، المرجع السابق، ص 34.

(80) - انظر القانون البلدى، المواد من 171 الى غاية نهاية 178.

(81) - انظر الفقرة الثانية من المادة 17 من القانون الاساسي العام للوظيفة العامة

الجزائرية، والمادة 29 من القانون المدني الجزائرى. - وانظر قانون البلدية

المواد 179، 180، مع أن هذه الافكار والنظريات من خلق وابتكار القضاة

الادارى الفرنسي أصلا. انظر في ذلك : عوايدى ((الاساس القانوني لمسؤولية

الادارة العامة من أعمال موظفيها)) (بحث) أكتوبر 1973، ص 105 وما بعدها.

(82) - انظر المادة 276 من قانون الاجراءات المدنية الجزائرى.

(83) - انظر الاستاذ العربي ابن التومي، الرئيس السابق للغرفة الادارية بالمجلس

القضائي الاعلى بالجزائر العاصمة في مقاله السابق الذكر، ص 17 وما بعدها.

وانظر السيد : لسان جوانفيل في المقال السابق ذكره، ص 44 وما بعدها.

وانظر من تطبيقات الغرفة الادارية في النظام القضائي الجزائرى لنظريات وأفكار

ومبادئ عريقة في نظرية القانون التقليدية - انظر حكم الغرفة الادارية بالمجلس

القضائي الاعلى بالجزائر العاصمة الصادر بتاريخ 28/11/1970، وحكم

- الغرفة الادارية بالمجلس القضائي الاعلى للجزائر العاصمة الصادر بتاريخ 10 افريل 1969 وحكمها الصادر بتاريخ 29 - 5 - 1970 بخصوص المسؤولية الادارية :
- حكم الغرفة الادارية بالمجلس القضائي الاعلى للجزائر العاصمة الصادر بتاريخ 26 افريل 1968 حول نظرية المسؤولية الادارية، نشرة القضاة، وزارة العدل، العدد 3 لعام 1968. وحكمها بتاريخ 12/1/1968 حول مسألة تأديب الموظف العام، وحول فكرة السلطة التقديرية للسلطة الادارية .
- من تطبيقات الغرفة الادارية في النظام القضائي الجزائري حول نظرية تجاوز السلطة الاحكام التالية :
- حكم الغرفة الادارية بالمجلس القضائي الاعلى للجزائر العاصمة الصادر بتاريخ 3/7/1970، والحكم الصادر بتاريخ 10/7/1970 والحكم الصادر بتاريخ 9/10/1970 .
- ان هذه الاحكام الصادرة من الغرفة الادارية بالمجلس القضائي لهي أمثلة فقط من أحكام كثيرة تدل على أن الغرفة الادارية في النظام القضائي الجزائري تطبق أحكام ومبادئ نظرية القانون الادارية التقليدية .
- (94) - ((كما تدير الدولة الاشتراكية شؤونها على أساس احترام القوانين وتنفيذها . . . وذلك يقتضي بذل جهود متواصلة لاعادة صياغة تشريعاتنا وتعديلها لتتكيف وأهداف الثورة عن طريق سن قوانين جديدة، وجعلها تتلاءم وتطور المجتمع))
- الميثاق الوطني، ص 79 .
- (85) - لبنان جوانفيل : المنازعات الادارية، المرجع السابق، ص 46 .
- (86) - انظر اندري لوبادير : القانون العام الاقتصادي، دالوز 1974، ص 9 وما بعدها .
- هامش ص (109)، منها تعريف ج فراجا الذي يحدد فيه مفهوم القانون الاداري، الاقتصادي بأنه : قانون تراكم وتجمع موارد وأحوال الانتاج والتنظيم الاقتصادي من قبل الاشخاص الخاصة والسلطات العامة . وتعريف ر. سافي الذي يقرر فيه بأن القانون الاداري الاقتصادي هو : مجموعة القواعد القانونية المستهدفة ضمان وتحقيق التوازن والتوافق بين المصالح الخاصة والذاتية للأشخاص الخاصة والعامة، وبين المصلحة الاقتصادية العامة .
- (87) - اندري لوبادير المرجع السابق ص 20 وما بعدها .
- (88) - أنظر : ص 8 من هذه الدروس .
- (89) - القانون الاشتراكي : جماعة من المؤلفين الروس، ترجمة هنري رياض .
- (90) - القانون الاشتراكي، المرجع السابق، ص 24 وما بعدها .

(91) - انظر المواثيق والقوانين الاساسية للدولة الجزائرية ، وانظر على وجه الخصوص الميثاق الوطني ، ص 42 وما بعدها ، والدستور الجزائري الجديد في الفصل الثالث من الباب الاول : "تعمل الدولة على تغيير علاقات الانتاج ، وتسير الاقتصاد الوطني ، وتضمن تنميته على أساس تخطيط علمي المفهوم ، ديمقراطي التصميم ، حتمي التنفيذ" المادة 29 من الدستور ، وانظر كذلك المادة 30 من الدستور الجزائري الجديد .

(92) - الاجهزة والوحدات الادارية المكلفة بالتخطيط في الجزائر حسب تطوراتها المختلفة :

- 1- المجلس الوطني للتخطيط الذي أنشئ بموجب القانون 25 أوت (أغسطس) 1962
- 2- مديرية الدراسات الاقتصادية والتخطيط المنشئة بموجب قانون 25 أغسطس 1962
- 3- مديرية الدراسات الاقتصادية والتخطيط ، داخل وزارة المالية المنشئة بموجب قانون 10 جويلية (يوليه) 1965 .
- 4- كتابة الدولة للتخطيط ، التي أنشئت بموجب المرسوم رقم 70-160 بتاريخ 22 أكتوبر 1970 .
- 5- المصالح والاجهزة والادارات المختصة بمعطيات الاحصاء والتخطيط برئاسة الجمهورية وفي الوزارات والادارات والمؤسسات والشركات والولايات والبلديات .
- 6- وانظر مديرية التخطيط والاحصاء بكتابة الدولة للتخطيط في المرسوم رقم 75-70 بتاريخ 29/4/1975 ، المتضمن تنظيم الادارة المركزية بكتابة الدولة للتخطيط .

(93) - ((يكون المخطط الرباعي ، القانون الاساسي الذي يسرى على كافة النشاطات الاقتصادية والاجتماعية للبلاد طيلة العدة المتراوحة بين 1970-1973)) .
المادة الثالثة من قانون المخطط الرباعي الاول الصادر بموجب الامر رقم 70-10 بتاريخ 20 جانفي 1970 . وانظر المادة الثالثة منه ، التي تقرّر : ((ان انجاز أهداف المخطط الرباعي يكون مضمونا بفضل تطبيق القرارات والتدابير المحددة في المخطط على جميع مستويات النظام السياسي والاداري والاقتصادي والاجتماعي)) .

(94) - من أمثلة القوانين المتعلقة بتنظيم الادارة العامة الاقتصادية الجزائرية والتي تشكل

صدرا من مصادر القانون الاداري الاقتصادي الجزائري ، القوانين التالية :

- قانون تحديد العلاقات الرئيسية بين المؤسسات الاشتراكية وسلطة الوصاية والادارات الاخرى التابعة للدولة ، الصادر بموجب الامر رقم 75-76 ، بتاريخ 21/11/1975 .

- قانون التسيير الاشتراكي للمؤسسات الصادر بموجب الامر رقم 71-74 بتاريخ 16/11/77 .

- قانون الثورة الزراعية الصادر بموجب الامر رقم 71-73 بتاريخ 8 نوفمبر 1971 .

- قانون التسيير الذاتي الصادر بموجب الامر رقم 68-653 بتاريخ 30/12/1969

- الكتاب الثاني من قانون البلدية الصادر بموجب الامر رقم 67-24 بتاريخ 18

1/1967 .

- قانون الولاية الصادر بموجب الامر رقم 69-38 بتاريخ 23 مايو 1969 في المواد المتعلقة بالعمل الاقتصادي في الولاية.
- الاوامر والمراسيم المختلفة والتعددية التي تتضمن انشاء الوحدات والمؤسسات الاقتصادية، والشركات والتعاونيات، مثال ذلك :

أ) المرسوم رقم 63-491 الصادر بتاريخ 31/12/1963 المتضمن انشاء الشركة الوطنية (سوناطراك) ووحداتها الفرعية المختلفة، والرسوم رقم 66-296 الصادر بتاريخ 22/9/1966، المتعلق بتحديد اختصاصات الشركة الوطنية (سوناطراك) في نقل وتسويق البترول، والامر رقم 69-59 الصادر بتاريخ 28/7/1969 المتضمن احداث وانشاء الشركة الوطنية للكهرباء والغاز.

ب) والامر رقم 61-79 الصادر بتاريخ 11/5/1967، المتضمن انشاء الشركة الوطنية للاستغلالات المنجمية، وغير الاوامر والمراسيم التي تتضمن انشاء وتنظيم الوحدات والمؤسسات والشركات الوطنية الاقتصادية في الجزائر.

(95) - فقانون المالية العامة للدولة، وإدارة الخزينة العامة، وقانون المخطط الوطني للمعاشية الصادر بموجب الامر رقم 75-35 بتاريخ 29 أبريل 1975، والمراسيم المختلفة التي تقر الاعتمادات المالية تعد من قواعد القانون الإداري الاقتصادي ... الخ .

(96) - انظر الميثاق الوطني، ص 82 وما بعدها، والدستور الجزائري الجديد في مواد من 183 الى غاية نهاية المادة 190، وانظر الامر رقم 75-44 الصادر بتاريخ 17/6/1975 المتعلقة بالتحكيم في منازعات أجهزة ومنظمات الإدارة العامة الاقتصادية في الجزائر، وكذا الكتاب الثامن من قانون الاجراءات المدنية الجزائرية الذي ينظم جانبها من منازعات الهيئات والمؤسسات الاقتصادية.

(97) - الميثاق الوطني، ص 42-76، والدستور الجزائري الجديد في العادتين 13 و 14 .

(98) - الميثاق الوطني، ص 42-76، والدستور الجزائري الجديد في المواد 29، 30، 31 .

(99) - الميثاق الوطني، ص 77 وما بعدها، وانظر، ص 18 وما بعدها من هذه الدروس.

(100) - الميثاق الوطني، ص 76 وما بعدها، والدستور الجزائري الجديد في العادتين 11-12

(101) - انظر ((الاتجاهات الرئيسية لسياسة التنمية في الجزائر)) الميثاق الوطني، ص 173 وما بعدها .

(102) - مثال ذلك الفقيه فالين : الذي كان من أنصار نظرية المرفق العام كأساس ومعياري للقانون الإداري، قد تحول الى القول بفكرة المنفعة العامة كأساس ومعياري للقانون الإداري، ثم اعتنق فكرة السلطة العامة كأساس ومعياري للقانون الإداري .

(103) - من أنصار هذا المعيار: إدوارد لافريير

ونيزار

وهنري بيرتيللي

(104) - تطورت فكرة السلطة العامة في القانون الإداري من مفهوم تقليدي قديم، حيث كانت السلطة العامة تنحصر في قوة وسلطة الإخضاع والبطش وإجبار المحكومين على الخضوع والطاعة أوامر وتوجيهات الحكم، ثم تطور مفهوم فكرة السلطة العامة، خلال القرن التاسع عشر وأصبح يعني حق استعمال سلطة وقوة الإلزام والنهي بإدارة الإدارة العامة المنفردة والعلوية، ثم تطور مفهوم فكرة السلطة العامة خلال القرن العشرين فأصبحت فكرة السلطة العامة مجرد فكرة فنية وقانونية تنهض مجموعة الأساليب والامتيازات والالتزامات والقيود التي تستعين بها الإدارة العامة في أداء مهام وظائفها لتحقيق الأهداف العامة بما يحقق المصلحة العامة في المجتمع.

(105) - من الأنصار الظاهرين لهذا المعيار الفقيه ريني شابي

(106) ((أن هذه المسؤولية ليست عامة ولا مطلقة وإنما تتعدل وتتبدل وفقا لطبيعة وحاجة

كل مرفق)) فقرة من حكم محكمة التنازع الفرنسية بتاريخ 1873/2/8 في قضية

بلانكو وحكم المجلس الفرنسي الصادر بتاريخ 1855/12/6 في

قضية روتشلد . انظر مجموعة الأحكام الإدارية الكبرى سيري 74، ص 1 وما بعدها .

(107) - وهكذا أصدر مجلس الدولة الفرنسي سلسلة من الأحكام القضائية الشهيرة التي تقرر

أن فكرة المرفق العام هي أساس ومعيار القانون الإداري والقضاء الإداري، انظر

مثلا حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ 1903/2/6 في قضية تيريه

المرجع السابق، ص 49 . وحكم محكمة التنازع الفرنسية الصادر بتاريخ 1908/2/28

في قضية فوترى مجموعة 1974، ص 77 وما بعدها . وحكم مجلس الدولة الفرنسي

الصادر بتاريخ 1910/3/4 في قضية تيرون .

(108) - مفوض الدولة السيد رميو في تقريره الذي قدمه الى مجلس الدولة

1903 .

في قضية تيريه

(109) جان ريفرو المرجع السابق ص 44 وما بعدها .

(110) - طعيمة الجرف، المرجع السابق، ص 125 .

(111) - انظر المادة 36 من الدستور الجزائري الجديد، والمادة الاولى من قانون الولاية

والمادة الاولى من قانون البلدية، والمادة الرابعة من قانون التسيير الاشتراكي

للمؤسسات والمادة 49 من القانون المدني الجزائري، تجد مدى مساهمة فكرة

الشخصية المعنوية في تحديد معالم أنواع الوحدات والهيئات الإدارية الرئيسية

المألف والمكون منها النظام الإداري الجزائري .

(112) - كما أن الأخطاء المرتبة للمسؤولية القانونية التي ارتكبتها العاطلون العامون أخطاءاً أو بمناسبة القيام بوظائفهم باسم ولحساب الأشخاص القانونية الإدارية تعد أخطاءاً إدارية مرفقة أو مصلحة ترتب المسؤولية الإدارية، ولا تعد أخطاءاً شخصية للموظف بالرغم من أنهم الذين ارتكبوها فعلياً ومادياً، انظر المادة 2/17 قانون الوظيفة العامة الجزائرية، والمادة 179 من قانون البلدية .

(113) - وجه نقد إلى فكرة الملكية المشتركة من حيث أنها قاصرة على تفسير النتائج العالية فقط، المرتبة على فكرة الشخصية المعنوية ولا تفسر كل النتائج المرتبة عن فكرة الشخصية المعنوية، فإذا كانت فكرة الملكية المشتركة تستطيع أن تبرر الأشخاص المعنوية في صورة شركات، فإنها تعجز عن تفسير الأشخاص المعنوية الأخرى مثل الدولة، الجمعيات، وكل أشخاص القانون العام .

(114) - المادة 49 من القانون المدني الجزائري . وانظر المادة 51 من القانون المدني الجزائري التي تقرّر: ((يعين القانون الشروط التي يجب توافرها لتأسيس مؤسسات الدولة والنشآت الاقتصادية والاجتماعية والمجموعات مثل الجمعيات والتعاونيات واكتسابها الشخصية القانونية أو فقدتها)) .

يستشف من هذه الصياغات والاصطلاحات أن المشرع الجزائري يعيل للاخذ بمذهب الافتراض والمجاز القانوني في مجال تكييف وتحديد طبيعة الشخصية المعنوية .

(115) - انظر المادة 417 من القانون المدني الجزائري التي تقرّر: ((تعتبر الشركة بمجرد تكوينها شخصاً معنوياً، غير أن هذه الشخصية لا تكون حجة على الغير إلا بعد استيفاء إجراءات الشهر التي ينص عليها القانون . ومع ذلك إذا لم تقم الشركة بالإجراءات المنصوص عليها في القانون فإنه يجوز للغير بأن يتمسك بتلك الشخصية)) .

(116) - انظر حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ 1942/7/31، في قضية بمونيرت مجموعة الأحكام الكبرى ص 239، وحكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ 1943/4/2 في قضية " بوقان

المجموعة، ص 86 . وحكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ 1961/1/31 في قضية ((ماني

في قضية ((الاتحاد الوطني لشراء المنتجات الزيتية))

(117) - أنظر : موريي دوفرجي - عناصر ومقومات القانون العام، تميم، الطبعة السابعة 1974، ص 205، طعيمة الجرف المرجع السابق، ص 173 .

(118) - انظر بصفة عامة : ميثاق البلدية، وميثاق الولاية، والميثاق الوطني، ص 85 وما بعدها .

(119) - طعيمة الجرف المرجع السابق، ص 178 .

(120) - فضلا أن الجامعات الجزائرية - لحد الآن - هي وحدات وأجهزة إدارية مركزية تابعة وداخلية السلم والتدرج الإداري للإدارة المركزية الجزائرية وترتبط بالسلطات الإدارية المركزية برابطة السلطة الرئاسية، ولكن عند منحها الاستقلال القانوني عن طريق منحها الشخصية المعنوية فإنها ستخرج حتما قانونيا وفنيا من تدرج الهيكل الإداري للإدارة المركزية الجزائرية كما هو الحال الآن بالنسبة للمؤسسات العامة والشركات الوطنية والمؤسسات الاشتراكية، والدواوين العامة، والجمعيات العامة. الخ التي تعتبر وحدات إدارية لا مركزية فنية مصلحة لها الشخصية المعنوية وخارجة عن التدرج الإداري للإدارة المركزية الجزائرية .

(121) - ((كل تقصير في الواجبات المهنية وكل من بالطاعة عن قصد وكل خطأ يرتكبه موظف في ممارسة مهامه أو أثناءها يعرض إلى عقوبة تأديبية دون الإخلال عند اللزوم بتطبيق قانون العقوبات. . .)) الفقرة الأولى من المادة 17 من القانون الأساسي العام للتوظيف العمومية الجزائرية، انظر كذلك المادة 19 من ذات القانون التي تقرر : ((كل موظف مهما تكن مرتبته في التسلسل الإداري مسؤول عن تنفيذ المهام التي تناط به، فضلا عن ذلك فلا يعرض من جهة أخرى من أية مسؤولية يتحملها بموجب المسؤولية الخاصة لرؤوسيه)) .

(122) - انظر الفقرة الأولى من المادة 17 من القانون الأساسي العام للتوظيف العامة الجزائرية، السابقة الإشارة إليها، وانظر المادة 109 من قانون العقوبات الجزائري المتعلقة بواجب والتزام الموظف العام بطاعة أوامر الرئيس الإداري .

(123) - . فالين . - القانون الإداري 1970، ص 60 .

ويرى الاستاذ فالين أن قضية تنازع أوامر الرئيس غير المشروعة مع القانون لا تقوم في الواقع العملي إلا في فترات وحالات التمرد والثورات والانقلابات فقط .

(124) - انظر حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 2/11/1961 في قضية ((ديسندر)) .

(125) - المادة 129 من القانون العدني الجزائري، انظر كذلك العادتان 19، 20 من القانون الأساسي العام للتوظيف العامة الجزائرية .

(126) - انظر المادة 104 من الدستور الجزائري الجديد التي تقرر : ((يظطلع بقيادة الوظيفة التنفيذية رئيس الجمهورية، وهو رئيس الدولة))، وانظر المادة 114 من

الدستور المذكور التي تنص على : ((تمارس الحكومة الوظيفة التنفيذية بقيادة رئيس الجمهورية)) . وانظر المادة 115 من الدستور التي تقرر : ((نائب رئيس الجمهورية والوزير الاول وأعضاء الحكومة مسؤولون ، أثناء ممارسة كل منهم لمهامه ، أمام رئيس الجمهورية)) .

(127) - ((يضطلع بالسلطة التنظيمية)) . الفقرة 10 من المادة 111 من الدستور الجزائري الجديد .

(128) - انظر كمال لسلطة ووظيفة رئيس الجمهورية التنظيمية - المرسوم رقم 77-73 الصادر بتاريخ 23 أبريل 1977 ، والمتضمن اعادة تنظيم هيكل الحكومة ، والرسوم رقم 76-54 الصادر بتاريخ 25 مارس 1976 المتضمن تنظيم الادارة المركزية لوزارة الدولة المكلفة بالنقل ، والرسوم رقم 77-74 الصادر بتاريخ 23 أبريل 1977 والمتضمن احداث امانة عامة للحكومة ، والرسوم رقم 77-75 الصادر بتاريخ 23 أبريل 1977 والمتضمن احداث امانة عامة لرئاسة الجمهورية ، والرسوم رقم 77-75 الصادر بتاريخ أول مارس 1977 والمتضمن تنظيم الادارة المركزية لوزارة الشؤون الخارجية .

(129) - الفقرة 11 من المادة 111 من الدستور الجديد ، والمادة 152 من الدستور نفسه .

(130) - انظر الفقرتين 12 و 16 من المادة 111 من الدستور الجزائري الجديد .

(131) - انظر الفقرة 12 من المادة 111 من الدستور ، وانظر المادة 9 من القانون الاساسي العام للوظيفة العامة الجزائرية ، وانظر المرسوم رقم 140 الصادر بتاريخ 2 جوان (يونية) 1966 ، المتعلق بالوظائف العليا ، فالموظفون السامون الذين يعينون بواسطة مرسوم من قبل رئيس الجمهورية ، هم : الأمين العام للرئاسة ، الأمين العام للحكومة ، والامناء العامون للوزارات ، والمفتشون العامون ، والمديرون العامون ، والمديرون ، ونواب المديرون للادارات المركزية ، والسفراء والقناصل السامون ، والقناصل ، والولاة ، والمتصرف الاداري العام لمدينة الجزائر العاصمة ، والكتاب العامون للولايات ، ونواب الولاة ، والامين العام للخزينة العامة للدولة ، والمراقب المالي للدولة ، والعمون القضائي للخزينة العامة ، ورؤساء الجامعات .

(132) - انظر الفقرتين 8 ، 9 من المادة 111 من الدستور الجديد .

(133) - انظر الفقرة 15 من المادة 111 من الدستور الجديد .

(134) - انظر المواد من 177 الى غاية نهاية المادة 182 من الدستور الجزائري الجديد ، وانظر على وجه الخصوص المادة 182 التي تقرر : ((يبدى المجلس الاعلى للقضاء رأيا استشاريا قبل ممارسة رئيس الجمهورية حق العضو ، يقرر المجلس الاعلى للقضاء

طبقا للاحكام التي يحددها القانون، تعيين القضاة، ونقلهم وسير سلمهم الوظيفي، ويساعهم في مراقبة انضباطهم)). انظر كذلك المادة 180 من الدستور الجزائري التي تقر: ((مهمة المجلس الاعلى للقضاة تقديم الآراء الى رئيس الجمهورية طبقا للاحكام والحالات الواردة في المادة 182 من الدستور)).

- (135) - انظر المادة 12 من القانون الاساسي العام للوظيفة العامة الجزائرية.
- (136) - كان المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي من أبرز الأمثلة على الوحدات الادارية المركزية الاستشارية في النظام الجزائري، فقد أنشئ هذا المجلس بموجب المرسوم رقم 68 - 610 الصادر بتاريخ 6 نوفمبر 1968، وحل المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي بموجب المرسوم رقم 76 - 212 الصادر بتاريخ 30 ديسمبر 1976، المتضمن حل المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي.
- (137) - انظر المادة 190 من الدستور الجزائري الجديد.
- (138) - انظر المرسوم رقم 77 - 75 الصادر بتاريخ 23 أبريل 1977 المتضمن احداث أمانة عامة لرئاسة الجمهورية.
- (139) - انظر المرسوم رقم 77 - 74 الصادر بتاريخ 23 أبريل 1977 والمتضمن احداث أمانة عامة للحكومة، ان تقرر: ((تحدث أمانة عامة للحكومة، تابعة للسلطة العليا لرئيس الجمهورية)).
- (140) - انظر - كمال - لهذه القرارات الادارية واجراءات التنظيم الداخلي التي يصدرها كل وزير في نطاق اختصاصات ووظائف وزارته، القرار الوزاري المشترك الصادر بتاريخ 4 أوت (أغسطس) 1976 والمتعلق بتنظيم مكاتب الادارة المركزية لوزارة الداخلية.
- (141) - انظر المادة 92 من الامر رقم 77 - 10 الصادر بتاريخ أول مارس 1977 والمتضمن القانون الاساسي للموظفين الدبلوماسيين والقنصليين.
- (142) - انظر الامر رقم 75 - 76 المؤرخ في 21 نوفمبر 1975 والمتضمن تحديد العلاقات الرئيسية بين المؤسسة الاشتراكية وسلطة الوصاية والادارات الاخرى التابعة للدولة. وانظر قانون التسيير الاشتراكي للمؤسسات في الفصل السابع منه (المواد 79، 80، 81) منه، وانظر الامر رقم 75 - 23 المؤرخ في 29 أبريل 1975 والمتضمن القانون الاساسي النموذجي للمؤسسات الاشتراكية ذات الطابع الاقتصادي، وانظر على وجه الخصوص المواد 8، 9، 10 من هذا الامر. وانظر في القوانين المختلفة المتعلقة بانشاء الوحدات الادارية المركزية المرفقة أو المصلحية (الفنية) التابعة والخاضعة للسلطة الوصائية للوزارة المعنية.

فهيكل الاداري لوزارة الداخلية بموجب المرسوم رقم 76-39 المؤرخ في 20 فبراير 1976 والمتضمن اعادة تنظيم الادارة المركزية لوزارة الداخلية، والتمم بالقرار الوزاري المشترك والصادر في 4 أوت (أغسطس) 1976 والتعلق بتنظيم مكاتب الادارة المركزية لوزارة الداخلية، يقسم الهيكل الاداري هذه الوزارة بالتقسيم الآتي : الوزير، الامانة العامة، المديريات العامة، المديريات الفرعية، المكاتب، انظر على وجه الخصوص العادة الرابعة من القرار الوزاري المشترك .

وينقسم الهيكل التنظيمي لوزارة الشؤون الخارجية الى التقسيم التالي :
الوزير، الأمين العام، المديرية العامة، المديريات والمصالح ، المديريات الفرعية،
المكاتب ، انظر تفاصيل هذا التقسيم في المرسوم رقم 77-55 المؤرخ في أول
مارس 1977 والمتضمن تنظيم الادارة المركزية لوزارة الشؤون الخارجية .

وينقسم الهيكل التنظيمي لوزارة الدولة المكلفة بالنقل الى التقسيم التالي:
وزير الدولة المكلف بالنقل ، الامين العام ، المفتشية العامة ، المديريات ، ثم
المديريات الفرعية . انظر في تفاصيل هذا التقسيم المرسوم رقم 76-54 الصادر
بتاريخ 25 مارس 1976 والمتضمن تنظيم الادارة المركزية لوزارة الدولة المكلفة
بالنقل ، الجريدة الرسمية السنة 13 العدد 27 .

1

الباب الثالث : النظام الاداري اللامركزي والادارة الجزائرية اللامركزية

تطبق الدولة الجزائرية النظام الاداري اللامركزي بشكل واسع وبصورة ضخمة نظرا لفلسفة نظامها السياسي الاجتماعي والاقتصادي ولمعطيات ومقتضيات واقعها وحياتها المتجددة والمستجدة وللجزائر فلسفة وسياسة خاصة متميزة في اساسها ومبادئها واهدافها واساليبها في نطاق اقامة وتطبيق النظام الاداري اللامركزي .

وقبل الدخول في دراسة فلسفة وسياسة نظام اللامركزية الادارية في الجزائر ودراسة الاجهزة والوحدات والهيئات الادارية اللامركزية المشتركة مع الهيئات والاجهزة والمؤسسات الادارية المركزية في تكوين هيكل النظام الاداري الجزائري . لابد من تحديد ماهية النظام الاداري اللامركزي بصورة عامة .

لذلك ستكون دراسة هذا الباب الثاني المتعلق بالنظام الاداري اللامركزي والادارة اللامركزية الجزائرية على النحو التالي .

الفصل الاول : تعريف نظام اللامركزية الادارية

الفصل الثاني : دراسة نظام الولايات

الفصل الثالث : دراسة نظام البلديات

الفصل الرابع : الضبط الاداري (الموليس الاداري)

الفصل الخامس : المؤسسات العامة (التسيير الاشتراكي للمؤسسات)

الفصل الاول : تعريف النظام الاداري اللامركزي

عرف نظام اللامركزية الادارية تعريفات عديدة وفي صياغات مختلفة ولكنها كلها تتجمع ولتتقي عند حقيقة حصر اركان ومقومات النظام الاداري اللامركزي وصورة المختلفة، وبما اهميته كاسلوب من اسلوب توزيع سلطة الوظيفة الادارية للنظام الاداري السائد في الدولة لذلك سوف تكون دراسة هذا الفصل المتعلق بتعريف نظام اللامركزية الادارية كالآتي .

المبحث الاول : مفهوم النظام الاداري اللامركزي

المبحث الثاني : مقومات و اركان النظام الاداري اللامركزي

المبحث الثالث : صور النظام الاداري اللامركزي

المبحث الرابع : اسس ومبررات - النظام الاداري اللامركزي

في الدولة الحديثة .

المبحث الاول : مفهوم النظام الاداري اللامركزي

يمكن تعريف النظام الاداري اللامركزي . بأنه ذلك النظام الذي يقوم ويستند على اساس تفويض وتوزيع سلطات الوظيفة الادارية في الدولة بين الادارة المركزية (الحكومة) من جهة وبين هيئات ووحدات ادارية اخرى مستقلة ومتخصصة على اساس اقليمي جغرافي في ناحية وعلى اساس فني موضوعي - مصلحي - من ناحية اخرى ، مع وجود رقابة وصائية ادارية على هذه الوحدات والهيئات اللامركزية لضمان وحدة الدولة السياسية والدستورية والوطنية والادارية ، ولضمان نجاح عطية التنسيق بين رسم السياسة العامة والخطط الوطنية وبين عطية تنفيذها وانجازها (143)

المبحث الثاني : مقومات وأركان النظام الإداري اللامركزي

يتحقق إقامة ووجود النظام الإداري اللامركزي بوجود وتوفر أركانه ومقوماته الأساسية

التالية :

1- تفتتت سلطات وامتيازات الوظيفة الإدارية في الدولة وتوزيعها بين الهيئات والسلطات الإدارية المركزية والهيئات والسلطات الإدارية اللامركزية، ويتحقق ويتم ذلك عن طريق إقامة وتكوين إدارة ذاتية مستقلة عن السلطات والوحدات الإدارية المركزية لتقوم بإدارة وتنظيم وتسيير مجموعة المصالح المشتركة والمتراصة - الإقليمية الجهوية - أو المصلحية الفنية .

ويتحقق إقامة ووجود الإدارة الذاتية المستقلة عن طريق وجود نظام قانوني يسمح لهذه الإدارة الذاتية بأن تكون مستقلة عن سلطات الإدارة المركزية في الدولة بواسطة منحها الشخصية القانونية المعنوية ومنحها سلطة البت النهائي عند اتخاذ القرارات في المسائل والمصالح الإدارية المحلية أو الفنية دون الرجوع إلى السلطات الإدارية المركزية .

ويتحقق الاستقلال الإداري القانوني لهذه الإدارة الذاتية بواسطة منحها الشخصية القانونية المعنوية أولاً ثم وتحقيق بواسطة طريق وأسلوب الانتخاب في اختيار مسيرى الإدارة الذاتية، فحتى يتحقق استقلال الهيئات والوحدات الإدارية اللامركزية عن السلطات الإدارية المركزية لابد من اعتماد أسلوب الانتخاب في اختيار الأعضاء المسيرة للإدارة المركزية الذاتية لها للهيئات والمصالح اللامركزية ولكي يتجسد مبدأ الديمقراطية الإدارية ومبدأ المشاركة .

فالنظام القانوني والفني الذي يحكم الإدارة الذاتية المستقلة يشتمل على ثلاثة محاور أساسية هي :

أ- الاستقلال عن طريق التشخيص القانوني للهيئات الإدارية اللامركزية، ومنحهم سلطة البت النهائي .

ب - أسلوب الانتخاب في انتقاء واختيار أعضاء الأجهزة والهيئات الإدارية اللامركزية .

ج - تحديد نطاق ومجال المصالح الجهوية الإقليمية المتميزة عن المصالح العامة الوطنية .

2- وجود مجموعة مصالح جماعية مشتركة ومتراصة اقليمية أو فنية موضوعية ، متميزة عن مجموعة المصالح العامة الوطنية محدودة في نطاق واضح اقليميا وجغرافيا او فنيا مرفقيا)) تركز سياسة اللامركزية على توزيع متزن للصلاحيات والمهام حسب تقسيم منطقي للمسئولية داخل اطار وحدة الدولة . فعلى البلديات والولايات حل مشاكلها الخاصة بها ، وعلى السلطة المركزية البت في القضايا ذات الاهمية الوطنية ومن هنا ينبغي للامركزية أن تخول الولايات والبلديات كامل الصلاحيات للنظر في كل المشاكل ذات المصلحة المحلية أو الجهوية بامكانها حلها ، ويجب أن تشمل هذه الصلاحيات المبادئ الاقتصادية والاجتماعية والثقافية) . (143 مكرر)

وتحدد مجموعة المصالح الاقليمية أو الموضوعية المصلحية المتميزة عن المصالح الوطنية ككل في السياسة العامة للدولة وبواسطة التشريعات المختلفة المتصلة بالنظام الاداري للدولة مثل الميثاق الوطني والدستور والتشريعات العادية ، والقوانين المنشئة والمنظمة للهيئات والمؤسسات الادارية اللامركزية مثل قانون الولاية ، قانون البلدية ، وقانون التسيير الاشتراكي للمؤسسات ، والقوانين المنشئة والمنظمة للوحدات والمؤسسات اللامركزية المصلحية والفنية .

فالمشرع هو المختص بتحديد نطاق حجم المصالح الاقليمية والجغرافية للهيئة أو الوحدة الادارية اللامركزية الاقليمية والمصالح الفنية والموضوعية للمؤسسات والهيئات اللامركزية الفنية والمرفقية وهو المختص بتحديد الفاصل والعلاقة بين هذه المصالح الاقليمية الموضوعية الفنية المتميزة وبين المصالح العامة الوطنية العليا . وهناك العديد من الاسس والاعتبارات والمقتضيات الدستورية والسياسية والاجتماعية والثقافية والايدولوجية والعلمية تشترك وتتداخل وتتضافر كلها في توزيع وتحديد ما يعتبر من المصالح العامة الوطنية العليا التي تتولاها السلطات الادارية المركزية (رئيس الجمهورية ، الوزراء ، الولاة) وما يحدد ويعتبر من المصالح الجزئية المحلية الجهوية أو الموضوعية الفنية المرفقية تتولى عطية انجازه وتحقيقه السلطات الادارية اللامركزية (الولايات ، البلديات ، المؤسسات الادارية في الشركات الوطنية والدواوين والمكاتب والجمعيات التعاونية) (144)

3- نظام الرقابة الوصائية أو الرقابة الادارية الوصائية : بما أن أسلوب النظام الاداري اللامركزي هو مجرد وسيلة فنية وقانونية ادارية لتفويض سلطات وامتيازات

الوظيفة الإدارية فقط بين السلطات الإدارية المركزية والسلطات الإدارية اللامركزية — ضمن وفي نطاق مبدأ وحدة الدولة الدستورية والسياسية والوطنية وليس أسلوب من أساليب تفهيت فكرة السيادة الوطنية والسلطات الدستورية والسياسية التشريعية والقضائية — في الدولة وتوزيعها .

ومن ثم كان حتميا وجود نظام الرقابة الوصائية الإدارية التي لا تمارسها الا في حدود القانون والنصوص — السلطات الإدارية المركزية على السلطات الإدارية اللامركزية من أجل ضمان الحفاظ على وحدة الدولة الدستورية والسياسية والوطنية من مخاطر الشطط والخروج عنها من قبل السلطات والهيئات الإدارية اللامركزية — خاصة الاقليمية — وتعرض كيانات الدولة للانهايار والتهديم تبعا لذلك . كما أنه — بأن لنا في بداية دراسة النظام الإداري الحزائري — أن حتمية الجمع بين أسلوب النظام الإداري اللامركزي ، وأن فلسفة سياسة توزيع الاختصاص بين الأجهزة والسلطات الإدارية المركزية وبين الأجهزة والسلطات الإدارية اللامركزية تقوم على أساس تفرغ السلطات الإدارية المركزية للأمور والمسائل والوظائف الإدارية الاستراتيجية وإدارة وتسيير المرافق الإدارية السيادية التي تتعلق بوحدة الدولة الدستورية والسياسية والوطنية مثل وظيفة الدفاع الوطني ووظيفة العدالة ، ووظيفة التخطيط ووظيفة التمويل ، / ووظيفة العلاقات الخارجية للدولة (الشؤون الخارجية) ووظيفة التربية والتعليم . . . الخ ، بينما تتفرغ الهيئات الإدارية اللامركزية سواء الاقليمية أو الفنية والموضوعية الى الاضطلاع بإدارة وتسيير الشؤون الجارية واليومية اللازمة لاشباع الحاجات العامة المحلية للمواطنين بما يحقق المصلحة العامة في كافة المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ومن ثم كان حتميا وجود نظام الرقابة الإدارية الوصائية من أجل ضمان الحفاظ على شرعية أعمال وتصرفات الأجهزة والسلطات الإدارية وعلى عدم خروجها وتناقضها وتضاربها مع المصلحة العليا للدولة ومقتضيات ومتطلبات الوظائف والمرافق السيادية والوطنية — في الدولة ، وعدم الخروج من مبدأ مركزية التخطيط ولا مركزية التنفيذ الذي يلعب دورا ظاهريا في تحقيق عطية التنسيق بين العمل العام الوطني والعمل العام اللامركزي (المحلي والفني) كما تستهدف الرقابة الإدارية الوصائية على الهيئات والسلطات الإدارية اللامركزية ضمان الحفاظ على اقامة وتحقيق التوازن والتوفيق بين المصلحة العامة الوطنية القومية وبين المصالح العامة الجهوية والمحلية : (. . . ولكن هذه اللامركزية لا تهدف الى التقجير عن

اعطاء أي استقلال ذاتي للولاية لأن دولتنا هي دولة موحدة، وما هذه اللامركزية الا وسيلة تقنية لانعاش المشاركة الفعلية للولاية والجماعية الشعبية في السلطة الثورية... (145)
كما أنه من أهداف نظام الرقابة الادارية الوصائية على الوحدات والجهزة والسلطات الادارية اللامركزية، هدف التكامل والتعاون حيث يسمح هذا النظام للسلطات الادارية المركزية بالتدخل للمساعدة والمساهمة عند عجز السلطات الادارية اللامركزية عن مهمة الاضطلاع بتقديم الخدمات اللازمة لاشباع الحاجات العامة المحلية .

طبيعة نظام الرقابة الادارية الوصائية (نظام الوصاية الادارية)

تكيف الرقابة الادارية الوصائية وتمتاز بانها رقابة مشروعية فقط، اي ان تحديد نطاق هذه الرقابة واهدافها ووسائلها واجراءاتها والسلطات الادارية المضطلمة بالقيام بها لابد ان يتم بواسطة القوانين والتشريعات والنصوص التي تنصل بالنظام الاداري في الدولة ولا سيما - التشريعات والقوانين المنشئة والمنظمة للهيئات والوحدات الادارية اللامركزية الاقليمية والمرفقية والمصلحية مثل قانون البلدية، قانون الولاية، قانون التسيير الاشتراكي للمؤسسات، وقانون الرقابة على المؤسسات الاشتراكية وكافة التشريعات والقوانين المؤسسة والمنظمة لكافة الهيئات والمؤسسات والشركات الوطنية في الدولة .

فتطبيقا لقاعدة - انه لا وصاية الا بنص - فإن السلطات الادارية المركزية التي تختص بالرقابة الادارية الوصائية على الهيئات والمؤسسات الادارية اللامركزية لابد ان تكون محددة على سبيل الحصر في القانون، فهكذا تحدد التشريعات والقوانين المتعلقة بتنظيم العلاقة بين السلطات الادارية المركزية والسلطات الادارية اللامركزية في النظام الاداري الجزائري تحدد سلطات الرقابة الادارية الوصائية وتحصرها في رئيس الجمهورية، الوزراء كل في حدود اختصاص وزارته، والولاية فقط .

كما ان الامتيازات ووسائل الرقابة الادارية الوصائية على الهيئات والسلطات الادارية اللامركزية محددة على سبيل الحصر في القوانين المنشئة والمنظمة لهذه الهيئات والسلطات اللامركزية الاقليمية والمرفقية والغنية، فلا يجوز للسلطات الادارية المركزية الوصية ان تستخدم وتحرك امتيازات وسلطات ووسائل اخرى للرقابة غير تلك الامتيازات والوسائل المقررة في القوانين والنصوص التشريعية ويجب ان تستخدم هذه السلطات والامتيازات والوسائل في

ظل القوالب والاجراءات المقررة في القوانين .

كما ان السلطات الادارية المركزية الوصية لابد ان تحرك وتستخدم امتيازات وسلطات الرقابة الوصائية من اجل الحفاظ على اهداف الرقابة الوصائية فقط .

هذا هو معنى ان الرقابة الادارية الوصائية هي رقابة شرعية فقط - عكس الرقابة الادارية الرئاسية التي هي رقابة واقعية وعطية اكثر منها رقابة شرعية ، فاكثر مصادرها الرقابة الادارية الرئاسية هي مبادئ المرافق العامة الشهيرة (مبدأ مساواة جميع المواطنين في الانتفاع بخدمات المرافق العامة في الدولة) مبدأ قابلية المرافق العامة للتبديل والتغيير بتغير الظروف ، ومبدأ حسن المرافق العامة بانتظام واطراد) .

فالرئيس الاداري يملك - في نطاق هدف تحقيق المصلحة العامة - ان يمارس امتيازات وسلطات ووسائل الرقابة الادارية الرئاسية على رؤوسه خارج نطاق ما منحه واعطاه اليه القانون من سلطات وامتيازات ووسائل ، وخارج مارسه له من قوالب واجراءات - عكس الرقابة الادارية الوصائية .

كما تمتاز الرقابة الادارية الوصائية (الوصاية الادارية) بانها رقابة استثنائية وضيقة تمارس في حدود النص القانون فقط ، لان الوحدات والهيئات الادارية اللامركزية مستقلة عن السلطات والهيئات الادارية المركزية عن طريق منحها الشخصية القانونية المعنوية وخروجها عن التدرج والتسلسل الاداري للادارة المركزية ، وحيازتها لسلطة اتخاذ القرارات الادارية النهائية في حدود اختصاصاتها .

وينجم عن هذه الميزة للرقابة الادارية الوصائية عدة حقائق ونتائج منها .

1 - عدم جواز التوسع في تفسير النصوص القانونية المنظمة لنظام الرقابة الادارية الوصائية .

2 - عدم جواز تدخل السلطات الادارية المركزية الوصية في شئون الهيئات والمؤسسات الادارية اللامركزية .

3 - عدم جواز حلول السلطات الادارية المركزية الوصية محل السلطات الادارية اللامركزية في القيام باعمالها ، ولذلك لا يجوز للسلطات الادارية المركزية الوصية ان تعطل بالزيادة او بالنقص في القرارات والتصرفات القانونية الصادرة من

السلطات الادارية اللامركزية وقت التصديق عليها - في الحالات التي يشترط القانون ضرورة الحصول على مصادقة السلطات الادارية المركزية الوصية - فهذه السلطات الادارية المركزية الوصية اما تصدق او لا تصدق على التصرفات القانونية الصادرة من السلطات الادارية اللامركزية دون محاولة التعديل لان اية محاولة للتعديل تعتبر حلولا من قبل السلطات الادارية المركزية الوصية محل السلطات الادارية اللامركزية وهذا مخالف طام الوصاية الادارية

4- ان نغاذ وسريان القرارات الادارية والعقود الادارية وكافة التصرفات القانونية الصادرة من السلطات الادارية اللامركزية المختصة او بطلانها يكون من تاريخ اصدارها من هذه السلطات الادارية اللامركزية لا من تاريخ المصادقة عليها من قبل السلطات الادارية المركزية الوصية - في الحالات التي يشترط فيها القانون ضرورة المصادقة من هذه السلطات الاخيرة .

مظاهر سلطات وامتيازات رقابة الوصاية الادارية

تحوز السلطات الادارية المركزية الوصية (رئيس الجمهورية، الوزراء، والولاة) لممارسة وظيفة الرقابة الادارية الوصائية على السلطات والهيئات الادارية اللامركزية .

وتمارس السلطات الادارية المركزية الوصية سلطات وامتيازات الرقابة الوصائية على اشخاص اعضاء مجالس الهيئات والمؤسسات الادارية اللامركزية، وعلى المجالس، وعلى اعمال هذه المجالس.

ومن ابرز مظاهر سلطات وامتيازات رقابة الوصاية الادارية ما ياتي .

- 1- فقد تكون هذه الرقابة على اشخاص بعض اعضاء القائمين بادارة الادارة اللامركزية مثل تعيين بعض الاعضاء ونقلهم وتدابيرهم، والرقابة على اعمالهم واهرز مثال على ذلك في النظام الاناري الجزائري مركز الوالي على مستوى الولاية (146) ، والمندوبين العاميين للمؤسسات العامة الادارية والشركات والدواوين الوطنية والمكاتب العمومية (147) .
- 2- حق السلطات الادارية المركزية الوصية في دعوة المجالس الشعبية المهيمنة للهيئات والمؤسسات الادارية اللامركزية في دورات استثنائية وغير عادية (148) .

(3) - حق وسلطة السلطات الادارية المركزية الوصية في حل المجالس الشعبية
المنتخبة المكونة لهيئة ادارة وتسيير الهيئات والمؤسسات الادارية اللامركزية، وذلك في
حدود القوانين (149) .

(4) - سلطة السلطات الادارية المركزية الوصية في تقرير وصرف اعتمادات مالية
لصالح الهيئات والوحدات والمؤسسات الادارية اللامركزية في حالة عجزها عن تغطية
نفقاتها اللازمة لاشباع الحاجات العامة المحلية والفنية والمصلحية (150) .

(5) - حق وسلطة السلطات الادارية المركزية الوصية في الاطلاع الدائم والمستمر على
اعمال وتصرفات الهيئات والمؤسسات الادارية اللامركزية، فهذه الاخيرة ملزمة بتقديم
المعلومات اللازمة والكافية عن اعمالها وتصرفاتها للسلطات الادارية المركزية الوصية بانتظام
وكذا يجب عليها رفع محاضر جلساتها ومداولاتها الى السلطات الادارية المركزية الوصية
للاطلاع (151) .

المبحث الثالث : اسس ومبررات النظام الاداري اللامركزي

سبق تقرير وتأكيد حقيقة حتمية الجمع بين اسلوبي النظام الاداري المركزي والنظام
الاداري اللامركزي وتطبيقهما معا في الدولة الحديثة، نظرا لانهما اسلوهان وعنصران
متكاملان ومتسلندان في اسسهما واهدافهما (152) .

ومن ثم كان النظام الاداري المركزي كأسلوب من اساليب تنظيم سلطة الوظيفة
الادارية، اسلوبها عاجزا وناقصا في تنظيم وتوزيع وتقسيم سلطة الوظيفة الادارية في الدولة
فكان من المحتى اقامة وتطبيق اسلوب النظام الاداري اللامركزي ليكمل ويساعد ويساند
اسلوب النظام الاداري المركزي في تنظيم هيكل النظام الاداري في الدولة (153) .

فكان لاسلوب النظام الاداري اللامركزي في الدولة الحديثة اسسه ومبرراته الايديولوجية
والدستورية والسياسية والاجتماعية والادارية والفنية، التي تؤسسه وتدعم حتمية وجود
في اي نظام من التنظيمات الادارية السائدة في الدولة الحديثة
ومن ابرز اسس ومبررات نظام اللامركزية الادارية ما يأتي .

(1) - ان نظام اللامركزية الادارية يعتبر الوسيلة القانونية والغنية المثلى لانجاز تطبيق مبادئ النظام الاشتراكي في الدولة الاشتراكية - مثل الجزائر - ، مثل مبدأ الديمقراطية الاشتراكية (الديمقراطية السياسية الاقتصادية والاجتماعية) ، ومبدأ مركزية التخطيط ولا مركزية التنفيذ ، ومبدأ الديمقراطية المركزية .

(2) - ان نظام اللامركزية الادارية يعد الوسيلة القانونية والغنية التي تجسد مبدأ الديمقراطية الادارية ، حيث ان اللامركزية الادارية تعد صورة من صور مبدأ الديمقراطية الادارية العامة (154) .

(3) - ان اسلوب اللامركزية الادارية يعد أو يعتبر وسيلة فنية عظيمة ناجمة لتوعية وتكوين الجماهير والمواطنين سياسيا واجتماعيا ، وتكوين وترقية الروح والاخلاقيات الديمقراطية لديهم عن طريق ممارسة حق المشاركة في تنظيم وتسيير ادارة شؤونهم العامة على مستوى الهيئات والمؤسسات الادارية اللامركزية .

(4) - ان اسلوب النظام الاداري اللامركزي وسيلة جيدة لتطبيق مبادئ علم الادارة العامة في المجال المحلي والتطبيقي مثل مبدأ التخصص وتقسيم العمل وتفويض سلطة الاختصاص ، وذلك لكون نظام اللامركزية الادارية وسيلة قانونية وفنية لتفويض سلطة الوظيفة الادارية في الدولة بين السلطات الادارية المركزية والسلطات الادارية اللامركزية .

(5) - يؤدي تطبيق نظام اللامركزية الادارية تطبيقا واسعا سليما الى تفجير قوى الخلق والابداع والابتكار والانتاج لدى القواعد العريضة لجماهير ومواطني الدولة ومشاركتها في اشراف وتجديد اساليب واجراءات عمل النظام الاداري في الدولة واغناثه وتغذيته باستمرار وباطراد بعناصر الواقعية والفاعلية والتقدمية اللازمة لضمان سير جهاز النظام الاداري في الدولة باستمرار وانتظام وعلى احسن وجه ، وجعله مرنا وحساسا لمعطيات واقع العمل الاداري في الدولة ، فاللامركزية الادارية تحرك وتفجر عبقرية الزمان والمكان في الدولة (155) .

(6) - تعتبر اللامركزية الادارية حتمية سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية في الدولة والدولة الاشتراكية بصفة خاصة .

(143) انظر التعريف الذي اوردّه الاستاذ الدكتور ثروت بنوي لنظام اللامركزية الادارية حيث يقرر فيه ان : ((اللامركزية تعني توزيع اختصاصات الوظيفة الادارية على هيئات متعددة ، يكون لكل منها استقلالها في ممارسة اختصاصاتها وتحدد هذه الاختصاصات اما على اساس اقليمي ، واما على اساس موضوعي ، غير ان هذه الهيئات الادارية اللامركزية تمارس اختصاصاتها المحددة تحت رقابة واشراف السلطة المركزية)) . مؤلفه السابق الذكر ص 358 . ويبدو لنا ان اصطلاح توزيع اختصاصات الوظيفة الادارية غير دقيق كعنصر من عناصر واركان النظام الاداري اللامركزي ، ذلك ان مسألة توزيع مجرد الاختصاص قد يحدث بين الاعضاء والسلطات المركزية فيما بينها داخل النظام المركزي ولذلك نفضل استخدام اصطلاح تفويض سلطات وامتيازات الوظيفة الادارية ، لانه ابعد واعمق دلالة في تحديد المقوم والركن الاول من مقومات النظام الاداري اللامركزي . انظر كذلك في تعريف اللامركزية موريس ز. فوجيه المرجع السابق ص 209 وما بعدها . المرجع ص 265 والاستاذ موريس ز. فوجيه المرجع السابق ص 209 وما بعدها .

(143 مكرر) الميثاق الوطني الفقرة الاولى من صفحة 86 ، انظر كذلك المادة 35 من الدستور الجزائري الصادر في نوفمبر 1976 .

(144) انظر الفقرة رقم 11 من المادة 150 من الدستور الجزائري الصادر في نوفمبر 1976 .

(145) ميثاق الولاية الفقرة الثالثة من صفحة 18 ، وانظر ميثاق البلدية ص 16 + 17 وانظر الميثاق الوطني ص 86 + 87

(146) انظر المواد 3 + 33 + 49 + 137 حتى نهاية نص المادة 149 من قانون الولاية .

(147) قانون التسيير الاشتراكي للمؤسسات السابق الاشارة اليه .

(148) انظر مثالا لذلك المادة 80 من قانون الولاية .

(149) انظر المادة 112 من قانون البلدية ، والمادة 44 من قانون الولاية

(150) انظر المادة 68 من قانون الولاية مثلا

(151) انظر المادتين 100 + 101 من قانون البلدية وانظر المواد 141 + 146 + 148 من قانون الولاية .

(152) انظر ص 134 وما بعدها من هذه الدروس

(153) انظر ص 146 + 147 من هذه الدروس

(154) انظر في تفسير ذلك : هارولد . ج . لاسكي : الحرية في الدولة الحديثة 1957 ص 83 وما بعدها .

(155) هارولد . ج . لاسكي المرجع السابق ص 86 وما بعدها .

الفصل الثاني : نظام الولاية في النظام الإداري الجزائري

تتكون الإدارة اللامركزية في النظام الإداري الجزائري من العديد من الهيئات والمؤسسات والوحدات الإدارية اللامركزية الإقليمية أو الجغرافية ، مثل الولاية ، والبلدية والفنية والمصلحية مثل المؤسسات العامة الإدارية ، والشركات الوطنية ، والتعاونيات والمكاتب والدواوين العامة الخ . .

وينصب هذا الفصل على دراسة نظام الولاية كمجموعة أو هيئة إدارية لامركزية إقليمية وجغرافية وستتكون دراسة الولاية في هذا الفصل على النحو التالي .

المبحث الأول : تعريف الولاية

المبحث الثاني : هيئات وأجهزة تسيير وإدارة الولاية

المبحث الثالث : علاقات الولاية القانونية والفنية

المبحث الأول : تعريف الولاية .

الولاية باعتبارها هيئة أو مجموعة إدارية لامركزية إقليمية (جغرافية) في النظام الإداري الجزائري ، تعرف بأنها : (. . . جماعة عمومية إقليمية ذات شخصية معنوية واستقلال مالي . ولها اختصاصات سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية . وهي تكون أيضا منطقة إدارية للدولة) (156) .

الولاية كوحدة إدارية لامركزية تتوفر فيها مقومات وركان نظام اللامركزية الإدارية وأسسها الفنية والسياسية .

المطلب الأول : خصائص الولاية

خصائص نظام الولاية كمجموعة ووحدة إدارية لامركزية في النظام الإداري الجزائري
تمتاز الولاية كمجموعة إدارية لامركزية إقليمية بمجموعة من الخصائص والمميزات الذاتية منها .

أولا : أن الولاية هي وحدة أو مجموعة إدارية لامركزية إقليمية وجغرافية وليست مجموعة أو وحدة لامركزية فنية أو مصلحية أو مرفقية ، فقد وجدت ومنحت الاستقلال والشخصية المعنوية ومنحت قسما من سلطة الدولة على أساس إقليمي جغرافي أساسا وليس على أساس فني أو موضوعي .

ثانيا : تعد الولاية كوحدة ومجموعة ادارية لامركزية في النظام الاداري الجزائري حلقة وهمزة وصل بين الحاجيات والمصالح والمقتضيات المحلية المتميزة عن مصالح الدولة ككل وبين مصالح ومقتضيات واحتياجات المصلحة العامة في الدولة .

وتعد الولاية بجهازها الاداري ونظامها القانوني واختصاصاتها العامة تعد وتعتبر عاملا فعالا وحيويا ووسيلة فنية منطقية ناجعة في اقامة وتحقيق التنسيق والتعاون والتكامل بين وظائف واختصاصات المجموعات الجهوية المحلية (البلديات) وبين اعمال السلطات المركزية في الدولة . والولاية هي وسيلة وعامل الانسجام والتوفيق والتوازن بين المصلحة المحلية الاقليمية الجهوية مصلحة المصلحة العامة في الدولة (157) . ولذلك كانت الولاية صورة من صور نظام اللامركزية الادارية النسبية لاصورة من صور اللامركزية الادارية المطلقة مثل البلدية .

ثالثا : تتميز الولاية باعتبارها مجموعة او وحدة ادارية لامركزية في النظام الاداري الجزائري بانها اوضح صورة لنظام اللامركزية الادارية النسبية ولبيست وحدة او مجموعة لامركزية ادارية مطلقة ، وذلك لان اعضاء هيئة وجهاز تسييرها وادارتها لم يتم اختيارهم وانتقائهم كلهم بالانتخاب ، وانما يختار بعضهم بالانتخاب العام (الاقتراع) وهم اعضاء المجلس الشعبي للولاية ، بينما يعين باقي الاعضاء والي الولاية من قبل السلطات الادارية المركزية بمرسوم وهم اعضاء المجلس التنفيذي للولاية والوالي : ((يتلقى ادارة الولاية ، مجلس شعبي منتخب بطريق الاقتراع العام وهيئة تنفيذية تعين من قبل الحكومة ويديرها والي (158) .

ويؤكد صفة وطبيعة اللامركزية النسبية للولاية اشتراك الدولة باعتبارها وحدة ادارية مركزية في تحقيق وانجاز المصالح المحلية للولاية واشباع الحاجات المحلية لسكان الولاية وتشارك بذلك الولاية في ادارة الخدمات اللازمة للمصلحة الجهوية المحلية لسكان الولاية ((... ولمست الولاية مجرد جماعة لامركزية تشكل اعمالها امتدادا لاعمال البلدية واعمال الدولة فحسب ، بل هي ايضا دائرة ادارية تكن الادارات المركزية للدولة من ان تعكس عطيا لخدمة المواطنين على الوجه الاكمل)) .

المطلب الثاني : انشاء الولاية : تحدث وتنشأ الولاية بواسطة قانون ولكن تحديد اسم الولاية ومركزها الاداري (عاصمتها الادارية) وكذا التعديل في الحدود الادارية للولاية ، يتم بموجب مرسوم فقط (159) .

ان عطية انشاء واحداث ولاية من الولايات او نظام الولاية ككل في الدولة الجزائرية تتضمن عدة عناصر اساسية هي الغرض من انشاء الولاية ، هيئة الولاية ، ووسائل الانشاء المختلفة القانونية ، الغنية والمادية اللازمة لانشاء الولاية .
مراحل انشاء الولاية :

تمر عطية انشاء الولاية بشكل جزئي او انشاء نظام الولاية ككل بثلاثة مراحل اساسية هي .

1 - مرحلة التقرير : وهي مرحلة انعقاد ارادة ونية للسلطات العامة المختصة على احداث وانشاء الولاية ، وذلك بعد اجراء الدراسات والمناقشات والمداولات اللازمة لاتخاذ قرار انشاء الولاية .

ب- مرحلة التحضير : وهي تحصر في اعداد الوسائل القانونية والغنية والبشرية والمادية والادارية اللازمة والضرورية لمرحلة تنفيذ قرار (قانون) انشاء الولاية (160) .

ج- مرحلة التنفيذ : والمقصود بهذه المرحلة هو الدخول فعلا في حيز التطبيق وتحويل مرحلة التقرير الى عمل وواقع مطبق ، ونظرا لان عطية التنفيذ تمتاز بصفة الاستمرارية فهي تحتاج الى الاهتمام بوسائل التنفيذ والرقابة والمتابعة المستمرة حتى يتم تحقيق اهداف الولاية (161) .

المبحث الثاني : هيئات واجهزة ادارة وتسيير الولاية

يتشكل ويتركب جهاز وهيئة ادارة وتسيير الولاية من ثلاثة اجهزة وهيئات ادارية اساسية هي (162) .

- المجلس الشعبي للولاية

- الهيئة التنفيذية للولاية (المجلس التنفيذي للولاية)

- الوالي

- وستدرس هذه الهيئات والاجهزة الثلاثة بنوع من التفصيل في المطالب الثلاثة

النالية

المطلب الاول : المجلس الشعبي للولاية

يعتبر المجلس الشعبي للولاية هيئة اساسية وحتمية في تشكيل جهاز تسيير وادارة الولاية باعتبارها جماعة وهيئة ادارية لامركزية اقليمية ؟ تحتم وجود هذه الهيئة الشعبية (المجلس الشعبي للولاية) والا انتفت احدى مقومات واركان الطبيعة اللامركزية للولاية .
وسنوضح جوانب هيئة المجلس الشعبي للولاية في النقاط التالية

اولا : تشكيل وتكوين المجلس الشعبي للولاية : ان المجلس الشعبي للولاية باعتباره الهيئة التي تجسد الطبيعة اللامركزية للولاية وتجسم مبدأ ديمقراطية الادارة العامة ومبدأ المشاركة الشعبية في الدولة الجزائرية على مستوى نظام الولاية تطبيقا لمبادئ واهداف الثورة الاشتراكية في الجزائر . لابد والحقيقة هذه ان يتم تكوين هذه المجلس عن طريق انتخاب جميع اعضائه واختيارهم بواسطة الانتخاب العام المباشر (الاقتراع العام المباشر (163) .

فهكذا يتم اختيار جميع اعضاء المجلس الشعبي للولاية بواسطة الاقتراع العام المباشر لمدة خمس سنوات .

نظام انتخاب المجلس الشعبي للولاية

شروط اكتساب صفة العضوية في المجلس الشعبي للولاية : هناك مجموعة من الشروط القانونية والفنية والسياسية يجب توفرها في المترشح لاكتساب صفة العضوية في المجلس الشعبي للولاية ، وتستند هذه الشروط على اساس المقاييس الثلاثة لانتقاء واختيار قادة وعمال الدولة في النظام الجزائري ، وهي الكفاءة والنزاهة والالتزام (164) .

والشروط المطلوب توفرها في المترشح لعضوية المجلس الشعبي الفردية هي —

- 1 (الجنسية الجزائرية (165) .
- 2 (التسجيل في القوائم الانتخابية المعدة من قبل الحزب ، فالترشيحات الفردية والمستقلة ممنوعة وباطلة (166) .
- 3 (الاستقامة والنزاهة والجدية في العمل
- 4 (الالتزام بمبادئ الثورة ومبادئ الثورة الاشتراكية ، والالتزام بالدفاع عن المكاسب الثورية (167) .

5) ان يبلغ المترشح من العمر 23 سنة كاملة .

6) شرط عدم الجمع بين صفة العضوية في المجلس الشعبي للولاية والوظائف والصفات الوظيفية الاخرى التي تتنافى وتتناقض مع عضوية المجلس الشعبي للولاية والتي حددتها القانون (168) .

- عدد اعضاء المجلس الشعبي للولاية : يتراوح عدد اعضاء المجلس الشعبي للولاية

ما بين 35 و 55 عضوا تبعا لعدد سكان الولاية . (169)

فهكذا يجب ان يكون عدد اعضاء المجلس الشعبي للولاية 35 عضوا بالنسبة للولايات التي لا يزيد عدد سكانها عن 250.000 نسمة .

ويتكون المجلس الشعبي للولايات من 39 عضوا بالنسبة للولايات التي يتراوح عدد

سكانها من 250.001 الى 650.000 .

و 43 عضوا بالنسبة للولايات التي يتراوح عدد سكانها ما بين 650.001 الى

950.000 .

و 47 عضوا بالنسبة للولايات التي يتراوح عدد سكانها ما بين 950.001 الى

1.150.000 نسمة 51 عضوا في الولايات التي تتراوح عدد سكانها ما بين 1.150.001 الى

الى 1.250.000 نسمة و 55 عضوا في الولايات التي يزيد عدد سكانها 1.250.000

نسمة .

اجراءات ومراحل عطية انتخاب المجلس الشعبي للولاية

تتم عطية انتخاب اعضاء المجلس الشعبي للولاية بعدة مراحل وفي ظل مجموعة

الاجراءات الالزامية من اهمها .

1) تحدث عدة دوائر انتخابية بكل ولاية ، بحيث تتكون الدائرة الانتخابية من دائرة

واحدة او من عدة دوائر او من جزء من دائرة الولاية .

وتوضع في كل دائرة انتخابية قائمة انتخابية واحدة تتضمن عدد المترشحين ، بحيث

تتضمن هذه القائمة الوحيدة ضعف العدد المطلوب لشغل مقاعد العضوية المقررة في القانون

(170) .

- (2) تبدأ عطية الانتخاب بعد فوات ثلاثة شهور من تاريخ قرار الوالي الذي يدعوه الهيئة الانتخابية للانتخاب (171) .
- (3) يتم الانتخاب عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري
- (4) ثم تجرى عطية فرز الاصوات المحصلة وترتيبها
- القيمة العددية للاصوات التي يتحصل عليها كل مرشح ، ولا تحسب الاوراق البيضاء او الاوراق التي عليها اشارات وعلامات تشير الشك (172) .
- (5) تكوين محضر خاص بفرز الاصوات في كل مكتب اقتراع يوقع عليه رئيس المكتب والمساعدان له
- (6) تجمع النتائج المسجلة في المحاضر في كل بلدية من قبل اللجنة الانتخابية البلدية التي يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي يساعده عضوان من رؤساء مكاتب الاقتراع .
- (7) يحضر محضر اجمالي شامل من نسختين وموقعا عليه من جميع اعضاء اللجنة وترسل نسخة واحدة الى اللجنة الانتخابية للولاية والتي تجتمع وجها في عاصمة الولاية الاربعية (مركز الولاية) (173) .
- (8) تتألف اللجنة الانتخابية للولاية (الولاية) - من رئيس المجلس القضائي بالولاية او احد القضاة بصفته رئيسا ومن قاضيين يجري تعيينهم من قبل وزير العدل . ووظيفة هذه اللجنة هو التحقيق في عطيات التصويت وعلان نتائج الانتخابات خلال 48 ساعة من تاريخ الانتهاء من الاقتراع .
- (9) ان الطعون في نتائج الانتخابات لاختيار اعضاء المجلس الشعبي للولاية هي حق مقرر لكل ناخب او مرشح ، ولكل من اراد ان يطعن في نتائج الانتخابات ان يوجه طعنه او تظلمه هذا الى رئيس مكتب الاقتراع الذي يجب عليه ان يحيله الى والي الولاية خلال الثلاثة ايام التالية لعلان النتائج ، وتنتهي اللجنة الولائية للانتخابات في الطعون الانتخابية وقراراتها نهائية لا يمكن الطعن فيها باى وجه من اوجه وصور لمعون (174) .

ثانياً : نظام سير اعمال المجلس الشعبي للولاية

سنناول تحت هذا العنوان الفرعي النقاط التالية

- (1) ادارة المجلس الشعبي للولاية
- (2) دورات المجلس الشعبي للولاية
- (3) مداولات المجلس الشعبي للولاية
- (4) القوة التنفيذية لقرارات باعمال المجلس الشعبي للولاية

1) ادارة المجلس الشعبي للولاية

لكي يقوم المجلس الشعبي للولاية باختصاصاته ووظائفه باعتباره الهيئة المنتخبة والمجسدة لمبدأ المشاركة الشعبية في ادارة وتسيير الشؤون العامة على مستوى الولاية ، لكي يقوم بذلك له اجهزته الخاصة والتي تتكون من مكتب المجلس الشعبي للولاية ، ولجان المجلس الشعبي للولاية .

1) مكتب المجلس الشعبي للولاية

يعد مكتب المجلس الشعبي للولاية الهيئة الادارية للمجلس الشعبي وهو يتألف من جميع اعضائه من اعضاء المجلس الشعبي للولاية المنتخبين فقط ضمانا لاستقلالية وحصانة المجلس الشعبي للولاية باعتباره هيئة شعبية منتخبة تعبر وتعقل على تحقيق المصالح الشعبية المحلية لسكان الولاية .

ويتألف مكتب المجلس من رئيس وثلاثة نواب للرئيس وكاتب عام تكون له وجها صفة نائب الرئيس .

ويتم اختيار اعضاء مكتب المجلس الشعبي للولاية جميعا بواسطة الاقتراع السري بواسطة الاغلبية المطلقة لاعضاء المجلس الشعبي للولاية ، وذلك في جلسة افتتاح الدورة الاولى التي تلي عطية انتخاب المجلس الشعبي للولاية مباشرة .

وفي حالة اذا لم يحصل اى مترشح لعضوية مكتب المجلس على الاغلبية المطلقة من الاصوات ، تجرى عطية الاقتراع مرة اخرى ، ويكون النصاب المطلوب من الاصوات هو الاغلبية النسبية فقط ، واذا تساوت وتعادلت الاصوات في المرة الثانية جاز انتخاب العضو

مهام واختصاصات مكتب المجلس الشعبي للولاية

ان مهمة مكتب المجلس الشعبي للولاية باعتباره الهيئة الادارية للمجلس تحصر مهمته في :-

- 1 (تشغيل المجلس الشعبي للولاية خلال الجلسات المشتركة بين الوالي بالهيئة التنفيذية للولاية والمجلس الشعبي للولاية .
- 2 (قيادة وتنظيم وادارة عطية سير جلسات ومداولات المجلس الشعبي للولاية
- 3 (تنسيق اعمال لجان المجلس
- 4 (تحقيق التنسيق بين اعمال واختصاصات المجلس الشعبي للولاية والوالي والمجلس التنفيذي للولاية .
- 5 (القيام بمهمة الرقابة اللازمة للتأكد من ان المجلس التنفيذي للولاية تحت رئاسة الوالي قد طبق ويطبق مقررات وقرارات المجلس الشعبي للولاية النافذة والسارية ويكتب التقارير عن نتائج ذلك .

ب) لجان المجلس الشعبي للولاية

لكي يقوم المجلس بمهام ووظائف اختصاصاته المختلفة والكثيرة لابد له تطبيقا لمبادئ التنظيم لمبدأ تقسيم العمل وتطبيق مبدأ التخصص، ان ينشي " لجانا من بين اعضائه المنتخبين لكي تساعد في القيام بواجباته اختصاصاته المحددة في قانون الولاية، وتعقد هذه اللجان اجتماعات بناء على طلب المجلس الشعبي للولاية .

وهذه اللجان هي اجهزة فنية استشارية للمجلس واعمالها ذات طبيعة استشارية فنية بحتة .

فهكذا ينشئ كل مجلس شعبي للولاية لجانا دائمة يتراوح عددها ما بين ثلاثة لجان وخمس لجان دائمة ، متخصصة (لجنة الشؤون المالية والميزانية ، لجنة التنمية ، لجنة الشؤون الاقتصادية والتخطيط ، لجنة الشؤون الاجتماعية ولجنة الشؤون الصحية والاجتماعية ولجنة التربية والتعليم ، لجنة الاشغال العمومية والاسكان) . . الخ . كما يجوز للمجلس الشعبي للولاية أن يشكل من أعضائه لجانا مؤقتة تتطلب وجودها ظروف طارئة ومستعجلة .⁽¹⁷⁶⁾

وتقدم كل لجنة في نطاق اختصاصها بدراسة المسائل المعروضة والمطروحة على المجلس الشعبي للولاية، وأجراء الدراسات الفنية والقانونية اللازمة واعداد تقارير بذلك، في سبيل القيام باعمال ووظائفها على احسن وجه، ويجوز لهذه اللجان ان تستعين بمواطني الولاية من ذوي الخبرة والاختصاص، ويجوز لها كذلك ان تطلب الاستماع الى التقارير من موظف الدولة، معطي الشركات الوطنية والمؤسسات المسييرة ذاتيا والمؤسسات العمومية والمصالح الادارية الاخرى للدولة، التي تعارس نشاطها داخل الحدود الادارية للولاية، وذلك من اجل ان تقدم لها الراى الاستشارى والمعلومات الواقعية الحقيقية عن المشكلة المطروحة للبحث والدراسة على مستوى كل لجنة على حدة . (177)

2 - دورات المجلس الشعبي للولاية

يعقد المجلس الشعبي للولاية - وجوبا والزاما - ثلاث دورات عادية في السنة (فسي جلسات علنية (178) ، تعقد دورة خلال شهر ابريل ، ودورة خلال شهر يونيو (جوان والاخرى خلال شهر اكتوبر، والحد الاقصى لمدة كل دورة هو خمسة عشرة يوما .

كما يجوز للمجلس الشعبي للولاية ان يعقد دورات استثنائية طارئة وغير عادية وذلك في الحالات الاستثنائية المستعجلة ، وتتخذ هذه الدورات هنا على طلبوالي الولاية ، او هنا على طلب رئيس المجلس الشعبي للولاية او هنا على طلب ثلثي اعضاء المجلس الشعبي للولاية . (179)

3 - مدد اولات المجلس الشعبي للولاية

1) يعقد المجلس الشعبي للولاية دورته بعد توجيه دعوة لاتعقد المجلس الشعبي للولاية الصادرة عن رئيس المجلس الشعبي للولاية في الدورات العادية وبعد مشاورات الوالي في ذلك، ثم ترسل هذه الدعوات لاعضاء المجلس الشعبي بصفة شخصية فردية قبل انعقاد دورة المجلس بعشرة (10) ايام كاملة .

2) لا تجرى مدد اولات المجلس الا اذا اكتمل النصاب القانوني لانعقاد جلسات المجلس وهو اغلبية اعضاء المجلس، ويحل بقوة القانون الاجتماع في حالة عدم توفر النصاب القانوني ثلاثة ايام ثم ينعقد اجتماع المجلس - ون مراعاة لشروط النصاب القانوني ، وينتهي كل اجتماع بتوقيع محضر تحت مسئولية الرئيس . (180)

(3) ان النصاب القانوني المطلوب للتصويت على قرارات المجلس الشعبي للولاية هو نصاب اغلبية اصوات الاعضاء المشاركين في الاقتراع، وفي حالة تساوى الاصوات يرجح صوت الرئيس.

(4) ثم ترفع قرارات المجلس الشعبي للولاية الى الوالي لينفذها عن طريق الهيئـة التنفيذية للولاية (المجلس التنفيذي للولاية) وتحت مسؤوليته

القوة التنفيذية لقرارات واعمال القانونية الصادرة من المجلس الشعبي للولاية

ان الاعمال القانونية النهائية (قرارات ادارية، وعقود ادارية) الصادرة من المجلس الشعبي للولاية في حدود اختصاصاته المحددة في القانون وفي حدود مبدأ الشرعية القانونية والاشتراكية، تصبح نافذة وسارية المفعول منذ صدورها وعلى الوالي ان ينفذها بواسطة الاجهزة التنفيذية للولاية، هذا كأصل عام، ولكن هناك بعض الحالات الاستثنائية التي يشترط القانون توقف نفاذ وسريان الاعمال القانونية والقرارات الصادرة من المجلس الشعبي للولاية على تصديق الوالي او وزير الداخلية او اخطاره او اطلاعه على هذه الاعمال القانونية والقرارات الادارية للمجلس الشعبي للولاية وذلك نظرا لاعتبارات موضوعية ومنطقية فنيـة وقانونية .

ومن الحالات التي يتوقف فيها نفاذ وسريان وتطبيق قرارات وعقود المجلس الشعبي للولاية على اخطار ومصادقة الوالي او وزير الداخلية الحالات الاتية .

(1) ان العقود والصفقات العامة التي يعمدها المجلس الشعبي للولاية بقصد انجاز اختصاصات، لابد ان يصادق عليها الوالي باعتباره الممثل القانوني الوحيد المختص والمختص بالتصرف باسمه وحساب الولاية . (1) واعتباره السلطة القانونية المختصة الوحيدة التي تلك الامر بالصرف - المادة 49 من قانون الولاية والمادة 160 من قانون الولاية .

(2) ان مداوات المجلس الشعبي للولاية المتعلقة بموضوع الميزانيات والحسابات والقروض والمتعلقة بعملية شراء العقارات ومبانياتها والتصرف فيها لا يمكن تنفيذها الا بعد المصادقة عليها واعتمادها بقرار صادر من وزير الداخلية . (181)

(3) كما أن مداولات المجلس الشعبي للولاية المتعلقة بالصرائب والرسوم وأحـور موطعي الولاية لا تصبح نافذة الا اذا صدر بشأنها قرار من وزير الداخلية أو من الوزراء المعنيين بهذه الموضوعات (182) وانما سكنت وزارة الداخلية أو الوزارة المعنية بدون أية تحفظات مدة شهرين منذ تاريخ اعلان الدورية التي صدرت خلالها تلك المداولات يصبح هذه المداولات نافذة بقوة القانون . (183)

خامسا : اختصاصات ووظائف المجلس الشعبي للولاية

للمجلس الشعبي للولاية صلاحيات واختصاصات عديدة ومتنوعة ، منها اختصاصات عامة واختصاصات ومسؤوليات متعلقة بمعية التجهيز والانعاش الاقتصادي على مستوى الولاية واختصاصات وصلاحيات متصلة بمعيات التنمية الزراعية ، والصناعية ، والسياحية ، ومسؤوليات وصلاحيات في مجال النقل والاشغال العامة والسكان . وكذا يدخل في نطاق وظائف ومسؤوليات المجلس الشعبي للولاية اختصاصات متعلقة بمعية التنمية الاجتماعية والثقافية ، واختصاصات مالية ، فضلا عن دور في المشاركة مع أجهزة الولاية الاخرى (المجلس التنفيذي للولاية والوالي) في تسيير وإدارة الإدارة العامة للولاية

(1) الاختصاصات العامة للمجلس الشعبي للولاية

من الاختصاصات والصلاحيات العامة للمجلس الشعبي للولاية دراسة وضبط الشؤون العامة للولاية ، فهو من أجل ذلك له صلاحيات والمكانيات القانونية التي تجند له التاويل في كل أمر من الامور المتصلة بنظام الولاية والحياة العامة للولاية ، وله الصفة القانونية في نطاق اختصاصاته المحددة بالنصوص القانونية ، في ابداء الاراء والرغبات والتوصيات الى السلطات الادارية المركزية الوصية (الوالي أو الوزير المعني والمختص) لمراعاتها وتمثيلها في صالح المصلحة العامة على مستوى الولاية . (186)

كما يدخل في نطاق صلاحيات ومسؤوليات المجلس الشعبي للولاية مسؤولية المشاركة مع الاجهزة الادارية الاخرى للولاية (الهيئة التنفيذية للولاية والوالي) في إدارة وتسيير شؤون الولاية الاقتصادية (الزراعة والصناعية والمالية والتجارية والتعاونية وشؤون الولاية القانونية والادارية وكذا المشاركة في تنظيم وتسيير وحماية املاك الدولة

على مستوى الولاية .

وحتى يقدم المجلس الشعبي للولاية بهذه المشاركة على أحسن وجه وبانتظام واطراد له ان ينشئ لجانا متخصصة تابعة له ومكاتب للدراسات والمشورة لتساعد ، بتقديم الرأى والنصح عن طريق تقديم الدراسات والتوصيات والتقارير الغنية حول أى موضوع من الموضوعات عطيات تدخله من اجل المساهمة والمشاركة في تسيير وإدارة شؤون واملاك الدولة على مستوى الولاية . (187)

2 - اختصاصات المجلس الشعبي للولاية المتعلقة بعطية

التجهيز والاعمار والاقتصاد

يدخل في نطاق الاختصاصات الاقتصادية للمجلس الشعبي للولاية ، القيام بعطيات وضع خطط وبرامج التنمية الاقتصادية وانجازها على مستوى الولاية ، وكذا المشاركة في اعداد وتحضير وتنفيذ الخطط والبرامج والسياسات العامة الوطنية في المجال الاقتصادي .

فهكذا يقوم المجلس الشعبي للولاية باقامة وانجاز العطيات الاقتصادية اللازمة ، وتحشيع الاستثمارات الاقتصادية على مستوى الولاية وذلك راعيا في نطاق السياسات والخطط العامة الوطنية للاستثمارات والتنمية الاقتصادية . (188)

ويشارك المجلس الشعبي للولاية بشكل استشارى فقط - في اعداد وتحضير الخطط العامة الوطنية ، وذلك عن طريق تقديم الاراء والاقتراحات التي يراها المجلس الشعبي للولاية انها تحقق عطية تكييف وملاءمة الخطط الوطنية والسياسة العامة الاقتصادية الوطنية المبررات تحصيلها وانجازها مع الاحتياجات والمتطلبات والموارد المختلفة المحلية على مستوى الولاية حتى تكون هذه الخطط والسياسات العامة الوطنية اكثر شمولية وواقعية وحقيقية ، ولكي تكون توقعات وتنبؤات هذه الخطط والسياسات العامة الوطنية اكثر علمية وعطية .

وليساهم المجلس الشعبي للولاية - بصورة استشارية بحتة - في اعداد وتنفيذ ميزانيات واعتمادات التجهيز والاستثمارات المخصصة للولاية ، فهكذا يستشار المجلس الشعبي للولاية بهذا الصدد في كيفية توزيع اعتمادات ونفقات التجهيز والاستثمار المخصصة من طرف الحكومة المركزية للولاية .

كما يقوم المجلس الشعبي للولاية بالمشاركة في تنسيق النشاط الاقتصادي الذي تقوم به المؤسسات العامة والشركات الوطنية والهيئات والتعاونيات العامة الوطنية الممارسة لنشاطها في نطاق الحدود الإدارية للولاية ، وكذا كافة الأنشطة الاقتصادية البلدية للولاية ، تحقيقا لهذه المهمة يجب ان يمثل المجلس الشعبي للولاية في كافة فروع ومديرية ووحدات المؤسسات العامة للدولة ، ذات الطبيعة الاقتصادية والتجارية ، والشركات الوطنية والهيئات التعاونية للقطاع الاشتراكي التي تمارس انشطتها بصفة أساسية في داخل الحدود الإدارية للولاية . (189)

وكذا يجب على المجلس الشعبي للولاية - تحقيقا لهذه المهمة - أن يظل —————
باستمرار على أعمال واقتراحات المجالس الشعبية لبلديات الولاية .

3 - اختصاصات المجلس الشعبي للولاية المتعلقة بمطية التنمية الفلاحية والثورة الزراعية

يقوم المجلس الشعبي للولاية في نطاق اختصاصاته المقررة بالقوانين واللوائح ، بكافة اوجه الأنشطة الاقتصادية الزراعية التي تستهدف المساعدة على أحداث التنمية الفلاحية على مستوى الولاية ، وتحضير واعادة بعض مراحل الثورة الزراعية .

فهكذا يقوم المجلس الشعبي للولاية بتشجيع وتحديث كافة الأنشطة والأعمال الاقتصادية الزراعية ، واعادة وتهيئة المساحات والأراضي الزراعية والرعية ، واتخاذ كل الاجراءات والمجهودات المستهدفة حماية المساحات والأراضي الزراعية من التلف والفساد والانجراف والحفاف .

كما يساهم المجلس الشعبي للولاية باتخاذ التدابير والاجراءات والأعمال اللازمة لأحداث وانجاح عطية تنمية الثروة الحيوانية .

وكذا يختص المجلس الشعبي للولاية بالمساهمة والمشاركة في تحضير واعادة وتفسير السياسات العامة والبرامج والخطط الوطنية الزراعية مثل عطيات اصلاح الزراعي والثورة الزراعية . (190)

كان للثورة الزراعية - باعتبارها سياسة واستراتيجية عامة اقتصادية في ميدان الفلاحة والزراعة ، باعتبارها عمل واسلوب ثوري واشتراكي يستهدف قلع جذور اسباب التخلف الزراعي في الجزائر واحداث تغيير جذري للعلاقات الاجتماعية والحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والفكرية لعالم الريف الجزائري المتخلف واحداث تغيير يستهدف استعمال انجع الاساليب والوسائل الفنية والعلمية والتكنولوجية لتحديث الفلاحة والزراعة لدعم اركان النظام الاقتصادي للدولة الجزائرية ، وخلف التوازن والتكامل المتطور والمستمر او القوي في كافة مجالات الحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في الدولة ، وذلك عن طريق القضاء على اسباب حالة عدم المساواة في - توزيع الاراضي - بتطبيق مبدأ التوزيع العادل لوسائل الانتاج الزراعي اى التوزيع العادل لملكية الاراضي الزراعية ، والقضاء على كل اسباب التخلف الاجتماعي والاقتصادي والثقافي للعالم الريفي بواسطة تدخل الدولة المباشرة في قيادة كل العطيات المستهدفة تحقيق اهداف الثورة الزراعية والنظام الاشتراكي للدولة الجزائرية . (191)

كان للثورة الزراعية - تبعاً لذلك - تأثير كبير وعميق وفاعلية على كافة مؤسسات الدولة السياسية والقضائية والتنفيذية والادارية .

ويتحلى هذا التأثير الكبير والعميق في اثار ونتائج التأثير والتفاعل المتبادل بين عطية الثورة الزراعية وهيكل النظام الاداري الجزائري ، سواء كان هذا التأثير والتفاعل المتبادل على هيكلية وتركيب جهاز النظام الاداري للدولة ، او على حجم وظائف واختصاصات مرافق ومؤسسات واجهزة هذا النظام .

فهكذا اذت عطيات اعداد وتحضير وتحقيق الثورة الزراعية الى احداث تأثير وتغيير على كيفية هيكلية وتركيب الهيئات والمجموعات الادارية اللامركزية الاقليمية (المحلية) وعلى حجم وظائفها واختصاصاتها المختلفة ، حيث احدثت عطيات الثورة الزراعية تطورا واسعا في تكوين هذه الهيئات والمجموعات الادارية اللامركزية المحلية (المجلس الشعبي للولاية ، الهيئة التنفيذية للولاية المؤسسة ، المجلس الشعبي البلدي الموسع ، اللجنة التنفيذية البلدية ، والتعاونية الزراعية البلدية المتعددة الخدمات) (192) .

واحدة ثت تطورا وتوسيعا في وظائفها واختصاصاتها ، حيث اصبحت اجهزة وهيئات المجموعات الادارية اللامركزية الاقليمية (الولاية والبلدية) بحيث اصبحت تقوم بعطيات مراحل تحقيق الثورة الزراعية المختلفة بالاضافة الى وظائفها واختصاصاتها الاصلية المحددة في قوانينها الاساسية (قانون الولاية وقانون البلدية) .

فهكذا يعتبر المجلس الشعبي للولاية ، والهيئة التنفيذية للولاية الموسعة من الوسائل والاجهزة الادارية المساهمة في اعداد وتحضير وانجاز بعض مراحل الثورة الزراعية (193) فيقوم المجلس الشعبي للولاية كنتيجة لذلك - بالمساهمة في تحضير وتحقيق الثورة الزراعية طيلة مرحلة الثورة الزراعية الممتدة ما بين افتتاح عطيات التأمين وتوزيع ومنح الاراضي واختتام عطيات التأمين ومنح وتوزيع الاراضي تحت عنوان الثورة الزراعية .

ويعقد في سبيل ذلك دورة خاصة ووحيدة بعد عطيتي الافتتاح والاختتام الرسميتين لعطيات التأمين وتوزيع ومنح الاراضي تحت عنوان الثورة الزراعية (194)

ويقوم المجلس الشعبي للولاية بالسهر على حسن تحضير واعداد وانجاز عطيات الثورة الزراعية ، وتنسيق المجهودات والاعمال الجارية لتحضير وانجاز اهداف الثورة الزراعية على مستوى الولاية وكافة بلديات الولاية ، ومن اجل تحقيق مهمة التنسيق هذه يجوز عقد اجتماعات مشتركة بين المجلس الشعبي للولاية والهيئة التنفيذية للولاية الموسعة (195)

كما يساهم المجلس الشعبي للولاية بالقيام بكافة الاجراءات والاعمال التي تتطلبها مرحلة افتتاح واختتام عطيات التأمين ومنح وتوزيع الاراضي تحت عنوان الثورة الزراعية (196)

4 - وظيفة المجلس الشعبي للولاية في تنمية الصناعة

والصناعات التقليدية

يساهم المجلس الشعبي للولاية في احداث التنمية الصناعية بالولاية عن طريق اعداد اقامة مناطق صناعية ، وخلق وتسيير مؤسسات ووحداث لصناعة وتحويل المنتجات الفلاحية (الحيوانية والزراعية) بالقدر اللازم لتغطية حاجات الاستهلاك بالولاية .

كما يقوم المجلس الشعبي للولاية باقامة وتشجيع المبادرات والاستثمارات لاقامة وتنمية وتطوير الصناعات التقليدية في الولاية (197)

8 - اختصاصات المجلس الشعبي للولاية المتعلقة

بالتنمية السياحية في الولاية

يختص المجلس الشعبي للولاية بالعمل على ازدهار السياحة في الولاية بحث وتوجيه وتنسيق مبادرات وأنشطة بلديات الولاية .

كما ان المجلس الشعبي للولاية يترك - من اجل تنمية وازدهار السياحة ان يسير ويدبر او يراقب كل المؤسسات والوحدات ذات الطابع السياحي في حالة عجز موارد وامكانيات بلديات الولاية عن القيام بها . (198)

8 - وظائف واختصاصات المجلس الشعبي للولاية الخاصة

بالنقل والاشغال العامة والاسكان

يقوم المجلس الشعبي للولاية بالمساهمة في تسهيل حسن تسخير مرفق المواصلات والنقل للولاية بانتظام واطرار ، وذلك بإدارة وتسيير بعض وحدات ومؤسسات النقل .

كما يقوم المجلس الشعبي للولاية بالعطيات اللازمة لصيانة وتنمية الاشغال العامة الاساسية والمتعلقة بالطرق ومجاري المياه والموانئ .

ويضطلع المجلس الشعبي للولاية بإنشاء وبناء المساكن والمناطق العمرانية الكبيرة ، ويعمل على تسهيل احداث وخلق التعاونيات العقارية وتسييرها ، وله في سبيل ذلك ان ينشئ ويؤسس مؤسسات اشغال عامة وبناء بالولاية . (199)

7 - وظائف المجلس الشعبي للولاية الاجتماعية والثقافية (200)

يضطلع المجلس الشعبي للولاية بالسهر والعمل على ضمان تحسين وتطوير وسائل الحياة الاجتماعية والثقافية في الولاية ، فهكذا يقوم بالعمل على تطوير كل جهاز ومؤسسة صحية او اجتماعية لحماية الطفولة والشيخوخة .

ويسهر المجلس الشعبي للولاية على حسن سير المؤسسات والوحدات والمراكز الصحية والعمل المستمر على تحسين وازدهار الطب الوقائي والعلاجي .

وكذا يقوم المجلس الشعبي للولاية على رعاية الشباب بالتربية والتكوين والتوعية والتثقيف كما يعمل المجلس الشعبي للولاية على الاهتمام بتطوير وازدهار التعليم بالولاية .

8 - اختصاصات المجلس الشعبي للولاية العالية

يضطلع المجلس الشعبي للولاية باعداد وتحضير والتصويت على ميزانية الولاية سنويا ويقوم - في نطاق اختصاصات محددة بالقانون - بتوجيه وتوزيع اوجه الاعتمادات والنفقات ويقوم بالرقابة على عطية تنفيذ ميزانية الولاية .

ويقوم بكل الاجراءات والمراحل اللازمة لاعداد وتحضير ميزانية الولاية وتنفيذها والرقابة على تنفيذها . (201)

المطلب الثاني : الهيئة التنفيذية للولاية

ان الهيئة التنفيذية للولاية المتشكلة من الوالي ومن رؤساء ومندوبى المصالح الادارية للوزارات المختلفة بالولاية لهو صورة مصغرة للحكومة على مستوى الولاية ، يمثل الحكومة والوزارات المختلفة في تنفيذ السياسة العامة والقوانين والمخططات الوطنية على مستوى الولاية ويمثل الحكومة في تحريك سلطات رقابة الوصاية الادارية على الهيئات والمنظمات والجمعيات اللامركزية . على مستوى الحدود الادارية للولاية ، يعمل على تحقيق وانجاز عطية التنسيق بين الادارة المركزية والوحدات والايهزة الادارية اللامركزية وتحقيق التناسق والانسجام بين الاعمال والوظائف والمصالح المحلية والاعمال والمهام والوظائف العامة للادارة المركزية للدولة .

تشكيل الهيئة التنفيذية للولاية

تتكون الهيئة التنفيذية للولاية من المجلس التنفيذي للولاية والوالي الولاية

اولا : المجلس التنفيذي للولاية :

يتألف المجلس التنفيذي للولاية من رؤساء ومندوبى المصالح التابعة لمختلف وزارات الدولة ، واعضاء المجلس التنفيذي .

وللمجلس التنفيذي للولاية ادارة خاصة به تتألف وتتكون من امانة عامة ، ومن عدد معلوم من المصالح والايهزة والاقسام الفنية المتخصصة . (202)

اختصاصات المجلس التنفيذي للولاية

يقوم المجلس التنفيذي للولاية تحت اشراف ومسؤولية الوالي بالقيام بموظائف اختصاصاته المحددة بالقوانين والتي منها .

(1) يقوم المجلس التنفيذي للولاية بواسطة امانته العامة بإدارة وتسيير شؤون الولاية . (203)

(2) يقوم المجلس التنفيذي للولاية تحت اشراف ومسؤولية والي الولاية - بتنفيذ قرارات الحكومة على مستوى الولاية ، وقرارات المجلس الشعبي للولاية . (204)

(3) يضطلع المجلس التنفيذي للولاية باعمال وسلطات الرقابة الوصائية على الاجهزة والوحدات والمجموعات الادارية اللامركزية اقليميا ومصلحيا ، وذلك في حدود القوانين المنظمة لهذه العلاقة (علاقة الرقابة القانونية والوصاية الادارية) .

فمكذبا يدخل في نطاق اختصاصات المجلس التنفيذي للولاية مهمة ممارسة سلطات الوصاية الادارية المقررة للسلطات الادارية المركزية الوصية على الجماعات المحلية (بلديات الولاية) وعلى اعمال المؤسسات والهيئات العامة والشركات الوطنية التي تمارس انشطتها في نطاق الحدود الادارية للولاية . (205)

وكذا القيام بالرقابة على الانشطة المسيرة تسييرا .

(4) يساهم المجلس التنفيذي للولاية في اعداد وتحضير المخططات والسياسات العامة الوطنية ، كما يقوم بمعية تنفيذها في نطاق اختصاصاته وفي مجال الحدود الادارية للولاية (206)

(5) يقوم المجلس التنفيذي للولاية - بشكل استشاري - بالمساهمة في رسوم السياسة العامة ، وذلك عن طريق تقديم رايه في مدى ملائمة وانسجام مضمون هذه السياسة العامة او تلك مع مقتضيات المصلحة المحلية الجهوية ، ومدى مقدرة وملائمة امكانيات ووسائل الولاية في التحاوب والمساعدة في تحقيق وانجاز السياسة العامة الوطنية المراد تطبيقها (207)

(6) يضطلع المجلس التنفيذي للولاية بموظيفة تحقيق وانجاز عطية التنسيق للعمل العام على مستوى الولاية بين اعمال واختصاصات المجلس الشعبي للولاية وبين اعمال الهيئات التنفيذية للولاية من جهة وبين الاجهزة والمجموعات الادارية المحلية ، والمؤسسات والوحدات

الادارية والاقتصادية المتواجدة والممارسة لانشطتها في نطاق الحدود الادارية للولاية (208)

7) يقوم المجلس التنفيذي للولاية بتحقيق عطية التنسيق والتوفيق بين الاعمال والوظائف والمصالح المحلية الجهوية من جهة وبين الاعمال والوظائف والمصالح من جهة اخرى ، باعتبار ان المجلس التنفيذي للولاية هو حلقة الوصل بين المصلحة العليا والادارات المركزية للدولة ، وبين المصالح والهيئات والمؤسسات الادارية اللامركزية المحلية من جهة اخرى .

وحتى يقوم المجلس التنفيذي للولاية بهذه المهمة والوظيفة على احسن وجه وبانتظام واطراد يقع على والي الولاية التزام قانوني باطلاع المجلس التنفيذي للولاية دوريا .

بالتعليمات والقوانين والقرارات الصادرة من السلطات المركزية ، كذا القرارات والاقتراحات والتوصيات الصادرة عن المجالس الشعبية المحلية على مستوى الولاية (المجلس الشعبي للولاية والمجالس الشعبية البلدية) والمؤسسات والهيئات والوحدات والشركات المحلية والوطنية التي تمارس اعمالها وانشطتها داخل نطاق الحدود الادارية للولاية (209)

8) دور المجلس التنفيذي للولاية في مهمة عطية الثورة الزراعية

للمجلس التنفيذي للولاية دور هام يضطلع به في اطار انجاز وتحقيق الثورة الزراعية فلهذا المجلس اختصاصات جديدة يقوم بها في نطاق تحضير واعادة وتنفيذ الثورة الزراعية وذلك بعد التعديل الواجب اجراؤه على المجلس التنفيذي للولاية في تركيبه وتكوينه ، حيث تضاف اليه اعضاء سياسية وعسكرية ويصبح يأخذ شكل وتكوين جديد يعرف باسم ((الهيئة التنفيذية للولاية الموسعة)) .

فهكذا بعد ان كان تأليف وتشكيل المجلس التنفيذي للولاية على النحو الذي سبق بيانه ، اصبح - في نطاق القيام بمهام وتحضير وانجاز بعض مراحل الثورة الزراعية - يتألف ويتشكل كالآتي

الهيئة التنفيذية للولاية

رئيس القطاع العسكري للولاية

المحافظ الوطني للحزب بالولاية

المكلف بمهمة الثورة الزراعية لدى الولاية (210)

وتضطلع الهيئة التنفيذية للولاية المضيق او العارضة بكل المهام الدائمة التي تتطلبها
مطيات تحضير وانجاز مراحل الثورة الزراعية .

اما الهيئة التنفيذية للولاية الموسعة فدورها واختصاصاتها في نطاق الثورة الزراعية
فهي مؤقتة تنحصر وتتوقف في مرحلة ما بين افتتاح واختتام عطيات التأمين ومنح وتوزيع الاراضي
تحت عنوان الثورة الزراعية فقط . (211)

وتضطلع الهيئة التنفيذية للولاية الموسعة بكل الاعمال والاجراءات الضرورية واللازمة
للثورة الزراعية طيلة مرحلة ما بين افتتاح واختتام عطيات التأمين ومنح وتوزيع الاراضي تحت
عنوان الثورة الزراعية ، مثل تسويق الاعمال والمجهودات المختلفة لتحضير واعادة وتطبيق
وانجاز اهداف الثورة الزراعية التي تقوم بها المجالس الشعبية المحلية (المجلس الشعبي
للولاية والمجالس الشعبية البلدية بالولاية والاجهزة الادارية المحلية الاخرى المختصة
بتحضير واعادة وانجاز اهداف الثورة الزراعية من جهة والسلطات السياسية والادارية
المركزية المنوط بها تحضير واعادة وتنفيذ الثورة الزراعية ، ولذا يجب ان تكون على اطلاع
بكل ما يتعلق بالثورة الزراعية .

كما تقوم الهيئة التنفيذية للولاية الموسعة تحت مسؤولية الوالي بتشجيع وتشيط -
مساعدة كل الوحدات والهيئات والمؤسسات والاجهزة المحلية المختصة بتحضير وتطبيق
الثورة الزراعية بكافة الوسائل المختلفة اللازمة . (212)

وكذا تضطلع الهيئة التنفيذية للولاية الموسعة بالمشاركة مع المجلس الشعبي للولاية
وتحت اشراف ومسؤولية الوالي باصدار وتطبيق قرارات التأمين وقرارات منح الاراضي تحت
عنوان الثورة الزراعية .

علاقة المجلس التنفيذي للولاية بالوالي الولاية

العلاقة بين المجلس التنفيذي للولاية وبين والي الولاية باعتبارهما يشكلان الهيئة التنفيذية للولاية المقابلة للمجلس الشعبي للولاية، هذه العلاقات هي علاقة قانونية وعلمية وفنية .

علاقة قانونية من حيث ان المجلس التنفيذي للولاية يعمل ويقوم بمهام اختصاصاته تحت سلطة وتوجيه ومراقبة والي الولاية باعتباره ممثل الدولة والحكومة وممثل كل وزير (213) فالوالي يحوز ويملك الصفة القانونية لممارسة مظاهر سلطات وامتيازات السلطة الرئاسية - بالنيابة - في مواجهة اعمال اعضاء المجلس التنفيذي للولاية - بالرغم من ان كل من والي الولاية واطاع المجلس التنفيذي للولاية معين بواسطة اداة قانونية واحدة وهي مرسوم من قبل رئيس الجمهورية .

كما ان العلاقة بين والي الولاية والمجلس التنفيذي للولاية هي علاقة فنية ، بمعنى اخر انها علاقة تعاون وتكامل وعلاقة تنسيق ، حيث يضطلع المجلس التنفيذي للولاية - السابق بيانها - بمساعدة والي الولاية الذي يوجه وينشط هذا المجلس ويهره ويطلعهم باستمرار بالقوانين وقرارات وسياسات السلطات السياسية والادارية المركزية في الدولة واعمال وقرارات واخبار المجالس الشعبية الجهوية المحلية (المجلس الشعبي للولاية) + المجالس الشعبية لبلديات الولاية) ، والمؤسسات والشركات الوطنية والهيئات العامة الوطنية التي تتواجد او تمارس انشطتها داخل دائرة الحدود الادارية للولاية ، كما ان والي الولاية يقوم بمهام مسؤوليه المختلفة بواسطة المجلس التنفيذي للولاية .

الا ان المجلس التنفيذي للولاية يملك صفة مراقبة والي الولاية في القيام بمهام مسؤولياته فعند خروج والي عن النظام القانوني للدولة وخروجه عن السياسة العامة للدولة يملك المجلس التنفيذي للولاية الصفة القانونية في وضع التقارير وتحريك الطعون الادارية الى الوزير المختص والمعني .

كما يملك المجلس التنفيذي للولاية الصفة القانونية في تحريك ورفع الدعاوي القضائية ضد والي الولاية في حالة انحرافه وخروجه عن مبدأ الشرعية القانونية . (214)

ثانيا : الوالي

يعتبر الوالي عضوا وسلطة ادارية من السلطات الادارية المركزية ، فهو ممثل السلطات الادارية والسياسية المركزية في الولاية ، حيث ان الوالي هو ممثل الدولة ومندوب الحكومة والممثل المباشر والوحيد لكل من الوزراء في نطاق الحدود الادارية للولاية التي يتولاها ويتم تعيينه بواسطة مرسوم من قبل رئيس الجمهورية . (215)

اختصاصات الوالي

ان الوالي باعتباره ممثل الدولة ومندوب الحكومة وممثل كل وزير فهو يتمتع بممارسة السلطة الادارية العامة في الولاية .

ومن ابرز اختصاصات الوالي في ظل الظروف العادية ما ياتي

1) يضطلع والي الولاية بالسهر على عطيات تنفيذ القوانين والادظمة والقرارات الجارية والنافذة الصادرة من الحكومة وذلك على مستوى الولاية . (216)

2) والي الولاية هو المسؤول والمختص بعطية حفظ النظام العام في الولاية فهو تهما لذلك يملك سلطة اصدار القرارات الادارية التنظيمية والفردية المتعلقة بتنظيم عطية حفظ النظام العام في الولاية ، ويوضع تحت تصرفه جهاز رجال الضبط الاداري (الشرطة) المتواجدة بالولاية وكذا توضع تحت تصرفه وحدات الدرك الوطني المتمركزة بالولاية . (217)

ويقوم والي الولاية في اطار وظيفته هذه بتنسيق اعمال وحدات ومصالح واجهزة حفظ النظام العام بالولاية ، ويتوجب على هذه الاخيرة على اختلاف انواعها ونظمها ان تزود الوالي بانتظام وباستمرار بكافة المعلومات والمعطيات والوقائع المتعلقة بالنظام العام في الولاية . (218)

3) وظيفة الضبط القضائي : في حالات الضرورة والاستعجال والظروف الاستثنائية

مفط ، يجوز للوالي الولاية صفة سلطة الضبط القضائي (امور الضبط القضائي) ففي حالات الاستعجال والضرورة والظروف الاستثنائية يستطيع والي الولاية ان يقوم بنفسه فقط بجميع اعمال الضبط القضائي (مثل القاء القبض على الجناة وجمع الادلة المتعلقة بارتكاب الجريمة وسلم المحرمين للمحاكمة) الخ . . . (219)

- 4) وظيفة الحماية المدنية : الوالي مسؤول في ولايته عن عمليات الحماية المدنية
- 5) يمثل الوالي كل من الدولة والولاية امام القضاء كمدعي ومدعى عليه .
- 6) يقوم الوالي بمهمة التنسيق بين العمل العام المركزي والعمل العام الجهوي والمحلي .

7) يقوم والي الولاية بمهمة تنشيط وتنسيق اعمال الهيئات والوحدات والمؤسسات والشركات الوطنية المتواجدة والممارسة لانشطتها داخل الحدود الاندالية للولاية . (220)

الدائرة

الدائرة في النظام الاداري الجزائري هي قسم اداري اقليمي او جغرافي تعين حدودها الاندالية او تعدل او تلغي بموجب مرسوم بناء على تقرير من وزير الداخلية . والدائرة لا تمثل هيئة او جماعة اندالية محلية بل هي مجرد قسم وفرع اداري تابع ومساعد للولاية .

وهدف وجود نظام الدائرة في النظام الجزائري هو تطبيق مبدأ تقريب الادارة وخدمات الدولة من المواطن في كل بلدات الولاية المنتشرة والمتناثرة على طول وعرض الحدود الاندالية للولاية والبعيدة عن مركز وعاصمة الولاية . (221)

وتدار كل دائرة من قبل رئيس الدائرة الذي يعين بواسطة مرسوم ومصالح اندالية وفنية مختلفة ويعتد رئيس الدائرة تابع ومساعد الوالي في القيام بوظائف الولاية على مستوى الدائرة وظائف الدائرة في النظام الجزائري : (222) تقوم الدائرة تحت سلطة ورئاسة الوالي بالوظائف والمهام التالية .

1) تقوم الدائرة تحت رئاسة رئيسها بالعمل على تقريب الادارة العامة واعمالها وخدماتها من مواطني الدائرة .

2) يعمل رئيس الدائرة على تنفيذ القوانين واللوائح العامة والقرارات الاندالية على مستوى الدائرة .

3) الدائرة هي حلقة وصل ووسيلة تنسيق بين البلديات والولاية على مستوى الدائرة

فهي كما تقع على رئيس الدائرة مسؤولية تقديم الاخبار والمعلومات عن الامور والمسائل والتطورات المتعلقة بالنشاط السياسي والاقتصادي والاجتماعي والثقافي في الدائرة . ويجتمع المجلس التنفيذي للولاية برئاسة الدوائر مرة كل شهرين على الاقل من اجل تحقيق واحكام عطية التنسيق هذه .

4) يقوم رئيس الدائرة في نطاق القوانين واللوائح السارية والتعليمات وتحت سلطة واشراف الوالي . يقوم بتوجيه وتنشيط وتنسيق البلديات والنجابات والمؤسسات البلدية الموجودة في نطاق الحدود الادارية للدائرة . (223)

(156) المادة الاولى من قانون الولاية ، انظر كذلك ص 23 من ميثاق الولاية الذي يعرفها تعريفا عاما كالآتي : ((الولاية هي جماعة لامركزية وذاتية حائزة على السلطات المتفرقة للدولة تقوم بدورها على الوجه الكامل ، وتعتبر على مطامح سكانها وتحقيقا لها هيئات خاصة ، اى مجلس شعبي وهيئة تنفيذية فعالة)) وانظر في تأكيد الطبيعة اللامركزية للولاية في الجزائر الميثاق الوطني ص 85 ، والدستور الجزائري الجديد في المادة 36 ، والقانون المدني الجزائري في المادة 49 .

(157) انظر ميثاق الولاية ص 14 وما بعدها : ((. . . فالولاية هي المجموعة الملائمة جدا لبلورة الارادة الشعبية وتعبئة الطاقات لتحضير الاختيار والانتقاء وتجسيم قرارات السلطة المركزية وتعتبر الولاية نقطة الاتجاه للمقتضيات المحلية تتجاوز النطاق البلدي والذاتية الاقليمية ذات الامتياز بالنسبة للنشاطات الاقتصادية البلدية وبفضل ذلك ، فهي تعتبر مكان الالتقاء والتسيق للمصالح المحلية والمستلزمات الحتمية الوطنية . . .)) الفقرتين الثانية والثالثة من ص 17 من ميثاق الولاية .

(158) المادة الثالثة من قانون الولاية

(159) انظر الفقرة 11 من المادة 151 من الدستور الجزائري الجديد 1976 والمادة 36 من قانون الولاية .

(160) انظر ميثاق الولاية 15 وما بعدها

(161) انظر المادة 171 من قانون الولاية ، وانظر المرسوم رقم 72-34 الصادر بتاريخ 15 فيفري 1972 المتعلق بتشكيل وصلاحيات وتسيير اللجنة الوطنية لمتابعة تطبيق قانون الولاية

(162) انظر ميثاق الولاية ص 23 ، والمادة الثانية من قانون الولاية

(163) انظر ميثاق الولاية ص 24 ، والمواد 7 وما بعدها من قانون الولاية

(164) انظر المادة 38 من الدستور الجزائري الجديد الصادر في 1976

(165) المادة 3 من قانون الولاية

(166) المادتان 8+9 من قانون الولاية

(167) ميثاق الولاية ص 26 . والمادتان 8+9 من قانون الولاية

(168) انظر المواد 15+16+17+18 من قانون الولاية وانظر كذلك المادة 56 من قانون

البلدية وصفة الوظائف التي لا يحوز الجمع بينها وبين صفة العضوية في المجلس الشعبي للولاية هي :

العضوية في المجالس الشعبية الولائية والبلدية الاخرى

الضباط وضباط الصف في الجيش الوطني الشعبي اثناء ممارسة مهامهم

اعضاء سلك الامن العام رجال الضبط والبوليس الاداري

اعضاء سلك الولاية .

أمين الخزينة العامة في الولاية
رؤساء ومديري الإدارات والمصالح المدنية للدولة بالولاية - (المكلفون بمصلحة
ومهمة دائرة في الولاية)

(169) انظر المادة 12 من قانون الولاية وانظر ميثاق الولاية ص 24 وما بعدها .

(170) المادة 9 من قانون الولاية

(171) انظر المادة 20 من قانون الولاية ، والمادة 60 من قانون البلدية

(172) المادة 21 من قانون الولاية

(173) المادة 22 من قانون الولاية

(174) انظر المادتين 24+25 من قانون الولاية

(175) انظر المادة 32 من قانون الولاية

(176) المادة 46 من قانون الولاية

(177) المادة 47 من قانون الولاية

(178) المادة 26 من قانون الولاية

(179) المادة 27 من قانون الولاية

(180) يجوز للمعضو الذي يتعذر عليه الحضور ان يوكل كتابة احد اعضاء المجلس الشعبي
للولاية واستعمال صوته ، ولا يجوز للمعضو في المجلس ان يتوكل عن اكثر من عضو
واحد والوكالة قاصرة على دورة واحدة فقط المادة (30) من قانون الولاية .

وتأكيدا وحصرا لمسألة حضور اعضاء المجلس الشعبي لجلسات الدورات واجتماعات
المجلس اخذ قانون الولاية بالاستقالة الاعتبارية للمعضو في المجلس الشعبي للولاية
فاذا مات غيب عضو المجلس الشعبي للولاية بدون عذر عن الحضور في دورتين متعاقبتين
متتاليتين اعتبر مستقila في اخر جلسة الدورة الثانية (المادة 37 من قانون الولاية) .

(1) انظر المواد من 150 حتى نهاية المادة 165 (من قانون الولاية

(181) المادة 56 من قانون الولاية

(182) المادة 57 من قانون الولاية

(183) المادة 58 من قانون الولاية

(186) انظر في تفصيل ذلك المواد 63+64 من قانون الولاية .

(187) انظر في تفاصيل ذلك المواد من 123 حتى نهاية نص المادة 136 قانون الولاية

(188) انظر في تفاصيل ذلك المواد من 65 الى نهاية 73 من قانون الولاية

(189) انظر المواد 71+73 من قانون الولاية ، وكذا الامر رقم 75-76 المؤرخ فـسـي

1975/11/21 المتضمن تحديد العلاقات الرئيسية بين المؤسسات الاشتراكية

وسلطة الوصاية والإدارات الأخرى التابعة للدولة .

(190) انظر في تفاصيل المواد من 74 الى نهاية 78 من قانون الولاية، (انظر ميثاق الثورة الزراعية ص 47 وما بعدها وكذا المواد من 179 الى نهاية 243 من قانون الثورة الزراعية).

(191) انظر ميثاق الثورة الزراعية ص 11 وما بعدها
(192) انظر في تفاصيل ذلك قانون الثورة الزراعية المواد من 179 حتى نهاية المادة 243 .

(193) انظر المادتين 179+180 من قانون الثورة الزراعية ، وتشكل الهيئة التنفيذية للولاية الموسعة من المجلس التنفيذي للولاية ، والوالي ، ورئيس القطاع العسكري بالولاية ، والمحافظ الوطني للحزب بالولاية ، والمكلف بمهمة الثورة الزراعية بالولاية المادة 179 من قانون الثورة الزراعية

(194) انظر المادة 218 من قانون الثورة الزراعية
(195) انظر المادة 219 من قانون الثورة الزراعية
(196) انظر تفاصيل ذلك في المواد من 218 حتى نهاية المادة 239 من قانون الثورة الزراعية .

(197) انظر في تفاصيل ذلك المواد من 79 الى 83 من قانون الولاية .
(198) انظر المادتين 84+85 من قانون الولاية
(199) انظر المواد من 86 حتى 90 من قانون الولاية
(200) انظر المواد 91 حتى 96 من قانون الولاية
(201) انظر في تفاصيل ذلك المواد من 97 الى 122 من قانون الولاية

(202) انظر المادة 137 من قانون الولاية

(203) المادة 140 من قانون الولاية

(204) المادة 137 من قانون الولاية

(205) المادة 141 من قانون الولاية

(206) المادة 142 من قانون الولاية

(207) المادة 142 من قانون الولاية

(208) انظر تفاصيل ذلك في المادة 141 من قانون الولاية ، والمادة 81 من قانون التسيير الاشتراكي للمؤسسات الادارية ، والمادتين 15+16 من قانون تحديد العلاقات الرئيسية بين المؤسسات الاشتراكية وسلطة الوصاية والادارات الاخرى التابعة للدولة ، الصادر بموجب الامر رقم 75+76 بتاريخ 1975/11/21

(209) انظر في تفاصيل ذلك المواد 145+146+147+148 من قانون الولاية

- (210) انظر المادة 179 من قانون الثورة الزراعية
(211) انظر المادة 180 من قانون الثورة الزراعية
(212) انظر في تفاصيل ذلك المواد من 227 الى نهاية المادة 243 من قانون الثورة
الزراعية
(213) انظر المادتين 150+151 من قانون الولاية
(214) انظر ميثاق الولاية ص 48
(215) انظر المادة 150 من قانون الولاية
(216) انظر المادة 151 من قانون الولاية
(217) انظر المادتان 153+154 من قانون الولاية
(218) انظر المادة 155 من قانون الولاية
(219) انظر المادة 157 من قانون الولاية والمادة 28 من قانون الاجراءات الجنائية
(220) انظر المواد 163+164+165 من قانون الولاية، وانظر قانون البلدية وقوانين التسيير
الذاتي وقوانين التسيير الاشتراكي للمؤسسات في الجزائر.
(221) انظر المواد 166+167 من قانون الولاية
(222) انظر المواد من 166 الى نهاية المادة 170 من قانون الولاية
(223) انظر المادة 169 من قانون الولاية

الفصل الثالث : نظام البلدية في الجزائر

ستتم دراسة النظام البلدي الجزائري الجديد في هذا الفصل على النحو التالي

المبحث الأول : تعريف البلدية

المبحث الثاني : هيئات تسيير وإدارة البلدية

المبحث الثالث : اختصاصات البلدية

المطلب الأول : المجلس الشعبي البلدي

المطلب الثاني : الهيئة التنفيذية للبلدية

المطلب الثالث : اللجان البلدية

المبحث الأول : تعريف البلدية

البلدية هي وحدة أو هيئة إدارية لامركزية اقليمية - محلية - في النظام الإداري الجزائري بل هي الجهاز أو الخلية التنظيمية الأساسية والقاعدية سياسيا وإداريا ، اجتماعيا ، وثقافيا ((البلدية الجماعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والاساسية)) (224)

المطلب الأول : انشاء البلدية

تنشأ البلدية بموجب قانون ، وتعين وتحدد حدودها الإدارية بموجب مرسوم صادر من طرف رئيس الجمهورية بناء على تقرير من وزير الداخلية . (225)

كما ان ضم أو ادماج بلدية أو عدة بلديات في بلدية واحدة يتم بموجب مرسوم بناء على تقرير من وزير الداخلية ، وبعد اخذ واستطلاع رأي المجالس الشعبية البلدية المعنية بهذا التعديل والتغيير ، وبعد اجراء تحقيق خاص من طرف الولاية التي تقع في نطاق حدودها الإدارية البلدية أو البلديات التي وقع عليها التعديل المذكور اعلاه . (226)

وعندما يقع تعديل في حدود بلدية أو أكثر أو عندما تتم دمج أو تضم بلدية أو أخرى في بلدية واحدة فإن البلدية الجديدة بعد عطية الامماج او الضم هي التي تستخلف البلديات المستخلفة (المضمومة او المندمجة او التي اقتطع من حدودها بعض الاراضي) تستخلفها في حقوقها والتزاماتها القانونية ، وإذا تم ارجاع حال هذه البلديات الى ما كان عليه من قبل التعديل ، فإن الحقوق والالتزامات الخاصة بهذه البلديات تعود اليها

(227)

المطلب الاول : خصائص نظام البلدية في النظام الإداري الجزائري
يمتاز النظام البلدي الجزائري بمجموعة من المزايا الخاصة والخصائص والمميزات الذاتية الخاصة به أهمها مايلي .

اولا : ان البلدية هي وحدة او جماعة او هيئة ادارية لامركزية اقليمية جغرافية وليست مؤسسة او وحدة ادارية لامركزية فنية او موضوعية او مطلحية .
ثانيا : ان نظام البلدية في النظام الإداري الجزائري هي صورة وحيدة وفريدة اللامركزية الادارية المطلقة بحيث ان جميع اعضائها وجميع اعضاء هيئات ولجان تسييرها وادارتها يتم اختيارهم بواسطة الانتخاب العام المباشر، ولا يوجد من بينهم اى عضو تم تعيينه او تكليفه، كما ان البلدية في النظام الإداري الجزائري تعتمد - اساسا - على موارد هـا الذاتية في تلبية وتغطية نفاقات حاجات سكانها .

نظام البلدية في النظام الإداري يعتبر صورة حية للتطبيق الجزائري الواسع السليم والفعال لمبدأ الديمقراطية الادارة العامة ولمفهوم الديمقراطية الاشتراكية (الديمقراطية الاقتصادية والسياسية والاجتماعية) .

ثالثا : تحوز وتلك البلدية في النظام الإداري الجزائري اختصاصات ووظائف سياسية وادارية ، اقتصادية ، اجتماعية وثقافية واسعة جدا بالقياس الى نظم البلديات في النظم الادارية المقارنة ، وبالقياس الى النظام البلدي الفرنسي .

وتعود اسباب اعطاء المشرع الجزائري للبلدية اختصاصات واسعة ومتنوعة الى اسباب ايدولوجية متصلة بطبيعة النظام الاجتماعي والسياسي والاقتصادي والثقافي والفكري الاشتراكي ، والى طبيعة نظام البلدية باعتبارها الخلية الحية والاساسية والقاعدة للدولة الجزائرية في كافة المجالات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية والثقافية .

رابعا : ان نظام الوصاية السياسية والادارية على البلدية دقيق ومحكم وشديد ، وهكذا ن كل الاختصاصات المقررة للبلدية وكافة الشروط والاجراءات والاحكام التي يجب ان تعمل في نطاقها ووفقا لها وشاملا تسيير البلدية وادارتها محددة على سبيل الحصر تحديدا دقيقا وواضحا وشاملا ، لا يحوز الخروج عنها والا وقعت اعمال وتصرفات البلديات باطلية وغير مشروعة .

وتعود أسباب حتمية أحكام وشدة نظام الوصاية السياسية والادارية التي تمارسها السلطات السياسية والادارية المركزية على البلدية الى طبيعة نظام البلدية في النظام الجزائري من حيث كونها وحدة أو جماعة سياسية وادارية واقتصادية واجتماعية وثقافية لا مركزية مطلقة، وفي ظل نظام دستوري سياسي ودستوري يقوم على مبدأ وحدة الدولة الاشتراكية والسياسية، وفي ظل الدولة الجزائرية الاشتراكية، التي تطبق مقومات وأركان الاشتراكية العلمية ومبادئها، ومنها التخطيط الوطني الشامل، ومبدأ مركزية التخطيط ولا مركزية التنفيذ، ومبدأ الديمقراطية المركزية، فكان حتميا ومنطقيا أن يكون نظام الوصاية السياسية والادارية على البلديات أكثر أحكاما ودقة وتشديدا ردا للغوضى الدستورية والسياسية الاجتماعية والاقتصادية والثقافية، وحفظا لكيان ووحدة الدولة ونظامها الاجتماعي أو الاشتراكي ومقتضياته العلمية والعلمية.

فليس من المنطق وسعة الفكر والافق العقائدي والتنظيمي والقانوني أن ننقد ميزة التشديد والدقة والاحكام في الرقابة الوصائية على البلدية في النظام الجزائري - انطلاقا من عقيدة وعقيدة برجوازية - ليبرالية - رأسمالية، وقياسا على نظام البلدية في الدولة الرأسمالية - الليبرالية - .

المبحث الثاني : هيئات وأجهزة تسيير وادارة البلدية

يسير ويندير البلدية جهاز اداري يتألف ويتكون من ثلاث هيئات أساسية هي : المجلس الشعبي البلدي ، الهيئة التنفيذية للبلدية ، واللجان البلدية . (228) وسنتناول دراسة هذه الهيئات في ثلاثة مطالب متتالية :

المطلب الاول : المجلس الشعبي البلدي

المجلس الشعبي البلدي يتألف من أعضاء يتم اختيارهم وانتقاؤهم جميعا بواسطة الانتخاب العام المباشر والسري ، وتدوم مدة عضوية المجلس الشعبي البلدي أربع سنوات . (229)

أولا : نظام انتخاب أعضاء المجلس الشعبي البلدي :

يتم اختيار وانتقا جميع أعضاء المجلس الشعبي البلدي بواسطة الانتخاب العام المباشر والسري لمدة أربع سنوات من قائمة واحدة يعدها الحزب .

1- أسس ومبادئ تحديد القائمة الانتخابية: أن عطية اعداد القائمة الانتخابية الوحيدة من طرف الحزب والتي تتضمن المترشحين لاكتساب صفة العضوية في المجالس الشعبية البلدية، تستند هذه العملية الى جملة من الاعتبارات والمبادئ والمقاييس الايدولوجية والدستورية، الاجتماعية، والغنية والقانونية منها: مبدأ الالتزام بمبادئ وأهداف الثورة الاشتراكية في الجزائر، والالتزام بالدفاع عنها وعن مكاسبها المختلفة، ومبدأ الكفاءة في التسيير والادارة والنزاهة في العمل، ومبدأ مراعاة التمثيل الجغرافي الامثل، ومبدأ أولوية اختيار العمال والفلاحين للتشريع لاكتساب صفة العضوية في المجالس الشعبية البلدية. (230)

2- شروط اكتساب صفة العضوية في المجالس الشعبية البلدية (231)

يشترط في الفرد الذي يريد أن يرشح نفسه لاكتساب صفة العضوية في المجلس الشعبي البلدي عدة شروط هي:

أ - ان يكون المترشح مقيدا في القائمة الانتخابية الوحيدة التي يعدها الحزب والتي تتضمن وجوبا ضعف عدد اعضاء المجلس الشعبي البلدي المراد تكوينه.

ب - الا يكون المترشح من الاشخاص الذين لا يجوز انتخابهم في المجالس الشعبية البلدية بسبب مراكزهم الوظيفية وهم: اعضاء سلك الولاية، القضاة، والضباط وضباط الصف ومحافظي الشرطة ورجال الشرطة ومهندسي السلك الفني المدعوين للعمل لحساب البلدية ومحاسبو اموال البلدية، ومقاتلي المصالح البلدية والأعوان الذين تدفع اجورهم الدولة وذلك في دافرة الاختصاص التي يمارسون فيها وظائفهم. (232)

كما لا يحوز الجمع بين عضوية اكثر من مجلس شعبي بلدي واحدة. (233)

ج - شروط الناخب البلدي (234) يشترط في الناخب البلدي الشروط التالية

أ - ان يكون الناخب جزائريا

ب - ان يبلغ من العمر 19 سنة كاملة

ج - ان يكون مسجلا في الدفتر والقائمة الانتخابية

د - ان يكون متمتعاً بالحقوق المدنية والسياسية والا يكون محكوما عليه

بحناية - او حنحة، والا يكون ممن كانوا مناهضين للثورة ومصالح الوطن خلال ثورة التحرير والا يكون ممن اشهرافلاسهم، والا يكون معتوها او محجورا عليه

هـ - ان يكون من مواطني البلدية التي سجل بها للانتخاب او على الاقل يكون قد اقام بها مدة ستة شهور، ويستثنى من ذلك الموظفين والعاملين المقيمين عن موطنهم بسبب مهام اعمالهم ، والمواطنين المقيمين بالخارج .

4- عدد اعضاء المجلس الشعبي البلدي : يتراوح عدد اعضاء المجالس الشعبية البلدية ما بين 9 اعضاء و 79 عضوا حسب عدد سكان كل بلدية ، اما بالنسبة لبلدية مدينة الجزائر فيخصص لها 79 نائبا بلديا . (235)

ثانيا : نظام سير أعمال ومداولات المجلس الشعبي البلدي :

1 (يجتمع المجلس الشعبي البلدي وجوباً مرة واحدة كل ربع سنة كأصل عام ، ويجتمع المجلس الشعبي البلدي في دورات استثنائية كل ما تطلب ذلك ، ويكون اجتماعه في هذه الحالات اما بناء على طلب رئيس المجلس الشعبي البلدي ، أو بناء على طلب $\frac{1}{3}$ أعضاء المجلس الشعبي البلدي أو بناء على طلب والي الولاية . (236)

2 (تكون مداولات المجلس الشعبي البلدي قانونية وصحيحة الا اذا حضر الجلسة أغلبية الاعضاء ، وتؤجل الجلسة الى جلسة أخرى خلال مدة ثلاثة أيام ولا يعقد في هذه الاخيرة بشرط النصاب القانوني لحضور الجلسة المطلوبة للمداولة .

3 (تصدر قرارات وأعمال المجلس الشعبي البلدي بالاغلبية المطلقة للاصوات المشاركة بعد المداولة ، وعند تساوي الاصوات يرجح صوت الرئيس .

ثالثا : القیمة والطبیعة القانونية لاعمال وتصرفات المجلس الشعبي البلدي

ان تصرفات وأعمال المجلس الشعبي البلدي الصادرة في نطاق الشرعية الشكلية والموضوعية السائدة والنافذة ، تصبح سارية ونافاذة منذ المصادقة والتصويت عليها من اعضاء المجلس الشعبي البلدي ورئيس المجلس ، وبعد فوات مدة عشرين يوما من ايداعها لدى الولاية للاطلاع فقط . (237)

هذا كأصل عام ، الا ان هناك طائفة من الاعمال والتصرفات القانونية الصادرة من المجلس الشعبي البلدي لا تصبح نافذة وسارية المفعول الا اذا صادقت عليها بعض السلطات الادارية المركزية الوصية (الوالي ، الوزراء كل فيما يخصه) .

فهناك طائفة من الموضوعات نظرا لطبيعتها ولا اعتبارها من الموضوعات الداخلية في نطاق اختصاصات السلطات الادارية المركزية اصلا ، لا تصبح اعمال المجالس الشعبية المتعلقة بها

نافذة وسارية الا اذا اطلعت او صادقت عليها السلطات الادارية المركزية الوصية .

ومن هذه الموضوعات : (238)

- (1) الميزانيات وكل الاعمال والاحراقات التي تتصل بالضرائب والرسوم
- (2) التصرفات والاعمال المتصلة بنقل او تعديل الملكية العقارية
- (3) القروض
- (4) توظيف وتحديد عدد الموظفين وعطية تحديد اجورهم
- (5) قبول او رفض الهبات والهدايا والوصايا المقيدة والعشروط بشروط وقبول مسبق ، وكذا اى اعتادات او تخصيصات لفائدة البلدية او للمؤسسات التابعة لها .
- (6) محاضر المزايدات والمناقصات البلدية .

فهذه الموضوعات لا تصبح التصرفات والاعمال الصادرة بشأنها نافذة وسارية المفعول الا اذا صادقت عليها السلطات الادارية المركزية الوصية .

وحتى لا تتعطل او تشل او تعرقل اعمال وتصرفات المجالس الشعبية البلدية من قبل السلطات الادارية المركزية الوصية ، فقد وضع المشرع الجزائري قاعدة تتعلق بضرورة عدم تعطيل اعمال المجالس الشعبية من قبل السلطات الادارية المركزية الوصية التي تلك حق التصديق والاطلاع عليها ، فقرر المشرع الجزائري في المادتين 108 + 109 من قانون البلدية ان التصرفات والاعمال الصادرة من المجالس الشعبية البلدية المتعلقة بالموضوعات المشار اليها اعلاه التي يتطلب لنفاذها المصادقة من السلطات الادارية المركزية الوصية ، تصبح هذه الاعمال والتصرفات نافذة بعد فوات مدة 30 يوما من تاريخ ايداعها لدى الولاية للمصادقة عليها ، سواء كان الوالي صادق عليها ام لا ، وبعد فوات مدة ثلاثة اشهر من تاريخ الايداع كذلك الوزير الوصي المختص في حالة الاعمال والتصرفات التي يتطلب القانون مصادقة الوزير الوصي المختص والمعني لنفاذها وسريانها ، فبعد فوات مدة ثلاثة شهور تصبح سارية وبامدة صادق عليها اولم يصادق ، ولن تتوقف عن النفاذ والسريان الا اذا ابدى الوزير الوصي المختص بغض التحفظات المكتوبة والمسببة والمنشورة في وسائل النشر والاعلام المقررة .

رابعاً : سلامة ومشروعية أعمال المجالس الشعبية البلدية

ان المجالس الشعبية البلدية باعتبارها هيئات منتجة تعمل باسم وحساب البلدية ، ويجب ان تكون اعمال هذه المجالس وتصرفات المختلفة في نطاق القانون المنشئ والمنظم لهذه البلديات والقوانين الاخرى المكملة له ، وكل تصرف او عمل او اجراء بلدى يجب ان يكون في نطاق الاختصاصات والسلطات المقررة والمحددة - في القوانين - للمجالس الشعبية البلدية . وفي نطاق احكام ومبادئ الشرعية الشكلية والموضوعية القانونية والثورية للدولة الجزائرية .

واى عمل او اجراء او تصرف يصدره المجلس الشعبي البلدى خلافا لاحكام وقواعد الشرعية الشكلية او الموضوعية ، يكون باطلا وقابلا للطعن فيه اد اريا وقضايا من قبل السلطات الادارية المركزية الوصية ، ومن قبل مواطني وسكان البلديات . (239)

خامساً : نهاية عضوية المجلس الشعبي البلدى

تنتهي عضوية نيابة المجلس الشعبي البلدى باسباب عادية او باسباب غير عادية (اسباب مبترة) ، فتنتهي مدة عضوية ونيابة المجلس الشعبي بانتهاء المدة القانونية المقررة لنيابة المجلس الشعبي البلدى (المرح سنوات) .

وتنتهي عضوية ونيابة المجلس الشعبي البلدى لاسباب غير عادية والتي أهمها :

١- اذا شغل المجلس الشعبي البلدى من $\frac{2}{3}$ من أعضائه بسبب الوفاة او الاستقالة أو الفصل المتلاق أو بأي سبب آخر .

بدل المجلس الشعبي البلدى بمرسوم في الحالات الاستثنائية المحددة في القانون

ج - ايقاف المجلس الشعبي البلدى لمدة لا تتجاوز شهرا وذلك بموجب قرار مسبب

ومشور من قبل وزير الداخلية بناء على تقرير من والي الولاية المختص والمعني .

د - التغيير في حدود البلدية بحيث يؤدي هذا التغيير الى انتقاء أكثر من $\frac{1}{10}$

سكان البلدية .

كيفية تسيير وإدارة شئون البلدية في حالة انتهاء عضوية
المجلس الشعبي البلدي للأسباب غير العادية

في حالة نهاية عضوية ونياحة المجلس الشعبي البلدي بالأسباب غير العادية (الحل ، الوقف
فقد $\frac{2}{3}$ من لاعضاء ، فقد $\frac{1}{10}$ سكان البلدية) ، يعين والي الولاية المعني والمختص بقرار منه
محلسا بلديا مؤقتا يتكفل بتسيير وإدارة شئون البلدية ، ويتم ذلك خلال الايام العشرة التالية
لنهاية المجلس الشعبي البلدي بالأسباب غير العادية المذكورة أعلاه .

المجلس البلدي المؤقت

يتألف المجلس البلدي - المؤقت من أعضاء يتراوح عددهم ما بين 5 و 10 أعضاء في
البلديات التي يزيد عدد سكانها عن 200.000 نسمة (240)

- اختصاصات المجلس البلدي المؤقت :

ان اختصاصات المجلس البلدي المؤقت محدودة ومحصورة في الاعمال والشؤون الجارية ذات
الطبيعة الإدارية البحتة والاستثنائية والاستعجالية فقط . (241)

- نهاية المجلس البلدي المؤقت :

تنتهي مهام ووجود المجلس البلدي المؤقت بقوة القانون بمجرد تنصيب المجلس الشعبي
الجديد الذي تجرى عطية انتخابه في مهلة أقصاها شهرين من نهاية المجلس الشعبي
البلدي القديم ، ولا يجوز ان تجرى هذه الانتخابات الاستثنائية خلال مدة الاربع اشهر
السابقة على موعد التجديد العادي والنهائي للمجلس الشعبي المحل . (242)

المطلب الثاني : الهيئة التنفيذية البلدية

اولا : تكوين الهيئة التنفيذية : تتكون الهيئة التنفيذية البلدية وتتألف من رئيس المجلس
الشعبي البلدي ونوابه ، ويتم تعيين جميع اعضاء الهيئة التنفيذية البلدية بالاقتراع السري
وبواسطة الاغلبية المطلقة ، وان لم يحصل اي مرشح على الاغلبية المطلقة لاصوات اعضاء المجلس
الشعبي البلدي المشاركين في التصويت جاز اعادة عطية الاقتراع والاكتفاء في هذه الحالة
بالاغلبية النسبية فقط ، وفي حالة تساوى الاصوات - في الحالة الاخيرة - يتم انتخاب اكبر
المرشحين سنا . (243)

ويتراوح عدد نواب رئيس المجلس الشعبي البلدي الذين تتكون منهم الهيئة التنفيذية
للبلدية ما بين 2 و 18 نائبا بحسب عدد سكان البلدية . (244)

ثانيا : نظام سير اعمال ومد اولات الهيئة التنفيذية

تحتجع الهيئة التنفيذية البلدية كلما تتطلب مصالح البلدية ذلك ، وبنا* على طلب رئيسس الهيئة التنفيذية (رئيس المجلس الشعبي البلدى) .

ثالثا : اختصاصات الهيئة التنفيذية : تقوم الهيئة التنفيذية بحطة من الاختصاصات المحلية . وبمجموعة من الاختصاصات المتعلقة بتمثيل الدولة على مستوى البلدية .

ا - اختصاصات الهيئة التنفيذية المحلية

1) تقوم الهيئة التنفيذية البلدية تحت اشراف ومسؤولية رئيسها بالعمل على انعـاش وتحريك وتنشيط وتسيير وتنسيق اعمال المجلس الشعبي البلدى .

فـرئيس المجلس الشعبي البلدى باعتباره وبصفته رئيس الهيئة التنفيذية البلدية هو الذى يستدعي المجلس الشعبي البلدى للانعقاد ، وتحدد المسائل والموضوعات واحة الدراسة ويحصر جدول جلسات واجتماعات المجلس الشعبي البلدى .

كما ان رئيس المجلس الشعبي البلدى هو الذى يرأس وينير جلسات ومناقشات المجلس الشعبي البلدى . (245)

2) يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدى - باعتباره رئيس الهيئة التنفيذية على تنصيب اللجان البلدية والاشراف على سيرها وانتظامها باستمرار واطراد . (246)

3) يحضر ويعد رئيس المجلس الشعبي البلدى بواسطة الهيئة التنفيذية البلدية ميزانية البلدية . (247)

4) ينفذ رئيس المجلس الشعبي البلدى ، باعتباره رئيس الهيئة التنفيذية البلدية قرارات واعمال المجلس الشعبي البلدى .

ب - اختصاصات الهيئة التنفيذية البلدية المتعلقة بتمثيل الدولة على مستوى البلدية

يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدى باعتباره رئيس الهيئة التنفيذية البلدية بتمثـيل والمصالح العليا الوطنية على مستوى البلدية .

وبما لذلك بصطلع رئيس المجلس الشعبي البلدى بالاعمال التالية التى تعد من اختصاصات السلطات الادارية المركزية اصلا واساسا فيقوم بها رئيس المجلس الشعبي البلدى

على مستوى البلدية .

1 (القيام بنشر وتنفيذ القوانين واللوائح التنظيمية العامة في نطاق الحدود الادارية لبلدية .

2 (ويقوم رئيس المجلس الشعبي باسم وحساب الدولة بجميع مهام الاختصاصات والوظائف الخاصة التي يكلفه القانون بتنفيذها . (248)

3 (يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي - باعتباره رئيس الهيئة التنفيذية البلدية - بمهام اختصاصات الحالة المدنية في نطاق الحدود الادارية لبلدية (مثل اجراءات واعمال حالات الولادة ، الزواج ، الطلاق ، الوفيات ، وتسجيلها ومراقبة تطوراتها المختلفة وحفظها . (249)

4 (حفظ النظام العام داخل الحدود الادارية للبلدية : فرئيس المجلس الشعبي هو المسؤول والمكلف - تحت رقابة واشراف السلطات الادارية المركزية الوصية ، بسلطات ضبط (البوليس) الاداري ، ويضطلع بمهمة حفظ النظام العام سواء بواسطة جهاز الشرطة البلدية او بواسطة شرطة الدولة . (250)

اما مسألة تقرير المركز القانوني الوظيفي لرجال الضبط البوليس الاداري ، هو اختصاص محجوز للسلطات الادارية المركزية .

كما ان عجز رئيس المجلس الشعبي البلدي على تحقيق عطية حفظ النظام في بلدية يستلزم ان يحل محله بقوة القانون والي الولاية في القيام بمهام اجراءات وسلطات حفظ النظام العام في البلدية . (251)

5 (كما يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي - باعتباره رئيس الهيئة التنفيذية البلدية - بمهام الضبط القضائي في نطاق الحدود الادارية لبلدية . (252)

6 (يضطلع رئيس المجلس الشعبي البلدي - باعتباره رئيس الهيئة التنفيذية البلدية - بمهام وظيفة الحماية المدنية في نطاق الحدود الادارية لبلدية ، وله في سبيل ذلك ان يتخذ الاجراءات والاعمال الوقائية والعلاجية اللازمة لتحقيق الحماية المدنية . (253)

المطلب الثالث : اللجان البلدية

يشكل المجلس الشعبي البلدي من بين اعضاء لجان دائمة او مؤقتة متخصصة تقوم بدراسة المشاكل والمسائل المتعلقة بالادارة العامة للبلدية، والشؤون المالية والاقتصادية والتجهيز والاشغال العامة، والسكان، والشؤون الاجتماعية والثقافية . (254)

ويجوز للنائب البلدي أن يتولى عضوية أكثر من لجنة، ويكون لكل لجنة رئيس من بين أعضاء الهيئة التنفيذية البلدية يعينه رئيس المجلس الشعبي البلدي او نائب بلدي، وتعين كل لجنة مقررا لها من بين اعضاءها .

ويجوز لكل لجنة من اللجان البلدية الدائمة أو المؤقتة أن تستدعي لحضور اجتماعات بصفة استشارية بحتة موظفي الدولة الذين يمارسون انشطتهم في نطاق حدود البلدية الادارية، الذين يحتاج الى استشارتهم، وكذا مواطني وسكان البلدية من ذوي الخبرة والدراسة والتخصص . (255)

المبحث الثالث : اختصاصات البلدية (256)

تضطلع وتقوم البلدية باعتبارها الخلية والمجموعة الادارية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية الاساسية والقاعدية في النظام الجزائري ، تقدم وتأتي اختصاصات ووظائف سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية اساسية على مستوى البلدية .

اولا : التنمية الاقتصادية

يقوم المجلس الشعبي في نطاق الخطط الوطنية العامة النافذة - وفي حدود اختصاصات البلدية المحددة بالقوانين، وفي نطاق مواردها واحتياجاتها بالتجهيز المحلي - (257) يساهم المجلس الشعبي البلدي في اعداد وتنفيذ المخطط الوطني للتنمية السري والنافذ، وتضمن الدولة - في هذا النطاق - للبلدية المعونة التقنية والغنية والمالية اللازمة .

يقوم المجلس الشعبي في نطاق الحدود الادارية للبلدية بتوجيه وتنشيط وتنسيق ومراقبة مجموع أنشطة القطاع الاشتراكي . (258)

يقرر المجلس الشعبي البلدي السياسة المالية والمحاسبية اللازمة للبلدية .

ثانيا : التنمية الفلاحية

يقوم المجلس الشعبي البلدى والهيئة التنفيذية البلدية بالمطالبة باحداث التعاونيات الانتخابية وتعاونيات واجهزة التسويق والتسويق للانتاج الفلاحي ، وتشجيع الاستثمارات الفلاحية .

ويشارك المجلس الشعبي البلدى في جميع العطيات المتعلقة بتعديل النظام الزراعي للأراضي الواقعة في نطاق الدائرة الادارية لبلديته . (259)

وتشارك وتساهم البلدية بواسطة اجهزتها المختلفة ، وبعد اجراء التعديلات في عطيات تحضير وتكوينها - بنزور كبير وفعال في عطيات تحضير واعداد وتنفيذ وانجاز الثورة الزراعية واهدافها في جميع مراحل تحضيرها وانجازها .

فهكذا تشارك وتساهم البلدية بواسطة المجلس الشعبي البلدى الموسع ، واللجنة الفنية البلدية ، والتعاونيات البلدية المتعددة الخدمات في عطيات تحضير واعداد وتطبيق الثورة الزراعية . (260)

ونظرا لان دور البلدية في عطية تحضير وانجاز وتطبيق الثورة الزراعية واهدافها المختلفة ، يعد المثال الواضح - في نظرنا - على سمات وخصائص الادارة العامة الجزائرية من حيث انها مرنة وحساسة للنظام الاجتماعي والسياسي والاقتصادي والثقافي ومتجاوبة ومتفاعلة مع المعطيات والظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية المستجدة في الدولة ، ومن حيث انها ادارة اشتراكية من حيث تكوينها ، وكيفية تسييرها ومن حيث اهدافها وطبيعتها نشاطها . (261)

لذلك فاننا نعطي لمحة عن مدى وكيفية تأثير عطية الثورة الزراعية على نظام البلدية من النظام السياسي والاداري الجزائري ، من حيث تكوين وتشكيل البلديات ومن حيث نطاق وحجم اختصاصاتها ويظهر هذا التأثير في وجود ما المجلس الشعبي البلدى الموسع واللجنة الفنية التنفيذية البلدية وتعاونيات البلديات المتعددة الخدمات .

١ - المجلس الشعبي البلدي الموسع

يتشكل المجلس الشعبي البلدي الموسع من الاتي

المجلس الشعبي البلدي

الممثلون المحليون للحزب والمنظمات الجماهيرية وهم

١ (مكتب القسمة

٢ (مسؤول جمعية قدما* المجاهدين المحلي

٣ (مسؤول القسمة المحلي للاتحاد العام للعمال الجزائريين

٤ (مسؤولو الاتحاد المحلي للفلاحين

٥ (مسؤول القسمة المحلي لشبيبة حزب جبهة التحرير الوطني

ويتألف هذا المجلس الشعبي البلدي الموسع بقوة القانون رئيس المجلس الشعبي البلدي
(262)

العادي .

ويجوز للمجلس الشعبي البلدي الموسع: ان يستدعي خلال مداولاته اى شخص من ذوي
الرأى والخبرة للاستفادة والاستئناس برأيه وارشاداته ومعلوماته المتعلقة بالموضوع او المسألة
موضوع اجتماع المجلس الشعبي البلدي الموسع .

المهامات المجلس الشعبي البلدي الموسع: يقوم المجلس الشعبي البلدي الموسع باتخاذ
الاجراءات والأعمال اللازمة لتحضير عطية الثورة الزراعية والأعمال والاجراءات المتعلقة
بعطية تنفيذ وتطبيق الثورة الزراعية مثل الاعمال والاجراءات المتعلقة بتأسيس صناعات وق(3)
الثورة الزراعية والأعمال والتدابير المتعلقة بعطيات تامين ومنح الاراضي بعنوان الثورة الزراعية
ب - اللجنة التنفيذية الفنية والتقنية للبلدية

تتشكل اللجنة التنفيذية البلدية من الاعضاء والهيئات التالية .

الهيئة التنفيذية البلدية

فنيو وزارة الفلاحة والثورة الزراعية

فنيو وزارة المالية

فنيو وزارة الري وحماية البيئة

ويرأس اللجنة التنفيذية البلدية بقوة القانون رئيس المجلس الشعبي البلدى واجتماعاتها
دائمة ومستمرة . (264)

الخصائص الخاصة باللجنة التنفيذية = الفنية البلدية

تقوم اللجنة الفنية التنفيذية البلدية - باعتبارها هيئة فنية تنفيذية بحتة في نطاق الثورة
الزراعية وعلى مستوى البلدية - تقوم تحت مسؤولية واشراف المجلس الشعبي البلدى الموسع
وكمساعدة تقني وتنفيذي له بكل العمليات والاعمال والاجراءات التقنية الفنية البحثية اللازمة
لتحضير واعادة وتنفيذ وانجاز عمليات الثورة الزراعية وتحقيق اهدافها المختلفة . (265)

هـ - التعاونية الزراعية البلدية المتعددة الخدمات

التعاونية البلدية المتعددة الخدمات هي اتحاد تعاوني زراعي تكون الانضمام
الاجباري والالزامي لجميع المستغلين الزراعيين بشكل فردي او جماعي على مستوى البلدية
بهدف تنظيم وتسبير انتاجهم الزراعي وتحسين ظروفهم المعيشية المختلفة . (266)

الخصائص الخاصة بالتعاونية الزراعية البلدية المتعددة الخدمات

تقوم وتضطلع التعاونية الزراعية البلدية المتعددة الخدمات في نطاق الثورة الزراعية
بالوظائف التالية . (267)

- 1) تقديم الخدمات اللازمة لاجتماعاتها من اجل تقوية وانعاش المنتجات الفلاحية
وتسويقها بالتعاون مع الهيئات والمؤسسات العامة للدولة .
- 2) المشاركة في تهيئة الاراضي للزراعة والري .
- 3) المشاركة في تحسين ظروف المعيشة في البلدية
- 4) المشاركة في توزيع القروض على مستفيدي الثورة الزراعية
- 5) مساعدة مستحقي الثورة الزراعية على الالتزام بقوانين الدولة ومنها قانون الثورة
الزراعية .
- 6) المساعدة في تمويل اعضاء التعاونية بالمعدات والتجهيزات والخبرات والمواد
اللازمة للانتاج الزراعي .
- 7) القيام بالاشغال اللازمة للزراعة
- 8) القيام بعملية التسويق والخبز والحفظ للمنتجات الزراعية على مستوى البلدية
- 9) القيام بنشر الوعي والثقافة الزراعية والفلاحية وذلك بنشر الارشادات التقنية

المتعلقة بالنشاط الزراعي والفلاحي

10) مساعدة اعضاء التعاونية على تحسين ظروفهم الصحية والسكنية والثقافية والترفيهية والروحية .

فالتسا : التنمية الصناعية (تنظيمية وحد يثية)

يضطلع المجلس الشعبي البلدى بتحقيق وانجاز التنمية الصناعية بلدية وهو في سبيل ذلك يقوم ويضطلع بالاعمال التالية .

- 1) ينشئ ويحدث الاجهزة والمؤسسات الصناعية لتحقيق التنمية الصناعية
- 2) يشجع المجلس الشعبي البلدى المبادرات الخاصة المستهدفة تنشيط وتحسين الصناعات في الدائرة الادارية للبلدية (143 قانون بلدى)

رابعاً : التوزيع والنقل

يقوم المجلس الشعبي البلدى بتسهيل اقامة وتوزيع وتنظيم شبكات وخطوط التموين والنقل المتعلقة خصوصاً بالمنتجات الضرورية وتسويقها ، بإنشاء وسائل النقل والتخزين والتوزيع (التعاونيات الاستهلاكية والتموينية ، ورسم سياسة اجراءات تسويق السلع والمنتجات في نطاق حدود البلدية .

- 3) كما يقوم المجلس الشعبي باستغلال مصالح عمومية لنقل المسافرين واستغلال واستعمال شبكات وخطوط الطرق الممتدة داخل الحدود الادارية للبلدية ، كما يستطيع المجلس الشعبي البلدى ان يشارك لحساب البلدية في راسمال مقاولات النقل العمومي
- 145 + 146 من قانون البلدية .

- 4) يسهر ويعدل المجلس الشعبي البلدى على تطبيق القوانين والانظمة الخاصة بالنقل في حدود البلدية .

خامساً : التنمية السياحية

يسهر المجلس الشعبي البلدى على تطبيق القوانين والانظمة المستهدفة ازدهار النشاط السياحي في الدولة ، ويطلب المجلس الشعبي البلدى ان يكون وينشئ المقدرات والهيئات المحلية ذات الطابع السياحي ، كما يضطلع المجلس الشعبي البلدى بمسؤولية المحافظة على الاماكن والمعالم السياحية في البلدية والعمل على استثمارها الحدائق المتاحف) والاثار التذكارية والحمامات العلاجية المعدنية م 147 + 148 من قانون

البلدية انظر المواد 148 + 149 + 150 .

الحمامات المعدنية العلاجية ومناطق الاستجمام والراحة والعلاج 1451+152

153 من قانون البلدية .

سادسا : الاسكان

1) يقوم المجلس الشعبي البلدي في نطاق المخططات الوطنية النافذة ، بوضع

خطط محلية عمرانية . 56 1ق بلدي .

2) يقوم المجلس الشعبي البلدي بتشجيع عطيات بناء المساكن والمقارنات وتقديم

المساعدات الفنية والمالية ، ولحث على انشاء مؤسسات البناء والبحث عن وسائل تحقيق عطية

التعمير والبناء م 157 من قانون البلدية .

ثامنا : الحماية المدنية

يضطلع المجلس الشعبي البلدي بانعاش وتحقيق الحماية المدنية على مستوى البلدية

ويقوم في سبيل ذلك بتربية وتنمية روح التضامن والاقدام الجماعي لدفع ودرء الاخطار والكوارث

المحدقة بالبلدية (الحرائق، الفيضانات . . .) سقوط المباني . . . سيوز للبلدية أن

توضع تحت تصرفها وحدات ووسائل الاطفاء والحماية المدنية لم 167+169 قانون بلدي

ويتخذ المجلس الشعبي البلدي الاحتياطات الوقائية اللازمة لمواجهة الاخطار والكوارث

على أموال وسكان البلدية . م 170 من قانون البلدية .

=====

- (224) انظر الدستور الجزائري الجديد 1976 في مادته 36، وانظر المادة 49 من قانون المدني الجزائري، وانظر ميثاق البلدية ص 11 والمادة الاولى من القانون البلدي
- (225) انظر الفقرة 11 من المادة 151 من الدستور والمادة الاولى من قانون البلدية
- (226) المادتان 3+4 من قانون البلدية
- (227) انظر في تفاصيل ذلك المادتان 5+6 من قانون البلدية
- (228) المادتان 2+79 من قانون البلدية
- (229) انظر في تفاصيل ذلك المواد 2+33+36 من قانون البلدية
- (230) انظر الدستور الجزائري الجديد 1976، المادة 38، وانظر ميثاق البلدية ص 13
- (231) انظر المواد من 34+53+54+58 من قانون البلدية
- (232) المادة 34 من قانون البلدية. ان اعضاء سلك الولاية، والضباط وضباط الصف في الجيش الوطني الشعبي واطباء سلك الامن الوطني، اذا تم انتخابهم في المجالس الشعبية البلدية يجب ان يتخلوا عن وظائفهم خلال مدة 15 يوما من تاريخ اعلان نتائج الاقتراع -
- (233) المادة 58 من قانون البلدية
- (234) انظر المواد 39+41+42 من قانون البلدية
- (235) تفاصيل ذلك في المادة 38 من قانون البلدية
- (236) المادتان 79+80 من قانون البلدية
- (237) المادة 107 من قانون البلدية هذا في حالة القرارات الادارية الفردية، اما في حالة القرارات الادارية التنظيمية التي يصدرها المجلس الشعبي البلدي فلا بد من الانتظار مدة شهر من تاريخ ايداعها لدى الولاية للاطلاع فقط. المادة 131 من قانون البلدية.
- (238) المادتان 107+108 من قانون البلدية
- (239) انظر المواد من 102 الى نهاية 105 من قانون البلدية
- (240) انظر المواد 7+113+114 من قانون البلدية
- (241) المادة 114 من قانون البلدية
- (242) المادة 115 من قانون البلدية
- (243) انظر المادتان 116+117 من قانون البلدية
- (244) فهكذا ينتخب 2 نواب للرئيس في البلديات التي يبلغ عدد سكانها 20.000 نسمة و 4 نواب بالنسبة للبلديات التي يتراوح عدد سكانها ما بين 20.001-50.000 نسمة وست نواب بالنسبة للبلديات التي يتراوح عدد سكانها ما بين 50.001-100.000 نسمة و 8 نواب للرئيس بالنسبة للبلديات التي يتراوح عدد سكانها ما بين 100.001 و 200.000 نسمة، ويزداد عدد النواب بعد اثنين للبلديات التي تزيد عن 200.000 نسمة ويختار 18 نائبا للرئيس بالنسبة للجزائر العاصمة

- (245) المادة 221 من قانون البلدية
(246) المادة 222 من قانون البلدية
(247) المادة 223 من قانون البلدية
(248) المادة 229 من قانون البلدية
(249) المادة 230 من قانون البلدية، وانظر الامرقم 70 - 20 المولخ في 19 فبراير سنة 1970 المتعلق بالحالة المدنية
- (250) المادة 235+237+239 من قانون البلدية
(251) المادة 234 من قانون البلدية
(252) المادة 16 من قانون الاجراءات الجنائية، وانظر الامرقم 10 - 68 الصادر بتاريخ 1968/1/23 المكمل لقانون الاجراءات الجنائية
(253) المواد من 240 الى نهاية 243 من قانون البلدية
(254) انظر ميثاق البلدية ص 16 وما بعدها والمادة 94 من قانون البلدية
(255) المادة 98 من قانون البلدية
(256) انظر المواد 153 الى نهاية المادة 170 من قانون البلدية وانظر المواد من 173 حتى 217 من قانون الثورة الزراعية
(257) المواد من 136 الى نهاية المادة 139 من قانون البلدية
(258) المادة 138 من قانون البلدية
(259) انظر المادتين 140+141 من قانون البلدية
(260) انظر المواد من 173+217 من قانون الثورة الزراعية
(261) انظر مقدمة هذه المحاضرات ص 8 وما بعدها
(262) انظر المادة 183 + من قانون الثورة الزراعية
(263) انظر في تفاصيل ذلك المواد من 186 الى 189 من قانون الثورة الزراعية
- (264) انظر المواد 190+191+192 من قانون الثورة الزراعية
(265) انظر في تفاصيل ذلك المواد من 193 الى نهاية المادة 195 من قانون الثورة الزراعية
(266) انظر المواد 196+197+198+199 من قانون الثورة الزراعية
(267) انظر في تفاصيل ذلك المادتين 200+201 من قانون الثورة الزراعية

الاموال الادارية

فكرة عامة : للقيام بالوظيفة العامة للدولة المتمثلة في اقامة وتحقيق النظام الاجتماعي الذي يتحقق عن طريق تنظيم الحياة العامة في المجتمع وحماية كيان الجماعة وضمان استمرارية وتوفر السلام الاجتماعي وتقدم الجماعة وازدهارها . ووظيفة الدولة في رسم وتجسيد الاهداف والمبادئ والسياسة العامة ، والعمل على تحقيقها .

ولكي ننجز الوظيفة العامة للدولة ، تتجزأ وتتوزع هذه الوظيفة العامة للدولة على اساس مبدأ التخصص الوظيفي والاستقلال العضوي الى الوظائف التالية . (268)

- 1 (الوظيفة السياسية ويقوم بها الجهاز السياسي في الدولة
- 2 (الوظيفة التشريعية ، وتقوم بها السلطة التشريعية
- 3 (الوظيفة القضائية ، وتختص بها السلطة القضائية
- 4 (الوظيفة التنفيذية ، وتضطلع بها السلطة التنفيذية

تشمل الوظيفة التنفيذية على الوظيفة الحكومية ، والوظيفة الادارية ، والتميز بين الوظيفة الحكومية والوظيفة الادارية امر صعب ودقيق جدا ، حيث يعجز كل من المعيار الموضوعي المادي والمعيار العضوي الشكلي في تحقيق هذا التمييز .

وامام صعوبة التمييز الكامل بين الوظيفة الحكومية والوظيفة الادارية نظرا لتداخلهما وتشابههما فانهم يمكن ابراز المعالم الرئيسية بين الوظيفتين ان تنحصر الوظيفة الحكومية فيما يتعلق بمجال القيادة والتوجيه ، ورسم تخطيط السياسة العامة ، وتحديد الاهداف والمبادئ العامة وتنظيم العلاقات بين السلطات والهيئات العامة في الدولة ، والعلاقات الخارجية . وتقوم بهذه الوظيفة الحكومية ، التي تعلو وتراس السلطة الادارية التي تقوم بالوظيفة الادارية التي تتركز في تطبيق وتنفيذ السياسة العامة ، والخططة العامة وانجاز الاهداف المرسومة ، وتطبيق القوانين ، وتحقيق الصالح العام (اشباع الحاجات العامة ، اقامة النظام العام في المجتمع والسلطة الادارية - بصدور القيام بوظيفتها تأتي اعمالا ادارية مختلفة ، قد تكون هذه الاعمال اعمالا ادارية مادية ، وقد تكون اعمالا ادارية قانونية .

الاعمال الادارية العامة والاعمال الادارية القانونية

الاعمال الادارية العامة هي طائفة الاعمال التي تأتيتها السلطة الادارية بمسند القيام بمهام وظيفتها - الادارية - دون ان تقصد ترتيب اى اثر قانوني عليها ، اى دون ان تتجه ارادتها الى انشاء او تعديل او الغاء مراكز قانونية معينة ، مثل عطيات هدم منزل آيل للسقوط ، والاعمال الفنية التي يقوم بها عمال الدولة (تصميمات ورسومات البناء) - مباشرة التعليم او الرقابة بصورها المختلفة) ، وتنفيذ الاوامر والقرارات الادارية .

واغلاق محل صدر بشأن غلقه قرار ادارى ، وجرس سيارة متوقفة في الطريق العام . اما الاعمال الادارية القانونية فهي تلك الاعمال التي تقوم بها الادارة وهي تقصد في ارادتها ترتيب اثر قانوني بواسطتها ، اى تتجه ارادة الجهة الادارية عند القيام بالاعمال القانونية الى انشاء او تعديل او الغاء مراكز قانونية معينة عامة كانت او خاصة وذاتية كتعيين موظف او فصله .

وتقسم الاعمال الادارية القانونية الى نوعين

1) الاعمال الادارية القانونية الانفرادية اى الاعمال القانونية الصادرة من الادارة وحدها ، وبارادتها المنفردة وهي القرارات الادارية .

2) الاعمال الادارية القانونية الاتفاقية او الرضائية اى الاعمال القانونية الصادرة بناء اتفاق وتبادل الرضا بين جهة الادارة والطرف الاخر (شخص قانوني طبيعي او شخص قانوني معنوي خاص او عام) .

وسوف تدرس القرارات الادارية في باب اولى ، والعقود الادارية في باب ثانى

الباب الاول : القرارات الادارية

اهمية القرارات الادارية : تعد القرارات الادارية وسيلة هامة لتحقيق الوظيفة الادارية ، وهذه الاهمية سواء من حيث الفعالية الادارية ، او من حيث الناحية النظرية او العلمية او من الناحية العطفية .

1) فمن ناحية الفاعلية الادارية تعتبر القرارات انجع واسرع وسيلة في يد الادارة لتحقيق الصالح العام اذ تحوز السلطة الادارية من بين امتيازات السلطة العامة امتياز اصدار القرارات الادارية من جانبها وحدها وبارادتها المنفردة والطرمة : فنستطيع بواسطتها

الحصول على الخدمات والسلع اللازمة لتحقيق الصالح العام - ون توقف ذلك على رضا
الاشخاص القانونية، ويؤدي ذلك الى تحقيق الغاوية والسرة في الوظيفة الادارية .

2 (وتبد واهمية القرارات الادارية من الناحية النظرية والعلمية في ان معظم افكار
ومبادئ ونظريات القانون الاداري تدور وتتمحور حول نظرية القرارات الادارية كأمتياز
من امتيازات السلطة العامة المخولة والمقررة للادارة العامة .

3 (وتتجلى اهمية القرارات الادارية من الناحية العملية في كون القرارات الادارية
ميدان رئيسي لاعمال وممارسة الرقابة الادارية والقضائية على اعمال الادارة . ويصدر القرارات
الادارية ابتداءً القضاة الاداري الكثير من النظريات والمبادئ التي تتمحور حول نظرية
القرارات الادارية مثل دعوى الالغاء ، ونظرية السحب ، ونظرية انعدام القرارات الادارية ،
ونظرية السلطة التقديرية الخ

تعريف القرارات الإدارية

لم تعرف التشريعات المتعلقة بالسلطة الإدارية وأنشطتها - القرار الإداري وتركزت مهمة تعريف القرار الإداري إلى كل من الفقه والقضاء (1) فيعرفه الفقه بأنه: كل عمل قانوني* انفرادي، يصدر بإرادة إحدى الجهات الإدارية المختصة، وتحدث آثاراً قانونية بانشأاً مركز قانوني (حالة قانونية) جديد أو تعديل أو إلغاء مركز قانون قائم. ويستنتج من التعريف السابق العناصر التالية:

- 1) القرار الإداري عمل قانوني يحدث ويخلق آثاراً قانونية عكس الأعمال العادية التي تأنيتها الإدارة دون أن تستهدف من القيام بها أحداث آثار قانونية.
- 2) القرار الإداري عمل قانوني صادر من سلطة إدارية مختصة أما الأعمال التي تصدر عن السلطة التشريعية أو السلطة السياسية أو السلطة القضائية فلا تعد قرارات إدارية، ولا يجوز بالتالي الطعن فيها بطعن يتجاوز السلطة (الإلغاء).
- 3) القرار الإداري عمل قانوني انفرادي يصدر بإرادة السلطة الإدارية وحدها، ومن هذه الزاوية يختلف القرار الإداري عن لعقد الإداري الذي هو عمل إداري قانوني رضائي أو اتفاقي، يصدر عن إرادتين متقابلتين ومختلفتين (إرادة السلطة الإدارية وإرادة التعاقد معها).

تمييز القرارات الإدارية عن سائر أعمال الدولة

أهمية التمييز: لتمييز القرارات الإدارية عن بقية أعمال الدولة أهمية كبيرة، إذ تخضع نظرية القرارات الإدارية المبادئ* وأحكام قانونية تختلف عن نظام وأحكام الأعمال التشريعية والقضائية (الطعن بتجاوز السلطة، المسؤولية، إجراءات الإلغاء، نظرية السحب والتعديل معيار التمييز: سبقت الإشارة إلى أن الوظيفة العامة للدولة تتجزأ وتتفرع على أساس مبدأ تقسيم العمل والتخصص الوظيفي إلى أعمال تشريعية، وأعمال قضائية، وأعمال تنفيذية والمنطق يحتم ضرورة إجراء عطية التمييز بين أعمال الدولة المختلفة نظراً لأن كل طائفة من طوائف الدولة تخضع لنظام قانوني مخصوص.

وفي نطاق محاولة التمييز بين القرارات الادارية وكل من العمل التشريعي والعمل القضائي يوجد معياران يستعملهما الفقه والقضاة والتشريع هما المعيار العضوي - الشكلي والمعيار المادي - الموضوعي .

اولا - المعيار العضوي - الشكلي

ويقصد بالمعيار العضوي - الشكلي هنا انه عندما يراد تمييز اعمال الدولة ووظائفها الاساسية عن بعضها البعض يجب التركيز والاعتماد على الطبيعة والصفة القانونية للجهة التي مارست واصدرت العمل ، والنظر الى الاجراءات والشكليات والقوالب التي صدرت في نطاقها التصرف ، ومن التركيز والنظر الى طبيعة وماديات التصرف او العمل ذاته ، مكوناته المادية .

وعلى اساس هذا المعيار العضوي الشكلي يكون العمل عملا اداليا اذا صدر من جهة سلطات الادارة العامة وفي ظل الاساليب والقوالب والشكليات الادارية . حتى ولو كان في طبيعة موضوعه وجوهر مادته عملا تشريعيا او عملا قضائيا وعلى هذا الاساس تعتبر القرارات الادارية التنظيمية واللوائح الادارية باختلاف انواعها اعمالا ادارية بالرغم من انها تحتوى على قواعد قانونية موضوعية عامة ومجردة تنشى وتخلق مراكز قانونية عامة وموضوعية ، اى انها تعد وتعتبر اعمالا تشريعية وفقا للمعيار المادي الموضوعي .

والمعيار العضوي - الشكلي هو المعيار السائد في القانون الوضعي - كاصل عام - نظرا لما يمتاز به من بساطة وسهولة ووضوح وينطبق الى حد ما ، بالرغم من عيب السطحية الذي يشوبه ، حيث أن الاعتماد على هذا المعيار لا يتطلب الغوص في البحث الى طبيعة العمل وجوهره مكثفيا بشكله وظاهره الخارجى .

كما أن هذا المعيار منتقد من حيث أن أصحابه يفترضون - خطأ - أن الفصل بين السلطات هو فصل مطلق وجامد وشامل ، بينما الحقيقة هي أن الفصل بين السلطات هو فصل نسبي ومن حيث أن وظائف السلطات العامة في الدولة (التشريعية - التنفيذية - القضائية) متداخلة ومتشابهة ، فتقوم كل سلطة عامة الى جانب وظيفتها ببعض وظائف السلطات العامة الاخرى . فهكذا تقدم السلطة التشريعية مثلا ، الى جانب وظيفتها التشريعية بعض الاعمال الادارية مثل القرارات المتعلقة بتعيين وترقية وتأديب وفصل موظفي

إدارة المجلس النهائي (المجلس الشعبي الوطني) والأعمال المتعلقة بمنح الاحتكارات واعتماد الموارد العالية والميزانية العامة للدولة .

كما تقوم السلطة التنفيذية (الحكومة والإدارة العامة) إلى جانب القيام بوظيفتها التنفيذية (الحكومية والإدارية) ببعض الأعمال التشريعية مثل إصدار اللوائح العامة على اختلاف أنواعها ، كما تقوم ببعض الأعمال القضائية مثل التحكيم وأعمال اللجان الإدارية شبه القضائية .

كما تقوم السلطة القضائية إلى جانب القيام بوظيفتها القضائية ببعض الأعمال الإدارية مثل الأعمال الولائية للقاضي كتميين وصي أو قيمة أو حارس .

كما أن عيب هذا المعيار أنه يفشل في تحقيق عطفية التمييز بين القرارات الإدارية والأعمال التشريعية والقضائية في فترات الإزمات والظروف الاستثنائية حيث تتجمع وتتركز سلطات الدولة في يد سلطة واحدة هي السلطة التنفيذية بقيادة رئيس الدولة .

2 المعيار المادي أو الموضوعي

ويقصد بالمعيار الموضوعي أو المادي في صدر تمييز القرارات الإدارية عن الأعمال التشريعية والقضائية ، الاعتماد والتركيز كل التركيز على طبيعة العمل وجوهره ومكوناته الداخلية ، ولا يجب النظر والاعتماد على المصدر أو الجهة التي أصدرت ومارست العمل ولا على الأقوال والشكليات التي صدر في إطارها العمل . وعلى أساس هذا المعيار المادي الموضوعي يكون العمل (القرار) قرارا إداريا إذا كان عملا إداريا في طبيعته وجوهرة أي يتضمن أعمالا قانونية فردية ذاتية وشرطية تنشي * وتخلق مراكز قانونية ذاتية وشخصية (مثل قرار تعيين موظف ، وقرار منح رخصة قيادة السيارة) .

ويكون العمل عملا تشريعيا إذا كان يتضمن أعمالا قانونية مشرعة عامة وموضوعية ، تنشي * وتخلق مراكز قانونية عامة وموضوعية مثل قانون الوظيفة العامة ، قانون الأحوال الشخصية . والعمل التشريعي يمتاز عن القرار الإداري بسمة العمومية والتجريد والثبات والديمومية النسبية .

بينما يكون العمل عملا قضائيا وفقا للمعيار الموضوعي أو المادي إذا كان العمل يحسم

وبفصل على أساس القانون في خصومة أو منازعة قضائية حول مركز قانوني عام أو خاص، ولم يكن المقصود من هذا العمل أحداث أثر قانوني في المراكز القانونية انشا أو تعديل أو الغسا وانما كان هذا العمل مجرد تقرير وكشف عن المركز القانوني (الحالة القانونية) المتنازع عليها (269)

الخلاصة في تمييز القرار الإداري على أساس المعيار الموضوعي :
اذن القرار الإداري على ضوء المعيار المادي أو الموضوعي هو كل عمل قانوني ذاتي أو فردي يولد ويخلق مركز قانوني ذاتي ، ولا يتضمن أعمالا مشرعة وعامة التي تخلق مراكز قانونية عامة وموضوعية ومجردة . والقرار الإداري هو العمل الذي لا يتضمن الحسم على أساس قاعدة من القانون في خصومة أو منازعة حول مركز قانوني عام أو خاص .

إذا كان المعيار السائد في القانون الوضعي كما سبق التقرير به هو المعيار العضوي أو الشكلي كقاعدة عامة أو كأصل عام ، فإن القضاء الإداري يلجأ في بعض الحالات إلى استخدام المعيار المادي أو الموضوعي بشكل استثنائي كما هو الحال في الحالات الآتية :
1 (في حالة التمييز بين الأعمال المختلفة الصادرة من السلطة الإدارية

مثل تمييز الأعمال الإدارية المادية والأعمال الإدارية القانونية ، والتمييز بين القرارات الإدارية والعقود الإدارية ، والتمييز بين قرار الضبط الإداري وقرارات الضبط القضائي في حالة صدورها من جهة إدارية لها صفة الضبط الإداري وصفة سلطة الضبط القضائي (رئيس البلدية + الوالي) .

2 (حالة التمييز بين الأعمال الإدارية والأعمال التشريعية :

فقد قرر القضاء الإداري على أساس المعيار الموضوعي حق القضاء العادي في تفسير اللوائح الإدارية أي القرارات الإدارية التنظيمية أو اللائحية على أساس أنها تشبه القوانين إذ تتضمن قواعد قانونية عامة ومجردة تشي وتخلق مراكز قانونية عامة وموضوعية كما يرفض القضاء الإداري في بعض الحالات الحكم بالتعويض عن اللوائح الإدارية على أساس أنها قوانين وفقا للمعيار الموضوعي ، كما قرر القضاء الإداري أن القرارات التي يصدرها رئيس الهيئة التشريعية بشأن موظف الهيئة التشريعية كقرارات التعيين والترقية والتأديب والفصل تخضع لرقابة القضاء .

وقبل القضاء الطعن فيها بالالغاء على اساس انها قرارات ادارية وفقا للمعيار الموضوعي على الرغم من انها صادرة من هيئة تشريعية .

(3) في حالة التمييز بين الاعمال الادارية والاعمال القضائية : فعلى اساس المعيار الموضوعي او المادى اعتبر القضاء الادارى بعض القرار الصادر من السلطة القضائية والمتعلقة بتنظيم وتسيير مرفق الخدمة مثل قرارات تعيين وترقية رجال القضاء والنيابة العامة فهذه القرارات على الرغم من انها صادرة من هيئة او سلطة قضائية الا انها من حيث طبيعتها وجوهرها تعد قرارات ادارية لا تمس بطبيعة الوظيفة القضائية .

(4) في مجال التمييز بين اعمال الادارة والاعمال الصادرة من هيئات خاصة فقد اعتبر القضاء الادارى على اساس المعيار الموضوعي او المادى بعض اعمال الهيئات الخاصة قرارات ادارية يجوز الطعن فيها بالالغاء ، اذا ما كانت هذه الاعمال تتعلق بتسيير وتنفيذ مرفق عام ، اذ كانت هذه الاعمال تتضمن مظهر من مظاهر السلطة العامة او امتيازاً من امتيازاتها المقررة للسلطة الادارية . (1)

أركان القرارات الادارية

القرار الادارى باعتباره تصرف قانوني لابد ان تتوفر له اركان حتى يعتبر عملاً قانونياً قائم ينتج اثاره القانونية ، فهو يقوم على خمس اركان هي ، السبب ، الاختصاص ، المحل الشكل ، والغاية .

اولاً : ركن السبب

سبب القرار الادارى هو الامر او الفكرة الخارجية والسليقة والبعيدة عن ذهنية ونفسية رجل الادارة ويدفع حذوها ووقعها رجل الادارة المختص الى اتخاذ قرار ادارى . والسبب قد يكون واقعة قانونية مثل ارتكاب جريمة او مخالفة تأديبية تؤدي هذه الواقعة القانونية الى اصدار قراره .

تأديب الموظف ، وقد يكون السبب حالة ، او واقعة مادية مثل الحالة المادية التي يوجد فيها منزل آيل للسقوط والتي تدفع رجل الادارة الى اصدار قرار هدم المنزل حفظاً للامن العام . فالسبب اذن هو الحالة او الواقعة القانونية او المادية البعيدة

عن نفسه مصدر القرار والمستقلة عن إرادته، والتي تحدث فتوصي له وتدفعه الى اتخاذ قرارا
إداريا .

فالسبب في القرار الإداري عكس ركن الباعث في القانون المدني ، وعكس ركن
الغاية في القانون الإداري ، لا يمثل ولا يشكل عنصرا نفسيا داخليا لرجل الإدارة مصدر القرار .
وهناك قاعدة قضائية هامة بخصوص الركن السبب في القرار الإداري تفيد بأنه إذا
لم يلزم المشرع الإدارة بذكر سبب القرار قانونا ، فإن هناك قرينة قانونية تتعقد وتقوم لجانب
السلطة الإدارية ، ومفاد هذه القرينة القانونية أن القرار الإداري الصادر سبب، وأن هذا
السبب مشروع حتى يثبت العكس من طرف من يدعي عدم مشروعية هذا السبب .

ثانيا : ركن الاختصاص

الاختصاص هو الصفة القانونية لرجل الإدارة أو الهيئة الإدارية في اتخاذ قرار
ما طرسي نحو يحدد به قانونا

وبعبارة أخرى الاختصاص هو القدرة أو المكنة القانونية التي تخول لشخص طبيعي
أو شخص اعتباري إصدار وممارسة أعمال قانونية محددة باسم ولحساب شخص من اشخاص القانون
العام والاختصاص بهذا المعنى يشبه رجال الغقة بفكرة الاهلية في القانون الخاص رغم
الاختلاف البين بين الفكرتين .

ويتحدد مصدر الاختصاص في الدستور ، القانون ، اللاوائح العامة ، القضاء الإداري
أو العرف الدستوري .

تعتبر فكرة الاختصاص من المسائل المتصلة بالنظام العام التي لا يجوز الاتفاق
على مخالفة قواعدها .

ولركن الاختصاص أربعة عناصر أساسية هي .

1) العنصر الشخصي والذي يعني تحديد الشخص الطبيعي أو الاعتباري الذي
يحوز له دون غيره إصدار القرارات الإدارية ، والقاعدة أن على الشخص المختص أن يباشـر
اختصاصه بنفسه وأن لا يتنازل عن اختصاصه للغير إلا في الأحوال القانونية (حالة الحلـل
وحالة التفويض) .

(2) العنصر الموضوعي : وهو تحديد الموضوعات وطبيعة الاعمال التي يجوز للشخص الاداري ان يصدر بشأنها وفي نطاقها قرارات ادارية (مثل موضوعات التعمين والترقية ، والتأديب ، وسلطة اغلاق المحلات العامة المخالفة لقوانين النظام العام) (نظرية الاغتصاب) .

(3) العنصر الزمني : هو تحديد المدى او البعد الزمني الذي يجوز خلاله اصدار القرار الاداري ، مثال ذلك مدة ولاية المجلس الشعبي البلدي ، ومدة الوالي .

(4) العنصر المكاني : وهو تحديد وحصر الدائرة المكانية (الحدود الادارية التي يجوز لرجل الادارة ان يمارس ويباشر في نطاقها اختصاصه مثل الحدود الادارية لاختصاصات الولاية .

ثالثا ركن الشكل والاجراءات

ويقصد بهذا الركن مجموعة الشكليات والاجراءات التي تكون القالب او الاطار الخارجي الذي يظهر ويميز ارادة الادارة في اصدار القرار الاداري ، ذلك ان القرار الاداري باعتباره عملا اراديا ، يتطلب اظهار وتجسيد ارادة الادارة في مظهر خارجي معلوم حتى ينتج اثاره القانونية ازا* المخاطب او المخاطبين به . وقد ادى تطور ركن الشكل في القانون الاداري الى وجود نوعين من الشكليات متميزين هما . الشكل والاجراء .

(1) الشكل : هو المظهر الخارجي الذي يتخذه القرار الاداري عند صدوره والاصل العام هنا ان القرارات الادارية لا تتقيد باى شكل معين للانفصاح عن ارادتها المنفردة والطرز ما لم يلزمها القانون باتخاذ شكلا معيناً للقرار الذي تصدره .

ومن أمثلة الشكليات التي يصدر القرار الاداري في قالبها شكلية تسبب القرار الاداري ، شكلية النشر والاعلام ، وشكلية تحديد تاريخ اصدار القرار الاداري ، وتتفرع هذه الشكليات الى نوعين .

الشكليات الجوهرية والاساسية وهي شكليات يتطلبها القانون لاصدار قرار ما ويترتب على تخلفها قابلية القرار للطعن فيه بتجاوز السلطة والشكليات الثانوية وهي التي لا يترتب على تخلفها عدم مشروعية القرار الاداري .

(2) الاجراء : وهو الاجراء او الشكليات السابقة على عطية اتخاذ القرار الاداري والذي يدخل في تكوين القرار الاداري وتشكيل محتواه والذي يؤثر بالتالي على مشروعية القرار الاداري في جميع الحالات ، فاذا ما تخلعت الاجراءات التي يتطلبها القانون قبل اتخاذ القرار الاداري وقع هذا القرار غير مشروع يجوز الطعن فيه ادريا او قضائيا .

ومن امثلة الاجراءات التي قد يتطلبها القانون لاصدار قرار اداري معين الاجراء (1) الاستشاري ، اجراء احترام (2) المدد القانونية ، اجراء (3) التحقيق ، اجراء (4) التصويت ونظام سير العمل (الدولة) ، والاجراء (5) المضاد .

رابعاً : ركن المحل

محل القرار الاداري هو الاثر القانوني الذي يترتب عليه مباشرة وحالا ويؤدي الى احداث تغيير في الهيكل او التنظيم القانوني السائد ، وذلك عن طريق انشاء مركز قانوني جديد او تعديل او الغاء مركز قانوني قائم فمحل قرار التعيين في وظيفة عامة هو اسناد او وضع شخص ما في مركز قانوني وظيفي تحدده قوانين الوظيفة العامة ومحل قرار الفصل من الوظيفة هو اخراج شخص ما من مركز قانوني وظيفي كان يشغله ويجب ان يكون محل القرار الاداري مشروعاً اي غير مخالف للقانون في معناه الواسع فالقرار الاداري الذي يصدر حرية من الحريات العامة الاساسية او يصدر حقاً من حقوق الانسان والمواطن ، يعد قراراً ادرياً غير مشروع لمخالفته للدستور . (270)

خامساً : ركن الغاية او الهدف

ركن الهدف في القرار الاداري هو النتيجة النهائية او الاثر البعيد الذي يستهدفه القرار الاداري . واذا كان الهدف العام للقرار الاداري هو تحقيق المصلحة العامة ، فانه توجد قاعدة او مبدأ تخصيص الاهداف وهي تعني تدخل المشرع في الدولة نظراً لان المصلحة العامة ليس لها معنى محدد .

ليحدد بشكل ملزم للإدارة العامة اهدافاً محددة يجوز للإدارة ان تصدر قرارات ادارية لتحقيقها فقرارات الضبط الاداري يجب ان تستهدف تحقيق واقامة النظام العام فاذا خرجت قرارات الضبط الاداري عن هدف تحقيق وحماية النظام العام تصبح مشوبة بعيب الانحراف في استعمال السلطة اي غير مشروعة ويجوز الطعن فيها ادرياً

وقضايا حتى ولو استهدفت هذه القرارات الضبطية تحقيق مصلحة عامة مالية للدولة وقرارات التعيين والترقية، والتأديب، والفصل في الوظيفة العامة تستهدف تحقيق هدف ضمان حسن سير الوظيفة العامة بانتظام وأطران . لفكرة المصلحة العامة فهي الهدف لكل القرارات الإدارية بل لكل الاعمال الادارية .

(268) انظر الباب الثاني من دستور الجمهورية الجزائرية الثاني ، الصادر بموجب الامر رقم 76 - 97 ، بتاريخ 22 نوفمبر سنة 1976 وقارن بين المذهب الجزائري في توزيع السلطة العامة في الدولة والمذهب الليبرالي في ذلك (مبدأ الفصل بين السلطات)

(269) توجد عدة نظريات وآراء مختلفة قبل بها في مجال التمييز والتفريق بين القرارات الادارية والاحكام القضائية مثل : نظرية السلطة التقديرية ، نظرية التصرف التفائسي نظرية المنازعة ، ونظرية الغاية او الهدف من كل القرارات والاحكام القضائية .

(270) انظر الفصل الرابع المواد من 39 الى 73 من الدستور الجديد للجمهورية الجزائرية الصادر في 22 نوفمبر سنة 1976 ، هذا الفصل الذي يعالج وينظم الحريات الاساسية وحقوق الانسان والمواطن في الجزائر .

الفصل الثاني

انواع القرارات الادارية

تتعدد وتتسع القرارات بتعدد وتنوع الزوايا التي ينظر منها الى القرارات الادارية، وهذه اهم انواع القرارات الادارية.

اولا : انواع القرارات الادارية من حيث التكوين : (1 27) تنقسم القرارات الادارية من حيث تكوينها الى قرارات ادارية بسيطة . وقرارات ادارية مركبة او مختلطة .

1 (القرارات الادارية البسيطة : وهي القرارات التي تصدر بصفة مستقلة وقائمة بذاتها ، غير داخلية ولا مرتبطة بعمل قانوني آخر ، مثال القرارات الادارية البسيطة قرارات التعيين ، الترقية ، التأديب ، الفصل ، منح رخصة حمل السلاح ، واغلب القرارات الادارية قرارات بسيطة .

ب (القرارات الادارية المركبة او المختلطة : وهي القرارات الادارية التي لا تصدر قائمة بذاتها ومستقلة عن عمل قانوني آخر ، بل تصدر مرتبطة ومصاحبة لاعمال ادارية اخرى فقد تأتي هذه القرارات سابقة او معاصرة او لاحقة لعمل اداري قانوني آخر ومرتبطة به ، مثال ذلك القرارات السابقة المعاصرة ، واللاحقة للعقود الادارية ولعطية نزع الملكية للمنفعة العامة واهمية تقسيم القرارات الادارية الى قرارات ادارية بسيطة ، وقرارات ادارية مركبة ، تظهر هذه الاهمية في مجال تطبيق نظرية الاعمال الادارية القابلة للانفصال ونظرية الدعوى الموازية (الطعن المقابل) .

ثانياً : انواع القرارات الادارية من حيث مصدرها : تنقسم القرارات الادارية من حيث المصدر الى الانواع التالية .

(1) الاوامر والمراسيم الجمهورية التي يصدرها رئيس الجمهورية في نطاق وظيفته الادارية المحددة بنصوص الدستور او بالمعرف الدستوري مثال ذلك قرارات رئيس الجمهورية بتعيين كبار الموظفين في الدولة (الفقرة الثانية من المادة 111 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الجديد) .

(2) القرارات الوزارية وهي القرارات الادارية التي يصدرها كل وزير في حدود اختصاصات وزارته، وقد تصدر القرارات الوزارية مشتركة بين وزارتين او اكثر وتسمى هذه القرارات بالقرارات الادارية الوزارية المشتركة، ويجوز الطعن الجزئي في هذه القرارات الوزارية المشتركة سواء كان هذا الطعن طعنا اداريا او طعنا قضائيا .

(3) قرارات الوحدات الادارية المركزية

(4) قرارات الوحدات الادارية اللامركزية (الاقليمية او المصلحية) مثل قرارات الولاية ورؤساء المجالس الشعبية البلدية وقرارات المديرين العامين للمؤسسات والداوين العامة

ثالثاً : انواع القرارات الادارية من حيث الخضوع لرقابة القضاء

تنقسم القرارات الادارية من حيث مدى خضوعها او عدم خضوعها لرقابة القضاء الى النوعين التاليين .

(1) القرارات الادارية التي تخضع لرقابة القضاء، واغلب القرارات الادارية تخضع لرقابة القضاء كأصل عام، تطبيقاً لمبدأ المشروعية الذي يسود الدولة الحديثة التي هي دولة القانون .

حيث تخضع جميع الهيئات والسلطات العامة في الدولة للقانون في مفهومه العام ولذا تخضع الاعمال الادارية ومن بينها القرارات الادارية للقانون ولرقابة القضاء والقضاء وتعميها ونحصرها للشرعية .

(2) القرارات الادارية التي لا تخضع لرقابة القضاء، وهي القرارات الادارية التي تكون ما يعرف بنظرية اعمال الحكومة او اعمال السيادة والقرارات الادارية التي لا تخضع لرقابة بناءً على نص قانوني خاص (الاستثناءات الخاصة التي تنص عليها عادة بعض النصوص القانونية)

رابعاً : انواع القرارات الادارية من حيث الآثار المترتبة عليها

تنقسم القرارات الادارية من حيث الآثار المترتبة عنها الى الانواع التالية

(1) قرارات ادارية نافذة في مواجهة الافراد ، وقرارات غير نافذة في حقهم ،

ولا يحتج بها عليهم ومعظم القرارات الادارية هي قرارات نافذة في مواجهة الافراد .

اما القرارات غير النافذة في مواجهة الافراد ، والتي لا يحتج بها في حقهم

ومصالحهم الرئيس ما يعرف باجراءات التنظيم الداخلي

وامثلة اجراءات التنظيم الداخلي كثيرة منها على الخصوص المنشورات والتعليمات

الدورية ، والاوامر المصلحية والاوامر والتوجيهات الصادرة من السلطة الادارية الرئاسية

والموجهة للموظفين والعاملين العامين .

فاجراءات التنظيم الداخلي لا تلزم الا العاملين العامين فقط كاصل عام وقد قام

جدل ونقاش فقهي حول الطبيعة القانونية لاجراءات التنظيم الداخلي من حيث هل هي

قرارات ادارية بالمعنى الفني للقرارات ام لا .

وقد توصل القضاء الاداري المقارن الى حل في نطاق الاجابة عن هذا التساؤل .

(2) القرارات الادارية المنشئة ، والقرارات الادارية الكاشفة

القرارات الادارية المنشئة وهي تلك القرارات التي يترتب عليها تغيير في الهيكل

والبناء القانوني السائد في الدولة ، وذلك عن طريق خلق وانشاء مركز قانوني جديد وتعديله

او الغاء مركز قانوني موجود وقائم ، مثل قرار التعيين في الوظيفة العامة ، وقرار منح رخصة

او قرار اغلاق محل تجاري .

اما القرارات الادارية الكاشفة او المقررة فهي تلك القرارات التي لا يترتب عليها

تغيير في الهيكل او النظام القانوني النافذ في الدولة ، تلك القرارات التي لا تخلق ولا تفسخ

مراكز قانونية عامة او خاصة ، ولا تعدل ولا تلغي مراكز قانونية موجودة .

وتتصدر مهمة وعمل هذا النوع من القرارات في كشف وتأكيده وتقرير مركز قانوني

موجود وقائم من قبل ، مثالها قرار فصل موظف ارتكب جريمة تاديبية يترتب عن ارتكابه

فصل الموظف بقوة القانون . والقرار الذي يصدر لتأكيد وجود قرار سابق (271)

وينتقد بعض الفقه هذا التقسيم لقرارات الادارية لانعدام اساس التقسيم هنا حيث ان القرار الاداري بالمعنى الفني هو العمل القانوني الانفرادي والطزم الذي يخلق ويولد دائما اثرا قانونيا ، وما لم يحدث اثر قانوني فهو لا يعد قرار اداري .

1) النتائج التي يترتبها القضاء الاداري المقارن على تقسيم القرارات الادارية من

حيث اثرها :

1) جواز سحب القرارات الادارية الكاشفة بدون التقيد بالمواعيد القانونية المقررة متى كانت هذه القرارات صادرة مخالفة للقانون .

2) ان عدم صدور القرارات الادارية الكاشفة او تاخر صدورها لا يضر بحقوق الافراد ومراكزهم المقررة في القرارات الادارية الاصلية والمنشئة التي يستمد منها الافراد هذه الحقوق والمراكز القانونية .

3) ان المنازعات القضائية المتعلقة بالقرارات الادارية الكاشفة تدخل في نطاق دعاوى الاستحقاق والتسوية ولا تعد دعاوى الغاء ، وينجم عن ذلك ان الدعاوى المتعلقة بالقرارات الادارية الكاشفة لا تتقيد بالمدد المقررة لدعاوى تجاوز السلطة او دعاوى الالغاء (272) .

خلاصا ، أنواع القرارات الادارية من حيث مداها وعموميتها

تقسم القرارات الادارية من حيث مداها ، أي من حيث عمومية أو عدم عمومية آثارها القانونية ، الى قرارات ادارية فردية أو ذاتية وقرارات ادارية تنظيمية ولائحية .

والقرارات الفردية والذاتية هي تلك التي تصدر بشأن شخص قانوني معين بذاته او بشأن حالة معينة بذاتها ، او بشأن حالات او اشخاص معينين بذواتهم ، وهذه القرارات الفردية تمتاز بانها تستنفذ او تستهلك فحواها ومضمونها بمحرد تطبيقها ومثالها قرار الترقية وقرار الترقية في الوظيفة .

اما القرارات الادارية التنظيمية او اللائحية ، فهي تلك الطائفة من القرارات الادارية التي تتضمن قواعد عامة ، موضوعية ، ومجردة تنطبق على عدد من الحالات غير محددة بذاتها ، او على عدد من الافراد غير معينين بذواتهم ، وتمتاز هذه الطائفة من القرارات الادارية بخاصية العمومية ، والتجريد ، والثبات النسبي فهي وفقا لخاصية الثبات النسبي لا تستهلك موضوعها بمحرد تطبيقها على حالة معينة او على فرد معين بذاته ، بل هي تظل قابلة للتطبيق كلما توفرت شروط وظروف التطبيق . ومن امثلة القرارات الادارية التنظيمية اللوائح الادارية بجميع انواعها (اللوائح التنفيذية ، اللوائح المستقلة ، لوائح الضرورة ، لوائح التفويض) .

(271) انظر الاستاذ الدكتور محمود محمد حافظ : القرار الاداري 1975-71 وما بعده

(272) انظر الطماوي المرجع السابق ص 449 .

الفصل الثالث : تنفيذ القرارات الادارية

يقصد بتنفيذ القرارات الادارية توليد اثارها القانونية - خلوها حيز التطبيق . وتقوم عدة اسئلة بشأن تنفيذ وتطبيق القرارات، منها متى يصبح القرار الاداري نافذا وساري المفعول ؟ وما هي طرق تنفيذ القرار الاداري ؟

اولا : متى يصبح القرار الاداري نافذا وساري المفعول

القاعدة العامة والاصل العام ان القرارات الادارية تصبح نافذة وسارية المفعول منذ تاريخ صدرها من السلطة الادارية المختصة، اي منذ لحظة التصديق عليها من الجهة الادارية المختصة قانونا (273)

وتترتب على القاعدة السابقة عدة نتائج هامة منها .

اولا : يرجع الى تاريخ صدور القرار الاداري لفحص سلامته ومشروعيته من حيث الاختصاص والشكل .

ثانيا : يرجع الى تاريخ صدور القرار الاداري في شأن تقدير وحساب حقوق المخاطبين بالقرارات التي تنشأ لهم في مواجهة السلطة الادارية .

ثالثا : يقع على السلطة الادارية واجب والتزام تنفيذها منذ تاريخ صدرها ولا تستطع الاحتجاج بعدم النشر او الاعلان لانها ترتبط وتلتزم بها من تاريخ صدرها ، لا من تاريخ نشرها واعلانها .

رابعا : ان القرارات الادارية تنتج اثارها القانونية باثر فوري ولا تسرى اثارها على الماضي باثر رجعي ، وهو يعني في لغة القانون " عدم رجعية القرارات الادارية " ويقوم مبدأ عدم رجعية القرارات الادارية على الاسس التالية .

ا - فكرة احترام الحقوق المكتسبة

ب - فكرة استقرار المعاملات

ج - فكرة العدالة

ولمبدأ عدم رجعية القرارات الادارية استثناءات تلطف وتخفف من هذا المبدأ، وهذه الاستثناءات هي .

(1) اباحة رجعية بعض القرارات الادارية بنص خاص، وذلك عند ما يتدخل المشرع صراحة ويجيز لادارة ان تصدر قرارات ادارية متضمنة اثارا رجعية مثل سحب بعض القرارات، واعادة الموظفين والعاملين العامين الذين تركوا مراكزهم الوظيفية بسبب الظروف الاستثنائية (الحرب مثلا) مع تصحيح وضعهم المالي واقتد ميتهم باشر رجعي (انظر المادة العاشرة (10) من المرسوم رقم 66 - 146 الصادر في 2 جوان 1966 والمتعلق بالتعيين في الوظائف العمومية واعادة ترتيب افراد جيش وجبهة التحرير الوطني) .

(2) الرجعية في تنفيذ الاحكام مثل حكم بالفاء القرارات الادارية غير المشروعية الفاء باشر رجعي .

(3) رجعية اللوائح الادارية الاصلح للمتهم

(4) رجعية القرارات الادارية بالضرورة، مثال ذلك رجعية القرارات الادارية في حالة السحب، والرجعية في تصحيح القرارات المعيبة ورجعية القرارات الادارية تطبيقا لمقتضيات حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراء، ورجعية القرارات الادارية بسبب طبيعة الاختصاص (274)

خامسا : انه اذا كانت القاعدة السابقة القاضية بان نفاذ وسريان القرارات الادارية يتحقق ويبدأ من تاريخ صدور القرارات فان القرارات الادارية لا تسرى في حق الافراد وفي مواجهةتهم، ولا يحتج بها عليهم الا اذا علموا بها باحدى وسائل الاعلام المقررة قانونيا .
فيجب التفريق والتمييز الوجود القانوني للقرار الاداري وبين مسألة سريان ونفاذ القرار في مواجهة المخاطبين به، حيث لا تسرى القرارات الادارية في مواجهة المخاطبين بها من الافراد .

ولا يحتج بها عليهم الا من تاريخ علمهم بها باحدى وسائل الاعلام المقررة .

ماهي وسائل اعلام القرارات الادارية ؟

وسائل الاعلام او تبليغ القرارات الادارية ثلاثة هي النشر بالنسبة للقرارات الادارية التنظيمية والاعلان بالنسبة للقرارات الادارية الفردية والعلم اليقيني بالقرار الاداري متى قام الدليل القاطع على علم صاحب الشأن الاداري نافيا للجهالة بفحوى وعناصر القرار الاداري .

ثانيا : طريق تنفيذ القرارات الادارية

هناك ثلاثة طرق او كيفيات لتنفيذ القرارات الادارية ، هي طريق التنفيذ الاختياري
التنفيذ الاداري ، وطريق التنفيذ القضائي .

1) التنفيذ الاختياري من طريق الافراد

ان القرارات الادارية الصادرة من الجهة الادارية المختصة يلتزم اصحاب الشأن من
الافراد المخاطبين بتنفيذها متى علموا بها ، وكما طلب منهم ذلك مثل تنفيذ قرار منع السير
في طريق معين ، وقرار تسليم شي * او قرار تقديم خدمات لازمة لتسيير مرفق عام .
وان تطبيق مبدأ الديمقراطية الادارية في صورته المتعددة يحتم على الافراد ان يشاركوا
مشاركة اختيارية في تنفيذ القرارات الادارية ، وكما كان الوعي السياسي والقانوني مزدهرا
في المجتمع كلما كان التنفيذ الاختياري للقرارات الادارية وكل ما كان الوعي السياسي والقانوني
مزدهرا في المجتمع كل ما كان التنفيذ الاختياري للقرارات الادارية من قبل المواطنين هو الاصل
وليس للافراد بهذا الصدد ان يمتنعوا عن تنفيذ القرارات الادارية بحجة الشك في
سلامة ومشروعية القرارات الادارية ، ذلك ان القرارات الادارية تتمتع باستمرار بقرينة السلامة
والصحة ، اي ان كل قرار تصدره السلطة الادارية يفترض انه سليم ومشروع ، وتقوم هذه القاعدة
على اساس ان الادارة العامة رجل شريف ، يستهدف دائما تحقيق الصالح العام ، وان الادارة
في القيام بوظيفتها تتبع الاسلوب الوقائي ، في اعمالها ، ان تحيط اعمالها بحجطة ضمانات
كحسن اختيار عمالها والرقابة عليهم في اشخاصهم وفي اعمالهم .

وينتج عن قاعدة قرينة سلامة القرارات الادارية ومشروعيتها ، انه على من يدعي عدم
صحة القرارات الادارية ان يثبت ذلك ، اي ان عبء اثبات عدم مشروعية القرارات امام القضاء
يقع دائما على عاتق الافراد فالادارة العامة دائما في مركز المدعي عليه في دعوى تجاوز السلطة .

2) التنفيذ عن طريق الادارة تنفيذا مباشرا

تستطيع السلطة الادارية عكس الافراد - ان تنفيذ قراراتها تنفيذا اداريا (ذاتيا)
مباشرا ، اي دون ان تلحق * اولا للقضاة ، والتنفيذ الاداري المباشر للقرارات الادارية
هو امتياز من امتيازات السلطة العامة المقررة للادارة العامة ، فهي تستطيع تنفيذ قراراتها
النهائية تنفيذا مباشرا دون الالتجاء سلفا الى القضاء ، كما تستطيع الادارة تنفيذ قراراتها
تنفيذا حبريا .

ونظرا لخطورة أسلوب التنفيذ الجبرى للقرارات الادارية ، ونظرا لكون هذا الاسلوب اسلوبا استثنائيا ، فقد اجتهد القضاء الادارى لتحديد حالات استخدام أسلوب التنفيذ الجبرى للقرارات الادارية مثل الحالات التالية .

أ) حالة وجود نص صريح في القوانين واللوائح يجيز للسلطة الادارية استعمال امتياز التنفيذ الجبرى ، مثال ذلك النصوص المتعلقة بكيفية تحصيل الضرائب والرسوم ، والنصوص التي تبيح حجز المصابين بالامراض العقلية ، والهارمين من المصحات العقلية .

ب) حالة رفض الافراد تنفيذ القرارات الادارية تنفيذا اختياريا مع عدم وجود جزاء مقرر في النصوص لهذا الرفض .

ج) حالة الضرورة والظروف الاستثنائية ، وظروف الاستعجال

3) التنفيذ القضائي للقرارات الادارية

التنفيذ القضائي للقرارات الادارية هو التنفيذ الاصيل المقرر للادارة العامة لتنفيذ قراراتها في غير حالات التنفيذ المباشر والتنفيذ الجبرى .
فللادارة الصفة القانونية في ان تلجئ " للقضاء " لجبار الافراد على تنفيذ القرارات الادارية اذا ما امتنع الافراد على تنفيذها تنفيذا اختياريا .

فتملك الادارة حق الدعوى الجنائية لجبار الافراد على احترام وتنفيذ القرارات الادارية وذلك متى وجد نص جنائي يقرر عقوبة لمخالفة القرارات الادارية وعدم تنفيذها من قبل الافراد مثال ذلك نص المادة 459 من قانون العقوبات الجزائي التي تقرر : يعاقب بغرامة من 5 الى 20 دينار جزائى ويجوز ان يعاقب بالحبس لمدة ثلاثة ايام على الاكثر كل من خالف المراسيم او القرارات المتخذة قانونا من السلطة الادارية اذا لم تكن الجرائم الواردة بها معاقبا عليها بنصوص خاصة .

(273) قد توجد كاستثناء من الاصل العام بعض القرارات الادارية المتعلقة على شرط ومواقف (274) انظر الدكتور سليمان الطماوى ، النظرية العامة للقرارات الادارية ، الطبعة الثالثة ص 538 وما بعدها .

الفصل الرابع

صحة وسلامة القرارات الادارية

يعني بصحة القرارات الادارية وسلامتها هنا مشروعيتها وعدم خروجها عن احكام ومبادئ مبدأ المشروعية الذي يسود الدولة الحديثة، أي ان فكرة سلامة القرارات الادارية مرتبطة بمبدأ خضوع السلطة الادارية للقانون كحتمية قانونية لسيادة مبدأ المشروعية في الدولة ومن ثم يحتم المنطق تحديد مفهوم مبدأ المشروعية أولاً ثم تحديد معنى خضوع الادارة للقانون .

اولاً : مفهوم مبدأ المشروعية : يقصد بمبدأ الشرعية في معناه العام خضوع الجميع احكام ومحكومين لسيادة القانون ، وان جميع الاجهزة والسلطات العامة في الدولة يجب ان تلزم وتخضع في جميع تصرفاتها واعمالها - لحكم القانون في مفهومه العام وكل عمل او تصرف يخرج عن احكام ومقتضيات مبدأ المشروعية يكون عملاً غير مشروع، ومحلًا للطعن فيه بعدم الشرعية، وتقرير النتائج والجزاءات القانونية المترتبة على عدم مشروعيتها.

مصادر مبدأ المشروعية

مصادر مبدأ المشروعية في الدولة تتألف من مصادر مكتوبة وهي الميثاق (275)، الدستور القوانين العارية، المعاهدات اللوائح العامة، واحكام القضاء الاداري .

اهمية سيادة مبدأ المشروعية

مبدأ المشروعية الذي يسود الدولة الحديثة " دولة القانون " له اهمية خاصة وظاهرة سواء بالنسبة للأفراد او للمجتمع والمصلحة العامة .

1) فهو يحقق حماية خاصة لحقوق الافراد وحررياتهم في مواجهة السلطة العامة، ان مبدأ المشروعية يركز على قاعدة جوهرية واسباسية وهي عزل السيادة والسلطة العامة عن رغبات واهواء الحكام، وتقييدهم في ممارسة مظاهر السيادة، والسلطة العامة بقواعد واحكام النظرية القانونية السائدة في الدولة - (سواء اكانت هذه النظرية القانونية نظرية قانونية اشتراكية ، او نظرية قانونية برجوازية ليبرالية) ، وفقاً للادولوجية العامة السائدة والمقررة والمحددة بواسطة الادارة العامة، وفي ذلك يقرر الميثاق الوطني الآتي ومن هنا يتحتم على اعوان الدولة، وخاصة ممثلي السلطة ، ان يكونوا .

في مقدمة من يتصدى للدفاع عن القانون . وان ممارسة السلطة داخل جهاز الدولة يجب ان تدرج في اطار الصلاحيات والمهام الواضحة المحددة بالقانون . كما ينبغي ان تكون موضوعا لمراقبة منتظمة ودائمة . فعلى اعوان الدولة ان يقوموا بوظائفهم في اطار الاحترام الصادر لحقوق المواطنين ، ومصالح الدولة . كما يجب على الدولة ان تعاقب بشدة اي شطط في استعمال السلطة سواء كان خرقا او انكارا لحقوق المواطنين .

(2) ان مبدأ المشروعية يحقق ويقدم للسلطات والاجهزة العامة في الدولة الوضوح والتحديد في الاختصاصات القانونية والاهداف والعلامات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والابدلوجية للعمل العام (الوظيفة العامة للدولة) ، مما يقي للسلطات والهيئات العامة والاجهزة العامة في الدولة من الانزلاق في متهاتات الغوضى والبيروقراطية .

فمبدأ المشروعية من هذه الزاوية يرتكز على ضرورة التحديد القانوني للاختصاصات والاتجاهات السياسية والاجتماعية والاقتصادية والفكرية التي تكون الاطار والقالب العام للعمل العام والخاص على السواء والتحديد القانوني للاجهزة والاشخاص العامة التي لها الصفة القانونية في التصرف باسم وحساب الدولة ، والتحديد القانوني للضوابط والسياسات العامة التي تقيم التوازن والتوافق العام بين فكرة السلطة ، وفكرة الحرية ، وبين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة . وفي ذلك يقرر ميثاقنا الوطني الآتي :

كما تدبر الدولة الاشتراكية شؤونها على اساس احترام القوانين وتنفيذها .
ان هي تهدف الى وضع القواعد المسيرة لمعطية بناء المجتمع الاشتراكي والنص على حقوق المواطنين وواجباتهم وحررياتهم .

وذلك يقتضي بذل جهود متواصلة لاعادة صياغة تشريعاتنا وتعديلها للتكيف مع اهداف الثورة ، ومن طريق سن قوانين جديدة ، وجعلها تتلاءم وتطور المجتمع .

ضمانات حماية مبدأ المشروعية : لا يكفي ان تنص المواثيق على حتمية وسيادة مبدأ المشروعية ، وانما يجب ان يتوفر قدر منيقن من العوامل والضوابط والظروف التي تكوّن وتشكل ضمانات اكيدة وفعالة لحماية سيادة مبدأ المشروعية في الدولة ، ومن هذه الضمانات ما يأتي :

- 1 (مبدأ علو أو سمو الدستور، وتدرج النظام القانوني في الدولة
- 2 (مبدأ توزيع السلطة) على أساس مبدأ الفصل بين السلطات أو مبدأ وحدة السلطات
- 3 (نشر وتعميق الوعي السياسي والقانوني لدى المواطنين
- 4 (خضوع الإدارة للقانون

ثانيا : معنى خضوع الإدارة للقانون : إذا كان مبدأ المشروعية يعني من جهة ما يعني خضوع جميع الهيئات والسلطات العامة في الدولة لسيادة القانون في أعمالها وتصرفاتها فإن على السلطة الإدارية أن تحترم وتلتزم بأحكام كمبدأ سيادة القانون في كل أعمالها، أي أن تكون أعمالها قائمة على أساس من القانون، وغير مخالفة للقانون. وكل عمل أو تصرف تأتبعه الإدارة مخالفا للقانون أو ليس له أساس قانوني يعد غير مشروع، ويصبح محلا للطعن فيه أمام الجهات المختصة بواسطة الطعون الإدارية أو القضائية.

مشروعية وسلامة القرارات الإدارية : والقرارات الإدارية باعتبارها عملا قانونيا صادرا من السلطة الإدارية لابد أن تكون خاضعة لسيادة القانون وذلك تطبقا لمبدأ حتمية خضوع الإدارة لسيادة القانون.

ومشروعية أو سلامة القرارات الإدارية تقوم إذا ما سلمت القرارات في جميع أركانها الخمس المعروفة من العيوب التالية :

1 (عيب السبب : سبق تعريف ركن السبب في القرار الإداري بأنه الحالة الواقعية أو القانونية التي تقع وتقوم بعيدا عن ذهنية ونفسية (إدارة) مصدر القرار فتدفعه إلى اتخاذ قرار معين وعيب السبب هو انعدام الحالة أو الواقعة المادية أو القانونية التي استندت عليها الإدارة في إصدار قرار معين، وانعدام السبب (عيب السبب) قد يكون من الناحية المادية أو الواقعية حين تدعى أو تتوهم الإدارة ظروفًا ووقائع مادية خاصة هي التي دفعتها إلى إصدار القرار الإداري، ثم يثبت عدم وجودها في الواقع المادي.

وقد يكون انعدام السبب - كعيب يشوب القرار الإداري الذي يقوم على أساسه - من الناحية القانونية، وذلك في حالة ادعاء أو توهم الإدارة توافر شروط قانونية معينة تتطلب إصدار قرار إداري معين، ثم يثبت عدم وجود هذه الشروط أو الظروف القانونية. كما أن

عيب السبب قد يقوم اذا وجدت الوقائع والظروف المادية الواقعية او القانونية ولكن الادارة مصدر القرار قد اخطأت في التكليف القانوني لهذا الواقع المادية او القانونية التي رفعتها الى اتخاذ قرار معين .

(2) عيب عدم الاختصاص : وعيب عدم الاختصاص هو انعدام القدرة القانونية او الصفة القانونية على ممارسة واصدار قرار ادارى معين باسم ولحساب السلطة الادارية .

وتدور وتتفرع سور عدم الاختصاص بتتبع صور وعناصر ركن الاختصاص ذاته فقد يكون عيب عدم الاختصاص شخصا ، اقليميا ، موضوعيا ، او زمنيا ويتدرج عيب عدم الاختصاص ، من عيب عدم الاختصاص البسيط الى عدم الاختصاص الجسمي الذي يتحقق في حالة اغتصاب السلطة والاعتداء الصارخ على الحقوق والحريات العامة للانفراد .

(3) عيب الشكل : يصيب القرار الإداري عيب الشكل إذا لم تتخذ الإجراءات والشكليات والقوالب التي يطلبها القانون لإصدار مثل هذا القرار مثل إجراء الاخطار واجراء التحقيق واخذ الرأي الاستشاري او شكلية تحديد الميعاد .

(4) عيب المحل او عيب مخالفة القانون : يقصد بمخالفة القانون الخروج على القواعد والاحكام والمبادئ* الموضوعية للقانون ، فيصبح القرار الازارى تبعا لذلك معيبا من حيث محله او فحواه .

ويتخذ عيب المحل الصور التالية :

(المخالفة الصريحة لحكم القانون

(ب) الخطأ في تفسير القانون

ج (الخطأ في تطبيق القانون

(٥) عيب الغاية او عيب الانحراف في استعمال السلطة : يصيب القرار الاداري عيب الانحراف او اساءة استعمال السلطة اذا كان هذا القرار يستهدف غرضا غير الغرض الذي من اجله منحت الازالة سلطة اصدار هذا القرار، كمنح سلطة البوليس الاداري بقصد حفظ النظام العام كما قد لا يتحقق عيب الانحراف او اساءة استعمال السلطة اذا باشـرت ومارســت الازالة السلطة الممنوحة لها ليطبق هدفها غير هدف تحقيق الصالح العام فـفي مجال ممارسة السلطة التقديرية المقررة للادارة .

فإذا ما شاب القرار الإداري عيب من هذه العيوب فإنه يفقد مشروعيته ويصبح محلاً للطعن فيه أمام الإدارة عن طريق الطعن الإداري .

(التظلم الإداري) أو أمام القضاء الإداري بواسطة الطعون القضائية (الطعن لتجاوز السلطة ، الطعن بالتعويض ، الطعن بطلب فحص الشرعية) وقاضي الاختصاص العام في المنازعات القضائية المتعلقة بالقرارات الإدارية ، هو القاضي الإداري (الغرفة الإدارية بالمجلس القضائي الأعلى في النظام القضائي الجزائري (276)

جزاء عدم مشروعية القرارات

ويترتب على عدم مشروعية القرارات ، وتحريك وإقامة الطعون المختلفة (الطعون الإدارية والطعون القضائية) عدة جزاءات قانونية تتدرج في خطورتها وفاعليتها في عدم آثار القرارات الإدارية غير المشروعية من الانعدام ، إلى السحب الإداري ، إلى الإلغاء القضائي إلى التعويض عن الأضرار المترتبة عن القرارات الإدارية غير المشروعة .

(275) انظر بخصوص مكانة الميثاق الوطني في قيمته القانونية كمصدر من مصادر مبدأ المشروعية في الدولة الجزائرية ، انظر المادة الأولى من الأمر رقم : 76 - 57 المؤرخ في 5 جويلية (يوليو) 1976 ، والمتضمن لنشر الميثاق الوطني .
وانظر كذلك المادة السادسة من الدستور الجزائري الجديد الصادر في 22 نوفمبر سنة 1976 .

(276) المادة - 274 - من قانون الإجراءات المدنية .

المصل الخامس

نهاية القرارات الادارية

ان القرارات الادارية يمكن ان تزول بانعدام وانقضاء جميع اثارها القانونية بواسطة
العوامل والاسباب التالية .

- 1) انتهاء الاجل المحدد لسريانها
- 2) الغاء القرارات الادارية بحكم قضائي
- 3) انعدام القرارات الادارية
- 4) الالغاء الاداري للقرارات الادارية
- 5) السحب الاداري للقرارات الادارية

واذا كان السبب الاول لا يحتاج الى شرح ، فان السبب الثاني والثالث تدخل
دراستهما في دراسة موضوع المنازعات الادارية ، الا ان الموضوعين الرابع والخامس اي الالغاء
الاداري ، والسحب الاداري يحتاجان هنا الى نوع من التوضيح على النحو التالي .

الالغاء الاداري للقرارات الادارية : الالغاء الاداري للقرارات الادارية هو انتهاء
واعدام الاثار القانونية للقرارات الادارية بالنسبة للمستقبل فقط اعتبارا من تاريخ الالغاء مع
ترك وابقاء اثارها السابقة قائمة بالنسبة للماضي فقط ، وسلطة الالغاء الاداري للقرارات
الادارية تنصب على القرارات الادارية غير المشروعة ، والادارة العامة مقيدة في استعمال
سلطة الالغاء الاداري بالمدة القانونية لاعمال هذه السلطة (شهران) اما بالنسبة
لمسألة الالغاء الاداري للقرارات الادارية المشروعة ومدى امكانية الغائها ادريا فان
يجب التمييز في هذا الشأن بين القرارات الادارية الفردية والقرارات الادارية التنظيمية .

فالقرارات الادارية الفردية المشروعة لا يجوز للادارة العامة ان تمسها الغاء او تعدلها
على اساس انها خلقت وانشأت مراكز قانونية ذاتية وفردية اي ولد تحقوقا ذاتية مكتسبة
لا صاحبها لا يجوز المساس بها ، ان استعمال الادارة العامة سلطة الالغاء في مواجهة
هذا النوع من القرارات الادارية يشكل اغتصابا لحقوق مكتسبة .

اما بالنسبة للقرارات الادارية التنظيمية والمشروعة فانه يجوز للسلطة الادارية ان تعدلها وتلغيها وفقا لمتطلبات ومقتضيات الصالح العام وفي حدود الاوضاع والاجراءات القانونية المقررة . وذلك استنادا الى ان القرارات الادارية التنظيمية او اللائحية ، تولد وتخلق مراكز قانونية عامة وموضوعية ، ولا تنشئ " مراكز قانونية ذاتية وشخصية ، وتبعا لذلك فان الغاء وتعديل القرارات الادارية التنظيمية لا يمثل اعتداء او اغتصابا لحق مكتسب ، والقيد الوحيد الذي يقيد سلطة الالغاء الاداري في هذا النوع من القرارات الادارية هو مقتضيات المصلحة العامة وقواعد المشروعية الموضوعية والشكلية .

سحب القرارات الادارية : يقصد بسحب القرارات الادارية ازالة والغاء على اثار هذه القرارات بالنسبة للمستقبل والماضي على السواء ، اي اعدام اثار القرارات الادارية باثر رجعي اعتبارا من تاريخ صدورها ، بشكل يجعلها كأنها لم تصدر اصلا .

ونظرا لخطورة السحب في ازالة اثار القرارات الادارية فانه مقيد ومشروط بشروط من جوهرين .

(1) ان يكون القرار محل السحب غير مشروع ، لان القرار غير المشروع لا يمكن ان يولد حقا مكتسبا .

هذا بالنسبة للقرارات الادارية الفردية ، اما بالنسبة للقرارات الادارية التنظيمية فانه كاصل عام يجوز سحبها سواء كانت مشروعة او غير مشروعة ، متى تطلبت واقتضت المصلحة العامة ذلك .

(2) ان يجرى وتقوم عطية السحب في الميعاد المقرر وهو شهران اي ذات الميعاد المقرر للطعن القضائي . فاذا ما انقضى هذا الميعاد المقرر قانونا فان القرار يكتسب حصانة المشروعية ضد الالغاء والسحب مما يجعله ينشئ " ويولد حقوقا مكتسبة للأفراد لا يجوز للسلطة الادارية ان تمسها بالالغاء او السحب .

المصاب القحطاني

المعقود الاراضي

الباب الثاني

العقود الادارية

تمهيد ::

في محال تحديد الاعمال الادارية وتمييزها عن غيرها من اعمال الدولة الاخرى سبق القول والتقرير بان الاعمال الادارية قد تكون اعمالا ادارية مادية وقد تكون اعمالا ادارية قانونية، سبق التأكيد ايضا بان الاعمال الادارية القانونية نوعان .

1 (اعمال ادارية قانونية انفرادية اى صادرة بآرادة الادارة المنفردة وهي القرارات الادارية التي سبق التعرض لها في القسم الاول من هذا الباب .

2 (واعمال ادارية قانونية رضائية او اتفاقية او تعاقدية وهي العقود الادارية التي ستكون محل موضوعات الدراسة في هذا القسم الثاني .

العقود الادارية (277)

سبق التأكيد والتقرير بان القرارات الادارية باعتبارها اعمالا ادارية قانونية انفرادية تصدر عن ارادة السلطة الادارية المنفردة والمتميزة في ذات الوقت دون حاجة او انتظار الى رضا الافراد او الاشخاص الاخرى ، او قبولهم لتنفيذ القرارات الادارية وسريانها ، وسبق القول بان القرارات الادارية بطبيعتها وصفتها هذه تعتبر وتعد من افضل وسائل القانون العام نجاعة وفاعلية في العمل الاداري وسرعة في البت الامر الذي يساعد السلطة الادارية على القيام بآداء خدمات الوظيفة الادارية في اسرع وقت .

الا ان السلطة الادارية كثيرا ما تجد نفسها لسبب او لآخر من الاسباب مضطرة الى اتباع اسلوب وطريق الاتفاق الودي والرضائي مع الافراد او الاشخاص القانونية ، لتقوم بآداء واجبات وخدمات الوظيفة الادارية بما يحقق الصالح العام ، فتبرم عقودا بينها وبين اشخاص قانونية اخرى (افرادا او شركات) متى قدرت ان اسلوب التعاقد او الاتفاق الرضائي هذا هو الافضل والانجع في تحقيق الاهداف العامة للوظيفة الادارية .

واننا سوف نقوم ببيان الجوانب الاساسية للعقود التي تعقد ها الادارة العامة وتوضحها بالقدر اللازم والضروري في هذا القسم وذلك حسب الخطة التالية .

الفصل الأول : التعريف بالعقود الادارية
الفصل الثاني : النظام القانوني للعقود الادارية
الفصل الثالث : اثار العقود الادارية
الفصل الرابع : انقضاء العقود الادارية

الفصل الأول :

العقود بصفة عامة هو توافق ارادتين على انشاء وخلق التزامات متبادلة ، فلكي تعتبر عملا قانونيا ما عقدا لابد من اتفاق او توافق ارادتين متقابلتين او متعارضتين على انشاء واحداث التزامات . وللعقد باعتباره عملا قانونيا اركانه لابد من توافرها لقيامه وهي : ركن الرضا ركن المحل وركن السبب . ويشترط لقيام العقد وانعقاده صحيفا ومنتجا لاثاره القانونية يشترط لذلك شروط صحة وسلامة الرضا .

من عيوب الغلط - التدليس - الاكراه - الغبن ، وسلامة المحل والسبب عيوب عـند المشروعية واذا كانت العقود الادارية تشبه قطعا العقود المدنية والتجارية في هذه العناصر الاساسية والجوهرية للعقود ، حيث تشبه للعقود الادارية المدنية في مسألة ضرورة قيام اركان العقد وضرورة تحقق شروط صحته وسلامته (278) الا العقود الادارية تختلف عن العقود المدنية في امور ومبادئ كثيرة تجعل للعقود الادارية هذه طبيعتها الخاصة والذاتية المتميزة عن عقود القانون الخاص بطابع خاص من امتازات ومظاهر السلطة العامة ومقتضيات مبادئ المرفق العام .

المرفق العام الذي يستهدف العقد الاداري تسييره وتظليل وجه المصلحة العامة على مصلحة الافراد الخاصة فبينما تكون مصالح الطرفين في العقود المدنية متوازنية ، ان هي في العقود الادارية غير متكافئة ان يجب ان يعلو الصالح العام على المصلحة الفردية الخاصة وهذه الفكرة هي التي تحكم الروابط الناشئة عن العقد الاداري (279)

(1) ان العقود الادارية تختلف في طبيعتها عن العقود المدنية والتجارية لان العقود الادارية تعقد وتبرم بين شخص من اشخاص القانون العام واحد اشخاص القانون الخاص بينما اطراف عقود القانون الخاص هي اشخاص القانون الخاص (افراد او شركات) .

من العقود - عقود الإدارة العامة المدنية وهي تلك العقود التي تبرمها وتعقد ها الإدارة وتتجه نيتها واراها الى الخضوع في ابرامها وعقد ها وتنفيذ ها الى قواعد ومحاكم القانون الخاص، وتختص جهة القضاء العادى بالنظر والفصل في المنازعات المتعلقة بها، فان عقود الإدارة العامة الادارية (العقود الادارية) لها طبيعتها وصفتها الادارية الخاصة والذاتية وهي تنظم وتحكم في ابرامها وتنفيذ ها بقواعد القانون العام وينظر ويفصل القضاء الادارى في الخصومات والمنازعات المتعلقة بها (280)

ومن هنا كانت ضرورة تحديد العقود الادارية بالمعنى الغني وبايجاد معايير تميز وتفرق على اساسها بين العقود الادارية وعقود الإدارة المدنية .

وقبل الطرح في تحديد العقود الادارية وبيان احكامها المتميزة يجب ان نبين اهمية هذه التفرقة بين العقود الادارية وعقود الإدارة العامة المدنية، وهذه الاهمية تتجلى فيما يلي .

1 (تبدو اهمية التفرقة والتمييز بين العقود الادارية وعقود السلطة المدنية من حيث القواعد القانونية الموضوعية الواجبة التطبيق على كل نوع من هذين النوعين من عقود الإدارة العامة، حيث تحكم وتنظم العقود الادارية قواعد القانون العام (القانون الادارى) هنا لان هذه العقود الادارية التي تقوم بها السلطة الادارية بصفتها سلطة عامة ويهدف تنظيم وتسيير المرافق العامة واستغلالها او مساعدتها او الانتاج بها . فكان حتما ومنطقيا ان تخضع في تنظيمها واحكامها لقواعد القانون العام بما يتضمنه من شروط استثنائية وغير مألوفة في القانون الخاص، بينما تخضع عقود الإدارة العامة المدنية لقواعد واحكام القانون الخاص.

2 (وتتحلى اهمية هذه التفرقة ايضا من حيث تحديد جهة الاختصاص القضائي بالنظر والفصل في المنازعات المتعلقة بكل نوع من هذه العقود. فاذا كانت جهة القضاء الادارى هي التي تختص بالنظر والفصل في المنازعات الناشئة والمتعلقة بالعقود الادارية فان جهة القضاء العادى هي التي تختص بالنظر والحكم في المنازعات وال دعاوى المتعلقة بالعقود الادارية المدنية

تحديد العقود الادارية

كيف يمكن تحديد العقود الادارية وتمييزها عن غيرها من عقود الادارة العامة المدنية او العقود المدنية والتجارية، وما هو المعيار الذي على اساسه وبواسطته نستطيع تحديد وتمييز هذه العقود الادارية .

• قبل الاجابة عن ذلك بصورة قطعية ونهائية لابد من التعرض اولا لمحاولات ومجهودات الفقة في البحث عن المعيار الذي يحدد على اساسه العقود الادارية فترددت ووجدت ثلاثة معايير فقهية في نطاق التمييز بين انواع عقود الادارة العامة وهذه المعايير الثلاثة هي ..

اولا : المعيار الشكلي او العضوي على اساس هذا المعيار الشكلي يمكن اعتبار عقد الادارة العامة عقدا اداريا اذا كان احد طرفيه جهة ادارية مختصة بابرام العقود الادارية (وزارة - ولاية - اوبلدية او مؤسسة عامة) اي ان جميع العقود التي تهرمها وتعتقدها سلطة ادارية عامة توصف بانها عقود ادارية بصرف النظر عن القواعد القانونية الواجبة التطبيق على هذه العقود ، ونخص النظر ايضا عن جهة القضاء المختصة . بمنازعات العقود ، اي العبرة وفقا لهذا المعيار بالجهة التي ابرمت وعقدت العقد فكلما كانت هذه الجهة جهة ادارية كانت العقود التي عقدتها عقودا ادارية . وهذا المعيار منتقد وغير سليم لان الادارة العامة قد تبرم عقودها في ظل القانون الخاص اذا ما قدرت ان ذلك يؤدي الى تحقيق الصالح العام على الوجه الافضل والاكمل .

ثانيا : معيار الاختصاص وفقا لهذا المعيار يعتبر العقد الذي تهرمه السلطة الادارية عقدا اداريا اذا ما اناط القانون وجعل الاختصاص في الفصل والنظر في منازعات ودعاوى هذه العقود لجهة القضاء الاداري (الغرفة الادارية بالمجالس القضائية والمجالس القضائية العليا في النظام القضائي الجزائري) . فكلما جعل القانون الاختصاص بنظر المنازعات التي تقوم وتنشأ بسبب عقد من العقود الى القضاء الاداري كان ذلك العقد عقدا اداريا بغض النظر الى الجهة التي ابرمته وعقدته ودونما اعتبار الى طبيعة ذلك العقد ولكن هذا المعيار لم يسلم من النقد الصائب حيث ان فكرة الاختصاص القضائي هي نتيجة لطبيعة العمل وليست معيارا له يحدد ويعطي طبيعة او صفة معينة . (281)

ثالثا : المعيار الموضوعي : وفقا لهذا المعيار الموضوعي يحترق العقد اذ اربا اذا كان موضوعه اذ اربا يخضع لقواعد القانون في تنظيمه، في ابرامه وتنفيذه . وهذا المعيار الموضوعي هو المعيار الراجع والاسلم اذا ما اكتتبت الى جانبه بعض الشروط والعناصر الاخرى التي سوف نبينها في حينها ومكانها من هذا القسم، ويحترق هذا المعيار الموضوعي من المعايير القاطعة في تحديد وتمييز العقود الادارية عن غيرها لان يستند ويقوم على اساس موضوع العقد وطبيعته القانونية دون النظر الى الشخص الذي ابرم وعقد العقد ودون اعتبار لنوعية الجهة القضائية المختصة قانونا بالنظر والفصل في المنازعات الناشئة والمتعلقة بالعقود . هذه المعايير الفقهية التي وجدت في نطاق محاولات ومجهودات الفقه في تحديد العقود الادارية وتمييزها وتفريقها عن غيرها من العقود الاخرى . ولكن المعطل عليه في مجال العقود الادارية هو المعيار القانوني ، والمعيار القضائي . أي انه في هذا النطاق يوجد نوعان من العقود الادارية هما : عقود ادارية بتحديد القانون ، وعقود ادارية بطبيعتها او بتحديد القضاء

اولا : العقود الادارية بتحديد القانون

وهي عبارة عن مجموعة من العقود الادارية جاءت بشأنها بعض التشريعات والقوانين تنص على اختصاص محاكم القضاء الاداري بالفصل والنظر في المنازعات المتعلقة والخاصة بها . تبعا لذلك عقود ادارية ينص القانون (282) ومن امثلة العقود الادارية بتحديد القانون العقود الالية والتي وردت بشأنها تشريعات فرنسية خاصة بها تحل وتنيط بهجات القضاء الاداري الاختصاص بالنظر والفصل في المنازعات المتعلقة بها .

1) عقود الاشغال العامة : ورد بشأنها قانون 23 بلفواز للسنة الثامنة للشورة الفرنسية . فقد نصت المادة الرابعة من هذا القانون على ان جميع المنازعات التي تنشأ وتثور بمناسبة عقود الاشغال العامة هي من اختصاص مجالس الاقاليم (محاكم العمالات الادارية) .

2) عقود القرض العام : التي صدرت بشأن اختصاص القضاء فيها قانون 18 جويلية عام 1790 وقانون 26 سبتمبر سنة 1793 اذا اعترف هذان القانونان بالصفة الادارية لعقود القرض العام ، فقرر مجلس الدولة الفرنسي بناء على هذا الاعتراف القانوني الذي

العقود الادارية بطبيعتها

للتعرف على العقود الادارية بطبيعتها لابد من الرجوع الى احكام القضاء الاداري واجتهاداته والى المعايير التي وضعها لتمييز وتحديد العقود الادارية عن غيرها . فبهذا نرجع الى القضاء الاداري لتعريف العقود الادارية بطبيعتها وتحديد ها .

تعريف العقود الادارية : عرف القانون الاداري في القانون المقارن العقود الادارية فعرف قضاء مجلس الدولة الفرنسي العقد الاداري بأنه : ((ذلك العقد الذي يبرمه شخص معنوي عام بقصد تسيير مرفق عام او تنظيمه، وتظهر فيه نية الادارة في الاخذ باحكام القانون العام، واية ذلك ان يتضمن العقد شروطا استثنائية وغير مألوفة في القانون الخاص او ان يخلو المتعاقد مع الادارة الاشتراك مباشرة في تسيير المرفق العام)) . وعرف القضاء الاداري المصري به على الوجه التالي : ((ان العقد الاداري هو العقد الذي يبرمه شخص معنوي من اشخاص القانون العام بقصد ادارة مرفق عام او بمناسبة تسييره وان يظهر نية في هذا العقد بالاخذ بأسلوب القانون العام واحكامه ، وذلك بتضمين العقد شروطا استثنائية غير مألوفة في القانون الخاص .

ويتبين من التعريف السابق للعقود الادارية انه لكي تكون امام عقد اداري بالمعنى الفني والدقيق لابد من توافر شروط وعناصر ثلاثة تكون في مجموعها معيارا او ظاهرا قضايا يتحدد على اساسه الطبيعة الادارية للعقود الادارية وهذه الضوابط او الشروط الثلاثة هي .

- (1) ان يكون احد طرفي العقد جهة ادارية عامة
- (2) ان يرتبط ويتصل العقد بمرفق عام من حيث ادارته وتسييره واستغلاله او معاونته
- (3) اعتماد واتباع وسائل القانون العام في ابرام العقد وتنفيذه بحيث يتضمن العقد شروطا استثنائية وغير مألوفة في عقود القانون الخاص .

يفيد بان الحجة القضائية المختصة بعقود القرض العام، قرر هذا المجلس بناء على ذلك بان هذه العقود (عقود القرض العام تحوز الصفة الادارية) اى تعتبر عقود ادارية بتحديد القانون .

(3) عقود التوريد : وهي العقود التي صدر بشأنها مرسوم 11 جوان سنة 1806 الذى نص في المادة 13 منه على ان مجلس الدولة كجهة قضاء ادارى هو الذى يختص بالنظر والفصل في المنازعات المتعلقة بعقود التوريد التي تعقد ها الدولة (283)

(4) عقود شغل الدومين العام من طرف الاشخاص العاديين وقد نص على هذا النوع من العقود المحددة بنص قانون المرسوم الصادر في 17 جوان عام 1938 . (284)

(5) العقود المتعلقة ببيع املاك الدولة العقارية (املاك الدومين الخاص) هذه بعض العقود الادارية بتحديد القانون . ويلاحظ على طائفة العقود الادارية المحددة بنص القانون الملاحظات التالية .

اولا : ان النصوص القانونية الواردة والصادرة بشأن هذه العقود الادارية بتحديد القانون ، ان هذه النصوص القانونية لم تتعرض الى بيان الطبيعة الادارية لهذه العقود وتأكيدها وانما اكتفت واقتصرت على الاشارة الى ان الاختصاص القضائي بالمنازعات والدعوى المتعلقة والمرتبطة بهذه العقود هو من اختصاص القضاء الادارى ، فاستتج القضاء الادارى من هذا ان هذه العقود هي عقود ادارية بتحديد القانون .

ثانيا : ان هذه العقود الادارية بتحديد القانون تشمل على بعض العقود الادارية بطبيعتها الذاتية بحيث لا تحتاج الى نص القانون على انها عقود ادارية ومثال ذلك : عقود الاشغال العامة التي هي دائما وباستمرار عقود ادارية بطبيعتها .

ثالثا : ان حالات العقود الادارية بتحديد القانون هي حالات قليلة واستثنائية في التشريعات والقوانين المقارنة اما معظم العقود الادارية واغلبها فهي عقود ادارية بطبيعتها التي يتم تحديدها والتعرف عليها بالرجوع الى معيار القضاء الادارى ذلك ان نظرية العقود الادارية هذه هي نظرية قضائية في جطتها وعمومها .

(1) ان تكون الادارة العامة طرفا في العقد

ان شرط وجود جهة ادارية طرفا في العقد حتى يكون هذا العقد عقدا اداريا يناسب هذا الشرط من قاعدة ان قواعد القانون الاداري انما وجدت وخلق لتحكم وتنظم نشاطات واعمال السلطات واعمال الهيئات الادارية ويستند ايضا الى كـون العقود الادارية طائفة من عقود الادارة العامة، فلا بد اذا من ان يكون احد طرفي العقد جهة ادارية حتى يكون عقدا اداريا . ومن الاشخاص القانونية المعنوية العامة التي تكون عادة اطرافا في العقود الادارية الدولة - الولاية - البلدية - المؤسسات العامة (285)

هذا والادارة العامة قد تقوم بابرام وعقد عقودها الادارية بنفسها عن طريق موظفيها المختصين بحكم القانون وقد تعقد ها وتبرمها بواسطة وكيل عنها الذي قد يكون فردا عاريا او شركة .

وشرط كون احد طرفي العقد جهة ادارية حتى يمكن اضافة الصفة او الطبيعة الادارية على عقد من العقود لا يكفي وحده ويفرضه كشرط او ضابط لاعتبار عقدا من العقود عقدا اداريا . وذلك لان عقود الادارة قد تكون عقودا ادارية وقد تكون عقودا مدنية كما سبق بيان ذلك (286)

(2) اتصال المرفق العام

مهما كان الجدل والخلاف الفقهي حول تحديد اساس قواعد القانون الاداري وهل هو فكرة السلطة العامة ام فكرة المرفق العام ، اما هو فكرة الكفاية في الوظيفة العامة او فكرة النفع العام .

فان القضاء الاداري في القانون المقارن بصر حاليا على ان يقيم ويؤسس قواعد على فكرة المرفق العام . ذلك ان المرفق العام باعتباره كل مشروع تشيئه وتتولاه الدولة بنفسها او تحت اشرافها ورقابته لاشباع الحاجات العامة ، مثل مرفق التعليم ومرفق المواصلات - ومرفق العدالة - ومرفق الدفاع الوطني . ولا يرتباط المرفق العام بالمصالح العام للمجتمع في الدولة كان لابد وحتما لتنظيم واحكام نشاط واعمال المرافق العامة بما يضمن لها الاستمرار والاضطرار في سيرها وحسن ادارتها ، وكان لابد من قواعد قانونية خاصة

بالمرافق العامة ومتميزة عن قواعد القانون الخاص، وهذه القواعد هي قواعد القانون الإداري كقرع من فروع القانون العام، وذلك حتى يوفر القانون الإداري الذي يحكم وينظم هذه المرافق العامة لها عدة ضمانات لتحقيق الصالح العام على الوجه الأفضل والأسرع بما يتضمنه هذا القانون من امتيازات وسلطات عامة وشروط استثنائية وغير مألوفة في قواعد القانون الخاص.

والعقد لكي تضاف إليه الصفة الإدارية، أي حتى يمكن اعتباره عقدا إداريا لا بد أن يرتبط موضوع هذا العقد بالمرافق العام وذلك حتى يمكن تطبيق قواعد القانون الإداري الذي أساسه المرفق العام على العقد الإداري، أي أنه مادام المرفق العام هو الأساس القانون الإداري فلا بد لاعتبار العقد عقدا إداريا.

من ارتباط واتصال هذا العقد بالمرافق العام حتى يعتبر عملا قانونيا إداريا ويطبق عليه القانون الإداري. (287)

ومعنى المرفق العام والمقصود هنا هو المعنى الواسع للمرفق العام أي المرافق الإدارية والمرافق العامة الصناعية والتجارية (288)

واشتراط فكرة ارتباط واتصال العقد بالمرافق العام حتى يمكن اعتباره عقدا إداريا يجعل هذا الشرط عقود الإدارة المتعلقة به ومنها الخاص عقودا مدنية لعقود إدارية هذا وتحصر صور اتصال العقد بالمرافق العام في الصور الثلاث الآتية.

1) اتصال العقد بالمرافق العام في صورة تنظيم واستغلال المرفق العام كما هو الحال في عقود الامتياز وعقود الأشغال العامة.

2) اتصال وارتباط العقد بالمرافق العام في صورة تقديم المعاونة والمساهمة في تسيير المرفق العام عن طريق تقديم خدمات أو توريد سلع كما الحال في عقود التوريد وعقود النقل - عقود خدمات الأشخاص - وعقود البيع والإيجار.

3) اتصال وارتباط العقد بالمرافق العام في صورة التزام الإدارة العامة إزاء الفرد عن طريق تقديم الإدارة العامة سلع وخدمات بواسطة مراقبتها العامة إلى أحد الأفراد. كما هو الحال في العقود التي يبرمها ويعقد ها المرفق العام مع المنتفعين بخدماتها

وسلعه (289). وشرط ارتباط واتصال العقد بالمرفق العام هذا لا يكفي بمفرده كشرط
اوضابط في تحديد العقود الادارية بل لابد من توافر كافة الشروط والاضوابط الاخرى اللازمة
لـ تحديد العقود الادارية بطبيعتها .

(3) اعتماد وسائل القانون العام

في ابرام العقد وتنفيذه، بحيث يتضمن

العقد شروطا استثنائية وغير مألوفة:

في عقود القانون الخاص

ان شرط اتباع وسائل القانون العام في العقد لصيرورته عقدا اداريا يعتبر بحق
الشرط الاساسي لاضفاء الصفة الادارية على عقد ما ويعد الضابط والمعيار القاطع في
تحديد العقود الادارية بطبيعتها وذلك لما يتضمنه القانون العام في قواعده المنظمة
والمطبقة على العقود الادارية من اساليب وشروط استثنائية وغير مألوفة في القانون الخاص
فيجعل العقد الاداري يحتوى ويتضمن شروطا استثنائية وغير مألوفة في عقد القانون الخاص
(290)

وانا كان اجماع الفقه والقضاء في القانون الاداري متفقا على ضرورة احتواء العقد

على شروط استثنائية وغير مألوفة في القانون الخاص لصيرورة العقد عقدا اداريا .

الا ان صعوبة تحديد وبيان هذه الشروط الاستثنائية وغير المألوفة في عقود القانون
الخاص، قد قامت هذه الصعوبة عويصة طحة وقد بذل القضاء الاداري جهودا ومساءسي
لبيانها واهرازها دون جدوى ، فهكذا حاول القضاء الاداري تعريف الشروط الاستثنائية
وغير المألوفة في عقود القانون الخاص بانها تلك : تمنح احد الطرفين المتعاقدين حقوقا
او تحطه التزامات غريبة في طبيعتها عن تلك التي يمكن ان يوافق عليها من يتعاقد في
نطاق القانون المدني او التجاري . (291)

الا ان فقه القانون الاداري امكنه رد هذه الشروط الاستثنائية وغير المألوفة في القانون

الخاص الى الحالات والافكار الرئيسية التالية .

اولا : الشروط التي تتضمن امتيازات الادارة لا يمكن للمتعاقد معها ان

يتمتع بها .

تتضمن الشروط الاستثنائية وغير المألوفة في عقود القانون الخاص والمقترنة بالعقد الإداري امتيازات للسلطة الإدارية في مواجهة الطرف المتعاقد معها تجعل مركز المتعاقدين في العقود الإدارية غير متكافئ بحيث تهدم وتخل بقاعدة مساواة المتعاقدين وهذه الامتيازات التي تتضمنها شروط العقود الإدارية للإدارة تعتبر اوضح وابرز ما يميز العقود الإدارية عن بقية عقود القانون الخاص. ومن امثلة الامتيازات التي تتضمنها الشروط الاستثنائية وغير المألوفة في عقود القانون الخاص والمقترنة بالعقد الإداري والامتيازات والسلطات الاتية .

1) حق السلطة الادارية المتعلقة في تعديل التزامات المتعاقدين معها نقصا
او زيادة.

(2) امتياز سلطة التدخل للإشراف على تنفيذ العقد

(3) امتياز سلطة تغيير طريقة تنفيذ العقد ووقف التنفيذ مؤقتاً

4) امتياز سلطة فسخ العقد بإرادتها المنفردة دونما حاجة أو انتظار لرؤيا الآخر المتعاقد معها .

(5) امتياز سلطة الإدارة في توقيع عقوبات مختلفة على المتعاقد منها في حالة إخلاله بالتزاماته حتى ولو لم يحدث لها ضرر ما ، وبغير الالتجاء الى القضاء

ثانيا : الشروط الاستثنائية وغير المألوفة التي تخول

للمتعاقدين مع الإدارة سلطات استثنائية في مواجهة

الغدير

فمن الشروط الاستثنائية وغير المألوفة في عقود القانون الخاص ما يمنح ويحول للمتعاقد مع الإدارة العامة بعض امتيازات السلطة العامة التي تتمتع بها الإدارة العامة عادة وتمارسها وذلك بالقدر الضروري واللازم - فقط لتنفيذ العقود الإدارية - فالتعاقد مع الإدارة قد يدخل له حق ممارسة بعض سلطات واختصاصات الموظفين الإداري - أو حق نزع الملكية للمنفعة العامة - أو حق فرض وجباية رسوم معينة - أو حق الاحتكار.

ثالثا : من الشروط الاستثنائية وغير المألوفة

الاحالة الى دفاطر خاصة معينة

اذا ما تضمنت هذه الدفاتر الخاصة والتي تعتبر جزءا من العقد نفسه اذا ما تضمنت شروطا استثنائية وغير مألوفة في عقود القانون الخاص ان دفاطر الشروط المشار اليها اذناه هي العناصر المنشئة للصفقات العمومية (292) * ان دفاطر الشروط تحدد الشروط التي تهرم بموجبها الصفقات (293) ما اذا لم تتضمن ولم تشمل دفاطر الشروط شروطا استثنائية وغير مألوفة في القانون الخاص بل تضمنت شروطا عادية ومألوفة في عقود القانون الخاص ، فان الاحالة الى دفاطر الشروط لا يعتبر ولا تعد في حد ذاتها من الشروط الاستثنائية وغير المألوفة في القانون الخاص كمعيار وضابط لتحديد العقود الادارية .

رابعا : من الشروط الاستثنائية وغير المألوفة

جعل الاختصاص في النظر والفصل في المنازعات

المتعلقة بالعقد من اختصاص القضاء الاداري

وهذا الشرط لا يعتبر عنصرا يكسب العقد الصفة الادارية بل هو معيار وضابط نحدد على ضوءه العقود الادارية بطبيعتها .

خامسا : اشراك المتعاقد مع الادارة في تسيير

المرفق العام

يعتبر القضاء الاداري الفرنسي ومعه الغقة الاداري العقد عقدا اداريا اذا كان من شأنه ان يؤدي الى اشراك المتعاقد مع الادارة العامة مباشرة في تسيير المرفق العام كما هو الحال في عقد التزام المرافق العامة هذه هي بعض الحالات والامثلة الرئيسية للشروط الاستثنائية وغير المألوفة في العقود المدنية والتجارية ، والتي تضي على العقد الصفة الادارية اذا لم يكن عقدا اداريا بطبيعته وتكون في ذات الوقت معايير وضوابط نستطيع بواسطتها ان نكشف ونحدد العقود الادارية بطبيعتها .

أهم العقود الإدارية (294)

هناك مجموعة من العقود الإدارية تقررها في القانون الإداري نظام قانوني خاص بكل عقد منها الأمر الذي جعل بعض الفقهاء يطلقون عليها اسم العقود الإدارية المسمّاة مثلما هو الحال في عقود القانون الخاص وأهم العقود الإدارية وأشهرها العقود التالية .

1 (عقد التزام المرفق العام : عقد التزام المرافق العامة عرف بأنه " عقد إداري يتمتع أحد الأفراد أو الشركات بمقتضاه بالقيام على نفقاته وتحت مسؤوليته المالية بتكليف من الدولة أو إحدى وحداتها الإدارية ، وطبقا للشروط التي توضع له ، لخدمة عامة للجمهور ، وذلك مقابل التصريح له لاستغلال المشروع لمدة محدّدة من الزمن واستغلاله على الأرباح . (295)

2 (عقد الأشغال العامة

وهو اتفاق بين الإدارة وأحد الأفراد أو الشركات بقصد القيام ببناء أو ترسيم أو صيانة عقارات لحساب شخص معنوي عام ، ويقصد تحقيق منفعة عامة في نظير المقابل المتفق عليه وطبقا للشروط المقرّنة بالعقد⁽²⁹⁶⁾ هذا ويشترط في عقد الأشغال العامة الشروط الآتية .

أ (أن ينصب موضوع العقد على عقار سواء كان هذا العقار مملوكا للإدارة أم لا . أما إذا نصب موضوع العقد على منقولات مملوكة للإدارة العامة فلا يعتبر عقدا إداريا حتى ولو كانت هذه المنقولات تدخل في نطاق المرافق العامة .

ب (أن يتم العمل في عقد الأشغال العامة لحساب شخص معنوي عام (الدولة - الولاية - البلدية - المؤسسات العامة) .

ج (يجب أن يكون الهدف والغرض من أشغال محل العقد تحقيق منفعة عامة

(3) عقد التوريد

يعرف عقد التوريد بأنه اتفاق بين شخص معنوي من اشخاص القانون وفرد او شركة يتعهد بمقتضاه الفرد او الشركة بتوريد منقولات للشخص المعنوي لازمة لمرافق عام مقابل ثمن معين . (297)

(4) عقد النقل

عقد النقل الاداري هو اتفاق بين الادارة وفرد او شركة يتعهد بمقتضاه فرد او شركة بنقل اشياء منقولة للادارة او بوضع سغينة تحت تصرفها .

(5) عقد تقديم المساهمة

وهو اتفاق بين جهة ادارة وفرد او شركة يلتزم بمقتضاه فرد او شركة بالمساهمة نقدا او عينا في نفقات مرافق عام او اشغال عامة . مثال ذلك مساهمة غرفة تجارية في نفقات توسيع او اعداد ميناء او انشاء محطة سكة حديد ، فإذا ما وافقت الجهة الادارية المختصة على مساهمة المتطوع في تقديم مساعدات لمرافق عام او لاشغال عامة ، انعقد عقد تقديم المساهمة وهو من العقود الادارية بطبيعتها .

(6) عقد القرض العام

وهو اتفاق بين الادارة و احد الافراد او احد الشركات يتعهد بمقتضاه الفرد او الشركة (او بنوك) بقرض مبلغا من المال الى شخص من اشخاص القانون العام (الدولة او الولاية - او البلدية - او المؤسسة العمومية) مقابل فائدة سنوية محددة ورن القرض وفقا للشروط وذلك في نهاية الاجل المحدد .

(7) عقد ايجار الخدمات

وهو اتفاق بمقتضاه يقدم احد الاشخاص خدماته لشخص معنوي عام مقابل تعويض يتفق عليه وفقا للشروط المقترنة بهذا العقد الاداري .
هذه هي اشهر واهم العقود الادارية التي وضع المشرع والقضاء احكام ونظم قانونية خاصة بكل عقد منها على حدة فاصبحت تشبه في تنظيماتها الخاصة وفي شهرتها طائفة العقود المسماة في عقود القانون الخاص .

الفصل الثاني

النظام القانوني للعقود الادارية

إذا كانت العقود الادارية لا تختلف عن عقود القانون الخاص من حيث ضرورة توافر قيام اركان العقد بصفة عامة وهي ركن الرضا - والاهلية - ركن المحل وركن السبب، وإذا كانت العقود الادارية تلتقي ايضا مع عقود القانون الخاص في حتمية تحقق شروط صحة وسلامة انعقاد العقد من عيوب الرضا التي هي الغلط والتدليس والاكراه والغبن، من عيوب عدم مشروعية المحل وعدم مشروعية السبب، وإذا كانت العقود الادارية يتم تكوينها وانعقادها مثل العقود المدنية والتجارية عند تلاقي رضا كل من الطرفين المتعاقدين في جميع عناصر وشروط العقد وذلك في صورة ايجاب وقبول، فإن العقود الادارية تختلف عن عقود القانون الخاص من حيث عطية ابرام العقد في طريقة التعبير والافصاح على ارادة السلطة الادارية حيث تتم عطية التعبير عن ارادة المتعاقدة في شكل معقد مركب، فلا تتم عطية التعبير عن ارادة الادارة هذه الا عن طريق قطع مراحل متعددة ومختلفة في الاجراءات⁽²⁹⁸⁾ ذلك ان جهة الادارة المتعاقدة ترتد عليها عدة قيود تقيد بها في عطية ابرام وتكوين العقود الادارية على اساس انها شخص قانوني عام يتعاقد باسم وحساب المصلحة العامة في الدولة عكس ما هو الحال عليه في عقود القانون الخاص حيث المتعاقد تسهره مصالحه الخاصة وارادته الحرة فتتم هذه العقود الخاصة بكل بساطة وحرية وقبل الدخول في بيان كيفية ابرام العقود الادارية لابد من بيان وتحديد طرق ووسائل الاختيار التي تختار على اساسها الادارة الطرف الذي سيتعاقد معها.

المبحث الاول

وسائل وطرق الاختيار الادارة للمتعاقد معها

تتقسم النظم القانونية الادارية العالمية في نطاق كيفية اختيار الجهة الاندريسة للطرف المتعاقد معها في مجال العقود الادارية الى قسمين .

المسـم الاول

يشتمل على دول ليس لها اجراءات ووسائل محددة لاختيار الادارة للطرف المتعاقد وانما لهذه الدول موظفون عموميون .

يختصون بابرام العقود الادارية، ويتمتعون بحرية في اختيار الطرف المتعاقد مع الادارة العامة، وذلك في حدود دائمة الاجراءات والتنظيمات الادارية المقررة وتحت رقابة رؤسائهم الاداريين وفي نطاق الرقابة المالية ومن هذه الدول انجلترا، فلندا، ايرلندا وهاتي

المسـم الثاني

وهو يشتمل على دول بها اجراءات محددة وقوانين مقررة تبين للادارة كيفية اختيار الطرف المتعاقد . ويضم هذا القسم اغلب دول العالم بما فيهم الجزائر (299)

وتسيطر على عملية تحديد طرق ووسائل اختيار الادارة للطرف المتعاقد معها اعتبارات ومبررات هامة يشار اليها فيما يلي .

الاعتبارات الاساسية التي تحدد وتبين على وسائل اختيار الطرف المتعاقد مع الادارة : هناك اعتبارات اساسية وجوهرية تحدد على اساسها طرق ووسائل اختيار الادارة للطرف المتعاقد معها منها الاعتبارات الجوهرية التالية .

1) اعتبارات المصلحة العامة

وهو يهدف في مجال اختيار الطرف المتعاقد مع الادارة الى هدف المحافظة على المالية العامة للدولة ، بتوفير اكبر وفر وقد مالي ممكن للخزينة العامة في الدولة ، وهنا على هذا الاعتبار المالي يجب على الجهة الادارية المتعاقدة ان تلتزم الطرف المتعاقد الذي يقدم احسن وافضل الشروط المالية بالنسبة للخزينة العامة في الدولة . وهذا (300) الاعتبار المالي يؤدي بالضرورة الى تقييد حرية الادارة في اختيار الطرف المتعاقد معها .

2) اعتبار المصلحة الفنية

وجوهر هذا الاعتبار الفني وجوب التركيز في مجال اختيار الطرف المتعاقد مع الادارة وهنا على ذلك على الادارة ان تلتزم بالتعاقد مع الاكفاء والاقدر فنيا على تحقيق اغراض العقود الادارية بصرف النظر عن اعتبار المصلحة المالية للخزينة العامة . وهذا الاعتبار يؤدي

الى منح الادارة قدرا من الحرية في نطاق اختيار الطرف المتعاقد معها. (301)

3) اعتبارات العدد القانونية

وهذه الاعتبارات والمبررات تقوم على اساس ضرورة كفالة حماية حقوق الافراد وحرياتهم بتحقيق الضمانات اللازمة لذلك من اى تهديد من تعسف السلطات الادارية المتعاقدة واساءة استعمال حريتها المطلقة في الاختيار المطلق للمتعاقد معها " بما انه لا يوجد اى نص تشريعي اولاحي خصوصا بالمادة 24 من المرسوم الصادر في 25 جويلية سنة 1960 يبيح لرب العمل اجراء مثل هذا التعديل ، فان عطيات المنافسة موضوع النزاع يشوبها عيب اساءة استعمال السلطة. (302)

ونظرا لاهمية وضرة هذه الاعتبارات الاساسية السابقة ، وتعارضها في النتائج في بعض الاحيان ، فان معظم القوانين والتشريعات المقارنة تراعي دوما وتحافظ على تحقيق التوفيق والانسجام بين الاعتبارات المالية للادارة والاعتبارات الفنية ، واعتبرت العدد في حماية الحقوق وحریات الافراد من اى تعسف أو اساءة استعمال السلطة الادارية ، فتقرر بناء على ذلك وضع عدة طرق ووسائل وكيفيات لاختيار الطرق المتعاقد مع السلطات الادارية . والطرق والوسائل الاساسية المقررة لاختيار الطرف المتعاقد مع الادارة هي :

1) طريق المناقصات والمزايدات العامة

2) طريق الممارسة الحرة (التراضي الحر)

1) المناقصات والمزايدات العامة : أهم الطرق والكيفيات التي يقيد بها القانون السلطة الادارية في اختيار الطرف المتعاقد معها هي طريقة المناقصات والمزايدات العامة وتعرف المناقصات والمزايدات العامة بأنها : مجموعة الاجراءات التي تقرر القوانين واللوائح العامة : اتباعها بقصد الوصول الى المتعاقد الذي يقدم ويحقق أفضل الشروط المالية والفنية للادارة . و اذا كانت الاحكام القانونية للمناقصات والمزايدات العامة واحدة ، فان معنى المناقصات العامة يختلف عن اصلاح المزايدات العامة .

فالمناقصة العامة (مفرد مناقصات عامة) تعني الطريقة أو الاجراء الذي تلتزم الادارة بمقتضاه باختيار الطرف المتعاقد الذي يقدم أقل عطاء ممكن . ويكون ذلك عادة اذا ارادت

الادارة القيام باعمال معينة كما هو الحال في عقود الاشغال العامة، او القيام بالشرا^١
او التوريد او النقل مثلا .

اما المزايدة العامة (مفرد مزايدات عامة) فهي تنفيذ وتعنى الطريقة والاجراء المقرر
قانونا والذي تلزم بمقتضاه الادارة باختيار الطرف المتعاقد الذي يقدم أعلى عطاء ممكن .

ويكون ذلك عادة اذا ما ارادت الادارة العامة ان تبيع او تؤجر شيئا من املاكها (303)
يجب على الادارات ان تلجأ الى طلب العروض عند ما تستلزم الخدمات المقررة من مقدمي
العروض مؤهلات تقنية وامكانيات مالية كافية (304)

المبادئ * والاسس العامة التي يقوم عليها النظام القانوني للمناقصات والمزايدات
العامة تقوم طريقة المناقصات والمزايدات العامة في اختيار الطرف المتعاقد مع الادارة على
ثلاثة مبادئ * اساسية وهامة هي .

1) مبدأ العلانية في اجراء عطية المناقصات والمزايدات العامة : لتحقيق الغرض
والقصد من المناقصات والمزايدات العامة على الوجه المقرر في القوانين واللوائح لابد من
احترام وتطبيق مبدأ علانية المناقصات والمزايدات العامة في جميع مراحلها . ويتطلب تطبيق
هذا المبدأ الاعلان مقدما عن تاريخ ومكان اجراء عطية المناقصات والمزايدات العامة ، بطريقة
تضمن وتكفل علم جميع ارباب المهنة بموضوع المناقصات والمزايدات العامة ، حتى يتسنى لهم
امكانية منافسة غيرهم بتقديم عطاءاتهم في الوقت والشكل المطلوب . هذا وقد نصت
المادتان 33 و 34 من قانون الصفقات العمومية الجزائري على هذا المبدأ الهام .

فاشترطت المادة 33 من قانون الصفقات العمومية الجزائري ضرورة الالتجاء سلفا
وفي جميع الحالات في نطاق عطية المناقصات والمزايدات العامة الى الاعلان عن المناقصة
بكافة وسائل الاعلام من صحافة واعلانات حائطية ووسائل الاعلان والاشهار الاخرى (305)
كما حددت المادة 34 من هذا القانون موضوع الاعلان عن المناقصة العامة (306)

2) مبدأ المنافسة العامة : يقضي هذا المبدأ الهام في نطاق اجراءات المناقصات
والمزايدات العامة افساح المجال لاشتراك جميع الافراد والاشخاص الذين يهمهم امر
المناقصات والمزايدات العامة ، والذين تتحقق فيهم وتنطبق عليهم شروط المناقصات والمزايدات
العامة . ويساعد على تحقيق وقيام مبدأ المنافسة الحرة هذا مبدأ اعلانية المناقصات

والمزايدات العامة . هذا وقد اكدت المادة الثالثة من قانون الصفقات العمومية في الجزائر على هذا المبدأ الهام ((تهرم الصفقات العمومية بصفة عامة بعد نداء الى المنافسة . . .))

(3) مبدأ المساواة بين المتنافسين : يقصد بمبدأ المساواة بين المتنافسين ان يعامل جميع المشتركين في المناقصة معاملة متساوية قانونا وفعلا . مثال تطبيق مبدأ المساواة بين المتنافسين انه لا يجوز مثلا قبول طلب وعروض "عطاء" انه " انه بدون تأمين بينما يلزم الباقون بارفاق طلباتهم بتأمين (307) كما انه طبقا لهذا المبدأ لا يجوز السماح لاحد المتنافسين بالاطلاع على ملف المناقصة دون بقية المتنافسين كما انه طبقا لهذا المبدأ لا يجوز للادارة ان تقوم بمفاوضات ومساومات مع احد المتنافسين في اي امر من الامور التي تتعلق بالمناقصات العامة او بشروط التعاقد والقضاء الازاري الذي قرر هذا المبدأ هو الذي يحرض دائما على ضرورة احترامه . (308)

1 انواع المناقصات والمزايدات العامة

ان تقييد حرية الادارة في اختيار الطرق المتعاقد معها من طريق المناقصات والمزايدات العامة ، قد كشف العمل والتطبيق عيوب المغالاة في اطلاق هذا التقييد ، ولذا تنوعت انواع وطرق المناقصات والمزايدات العامة في نطاق اختيار الطرق المتعاقد مع الادارة وذلك من اسباب التخفيف والتلطيف من قسوة وصرامة مبدأ الارساء التي من المناقصات والمزايدات العامة والذي يقيّد من حرية الادارة الى اقصى حد . فكان تنوع المناقصات والمزايدات العامة عاملا ووسيلة لتحقيق الانسجام والتوفيق بين مقتضيات واعتبارات تقييد حرية الادارة في اختيار الطرق المتعاقد معها ، وبين ما يتطلبه العمل الازاري في هذا المجال من ضرورة تمتعها بقدر لازم وضروري من الحرية في اختيار المتعاقدين معها . فكان للمناقصات والمزايدات العامة الانواع التالية (309)

(1) المناقصات العامة المفتوحة : وهي تلك المناقصات والمزايدات العامة التي يسمح بالاشراك فيها لمن يشاء فبعد اجراء عطية العلانية التامة ، تلتزم الادارة في هذا النوع من المناقصات والمزايدات باختيار من يتقدم بافضل الشروط المالية والفنية دون ان تقتصر المنافسة فيها على اشخاص معينين : ((يسمى طلب العرض طلبا مفتوحا ان كان يتضمن نداء للعموم الى المنافسة ضمن الشروط المحددة في المادة 33 اعلاه (310)

(2) المناقصات والمزايدات العامة المقيدة والمحددة : وهي تلك المناقصات والمزايدات

العامة التي تقتصر المنافسة فيها على اشخاص معينين تختارهم الادارة مقدما ، كأن يقتصر حق الاشتراك في منافسات المناقصات والمزايدات العامة على اشخاص او غرف تجارية مسجلة في سجلات او كشف جهات فنية او حرفية خاصة بورارة من الوزارات في الدولة وذلك لتمييزها وكفايتها من الناحية الفنية او المالية : " اذا لم يمكن تنفيذ الاشغال او التوريدات نظرا لطبيعتها او اهمية الادوات التي تستعمل فيها الا بواسطة عدد محدود من المؤسسات فيجوز الالتجاء الى طلب عرض خاص يسمى محذورا ويجب ان يبقى استثنائيا . (311)

(3) المناقصات والمزايدات العامة على اساس الموازنة بين السعر والجودة : وهي

المناقصة العامة التي لا ينظر فيها الى اعتبار الثمن وحده ولكن جودة العينة او السلعة ايضا اي تقوم الاعتبارات المالية والاعتبارات الفنية معا في هذا النوع من المناقصات والمزايدات العامة وبناء على ذلك تقدر الادارة الاعتبارات الفنية في المشروع محل وموضوع المناقصة او البضائع المطلوب توريدها ، ثم تلزم الادارة باختيار المتعاقد معها من يقدم افضل الشروط المالية لتحقيق غرض هذا العقد . (312)

اجراءات المناقصات والمزايدات العامة (313)

لعطية المناقصات والمزايدات العامة كطريق او وسيلة لاختيار الطرف المتعاقد من

الادارة مجموعة من الاجراءات المقررة في نصوص القانون يمكن جمعها وحصرها في المراحل التالية التي تمر بها عطية المناقصات والمزايدات العامة ، وهذه المراحل هي .

(1) المرحلة الاولى : مرحلة اعداد مواصفات الاصناف والاعمال المراد طرحها في

المناقصات والمزايدات العامة ، وشروط تقديم العروض والعطاءات . ويتطلب ذلك تطبيق مبدأ اعلانية المناقصات والمزايدات العامة السابق بيانه اي يجب ان تعلن الى جميع الراغبين في التعاقد مع الادارة العامة حتى يفتح باب المنافسة المتساوية " تجري المناقصة دائما بعد الالتجاء الى المناقصة بواسطة الصحافة اولصق الاعلانات في الاماكن التي يتردد عليها العموم كثيرا او بجميع وسائل الاشهار . (314)

(2) المرحلة الثانية : مرحلة تقديم العطاءات

تقدم العطاءات من طرف المشاركين في منافسة الصفقات والمزايدات العامة، وذلك في خطابات موضوعة داخل ظرفين مغلقين وترسل في البريد المضمون الى الجهة الادارية المختصة، وهذه العروض او العطاءات تلزم اصحابها بمجرد تقديمها، فلا يمكن سحبها او تعديل ما جاء فيها الا اذا قرر عكس ذلك. (315)

ولقد تعرضت بشكل مفصل المادةان 36 x 46 من قانون الصفقات العمومية الجزائرية الى هذا النوع من الاجراءات المتعلقة بالمناقصات والمزايدات العامة. فبعد ان نصت المادة 36 من هذا القانون على هذا الاجراء في المناقصة العامة مقررة : ((توضع العروض التي يجب ان تحرر حسب النموذج الذي تحرره الادارة ظرفين مختومين . . . ترسل الظروف المشتطة على العروض عن طريق البريد المضمون الوصل . . .)) اما المادة 46 فقد اكدت ضرورة قيام ذلك الاجراء في مجال المزايدات العامة توجه الظروف مهما كان شكل طلب العروض الى الادارة . . .))

(3) المرحلة الثالثة : مرحلة فحص العطاءات

وفي هذه المرحلة تفحص وتفرز العروض والعطاءات، ثم ترتب بواسطة لجنتين لكل منهما اختصاص محدد في هذا النطاق هما لجنة فتح الظروف التي تقوم بفتح الظروف المشتطة على العطاءات والعروض - وتبين عدد الظروف والوثائق المرفقة بكل عطاء وبيانات اخرى من اسم مقدم العطاء - وقيمة التأمين المقدم وذلك في السجل المخصص لذلك.

(4) المرحلة الرابعة : مرحلة ارساء المنافسة

والمزايدة العامة

بعد مرحلة فتح الظروف وفحصها وفرزها، يثبت في المناقصة العامة او المزايدة العامة بارساء المنافسة او المزايدة في العروض او العطاءات على من قدم افضل واكثر الشروط المالية او الفنية وتلتزم الادارة قانونا باختيار من يقدم افضل الشروط المالية او الفنية لتتعاقد معه وتختص بالقيام باجراءات مرحلة البت اي ارساء المنافسة او المزايدة لجنة خاصة تدعى لجنة البت او الارساء.

8) المرحلة الخامسة : مرحلة التصديق

أو الاعتصام

بعد ان ترسى الإدارة المناقصة العامة أو المزايدة العامة على من يتقدم بأفضل الشروط العالمية أو الفنية، لابد ليكون ارساء المناقصة أو المزايدة العامة هذا عملا قانونيا منتجا ومولدا لاثاره القانونية (قرار ادرارى) لابد لذلك من المصادقة على قرار ارساء والبت في المناقصة أو المزايدة العامة . ثبت نتائج كل مناقصة في محضر تذكر فيه بالتفصيل الظروف التي جرت فيها العطية بمصادق على المناقصة من طرف الشخص المسئول عن الصفقات أو السلطة الوصية بالنسبة للجماعات المحلية وتصبح نهائية بهذه المصادقة التي يجب تبليغها خلال مدة اقصاها شهر... (316)

2) اختيار الإدارة للطرف المتعاقد معها

من طريق الممارسة الحرة

وسيلة وطريق الممارسة الحرة أو " الاتفاق المباشر " في اختيار جهة الإدارة للطرف الراغب في التعاقد اداريا معها يخضع لمبدأ الحرية الإدارية في الاختيار المتعاقد معها عكس طريق المناقصات والمزايدات العامة الذي يؤدي الى تقييد حرية الإدارة في هذا المجال فطريق الاتفاق المباشر أو الممارسة الحرة (عن طريق أو بالتراضي) حسب اصطلاح المشرع: الجزائى هو ذلك النظام الذي يسمح للإدارة بأن تتفق مباشرة مع المتعاقد معها دون الالتجاء الى طريقة ووسيلة المناقصات والمزايدات العامة، وذلك في العقود التي لا يمكن فيها أعمال وتطبيق أسلوب المناقصات والمزايدات العامة كما هو الحال في تعاقد الإدارة في عقود عروض وتقديم المساهمة في مشروع عام، حيث لا يمكن أعمال وتطبيق وسيلة المناقصات والمزايدات العامة في مثل هذه العقود الإدارية .

وقد نص قانون الصفقات العمومية على طريقة الممارسة الحرة أو الاتفاق المباشر ((التراضي)) في اختيار المتعاقد مع الإدارة وذلك في المادة 60 (317)

هذا وتوجد عدة أنواع لاختيار الطرف المتعاقد مع الإدارة عن طريق الممارسة الحرة فتوجد في القانون المقارن عدة أنواع للممارسة الحرة أو الاتفاق المباشر كوسيلة من وسائل اختيار المتعاقدين مع الإدارة فتوجد في فرنسا مثلا: الممارسة الحرة في طريق المناقصة

والممارسة عن طريق المباشرة او الاتفاق بغاتورة او بمذكرة ، والممارسة عن طريق المنافسة (318)
اما في القانون الجزائى فقد حددت المادة 61 من قانون الصفقات العمومية
الجزائى حالات التعاقد عن طريق وسيلة الممارسة الحرة او الاتفاق المباشرة حصرت هذه
الحالات في الاتي (319)

1)عند ما لا يمكن الحصول على الخدمات الا من مقابل او مورد وحيد حائز لامتياز
الاحتكار او مالك لبراءة الاختراع .

2) حالة الاشغال والخدمات والتوريدات التي عرضت على المنافسة عن طريق
المناقصات والمزايدات العامة ، ولكن لم يقدم في شأنها اى عرض او عطاء او قدمت في
شأنها عروض وعطاءات ولكن لا يمكن قبولها .

3) حالة الاستعجال القصوى في حالات القوة القاهرة ، كأن يحل خطر او يكون على
وشك الحلل والوقوع ، ومن شأنه ان يهدد اموالا مستخدمة في مشروع قائم ، ولا يمكن مع
حلل هذا الخطر انتظار الالتجاء الى وسيلة المناقصات العلنية والحرة عن طريق
المناقصات والمزايدات العامة .

4) حالة خدمات النقل التي يهدف بها الى مقاولين عموميين للنقل عن طريق
استئجار السفن والتأمينات عن طريق انواع البضائع المشحونة في السفن المستأجرة .

5) حالة العقود التي تستهدف الى تسخير وحدات القطاع العام التي لها اهمية
خاصة ، بحيث تولى لها اولوية خاصة في الاهتمام من طرف الهيئة المركزية للتخطيط .

6) حالة الاشغال والاعمال والتوريدات التي تحتم ظروف الحال تنفيذها وانجازها
بصورة سرية . (320)

المبحث الثاني

تكوين العقود الادارية

سبق البين والتقرير بانه اذا كانت العقود الادارية لا تختلف عن العقود المدنية والتجارية في ابرامها من حيث ضرورة توافر اركان العقد من رضا ومحل - وركن سبب وسلامة وصحة الرضا من المصوب التي قد تشوبه وهي عيب الاكراه - وعيب الغلط وعيب التدليس وعيب الغبن وعيب الاستغلال وعيب عدم مشروعية المحل والسبب فانما العقود الادارية لا تختلف عن العقود الخاصة في ذلك، فان العقود الادارية تختلف عن عقود القانون الخاص من حيث طريقة وكيفية انعقادها، ان ترد على الادارة في مجال ابرام عقودها عدة قيود لا مثل لها في العقود الخاصة كضرورة الحصول على اذن مالي، وضرورة الحصول على الاذن والترخيص بالتعاقد من السلطة الادارية الرئاسية او السلطة الادارية الوصية، وضرورة اتباع اساليب وطرق واجراءات معينة محددة على وجه الالتزام في ابرام العقود الادارية. وهذه الاجراءات والاعمال والمراحل التي يجب على الادارة اعمالها واتباعها في مجال تكوين ابرام العقود الادارية، تكون في مجموعها.

الاهلية وارادة الادارة التعاقدية

المطلب الاول

تكوين ارادة الادارة التعاقدية

تتكون ارادة واهلية التعاقد للسلطة الادارية من ثلاثة عناصر هي الاذن بالتعاقد عطية ابرام العقد، والتصديق على العقد وتعني هذه العناصر الثلاثة في مجموعها ركن الاختصاص في العقود الادارية الذي يشبه بل يقابل ركن الاهلية في عقود القانون الخاص فلا يمكن ولا يجوز لاي موظف من موظفي الادارة ان يبرم عقودا ادارية مالم يكن مختصا بذلك بل يمارس الاختصاص بابرام العقود الادارية اشخاص محدرون في القانون، يعقدون العقود باسم الادارة ولحسابها - والاصل العام ان يمارس هؤلاء الاشخاص المحدرون بنص القانون اختصاصهم هذا بانفسهم الا انه يجيز استثناء ان يحلوا غيرهم محلهم في ممارسة هذا الاختصاص او يفوضوا غيرهم في ممارسة ذلك الاختصاص في نطاق القانون "يجوز لكل من

هذه السلطات ان تفوض اختصاصاتها في هذا الموضوع الى موظفين او اعيان مسؤولين من الصفقات ومكلفين في جميع الاحوال باعدادها وتنفيذها⁽³²¹⁾ والاشخاص الذين يمنحهم القانون عادة حق وسلطة ابرام العقود الادارية هم (2)

(1) الوزير بالنسبة للعقود الادارية المتعلقة بوزارته والتي تهم الدولة كلها (عقود الدولة).

(2) الوالي بالنسبة لعقود الولاية وعقود البلدية الداخلة في حدود ولايته الادارية⁽³²²⁾.

(3) رئيس المؤسسة او مديرها بالنسبة للعقود الادارية المتعلقة بالمؤسسة العامة

المطلب الثاني

(2) الشكل الكتابي والعقود الادارية

على الرغم من ان المشرع قد يتطلب عن طريق القانون اتباع اجراءات معينة تكون مكتوبة كما هو الحال في بعض الاجراءات المتعلقة بالمناقصات والمزايدات العامة كوسيلة من وسائل اختيار الطرف المتعاقد مع الادارة . ومن هذه الشكليات الكتابية او المكتوبة شكلية الكتابة او عمليات اجراء الفحص والترتيب وارساء المناقصات والمزايدات العامة ((تفتح في الساعة المحددة لهذه المناقصة الظروف الخارجية المشتلة على ظروف العروض وتحرر قائمة تهيمن فيها الوثائق التي يشتل عليها كل واحد منها⁽³²³⁾ . . . ثبت نتائج كل مناقصة فسي محضر تذكر فيه بالتفصيل الظروف التي جرت فيها العطية⁽³²⁴⁾.

على الرغم من تقرير شكلية الكتابة في بعض اجراءات المناقصات والمزايدات العامة ، الا ان الاصل والمبدأ العام المسلم به في نطاق العقود الادارية ان الادارة العامة تتمتع بقاعدة حرية التحرر من الشكليات^{الم} بشرط القانون صراحة شكلية من الشكليات في مجال ابرام العقود الادارية ، حيث يكفي لانعقاد العقد الاداري وتكونه كعمل قانوني اتفاقي او تعاقدى ان تتلاقى ارادة الادارة المتعاقدة مع ارادة الطرف المتعاقد معها ويتوافقا على جميع عناصر او شروط العقد .

بناءً على ذلك فإن القاعدة العامة هي : ان الإدارة العامة متحررة من شكلية الكتابه
في ابرام العقود الادارية مالم ينص المشرع على عكس ذلك .

الا انه اذا كان الاصل والمبدأ العام هو حرية الإدارة في التحلل والتخلص من شرط
شكلية الكتابة في العقود الادارية ، فان العقود الادارية غالبا ما تكون عقودا ادارية . اما
عقود ادارية مكتوبة بطبيعتها كما هو الحال في عقود الامتياز التي هي دائما عقود ادارية
مكتوبة ، واما ان تكون العقود الادارية مكتوبة في اغلب مراحل انعقادها وفي معظم اجراءاتها
حيث يغلب على العقود الادارية في مثل هذه الحالة اتباع الاجراءات والوثائق المكتوبة
مما يجعل العقد الاداري هنا عقدا مكتوبا في اغلب مراحلها واجراءاتها حتى ولم يصب وبفرض
في النهاية في وثيقة كتابية . (325)

او ان العقود الادارية غالبا ما تكون مكتوبة لان الإدارة العامة كثيرا ما غفل الالتجاء
الى الطريق والشكل الكتابي باختيارها لانه الطريق الا سلم . كل ذلك جعل العقود
الادارية في اغلبها ومعظمها عقودا ادارية مكتوبة رغم ان الاصل والمبدأ العام ان الإدارة
العامة تتمتع بحرية التحلل والتحرر من شكل الكتابة . ونظرا لاهمية شكلية الكتابة في العقود
الادارية فقد شرع المشرع الجزائري القاعدة والاصل العام في العقود الادارية ان تكون هذه
العقود المكتوبة : ان الصفقات العمومية هي عقود مكتوبة تبرمها الدولة او الهيئات او
البلديات او المؤسسات والمكاتب العامة وهو الطريق الا سلم والاكثر منطقية اذا أصبحت
القاعدة ان اغلب العقود الادارية عقود مكتوبة . ويترتب على شرط كون العقود الادارية
عقود مكتوبة ونتائج بالغة الاهمية والخطورة واهمها .

(1) ان العقود الادارية المكتوبة ثابتة التاريخ

(2) ان ما تشتمل عليه العقود الادارية ، يعتبر قرينة قاطعة لا يمكن انكارها

او الطعن فيها الا بطريق التزويد (326)

المطلب الثالث

(3) تحديد شروط العقود الادارية

سبق القول والتقرير بان من جطة الامور الاشياء التي تفتقر فيها العقود الادارية وتختلف عن عقود القانون الخاص، مسألة وفكرة تحديد الشروط المقترنة بالعقود الادارية ان شروط العقود الادارية تتحدد عادة قبل عطية التعاقد، وتحدد وتعد هذه الشروط الادارية من قبل السلطة الادارية وحدها وبارادتها المنفردة، وبقتصر دور الطرف المتعاقد مع الادارة بالنسبة لهذه الشروط التعاقدية الادارية، دوره في تحديد موقفه وارادته من هذه الشروط الادارية اما ما يقبل بها جطة او يرفضها جطة. واذا ما قبلها جطة فانه يلتزم بها بمجرد التوقيع على العقد وشروط التعاقد الادارية هذه تعد وتحدد سبعا بواسطة سلطات ادارية مختصة وبارادتها المنفردة، تجمعها في وثائق ادارية مكتوبة " يطلق عليها اصطلاح دفاتر الشروط او قوائم الشروط" ودفاتر الشروط الادارية هذه هي عبارة عن وثائق ادارية ومكتوبة ومعدة مقدما تشتمل على شروط العقود الادارية من شروط الاهرام والانعقاد وشروط التنفيذ، ان دفاتر الشروط تحدد الشروط التي تهرم بموجبها الصفقات وتنفيذها ودفاتر الشروط الادارية هذه باعتبارها وثائق ادارية مكتوبة تشتمل على ثلاثة انواع حسبما هو مقرر ومحدد في القانون الفرنسي والقانون الجزائري وهي : (327)

(1) دفاتر الشروط الادارية العامة

وهي الدفاتر او القوائم المكتوبة التي تحتوى وتتضمن الشروط التي تطبق وتطبق على كل العقود الادارية التي تهرمها وزارة من الوزارات او مصلحة من المصالح المختصة مثل دفاتر الشروط الادارية لوزارة الاشغال العامة التي تطبق على كل عقود الاشغال العامة وعقود التوريد. ومثال ذلك ايضا دفاتر الشروط الادارية التي تطبق على عقود وزارة الدفاع والتي تطبق على كافة عقود هذه الوزارة، وقد نصت على هذا النوع من قوائم دفاتر الشروط العامة المادة السادسة من قانون الصفقات العامة الجزائري، دفاتر الشروط الادارية العامة المطبقة على جميع صفقات الاشغال وعلى جميع صفقات التوريد والمصادق عليها بموجب مرسوم. (328)

2) دفاتر الشروط الادارية المشتركة (329)

وهي الدفاتر او القوائم التي تشتتل على الشروط الادارية المشتركة التي تتضمن الشروط الخاصة بنوع معين من العقود الادارية لوزارة من الوزارات او مصلحة من المصالح كمعقد الاشغال العامة - او دفتر الشروط الخاص بمعقد التوريد . او دفتر الشروط الخاص بمعقد النقل . وقد بينت هذا النوع من دفاتر الشروط الادارية المادة السادسة من قانون الصفقات العامة الجزائري دفاتر التعهدات المشتركة التي تحدد الاحكام التنظيمية على جميع الصفقات التي من نوع واحد .

3) دفاتر الشروط والمواصفات الادارية الخاصة

هذه الدفاتر او القوائم هي اشهر الدفاتر تخصيصا وتفصيلا حيث تشتتل على الشروط والمواصفات الادارية الخاصة والتفصيلية لكل عقد من العقود الادارية مثل المواد الممرار توريد ها والتمن والمدة المحددة لتنفيذ العقد وهذا النوع من الدفاتر يكمل ما يكون من نقص في النوعين السابقين من دفاتر الشروط الادارية . (330)

هذا وتعتبر دفاتر الشروط والمواصفات الادارية هذه جزء لا يتجزأ من العقد الاداري المتعلقة به . وينتج عن ذلك نتيجتين هامتين :

1) التزام السلطات الادارية بتنفيذ تلك الشروط التي تنص عليها دفاتر الشروط الادارية وتعتبر بالنسبة اليها لوائح تنظيمية عامة .

2) ان الطرف المتعاقد مع الادارة يلتزم بمجرد التوقيع على العقد بما ورد في هذه الدفاتير من شروط والتزامات بالاضافة الى الالتزامات التعاقدية الواردة في نص العقد .

الفصل الثالث

تفويض العقود الإدارية

ينتج عن تنفيذ العقود الإدارية تولد وظيفان إثارها القانونية من حقوق والتزامات بالنسبة لكل طرف من طرفي العقد الإداري أي حقوق (سلطات) والتزامات السلطة الإدارية، وحقوق والتزامات الطرف المتعاقد معها.

العقود الإدارية تختلف أيضا في إثارها القانونية عن عقود القانون الخاص فإذا كانت عقود القانون الخاص تخضع في تنفيذها، أي في إثارها القانونية من حقوق والتزامات الطرفين تخضع لمبدأ "العقد شريعة المتعاقدين"، فإن العقود الإدارية لارتباطها وتعلقها بالمرفق العام الذي يهدف إلى تحقيق المصالح العام بما يتطلبه من مقتضيات تكفل له الاستمرار والدوام وحسن السير بانتظام ومن قابلية للتغيير والتبدل بما يتطلبه المصالح العام لارتباط العقود الإدارية بالمرفق العام بمبادئ تلك تجعل السلطات الإدارية المتعاقدة تتمتع بسلطات وامتيازات خطيرة تجعل مركز الإدارة المتعاقدة والطرف المتعاقد معها غير متكافئ، ومتساوي في الحقوق والالتزامات كما سيبين لنا ذلك جليا في تحديد هذان حقوق والتزامات الإدارة والمتعاقد معها.

فصفة عامة تتميز الآثار القانونية للعقود الإدارية عن آثار بقية عقود القانون الخاص بالميزات والخصائص التالية :

(1) أن السلطات الإدارية المتعاقدة تتمتع بحقوق وسلطات أوسع مدى من حقوق الطرف المتعاقد معها.

(2) أن آثار العقود الإدارية لا تقتصر على تلك الحقوق والالتزامات التي تتولد وتنشأ عن العقود وقت إبرامه بل تشمل حقوق والتزامات تتولد في وقت لاحق نتيجة استخدام السلطة الإدارية لحقها في تعديل شروط العقد الإداري عكس ما هو الحال عليه في عقود القانون الخاص حيث لا يجوز لأحد طرفي العقد أن ينفرد بتعديل شروط والتزامات التعاقد⁽³³¹⁾

(3) أن آثار العقود الإدارية لا تقتصر على الطرفين المتعاقدين فقط الإدارة والمتعاقد معها بل تمتد هذه الآثار إلى الغير أيضا

سلطات والتزامات الادارة

خلق وسلطات الادارة المتعاقدة

تتمتع الادارة المتعاقدة في مواجهة الطرف المتعاقد معها بالسلطات والحقوق التالية

- (1) حق سلطة الادارة في الرقابة على الطرف المتعاقد معها
- (2) حق سلطة الادارة في تعديل شروط والتزامات العقد المتعلقة بالمرفق العام
- (3) سلطة وحق الادارة في توقيع جزاءات متخلفة على الطرف المتعاقد عندما يخل بالتزاماته التعاقدية .
- (4) حق سلطة الادارة في انتهاء العقد بارادتها المنفردة
- (5) حق سلطة الادارة في توقيع عقوبات جنائية على الطرف المتعاقد معها

(1) حق سلطة الادارة المتعاقدة في الرقابة على المتعاقد معها : تمارس سلطة

الادارة المتعاقدة سلطة الرقابة على الطرف المتعاقد معها ، حتى نتأكد وتتحقق من ان المتعاقد معها ينفذ في التزاماته التعاقدية وفقا وطبقا للشروط المحددة في العقد ورقابة الادارة على المتعاقد معها قد تكون رقابة خارجية فنية للتأكد من تنفيذ العقد طبقا للشروط الفنية ، وقد تكون رقابة ادارية داخلية تتمثل في توجيه وارشاد المتعاقد في تنفيذ التزاماته التعاقدية بحيث تشبه صورة الرقابة الداخلية على المتعاقد مع الادارة سلطة الرقابة الرئاسية وذلك عندما نتأكد الادارة ان المتعاقد معها لا ينفذ التزاماته على الوجه المطلوب ، والادارة العامة في ممارسة حق سلطة الرقابة محكومة بتحقيق الصالح من هذه الرقابة والا اعتبرت منحرفة في استعمال سلطة الادارة في الرقابة او متعسفة في استعمال سلطاته .

(2) حق وسلطة الإدارة في تعديل الالتزامات وشروط العقد زيادة او نقصا : تلك

السلطة الادارية ان تعدل في التزامات وشروط العقد الادارى والمتعلقة بالمرفق العام سواء اكان هذا التعديل زيادة او نقصا واساس هذه السلطة او هذا الحق الذي تتمتع به السلطة الادارية في مواجهة الطرف المتعاقد معها ينبع هذا الاساس ويستمد من ضرورة حسن سير المرفق العام بانتظام واضطرار وتعدل ونطاق سلطة الإدارة في تعديل التزامات وشروط العقود الادارية يشمل الالتزامات والشروط المرتبطة بالمرفق العام ولا يمتد إلى موضوع العقد نفسه .

(3) حق وسلطة الإدارة في توقيع جزاءات ادارية مختلفة على المتعاقد معها : اذا

اخل الطرف المتعاقد مع الإدارة بالتزاماته التعاقدية ، كان يهمل او يقصر في تنفيذ العقد الادارى ، اولم يحترم المدة المحددة للتنفيذ او تنازل عن العقد ولم ينفذه بنفسه ، فان السلطة الادارية المتعاقدة تلك سلطة توقيع وتسليط اجراءات ادارية مختلفة على المتعاقد معها المخل بالتزاماته التعاقدية ، وبغير حاجة الى اللجوء الى القضاء سلفا . والجزاءات الادارية هذه تتسم بطابع العقوبة الجنائية التي تستهدف ردع الجاني بل ان الجزاءات الادارية في مجال العقود هدفها الاساس هو ضمان تنفيذ العقود الادارية واعادة التوازن بين الالتزامات تنفيذ العقود الادارية واعادة التوازن بين الالتزامات المتبادلة والجزاءات الادارية التي تستطيع الإدارة ان توقعها على الطرف المتعاقد معها عند يدة ومتنوعة ويمكن حصرها فيما يلي .

1) الجزاءات الادارية المالية

وهي عبارة عن المبالغ المالية التي يجوز للإدارة ان تطالب بها الطرف المتعاقد معها اذا ما اخل بالتزاماته التعاقدية . والجزاءات المالية هذه قد تتخذ صورة تعويض مالي يدفع للإدارة من طرف المتعاقد المخل بالتزاماته التعاقدية لتعويض وتغطية الضرر الحقيقي الذي لحق وأصاب الإدارة العامة المتعاقدة من جزاء هذا الخطأ او الاخلال الذي ارتكبه المتعاقد معها وقد يتخذ الجزاء الادارى المالي صورة غرامة مالية يكون الهدف والغرض من توقيع هذا الجزاء المالي في هذه الصورة عقاب الطرف المتعاقد مع الإدارة بغض النظر عن حدوثه .

(2) الجزاءات الادارية عن طريق وسائل الضغط والاكراه : وهي جزاءات ادارية

توقعها السلطة الادارية المتعاقدة على الطرف المتعاقد معها بهدف اجباره او غامه على الوفاء والقيام بالتزاماته التعاقدية على الوجه الذي يتطلبه ويستلزمه المرفق العام بمبادئه الشهيرة . وصور وسائل الضغط والاكراه في نطاق العقود الادارية ثلاثة هي .

(1) وضع المشروع موضوع التعاقد تحت الحراسة اذا كان العقد الادارى عقد امتياز

المرفق العام

(2) حلول السلطة الادارية محل الطرف المتعاقد معها في تنفيذ الاشغال العامة

على حسابه ومسؤولية ، وذلك اذا ما كان العقد الادارى عقد اشغال عامة .

(3) الشراء على حساب ومسؤولية المتعاقد مع الادارة المخل بالتزاماته وذلك فـي

حالة عقود التوريد .

(4) حق وسلطة الادارة في انتهاء العقد الادارى بارادتها المنفردة : تستطيع

الادارة ان توقع عقوبة فسخ العقد اى انتهاء الرابطة التعاقدية بصفة نهائية مع الطرف المتعاقد معها اذا ما اخل بالتزاماته التعاقدية اخلا لا جسما ، بحيث تكون الادارة فـي هذه الحالة مضطرة الى انتهاء الرابطة التعاقدية معه ، بعد ان تتأكد من انعدام الفائدة في الاستمرار في هذه الرابطة التعاقدية . والسلطة الادارية المتعاقدة تمارس هذه السلطة تحت رقابة القضاء

(5) حق وسلطة الادارة في توقيع عقوبات وجزاءات جنائية على الطرف المتعاقد معها

والذى اخل بالتزاماته التعاقدية اخلا لا جسما وخطيرا لدرجة يصبح هذا الاخلال يكون جريمة والسلطة الادارية تستطيع ان توقع هذه العقوبات الجنائية اذا كانت مقررـة ومنصوص عليها في القوانين واللوائح الادارية وذلك احتراماً وتطبيقاً لمبدأ شرعية العقوبات والجرائم اى مبدأ لا جريمة ولا عقوبة الا بنص والادارة تمارس هذه السلطة تحت رقابة القضاء المختص .

المطلب الثاني

التزامات السلطة الادارية المتعاقدة ازاء الطرف المتعاقد معها : تنحصر التزامات

السلطة الادارية المتعاقدة في مواجهة الطرف المتعاقد معها في الالتزامات التالية : (332)

- (1) تلزم الادارة بالعقد الذي ابرمته ولا يجوز لها التحلل والتخلص من الرابطة التعاقدية بالمعدل كلية عن العقد الذي طبقته .
 - (2) تلزم الادارة بتنفيذ شروط العقد تنفيذا سليما وكاملا
 - (3) تلزم السلطة الادارية المتعاقدة بامتناع عن القيام باى عمل او اجراء يعارض مع التزاماتها التعاقدية ازاء الطرف المتعاقد معها ، كأن تمنح مثلا - حقوقا لشخص اخر تتعارض مع الحقوق المقررة للمتعاقدين معها .
- او كأن تنفخ عن الترخيص للمتعاقد معها ، باستخدام المال العام محل العقد

المبحث الثاني :

حقوق والتزامات المتعاقد مع الادارة

تحكم موضوع حقوق والتزامات الطرف المتعاقد مع الادارة قاعدتان هما

- (1) ان المتعاقد مع الادارة يستند حقوقه والتزاماته من العقد الادارى
- (2) ان الطرف المتعاقد مع الادارة هو شخص عادى يسمى ويهدف دوما الى تحقيق الربح .

وتتمثل حقوق والتزامات المتعاقد مع الادارة في الاتي :

المطلب الاول

يلتزم المتعاقد مع الادارة ككل طرف في العقود بان يوفى وينفذ التزاماته التعاقدية

طبقا للشروط المقررة في العقد . يمكن ان يحصر التزامات المتعاقد مع الادارة في الاتي .

- (1) ان يقوم بتنفيذ العقد على مسؤوليته الخاصة
- (2) ان ينفذ التزاماته العقدية وفقا للشروط المحددة في العقد وما يصاحبه من وثائق مكتوبة وخاصة دفاتر الشروط الادارية .

(3) ان ينفذ التزاماته التعاقدية بطريقة سليمة وعناية

(4) ان ينفذ التزاماته التعاقدية بنفسه نظرا لاعتماد الادارة في التعاقد معه على

الاعتبارات الشخصية من مقدرة فنية وسمعة طيبة - الجنسية

(5) ان يلتزم ويحفل بمبدأ حسن النية في تنفيذ العقود . ولذا يلتزم بتنفيذ العقد

بنفسه . وفي حالة موته او افلاسه او اعساره فان للادارة الحق في فسخ العقد مالم تقرر شروط العقد غير ذلك .

(6) التزامات المتعاقد مع الادارة باحترام المدة المحددة للوفاء بالتزاماته التعاقدية

المطلب الثاني

حقوق الطرف المتعاقد مع الادارة

اذا كانت للسلسلة الادارية في نطاق العقود الادارية امتيازات وسلطات خطيرة فهي

مواجهة الطرف المتعاقد معها كما سبق البيان والتوضيح الامر الذي جعل مركز المتعاقد بين

في العقود الادارية غير متكافئ . فان القضاء الاداري يقرر للطرف المتعاقد مع الادارة جطة

من الحقوق والضمان بان تعادل او توازن امتيازات وسلطات الادارة حتى لا تؤدي تلك الامتيازات

والسلطات الي تهيب وهروب الاشخاص العادية من التعاقد مع الادارة . ويمكن حصر

حقوق المتعاقد مع الادارة في الحقوق التالية .

(1) حق المتعاقد مع الادارة في مطالبة الادارة بتنفيذ العقد والوفاء بالتزاماتها

التعاقدية .

(2) حق الطرف المتعاقد مع الادارة في الحصول على المقابل المالي المتفق عليه

وهذا الحق يعتبر من اهم حقوق المتعاقد ، لان هدفه من التعاقد مع الادارة هو الحصول

على الربح . والمقابل المالي هذا يتخذ صورا متعددة فقد يكون مرتبا شهريا كما هو الحال

في عقود التوظيف يكون ثمنا للسلع والبضائع كما هو الحال في عقود التوريد ، وان ثمن الخدمة

المقدمة في عقود الاشغال العامة ، او رسوم يتقاضاها المتعاقد مع المنتفعين مثلما هو الحال

في عقد امتياز المرفق العام .

(3) حق الطرف المتعاقد مع الادارة في طلب اعادة التوازن المالي للعقد والتعويض

بلا خطأ العقد زيادة أو نقصاناً بإرادتها المنفردة وفقاً للضرورة واللازمة للمرفق العام وتدخل الإدارة بإرادتها المنفردة بتعديل التزامات وشروط التعاقد في العقود الإدارية قد يحمل الطرف المتعاقد معها ويلحق به مخاطر إدارية واقتصادية مرهقة له بشكل يخل بقاعدة التوازن المالي للعقد أي الاخلال بالتوازن والتكافؤ بين الالتزامات والحقوق المتبادلة بين الطرفين ولذلك يحق للطرف المتعاقد مع الإدارة أن يطالب بإعادة التوازن المالي المفقود للعقد الإداري وذلك بتعويض الطرف المتعاقد مع الإدارة عن الأعباء والمخاطر الإدارية والاقتصادية المرهقة التي يتعرض لها أثناء تنفيذ التزاماته التعاقدية في العقود الإدارية.

فكرة إعادة وتحقيق التوازن المالي في العقود الإدارية كحق من حقوق المتعاقد مع الإدارة يتحقق هذا التوازن على أساس مبدأ التعويض بلا خطأ. ذلك أن امتيازات وسلطات الإدارة في نطاق العقود الإدارية المتعلقة بتعديل التزامات وشروط العقود الإدارية لا يمكن أن تشكل وتكون أخطاء تقيم وترتب المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ بل أن هذه السلطات والأعمال والامتيازات مشروعة لارتباطها وتعلقها بالمرفق العام والصالح العام.

ولذلك فتعويض الطرف المتعاقد مع الإدارة عن الأعباء المرهقة والاستثنائية التي تحطها من جراء استعمال الإدارة لهذه السلطات والامتيازات، يقوم هذا التعويض على أساس مبدأ التعويض بلا خطأ. أي مسؤولية الإدارة هنا تقوم على أساس المخاطر الإدارية والاقتصادية.

فكرة إعادة التوازن المالي للعقد الإداري على أساس مبدأ التعويض بلا خطأ يفقودنا إلى بيان حالات التعويض بلا خطأ التي يمنح فيها القضاء الإداري تعويضاً للطرف المتعاقد مع السلطة الإدارية الذي تضرر من جراء اختلاف التوازن المالي للعقد الإداري وذلك دون حاجة إلى حدوث خطأ وبغير حاجة إلى إثبات حدوث هذا الخطأ من جانب الإدارة للحكم بالتعويض وحالات تعويض الطرف المتعاقد مع الإدارة بلا خطأي نطاق إعادة التوازن المالي للعقد في النظريات العامة الاتية :

- 1) نظرية عمل أو فعل الأمير
- 2) نظرية الظروف الطارئة
- 3) نظرية الصعوبات المادية غير المتوقعة التي يواجهها

نظرية فعل الأمير:

يقصد فعل الأمير: الأعمال والاجراءات الادارية المشروعية التي تتخذها وتصدرها السلطات الادارية المتعاقدة، ويكون من شأنها زيادة الاعباء المالية بالنسبة للطرف المتعاقد مع الادارة، او زيادة الامتيازات المنصوص عليها في العقد الامر الذي يشكل مخاطرات ادوية استثنائية وغير عادية.

ونظرية فعل الأمير قد تتخذ صورة قرار اداري فردي وقد تتخذ صورة قرار اداري

تنظيمي عام

ولكي تتحقق نظرية فعل الأمير وتقوم لابد من الشروط التالية.

(1) ان يكون عمل او فعل الأمير عملاً مشروعاً، فاعمال الادارة العامة غير المشروعة او الخاطئة لا تعتبر من افعال الأمير، لان اعمال الادارة العامة الخاطئة او غير المشروعة تقرر التعويض بسببها طبقاً لقواعد واسس المسؤولية الادارية العقدية والمسؤولية الادارية التقصيرية.

(2) ان تصدر افعال واعمال الأمير هذه بإرادة الادارة المتعاقدة المنفردة

(3) ان يصدر فعل او عمل الأمير من نفس السلطة الادارية التي ابرمت العقد

(4) يجب ان يترتب على فعل او عمل الأمير ضرر للطرف المتعاقد مع الادارة مهما

كانت درجة جسامته هذا الضرر. ويشترط في الضرر هنا ان يكون فعلياً وحقيقياً لا احتمالياً

(5) يجب ان تكون اجراءات واعمال الأمير الصادرة من الادارة اجراءات طارئة وغير

متوقعة من طرفي العقد الاداري.

صورة نظرية فعل الأمير:

(1) قد يتخذ فعل او عمل الأمير صورة اجراءات واعمال قانونية كصدور قوانين اولوائح

تنظيمية عامة من طرف السلطة الادارية المتعاقدة، وتؤثر تأثيراً مباشراً او غير مباشر على

الطرف المتعاقد مع الادارة بحيث تزيد من اعبائه والتزاماته التعاقدية بشكل مرهق كأن

تحرى السلطة الادارية المتعاقدة تعديلاً في الشروط العقدية القابلة للتعديل او تصدر

تشريعات جديدة من تكاليف واعباء الرسوم الجمركية على خدمات او مواد يحتاج اليها الطرف

المتعاقد والمتفق عليها في العقد الإداري.

(2) وقد يتخذ فعل أو عمل الأمير شكل وصورة قرار إداري فردي كالقرار الإداري الذي تصدره السلطة الإدارية التعاقدية تنص فيه على تعديل شروط التعاقد، نظام العرفق العام موضوع التعاقد، أو تعديل أسعار الخدمات المحددة في عقد امتياز العرفق العام. وبشكل هذا الاجراء الإداري الخاص اعباء وتكاليف مالية مرهقة للطرف المتعاقد مع الإدارة لدرجة الاخلال بالتوازن المالي للعقد الإداري.

والمبدأ المقرر في الشأن مدى تأثير صور وأشكال فعل الأمير على فكرة التوازن المالي للعقد يفيد انه في اجراءات فعل الأمير الخاصة تعتبر من افعال الأمير جميع الاحوال ويترتب على ذلك مبدأ تعويض الطرف المتعاقد مع الإدارة في جميع احوال اجراءات وافعال الامور الخاصة (احوال القرارات الإدارية الفردية) اما اجراءات واعمال فعل الأمير في صورة اعمال واجراءات إدارية عامة فقد قرر القضاء الإداري ان التعويض بسببها لا يكون الا اذا تحققت وتوافرت شروط خاصة.

لان هذه الاجراءات والاعمال العامة لفعل الأمير غالبا ما تصدر في شكل قوانين ولوائح عامة ومجردة تحمل الجميع اعباء وتكاليف عامة متساوية اما اذا تضرر منها الطرف المتعاقد مع الإدارة تضررا استثنائيا وخصوصا لدرجة اختلال مبدأ مساواة الجميع امام اعباء التكاليف العامة فان القضاء الإداري في هذه الحالة فقط يمنح للمتعاقد المضروب تعويضا. (333)

آثار نظرية فعل الأمير (334)

يترتب على قيام نظرية فعل الأمير عدة نتائج هامة منها حق الطرف المتعاقد مع الإدارة في الحصول على تعويض كامل، اذا أصابه ضرر من جراء فعل الأمير بأن يتحمل اعباء وتكاليف مالية مرهقة وذلك اذا ما تحققت في نظرية الأمير الشروط الأساسية المطلوب توافرها. فيها والاساس القانوني للتعويض الكامل للطرف المتعاقد مع الإدارة والمتضرر من اجراءات فعل الأمير هو نظرية الخاطر الإدارية.

هذا كما نتج عن فعل الأمير عدة آثار أخرى بالإضافة الى آثار التعويض الكامل ومن هذه النتائج :

1) تحرر وتحلل المتعاقد مع الإدارة من التزام بالتفويض إذا ما ترتب على فعل الأمير استحالة التنفيذ مثل حالة صدور قانون يمنع استيراد سلعة متعلقة بالمرفق العام ولا يمكن الحصول عليها إلا من الخارج .

2) حق الطرف المتعاقد مع الإدارة المطالبة بعدم غرامات مالية عليه في حالة التأخير وذلك عند ما يثبت أن إجراءات فعل الأمير هي التي جعلت عطية تنفيذ العقد عسيرة ومتأخرة .

3) حق الطرف المتعاقد مع الإدارة المطالبة بفسخ العقد إذا ما زادت إجراءات فعل الأمير في أعبائه وتكاليفه المالية بدرجة كبيرة لا تحتلها إمكاناته وقدراته المالية .

ثانيا : نظرية الظروف الطارئة

نظرية الظروف الطارئة نظرية قضائية ، حديثة حيث أنشأها وخلقها القضاء الإداري الفرنسي . فقد نشأت هذه النظرية في حكم الدولة الفرنسية الصادر في 24 مارس سنة 1916م في قضية غاز بور و . (335)

وتتلخص هذه النظرية في أنه إذا ما حدثت وطأت بعد إبرام العقد الإداري ظروف استثنائية خارجية ، لم تكن في الحسبان ولم يكن في الامكان توقعها وقت إبرام العقد ، وترتب على حدوث هذه الظروف اختلال التوازن المالي للعقد احتلالا خطيرا لدرجة يصبح تنفيذ الالتزامات التعاقدية من طرف المتعاقد مع الإدارة أشد إرهاقا وأكثر تكليفا بكثير من القدر الذي يوقعه المتعاقدان وقت إبرام العقد . فإذا ما طرأت هذه الظروف الطارئة والاستثنائية جاز وحق للطرف المتعاقد مع الإدارة ان يطالب الإدارة المتعاقدة بالمساهمة في تحمل جزء من التكاليف والاعباء المستجدة بتعويضه تعويضا جزئيا من الخسارة التي لحقت به ، ومن أمثلة الظروف الطارئة حرب او اضراب مفاجئ ، او أزمة اقتصادية خطيرة .

شروط نظرية الظروف الطارئة

هذا ويتطلب لقيام نظرية الظروف الطارئة الشروط العامة التالية :

1) ان يحدث الحادث او الظروف الطارئة بعد وقت إبرام العقد ولم يكن توقع حدوثه وقت إبرام العقد ، ولم يكن في حسيان نية المتعاقدين وقت إبرام العقد .

(2) ان تكون هذه الحوادث والظروف الطارئة اجنبية عن العقد . اى ليست ناتجة عن الاخلال بالتزامات التعاقدية . لانها اذا كانت ناتجة عن عطية الاخلال بالتزامات التعاقدية تصبح تكون وتشكل مسؤولية تعاقدية لا نظرية الظروف الطارئة .

(3) ان تؤدي هذه الحوادث او الظروف الطارئة الى اختلال التوازن المالي للعقد اخلاا خطيرا وغير مألوف بحيث يصبح تنفيذ المتعاقد مع الادارة التزاماته التعاقدية مرهقا اى يجعله يتحمل اعباء مالية خطيرة وخسارة كبيرة .

افار نظرية الظروف الطارئة

يمكن حصر واجمال اثار نظرية الظروف الطارئة في الاتي :

(1) استمرار الطرف المتعاقد مع الادارة في تنفيذ التزاماته التعاقدية رغم حدوث الاختلال بالتوازن المالي للعقد بفعل نظرية الظروف الطارئة ، وذلك نزولا وتطبيقا لمبدأ ضرورة انتظام واخطار سير المرفق العام .

(2) حصول الطرف المتعاقد مع الادارة على مساعدة ومساهمة من الادارة المتعاقدة في صورة تعويض جزئي ومؤقت لاعادة تصحيح التوازن المالي للعقد والتعويض الجزئي من طرف الادارة للطرف المتعاقد معها والذي ارفقه تنفيذ بسبب الظروف الطارئة يكون هذا التعويض الجزئي تحت رقابة القضاء الاداري وانا لم يتوصل الطرفان الى الاتفاق حول اعادة التوازن المالي للعقد الاداري بمساعدة وتعويض الطرف المتعاقد مع الادارة حكم القضاء بفسخ العقد بناء على طلب احد طرفي العقد الاداري . (336)

ثالثا : نظرية الصعوبات المادية

نظرية الصعوبات المادية من خلق القضاء الاداري ، وهي نظرية قديمة وهناك خلاف في فقه القانون الاداري حول وجود هذه النظرية كنظرية قانونية مستقلة عن نظرية فعل الامير ونظرية الظروف الطارئة في مجال العقود الادارية واعمال وتطبيق هذه النظرية ما يكون فسي نطاق عقود الاشغال العامة . (337)

وتتلخص نظرية الصعوبات المادية في انه اذا ما صادف الطرف المتعاقد مع الادارة خلال تنفيذ التزامات التعاقد صعوبات مادية ذات طبيعة استثنائية وغير مألوفة ولا يمكن

توقعها وقت إبرام العقد وتؤدي الى جعل تنفيذ العقد مرهقا ، فان لهذا المتعاقد الحق في مطالبة الادارة المتعاقدة معه بتعويض كامل عما سببته له هذه الصعوبات المادية من اضرار .

ومثال الصعوبات المادية التي تصادف المتعاقد أثناء تنفيذ العقد حدوث زلزال شديد وأساس تعويض الطرف المتعاقد مع الادارة في هذه النظرية هو اعتبارات العدالة المجردة فقط وفقا لما يقرره الرأي الراجح في الفقه .

شروط تطبيق هذه النظرية

يشترط لتطبيق أعمال نظرية الصعوبات المادية الشروط التالية :

1) يجب أن تكون الصعوبات مادية ، أي ترجع هذه الصعوبات المادية الى ظواهر طبيعية (كطبيعة الارض ، أرض صخرية ، أو أرض غزيرة المياه يكتشف أثناء تنفيذ عقد الاشغال أنها غير صالحة للاشغال العامة وعطية اصلاحها تتطلب نفقات مرهقة).

2) يجب أن تكون الصعوبات المادية أجنبية عن المتعاقدين أي من غير علم أحده المتعاقدين .

3) يجب أن تكون الصعوبات المادية ذات طابع استثنائي غير مألوف بصورة مطلقة .

آثار نظرية الصعوبات المادية

ينجم ويترتب عن نظرية الصعوبات المادية النتائج والآثار التالية :

1) بقاء واستمرار تنفيذ المتعاقد مع الادارة . لالتزامه رغم وجود وقيام الصعوبات المادية .

2) حق الطرف المتعاقد مع الادارة في الحصول على تعويض كامل مقابل ما لحقه من نفقات وتكاليف في مواجهة تلك الصعوبات المادية والاستثنائية وغير المتوقعة .

(297) تعريف محكمة القضاء الاداري المصرية في حكمها الصادر بتاريخ 1952/12/2م
انظر الدكتور الطماوي المرجع السابق ص 118 .

كما ان قانون الصفقات العمومية الجزائرى قد اشار الى هذا النوع من العقود
الادارية في المادة الاولى منه .

(298) الدكتور محمد فؤاد مهنا المرجع السابق ص 1141

(299) الدكتور سليمان محمد الطماوي ، المرجع السابق ص 381 وما بعدها

(300) انظر الطماوي المرجع السابق ص 208

(301) انظر المادة الثالثة من قانون الصفقات العمومية الجزائرى التي تقرر بصورة مبدئية
طرق وكيفيات اختيار الادارة الجزائرية للطرف المتعاقد مقرر في ذلك : تهزم الصفقات
العمومية - بصفة عامة بعد نداء الى المنافسة التي تحدد كيفياتها اذناه* .

(302) حكم مجلس الدولة الفرنسى الصادر في 1968/12/18 في شان قضية الشركة
العامة للمياه المعدنية " ، مجلة العلوم الادارية 1970 عدد 1 ص 188

(303) الاستاذ الدكتور سليمان محمد الطماوي المرجع السابق ص 231 وما بعده
الاستاذ الدكتور فؤاد مهنا المرجع السابق ص 1147 وما بعدها ،

الاستاذ / ج بيسر المرجع السابق ص 44 وانظر كذلك العواد : 32+42 من
قانون الصفقات الجزائرى وقانون الصفقات العمومية الجزائرى .

(304) المادة 42 من قانون الصفقات العمومية الجزائرى .

(305) نصت المادة 24 عن ذلك مصرحة : " تجرى المناقصة دائما الالتجاء الى المنافسة
بواسطة الصحافة اولصق الاعلانات في الاماكن التي يتروء عليها العموم كثيرا
او بجميع وسائل الاشهار الاخرى ، وينشر الاعوان في المناقصة الى العموم قبل
عشرين يوما على الاقل من التاريخ المحدد لاستلام العروض . ويمكن ان تخفض هذه
المدة الى عشرة ايام عند الاستعجال .

(306) حددت المادة 34 من قانون الصفقات العامة الموضوعات التي يجب ان يحتويها
ويشطبها الاعلان عن المناقصة ، مقرر . يجب ان يتضمن الاعلان عن المناقصة
البيانات التالية

1 (موضوع الصفقة

2 (المكان

3 (المكان والتاريخ المحددين لاستلام التعهدات

4 (السلطة المكلفة باجراء المناقصة

5 (المكان المحدد للمناقصة وكذلك اليوم والساعة

القوة القاهرة

الا خلال بالالتزامات التعاقدية من احد طرفي العقد
تعسف الادارة وانحرافها في استعمال سلطتها وامتيازاتها الادارية
في مواجهة الطرف المتعاقد معها .

4 (انقضاء و زوال العقود الادارية بواسطة الادارة العامة : ذلك ان السلطة
الادارية كما سبق البيان تلك ان تنتهي العقود الادارية بصفة نهائية اذا ما رأت وقد رت
ان المصلحة العامة تقتضي وتستوجب ذلك . وهي تمارس هذه السلطة تحت رقابة القضاء
الاداري .

- (277) الدكتور طعيمة الجرف : القانون الإداري - مكتبة القاهرة الحديثة 1970 ص 329 وما بعدها .
- الدكتور محمد سليمان الطماوي : الاسس العامة للعقود الادارية - دار الفكر الطبعة الثانية 1965 م .
- الدكتور فؤاد مهنا : القانون الإداري العربي - المجلد الثاني دار المعارف 1967 ص 1125 وما بعدها .
- الاستاذ اندري دي لوبادير : القانون الإداري الخاص - مطابع الجامعات الفرنسية باريس 1970 ص 38 وما بعدها .
- الاستاذ ج - بيهر (جامعة جرنوبل) : القانون الإداري - دار الفكر الطبعة الخامسة 1973 ص 42 وما بعدها الاستاذ د / ثروت بدوي : محاضرات في العقـــود الادارية القاهرة / قانون الصفقات العمومية الجزائرية الصادر بموجب الامر رقم 90 / 1967 المكاتب العمومية .
- (278) الاستاذ فؤاد مهنا المرجع السابق ص 1125
الاستاذ اندري دي لوبادير المرجع السابق ص 38
- (279) حكم المحكمة الادارية المصرية الصادر بتاريخ 20 / 4 / 1957 م . الدكتور فؤاد مهنا المرجع السابق هامش ص 1134
- (280) الاستاذ اندري دي لوبادير المرجع السابق ص 40
- (281) بيدوان اصحاب هذا المعيار قد تأثروا ببعض التشريعات الفرنسية الاستثنائية والقليلة في مجال تحديد العقود الادارية والتي اشارت الى ان القضاء الإداري هو الجهة القضائية المختصة بالنظر والفصل في المنازعات الناشئة والمتعلقة بهذه العقود وبغض النظر عن طبيعتها ادارية كانت او مدنية كما سوف يتضح فيما بعد
- (282) لقد وردت اشارة الى هذه النوع من العقود الادارية بتحديد القانون في اعادة الاولى من قانون الصفقات العمومية الجزائرية .
- (283) وقد اشارت المادة الاولى من قانون الصفقات العمومية الى هذا النوع من العقود الادارية المحددة بنص القانون .
- (284) الاستاذ اندري دي لوبادير المرجع السابق ص 41
الاستاذ ج بيهر المرجع السابق ص 42
- (285) انظر المادة الاولى من قانون الصفقات العمومية الجزائرية الصادر بموجب الامر رقم 67 - 90 بتاريخ 17 / 6 / 1967 م ان تحدد الاشخاص القانونية الادارية التي تكون اطرافا في العقود الادارية مصرحة : (الولايات) او البلديات او المؤسسات

(286) ان العقد المبرم بين شخص معنوي عام وبين احد الافراد لا يستلزم بذاته اعتبار العقد من العقود الادارية ، " حكم محكمة القضاء الاداري المصرية الصادر في 1957 / 2 / 24 م . الطماوي المرجع السابق ص 52 .

انظر كذلك دى لوهاديير المرجع السابق ص 41

(287) ومن ثم فان المعيار المميز للعقود الادارية هو موضوع العقد متى اتصل بالمرفق العام على اية صورة من الصور حكم محكمة القضاء الاداري المصرية الصادر في 1956 : 12 : 16 م

(288) خلافا لهذا الرأي الفقهي الراجح والمطبق في الجزائر فان القضاء الاداري الفرنسي لا يعتبر العقود التي تبرمها المرافق العامة الصناعية والتجارية عقودا ادارية فقد قضت محكمة التنازع الفرنسية مثلا في حكمها الصادر بتاريخ 1962 / 12 / 17 في قضية السيدة بيرتراند بان كل العقود تبرمها وتعقد ها المرافق العامة الصناعية والتجارية تعتبر دائما وفي جميع الاحوال عقودا مدنية . انظر مرجع الاستاذ - ج - بيسر السابق ص 43 .

(289) الدكتور ثروت بدوي المرجع السابق ص 36

(290) ، واخرى تنبي في جملتها عن انصراف نية الادارة الى اتباع اسلوب القانون العام ،

(291) تعريف قضا مجلس الدولة الفرنسي في محكمة الصادر في 1950 / 10 / 20 م في قضية " ستيان

أ- انظر الاستاذ الدكتور سليمان محمد الطماوي المرجع السابق ص 79 وما بعدها

ب- انظر الاستاذ الدكتور اندري دى لوهاديير المرجع السابق ص 42 وما بعدها

(292) المادة الخامسة من قانون الصفقات العمومية الجزائري

(293) المادة السادسة من قانون الصفقات العمومية الجزائري ، يعارض البعض اعتبارا الاحالة الى دفاتر الشروط من الشروط الاستثنائية .

(294) الاستاذ الدكتور طعيمة الجرف المرجع السابق ص 436 وما بعدها . الدكتور

سليمان الطماوي المرجع السابق ص 92 وما بعدها .

الاستاذ اندري دى لوهاديير المرجع السابق ص 44

(295) تعريف قضا محكمة القضاء الاداري المصرية في حكمها الصادر في 1965 / 3 / 25 الطماوي ص 93

(296) الاستاذ الجرف المرجع السابق ص 436 فالين الوجيه في القانون الاداري الطبعة الخامسة 1970 ص 175 وما بعدها .

نهاية العقود الادارية

تتقضى وتنتهى العقود الادارية باسباب انقضاء متعددة يمكن تبويبها في صنفين
او نوعين من اسباب انقضاء العقود الادارية هما :
الاسباب الطبيعية أو العارضة لانقضاء وزوال العقود الادارية ، والاسباب غير عارضة أو الاسباب
المبتصرة لانقضاء العقود الادارية ونهايتها .

أولا : الاسباب العارضة أو الطبيعية لانقضاء وزوال العقود الادارية

تنتهى وتزول العقود الادارية مثل بقية العقود بأسباب الانقضاء العارضة التالية :
1 (انتهاء وانقضاء العقود الادارية بتحقيق أغراضها عن تنفيذ كل الالتزامات التعاقدية
تنفيذا كاملا كتسليم المواد والسلع في عقود التوريد والانتها من الاعمال المطلوبة في عقد
الاشغال العامة .

2 (انتهاء وانقضاء العقود الادارية بسبب انتهاء المدة المحددة له ، مثال ذلك
انتهاء المدة المحددة لعقد التزام المرافق العامة وانتهاء المدة المحددة لعقد الاشغال
العامة .

ثانيا : الاسباب المبتصرة أو المبتصرة لزوال وانقضاء العقود الادارية

قد لا تظل وتبقى العقود الادارية سارية وناظفة حتي تنتهى وتقضى انقضاء عارضا
أو طبيعيا بالاسباب العارضة السابقة بل قد تقضى انقضاء مبتسرا أو مقطوعا بالاسباب الاتية
1 (انقضاء العقود الادارية لسبب الفسخ الاتفاقي الاداري ، باتفاق الطرفين
المتعاقدين الادارة والتعاقد من جهة والطرف المتعاقد معها من جهة أخرى .
2 (الفسخ بقوة القانون وذلك في بعض الحالات مثل هلاك محل العقد الاداري ،
أو حالة تحقق شروط أسباب معينة منصوص عليها في العقد فان ما تحققت تلك الشروط
ينفسخ العقد الاداري بقوة القانون من تاريخ تحقيق هذه الشروط أو الأسباب .
3 (انقضاء وزوال العقود الادارية بسبب الفسخ القضائي : وذلك عن طريق حكم
قضائي ينطق به القاضي المختص . ولا سباب التي يمكن للقضاء أن يقضي وينهي العقود
الادارية بموجبها وسببها هي :

(307) انظر المادة 77 من قانون الصفقات العمومية الجزائرى التي تقرر: يلزم على كل صاحب صفقة بتقديم كدالة لضمان حسن تنفيذها ولضمان الديون التي قد يكون مدينا بها وانظر كذلك المادة 82 من قانون الصفقات العامة الجزائرى التي تنص: لا يقبل اى شخص طبيعي او معنوي كغلام من طرف السلطة المتعاقدة اذا لم يدفع الى الخزينة العامة كدالة تقدر بـ 200.000 دج

(308) انظر حكم مجلس الدولة الفرنسى الصادر في 18/12/1968م في قضية الشركة العامة للمياه "قان" والذي قضى فيه بابطال العقد الادارى بسبب الاخلال بمبدأ المساواة بين المتنافسين: "من حيث ان التصريح موضوع النزاع الذي جاء بعد عطيات المنافسة، كان من شأنه تعديل الشروط الاصلية للمنافسة والمساس بحق المساواة بين المتنافسين"

(309) الدكتور طعيمة الجرف المرجع السابق ص 44 .
***** سليمان محمد الطماوى المرجع السابق ص 216

الاستاذ ج بيسر "المرجع السابق ص 44
***** اندرى دى لوبانير المرجع السابق ص 47

(310) المادة 43 من قانون الصفقات العمومية الجزائرى

(311) المادة 44 من قانون الصفقات العمومية الجزائرى

(312) الدكتور طعيمة الجرف المرجع السابق ص 440

***** الطماوى المرجع السابق ص 216

(313) د / فؤاد مهنا المرجع السابق ص 1151 وما بعدها .

***** الاستاذ الجرف المرجع السابق ص 440

اندرى دى لوبانير المرجع السابق ص 47 وما بعدها .

(314) المادة 1/33 من قانون الصفقات العمومية الجزائرى + المادة 34+35 منه

(315) يبقى المترشحون ملتزمين بعروضهم مدة تسعين يوما" المادة 40 من قانون الصفقات العمومية الجزائرى .

انظر كذلك نص المادة 53 من نفس القانون التي تؤكد ذلك: "يعتبر المترشحون ملتزمين بعروضهم مدة تسعين يوما".

نصت على هذه اللجنة المادة 47 من قانون الصفقات العمومية: يجب فتح الظروف المشتتة على العروض من قبل لجنة تدعى لجنة فتح الظروف

(316) المادة 39 من قانون الصفقات العمومية الجزائرى

(317) تسمى صفقات بالتراضي تلك التي تنافس فيها الادارة بحرية مع المقاولين والموردين الذي تقرر التشاور معهم، ومنح الصفقة لمن تختاره منهم

(318) وقد نصت المادتان 62 و 63 من قانون الصفقات العمومية الجزائرية على طريقة
الممارسة بناء على فواتير او على مذكرات.
(319) وهي ذات الحالات المنصوص عليها في المادة 191 من القانون البلدي الجزائري
الصادر بموجب الامر رقم 24 / 1967 والتي عدلتها وفصلتها المادة 192 من
نفس القانون

(320) الاستاذ / ج بيسر " المرجع السابق ص 43 وما بعد هـ
الدكتور فؤاد المرجع السابق ص 1141 وما بعد هـ
اندرى دى لوبانير " المرجع السابق
ص 49 وما بعد هـ

الدكتور سليمان محمد الطماوي المرجع السابق ص 317 وما بعد هـ

(321) المادة الرابعة من قانون الصفقات العمومية الجزائرية .
الاستاذ : ج / بيسر " المرجع السابق ص 43
اندرى دى لوبانير " المرجع السابق ص 49
(322) المادة 195 من القانون البلدي الجزائري
(323) الفقرة الثانية من المادة 37 من قانون الصفقات العمومية الجزائرية
(324) الفقرة الاولى من المادة 39 من قانون الصفقات العمومية الجزائرية
(325) الدكتور الطماوي المرجع السابق ص 372
(326) انظر الدكتور الطماوي المرجع السابق ص 373
(327) الفقرة الاولى من المادة الخامسة من قانون الصفقات العمومية الجزائرية
(328) المادة السادسة من قانون الصفقات العامة الجزائرية
(329) لوبانير المرجع السابق ص 50
الاستاذ / ج بيسر " المرجع السابق ص 44

(330) نصت على هذا النوع الفقرة الرابعة من المادة السادسة من قانون الصفقات العامة
الجزائرية

(331) الاستاذ الدكتور فؤاد مهنا المرجع السابق ص 1160 وما بعد هـ

(332) الدكتور فؤاد مهنا المرجع السابق ص 1180 وما بعد هـ

(333) الاستاذ اندرى دى لوبانير المرجع السابق ص 55

(334) الدكتور الطماوي المرجع السابق ص 643

الدكتور طعيمة الجرف المرجع السابق ص 454 وما بعد هـ

الاستاذ / ج بيسر المرجع السابق ص 45 وما بعد هـ

الدكتور فؤاد مهنا المرجع السابق ص 1168

الاستاذ اندرى لوبانير المرجع السابق ص 55 وما بعد هـ

الدكتور سليمان محمد الطماوي المرجع السابق ص 65

(335) الدكتور الجرف المرجع السابق ص 450
الاستاذ اندري دى لوبادير المرجع السابق ص 58
ج / بيسر المرجع السابق ص 46

(336) حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 19 ديسمبر سنة 1932 في قضية شركة
التزامات لمدينة شاربورج الاستاذ / ج بيسر المرجع السابق ص 42 + لوبادير المرجع
السابق ص 58 - الاستاذ الطعاوى المرجع السابق ص 674

(337) الطعاوى المرجع السابق ص 704 وما بعدها
(338) الدكتور سليمان محفد الطعاوى المرجع السابق ص 757 وما بعدها .
الاستاذ / ج بيسر المرجع السابق ص 46 وما بعدها .

3	مفهوم الإدارة العامة وأسسها في النظام الجزائري
4	الدولة والإدارة العامة
6	الحكومة والإدارة العامة
6	السياسة العامة والإدارة العامة
7	أسس الإدارة العامة الجزائرية
7	الأساس المذهبي وطبيعة النظام الاجتماعي
13	الأساس السياسي الدستوري للإدارة العامة الجزائرية
13	محور العلاقة بين الحزب والإدارة العامة الجزائرية
14	ضوابط العلاقة بين الحزب والإدارة العامة
16	صور العلاقة بين الحزب والإدارة العامة في الجزائر

الجزء الأول :

22	النظام الإداري الجزائري
22	الباب التمهيدي
22	<u>الفصل الأول :</u> تعريف قانون الإدارة العامة
39	<u>الفصل الثاني :</u> نشأة القانون الإداري في الجزائر
42	مصادر قانون الإدارة العامة الجزائرية
61	<u>الفصل الثالث :</u> خصائص القانون الإداري
74	فكرة القانون الإداري الاقتصادي
79	<u>الفصل الرابع :</u> أساس القانون الإداري ونطاق تطبيقه

97	فكرة الشخصية المعنوية العامة
99	<u>الفصل الاول</u> : مفهوم الشخصية المعنوية
99	المبحث الاول : تعريف الشخصية المعنوية
100	<u>الفصل الثاني</u> : تكييف طبيعة فكرة الشخصية المعنوية
100	المبحث الاول : نظرية المجاز او الافتراض القانوني
102	المبحث الثاني : نظرية او مذهب الشخصية الحقيقية
103	المبحث الثالث : النظرية او المذهب العنكر والرافض لفكرة الشخصية المعنوية
104	المبحث الرابع : موقف القانون الجزائري من فكرة الشخصية المعنوية
105	<u>الفصل الثالث</u> : نتائج فكرة الشخصية المعنوية
105	المبحث الاول : النتائج العامة لفكرة الشخصية المعنوية
	المبحث الثاني : النتائج الخاصة التي تنجم عن تمتع الوحدات والهيئات
106	الادارية بالشخصية المعنوية
107	<u>الفصل الرابع</u> : انواع الاشخاص الادارية
107	المبحث الاول : التمييز بين الاشخاص المعنوية الخاصة والاشخاص المعنوية العامة
108	المطلب الاول : اهمية التمييز بين الاشخاص المعنوية الخاصة والاشخاص المعنوية العامة
108	المطلب الثاني : معيار التمييز بين الاشخاص المعنوية الخاصة والاشخاص المعنوية العامة ..
	<u>الباب الثاني</u>
113	النظام الاداري المركزي والادارة العامة المركزية الجزائرية
113	<u>الفصل الاول</u> : الدولة الحديثة تجمع بين نظام المركزية الادارية ونظام اللامركزية الادارية
113	المبحث الاول : الدولة القديمة دولة الادارة المركزية المطلقة
114	المبحث الثاني : الدولة الحديثة تجمع بين المركزية واللامركزية الادارية
115	<u>الفصل الثاني</u> : النظام الاداري المركزي
116	المبحث الاول : عناصر ومقومات نظام المركزية الادارية

124	المبحث الثاني : اساس مبررات النظام الاداري المركزي
126	الفصل الثالث: السلطات الادارية المركزية في النظام الاداري الجزائري
126	المبحث الاول : سلطات واختصاصات رئيس الجمهورية الادارية
130	المبحث الثاني : الوزراء
134	المراجع والهوامش
	<u>الباب الثالث</u>
155	النظام الاداري اللامركزي والادارة الجزائرية اللامركزية
156	الفصل الاول : تعريف نظام اللامركزية الادارية
156	المبحث الاول : مفهوم النظام الاداري اللامركزي
157	المبحث الثاني : مقدمات واركاز النظام الاداري اللامركزي
163	المبحث الثالث: اساس ومبررات النظام الاداري اللامركزي
165	هوامش ومراجع
166	الفصل الثاني : نظام الولاية في النظام الاداري الجزائري
166	المبحث الاول : تعريف الولاية
166	المطلب الاول : خصائص الولاية
168	المبحث الثاني : هيئات واجهزة تسيير الولاية
169	المطلب الاول : المجلس الشعبي للولاية
169	نظام انتخاب المجلس الشعبي للولاية
170	عدد اعضاء المجلس الشعبي للولاية
172	نظام سير اعمال المجلس الشعبي للولاية
172	ادارة المجلس الشعبي للولاية
172	أ - مكتب المجلس الشعبي للولاية
173	ب - لجان المجلس الشعبي للولاية

دورات المجلس الشعبي للولاية	174
مداولات المجلس الشعبي للولاية	174
القوة التنفيذية لقرارات وأعمال المجلس الشعبي للولاية	175
اختصاصات المجلس الشعبي للولاية	176
1 - اختصاصات العامة	176
2 - اختصاصات المتعلقة بحماية التجهيز والانعاش الاقتصادي ...	177
3 - اختصاصات المتعلقة بالتنمية الفلاحية والثورة الزراعية	178
4 - المجلس الشعبي للولاية والثورة الزراعية	179
4 - وظائف المجلس الشعبي للولاية في تنمية الصناعات التقليدية ...	180
5 - اختصاصات المجلس الشعبي للولاية المتعلقة بالتنمية السياحية ..	181
6 - وظائف المجلس الشعبي المتعلقة بالنقل والاشغال العامة	181
7 - وظائف المجلس الشعبي للولاية الاجتماعية والثقافية	181
8 - اختصاصات المجلس الشعبي لولاية المأينة	182
المطلب الثاني : الهيئة التنفيذية للولاية	182
تشكيل الهيئة التنفيذية للولاية	182
اولا : المجلس التنفيذي للولاية	182
- اختصاصات المجلس التنفيذي للولاية	183
المجلس التنفيذي للولاية و دوره في عملية الثورة الزراعية	184
ثانيا : الوالي	187
اختصاصات الوالي	187
نظام الدائرة	188
وظائف الدائرة	188
هوامش ومصادر	190

194	.....	<u>الفصل الثالث</u> : نظام البلدية في النظام الجزائري
194	.....	المبحث الاول : تعريف البلدية
196	.....	المبحث الثاني : هيئات تسييره ادارة البلدية
196	.....	المطلب الاول : المجلس الشعبي للبلدية
201	.....	المطلب الثاني : الهيئة التنفيذية للبلدية
204	.....	المطلب الثالث: اللجان البلدية
204	.....	المبحث الثالث: اختصاصات ووظائف البلدية
207	.....	البلدية والثورة الزراعية
211	.....	<u>-هوامش ومصادر</u>
		<u>الجزء الثالث</u>
212	.....	الاعمال الادارية
		<u>الباب الاول</u>
213	.....	القرارات الادارية
215	.....	<u>الفصل الاول</u> : تعريف القرارات الادارية
219	.....	-اركان القرارات الادارية
224	.....	<u>الفصل الثاني</u> : انواع القرارات الادارية
228	.....	<u>الفصل الثالث</u> تنفيذ القرارات الادارية
232	.....	<u>الفصل الرابع</u> : صحة وسلامة القرارات الادارية
237	.....	<u>الفصل الخامس</u> : نهاية القرارات الادارية
		<u>الباب الثاني</u>
239	.....	<u>الحقوق الادارية</u>
242	.....	<u>الفصل الاول</u> : التعريف بالحقوق الادارية
255	.....	<u>الفصل الثاني</u> : النظام القانوني للحقوق الادارية
269	.....	<u>الفصل الثالث</u> : اثار الحقوق الادارية
281	.....	<u>الفصل الرابع</u> : نهاية وانقضاء الحقوق الادارية
284	.....	<u>هوامش ومراجع</u>