جامعة غرداية

كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم الحقوق

النظام القانوني للسلطة الإدارية في التشريع الجزائري

مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات نيل شهادة ماستر أكاديمي

في مسار الحقوق تخصص: قانون إداري

إعداد الطالب:

– صواطي حنان

إشراف الأستاذة:

– لشقر مبروك

أعضاء لجنة المناقشة:

الرقم	الاسم و اللقب	الدرجة العلمية	الجامعة	الصفة
01	أ. طيبي الطيب	أستاد مساعد.أ.	غرداية	رئيسا
02	أ. لشقر مبروك	أستاد مساعد.أ.	غرداية	مشرفا و مقررا
03	أ. خنان أنور	أستاد مساعد.أ.	غرداية	عضوا

السنة الجامعية:1438هـ –1439 هـ/2017م– 2018م

شكر وعرفان

الحمد والشكر للّه المستعان به الذي وفقني وأعانني على إنجاز هذا العمل المتواضع، فهو الذي لا يسبق بشكره أحد على نعمة التي أفاضها علينا لبلوغ هذه الدرجة المتقدمة من العلم.

الشكر الجزيل للأستاذ الدكتور لشقر مبروك الذي أشرف على إنجاز هذه المذكرة، فهو الذي بأفكاره النيرة وسعة خاطره، وتعهد بالتصويب، في جميع مراحل المذكرة، كما زودني بملاحظاته القيمة وتوجيهاته التي على ضوئها سرت حتى اكتمل هذا العمل.

كما أتقدم بالشكر الجزيل للسادة أعضاء لجنة المناقشة الذين تكبدوا عناء قراءة هذه المذكرة ومناقشتها.

ولا يفوتني أيضا أن أتقدم بشكري الخاص إلى كل من: أساتذة كلية الحقوق بجامعة غرداية

موظفي مكتبة كلية الحقوق والمكتبة المركزية بجامعة غرداية

كل شخص أمدني بيد المساعدة من بعيد أو من قريب لإنجاز هذه المذكرة.

إهـــداء

أهدي ثمرة جهدي إلى :

من رعتني في عينيها وكستني بحلها وعطفها

إلى من الجنة تحت قدميها، وهي منبع الحب والحنان

أمي حفظها الله وأبقاها تاجا فوق رأسي

إلى الذي من أجلي فكان لي الصدر الدافئ

والقلب الكبير مشجعني طوال مشواري الدراسي

أبي أطال الله في عمره

إلى عزوتي سندي في هذه الحياة أخي مداني،

وأخواتي سعدية ، تركية ، فيروز، نادية

وإلى كل أفراد عائلتي.

إلى زملائي وزميلاتي في الدفعة 2017/2018

بكلية الحقوق جامعة غرداية

إلى كل من ساعدني في إنجاز هذا العمل ولو بكلمة طيبة

قائمة المختصرات

باللغـــــــــة العربية:

- ج : الجزء.
- ط : طبعة.
- ط ج : طبعة جديدة.
- ب ط : بدون طبعة.
- ب.ب.ن : بدون بلد النشر.
- ب.ت.ن : بدون تاريخ نشر.
- ص : صفحة
- ج.ر : الجريدة الرسمية.
- د.س: دون سنة.
- د.ط: دون طبعة.

باللغـــــة الفرنسيـــة:

P : page.

ملخــص

تعتبر السلطة الإدارية الهيكل الأساسي للقانون الإداري، لما تتمتع به من أهمية بالغة ودورا هاما على صعيد النظام القانوني لها، من خلال تسيير الشؤون العامـــــــــــــة في الدولة، وتحقيق المصلحة العامة أي النفع العام.

بالإضافة إلى ذلك نجدها على مستوى التنظيم الإداري من خلال وضع يد السلطة الإدارية على يد شخص واحد الممثل في الحكومة المركزية، و حينما تقوم بتوزيع الوظيفة الإداريـــــة إلى مجموعة من الهيئات المستقلة و المحلية يطلق عليها مصطلح اللامركزية الإدارية.

أما من ناحية طبيعة الأعمال التي تقوم بها ، إما تكون أعمال مادية ، أو أعمال قانونية فالأعمال المادية تتخذ بإرادة عضو السلطة الإدارية لإحداث آثار قانونية ،أما بالنسبة للأعمال القانونية تتجسد في القرارات الإدارية بواسطة إدارتها المنفردة، أو في شكل عقود إدارية عن طريق اتفاق بين جهتين أحدهما الإدارة(السلطة الإدارية).

Abstract

The administrative authority is considered as the basic structure of the administrative law because of its importance but also because of its legal system noticeable in the way it conducts the state affairs.

We also find the administrative authority at the managerial level by putting its hand in that of the central government. And when the administrative function is distributed on some independent and local bodies, we often use the term ‘administrative decentralization’.

It is no secret that the work done by this authority can be either physical or legal. The legal actions are embodied in administrative decisions through the individual management, or in the form of administrative contracts through an agreement between two parties; one of them being the administrative authority.

مقدمة

منح التطور الذي حدث منذ أوائل القرن التاسع عشرا أثرا، في مجال القانون الإداري حيث تناول وصف الإدارة العامة ، وتحليل الجهاز الذي تتألف منه ، ونلاحظ أن هذا الجهاز قد تضخم كثيرا في العصر الحديث ، مما نتج عنه السماع للدولة بارتياد المجالات التي كانت تحتكر فقط على النشاط الفردي كما أعطى ذلك وعيا لدى الأفراد بعدم الاعتراف لسلطات الدولة الإدارية إلا بالقدر الذي يحقق الرفاهية .فمن سمات الدولة الحديثة هو تمسكها بمبدأ سيادة حكم القانون الذي أصبح مقياس تطور الدول .

فالدولة المعاصرة تشكلت لكي تقود مجتمع سياسي متحرك ، تحتاج إلى أسس و قواعد تنظم علاقاته ، من أجل عدم الوقوع في الفوضى ، لذلك تعددت القواعد القانونية ، كنتيجة لتنوع العلاقات التي تنشأ داخل المجتمع. ومن خلالها جاء القانون باعتباره تتمتع بمجموعة من القواعد الملزمة التي تنظم حياة الفرد في المجتمع ، وإعطاء للهيئات الحكومة سلطات أساسية والمتمثلة في السلطة التنفيذية ، السلطة التشريعية ، السلطة القضائية، تقوم بحماية حريات الأفراد والحفاظ عليها.

ومن أهم القوانين السائدة هو القانون الإداري ، حيث يتمتع بامتيازات بغية تمكينها من تحقيق الغرض الذي تسعى له وهو المصلحة العامة . وتعتبر هذه الامتيازات استثنائية وغير مألوفة في القانون الخاص. ويستمد القانون الإداري خصوصيته بسماته المميزة له من كونه يقوم بتنظيم علاقات قانونية لنشاط السلطة الإدارية وجميع هيئاتها القائمة عليه.

والسلطة الإدارية تقوم في الدولة على تحقيق المصلحة العامة بالمفهوم الإداري عن طريق إشباع الحاجات العامة أو بواسطة المؤسسات العامة الإدارية وكذا المرافق الإدارية. كما تتمتع السلطة الإدارية بعض امتيازات كونها سلطة تقديرية من جهة ، و من جهة أخرى نجدها سلطة مقيدة.

إضافة لذلك لكي تتمكن هذه السلطة من القيام بأعمالها في إطار نظام قانوني تحوز أعمال مختلفة عن غيرها من خلال تطبيقاتها و اختصاصاتها على المستوى التنظيم الإداري مما

تضمنه من مستويين، المركزية الإدارية و اللامركزية الإدارية. نجدها أيضا في القرارات الإدارية لأنها تعتبر أكثر مرونة وأقل استقرار من الأعمال القانونية ، و تخضع إلى قواعد متميزة حيث أنها تستجيب إلى امتيازات السلطة الإدارية. و نجد أعمالها في شكل العقود الإدارية لما تتمتع هذه السلطة في القيام بوظائفها المتعددة و المتجددة لتحقيق سرعة و فاعلية في العقد الإداري.

ولقد اخترت هذا الموضوع للدارسة لأسباب موضوعية وأخرى ذاتية:

فمن **الأسباب الموضوعية** التي دفعتني لاختيار موضوع هذه الدراسة هو الأهمية البالغة التي تكتسبها الإدارة في حياة الأفراد وفي المجتمع ، إذ أنها تهدف إلى تحقيق المصالح العامة وكذا تحقيق الأمن والنظام العام في المجتمع بالإضافة إلى نقص الدراسات المتخصصة في مجال السلطة الإدارية في التشريع الجزائري ، مما يجعل هذا الموضوع يحتاج إلى دراسة أكثر تطبيقا، و أيضا الاهتمام بدراسة النظام القانوني للسلطة الإدارية بات موضوع للدارسات الأكاديمية والدور الذي تمارسه السلطة الإدارية على صعيد القانون الإداري خاصة وعلى صعيد الدولة عامة.

أما **الأسباب الذاتية** اقتناعي إلى تفعيل دور السلطة الإدارية حتى تحافظ على حقوق الأشخاص وحمايتهم من أي تجاوزات ، وكذا أن تكون هناك دراسات متخصصة في هذا الموضوع في القانون الجزائري. كما أن الإدارة تلعب دورا مهما في تحقيق المصلحة العامة و النظام العام داخل المجتمع ، وإشباع حاجات العام للأفراد من خلال إنشاء مرافق عامة ،و كذا ممارسة السلطة الإدارية نشاطها بواسطة الضبط الإداري والمرافق العامة.

و موضوع السلطة الإدارية يعتبر من أكثر المواضيع دقة في نطاق القانون الإداري ، بسبب ارتباطه بالعديد من المسائل الهامة.

والهدف من هذه الدراسة هو عرض وتبيان مفهوم السلطة الإدارية ، وكذا حدود تصرف الإدارة كسلطة تقديرية إضافة إلى التطرق إلى تحديد ميدان النظام القانوني للسلطة الإدارية ، من

خلال تناول في مجال المركزية الإدارية و اللامركزية الإدارية ثم التطرق إلى طبيعة الأعمال القانونية التي تقوم بها السلطة الإدارية.

ومن أهم المشاكل التي يعاني منها الأفراد هو منحها سلطة إدارية محضة غذ عمل المشرع على إعطاء سلطة إدارية وبعض امتيازات لضمان تحقيق المصلحة العامة ووضع هذه السلطة لتقيد حريات الأفراد من أي تجاوز مع العلم أن الإسراف في هذه التقيد قد يؤدي في بعض الأحيان إلى عواقب وخيمة ، وقد تم تناول موضوع الدراسة وفق الإشكالية التالية:

إلى مدى نجح المشرع في تكييف المنظومة القانونية لتتلاءم مع تنظيم السلطة الإدارية في التشريع الجزائري؟

وتتفرع عن الإشكالية العديد من التساؤلات الفرعية والتي نذكرها على النحو التالي :

فيما تتمثل السلطة الإدارية؟ ماهو نطاق السلطة الإدارية ؟ ماهو النظام القانوني للسلطة الإدارية ، فيما تتمثل طبيعة الأعمال التي تقوم بها ؟

أما عن **المنهج المتبع** ، فقد اعتمدت في هذه الدراسة على المنهج الوصفي في الفصل الأول والذي يتلاءم مع هذا النوع من الدراسة بالإضافة إلى المنهج التحليلي والمنهج الوصفي في الفصل الثاني.

ولقد بذلت مافي وسعي لانجاز هذه العمل المتواضع ، متجاوزة بذلك كل الصعوبات التي واجهتني ، والتي من بينها قلة المراجع المتخصصة في هذه الموضوع وصعوبة التوصل إلى المراجع في مجال السلطة الإدارية.

بخصوص **الدراسات السابقة** ، وفي البحث حول موضوع السلطة الإدارية لاحظت بأن هذه الموضوع لم يكن محل اهتمام من قبل الكتاب الجزائريين ، على خلاف الدول الأخرى التي أعطتها اهتماما كبيرا كمصر و سوريا ...الخ . إلا أنه في بحتي المتواصل حصلت على دراسة سابقة بعنوان السلطة الإدارية للدكتورة برهان زريق سوريا ، حيث تناولت فيها مفهوم شامل للسلطة الإدارية ، وبالإضافة إلى تطرقها إلى عدة جوانب حول السلطة الإدارية.

ولذلك فإننا نحاول من خلال هذه الدراسة أن نجيب عن الإشكالية والتساؤلات الفرعية وفق خطة مبسطة مقسمة إلى فصلين ، تناولنا في الفصل الأول الإطار المفاهيم للسلطة الإدارية وتم تقسيم إلى مبحثين كل مبحث مقسم إلى مطالب حيث نتناول في المبحث الأول ماهية السلطة الإدارية ونعرض في مطلبه الأول مفهوم السلطة الإدارية أما المطلب الثاني الشخصية المعنوية ، وبخصوص المبحث الثاني فجاء تحت عنوان نطاق السلطة الإدارية نتناول في المطلب الأول مكانة السلطة الإدارية . أما الفصل الثاني فنتناول فيه النظام القانوني للسلطة الإدارية في التشريع الجزائري ، في المبحث الأول أسلوبين التنظيم الإداري ، في مطلبه الأول وحدة المركزية ، و في المطلب الثاني أسلوب اللامركزية الإدارية. وفيم يخص المبحث الثاني أعمال القانونية للسلطة الإدارية في مطلبه الأول القرارات الإدارية والمطلب الثاني العقود الإدارية وفي الأخير ننهي دراستنا بتناول فيها أهم النتائج والتوصيات التي توصلت لها من خلال بحثي في هذا الموضوع.

ولمعالجة إشكالية مذكرتي اعتمدت على الخطة التالية:

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للسلطة الإدارية.

المبحث الأول: ماهية السلطة الإدارية.

المطلب الأول: مفهوم السلطة الإدارية.

الفرع الأول: تعريف السلطة الإدارية.

الفرع الثاني: الطبيعة القانونية للسلطة الإدارية وتنظيمها.

المطلب الثاني: فكرة الشخصية المعنوية.

الفرع الأول: مفهوم الشخصية المعنوية.

الفرع الثاني: أنواع الشخصية المعنوية وآثارها ونهايتها.

المبحث الثاني: نطاق السلطة الإدارية.

المطلب الأول: مكانة السلطة الإدارية.

الفرع الأول: السلطة الإدارية ومركزها بين السلطات العامة.

الفرع الثاني: استقلالية السلطة الإدارية.

المطلب الثاني: حدود نطاق التصرف الإدارة.

الفرع الأول: مفهوم السلطة التقديرية.

الفرع الثاني: حدود ممارسة السلطة الإدارية التقديرية للإدارة.

الفصل الثاني: القواعد المسيرة للسلطة الإدارية في التشريع الجزائري.

المبحث الأول: وحدة السلطة الإدارية أو تعددها المركزية واللامركزية الإدارية.

المطلب الأول: أسلوب المركزية الإدارية كعمل للسلطة الإدارية.

الفرع الأول: المركزية الإدارية.

الفرع الثاني: أجهزة السلطة الإدارية.

المطلب الثاني: نظام اللامركزية الإدارية.

الفرع الأول: فكرة اللامركزية الإدارية.

الفرع الثاني: أجهزتها.

المبحث الثاني: أعمال السلطة الإدارية.

المطلب الأول: القرارات الإدارية.

الفرع الأول: ماهية القرارات الإدارية.

الفرع الثاني: النظام القانوني للقرار الإداري.

المطلب الثاني: العقود الإدارية.

الفرع الأول: ماهية العقود الإدارية.

الفرع الثاني: النظام القانوني للعقود الإدارية.

خاتمة.

الفصل الأول

الإطار المفاهيمي للسلطة الإدارية

يقصد بالمشروعية أن تخضع الدولة وهيئاتها ، لأحكام القانون و أن لا يخرج عن حدوده ومن مقتضيات هذا المبدأ احترام السلطة العامة أي السلطة الإدارية في تصرفاتها أحكام القانون[1].فيقوم مبدأ المشروعية على وجود قواعد صارمة، تلزم السلطة الإدارية باحترامها ومراعاتها في تصرفاتها فمن واجب السلطة الإدارية التقيد بأحكام القانون في استخدام سلطتها بهدف ضمان الحماية الكافية لحقوق الأفراد وحرياتهم[2].أي أن أهداف السلطة الإدارية في المجتمع و الدولة هو تحقيق المصلحة العامة بالمفهوم الإداري ، بواسطة إشباع الحاجات العامة ، عن طريق المؤسسات العامة الإدارية وحتى تتمكن السلطة الإدارية من تحقيق أهدافها المختلفة و المتنوعة ، في مجال مبـــــادئ المشروعية المصلحة العامة ، فإنهـــا تحوز على عدة سلطات إدارية باختلاف أدواتها ووسائلها[3].

[1] سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1996ص35.

[2] مخاشف مصطفى، السلطة التقديرية في إصدار القرارات الإدارية ، مذكرة شهادة الماجستير في القانون العام ، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2007،2008،ص1.

[3] عمار عوابدي ، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، ج2، الجزائر،2004، ص1،2.

المبحث الأول: ماهية السلطة الإدارية:

يعد القانون الإداري فرع من فروع القانون العام الداخلي الذي يتضمن القواعد القانونية التي تحكم السلطة الإدارية في الدولة من حيث تكوينها، ونشاطها بوصفها سلطات عامة تملك حقوقا وامتيازات في علاقاتها بالأفراد[1].

فيعتبر القانون الإداري بأنه مجموعة القواعد المتعلقة بتنظيم وبنشاط الإدارة وبكيفية الرقابة عليها وكذا بتنظيم السلطات الإدارية وممارسة تلك السلطات لنشاطها حين قيماها بوظيفتها الإدارية فهو يتكفل ببيان السلطات الإدارية، كما يتكفل ببيان أوجه نشاط السلطات الإدارية أي وظائفها واختصاصاتها وتبيان حقوقا في مباشرة وظائفها والقيود المفروضة عليها[2].

وعليه فإن السلطة الإدارية يحكمها قانون عام وداخلي، حيث إن هذا القانون يحكم تلك السلطة الإدارية من ناحيتين:

– المعنى العضوي للإدارة من ناحية التكوين الداخلي نجد أن الإدارة العامة تتكون من الهيئات والسلطات الإدارية، التي تمثل الدولة في تدخلها في حياة الأفراد تحقيقا للصالح العام تحت إشراف السلطة السياسية العليا.

– المعنى المادي الوظيفي إن النشاط التي تتولاه الأجهزة والهيئات الإدارية لأجل إشباع الحاجات العامة وتنفيذ القوانين[3].

[1] علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري ،ط ج، دار الهدى عين ميلة،الجزائر،2012،ص7.

[2] محي الدين القيسي، القانون الإداري العام، ط1،منشورات الحلبي الحقوقية، سوريا، ،2007،ص5.

[3] غرايبية دليلة، حدود التعسف في استعمال السلطة الإدارية ، شهادة الماستر في القانون الإداري ،جامعة غرداية ، 2015/2014 ، ص10.

إضافة لذلك تتجلى وظيفة السلطة الإدارية في الواقع على وظيفتي رئيستين هما:

– الضبط الإداري بما يتضمنه من الحفاظ على الأمن العام والصحة والسكينة العامة وإدارة المرافق العامة التي تراها الدولة ضرورية لإشباع الحاجات العامة للمواطنين، والمرفق العام هو ذلك نشاط أو مشروع منظم تسيطر عليه السلطة الإدارية، ويستهدف تحقيق النفع العام مباشرة كالجامعات والمدارس والمستشفيات والنقل ....الخ.

– الوظيفة الدستورية للسلطة التنفيذية وما ينبثق عنها من سلطات إدارية في تنفيذ القوانين لانحصر في التنفيذ الحرفي لهذا القانون، بل تعني بالمعنى الواسع ضمان الحدود الضرورية لإشباع الحاجات الأساسية للمواطنين وهو يشمل وظيفتي للضبط الإداري إدارة المرافق العامة[1].

المطلب الأول: مفهوم السلطة الإدارية:

استقر فقهاء القانون العام على انه يلزم لكي يكون القرار إداريا أن يكون صادرا عن سلطة وطنية إدارية وقد عرف الفقه السلطة الإدارية بأنها عضو من الإدارة يملك بموجبه صلاحياته سلطة اتخاذ التصرفات القانونية[2].

فالسلطة الإدارية لا تعني بها السلطة التنفيذية فيمكن رؤية قرارات إدارية صادرة عن هيئات تشريعية أو قضائية فالعبرة إذن في صفة القرار وليس في الجهة التي تتخذه فيعتبر القرار إداريا إذا كان موضوعه إداريا بصرف النظر عن الجهة التي صدرته ،المهم أن يكون الشخص الذي أصدره منتميا إلى إحدى السلطات الدستورية العامة في الدولة.

كما يجب أن تكون السلطة الإدارية وطنية سواء كانت داخل الدولة أو خارجها مادامت تستمد سلطتها في اتخاذ القرارات من قانون الدولة ذلك إن دعوى الانحراف بالسلطة أقيمت لرقابة

[1] عمار عوابدي،القانونالإداري،ج1،ديوان المطوعات الجامعية،قسمطينة،1979،ص ص38،37.

[2] إسماعيل عصام نعمة، الطبيعة القانونية للقرار الإداري،ط1،منشورات الحلبي الحقوقية ،2008 ، ص178.

مشروعية القرارات الإدارية الصادرة من سلطة إدارية غير وطنية أي أجنبية لا يقبل الطعن فيها بالإلغاء ويتضمن القرارات الإدارية الصادرة من السلطة إدارية وطنية أيا كانت هذه السلطة[1].

الفرع الأول: تعريف السلطة الإدارية:

أولا: مدلول السلطة الإدارية:

1- مدلول السلطة: السلطة في اللغة هي التسلط و إكراه والعنف، وهي التمكن من القهر يقال سلطة فتسلط، قال تعالى :"وما أفاء الله على رسوله منهم فما اوجفتهم عليه من خيل و لاركاب ولكن الله يسلط رسله على من يشاء والله على كل شيء قدير "سورة الحشر الآية 6.

أما اصطلاحا هي المرجع الأعلى المسلم له بالنفوذ أو الهيئة الاجتماعية القادرة على فرض إرادتها على الإرادات الأخرى، بحيث تعترف الهيئات الأخرى بالقيادة وبقدرتها وبحقها في المحاكمة وإنزال العقوبات وبكل ما يضفي عليها الشرعية[2].

وتعرف أيضا بأنها التأثير باستخدام القوة على مجموعة من الأفراد ،أو الجهات من خلال التحكم بإصدار القرارات النهائية وفق مجموعة من القواعد القانونية ،وقد تعد السلطة غير مشروعة في حال استخدامها للإجبار، والإكراه والعنف أثناء تعاملها مع الأفراد وخصوصا في حالات الحروب والتي تسيطر فيها السلطة العسكرية على المجتمع الذي تحتله فتخضع كافة الأفراد و المؤسسات لسلطتها، وهذا ما يخالف القانون الدولي العام لان أساس السلطة هو

[1] ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، دط،دار العلوم للنشر والتوزيع،الجزائر،2004،ص26.

[2] مدني عبد القادر علاقي، الإدارة: دراسة تحليلية للوظائف والقرارات الإدارية، على الرابط: www/manhal.ne بتاريخ 2018/02/02.،على الساعة 18:30،جدة،1405،ص 393.

وجود شرعية لها بناءا على دستور الدولة أو القانون المتبع فيها لذلك من واجب السلطة أن تحترم الحقوق الإنسانية للأفراد، وتضمن تطبيق كافة المجالات[1].

2- مدلول السلطة الإدارية: تندرج مدلول السلطة الإدارية في عدة مظاهر متعددة ومتنوعة يمكن إجمالها فيما يلي: هي الحق المكتسب الذي تمنحه الوظيفة لشاغلها، هي ذلك الحق يعطيه المنصب ذاته في التصرف الإداري، هي ذلك العنصر من المسؤولية الإدارية الذي يمثل قوة التنفيذ، هي القوة التي تعطي للموظف لإصدار الأوامر إلى مرؤوسيه وتوجيههم إلى أداء[2].

من خلال التعارف السابقة حول السلطة الإدارية نستنتج لها معنيان هما:

- المعنى العضوي الشكلي: يقصد بالسلطة الإدارية مجموعة الأجهزة و الهياكل والهيئات Organisme القائمة في إطار السلطة التنفيذية عبر مختلف مستوياتها، أي مجموعة الأشخاص المعنوية العامة وتنظيماتها وتعريفها المختلف مثل: الدولة الوزارات الولايات.

- المعنى الموضوعي المادي الوظيفي: يقصد بها مجموعة الأنشطة والخدمات والوظائف والأعمال التي تقوم بها تلك الأجهزة والهيئات إشباعا احتياجات العامة للجمهور مثل: تقديم التعليم ، توفير النقل العمومي...إلخ، ويقصد من خلالها النشاط التي تباشر السلطة الإدارية في الدولة وغيرها من الأشخاص الإدارية، وما تتمتع به هذه السلطات من امتيازات ووسائل لتحقيق المصلحة العامة[3].

[1] امجد خضر، مفهوم السلطة، على الرابط : www/http.mawdo3.com، بتاريخ 2018/02/5،على الساعة 16:00.

[2] مدني عبد القادر علاقي، الإدارة :دراسة تحليلية للوظائف والقرارات الإدارية، موقع سابق.

[3] محمد الصغير بعلي، القانون الإداري،ط1،دار العلوم للنشر والتوزيع ،عنابة،الجزائر،1991،ص8.

ثانيا: مصادر السلطة الإدارية وأنواعها:

1- مصادرها: أ- السلطة الرسمية: تؤكد هذه النظرية أن مصدر السلطة يكون من حق المالكة المنظمة ،فيحق للمالك إصدار القرارات واستخدام إمكانيات المنشأة المادية والبشرية لتحقيق أهداف معينة، ويتضمن هذا الحق القوانين والتشريعات، وتتدرج السلطة من أعلى إلى أسفل بحيث يستمد كل مستوى تنظيمي سلطته من المستوى الأعلى.

ب - قبول السلطة : يستمد المدير سلطته من مرؤوسيه وليس من رؤساءه ،ففي نظرية "شستر برنارد" أن السلطة تأتي من أسفل فبموجب هذه تستمد قوتها من قبول المرؤوسين للتوجيه الصادر من المدير.

ج- نظرية السلطة الشخصية : يكتسب الفرد سلطته تجاه الآخرين عندما يمتلك الشخص المهارة والخبرة في نجال عمله فيكون قادرا على إبداء الآراء والأفكار والإرشادات القيمة التي ترفع من أداء عمل المنظمة ويقبل الآخرين آراءه ويعملون بها فتصبح له سلطة عليهم.

2-أنوعهـــا: أ ـ السلطة التنفيذية: تعتبر من أهم أنواع السلطة، فهي السلطة التي تصدر القرارات و الأوامر.

ب ـ السلطة الاستشارية: تقدم النصح والشورى و المعلومات لصانع القرار، دون حق إصدار الأوامر والرقابة.

ج-السلطة الوظيفية: تقوم هذه السلطة بتفويض الأفراد أو الإدارة الاستشارية أو تنفيذية لممارسة عمليات محددة، تطبيقات أو تحديد كفاءة السياسات في مجالات يشرف عليها مديرين آخرون في أقسام أخرى.

د- سلطة اللجان: تتكون اللجنة من مجموعة الأفراد يجتمعون بصفة رسمية لمناقشة مسائل خاصة، ويتم الاجتماع بصفة دورية على فترات قصيرة لديها عدة مزيا فهي وسيلة لخلق أفكار جديدة، وهي وسيلة لتبادل المعلومات والخبرات التي تؤدي إلى رفع أداء العمل[1].

[1] امجد قاسم ،الإدارة المدرسية التربية والثقافة ،موقع سابق.

الفرع الثاني: الطبيعة القانونية للسلطة الإدارية و تنظيمها:

أولا: من حيث التنظيم القانوني:

1 – قواعد القانون الخاص: عندما تكون الإدارة نفس مستوى الأفراد حيث يتطلب الأمر خضوع نشاطاتها ومعاملاتها إلى القواعد نفسها السارية على الأشخاص الخاصة أي قواعد القانون الخاص.

2 – قواعد القانون الإداري: نظر لدور الإدارة العامة في تحقيق المصلحة العامة تزود الهيئات الإدارية العامة بمكنات ووسائل قانونية تخولها استعمال ما يعرف بامتيازات السلطة العامة Les pregatives de la puissance publique مما يترتب عنها تدابير وإجراءات وقرارات تمس بالمراكز القانونية للأفراد، وتتخذها الإدارة بإرادتها المنفردة.

ثانيا: من حيث التنظيم الإداري:

أصبحت الإدارة تظهر كمجموعة من السلطات والهيئات فهنالك السلطة المركزية و المحلية والمرفق المتعددة للدولة كالتعليم والمستشفيات .

أحكام الدستور المتعلقة بالسلطة التنفيذية خاصة تلك الواردة بالفصل الأول من الباب الثاني المادة70 ومابعدها.

قواعد الإدارة المحلية القانون رقم90/ 08المؤرخ في07 ابريل المتعلق بالبلدية 1990قانون قديم، والقانون رقم الجديد10/11 الموافق ل 20 رجب 1432 المؤرخ في 22 يونيو 2011.

القانون رقم08/90 المؤرخ في 07 ابريل 1990 المتعلق بالولاية، والقانون الولاية الحالي رقم07/12 الموافق 28 ربيع الأول 1433 المؤرخ في 12 فبراير 2012[1] .

ويأخذ النشاط الإداري للسلطة الإدارية وهو يجسد السياسة العامة بالدولة مظهرين هما:

[1] فريجةحسين،شرح القانون الإداري، ط2،ديوان المطبوعات الجامعية ،مسيلة، 2010،ص10.

الأول: هو مظهر ايجابي يتمثل في مختلف صور وإشكال تدخل الإدارة العامة في جميع المجالات الاجتماعية والاقتصادية والتي تأتي العامة للمواطنين والمرافق العامة.

الثاني: مظهر سلبي يتمثل في تدخل الإدارة العامة و تصرفات الرامية إلى تحديد وتنظيـــــم

وضبط الحريات العامة للأفراد حفاظا على النظام العام بالدولة مثل تنظيم المرور العـــــام[1].

ثالثا: من حيث وسائل عمل الإدارة: حيث تقوم المؤسسات والهيئات الإدارية للقيام بنشاطها والمتمثلة أساسا فيما يلي:

-الوسيلة البشرية: الموظفون العاملون بالإدارات العمومية الخاضعون أساس للمرسوم رقم59/85 المؤرخ في 23 مارس 1985، وغيره حيث يخضعون لنظام قانوني متميز ومختلف عن النظام القانوني الحالي على عمال القطاع الخاص.

- الوسيلة المادية: الأموال العامة والأملاك الوطنية القانون30/90 المؤرخ في 1990/12/01 المتعلق بالأملاك الوطنية ، القدر التي تحكمها قواعد مغايرة لأحكام قواعد الملكية الخاصة الواردة بالقانون المدني.

-الوسيلة القانونية: الأعمال الإدارية أي السلطات والقدرات التي تخولها النصوص القانونية للأجهزة الإدارية من اجل استعمالها في ممارسة نشاطها الإداري سواء بإرادتها المنفردة" القرارات الإدارية أو العقود الإدارية"[2].

المطلب الثاني: فكرة الشخصية المعنوية:

يباشر الموظفون العمومية أعمال السلطة الإدارية باسم شخص إداري، ونيابة عنه يكتسب الحقوق ويلتزم بالوجبات التي قد تنشأ بمناسبة قيامهم بهذه الأعمال ، فالتصرفات القانونية

[1] فريجةحسين،شرح القانون الإداري ، نفس المرجع ،ص10.

[2] غرايبية دليلة، حدود التعسف في استعمال السلطة الإدارية، مرجع سابق،ص15.

التي يقوم هؤلاء لتنولها باسمهم الشخص أو لحسابهم الخاص ومن ثم لا تكسبهم حق ولا تحمل ذمتهم المالية أي الالتزام. فالشخص الإداري هو شخص معنوي له كيان قانوني مستقل يمكنه من اكتساب الحقوق و الالتزام بالواجبات.

الفرع الأول: مفهوم الشخصية المعنوية:

أولا: تعريف الشخصية المعنوية:

هي عبارة عن جماعة أو هيئة يعاملها القانون معاملة الشخص الحقيقي، فيعترف لها بمثل أهليته فيصبح في مقدورها التمتع بالحقوق و تحمل الالتزامات والشخصية المعنوية للدولة تظهرها كوحدة مستقلة عن الأفراد المكونين لها[1].كما عرفها الأستاذ محمد الصغير بعلي على أنها مجموعة أشخاص طبيعية أفراد أو مجموعة الأموال أشياء تتكاثف وتتعاون لتحقيق وهدف مشروع بموجب اكتساب الشخصية القانونيةPersonne juridique[2].فالشخص المعنوي له كيان وأجهزة خاصة تمارس عملا محددا ،وتنتج عنها مجموعة آثار من الناحية القانونية تجعله قادرا على إبرام العقود وله ذمة ماليه خاصة به،كما يتمتع بأهلية التقاضي و إضافة لذلك أنها تضمن ديمومة الدولة لأنه تمارس هذه الأخيرة مهامها وتشبع رغبات أفرادها تحتاج إلى إنشاء هيئات إقليمية ومصلحية لتكون بمثابة يد تساعدها على القيام بهذه المهمة ففضلا على ذلك تعد بمثابة وسيلة تقنية قانونية تمكن الدولة من توزيع الاختصاص بين هذه الهيئات المستقلة وعلى أساسها تثبت الشخصية القانونية لتجمعات الأشخاص والأموال[3].

[1] محي الدين القيسي، القانون الإداري العام ،مرجع سابق، ص19.

[2] محمد الصغير بعلي ، مدخل العلوم القانونية، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة، الجزائر ، ص160.

[3] عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، جسور للنشر والتوزيع، المحمدية ، الجزائر، 2013،ص142.

ثانيا: تكييف طبيعة الشخصية المعنوية:

اختلف الفقه حول تحديد طبيعة الشخصية المعنوية ويمكن ردها إلى ثلاث اتجاهات:

1-نظريــة المجـاز: ترى أن الشخصية المعنوية ماهي إلا وهم خيال، فهي مجرد افتراض قـانوني من صنع المشرع لان الشخص القانوني الحقيقي هو الإنسان فهو يتمتع بالقدرة

والإدراك وهو الذي يصلح أن يكون على لاكتساب الحقوق و تحمل الالتزامات. فالمشرع هو الذي يمنح الشخصية المعنوية ويحدد شروط لمنح ذلك. ومما يؤخذ على هذه النظرية أنها عجزت عن تفسير طبيعة شخصية الدولة بوصفها شخصا معنويا حيث ربطت بين الحق والإرادة، وذكرت بان الحق هو قدرة إرادية ،رغم انه لا علاقة للحق بالإرادة فالحق مجرد مصلحة يحمها القانون.

2-نظريــة الحقيقة الواقع: يرى أنصار هذه النظرية إن الشخص المعنوي هو شخص قائم وحقيقي وقد صوره بعضهم على انه يشبه الشخص الطبيعي من ناحية التكوين الجسدي والعقلي فالشخص المعنوي هم الأفراد أو الأشخاص الطبيعيون ،وإذا كان الشخص الطبيعي عقل يديره ويحركه فإن الشخص المعنوي أيضا له عقل مدير هو مجلس الإدارة .فالمشرع لا ينشئ الشخص المعنوي ولكنه يعترف بوجوده فالشخصية المعنوية تنشأ بمجرد تحقق العناصر المكونة لها.

3-نظريــة إنكار وجود الشخصية المعنوية: تنكر هذه النظرية لوجود الشخصية المعنوية و يقدمون بديلا عنها فكرتين هما:

أ–ذمة التخصيص: أن الحقوق والالتزامات لا تنسب أي كائن وهمي، بل يكفي القول بأن الذمة المالية قد خصصت لغرض معين، ومن تم يتحقق الهدف من تجمع جماعة من الأفراد أو رصد من الأموال[1].

ب–الملكية المشتركة: ما ينسب إلى الشخصية المعنوية من أموال هي في حقيقة الأمر ملكية جماعة أو مشتركة لأشخاص طبيعيين، وانتقادات بهذه الفكرة أن لا ترى في الشخص المعنوي إلا المال الذي يملكه، رغم إن المال مجرد وسيلة لتحقيق أهدافه[2].

– موقف المشرع الجزائري من فكرة تكييف الشخصية المعنوية، حيث اعترف الفكرة الشخصية المعنوية نظرا لأهميتها كأداة فنية قانونية لتقسيم النظام الإداري الجزائري على مجموعة من الوحدات والمؤسسات الإدارية وتوزيع سلطات واختصاصات الوظيفية في الدولة، وكذا لتحديد العلاقات بين هذه المؤسسات على أسس علمية وقانونية من أجل تحقيق الأهداف العامة على أكمل وجه وبأقل وقت[3].

ثالثا: أركان الشخصية المعنوية: تتمثل أركان الشخصية المعنوية فيمايلي:

– مجموعة أشخاص وأموال ، يستند وجود الشخص المعنوي إلى توافر مجموعة من الأشخاص كالجمعيات أو مجموعة من الأموال كالشركات المساهمة، وقد يقوم الشخص المعنوي على وجود مجموعة الأشخاص و الأموال في آن واحد وعلى سبيل المثال البلدية هي سكان البلدية وممتلكاتها.

– الغرض المشروع ، الشخص المعنوي الوجود له من الناحية القانونية إذا لم يكن يهدف من وراء نشاطاته إلى تحقيق وانجاز غرض مشروع.

---

[1] حميدي القبيلات ،القانون الإداري، ط1، دار وائل للنشر،عمان،الأردن،2008،ص 80.

[2] حميدي القبيلات ، القانون الإداري، نفس المرجع ،ص81.

[3] فريجةحسين،شرح القانون الإداري، مرجع سابق ،ص 100.

– التنظيم، يقوم الشخص المعنوي على إقامة وتعيين الهيئات والأجهزة التي تمثل الجماعة أو المؤسسة وتعبر عن إرادتها.

– الاعتراف، لوجود الشخص المعنوي يشترط الاعتراف به من طرف السلطة المختصة وبموجب الوسيلة القانونية اللازمة، فالبلدية أو الولاية تحدث وتنشأ بموجب قانون صادر عن السلطة التشريعية[1].

الفرع الثاني: أنواع الشخصية المعنوية وآثارها و نهايتها:

أولا: أنواعهـــا:

1 _ الأشخاص المعنوية الإقليمية: وهي الأشخاص التي تمارس اختصاصها في مجال جغرافي معين من الدولة ويشمل هذا النوع على :

أ– الدولة: هي الشخص المعنوي العام الذي يتفرع عنه الأشخاص المعنوية الأخرى ، وتمنح الشخصية المعنوية الخاصة لأفراد والهيئات الخاصة وتمارس سلطة الإشراف والرقابة عليها وتشمل سلطات الدولة ثلاثة ، السلطة التشريعية، السلطة التنفيذية ، السلطة القضائية باعتبارها شخص قانوني واحد[2].

ب–الولايـة: هي عبارة عن منظمة جغرافية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي ولقد استقلت الولاية عن الشخص الأم (الدولة) ماليا وإداريا، ولكي يتسنى لها القيام بمهامها حسب ما تتطلبه الظروف الخاصة. كذلك نجد اعتراف لها في قانون الولاية 07/12 السابق بالشخصية المعنوية. إذن هي شخص معنوي إقليمي تمارس اختصاصاتها ضمن حيز جغرافي يضم احد مناطق في الدولة.

[1] محمد الصغير بعلي، مدخل العلوم القانونين ،مرجع سابق،ص161،162.

[2] علاء الدين عشي ،مدخل القانون الإداري، مرجع سابق،ص41.

ج- البلدية: تعتبر الجماعة القاعدية فهي تمثل البنية القاعدية في التنظيم الإداري الجزائري وهذا ما تناولها قانون البلدية 11/10 سابق ذكره[1].فالاعتراف البلدية بالشخصية المعنوية يؤدي إلى تخفيف العبء على الولاية وحتى على الدولة ، وينجم عن هذا الاستقلال آثار قانونية سواء تعلق الأمر في إطار التعاقد أو الذمة المالية وحتى المسؤولية القانونية.

2- الأشخاص المعنوية المرفقية(المصلحية): يرتكز وجودها على الاختصاص المرفق أي التكفل بنشاط وموضوع معين، كالجامعة(التعليم العالي) ، وتحدد المبادئ والقواعد الأساسية السارية عليها، وأيضا بموجب قانون من السلطة التشريعية وإعمالا بالمادة122 الفقرة 29 من الدستور 96،على إن يتم إنشاؤها بالوسيلة القانونية لملائمة من طرف الجهة المخولة[2].

وكذا في المادة 153 قانون البلدية 11/10 والمادة 146 قانون الولاية 12/07 ، حيث نصت على يمكن لمجلس الشعبي الولائي أن ينشئ مؤسسات عمومية ولائية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي حيث عرفت هذه المؤسسات العامة تطورا كبيرا في نشاط الدولة ففي بداية ظهورها مؤسسات إدارية أو هيئات عامة ذات طابع إداري ثم ظهرت بحكم تفاعل عوامل عدة المؤسسات الاقتصادية نتيجة تدخل الدولة في المجال الاقتصادي[3].

ثانيا: آثـــــارهـــا: تتشكل آثار الشخصية المعنوية في النقاط التالية:

1. ذمة مالية مستقلة أي وجود ذمة مالية مستقلة عن الدولة وعن الأشخاص المكونين له فالديون التي يترتب عليه لا يجوز أن تلغى على عاتق الأشخاص المكونين له.

2. الأهلية يتمتع الشخص المعنوي بالأهلية القانونية في الحدود التي رسمها القانون تمكنه من اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات. وهذه الأهلية هي أضيق من أهلية الشخص الطبيعي لأنها

[1] عمار بوضياف، الوجيز القانون الإداري، مرجع سابق، ص150 ومابعدها.

[2] محمد الصغير بعلي، القانون الإداري ،مرجع سابق، ص 37.

[2] عمارعوابدي، القانون الإداري ،ط 5، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية ، قسمطينة، الجزائر،2008، ص189.

مقيدة بممارسة التصرفات القانونية في نشاطه وتخصصه، ومقيدة كذلك في الهدف الذي يسعى إليه الشخص المعنوي لتحقيقه.

3. الموطن هو المكان الذي يوجد فيه مراكز إدارتها وللموطن أهمية خاصة فيما يتعلق بتحديد الاختصاص القضائي من حيث الحدود الإقليمية ورسم المجال الجغرافي[1].

4. نائب يعبر عنه، الشخص المعنوي ليس موجود ولا ملموس لذا وجب أن يمثله شخص طبيعي يتحدث باسمه ويبرم العقود، ويتقاضى، فالوالي مثلا نائب عن الولاية، وكذا رئيس الشعبي البلدي نائب عن البلدية[2].

ثالثا: نهـايتهـــا: يزول الشخص المعنوي بزوال الغرض الذي قام من اجلها وعن طريق نص قانوني على انتهائه:

_ انتهاء الأجل إذا كان وجوده مؤقتا أو محدود زمنيا، تحقيق الغرض الذي أنشئت من اجله.

_ الحل أو الإلغاء ويأخذ عدة منها: الحالات باتفاق إرادة المؤسسيين له مثل الجمعيات، حل الأحزاب.

_الحل الإداري: يكون بقرار إداري من الجهة الإدارية المختصة مثل حل مؤسسة بلدية بقرار بلدي ،حل جمعية وطنية بقرار وزاري.

_ الحل القضائي: بموجب رفع دعوى أمام القضاء، كما قد يتدخل القانون بنص قانوني، مثل ما هو الشأن في حالة إلغاء بلدية أو ولاية في إطار إعادة التقسيم الإقليمي للبلاد بسبب لا تنشأ ولا تلغى إلا بقانون من البرلمان[3].

[1] علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، مرجع سابق،ص43.

[2] عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 153.

[3] محمد الصغير بعلي، مدخل العلوم القانونية ، مرجع سابق، ص169.

المبحث الثاني: نطاق السلطة الإدارية:

إن السلطة الإدارية هي التي تعطي للإدارة المبررات والأسس القانونية والفنية التي تستوجب منح السلطات المختصة قدرا من الحرية والملائمة من اجل القيام بوظائفها بشكل منتظم[1].

المطلب الأول: مكانة السلطة الإدارية:

تعتبر السلطة الإدارية المحور القانوني الذي يشع بالتصرفات القانونية، ويتلقى ويتحمل آثارها، ومن ثم فالوحدات الإدارية التي لا تتمتع بهذه الصفة الأخيرة هي سلطة فعلية ، وان بدت أنها محاطة بإطار من الوحدة هذا، فسيتاح لنا إثبات أن السلطة الإدارية سلطة متميزة عن سلطات الدولة بما في ذلك سلطة الحكومة، وتتمتع بالوجود ذاتي إدارة مستقلة وتملك أعمال إرادتها المستقلة في حدود السياسة العامة للدولة التي ترسمها الحكومة[2].

الفرع الأول: السلطة الإدارية ومركزها بين السلطات العامة:

أولا: مسألة المفهوم الدستوري للسلطة الإدارية:

يوضح معظم فقهاء القانون في نطاق السلطة التنفيذية بين الحكومة والإدارة أي يفرقون بين الأعمال الحكومة والأعمال الإدارية، فالنصوص الدستورية التي يتحدث عن السلطات العامة تشير إلى وجود السلطة التنفيذية ولا نجد فيها مايشير حول وجود سلطة إدارية.

كما يرى بعض فقهاء القانون العام أن الإشارة إليها في الدساتير المختلفة بقصدها سلطة واحدة هي الحكومة، بيد أن النص على السلطة التنفيذية في الدساتير يقصد بها في الحقيقة الإدارة أولا والحكومة ثانيا.

وعليه تعتبر الحكومة والإدارة سلطتان متميزتان، وهذا ما أوضحه الدستور الجزائري حيث اعتبرت بأن الوزير هو الرئيس الإداري لوزارته،لان أهم وظائف السلطة التنفيذية هي تنفيذ

[1] برهان زريق،السلطة الإدارية، مرجع سابق،ص34.

[2] برهان زريق،السلطة الإدارية، نفس المرجع،ص9،10.

القوانين التي تضعها السلطة التشريعية. فنجد إن رئيس الجمهورية الفرنسية في دستور 1875 هو رئيس الدولة التي تمثل الحكومة في شخصه وتجتمع في يده السلطة التنفيذية هذا أكدته المادة الثالثة من دستور فرنسا 1975 على أن الوظيفة التنفيذية للرئيس الجمهورية[1].

حيث كانت هذه الوظيفة في دستور 1946 من اختصاص رئيس مجلس الوزراء في مادته47. والفقيه Duguit يرى عدم التفرقة بين الحكومة والإدارة، لكن هذا الصيغة غامضة لا يمكن حملها على معنى واحد وهو أن رئيس الجمهورية يضع اللوائح المكملة للقوانين والتي تحدد التفصيلات المتعلقة بتطبيقها. أما جانب من الفقهاء الذين يقولون على ضرورة التفرقة بين الوظيفة الحكومية و الوظيفة الإدارية ، فالحكومة وظيفتها سياسية وأما الإدارة فوظيفتها فنية تشمل القوانين ، فإذا تبين لنا أن السلطة التنفيذية الموجودة في مختلف الدساتير.

كما يلاحظ أن الهيئات التي تقصدها الدساتير حول السلطة التنفيذية تشمل رئيس الدولة ومجلس الوزراء والمصالح الإدارية المختلفة، وأيضا إن النصوص الدستورية التي تحدد اختصاصات هذه الهيئات تكلمت عن الاختصاصات الحكومية والإدارية على سواء.

فهو يقصد هيئتين لا هيئة واحدة وهما السلطة الحكومة والسلطة الإدارية، ونجد في المادة 29 من دستور مصر 1923 على أن السلطة التنفيذية يتولاها الملك في حدود هذا الدستور، وكذا في المادة 119 منه بقولها: "يتولى رئيس الجمهورية السلطة التنفيذية ويمارسها على الوجه المبين في الدستور..." حيث أنشأت قرارات رئيس الجمهورية التي صدرت عام 1958 حول تأليف الحكومة المركزية والمجلسين التنفيذيين نظاما جديدا للحكم و الإدارة يقوم على أساس الفصل بين الحكومة و الإدارة[2].

[1] برهان زريق ،السلطة الإدارية ،مرجع سابق،ص10.

[2] برهان زريق، نفس المرجع، ص11،12.

أما في دستور الجزائر 2016 تكلم عن السلطة التنفيذية في الباب الثاني من الفصل الأول وتحديدا في مادته منه91 منه على أن رئيس الجمهورية يصدر المراسيم والقرارات والأوامر[1]، ونكون هنا أمام وظيفة إدارية محضة وانه قائدا أعلى للقوات المسلحة، ونجد في الدستور السوري مادته 99 أيضا المادة 103 على هذا النحو، حيث كانت المادة 115 منه أكثر صراحة إذ نصت على أن مجلس الوزراء هو الهيئة و الإدارة العليا للدولة يشرف على تنفيذ القوانيــن و الأنظمة[2].

وعليه يمكن القول بأن السلطة الإدارية تتجلى مكانتها على مستوى الدساتير حيث إن الوظيفة الإدارية قد ضبطت في الدستور إلا إن هذا الضبط يعد مثله مثل أي ضبط دستوري.

ثانيا: تمييز السلطة الإدارية عن العناصر أخرى:

1-تميز السلطة الإدارية عن باقي السلطات العامة في الدولة:

أ- السلطة التأسيسية والسلطة الإدارة: إن السلطة التأسيسية هي أعلى سلطة في الدولة، كذلك لأنها مصدرهـــا في ذاتها لا توجد سلطة تعلوها، فهي التي تقوم على إنشاء وتأسيس السلطات الأخرى، وأنها هي التي تضع الدستور في الدولة وتحدد شكل الدولة ونظام الحكم فيها. ولديها خاصيتين تتميز بهما:

-سلطة أصلية (أولية): أي أنها اسبق في الوجود من جميع السلطات العامة، ولا تخضع إلى نصوص قانونية دستورية سابقة.

_ سلطة غير مقيدة(غير مشروطة): تتمتع بمطلق الحرية في وضع الدستور الذي تراه مناسبا للبلاد.

[1] القانون رقم 01/16 المؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437هـ الموافق 06 مارس سنة 2016، يتضمن التعديل الدستوري، ج ر، العدد 14، المؤرخة في 7 مارس 2016.

[2] برهان زريق، السلطة الإدارية، مرجع سابق، ص13.

ب- السلطة التشريعية و السلطة الإدارية: تمارس السلطة التشريعية اختصاصات واسعة، لكن ليست مطلقة كمـــا هو الشأن للسلطة التأسيسية فالمشرع يتقيد بما جاء في الدستور من قواعد ومبادئ أساسية في الدولة. وتختلف السلطة الإدارية عن السلطة التشريعية في أن حرية السلطة التشريعية هي الأصل حيث أنها تستقل بتقدير أهداف التشريع لان ذلك يتعلق بالسياسة أكثر منه بالقانون، ونجد الأغلبية في البرلمان تلعب دورا هاما في تقدير أهداف التشريع وهذا هو مطبق به في الجزائر(تأخذ بنظام تعدد الأحزاب) أما بالنسبة للإدارة فليس لها أي حق في تقدير فيما يتعلق بالغاية من تصرفاتها فهي تخضع إلى قواعد تشريعية وقضائية، فتعد حرية الإدارة في التنفيذ ابعد من حرية البرلمان، في التشريع ذلك أن أغراض الإدارة "السلطة الإدارية" تكون بشكل مستمر[1].

ج- السلطة القضائية والسلطة الإدارية تعد السلطة القضائية ذلك العمل الذي يهدف إلى بيان حكم القـانون في حالة خاصة محددة في نزاع أو الفصل بين طرفين متنازعين ،كما أن العمل الصادر عن السلطة القضائية هو عمل قضائي عكس العمل الصادر عن السلطة الإدارية يعد عمل إداري[2].

2 ـ تمييز السلطة الإدارية عن بعض الأعمال الأخرى: أ- السلطة الإدارية وأعمال الحكومة: تظهر أعمال الحكومة عند ممارسة السيادة والتعامل مع السلطات الأخرى ، فهي لا تمس الأفراد وحرياتهم بشكل مباشر[3].

[1] مخاشف مصطفى، السلطة التقديرية في إصدار القرارات الإدارية ،مرجع سابق ،ص17،18.

[2] محي الدين القيسي، القانون الإداري العام، مرجع سابق، ص50.

[3] حميدي القبيلات، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 14.

فيشترط لصحة انعقاد القرار الإداري أن يصدر من السلطة الإدارية وهذا لاستبعاد كافة التصرفات الصادرة عن غير السلطة الإدارية، و تمارس السلطة التنفيذية نوعين الوظائف، الوظيفة الإدارية المتصلة بتنفيذ القوانين وحماية النظام العام ، والوظيفة الحكومة التي ترتبط بالسلطة التنفيذية في الداخل والخارج.

يعني ذلك تخرج عن أعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية الممارسة للوظيفة الحكومية في نطاق الرقابة القضائية وتعتبر بالأعمال الحكومية" السيادة".

ب –السلطة الإدارية والأعمال المادية: لصحة انعقاد القرار الإداري يجب أن يكون عملا إراديا منفردا، فتتجه فيه الإرادة لإحداث اثر قانوني ويضفي على هذا التصرف الإدارة صفة العمل القانوني. وعلى هذا الأساس نلاحظ الفرق بين القرار الإداري(السلطة الإدارية) والعمل المادي هو إحداث القرار الإداري اثر قانوني أي إن العمل الإداري يكون مقصور الأثر على تنفيذ ووضع نشأة القاعدة القانونية مباشرة ولا ينشئها. فلا يعتبر عملا قانونيا، وعليه إن العمل المادي لا تتجه فيه الإدارة بإرادتها الذاتية إلى إحداث آثار قانونية، وتسمى هذه الأعمال التنفيذية وهي ليست قرارات إدارية بل هي أعمال مادية[1].

الفرع الثاني: استقلالية السلطة الإدارية:

أولا: السلطات الإدارية المستقلة:

1– تعريف السلطات الإدارية المستقلة:

يعود أغلب الفقه، في وجود السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر إلى تاريخ حديث تحديدا في سنة 1990، وسبب تواجدها يرجع إلى التغيرات التي عرفتها النظام السياسي و الإداري مند صدور دستور 1989،و السلطات الإدارية المستقلة les autorités administratives

[1] مخاشف مصطفى، السلطة التقديرية في إصدار القرارات الإدارية ، مرجع سابق، ص33 ومابعدها.

indépendantesتعد مؤسسات إدارية مركزية، تخضع لنظام قانوني مميز غير المعمول به لدي السلطات الإدارية.

ويمكن تعريفها على أنها جهات أو مؤسسات إدارية تنشأ بموجب نص قانوني أو تنظيمي، والمتواجدة في العاصمة وتمارس مهاما إدارية تنظيمية بحتة، ولا ترتبط بأية سلطة أخرى أو بأية رابطة رئاسية أو وصائية[1].

2 ـ التفرقة بين السلطات الإدارية المستقلة وبين السلطات الإدارية:

– تختلف السلطات الإدارية المستقلة عن السلطات الإدارية أنها لا تخضع لأية نوع من الرقابة الإدارية وأنها لا تخضع كذلك لمبدأ التدرج الهرمي الذي تتميز به الإدارة والهياكل المكونة لها ولا تعد لجانا استشارية ولا مرافق عامة.

–إن السلطات الإدارية لها نظام موحد، بالمقارنة مع السلطات الإدارية المستقلة التي ليس لها نظام موحد حيث نجد أن تكوين هذه المؤسسات وطريقة تعيين أعضائها تختلف من مؤسسة إلى أخرى ، إضافة لذلك أنها لا تتمتع بالشخصية المعنوية . تتولى السلطة الإدارية ممارسة اختصاصات في شكل مجموعات إدارية معروفة، بينما السلطات الإدارية المستقلة تمارس صلاحياته ومهامه إدارية بحتة. وأنها متواجدة على المستوى المركزي فلا نجد سند دستوريا لوجودها[2].

ثانيا: استقلال السلطة الإدارية: هل تعتبر السلطة الإدارية ذاتية ومستقلة واختصاصات تنفرد بها؟ أم هي فرع من فروع الحكومة كمجرد أداة تنفيذية تأمر بأمرها وتخضع لها. ذهب فريق من الفقهاء إلى اعتبار أن الإدارة فرع من الحكومة يندمج فيها دون أن يكون لها كيان مستقل،

[1] علاء الدين العشي، مدخل القانون الإداري، مرجع سابق، ص79 وما بعدها.

[2] حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، شهادةالماجستير،جامعة أمحمد بوقرة، بومرداس، ص11،12.

فالإدارة والحكومة هما سلطة واحدة. وتعد الإدارة حسب هذا الفريق هي مجرد أداة تنفيذية وتنحصر وظيفتها على إصدار القرارات واتخاذ الإجراءات الفردية التي تقوم بتنفيذ القوانين التي سنها المشرع.

أو الأوامر التي تصدر عن الحكومة دون أن يكون لها أرادة مستقلة في التصرف في أعمال التنفيذ.أما الفقيه Duguit يرى أن الحكومة سلطة واحدة تتولى اختصاصات تنفيذية. وفقيه آخر Harold Ishi يقول إن السلطة التنفيذية لها ثلاثة صورا: لجنة من لجان الحزب الحاكم داخل الهيئة التشريعية وتتجمع في يد السلطة، و هيئة إدارية تطبق القوانين وتنظم شؤون الموظفين. هيئة ذات صلة ومستمرة بالجمهور بحكم قيامها بوظيفتها كإدارة عامة فتشبه الدولة بجسم آدمي رأسه الحكومة وأعضائه الإدارة.

Michel Debré يعتقد بأن الإدارة والحكومة تندمجان في ظل الحكم المطلق وفي النظام الديمقراطي فالإدارة تستقل عن الحكومة حيث أنها تتميز بالثبات والاستمرار، والأدلة لهذا الفريق في هذا الشأن فيما يلي:

أ – تقوم الإدارة بدور إيجابي في مباشرة العمل التشريعي، وتتمتع في قيامها بوظيفتها الإدارية بسلطة تقديرية واسعة:

– الإدارة المختصة في كل وزارة وهي التي تقوم بإعداد مشروعات القوانين ، أي أن الخطوات الأولى في إعداد مشروعات القوانين تبدأ وتتم داخل الجهاز الإداري.

– الإدارة هي السلطة المختصة بوضع اللوائح الإدارية، لأنها وحدها صاحبة الحق في إنشاء القواعد اللائحية التي تراها مناسبة[1].

[1] برهان رزيق، السلطة الإدارية، مرجع سابق،ص17،18.

ب – السلطة الإدارية ثابتة أما السلطة السياسية متغيرة فهي تقضي وتزول لأسباب متعددة عكس السلطة الإدارية. فاستمراره هو ذاته يعتبر كدليل حول أنها سلطة إدارية متميزة ذات كيان مستقل، فإن استقلال السلطة الإدارية لا يجوز أن يكون محل شك بعد التطور الحاصل في الجهاز الإداري في اغلب دول العالم الحديث، حيث أن هذا التطور أعطى لها دليل قاطع على تمتعها بالاستقلالية.

والنتائج المترتبة على استقلال السلطة الإدارية فيما يلي : تعد الوظائف الإدارة في العصر الحديث واتسع ميـــدان نشاطها إلى حد يكاد يشمل جميع الأنشطة في الدولة[1].

مما أدى إلى زيادة أهميتها بوصفها السلطة التي تضطلع بأخطر مهمة في الدولة وهي النهوض بالمرافق العامـــة على اختلاف أنواعها ومن شأن هذا التطور في الوظائف الإدارة يؤكد لنا استقلالها وتوفير اكبر قدر من الحريـــة والاستقلال في مباشرة أعمالها لتشريـــــــع في معظم الدول يميل نحو تطبيق النظام الانجليزي فيما يتعلق بقصر سلطة الوزراء ، وهم رجال سياسيـــــة على الإشراف والتوجيه وجعل مباشرة الإدارة الفعلية من اختصاص رجال فنين متخصصين. ولاشك إن تطبيق هذا النظام يؤدي إلى تحقيق الإدارة أوفر قسط من الاستقلال الذاتي، ويعطي لها حرية العمل في مباشرة صلاحياتها مستقلة عن السلطة السياسية[2].

المطلب الثاني: حدود نطاق التصرف للإدارة :

تصدر الإدارة أوامر ملزمة للأفراد تحقيقا لأداء رسالتها، فيمنح المشرع للإدارة حرية كبيرة في التقدير اتجاه القـــاضي و الأفراد هذه الحرية التي نسميها السلطة أو الاختصاص التقديري، فالمشرع حينما يقوم بمنح للإدارة سلطة، يسلك أحد طريقتين:

[1] برهان رزيق، السلطة الإدارية، مرجع سابق،ص19،20.

[2] برهان رزيق،نفس المرجع، ص21 وما بعدها.

إما أن يفرض عليها بطريقة آمرة ويحدد لها الأوضاع التي أن تتخذها للوصول إلى الهدف ،فتصبح هنا سلطتها مقيدة. وإما أن يترك شيئا من الحرية لتقرر بمحض اختيارها ما إذا كان من الصالح العام[1].

الفرع الأول: مفهوم السلطة التقديرية:

أولا: تعريف السلطة التقديرية:

تقوم كل جهة إدارية بمباشرة مهامها وفقا للقانون ويكون لها في حدود سلطة تقديرية ، وذلك سواء كان من جهة تدخلها أو امتناعها ، فالسلطة التقديرية هي القدر من الحرية الذي يعطيه المشرع للإدارة كي تباشر وظيفتيها الإدارية على أكمل وجه[2].

1 تعريفها اللغوي: تقدير Discrétion ،هو إمكانية التصرف الحر، بمعنى يتصرف طبقا لصاحب التصرف وطبقا لمحض رغبته الذاتية.

2 تعريفها في الفقه: اختلفت السلطة التقديرية في تعريفها الفقه، إلى عدة تعاريف تناولها الفقهاء على الشكل التالي:

أ . الفقه الفرنسي: عرفها الفقيه بونار قائلا:" تكون سلطة الإدارة تقديرية حينما يترك لها القانون الذي يمنحها هذا الاختصاصات بصدد علاقتها مع الأفراد، حرية في التدخل أو الامتناع.

ب .الفقه المصري: يقصد بها أن الإدارة وحدها أن تقرر الإجراء الملائم أو غير الملائم بمعنى لديها حرية وملائمة قراراتها للظروف الواقعية.

[1] سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، د ط، دار الفكر العربي، القاهرة ،مصر، ص888.

[2] عبد الجواد حسين ، بين سلطة الإدارة التقديرية واختصاصها المقيد، مجلة مجلس الدولة، السنة04، القاهرة ،مصر، يناير1953،ص204.

تعريفها في القانون الجزائري: تبنى المشرع الجزائري حول تعريف السلطة التقديرية بما جاء به القانون الفرنسي فقال على أنها الحرية التي تتمتع بها الإدارة في حدود الصالح العام لتختار وقت تدخلها، وتقدير الحالات الواقعية التي تحدث"[1].

ومثال على ذلك تحديد في قرارات قضائية عديدة حول السلطة التقديرية من بينها قرار الغرفة الإداريـة المؤرخ في 1990/02/10 والذي جاء فيه أن:" للإدارة الحق في أن تؤجل البث في طلب رخصة البناء لمدة سنة طبق للمادة 22 من القانون رقم 02/82 المتعلق برخصة البناء[2].

مما يستشف من هذا القرار أن قاضي الإداري الجزائري لا يعارض تقدير الإدارة للوقت المناسب للتدخل وفقا حدود القانون. وعليه يمكن القول بأن السلطة التقديرية هي سلطة قانونية، يستمدها الشخص الإداري من القاعدة القانونية التي يقوم بتطبيقها، فتظهر بمناسبة تطبيق تلك القاعدة، وتباشر في حدودها. إذن فإن مباشرتها تخضع لمبدأ المشروعية و سيادة القانون مثلها في ذلك مثل السلطة المقيدة[3].

وللإشارة حول السلطة المقيدة(الاختصاص المقيد) هي التي تتمتع جهة الإدارة بقدر من الحرية في ممارسة نشاطها الإداري فتسمح للجهة الإدارة حرية في اتخاذ القرار ما من عدمه، أو في اختيار الوقت المناسب لا تخاط ذلك القرار. فالسلطة التي أعطاها المشرع للإدارة قد تكون سلطة مقيدة أو تقديرية ، فالمقيدة إذا ما فرض القانون على الإدارة اتخاذ قرار معين إذا توفرت شروط اتخاذه، فدور الإدارة يكون في هذه الحالة هو مجرد تنفيذ القانون بطريقة آلية ،وعلى سبيل المثال السلطة الإدارية المقيدة سلطة ترقية الموظفين على أساس الأقدمية

[1] مخاشف مصطفى، السلطة التقديرية في إصدار القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص11،12.

[1]المحكمة العليا، الغرفة الإدارية،في 1990/02/10، قضية رقم62040،(ب.ج) ضد(م.ش.ب.س)،المجلة القضائية،العدد1990،03،ص181،وما بعدها.

[3]سامي جمال الدين، قضاء الملائمة والسلطة التقديرية للإدارة، دار النهضة العربية،مصر،1992،ص31.

المطلقة، فهي تعتبر عكس السلطة التقديرية التي من خلالها يمنحها المشرع للإدارة قدرا معينا من الحرية بمعنى آخر يعطيها الحق في ممارسة عملها أو الامتناع عن هذا العمل[1].

ثانيا: مبررات الاعتراف بالسلطة التقديرية للإدارة: قد تتصرف الإدارة كسلطة تقديرية، وهذا لعدة مبررات أو مقتضيات، يمكن اختصارها في ثلاثة أسباب وهي:

1 – مقتضيات النشاط الإداري: إعطاء الإدارة حرية، في ممارستها لنشاطها يؤدي إلى حسن أداء الوظيفة العامة. فتعطي هذه حرية التقديـر في العمل(النشاط) الإداري، كما تساعد على إضفاء روح الابتكار، لهذا كان من واجب المشرع، أن يمنح المجال للإدارة في بعض المجالات لاستخدام سلطتها التقديرية. كما أن التنظيم الإداري السليم، يستدعي في بعض الأحيان عدم تكبيل الإدارة بالقيود التي تشل حركتها، وتفقدها مرونة التصرف على النحو الذي يؤثر على ملائمتها لظروف الحياة المتغيرة. وعليه تعد السلطة التقديرية.

2 – قصور دور المشرع: إن المشرع مهما كانت دقته في وضع القوانين، فلا يستطيع أن يلم بكل الجزئيات التي لا حصر لها ، لذلك كان من الضروري أن يترك للإدارة تمارس وظيفتها بحرية تقديرية لتلائم أعمالها، وهذا ما تتمتع به من أجهزة فنية متخصصة[2].

3 – المبررات القانونية: عندما يخاطب المشرع الأفراد الخاضعين لقواعده العامة المجردة، فإنه يلجأ إلى وضع الإطار العام حيث من خلاله تكون عليه أفعال الأفراد، بشرط أن يترك للأفراد مساحة للحرية وللاختيار والإدارة بحكم كونها من الأشخاص المخاطبين بالقواعد القانونية، فإنها تتمتع بحرية تقديرية في أعمالها وقراراتها الإدارية[3].

---

[1] عبد الناصر عبد الله أبو سمهدانة، مبدأ المشروعية و الرقابة على أعمال الإدارة(دراسة تحليلية تطبيقية في ضوء أحداث أحكام وفتاوى مجلس الدولة)، ط1، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2014، ص147،148.

[2] مخاشف مصطفى، السلطة التقديرية في إصدار القرارات الإدارية، مرجع سابق،ص14،15.

[3] مخاشف مصطفى ، مرجع سابق ،ص16.

وبناءا على ما تقدما نستشف بعض النتائج المترتبة على الاعتراف بالسلطة التقديرية: تتمتع الإدارة بقدر من الحرية في التصرف في أعمالها. تمتعها بالحرية في أن تتدخل أو تمتنع. تتمتع بقسط من الحرية لتحديد اختيار وقت التدخل. حرية الإدارة في اختيار مضمون القرار[1].

الفرع الثاني: حدود ممارسة السلطة التقديرية للإدارة:

أولا: حدود السلطة التقديرية للإدارة:

حدود السلطة التقديرية تتمثل في أوجه المشروعية التي ينبغي على الإدارة احترامها وعدم تجاوزها وعليه يمكن القول بأن ممارسة السلطة التقديرية أعمالها وفقا حدود تتمثل أساسا فيما يلي: (سنحاول توضحها بشكل موجز لأننا سنتطرق إليها في الفصل الثاني)

1- الحدود الخارجية للسلطة التقديرية:

أ- الاختصاص: هو القدرة القانونية على مباشرة عمل إداري معين، ويعتبر ركن الاختصاص أهم أركان القرار الإداري[2].

ب- الشكل: هو المظهر الخارجي أو الإجراءات التي تعبر بها الإدارة عن إرادتها المنفردة، فهذا الركن لا توجد فيه الإدارة أي في مجاله سلطة تقديرية إذ أنها تتقيد باحترام الأشكال و الإجراءات الجوهرية المحددة قانونا، التي يقوم القانون مراعاتها ولم يرتب البطلان على مخالفتها.

[1] بوعكة شهيناز، السلطة التقديرية للإدارة، شهادة الماستر تخصص قانون الإداري، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة،2013، 2014 ،ص23،24.

[2] نواف كنعان، القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع والدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع،عمان،2002،ص40.

ج – غاية: هو الهدف من وراء إصدار القرار الإداري، حيث تهدف الإدارة إلى تحقيق المصلحة العامة، وفي حالة خروج الإدارة عن هدفها يصبح القرار معيب بعيب انحراف

استعمال السلطة أو إساءة استعمالها. فالسلطة الإدارة تكون هنا مقيدة حين يلزمها القانون بوضع هدف في إطار الصالح العام على وجه التخصيص فلا تتمتع بأية سلطة تقديرية في اختيار غاية أخرى[1].

2– الحدود الداخلية للسلطة التقديرية للإدارة:

أ– السبب: هو الحالة الواقعية التي تسبق صدور القرار تدفع رجل الإدارة لاتخاذه[2].

فالإدارة هنا لا تتمتع بأية سلطة تقديرية في التحقق من صحة الوقائع على أساس إصدار قراها الإداري ولكنها تتمتع بسلطة تقديرية في تقدير مدى الخطورة التي يمكن أن تترتب على الوقائع في إصدار القرار الإداري، أي أنها تملك أن تصدر قرارها أو لا تصدره حسب تقديرها للأمر، وأن القانون لم يقيدها في هذا الشأن، وهي سلطة تقديرية تخضع لرقابة القاضي الإداري ضمانا لعدم التعسف في استخدامها[3].

ب– المحل: هو الأثر القانوني الحال والمباشر الذي يحدثه القرار مباشرة سواء بإنشاء مركز قانوني أو تعديله أو إنهائه، ويشترط فيه أن يكون ممكنا ومشروعا.

وقد تكون سلطة الإدارة فيه مقيدة أو تقديرية، فإذا أوجب المشرع ترتيب أثر قانوني معين بصدد قرار إداري، لا يكون للإدارة اختيار بديل من عدة البدائل أو الحلول، فلا يكون مجال

[1] بوعكة شهيناز، السلطة التقديرية للإدارة، مرجع سابق، ص22 ومابعدها.

[2] عبد الوهاب .محمد رفعت ،مبادئ وأحكام القانون الإداري ،منشورات الحلبي الحقوقية،بيروت،2003،ص207.

[3] أحمد حافظ.عيطة نجم ،السلطة التقديرية للإدارة ودعاوى الانحراف بالسلطة في أحكام الحديثة لمجلس الدولة الفرنسي، العدد01، ،القاهرة، جوان 1982، ص59.

للحديث عن سلطة تقديرية للإدارة بل يجب عليها ترتيب الأثر القانوني الذي حدده إليها المشرع، إذن هنا تكون سلطتها مقيدة.

ثانيا: تمتع الإدارة بسلطتها التقديرية وفقا القانون:

تقوم الإدارة في ممارسة نشاطها وأعمالها إما بحرية مقيدة أو بحرية تقديرية، فعندما تتصرف الإدارة كسلطة تقديرية وجبا عليها أن تكون في حدود القانون. أي أن تتصرف الإدارة في إطار القانون، ومن خلال هذا يتضح لنا جليا يجب عليها إتباع بمجموعة من العناصر وهي كالتالي:

1- مبدأ الفصل بين السلطات: يقوم هذا المبدأ على رسم لكل سلطة في الدولة حدود اختصاصاها، مع مراعاة مبدأ المشروعية و السيادة، فكل سلطة من السلطات الثلاث، تعمل على إيقاف السلطتين الآخرين في حالة تجاوز حدود اختصاصهما.

2- خضوع الإدارة للقانون: تقتصر السلطة التنفيذية على تنفيذ القانون، فيجب عليها في أدائها لوظيفتها الإدارية أن تحترم إرادة المشرع، إذ لا تخرج على نصوص القانونية.

3- تحديد الاختصاصات الإدارية بصورة واضحة: من خلال هذا التحديد يعين على الأفراد والقضاء رقابة الإدارة أثناء وظيفتها الإدارية، ويترتب على هذا المبدأ عنصر أساسي وهو " التفويض المطلق" [1].

الصادر من المشرع لمصلحة الإدارة. و يشترط في ممارستها لاختصاصها التقديري عدة شروط هام ليتأكد القضاء وهي:- أن يكون هدف الإدارة عند ممارستها الاختصاص التقديري هو تحقيق المصلحة العامة.

[1] بوعكة شهيناز، السلطة التقديرية للإدارة، مرجع سابق،ص24.

- أن تكون الإدارة في أفضل الظروف و الأحوال لقيامها بسلطتها التقديرية.

- أن تلتزم الإدارة عند ممارستها الاختصاص التقديري الحدود التي وضعها القانون لها.

- أن يتناسب القرار المتخذ من قبل الإدارة استنادا على سلطتها التقديرية مع ضرورة الوقائع التي بني عليها الإجراء[1].

[1] بوعكة شهيناز، السلطة التقديرية للإدارة ،مرجع سابق، ص25.

خلاصة الفصل الأول

من خلال ما تم ذكره في هذا الفصل نلاحظ، أن السلطة الإدارية هي جاز يقوم بتسيير الشؤون العامة في الدولة حيث يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، وإشباع الحاجيات للمواطنين، بواسطة قواعد قانونية غير مألوفة عن قواعد القانون الخاص.

تم بين أن للسلطة الإدارية مصادر تتمثل ، في نظريات أساسية تناولتها ، نظرية السلطة الرسمية ، نظرية قبول السلطة نظرية السلطة الشخصية. إضافة إلى وجود أنواع فيها تمارسها في إطار العمل الإداري، السلطة التنفيذية السلطة الاستشارية، و السلطة الوظيفية، وأخير سلطة اللجان.

وأنها تخضع في نظامها القانوني إلى نقطتين هامين: قواعد القانون الخاص من جهة، ومن جهة ثانية إلى قواعد القانون الإداري. كما تكتسب هذه السلطة الشخصية المعنوية التي أعطت لها القدرة في اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات.

ثم تناولنا حول نطاق السلطة الإدارية، من خلال توضيح الفرق بينها وبين السلطات الإدارية المستقلة التي هي عبارة عن مؤسسات مركزية خاصة، ثم إلى تميزها عن باقي السلطات الأخرى ، وأيضا تميزها عن الأعمال الموجودة في الدولة.

الفصل الثاني

القواعد المسيرة للسلطة الإدارية في التشريع الجزائري

إن تحديد القواعد المسيرة للسلطة الإدارية في التشريع الجزائري ، يستدعي بنا التوقف على عدة أساليب ووسائل ، حيث تعمل السلطة الإدارية في التنظيم الإداري على وجود أسلوبين هما المركزية الإدارية ، و اللامركزية الإدارية. فالأسلوب الأول يقوم على تجميع كافة الصلاحيات و الاختصاصات المتعلقة بالوظيفة الإدارية في يد سلطة إدارية واحدة هي الحكومة المركزية ، أما الأسلوب الثاني أي اللامركزية ، يقوم على توزيع الوظيفة الإدارية التي تضطلع بها السلطة الإدارية ، وإسنادها إلى هيئات مستقلة أو مصلحية تتمتع بدرجة من الاستقلال عن السلطة المركزية[1].

و بصدد قيامها بوظيفتها تأتي أعمالا إدارية مختلفة، قد تكون هذه الأعمال أعمالا مادية، أو أعمالا إدارية قانونية، والذي يعنينا بالدراسة هي الأعمال القانونية ، فهي تلك الأعمال التي تقوم بها الإدارة لإحداث آثار قانونية بواسطتها ، وتنقسم هذه الأعمال الإدارية القانونية إلى نوعان :الأعمال الإدارية القانونية الإنفرداية أي التي تصدرها الإدارة وحدها ، وبإرادتها المنفردة والمتمثلة في القرارات الإدارية والأعمال الإدارية القانونية الاتفاقية أو الرضائية ، التي تصدر بناء على اتفاق وتبادل الرضا بين جهة الإدارة والطرف الآخر وهي العقود الإدارية[2].

[1] يوسف حسين البشير، مبادئ القانون الإداري ،ط المنقحة والمزيدة، أم درمان، السودان،2011، ص50،51.

[2] عمارعوابدي ، القانون الإداري، ط 5، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، قسنطينة، الجزائر،2008 ،ص83،84.

المبحث الأول: وحدة السلطة الإدارية أو تعددها المركزية واللامركزية الإدارية

جاء التنظيم الإداري بظهور أسلوبين أساسين تتمثلا أساسا في المركزية الإدارية، اللامركزية الإدارية، فلا يمكن أن نتصور وجود في دولة أسلوب واحد فقط من هذين الأسلوبين بل لابد من الأخذ بهما معا، وإن كانت بعض الدول ترجح المركزية على حساب اللامركزية قد تكون لاعتبارات تتعلق أساسا بالنظام السياسي للدولة، أو إلى اعتبارات أخرى إذا كانت الدولة تعاني من عدم استقرار سياسي فإنها قد تلجأ إلى المركزية الإدارية. ما يساعد على توطيد أركانها وبث سلطتها في نفوس المواطنين، أو إذا تعلق الأمر بزيادة الوعي لدى أفراد الشعب كان من الضروري أن توجه نحو اللامركزية الإدارية كمظهر ديمقراطي يلبي احتياجات المواطنين[1].

المطلب الأول: أسلوب المركزية كعمل للسلطة الإدارية:

اعتمدت الجزائر منذ نشأتها على أساليب التنظيم الإداري، لتسيير الشؤون الإدارية، ولعل أقدم أسلوب تم العمل بهو أسلوب المركزية الإدارية، حسب الأوضاع التي كانت تعرفها الدولة، من ثم تطور هذا الأسلوب بتطور الدولة فعرف خصائص وصور متعددة[2].

الفرع الأول: المركزية الإدارية:

أولا: ماهية المركزية الإدارية:

1- تعريف المركزية الإدارية[3]:هي تركيز الوظيفة الإدارية في الدولة على ممثلي الحكومة في العاصمة وهم وزراء دون مشاركة من هيئات أخرى، فهي تقوم على توحيد سلطة إدارة

[1] حميدي القبيلات ، القانون الإداري، مرجع سابق، ص93.

[2] محي الدين القيسي، القانون الإداري العام، مرجع سابق، ص34.

[3] المركزية الإداريةCentralisation: هي نظام إداري من أساليب تنظيم الإدارة العامة من شأنه توحيد أو تركيز مختلف مظاهر الوظيفة الإدارية هي الدولة في يد هيئة واحدة تباشرها بنفسها أو بواسطة موظفين يعملون باسمها.

وجعلها تخرج من مصدر واحد مقره العاصمــة[1]. ويقصد بها كذلك توحيد و تركيز الاختصاصات الإدارية في يد سلطة رئيسية واحدة، وكذا توحيد سلطة إدارة وتوجيه القوات المسلحة بجميع أنواعها، وسلطة إصدار القرارات التنفيذية ومباشرة تنفيذها، وسلطــة التعيين في الوظائف العامة،لأن وظائف السلطة الإدارية في الدولة تنحصر في حماية النظام العام وإدارة المرافق العامة.وعليه يمكن القول بأن المركزية الإدارية يقصد بها هو جمع الوظيفة الإدارية وحصرها في يد شخص معنوي عام هو الدولة، حيث يتولى النشاط الإداري حسب تعدد الهيئات والأفراد القائمين به، وفق نظام السلطة الرئاسية[2].

2-مقومات المركزية الإدارية: تقوم المركزية الإدارية في العمل على صورتين أساسيين هما:

أ. تركيز السلطة الإدارية في يد الإدارة المركزية: ترتكز السلطة في ممارسة الوظيفة الإدارية في يد السلطة التنفيذية بالعاصمة، وتساعدها في ذلك الهيئات التابعة لها، تحت إشرافها ورقابتها، ومنتم لا توجد مجالس محلية أو هيئات عمومية تقوم بممارسة العملية الإدارية. وكذلك ترتكز سلطة اتخاذ القرارات في يد أعضاء السلطة المركزية أي في يد الوزراء وممثليهم التابعين لهم حسب التسلسل الإداري[3].

ب. السلطة الرئاسية: Le pouvoirHiérarchique هو مجموع من الاختصاصات يتمتع بها كل من رئيس Supérieur في مواجهة مرؤوسيه Subordonne من شأنه جعل هؤلاء تربطهم علاقة التبعية والخضوع، فهي ليست السلطة الرئاسية امتياز أو حقا مطلقا للرئيس الإداري، بل هو اختصاص يمنحه القانون لرعاية المصلحة العامة وحسن سير المرافق العامة[4].

[1] عمار بوضياف،الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص155.

[2] محمد الصغير بعلي،القانون الإداري ، دار العلوم للنشر والتوزيع ، عنابة، الجزائر، 2004،ص4.

[3] حميدي القبيلات،القانون الإداري،مرجع سابق، ص95.

[4] عمار بوضياف،الوجيز في القانون الإداري،مرجع سابق، ص155،156.

– مظاهر السلطة الرئاسية: تتمثل مظاهر السلطة الرئاسية جملة من الاختصاصـــــات على أشخاص مرؤوسيـــه و على أعمالهم،وهي كالتالي:

– سلطة الرئيس على شخص المرؤوس: تتجلى سلطة الرئيس على أشخاص مرؤوسيه العديد من الصلاحيات منها ما يتعلق بالحق في التعيين ،وتنتهي بإنهاء المهام والعزل الفصل وكذلك كحق الرئيس في تسخير مرؤوسه لأعمال معينة، وسلطة نقل الموظف وترقيته وتوقيع العقوبات التأديبية على الموظف في حدود ما نص به القانون[1].

– سلطة الرئيس على أعمال مرؤوسيه: يتمتع الرئيس سلطات واسعة اتجاه أعمال مرؤوسيه،وتتمثل فيما يلي:

أ– سلطة التوجيه(الرقابة السابقة أو القبيلة): يقصد بها ملاحظة أعمال العاملين بهدف توجيهها الوجهة السليمة عن طريق الأوامر و التعليمات و الإرشادات الشفهية والكتابية فبغرض حسن سير الجهاز الإداري يعتمد المرؤوس إلى توجيه أوامرOrdres أو تعليماتInstructionsولكي يبين للمرؤوسين طريقة العمل التي يعتقد الرؤساء أنها الأكثر انسجاما مع القانون وملائمة مع مقتضيات الصالح العام.

فإذا كان هذا الالتزام يقع على عاتق المرؤوس من الأوامر والتوجيهات المشروعة، فما هو الوضع إذا كانت هذه الأوامر غير مشروعة من طرف رئيسيه؟

فعلى المستوى التشريعي نصت عليه المادة129 من القانون المدني الجزائري على أن" لا يكون الموظفون والعمال العاملون مسؤولين شخصيا عن أعمالهم التي أضرت بالغير إذا قاموا بها تنفيذا لأوامر صدرت إليهم من رئيس متى كانت إطاعة هذه الأوامر واجبة عليهم".

[1] علاء الدين عشي،مدخل القانون الإداري، مرجع سابق، ص4.

من خلال نص هذه المادة يتضح أنه اعتمد على الخطأ المرفقي(المصلحي) واستبعد الخطأ الشخصي على المرؤوس، لكن لم يحدد قاعدة عامة تكون بموجبها طاعة تلك الأوامر، إذ قام بإحالة وترك الأمر لنصوص أخرى، مما تبقى المسألة قائمة خاصة الأوامر و التعليمات مخالفة للقانون[1].

وتناولت عدة اتجاهات من الفقه حول هذه المسألة[2]:

فالاتجاه الأول يرى حول ضرورة احترام مبدأ المشروعية، بمعنى احترام القانون ولا يجوز للمرؤوس طاعة أوامر الرئيس إذا كانت غير مشروعة، وحجتهم في ذلك أن كافة أشخاص الإدارة العامة رؤساء ومرؤوسين يخضعون للقانون وواجب عليهم احترامه.

أما الاتجاه الثاني، يري على ضرورة إطاعة أوامر رؤساء الإداريين وإن كانت مخالفة للقانون، وأدلتهم في ذلك أن الرؤساء مدركون بالمصلحة العامة، وهم أيضا من يتحملون نتيجة خرق أو مخالفة للقانون فعلى المرؤوس إلا التنفيذ.

أما بالنسبة للاتجاه الثالث، يذهب إلى القول أن المرؤوس ملزم عليه أن ينبه رئيسه إلى الأوامر غير المشروعة، وفي هذه الحالة يعفى عليه من أي مسؤولية رغم مخالفته للقانون، بشرط أن يثبت في ذلك تنفيذ الأمر كان مكتوبا من قبل الرئيس[3].

ب- سلطة الرقابة اللاحقة(البعدية،التعقيب): عندما يقوم المرؤوس بأداء مهامه، يمكن للرئيس أن يمارس رقابته على أعمال المرؤوس سواء من تلقاء نفسه أو بناءا على شكاوي من طرف الغير الذي يكون قد تضرر من تلك الأعمال. وتأخذ سلطة الرقابة اللاحقة عدة صور وهي:

---

[1] محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، مرجع سابق،ص50.

[2] راجع حول الآراء الفقهية: علاء الدين عشي، ،مرجع سابق، ص 48،49. ـ عمار بوضياف، مرجع سابق، ص160.

[3] حمدي القبيلات ،القانون الإداري، مرجع سابق، ص 97.96.

– التصديق:Approbation بمقتضى هذه السلطة يبقى العمل الذي قام بع المرؤوس غير منتج لأثاره القانونية، حتى يتم الموافقة من قبل الرئيس سواء كانت هذه الموافقة صراحة أو ضمنيا، فالتصديق الصريح Expresse هو الموافقة الصريحة على عمل المرؤوس كتابيا أو شفهيا. أما التصديق الضمنيTacite هو سكوت الرئيس أو انقضاء الفترة لإنتاج عمل المرؤوس ويترتب عليه آثار قانونية.

– التعديل:Modification قد يقوم الرئيس بإدخال التغيرات و التحولات اللازمة على عمل المرؤوس من شأنها الحفاظ على احترام القانون وتحقيق المصلحة العامة[1].

– الإلغاء:Amulation يقصد به قيام السلطة الإدارية المختصة بالإلغاء على آثار القرارات الإدارية و إعدامها فوري، فمركز السلطة الإدارية يفرض عليها أن تتخذ إلى إلغاء القرار الإداري إذا كان غير مشروعا ومخالفا للقانون، ويجوز أيضا إلغاء الأعمال المشروعة لاعتبارات تمس الملائمة وظروف العمل الإداري، فنجد أن الفقه قد ميز بين الإلغاء الإداري للقرارات الإدارية والإلغاء القضائي، فالنوع الأول يتضمن القرارات غير المشروعة و كذا القرارات المشروعة، أما بالنسبة للنوع الثاني يقتصر فقط على الأعمال والقرارات الغير المشروعة.

– السحب: هو إنهاء الآثار القانونية للتصرفات الإدارية وإعدامها بأثر رجعي بالقضـــاء على كافة الآثار في الماضي والمستقبل[2].

– الحلول: Substitution يمكن للرئيس تولي بنفسه مهام المرؤوس بما له من سلطة الحلول، بمعنى أن يحل الرئيس محل مرؤوسه في أداء مهام هذا الأخير، والهدف من هذه السلطة هو ضمان واستمرار الخدمات العامة، وسير المرفق العام. لكن القانون قيد هذه

[1] محمد الصغير بعلي،القانون الإداري،مرجع سابق، ص 52،53.

[2] عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص165.

السلطة بوضع جملة من الشروط منها: ضرورة إصدار الأمر إلى المرؤوس بالقيام بالعمل، وإصدار المرؤوس على امتناع عن التنفيذ[1].

ثانيا: صور وتقدير المركزية الإدارية:

1- صور المركزية الإدارية: تتجلى صور المركزية الإدارية في صورتين هامتين هما:

أ- التركيز الإداري: هو أسلوب إداري يظهر في تركيز السلطة الإدارية في أيدي الحكومة المركزية بالعاصمة، ويعود إليها أمر البث في المسائل الإدارية سواء كانت تلك المتعلقة بالدولة ككل أو بإقليم معين. كما تسمى أيضا بالمركزية المشددة أو المتوحشة ، فهو لا ينطبق مع متطلبات الدول الحديثة حيث يؤدي إلى عدم تلبية الحاجيات وعدم الاستجابة لها من خلال وجود جهة إدارية واحدة في العاصمة[2].

ب – عدم التركيز الإداري: يطلق عليه باسم المركزية المخففة أو النسبية أو البسيطة ويقصد به اتساع مجالات النشاط الإداري الذي أصبح يمس كافة القطاعات والميادين، وأدى ذلك التغيير إلى ضرورة التخفيف من درجة التركيز الإدارية السابقة إلى وجود ما يسمى بعدم التركيز الإداري، حيث أنه يقوم على أساس فكرة التفويضDélégation لضمان فعالية النشاط الإداري[3].

ويقصد بالتفويض السلطة الإدارية هي أن يعهد العضو الإداري ببعض اختصاصاتـــــه إلى عضو آخر ليمارسها، مع بقاء مسؤوليته عن تلك المفوضة. فهو طريقة لإنجاز الأعمال الإدارية.

[1] محمد الصغير بعلي ،القانون الإداري، مرجع سابق، ص55.

[2] علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، مرجع سابق، ص51،52.

[3] محمد الصغير بعلي ،القانون الإداري ، مرجع سابق، ص57.

كما أن التفويض يتميز بتحمل المسؤولية للمرؤوس ، ومنحها الثقة بأنفسهم في مجال عملهم ويؤدي أيضا إلى تخفيف الأعباء وسرعة إصدار القرارات دون الانتظار، ويعمل على أكبر قدر من المشاركة في اتخاذ القرار وحسن الأداء الوظيفي. إضافة إلى ذلك فهو وسيلة لاكتشاف القيادات الإدارية الناجحة . ويستمد التفويض أساسه من الدستور و القوانين واللوائح والأنظمة والتعليمات الداخلية. ويشترط في التفويض يجب أن يسمح القانون للموظف معين بتفويض بعض صلاحياته، وأن يكون جزئيا معنى أن يكون التفويض جزء من الاختصاصات، وله مدة محددة أي هو مؤقتا[1].

-أنواع التفويض: -تفويض الاختصاص Délégation compétence هو أن يعهد صاحب الاختصاص بممارسة جزء منها إلى موظف آخر أو إلى سلطة أخرى طبقا لما تقتضيه الأوضاع القانونية.

تفويض التوقيع يقتصر هذا النوع في التوقيع المفوض إليه على بعض القرارات الداخلية في اختصاص السلطات الأصلية، ولحسابها وتحت مراقبتها. فيعتبر عمل مادي فيوقع المفوض إليه على وثيقة سبق أن أعدتها السلطة الأصلية المختصة. وللإشارة أن التفويض التوقيع يختلف عن التفويض الاختصاص، أن هذا الأخير يكـون على الموظف الشاغل لهذه الوظيفة محل اعتبار، أما التفويض في التوقيع ينتهي التفويض بانتهاء مهام هذا الموظف.

- آثار التفويض: ينتج عن التفويض آثار عدة أهمها، أنه لا يجوز للمفوض ممارسة الاختصاصات محل التفويض طيبة مدة سريان القرار، الذي يتضمن التفويض، وإلا كنا أمام جهتين يقومان بنفس الاختصاصات[2].

[1] فريجة حسين، شرح القانون الإداري، مرجع سابق،ص 119 وما بعدها.

[2] علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، مرجع سابق، ص53،54.

2- تقدير المركزية الإدارية: بعد عرضنا إلى المركزية الإدارية نلاحظ أنها تتميز بمزايا عدة وهذا الشيء لم يمنعها من وجود عيوب تضمنتهـــــا في أعمالها.

أ_ مزايا المركزية الإدارية: تتمتع المركزية الإدارية جملة من المزايا يمكن حصرها فيمايلي:

تقوم المركزية الإدارية على تقوية نفوذ السلطة المركزية وفرض هيمنتها على مختلف أجزاء الأقاليم والمصالح.

تؤدي المركزية الإدارية إلى تحقيق المساواة بين الأفراد المتعاملين مع الإدارة على اختلاف مناطقهم، وهو أقـــــــرب إلى تحقيق العدالة لأنه يضمن تجانسا في العمل بحكم تركيز السلطة فيه. تعتبر المركزية الإدارية أفضل الأنظمة في مجال اقتصاد المال لأنه يقلل تبديد النفقات العامة إلى أقصى حد ممكن بسبب وحدة مصدر النفقات والرقابة الدقيقة الموحدة.

ب _عيوب المركزية الإدارية: رغم تمتعها بمزايا، إلا أنها يعاب عليها في بعض النقاط التالية:تؤدي إلى حرمان السلطة الشعبية والمنتخبة من المشاركة في صنع القرارو تسيير الشؤون المحلية بسبب بسط هيمنتها في مختلف المجالات، والتي تؤدي بدورها إلى نمو ظاهرةالبيروقراطية[1].

إن دعم وتقوية النظام المركزي في ظل الدولة الحديثة أصبح عنوانا لأنظمة الديكتاتورية، لأنه يحد من إعمال مبدأ الديمقراطية الإدارية، ويقف في وجه المواطنين في تسيير شؤونها بنفسها[2].

[1] عمار بوضياف،الوجيز في القانون الإداري،مرجع سابق،ص167،168.

[2] محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص60.

الفرع الثاني: أجهزة السلطة الإدارية:

أولا: رئيس الجمهورية:

1- تعين الرئيس الجمهورية : يعين رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي حسب المادة 85 من دستور2016[1]، فهو الرئيس الإداري الأعلى في النظام الإداري الجزائري، ويمثل السلطة التنفيذية في الدولة مع الوزير الأول.

2-صلاحياته: أ .سلطة التعيين: طبقا للمادة 92 من نفس الدستور، يتمتع الرئيس الجمهورية بسلطة التعيين الموظفون المعينون والعسكريين في بعض المناصب، فهو يعين رئيس الحكومة، أعضاء الحكومة، رئيس مجلس الدولة، الأمين العام للحكومة، القضاة، الولاة، مسئولي أجهزة الأمن، سفراء الجمهورية والمبعوثين. إضافة لذلك يعين ثلاثة أعضـــــاء في المجلس الدستوري وأيضا يعين ثلثي أعضاء مجلس الأمة و15 عضوا في المجلس الإسلامي الأعلى، ورئيس مجلس المحاسبة.

ب . السلطة التنظيمية: نصت المادة 125الفقرة الأولى من دستور 96 على مايلي:" يمارس الرئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون." والمادة 122 منه على أنه يقوم بالتشريع بأوامر في الحالات، بين دورتي المجلس الشعبي الوطن،في حالة شغور مجلس الشعبي الوطني، في الحالات الاستثنائية، في حالة عدم المصادقة على قانون المالية في أجل أقصاه 75 يوما[2].

[1] تنص المادة 85 من دستور 2016 على مايلي:"ينتخب رئيس الجمهورية، عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري يتم الفوز في الانتخاب بالحصول على الأغلبية المطلقة من أصوات الناخبين المعبر عنها."

[2] القانون رقم96 / 33 المؤرخ في 27 رجب عام 1417هـ الموافق08 ديسمبر 1996، يتضمن دستور 96، ج ر، العدد76، المؤرخة في 09ديسمبر 1996.

ج. سلطة التنسيق: هو أن يقوم بإصدار تعليمات و توجيهات تلتزم بالتنفيذ بها في مختلف الأجهزة الإداريـــــة في الدولة، ويمكنه إجبار السلطة الإدارية المركزية والموظفين للاتصال به دوريا. وأيضا يقوم بانعقاد اجتماعات العاديةويؤدي الريس الجمهورية الوظائف بنفسه أو يفوض جزء منها إلى من ينوب عنه في حدود القانون.

د . حفاظ على النظام العام في الدولة: وتتمثل في الحفاظ على الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة، والآداب العام. أضافه لذلك له سلطة إصدار قرارات إدارية لائحية وتنظيمية من أجل حفظ النظام العام[1].

وللإشارة إن الرئيس الجمهورية يتمتع بمجموعة من الأجهزة التابعية والمساعدة له على سبيل المثال:

_ الأجهزة الإدارية التنفيذية المساعدة للرئيس الجمهورية.

_ الأجهزة الإدارية التابعة له.

_ الأجهزة الفنية[2].

ثانيا: الوزير الأول:

1- يعين رئيس الجمهورية الوزير الأول بموجب مرسوم رئاسي طبق للمادة 91 من دستور 2016،وينهي مهامه بنفس الطريقة.

- صلاحياته: يتمتع الوزير الأول مجملة من الصلاحيات نذكر منها:

*صلاحية التعيين، حيث أنه يعين في الوظائف المدنية خارج إطار المادتين 91 و92 من نفس الدستور.

[1] قصير مزيان فريد، مبادئ القانون الإداري، دط، د س، الجزائر، ص 20.

[2] أنظر المواد 171،156،96،من دستور 1996.

* يقوم الوزير الأول إعداد برنامج الحكومة، السهر على حسن سير الإدارة العامة.

*الحفاظ على سلامة وامن الدولة، والسهر حول تنفيذ القوانين واللوائح[1].

ومن خلال عرض موجز للرئيس الجمهورية يتضح لنا جليا أنه يتمتع بعدة صلاحيات خاصة ما ورده في تعديل دستور 2016، فهو الرجل الأساسي في الهيكل السياسي للدولة.

المطلب الثاني: نظام اللامركزية الإدارية:

تتمتع عملية التنظيم الإداري بأهمية قصوى، إذ بدونها تعجز الإدارة عن تنفيذ السياسة العامة في الدولة. فتعكف الدولة في القيام بها بأسلوبين، فالأسلوب الأول تطرقنا إليه سالفا، أما الأسلوب الثاني هو ما سنحاول التطرق إليه في هذا المطلب. حيث أنه ثبت موقعه في الحاضر مما منح مركزا عاليين ضمن تنظيم الدولة الإدارية[2].

الفرع الأول: فكرة اللامركزية الإدارية:

أولا: مفهوم اللامركزية الإدارية:

1-تعريف اللامركزية الإدارية: يقصد بها توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين الهيئات محلية أو مصلحية مستقلة. ومن هنا يتبين أن أسلوب المركزية يقابله تماما أسلوب اللامركزية، إذ أن الأول يقوم على أساس تركيز الوظيفة الإدارية، والثاني يقوم على توزيعها.

[1] راجع المواد: 99،98،97،96، من دستور 2016.

[2] إسماعيل فريجات، مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري، مذكرة الماجستير في القانون العام(تنظيم إداري)،جامعة الوادي، السنة الجامعية:2014/2013،ص10.

إذن اللامركزية الإدارية لديها جانبين :جانب سياسي في تمكين الأجهزة المحلية المنتخبة من قبل الشعب وتسيير شؤونها بيدها تحقيقا لمبدأ الديمقراطية الإدارية. أما الجانب الثاني هو جانب القانوني حيث يتجسد في توزيع الوظيفة الإدارية بين الأجهزة المركزية والهيئات المستقلة ذات الطابع المرفقي أو المصلحي.

2- أركان اللامركزية الإدارية:يتوفر في اللامركزية الإدارية على أركان أساسية حيث بدونها لا يستطيع مباشره أعماله أو وظائفه، وتتمثل أساسا هذه الأركان الثلاثة في: وجود مصالح محلية متميزة، و وجود هيئات محلية أو مرفقية مستقلة، و قيامه بالسلطة الوصاية.

أ ـ الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة : تعتمد الدولة بواسطة ممثليه في الجهاز المركزي على تسيير شؤون الدفاع والقضاء والمرافق ذات الطابع الوطني، فإنه من الأفضل ترك بعض الأعمال كالنقل وتوزيع المياه، والتعليم، لتسير محلي[1].

وذلكانطلاقا من فكرة أن أبناء المنطقة هم أعلم بشؤونهم، وتطبيقا لفكرة توزيع الاختصاص تتولى الأجهزة المركزية القيام بالمهام معينة، تاركة بقية المهام لتسيير من قبل الأجهزة المحلية.

ب ـ الاعتراف بوجود هيئات محلية أو مصلحية مستقلة: ويقصد بهذا الركن أن الهيئات المحلية و المصلحية استقلت عن السلطة المركزية، ويخولها اتخاذ القرار وتسيير شؤونها بيدها دون تدخل المركزية فيها. ويقتضي الاعتراف للوحدة الإدارية المحلية بالشخصية المعنوية ليتم الإعلان الرسمي لفصلها عن الدولة.

حيث أدى النقاش في الفقه بشأن مفهوم الاستقلال الهيئات المحلية و أدواته القانونية، فاتجه البعض إلى القول بأن استقلال الهيئات المحلية لا يستوجب بالضرورة اختيار العنصر

[1] عمار بوضياف،الوجيز في القانون الإداري،مرجع سابق، ص 170 ،171.

المسير عن طريق الانتخاب، فالمؤسسات العامة تتمتع باستقلاليتها عن الأجهزة المركزية رغم أن مسيروها معينون، فإذا ما تأكد استقلالية الهيئة المحلية عن السلطة المركزية نكون أمام فصل بين هيئتين فصلا قانونا، ولا عبرة بشكل الهيئة المسيرة على المستوى المحلي،كما إذا كانت تتكون من منتخبين فقط أو معينين ومنتخبين فهنا نعتمد على أساس ممارسة المهام[1].

وتبعا لهذا الرأي فإن المؤسسات العامة التي عين مسيروها تمثل صورة من صور عدم التركيز الإداري. حيث انه ذهب إلى ابعد من ذلك إلى القول بأن الانتخاب قد تكون ضار إذا كان سكان إقليم لم يبلغوا درجة من الوعي السياسي والتأهيل المطلوب لتسيير شؤون الإدارة المحلية.

وذهب اتجاه آخر نحو المسألة إلى الأخذ أن استقلال الأجهزة المحلية عن السلطة المركزية يجب تطبيق نظام الانتخاب لأنه يعتبر الضمان الحقيقي لتجسيد فكرة الاستقلالية. فالعبرة من الاستقلالية ليست في الفصل الوظيفي وتوزيع الاختصاص، بل هي في شكل الهيئة على المستوى المحلي، فيجب أن تتكون من منتخبين حتى تضمن عدم تبعيتهم للسلطة المركزية[2].

فنجد أن الفقيه "موريس" أخذ بالاتجاه الثاني إلى قوله بأن" اللامركزية تميل إلى إحداث مراكز إدارية عامة مستقلة يعين أشخاصها بواسطة الانتخاب وليس بهدف اختيار أفضل السبل لإدارة الوحدات المحلية، وإنما من أجل مشاركة الموطنين لانتشار فكرة الديمقراطية".

ج. خضوع الأجهزة المستقلة لوصاية السلطة المركزية: إن الشخص المعنوي اللامركزي يتمتع بصلاحيات أصلية يمارسها بعيدا عن السلطة المركزية، بحيث تتوزع الوظيفة الإدارية بين الشخص المعنوي العام الأساسي أي الدولـــة و الأشخاص العامة القانونية الأخرى

[1] عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري مرجع سابق، ، ص172،173.

[2] عمار بوضياف، نفس المرجع ، ص 172وما بعدها.

كالمجموعات المحلية. فإن هذا الاستقلال لا يصل إلى حد الانفصال المطلق بين الأشخاص والدولة، بل تظل العلاقة قائمة بين الهيئة المستقلة والدولة بموجب نظام ما يعرف بالوصاية الإدارية.

– تعريف الوصاية الإدارية: هي مجموع السلطات التي يقررها القانون لسلطة عليا على الأشخاص الهيئات اللامركزية وأعمالهم بقصد حماية المصلحة العامة. فإن نظام الوصاية هو عبارة عن أداة قانونية تضمن وحدة الدولة بتشكيل علاقة قانونية دائمة ومستمرة بين الأجهزة المستقلة والسلطة المركزية. وهو يكفل الوصاية للهيئات المستقلة حقها في اتخاذ القرار بالكيفية و الحدود التي رسمها القانون.

– تمييز بين الوصاية الإدارية و الوصاية المدنية: إن الوصاية المدنية تقرر في القانون الخاص لناقص الأهلية وهم المشمولين بالوصاية، أما بالنسبة للوصاية الإدارية لا تقوم على أساس ناقص أهلية الشخصاللامركزي لأن الهيئات المستقلة تتمتع بوجود الشخص المعنوي فيعتبر هذا الاستقلال يعطي لها حق في إدارة صلاحياتها وتسيير شؤونها بنفسها. كما تتميز هذه الأخيرة عن الوصاية المدنية أنها تهدف إلى حماية المال العام بينما الوصاية المدنية تهدف إلى حماية المال الخاص لفاقد الأهلية[1].

– تمييز بين الوصاية الإدارية و السلطة الرئاسية: يجب على الجهة الوصية أن تكون منصوص عليها قانونيا، أي أن رقابة الإشراف لا تمارس إلا إذا نص عليها القانون ذلك، "لاوصاية دون نص"، أما السلطة الرئاسية لا تحتاج إلى نص قانون فهي تمارس وظيفتها بصفة تلقائية لأنها من أساسيات المركزية الإدارية هذا من جهة، ومن جهة أخرى نجد اختلاف بينهما من حيث الطعن، فالمرؤوس لا يملك حق الطعن في قرار رئيسه الإداري.

[1] عمار بوضياف، ، مرجع سابق، ص 175 وما بعدها.

أما في الوصاية الإدارية يحق للهيئة المحلية أن تطعن قضائيا في قرار الجهة المركزية، كما أن المسؤولية في سلطة الوصاية لا تتحمل أية مسؤولية على عاتقها بشأن الأعمال الصادرة عن الجهاز المستقل، لكن في السلطة الرئاسية هي التي تتحمل المسؤولية عن أعمالها[1].

ـ مظاهر الرقابة الإدارية في النظام اللامركزي: تتجلى مظاهر الرقابة في الوصاية الإدارية في النقاط التالية:

الرقابة على الهيئات ذاتها: إذا كان إنشاء و إلغاء، وحدات الإدارة اللامركزية من اختصاص القانون ، حيث أنه يتم عادة بموجب السلطة التشريعية، فإن ذات القانون المنشئ لتلك الوحدات يعطي للسلطات الإدارية المركزية سلطة إيقاف ، وسلطة حل الأجهزة، دون المساس بوجود الشخصية المعنوية لتلك الإدارة.

الإيقاف: يمكن للإدارة المركزية طبقا للشروط القانونية، أن تقوم بإيقاف نشاط مجلس أو هيئة معينة لاعتبارات ما تستند إلى مبدأ المشروعية أو مبدأ الملائمة.

الحل:Dissolution تقوم سلطة الوصاية الإدارية بإجراء الحل للهيئة المحلية. ويعتبر الحل مي أخطر مظاهر الرقابة الوصايــة الإدارية لأنه تمس بمـبدأ الديمقراطيـــة والأمر الذي

يتطلب إحاطتها بجملة من القيود أو من الشروط حفاظا على أركان اللامركزية الإدارية.

الرقابة على الأشخاص: تمارس السلطة الوصية رقابتها على الأشخاص و الأفراد القائمين على إدارة وتسيير الهيئات المحلية في العناصر التالية:

* توقيف العضو في الهيئات اللامركزية لمدة محددة عن ممارسة مهامه.

* الإقالة كتولي العضو المنتخب لمهام إدارية في جهة أخرى.

[1] عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري،مرجع سابق،ص178،179.

* العزل أو الطرد أو الفصل بسبب إدانته لارتكاب أعمال مخالفة للقانون.

الرقابة على الأعمال: إن هدف من الوصاية هو ملائمة قرارات السلطة المحلية لمبدأ المشروعية ومن هذا المبدأ تظهر الرقابة على الأعمال في الأشكال التالية:

التصديق أو الإلغاء: يجب إطلاع السلطة الوصية على قرارات و مداولات الإدارة المحلية قبل تنفيذها، ليتم التصديق عليها أو الإلغاء وفقا الأوضاع والإجراءات التي يحددها القانون. فرغم تصديق السلطة الوصية تبقى الهيئة اللامركزية متحملة كافة المسؤولية التي قد تترتب عن قراراتها. فيحق لها الرجوع عن تلك القرارات المصادق عليها أو طلب مراجعتها أو الإلغاء ها أمام السلطة الإدارية(ولائية أو رئاسية)، أو أمام الجهة القضائية الإدارية المختصة لرفع دعوى لإلغائها [1].

الحلول: يمكن للسلطة الوصية أن تحل محل الإدارة المحلية لمباشرة الأعمال، التي تكون من الأصل اختصاص هذه الأخيرة. ويتم الحلول وفق شروط معينة هي:

-لا حلول إلا إذا ما ألزم القانون الإدارة اللامركزية بالقيام بعمل معين.

-امتناع الإدارة اللامركزية رغم إعذارها و تنبيهها للقيام بالعمل[2].

ثانيا: طبيعةاللامركزية الإدارية:

1- صور اللامركزية الإدارية:تتجسد فيما يلي:أ. اللامركزية الإقليمية Décentralisation territoriale تعمل اللامركزية الإدارية على خلق هيئات إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال المالي و الإداري عن الدولة، للقيام بإدارة جزء من إقليم الدولة فمثلا البلدية.

[1] محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر التوزيع ،عنابة،الجزائر،2004، ص22،23.

[2] محمد الصغير بعلي،قانون الإدارة المحلية الجزائرية، نفس المرجع ، ص 23 وما بعدها.

ب. اللامركزية المرفقية أو المصلحيةDécentralisation: techniqueouparservices تتحقق هذه الصورة عن طريق إيجاد هيئات تختص بإدارة مرفق عام أو عدة مرافق عام وأن تكون في أعمالها محددة، حيث أن هذه الهيئات يمنح لها الشخصية المعنوية والاستقلال الذاتي على سبيل المثال: المؤسسات العامة كالجامعات أو مؤسسة الكهرباء[1].

2- تقدير اللامركزية الإدارية:يعتبر اللامركزية الإدارية أسلوبا غير متكامل، تارة نجد فيه بعض المزايا تميزه عن أسلوب الأول، وتارة أخرى نجده ضمنه بعض السلبيات. وهذا ما سنحاول تقدير اللامركزية الإدارية من هذين الجانبين هما:

مزايا اللامركزية الإدارية: تتمتع اللامركزية الإدارية جملة من المزايا أضفى لها طابع خاص بها، وهي:

- يشكل نظام اللامركزية الإدارية مجالا حقيقا لترقية ممارسة الحريات العامة، كما أن العلاقة بين الديمقراطية واللامركزية واضحة، حيث تعتبر اللامركزية الإدارية مدرسة الديمقراطية فهي التي تجسيد هذه الأخيرة.

- تقوم على تخفيف العبء عن الإدارة المركزية، بموجب نقو وتحويل كثير من المهام إلى الهيئات اللامركزية.

- تحسين الوظيفة الإدارية، بواسطة تسيير الشؤون اللامركزية من طرف أشخاص لهم مصالح مباشرة وحقيقة، مما يدفعهم إلى زيادة الاهتمام لتلبية الاحتياجات المحلية في صورة اللامركزية الإقليمية.

- تجنب الروتين الإداري، من حيث تبسيط الإجراءات الإدارية وتقريب الإدارة من المواطنين.

[1] محي الدين القيسي، القانون الإداري،مرجع سابق، ص34.

– توزيع الدخل القومي و الضرائب العامة بقدر من العدالة على مختلف الهيئات اللامركزية.

أما بالنسبة إلى عيوب اللامركزية الإدارية: فتعد عيوبها ضئيلة مقارنة بمزاياها، فتتمثل عيوبها فيمايلي:

– إن تطبيق اللامركزية الإدارية، خاصية مطلقة، من شأنه أن يؤدي إلى المساس بوحدة الدولة وقوة السلطة الإدارية المركزية، من جراء تفضيل المصالح المحلية الإقليمية على المصلحة الوطنية العامة.

– تشكيل الهيئات اللامركزية الإدارية غاليا مايتم عن طريق الانتخاب والذي لا يقوم بالضرورة على الخبرة والكفاءة بفعل وتأثير الدعاية الحزبية، فقد ينجم عن ذلك هبوط مستوى أداء، وكفاءة الجهاز الإداري نظرا لتولي إدارة

الهيئات المحلية بواسطة أعضاء، وقد لا تكون لهم الدراية و معرفة طرق العمل الإداري وتقنياته وقواعده العلمية[1].

[1] محمد الصغير بعلي ، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص32 وما بعدها.

الفرع الثاني: أجهزتـــهـــــــا:

أولا: البلدية:

1- مفهوم البلدية: هي الجماعة القاعدية الإقليمية السياسية، الإدارية، الاقتصادية، و الثقافة الأساسية. حيث تتمتع البلدية بالشخصية المعنوية التي ينتج عنها الاستقلالي المالي، وحرية التقاضي، ولها نفس الامتيـــازات في الحقوق والواجبات المقررة للأشخاص المعنويون، وأنها أموالها غير قابلة للتداول[1].

كما أنها خلية أساسية في التنظيم الإداري المحلي في الجزائر، كونها تشكل قاعدة المجتمع، فمن جراء هذا حضت باهتمام السلطات المركزية من خلال تجسيدها في النصوص القوانين والدساتير التي بنيت الإطار القانوني والوظيفي للبلدية. وأول قانون للبلدية بموجب الأمر رقم24/67 المؤرخ 18 جانفي 1967[2].

2- هيئات البلدية: حسب طبقا للمادة 15 من قانون البلدية 10/11 تتشكل البلدية من ثلاثة هيئات وهم:

أ-مجلس الشعبي البلدي: يتكون مجلس الشعبي البلدي من مجموعة منتخبين، يتم اختيارهم من قبل سكان البلدية، بموجب الاقتراع العام السري والمباشر. مدة العضوية فيه 5

[1] ربحي كريمة و بركان زهية، وضع ديناميكية جديدة لتفعيل الجماعات المحلية في التنمية،دراسة مقدمة للملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية،جامعة سعد دحلب البليدة،الجزائر،ص4.

[2] بسمة عولمي،تشخصي نظام الإدارة المحلية والمالية في الجزائر،(مجلة اقتصاديات شمال افريقيا)،جامعة باجي مختار،عنابة،الجزائر،العدد 4،ص262.

سنوات[1]،ويختلف عدد أعضاءه حسب التعداد السكاني للبلدية، طبقا للمادة 65 من القانون العضوي 10/16[2].

– تسيير مجلس الشعبي البلدية: ينعقد مجلس الشعبي البلدي دوراته عادية وأخرى غير عادية، تتم في الدورات العادية كل شهرين ولا يتعدى مدة كل دورة 5 أيام، والدورات غير العادية إذا ذعت الظروف لذلك.

– اختصاصات مجلس الشعبي البلدية: تناولها المشرع في أربع فصول من الباب الثالث، تحت عنوان صلاحيات البلدية من المادة 103 إلى المادة 124منه:

*يختص مجلس الشعبي البلدي في الميدان التهيئة والتنمية، من خلال إعداد برامج التنموية السنوية ، تماشيا مع عهدته الانتخابية إضافة عمل مخطط البلدي للتنمية[3].

*يختص في الميدان التعمير والهياكل القاعدية والتجهيز، فهي تزوده بكل أدوات التعمير المنصوص عليها، كما يقوم بإعداد المخططات العمرانية كالمخطط شغل الأراضي[4].

*في المجال الاجتماعي من خلال تدخله في مجال التربية والتعليم، الحماية الاجتماعية، الرياضة، والشباب بالإضافة في مجال الثقافة،والتسلية، والسياحة، والنظافة، وحفظ الصحة[5].

[1] قانون رقم 10/11 المؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 يونيو سنة 2011، يتعلق بالبلدية.

[2] راجع القانون العضوي القانون العضوي رقم 10/16المؤوخ في 22ذي القعدة عام 1437 الموافق أوت سنة 2016، يتعلق بنظام الانتخابات.

[3] فريجات إسماعيل، مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري،مرجع سابق،ص114.

[4]قانون رقم05/04 المؤرخ في27 جمادى الثانية عام 1425 الموافق 14 أوت 2004 المعدل لقانون 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير.

[5] أنظر المواد: 122، (4،5/122)،(9،11/122)من القانون البلدية 10/11.

ب- رئيس المجلس الشعبي البلدي: يعد رئيس مجلس الشعبي البلدي أهم هيئة في تسيير الولاية، نظرا لحساسية منصبه وكونه حلقة وثل بين مجلس الشعبي البلدي والولاية[1].

- التعيين: نصت المادة 65 من قانون البلدية 10/11 على :"يعين رئيس مجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين، وفي حالة تساوي الأصوات يعلن رئيسا المرشحة أو المرشح الأصغر سنا".

-إنهاء مهامه: ينهي مهام رئيس مجلس الشعبي البلدي إما عن طريق الاستقالة نصت عليها المادة 37 من نفس القانون السابق، أو بالتخلي عن المنصب بسبب الغياب غير المبرر طبقا للمادة 74 قانون البلدية، أو حالة سحب الثقة حيث يبادر أغلبية المجلس بالإطاحة بالرئيس مجلس الشعبي البلدي لتجريده من صفة الرئاسية فيه وهذا ما ذهب إليه المادة 79 منه[2].

- صلاحياته: يتمتع بازدواجية في الصلاحيات فهو ممثلا عن الدولة ، وكذا يعتبر ممثلا عن البلدية:

- رئيس مجلس الشعبي البلدي ممثلا عن البلدية: لديه عدة صلاحيات نذكر منها:

*يمثل البلدية في كل أعمال الحياة المدنية والإدارية وكل التظاهرات الرسمية. يمثلها أمام الجهات القضائية، يتولى إدارة اجتماعات وأشغال مجلس الشعبي البلدي من خلال تحضير للدورات ، والانعقاد ضبط وتسيير الجلسات.[3]

[1] بسمة عولمي، تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية في الجزائر،مرجع سابق،ص264.

[2] عمار عوابدي، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص386 ومابعدها.

[3] انظر المواد: 77،81،82،83، من القانون البلدية 10/11.

– رئيس المجلس الشعبي البلدي ممثلا للولاية:

* يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفة ضابط الحالة المدنية، طبقا للمادة 1 و المادة 2 من قانون الحالة المدنية[1].

* يتولى نشر القوانين والتنظيمات واتخاذ كل إجراء يهدف إلى تنفيذها في حدود إقليم الدولة.

ج– الأمين العام للبلدية: أهم ما جاء به قانون البلدية الجديد 10/11 هو إدخال جهاز مسير للبلدية، وهذا ما ذهبت إليه المادة 15 منه السالفة الذكر.حيث جاءت المادة 29 منه أن الأمين العام يمارس أمانة مجلس الشعبي البلدي، و أوضحت المادة 125 منه أن للبلدية إدارة توضع تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، وينشطها الأمين العام. وجاءت المادة 129 أكثر تفصيلا حول مهامه: فهو ينشط وينسق المصالح الإدارية والتقنية وضمان تنفيذ القرارات المرتبطة بتطبيق المداولات،إعداد محضر تسليم واستلام في حالة تغيير رئيس مجلس الشعبي البلدي، إعداد مشروع ميزانية البلدية وعرضها على مجلس الشعبي البلدي للمصادقة عليها[2].

ثانيا:الولاية:

1 ــ تعريفها: هي هيئة أو مجموعة محلية لامركزية إقليمية ، وتعتبر جماعة ذات الشخصية المعنوية واستقلال المالي[3].

[1]قانون رقم 08/14 المؤرخ في 24 شوال عام 1435 الموافق 2014/08/20 المعدل ويتمم الأمر رقم 20/70 والمتعلق بالحالة المدنية.

[2]عمار عوابدي، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص390 وما بعدها.

[3]ربحي كريمة وبركان زهية،وضع ديناميكية جديدة لتفعيل الجماعات المحلية في التنمية،مرجع سابق،ص4.

2 ـ هياكل الولاية: حسب المادة 2 من قانون الولاية 07/12، أن الولاية لديها هيئتين، مجلس الشعبي الولائي، والوالي[1].

– مجلس الشعبي الولائي: يعتبر مجلس الشعبي الولائي هيئة مداولة ، حيث يشرف على إدارة شؤون الولاية، ويتشكل هذا المجلس من مجموعة من المنتخبين يتم اختيارهم من قبل سكان الولاية[2]. وعن صلاحياته: يمارس مجلس الشعبي الولائي مجموعة من الصلاحيات طبق للقانون أهمها:

*يختص في مجال التنمية الاقتصادية من خلال إعداد مخطط التنمية الولاية، والتواصل بين المتعاملين الإقتصادين ومؤسسات البحث وإدارة المحلية.

* مجال الفلاحة والري، حيث يقوم بتوسيع الترقية النشاط الفلاحي والري، والوقاية من الكوارث الطبيعة، وإنشاء مبادرات لمواجهة مخاطر.إضافة إلى تهيئة الطر وقات وفك العزلة.

* المساهمة في تجديد وإعادة التأهيل الحظيرة العقارية والنمط العمراني[3].

– الوالي: طبقا للمادة 78 من دستور 1996 يعين الوالي، بموجب مرسوم رئاسي، يتخذ في مجلس الوزراء بناءا على تقرير من وزير الداخلية، ويعد منصب الوالي من المناصب السامية في الدولة[4].

[1] قانون رقم07/12 المؤرخ في 7 ربيه الثاني عام 1433هـ الموافق 29 فبراير سنة 2012، المتعلق بالولاية. الجريدة الرسمية ، العدد 12.

[2] عمار عوابدي، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 270 272،274.

[3] أنظر المواد: 84،83،82،81،80 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية.

[4] عمار عوابدي، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 305.

صلاحياته: يتمتع الوالي بصلاحيات متعددة سواء بصفته ممثلا عن الولاية، أو بصفته ممثلا عن الدولة.

أ – صلاحياته باعتباره ممثلا للدولة:

يمثل مفوض عن الحكومة وممثلا لكل وزير على المستوى الولاية، فهو يعتبر السلطة الأولى فيها، ويساهم في رفع الإشغالات المحلية.

ينشط ويراقب ،وينسق نشاط المصالح غير الممركزة في الدولة بمختلف القطاعات طبقا للمادة 111 من قانون الولاية 07/12.

يمثل ضابط الشرطة المادة 113 نفس القانون، والضبطية القضائية كذلك[1].

إضافة لكل هذا فهو يلعب دورا هاما في حالات الاستثنائية، أي في الظروف الخاصة وهذا ما ذهبت إليه المادة 44/92 من المرسوم الرئاسي[2].

ب – صلاحياته باعتباره ممثلا للدولة:

تنفيذ مداولات مجلس الشعبي الولائي وذلك بموجب إصدار قرارات ولائية، لأنه جهاز تنفيذ، لما يصادق جهاز المداولة.

الإطلاع وإعلام مجلس الشعبي الولائي بوضعية الأنشطة الولائية، عن طريق تقديم تقرير حول مدى تنفيذ المداولات. وتقديم بيان سنوي للمجلس يتضمن نشاطات المصالح الدولة في الولاية، ونشاطات مصالح الولاية.

[1] فريجاتإسماعيل،مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري، مرجع سابق،ص 305.

[2] المرسوم الرئاسي44/92،المؤرخ في 1992/02/09، المتضمن إعلان حالة الطوارئ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية،العدد10.

يمثل الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية طبق للمادة 105 نفس القانون سابق ذكره، وكذلك يمثلها أمام القضاء سواء كان مدعى أو مدعي عليه المادة 106منه.

يمارس السلطة الإدارية المقررة على موظفي الولاية[1].

[1]محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية،مرجع سابق، ص126،127.

المبحث الثاني: أعمال السلطة الإدارية:

تلجأ السلطة الإدارية للقيام بنشاطها إلى استخدام أنواع مختلفة من الطرق،و تختلف في طبيعتها أو في شكلها ، أو في تكوينها و كذا الآثار التي ترتب عليها.

وتنقسم أعمال السلطة الإدارية إلى نوعان، أعمال قانونية و أعمال مادية، فالقسم الأول تتخذ بإرادة عضو السلطة الإدارية لإحداث آثار قانونية، أما بالنسبة للقسم الثاني فهي تلك الأعمال التي يقوم بها أعضاء السلطة الإدارية، كالقبض على شخص ، أو حوادث السيارات التي تقع بخطأ من موظفي السلطات الإدارية[1].

والذي يعنينا هي الأعمال القانونية، حيث تأخذ صورتين هما: القرارات الإدارية، و العقود الإدارية، فهذه الأعمال هي من أهم مظاهر امتيازات السلطة العامة والتي تتمتع بها السلطة الإدارية وتستمدها من القانون العام.فالقرارات الإدارية هي الوسيلة المفضلة في القيام بوظائفها و أنشطتها، نظر لإنفرادها باتخاذها دون حاجـــــــــة إلى الحصول على رضا أو موافقة من ذوي الشأن. أما عن العقود الإدارية فهي تنشأ بتوافق إرادتين أو أكثر لإحداث أثر ترتبه السلطة الإدارية[2].

المطلب الأول: القرارات الإدارية:

إن القرارات الإدارية أهم نظاهر امتيازات السلطة الإدارية، حيث تسعى من خلالهـــــــــا إلى تحقيق المصلحة العامة، فهي تشكل أداة فعالة في إتمام عملية النشـــــــــاط الإداري

[1] محي الدين القيسي، القانون الإداري العام، مرجع سابق، ص89.

[2] أيوب بن منصور الجربوع، عيب الشكل في القرار الإداري(دارسة تحليلية في ضوء قضاء ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية)،مجلة العدل،العدد56،شوال1433،السنة14،ص254.

في معظم المجالات. فالغاية من القرار الإداري هو إحداث آثار قانونية، إلا أن هذا لا يكون إلا بعد مروره بعدة مراحل تبدأ من الإعداد إلى غاية النفاد[1].

الفرع الأول: ماهية القرار الإداري:

أولا: مفهوم القرار الإداري:

1- تعريفـــه: أ- تعريفه لغة: -في اللغة العربية يعني القرار ما أقر أي "ثبت عليه الرأي في الحكم"، وعندما ينعت القرار ينعت الإداري فإنه يصبح دلالة على اتجاه الإدارة إلى أمر ما.Décision [2].وهو أيضا : ما أقر به في أمر ما، أي فصل في أمر ما، ويعني السكوت والثبات ، و العزم[3].

ب- تعريفه من جانب الفقهاء: الفقه الفرنسي: عرفه الفقيه "هوريو" بأن القرار الإداري هو إعلان للإدارة بقصد إحداث أثر قانوني اتجاه الأفراد يصدر عن السلطة الإدارية في صورة تنفيذية أو في شكل يؤدي إلى التنفيذ المباشر"[4].

-الفقه المصري: عرف محمد فؤاد بأنه عمل قانوني من جانب واحد يصدر بإرادة إحدى السلطات الإداريـــــة في الدولة ويحدث أثار قانونية إما إنشاء قاعدة قانونية أو تعديلها أو إلغائها.

[1] بن شريف أمينة، سلطة الإدارة في القرار الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة ابي بكر بلقايد، تلمسان، 2006/2005،ص1.

[2] سلام عبد الحميد محمد زنكنة،الرقابة القضائية على مشروعية القرارات الإدارية،رسالة استكمالا منح درجة الماجستير في القانون الإداري، الأكاديمية العربية المفتوحة في الدنمارك،ألمانيا،2008،ص67.

[3] كوسة فضيل، القرار الإداري في ضوء قضاء مجلس الدولة ،دط، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص13.

[4] Jean Rivero.droit administratif. 12ème Edition .Dalloz ;PARIS ,1987 ,p108 .

– الفقه الجزائري: عرفه الدكتور عمار بوضياف "هوتعبير إرادي صادر عن جهة إدارية بالإرادة المنفردة يحدث آثار قانونية. أماالأستاذ محمد الصغير بعلي فعرفه على أنه " العمل القانوني لانفرادي الصادر عن مرفق عام، من شأنه إحداث اثر قانوني، و تحقيق المصلحة العامة.

د – تعريفه من جانب القضاء: تعددت اجتهادات القضاء الإداري حول تعريف القرار الإداري حيث استقر مجلس الدولة في مصر على تعريف للقرار "هو إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بمالها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح، وذلك بقصد إحداث مركز قانوني معين متى كان ممكنا وجائزا قانونا"[1].

أما بالنسبة للقضاء الإداري الجزائري فقد حاول إعطاء تعريف للقرار الإداري في عدة قرارات صدرها ومنها: ـ قرار صادر عن مجلس الدولة 2002/07/15 قضي: "وبما أنه مايسمى بالقرار الإداري في الفقه و الاجتهاد القضائي أنه يقصد من ورائه إفصاح الإدارة عن إرادتها المنفردة ، قصد إحداث أثر قانوني..."[2].

و كنتيجة لتلك الجهود حول استنباط تعريف للقرار الإداري نستخلص بأنه عبارة عن عمل قانوني من جانب واحد يصدر بإرادة أحد السلطات الإدارية في الدولة، و يحدث آثار قانوني بإنشاء وضع قانوني أو تعديله أو إلغاء وضع قانوني قائم[3].

2– عناصر القرار الإداري:من خلال عرضنا لتعريفات المختلفة حول القرار الإداري، نستدل بأنه يتوفر على جملة من العناصر أو الخصائص التي تميزه عن بقية القرارات. و تتمثل عناصرها فيما يلي:

[1]سلام عبد الحميد محمد زنكنة،الرقابة القضائية على مشروعية القرارات الإدارية، مرجع سابق،ص68.

[2]انظر كوسة فضيل، مرجع سابق، ص22.

[3]علاء الدين العشي،القانون الإداري،مرجع سابق،ص268.

أ –القرار الإداري هو عمل قانوني: يعتبر القرار الإداري عملا قانونيا، متى استندت السلطة الإدارية عند إصداره إلى القوانين واللوائح، وإلا أصبح قرار خرقا لمبدأ المشروعية. فالمشروعية الإدارية هي الأعمال والتصرفات الصادرة عن السلطة التنفيذية للنظام القانوني السائد في الدولة بمختلف قواعده. معنى أن يكون القرار الصادر عن السلطة الإدارية سليما ومشروعا ، حتى يعتبر خاليا من العيوب التي تؤثر على صحته القانونية.

ب– القرار الإداري يحمل الصيغة التنفيذية: الأصل أن القرار الإداري يصبح نافدا وسارية المفعول منذ تاريخ صدوره من قبل السلطة الإدارية المختصة بإصداره، وبأثرفوري تجاه الإدارة و الأفراد المخاطبين له. فالقرار الإداري الفردي يبدأ سريانه في مواجهة الإدارة من يوم إصداره، ويسري على المخاطبين من تاريخ تبليغه. أما إذا كان القرار الإداري تنظيمي يسري من تاريخ نشره[1].

ج– القرار الإداري تصدره السلطة الإدارية: لكي نقول أن هذا القرار هو قرار إداري محض،لابد أن يكون صادر عن شخص من أشخاص القانون العام، أو صادر من جهة إدارية، سواء تعلق الأمر بقرار السلطة المركزية، أو عن الهيئات العمومية الوطنية، أو المنظمات المهنية الوطنية، أو من السلطة اللامركزية سواء من المؤسسات العمومية ذات الطبيعة الإدارية المحلية، وفي حالة صدوره من جهة لم يعطي لها القانون الصفة الإدارية،فالقاضي عليه أن يحكم بعدم الاختصاص النوعي، لأن القرار ليس إداريا(ليس صادرا عن السلطة الإدارية).

د– القرار الإداري يصدر بالإرادة المنفردة للإدارة: لا يعتبر العمل القانوني الصادر عن الإدارة قرار إداريا، إلا إذا صدر عن الإرادة المنفردة للإدارة ، ولا يشترط أن يكون صدوره

[1]كوسة فضيل، القرار الإداري في ضوء قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص25،26.

عن شخص واحد، بل يمكن أن يشترك في إصداره أكثر من شخص، ويجب أن يعبر عن إرادة أكثر من جهة إدارية.

إذن القرار الإداري عمل غير تعاضدي يصدر عن إرادة منفردة من جانب إحدى السلطات الإدارية، بهدف إحداث آثار قانونية معينة.

هـ – القرار الإداري يحدث آثار قانونية: لقد اتفق الفقه والقضاء على ضرورة توافر هذا العنصر في القرار الإداري، حيث أنه يضفي على العمل الإداري صفة القرار الإداري، إما بإنشاء وضع قانوني جديد، أو إلغاء وضع قانوني في سابق كان، أو تعديل وضع قانوني وهذا ما ذهب إليه الفقيه الفرنسي Drag في كتابه الشهير "القضاء الإداري"، إلى ضرورة وجود شرطين أساسيين في القرار الإداري هما:

* أن يكون القرار المطعون فيه من شأنه أن يولد آثار قانونية.

* أن يكون القرار مولد للآثار القانونية بذاتها[1].

–وبناءا على ما تقدم يخرج من نطاق القرارات الإدارية، التي ليس لها الآثار قانونية، كالقرار التحضيري، يقصد من خلاله، في بعض الأحيان يلزم القانون على السلطة الإدارية القيام ببعض الأعمال التحضيرية والتمهيدية، قبل إصدار القرار الإداري منشئ لمركز قانونيمحاضر، اللجان التأديبية لا ترقى إلى قرار إداري، فقد تسبق صدور القرار الإداري أعمال و إجراءات بفرضها القانون على السلطة الإدارية، إلا أن ما يلاحظ في هذه الأعمال تفتقر الصفة التنفيذية، وعلى سبيل المثال عن محاضر اللجان التأديبية، عندما يتطلب الأمر إجراء النزاع على اللجان التأديبية[2].

[1] سلام عبد الحميد زنكنة، الرقابة القضائية على مشروعية القرارات الإدارية ، مرجع سابق، ص 73 ومابعدها.

[2] كوسة فضيل، القرار الإداري في ضوء قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق ، ص30 وما بعدها.

3- تمييز القرارات الإدارية عن بقية الأعمال الأخرى: للتفرقة بين القرارات الإدارية و باقي الأعمال الأخرى، سواء كانت هذه الأعمال من السلطة التشريعية، أو من السلطة القضائية وفقا معيار هامة

أ -القرارات الإدارية و الأعمال التشريعية:- المعيار الشكلي: يتم التفرقة بين القرار الإداري والعمل التشريعي حسب الجهة المصدرة العمل، بغرض النظر عن موضوع هذا العمل، فإذا كان العمل صادرا عن السلطة التشريعية فهو عمل تشريعي، ويعد إداريا إذا كان صادرا عن إحدى الجهات الإدارية. إلا أن هذا المعيار رغم وضوحه وبساطته، لكن تعرض إلى عدة انتقادات.

- المعيار الموضوعي: يعتمد هذا المعيار على طبيعة العمل و موضوعه، دون النظر إلى الجهة التي أصدرته، فالعمل الذي يتضمن قاعدة عامة مجردة و ينشئ مركزا قانونيا عاما اعتبر عملا تشريعا. أما إذا تعلق بمراكز قانونية خاصة يعد قرارا إداريا.

ب-القرارات الإدارية و الأعمال القضائية: إن كل من السلطة التنفيذية و القضاء، يعملان على تنفيذ وتطبيق القانون، مع اختلاف آليات تطبيق بينهما، فهذا التقارب بين الوظيفتين جعل الفقه إلى وضع معايير للتفرقة بينهما:-المعيار الشكلي: تكون القرارات الإدارية التي تكون مصدرة من الإدارة العمومية، بينما أعمال القضائية التي تصدر عن السلطات القضائية دون النظر لمضمونها. إلا أننا نلاحظ في هذا المعيار أنه ليس كل ما يصدر من الجهات القضائية تعد أعمال قضائية، بل قد تصدر الجهات القضائية أعمالا إدارية، كتلك المتعلقة بالمسار الوظيفي للقضاة أو أعوان القضاء[1].

[1]كوسة فضيل،، القرار الإداري في ضوء قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص33.

–المعيار الموضوعي: يقوم هذا المعيار على أساس موضوع العمل ذاته دون النظر إلى الجهة المصدرة له، فالعمل القضائي هو الذي يقوم على وجود خصومة أو نزاع بين الأفـراد

أما إذا تعلق الأمر بالعمل غير ذلك فيعتبر قرارا إداريا،ويعتبر هذا المعيار انعدام الدقة فيه وبعده تماما عن الواقع، لان الإدارة العمومية تقوم بحل النزاعات وتنظر في الطعون المقدمة إليها من قبل الأفراد، ومن جهة ثانية كثيرا ما تصدر الجهات القضائية أعمالا لا تتعلق بتسيير هياكلها من جانب إداري مما يجعله تقوم بعمل إداري[1].

– رأي المشرع الجزائري و القضاء الجزائري: ومثال على ما أخذ به القضاء الجزائري في قرار رقم 5038 الصادر 2002/07/15 حيث جاء فيه: "وبما أنه مايسمى القرار الإداري في الفقه و الاجتهاد القضائي أنه يقصد إفصاح الإدارة عن إرادتها المنفردة ، لإحداث أثر قانوني أو أعمال مادية وإجراءات تنفيذية، وتستخلص هذه العناصر بالنظر إلى طبيعة القرار الذاتية".من نص المادة يتضح لنا أنه مزج بين المعيرين الشكلي والموضوعي، أما بالنسبةللمشرع الجزائري نجده قد أخذ بالمعيار الشكلي، ومثال على ذلك المادة 143 من الدستور 1996:" ينظر القاضي في الطعن في قرارات السلطات الإدارية".

ثانيا: أنواع القرارات الإدارية:

1 – من حيث وسيلة التعبير، ومن حيث التكوين:

أ– من حيث وسيلة التعبير: تصدر الإدارة قرارها قاصدة به إنشاء مراكز حسب الحاجة،سواء صدر بصفة صريحة، أو بصفة غير صريحة. فالقرار الإداري الصريح هو القرار الذي تعلن في الإدارة عن إرادتها بصفة صريحة، سواء كان مكتوبا أو ليس مكتوبا، كالقرار التعيين موظف في وظيفته ، أو نجدها أيضا قرار إداري ضمني هو ذالك القرار التي تلجأ الإدارة

[1] علاء الدين العشي، مدخل القانون الإداري، مرجع سابق، ص273 وما بعدها.

إلى التعبير على ردها في طلبات الأفراد بموقفها بالتزام الصمت، وعدم الرد عليهم ، يفهم من الظروف و القرائن اتجاه نية الإدارة بسكوتها إلى إحداث أثر معين سواء ألزمها القانون بإصدار قرار إداري، لكنها سكتت هنا ما يسمى بالقرار الإداري السلبي[1].

ب-من حيث وسيلة التكوين:

-القرارات الإدارية البسيطة: تصدرها السلطة الإدارية بصفة مستقلة، دون أن يتدخل أي عمل آخر من الأعمال الإدارية في وجوده، مثل قرار عزل أو قرار التحويل، ويمتاز هذا القرار بسهولة الإجراءات.

-القرار الإداري المركب: يكون القرار الإداري مركبا، إذا اقتضى تكوينه عمل آخر أو عملية أو عدة عمليات قانونية، سواء نتيجة قرار سابقا عن العمل القانوني الآخر[2].

2-من حيث الرقابة والمدى العمومية:أ-من حيث خضوع لرقابة القضاء: تنقسم القرارات الإدارية من زاوية خضوعها لرقابة القضاء إلى نوعين:

- القرارات الخاضعة لرقابة القضاء: تعتبر كافة القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية تخضع لرقابة القضاء تحت مبدأ المشروعية، إذن رقابة القضاء على أعمال الإدارة هي أهم صور الرقابة و أكثر ضمانا لحقوق الأفراد وحرياتهم، لما تتميز به الرقابة القضائية من استقلال ، وتمتعها بقوة وحجية تلزم جميع الجهات في الدولة بتنفيذها واحترامها[3].

- القرارات غير خاضعة لرقابة القضاء: تتمثل القرارات الإدارية التي لا تخضع لرقابة القاضي الإداري المتعلقة بالوظائف الحكومية، وأعمال السيادة، والقرارات المتعلقة بالتقدير التقني، فالقانون أعطى لهذه الطائفة عدم خضوعها لرقابة القضائية، فلا يمكن للسلطة

[1]كوسة فضيل، القرار الإداري في ضوء قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص50،51.

[2]كوسة فضيل، نفس المرجع ، ص52 ومابعدها.

[3]علاء الدين العشي،مدخل القانون الإداري، مرجع سابق، ص285.

القضائية ممارسة الرقابة على أعمال الحكومية السيادية، التي تقوم بها السلطة التنفيذية فكلما انطوى العمل الحكومي على باعث سياسي ، خرج عن مجال الرقابة القضائية[1].

ب- من حيث مدى و العمومية: قد تكون القرار الإداري مخاطب للجميع، أو يخاطب فرد معين.

- القرار الإداري الفردي: هي تلك القرارات الإدارية التي تخاطب فردا أو مجموعة أفراد معين بذواتهم، وتنشئ مراكز قانونية خاصة بتلك الحالات، كالقرار الصادر يتعين موظف عمومي أو ترقية أو تأديبية.

-القرارات التنظيمية(اللوائح): تتضمن هذه القرارات قواعده عامة مجردة، تسري على جميع الأفراد التي تطبق عليهم الشروط الواردة في القاعدة، من خلال إنشاء مراكز قانونية جديدة أو تعديل أو إلغاء مراكز قانونية. حيث تتعدد صور القرارات التنظيمية بحسب طبيعة مصدرها أو موضوعها، فتكون إما لوائح تنظيمية أو تنفيذية ...وغيرها[2].

3- من حيث الآثار و السلطة المصدرة: أ- من حيث الآثار التي تولدها القرارات الإدارية: تتفرع القرارات الإدارية من حيث آثارها إلى قسمين:

- من حيث نفادها: إن القرار التي تصدره السلطة الإدارية، الغرض منه خدمة المرفق العام حيث تتولد عنه آثار تمتد إلى الأفراد، وقد لا يتعدى أثرها أعضاء الإدارة العامة.

*القرارات الإدارية النافذة في حق الأفراد، كل قرار إداري يسري وجوبا و إلزاما في مواجهة المخاطبين به، سواء معينون فيه بذواتهم أو بصفاتهم. وهذه القرارات لا يترتب عنها الطعن

[1] كوسة فضيل،القرار الإداري في ضوء قضاء مجلس الدولة،مرجع سابق، ص 70.

[2] علاء الدين العشي، مرجع سابق ،ص288 وما بعدها.

بالإلغاء، فتوقف سريانها في مواجهة المخاطبين بها، وهذا ما ذهبت إليه المادة 833 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية.

*القرارات الإدارية غير النافدة في حق الأفراد، تتعلق هذه القرارات بتنظيم المرفق، من حيث تنظيم العلاقات الداخلية، لأجل ضمان تحقيق أغراضه، وتشمل على كافة الإجراءات التنظيم الإداري، و مجموع المنشورات، والتعليمات، التوصيات والتدابير...الخ[1].

– من حيث تأثيرها على المراكز القانونية: وهي نوعين:

* القرارات الإدارية المنشئة: وهي التي بموجبها ينشأ الحق، كقرار الترقية أو قرار منح العلاوة التشجيعية، إذ بدون صدور القرار لا ينشأ حق الموظف حتى ولو توفرت على كافة الشروط.

* القرارات الإدارية الكاشفة: وهي تلك القرارات التي يستمد فيها العامل حقه من قاعدة عامة موضوعية منصوص عليها في قانون أو في لائحة، وكل ما يفعله القرار هو الكشف عن هذا الحق كالقرارات التســـويات في الوضعية ما، أو قرارات حساب مدة الخدمة السابقة[2].

ب . من حيث السلطة المصدرة لها: تنقسم القرارات الإدارية حسب هذا النوع، إلى عدة نواحي نذكر منها:

_ من حيث الدرجة في هرم الترتيب، فالقرارات الصادرة عن رئيس الدولة باعتباره أعلى سلطة إدارية في الدولة تحتل المرتبة الأولى في ترتيب القرارات الإدارية ثم تليها قرارات الوزير الأول، قرارات الوزارية المشتركة،..وصولا إلى قرارات المنظمات المهنية الوطنيـــــة.

[1] كوسة فضيل، القرار الإداري في ضوء قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص89 ومابعدها.

[2] القرار الإداري من الناحية القانونية،(بدون المؤلف،،دط)، لسنة 2001/2000،ص4.

_ من حيث مبدأ توازي الأشكال، تظهر أهمية هذه القرارات من خلال الحفاظ على مبدأ الإداري للقاضي، فلا يمكن أن يلغى قرار إداري إلا من طرف السلطة التي أصدرته أو السلطة الأعلى منه.

_ من حيث الاختصاص القضائي، فالقرارات الصادرة عن الهيئات المركزية والمؤسسات العمومية يختص بها مجلس الدولة طبقا للمادة 901 من ق.إ.ج.م، أما القرارات الصادرة عن الولاة والمصالح غير الممركزة تختص بها الغرف الجهوية الموجودة على مستوى مجالس قضاء.

–والجدير بالذكر أن القرارات الإدارية تقسم حسب درجة السلطة الإدارية المصدرة لها، إلى نوعين هما، قرارات السلطات المركزية مثل المراسيم الرئاسية، القرارات التنفيذية، و قرارات السلطات المحلية مثل القرارات الولائية، و القرارات البلدية، و أخيرا قرارات الأجهزة الإدارية المستقلة مثل المؤسسات العمومية الوطنية، و المنظمات المهنية الوطنية.

الفرع الثاني : النظام القانوني للقرار الإداري:

أولا: عناصر القرار الإداري:

1 – الشروط المشروعية الخارجية(الشكلية): كل قرار إداري قبل صدوره وخروجه إلى الواقع[1]، يجب مراعاة شكليات و إجراءات يتكون من خلالها. وتتمثل أساسا فيما يلي:

أ– الاختصاص: يعرف على أنه مجموعة الصلاحيات التي تسمح الموظف بالقيام ببعض الأعمال في إطار عمله، فالاختصاص يكون في القرارات الإدارية التي هي صاحبة إصداره ويجب أن تكون خاليـة من أي عيب من عيوب الاختصـــاص كصدوره ممن لا ولاية له

[1]كوسة فضيل،القرار الإداري في ضوء قضاء مجلس الدولة،مرجع سابق ، ص111،112.

في إصداره، بمعنى آخر عدم صلاحية الموظف قانونا لإصدار القرار، أو عدم قدرته على مباشرة عمل قانوني معين[1].

- عناصر الاختصاص: يقوم الاختصاص على أربعة عناصر وهي:

*الاختصاص المكاني: يقصد به هو تحديد للسلطة الإدارية دائرة مكانية معينة، تمارس فيها أعمالها، شريطه أن لا تجاوز هذا النطاق الإقليمي المعين.

*الاختصاص الزماني: يفهم منه أن يكون اختصاص سلطة إدارية محددة بزمن معين، أي يتم النشاط خلال هذا الزمن، ويعتبر أن عدم الاختصاص الزماني يتحقق في حالات معينة إما حالة التي تصدر فيها السلطة الإدارية القرار قبل توليها مهام الوظيفة ، أو في حالة انتهاء لهذه المهام.

*الاختصاص الموضوعي: يعني به أن يكون القرار الصادر في موضوع معين من اختصاص سلطة إدارية معينة بالذات[2].

*الاختصاص الشخصي: يقصد به تحديد الأشخاص أو السلطات الإدارية المخول لها اتخاذ و إصدار قرارات إدارية، فالأصل العام لا يجوز لغير الموظف أو الجهة الإدارية أن تقوم بإصدار قرار إداري ، وهي غير مختصة في ذلك، لكن يوجد بعض استثناءات في هذه الحالة، هي صدور القرار من طرف موظف واقعي أو فعلي (نظرية الموظف الفعلي)[3].

- عيوب الاختصاص: يأخذ عيب الاختصاص صورتين هما:

[1] أحمد هنية، عيوب القرار الإداري(حالات تجاوز السلطة)،مجلة المنتدى،العدد5، جامعة محمد خيضر، بسكرة،ص 50.
[2] محي الدين القيسي، القانون الإداري العام، مرجع سابق، ص103.
[3] علاء الدين العشي ، مدخل القانون الإداري، مرجع سابق، ص276.

* اعتداء السلطة الإدارية على اختصاص السلطة القضائية: عندما تقوم السلطة الإدارية بتعدي على اختصاص السلطة القضائية نكون أمام عيب عدم الاختصاص، وذلك عندما تقوم بإصدار قرار ليست لها الولاية الكاملة فيها، وهو في الأصل من اختصاص السلطة القضائية.

* اعتداء السلطة الإدارية على اختصاص سلطة إدارية أخرى: هو قيام هيئة إدارية بإصدار قرار يدخل ضمن اختصاصات سلطة إدارية أخرى، سواء كانت هذه الأخيرة أدنى منها أو أعلى منها أو مساوية لها أو تعدي هيئة مركزية على اختصاص هيئة إقليمية[1].

ب- الشكل و الإجراءات:يقصد به مظهر والشكل الخارجي للقرار الإداري، كالكتابة أو التوقيعأن ذكر تاريخه أو ذكر التسبيب فيه، إذا ألزم النظام أو اللوائح بوجوب ذكرها في صلب القرار أما الإجراء هو المراحل التي يمر بها إعداد القرار الإداري أي الإجراءات و الخطوات التي تسبق صدوره، كضرورة أخد رأي جهة معنية، أو اقتراح جهة ما، أو إجراء تحقيق إصدار القرار[2].

- شرط الشكل في القرار الإداري: يقصد به، إفصاح الإدارة عن إرادتها في قالب معين يفرغ فيه القرار المتخذ ويعتبر شرط الشكل جوهري يؤدي إغفاله إلى إلغاء القرار الإداري.

- شرط الإجراءات في القرار الإداري: قبل إصدار القرار الإداري ، يجب احترام الإجراءات التي ألزمها القانون بإتباعها، وتتمثل الإجراءات التي يتعين على الإدارة القيام بها:

* وجوب القيام باستشارة سابقة على صدور القرار الإداري.

* وجوب القيام بتحقيق مسبق قبل إصدار القرار الإداري.

[1] كوسة فضيل، القرار الإداري في ضوء قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص 139 وما بعدها.

[2] أيوب منصور الجربوع ، عيب الشكل في القرار الإداري، مرجع سابق، ص211 وما بعدها.

*وجوب استطلاع رأي هيئة إدارية أخرى قبل إصدار القرار[1].

2 – الشروط المشروعية الداخلية[2]: تتمثل الشروط المشروعية للقرار الإداري في المحل السبب، الغاية.

أ – المحل:هو الأثر القانوني الذي يترتب عليه القرار، ويعد المحل جوهر القرار الإداري وما يميزه عن العمل المادي هو نتيجة مادية أو واقعية.

–شروط المحل في القرار الإداري: يتمتع المحل بشرطين هامين هما:

*الشرط الأول: أن يكون القرار الإداري ممكنا:يشترط في المحل أن يكون ممكنا من الناحية القانونية، أو من الناحية الواقعية، أما في حالة انعدام المحل قانونا أو واقعيا أصبح قرار إداري منعدم،ويكون محل القرار الإداري مستحيلا من الناحية الواقعية في حالة صدوره وكان من المستحيل تنفيذه، فمثلا القرار الإداري الذي يصدر بإزالة منزل آيل للسقوط، ثم تبين بعد ذلك أن هذا المنزل قد سقط بالفعل، ففي هذه الحالة يستحيل تحقيق محل القرار وهو هدم المنزل أي يصبح القرار منعدما.وقد يكون محل القرار مستحيلا من الناحية القانونية، فينعدم المركز القانوني، كما هو الشأن بالنسبة في صدور قرار إداري بتعين بعض المدرسين ثم اتضح أن هذا التعين قد تما على درجات مشغولة، فإن تحقيق أثر قرار التعيين يكون غير ممكناقانونيا بسبب عدم وجود المحل، وانعدام المركز القانوني الذي يمكن قد يرد عليه هذا التعين[3].

[1]كوسة فضيل، القرار لإداري في ضوء قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص 146 وما بعدها.

[2] يقصد بالشروط المشروعية الداخلية للقرار الإداري هي موضوع القرار و فحواه،أي موضوعية القرار الإداري، وسميت بالشروط الموضوعية لأنها تمس أصل القرار الإداري في صلبه.

[3] فؤاد محمد موسى عبد الكريم ، القرارات الإدارية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية(دراسة مقارنة)،مكتبة الملك فهد الوطنية أثناء النشر، الرياض، السعودية،2002/1424،ص127.

*الشرط الثاني: أن يكون القرار الإداري جائزا

والمقصود منه أن يكون المحل جائزا حدوثه و تحقيقه وفقا الأوضاع القانونية القائمة، أما إذا كان غير جائزا قانونا يصبح من المستحيل تحقيقه، كما لو تعارض أثر القرار مع القواعد القانونية السارية، فمثلا حالة صدور قرار بتوقيع عقوبة تأديبية على أحد الموظفين لم يتضمنها قانون الخدمة المدنية بالدولة[1].

– عيوب المحل : يعتبر القرار مشوبا بعيب المحل، متى خالف النظام القانوني حيث أنه يأخذ صورتين:

*المخالفة المباشرة لأحكام القانون: ويتضمن وقت صدور القرار الإداري، وهو مخالف للمراكز القانونية حالا ومباشرة، سواء كان المركز أو الوضع القانوني مستمدا من أحكام دستورية، أو من أحكام قانونية، أو تنظيمية، أو قرارات إدارية عامة...الخ. والمخالفة المباشرة لأحكام القانون قد تكون إيجابية عند صدور قرار إداري كقرار الاستيلاء الذي تصدره الإدارة والمنصب على المحل مستغل كسكن. كما قد تكون مخالفة لأحكام القانون سلبية عند رفض الإدارة إصدار قرار إداري، رغم توفر الشروط والظروف الملائمة.

*المخالفة غير المباشرة للقانون: في حالة صدوره نتيجة خطأفي تفسير أو تطبيق النصوص القانونية، كالحالة التي تستند فيها الإدارة إلى نص قانوني عند صدورها للقرار الإداري. أو حالة التي تغفل عنها الإدارة من تطبيق نص قانوني موجود، أو تستند إلى نص قانوني ملغى[2].

[1]سلام عبد الحميد زنكنة،الرقابة القضائية على مشروعية القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص102

[2]كوسة فضيل،، القرار الإداري في ضوء قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص168 وما بعدها.

ب – السبب: أطلق عليه الفقيه " دوجي" Le motif impulsifفهو الحالة الواقعية أو القانونية التي تسبق القرار و تدفع الإدارة لإصداره، حيث وصف البعض أنه العنصر الخارجي الموضوعي، يبرر للإدارة تدخلها بإصدار القرار الإداري.

وعليه يجب التفرقة بين وجوب تسبيب القرار الإداري و بين وجوب قيامه على ركن من أركان القرار الإداري، فإذا كانت الإدارة غير ملزمة بتسبيب قرارها إلا إذا أوجب القانون ذلك عليها، ويتعين عليها تسبيب قرارها وإلا كان معيبا بعيب شكلي، أما إذا لم يوجب القانون تسبيب القرار فلا يلزمها ذلك كإجراء شكلي لصحته، بل ويحمل القرار على الصحة، كما يفترض فيه ابتداء قيامه على سبب صحيح ، وذلك كله حتى يثبت العكس[1].

ويتضح أن السبب يقوم على عنصرين هما:

* الوقائع القانونية:هي الأوضاع و مراكزقانونية، سواء كانت عامة أو خاصة، فشغور رئيس البلدية يعد حالة قانونية.

* الوقائع المادية: التي تعتبر كسبب لوجود القرار الإداري.

– شروط السبب: يشترط في ركن السبب شروط تتمثلا أساسا فيمايلي:

*أن يكون السبب موجودا: يجب أن يكون السبب موجودا و قائما يوم إصدار القرار الإداري فمثلا قرار عزل الموظف سببه هو ارتكابه لخطأ تأديبي يستوجب هنا عزله إخلالا بوظيفته.

*أن يكون السبب مشروعا: يعني ذلك أن يكون السبب من خلال إصدار القرار الإداري مطابقا للقانون، وجميع هيكلها ونظامها مطابقا لمبدأ المشروعية.

[1]سلام عبد الحميد زنكنة، الرقابة القضائية على مشروعية القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص107.

* أن يكون السبب محددا : يتعين أن تحدد الإدارة بدقة السبب عند إصداره القرار، أي دافعها من وراء صدورها للقرار الإداري، سواء ألزمها المشرع بذكر السبب أو لم يرغمها بذلك.

– عيوب السبب: نكون أمام عيوب السبب إذا ما شابه عيب في إحدى العناصر المكونة له. وتتمثل أساسا كالتالي:

*انعدام الوجود المادي للواقعة القانونية أو المادية: بمعنى لابد من وجود واقعة قانونية، أو مادية تدفعها لإصداره. وعدم وجود العنصر المادي للوقائع تعني انعداما صحتها.

* الخطأ في التكييف القانوني للوقائع: إذا أخطأت الإدارة في التكييف الوضع القانوني الذي دفعها لإصدار القرار الإداري، أصبح هذا الأخير مشوبا بعيب انعدام السبب. ويبرز هذا الخطأ عند السلطة الإدارية في إسناد الوقائع المركب منها القرار الإداري إلى النصوص القانونية التي تنظمها، يعني الخطأ في أعطاء الوصف القانوني اللازم للوقائع.

* الخطأ في تقدير مدى أهمية و خطورة الوقائع: تطرقنا سابق إلى القول بأن السلطة الإدارية تتمتع بسلطة تقديرية واسعة المجال في تقدير مدى أهمية وخطورة الوقائع القانونية والقرار المتخذ بشأنها، فتمتعها بالسلطة التقديرية تحصن قرارها من الرقابة القضائيـــــة في التكييف القانوني لها، خاصة إذا تعلق الأمر بقرارات الضبط الخاصة بأبعاد الأجـــانب[1].

ج– الغاية: يقصد بركن الغاية الهدف النهائي، الذي يستهدفه مصدر القرار، ونجد أن الدكتور سليمان الطماوي عرفه بأنه النتيجة النهائية التي يسعى رجل الإدارة إلى تحقيقها.

[1]كوسة فضيل،القرار الإداري في ضوء قضاء مجلس الدولة ، مرجع سابق، ص174 ومابعدها.

نجد أن الفقيه دوجي ذهب إلى اعتبار ركن الغرض هو أمر نفساني بحث لرجل الإدارة عند اتخاذ القرار. بعد أن يقوم السبب الملهم، بدوره في غرس فكرة اتخاذ قرار معين في ذهن رجل الإدارة[1].

– صور شرط الغاية: ينبغي في الغاية أو غرض من القرار الإداري، توفير شروط أساسية فيها، وتتمثل أساســـــا في تحقيق المصلحة العامة، و الغرض من إصدار القرار الإداري تخصيص الهدف، وذلك عن طريق إتباع إجراءات معينة لتلك الغاية.

*المصلحة العمومية: تحقيق المنفعة العمومية هو هدف الأصلي التي تستهدفه القرارات الإدارية، إذن فالسلطة الإدارية يجب أن تقوم على تحقيق المنفعة العامة، كالقرارات التي تصدرها السلطة الإدارية بتعين موظف في مرفق معين.

وفي حالة إصدار موظف الإدارة لقرار لا يفهم من مقتضياته، اعتبر قراره معيبا في غايته ويصبح القرار ملغى ، سواء تم إلغاؤه من قبل سلطة إدارية مختصة، أو من قبل السلطة القضائية بعد رفع دعوى إلغائه.

قاعدة تخصيص الأهداف: يقصد بها، أن السلطة الإدارية، حينما تصدر قرارها الإداري بهدف تحقيق مصلحة محددة ومخصصة وفقا نص قانوني، وجب عليها أن لا تحيد عن الهدف المعنى[2].

[1] سلام عبد الحميد زنكنة ، الرقابة القضائية على مشروعية القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص116.

[2] كوسة فضيل،، القرار الإداري في ضوء قضاء مجلس الدولة،مرجع سابق، ص188،189.

فقرارات الضبط الإداري يكون الهدف المخصص من إصدارها هو حماية النظام العام، فلا يمكن تصور أن يصدر قرار ضبطي ينبغي غير هذه الأهداف.

ثانيا: نفاذ ونهاية القرار الإداري:

1- نفاذ القرارات الإدارية وتنفيذها:

أ- نفاذ القرار الإداري:

_ نفاذ القرارات الإدارية في مواجهة الإدارة:تقوم الإدارة إلى إصدار قرار إداري لمواجهة وضعية قانونية محددة، فهي بذلك تسعى لتنفيذه بهدف تحقيق الغاية من وراء إصداره. لذلك يرى أغلب الفقه أن القرار الإداري يصبح نافذا في مواجهة الإدارة من يوم صدوره، ويعود ذلك إلى قرينة علم الإدارة اليقيني بما يصدر عنها. إذ لا يصح أن تلجأ الإدارة أثناء نزاع مع له مصلحة، أن تتحجج بعدم علمها بقرار أصدرته بإرادتها المنفردة[1].

فتلتزم الإدارة بما ورد في القرار الإداري من تاريخ صدوره، وليس من تاريخ نشره أو تبليغه إذ يمكن لصاحب المصلحة أن يحتج به في مواجهة الإدارة التي قامت بإصداره من تاريخ صدوره.

*سريان القرار الإداري بأثر فوري: اتفق الفقه على أن سريان القرار الإداري في مواجهة الإدارة التي أصدرته من تاريخ إصداره، إلا أن الجدل ثار حول طبيعة القرار الذي يسري، سواء كان قرار فرديا أو تنظيميا.

فالقرار الفردي، هو ذلك القرار الذي تصدره الإدارة مخاطبة بيه فردا أو أفراد معينين بذواتهم، إذ يسري القرار الفردي في مواجهة الإدارة رغم عدم إعلانه بالطرق المقررة قانونيا.

[1] كوسة فضيل، مرجع سابق، ص190.

ولا يمكن الإدارة فيها أن تحتج في مواجهة الأفراد، بعدم تبليغهم بالقرار الفردي، وهذا يعود إلى شكلية التبليغ قررت قانونا لمصلحة الأفراد المخاطبين بالقرار الإداري، وليس لمصلحة الإدارة.

أما بالنسبة للقرار التنظيمي، فقد تضاربت آراء الفقهاء بين سريانه من تاريخ إصداره، أو نفاذه مقيد بنشره.

يرى الاتجاه الأول أن القرار التنظيمي على غرار القرار الفردي، يبدأ سريانه في مواجهة الإدارة من تاريخ صدوره، إذ يستطيع الأشخاص المخاطبين التمسك بالحقوق التي نتجت عنه بمجرد إصداره، لأن النشر مقرر لمصلحة الأفراد لمواجهة الإدارة. وبغض النظر عن كونه قرارا فرديا أو تنظيميا.إذن لا يتوقف سريانه على شرط علم المخاطبين به، لافتراض علم الإدارة بما يصدر عنها وعن كل مصالحها[1].

والاتجاه الثاني، يرى أن القرار الإداري التنظيمي، لا يسري في مواجهة الإدارة التي أصدرته إلا من تاريخ نشره.على اعتبار أن القرار التنظيمي يتضمن مثل القانون أي قواعد عامة ومجردة، فالقواعد التي يقرها القرار التنظيمي تعتبر قواعد قانونية في هرم المنظومة القانونيـة

– الاستثناءات الواردة على سريان القرار الإداري بأثر فوري: يوجد بعض الاستثناءات التي تقيد من سريان القرار بأثر فوري، وتتمثل أساسا فيمايلي:

رجعية القرار الإداري: هناك استثناءات ، وردت على قاعدة عدم رجعية القرار الإداري على أوضاع قانونية، تأتي قبل إصداره، وهي:

*إذا منح نص تشريعي لسلطة إدارية اتخاذ قرار إداري، تمس استنادا عليه بالحقوق المكتسبة، يمثل بمثابة تفويض من قبل المشرع للإدارة بممارسة اختصاص أصيل به.

[1] كوسة فضيل، مرجع سابق ، ص202،203.

*إذا أصدرت السلطة القضائية حكما يقضي بإلغاء قرار إداري مشوب بعيب من عيوب تجاوز السلطة(عيب الاختصاص، عيب الشكل والإجراءات ، عيب المحل، عيب السبب عيب الغاية).

*إذا قامت السلطة الإدارية بإلغاء قرار إداري صادر عنها، سواء في المدة المحددة قانونا أو خارج تلك المدة، كحالة التزوير مثلا.

تعليق القرار الإداري على شرط واقف: يعتبر تعليق القرار الإداري في نفاذه على شرط واقف من بين العوائق التي تمنع من سريان القرار الإداري بأثر فوري. فقيام السلطة الإدارية المختصة بإلغاء منصب مالي، يجعل من نفاذ القرار الإداري الصادر بتعين الموظف مستحيلا، سبب تنفيذه مرهون بتوفير المنصب المالي.

أو إذا كان سريان القرار الإداري موقوفا على إجراء محدد بعد إصداره. فيجب استفاء الإجراء قبل أن يدخل القرار الإداري حيز النفاذ، فعندما لا تصادق السلطة الوصية على قرار معين يجعله يتعطل في سريانه، حتى توفير شرط التصديق[1].

_ نفاذ القرارات الإدارية في مواجهة الأفراد: إن سريانه في حق الأفراد المعنيين به لا يتحقق إلا متى اتصل علمهم بالقرار الإداري، بإحدى الوسائل القانونية التي أقرها القانون لتبليغ الأفراد وهي:

*تبليغ القرار الإداري الفردي، يعني به إعلام المعني بالأمر به، بالطرق التي حددها القانون، حيث يتم إعلام المخاطبين أو المخاطب بالقرار الإداري، من طرف الإدارة التي أصدرته، بجميع التفاصيل التي تضمنها و بصورة واضحة.

[1]كوسة فضيل، مرجع سابق، ص 202 وما بعدها.

كما ألزم القانون الإدارة تبليغ القرار الفردي التي صدرتها في مواجهة المخاطبين بها، لي تكون عليهم حجــة في المواعيد، وكذا في الاعتراضات تحت طائلة رفض احتجاج الإدارة ومثال ذلك مانصت إليه المادة 96 الفقرة الأولى من الأمر رقم 03/06 المتضمن القانون الأساس العام للوظيفة العمومية،" يبلغ الموظف بكل القرارات المتعلقة بوضعيته الإدارية".

* نشر القرار الإداري التنظيمي، تسلك السلطة الإدارية إجراء مغايرا لتبليغ القرار الفردي عند إعلام المخاطبين بالقرار التنظيمي، تلجأ إلى نشره. حيث أن الإدارة تقوم بنشره في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، أو نشره في النشرات المصلحية، أو في الجرائد الوطنية.

* علم الأفراد بالقرار المخاطبين به، ذهب القضاء على الأخذ بنظرية علم الأفراد اليقيني بالقرار المخاطبين به، في غياب شكليات التبليغ الرسمية. والمراد من نظرية العلم اليقين ثبوت علم المخاطبين بالقرار الإداري، على وجه اليقين بمؤداه ومحتوياته، بحيث يعطي له تحديد مركزه فيه وموقفه منه[1].

ب – تنفيذ القرارات الإدارية: تختلف عملية نفاذ القرارات الإدارية عن عملية تنفيذها، فالأولى عملية قانونية، تتحقق بالنشر والتبليغ، أما الثانية فهي عملية مادية لاحقة لها.

وتنفيذ القرارات الإدارية لها وضعيتين هما:

– تنفيذ القرار بواسطة الإدارة: أي التنفيذ المباشر للقرار الإداري، فالإدارة عند قيامها بالتنفيذ لا تلجأ إلى أية سلطة أخرى، فهي من تنفذه مباشرة في مواجهة الأفراد. ولكي لا تتصرف الإدارة بطريقة تعسفية، ألزم لها القانون بعض الاستثناءات في حالات التالية:

متى أجاز نص تشريعي ذلك، أي تقوم الإدارة بإصدار قرار وفقا النصوص القانونية، التي تبين لها الطريقة التي تسلكها بهدف الوصول إلى تحقيق مقتضيات القرار. أو إذا ادعت

[1] كوسة فضيل، مرجع سابق، ص 208 وما بعدها.

الضرورة ذلك، بمعنى أن تقوم الإدارة وفقا المقتضيات المصلحة العمومية، كالأمن العام، السكينة العمومية...الخ.

وللتنفيذ المباشر طرقتين، إما يكون التنفيذ الإرادي للقرار أو التنفيذ الجبري للقرار عندما يقوم الأفراد المخاطبين بتنفيذه اختيارا، هنا تلجأ الإدارة إلى طرق التنفيذ الجبري لجعل الأفراد الخضوع لمضمونه.

– تنفيذ القرار عن طريق القضاء: يتم التنفيذ القرار الإداري بواسطة القضاء، في حالة امتناع الأفراد عن تنفيذه، وعجزت السلطة الإدارية عن تنفيذه جبرا لعدم توفر الشروط الملائمةحين إذن تلجأ إلى القضاء.

* مطالبة الإدارة بتنفيذ القرار الإداري، تتم بطرقتين إما الطريق الجزائي أو الطريق المدني فالقضاء الجزائي يعتبر عدم الانصياع لقرارات الإدارةجريمة يعاقب عليها القانون، سواء كانت هذه القرارات صادرة من سلطة مركزية أو سلطة محلية أو سلطة مرفقية، فتلجأ الإدارة إلى القاضي الجزائي لتحريك دعوى عمومية، أو القضاء الإداري، فيمكن للسلطة الإدارية أن تذهب إلى جهات الإدارية المختصة، بهدف إصدار حكم على فرد بتنفيذ القرار الإداري المنازع فيه.

* مطالبة الأفراد بتنفيذ القرار الإداري، قد يلجأ الفرد إلى القضاء ، من أجل إجبار الإدارة على تنفيذها للقرار الذي أصدرته[1].

2– نهاية القرارات الإدارية :تنتهي القرارات الإدارية، أما بدون تدخل القضاء أو بتدخل القضاء التي تتمثل في دعوى الإلغاء. والذي يعنينا هو نهاية القرارات الإدارية بدون تدخل القضاء، فقد تكون بالنهاية الطبيعية أو بالنهاية الغير الطبيعية.

[1]كوسة فضيل، مرجع سابق، ص222 ومابعدها.

أ – النهاية الطبيعية للقرارات الإدارية:

* انتهاء القرار الإداري بتنفيذه، تقوم السلطة الإدارية بتنفيذ القرار الإداري مستوفي كل الإجراءات القانونية و المادية، وهو مايجعله ينتهي بمجرد تنفيذه مادامت السلطة الإدارية قد استنفذت موضوعه.

*انتهاء القرار الإداري بانتهاء مدته، وهنا في حالة إذا كان القرار الإداري معلق بمدة معينة يتم من خلالها استنفاد موضوع القرار، فبنهاية المدة المعينة ينتهي موضوع هذا القرار تلقائيا.

ب– النهاية الإدارية للقرارات الإدارية: قد تتخذ السلطة الإدارية المصدرة للقرار الإداري المبادرة بإنهائه، وذلك لأسباب مشروعة، ويكون إما بإلغائه ، أو سحبه، فالإلغاء الإداري لا يمس الآثار القانونية التي تولدت، إلا فيما يتعلق بالمستقبل، أما السحب الإداري فإنه يؤثر رجعيا على كل المراكز المتولدة سابقا.

الإلغاء الإداري للقرارات الإدارية، تلجأ الإدارة إليه، متى شابه عيب بعد صدوره أو في حالة تغير المعطيات و الظروف، والإلغاء الإداري للقرار تقوم به فقط السلطة الإدارية ، أو السلطة الرئاسية.

حالات الإلغاء الإداري للقرار الإداري تتمثل أساسا، إلغاء القرار لموافقة المعني بالقرار الإداري، أو إلغاء القرار استجابة لتعليمات السلطة الوصية[1].

السحب الإداري للقرارات الإدارية، تملك السلطة الإدارية حق في إعدام قراراتها الإدارية غير المشروعة، أي التي تتعرض مع تشريع أو تنظيم قائم، كما يجوز للسلطة الإدارية أن تقوم بالسحب القرارات الإدارية المشروعة، فالقاعدة العامة القرارات المشروعة لا يمكن للإدارة أن تقوم بسحبها. لكن يوجد بعض الاستثناءات على هذه القاعدة وهي:

[1] كوسةفضيل،مرجع سابق، ص 244 ومابعدها.

- القرارات الإدارية التي لا تولد حقوقا مكتسبة.

- القرارات الإدارية التي تقضي بعقوبة تأديبية.

- القرارات الإدارية المبنية على غش أو تدليس[1].

المطلب الثاني: العقود الإدارية:

تعد نظرية العقود الإدارية من أهم نظريات في القانون الإداري، كما أنها تعمل على الارتباط الوثيق بين العقد الإداري من ناحية القضاء، ومن ناحية أخرى الإداري[2].

فالإدارة كثيرا ما تلجأ إلى طريقة الاتفاق مع الأفراد، فينشأ بينها وبينهم عقد Contrat يحدد حقوق و واجبات كل من الطرفين، ولا تخضع العقود الإدارية كلها لنظام قانوني واحد، فتوجد العقود الإدارية التي تخضع للقانون العام، تسمى بالعقود الإدارية Contrat administratifs والعقود الإدارة التي تخضع للقانون الخاص Contrat administratifs وهذا النوع يسريعليه ما يسري على العقود التي يبرمها الأفراد[3].

الفرع الأول: ماهية العقود الإدارية:

أولا: تحديد مفهوم العقود الإداري:

1 – تعريف العقد الإداري:أ . المقصود به: يعرف العقد على أنه موافقة إرادتين على إنشاءالتزام، أو على نقله، وهذا ما جاءت به المادة 54 من القانون المدني بتعريفها " هو

[1] كوسة فضيل، مرجع سابق، ص 252.

[2] دويب حسين صابر عبد العظيم،التحكيم في العقود الإدارية و عقود البيوت(التحكيم التجاري الدولي)، المؤتمر السنوي السادس عشر، كلية الحقوق، جامعة الإمارات العربية المتحدة ، إمارات، ص 263،264.

[3] سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص94.

اتفاق يلتزم بموجبه شخص أو عدة أشخاص نحو شخص أو عدة أشخاص آخرين بمنح، أو فعل، أو عدم فعل شيء ما"[1].

وعرفه البعض على أنه اتفاق إرادتين أو أكثر جرى التعبير عنها، الغاية لإنتاج آثار قانونية، فهو من أهم مصادر الالتزام، حيث يرتب التزامات على عاتق المتعاقدين[2].

أما بالنسبة للعقد الإداري هو العقد المبرم بواسطة أحد أشخاص القانون العام بقصد إدارة أو تسيير مرفق عام على أن يتضمن شروط استثنائية غير مألوفة في القانون الخاص، وعلى ذات النمط أخذت به محكمة القضاء الإداري المصرية حول تعريفها للعقد الإداري، و كذا المحكمة الإدارية العليا في مصر إلى نفس المعنى في حكمها الصادر 31مارس 1962 بأن العقد يعتبر إداريا إذا كان أحد طرفيه شخصا معنويا عاما ومتصلا بمرفق عام ومتضمنا شروطا غير مألوفة في نطاق القانون الخاص[3].

فيمكن القول أن العقد الإداري حسب تعريف الأستاذ أحمد محيوقدمزيج بين المعيار العضوي و المعيار الموضوعي، و قال أن فكرة العقد الإداري تنطلق من تصرفات الإدارة كصاحبة السلطة. ومن جهة أخرى يرى الأستاذ خلوفي رشيد أن المشرع عرف الإدارة مستعملا المعيار الموضوعي ، في المرسوم 84/235 المؤرخ في 1984/11/03 المتضمن شروط بسط العلم الوطني في مادته 5: " تعتبر إدارة مركزية أو لامركزية ،دولة، أو ولاية، أو بلدية، كل مرفق يتمتع بامتيازات السلطة العمومية". وهذا يوضح على أهمية اللجوء إلى المعيار الموضوعي في تحديد العقد الإداري وتمييزه عن غيره من العقود.ويتضح مما سبق بأن العقد

[1] مندي آسيا يمينة، النظام العام والعقود، مذكرةالماجستير في الحقوق فرع العقود والمسؤولية، جامعة يوسف بن خدة، 2004/2008، ،ص17.

[2] تفسير العقد،(بدونالمؤلف،بس، دط)، ص1.

[3] شريف يوسف خاطر، التحكيم في مجال العقود الإدارية(دراسة مقارنة بين القانونين الفرنسي و المصري) ، مؤتمر السنوي السادس عشر(التحكيم التجاري الدولي)، جامعة الإمارات العربية المتحدة، إمارات، ص295.

الإداري ، عقد يكون أحد طرفيه إدارة عامة، وموضوعه يتعلق بمرفق عام، يتضمن شروط استثنائية غير مألوفة في القانون الخاص، تعبر عن امتيازات السلطة الإدارية التي تستهدف بها لتحقيق المصلحة العامة[1].

ب- معيار تمييز العقود الإدارية: تبدو أهمية تمييز العقود الإدارية، عن باقي العقود الأخرى في وجود عناصر أساسية يجب أن تتوفر في العقد الإداري وهي:

* أن يكون أحد طرفي العقد من أشخاص القانون العام، حيث يشترط لقيام العقد الإداري أن يكون أحد طرفيه، على الأقل شخصا من أشخاص القانون العام(الدولة، الولاية ، البلدية، مؤسسة عمومية ذات صبغة إدارية). وهذا ما نستشفه من خلال المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

* أن يكون العقد متصلا بمرفق عام، ومعناه أن يبرم العقد الإداري من طرف شخص عام، يهدف تسيير أو تنظيم مرفق عمومي، وتوجيه الإدارة إلى تحقيق النفع العام في تصرفها والحفاظ على ضرورات ومقتضيات سير المرافق العمومية بانتظام ، مما يتطلب على الجهة الإدارية أن تهدف إلى المصلحة العامة.

* أن يتضمن العقد شروطا استثنائية، فالعقد الإداري يجب أن يتضمن نصوصا غير مألوفة في مجال قواعد القانون الخاص، وغير معمول بها في علاقات الأفراد بعضهم البعض[2].

ومن جهة أخرى أن العقود الإدارية تتميز عن العقود المدنية بطابع خاص حيث يهدف العقد الإداري إلى تسيير احتياجات العامة، إذ تغلب المصلحة العامة على المصلحة الخاصة

[1] نصر الشريف عبد الحميد، العقود الإدارية في التشريع الجزائري، تخرج لنيل إجازة المعهد الوطني للقضاء، المعهد الوطني للقضاء، الجزائر،2004/2001،ص4 ومابعدها.

[2] علاء الدين العشي، القانون الإداري العام، مرجع سابق، ص301 ومابعدها.

عكس الحال في العقود المدنية حيث هناك توازن في علاقة طرفي العقد، و يتميز العقد الإداري بأن للإدارة المتعاقدة لها سلطة الإشراف و التوجيه في تنفيذه، ولها الحق في تغيير بعض شروط العقد وإضافة شروط جديدة ، كما يمكن للإدارة عادة الحق في إنهاء العقد إذا تبين أن الإنهاء هذا تقتضيه المصلحة العامة ويطلق بنظرية قابلية العقود الإدارية للتغيير ولا يكون للطرف الآخر سوى المطالبة بالتعويض إن كان لها وجه ، وهذا الأمر لا نجده في العقود المدنية التي لا يجوز أن يستقل أحد الطرفين بفسخها أو إنهائها دون موافقة الطرف الآخر[1].

2 – أنواع العقود الإدارية:للعقود الإدارية أنواع عديدة ومتعددة، حيث أنها تنصف حسب الزاوية المنظور منها، وأهم تقسيمات للعقود الإدارية إلى عقود إدارية مسماة، وعقود إدارية غير مسماة ، فالعقود الإدارية المسماة هي التي متجددة ومتغيرة بتجدد الحاجات والظروف، في حين أن النوع الأول هو عقد محدد وعلى سبيل الحصر[2].

وتكون العقود الإدارية ملزمة لجانبين ودائما هي في شكل رضائية، لكنها قد تكون فورية التنفيذ أو مستمرة التنفيذ، وقد ارتأيت تقسيمها تبعا للمعيار القانوني ، و المعيار القضائي[3].

أ – العقود الإدارية المحددة قانونا:–عقد إنجاز الأشغال العمومية:هو اتفاق بين إدارة و أحد الأشخاص أو الشركات بقصد القيام ببناء أو ترميم، ويعتبر هذا النوع من العقود الإدارية أكثر أهمية في الجزائر من حيث الإعتمادات المالية التي ترصد لها وذلك بهدف التجهيز.
– عقود تقديم الخدمات: لا يكون محلها أشغال ذات طابع عقاري، و تهدف إلى تحقيق

[1] محي الدين القيسي، القانون الإداري العام ، مرجع سابق، ص127 .

[2] محمد الشافعي،العقود الإدارية،تاريخ2018/03/01،الساعة16:00، www ,Pdffactory,comالموقع الإلكتروني ص37،38.

[3] Adredelaubadere et autres. Traite des contrats adminstratifs.ton1.2 émie édition LGdji.1983.p127.

خدمات منقولة مادية، كإجراء تحقيق ، إضافة إلى وجود أنواع أخرى للعقود الإدارية، كعقد الامتياز و عقود انجاز الدراسات، وغيرهم من العقود الإدارية[1].

ب- العقود الإدارية المقررة قضاءا: -عقد القرض العام: هواتفاق بقرض بمقتضاه أحد الأشخاص أو البنوك مبلغا من المال للدولة أو لإحدى إدارتها.

- عقد النقل: هو عبارة عن اتفاق يتعهد بموجبه فرد أو شركة للنقل أو البحري، بنقل أشياء للإدارة[2].

ثانيا: مقومات العقد الإداري: تتمثل مقومات أو أركان العقد الإداري في ثلاثة أركان أساسية وهامة، وهي:

أ ـ الرضا: تناوله المشرع الجزائري في مواده 59 وما بعدها من القانوني المدني، هو اتجاه إرادتين واتفاقهما نحو إحداث آثر قانوني، فالعقد الإداري تغلب عليه الطابع الشكلية في التعبير عن الإرادة، بواسطة الكتابية وصدور قرار إداري من السلطة الإدارية.

ووفقا للأشكال المنصوص عليها، أي أن يكون الرضي تعبير صريح أو تعبير ضمني لأطراف العقد الإداري، ولسلامة الرضا يجب أن يكون من سلطة إدارية مختصة بالتعاقد وضمن صلاحياتها.

وإذا اشترط القانون شكلية معينة لصدور تلك الإدارة ، فيجب أن تتوافر عليها، كأن يكون التعبير عن الإرادة صادرا عن لجنة مختصة بالتعاقد ، أو هناك إجراءات تمهيدية لإبرام العقد، حتى ولو كانت تلك الإجراءات بسيطة فيتعين أن تتبعها الإدارة لأنها في الحقيقة هي التي تبعت اتخاذ الطمأنينة فيما بعد على سلامة التعبير عن رضاها.

[1] نصر الشريف عبد الحميد، العقود الإدارية في التشريع الجزائري، مرجع سابق،ص16.

[2] نصر الشريف عبد الحميد، نفس المرجع ، ص20.

ب- المحل: تناول المشرع الجزائري محل العقد في المواد 92 إلى 96 من قانون المدني، ويعرف المحل في العقد الإداري الالتزام بأنه الشيء الذي يلتزم المدين بالقيام أو بعدم القيام به، وطبقا للقانون المدني الجزائري يجوز أن يكون محل الالتزام شيئا مستقبلا ومحققا، فلا يكون محل مستحيلا إلا يصبح العقد باطلا بطلانا مطلقا، وان يكون المحل معينا بذاته أو معينا بنوعه، ويجبالمحافظة عليه أو بإنجازه أو بدفع ، وفي حالة كان محل مخالفا للقوانين والنظام العام كان العقد الإداري باطلا أي منعدم.

ج- السبب: يقصد بالسبب في العقود الإدارية، هو المبررات و المقتضيات في العقود الإدارية، فيجب أن يكون هذه مقتضيات الإدارة مشروعة ، وتحقق إلى المصلحة العامة[1].

2 - شروط صحة العقد الإداري: يشترط في صحة العقود الإدارية ، مجموعه من الشروط الهامة، وهي:

أ- الأهلية: تعرف على أنها صلاحية الشخص لتمتعه بالحقوق ، وصلاحيته لاستعمال تلك الحقوق، وللأهلية نوعان، أهلية وجوب ، وأهلية أداء، بالنسبة لأهلية المتعاقد مع الإدارة تطبق عليها القواعد العامة، نصت عليه المادة 40 من قانون المدني على :" كل شخص بلغ سن الرشد متمتعا بقواه العقلية ولم يحجر عليه يكون كامل الأهلية المباشرة حقوقه المدنية وسن الرشد تسعة عشرا سنة، كاملة".

ب- سلامة الرضا: بقصد به سلامة الإرادة وخلوها من عيوب الرضا المعروفة، والمشرع الجزائري عالج موضوع سلامة الرضا في المواد 81 إلى المادة 91 من نفس القانون السابق ذكره. وللإشارة أن عيوب سلامة الرضا تتمثل في: الغلط ، التدليس ، الإكراه الاستغلال.[2]

[1] نصر الشريف عبد الحميد، مرجع سابق، ص12 وما بعدها.

[2] العقود الإدارية في التشريع الجزائري،(بدون المؤلف،دط، دس)15ومابعدها.

الفرع الثاني: النظام القانوني للعقود الإدارية:

أولا: إبرام العقود الإدارية:

1 – طرق إبرام العقود الإدارية:تتمثل طرق لإبرام العقود الإدارية في المناقصة ، أو التراضي، وهذا ما سأحاول توضحه، فيما يلي:

أ – المناقصة : ويقصد بالمناقصة قانونا هي إجراء يستهدف الحصول على عروض من متعهدين متنافسين، مع تخصيص الصفقة للعارض. وتتخذ المناقصة إجراءات معينة تبدأ من الإعلان عن المناقصة بهدف الحفاظ على مبدأ الشفافية في إبرام العقود الإدارية [1]. ثم إيداع العروض لدى الجهة الإدارة المتعاقدة ، ثم تليها مرحلة تقييم العروض من طرف لجنة مختصة لهذا الغرض. بعدها تتم إرساء الصفقة على فائز بها، ليحال على الجهات الإدارية المختصة أي إلى السلطة الإدارية المختصة للمصادقة عليها ، وفي الأخير يتم العقد النهائي بين الإدارة و المتعامل معها.

ب ـ التراضي :هو عبارة عن إجراء تخصيص صفقة لمتعامل واحد، دون الدعوة الشكلية للمنافسة ، بمعنى أن هذه الطريقة كاستثناء تلجأ إليه الإدارة المتعاقدة في الحـــالات التالية:

– في حالة لا يستطيع تنفيذ موضوع العقد إلا على يد متعامل وحيد يحتكر هذا النشاط.

– حالة استعجال للحفاظ على الممتلكات الوطنية أو تموين مستعجل.

– حالة عدم جدوى اللجوء إلى المناقصة بمحدودية.

[1] Be nnajicherif.levolution de la règlementation des marchèspublices.thèse de doctorIntitutde droit.1991.

– أو في حالة عدم جدوى اللجوء إلى المناقصة بحسب طبيعة موضوع العقد[1].

2 – إجراءات إبرام العقود الإدارية : لإبرام العقد الإداري ينبغي إتباع إجراءات محددة قانونا والمتمثلة في النقاط التالية:

– إعداد دفاتر الشروط ، ولها ثلاثة أنواع، إما تكون دفاتر الشروط الإدارية العامة وهي تعتبر وثيقة أساسية تنظم العلاقات المرتبطة في إطار العقد الإداري، والنوع الثاني هي دفتر التعليمات الخاصة، والنوع الثالث هي دفتر التعليمات المشتركة.

– الخضوع لرقابة اللجنة المختصة لهذا الغرض. –إعلان أو النشر عنها. – ملف العقد

– تقديم العروض .– اختيار المتعامل .– إعلان المنح المؤقت .– بيانات العقد[2].

ثانيا: آثار العقود الإدارية وانقضاءه :

1–آثارها: بعد إبرام العقد بين الإدارة العمومية والمتعامل المتعاقد ، تبدأ مرحلة تنفيذ بنود العقد، فهذه المرحلة تظهر خصوصية العقد الإداري، إذ أن الإدارة تتمتع بامتيازات استثنائية في مواجهة المتعاقد ، ويكون لهذا الأخير إزاء الإدارة المتعاقدة حقوقا متنوعة.

أ– سلطات الإدارة المتعاقدة: هي وسائل قانونية تمتلكها الإدارة في مرحلة تنفيذ العقد، ومن شأنها يكون العقد محققا للغرض الذي أبرم من أجله، وتتمثل هذه الوسائل في السلطات التالية:

– سلطة الإشراف و الرقابة: يقصد بها ، تدخل الإدارة في تنفيذ المتعاقد معها للعقد الإداري من خلال التأكد من سلامة التنفيذ ومطابقته للشروط المنصوص عليها ضمن بنود العقد.

[1] علاء الدين العيشي، مدخل القانون الإداري، مرجع سابق، ص304 ومابعدها.

[2] نصر الشريف عبد الحميد، مرجع سابق، ص25 ومابعدها.

– سلطة تعديل العقد : تستمد الإدارة سلطتها في تعديل العقد الإداري من مقتضيات سير المرافق العمومية والحاجيات العامة ، ويكون لها تعديل العقد إما بالزيادة أو النقصان[1].

– سلطة توقيع الجزاءات : تستطيع للإدارة المتعاقدة بما تملكه من امتيازات السلطة الإدارية توقيع الجـــــزاءات على المتعامل المتعاقد في حالة تقصيره في أداء التزاماته ، ودون الحاجة اللجوء إلى القضاء تقوم الإدارة بتوقيع الجزاءات، و تمثل هذه الجزاءات في طابع مالي ، والتي تختلف في درجتها باختلاف درجة إخلال المتعـاقد في التزاماته.

– سلطة فسخ العقد : تملك السلطة الإدارية سلطة إنهاء العقد بإرادتها المنفردة ، بواسطة الفسخ ، ويعتبر صورة من صور توقيع الجزاء على المتعامل المتعاقد ، وبموجبه تلجأ السلطة الإدارية إلى إنهاء العقد في حالة إخلال المتعاقد بالتزاماته ويكون هذا الإخلال إخلالا جسيما[2].

ب– حقوق والتزامات المتعاقد: تعتبر الحقوق فكرة أساسية، وهي أن المتعاقد مع الإدارة يستهدف تحقيق الربح، ولهذه تنحصر حقوقه في ثلاثة أمور رئيسية.

–الحصول على المقابل النقدي: وهو الحق الأساسي للمتعاقد ، وله عدة صور تختلف باختلاف العقود الإدارية ، كالرسم في حالة عقود الامتياز ، المرتب الشهري في حالة عقد إيجاره الأشخاص، ولا تملك السلطة الإدارية حق في تعديل المقابل النقدي في العقود الإدارية بإرادتها المنفردة . والقاعدة العامة أنه يدفع الثمن بعد أداء الخدمة ، إلا أنه يوجد بعض العقود الإدارية يتطلب مبالغ قبل أداء الخدمة أو تدفع جزئيا منها وفقا للخدمات التي أديت إليها.

[1] علاء الدين العشي، مرجع سابق، ص308.

[2] علاء الدين العشي ، نفس المرجع ،ص309،310.

2- نهاية العقود الإدارية: ينقضي بها العقد وتنتهي بها حياته في الساحة القانونية، حيث تتنوع نهايات العقود الإدارية إلى نوعين:

أ-نهاية الطبيعية للعقد الإداري: يقصد بالنهاية الطبيعية، هي تلك النهاية التي تقع دون تدخل شخص آخر لا تربطه علاقة بالعقد، كالقضاء، وينقضي العقد الإدارية بنهاية طبيعية إذا تحققت واحدة من هذه الحالتين الآتيتين:

- قيام كل طرف بتنفيذ التزاماته المقررة في العقد ، تنفيذا كاملا، بمعنى آخر إذا أدى كل طرف ما عليه من واجبات بمقتضى العقد، هنا ينتهي العقد بنهاية طبيعية.

- إذا تعلق الأمر بالعقود الإدارية ذات المدة المحددة، فهنا تكون المدة عنصرا من عناصر العقد الجوهرية، فإذا ما وصل العقد إلى نهاية مدته المقررة في العقد، ينتهي تلقائيا.

ب- النهاية غير الطبيعية للعقود الإدارية:كثيرا ما نجد أن العقد الإداري، ينتهي قبل تنفيذ أغراضه، وقد ينتهي قبل إتمام مدته إن كان للعقد مدة محددة. فهنا لا نكون أمام نهاية طبيعية للعقد الإداري، لأنها وقعت قبل إتمام العقد لأغراضه، أو قبل وصول العقد لنهاية مدته[1]. والحالات التي ينتهي فيها العقد الإداري حسب هذا المنطلق، هي:

- الفسخ باتفاق الطرفين: قد ينتهي العقد الإداري باتفاق الطرفين، والفسخ بهذه الطريقة تطبق أحكام القانون المدني ، وقد يتفق الطرفين على تعويض أحد طرفي العقد.

- الفسخ بقوة القانون : قد ينتهي العقد الإداري ، بقوة القانون ، وهي في الحالات المحددة قانونا، كالفسخ بهلاك محل العقد وهنا يكون العقد مفسوخا تلقائيا وبحكم القانون. أو حالة فسخ عند تحقق الشرط الفاسخ وذلك في حالة وفاة الشخص المتعاقد في العقد، أو وضع

[1] محمد الشافي أبو رأس، العقود الإدارية، موقع سابق، ص123.

أمواله تحت الحراسة القضائية، الفسخ بصدور القانون كصدور قوانين تنهي جميع امتيازات الأجنبية في البلاد.

– الفسخ القضائي: يكون هنا في حالة طلب يتقدم به أحد المتعاقدين إلى القاضي، فالقاضي لديه سلطة واسعة في التصدي لموضوع الدعوى.

– الفسخ من جانب واحد : يقصد من خلاله ، أن تقوم السلطة الإدارية بالفسخ الإداري بالإرادة المنفردة، إذ يعتبر من مظاهر السلطة للإدارة في العقود الإدارية. وتقوم به سواء نص عليه في العقد أو لم ينص عليه[1].

[1] نصر الشريف عبد الحميد، مرجع سابق، ص37 وما بعدها.

خلاصة الفصل الثاني

تلجأ السلطة الإدارية في ممارسة أعمالها إلى عدة أساليب ، فهي تقوم بمهام متعددة ومتنوعة تختلف حسب طبيعة النشاط التي تقوم به، حيث من مظاهر أعمالها في مجال التنظيم الإداري التي ترتكز على وسائل فنية تتمثل أساسا في المركزية و اللامركزية الإدارية، كسبل توزيع النشاط الإداري بين متخلف الأجهزة و الهيئات الإدارية في الدولة وتضفي السلطة الإدارية يدها داخل هذه الأساليب من خلال السلطة الوصائية في السلطات المركزية على الهيئات اللامركزية ، فهي تقوم على توزيع الوظيفة بين السلطات المركزية في الدولة والهيئات الإدارية المنتخبة وتباشر مهامه تحت رقابتها.

أما بالنسبة للأجهزة السلطة الإدارية فأول جهاز لها هو الرئيس الجمهورية الذي يعتبر كسلطة إدارية محض، ثم يله الوزير الأول ، وصولا إلى الأجهزة الإدارية اللامركزية المتمثلة في البلدية ، والولاية.

كما تستعمل السلطة الإدارية في أدائها لنشاطها وسائل قانونية ، أي تصرفات تتخذ بإرادة عضو السلطة الإدارية بغية إحداث آثار قانونية. وتتخذ هذه الأعمال مظهرين هما :

القرارات الإدارية التي تعتبر تصرفات قانونية صادرة من جانب واحد ، سواء تعلق الأمر بالقرارات التنظيمية أو القرارات الفردية كتعين الموظف أو عزل الموظف .

و كذا قد تتخذ مظهرا أو صورة في شكل العقود الإدارية ، فهي تصرفات قانونية تتم بتوافق إرادتين أو أكثر إحداهما تتمثل في السلطة الإدارية.

خاتمة

من خلال ماسبق يمكن القول ، بأن السلطة الإدارية هي الأساس القانوني التي تنشأ التصرفات القانونية ، أي إصدار العمل الإداري ، فكل من يقوم بعمل من أعمال الإدارة يعتبر عضوا من أعضاء السلطة الإدارية ، إلا أن هذه الأخيرة تتمتع أيضا في أداء نشاطها بسلطة تقديرية واسعة في القيام بكثير من أعمالها ، إذ لا يجوز أن يعتبر عضوا في السلطة الإدارية إلا من كان له حق استعمال السلطة التقديرية وأعطت له الإدارة هذا الحق ، بمعنى له الحق في التعبير عن إرادتها.

بالإضافة إلى ذلكفالسلطة الإدارية لها معنى أوسع ، فهي التي تنشئ المراكز القانونية ، أي تقوم لمصلحة الأفراد وتحقيق الصالح العامة في المجتمع.

كما تمتع السلطة الإدارية بمسؤوليات متنوعة ومختلفة ، مما أدى إلى انتشار للوظيفة الإدارية في الدولة ،و انتشارهافي ثنايا التنظيم الإداري، سواء تعلق الأمر بالأسلوب المركزية الإدارية التي تعتبر كوحدة واحدة في يد شخص واحد في الحكومة ، أو في الأسلوب اللامركزية الإدارية.

أما عن طبيعة أعمال السلطة الإدارية ، فهي تنقسم إلىالأعمالالمادية و الأعمال القانونية ، فالأعمال المادية يقوم بها عضوا من أعضاء السلطة الإدارية كهدم بناء من قبل أحد من أعضائها ، أما النوع الثاني من الأعمال هو التي تعد تصرفات قانونية تتخذ بإرادة عضو السلطة الإدارية بغرض إحداث آثار قانونية تتجسد في شكل قرارات إدارية التي تصدرها بإرادتها المنفردة ، أو تتجسد في قالب العقود الإدارية تتوافق إرادتين أو أكثر أحدهما من السلطة الإدارية.

ووفقا لما تطرقت إليه من دراسة لموضوع النظام القانوني للسلطة الإدارية في التشريع الجزائري، توصلت إلى النتائج الآتية:

لم يتناول القانون الجزائري تعريف شامل و واضح بخصوص السلطة الإدارية ، إلا من خلال القانون الإداري و أيضا من خلال التنظيم الإداري فقط.

لم يبرز المشرع الجزائري أهمية السلطة الإدارية، ولا حتى إعطاء مصادرها أو أنواعها، فقط في التشريعات الأخرى.

تتمتع السلطة الإدارية بأهمية بالغة على المستوى القانوني ، لكن لم أرى أي كاتب جزائري تناولها بشكل موسع وشامل ، بل نجدها أكثر تداولا في القوانين الأخرى ، على سيل المثال قانون مصري ، و قانون سوري وغيرها.

وفي نهاية دراستي لهذا الموضوع توصلت إلى جملة من الآراء قد تكون محل توصيات لأصحاب القرار منها:

_ توسيع نطاق السلطة الإدارية على المستوى التنظيم الإداري، سواء تعلق الأمر بالمركزية الإدارية، أو اللامركزية الإدارية.

_ تكييف الدراسات و التطبيقات العملية في هذا الميدان.

_ السعي لانجاز بحوث حول النظام القانوني للسلطة الإدارية في الجزائر.

قائمة المصادر و المراجع

أولا: قائمة المصادر:

1- المصدر القانونية:

- أ) الدساتير:

1 _ القانون رقم96 /33 المؤرخ في 27 رجب عام 1417هـ الموافق08 ديسمبر 1996، يتضمن دستور 96، ج ر، العدد76، المؤرخة في 9 ديسمبر 1996.

2_القانون رقم 01/16 المؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437هـ الموافق 06 مارس سنة 2016، يتضمن التعديل الدستوري، ج ر، العدد 14، المؤرخة في 7 مارس 2016.

- ب) قائمة النصوص التنظيمية:

*** المراسيم الرئاسية:**

1_ المرسوم الرئاسي44/92،المؤرخ في 1992/02/09، المتضمن إعلان حالة الطوارئ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية،العدد10.

-ج) قائمة القوانين:

1 _ قانون رقم05/04 المؤرخ في27 جمادى الثانية عام 1425 الموافق 14 أوت 2004 المعدل لقانون 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير.

2 _قانون رقم 08/14 المؤرخ في 24 شوال عام 1435 الموافق 2014/08/20 المعدل ويتمم الأمر رقم 20/70 والمتعلق بالحالة المدنية.

3 _ القانون العضوي رقم 10/16المؤوخ في 22ذي القعدة عام 1437 الموافق أوت سنة 2016، يتعلق بنظام الانتخابات.

4 _ قانون رقم 10/11 المؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 يونيو سنة 2011، يتعلق بالبلدية.

5 _ قانون رقم07/12 المؤرخ في 7 ربيه الثاني عام 1433هـ الموافق 29 فبراير سنة 2012، المتعلق بالولاية. الجريدة الرسمية ج ر، العدد12.

2-قائمة المراجع:

- أ) الكتب باللغة العربية:

1_إسماعيل عصام نعمة، إسماعيل عصام نعمة،الطبيعة القانونية للقرار الإداري،ط1،منشورات الحلبي الحقوقية ،2008.

2 _ برهان زريق،السلطة الإدارية،ط1، بدون دار النشر،2016.

3 _ حميدي القبيلات،القانون الإداري، ط1، دار وائل للنشر،عمان،الأردن،2008.

4 _ جعفر عبد السادة، بهير الدراجي،التوازن بين السلطة والحرية في الأنظمة الدستورية،ط1، دار الحامد للنشر و التوزيع،عمان، الأردن،2009.

5 _ سامي جمال الدين،قضاء الملائمة والسلطة التقديرية للإدارة،دار النهضة العربية،مصر،1992.

6 _ سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي،القاهرة، مصر، 1996.

7 _ سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري،دط،دار الفكر العربي،القاهرة،مصر.

8 _ سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة،مصر.

9 _ عمار عوابدي ، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري،ديوان المطبوعات الجامعية، ج2، الجزائر،2004.

10 _ عمار عوابدي،القانونالإداري،ج1،ديوان المطوعات الجامعية،قسنطينة،1979.

11 _ عمار عوابدي، القانون الإداري ،ط 5، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية ، قسنطينة، الجزائر،2008.

12 _ عمار عوابدي، القانون الإداري، ط 5، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، قسنطينة، الجزائر،2008.

13 _عمار عوابدي،نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري،دار هومة،الجزائر،1999.

14 _ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري،جسور للنشر والتوزيع،المحمدية،الجزائر،2013.

15 _علاء الدين عشي،مدخل القانون الإداري،ط ج، دار الهدى عين ميلة،الجزائر،2012.

16_عبدر الناصر عبد الله أبو سمهدانة، مبدأ المشروعية والرقابة على أعمال الإدارة(دراسة تحليلية تطبيقية في ضوء أحداث أحكام المحاكم وفتاوى مجلس الدولة)، ط1،المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة،،2014.

17_ عبد الوهاب.محمدرفعت،مبادئ وأحكام القانون الإداري،منشورات الحلبي الحقوقية،بيروت،2003.

18_محي الدين القيسي، القانون الإداري العام، ط1،منشورات الحلبي الحقوقية،سوريا، 2007.

19_ محمد الصغير بعلي،القانون الإداري،دار العلوم للنشر والتوزيع،ط1،عنابة،الجزائر،1991.

20_ محمد الصغير بعلي،القانون الإداري،دار العلوم للنشر والتوزيع،عنابة، الجزائر،2004.

21_ محمد الصغير بعلي،مدخل العلوم القانونية ،دار العلوم للنشر والتوزيع ، عنابة، الجزائر،2006.

22 _ طاهري حسين،القانون الإداري والمؤسسات الإدارية،ط1،دار الخلدونية،2007.

23 فريجةحسين،شرح القانون الإداري، ط2،ديوان المطبوعات الجامعية، 2010.

24_ قصير مزيان فريد، مبادئ القانون الإداري،(دون طبعة،سنة)،الجزائر.

25_ناصرلباد،الوجيز في القانون الإداري،دط،دار العلوم للنشر والتوزيع،الجزائر،2004.

26_نواف كنعان،القضاء الإداري،دار الثقافة للنشر والتوزيع والدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع،عمان،2002.

27_كوسة فضيل، القرار الإداري في ضوء قضاء مجلس الدولة ،دط، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2013.

28_ يوسف حسين البشير، مبادئ القانون الإداري، ط منقحة ومزيدة،أم درمان ، السودان، 2011.

29_القرار الإداري من الناحية القانونية،(بدون المؤلف،ب.ن، ب ط)،لسنة2001،2000.

30_تفسير العقد، (بدون المؤلف، ب. ن ،ب ط).

31_ العقود الإدارية في التشريع الجزائري، (بدون مؤلف،ب .ن،ب ط).

- ب) المذكرات :

1_إسماعيل فريجات، مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري، مذكرة الماجستير في القانون العام(تنظيم إداري)،جامعة الوادي، السنة الجامعية:2013،2014.

2 _بن شريف أمينة، سلطة الإدارة في القرار الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة ابي بكر بلقايد، تلمسان، 2005،2006.

3_حدري سمير،السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، شهادة الماجستير،جامعة أمحمد بوقرة،بومرداس.

4_مصطفى،السلطة التقديرية في إصدار القرارات الإدارية ، مذكرة شهادة الماجستير في القانون العام ، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان.

5 _ نصر الشريف عبد الحميد، العقود الإدارية في التشريع الجزائري، تخرج لنيل إجازة المعهد الوطني للقضاء، المعهد الوطني للقضاء، الجزائر،2001،2004.

6_ سلام عبد الحميد محمد زنكنة،الرقابة القضائية على مشروعية القرارات الإدارية،رسالة استكمالا منح درجة الماجستير في القانون الإداري، الأكاديمية العربية المفتوحة في الدنمارك،ألمانيا، 2008.

7_غرايبية دليلة، حدود التعسف في استعمال السلطة الإدارية ، شهادة الماستر في القانون الإدارية ، جامعة غرداية 2014،2015.

8 _يمينة، النظام العام العقود، مذكرة الماجستير في الحقوق فرع العقود والمسؤولية، جامعة يوسف بن خدة، 2004،2008.

ـ ت) المجـــــــــــالات:

1 _ المحكمة العليا،الغرفة الإدارية،في 1990/02/10،قضية رقم62040،(ب.ج)ضد(م.ش.ب.س)،المجلة القضائية،العدد1990،03.

2 _ أحمد حافظ.عيطةنجم،السلطة التقديرية للإدارة ودعاوى الانحراف بالسلطة في أحكام الحديثة لمجلس الدولة الفرنسي،العدد01،القاهرة،جوان 1982.

3 _ أحمد هنية، عيوب القرار الإداري(حالات تجاوز السلطة)،مجلة المنتدى،العدد5، جامعة محمد خيضر. بسكرة.عبد الجواد حسين ، بين سلطة الإدارة التقديرية واختصاصها المقيد، مجلة مجلس الدولة، السنة04، القاهرة ،مصر، يناير1953.

4_ أيوب بن منصور الجربوع، عيب الشكل في القرار الإداري(دارسة تحليلية في ضوء قضاء ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية)،مجلة العدل،العدد56،شوال1433،السنة 14.

5 _ بسمة عولمي،تشخصي نظام الإدارة المحلية والمالية في الجزائر،(مجلة اقتصاديات شمال افريقيا)،جامعة باجي مختار،عنابة،الجزائر،العدد4.

6 _شريف يوسف خاطر، التحكيم في مجال العقود الإدارية(دراسة مقارنة بين القانونين الفرنسي و المصري) ، مؤتمر السنوي السادس عشر(التحكيم التجاري الدولي)، جامعة الإمارات العربية المتحدة، الإمارات.

7 _ فؤاد محمد موسى عبد الكريم ، القرارات الإدارية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية(دراسة مقارنة)،مكتبةالملك فهد الوطنية أثناء النشر، الرياض، السعودية،1424،2002.

ـ ج) الملتقيـــــــــات والمؤتمـــرات:

1 _ربحي كريمة و بركان زهية، وضع ديناميكية جديدة لتفعيل الجماعات المحلية في التنمية،دراسة مقدمة للملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية،جامعة سعد دحلب البليدة،الجزائر.

2 _دويب حسين صابر عبد العظيم،التحكيم في العقود الإدارية و عقود البيوت(التحكيم التجاري الدولي)، المؤتمر السنوي السادس عشر، كلية الحقوق، جامعة الإمارات العربية المتحدة ، الإمارات.

- د) قائمـــــــــة الكتب باللغة الأجنبية:

1 _ Adredelaubadere et autres. Traite des contrats adminstratifs.ton1.2 émie édition LG dji.1983.

2 _ Be nnajicherif.levolution de la règlementation des marchèspublices.thèse de doctorIntitut de droit.1991.

3_ Jean Rivero.droit administratif. 12ème Edition .Dalloz ;PARIS ,1987 .

- هـ) الروابط الإلكترونيـــــــــــــة:

1 _ امجد خضر،مفهوم السلطة، على الرابط : www/http.mawdo3.com، بتاريخ 2018/02/5، على الساعة 16:00.

2 _ محمد الشافعي أبورا رأس،العقود الإدارية،على الرابط:www/ Pdffactory .com، تاريخ2018/03/01،الساعة16:00.

3 _ مدني عبد القادر علاقي، الإدارة:دراسة تحليلية للوظائف والقرارات الإدارية، على الرابط: www/manhal.ne بتاريخ 2018/02/02،على الساعة 18:30،جدة،1405.

فهرس المضوعات.

الفهرس

شكر و عرفان

الإهداء

قائمة المختصرات

الملخص

مقدمة..... أ

الفصل الأول : الإطار المفاهيمي للسلطة الإدارية..... 6

تمهيد..... 7

المبحث الأول :ماهية السلطات الإدارية..... 8

المطلب الأول : مفهوم السلطة الإدارية..... 9

الفرع الأول : تعريف السلطة الإدارية..... 10

أولا : مدلول السلطة الإدارية..... 10

ثانيا : مصادر السلطة الإدارية وأنواعها..... 12

الفرع الثاني : الطبيعة القانونية للسلطة الإدارية وتنظيمها..... 13

أولا : من حيث التنظيم القانوني..... 13

ثانيا: من حيث التنظيم الإداري..... 13

ثالثا: من حيث وسائل عمل الإدارة..... 14

المطلب الثاني : فكرة الشخصية المعنوية..... 14

الفرع الأول: مفهوم الشخصية المعنوية..... 15

أولا: تعريف الشخصية المعنوية..... 15

ثانيا: تكييف طبيعة الشخصية المعنوية..... 16

ثالثا: أركان الشخصية المعنوية..... 17

الفرع الثاني: أنواع الشخصية المعنوية وآثارها ونهايتها..... 18

أولا :أنواعها..... 18

ثانيا:آثارها..... 19

ثالثا: نهايتها..... 20

المبحث الثاني: نطاق السلطة الإدارية..... 21
المطلب الأول: مكانة السلطة الإدارية..... 21
الفرع الأول: السلطة الإدارية ومركزها بين السلطات العامة..... 21
أولا: مسألة المفهوم الدستوري للسلطة الإدارية..... 21
ثانيا: تميز السلطة الإدارية عن العناصر الأخرى..... 23
الفرع الثاني : استقلالية السلطة الإدارية..... 25
أولا: السلطة الإدارية المستقلة..... 25
ثانيا: استقلال السلطة الإدارية..... 26
المطلب الثاني : حدود نطاق التصرف الإدارة..... 28
الفرع الأول: مفهوم السلطة التقديرية..... 29
أولا: تعريف السلطة التقديرية..... 29
ثانيا: مبررات اعتراف بالسلطة التقديرية للإدارة..... 31
الفرع الثاني: حدود ممارسة السلطة التقديرية للإدارة..... 32
أولا: حدود السلطة التقديرية للإدارة..... 33
ثانيا : تمتع الإدارة بالسلطة التقديرية وفقا القانون..... 34
خلاصة الفصل..... 36
الفصل الثاني: القواعد المسيرة للسلطة الإدارية في التشريع الجزائري..... 38
المبحث الأول: وحدة السلطة الإدارية أو تعددها المركزية و اللامركزية الإدارية..... 39
المطلب الأول: أسلوب المركزية الإدارية كعمل للسلطة الإدارية..... 39
الفرع الأول: المركزية الإدارية..... 39
أولا: ماهية المركزية الإدارية..... 39
ثانيا: صور وتقدير المركزية الإدارية..... 44
الفرع الثاني: أجهزة السلطة الإدارية..... 47
أولا: الرئيس الجمهورية..... 47
ثانيا: الوزير الأول..... 48
المطلب الثاني: نظام اللامركزية الإدارية..... 48

الفرع الأول: فكرة اللامركزية الإدارية..... 48
أولا: مفهوم اللامركزية الإدارية..... 48
ثانيا: طبيعة اللامركزية الإدارية..... 53
الفرع الثاني: أجهزتها..... 56
أولا: البلديـــــة..... 56
ثانيا: الولاية..... 59
المبحث الثاني: أعمال السلطة الإدارية..... 63
المطلب الأول: القرارات الإدارية..... 63
الفرع الأول:ماهية القرار الإداري..... 64
أولا: مفهوم القرار الإدراي..... 64
ثانيا:أنواع القرارات الإدراية..... 69
الفرع الثاني: النظام القانوني للقرار الإداري..... 73
أولا: عناصر القرار الإداري..... 73
ثانيا: نفاد ونهاية القرار الإداري..... 81
المطلب الثاني: العقود الإدارية..... 87
الفرع الأول: ماهية العقود الإداري..... 87
أولا: تحديد مفهوم العقود الإداري..... 87
ثانيا: مقومات العقد الإداري..... 91
الفرع الثاني: النظام القانوني للعقود الإدارية..... 93
أولا: إبرام العقود الإدارية..... 93
ثانيا: آثار العقود الإدارية و انقضاءه..... 93
خاتمة..... 100
قائمة المصادر والمراجع..... 103
الفهرس