



جامعة تيسمسيلت

كلية الحقوق

محاضرات في مقياس القانون الإداري

السنة الأولى ليسانس حقوق ل م د

السداسي الأول

من إعداد الدكتور رابحي أحسن

أستاذ محاضر قسم "أ" في القانون الإداري والدستوري

2023/2022

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿وقل رب أدخلني مدخل صدق

وأخرجني مخرج صدق

واجعل لي من لدنك

سلطانا نصيرا ﴿

صدق الله العظيم

(الإسراء الآية 80)

## تمهيد

في إطار الدراسة المتعلقة بالتقسيم المرجعي وأسس التمييز الكلاسيكي بين القانون العام والقانون الخاص، نذكر بأن القانون الإداري ورغم تعدد أوجه إتصاله وتداخله مع صنف راجح من مبادئ وأسس القانون الخاص، إلا أنه يعتبر في الأساس فرعاً أصيلاً ومستقلاً في قواعده وقضاءه، كما يمثل أحد أهم وأدق فروع القانون العام لاسيما القانون العام الداخلي، ومرجع ذلك إرتباط محتواه الموضوعي بظاهرة "الإدارة العامة"، التي أصبحت ملخصاً لكل جوانب حياتنا.

من هذا المنظور فإن القانون الإداري يعنى بدراسة وتحليل وتنظيم الإدارة العامة بكل صورها من كل جوانبها وأبعادها الموضوعية، ويدخل في هذا الإطار ماهيتها وخصائصها وتكوينها العضوي والوظيفي، أهدافها الرئيسية ونشاطاتها ذات الطابع الخاص والإستثنائي، وسائلها وأدوات سيرورة أعمالها ذات الطابع المادي والقانوني وغيرها من الموضوعات. والقانون الإداري بمفومه الراجح ليس فقط قانون الإدارة العامة، بل هو كذلك قانون كل النشاطات العامة التي تستهدف المصلحة العامة، حتى وإن تمت إدارتها عن طريق أحد أشخاص القانون الخاص، وفي خضم الحالة الأخيرة نكون بصدد دراسة بعض مخارج القانون الإداري، حيث يلتقي بشكل مباشر مع أسس وقواعد القانون الخاص.

جل هذه المفاهيم والأفكار المتعددة والمتباينة والمتشعبة سوف نحاول الإحاطة بها بشكل مفصل ومبسط، على النحو الذي نأمل أن يساعد طلبتنا الأعزاء على الإلمام بالموضوع، خاصة وأنه يمثل مساقاً مفتاحي ممهّد لدراسة مساقات أكثر دقة وأكثر تشعباً، سوف يتناولها طلبتنا الكرام في المراحل القادمة من مسيرتهم الجامعية إن شاء الله.

**\*والله من وراء القصد وهو حسبنا ونعم الوكيل\***

## الفصل الأول

### ماهية القانون الإداري

تتقسم القواعد القانونية إلى قسمين رئيسيين أحدهما ينظم المعاملات القانونية التي تجري بين الأفراد، ويطلق عليها قواعد القانون الخاص، ومن أهم فروعها نذكر القانون المدني والقانون التجاري، إلى جانب صنف ثاني من القواعد القانونية وهو يحكم المعاملات القانونية التي تربط الدول فيما بينها، أو المعاملات التي تربط الدولة ممثلة بمؤسساتها وهيئاتها العمومية مع الأفراد، وفي كلتا الحالتين نحن أمام تطبيق قواعد القانون العام، ومن أهم فروعها نذكر القانون الدولي العام والقانون الدستوري والقانون الإداري.

في ظل الحالة الأخيرة أي بالنسبة للقانون الإداري فهو يندرج ضمن فروع القانون العام الداخلي، حيث يهتم بتنظيم السلطات العامة في الدولة من جميع جوانبها لاسيما تأسيسها وتسييرها وتركيبتها العضوية والهيكلية ووسائلها المادية والقانونية إلى جانب وظائفها والامتيازات الاستثنائية المخولة لها، وأخيرا الوظائف والصلاحيات الموكلة إليها.

وسنحاول الإلمام بكل هذه العناصر من خلال التقسيم التالي:

المبحث الأول - مفهوم القانون الإداري.

المبحث الثاني - نشأة القانون الإداري.

المبحث الثالث - خصائص القانون الإداري.

المبحث الرابع - مصادر القانون الإداري.

المبحث الخامس - علاقة القانون الإداري بفروع القانون الأخرى،

وسنتناولها على النحو الآتي:

## المبحث الأول

### مفهوم القانون الإداري

منذ بداية ظهوره في مطلع القرن التاسع عشر ساد الإعتقاد الفقهي سواء في فرنسا أو على الصعيد المقارن بأن صنف كبير من قواعد القانون الإداري مستمدة من القانون المدني الذي يوصف بأنه "شريعة القوانين"، وهذا الإرتباط الموضوعي جعلهم ينفون الحاجة إلى إستحداث قواعد قانونية إدارية مستقلة ونظام قضائي إداري مستقل، إلا أن الإنتشار الواسع لظاهرة "الإدارة العامة" خلال فترة قصيرة، تزامنا مع خصوصية الوسائل والوظائف الملقاة على كاهلها، حتم على كل من الفقه والقضاء والمشرع البحث عن قواعد قانونية مستقلة خارج القواعد التقليدية للقانون الخاص.

وسنحاول عرض كل هذه العناصر من خلال دراسة المطالب الثلاثة الآتية:

المطلب الأول - تعريف القانون الإداري

المطلب الثاني - موضوعات القانون الإداري.

المطلب الثالث - أساس تطبيق القانون الإداري

وسنتناولها على النحو الآتي:

## المطلب الأول

### تعريف القانون الإداري

من خلال هذا المطلب سوف نحاول تحديد الأبعاد النظرية الرئيسية للقانون الإداري إبتداء من توضيح عناصر إنتقاءه بظاهرة الإدارة العامة التي كانت ولا تزال مرجع ظهور وتطور قواعده بشكل مستمر، قبل أن يتحول إهتمامنا إلى عرض المعايير الأساسية التي تم إعتماؤها من قبل المنظرين القانونيين من أجل تقديم تعريف شامل ونهائي لهذا الفرع القانوني المستحدث.

هذا ما سوف نحاول الإلمام به من خلال دراسة الفرعين التاليين:

الفرع الأول – إرتباط القانون الإداري بالإدارة العامة.

الفرع الثاني – خصوصية قواعد القانون الإداري.

وسنتناولهما على النحو الآتي:

### الفرع الأول

#### إرتباط القانون الإداري بالإدارة العامة

بالرجوع إلى معجمات اللغة العربية نجد بأن كلمة "الإدارة" تستمد اشتقاقها اللغوي من فعل أدار أو عمل، كما ينطوي مفهومها أيضا على معاني أخرى كالرقابة والتنظيم والتنسيق والتوجيه والمتابعة، وجميعها يندرج ضمن الإطار العام المؤسسي الذي مفاده التحكم في أعمال ووظائف مجموعة متجانسة من الأفراد، من أجل تحقيق غاية المنظمة<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> روبرتسون أبرش، قاموس الإدارة، ترجمة د. محمد أمين، مكتبة لبنان، بيروت، 1974، ص 43.

أما على الصعيد الإصطلاحي فقد تعددت المفاهيم المرتبطة بكلمة الإدارة، بحسب النطاق والزاوية التي ينظر منها إلى هذه الكلمة، فجانبا من الفقه عرفها بأنها: "مجموعة العمليات والمبادئ والقواعد والأساليب العلمية والفنية والعملية والقانونية التي تجمع شتات الجهود والوسائل المادية والبشرية والتنظيمية العامة، وتحركها وتوجهها بواسطة عمليات التخطيط والتنظيم والرقابة لتحقيق الأهداف العامة الرسمية المحددة في السياسة العامة للدولة والمطلوب إنجازها"<sup>1</sup>.

وعرفها الجانب الآخر بأنها: "تمثل الأنشطة والعمليات التي تعنى بتوجيه وتنسيق ورقابة الجهود البشرية، في حدود الأهداف والبرامج والتوجيهات التي حددتها السلطة السياسية وفي نطاق الوسائل التي نصت عليها، من أجل تحقيق أهداف الحكومة بأكبر قدر من الكفاءة والمردودية"<sup>2</sup>، وهو التعريف الذي نعتقد بأنه أشار إلى كل عناصرها الرئيسية بدقة، والإدارة بهذا المعنى قد تكون إدارة خاصة أو عامة، إدارة خاصة أي إدارة أعمال، وهذا إذا كان هدفها الرئيسي هو تحقيق المضاربة والربح، وتم تأسيسها وفق شروط وإجراءات القانون الخاص، لاسيما الملكية الخاصة لوسائلها والتكيف الخاص لمستخدميها، في المقابل تتميز الإدارة بطبيعتها العامة إذا كان هدفها الرئيسي هو تحقيق النفع العام، وتم تأسيسها وفق شروط ومقومات القانون العام لاسيما القانون الإداري، لاسيما الملكية العامة لإمكانياتها ووسائلها، تمتعها بامتيازات السلطة العامة وأخيرا مستخدميها يعتبرون موظفون عامون وليس أجراء<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> د. د. عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الأول النظام الإداري، الطبعة السادسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2014، ص 11.

<sup>2</sup> Le Pointe (G), Mannel d'Histoire des institutions des faits sociaux, LGDJ, Paris, 1958, P 383 –384.

<sup>3</sup> Beaud (O), la puissance de l'Etat, PUF, Paris, 1994, P 89.

وحتى على مستوى التكليف الداخلي للإدارة العامة فإن الفحوى لا ينصرف إلى معنا واحد، ولهذا يتعين التمييز بين المفهوم العضوي للإدارة العامة والمفهوم الوظيفي، بالنسبة للمفهوم الأول فيراد به مجموع الهيئات والمؤسسات العمومية التابعة للدولة. والتي يتم تنظيمها وتسييرها ورقابتها بواسطة جهات حكومية مختلفة ومتدرجة في السلم الهرمي الإداري، ويشمل ذلك السلطات المركزية ممثلة في رئيس الدولة والوزراء، وكذلك السلطات اللامركزية موزعة بين الإدارات اللامركزية الإقليمية والإدارات اللامركزية المرفقية<sup>1</sup>.

في المقابل يراد بالمفهوم الوظيفي للإدارة العامة النشاطات والوظائف التي تنفذها الإدارة العامة سعياً منها لإشباع أحد متطلبات الخدمة العمومية بالنسبة للأفراد، وهذه متطلبات لا يمكنهم تحقيقها بذاتهم ولا يمكن حتى للمؤسسات الخاصة تحقيقها لهم، كالأمن والعدالة والدفاع وغيرها، وهي من صلب إهتمامات الشخص المعنوي العام المسؤول الأول عن توفير الحياة الكريمة للأفراد.

ونظراً لعدم كفاية تطبيق أي من المعيارين العضوي والوظيفي بشكل منفرد في تعريف الإدارة العامة، فقد عمد المجمع الفقهي الإداري إلى تبني معيار مختلط جمع بينهما للإحاطة بجميع عناصر الفكرة، وهو الإتجاه الراجح المعتمد في الوقت الحاضر<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> وهو الإتجاه الذي كرسه المحكمة الإدارية العليا في مصر بقولها: "...قواعد القانون الخاص تهدف أساساً إلى معالجة مصالح فردية خاصة على أساس التعادل بين أطرافها... في حين أن قواعد القانون الإداري تهدف أساساً إلى معالجة مراكز تنظيمية عامة لا تعادل في المصلحة بين أطرافها، إذ المصلحة العامة فيها لا تتوازى مع المصلحة الفردية الخاصة، بل يجب أن تعلق عليها..."، حكمها الصادر بتاريخ 1965/1/18 في الطعن رقم 1496 لسنة 2 ق، مجموعة السنة 3، ص 546.

<sup>2</sup> د. سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 2014، ص 17.

من خلال العرض السابق يظهر بأن الإدارة العامة بصفتها "علم" وبصفتها "فن" تتميز بجملة من الخصائص تميزها عما جاورها من مفاهيم، ونلخصها كما يلي:

أ- حتمية الإدارة العامة: حيث أن إستحداث الإدارات العامة إنما تبرره عدة دوافع قانونية وعملية، خاصة في خضم تزايد أوجه نشاطات الدولة وبروز مبدأ التخصص الوظيفي وتقسيم العمل في المؤسسات والهيئات الإدارية والإقتصادية، لذلك فإن الإدارة العامة بصفتها هيكل مؤسسي وعضوي يمثل حتمية تفرض وجودها بصفة تلقائية بالنسبة إلى كافة الأعمال والنشاطات العامة على اختلاف مجالاتها وموضوعاتها<sup>1</sup>.

ب- غائية الإدارة العامة: من مميزات الإدارة العامة أيضا نذكر مبدأ الغائية، والذي مفاده أن لكل إدارة نشاطات محددة يقتضي أن تلقتي عند تحقيق هدف أو غاية واحدة، وكأصل عام فإن الإدارات العامة وإن كانت تتباين من حيث الوسائل والأهداف المباشرة، فإنها كلها يلتقي عند الغاية البعيدة المدى المستهدفة من إنشائها، وهي غاية واحدة تتضمن تحقيق المصلحة العامة<sup>2</sup>.

ج - بيئية الإدارة العامة: يقصد بهذا المبدأ تكيف وتفاعل الإدارة العامة مع الظروف الاجتماعية والاقتصادية والسياسية السائدة في المجتمع، حيث أن نجاح أي تنظيم إداري مرهون بإيجاد نقاط التفاعل بين الإدارة كهيكل وكنشاط، والظروف الموضوعية العامة المحيطة بالدولة خلال مرحلة زمنية معينة، فإذا كانت الإدارة مجرد نظام تم إستحداثه

---

<sup>1</sup> Gourney (B), François Kesler et Jeanne Siwek, administration publique, PUF, Paris, 1967, P 37 – 69.

<sup>2</sup> Debbasch (CH), Science administrative, Dalloz, Paris, 1972, P 38 – 75.

بشكل غير متجانس مع مقومات وأسس المجتمع، فهذا مؤشر جوهري لفشل البرامج والخطط التنظيمية<sup>1</sup>.

د- إنسانية الإدارة العامة: يعتبر تكريس مبدأ الإنسانية في الإدارة العامة من أهم التحديات الموضوعية التي تسعى الأنظمة المؤسساتية إلى تحقيقها، وهذا بعد ثبوت إرتباط قوة وازدهار المرافق العامة بشكل عام بجودة ونوعية العامل البشري أي الموظفين العموميين الذين يشغلونها.

وبالمقابل نسبة العلاقة الطردية بين الإمكانيات والوسائل المادية وتحقيق جودة ونجاعة المردود الوظيفي، ولعل من أهم مقومات مبدأ الإنسانية في الإدارة العامة نذكر البرامج الحديثة الرامية إلى تخطيط الموارد البشرية من حيث شروط ومعايير إختيارها وإنتقاءها، البرامج القصيرة والمتوسطة المدى المتعلقة بالتكوين لاسيما التكوين المتخصص من أجل تحسين المستوى أو التكوين الفرعي من أجل تجديد المعلومات، وأخيرا برامج الخدمات الاجتماعية التي ترسمها المنظمات وتوسعى إلى تنفيذها بشكل منتظم والتي هدفها تصميم إجازات الموظفين وتوفير شروط الراحة في مواقع العمل وغيرها من البرامج<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Ingrao (P), Masses et pouvoir, (Traduit de l'italien par – Mariangela Portelli), Rome, P 282 et S.

<sup>2</sup> د. محمد سعيد سلطان سعيد، إدارة الموارد البشرية، الطبعة الأولى، الدار الجامعية، بيروت، 1993، ص 156.

## الفرع الثاني

### خصوصية قواعد القانون الإداري

ارتبطت دراسة القانون الإداري بالإدارة العامة، بل وجود هذه الأخيرة كان الباعث وراء البحث عن قواعد قانونية مختلفة ومغايرة عن القانون الخاص لتسري على الإدارة وتحكم نشاطها الإداري<sup>1</sup>.

وعندما نستخدم تعبير الإدارة العامة، فإنه يقصد بها استبعاد الإدارة الخاصة، فالإدارة العامة هي المنوط بها تنفيذ مهام عامة وليست خاصة على النحو الذي يميزها عن الإدارة الخاصة التي تدار بواسطة أشخاص القانون الخاص، كما تتميز عن أنشطة عامة أخرى تقوم بها جهات عامة مثل، المشرع والقضاء<sup>2</sup>.

فينطلق الفقه الإداري في تحديد مفهوم القانون الإداري في الربط الجدلي بينه وبين مفهوم الإدارة، ليجعل من القانون الإداري مجموع القواعد القانونية التي تحكم الإدارة أو السلطة الإدارية سواء كانت مركزية أو لامركزية، أي أن القانون الإداري هو قانون الإدارة<sup>3</sup>.  
ودرج أغلب الفقهاء على تعريف القانون الإداري بأنه ذلك الفرع من فروع القانون العام الداخلي الذي يتضمن القواعد القانونية التي تحكم السلطات الإدارية في الدولة من حيث

---

<sup>1</sup> CE, 23 janvier 1987, numéro 86-224 DC : AJDA 1987, p. 345, note Chevallier ; D. 1988, p. 117, note Luchaire ; JCP 1987, II, 20854, note Sestier ; Rev. adm. 1988, p. 29, note Sorel ; RDP 1987, p. 1341, note Gaudemet ; RFDA 1987, p. 301, note Favoreu). Voir dans ce sens - Long (H), Weil (P) et Braibant (G), les grands arrêts de la jurisprudence administrative, 7<sup>ème</sup> édition, Ed Sirey, Paris, 2002, P 65 et s.

<sup>2</sup> د. عبد الحفيظ الشيمي، مبادئ القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2013 - 2014، ص 9.

<sup>3</sup> Muglioni (J), justice et liberté, PUF, 1<sup>ère</sup> édition, paris, 1962, P122-123.

تكوينها ونشاطها بوصفها سلطات عامة تملك حقوقا وامتيازات استثنائية في علاقاتها بالأفراد<sup>1</sup>.

ولما كان القانون يقسم إلى قسمين رئيسيين، قانون عام وقانون خاص، فالقانون العام هو القانون الذي ينظم نشاط الدولة وسلطاتها العامة، ويحكم العلاقات القانونية التي تكون الدولة أو إحدى هيئاتها العامة طرفا فيها، وتظهر فيها الدولة بوصفها سلطة عامة تتمتع بحقوق وامتيازات استثنائية لا مقابل لها في علاقات الأفراد.

أما القانون الخاص فينظم نشاط الأفراد ويحكم العلاقات بينهم أو بينهم وبين الدولة أو إحدى هيئاتها عندما تظهر بمظهر الأفراد العاديين، أي ليس بوصفها سلطة عامة تتمتع بحقوق وامتيازات استثنائية<sup>2</sup>.

وإنطلاقا من العرض السابق يمكن القول بأن للقانون الإداري معنيين أحدهما ضيق والأخر واسع<sup>3</sup>، فيقصد بالمعنى الضيق أنه "مجموعة من القواعد القانونية الخاصة والمستقلة عن قواعد القانون المدني، والتي تحكم تكوين ونشاط الهيئات الإدارية وتقرر لها امتيازات السلطة العامة، ومن هذه الزاوية فهو القانون الذي لا يدخل في مضمونه إلا تلك القواعد الاستثنائية غير المألوفة في قواعد الشريعة العامة"<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> د.أنور أحمد رسلان، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1994، ص 5.

<sup>2</sup> د.مازن راضي ليلو، القانون الإداري، منشورات الأكاديمية العربية بالدمرك، 2008، ص 1.

<sup>3</sup> Chapus (R), Le service publique et la puissance publique, RDP, N 1, Paris, 1968, P 238 – 239. Voir aussi – Bavielle (M.R), de Saintmarc (R.D) et Labettoulle (D), cours de droit administratif, ED Hachette, Paris, 1989, P 127 et s.

<sup>4</sup> De Laubadere (A), Traité élémentaire de droit administratif, LGD. J, Paris, 1967, P 14.

أو هو مجموع القواعد والمبادئ التي تختلف في طبيعتها ومضمونها عن القواعد القانونية التي تنظم النشاط الفردي، والتي تستهدف تنظيم نشاطات الإدارة العامة باعتبارها صاحبة سلطة عامة، تتمتع بحقوق وامتيازات استثنائية في علاقاتها بالأفراد.

ولذلك يوصف القانون الإداري بهذا المفهوم بأنه قانون استثنائي يخرج من نطاق القواعد القانونية العامة المألوفة والمطبقة على الأفراد ويستقل عنها، بيد أنه وإن تعلق بالسلطة الإدارية فهذا لا يعني أنه يحكم كل المسائل والموضوعات المتعلقة بها<sup>1</sup>.

ويقصد بالمعنى الواسع للقانون الإداري بأنه "مجموعة القواعد القانونية التي تطبق على الإدارة العامة سواء كانت قواعد خاصة بما تقرره للإدارة من امتيازات السلطة العامة، أو قواعد مستمدة من القانون الخاص بما تتسم به بكونها قواعد مشتركة، أي لها صفة القانون العام والقانون الخاص في ذات الوقت"<sup>2</sup>.

أو بتعبير آخر القانون الإداري بمعناه الواسع يشمل كل القواعد القانونية المطبقة على الإدارة العامة سواء تلك القواعد التي لها صلة بالقانون العام، والتي تقرر لها امتيازات ووسائل السلطة العامة، أم تلك التي تشتمل على أحكام القانون الخاص، والتي يطبقها القضاء الإداري بحكم صلاحيتها وملائمتها للتطبيق على الأفراد والإدارات العامة في نفس الوقت، وهذا يعني تكييفها كقواعد ومبادئ مشتركة لها صفة القانون العام والقانون الخاص في ذات الوقت<sup>3</sup>.

في هذا الصدد نشير بأن تنظيم السلطات العامة الإدارية بواسطة قواعد قانونية خاصة ومتميزة لا يعني الإقرار لها بامتيازات إستثنائية "قاهرة" تخولها ممارسة وظائفها بحرية

---

<sup>1</sup> Waline (J), Droit administratif, Dalloz, 23<sup>ème</sup> éd, Paris, 2010, P 36.

<sup>2</sup> د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية بالإسكندرية، 1984، ص 11.

<sup>3</sup> Frier (M), Droit administratif, LGDJ, 8<sup>ème</sup> éd, Paris, 2013, P 22.

مطلقة وغير محدودة، ولا يعني كذلك شل حركتها بإخضاعها للقيود المترتبة على توسيع نطاق رقابة المشروعية<sup>1</sup>.

لذلك فإن الأمر في النهاية يقتضي منح هذه الهيئات مجال معين لإستخدام سلطاتها الملائمة، والتي تخولها إختيار الأسلوب المناسب لتحقيق مقتضيات المصلحة العامة، مع إستمرار خضوعها للضوابط التي تفرضها قواعد مطابقة المشروعية، بإعتبارها مرجع أساسي لكل أعمال السلطات الإدارية، من هذا المنظور يسعى القانون الإداري إلى الموازنة بين تمتع الإدارة بامتيازات السلطة العامة من أجل تحقيق المصلحة العامة، وبين ضمان مشروعية أعمالها حماية لحقوق وحرريات الأفراد<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> د. الجرف طعيمة، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون، دار النهضة العربية، القاهرة، 1976، ص 34 - 35.

<sup>2</sup> Vedel (G), Droit administratif, éd Sirey, Paris, 1964, P 26 et s. Haberle (P), l'Etat de droit, Dalloz, Paris, 1996, P 47 et s. Miaille (M), l'Etat de droit, P.U. de Grenoble, 1978, P 47 et s. Burdeau (G), l'Etat, Ed seuil, Paris, 1970, P 76 et s.

## المطلب الثاني

### موضوعات القانون الإداري

يحيط القانون الإداري بمجالات واسعة جدا تمثل نطاقا لتطبيق أحكامه ولإنعقاد إختصاص القاضي الإداري المختص بنظر منازعاته، وموضوعات القانون الإداري تتميز بمرونة كبيرة وحركية واسعة بسبب الإنتشار السريع للإدارات العامة متجهة لتغطية جميع نواحي الحياة العمومية سوف بنفسها أن طريق هيئات خاصة تعمل تحت إشرافها ورقابتها. وهذه المؤشرات كلها توحى بجلاء صعوبة أو إستحالة الإلمام بجميع موضوعات القانون الإداري بشكل كامل ومطلق، ولهذا سوف نحاول تركيز جهودنا النظرية فقط على الموضوعات الإدارية الأكثر إنتشارا من الناحية العملية.

ويتعلق الأمر بالموضوعات التالية:

الفرع الأول - الأعمال القانونية ذات الطابع الإداري.

الفرع الثاني - تنظيم السلطات الإدارية.

الفرع الثالث - الأموال العامة.

الفرع الرابع - الوظيفة العامة.

الفرع الخامس - النشاط الإداري.

الفرع السادس - الرقابة على أعمال الإدارة العامة.

وسنتناولها على النحو الآتي:

## الفرع الأول

### الأعمال القانونية ذات الطابع الإداري

تتدرج الأعمال القانونية ذات الطابع الإداري ضمن أهم موضوعات القانون الإداري لأنها تمثل المعايير القانونية الرسمية التي تعتمدها الإدارات العامة للإفصاح عن إرادتها سواء بشكل مباشر أو بشكل غير مباشر، وهذا في جميع التصرفات الموضوعية التي تفرضها مقتضيات المصلحة العامة<sup>1</sup>.

ونشير في هذا الصدد بأن خصوصية الأعمال القانونية الإدارية جعلتها تختلف عن بعض الأعمال المجاورة لها والمتداولة كثيرا من الناحية العملية، لاسيما الأعمال المادية والأعمال التشريعية وأخيرا الأعمال القضائية، بالنسبة للأعمال المادية فهي تخص التغييرات المادية التي تحدثها الإدارات العامة في المحيط الخارجي كبناء جسر أو هدم بيت آيل للسقوط أو تعبيد الطرقات وغيرها.

أما الأعمال التشريعية فهي تخص أعمال السلطة التشريعية المرتبطة بصياغة القوانين ومناقشة برامج الحكومة والمصادقة على مشروع قانون الميزانية العامة للدولة وغيرها، وأخيرا بالنسبة للأعمال القضائية التي تتفرد بدورها عن الأعمال القانونية الإدارية بحكم أنها تتصل بمهام المحاكم والجهات القضائية على جميع مستوياتها، ويدخل في إطارها إجراءات التحقيق والمحاكمة والإستئناف والرجوع بعد الدعوى وغيرها من التدابير والإجراءات القضائية<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Burdeau (G), op.cit, P 88.

<sup>2</sup> د. صلاح عبد الباقي، إدارة الأفراد والعلاقات الإنسانية، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1998، ص

على صعيد التكيف الموضوعي للأعمال القانونية الإدارية يمكننا أن نستشف بأن هذه الوسائل القانونية أصبح تتسم بأشكال ونماذج معيارية مختلفة من حيث الشكل والموضوع والتكيف القانوني وكذلك القوة الإلزامية لكل منها، وهذا ما جعلنا في الأخير نصنفها ضمن تدرج هرمي للمعايير القانونية حيث نجد في قمة الهرم اللوائح تليها المراسيم ثم القرارات بعدها العقود وأخيرا النصوص الإدارية الضمنية التي تضم التعليمات والمنشورات والتوجيهات وأخيرا التدابير الإدارية الداخلية بمختلف أشكالها وأنواعها.

وبسبب كثافة هذه النصوص وصعوبة الإلمام بها جميعا فقد تم الإبقاء فقط على أهم هذه التدابير وهما القرارات الإدارية التي تتدرج ضمن الأعمال القانونية الإنفرادية، والعقود الإدارية التي تنطوي على تكيف الأعمال القانونية الإتفاقية.

## الفرع الثاني

### تنظيم السلطات الإدارية

من موضوعات القانون الإداري أيضا نذكر تنظيم السلطات الإدارية في الدولة، على إختلاف أنماطها وموضوعاتها ومكانتها المؤسساتية وإمتدادها الإقليمي، في هذا الصدد يقسم الفقه القانوني الإداري السلطات العامة الإدارية إلى قسمين رئيسيين وهما المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية.

في إطار ما يسمى بالمركزية الإدارية فقد حدد الفقه القانوني معالمها بإعتبارها تجميع وحصر وتركيز الوظيفة الإدارية في الدولة في يد عدد محدود من الإدارات المركزية الموجودة على مستوى العاصمة، وتضم هذه الإدارات كل من منصب رئاسة الدولة ورئاسة مجلس الوزراء والوزراء، أو ممثليهم على المستوى المحلي وينعلق الأمر بالولاية والمدراء والمفتشين والمتصرفين المحليين، والذين يتبعون السلطات الرئاسية ويخضعون لها في إطار رقابة على الأشخاص ورقابة على الأعمال، من أجل ضمان تجانس وتوافق ووحدة العمل الإداري على الصعيدين المركزي واللامركزي<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Ameller (P), Quelques notes à propos du service public, AJDA, Paris, 1968, P 492 et s.

## الفرع الثالث

### الأموال العامة

على غرار ما سبق تندرج الأموال العامة ضمن موضوعات القانون الإداري الجديدة بالدراسة والتنظيم الدقيق، فالسلطات العامة بجميع أصنافها بحاجة إلى المال العام حتى تستطيع مباشرة وظائفها وإقتناء حاجياتها وتنفيذ عقودها حتى تتمكن في النهاية من تحقيق مقتضيات المصلحة العامة.

والمال العام وإن كان له أثر موضوعي وحيد بإعتباره وسيلة مادية لمباشرة الوظائف العامة، إلا أن يضم عدد كبير من النماذج فقد يكون عقارا كالمباني والمحلات والأراضي، وقد يكون منقولاً كالسيارات والآلات والمعدات وغيرها، وفي جميع الحالات فإن طرق الحصول عليه تكاد تكون واحدة، سواء عن طريق الشراء أو الهبة أو الوصية.. إلخ وجميعها منظم بمقتضى أحكام القانون المدني، وقد تحصل عليه الإدارات بتطبيق إمتيازات السلطة العامة، ومن أهم صوره نزع الملكية من أجل المنفعة العامة والاستيلاء على العقار ومصادرة الأموال الخاصة في إطار تنفيذ العقوبات التكميلية<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Duguit (L), Traité de droit constitutionnel, LGDJ, 1982, P 525.

## الفرع الرابع الوظيفة العامة

دائما في إطار تنظيم ووسائل السلطات الإدارية باعتبارها موضوعات كلاسيكية بالنسبة للقانون الإداري، نذكر بأن الموظف العام أي العنصر البشري المحرك لهذه الهياكل يحظى بأهمية بالغة في مجال الدراسات العلمية المرتبطة بالقانون الإداري، بالإدارة العامة وإن تحتاج إلى المال العام لسيرورة برامجها ونشاطاتها، فهي تحتاج أيضا إلى إمكانيات بشرية تتدرج ضمن فئة الموظفين العموميين، والذين يعتمد عليهم إبتداءا لتنفيذ برامج الهيئات العامة والسعي لتحقيق المصلحة العامة بكفاءة عالية ومردودية متميزة<sup>1</sup>.

وفئة الموظفين العموميين وإن كان لها تكييف قانوني متجانس من حيث ارتباط علاقة العمل بجهة إدارية تستهدف تحقيق المصلحة العامة وليس الربح، تتميز هذه العلاقة الوظيفية بأنها دائمة ومستمرة تبدأ من تاريخ التعيين وتنتهي بنهاية العلاقة لأسباب طبيعية أو لأسباب غير طبيعية<sup>2</sup>.

وأخيرا الإلتحاق بالوظيفة يجب أن يكون قد تم بصفة مشروعة، إلا أن ضخامة تصنيفات الوظائف الإدارية جعلت المشرع يعمد إلى هيكلتها وفق تدرج هرمي منتظم ومتسلسل، حيث نجد في أعلى الهرم رئيس الدولة ورئيس مجلس الوزراء والوزراء وجلها وظائف قيادية، يليهم مرؤوسيه من إداريين وفنيين ومستشارين نزولا إلى أدنى موظف في السلم الهرمي الوظيفي<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Plantey (G), « fonction publique, traité générale », Ed Litec, Paris, 1991, P 64.

<sup>2</sup> Ibid, P 65.

<sup>3</sup> Rivero (J), droit administratif, 3<sup>ème</sup> édition, Dalloz, Paris, 1997, P 19 et s.

## الفرع الخامس

### النشاط الإداري

يعتبر النشاط الإداري من حيث نطاقه ومجاله وطبيعته القانونية ووسائله ومنازعاته من موضوعات القانون الإداري أيضا، وهو إن كان مجاله الوظيفي واحدا بالنسبة لكل الأنظمة القانونية المقارنة، إلا أنه يتأثر في أساليبه وتنظيمه القانوني من دولة إلى أخرى حسب تكييف النظام السياسي لكل منها.

من هذه الزاوية قد يتداخل علم الإدارة مع القانون الإداري في تحديدهما لصلب وموضوع النشاط الإداري، إلا أن التحليل الدقيق للفكرة يقودنا للكشف عن مفارقات جوهرية في هذا الشأن، فبالنسبة إلى علم الإدارة فإنه يهتم بدراسة النشاط الإداري من منظور تقسيم وتوزيع الوظائف والتخطيط وأخيرا التنفيذ، على خلاف القانون الإداري الذي يهتم بموضوع الحال من زاوية تحديد نطاق الوظيفة الإدارية وأساسها القانوني وصورها الرئيسية.

وبشكل عام فإن النشاط الإداري هو نشاط دقيق وملمس هدفه تحقيق متطلبات المصلحة العامة، سواء عن طريق الإدارة العامة نفسها (أسلوب التسيير المباشر)، أو عن طريق أحد أشخاص القانون الخاص يعمل تحت إشراف ورقابة الإدارة العامة (أسلوب الإمتياز كأشهر نموذج في هذا الصدد)، كما يدخل في مفهوم النشاط الإداري تدابير الضبط الإداري التي تتخذها الإدارات الضبطية بإرادتها المنفردة، والتي تنسم بتقييد حقوق وحرية الأفراد من أجل تحقيق المصلحة العامة، المتمثلة في الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة وأخيرا الآداب العامة<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> لطرش حمو، سلطات الضبط الإداري الولائي في الجزائر، رسالة ماجستير، فرع الإدارة والمالية العامة، جامعة الجزائر، 2002، ص 24.

## الفرع السادس

### الرقابة على أعمال الإدارة العامة

نظرا لإرتباط أعمال الإدارة العامة بمهمة نبيلة تتعلق بتحقيق النفع العام، التي تقتضي منها إتخاذ كل التدابير القانونية والموضوعية بناء على سلطتها التقديرية، فإن ربط هذه الصلاحيات الخاصة بالإماتيازات الإستثنائية التي تتمتع بها وهي إماتيازات السلطة العامة، قد يخول رجل الإدارة الإنحراف عن مقتضيات المشروعية الإدارية، سواء من خلال التعسف في إستعمال سلطاته، أو من خلال الإماتناع عن تطبيق القانون واللوائح، ولهذا تم إدراج موضوع الرقابة على أعمال الإدارة ضمن أهم موضوعات القانون الإداري. نشير في هذا الشأن بأن الرقابة على الإدارات العامة هو موضوع واسع جدا ومعقد، وهو يشمل الرقابة على الأشخاص من حيث تعيينهم وترقيتهم وتأديتهم وإنهاء مهامهم بالطرق العادية أو بالطرق الإستثنائية<sup>1</sup>.

إلى جانب الرقابة على الأعمال أي الحرص على التأكد من مشروعية النشاطات والتدابير الصادرة عن كل موظف، ومنتدى الرقابة في كلتا الحالتين لا يتوقف عند حد رقابة المطابقة مع الأحكام القانونية، ولكن يتعداها إلى رقابة التحقق من ملائمة هذه الأعمال، أي التأكد من مدى ملائمتها لتحقيق النفع العام رغم تأكد مطابقتها المبدئية للقانون.

وبشكل عام تخضع الإدارة العامة لنماذج مختلفة من الرقابة فنجد الرقابة الرئاسية التي يمارسها الرئيس الإداري على مرؤوسيه، إلى جانبها نجد الرقابة الوصائية التي تمارسها الهيئات المركزية على الهيئات الإقليمية أو المحلية (البلديات والولايات) من أجل التحقق من مدى تطبيق البرنامج الرسمي العام للدولة، كذلك نجد أنماط الرقابة الخاصة والتي

---

<sup>1</sup> د. الطماوي سليمان محمد، "نظرية التعسف في استعمال السلطة، دراسة مقارنة"، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1966، ص 93 وما بعدها.

تشكل الرقابة السياسية والرقابة المالية والرقابة الشعبية وغيرها، ولعل أهم أنماط الرقابة التي نظمها القانون الإداري يتعلق بالرقابة القضائية<sup>1</sup>.

بالنسبة للرقابة القضائية فإنها تستمد أهميتها من كونها مخولة لمؤسسة دستورية مؤهلة لرقابة أعمال ونشاطات الإدارات العامة وإصدار أحكام تتمتع بالصيغة التنفيذية تتضمن إلغاء أي عمل أو أية تدابير تتخذها الإدارة وتتسم بمخالفة القانون، مع الإشارة في هذا الصدد بأن حدود عمل القاضي لا يمكنه أن يصل إلى حد توجيه أوامر للإدارة يفرض عليها القيام بعمل معين، لأن ذلك من شأنه خرق مبدأ الفصل بين السلطات<sup>2</sup>.

وللرقابة القضائية في ميدان المنازعات عدة وسائل تشمل الدعاوى الإستعجالية والأوامر القضائية التي لا تمس بأصل الحق، إلى جانب الدعاوى الموضوعية والتي تشمل دعاوى التفسير والإلغاء وفحص المشروعية وأخيرا ولاية القضاء الكامل بالنسبة للقرارات الإدارية، إلى جانب دعاوى العقود والإتفاقيات الإدارية، كذلك نجد الدعاوى التي مصدرها المطالبة بالتعويض، وأخيرا دعاوى المسؤولية الإدارية، وجميعها ينظر ويختص بها القاضي الإداري في إطار إجراءات إدارية خاصة متميزة عن قرينتها في المنازعات الخاصة<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Pour aller loin voir – Gustave Peiser, contentieux administratif, 5<sup>ème</sup> édition, Dalloz, Paris, 1985, p 4. Hauriou (A), Précis de droit administratif, éd Sirey, Paris, 1911, p. 29.

<sup>2</sup> د. كامل ليلة محمد، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1967، ص 37 – 38.

<sup>3</sup> Debbasch (CH), la fonction administrative en Europe, Ed Sirey, Paris, 1981, P 11.

## المطلب الثالث

### أساس تطبيق القانون الإداري

في بداية نشأة القانون الإداري لاسيما في فرنسا، كان أكبر تحدٍ للمجمعين الفقهي والقضائي هو تحديد معيار قانوني واضح ونهائي، يتم اعتماده لتأطير مجال تطبيق القانون الإداري وإنعقاد إختصاص القضاء الإداري، وكنتيجة لهذا الإنشغال فقد برز المعيارين التقليديين وهما معيار المرفق العام ومعيار السلطة العامة، اللذين عرفا عهدا مزدهرا خصوصا في بداية القرن التاسع عشر، قبل أن تلحقهما إنتقادات حادة بسبب عدم كفاية كل منهما في السيطرة على موضوع الحال بشكل كامل، والأمر الذي حتم لاحقا في تبني معيار ثالث مختلط أطلق عليه المعيار التوفيقي.

وسنتناول هذه العناصر من خلال التقسيم التالي للأفكار:

### الفرع الأول

#### نظرية المرفق العام

سنحاول الإلمام بنظرية المرفق العام من خلال عرض مفهومها (أولا) وكذا الإنتقادات التي وجهت لها (ثانيا)، وسنتناولهما على النحو الآتي:

#### أولا - مفهوم نظرية المرفق العام

يعتبر معيار المرفق العام أقدم معيار قانوني طبق في مجال تحديد نطاق تطبيق القانون الإداري وإختصاص القاضي الإداري، وقد إتجه رواد هذه النظرية وعلى رأسهم العميد ديجي (*Duguit (L)*) إلى التمسك بفكرة أن القانون الإداري يرتبط بصلب المهام الموكلة للدولة، حيث أن مقتضيات المصلحة العامة ترتبط بالمرافق العامة التي تتبعها.

في المقابل تخرج المشروعات الفردية من نطاق هذا التطبيق، لإستهدافها تحقيق الربح وليس المصلحة العامة، ولمساعدة المرافق العامة على تحقيق هذه الغاية النبيلة يتعين إخضاعها إلى قواعد قانونية خاصة تراعي طبيعتها ووسائلها وأهدافها المتميزة<sup>1</sup>. في بداية عهدها لقيت نظرية المرفق العام إقبالا كبيرا فسارع روادها إلى بناء نظامها القانوني بشكل دقيق وكامل، فعمد مؤسسها الفقيه "ديجي" إلى تفصيل أسسها الموضوعية الرئيسية التي شملت الموظف العام والملك العمومي والعمل العمومي وأخيرا العقد الإداري، قبل أن يضيف الفقيه "جيز" *Jéze* موضوع الرقابة التي ضمت رقابة الأموال العمومية ورقابة القرارات الإدارية وأخيرا المسؤولية الإدارية<sup>2</sup>. وفي الأخير حدد الفقيه "رولن" *Rolland* القواعد الرئيسية لتسيير المرفق العام والتي سميت لاحقا بقواعد رولن نسبة له، وقد شملت استمرارية المرفق العام، مساواة المرتفقين أمام المرفق العام وقابلية المرفق العام للتبديل والتطور. على الصعيد التطبيقي تبنى القضاء الإداري في فرنسا نظرية المرفق العام في عدة أحكام وقرارات له، أهمها حكم محكمة التنازع في قضية "بلانكو"<sup>3</sup> *Blanco*، وقرار مجلس الدولة

---

<sup>1</sup> Benoît (F.P), le droit administratif français, 19<sup>ème</sup> édition, Dalloz, Paris, 2006, P 68.

<sup>2</sup> Jéze, les principes généraux de droit administratif, 3<sup>ème</sup> édition, ED Sirey, Paris, 1925, P 27 et s.

<sup>3</sup> T.C, Le 8 février 1873, S.1873, chambre 3, Rec, Leb, P 153, Conclusion David.

الفرنسي في قضية "تيرييه"<sup>1</sup> Terrier، وقراره في قضية "تيروند"<sup>2</sup> Thérond، وحكم محكمة التنازع في قضية "فوتري"<sup>3</sup> Feutry، وغيرها.

## ثانيا - الإنتقادات التي وجهت إلى نظرية المرفق العام

من أهم الإنتقادات التي وجهت لنظرية المرفق العام نذكر ما يلي:

1- لم تتوافق التصورات الموضوعية للنظرية مع التطورات السريعة التي شهدتها المرافق العامة، حيث أصبح إيجاد حدا فاصلا بين مجالات تدخل الدولة ومجالات تدخل المبادرة الخاصة، صعبا جدا في خضم التحولات الجوهرية التي سادت في مطلع القرن التاسع عشر بسبب إتجاه الدولة إلى تعزيز مشاركتها الوظيفية في النشاطات الاقتصادية الربحية، خصوصا في خضم الأزمة الاقتصادية الحادة التي شهدها العالم سنة 1929.<sup>4</sup>

2- إن التصور التقليدي لمفهوم المرفق العام يجعله من ضمن وظائف الدولة ومن طبيعتها وليست من مبادرة الخواص"<sup>5</sup> وهو مفهوم مؤسسي مغلق ومركز، هذا التصور تراجع تدريجيا في خضم الضغط الشعبي المتنامي الذي شهدته فرنسا بسبب تدني مردود المرافق العامة

---

<sup>1</sup> C.E, Le 6 Février 1904, D 1904, chambre 3, Rec, Leb, P 65, conclusion Romieu.

<sup>2</sup> C.E, Le 4 mars 1910, S.1911, chambre 3, Rec, Leb, P 17, Conclusion Pichat, Note Hauriou.

<sup>3</sup> T.C, Le 29 février 1908, S.1908, chambre 3, Rec, Leb, P 97.

<sup>4</sup> د. بوسوماح محمد أمين، المرفق العام في الجزائر، الطبعة الأولى، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1991، ص 27 - 28.

<sup>5</sup> Waline (M), l'individualisme et l'Etat, 2<sup>ème</sup> édition, Ed Montchrestien, Paris, 1949, p 24.

التقليدية المبقرطة، الأمر الذي دفع إلى الاستعانة بالمبادرة الخاصة لتغطية هذا العجز من خلال وظائف تستهدف المصلحة العامة، في شكل عقود القانون الخاص<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Picavet (E), Vues rétrospectives sur le droit administratif français, LGDJ, Paris, 2002, p 311 et s.

## الفرع الثاني

### نظرية السلطة العامة

سنحاول الإلمام بنظرية السلطة العامة من خلال عرض مفهومها (أولا) وكذا الإنتقادات التي وجهت لها (ثانيا)، وسنتناولهما على النحو الآتي:

#### أولا - مفهوم نظرية السلطة العامة

ركز رواد نظرية السلطة العامة في تحديدهم لنطاق تطبيق القانون الإداري وتحديد إختصاص القاضي الإداري انطلاقا من تكييف النشاط، والتأكد من تضمينه الأساليب الخاصة وغير المألوفة في التصرفات العادية التي يجريها الأفراد، بغض النظر عن المعيار الشكلي القائم على التركيز على الجهة المعنية بمزاولة هذا النشاط.

وعلى هذا الأساس إذا استعملت الإدارة العامة وسائل السلطة العامة والامتيازات التي يقرها لها القانون العام، فقامت بإصدار القرارات ذات الصيغة التنفيذية بإرادتها المنفردة، أو قامت بتعديل عقودها دون طلب أو موافقة الطرف المتعاقد معها أو الرجوع إلى القضاء، أو حتى توقيع عقوبات ردعية في مواجهة المرتفقين، عدا عملها من قبيل الأعمال الإدارية، وبالنتيجة تعين إخضاعه إلى رقابة القضاء الإداري<sup>1</sup>.

في المقابل إذا تصرفت الإدارة العامة بصفتها شخص من أشخاص القانون الخاص، دون أن تستعين أو تطبق وسائلها الإستثنائية والإمتيازات السلطوية المترتبة عنها، فقامت بتصرفات قانونية عادية كالبيع أو الشراء أو الرهن تماما مثل الأشخاص الطبيعيين، تم تكييفها في هذه الحالة تماما مثل الأطراف الذين تتعامل معهم، وفي خضم هذه الحالة

<sup>1</sup> د/ الطماوي سليمان محمد، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1976، ص 46.

يتعين إخضاعها لأحكام القانون المدني، ومنازعاتها ينظرها القاضي المدني وليس القاضي الإداري<sup>1</sup>.

### ثانيا - الإنتقادات التي وجهت إلى نظرية السلطة العامة

على غرار نظرية المرفق العام وجه المجمع الفقهي إنتقادات حادة إلى نظرية السلطة العامة، ولعل أهم هذه الإنتقادات تمحور حول الحلول التي أفرزتها النظرية في شأن تسيير مرفق عام عن طريق هيئات خاصة، حيث أن الفكرة سرعان ما إصطدمت بعدة إشكالات في التطبيق أدت إلى تراجع بريق النظرية.

ذلك لأن الإستعانة بهذه المؤسسات الخاصة لتنفيذ مهام مرفق عام، يقتضي أن لا يكون في حدود ضيق لا يتجاوز مجرد التفويض الوظيفي، بل يتعين توسيع نطاق التعميم الحكمي من خلال تدعيم هذه المؤسسات بوسائل السلطة العامة، وهذا الأمر دفع إلى توسيع نطاق القانون الإداري ليشمل كل التصرفات العمومية بغض النظر عن الجهة المسؤولة عنها، علاوة على توسيع إختصاص القاضي الإداري ليحيط بكل المنازعات المرتبطة بمهمة مرفق عام سوف المتصلة بالإدارات العامة أو الإدارات الخاصة. وهذا الوضع وضع رواد النظرية أمام مأزق كبير حيث جعلت من المعيار المطبق ممدودا إلى ما لا نهاية وإلا فما الفائدة من وجود هذا المعيار بالأساس، إذا كان غير قادر على تأطير المجال القانوني والقضائي للعمل الإداري بشكل دقيق ومحصور<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Dé malberg (C), contribution à la théorie générale de l'Etat, Ed Sirey, Paris, 1982, p 223.

<sup>2</sup> Suchaux (G), manuel d'histoire des institutions des faits sociaux, LGDJ, Paris, 2012.

## الفرع الثالث

### الإتجاه التوفيقى بين نظرية المرفق العام ونظرية السلطة العامة

بعد الانتقادات التي طالت كلا من نظريتي المرفق العام والسلطة العامة، ظهر معيار ثالث راجح جمع أنصاره بين المعيارين السابقين، يطلق عليه المعيار المختلط، وبمقتضاه يتحدد نطاق القانون الإداري وتطبق قواعده إذا كان النزاع متعلقا بنشاط قام به مرفق عام أو يستهدف خدمة نشاط مرفقي من ناحية، وتستخدم في هذا النشاط وسائل وأساليب القانون العام من ناحية أخرى.

وهذا يعني بأن الجمع بين الأساسين اقتضاه عدم كفاية فكرة واحدة لتمييز القانون الإداري أو تحديد نطاقه، إذ أن فكرة المرفق العام لا تغطي كل النشاطات الإدارية، مما يستوجب تكميلها بفكرة أخرى هي استخدام أساليب القانون العام أو وسائل السلطة العامة لسد هذا العجز<sup>1</sup>.

وقد لاقى هذا المعيار المختلط اهتماما وتجاوبا كبيرين من قبل الفقه والقضاء الإداريين، حيث أجمعا على أن تطبيق هذا المعيار من شأنه تلافي القصور الوارد في المعيارين السابقين، كما من شأنه أن يحقق اعتدالا وتوازنا بين المزايا التي يتمتع بها كلا منهما، ومن جهة أخرى فإن الجمع بين فكرتي المرفق العام والسلطة العامة كأساس لتمييز القانون الإداري ومن ثم تحديد نطاق المنازعات الإدارية، يؤكد بأن الفكرتين مترابطتين ومتكاملتين، حتى وإن اقتضى الأمر في بعض الحالات أو بعض القضايا ترجيح إحداها عن الأخرى، فهذا لا يعني أبدا استبعاد أي منهما أو الاعتقاد بأهمية إحداها أكثر مقارنة بالأخرى<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Hauriou (M), Précis de droit administratif, op.cit, p 229.

<sup>2</sup> Chapus (R), Le service public et la puissance publique, op.cit, P 136 et s.

## المبحث الثاني

### نشأة القانون الإداري

يعتبر القانون الإداري حديث النشأة نسبياً مقارنة بسائر فروع القانون الأخرى لاسيما القانون المدني والقانون الجنائي، وترجع نشأته إلى بعض الأحكام التاريخية التي أصدرها مجلس الدولة الفرنسي بشكل متسلسل منذ نهاية القرن الثامن عشر، والتي أكدت بشكل لا يدعوا للشك بأن موضوعات القانون الإداري تتميز بالخصوصية التي تقتضي تنظيمها بواسطة أحكام قانونية خاصة خارج القانون المدني، وإخضاعها بالنتيجة إلى إختصاص قاض متخصص هو القاضي الإداري.

ولهذا يرجع المجمع الفقهي الفضل في ظهور القانون الإدارية إلى جهود القضاء الفرنسي على الخصوص، إلا أن ذلك لا يمكنه أن "يحجب" التطبيقات الواسعة لأحكام وقواعد القانون الإداري في وقت سابق من خلال أحكام الشريعة الإسلامية.

هذا ما سوف نحاول الإحاطة به من خلال دراسة المطالبين التاليين:

المطلب الأول - نشأة القانون الإداري في فرنسا.

المطلب الثاني - نشأة القانون الإداري في الشريعة الإسلامية.

وسنتناولهما على النحو الآتي:

## المطلب الأول

### نشأة القانون الإداري في فرنسا

يعد القانون الإداري قانون حديث النشأة إذا ما وازناه بقوانين أخرى مثل القانون المدني الذي يرجع بجذوره إلى الحضارات القديمة، ويعود تاريخ نشأة القانون الإداري إلى القرن التاسع عشر حيث تطورت نظرياته المعروفة حاليا في فرنسا بعد قيام الثورة الفرنسية عام 1789، قبل قيام الثورة الفرنسية لم يكن لهذا القانون كيان متميز.

حيث كانت السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية تتركز في يد واحدة، ولم يكن يسمح للأفراد بمقاضاة الدولة أمام القضاء كما كانت الدولة في ذلك الوقت قليلة التدخل في شؤون الأفراد، تقتصر مهامها على الوظائف الأساسية كحفظ الأمن الخارجي والداخلي<sup>1</sup>.

تعتبر فرنسا موطن القانون الإداري بفضل جهود مجلس الدولة الفرنسي، ذلك أن معظم قواعده تعتبر من وضع هذا المجلس وإبداعه، فقد تمكن بوصفه قضاء إنشائيا من التوصل إلى حلول ملائمة للإدارة والأفراد، خلال القضايا التي كان ينظرها ويصدر فيها أحكامه، ونظرا لأهميتها أطلق عليها "الأحكام الكبرى" حيث تضمنت العديد من النظريات والمبادئ التي تفتق عنها ذهن مجلس الدولة الفرنسي، والتي استقى منها القانون الإداري كثيرا من قواعده، وهكذا ارتبطت نشأة هذا القانون بنشأة القضاء الإداري<sup>2</sup>.

في البداية وقبل الثورة الفرنسية كانت سلطات الحكم مركزة في يد الملك حيث ساد نظام الملكية المطلقة، ولم تكن الدولة تخضع للمساءلة أو الرقابة أمام القضاء بواسطة دعاوى

<sup>1</sup> د. عبد الغني بسيوني، القانون الإداري، الدار الجامعية، بيروت، 1987، ص 56.

<sup>2</sup> د. هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الثقافة، عمان، 2009، ص 45.

الأفراد، وهي إن تعاملت مع الأفراد خضعت معاملاتها للقانون المدني<sup>1</sup>، وفي هذه الفترة كانت توجد محاكم قضائية تدعى "البرلمانات" أنشئت لتكون ممثلة للملك في وظائفه القضائية، وكانت الدعاوى تستأنف أمامها ما لم اسند الملك ذلك الاختصاص إلى جهة أخرى<sup>2</sup>.

كما وجدت محاكم مختصة ببعض المنازعات الإداري، وقد كانت البرلمانات تمارس سيطرة رجعية على الإدارة وتتدخل في شؤونها وتعارض وتعرق كل حركة إصلاحية، مما حدى برجال الثورة الفرنسية إلى منع المحاكم القضائية القائمة في ذلك الوقت من الفصل في المنازعات الإدارية للحفاظ على استقلال الإدارة تجاه السلطة القضائية من خلال تبنيهم لمبدأ الفصل بين السلطات<sup>3</sup>.

وتأكيدا لاتجاه الثورة الفرنسية في الفصل بين السلطات صدر القانون 16 - 24 أغسطس الذي نص على إلغاء المحاكم القضائية (البرلمانات) وإنشاء ما يسمى بالإدارة القاضية أو الوزير القاضي كمرحلة أولى قبل إنشاء مجلس الدولة الفرنسي، وبالتالي منع القضاء

---

<sup>1</sup> د. سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 26.

<sup>2</sup> قبل إندلاع الثورة الفرنسية لم تكن هناك أحكام قانونية تقضي بمسؤولية الدولة أمام القضاء، أو بجواز رفع دعاوى قضائية ضد الدولة أو إحدى مؤسساتها الرسمية، وقد شهدت هذه المرحلة تعميم تطبيق القانون المدني بالنسبة للأفراد والإدارات العامة على حد سواء ولذلك يطلق عليها مرحلة الوحدة القانونية والقضائية، وقد إستمر الوضع على هذا الحال إلى غاية إنشاء البرلمانات les Parlements، التي تعتبر محاكم قضائية تمثل للملك في مباشرة وظيفته القضائية، وكانت مختصة إبتداء بنظر كل الدعاوى ما لم يسند الملك اختصاص نظر الدعوى إلى جهة أخرى، إلى جانبها تم استحداث بعض المحاكم الخاصة الموكلة إختصاص الفصل في عدد محدد من المنازعات الإدارية.

Sur ce point d`analyse voir - Benoit (F.-P.), Les fondements de la justice administrative : Mélanges Waline, LGDJ, 1974, t. II, p. 283 et s.

<sup>3</sup> د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة في القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2012، ص 36.

العادي من النظر في المنازعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها، وأصبحت الهيئات الإدارية هي صاحبة الاختصاص في الفصل بهذه المنازعات.

وفي مرحلة الإدارة القاضية كان على الأفراد اللجوء إلى الإدارة نفسها للتظلم وتقديم الشكوى لديها، فكانت الإدارة هي الخصم والحكم في نفس الوقت ذاته وكان هذا الأمر مقبولاً إلى حد ما في ذلك الوقت بسبب السمعة السيئة لقضاء البرلمان التعمسية<sup>1</sup>.

لم يستمر هذا الوضع في حسم المنازعات الإدارية طويلاً، حيث لم يكن أمراً اعتيادياً ترك مجموعة من القضايا دون قاضي حقيقي للفصل فيها، لذلك فقد بدأت منذ السنة الثامنة للثورة سلسلة إجراءات أدت في النهاية إلى إقامة قضاء إداري مستقل.

ففي السنة الثامنة ادخل نابليون بونابرت تعديلات مهمة على نظام الإدارة القاضية حيث أنشأ مجلس الدولة بموجب الدستور الصادر في تلك السنة وكانت مهمة مجلس الدولة مهمة مزدوجة، ففي الجانب التشريعي يقوم بإعداد مشاريع القوانين (للقنصل الأول)، وفي

---

<sup>1</sup> من الأسباب الرئيسية لنهاية العهد المزدهر لنظام البرلمان في فرنسا هو إقدامها على تثبيت سيطرتها على كل الإدارات العامة، وهكذا أصبحت تتدخل بشكل مستمر في التعيينات الإدارية وفي البرامج والخطط الإدارية الخاصة بها، وحتى في نشاطاتها ووظائفها الداخلية، الأمر الذي أدى في النهاية إلى تعطيل العمل الإداري بشكل واسع بسبب التأخر القطيع في اتخاذ القرارات وإنجاز الأعمال، وأدى ذلك في النهاية إلى حدوث شلل مؤسساتي ضريع في الجهاز الإداري Un Blocage institutionnel، ولعل ما زاد من خطورة الوضع هو تزامن هذا الإخفاق مع تراجع الملك عن التركيز والإهتمام بهذا الموضوع، لتفرغه إلى تعزيز سلطاته وبسط نفوذه في البلاد بعد التهديدات الخطيرة التي أصبح يمثلها رجال الإقطاع ورجال الدين بالنسبة لمستقبله السياسي، وفي ظل هذه الإنزلاقات السياسية والإدارية بادر الملك إلى تصحيح الأوضاع والاستجابة إلى الضغوطات والمطالب الشعبية المتنامية، فبادر إلى إنشاء هيئة جديدة يطلق عليها "نظام المراقبين"، والتي تتولى إقتسام الوظائف الإدارية والقضائية مع البرلمان، وقد شكل ذلك "بداية - نهاية" العهد المزدهر للبرلمان في فرنسا.

Pour aller loin voir – Hauriou (M.), la formation du droit administratif depuis l'an VIII, RGA 1892, t. 2, p.385 et t. 3, p.15 et s. Debbasch (CH) et Pinet (M), les grands textes administratifs, Ed Sirey, Paris, 1970, P 38 et s.

الجانب الإداري كان يقدم المشورة للهيئات التنفيذية، ويقدم للفصل الأول المشورة بشأن الحلول المطلوبة للمنازعات الإدارية<sup>1</sup>.

ومع ذلك فإن القول الفصل في حسم هذه المنازعات لم يكن لمجلس الدولة وإنما لرئيس الهيئة التنفيذية (القنصل الأول)، ولذلك سمي هذا النظام بالقضاء المحجوز، وربما كانت خلفيات ورواسب المعاناة من موقف القضاء (البرلمانات) قبل الثورة من أي محاولة إصلاح وإعاققتها سببا مباشرا في عدم إعطاء القضاء الإداري في البداية سلطة البت النهائي في القضايا.

بالرغم من أن آراء مجلس الدولة في هذه المرحلة لم تكن قرارات نهائية تتمتع بالقوة التنفيذية إلا أنه من النادر أن يهمل رئيس السلطة التنفيذية (سواء قنصل أول أو إمبراطور أو ملك) مقترحات مجلس الدولة بشأن فصل المنازعات الإدارية<sup>2</sup>.

وفي عام 1872 شهد القانون الإداري الفرنسي تطورا مهما بصدور قانون يمنح مجلس الدولة صلاحية الفصل في المنازعات الإدارية وإصدار الأحكام القابلة للتنفيذ دون حاجة إلى تصديق رئيس الدولة، فانتقل بذلك القضاء الإداري في فرنسا من مرحلة القضاء

---

<sup>1</sup> رغم أن نظام الإدارة القاضية لم يلقى اعتراضا شعبيا كبيرا بسبب رغبة الأخير في التخلص من تعسف البرلمانات، إلا أن الأمر لم يعمر طويلا حتى إنتفض على هذه الإدارة المستحدثة لعدم توافقها مع مبدأ العدل والموضوعية اللذين طالبا بهما الشعب، فنظام الإدارة القاضية وإن سمح بتيسير العمل الإداري من خلال منح الإدارات العامة سلطات مطلقة في مباشرة مهامها، إلا أنه في المقابل وضع الأفراد في موقف ضعيف يجعلهم تحت بواجهون تعسفا مجحفا من جانب الإدارة، لأجل ذلك عمد نابليون بونابرت مباشرة بعد تقلده زمام السلطة بتاريخ 1799/11/15 إلى إدراج إصلاحات عميقة للوضع تمثلت في إصدار دستور جديد للبلاد عام 1799 تحت اسم "دستور السنة الثامنة"، والذي عالج المعضلة المذكورة من خلال تجريد الإدارة العامة من كل الصلاحيات ذات الطابع القضائي.

Pour aller loin voir – Auby et Drago, traité de contentieux administratif, LGDJ, Paris, 1962, P 34 et s.

<sup>2</sup> د.ماهر صالح علاوي الجبوري، القانون الإداري، جامعة الموصل، العراق، 1989، ص 18.

المحجوز إلى مرحلة القضاء البات، وأصبح مجلس الدولة الفرنسي محكمة قضائية بالمعنى الصحيح<sup>1</sup>.

كما نص ذات القانون على إنشاء " محكمة تنازع الاختصاص " للفصل في منازعات الاختصاص التي يمكن أن تثار بين جهتي القضاء العادي والإداري وكان ذلك تطورا مهما من حيث ترسيخه لفكرة القضاء المزدوج في النظام القانوني الفرنسي<sup>2</sup>.

ومع أن هذا القانون خول المجلس سلطة البت النهائي في المنازعات الإدارية فإنه أبقى على اختصاص الإدارة القاضية فلا يملك الأفراد اللجوء إلى مجلس الدولة إلا في الأحوال التي ينص عليها القانون، وفيما عدا ذلك تختص به الإدارة القاضية، مما أوجد ازدواجا قضائيا استمر حتى 13 ديسمبر 1889 عندما قبل مجلس الدولة دعوى قدمها أحد الأفراد مباشرة من دون المرور على الإدارة في حكمه الشهير المعروف بقضية (كادو *Cadot*) الذي ترتب عليه أن مجلس الدولة الفرنسي أصبح صاحب الاختصاص العام في المنازعات الإدارية<sup>3</sup>.

وفي هذه القضية طالب المهندس (كادو) بلدية مرسيليا بتعويضه عن الضرر الذي لحق به نتيجة إلغاء وظيفته كمدير للطرق والمياه في البلدية فرفضت البلدية طلبه مما دفعه إلى رفع دعوى أمام المحاكم العادية ولكنها قضت بعدم الاختصاص باعتبار العقد بين

---

<sup>1</sup> في هذا الصدد نصت المادة 52 من هذا الدستور على إنشاء مجلس الدولة بقولها "يتم تشكيل مجلسا للدولة يكلف - تحت إشراف القناصل - بإعداد مشروعات القوانين واللوائح الخاصة بالإدارة العامة، وحل المشكلات التي تنشأ في المجال الإداري". بعدها أصدر نابليون لائحة تنظيمية تضمنت المادة (11) منها تحديد الاختصاص القضائي لمجلس الدولة بقولها "يختص مجلس الدولة بالفصل في المنازعات القضائية التي كان يختص بها الوزراء سابقا".

<sup>2</sup> د.محمد علي الخاليلة، الوسيط في القانون الإداري، الطبعة الثانية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2018، ص 43 - 44.

<sup>3</sup> د.عبد الحفيظ الشيمي، المرجع السابق، ص 31 - 32.

المهندس والبلدية عقدا إداريا، ولما لجأ إلى مجلس الدولة قرر اختصاصه بنظر النزاع كونه نزاعا إداريا وقبل الدعوى مباشرة من صاحب العلاقة<sup>1</sup>.

وقد أدى هذا الحال إلى تراكم القضايا أمام المجلس على نحو كبير مما جعل المشرع الفرنسي إلى التدخل سنة 1953 ليجعل اختصاص المجلس فيما يتعلق بالفصل في المنازعات الإدارية محددا على سبيل الحصر تاركا لمجالس الأقاليم الولاية العامة للفصل في المنازعات الإدارية.

وفي سنة 1987 تم إنشاء محاكم إستئنافية إدارية للنظر في أحكام المحاكم الإدارية التابعة لها كان هدفها تخفيف العبء عن مجلس الدولة ، وبذلك اكتمل هرم القضاء الإداري في فرنسا وأصبح يشبه إلى حد بعيد هرم القضاء العادي يشمل مجلس الدولة ومحاكم الاستئناف الإدارية والمحاكم الإدارية، وفي سنة 2000 صدر قانون القضاء الإداري في فرنسا التي بين فيها الهيكلية الكاملة للقضاء الإداري الفرنسي<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> د.هاني علي الطهراوي، المرجع السابق، ص 51.

<sup>2</sup> د.محمد علي الخلايلة، المرجع السابق، ص 44.

## المطلب الثاني

### نشأة القانون الإداري في الشريعة الإسلامية

نظريا ساد الاعتقاد بأن أصل نشأة القانون الإداري إنما يرجع إلى التطورات السياسية والقضائية التي شهدتها فرنسا منذ الثورة الفرنسية لعام 1789، وعلى الخصوص إتجاهها نحو تكريس مبدأ الفصل بين السلطات، الذي فرض لاحقا تجريد القضاء العادي من سلطة الفصل في المنازعات الإدارية، لكن الأصل أن الشريعة الإسلامية كانت سباقة للموضوع قبل حقبة زمنية طويلة من التطورات الفرنسية المذكورة.

ولعل من أهم بمبادئ القانون الإداري التي كرستها الشريعة الإسلامية نذكر مبدأ الشورى في مجال التسيير الإداري<sup>1</sup>، ونظام الوزارة<sup>2</sup>، ونظام مركزية التسيير الإداري<sup>3</sup>، علاوة على أسس وقواعد السلطة العامة<sup>4</sup>، إلى جانب المبادئ النازمة للأحكام الشرعية<sup>5</sup>، وكذا الأسس المتعلقة بالضبط الإداري<sup>6</sup>، وأخيرا الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في إطار ما يسمى بقضاء المظالم<sup>7</sup>.

---

<sup>1</sup> قال تعالى "وأمرهم شورى بينهم" (سورة الإسراء الآية 38).

<sup>2</sup> قال تعالى "ولقد أتينا موسى الكتاب وجعلنا معه أخاه هارون وزيرا" (سورة الفرقان الآية 35). في تفصيل ذلك راجع - د. إسماعيل بدوي، نظام الوزارة في الدولة الإسلامية، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، القاهرة، 1994، ص 34 وما بعدها.

<sup>3</sup> د. عاصم عجيلة، القانون الإداري اليمني، جامعة صنعاء، الطبعة الثالثة، 1988، ص 40 - 41.

<sup>4</sup> د. علي عبد الواحد وافي، حقوق الإنسان في الإسلام، دار نهضة مصر للطباعة والنشر، القاهرة، 1956، ص 60 وما بعدها.

<sup>5</sup> نفس المرجع السابق، ص 41.

<sup>6</sup> في تفصيل ذلك راجع - د. عاصم عجيلة، المرجع السابق، ص 40 وما بعدها.

<sup>7</sup> د. محمد عبد الجواد محمد، التطور التشريعي في المملكة العربية السعودية، منشأة المعارف بالإسكندرية، 1978، ص 14 وما بعدها.

ونظرا لصعوبة الإلمام بكل هذه الموضوعات نظرا لتعدد زوايا البحث فيها، فسوف نركز جهودنا على توضيح الجوانب الرئيسية لقضاء المظالم الذي يمثل وسائل الرقابة القضائية على أعمال الإدارة كما نطلق عليه اليوم، وهذا لإعتباره أهم موضوعات المشروعات الإدارية بشكل خاص والقانون الإداري بشكل عام وشامل<sup>1</sup>.

تم إنشاء هيئة ديوان أو قضاء المظالم كجهة قضائية متخصصة في مجال التدقيق والرقابة على أعمال المسؤولين الإداريين بمختلف درجاتهم (رقابة المشروعية)، مع إمكانية إصدار أحكام تتضمن إلغاء التدابير التعسفية التي يتخذونها بناء على شكاوى الأفراد (الإلغاء القضائي).

وصولاً إلى الحكم بتعويض هؤلاء الأفراد لجبر الأضرار التي لحقتهم من جراء هذه الأعمال، هذا بالموازاة مع إمكانية تقرير المحاكمات التأديبية ضد هؤلاء المسؤولين، وكأنما نحن بصدد عرض لنطاق الإختصاص القضائي الإداري على النحو الذي نعرفه اليوم. تم إنشاء ديوان المظالم بمقتضى نظام شعب مجلس الوزراء الصادر في 12 رجب 1373 للهجرة بواسطة المادة (17) من الباب الرابع منه التي نصت:

"يشكل بديوان مجلس الوزراء إدارة عامة باسم ديوان المظالم، يشرف على هذه الإدارة رئيس يعين بمرسوم ملكي، وهو مسؤول أمام جلالة الملك وجلالته المرجع الأعلى له". وفي ذات السياق جاء في المادة الأولى من نظام ديوان المظالم الصادر بتاريخ 1374/9/17 للهجرة بأنه: "يشكل ديوان مستقل باسم ديوان المظالم ويقوم بإدارة الديوان

---

<sup>1</sup> يعرف قضاء المظالم بأنه نوع خاص من القضاء، منفصل ومستقل عن القضاء العادي، وهو يختص بالنظر والفصل في التظلمات والخسومات التي يكون أحد طرفيها أو كلاهما من ذوي القوة والجاه والنفوذ، سواء استمد ذلك من عمله الوظيفي الذي يقوم به أو بسببه أو بأي سبب آخر، ويقابله في الوقت الحاضر القضاء الإداري الذي يختص بالفصل في المنازعات الإدارية. في تفصيله راجع - ابن خلدون، المقدمة، ص222.

رئيس من درجة وزير يعين بمرسوم ملكي وهو مسئول أمام جلالة الملك وجلالته المرجع الأعلى له".

في هذا السياق حدد العلامة "أبو الحسن الماوردي" صور الظلم الإداري على النحو الآتي<sup>1</sup>: الفئة الأولى وتشمل تصنيف المظالم من حيث اشتراط تقديم الشكوى لنظر المظلمة: وهنا ميز بين الظلم الذي يفرض على القاضي التدخل لرفعه دون حاجة لحصوله على شكوى بذلك، ويتعلق الأمر بتعديت الولاة على الناس بالعسف والقهر، الجور في الضرائب والجبائية، تصرفات كتاب الدواوين، مشارفة الوقوف العامة وأخيرا المظالم الناشئة عن الغصوب السلطانية واستغلال النفوذ.

إلى جانب الظلم الذي يفرض على القاضي التدخل لرفعه بناء على حصوله على شكوى بذلك ويتعلق بتظلمات الموظفين والمستخدمين، غصب المستنفذين للأموال الخاصة وأخيرا تظلمات أصحاب الوقوف الخاصة بمواجهة المشرفين عليها.

أما بالنسبة للفئة الثانية فتشمل أنواع المظالم من حيث نوع الظلم وهنا نميز بين المظالم المادية ومظالم المعنوية.

وبالنسبة للفئة الثالثة فإنها تشمل أنواع المظالم حيث يكون الظالم هو المدعي وهنا نميز بين ظلم الولاة والحكام والمسؤولين وموظفي الدولة، إلى جانب ظلم أفراد الرعية وفي هذه الحالة لا يقع الظلم من الولاة بل من الأفراد، لكن ما يمنحهم هذا النفوذ هو ما يتمتعون به من جاه وسلطة وقربة بالحكام والولاة، فيستغلون هذا الوضع الاجتماعي للتسلط والاعتداء على حقوق الضعفاء وأموالهم.

---

<sup>1</sup> أبو الحسن الماوردي، الأحكام السلطانية والولايات الدينية، دار الكتب العلمية، بيروت، 2022، ص 98. ذكرته - دبايرة سهام حمدان محمد، التظلم في المجال السياسي الإسلامي، رسالة ماجستير في القانون العام، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين، 2010، ص 11.

وإذا كان قضاء المظالم يزاول نفس مهام القضاء الإداري التي نعرفها اليوم، فإن الحلول القانونية التي كان يعتمد عليها في تأسيس أحكامه كان مصدرها هو مبدأ الشرعية ومبدأ المساواة، بالنسبة لمبدأ الشرعية فهو يشبه إلى حد ما مبدأ المشروعية الإدارية التي نعرفها اليوم في مجال القانون الإداري، حيث لا يقوم المنع ولا العقاب إلا بناء على وجود نص شرعي صريح بذلك، بشرط أن يكون هذا النص قد صدر قبل ارتكاب الفعل أو وقوع السلوك المراد توقيع العقوبة عليه<sup>1</sup>.

وهذا تطبيقاً لقوله تعالى: "وما كان ربك مهلك القرى حتى يبعث في أمها رسولا يتلو عليهم آياتنا وما كنا مهلكي القرى إلا وأهلها ظالمون"<sup>2</sup>، ومن أحاديث النبي الكريم في شأن الموضوع نذكر ما جاء عن ثعلبة الخشني جرثوم بن ناشر عن رسول الله صلى الله عليه وسلم قال: "إن الله تعالى فرض فرائض فلا تضيعوها، وحد حدودا فلا تعتدوها، وحرم أشياء فلا تنتهكوها، وسكت عن أشياء رحمة لكم غير نسيان فلا تبحثوا فيها"<sup>3</sup>.

أما بالنسبة لتطبيقات مبدأ المساواة في علاقة الفرد بالإدارة العامة فقد حرصت الشريعة الإسلامية على تطبيق المبدأ بشكل عام ومطلق، بحيث يكون الحاكم أو مسؤول الإدارة مقيد بالالتزام بأحكام الشريعة فلا يحق له الخروج عليها، وكذلك الحال بالنسبة للرعية فهم أيضاً ملزمون باحترام أحكام الشريعة والإمتثال لمقتضياتها في علاقتهم بأولياء أمورهم في جميع الإدارات التي يتعاملون معها، وذلك مصداقاً لقوله تعالى: "يا أيها الذين آمنوا أطيعوا

---

<sup>1</sup> د. الحكيم سعيد، الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1987، ص 67 وما بعدها.

<sup>2</sup> سورة القصص الآية 59.

<sup>3</sup> حديث حسن رواه الدار قطني وغيره. في تفصيل ذلك راجع - د. حامد عيسى أحمد فؤاد، نظرية الدولة في الفقه الإسلامي مع المقارنة بالتشريع في الفقه الوضعي الدستوري، رسالة دكتوراه في القانون، جامعة الأزهر، القاهرة، 1971، ص 63 وما بعدها.

الله وأطيعوا الرسول وأولي الأمر منكم فإن تنازعتم في شئ فردوه إلى الله والرسول إن كنتم تؤمنون بالله واليوم الآخر وذلك خير وأحسن تأويلاً"<sup>1</sup>.

في النهاية نستخلص بأن القانون الإداري كتشريع مستقل وكقضاء قائم بذاته طبق بشكل مركز خاصة خلال فترة الخلافة الإسلامية، فمن حيث الأساس الموضوعي والقانوني للرقابة القضائية على عمل الإدارات العامة فقد تم تعميم تطبيق مبدأ الشرعية المستمد من قواعد وأحكام القرآن الكريم والسنة النبوية الشريفة، الذي يقابله مبدأ المشروعية الإدارية الذي يقتضي أن تكون جميع أعمال الإدارة العامة طبقاً للقانون أو في نطاق القانون أو وفقاً لروح القانون.

أما من حيث الأساس الوظيفي للرقابة القضائية على عمل الإدارة العامة فقد تم تخويله إلى قضاء المظالم الذي كان يزاول حينذاك تقريباً كل الصلاحيات التي يمارسها القاضي الإداري اليوم، لاسيما التفسير وفحص المشروعية والإلغاء والتعويض والقضاء الكامل والمسؤولية بجميع صورها.

ضمن هذا المنظور لا يسعنا إلا أن نقول بأن الشريعة الإسلامية ورغم قد عهدها من الناحية التاريخية إلا أنها مهدت لكثير من القوانين الوضعية الحالية وعلى الخصوص القانون الإداري، لقد شكلت ملخصاً كاملاً ونهائياً لجميع مبادئه وأحكامه وقواعده والمنازعات المختلفة المرتبطة به، ولهذا نعتقد بأن إغفال المجمع الفقهي الغربي على الخصوص لهذه الحقائق العلمية، من خلال التمسك بدور القضاء الفرنسي في إستحداث وتطوير القانون الإداري، نعتقد بأنه يمثل تزييفاً للحقائق العلمية الثابتة وهذا الموضوع شكل أمراً مؤسفاً بالنسبة لنا.

---

<sup>1</sup> سورة النساء الآية 59. في تفصيل ذلك راجع - د. عبد الجليل محمد علي، مبدأ المشروعية في النظام الإسلامي والأنظمة القانونية المعاصرة، الطبعة الأولى، عالم الكتب، القاهرة، 1984، ص 56 وما بعدها.

## المبحث الثالث

### خصائص القانون الإداري

تتميز القواعد القانونية التي تحكم السلطة الإدارية في الدولة بخصائص معينة تجعل لها طابعا خاصا بها، وقد عني الفقه بتحديد أهم هذه الخصائص والسمات، فهذا القانون حديث النشأة بالمقارنة مع القوانين الأخرى، ورغم قيام المشرع بتنظيم العديد من موضوعاته في تشريعات متعددة، إلا أن هذه التشريعات لا تحتويها مدونة أو مجموعة قانونية واحدة خاصة بها، وقد استنبط القضاء الإداري العديد من نظريات هذا القانون ومبادئه وأحكامه بما يتلاءم مع المنازعات والروابط المتطورة، وهذا يعني أن القانون الإداري يمتاز بالمرونة وقدرته على التطور والتكيف.

وعليه فإننا سنتناول هذه الخصائص من خلال المطالب الآتية:

المطلب الأول - قانون حديث النشأة.

المطلب الثاني - قانون قضائي.

المطلب الثالث - قانون غير مقنن.

المطلب الرابع - قانون مرن ومنتطور.

وسنتناولها على النحو الآتي:

## المطلب الأول

### قانون حديث النشأة

نشأ القانون الإداري بالمفهوم الضيق في عام 1799 مع نشأة مجلس الدولة الفرنسي بعد قيام الثورة الفرنسية سنة 1789، وعلى الرغم من أن تاريخ نشأته تعد قديمة بالنسبة لتاريخ بعض فروع القانون الخاص والعام، إلا أنه عندما نصف القانون الإداري بالحدث فإنما يكون ذلك بالمقارنة في المقام الأول بالقانون المدني الذي ترجع نشأته إلى القانون الروماني.

وفي هذا يقول احد الفقهاء "أن القانون الإداري لم يبدأ في الظهور في الدولة الحديثة باعتباره قانونا مستقلا له قواعده وأحكامه المغايرة لمبادئ وأصول القانون المدني إلا في النصف الثاني من القرن التاسع عشر، بخلاف القانون المدني الذي يعتبر الوريث الطبيعي للقانون الروماني"<sup>1</sup>.

فهذا القانون كان وليد ظروف تاريخية معينة عاشتها فرنسا وأدت إلى إنشاء هذا القضاء المتخصص في المنازعات الإدارية، أي أن نشأة القانون الإداري لم تكن نتيجة فلسفة معينة أو إعمالا لقواعد موضوعية منطقية، وإنما كانت أسباب عارضة وذاتية خاصة بفرنسا.

وتدرجيا وبفضل جهود القضاء والفقهاء الفرنسيين بدأت نظريات القانون الإداري تتبلور في النصف الأول من القرن العشرين، لذلك لا تزال المبادئ الرئيسية للقانون الإداري غير

---

<sup>1</sup> د. محمد عبد الحميد أبو زيد، المرجع في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999، ص 136.

أكيدة وغير محددة، كما أن التطورات العميقة في القيم والمفاهيم ما ساعدت في تحديد هذا القانون بوضوح<sup>1</sup>.

هذا التأخر في نشأة القانون الإداري كفرع مستقل من فروع القانون العام إنما يرتبط بمنطق الحاجة البشرية لقواعد قانونية معينة لتنظيم حاجات الأفراد، فمثلا قدم ظهور القانون المدني مرجعه إرتباطه بمعاملات البيع والرهن والهبة والحجز وغيرها، وهي معاملات عرفت البشرية منذ آلاف السنين حتى في خضم أقدم الحضارات الإنسانية.

وكذلك الأمر بالنسبة للقانون التجاري الذي يرتبط بالمعاملات التجارية والتي - هي الأخرى - تعتبر معاملات إنسانية قديمة جدا وهذا ما يفسر ظهوره المبكر في التاريخ الإنساني، الأمر ذاته بالنسبة للقانون الجنائي الذي يرتبط بتنظيم الجريمة والعقاب في المجتمع، والذي بدوره زامن حياة البشر منذ أقدم العصور وهو ما يفسر قدم قواعده وأحكامه.

القانون الإداري على خلاف صنف راجح من فروع القانون الأخرى يتميز بحدائته أي تأخر ظهوره من الناحية التاريخية، حيث أن أول بوادر نشأته ترجع إلى نهاية القرن الثامن عشر لاسيما بواسطة بعض الأحكام القضائية المرجعية الصادرة عن كل من مجلس الدولة ومحكمة التنازع في فرنسا.

حيث لأول مرة يدور النقاش حول تأسيس نظام قانوني وقضائي متميز ومستقل عن القانون والقضاء العادي، ولعل سبب التأخر النسبي لظهور القانون الإداري إنما يرجع لإرتباطه بموضوعات لم تعرفها البشرية إلا حديثا، مثل الإدارة العامة والسلطة العامة والضبط الإداري وغيرها.

---

<sup>1</sup> د.شباب توما منصور، القانون الإداري، دراسة مقارنة، الجزء الأول، كلية القانون والسياسة، جامعة بغداد، 1970 -

1971، ص 46.

## المطلب الثاني

### قانون قضائي

يجمع الفكر القانوني على أن القانون الإداري قانون قضائي بمعنى أن القضاء الإداري هو المصدر الرئيسي للقانون الإداري، فهو من صنع القضاء الإداري وليس من صنع المشرع، ذلك أن القضاء الإداري لم يكن مجرد قضاء تطبيقي كالقضاء المدني بل قضاء إنشائي يبتدع النظريات ويبتكر المبادئ القانونية ويوجد الحلول المناسبة التي تتفق مع طبيعة العلاقات التي تنشأ بين الإدارة والأفراد<sup>1</sup>، وخاصة إذا وجد القاضي الإداري نفسه مضطراً إزاء عدم وجود نص قانوني يحكم المنازعة الناشئة عن مثل هذه العلاقات<sup>2</sup>. صحيح أن التشريع باعتباره مصدراً رسمياً بالنسبة لكافة فروع القانون قد ساهم في إنشاء وتطوير صنف راجح من موضوعات القانون الإداري، سواء بواسطة المعيار الأساسي أي الدستور، أو من خلال النصوص التشريعية التي يسنها البرلمان، أو بواسطة التنظيمات الصادرة عن السلطة التنفيذية.

مع ذلك ظل هذا الإنتاج القانوني ضعيف وغير كامل أي غير قادر على تأطير وتنظيم الإدارة العامة الحديثة التي تتميز بسرعة تطور مبادئها وقواعدها ووسائلها وأحكامها<sup>3</sup>، لاسيما في الوقت الحاضر بعد تسرب تقنيات الذكاء الاصطناعي داخل القضاء الإداري العام وأصبحنا نتداول اليوم المحاكمات عن بعد والتبليغ الإلكتروني والعقد الإلكتروني ومسؤولية الروبوت وغيرها.

---

<sup>1</sup> Waline (M), le pouvoir normatif de la jurisprudence, M.G. Scelle, Paris, 1950, T II, P 613.

<sup>2</sup> د. ثروت بدوي، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1974، ص 103.

<sup>3</sup> Chevallier (J), les interprètes du droit, PUF, Paris, 1993, P 57 et s.

لذلك وفي خضم النقائص والثغرات التي عرفتها قواعد وأحكام القانون الإداري في ظل المعالجة التشريعية، وبالموازاة مع سلبيات الصياغة التشريعية المرتبطة بثقل إجراءات سن القوانين، كان على القضاء الإداري المبادرة لتأسيس القانون الإداري وتطويره بشكل مستمر، للتمكن من مواكبة التحديات الموضوعية التي تفرضها المرونة الكبيرة والحركية الواسعة التي تتميز بها الإدارات العامة<sup>1</sup>.

ويترتب على الطابع القضائي للقانون الإداري نتائج هامة تتمثل في أن القواعد التي يستنبطها القضاء الإداري تكتسب طابعاً عملياً لأن القاضي ينظر إلى النتائج العملية التي تؤدي إليها تطبيق القاعدة التي يستخلصها مراعيًا الظروف التي ترافق النزاع الذي سيعرض عليه مستقبلاً<sup>2</sup>.

إضافة إلى ذلك أن القاضي الإداري يحرص فيما يبتدعه من قواعد قانونية على التوفيق بين المصلحة العامة التي تستهدفها الإدارة والمصالح الخاصة للأفراد، وهذا يقتضي تقرير سلطات وامتيازات للإدارة تتمثل في التنفيذ الجبري للقرارات الإدارية، وسلطات الإدارة في تعديل بعض أحكام العقد الإداري، ونزع ملكية العقار للمنفعة العامة<sup>3</sup>.

وتأكيداً على أن القانون الإداري هو قانون قضائي، علق بعض الفقهاء الفرنسيون بالقول " إذا جرى إلغاء القانون المدني بجرة قلم فلن يعود هناك قانون مدني، لأن الحلول القضائية سوف تفقد الأساس الذي استندت عليه، وإذا تم إلغاء القوانين الإدارية كافة بجرة قلم، يظل الأساس في القانون الإداري باقياً لأن نظرياته ستبقى رغم إلغاء التشريعات الإدارية، لأن

---

<sup>1</sup> Benoit (F), op.cit, p 283 – 288.

<sup>2</sup> Vedel (G), Le droit administratif peut – il rester indéfiniment jurisprudentiel? , EDCE, N 31, Paris, 1980, P 31.

<sup>3</sup> Chevallier (J), l'Etat de droit, LGDJ, Paris, 1988, P 37.

القضاء قد استخلص القواعد الأساسية للقانون الإداري دون الاستناد إلى النصوص، وهذا ما يؤكد على أن القضاء الإداري هو المصدر الرئيسي للقانون الإداري وليس من صنع المشرع"<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Ibid, P 41.

## المطلب الثالث

### قانون غير مقنن

يحتل التشريع مركز الصدارة في ترتيب مصادر القانون بشكل عام، ومرد ذلك المزايا الكثيرة التي يحققها والتي جعلت منه - في الوقت الحاضر - أفضل وسيلة لوضع القوانين<sup>1</sup>، بالمقابل في تضخم وتباين فروع القانون المختلفة أدى إلى إستحالة تقنينها وجمعها بشكل كامل في متن تقنين واحد، وهو الأمر الذي دفع إلى تحريك عملية تقنين التشريعات وفق مبدأ تخصص الموضوع، وعلى هذا الأساس تم تقنين كل فرع من فروع القانون بصفة منفصلة ومستقلة، من أجل تسهيل عملية الإطلاع عليها بدون تشتت وبدون عناء<sup>2</sup>. يرجع أصل ظهور التشريع أو بالأحرى الجذور الأولى لتطبيقه على الصعيد المقارن سنة 1804 حيث تم إصدار أول تقنين في العالم وهو التقنين المدني الفرنسي، قبل أن تليه إصدار تقنينات عامة أخرى لاسيما التقنين التجاري وتقنين العقوبات وغيرها. ولعل نجاح هذه التجربة الرائدة، وبروز المزايا القانونية والعملية الكبيرة التي تحققتها، خصوصا من حيث تحقيق الثبات والاستقرار على نصوص التشريع، وكذا تسهيل عملية الرجوع إلى أحكامه من جانب الأفراد المعنيين بتطبيقه وتنفيذه ودراسته لاسيما القضاة وموظفي الإدارات العامة وطلبة الجامعات وغيرهم<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> د. نبيل إبراهيم سعد ود. محمد حسين قاسم، المدخل إلى القانون (القاعدة القانونية، نظرية الحق)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2004، ص 178.

<sup>2</sup> د. عصام أنور سليم، أسس الثقافة القانونية، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2001، ص 90.

<sup>3</sup> لما كانت عملية التقنين تنحصر في تجميع القواعد أو التشريعات الخاصة بفرع معين من فروع القانون في مجموعة واحدة، فإنه يطلق على التقنين اسم مجموعة، فيقال مثلا " المجموعة المدنية" ويقصد بها "التقنين المدني"، ولكن مهما تعددت الاصطلاحات فإن جُلها تنصرف إلى معنى واحد.

وبشكل عام يقصد بالتقنين عملية جمع القواعد القانونية الرئيسية والمبادئ العامة الخاصة بفرع من فروع القانون في وثيقة رسمية أو مجموعة واحدة وتصدر من الجهة المختصة بالتشريع<sup>1</sup>، وحين توضع هذه المجموعة لابد لواضعيها أن ينظروا إلى القواعد والمبادئ الخاصة بهذا الفرع من القانون نظرة شاملة وكمجموعة ويعملون على تنظيمها وتنسيقها وتدوينها بشكل متكامل، وعندئذ فقط يقال بأن هذا الفرع من فروع القانون مقنن<sup>2</sup>.

على خلاف ذلك نجد بأن القانون الإداري لازال حتى اليوم يشمل مجموعة من الأحكام والقواعد المتفرقة والمتناثرة في بعض التشريعات والأحكام القضائية وإجتهادات الفقه ومبادئ القانون، ورغم جلاء أهمية التقنين على النحو المذكور سابقا فإنه لم يسبق تقنين القانون الإداري.

ومرجع ذلك أن النظريات والمبادئ العامة الخاصة به كالأعمال الإدارية، والمسؤولية الإدارية، والتزامات الإدارة هي من صنع القضاء، وأن من شأن هذا التقنين أن يؤدي إلى تجميد هذه النظريات أو أنها ستتجاوز بالواقع المتطور والمتجدد والذي تتحرك فيه الإدارة العامة بكل مستمر<sup>3</sup>.

في وقتنا الحاضر وعلى الرغم من وجود العديد من التشريعات المتخصصة التي تعنى بتنظيم المسائل والأمور الإدارية، إلا أن الطابع المميز لهذه التشريعات أنها تصدر متفرقة

---

<sup>1</sup> في هذا السياق فإن التقنين الذي نقصده هنا هو التجميع الذي يوضع بشكل رسمي أي في وثيقة رسمية صادرة عن المشرع، فلا يطلق اصطلاح التقنين على المحاولات الخاصة لتجميع القواعد القانونية، سواء كانت هذه المحاولات من قبل أحد أو إحدى الهيئات العلمية، أيا كانت أهميتها العلمية أو نفوذها.

<sup>2</sup> د.علي محمد بدير وآخرون، مبادئ وأحكام القانون الإداري، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، 2011، ص 33 - 34.

<sup>3</sup> د.عبد القادر باينة، مدخل لدراسة القانون الإداري والعلوم الإدارية، الطبعة الثالثة، دار النشر المغربية، المغرب، 2005، ص 98.

وفي أوقات مختلفة، تبعا للظروف والحاجات الإدارية المستجدة، وتبعا لضروريات موضوعية وعملية معينة.

ولهذا نلاحظ بأن هذه التشريعات لا تتضمن في غالب الأحيان مبادئ عامة أو تعريفات أو مفاهيم نظرية معينة، على خلاف فروع القانون الأخرى الخاضعة للتقنين كما هو الشأن بالنسبة للقانون المدني في تعريفه مثلا لأنماط العقود، أو بالنسبة للقانون الجنائي حيث يتضمن تعريفات لأنواع الجرائم المختلفة<sup>1</sup>.

في بداية ظهور القانون الإداري كفرع مستقل من فروع القانون توجه الاهتمام ابتداء إلى التفكير في موضوع تقنين أحكامه للمحافظة عليها وتسهيل عملية الإطلاع عليها، خصوصا في ظل حدائته وصعوبة الإلمام به من طرف الأفراد والمؤسسات، ولكن الفكرة لم تحظى في البداية بإجماع فقهي وقضائي، فتوجه بعضهم للدفاع عن إجراء تقنيه في حين رفض البعض الآخر هذا الإجراء من الأساس<sup>2</sup>.

بالنسبة لأنصار الاتجاه المؤيد لفكرة تقنين القانون الإداري فقد إعتقدوا بأن ترك نصوص هذا القانون في مصادر مختلفة ومتاينة، يجعل نصوصه متفرقة ومتناثرة، وهذا ما يجعله مشوبا بعيب انعدام التحديد والثبات والوضوح اللازم له كقانون مستقل، فهو يكاد أن يكون قانونا سريرا لا يعرف أحكامه وقواعده إلا قلة من المتخصصين في العلوم الإدارية<sup>3</sup>.

إلى ذلك فإنه من مساوئ عدم التقنين القانون الإداري أنه يجعل الأفراد يفقدون الشعور والإحساس بالاطمئنان حيال مراكزهم القانونية في مواجهة الإدارات العامة، وهذا بسبب

---

<sup>1</sup> د. محمد مصطفى، دور القضاء الإداري في تنمية قواعد القانون الإداري، مجلة إدارة قضايا الحكومة، العدد الأول، 1981، ص 43.

<sup>2</sup> د. محمد محمد بدران، أصول القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1990، ص 106.

<sup>3</sup> Roche, réflexions sur le pouvoir normatif de la jurisprudence, AJDA, N 2, Paris, 1962, P 532 et s.

مرونة وحركية القواعد الإدارية التي تنظم وتضبط حقوقهم والتزاماتهم، وهذه العناصر كلها منشأ أنها أن تؤثر بشكل سلبي على مبدأ العدالة ومقتضياته، كما من شأن ذلك أن يؤدي إلى المساس بالمكانة القدسية للقانون لدى الأفراد<sup>1</sup>.

في المقابل برز اتجاه فقهي دافع من جهته على فكرة تقنين القانون الإداري في مجموعة واحدة جامعة وشاملة ومتناسقة أسوة بالقانون المدني والقانون الجنائي والقانون التجاري، بحجة تيسير التعرف على مبادئه وقواعده وأحكامه.

كأن تجمع كافة القوانين واللوائح والقرارات والتعليمات المتعلقة بالموظفين العموميين، أو تلك المتعلقة بالعقود الإدارية لاسيما المناقصات والمزايدات، في كتيب واحد يتم عرضها بأسلوب علمي ومنهجي، ويتم منحه اسما متفقا مع طبيعة الموضوعات التي تم جمعها وحصرتها، لكن هذا الإتجاه لم يكتب له النجاح بسبب صدوره عن مبادرات خاصة تفتقر للصبغة الرسمية، ولم تتعدى حدود التجميع المادي للنصوص والقواعد بشكل ناقص وغير متناسق<sup>2</sup>.

والواقع أن عملية تجميع قواعد وأحكام ومبادئ القانون الإداري في مجموعة واحدة صعبة وقد تكون مستحيلة بالوقت الحاضر، وذلك لأن القانون الإداري قانون حديث النشأة، وأنه لم ينشأ إلا بصورة بطيئة ومتدرجة على يد القضاء وهو لا يزال في تطور مستمر متأثرا إلى حد كبير بتطور الظروف الاجتماعية والاقتصادية والسياسية<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> في تفصيل ذلك راجع: د. عمار عوابدي، مرجع السابق، ص 111 - 112.

<sup>2</sup> Le Tourneur, quelques réflexions sur la codification du droit administratif, M.J. de la Morandière, Paris, 1964, P 276.

<sup>3</sup> Etori (C), les codifications administrative, éd Sirey, Paris, 1956, P 41 et s. Ardant, les codifications permanente des lois et règlements et circulaires, RDP, N 2, Paris, 1951, P 35.

هذا كله يجعل عملية تقنينه في متن واحد عملية شاقة، وغير مستحبة قي الوقت الحاضر على الأقل، وذلك لترك للقضاء الذي يتمتع في مجال القانون الإداري بمجال واسع من حرية التقدير فيما يصدره من أحكام<sup>1</sup>، مراعاة متطلبات الظروف المستجدة التي تملئها التطورات الهائلة في الحياة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> د. طعيمة الجرف، القضاء الإداري مصدر إنشائي للقانون الإداري، مجلة إدارة قضايا الحكومة، السنة السادسة، العدد الرابع، 1962، ص 5 وما بعدها.

<sup>2</sup> د.علي محمد بدير وآخرون، المرجع السابق، ص 34.

## المطلب الرابع

### قانون مرن ومتطور

بشكل عام تتميز غالبية قواعد القانون الخاص - كالقانون المدني والقانون التجاري وقانون المرافعات - بالجمود النسبي، على غرار قواعد بعض فروع القانون العام كالقانون الجنائي، وهذا ما يفسر خضوعها للتعديل والتغيير بشكل تدريجي خلال فترات زمنية طويلة، على عكس القانون الإداري الذي يتميز بمرونته وتطوره المستمر<sup>1</sup>.

ومرجع ذلك أن الموضوعات التي يعالجها وينظمها القانون الإداري ترتبط بمقتضيات المصلحة العامة، وهذه الغاية في حد ذاتها تتميز بالتغير والتطور والتحول المستمر، وهذا لإرتباطها بالعوامل الاجتماعية والاقتصادية والسياسية وحتى التكنولوجية التي تحيط بالمجتمع من جهة والسلطات الإدارية من جهة أخرى، ولهذا فإن احتياجات هذه الأخيرة ومقتضيات سير مراقبتها متجددة ومتغيرة بحيث يلزم أن يتم تعديل وتجديد وتحديث قواعدها باستمرار لجعلها أكثر ملائمة مع هذه الاحتياجات وهذه التطورات<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> يرى جانب من الفقه الفرنسي بأنه من آثار خاصية التطور السريع للقانون الإداري تقيد القضاء الإداري بتطوير أحكامه وقراراته مواكبة ومسايرة لهذه التغيرات والتحويلات، وذلك يفرض عليه الفصل في المنازعات الإدارية بناء على الاجتهادات الشخصية للقضاة وذلك يفترض منهم قدرا عاليا جدا من الكفاءة والحنكة والجرأة، وهذه الغاية في حد ذاتها تمنح القضاة قسطا واسعا من الحرية للبحث عن الحلول القضائية المناسبة بناء على موازنات وتقديرات العدالة والمساواة، وهو الأمر الذي يحررهم من الارتباط بشكل مطلق بالسوابق القضائية، كما يحررهم من التمسك الحرفي بتطبيق المبادئ والقواعد التقليدية للقانون الإداري، لتعارضها أحيانا مع مبادئ العدالة والمصلحة العامة.

Pour aller loin voir - Poirmeur (Y), la doctrine administrative et le juge administratif, éd Montchrestien, Paris, 2012, p 156 et s.

<sup>2</sup> د. أحسن رابحي و د. مصطفى النجيفي، مبادئ القانون الإداري والوظيفة العامة في دولة الإمارات العربية المتحدة، دار جامعة الشارقة، 2020، ص 94.

إن عدم تجميع قواعد القانون الإداري يؤدي إلى مرونته وعدم جموده، ويترتب على ذلك إمكان مواجهته تغير وتطور الظروف والأحوال السياسية والاقتصادية والاجتماعية في الدولة بما يتلاءم معها، ما دام أنه طليق غير مقيد بنصوص تشريعية، كذلك فإن الروابط القانونية التي تنشأ بين الإدارة والأفراد أسرع في تطورها من الروابط التي تنشأ بين الأفراد بعضهم مع بعض<sup>1</sup>.

وما دام أن الروابط القانونية العامة متطورة غير جامدة وهو ذات الشيء بالنسبة للظروف والأحوال التي تسود المجتمع، فإنه يتعين على القضاء الإداري أن يواجه هذا التطور بحلول جديدة تلائم الروابط والظروف المستجدة، لذلك وصف القضاء الإداري بأنه قضاء مرن متطور يتطور مع تغير الروابط القانونية والظروف السائدة في الدولة، بمعنى أنه يجوز للقضاء الإداري أن يعدل عن مبدأ قانوني سبق أن أساه ويقرر مبدأ آخر مخالف إذا ما رأى أن هذا المبدأ الأخير أكثر مسايرة للظروف المستجدة<sup>2</sup>.

أي انه يجعل قواعد القانون الإداري أكثر ملائمة مع حقائق الحياة المتغيرة والمتنوعة، وتساعد على تحقيق الأهداف التي يتوخاها المشرع الإداري وهي : العدالة والمصلحة العامة للجماعة والمصالح الخاصة للأفراد<sup>3</sup>.

وذلك لأن تحقيق مثل هذه الأهداف يتطلب قدرا من المرونة التي يمكن أن تراعي عند وضع قواعد القانون الإداري عند تطبيقها، لأن من شأن القواعد القانونية المرنة عند تطبيقها تحقيق أكبر درجات الملائمة للحالات الواقعية المختلفة التي تواجه الإدارة، ومن ثم فإن

---

<sup>1</sup> Suchaux (P), l'évolution du rôle du juge administratif, 1<sup>ère</sup> édition, éd Economica, Paris, 2007, p 79 et s.

<sup>2</sup> د. هاني علي الطهراوي، المرجع السابق، ص 97.

<sup>3</sup> Gervais (A), constatations et réflexions sur l'attitude du juge administratif français à l'égard de l'administration public, LGDJ, Paris, 2015, p 116 – 132.

عدم تقنين قواعد القانون الإداري يساهم في ديناميكية وحركيته، ويستطيع تغيير ما يلي من قواعده وأحكامه بقواعد أخرى انسجاماً وتناسباً مع ما يستجد من قضايا، كما أن هذه المرونة تتيح له مسايرة النشاطات المتجددة للإدارة والتي قد تمتد حتى إلى نشاط الذي كانت حكراً على الخواص<sup>1</sup>.

وكذلك تؤثر الفلسفة الاقتصادية في الدولة على النظام القانوني لعقود المشتريات الحكومية ، فكلما اتجهت الدولة نحو اقتصاد السوق كلما انعكس ذلك على فعالية العقود الإدارية وظهر صور ونماذج جديدة من العقود الإدارية مثل عقود (البوت)، وعقود المشاركة بين القطاعين الحكومي والخاص في وسائل الإنتاج كإنتاج النفط<sup>2</sup>.

وأيضاً يتأثر القانون الإداري بالفلسفة الاجتماعية للدولة، فتبني الدولة المذهب الاجتماعي والعمل على تقريب الفوارق بين الدخل ومنع الاحتكارات وتحقيق العدالة الاجتماعية كل ذلك يؤدي إلى اتساع تطبيق قواعد القانون الإداري بما يؤدي إلى تطوير ومرونة هذه القواعد.

كذلك كان للحروب العالمية الأولى والثانية أثراً مهماً على توسيع قواعد القانون الإداري وتطورها، وخاصة فيما يتعلق باتساع سلطات الدولة في ظروف الحرب لحماية النظام العام، فتزايدت سلطات الدولة يؤدي إلى احتكاكها بالأفراد، الأمر الذي يولد منازعات إدارية

---

<sup>1</sup> د. محمد إسماعيل علم الدين، التزام الإدارة القانونية في ممارسة السلطة التقديرية في الفقه والقضاء الفرنسي، مجلة العلوم الإدارية، السنة 13، العدد الثالث، 1971، ص 11. د. نواف الكنعان، القانون الإداري، الكتاب الأول، المكتبة القانونية، عمان، 2002، ص 79.

<sup>2</sup> De Laubadere (A.), Réflexions sur la crise du droit administratif français : D. 1952, chro. p. 5.

يختص بها القاضي الإداري، مما أدى إلى اتجاه القضاء الإداري إلى خلق قواعد جديدة لملائمة الظروف الجديدة<sup>1</sup>.

علاوة عما سبق كان للتقدم العلمي والتكنولوجي الذي ساهم في جعل قواعد القانون الإداري أكثر مرونة وتطوراً، فالتطور العلمي أحدث ثورة في الإدارة والتنظيم، حيث تستعين المرافق العامة بالتقدم العلمي في إدارة وتسيير المرافق العامة بما يتفق مع متطلبات الحاجات العامة المتغيرة والمتطورة من ناحية، ورفع كفاءة الموظف العام من ناحية أخرى<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> د. محمد بدران، المرجع السابق، ص 96 .

<sup>2</sup> د. عبد الحفيظ الشيمي، المرجع السابق، ص 74 .

## المبحث الرابع

### مصادر القانون الإداري

يعرف المصدر في معاجم اللغة العربية بأنه الأصل، وأصل الشيء هو مرجعه الأولي الذي يتكون منه أو ما يحيط به من عناصر ومكونات وخصائص أدت إلى نشأته، في حين أن مفهوم المصدر في مجال القانون فإنه يدل على تأصيل القاعدة القانونية، من خلال ردها إلى أصلها الفلسفي الروحي أو الفلسفي المادي، ولهذا عرف المجمع الفقهي هذه العبارة من خلال ربطها بأصل القانون ومنهجه أو ما يدل على أصله التاريخي<sup>1</sup>.

كما يمكن إتجه التفكير إلى إمكانية استخدام لفظ المصدر في القانون للدلالة على الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي مرت بها المجتمعات في أزمنة مختلفة، والتي تحولت إلى طرق ووسائل وأساليب عرفية واجبة الاحترام، قبل أن تجد هذه الأحكام الموضوعية مصيرها التاطيري في خضم أوامر ونواهي قانونية مسنونة<sup>2</sup>.

ومصدر القاعدة القانونية إما أن يكون مباشرا أو غير مباشر، بالنسبة للمصدر المباشر للقاعدة القانونية فيقصد به ما يرجع إليه مباشرة لمعرفة مضمونها ومحتواها، لأنه يحدد جوهر القاعدة تحديدا مباشرا، ولهذا يطلق عليه كذلك بالمصدر الرسمي للقاعدة القانونية،

---

<sup>1</sup> نشير في هذا الصدد بأن تقدير قيمة ومكانة المصدر القانوني لا يتحدد بوجوده وإنما بتقييم قوة تأثيره وهيمنته ونفاذه في كل العلاقات والتصرفات والممارسات القائمة، سواء على الصعيد الفردي أو المجتمعي أو على صعيد الحكم. (في تفصيل ذلك راجع : د. خالد عمر عبد الله باجنيد ود. أحمد صادق الجيزاني، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار جامعة عدن للطباعة والنشر، الجمهورية اليمنية، 2002، ص 73.

<sup>2</sup> Benhizia Monyr, « les normes de l'Etat de droit : de l'Etat de droit à l'Etat soumis au droit», actes des journées d'études : «Droits de l'Homme, institutions judiciaires et Etat de droit», Alger, le 15 et 16 novembre, 2000, P 18.

أما المصدر غير المباشر للقاعدة القانونية فيقصد به المصدر الثانوي المساهم في إنتاج وتكوين موضوع القاعدة، ويتمثل ذلك في المبادئ والأسس السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة في مجتمع معين، والتي تشكل الأساس المادي الاحتياطي الذي يبنى عليه تنظيمات ذلك المجتمع وقواعده القانونية<sup>1</sup>.

في المقابل وبالنسبة للقانون الإداري فإنه يستمد مبادئه وقواعده وأحكامه من مصادر قانونية وموضوعية متعددة ومتباينة، قد تتشابه في تكييفها القانوني مع ذات المصادر التي تعتمد عليها فروع القانون الأخرى لاسيما القانون المدني والقانون الجنائي، إلا أن ترتيب كل مصدر بالنظر إلى أهميته فإنه يختلف من كل فرع قانوني لآخر،

وسنتناول هذه العناصر من خلال دراسة المطالب التالية:

المطلب الأول - التشريع.

المطلب الثاني - العرف.

المطلب الثالث - القضاء والمبادئ العامة للقانون.

المطلب الرابع - الفقه.

وسنتناولها على النحو الآتي:

---

<sup>1</sup> د. أحسن رابحي ود. مصطفى النجيفي، المرجع السابق، ص 91.

## المطلب الأول

### التشريع

يقصد بالتشريع القواعد القانونية المكتوبة الصادرة من سلطة مختصة في الدولة، ويتميز التشريع بصفة عامة بالدقة والوضوح، لأن قواعده تصدر مكتوبة أو مدونة، مما يبسر الرجوع إليها للتحقق من وجودها القانوني والمعنى المقصود منها، وإن كان من التشريعات ما تبلغ رداءة صياغته مبلغا يفقدها ما تتميز به من دقة، لاحتمالها لمعان متعددة<sup>1</sup>.

والتشريع له ثلاثة درجات تتدرج تنازليا في أهميتها القانونية، فهناك في القمة التشريع الدستوري أو الدستور المكتوب الذي تضعه السلطة التأسيسية وهو يعتبر أعلى تشريع بالدولة لأنه يبين نظام الحكم السياسي وحقوق وحرقات الأفراد العامة، كما في الدستور الجزائري في الباب المتعلق بالحرقات والحقوق العامة.

وفي المرتبة الثانية بعد الدستور تأتي التشريعات العادية التي تصدرها السلطة التشريعية في الدولة (أي البرلمان عادة)، وهي التي يطلق عليها اصطلاح القوانين، وأخيرا تأتي اللوائح الإدارية وتسمى بالتشريعات الفرعية، نظرا لأنها متفرعة عن القوانين أو تصدر من السلطات الإدارية المختصة في حدود القوانين<sup>2</sup>.

وسوف نستعرض أنواع التشريعات على النحو الآتي:

---

<sup>1</sup> د. ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 57.

<sup>2</sup> د. محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 65 - 66.

## الفرع الأول

### الدستور

يعتبر الدستور أسمى معيار قانوني في الدولة طبقاً لمبدأ التدرج الهرمي للنصوص القانونية، وهذا التكييف الإستثنائي يرجع إلى سمو الشكلي الذي مفاده أن السلطة المختصة بصياغته هي السلطة التأسيسية وهي أعلى مرتبة من المؤسسة التشريعية، كما أنه يخضع في إعداده والمصادقة عليه إلى إجراءات طويلة ومعقدة مقارنة بالقانون العادي، كما يتمتع الدستور بسمو موضوعي بحكم أن الموضوعات التي ينظمها هي أقوى وأهم من موضوعات القانون العادي، لاسيما شكل الدولة ونظام الحكم المطبق فيها، تنظيم السلطات العامة التي تقوم عليها، وأخيراً حقوق وحرّيات الأفراد<sup>1</sup>.

في إطار موضوع الدراسة من الجدير بالذكر بأن الدستور الجزائري لسنة 1996 (المعدل والمتمم) تضمن عدة أحكام وقواعد كتصلة بالقانون الإداري، نذكر على سبيل المثال المادة 15 منه التي نصت على الجماعات الإقليمية في الدولة، والمادتين 17 و18 منه نصتا على نطاق ووسائل حماية الأملاك الوطنية.

في المقابل تطرقت المادة 20 منه إلى مبدأ نزع الملكية من أجل المنفعة العامة، وشملت المادتين 22 و23 منه الضمانات القانونية التي كرسها الدستور لحماية المواطن من

---

<sup>1</sup> ومن فكرة سمو الدستور وتفوقه استنبط الفقه مبدأ سيادة الدستور، الذي يدل على علو الدستور على سائر المعايير القانونية الأخرى، فإذا ما تعارضت هذه المعايير في نصوصها أو روحها أو أهدافها مع الدستور كانت الغلبة أو كان الترجيح للدستور. راجع - د. هشام محمد فوزي عبد الفتاح، رقابة دستورية القوانين بين أمريكا ومصر، رسالة دكتوراه في القانون، جامعة عين الشمس، القاهرة، 1998، ص 38-43.

Voir également – Laggoune (W), la conception du contrôle de constitutionnalité en Algérie, in « IDARA », Vol 6, n° 02, Alger, 1996, p 15 et S. Burdeau, Hamon et Troper, droit Constitutionnel, LGDJ, Paris, 1993, p 75.

تعسف الإدارة، على صعيد آخر نصت المادة 77 منه على صلاحيات رئيس الجمهورية (باعتباره سلطة مركزية) في مجال التعيين في المناصب المدنية والعسكرية السامية، والتي تقابلها المادة 78 منه التي نصت على نطاق التعيين الإداري المحجوز إلى الوزير الأول، وعلى صعيد آخر تطرقت المواد 91 و92 و93 منه إلى نطاق وسلطات رئيس الجمهورية في مجال تنفيذ تدابير الضبط الإداري وغيرها من الأحكام المتفرقة في الدستور.

هذا الإتجاه نجده أيضا على الصعيد المقارن، فعلى سبيل المثال نجد بأن الدستور المصري الحالي تضمن عدة أحكام وقواعد ترتبط بموضوعات القانون الإداري، ولعل أهمها المادة 144 منه التي نصت على صلاحيات رئيس الجمهورية في مجال إصدار اللوائح التنظيمية، وكذا المادة 145 منه التي نصت على سلطات رئيس الجمهورية في مجال الضبط في ظل الظروف العادية.

والتي تقابلها المادتين 147 و148 منه اللتين نصتا على سلطات رئيس الجمهورية في مجال الضبط الإداري في ظل الظروف الاستثنائية، وتضمنت المادة 146 منه التدابير التي يختص رئيس الجمهورية بإصدارها والتي تدخل ضمن مجالات إنشاء وتنظيم المرافق والمصالح العامة، على صعيد آخر تناولت المواد (161 - 163) منه تنظيم الإدارة المحلية، إلى جانب المواد (120 - 123) التي تطرقت إلى موضوع الأموال العامة وغيرها من الأحكام المتفرقة في الدستور.

## الفرع الثاني

### التشريع العادي (القانون)

يعرف التشريع العادي أو القانون *La Loi* بمعناه الضيق بأنه مجموع القواعد العامة والمجردة والملزمة، الصادرة عن السلطة التشريعية في نطاق الموضوعات المحجوزة له بمقتضى الدستور<sup>1</sup>، ومصطلح القانون بهذا المعنى قد يختلط مدلوله مع المعنى الواسع للمصطلح والتي يطلق عليها *Le Droit*، والتي يراد بها مجموع القواعد القانونية النازمة لسلوك الأفراد في المجتمع بغض النظر عن مصدرها ومركزها ضمن التدرج الهرمي للمعايير القانونية في الدولة<sup>2</sup>.

على صعيد ترتيب النصوص القانونية يأتي التشريع العادي بالمرتبة الثانية بعد الدستور، من حيث التدرج التشريعي باعتباره صادرا من الهيئة التشريعية المعبرة عن الإرادة العامة<sup>3</sup>، وهي صاحبة الاختصاص في ذلك، والإدارة بوصفها السلطة التنفيذية تخضع لأحكام القوانين، فإذا خالفت حكم القانون أو صدر عمل إداري استنادا إلى قانون غير دستوري وجب إلغاء ذلك العمل، وهذا ما كرسه بشكل مستقر المجلس الدستوري الفرنسي<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Paul Louis – Lucas, la loi, Dalloz, Paris 1964 ; P 197. Cotteret (J.M), le pouvoir législatif en France, thèse, LGDJ ; Paris, 1992, P 96 et S.

<sup>2</sup> Soubeyrol (J) la définition de la loi et la constitution de 1958, in « AJDA », N°1, Paris 1960, P 123. Stillmunkes (P), la classification des actes ayant force de loi en droit public Français, in « RDP », N° 01, Paris 1964, P 261.

<sup>3</sup> Fabre (M.H) « la loi expression de la souveraineté », in « RDP », N°2, Paris, 1979, P 341. Batailler (F), « le conseil d'Etat, juge constitutionnel », LGDJ, Paris 1966, P 485.

راجع كذلك – عبد الفتاح عبد الباقي، نظرية القانون، الطبعة الخامسة، الدار الجامعية، الإسكندرية، 1966، ص 148.

<sup>4</sup> CC, 18 janvier 1985, numéro 84-185 DC, Loi modifiant et complétant la loi n°83-663 du 22 juillet 1983 et portant dispositions diverses relatives aux rapports entre l'Etat et les

ومن تطبيقات مرجعية القانون العادي بصفته أحد مصادر القانون الإداري الجزائري نذكر القانون العضوي رقم 01/98 المؤرخ في 30/5/1998 المتضمن إختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، والقانون رقم 02/98 المؤرخ في 30/5/1998 المتضمن المحاكم الإدارية، وكذا القانون رقم 11/91 المؤرخ في 27/4/1991 المتعلق بنزع الملكية للمنفعة العمومية، والقانون رقم 16/84 المؤرخ في 30/6/1980 المتعلق بالأموال الوطنية وغيرها من النصوص.

---

collectivités territoriales (JO 20 janvier 1985, p. 821 ; Rec. CC, p.36 ; RFDA 1985, p.597, note Henry–Meininger, note Favoreu, note Delvolvé.

## الفرع الثالث

### التشريع الفرعي أو اللوائح

يطلق على القواعد القانونية التي تصدرها السلطة التنفيذية بالتشريع الفرعي وتسمى باللوائح الإدارية، وهي قواعد عامة مجردة واجبة الاحترام تلي التشريع العادي في مرتبتها في سلم التدرج القانوني، وتخضع لرقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة باعتبارها قرارات إدارية يجب أن تكون متفقة مع القانون وتختلف مستويات إصدارها باختلاف مستوى ودرجة جهة إصدارها في السلم التنفيذي الإداري للسلطة في الدولة<sup>1</sup>.

فمنها ما يصدر عن رئيس الدولة في مجال التفويض الدستوري للنشاط التشريعي مباشرة في مجالات إنشاء المجالس والتعيين في الوظائف العليا، ومنها ما يصدر عن مجلس الوزراء في مجالات الأوضاع الوظيفية للموظفين كالترقيات والمكافأة والرواتب<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Verpeaux (M), la naissance du pouvoir réglementaire, PUF, Paris, 1991, p 32.

<sup>2</sup> يضم التشريع الفرعي نوعين من النصوص التنظيمية وكلاهما يصدر عن رئيس الدولة، فجدد الأوامر الرئاسية أو اللوائح التفويضية والتي تشكل نصوص قانونية جديدة ذات طبيعة مختلطة، من جهة تتميز بطبيعتها التنظيمية لصدورها عن السلطة التنفيذية الممثلة في رئيس الدولة، ومن جهة أخرى تتميز بطبيعتها التشريعية الكاملة لأن المجالات المتصلة بها ليست مجالات تنظيمية بالمفهوم الشكلي، وإنما تتدرج ضمن الاختصاصات الأصلية المحجوزة للبرلمان، ولهذا تكيف على أنها تتمتع بنفس القيمة المعيارية للقوانين العادية الصادرة عن البرلمان، وهذا الحل الدستوري يستمد مرجعه المقارن من المادة 38 من الدستور الفرنسي الحالي (دستور الجمهورية الخامسة) والتي نصت:

« le gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au parlement l'autorisation de prendre par ordonnance, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi. Les ordonnances sont prises en conseil des ministres après avis du conseil d'Etat. Elles entrent en vigueur dès leur publication, mais deviennent caduques si le projet de la loi de ratification n'est pas déposé devant le parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation. A l'expiration du délai mentionné au premier alinéa du présent article, les ordonnances ne peuvent plus être modifiées que par la loi dans les

ومنها ما يصدر في مجال السلطة التنظيمية المستقلة التي تمنح لرئيس الدولة حرية مطلقة للتشريع خارج المجال المحجوز للبرلمان<sup>1</sup>، طول السنة ودون وجود قيد زمني ولا قيد التفويض الدستوري من البرلمان.

وبشكل عام تعرف اللوائح المستقلة بأنها تشريعات كاملة الخصائص يسنها رئيس الدولة في مجال الموضوعات التي لا يختص البرلمان بالتشريع فيها، وهذا ما يجعلها مستقلة عن القانون من الناحية الموضوعية ومن ناحية الرقابة البرلمانية، ومرجع ذلك أن السلطة التنفيذية تزاوّل هذا النشاط ليس بوصفها مشرعا مفوضا من طرف البرلمان، وإنما بوصفها صاحبة الإختصاص الأصيل.

على الصعيد العملي نلاحظ بأن اللوائح التفويضية أو الأوامر من جهة والمراسيم المستقلة من جهة أخرى، هي أكثر إستجابة لظروف الإدارة العامة مقارنة بالقوانين البرلمانية، وذلك بحكم تداخل الجهات الإدارية التي تسنها مع الجهات الإدارية المعنية بتطبيقها، حيث أن المجالين تربطهما علاقة سلطة رئاسية.

ومن تطبيقاتها العملية نذكر المراسيم الرئاسية المرتبطة بتنظيم شؤون العاملين في الجهاز الحكومي للدولة، والمراسيم التنظيمية الخاصة بإنشاء بعض الإدارات العامة وتشكيل مجالس إدارتها، والمراسيم التنظيمية المالية الخاصة بربط الميزانية أو نقل مبالغ من اعتمادها، ويكون الغرض من إصدار هذه اللوائح إنشاء وتنظيم المصالح أو المرافق العامة، وكذا تحديد وتنظيم تدابير الضبط الإداري.

---

matières qui sont du domaine législatif». Sur ce point d'analyse voir – Ebrard Pierre, l'article 38 de la constitution du 04 Octobre 1958 et la cinquième république, in RDP, N° 01 Paris, 1969, p 280 – 281.

<sup>1</sup> Douence (J.C), recherches sur le pouvoir réglementaire autonome, LGDJ, Paris, 1968, p 8-10.

## المطلب الثاني

### العرف

على غرار القضاء<sup>1</sup> قدمت تعاريف فقهية عديدة للعرف الإداري كمحاولات نظرية لتحديد أبعاده الموضوعية بدقة، ومن التعاريف التي قدمت في هذا الشأن أن يمثل مجموعة من القواعد درجت الإدارة العامة على إتباعها في أداء وظيفتها، في مجال معين من نشاطها، وتستمر حتى تصبح ملزمة لها، وبالمقابل يعد مخالفتها مخالفة للمشروعية ويؤدي ذلك إلى إبطال التصرف بالطرق المقررة قانوناً<sup>2</sup>.

وعرفه جانب آخر من الفقه بأنه يمثل تواتر الإدارات العامة على القيام بعمل معين على نحو معين خلال مدة زمنية كافية، فينشأ على تكرر هذه التصرفات خلال هذه المدة قاعدة غير مكتوبة يكون لها إلزام قانوني<sup>3</sup>، وعرفه آخرون بأنه يشكل ممارسة عملية جرى عليها العمل من جانب السلطة الإدارية، بشكل مستمر ومتواتر ومنتظم خلال مدة زمنية معينة، حتى أضحت تمثل قاعدة ملزمة واجبة الإتباع<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> على الصعيد القضائي يمكننا أن نستأنس بعدة تعاريف قضائية للعرف ولعل أهمها التعريف الذي قدمته محكمة العدل العليا الأردنية بمقتضى قرارها الصادر سنة 1981 على حد تعبيرها: "...نقصد بالعرف تسمن جهتها عرفت محكمة العدل العليا الأردنية العرف الإداري في قرارها الصادر سنة 1981 بأنه "...تسيير الجهة الإدارية على نحو معين بخصوص حالة معينة، بحيث تتحول القاعدة التي طبقتها بصفة اختيارية إلى قاعدة قانونية مكتوبة، ما دام أن الإدارة طبقتها باطراد خلال مدة كافية والتزمت بها دائماً، وكانت هذه القاعدة غير مخالفة لأي نص من نصوص التشريع". محكمة العدل العليا، قرار رقم 81/80، مجلة نقابة المحامين، العدد 7، سنة 1981، ص 1265.

<sup>2</sup> Rivero (J), droit administratif, op.cit, p 71.

<sup>3</sup> Hauriou (M), précis de droit administrative et droit public, LGDJ, Paris, 1976, p 29.

<sup>4</sup> Waline (M), op.cit, p 56. Voir également –Dé Laubadere (A), op.cit, p 83 – 84.

من خلال التعاريف السابق بيانها يمكننا استخلاص مسألتين رئيسيتين:

1- الركن المادي ويتمثل باعتياد جهة الإدارة على إتباع سلوك معين في نشاط معين، وقد يكون هذا الاعتياد إيجابيا يظهر في صورة القيام بعمل، كما يمكن أن يكون سلبيا في صورة الامتناع عن القيام بعمل ما، على أن يكون هذا العمل أو الامتناع بشكل ثابت ومستقر ويتكرر في الحالات المماثلة بشرط أن يمضي الزمن الكافي لاستقراره، وتقدير ما إذا كانت هذه المدة كافية لوجود العرف من عدمه أمر مرجعه إلى القضاء<sup>1</sup>.

2- الركن المعنوي ويعني أن يسود الاعتقاد لدى الجهات الإدارية بإلزامية اتباع السلوك أو العادة التي درجت عليها، بحيث تستشعر ضرورة الالتزام بهذا العرف، كما تلتزم باحترام القاعدة القانونية المكتوبة، وبهذا المعنى تكون القرارات الإدارية التي تصدر مخالفة للعرف الإداري غير مشروعة وعرضة للإلغاء إذا طعن في مشروعيتها أمام القضاء<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> د.علي خنار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، دار النهضة العربية، الطبعة 1977، 2003، ص 55.  
<sup>2</sup> ومثال ذلك قرار محكمة العدل العليا الأردنية الصادر سنة 1984 الذي جاء فيه "...لا يجوز أن يحتج بالعرف الإداري لتعارض العرف مع النص الصريح في القانون، ولذلك فإن توقيف المستدعين يخالف المادة الثامنة من الدستور، التي تنص على أنه لا يجوز أن يوقف أحد أو يحبس إلا وفق أحكام القانون، وهذا يعني بأنه لا يجوز توقيف أحد بمقتضى العرف الإداري...". راجع - محكمة العدل العليا، قرار رقم 84/143، مجلة نقابة المحامين، العدد 3 و4، سنة 1985، ص 386.

وكذلك قرارها الصادر سنة 1981 الذي تضمن "...حيث أنه لا عبرة للعرف إذا كان مخالفا لنص قانوني..." محكمة العدل العليا، قرار رقم 81/108، مجلة نقابة المحامين، العدد 6، سنة 1982، ص 805.  
كما كرست المحكمة الإدارية العليا في مصر هذا الإتجاه في عدة قرارات لها أهمها قرارها الصادر سنة 1965 بقولها "...من المسلم به أن العرف وإن جاز أن يعدل أو يغير من القواعد القانونية المفسرة أو المكملة لإرادة الطرفين، فإنه لا يجوز أن يخالف نصا أمرا، والنصوص الإدارية جميعها قواعد أمرة لا يستساغ أن ينشأ عرف على خلافها، والقول بغير ذلك يجعل اطراد الإهمال في مجال الوظيفة العامة عرفا يحول دون مجازاة من ارتكبه، وهذه نتيجة ظاهرة الفساد...". راجع - طعن رقم 1462، السنة 7 قضائية، جلسة 1965/5/8، الموسوعة الإدارية الحديثة، ص 240.

إلى جانب ذلك يجب أن يكون العرف الإداري عاما تطبقه الإدارة بشكل منتظم ومستمر بلا انقطاع في جميع الحالات المماثلة، وأن يكون مشروعا وغير مخالف لنص قانوني أو لائحي، كما أن التزام الإدارة باحترام العرف لا يحرمها من إمكانية تعديله أو تغييره نهائيا إذا اقتضت ذلك المصلحة العامة<sup>1</sup>.

فالإدارة تملك تنظيم القاعدة التي يحكمها العرف بيد أن قيام العرف الجديد يتطلب توفر الركنين السابقين فلا يتكون بمجرد مخالفة الإدارة للعرف المطبق، أما إذا خالفت الإدارة العرف في حالة فردية خاصة دون أن تستهدف تعديله أو تغييره بدافع المصلحة العامة فإن قرارها أو إجراءها المخالف للعرف يكون باطلا لمخالفته مبدأ المشروعية<sup>2</sup>.

غير أنه ينبغي التنويه في هذا الصدد بأن التزام الإدارة باحترام العرف الذي جرت على إتباعه، لا يعني إجبارها على تطبيقه بصورة دائمة، إذ أن للإدارة الحق دائما في تعديل وتغيير قواعد العرف، بما يتفق مع الظروف الإدارية المتجددة والمتطورة، وبالتالي فإن عدول الإدارة عن العرف السائد متجهة إلى تبني قواعد عرفية جديدة تحقيقا للمصلحة العامة، لاسيما من خلال ما تتخذه من قرارات أو إجراءات وفقا للاتجاه الجديد يكون صحيحا ومنتجا لآثاره ما دام أن العدول عن العرف القديم قد تم بصفة نهائية، في حين أن هذا التصرف لن يكون صحيحا من الناحية القانونية إذا رفضت الإدارة تطبيق العرف الساري بشأن حالة من الحالات بحجة أنها بصدد تعديله أو إلغائه، ثم تقرر بعد ذلك الرجوع إليه والعودة إلى تطبيقه في حالات أخرى، إذ يعد تصرفها على هذا النحو معيبا ويتضمن انحرافا بالسلطة ومخالفة لمبدأ المشروعية<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1995، ص 35.

<sup>2</sup> د. محمود حافظ، القضاء الإداري، الطبعة السابعة، دار النهضة العربية، القاهرة، بلا سنة نشر، ص 37.

<sup>3</sup> د. محمود سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 86 و 87.

## المطلب الثالث

### القضاء والمبادئ العامة للقانون

يلزم القضاء الإداري بدور هام على مستوى اكتشاف وضع القواعد القانونية بصفة عامة وقواعد القانون الإدارية بصفة خاصة، فالقاضي الإداري هو الذي يفسر الغامض من النصوص ويوفق بين النصوص المتعارضة<sup>1</sup>، بل قد يعمل على استنباط القاعدة القانونية وتطبيقها على الحالة المتنازع حولها وذلك عندما لا تسعفه النصوص القانونية في إيجاد حل لها، وهذا هو الذي يسمى بالدور الإنشائي للقاضي الإداري<sup>2</sup>.

حيث يقوم بابتكار وخلق القواعد القانونية الإداري، وبالتالي يتحول دوره من تطبيق القانون باعتبار أن هذا الدور هو الدور الطبيعي للقاضي، بالإضافة إلى دوره في خلق وابتكار القاعدة القانونية تتناسب مع طبيعة القانون الإداري ومع روح التشريع المعمول به، وكذلك مع روح المبادئ العامة للقانون التي تنسجم مع الأسس العامة التي يقوم عليها النظام القانوني والسياسي والاجتماعي للدولة<sup>3</sup>.

ولعل من أهم المبادئ العامة للقانون أنها لا تستمد موضوعاتها من النصوص القانونية المكتوبة، كما هو الشأن بالنسبة لمبادئ وأسس القانون المدني أو القانون التجاري، وإنما هي تستمد مصدرها روح التشريع وضمير المجتمع، وفي النهاية ينحصر دور القضاء فقط

---

<sup>1</sup> Melleray (F.), Le droit administratif doit-il redevenir jurisprudentiel ? Remarques sur le caractère paradoxal de son caractère jurisprudentiel : AJDA 2005, p.637.

<sup>2</sup> Stirn (B.), Le Conseil d'Etat et le droit communautaire. De l'application à l'élaboration : AJDA 1993, p. 244.

<sup>3</sup> Hauriou (M.), Le développement de la jurisprudence administrative depuis 1870, BSLC, 1922, p.236.

في الكشف عنها وإقرارها بمقتضى الأحكام التي يصدرها، وبهذه الصفة تتحول من مجرد مبادئ عامة إلى قواعد قانونية تتمتع بالقوة الإلزامية، وتصبح واجبة التطبيق من طرف السلطات الإدارية المعنية<sup>1</sup>.

بمعنى آخر فإن هذه المبادئ القانونية لا تجد مصدرها من النصوص القانونية المدونة مباشرة أي لا تستند إلى أي نص مكتوب، وإنما بالعكس تمثل مبادئ مجردة يعمل القضاء على كشفها وإعلان إلزاميتها في أحكامه المختلفة، بحيث يتعين على السلطة الإدارية احترامها وعدم الخروج عليها، فإذا ما عملت الإدارة على انتهاك هذه المبادئ عد عملها غير مشروع ويستوجب بالتالي الإلغاء من قبل القاضي الإداري<sup>2</sup>.

مع الإشارة هنا بأن الدور المنوط بالقاضي ينحصر فقط في تفسير وتطبيق القانون على المنازعات المعروضة أمامه، ولا يمكنه تجاوز هذا الحد من خلال إنشاء قواعد قانونية جديدة بنفسه، لأن ذلك يعد من قبيل التدخل في عمل السلطة التشريعية الذي يمثل خرقاً مبدأ الفصل بين السلطات.

بيد أن مرونة وحركية تنظيم ونشاط الإدارة، بالموازاة مع ثقل الإجراءات التشريعية سواء فيما يتعلق بإجراءات سن القوانين أو اللوائح، كل هذه العوامل دفعت القاضي لأن يمارس أدواراً أساسية بمناسبة نظره للخصومات المعروضة أمامه، أدواراً تتخطى بكثير تلك المعهودة عادة للقاضي العادي، حيث انتقل من دور التحليل والتفسير والتطبيق، إلى دور أعقد هو إنشاء القاعدة القانونية بصفة مبتدأة، وهو الأمر الذي تبرره الظروف العملية وأخلاقيات مهنة القضاء.

---

<sup>1</sup> د. مصطفى أبو زيد فهمي، القانون الإداري، الدار الجامعية، القاهرة، 1990، ص 50.

<sup>2</sup> Mestre (J.L.), Administration, justice et droit administratif, Ann. Historiques Révolution française, avr. juin 2002, p.61.

ففي حال تأسيس خصومة لم يرد بشأنها حكم في التشريع أو في مصادر القانون الوضعي الأخرى، تعين على القاضي الإداري الاجتهاد والبحث عن الحلول المناسبة للفصل في الدعوى، وإلا عد مرتكبا لجريمة إنكار العدالة، ويتم ذلك عادة بالرجوع إلى نفس المرجع الذي يستهدي به المشرع في وضع القوانين واللوائح<sup>1</sup>، وهو المبادئ العامة للقانون، فيقوم القاضي بالكشف عنها والإعلان عن وجودها في المجتمع، ومن ثم القول بقيمتها القانونية الملزمة للإدارة، شأنها في ذلك شأن سائر القواعد القانونية الأخرى، التي يتعين احترامها وعدم انتهاكها، وإلا عدت أعمال الإدارة مشوبة بعيب المشروعية<sup>2</sup>.

أما بالنسبة لتكييف القيمة القانونية لهذه المبادئ فإننا نؤيد الرأي القائل بأنه تبقى المبادئ العامة للقانون تتمتع بقيمة قانونية أقل درجة من قيمة التشريع المكتوب، لان القاعدة التشريعية تستطيع تعديل القاعدة القضائية أو العرفية.

لأن التشريع يعبر عن إرادة صريحة للمشرع، في حين أن القضاء يعبر عن إرادة ضمنية، فعند وجود الإرادة الصحيحة لا محل للإرادة الضمنية، فالأولى تعبر عن إرادة المشرع الصريحة، في حين الثانية تعبر عن إرادة المشرع الضمنية، وإضافة إلى أن المشرع هو صاحب الاختصاص الأصلي في وضع القواعد وإغائها وتعديلها، بينما مهمة القاضي الأساسية ووظيفته تطبيق القواعد على الخصومة التي أمامه أو تفسيرها.

---

<sup>1</sup> Conseil d'Etat, Assemblée, du 17 février 1950, Ministère de l'Agriculture contre/ dame Lamotte, 86949, publié au recueil Lebon. Morange (G), Une catégorie juridique ambiguë: Les principes généraux du droit, in RDP, Paris, 1977, P 771 et s.

<sup>2</sup> Chapus (R), De la valeur des principes généraux du droit et autres règles jurisprudentielles du droit administratif : D. 1966, chron. p.119. Gonod (P) et Jouanjan (O), A propos des sources du droit administratif : AJDA 2005, p.992.

ومن أشهر تطبيقات مرجعية المبادئ العامة للقانون بالنسبة للقانون الإداري نذكر مبدأ المشروعية الإدارية، مبدأ سيادة القانون على الحكام والمحكومين، مبدأ المساواة أمام إمتيازات وأعباء المرافق العامة، مبدأ إستمرارية المرفق العام، مبدأ حق التقاضي، مبدأ كفالة الطعن في أعمال الإدارة، مبدأ إعادة التوازن المالي للعقد في العقود الإدارية، مبدأ استقرار المعاملات الإدارية، مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، مبدأ عدم المساس بالحقوق المكتسبة وغيرها من المبادئ<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Moderne (F), Actualité des principes généraux du droit : RFDA 1998, p.495. Moderne (F), Légitimité des principes généraux du droit et théorie du droit : RFDA 1999, p.722. Teboul (G), Nouvelles remarques sur la création du droit par le juge administratif dans l'ordre juridique interne : RDP 2002, p.1363.

## المطلب الرابع

### الفقه

يقصد بالعرف كتابات أساتذة القانون وأبحاثهم في تعليقاتهم على نصوص القوانين وعلى أحكام القضاء بهدف تفسيرها وردها إلى أصول ومبادئ عامة منطقية، بهدف نقدها أحيانا إذا كانت بعض هذه النصوص أو الأحكام تتعارض مع نظم الدولة الأساسية أو تتعارض مع أسس العدالة، وتعليقات وكتابات الفقهاء مهما كانت قيمتها لا تعتبر أبداً وبتوافق الجميع لا تعتبر مصدراً لأية قاعدة قانونية، لا في القانون الإداري أو غيره من فروع القانون.

الفقه يوجه المشرع الوضعي والقاضي بأبحاثه ومقارناته بين النصوص والأنظمة وفي انتقاداته، كما يعين المتقاضين والدارسين، ولكنه ليس مصدراً رسمياً للقانون فقط، تجب الإشارة إلى الجهود الكبيرة التي أداها ويؤديها الفقه في دراسة للقانون الإداري، ومحاولته مساعدة القضاء الإداري في بناء وتكامل نظريات هذا القانون، ولكن هذه الجهود الفقهية تبقى مجرد توجيهات علمية أكاديمية غير ملزمة على الإطلاق<sup>1</sup>.

ولهذا أجمع فقهاء القانون المعاصرين بأنه رغم أهمية الفقه من الناحية الموضوعية، إلا أنه لا يعتبر مصدراً رسمياً بالنسبة للقانون الإداري، ذلك لأن الفقيه - وبغض النظر عن سمعته ومكانته العلمية - فإنه ليس مشرعاً ولا يملك أية سلطة تخوله تقرير القواعد القانونية بصفة مبتدأة، ولهذا فإن مهمته لا تتجاوز حدود إبداء مقترحات شخصية أو توصيات إجتهادية تم الوصول إليها من خلال الدراسة المستفيضة للنصوص القانونية، أو من خلال

<sup>1</sup> د. محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 77.

التعليق على أحكام القضاء المختلفة<sup>1</sup>، واستخلاص الحلول القانونية بناء على إجتهدات شخصية محضة<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> راجع : د. زهير محمد جراتة، مبادئ القانون الإداري، الطبعة الأولى، القاهرة، 1942، ص 25 - 26.

<sup>2</sup> في تفصيل ذلك راجع - د. غازي كرم، المرجع السابق، ص 32. د. نواف الكنعان، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 64. د. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، المرجع السابق، ص 31 وما بعدها.

## المبحث الخامس

### علاقة القانون الإداري بفروع القانون الأخرى

من المستقرا فقها وقضاء وتشريعا بأن القانون الإداري يمثل فرعا مستقلا من فروع القانون العام، وهو يتمتع بجملة من الخصائص والمميزات ما تجعله فرعا قانونيا متميزا وقائما بذاته، لكن هذه الإستقلالية الموضوعية لا تعني وجود فصل مطلق بينه وبين فروع القانون الأخرى، سواء فروع القانون العام أو الخاص، وذلك بسبب ارتباط كل هذه النصوص بهدف واحد وهو تنظيم حياة الفرد في المجتمع، ولهذا فلا مفر من وجود بعض عناصر الارتباط والتداخل بينها، بما يحقق الطبيعة الشاملة لكل فرع على حدى.

هذا ما سوف نحاول الإلمام به من خلال دراسة المطالب الآتية:

المطلب الأول - علاقة القانون الإداري بالقانون المدني.

المطلب الثاني - علاقة القانون الإداري بالقانون الجنائي.

المطلب الثالث - علاقة القانون الإداري بالقانون الدستوري.

وسنتناولها على النحو الآتي:

## المطلب الأول

### علاقة القانون الإداري بالقانون المدني

يعتبر القانون المدني شريعة القوانين بحكم مرجعيته في تأسيس صنف راجح من موضوعات فروع القانون الأخرى، القانون الإداري بدوره إستمد جزء كبير من أحكامه من قواعد وأسس القانون المدني، وذلك لوجود تشابه واسع بين الموضوعات القانونية التي تنشأ بين الأفراد ذاتهم والتي يحكمها القانون المدني، وكذا الموضوعات التي يكون أحد أطرافها إدارة عمومية والتي تخضع لنطاق تطبيق القانون الإداري.

هذا الارتباط نلمسه بجلاء من خلال عرض التطورات الموضوعية التي طرأت على القانون الإداري منذ نهاية القرن الثامن عشر، والتي بينت تعميم تطبيق قواعد عدة من القانون المدني وهذا بإستثناء المعاملات الصادرة عن الإدارات العامة والتي تتسم بتطبيق إمتيازات السلطة العامة، حيث كان يتم إخضاعها إلى قواعد قانونية ذات طبيعة إستثنائية وخاصة، وقد شكل ذلك بداية الفصل بين مجالات تدخل الإدارة بصفتها شخص عادي وحينئذ تخضع لأحكام القانون المدني، ومنازعاتها ينظرها القاضي المدني.

وفي المقابل مجالات تدخل الإدارة بصفتها شخص من أشخاص القانون العام وحينئذ تخضع لأحكام القانون الإداري، ومنازعاتها ينظرها القاضي الإداري حصراً، ومن تطبيقات ذلك القوة التنفيذية للقرارات الإدارية، التنفيذ المباشر بصفة إنفرادية دون حاجة لإستصدار أحكام قضائية، نزع الملكية من أجل المنفعة العامة، سلطة الإدارة في تعديل شروط العقد الإداري وفي توقيع عقوبات على المتعاقد بإرادتها المنفردة وغيرها من المبادئ والقواعد<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> في تفصيل ذلك راجع: د. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، المرجع السابق، ص 32 وما بعدها.

ومن ثم فإن الحل القانوني الذي تبناه مستشاري مجلس الدولة الفرنسي الأوائل هو إدراج القانون المدني كمرجع تشريعي أساسي يتم تطبيقه في حال عدم وجود نص يفصل في المنازعة الإدارية بحكم طبيعته العامة.

وهذا الحل تفرضه تداعيات منطقية وعملية، حيث أن القانون الإداري هو قانون حديث النشأة وإرساء أحكامه وقواعده قد يقتضي وقتاً طويلاً، وبالمقابل حتمية المضي قدماً في إرساء مبدأ الإزدواجية القانونية والقضائية بين المنازعات العادية والمنازعات الإدارية، خصوصاً بسبب التحديات الواقعية التي فرضت على فرنسا منذ نهاية الثورة الفرنسية (على النحو السابق ذكره).

ولهذا نعتقد بأن هذا الحل هو حل إبتكاري حيث تم بمقتضاه بتبني بعض أحكام القانون المدني مع تعديلها نسبياً لجعلها تتناسب وتتلاءم مع طبيعة النشاط الإداري الذي يختلف جذرياً عن النشاطات الفردية، ومن تطبيقات ذلك نظرية العقد التي تم تعديلها لتتناسب مع طبيعة العمل الإداري.

لاسيما من خلال منح الإدارة سلطة تعديل العقد أو فسخه بإرادتها المنفردة تحقيقاً للمصلحة العامة، نظرية الشخصية القانونية حيث تم تعديلها لتصبح الشخصية المعنوية العامة، والتي أصبحت تشكل الأساس القانوني لفصل المركز القانوني للموظفين العموميين عن المركز القانوني لإداراتهم المستخدمة، وبالنتيجة فصل المسؤولية الشخصية عن المسؤولية المرفقية.

نظرية المسؤولية الإدارية التقصيرية المستمدة من نظرية المسؤولية على أساس الخطأ المنصوص عليها في القانون المدني، والتي تقوم أركانها الثلاثة وهي الخطأ والضرر وعلاقة السببية بينهما، حيث تم تعديلها وتطويرها لتصبح في الأخير مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ، والتي تفرعت عليها لاحقاً نظرية المسؤولية الإدارية بدون خطأ أو ما يسمى

بنظرية المخاطر، والتي بمقتضاها يستحق الضحية التعويض لجبر الضرر الذي لحقه دون حاجة لإثبات خطأ الإدارة.

كذلك الحال بالنسبة لموضوع الملكية الخاصة الذي يندرج ضمن أقدم موضوعات القانون المدني، حيث تبنى القانون الإداري هذه النظرية كم عمدة على تعديلها وتطويرها بالتناسب مع خصوصية النشاط الإداري فنتج عن ذلك في النهاية نظرية الأموال العامة، والتي مزجت فيما يتعلق بمصادر هذه الأموال بين المصادر التقليدية التي نص عليها القانون المدني كالبيع والهبة والوصية، والمصادر المستحدثة التي نص عليها القانون الإداري ومثالها نزع ملكية العقار من أجل المنفعة العامة والاستيلاء على العقار والمصادرة.

## المطلب الثاني

### علاقة القانون الإداري بالقانون الجنائي

مبدئياً يمكننا أن نستخلص بنوع من التسرع بوجود مفارقات جوهرية بين القانون الجنائي والقانون الإداري<sup>1</sup>، إلا أن التحليل المتأن يكشف عن وجود عدة أوجه للإلتقاء والتداخل بينهما، فمثلاً بالنسبة لمبدأ النظام العام.

فهو يمثل هدفاً مشتركاً بين الإدارات المخولة مهام الضبط الإداري والجهات المخولة سلطات الضبط القضائي، حيث تسعى الأولى لتحقيق غاية النظام العام بواسطة اللوائح المختلفة التي تصدرها في هذا الشأن.

والتي تشمل اللوائح الفردية واللوائح التنظيمية، في المقابل تستهدف سلطات الضبط القضائي تحقيق نفس الهدف المرجوا من خلال إصدار تدابير وأحكام عقابية وردعية ضد الأفراد المتورطين في نشاطات من شأنها المساس بالنظام العام.

على صعيد آخر يتضمن القانون الإداري عدة أحكام وقواعد تتعلق بموضوع نفاذ وتنفيذ القرارات الإدارية، فالنفاذ يراد به التنفيذ الاختياري أو الطوعي للقرار الإداري، في حين أن إجراء التنفيذ يخص الحالات التي تنطوي عن إمتناع الأفراد عن تنفيذ القرار طواعية واختياراً<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> يعرف القانون الجنائي بأنه يمثل مجموع القواعد القانونية المحددة للأفعال المجرمة، والعقوبات المقررة لكل منها، سواء كانت هذه العقوبات مالية أو مقيدة للحرية أو منهيّة للحياة، وكذلك الإجراءات الواجب اتخاذها عند وقوع الجريمة بقصد ضبطها وتحقيقها والحكم على فاعلها وتنفيذ العقوبة، والتي يتم تنظيمها عادة بواسطة قانون الإجراءات الجنائية، ويهدف القانون الجنائي بشكل عام إلى ضمان الأمن والاستقرار داخل المجتمع.

<sup>2</sup> د. خلف الجبوري محمود، التنفيذ المباشر للقرار الإداري، رسالة ماجستير، فرع القانون العام، جامعة بغداد، 1979، ص 54 وما بعدها.

وفي ظل هذه الحالة قد تلجأ الإدارة إلى فرض التنفيذ المباشر، بما تملك من وسائل السلطة المادية، وإما أن تستعين في ذلك بالقضاء الجنائي من خلال إصدار أحكام تتضمن فرض عقوبات مالية على المخالفين، بحكم أن سلوكهم يتضمن تعطيل مقتضيات المصلحة العامة<sup>1</sup>.

من تطبيقات تداخل القانونين الإداري بالجنائي أيضا نذكر إرتباط المسؤولية التأديبية بالمسؤولية الجنائية في طائفة معين من المخالفات المسلكية، فقد يتعرض الموظف العام للمساءلة الجنائية أمام القاضي الجنائي، وهذا على خلفية إرتكابه لبعض المخالفات تتطوي على سير المرفق العام كالإضراب والتجمهر غير المشروع والاعتصام واستهداف أغراض شخصية غير المصلحة العامة كالرشوة والاختلاس وإساءة استعمال السلطة والإخلال بواجباته المهنية كإفشاء أسرار الوظيفة وعدم احترام القوانين والتنظيمات والإنحلال من واجب الطاعة الرئاسية وغيرها.

وكل هذه الجرائم لها إمتداد على المسار الوظيفي للموظف العام الذي ثبتت في حقه هذه الجرائم وتمت محاكمته على هذا الأساس بحكم قضائي نهائي، حيث يتم تتولى السلطة الرئاسية المسؤولة عن الموظف المعني إصدار عقوبات تأديبية في حقه، تشمل الفصل أو التنزيل في الرتبة أو التوبيخ وغيرها.

---

<sup>1</sup> ومن أمثلة هذه الحالة ما نصت عليه المادة 246 من قانون العقوبات الاتحادي رقم (3) لسنة 1987 وتعديلاته والتي نصت ما يلي "يعاقب بالحبس كل موظف عام استغل سلطة وظيفته في وقف أو تعطيل تنفيذ أحكام القوانين أو اللوائح أو الأنظمة أو القرارات أو الأوامر الصادرة من الحكومة أو أي حكم أو أمر صادر من جهة قضائية مختصة أو في تأخير تحصيل الأموال أو الضرائب أو الرسوم المقررة للحكومة".

وبما أن التحقيق الجنائي له حجية مطلقة في مواجهة التحقيق الإداري، فإنه يتم إصدار العقوبات التأديبية إستنادا إلى نتائج التحقيق المتوصل إليها في التحقيق الجنائي، دون حاجة لمباشرة إجراء تحقيق إداري ضد نفس التهم والمخالفات الموجهة إليه.

## المطلب الثالث

### علاقة القانون الإداري بالقانون الدستوري

على غرار علاقة القانون الإداري بالقانون المدني تتسم علاقة القانون الإداري بالقانون الدستوري بعدة مواقع للتداخل الموضوعي من جهة، كما تشهد بعض المفارقات بسبب طبيعة وخصوصية كل منهما<sup>1</sup>.

فالقانون الدستوري - كما ذكر بعض الفقه - يبين لنا كيف شيدت الآلة الحكومية، أما القانون الإداري فيبين كيف تسير هذه الآلة، وكيف تقوم كل قطعة منها بوظيفتها<sup>2</sup>، بمعنى آخر أن القانون الدستوري يتولى تحديد النظم الأساسية المتعلقة باختصاصات السلطة التنفيذية (الإدارة العامة)، أما القانون الإداري فيتولى تفصيل ذلك من خلال إبراز التقسيمات الهيكلية لهذه السلطة والاختصاصات الموكلة إليها، وكذلك التنظيم الوظيفي للأفراد العاملين لديها، وغيرها من مسائل النشاط الإداري<sup>3</sup>.

في هذا الصدد يمكننا أن نستأنس ببعض صور التداخل بين القانون الإداري والقانون الدستوري، فمثلا حقوق وحرريات الأفراد تم تنظيمها بمقتضى كلا النصين حتى وإن كان ذلك بشكل مختلف من ناحية زاوية الدراسة والتنظيم والمعالجة القانونية، حيث يهتم القانون الدستوري بتبيان هذه الحقوق والحرريات، خصوصا من حيث تحديد الوسائل القانونية لحمايتها وكفالتها.

---

<sup>1</sup> يشكل القانون الدستوري القانون الأساسي وهو أعلى معيار قانوني على الإطلاق، يتضمن مجموعة من القواعد التي يتم إعدادها وتحضيرها من طرف الجمعية التأسيسية التي هي أسمى من البرلمان، وفق إجراءات طويلة ومعقدة مقارنة بالقانون العادي، ويتضمن تحديد شكل الدولة، نظام الحكم فيها، تنظيم السلطات العامة وأخيرا حقوق وحرريات الأفراد.

<sup>2</sup>Barthelemy, précis de droit public, Ed Sirey, Paris, 1974, p 27 et s.

<sup>3</sup> د. سعد عصفور، القانون الدستوري، الطبعة الأولى، القاهرة، 1954، ص 10 وما بعدها.

في حين يهتم القانون الإداري بمعالجة نطاق وحدود ممارسة هذه الحقوق، لاسيما من خلال عرض شروطها وضوابطها والقيود الواردة على أطر التمتع بها، من أجل الموازنة بين هذه الحقوق والحريات ومتطلبات النظام العام<sup>1</sup>.

كذلك الحال بالنسبة لموضوع السلطة اللائحية المخولة سواء لرئيس الدولة أو للحكومة، حيث يتولى القانون الدستوري تحديد نطاقها وحدودها وشروطها القانونية علاوة على وسائل الرقابة التي تخضع لها<sup>2</sup>.

وفي المقابل يهتم القانون الإداري بتحديد وتنظيم الأطر القانونية لإدراج هذه النصوص ضمن التدابير الإدارية الداخلية والخارجية، وكذلك سبل مخاصمتها في إطار الدعوى الإدارية بإعتبارها قرارات إدارية وفقا للمعيار الشكلي، هذا إلى جانب تنظيم ومعالجة طرق وإجراءات تطبيقها من طرف الإدارات العامة، مع مراعاة الأحكام القانونية السارية على نفاذها وسريانها<sup>3</sup>.

في المقابل يمكننا أن نستأنس ببعض الأمثلة عن الموضوعات التي تتسم بمفارقات موضوعية واضحة بين القانون الدستوري والقانون الإداري، ومثالها تحدي شكل الدولة ونظام الحكم فيها، والعلاقات السياسية المتفاعلة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية مثل تشكيل مجلس الوزراء ووسائل التأثير المتبادل بين البرلمان والحكومة، وشروط وإجراءات حل الغرفة الأولى في البرلمان وغيرها.

---

<sup>1</sup> Bettelheim (CH), Droit administratif et croissance accélérée, Ed Maspéro, Paris, 1961, p 114 et s.

<sup>2</sup> محمد جمال الدين محمود سامي، "الرقابة القضائية على أعمال الإدارة اللائحية، دراسة مقارنة بين فرنسا ومصر"، رسالة دكتوراه في القانون، جامعة الإسكندرية، 1999، ص 108.

<sup>3</sup> Duguit (J), les transformations de droit public, 2<sup>ème</sup> édition, Ed Sirey, Paris, 1913, P 71 et s.

ومن جهته يستقل القانون الإداري بتنظيم بعض المسائل التي تخرج من نطاق موضوعات القانون الدستوري ومثالها كتنظيم السلطة الإدارية في الدولة، التفويض الإداري، أسس القانون الإداري والمنازعات الإدارية وغيرها<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Lamarque (J), le déclin du Droit administratif, LGDJ, Paris, 1978, P 66 et s. Dubois (J.M) et Etien (R), l'influence de la constitution sur le droit administratif, in RDA dm, N°3, Bruxelles, Septembre 1974, p 278 – 302.

## الفصل الثاني

### تنظيم السلطة الإدارية

يقصد بالتنظيم الإداري تصنيف الأجهزة الإدارية في الدولة وبيان تشكيلها وكيفية ممارستها لاختصاصاتها، ويعتبر التنظيم الإداري ضرورة لا بد منها لكي تنهض السلطة الإدارية بوظائفها، وتضطلع باختصاصاتها من أجل تحقيق أهدافها<sup>1</sup>.

وتباشر جهة الإدارة نشاطها بواسطة موظفين يصدر عنهم أثناء مباشرة هذا النشاط أعمالاً مادية وأعمالاً قانونية، وهم حين يزاولون هذا النشاط إنما يزاولونه بوصفهم ممثلين للشخص الإداري، ويستتبع ذلك أن الحقوق والالتزامات الناتجة عن مباشرة هذا النشاط، تنصرف إلى الشخص الإداري نفسه وليس إلى الموظف القائم به، ولعل أهم في هذا الصدد الأشخاص الإدارية "الدولة"، غير أنه توجد أشخاص إدارية أخرى ليست خارجة أو مستقلة عن الدولة<sup>2</sup>.

فيعنى القانون الإداري بدراسة التنظيم الإداري أو النظام الإداري في الدولة من خلال دراسة القواعد الدستورية أو القانونية أو التنظيمية، التي تحدد الأجهزة الإدارية المختلفة في الدولة منها المركزية ومنها اللامركزية، ويعنى بعلاقة الأجهزة الإدارية المركزية بغيرها من الهيئات اللامركزية الإقليمية أو المرفقية، فأسلوب التنظيم الإداري يعني الطرق والوسائل العلمية في سبيل تحقيق أهداف المشروع والحصول على أكبر فائدة منه بأقل التكاليف الممكنة.

---

<sup>1</sup> د. عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 109.

<sup>2</sup> د. هاني علي الطهراوي، المرجع السابق، ص 120.

وفي ضوء هذا فإننا سنتناول هذا الفصل من خلال دراسة المباحث الآتية:

المبحث الأول - الشخصية المعنوية العامة.

المبحث الثاني - المركزية الإدارية.

المبحث الثالث - اللامركزية الإدارية.

وسنتناولها على النحو الآتي:

## المبحث الأول

### الشخصية المعنوية العامة

إن دراسة الشخصية المعنوية لها أهمية خاصة في القانون الإداري، على الرغم من أن موضوعها يدرس بشيء من الإسهاب في القانون الخاص، وبالرغم من أنه يعطي للأشخاص الطبيعية الغلبة في الأصل في المعاملات التي تجري في إطاره. أما في مجال القانون العام، فإن هذا القانون لا يعرف إلا الأشخاص المعنوية ولا يتصرف العاملون فيه إلا لحساب تلك الأشخاص، مثل ذلك الدولة والمحافظات والجامعة والمنشأة العامة والبلدية، كما أن علاقات القانون العام لا يمكن أن تنشأ ما لم يكن هناك شخص معنوي عام طرفاً فيها، وبهذا نجد روابط القانون تقوم جميعاً على وجود شخص معنوي عام.

كما أن كل نشاط إداري يجب أن يصدر عن شخص إداري، وعلى العكس من ذلك نجد علاقات القانون الخاص تقوم بين أشخاص طبيعيين بالدرجة الأساس أو بين أشخاص معنوية خاصة وأشخاص طبيعيين<sup>1</sup>.

وسنتناول هذا المبحث من خلال المطلبين الآتيين:

المطلب الأول - ماهية الشخصية المعنوية.

المطلب الثاني - النظام القانوني للشخصية المعنوية.

وسنتناولهما على النحو الآتي:

---

<sup>1</sup> د. ماهر صالح علاوي الجبوري، المرجع السابق، ص 68.

## المطلب الأول

### ماهية الشخصية المعنوية

يتمتع الإنسان منذ ولادته بالشخصية القانونية التي تمكنه من اكتساب الحقوق وتحمله بالالتزامات لأداء دوره في المجتمع وأداء رسالته، والأصل أن الشخصية القانونية ليست للإنسان فقط، إلا أن عجز الإنسان عن النهوض بكافة متطلبات المجتمع إلى دوام استمرار مرافقه، كان لا بد من منح الأهلية القانونية لأشخاص أخرى، بالإضافة إلى هذه الشخصية ليكتمل وجودها لا بد من عناصر لها، وكذلك تمييزها عن غيرها من المصطلحات، وسنتناولها من خلال الفروع الآتية:

الفرع الأول - تعريف الشخصية المعنوية.

الفرع الثاني - عناصر الشخصية المعنوية.

الفرع الثالث - تمييز الشخصية المعنوية عما جاورها من مصطلحات.

وسنتناولها على النحو الآتي:

## الفرع الأول

### تعريف الشخصية المعنوية

تعرف الشخصية المعنوية بأنها مجموعة من الأشخاص تستهدف تحقيق غرض معين مشترك، أو مجموعة من الأموال تخصص لغرض معين، ويعترف القانون لهذه المجموعة بالشخصية القانونية المقررة للأفراد، فتصبح أهلا لاكتساب الحقوق والالتزام بالواجبات، وينظر إليها ككتلة مجردة عن الأشخاص الأدميين أو عن العناصر المادية أو المالية المكونة لها.

أو أن الشخص المعنوي هو شخص غير آدمي يسلم له القانون بالشخصية القانونية التي تتيح له قدرا من أهلية التمتع بالحقوق وتحمل الالتزامات في نطاق الغرض الذي يتوخاه<sup>1</sup>، وعرفت أيضا بأنها "مجموعة من الأموال أو الأشخاص تستهدف تحقيق هدف معين اعترف له القانون بالشخصية القانونية"<sup>2</sup>.

ونشير في هذا الصدد بأن نظرية الشخصية المعنوية نشأت في مجال القانون الخاص إبتداءً، نظرا لإرتباطها بالأفراد العاديين أي البشر<sup>3</sup>، إلا أن أهميتها في مجال القانون العام سرعان ما تعدت أهميتها في القانون الخاص، نظرا لاهتمام القانون الخاص بالأشخاص

---

<sup>1</sup> د.علي محمد بدير وآخرون، المرجع السابق، ص 82. فيما يتعلق بالتعريف القضائي للشخص المعنوي راجع: CE, 27 février 2004, **requête numéro 217257**, Popin (Rec. p. 86, concl. Schwartz ; AJDA 2004, p. 423 étude Courtial et p.653, chron. Donnat et Casas, concl. Schwartz ; Dr. adm. 2004, 86, note Lombard ; D. 2004, p. 1922, note Legrand ; LPA n°208, 18 octobre 2004, p.13 note Melleray). CE Sect., 21 décembre 2007, requête numéro 305966, Lipietz et a. (Rec. p. 540 Dr. adm. 2008, 39, note Melleray ; RFDA 2008, p.80, concl. Prada-Bordenave.

<sup>2</sup> د. يحيى الجمل، دروس في القانون الإداري، دار النهضة العربية، 1988، ص 44 وما بعدها.

<sup>3</sup> Michoud (L), Traité de la personne morale, T 1, LGDJ, Paris, 1932, p 168.

الطبيعيين، في حين أن القانون العام لا يعترف بالأشخاص الطبيعيين إلا بصفتهم ممثلين للأشخاص المعنوية، ومن تطبيقات الأشخاص المعنوية أو الاعتبارية نذكر المؤسسات والهيئات والمرافق وغيرها<sup>1</sup>.

لا يفوتنا في هذا الشأن أن ننوه بأن تبني فكرة الشخصية المعنوية وتطبيقاتها في مجال القانون الإداري، لم يكن بالسهولة المتوقعة رغم الجاذبية الكبيرة التي تتميز بها هذه الفكرة من الناحية النظرية، ولعل العميد "ديجي" (L) *Duguit* هو أول من رفض الفكرة على إعتبار أنها غير قادرة على تغطية جميع الجوانب المحيطة بها، ورغم ثبوت هذا العجز إلا أنه لازال يعتقد بها حتى اليوم لتبرير وتأسيس كيان وهمي<sup>2</sup>.

لهذا فإن فكرة الشخصية المعنوية - على حد تعبير العميد ديغي - تمثل فكرة واسعة جدا وغامضة، فكرة خيالية ووهمية غير صحيحة وغير ثابتة، فكرة تخرج من إطار النتائج العلمية المستقرة لتدخل في إطار عالم الأفكار، ومن ثم فإنها تمثل نتيجة تستدعي "الإيمان بها" دون

---

<sup>1</sup> عرف المشرع الجزائري الأشخاص المعنوية بواسطة المادة 49 من القانون المدني الجزائري التي جاء فيها: "الأشخاص الاعتبارية هي الدولة، الولاية والبلدية، المؤسسات والدواوين العامة ضمن الشروط التي يقررها القانون... وكل مجموعة يمنحها القانون الشخصية الاعتبارية". تطرق المشرع المصري بدوره إلى الأشخاص المعنوية بواسطة المادة 52 من القانون المدني التي نصت: "الدولة والمديريات والمدن والقرى بالشروط التي يحددها القانون، والغدارات والمصالح وغيرها من المنشآت التي يمنحها القانون شخصية اعتبارية". من جهته تطرق المشرع الأردني لهذه الطائفة من الأشخاص القانونية بواسطة المادة 50 من القانون المدني التي نصت: "الأشخاص المعنوية العامة هي الدولة والبلديات التي يحددها القانون والمؤسسات وغيرها من المنشآت التي يمنحها القانون شخصية حكومية، والهيئات والطوائف الدينية التي تعترف لها الدولة بالشخصية الحكيمة، والوقف، والشركات التجارية والمدنية، الجمعيات والمؤسسات الخاصة المنشأة وفقا لأحكام القانون، وكل مجموعة من الأشخاص أو من الأموال التي تثبت لها الشخصية الاعتبارية بمقتضى نص القانون".

<sup>2</sup> Duguit (L), Traite de droit constitutionnel, op.cit, p 161.

البحث في تفصيلاتها، إذ يتعين افتراض وجودها دون البحث في أساسها، وهذا ما يجعل منها في الأخير نتيجة افتراضية بحثة<sup>1</sup>.

من أنصار الإتجاه الرافض لفكرة الشخصية المعنوية أيضا نذكر الفقيه "جيز" *Jéze* الذي ذكر سخريته الشهيرة "أنا لم أتناول أبدا فطورا مع الشخص المعنوي"<sup>2</sup>، وكذلك الفقيه "كالسن" *Kelsen (H)* الذي إستخلص بأن الدولة تمثل سلطة سلطة قيادية تظهر في شكل "باقة" من القواعد القانونية الآمرة، أما فكرة الشخصية المعنوية فستظل مجرد فكرة نظرية مجردة وعديمة الفائدة من الناحية القانونية<sup>3</sup>.

ومن أنصار هذا الإتجاه أيضا الفقيه "بونار" *Bonnard* الذي إستخلص بأن فقهاء القانون يخطون بين عنصرين مختلفين تماما، من جهة العناصر المادية للدولة والتي تشمل الشعب والإقليم والسلطة السياسية، ومن جهة أخرى العناصر القانونية المجردة التي تقوم عليها، والتي تشمل الأهلية والذمة المالية والإستمرارية، ومن ثم فإنه لا يوجد أية حاجة عملية لإدراج فكرة أخرى كأساس موضوعي أو قانوني للدولة بما في ذلك فكرة الشخصية القانونية المعنوية<sup>4</sup>. في المقابل ذلك أجمع صنف راجح من الفقه القانوني المعاصر إلى تبني فكرة الشخصية المعنوية، رغم عدم إكمال بناءها القانوني بشكل نهائي، وهذا من أجل الإستفادة من النتائج القانونية الكثيرة التي يمكن ترتيبها من تبني الفكرة والآثار المترتبة عليها.

وخصوصا فيما يتعلق بإقرار مبدأ الفصل والإستقلالية بين الكيانات العامة مثل الهيئات والمؤسسات والشركات بمختلف أنماطها والشخصية القانونية للأفراد القائمين عليها، وبالنتيجة

---

<sup>1</sup> Ibid, p 162.

<sup>2</sup> *Jéze, op.cit, p 117.*

<sup>3</sup> *Kelsen (H), Théorie pure de droit, Neuchâtel, 1962.*

<sup>4</sup> Pour aller loin voir – *Bonnard (R), la conception juridique de l'Etat, RDP, N°02, Paris, Mars 1922, p 24 et S.*

كل ما يتصل بهذا الفصل من حيث الحقوق والواجبات ونظام المسؤولية المقررة لكل منهما بشكل منفصل، بدلا من الإستمرار في تبني مبدأ الدمج وما ينجم عنه من إشكالات قانونية معقدة.

## الفرع الثاني

### عناصر الشخصية المعنوية

بعد ثبوت الإعراف الفقهي العام بفكرة الشخصية المعنوية وما تفرزه من نتائج قانونية مفيدة، توجه الاهتمام إلى تحديد العناصر الموضوعية التي تستند عليها لتأسيس بناءها القانوني، وقد إستقر الرأي على أن الشخص المعنوي يقوم على عنصر الغاية الوظيفية أي إستهدافه لغرض مشروع (أولاً)، وكذا على إعراف الدولة أو المشرع بهذا الشخص بالطرق والوسائل المقررة قانوناً (ثانياً)، وكننتيجة لدراسة عناصر الشخص المعنوي من الضروري التعرّيج على النتائج المترتبة على الاعتراف بالشخصية المعنوية العامة والخاصة (ثالثاً)، وأخيراً النتائج المترتبة على الاعتراف بالأشخاص المعنوية العامة ككيانات قانونية مستقلة تمثل الدولة (رابعاً).

وسنتناولها على النحو الآتي:

#### أولاً - أن يكون لها غرض مشروع

وهو الهدف الذي يسعى إليه مجموعة من الأشخاص أو الذي تخصص له مجموعة الأموال، فوجود الغرض المشترك هو الذي يجمع بين الأشخاص المكونين للشخص المعنوي أو الأموال المخصصة لتحقيق هذا الغرض، فتنشأ بينهم رابطة تجمعهم في شخصية واحدة لها ذمة مستقلة، ولها تنظيم معين يكفل تحقيق أغراضها، ويقوم نظام الشخص المعنوي على وجود أشخاص طبيعيين يستخدمون عقولهم وإراداتهم للتعبير عن مصالح الشخص المعنوي الذي يمثلونه ويتصرفون باسمه ولحسابه.

## ثانيا - إعتراف الدولة أو المشرع بالشخص المعنوي

وهو عنصر جوهري وأساسي لقيام الشخص المعنوي، إذ أن إعتراف المشرع بالشخص المعنوي قد يكون عاما، وقد يكون خاصا، فقد اعترف المشرع في دولة الجزائر لبعض المجموعات والأموال بالشخصية المعنوية بمجرد استيفائها شروط تكوينها فيعترف المشرع بها، فقد جاء في قانون المعاملات المدنية الجزائري أن الأشخاص الاعتبارية تشمل:

1- الدولة والولايات والبلديات وغيرها من الوحدات الإدارية بالشروط التي يحددها القانون.

2- الإدارات والمصالح والهيئات العامة والمنشآت والمؤسسات العامة التي يمنحها القانون

الشخصية الاعتبارية.

3- السلطات الإدارية المستقلة.

4- المؤسسات الاقتصادية المختلطة.

5- الشركات المدنية والتجارية إلا ما استثني منها بنص خاص.

6- الجمعيات والمؤسسات الخاصة المنشأة وفقا للقانون.

7- كل مجموعة من الأشخاص أو من الأموال تثبت لها الشخصية الاعتبارية بمقتضى

نص القانون<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> في تفصيلها راجع - د.مازن راضي ليلو، المرجع السابق، ص 29 - 31.

### ثالثا - النتائج المترتبة على الاعتراف بالشخصية المعنوية العامة والخاصة

ويترتب على منح الشخصية المعنوية نتائج عدة تشترك فيها الأشخاص المعنوية العامة والخاصة حددها المشرع في قانون المعاملات المدنية الجزائري وهي:

1- يتمتع الشخص الاعتباري بجميع الحقوق إلا ما كان منها ملازما لصفة الإنسان الطبيعية وذلك في الحدود التي قررها القانون.

2- يكون لها ذمة مالية مستقلة.

3- يكون لها أهلية في الحدود التي يعينها سند إنشائه أو التي يقرها القانون.

4- يكون له حق التقاضي.

5- يكون له موطن مستقل، ويعتبر موطن الشخص الاعتباري المكان الذي يوجد فيه

مركز إدارته، أما الأشخاص الاعتبارية التي يكون مركزها الرئيسي في الخارج ولها نشاط في الدولة فيعتبر مركز إدارتها بالنسبة لقانون الدولة المكان الذي توجد فيه الإدارة المحلية.

6- يجب أن يكون له من يمثله في التعبير عن إرادته<sup>1</sup>.

### رابعا - النتائج المترتبة على الاعتراف بالأشخاص المعنوية العامة

1- تتمتع الأشخاص العامة بجميع امتيازات السلطة العامة، كحق اتخاذ القرارات الملزمة،

ونزع الملكية للمنفعة العامة أو الاستيلاء المباشر، وحق التنفيذ الجبري وغيرها من امتيازات

السلطة العامة، وبالرغم من هذا الاستقلال للأشخاص العامة عن الدولة، إلا أن الدولة تشارك هذه الأشخاص في مظاهر سلطاتها.

2- يعد مال الشخص العام مالا عاما، ويتمتع بالحماية الاستثنائية التي يقرها القانون.

---

<sup>1</sup> في تفصيلها راجع - د.مازن راضي ليلو، المرجع السابق، ص 33 - 36.

- 3- استقلال موظفي أشخاص القانون العام عن موظفي الدولة، لذلك يعد موظفو الشخص العام عموميين ويخضعون للقانون الإداري.
- 4- نشاط الشخص المعنوي تحكمه قواعد عامة، كقاعدة دوام سير المرفق العام، وقاعدة المساواة بين المنتفعين، وقاعدة قابلية المرفق للتعديل والتغيير بما يتناسب وحاجات الأفراد.
- 5- يختص القضاء الإداري بمنازعات المرفق العام.
- 6- إن استقلال الأشخاص المعنوية العامة بذاتها عن الدولة، لا يعني استقلالها المطلق في مواجهتها، بل يظل للدولة إشرافها ورقابتها على تلك الهيئات والمؤسسات العامة، وعليه فإن الشخص المعنوي العام يخضع للوصايا الإدارية التي تمارسها السلطة المركزية في الدولة.
- 7- الشخص المعنوي العام مسؤول بالتعويض عن أخطاء موظفيه وفقاً لقواعد المسؤولية الإدارية<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> د.أعاد علي حمود القيسي، المرجع السابق، ص 74.

## الفرع الثالث

### تمييز الشخصية المعنوية عما جاورها من مصطلحات

من خلال هذه الدراسة سوف نحاول تعزيز المفاهيم النظرية المتعلقة بموضوع الشخصية المعنوية، من خلال إبراز خصوصيتها الموضوعية إبتداء من مقارنتها مع بعض المفاهيم القانونية المجاورة لها، ولهذا فسوف نوسع محور البحث ليشمل تمييز الشخص المعنوي العام عن الهيئات الإدارية غير المتمتعة بالشخصية المعنوية (أولاً)، وكذلك تمييز الأشخاص المعنوية عن الأشخاص الطبيعية (ثانياً)، وأخيراً تمييز الشخص المعنوي العام عن المؤسسات الخاصة ذات النفع العام (ثالثاً).  
وسنتناولها على النحو الآتي:

### أولاً - تمييز الشخص المعنوي العام عن الهيئات الإدارية غير المتمتعة بالشخصية المعنوية

هذا التمييز يثور في الحقيقة بين الأشخاص المعنوية العامة (المرفقية أو المصلحية)، وهي الهيئات العامة، وبين هيئات إدارية أخرى في التنظيم العام للإدارة المركزية، منحها القانون أو القرار الذي أنشأها قدراً من الاستقلال الإداري والمالي، أو منحها أهلية في التقاضي ولكنه لم ينص صراحة على تمتعها بالشخصية المعنوية.  
ويثور التساؤل عن إمكانية اعتبار بعض هذه الأجهزة الإدارية من الأشخاص المعنوية العامة، أي هيئات أو مؤسسات عامة على اعتبار ما أعطي لها من استقلال، وعلى اعتبار أنها تمارس نشاطاً عاماً للنفع العام؟

1- تقضي المبادئ العامة بأن الشخصية المعنوية لا تفترض، وإنما تتطلب لقيامها كأصل عام ورود نص صريح بثبوتها، وعند عدم وجود هذا النص لا يكفي لتقريرها توافر بعض

ملاحمها مثل الاستقلال الإداري أو الاستقلال المالي، ولا يكفي مجرد التمتع بأهلية التقاضي وحدها، بل لابد من توافر جميع مقوماتها، طبقاً للقانون المدني مثل الذمة المالية المستقلة عن ميزانية الدولة وأهلية التصرفات الكاملة باسمها ولحسابها وليس لحساب الدولة.

وتطبيقاً لذلك الوزارات وبعض المصالح العامة التابعة لها رغم ما لها من قدر كبير من الاستقلال الإداري إلا أنها من التقسيمات الإدارية للدولة، ولا تتمتع بالشخصية المعنوية. 2- لا تعتبر الجهات الإدارية الاستشارية أشخاصاً معنوية عامة، برغم أن القوانين التي أنشأتها قد نصت على استقلالها الإداري، مثل النيابة الإدارية والرقابة الإدارية.

وأفتت الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري بأن المجلس الأعلى لرعاية الفنون والآداب والعلوم الاجتماعية، لا يتمتع بشخصية معنوية منفصلة عن الدولة، كما أن الشخص المعنوي العام يعتبر سلطة إدارية لها اختصاصات تنفيذية تقريرية، أما الهيئات الاستشارية رغم مالها من بعض الاستقلال الإداري، إلا أنها تبقى في الأصل هيئات تقدم النصح والمشورة والتحريات والأبحاث، وليس لها تلك الخصائص التنفيذية التقريرية<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> المرجع السابق نفسه، ص 118.

## ثانيا - تمييز الأشخاص المعنوية عن الأشخاص الطبيعية

هناك بعض الاختلافات التي تفصل على الصعيد القانوني بين الشخصية المعنوية والشخص الطبيعي<sup>1</sup> وهي:

- 1- إن الأشخاص المعنوية تتميز عن الأشخاص الطبيعيين بخاصية الثبوت والاستقرار، حيث أن شخصيتها لا تنتهي بنفس السهولة التي ينتهي بها الشخص الطبيعي الأدمي.
- 2- إن الشخص الطبيعي يختلف عن الشخص المعنوي من ناحية حرية التصرف، حيث أن الشخص الطبيعي يتمتع بحرية تامة تمكنه من القيام بأي تصرف مشروع، ولكن الشخص المعنوي لا يمكنه القيام بالأعمال إلا بدلالة علاقتها المباشرة مع الهدف الذي وجدت من أجله.
- 3- تكتسب الشخصية القانونية بقوة القانون المطلقة لكل شخص طبيعي على عكس الشخصية المعنوية، حيث أن المصالح الواجبة الحماية هي التي تتمتع فقط بالحماية القانونية.
- 4- إن جميع الأشخاص الطبيعيين يتمتعون بنفس الأهلية، بينما نجد أن الشخصية المعنوية تتوقف في تحديد أهليتها في التصرف أو إطلاق تلك الأهلية على المشرع نفسه الذي يبقى المرجع الأعلى في تعيين درجة الحماية التي يمنحها.

---

<sup>1</sup> د.علي محمد بدير وآخرون، مصدر سابق، ص 87 - 88.

### ثالثا - تمييز الشخص المعنوي العام عن المؤسسات الخاصة ذات النفع العام<sup>1</sup>

1- إن أصل نشأت المؤسسة إما بقانون أو قرار، أما المؤسسة الخاصة فهي التي ينشئها الأفراد.

2- الاعتداد بطبيعة نشاط المؤسسة، فإذا كانت تتولى طبقا للقانون تنفيذ مرفق عام فهي مؤسسة عامة وأما إذا كان نشاطها مجرد مساهمة خارجية في النفع العام يماثل نشاط الأفراد ويبتعد عن نشاط المرافق العامة، فالمؤسسة تكون ذات طبيعة خاصة.

3- مدى رقابة الدولة على المؤسسة، فإذا كانت الرقابة مخففة لا تتعدى حق التفتيش وإرسال مندوبين للتحقق من حسن سير العمل، فإن المؤسسة تكون خاصة، أما إذا كانت درجة الرقابة قوية إلى الحد الذي يجعل الإدارة تسيطر على تنظيم المؤسسة وتسييرها وتعين مديرها أو الموافقة على تعيينهم وتملك حق إلغائها، فإن المؤسسة تكون عامة.

4- مدى حق المؤسسة في استخدام امتيازات السلطة، فإذا كان للمؤسسة قانونا حق استخدام هذه الامتيازات فهي مؤسسة عامة، أما إذا كانت تتمتع بقدر من الحماية القانونية والإدارية دون حق استعمال امتيازات السلطة الحقيقية فهي مجرد مؤسسة خاصة ذات نفع عام.

5- اتجاه القضاء الإداري في فرنسا والجزائر إلى عدم التقيد بأي معيار من التي قيل بوصفه المعيار الوحيد، بل الأفضل هو الجمع بين هذه المعايير كلها باعتبارها مقاييس وعلامات تتكامل كلها فيما بينها لتحديد الطبيعة الخاصة أو العامة للمؤسسة موضوع الخلاف، وهذا هو الاتجاه السائد حاليا في القضاء الإداري.

---

<sup>1</sup> د. محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 120 - 121.

## المطلب الثاني

### النظام القانوني للشخصية المعنوية

إذا كانت الشخصية المعنوية هي عبارة عن كل مجموعة من الأشخاص تجتمع لتحقيق هدف معين، أو مجموعات من الأموال تخصص لتحقيق غاية معينة شريطة أن يعترف القانون لهذه المجموعة من الأشخاص أو لهذا التجمع من الأموال بالشخصية القانونية، فإن لهذه الشخصية المعنوية أنواع عدة، كما أن الفقه قد اختلف في تحديد طبيعة الشخص المعنوي وظهرت آراء عديدة، ونهاية الشخص المعنوي كل حسب تقريره.

وسنتناول هذا الموضوع من خلال دراسة الفرعين الآتيين:

الفرع الأول - أنواع الأشخاص المعنوية العامة.

الفرع الثاني - نهاية الشخصية المعنوية.

وسنتناولهما على النحو الآتي:

## الفرع الأول

### أنواع الأشخاص المعنوية العامة

وسنتاولها على النحو الآتي:

#### أولا - الدولة

تعتبر الدولة من أهم الأشخاص المعنوية، فخصية الدولة تتقرر لها تلقائيا وبالضرورة منذ أن تتمكن جماعة سياسية حاكمة من السيطرة على مجموع من الأفراد تقيم في إقليم محدد من أقاليم هذا العالم.

والدولة هي التي تمنح الشخصية المعنوية العامة للهيئات الإدارية الأخرى أو الشخصية المعنوية الخاصة لمجموعات الأفراد وذلك بقانون أو بناء على قانون، وهي التي تراقب جميع الأشخاص المعنوية الأخرى وهيئاتها الإدارية حتى تعمل في إطار اختصاصها.

#### ثانيا - الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية (المحلية)

تتميز الأشخاص المعنوية الإقليمية (المحلية) باختصاص إداري محصور في إقليم أو مكان محدد من أرض الدولة، وهي أهم الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية، وأن اختصاصها إنشاء وإدارة المرافق العامة الإقليمية محصورة بالدائرة المكانية للولاية، وذات الشيء للوحدات الإدارية الإقليمية الأدنى كالمدينة أو القرية.

ويطلق على الأشخاص المعنوية العامة المحلية باللامركزية المحلية التي تقوم على أساس تعدد الأشخاص المعنوية العامة في الدولة، فتوجد هذه الأشخاص العامة إلى جانب شخصية الدولة التي تمثلها السلطة المركزية.

فمثلا في الجزائر يكون لكل ولاية حق إدارة شؤونها الإقليمية أو المحلية بنفسها، وتتمتع كل ولاية بشخصية معنوية تهدف بوجه خاص إلى حفظ الأمن والنظام داخل أراضيها، وتوفير المرافق العامة، ورفع المستوى الاجتماعي والاقتصادي فيها<sup>1</sup>.

### ثالثا - الأشخاص المعنوية العامة المصلحية أو المرفقية

وهو النوع الثالث من الأشخاص المعنوية العامة هو ما يسميه الفقه والقضاء الإداري بالمؤسسات أو الهيئات العامة، فهذه الأشخاص تنشأ لتحقيق مصلحة عامة معينة من مصالح المواطنين أو قطاع من قطاعاته.

أو بمعنى آخر تنشأ لمباشرة وإدارة مرفق عام معين، ولهذا سميت بالأشخاص العامة المصلحية أو المرفقية، فلا يتقيد نشاطها بنطاق جغرافي معين وإنما يتم إنشاؤها لإدارة مرفق أو مشروع معين، مثل المؤسسات العامة وهي التعبير الأكثر شيوعا للدلالة على الشخص المعنوي المصلحي أو المرفقي.

ويعرفها الفقه بأنها شخص معنوي عام يتمتع بالشخصية المعنوية العامة لإدارة مرفق عام بالدولة، والمؤسسات العامة بهذا المعنى هي جزء من الجهاز الإداري في الدولة، ولذا يعتبر العاملون فيها موظفين عموميين وتعتبر قراراتها إدارية وتعد أموالها أموالا عامة.

ولعل الحكمة من منح المؤسسة العامة الشخصية المعنوية المستقلة، هو تمكينها من التحرر من أساليب الإدارة التقليدية، وما تنطوي عليه من بطيء وروتين يمكن أن يعيق

---

<sup>1</sup> د.أعاد علي حمود القيسي، المرجع السابق، ص 67.

أعمالها، ولذا فإن المشرع يعطيها عادة قدرا من الاستقلال المالي والإداري ويجعل لها ذمة مالية مستقلة<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> د. محمد علي الخلايلة، المرجع السابق، ص 86 - 87.

## الفرع الثاني

### نهاية الشخص المعنوي

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

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

3-وتنتضي الشخصية المعنوية المرفقية والمهنية بإلغائها أو حلها بذات طريقة إنشائها أو باندماجها بشخص معنوي مرفقي آخر ...، وعند نهاية الشخص المعنوي العام أياً كانت صورته تنتقل أمواله إلى الجهة التي حددها القانون أو القرار الصادر بإلغائه أو حله، وإلا فإن هذه الأموال تنتقل إلى الجهة التي يتبعها هذا الشخص<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> د.مازن راضي ليلو، المرجع السابق، ص 31.

## المبحث الثاني

### المركزية الإدارية

تتنوع أساليب التنظيم الإداري الشائعة في دول العالم المختلفة إلى نظامين إداريين رئيسيين هما المركزية الإدارية، واللامركزية الإدارية، والأسلوب الأقدم في الظهور كان المركزية الإدارية، والتي تضمن للدولة الوحدة في السلطة الإدارية، وفي القيام بالوظيفة الإدارية، بحيث تتركز تلك السلطة والوظائف المناطة بها في عاصمة الدولة.

وذلك دون وجود سلطات إدارية أخرى لامركزية مستقلة عن السلطة المركزية، وقد صاحب هذا الأسلوب الدول الناشئة عند بداية تكوينها، وكذلك الحكومات الثورية التي تنشأ إعادة بناء الدولة وضمان تماسكها، وهنا كانت المركزية الإدارية الأسلوب المختار وحده لضمان قوة الدولة الجديدة، أو لضمان سيطرت الحكومات الثورية، ولهذا كان هذا الأسلوب المركزي هو المتبع في الدول التي توحدت بعد تصفية النظام الإقطاعي.

ولغرض الإحاطة بهذا الموضوع فإننا سنتناول هذا المبحث من خلال المطالب الآتية:

المطلب الأول - تعريف المركزية الإدارية وأركانها.

المطلب الثاني - صور المركزية الإدارية وتقديرها.

وسنتناولها على النحو الآتي:

## المطلب الأول

### تعريف المركزية الإدارية وأركانها

إذا كانت المركزية الإدارية<sup>1</sup> ترمي إلى احتكار مجموعة المهام والوظائف الإدارية بيد الحكومة أو السلطة المركزية، فهذا يعني الوحدة في الإدارة، ويعني ذلك أن الوظائف الإدارية تباشرها سلطة واحدة هي السلطة المركزية وممثلوها في أقاليم الدولة، كذلك فإن لهذا النظام أركان أساسية لغرض قيامه.

وسنتناولها من خلال الفرعين الآتيين:

الفرع الأول - تعريف المركزية الإدارية.

الفرع الثاني - أركان المركزية الإدارية.

وسنتناولهما على النحو الآتي:

---

<sup>1</sup> الثابت تاريخياً أن أسلوب المركزية الإدارية كان الأسبق وجوداً في ظل الدولة الحديثة، إذ كان من المنطقي أن يسعى الحاكم في هذه الدول - وعلى الأخص في أوروبا حيث ساد النظام الملكي - إلى الاستحواذ على السلطتين السياسية والإدارية، وتركيز السلطة بين يديه للحد من امتيازات الأشراف والإقطاعيين، وقد ساعد الملوك على ذلك أن دور الدولة والسلطة الإدارية فيها كان محدوداً ويتسم بالبساطة نسبياً في ظل فكرة الدولة الحارسة التي كانت سائدة آنذاك، غير أنه من تطور مهام الدولة وتزايد وظائفها وتشعبها في مختلف المجالات، ومع التقدم العلمي والتقني وبروز نظريات الإدارة العلمية، ظهرت الحاجة إلى أسلوب حديث للتنظيم الإداري يتلاءم مع التطورات المستجدة ويقوم على أسس فنية وعلمية سليمة، خصوصاً مع تضخم الجهاز الإداري وحاجته الملحة لضمان كفاءة الأداء الوظيفي فيه، فكان أن تطور أسلوب المركزية من مرحلة التركيز الإداري إلى مرحلة جديدة هي عدم التركيز الإداري كما يطلق عليه في فرنسا أو الإدارة الميدانية كما يطلق عليه في إنجلترا. في تفصيل ذلك راجع - د. محمود سامي جمال الدين، مرجع سبق ذكره، ص 170 وما بعدها.

## الفرع الأول

### تعريف المركزية الإدارية

قدمت عدة تعاريف نظرية لظاهرة المركزية الإدارية ولعل أهمها "تركيز الوظيفة الإدارية في أيدي ممثلي الحكومة المركزية في العاصمة وهم الوزراء، وذلك على نحو يضمن وحدة السلطة الإدارية في الدولة"<sup>1</sup>.

أو أنها "إنفراد الحكومة المركزية في العاصمة بممارسة الوظيفة الإدارية للدولة دون أن تشاركها في ذلك أية سلطات أخرى سواء في العاصمة أو في الأقاليم"<sup>2</sup>.

وعرفت أيضا بأنها (تركيز سلطة البت النهائي في مجال النشاط الإداري بيد الحكومة المركزية والوحدات الإدارية التي تفوضها هذه الحكومة بمثل هذه السلطة"<sup>3</sup>.

وعرفها آخرون بأنها "حصر مختلف مظاهر الوظيفة الإدارية في الدولة في أيدي أعضاء الحكومة وتابعيهم في العاصمة أو في الأقاليم، مع خضوعهم جميعا للرقابة الرئاسية التي يمارسها عليهم الوزير، والمركزية نسق إداري مؤسس على الإنفراد المطلق في صياغة القرارات السياسية والإدارية وتدبير الشؤون العامة للبلاد انطلاقا من مركز العاصمة،

---

<sup>1</sup> وهو التعريف الذي إستقر عليه صنف غالب من الفقه الفرنسي.

La centralisation « c'est le système dans lequel l'ensemble des décisions administratives relève des organes centraux de l'Etat: Si l'on applique ce système à la France moderne, cela signifierait que toutes les décisions administratives seraient prises au niveau des services centraux des ministères, ce qui exclurait donc toute prise de décision à l'échelon local». Cite par – J.-M Bécet, Les institutions administratives, Economica, 4<sup>ème</sup> éd. 1997 P 123.

<sup>2</sup> د.أحمد حافظ نجم، القانون الإداري، الطبعة الأولى، القاهرة، 1981، ص 127.

<sup>3</sup> د.رياض عبد عيسى الزهيري، أسس القانون الإداري العراقي، الطبعة الأولى، كلية القانون، جامعة بغداد، العراق، 2015، ص 153.

وتعني أيضا التوحيد وعدم التجزئة، فالمركزية هي توحيد مظاهر النشاط الإداري في الدولة وتجميعها في يد السلطة التنفيذية<sup>1</sup>.

وعرفها آخرون بأنها: "تركيز وتجميع مظاهر السلطة العامة، أو الوظيفة الإدارية في الدولة في يد الحكومة المركزية في العاصمة، المشخصة في الملك ومجلس الوزراء والوزراء في الدول الملكية، أو مجلس الوزراء والوزراء في الدول البرلمانية، وممثليها في الأقاليم كالمحافظ والمتصرف ومدير القضاء وغيرهم، دون مشاركة الهيئات الشعبية المنتخبة كالمجلس البلدي أو المجلس القروي أو المجلس المحلي"<sup>2</sup>.

بشكل عام نلاحظ تشدد هذه التعاريف على التأكيد على مركزية الوظيفة الإدارية بيد الحكومة المركزية المتمثلة بالوزراء دون أن يشاركها في ذلك أية سلطة أخرى، وهو نظام يبقى مركزيا حتى لو أنشأت الحكومة المركزية فروعاً لها في الأقاليم أو الولايات أو البلديات طالما أن هذه الفروع لا تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة، وفي الواقع إن هذا الرأي يتوقف فقط عند الصورة المشددة للمركزية الإدارية والتي سنتناولها لاحقاً، أو ينظر إليها في صورتها المطلقة القديمة.

بينما أفرز الواقع التطبيقي عدداً من النظم المركزية التي أناطت سلطة البت النهائي إلى الوحدات العليا في الجهاز المركزي في المسائل الأساسية وفوضت بعض الاختصاصات الثانوية إلى الوحدات التي تليها سواء في العاصمة أو في الأقاليم.

---

<sup>1</sup> Barthelemy (H), Traité élémentaire de droit administratif, Paris, 1923, p 101.

<sup>2</sup> أنظر في هذا الصدد - د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري الأردني، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1992، ص 51. د. طعيمة الجرف، مبادئ في نظم الإدارة المحلية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1978، ص 21. د. عبد الله عبد الغني بسيوني، المرجع السابق، ص 118.

والعامل الحسم في تحديد مفهوم المركزية هو ارتباط الوحدات الإدارية الأدنى بالوحدات الإدارية الأعلى في الجهاز المركزي بسلم إداري واحد يجعل الوحدات الدنيا خاضعة وتابعة إلى الوحدات العليا خضوعاً رئاسياً.

وبناء على ذلك فإن المركزية الإدارية، لا تعني بالضرورة تركيز ممارسة الوظيفة الإدارية في العاصمة وحدها، وإنما من الممكن أن يتم توزيع الوظيفة على عدد من مرافق الدولة التابعة والخاضعة رئاسياً للمركز والمتواجدة في المناطق المحلية، ومع ذلك فإن هذا التوزيع والارتباط الرئاسي لا يستوفي شكل النظام المركزي ما لم تبق سلطة البت النهائي في العاصمة.

## الفرع الثاني

### أركان المركزية الإدارية

وسنتاولها على النحو الآتي:

#### أولاً - تركيز الوظيفة الإدارية في يد الحكومة المركزية

يشكل هذا الركن جوهر الأسلوب المركزي، فهو الركن الأساسي ومنه اشتق النظام تسميته، فالمركزية الإدارية كما أشرنا سابقاً بأنها تجميع وتركيز الوظيفة الإدارية بكل أوجهها وألوانها في يد الحكومة المركزية.

على أن اصطلاح الحكومة المركزية هنا لا يعني الحكومة القائمة بالعاصمة فقط، وإنما يتسع ليشمل فروع الحكومة في كافة أنحاء الدولة، وأن يكون للحكومة وحدها سلطة البت في الأمور، وسلطة التقرير النهائي في جميع أوجه النشاط الإداري، ويكون للحكومة المركزية حق إصدار القرارات الإدارية النهائية، اللائحية والفردية، وتعديلها وسحبها وإلغائها، حسب ما ترى أنه السبيل لتحقيق أهداف النشاط وأغراضه.

ويعتبر احتكار الحكومة المركزية لسلطة التعيين في الوظائف الحكومية أهم وسائل الحكومة المركزية لتحقيق تركيز النشاط الإداري في يديها، ذلك أنه باحتكار هذه الحكومة لتعيين كل الموظفين، يصبح هؤلاء في موقع التابعين أو المعاونين لها.

الأمر الذي يؤكد بقاء الحكومة المركزية صاحبة البت والتقرير، ولعل لهذا السبب فإنه مما يتعارض مع الأسلوب المركزي أن تتقرر لهيئات محلية أو مرفقية صلاحيات تعيين

موظفيها وعمالها، لأن ذلك ينال من سلطان الحكومة المركزية عليهم، ويهدر بالتالي ضمانات من ضمانات قيام الأسلوب المركزي<sup>1</sup>.

### ثانيا - خضوع موظفي الحكومة المركزية لنظام السلم الإداري

يقوم النظام المركزي على أساس التدرج الهرمي في الجهاز الإداري، ومقتضاه أن يخضع موظفي الحكومة المركزية بشكل متدرج ومتصاعد، تكون الدرجات الدنيا تابعة للأعلى منها تحت قمة الجهاز الإداري وهو الوزير، وللسلطات العليا حق إصدار الأوامر والتعليمات للجهات الدنيا، ويخضع كل مرؤوس خضوعا تاما<sup>2</sup>.

ويتجه مجال الطاعة فيداخل النظام المركزي إلى درجة كبيرة، فالرئيس يباشر رقابة سابقة ولاحقة على أعمال المرؤوس، كما أن للرئيس صلاحية تعديل القرارات الصادرة من مرؤوسيه وإلغائها بالشكل الذي يراه مناسبا، وهذه الدرجات تكون ما يسمى بنظام التسلسل الإداري الذي يبين التمايز بين طبقتي الرؤساء والمرؤوسين وتبرز علاقة التبعية والسلطة الرئاسية<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Voir par exemple – CE, 15 janvier 2014, requête numéro 362495, La Poste SA : AJFP mars-avril 2014, 95, note Fitté-Duval ; JCPA 2014, act. 95, obs. Touzeil-Divina et 2093, note Jean-Pierre).

<sup>2</sup> Voir par exemple : CE, 10 novembre 1944, Langneur (Rec. p.248 ; D. 1945, p. 89, concl. Chénou ; JCP 1945, I, 2852, obs. Chavanon). TC, 19 octobre 1998, requête numéro 3131, Préfet du Tarn c. CA Toulouse (JCP G 1999, II 10225, concl. Sainte-Rose, note du Cheyron).

<sup>3</sup> د.مازن راضي ليلو، المرجع السابق، ص32.

## ثالثا - السلطة الرئاسية

والسلطة الرئاسية تتضمن مجموعة من الاختصاصات والسلطات التي تنقرر للرئيس على مرؤوسيه، وهي تشمل المرؤوس في شخصه وفي أعماله، أما عن سلطة الرئيس على المرؤوس فهي تتضمن حق الرئيس الإداري في تعيين المرؤوسين وتخصيصهم لعمل معين، وكذلك نقلهم وترقيتهم وتوقيع الجزاءات عليهم، ولكن سلطة الرئيس هنا ليست مطلقة، بل مقيدة بالقيود والشروط الواردة في قانون الموظفين، أو تلك التي استقر عليها القضاء الإداري في أحكامه.

أما بالنسبة لأعمال المرؤوس فإن للرئيس عليها سلطة سابقة وسلطة لاحقة، فأما (السلطة السابقة)، فللرئيس أن يصدر أوامر وتعليمات يلتزم المرؤوس باحترامها في عمله الإداري، وبهذا نجد أن المرؤوس لا يخضع للقانون، والنظام والتعليمات العامة (اللوائح)، فحسب وإنما بالإضافة إلى ذلك يخضع لما يصدره إليه رؤسائه من أوامر وهي كثيرة. أما (السلطة اللاحقة)، فإن للرئيس وفي حدود صلاحياته هيمنة كبيرة على الأعمال التي يقوم بها مرؤوسه، فللرئيس حق إجازتها أو استبدالها بغيرها أو إبطالها أو تعديل أثارها، وليس للمرؤوس صلاحية الاعتراض على أعمال الرئيس<sup>1</sup>.

ولهذا إن العمل في مجلس الدولة الفرنسي قد جرى على عدم قبول دعوى الإلغاء المرفوعة من المرؤوس ضد القرارات الصادرة من الرئيس بخصوص إهمال المرؤوس، في حين أن

---

<sup>1</sup> Voir par exemple - CE Sect., 11 juillet 2011, requête numéro 321225, Montaut ; Rec. p. 349, concl. Guyomar ; AJDA 2011, p. 2072, concl. Guyomar ; AJFP janv.-févr. 2012, p. 41, note Fontier ; AJCT 2011, p. 474, obs. Derridj ; Dr. adm. 2011, 88, note Melleray ; JCP A, act. 531, obs. Sorbara ; JCP G 2011, comm. 1466, chron. Eveillard.

للأفراد إمكانية الطعن في تصرفات المرؤوسين أمام رئيسهم وذلك استنادا إلى السلطات المخولة للرئيس<sup>1</sup>.

كما أن مسؤولية الرئيس عن أعمال مرؤوسيه هي المقابل لهذه السلطة الرئاسية التي يتمتع بها الرئيس، والتي تعتبر قاعدة عامة لا يطرأ عليها تعديل أو تبديل إلا بنص، كما أن هذه المسؤولية تتدرج وفق السلم الإداري حتى يصل هذا التدرج بالمسؤولية إلى الوزير الذي يعتبر نهاية أو قمة هذا التدرج، فيكون الوزير المختص مسؤولا عن أعمال وزارته أمام البرلمان في النظام البرلماني وأمام رئيس الجمهورية بالنسبة للنظام الرئاسي<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Dans le cadre de la déconcentration, les agents locaux disposent d'un pouvoir de décision propre qui leur permet de trancher eux-mêmes certaines affaires, sans remonter l'ensemble de ces affaires au niveau central. Cependant, dans le cadre de ce pouvoir, tous ces agents sont soumis au pouvoir hiérarchique de leur supérieur. Ce pouvoir existe de plein droit, en vertu d'un principe général du droit (CE, sect., 30 juin 1950, Quéralt : Rec. p. 413 ; JCP G 1950, II, 5909, note B.H.). Cite par – Pierre Tifine, Op.cit, P 87.

<sup>2</sup> IBID, P 87.

## المطلب الثاني

### صور المركزية الإدارية وتقديرها

تختلف الدول التي تأخذ بالنظام الإداري المركزي من حيث المدى الذي تسمح به الحكومة المركزية للمرافق والهيئات المحلية في ممارسة اختصاصات وسلطات نهائية، وعلى الرغم من أن تركيز الوظيفة الإدارية بيد الجهاز الإداري المركزي أصبح متعذرا على صعيد الواقع العملي في أغلب الدول، لذلك ظهرت نتيجة لذلك صورا للمركزية الإدارية في ممارسة العمل الإداري، كما أن لهذا النظام كان له من الإيجابيات والسلبيات.

وسنتناول كل هذا من خلال دراسة الفروع الآتية:

الفرع الأول - صور المركزية الإدارية.

الفرع الثاني - تطبيقات المركزية الإدارية في الجزائر.

الفرع الثالث - تقدير نظام المركزية الإدارية.

وسنتناولها على النحو الآتي:

## الفرع الأول

### صور المركزية الإدارية

سنحاول الإحاطة بها بشكل مختصر على النحو الآتي:

#### أولاً - التركيز الإداري الشديد

التركيز الإداري الشديد هو أن يتم تجميع الأعمال الإدارية برمتها في أيدي أعضاء الإدارة المركزية، وانعدام سلطة ممثليهم داخل الجهات الإدارية أو داخل الأقاليم، وحرمانهم من سلطة البت في أي أمر ولو كان من الأمور البسيطة أو ذات الأهمية الضئيلة. وكذلك يطلق على المركزية الإدارية التركيز الإداري الشديد اسم (المركزية المطلقة) أو (المركزية الوزارية)، وذلك نظراً لقيام هذه المركزية عادة على أساس حصر أعمال الإدارة العامة في أيدي الوزراء وحدهم.

وقد كان التركيز الإداري الشديد هو السائد داخل أغلب الدول فيما مضى نظراً لقلّة عدد السكان، وضالة أهمية الإدارات العامة، وانكماش دائرة الشؤون الإدارية، بالإضافة إلى ندرة الموارد المالية اللازمة لقيام مركزية إدارية مخففة، بالإضافة إلى أن إطلاق التركيز الإداري كان يتفق مع خضوع الدولة في الماضي لنظام الحكم الفردي، وهو نظام يفترض تركيز السلطة بوجه عام مع عدم توزيعها وذلك بقصد تثبيت دعائم هذه السلطة<sup>1</sup>.

#### ثانياً - التركيز الإداري المعتدل

أمام صعوبة واستحالة تطبيق نظام التركيز الإداري من الناحية العملية، بدأت الدول تتجه نحو تخفيف شدة هذا التركيز وتتبنى صورة أخرى للمركزية الإدارية أطلق عليها (عدم التركيز الإداري) وسماها البعض ب (اللاوزارية).

<sup>1</sup> د. أحمد سلامة بدر، القانون الإداري المصري والخليجي، دار النهضة العربية، القاهرة، 2015، ص 48.

وعدم التركيز الإداري يعني أن تعهد السلطة التنفيذية سلطة البت النهائي في بعض الأمور البسيطة التي يمكن الاستغناء فيها عن قرارها الشخصي إلى بعض الهيئات والمرافق المحلية.

وهو ما يعني أن عدم التركيز لا يعني الانتقال إلى اللامركزية، وإنما هو مجرد صورة مخففة للمركزية الإدارية في صورتها القديمة، وذلك نظرا لاستمرار عناصر هذه المركزية ولبقاء تلك الاختصاصات المفوضة للهيئات والمرافق المحلية خاضعة إلى السلطة الرئاسية للوزير المختص الذي يملك سلطة سحب هذه الاختصاصات في أي وقت<sup>1</sup>.

ولهذا كان لجوء الدول إلى التخفيف من حدة التركيز الإداري الصارم بغية التغلب على الصعوبات والعراقيل التي واجهت أسلوب التركيز الإداري والتي تتمثل في<sup>2</sup>:

1- التغلب على مشكلة ضيق الوقت.

2- التغلب على مشكلة عدم التخصص الفني.

3- الاستجابة لمقتضيات تبسيط الإجراءات الإدارية.

وعدم التركيز الإداري قد يكون خارجيا، ومعنى ذلك أن من يبيت في بعض الشؤون الإدارية يكون خارج العاصمة، وذلك في حالة تخويل المحافظ سلطة إصدار بعض القرارات

---

<sup>1</sup> على الصعيد المقارن تجدر الإشارة بأن المشرع الفرنسي مثلا - لاسيما بواسطة المادة الأولى من المرسوم رقم 2015 - 510 السابق ذكره - تبنى نظام التركيز الإداري المعتدل ملائمتة لمقتضيات تسيير العمل الإداري على حد تعبيره: L'article 1er du décret n°2015-510 du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration précise que « la déconcentration consiste à confier aux échelons territoriaux des administrations civiles de l'Etat le pouvoir, les moyens et la capacité d'initiative pour animer, coordonner et mettre en œuvre les politiques publiques définies au niveau national et européen, dans un objectif d'efficience, de modernisation, de simplification, d'équité des territoires et de proximité avec les usagers et les acteurs locaux ».

<sup>2</sup> د.علي خطار شطناوي، المرجع السابق، ص 105.

الإدارية، وقد يكون عدم التركيز الإداري داخليا، ومعنى ذلك أن سلطة البت النهائي تكون في يد أحد المرؤوسين المقيمين مع الرئيس الإداري الأعلى في مقر السلطة الإدارية المركزية، كوكلاء الوزارات أو المديرين العامين الذين يزاولون سلطتهم بالعاصمة. كما أن تخويل بعض الاختصاصات إلى ممثلي السلطة المركزية لا يعني استقلال هؤلاء الممثلين عن الوزير، إذ أنهم يمارسون سلطة البت النهائي داخل نطاق السلطة الرئاسية التي تملي خضوعهم لمن يعلوهم في السلم الإداري، حتى تصل إلى شخص الرئيس الإداري الأعلى أي الوزير<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> د.هاني علي الطهراوي، المرجع السابق، ص 135.

## الفرع الثاني

### تطبيقات نظام المركزية الإدارية في الجزائر

على غرار الأنظمة المقارنة عمدت جل الدساتير الجزائرية منذ الإستقلال إلى تبني تنظيم إداري مزدوج يمزج بين مركزية التسيير الإداري ولامركزية التسيير الإداري، بالنسبة للوحدات الإدارية المكرسة للأسلوب الأول نذكر الجهاز الإداري للدولة الجزائري ابتداء من رئيس الجمهورية ثم الوزير الأول وهكذا نزولا إلى آخر موظف إداري في السلم الهرمي الإداري الدولة.

بالنسبة لأعلى هيئة إدارية مركزية في الدولة فإن الأمر يتعلق بمنصب رئيس الجمهورية الذي يجمع بين صلاحياته السياسية وصلاحياته الإدارية بحكم الطبيعة المزدوجة للسلطة التنفيذية<sup>1</sup>، وهو - زيادة على أحكام أخرى في الدستور - يضطلع بجملته من الصلاحيات

---

<sup>1</sup> بالنسبة لشروط الترشح لمنصب الرئاسة فقد حددتها المادة 87 من الدستور والتي تشمل ما يلي: عدم التجنس بجنسية أجنبية، التمتع بالجنسية الجزائرية الأصلية فقط، وإثبات الجنسية الجزائرية الأصلية للأب والأم، إثبات أن زوجه يتمتع بالجنسية الجزائرية الأصلية فقط، الديانة بالإسلام، بلوغ 40 سنة كاملة يوم الانتخاب و التمتع بكامل حقوقه المدنية والسياسية، إثبات إقامة دائمة بالجزائر دون سواها لمدة عشر (10) سنوات على الأقل قبل إيداع ملف الترشح، تقديم تصريح العلني بممتلكاته العقارية والمنقولة داخل الوطن وخارجه، إثبات تأديته للخدمة الوطنية أو تقديم المبرر القانوني لعدم تأديتها، إثبات مشاركته في ثورة أول نوفمبر 1954 إذا كان مولودا قبل يوليو 1942، أو إثبات عدم تورط أبويه في أعمال ضد ثورة أول نوفمبر 1954 إذا كان مولودا بعد يوليو 1942، شهادة تثبت تأدية المعني للخدمة الوطنية أو الإعفاء منها بالنسبة للمولودين بعد عام 1949، شهادة تثبت مشاركة المعني في ثورة أول نوفمبر 1954 إذا كان مولودا قبل يوليو 1942، أو شهادة تثبت عدم تورط أبوي المعني في أعمال ضد ثورة أول نوفمبر 1954 إذا كان مولودا بعد يوليو 1942، تصريح شرفي يشهد بموجبه المعني على الإقامة المستمرة ودون انقطاع بالجزائر دون سواها لمدة عشر سنوات على الأقل، للمدة التي تسبق مباشرة إيداع ترشحه، التوقيعات: طبقا للمادة 142 من القانون العضوي رقم 16 - 10 المؤرخ في 25 أوت 2016 المتعلق بنظام الانتخابات يجب على المترشح تقديم: أ - إما قائمة تتضمن ستمائة 600 توقيع فردي لأعضاء منتخبين في مجالس بلدية أو ولائية أو برلمانية على الأقل، موزعة عبر 25 ولاية على الأقل. ب- أو قائمة تتضمن ستين ألف 60.000 توقيع فردي على الأقل، لناخبين مسجلين في قائمة انتخابية،

والسلطات أهمها: هو القائد الأعلى للقوات المسلحة للجمهورية، ويتولى مسؤولية الدفاع الوطني، يقرر إرسال وحدات من الجيش الوطني الشعبي إلى خارج الوطن بعد مصادقة البرلمان بأغلبية ثلثي (3/2) أعضاء كل غرفة من غرفتي البرلمان، يقرر السياسة الخارجية للأمة ويوجهها، يرأس مجلس الوزراء، يعين الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، وينهي مهامه، له حق إصدار العفو وحق تخفيض العقوبات أو استبدالها، يمكنه أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء، يستدعي الهيئة الناخبة، يمكن أن يقرر إجراء انتخابات رئاسية مسبقة، يبرم المعاهدات الدولية ويصادق عليها، يسلم أوسمة الدولة ونياشينها وشهاداتها التشريعية<sup>1</sup>.

كما يتمتع رئيس الجمهورية بسلطة التعيين في المناصب المدنية والعسكرية السامية وعلى الخصوص<sup>2</sup>: الوظائف والمهام المنصوص عليها في الدستور، الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة، التعيينات التي تتم في مجلس الوزراء باقتراح من الوزير الأول أو رئيس

---

بشرط أن تجمع هذه التوقيعات عبر 25 ولاية على الأقل، كما ينبغي ألا يقل العدد الأدنى من التوقيعات المطلوبة في كل ولاية من الولايات المقصودة عن 1500 توقيع، التعهد الكتابي: يوقع المترشح تعهدا كتابيا يتضمن ما يأتي: عدم استعمال المكونات الأساسية للهوية الوطنية في أبعادها الثلاثة الإسلام والعروبة والأمازيغية لأغراض حزبية. الحفاظ على الهوية الوطنية في أبعادها الثلاثة الإسلامية والعربية والأمازيغية والعمل على ترقيتها. احترام مبادئ أول نوفمبر سنة 1954 وتجسيدها. احترام الدستور والقوانين المعمول بها، والالتزام بالامتنال لها. تكريس مبادئ السلم والمصالحة الوطنية. نبذ العنف كوسيلة للتعبير و/أو العمل السياسي والوصول و/أو البقاء في السلطة، والتتديد به. احترام الحريات الفردية والجماعية واحترام حقوق الإنسان. رفض الممارسات الإقطاعية والجهوية والمحسوبية. توطيد الوحدة الوطنية. - الحفاظ على السيادة الوطنية. التمسك بالديمقراطية في إطار احترام القيم الوطنية. تبني التعددية السياسية. احترام التداول الديمقراطي على السلطة عن طريق الاختيار الحر للشعب الجزائري. الحفاظ على سلامة التراب الوطني. احترام مبادئ الجمهورية.

<sup>1</sup> المادة 97 من الدستور.

<sup>2</sup> المادة 92 من الدستور.

الحكومة، حسب الحالة، الرئيس الأول للمحكمة العليا، رئيس مجلس الدولة، الأمين العام للحكومة، محافظ بنك الجزائر، القضاة، مسؤولي أجهزة الأمن، الولاة، الأعضاء المسيّرين لسلطات الضبط<sup>1</sup>.

على الصعيد الثاني نجد الوزير الأول<sup>2</sup> وهو يمثل القطب الثاني في السلطة التنفيذية وفي الإدارة المركزية، وعلى الصعيد الموازي يتولى ترشيح الوزراء على رئيس الجمهورية من أجل تعيينهم، كما يختص بقبول إستقالتهم أو إعفائهم من مهامهم طبقا للمادة 104 من الدستور.

وطبقا للمادة 112 وأحكام أخرى متفرقة في الدستور يمارس الوزير الأول جملة من الوظائف والصلاحيات يمكن تلخيصها على النحو الآتي: يرأس مجلس الحكومة، عضو مجلس الوزراء، يقترح الوزراء على رئيس الجمهورية من أجل تعيينهم أو إعفائهم من مهامهم، يوزع الحقايب الوزارية على الوزراء، يتولى إعداد برنامج الحكومة ويعرضه على غرفتي البرلمان لمناقشته والموافقة عليه، يتولى إعداد بيان السياسة العامة للحكومة ويعرضه على غرفتي البرلمان لمناقشته والموافقة عليه، يتولى إعداد مشروع قانون الميزانية العامة وقانون الحساب الختامي ويعرضه على غرفتي البرلمان لمناقشته والموافقة عليه، له حق دعوة البرلمان للإتعداد في جلسة إستثنائية وله حق تأجيل دورات إنعقاد البرلمان

---

<sup>1</sup> د. عوابدي عمار، القانون الإداري، الجزء الثاني، النشاط الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2002، ص 113 - 114.

<sup>2</sup> بالرجوع إلى المادة 103 من الدستور يتعين التمييز بين منصب الوزير الأول ومنصب رئيس الحكومة، فإذا أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية رئاسية تم قيادة الحكومة من طرف رئيس الحكومة الذي يختاره رئيس الجمهورية، في حين أنه إذا أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية برلمانية فهنا يتولى حزب الأغلبية بترشيح زعيمه على رئيس الجمهورية لقيادة الحكومة ويطلق عليه في هذه الحالة برئيس الحكومة وليس الوزير الأول، وفي كلتا الحالتين يختص رئيس الجمهورية وحده بتعيين الوزير الأول أو رئيس الحكومة (حسب الحالة) ويقبل إستقالته،

وله حق تغيير جدول أعمال البرلمان، يتم إستشارته من طرف رئيس الجمهورية من أجل حل المجلس الشعبي الوطني، ينوب رئيس الجمهورية في بعض المهام الموكلة له داخل الوطن وخارجه، له حق إخطار المحكمة الدستورية، عضو المجلس الأعلى للأمن، يكلف أعضاء الحكومة بمهام إستثنائية داخل وخارج الوطن بناء على تكليف من رئيس الجمهورية، يوجه وينسق ويراقب عمل أعضاء الحكومة، يتولى تنفيذ القوانين والتنظيمات. 16- يتولى إصدار المراسيم التنفيذية، يسهر على حسن سير الإدارات العامة، يعين في الوظائف المدنية السامية للدولة دون المساس بمجال التعيين المحجوز لرئيس الجمهورية، يكون مسؤولا فرديا وجماعيا أمام رئيس الجمهورية وأمام البرلمان عن حسن تنفيذ السياسة العامة للدولة، يتولى إتخاذ التدابير الإستعجالية لمجابهة الظروف الإستثنائية بناء على تكليف من رئيس الجمهورية.

من هذا المنطلق قد يتداخل المفهومين السياسي والتنظيمي في نمط التسيير العام حيث أن الدستور فصل في الطبيعة السياسية لهذه المناصب أي منصب رئيس الجمهورية ومنصب الوزير الأول، هذا التكييف يكمن من خلال التنصيص الدستوري المباشر وكذلك من خلال طبيعة الوظائف السياسية التي يزاولها كلا منهما، وأيضا آليات الرقابة السياسية التي يخضع لها الثاني دون رئيس الجمهورية، وهذا أمام البرلمان في إطار وسائل المساءلة التقليدية.

على الصعيد الإداري نلاحظ إتجاه المشرع الجزائري نحو تعميم التكييف الإداري لهذه المؤسسات لاسيما من خلال إخضاعها لرقابة المشروعية الإدارية التي يختص بنظرها إبتداء مجلس الدولة، ولما نقول رقابة المشروعية نذكر كذلك كل الدعاوى المتصلة بهذه القاعدة لاسيما التفسير وفحص المشروعية، وهذا ما نصت عليه المادة 800 وما بعدها من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على حد تعبيرها "...يختص مجلس الدولة (القضاء

الإداري) بالفصل في دعوى إبطال وفحص مشروعية وتغيير القرارات الصادرة عن السلطة الإدارية المركزية".

وعلى صعيد آخر ومن أجل تمديد سلطات الإدارة المركزية على الصعيد الإقليمي والمحلي فقد تم إستحداث تقنية عدم التركيز الإداري، وهذا من شأنه تحقيق وحدة وتجانس العمل الإداري، علاوة على تحقيق غاية الإقتراب من الحقائق المحلية عن طريق ممثلي الإدارات المركزية، وقد تم الإشارة إليها بواسطة المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية التي أطلقت عبارة "الهيئات غير الممركزة للدولة" وخصوصا على الصعيد الولائي، وعلى سبيل المثال مديرية التربية مديرية الصحة ومديرية الطاقة وغيرهم، وهذه التطبيقات تمثل أحسن نموذج لتكريس أسلوب عدم التركيز الإداري.

## الفرع الثاني

### تقدير نظام المركزية الإدارية

درج بعض الفقهاء على إبراز مزايا النظام المركزي، بينما ذهب آخرون إلى إبراز عيوبه وسلبياته، ونعرض فيما يلي أهم تلك المزايا والعيوب.

#### أولاً - مزايا المركزية الإدارية<sup>1</sup>

يحقق نظام المركزية الإدارية جملة من المزايا والفوائد يمكننا تلخيصها في العناصر الآتية:

**1- النظام المركزي يقوي سلطة الدولة ويساعدها في تثبيت نفوذها في كافة أنحاء الدولة، ولا شك أن هذا النظام له ما يبرره في الدول الناشئة حديثاً، والتي تحتاج لتقوية وتدعيم وحدتها<sup>2</sup>.**

**2- إن النظام المركزي أسلوب ضروري لإدارة المرافق العامة القومية التي لا يتعلق نشاطها بفتة معينة أو إقليم معين كمرفق الأمن أو الدفاع أو المواصلات.**

**3- إن المركزية الإدارية تؤدي إلى توحيد النظم والإجراءات المتبعة في كافة أنحاء الدولة كونها تتأتى من مصدر واحد، مما يمكن الموظفين من الإلمام بكافة الأوامر والتعليمات اللازمة لتنفيذ الوظيفة الإدارية.**

**4- يؤدي نظام المركزية الإدارية إلى التقليل من النفقات والحد من الإسراف لعدم الحاجة إلى المجالس والهيئات اللامركزية وخبرة موظفي السلطة المركزية وقلة عددهم.**

---

<sup>1</sup> د.مازن راضي ليلو، المرجع السابق، ص 38.

<sup>2</sup> La notion de centralisation a toutefois joué un rôle très important dans la constitution des Etats modernes. De fait, comme l'expose M. Prélôt « en principe, selon la logique interne et, souvent aussi dans le concept historique, la centralisation accroît, complète et couronne l'unification politique » (Institutions politiques et droit constitutionnel, Précis Dalloz, 5<sup>ème</sup> éd. 1972 P 234).

5- تحقيق العدل والمساواة في المجتمع لأشراف الحكومة المركزية على المرافق العامة ونظرتها الشمولية البعيدة عن المصالح المحلية.

### ثانيا - عيوب المركزية الإدارية

في مقابل المزايا التي يتمتع بها نظام المركزية الإدارية فقد وجهت له عدة عيوب وانتقادات يمكننا تلخيصها على النحو الآتي:

- 1- إنفراد السلطة المركزية بسلطة التقرير والبت النهائي للأمور، حيث تتخذ القرارات المتعلقة بالأقاليم دون معرفة بحقيقة المشاكل والصعوبات التي تواجه هذه الأقاليم.
- 2- حرمان سكان الأقاليم من المشاركة في إدارة وتطوير أقاليمهم.
- 3- عدم خلق كوادر إدارية مدربة مما يسهم في عدم تطور الأجهزة الإدارية ومواكبتها للفكر الإداري الحديث.
- 4- يؤدي النظام المركزي إلى الروتين وتعطيل مصالح الأفراد<sup>1</sup>.
- 5- إن المركزية لا تتلاءم مع إدارة بعض المرافق العامة ذات الطبيعة الفنية التي تحتاج إلى تخصص، وإدارة مستقلة عن الأسلوب الحكومي.

---

<sup>1</sup> د. أحمد سلامة بدر، المرجع السابق، ص 96.

## المبحث الثالث

### اللامركزية الإدارية

إذا كانت المركزية الإدارية تعني تجميع وتركيز السلطة الإدارية في يد السلطة التنفيذية المركزية، وفي مقابل هذا النظام نجد أسلوب اللامركزية الإدارية، وهو أسلوب يقوم على أساس توزيع العمل الإداري فقط بين السلطة التنفيذية المركزية، وبين هيئات مستقلة إقليمية أو مصلحة مرفقية، طبقاً لأصول ونظم معينة، تختلف في تفاصيلها وجزئياتها، ولكنها جميعاً تقوم وفق مبادئ وأسس عامة.

فتلجأ الدولة إلى تطبيق اللامركزية الإدارية لاعتبارات عديدة، يتعلق بعضها بالجانب الاقتصادي، وبعضها يتعلق بالجانب السياسي، كما قد تكون اعتبارات تاريخية وجغرافية ووجود مصالح محلية وذاتية متميزة تخضع إلى تقدير المشرع.

لذلك فإننا سنتناول هذا المبحث من خلال المطالب الآتية:

المطلب الأول - تعريف اللامركزية الإدارية وأركانها.

المطلب الثاني - صور اللامركزية الإدارية وتمييزها وتقديرها.

وسنتناولها على النحو الآتي:

## المطلب الأول

### تعريف اللامركزية الإدارية وأركانها

إن المشاركة في اتخاذ القرار عن طريق إشراك سكان الأقاليم في الدولة وتسيير شئون المرافق العامة بالدولة عن طريق توزيع المهام الوظيفية بين السلطة المركزية والسلطات المحلية في الأقاليم أو المدن يسهم في تعزيز النهج الديمقراطي للدولة، وبالتالي إتباع هذا الأسلوب في العمل الإداري لابد له من توفر أركان لقيامه.

لذلك سنتناول هذا المطلب من خلال دراسة الفروع الآتية:

الفرع الأول - تعريف اللامركزية الإدارية.

الفرع الثاني - أركان اللامركزية الإدارية.

وسنتناولها على النحو الآتي:

## الفرع الأول

### تعريف اللامركزية الإدارية

تعددت التعاريف الفقهية الموجهة إلى تحديد الأبعاد الموضوعية لنظام اللامركزية الإدارية، إلا أنها تلتقي جميعاً عند العناصر الأساسية لهذا التنظيم الإداري، فقد عرفت بأنها "التقنية التنظيمية التي تسمح بتقرير سلطة البت في بعض الأمور الإدارية إلى الهيئات المحلية المنتخبة تمارسها بنفسها دون الرجوع إلى الإدارة المركزية"<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> د.عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 87.

كما عرفت بأنها "عبارة عن توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة التنفيذية المركزية، وهيئات مستقلة إقليمية أو مصلحة، تمنح الشخصية المعنوية، بحيث تمارس الأخيرة اختصاصاتها المحددة لا تحت رقابة وإشراف السلطة التنفيذية<sup>1</sup>.

يتبين من التعريفين السابقين وغيرهما من التعاريف المقدمة في هذا الصدد بأن السلطة المحلية تتمتع بقدر من الاستقلال في ممارسة اختصاصاتها، فتحتفظ الإدارة المركزية بإدارة بعض المرافق العامة القومية، وتمنح الأشخاص المعنوية المحلية سلطة إنشاء وإدارة بعض المرافق العامة ذات الطابع المحلي<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> د. محمد الشافعي أبو راس، المرجع السابق، ص 147.

<sup>2</sup> وهو الإستخلاص الذي كرسه القضاء الإداري الفرنسي بشكل مستقر منذ حقبة طويلة، أنظر على سبيل المثال: CE, avis, 8 novembre 2000, requête numéro 222208, Société Jean-Louis Bernard consultants : RFDA 2001, p. 112, concl. Bergeal ; AJDA 2000, p. 1066 et p. 987, chron. Collin et Guyomar ; Dr. adm. 2000, 249), les établissements publics doivent respecter le principe de spécialité (Rép. min. n° 08587 : JO Sénat Q 12 novembre 2009, p. 2647.- V. également CE Ass., 30 décembre 2014, requête numéro 355563, Société Armor SNC : AJDA 2015, p. 449, chron. Lessi et Dutheil de Lamothe ; publ. 2015, comm. 36, note de Fournoux ; JCP A 2015, 2030, note Pauliat ; RFDA 2015, p. 57, concl. Dacosta.- CAA Lyon, 5 mars 2015, requête numéro 13LY03059, Régie des eaux de Grenoble.

## الفرع الثاني

### أركان اللامركزية الإدارية

ترتكز اللامركزية الإدارية على ثلاثة أركان ودعامات جوهرية، تشمل أولاً ضرورة وجود حاجات ومصالح خاصة، وثانياً وجود هيئات محلية مستقلة لتسيير وتوجيه وإدارة هذه المصالح، وأخيراً ضرورة إخضاع هذه الهيئات المحلية للرقابة الوصائية من أجل ضمان التجانس والتوافق في العمل الإداري.

وسنتناولها بإيجاز على النحو الآتي:

#### أولاً - وجود حاجات أو مصالح خاصة

من الملاحظ دوماً في - نطاق التجمعات المحلية - بأن هنالك علاقة وثيقة بين المرافق العامة وبين سكان المنطقة، وأن نقطة البداية في نظام الإدارة اللامركزية تنبثق من الاعتراف بأن ثمة مصالح إقليمية أو محلية ينبغي أن يترك الأشراف عليها ومباشرة إدارتها لمن يهمهم الأمر بصورة مباشرة، وذلك ليتسنى للإدارة المركزية أو الحكومة المركزية التفرغ لإدارة المصالح العامة القومية أو الوطنية التي تهتم جميع المواطنين في الدولة<sup>1</sup>.

فإذا كان من الضروري أن تهيمن الدولة هيمنة تامة على مرافق الأمن والدفاع والقضاء وغيرها من المرافق المختلفة، فإن هنالك من المرافق المحلية، سواء أكانت صحية أو تعليمية أو تتعلق بتوزيع الماء والكهرباء ما يحسن ترك إدارتها لمن يستفيدون منها مباشرة، لأنهم أدري بحاجتهم إليها وأقدر على إشباعها<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Brisson (J.-F), Les transferts de compétences de l'Etat aux collectivités locales : Dr. adm. 2008, étude 8 P 56 et s.

<sup>2</sup> على غرار موقف الفقه والقضاء في فرنسا إتجه التشريع - لاسيما القانون رقم 2015 - 510 المؤرخ في 2015/5/5 المتعلق بميثاق اللامركزية الإدارية - إلى القول بأن وجود حاجات أو مصالح خاصة يعتبر من أهم العناصر في تحديد مفهوم ومحتوى وأهداف اللامركزية الإدارية.

فتحديد المصالح المحلية أو التي لها طابع خاص، والجديرة بأن يعهد بإدارتها وتصريف شؤونها إلى الهيئات اللامركزية المستقلة عن الإدارة المركزية، لا يترك للهيئات المحلية نفسها، بل إن السلطة المركزية هي التي تحدد وتقرر المصالح التي تتصف بصفة المحلية، وذلك عن طريق التشريع، وبعد ذلك تلتزم الهيئات المحلية في مزاولة اختصاصاتها في الإدارة والإشراف على تلك المصالح في النطاق الذي رسمه القانون<sup>1</sup>.

### ثانيا - وجود هيئات محلية مستقلة معترف لها بالشخصية المعنوية ومنتخبة

إذا كان من الضروري الاعتراف بأن هناك مصالح مختلفة عن المصالح العامة المقررة في أنحاء أخرى من الدولة، سواء كانت هذه المصالح الذاتية محلية أي إقليمية أو مرفقية أي مصلحة.

فإن ذلك يقودنا بشكل لا يمكن تفاديه إلى ضرورة الاعتراف لهذه الهيئات بمبدأ الإستقلالية ومبدأ التسيير الذاتي، وهذا بدوره يقتضي منحها شخصية قانونية متميزة وقائمة بذاتها إستقلالاً عن الشخصية القانونية للإدارة المركزية، ويتم ذلك عادة إما بواسطة الدستور أو عن طريق القانون.

---

L'article 1er du décret n°2015-510 du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration précise quant à lui que « la déconcentration consiste à confier aux échelons territoriaux des administrations civiles de l'Etat le pouvoir, les moyens et la capacité d'initiative pour animer, coordonner et mettre en œuvre les politiques publiques définies au niveau national et européen, dans un objectif d'efficience, de modernisation, de simplification, d'équité des territoires et de proximité avec les usagers et les acteurs locaux ».

<sup>1</sup> المرجع السابق نفسه، ص 122 .

ويترتب عن ذلك أن تتمتع هذه الهيئات المحلية بذمة مالية مستقلة، من خلال منحها ميزانية خاصة بها تشمل إيراداتها ونفقاتها السنوية، فالاعتراف بالشخصية المعنوية يعتبر ركن جوهري، إذ أن الشخصية المعنوية هي الوسيلة القانونية لكفالة استقلال الشخص اللامركزي، وإنشاء إرادة ذاتية له يعبر عنها المجلس الذي يديره.

والنتائج التي تترتب على الاعتراف بالشخصية المعنوية وهي الذمة المالية المستقلة، والأهلية في التصرف، وفي التقاضي، ووجود هيئة خاصة بالشخص اللامركزي تمثله كل هذه النتائج هي مظاهر لاستقلاله تتحقق بالشخصية المعنوية.

يضاف إلى ذلك إن توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وبين الأشخاص اللامركزية، وهي جوهر اللامركزية الإدارية، لا يمكن أن يتحقق إلا بالاعتراف بالشخصية المعنوية للأشخاص اللامركزية.

لأنه لو حصل توزيع للوظيفة الإدارية على هيئات ليست لها الشخصية المعنوية فستكون هذه الهيئات مجرد كيانات وأجهزة تابعة للحكومة المركزية، أي تابعة للشخص المعنوي الوحيد وهو الدولة، ومن ثم نكون أمام نظام عدم تركيز إداري، وهي صورة مخففة للمركزية، ولا نكون في ظل نظام اللامركزية<sup>1</sup>.

على أن منح هذه الوحدات الإقليمية والمحلية الشخصية المعنوية، لا يكفي بذاته لضمان استقلال حقيقي لهذه الأشخاص المعنوية، بل يلزم فوق ذلك الاعتراف لها بالاستقلال المالي، بحيث تكون لها سلطة الحصول على الموارد المالية اللازمة للضرورة للنهوض بما عهد إليها من مصالح.

ولا يكفي هذا لتحقيق الاستقلال المقصود، بل يلزم فوق ذلك كشرط من شروط أو أركان اللامركزية الإدارية أن يكون اختيار أعضاء المجالس التي تمثل هذه الأشخاص عن طريق

---

<sup>1</sup> د. محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 145-146.

الانتخاب، لأن الانتخاب ضروري لضمان استقلال الهيئات المحلية في مواجهة السلطة المركزية.

ومن ثم فإن الهيئات اللامركزية الإدارية المنتخبة تهدف إلى جعل إدارة المصالح المحلية بيد الأشخاص الذين يهمهم هذه المصالح مباشرة والذين هم أكثر دراية ومعرفة بحاجات إقليمهم، وأكثر حرصاً على نجاح إدارتها، وهو ما يتحقق بانتخاب أعضاء المجالس المحلية من أبناء الإقليم<sup>1</sup>.

### ثالثاً - خضوع الهيئات اللامركزية للرقابة الوصائية

إذا قلنا بأن اللامركزية الإدارية تفرض منح الهيئات الإقليمية أو المحلية الحرية والإستقلالية العضوية والوظيفية في ممارسة مهامها، فإن هذا القول لا يمكن الأخذ به على إطلاقه، فالإستقلالية المقصودة هنا هي الإستقلالية النسبية وليس الإستقلالية المطلقة إلى حد الانفصال.

لأن ذلك من شأنه تحويل الدولة إلى مجموعة من الوحدات الإدارية المنفصلة والمستقلة عضوياً ووظيفياً وهذا من شأنه أن يهدد الوحدة السياسية والإقليمية للدولة ذاتها.

ولهذا فإن المعنى الصحيح من تطبيق اللامركزية الإدارية هو منح الوحدات الإقليمية أو المحلية حيزاً محدد ونطاقاً معيناً للإستقلالية تسمح لها بتسيير شؤونها المحلية بصفة مبتدأة أي بنفسها دون الرجوع إلى الإدارة المركزية لإستصدار قرارات منها بهذا الخصوص.

لأن ذلك من شأنه أن يؤدي إلى تأخير وتعطيل العمل الإداري، لكن في المقابل تبقى هذه الوحدات الإداري تابعة ومرتبطة بالمركز أي الإدارة المركزية في إطار التنسيق والمتابعة،

---

<sup>1</sup> د. أحسان حميد المفرجي وآخرون، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، دار السنهوري، بغداد، 2009، ص 88.

من أجل تحقيق وحدة وتجانس العمل الإداري في كل أنحاء الدولة، وهذا النوع من الرقابة يطلق عليه بالوصاية الإدارية، لأنه يقع بين شخصين معنويين وهما الإدارة المركزية والإدارة اللامركزية، على خلاف الرقابة الرئاسية التي تقع عادة بين شخصين طبيعيين وهما الرئيس الإداري ومرؤوسيه.

وبصفة عامة يقصد بالرقابة الوصائية "مجموعة السلطات المقررة قانوناً للسلطة المركزية، للرقابة على الهيئات الإدارية اللامركزية ضماناً لتحقيق المصلحة العامة، وتستهدف هذه الوصاية الحفاظ على الوحدة السياسية للدولة وتأكيد وحدتها الإدارية كذلك، وتغليب المصالح القومية على المصالح المحلية عند تعارضهما.

باعتبار أن الأولى هي التي تحقق المصلحة العامة، وكذلك تجسيد التنسيق الإداري بين الهيئات اللامركزية على مستوى الدولة، إضافة إلى المسائل المالية، حيث يجوز مراجعة الأعمال المالية للوحدات المحلية للتأكد من اتفاقها مع خطط التنمية على المستويين القومي والمحلي، وحماية المواطنين من احتمال تعسف السلطات الإدارية المحلية تجاههم، مثل إرهابهم بأعباء مالية كبيرة أو المساس عموماً بحقوقهم وحياتهم"<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> د.علي خطار شطناوي، مصدر سابق، ص 442 - 444. وهو التعريف الذي كرسه مجلس الدولة الفرنسي في عدد كبير من قراراته لاسيما:

CE Ass. 26 octobre 2001, requête numéro 197018, Teron: Rec. p.497, concl. Seners ; RFDA 2002, p. 77, concl. Seners et note Delvolvé ; Dr. adm. 2001, comm. 253, obs. Michallet ; Dr. adm. déc. 2001, repère p. 3, obs. Auby ; BJDU 5/2001, p. 353 ; AJDA 2001, p. 1034, chron. Guyomar et Collin .- Voir également - CE Sect., 6 mars 2009, requête numéro 306084, Coulibaly : Dr. adm. 2009, comm. 64, note Melleray ; RFDA 2009, p. 215, concl. de Salins, p. 439, note Eveillard ; AJDA 2009, p. 817, note Liéber et Botteghi ; RLCT 2009/47, p. 50, note Sudres).

## المطلب الثاني

### صور اللامركزية الإدارية وتقديرها

عبر كثير من الفقهاء عن تعريفهم للامركزية الإدارية وأشاروا إلى أنها توزيع للوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية بالدولة والهيئات المحلية بالدولة، وهذا النظام أخذ أشكال وصور عدة يقتضي منا أن نميزها عن المفاهيم الأخرى، وتقدير هذا النظام من خلال استعراض إيجابيات وسلبيات هذا النظام من خلال الفروع التالية:

الفرع الأول - صور اللامركزية الإدارية.

الفرع الثاني - تطبيقات نظام اللامركزية الإدارية في الجزائر.

الفرع الثالث - تقدير نظام اللامركزية الإدارية.

وسنتناولها على النحو الآتي:

## الفرع الأول

### صور اللامركزية الإدارية

من التعاريف التي تمت الإشارة إليها سابقا، يمكن بسهولة أن نميز بين صورتين رئيسيتين في إطار اللامركزية الإدارية وهي:

#### أولا - اللامركزية الإقليمية

تقوم اللامركزية الإقليمية على أساس قيام أشخاص معنوية إقليمية إلى جانب الدولة<sup>1</sup>، وتعترف لها بسلطة البت واتخاذ القرارات النهائية في عدد من الأمور والشئون الخاصة بها، والتي يطلق عليها عادة تسمية الشئون المحلية، ففي ظل أسلوب اللامركزية الإقليمية تسند الدولة جزءا من الوظيفة الإدارية إلى هيئات إقليمية، أي هيئات يتحدد اختصاصها بنطاق إقليمي محدد.

ومن هذا فان ما يعنيه أسلوب اللامركزية الإقليمية هو ممارسة الوظيفة الإدارية المحددة لها في حدودها ونطاقها الإقليمي فقط، وأنه رغم أن اختصاصات هذه الهيئات الإدارية

---

<sup>1</sup> تعتبر بريطانيا أقدم الدول في الأخذ بنظام اللامركزية الإدارية المحلية أو الإقليمية، ويعد نظامها أكثر النظم الإدارية دقة وانضباطا واتساعا، وتشمل الوحدات المحلية في نظام الحكم المحلي البريطاني: المقاطعات أو الأقاليم وعددها (62)، والمدن الكبرى وعددها (83) مدينة، والمدن المتوسطة وعددها (309) مدينة متوسطة، وهي مناطق حضرية تدخل ضمن نطاق المقاطعة لكنها لا تتمتع باستقلال وظيفي، والمراكز الحضرية وهي تمثل تجمعات حضرية خارجة عن نطاق المدن المتوسطة وعددها (572) مركزا حضريا، والمراكز الريفية وهي عبارة عن قرى ريفية صغيرة موجودة بشكل متفرق عبر أنحاء إقليم الدولة وعددها (475) مركزا ريفيا، وأخيرا الأبرشيات وهي عبارة عن قرية أو وحدة ريفية صغيرة لا يتجاوز عدد سكانها (300) نسمة وعددها (7300) أبرشية. في تفصيل ذلك راجع: د. مصطفى أبو زيد فهمي، مذكرات في نظام الإدارة المحلية في القانون المقارن والقانون المصري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1968، ص 21 وما بعدها.

محددة بعدد معين من الوظائف الإدارية إلا أنه من الواضح هنا هو أنه ليس لهذه الهيئات أن تمارس هذه الوظائف وإن كانت محدودة إلا أنها كثيرة إلا داخل حدودها الإقليمية<sup>1</sup>.

### ثانيا - اللامركزية المرفقية

ومعناها أن المشرع يقرر أن مرفقا من المرافق العامة كالبريد او التلفون او الكهرباء، يحسن أن يدار بعيدا عن الأسلوب المركزي، فيعطي هذا المرفق العام الشخصية المعنوية وتنظيم مستقل، وذلك لضمان الكفاءة الفنية في إدارته، وهذه هي فكرة الأشخاص العامة المرفقية أو المصلحية، التي تسمى بالمؤسسات العامة أو الهيئات العامة. وواضح إن هذا الأسلوب لا يستند على أي فكرة ديمقراطية، بل هي فكرة فنية تتصل بكفاءة إدارة المرفق، ومن ثم فإن أسلوب التعيين وليس الانتخاب هو المتبع في اختيار رؤساء وأعضاء مجلس إدارة الهيئات العامة.

---

<sup>1</sup> Favoreu (L), Décentralisation et constitution, RDP, N° 3, Paris, 1982, p 1259 et s.

## الفرع الثاني

### تطبيقات نظام اللامركزية الإدارية في الجزائر

على الصعيد اللامركزي تتبنى الجزائر تقسيما إداريا ثلاثيا يشمل الولايات وعددها في الوقت الراهن 58 ولاية، والدوائر وعددها 553 دائرة وأخيرا البلديات وعددها 1541 بلدية موزعة عبر الوطن<sup>1</sup>.

غداة الإستقلال توجهت الجزائر إلى توحيد نظام التقسيم الإداري<sup>2</sup> الذي عرف تقسيما مزدوجا خلال الحقبة الإستعمارية، لكنها سرعان ما إصطدمت بتحديات كبيرة أهمها هجرة

---

<sup>1</sup> على صعيد المعالجة التاريخية لنظام اللامركزية الإدارية في الجزائر من الجدير بالذكر أن بلادنا وخلال الحقبة الإستعمارية كانت تخضع لتقسيم إداري مزدوج، القسم الأول وهو يخص مناطق الجنوب الجزائري فقد كان خاضعا للسلطة العسكرية الفرنسية، أما مناطق الشمال فقد كانت خاضعة للسلطة المدنية الفرنسية التي كانت تسيطر على الحكم في هذه المناطق. على صعيد الإحصائيات كانت البلاد مقسمة إلى ثلاثة أنواع من البلديات مهيكلت في ثلاثة عمالات «الجزائر - وهران - قسنطينة». أ- البلديات الحضرية وشبه حضرية: كان يتركز فيها المستوطنون الأوروبيون وهي مُسيّرة بنفس النمط الفرنسي المسير للبلديات وكانت موزعة عبر الشريط الساحلي والتل. ب- البلديات المختلطة: تضم القرى والمداشر المأهولة بالجزائريين. ج- بلديات العرب «لاندجان»: متواجدة في السهول العليا والصحراء مسيرة تحت الحكم العسكري بعد 1956 أصبحت الجزائر مقسمة إلى 15 عمالة (13 عمالة في شمال البلاد، 2 في الجنوب الساورة والواحات) كما ارتفع عدد الدوائر إلى 90 دائرة والبلديات 1577 بلدية. موقع ويكيبيديا 2024، ص 1.

<sup>2</sup> بعد الإستقلال تم إرساء التقسيم الإداري الجديد في الجزائر في شهر ديسمبر 1965 على النحو الآتي: 15 ولاية، 91 دائرة، 676 بلدية. وفي سنة 1974 تم رفع عدد الولايات إلى 31 ولاية وعدد الدوائر إلى 160 دائرة وعدد البلديات إلى 704 بلدية، وفي سنة 1984 حدث تعديل آخر علي الخريطة الإدارية للجزائر ليرفع عدد الولايات إلى 48 ولاية و 1541 بلدية و 742 دائرة، وفي سنة 1997 عززت الخريطة الإدارية للجزائر بنظام إقليمي جديد هو نظام المحافظة وبذلك نظمت العاصمة في إطار محافظة الجزائر الكبرى، تتضمن 28 بلدية حضرية تسمى الدوائر الحضرية و 29 بلدية عادية، لكن هذا التقسيم سرعان ما تم التخلي عنه بمقتضى قرار من المجلس الدستوري الصادر في 27 فبراير 2000 والمتضمن عدم دستورية الأمر رقم 15 - 97 المؤرخ في 1997/7/31 المحدد للقانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى، وبالتالي العودة بالجزائر العاصمة إلى نظام الولاية. موقع ويكيبيديا 2024، ص 2.

الإطارات الفرنسية دون وجود بديل لها على الصعيد الوطني، علاوة على ضعف الإمكانيات المادية والبشرية لهذه الوحدات الإدارية، ولهذه توجه الاهتمام أولاً إلى إعداد وتكوين الإطارات، إلى جانب ترسيخ وحدة العمل الإداري من خلال تكريس تقسيم إقليمي خاضع لإدارة وتوجيه السلطات المركزية في إطار الإشراف والرقابة الإدارية من أجل التحقق من تطبيق البرنامج الإصلاحية الوطني<sup>1</sup>.

وقد نجحت هذه الفكرة في تحقيق الأهداف السياسية والإدارية المرجوة، كما ساهمت الاستجابة السريعة للقرارات السياسية ومسايرة سرعة النمو الاقتصادي في البلاد، على تمكين الدولة الفتية من النهوض بعملية التنمية المحلية الشاملة، والتي كان لها بدورها دور كبير جدا في تأسيس قاعدة إدارية قوية، ساهمت لاحقا في إنعاش البناء الاقتصادي للدولة، وفي بناء وتطوير البنية التحتية للمقاطعات الإقليمية بشتى تقسيماتها.

على الصعيد التشريعي تم تنظيم الإدارة اللامركزية في الجزائر بعدة نصوص قانونية كان آخرها القانون رقم 11 - 10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 (المعدل والمتمم) المتعلق بالبلدية، وكذلك القانون رقم 12 - 07 المؤرخ في 21 فبراير 2012 (المعدل والمتمم) المتعلق بالولاية، أما على الصعيد الدستوري فقد حرصت جل الدساتير المتعاقبة على تكريس لامركزية التسيير المحلي، لاسيما بواسطة المادة 15 من الدستور، التي رسخت الطابع النظامي المحلي الإداري للمجموعات الإقليمية، أو من خلال ترسيخ مبدأ الديمقراطية التمثيلية على الصعيد المحلي، مثلما نصت عليه المادة 16 منه التي جاء

---

<sup>1</sup> Pour aller loin voir - Michalon (T), les collectivités locales algérienne d'hier à aujourd'hui, Thèse de Doctorat en droit, université d'aix - Marseille, France, 1976, P 38 et s. Bouchahda (H), la participation des collectivités locales au processus de planification, mémoire de D.E.S en droit public, université d'Alger, 1977, P 81 et s.

فيها: "يعد مجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم العمومية".

وقد ساهمت هذه النصوص في إرساء أسس ومعايير التقسيم الإداري اللامركزي التي يمكن تلخيصها في العناصر الآتية:

1- مساحة الإقليم حيث ينبغي أن يكون واسعاً بالقدر الذي يمكنه من استيعاب المشاريع الاقتصادية والتنمية.

2- يجب أن يحتوي الإقليم على الأيدي العاملة والإطارات الفنية الكافية والملائمة لتنفيذ المشاريع المحلية.

3- أن تكون للإقليم منافذ برية مباشرة مع الأقاليم الأخرى المجاورة.

4- أن يتوافر الإقليم على كثافة سكانية كافية تسمح بإستحداث تقسيم إداري مستقل خاص بها.

أما على صعيد التقسيم الإداري اللامركزي فإن بلادنا تتبنى الولاية والبلدية كوحدات جوهرية لتجسيد اللامركزية الإدارية، أولاً الولاية وهي تمثل جماعة إقليمية محلية ذات شخصية معنوية واستقلال مالي، وهي همزة وصل بين الإدارة المركزية (الدولة) والإدارة المحلية من جهة أخرى.

تخضع الولاية في تنظيمها وإدارتها إلى هيئة تداولية يطلق عليها المجلس الشعبي الولائي ويتم تشكيله عن طريق الإنتخاب من أجل تحقيق عنصر المعرفة الدقيقة بالحقائق المحلية، التي تمثل جوهر الديمقراطية المباشرة، إلى جانب الوالي الذي يتم تعيينه من طرف السيد رئيس الجمهورية، والذي يمثل محافظ الحكومة على الصعيد المحلي.

إلى جانب الولاية يمكننا أن نحصي هيكل إداريا يدخل في إطار عدم التركيز الإداري ويتعلق الأمر بالدائرة، التي تشرف على عمل مجموعة من البلديات في آن واحد، أما

على صعيد التكيف القانوني فهي لا تمثل سوى تقسيما إداريا لا يتمتع بالشخصية المعنوية ولا يوجد بها أي هيئة محلية منتخبة، وتتخلص أهم وظائفها في تحقيق التنسيق والتجانس بين البلدية والولاية من جهة، وبين البلدية والإدارة المركزية من جهة أخرى. وعلى صعيد أصغر وحدة إدارية لامركزية يمكننا أن نحصي البلدية التي تمثل قاعدة اللامركزية الإدارية ومكان مشاركة المواطنين في ممارسة السلطة، كما تم تكييفها بأنها تمثل الوحدة الإقليمية الأساسية الأولى في بناء الدولة، بحكم حيويتها ودورها كمرجع إداري أولي لمباشرة أعمال التنمية الوطنية.

على غرار الولاية تقوم البلدية على هئتين رئيسيتين إحداهما هيئة تنفيذية وتتعلق برئيس المجلس الشعبي البلدي، الذي يزاول كلا الصلاحيات المتصلة بالمهام التنفيذية على الصعيد البلدي، إلى جانب المجلس الشعبي البلدي الذي يمثل هيئة للمداولة والرقابة طبقا لفحوى المادة 159 من قانون البلدية المعدل والمتمم.

على صعيد آخر من الجدير بالذكر في هذا الصدد التعديلات الحديثة نسبيا والمتعلقة بالتقسيم الإداري لبعض الولايات والدوائر الذي تم تبنيه منذ مطلع سنة 2010، حيث تم اعتماد 107 مقاطعة إدارية جديدة يشرف عليها ولاية منتدبون، وفي خضم هذه الحالة يتولى الوالي المنتدب تحت سلطة الوالي تنفيذ كافة الإجراءات الإدارية والخدمات العمومية المتعلقة بتنفيذ برامج الدولة.

رغم الجاذبية الكبيرة التي تتمتع بها هذه المفاهيم في البرامج الرسمية مع ذلك نوصي بضرورة تفعيل آليات جديدة للنهوض بالتنمية المحلية، التي تعاني من تحديات قاهرة لاسيما في إطار الولايات الداخلية أو ما يسمى بمناطق الظل، كما نوصي بإزدياد وسائل الدعم المادي لهذه الوحدات المحلية، لأنه في النهاية البرامج وحدها لا تكفي للنهوض

بعملية التطوير الشاملة والتي بدورها تحتاج مراجعة عميقة لمفاهيم وأساليب الدعم المحلي في بلادنا.

## الفرع الثالث

### تقدير نظام اللامركزية الإدارية

إن تقدير نظام اللامركزية الإدارية يدعونا لبحث مسألتين رئيسيتين وهما مزايا هذا النظام والعيوب والانتقادات التي وجهت له. وسنتاولهما على النحو الآتي:

#### أولاً - مزايا نظام اللامركزية الإدارية

- 1- إنه يؤدي إلى تخفيف العبء الواقع على السلطة المركزية في العاصمة.
- 2- إنه يؤدي إلى القضاء على الروتين وتحقيق السرعة في إنجاز الأعمال وإيجاد الحلول العاجلة للمناطق الإقليمية.
- 3- إنها تساعد على نشر الديمقراطية المتمثلة في مشاركة سكان الأقاليم في التعبير عن احتياجاتهم.
- 4- إنها تسهم في خلق قيادات إدارية جديدة<sup>1</sup>.
- 5- إنها أكثر عدالة من المركزية الإدارية من حيث توزيع الضرائب العامة على المرافق المختلفة مما يؤدي إلى عدم طغيان مرافق العاصمة<sup>2</sup>.
- 6- إنها تعمل على تبسيط الإجراءات الإدارية في خدمة أهالي الأقاليم أو المنتفعين بخدمات المرفق، وتخفيفاً من النفقات واقتصاد في الوقت والجهد<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Eisenmann (Ch), Centralisation et décentralisation, LGDJ, Paris, 1947, p 25.

<sup>2</sup> د.هاني علي الطهراوي، المرجع السابق، ص 160.

<sup>3</sup> د.محمد الشافعي أبو راس، المرجع السابق، ص 192.

## ثانيا - سلبيات اللامركزية الإدارية

- إستخلص جانب من الفقه بأن اللامركزية الإدارية من شأنها أن ترتب بعض النتائج السلبية على النسيج الإداري بشكل عام<sup>1</sup>، تشمل هذه السلبيات على الخصوص مايلي:
- 1- إنها تؤدي إلى المساس بوحدة الدولة من خلال توزيع الوظيفة الإدارية بين الوزارات والهيئات المحلية.
  - 2- قد ينشأ صراع بين الهيئات اللامركزية والسلطة المركزية لتمتع الاثنان بالشخصية المعنوية، ولأن الهيئات المحلية غالبا ما تقدم المصالح المحلية على المصلحة العامة.
  - 3- غالبا ما تكون الهيئات اللامركزية أقل خبرة ودراية من السلطة المركزية، ومن ثم تكون أكثر إسرافا في الأنفاق بالمقارنة مع الإدارة المركزية<sup>2</sup>.
  - 4- خضوع أعضاء مجالس اللامركزية للتيارات السياسية<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Marcou (G), La réforme territoriale. Ambition et défaut de perspective, RFDA 2010, p. 357.

<sup>2</sup> د.مازن راضي ليلو، المرجع السابق، ص 43.

<sup>3</sup> د.محمد الشافعي أبو راس، المرجع السابق، ص 195.

## الخاتمة

في الأخير نتمنى أن نكون وفقنا من خلال العرض الموضوعي الذي تشتمله المطبوعة، في تسليط الضوء على أهم المعارف العلمية والقانونية التي يرتكز عليها مساق القانون الإداري (السداسي الأول)، والتي تتصل - كما ذكرنا آنفا - بمحاور ومساقات تدريسية أخرى، سوف يعمد طلبتنا الأعزاء على دراستها والإستفادة منها خلال السنوات الجامعية القادمة بحول الله.

بعض هذه المساقات يرتبط بشكل مباشر بموضوع دراستنا أي النظرية العامة للقانون الإداري، ومثاله النشاط الإداري والمنازعات الإدارية، الوظيفة العامة علاوة على المساقات القانونية الأخرى ذات الصلة، والتي تم إدراجها ضمن مصفوفة التعليم في الدراسات العليا. هذا إلى جانب المحاور المتصلة بمساقات القانون الأخرى كجرائم الموظف العام بالنسبة للقانون الجنائي، ونظام العقود الإدارية بالنسبة للقانون المدني، ونظام الرقابة المالية على عمل الإدارات العامة بالنسبة لمساق المالية العامة، وغيرها من الموضوعات الرئيسية. مرة أخرى نتمنى لطلبتنا الأعزاء النجاح والتوفيق،،، وعلى أمل أن يتجدد اللقاء في برامج علمية وتدرسية جديدة إن شاء الله،،،

- تم بعون الله وحمده -

## قائمة المراجع والمصادر

### 1 - المراجع باللغة العربية

#### أولا - المؤلفات

- 1- د. أبو الحسن الماوردي، الأحكام السلطانية والولايات الدينية، دار الكتب العلمية، بيروت، 2022.
- 2- د. أحمد حافظ نجم، القانون الإداري، الطبعة الأولى، القاهرة، 1981.
- 3- د. أحمد سلامة بدر، القانون الإداري المصري والخليجي، دار النهضة العربية، القاهرة، 2015.
- 4- د. الحكيم سعيد، الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1987.
- 5- د. أنور أحمد رسلان، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1994.
- 6- د. بدران محمد، أصول القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2001 - 2002.
- 7- د. بدوي إسماعيل، نظام الوزارة في الدولة الإسلامية، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، القاهرة، 1994.
- 8- د. بوسوماح محمد أمين، المرفق العام في الجزائر، الطبعة الأولى، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1991.
- 9- د. ثروت بدوي، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1974.
- 10- د. خالد عمر عبد الله باجنيد ود. أحمد صادق الجيزاني، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار جامعة عدن للطباعة والنشر، الجمهورية اليمنية، 2002.

- 11- د. خلف الجبوري محمود، التنفيذ المباشر للقرار الإداري، رسالة ماجستير، فرع القانون العام، جامعة بغداد، 1979.
- 12- د. رياض عبد عيسى الزهيري، أسس القانون الإداري العراقي، الطبعة الأولى، كلية القانون، جامعة بغداد، العراق، 2015.
- 13- د. رياض عبد عيسى الزهيري، أسس القانون الإداري العراقي، الطبعة الأولى، كلية القانون، جامعة بغداد، العراق، 2015.
- 14- د. زهير محمد جراتة، مبادئ القانون الإداري، الطبعة الأولى، القاهرة، 1942.
- 15- د. سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 2014.
- 16- د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري الأردني، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1992.
- 17- د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، القاهرة، 1979.
- 18- د. الطماوي سليمان محمد، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1976.
- 19- د. الطماوي سليمان محمد، "نظرية التعسف في استعمال السلطة، دراسة مقارنة"، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1966.
- 20- د. شاب توما منصور، القانون الإداري، دراسة مقارنة، الجزء الأول، كلية القانون والسياسة، جامعة بغداد، 1970 - 1971.
- 21- د. صلاح عبد الباقي، إدارة الأفراد والعلاقات الإنسانية، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1998.

- 22- د. طعيمة الجرف، مبادئ في نظم الإدارة المحلية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1978.
- 23- د. عاصم عجيلة، القانون الإداري اليمني، جامعة صنعاء، الطبعة الثالثة، 1988.
- 24- د. عبد الجليل محمد علي، مبدأ المشروعية في النظام الإسلامي والأنظمة القانونية المعاصرة، الطبعة الأولى، عالم الكتب، القاهرة، 1984.
- 25- د. عبد الحفيظ الشيمي، مبادئ القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2013 - 2014.
- 26- د. عبد القادر باينة، مدخل لدراسة القانون الإداري والعلوم الإدارية، الطبعة الثالثة، دار النشر المغربية، المغرب، 2005.
- 27- د. عبد الله عبد الغني بسيوني، القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1991.
- 28- د. عصام أنور سليم، أسس الثقافة القانونية، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2001.
- 29- د. علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، الأردن، 2003.
- 30- د. علي عبد الواحد وافي، حقوق الإنسان في الإسلام، دار نهضة مصر للطباعة والنشر، القاهرة، 1956.
- 31- د. علي محمد بدير وآخرون، مبادئ وأحكام القانون الإداري، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، 2011.
- 32- د. عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الأول النظام الإداري، الطبعة السادسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2014.

- 33- د. عوابدي عمار، القانون الإداري، الجزء الثاني، النشاط الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر،
- 34- د. كامل ليلة محمد، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1967.
- 35- د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2000.
- 36- د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1995.
- 37- د. مازن راضي ليلو، القانون الإداري، منشورات الأكاديمية العربية بالدمرك، 2008.
- 38- د. ماهر صالح علاوي الجبوري، القانون الإداري، جامعة الموصل، العراق، 1989.
- 39- د. محمد عبد الجواد محمد، التطور التشريعي في المملكة العربية السعودية، منشأة المعارف بالإسكندرية، 1978.
- 40- د. محمد عبد الحميد أبو زيد، المرجع في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999.
- 41- د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة في القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2012.
- 42- د. محمد علي الخلايلة، الوسيط في القانون الإداري، الطبعة الثانية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2018.
- 43- د. محمود حافظ، القضاء الإداري، الطبعة السابعة، دار النهضة العربية، القاهرة، بلا سنة نشر.

- 44- د. مصطفى أبو زيد فهمي، القانون الإداري، الدار الجامعية، القاهرة، 1990.
- 45- د. مصطفى أبو زيد فهمي، مذكرات في نظام الإدارة المحلية في القانون المقارن والقانون المصري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1968.
- 46- د. نبيل إبراهيم سعد ود. محمد حسين قاسم، المدخل إلى القانون (القاعدة القانونية، نظرية الحق)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2004.
- 47- د. نواف الكنعان، القانون الإداري، الكتاب الأول، المكتبة القانونية، عمان، 2002.
- 48- د. هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الثقافة، عمان، 2009.
- 49- د. يحيى الجمل، دروس في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1988.

### ثانيا - الرسائل الجامعية

#### أ- رسائل الدكتوراة

- 50- د. حامد عيسى أحمد فؤاد، نظرية الدولة في الفقه الإسلامي مع المقارنة بالتشريع في الفقه الوضعي الدستوري، رسالة دكتوراه في القانون، جامعة الأزهر، القاهرة، 1971.
- 51- د. هشام محمد فوزي عبد الفتاح، رقابة دستورية القوانين بين أمريكا ومصر، رسالة دكتوراه في القانون، جامعة عين الشمس، القاهرة، 1998.

#### ب- مذكرات الماجستير

- 52- د. دبابرة سهام حمدان محمد، التظلم في المجال السياسي الإسلامي، رسالة ماجستير في القانون العام، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين، 2010.
- 53- لطرش حمو، سلطات الضبط الإداري الولائي في الجزائر، رسالة ماجستير، فرع الإدارة والمالية العامة، جامعة الجزائر، 2002.

### ثالثاً - البحوث العلمية

- 54- د. طعيمة الجرف، القضاء الإداري مصدر إنشائي للقانون الإداري، مجلة إدارة قضايا الحكومة، السنة السادسة، العدد الرابع، 1962.
- 55- د. محمد إسماعيل علم الدين، التزام الإدارة القانونية في ممارسة السلطة التقديرية في الفقه والقضاء الفرنسي، مجلة العلوم الإدارية، السنة 13، العدد الثالث، 1971.
- 56- د. محمد مصطفى، دور القضاء الإداري في تنمية قواعد القانون الإداري، مجلة إدارة قضايا الحكومة، العدد الأول، 1981.

## **II- Bibliographie en Français**

### **A- Ouvrages**

- 1- Auby et Drago, traité de contentieux administratif, LGDJ, Paris, 1962.
- 2- Barthelemy (H), Traité élémentaire de droit administratif, Paris, 1923.
- 3- Barthelemy, précis de droit public, Ed Sirey, Paris, 1974.
- 4- Batailler (F), «le conseil d'Etat, juge constitutionnel», LGDJ, Paris, 1966.
- 5- Bécet (J), Les institutions administratives, Economica, 4<sup>ème</sup> édition, Paris, 1997.
- 6- Benoit (F-P), Les fondements de la justice administrative, Mélanges Waline, LGDJ, Paris, 1974.
- 7- Bettelheim (CH), Droit administratif et croissance accélérée, Ed Maspéro, Paris, 1961.
- 8- Burdeau, Hamon et Troper, droit Constitutionnel, LGDJ, Paris, 1993.
- 9- Burdeau (G), l'Etat, Ed seuil, Paris, 1970.
- 10- Chevallier (J), les interprètes du droit, PUF, Paris, 1993.
- 11- Chevallier (J), l'Etat de droit, LGDJ, Paris, 1988.
- 12- Debbasch (CH), la fonction administrative en Europe, Ed Sirey, Paris, 1981.
- 13- Debbasch (CH), Science administrative, Dalloz, Paris, 1972.
- 14- Debbasch (CH) et Pinet (M), les grands textes administratifs, Ed Sirey, Paris, 1970.
- 15- De Laubadere (A), Traité élémentaire de droit administratif, LGDJ, Paris, 1967.
- 16- Douence (J.C), recherches sur le pouvoir réglementaire autonome, LGDJ, Paris, 1968.
- 17- Duguit (J), les transformations de droit public, 2<sup>ème</sup> édition, Ed Sirey, Paris, 1913.
- 18- Duguit (L), Traite de droit constitutionnel, éd Fontenois, Paris, 1911.
- 19- Eisenmann (Ch), Centralisation et décentralisation, LGDJ, Paris, 1947.
- 20- Etori (C), les codifications administrative, éd Sirey, Paris, 1956.
- 21- Frier (M), Droit administratif, LGDJ, 8<sup>ème</sup> édition, Paris, 2013.
- 22- Gourney (B), François Kesler et Jeanne Siwek, administration publique, PUF, Paris, 1967.

- 23- Gervais (A), constatations et réflexions sur l'attitude du juge administratif français à l'égard de l'administration public, LGDJ, Paris, 2015.
- 24- Haberle (P), l'Etat de droit, Dalloz, Paris, 1996.
- 25- Hauriou (M), précis de droit administrative et droit public, LGDJ, Paris, 1976.
- 26- Hauriou (A), Précis de droit administratif, éd Sirey, Paris, 1911.
- 27- Hauriou (M.), la formation du droit administratif depuis l'an VIII, Ed RGA, Paris, 1892.
- 28- Ingrao (P), Masses et pouvoir, (Traduit de l'italien par – Mariangela Portelli), Rome, 2002.
- 29- Jéze, les principes généraux de droit administratif, 3<sup>ème</sup> édition, ED Sirey, Paris, 1925.
- 30- Kelsen (H), Théorie pure de droit, Neuchâtel, 1962.
- 31- Lamarque (J), le déclin du Droit administratif, LGDJ, Paris, 1978.
- 32- Le Pointe (G), Mannel d'Histoire des institutions des faits sociaux, LGDJ, Paris, 1958.
- 33- Le Tourneur, quelques réflexions sur la codification du droit administratif, ED M.J de la Morandière, Paris, 1964.
- 34- Louis Lucas (P), la loi, Dalloz, Paris, 1964.
- 35- Miaille (M), l'Etat de droit, P.U. de Grenoble, 1978.
- 36- Michoud (L), Traité de la personne morale, T 1, LGDJ, Paris, 1932.
- 37- Muglioni (J), justice et liberté, PUF, 1<sup>ère</sup> édition, Paris, 1962.
- 38- Peiser (G), contentieux administratif, 5<sup>ème</sup> édition, Dalloz, Paris, 1985.
- 39- Picavet (E), Vues rétrospectives sur le droit administratif français, LGDJ, Paris, 2002.
- 40- Plantey (G), « fonction publique, traité générale », Ed Litec, Paris, 1991.
- 41- Poirmeur (Y), la doctrine administrative et le juge administratif, éd Montchrestien, Paris, 2012.
- 42- Prélot (M), Institutions politiques et droit constitutionnel, Précis Dalloz, 5<sup>ème</sup> édition, Paris, 1972.
- 43- Rivero (J), droit administratif, 3<sup>ème</sup> édition, Dalloz, Paris, 1997.
- 44- Suchaux (G), manuel d'histoire des institutions des faits sociaux, LGDJ, Paris, 2012.

- 45- Suchaux (P), l'évolution du rôle du juge administratif, 1<sup>ère</sup> édition, éd Economica, Paris, 2007.
- 46- Vedel (G), Droit administratif, éd Sirey, Paris, 1964.
- 47- Verpeaux (M), la naissance du pouvoir réglementaire, PUF, Paris, 1991.
- 48- Waline (J), Droit administratif, Dalloz, 23<sup>ème</sup> édition, Paris, 2010.
- 49- Waline (M), le pouvoir normatif de la jurisprudence, Ed M.G Scelle, Paris, 1950.
- 50- Waline (M), l'individualisme et l'Etat, 2<sup>ème</sup> édition, Ed Montchrestien, Paris, 1949.

### **B- Theses et Memoires**

- 51- Cotteret (J.M), le pouvoir législatif en France, thèse de Doctorat en Droit, LGDJ, Paris, 1992.
- 52- Michalon (T), les collectivités locales algérienne d'hier à aujourd'hui, Thèse de Doctorat en droit, université d'aix – Marseille, France, 1976.
- 53- Bouchahda (H), la participation des collectivités locales au processus de planification, mémoire de D.E.S en droit public, université d'Alger, 1977.

### **C- Articles**

- 54- Ameller (P), Quelques notes à propos du service public, in AJDA, N°2, Paris, 1968.
- 55- Ardant, les codifications permanente des lois et règlements et circulaires, in RDP, N°2, Paris, 1951.
- 56- Bonnard (R), la conception juridique de l'Etat, in RDP, N°02, Paris, 1922.
- 57- Brisson (J.-F), Les transferts de compétences de l'Etat aux collectivités locales, in Droit Administrative, N°2, Paris, 2008.
- 58- Chapus (R), Le service publique et la puissance publique, in RDP, N°1, Paris, 1968.
- 59- Chapus (R), De la valeur des principes généraux du droit et autres règles jurisprudentielles du droit administratif, in Droit, Paris, 1966.
- 60- Dubois (J.M) et Etien (R), l'influence de la constitution sur le droit administratif, in RDA, N°3, Bruxelles, 1974.
- 61- Ebrard (P), l'article 38 de la constitution du 04 Octobre 1958 et la cinquième république, in RDP, N° 01 Paris, 1969.

- 62- Fabre (M.H) « la loi expression de la souveraineté », in RDP, N°2, Paris, 1979.
- 63- Favoreu (L), Décentralisation et constitution, in RDP, N° 3, Paris, 1982.
- 64- Gonod (P) et Jouanjan (O), A propos des sources du droit administratif, in AJDA, N°3, Paris, 2005.
- 65- Hauriou (M.), Le développement de la jurisprudence administrative depuis 1870, in BSLC, N°1, Paris, 1922.
- 66- Laggoune (W), la conception du contrôle de constitutionnalité en Algérie, in IDARA, Vol 6, N°2, Alger, 1996.
- 67- Louis – Lucas (P), la loi, Dalloz, Paris, 1964.
- 68- Marcou (G), La réforme territoriale. Ambition et défaut de perspective, in RFDA, N°2, Paris, 2010.
- 69- Melleray (F.), Le droit administratif doit-il redevenir jurisprudentiel ? Remarques sur le caractère paradoxal de son caractère jurisprudentiel, in AJDA, N°1, Paris, 2005.
- 70- Mestre (J.L.), Administration, justice et droit administratif, in Annuaire Historiques Révolution française, N°2, Paris, 2002.
- 71- Moderne (F), Légitimité des principes généraux du droit et théorie du droit, in RFDA, N°2, Paris, 1999.
- 72- Moderne (F), Actualité des principes généraux du droit, in RFDA, N°2, Paris, 1998.
- 73- Morange (G), Une catégorie juridique ambiguë: Les principes généraux du droit, in RDP, N°1, Paris, 1977.
- 74- Roche, réflexions sur le pouvoir normatif de la jurisprudence, in AJDA, N°2, Paris, 1962.
- 75- Soubeyrol (J) la définition de la loi et la constitution de 1958, in AJDA, N°1, Paris, 1960.
- 76- Stillmunkes (P), la classification des actes ayant force de loi en droit public Français, in RDP, N°1, Paris 1964,.
- 77- Stirn (B.), Le Conseil d'Etat et le droit communautaire. De l'application à l'élaboration, in AJDA, N°2, Paris, 1993.
- 78- Teboul (G), Nouvelles remarques sur la création du droit par le juge administratif dans l'ordre juridique interne, in RDP, N°3, Paris, 2002.
- 79- Vedel (G), Le droit administratif peut-il rester indéfiniment jurisprudentiel?, in EDCE, N°31, Paris, 1980.

## الفهرس

رقم الصفحة	العنوان
3	تمهيد
4	<b>الفصل الأول - ماهية القانون الإداري</b>
5	المبحث الأول - مفهوم القانون الإداري
6	المطلب الأول - تعريف القانون الإداري
6	الفرع الأول - إرتباط القانون الإداري بالإدارة العامة
11	الفرع الثاني - خصوصية قواعد القانون الإداري
15	المطلب الثاني - موضوعات القانون الإداري
16	الفرع الأول - الأعمال القانونية ذات الطابع الإداري
18	الفرع الثاني - تنظيم السلطات الإدارية
19	الفرع الثالث - الأموال العامة
20	الفرع الرابع - الوظيفة العامة
21	الفرع الخامس - النشاط الإداري
22	الفرع السادس - الرقابة على أعمال الإدارة العامة
24	المطلب الثالث - أساس تطبيق القانون الإداري
24	الفرع الأول - نظرية المرفق العام
24	أولا - مفهوم نظرية المرفق العام
26	ثانيا - الإنتقادات التي وجهت إلى نظرية المرفق العام

28	الفرع الثاني - نظرية السلطة العامة
28	أولاً - مفهوم نظرية السلطة العامة
29	ثانياً - الإنتقادات التي وجهت إلى نظرية السلطة العامة
30	الفرع الثالث - الإتجاه التوفيفي بين نظرية المرفق العام ونظرية السلطة العامة
31	المبحث الثاني - نشأة القانون الإداري
32	المطلب الأول - نشأة القانون الإداري في فرنسا
38	المطلب الثاني - نشأة القانون الإداري في الشريعة الإسلامية
43	المبحث الثالث - خصائص القانون الإداري
44	المطلب الأول - قانون حديث النشأة
46	المطلب الثاني - قانون قضائي
49	المطلب الثالث - قانون غير مقنن
54	المطلب الرابع - قانون مرن ومتطور
58	المبحث الرابع - مصادر القانون الإداري
60	المطلب الأول - التشريع
61	الفرع الأول - الدستور
63	الفرع الثاني - التشريع العادي (القانون)
65	الفرع الثالث - التشريع الفرعي أو اللوائح
67	المطلب الثاني - العرف
70	المطلب الثالث - القضاء والمبادئ العامة للقانون

74	المطلب الرابع - الفقه
76	المبحث الخامس - علاقة القانون الإداري بفروع القانون الأخرى
77	المطلب الأول - علاقة القانون الإداري بالقانون المدني
80	المطلب الثاني - علاقة القانون الإداري بالقانون الجنائي
83	المطلب الثالث - علاقة القانون الإداري بالقانون الدستوري
86	<b>الفصل الثاني - تنظيم السلطة الإدارية</b>
88	المبحث الأول - الشخصية المعنوية العامة
89	المطلب الأول - ماهية الشخصية المعنوية
90	الفرع الأول - تعريف الشخصية المعنوية
94	الفرع الثاني - عناصر الشخصية المعنوية
94	أولا - أن يكون لها غرض مشروع
95	ثانيا - إقرار الدولة أو المشرع بالشخص المعنوي
96	ثالثا - النتائج المترتبة على الاعتراف بالشخصية المعنوية العامة والخاصة
96	رابعا - النتائج المترتبة على الاعتراف بالأشخاص المعنوية العامة
98	الفرع الثالث - تمييز الشخصية المعنوية عما جاورها من مصطلحات
98	أولا - تمييز الشخص المعنوي العام عن الهيئات الإدارية غير المتمتعة بالشخصية المعنوية

100	ثانيا - تمييز الأشخاص المعنوية عن الأشخاص الطبيعية
101	ثالثا - تمييز الشخص المعنوي العام عن المؤسسات الخاصة ذات النفع العام
102	المطلب الثاني - النظام القانوني للشخصية المعنوية
103	الفرع الأول - أنواع الأشخاص المعنوية العامة
103	أولا - الدولة
103	ثانيا - الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية (المحلية)
104	ثالثا - الأشخاص المعنوية العامة المصلحية أو المرفقية
106	الفرع الثالث - نهاية الشخص المعنوي
107	المبحث الثاني - المركزية الإدارية
108	المطلب الأول - تعريف المركزية الإدارية وأركانها
109	الفرع الأول - تعريف المركزية الإدارية
112	الفرع الثاني - أركان المركزية الإدارية
112	أولا - تركيز الوظيفة الإدارية في يد الحكومة المركزية
113	ثانيا - خضوع موظفي الحكومة المركزية لنظام السلم الإداري
114	ثالثا - السلطة الرئاسية
116	المطلب الثاني - صور المركزية الإدارية وتقديرها
117	الفرع الأول - صور المركزية الإدارية
117	أولا - التركيز الإداري الشديد
117	ثانيا - التركيز الإداري المعتدل

120	الفرع الثاني - تطبيقات نظام المركزية الإدارية في الجزائر
125	الفرع الثالث - تقدير نظام المركزية الإدارية
125	أولا - مزايا المركزية الإدارية
126	ثانيا - عيوب المركزية الإدارية
127	المبحث الثالث - اللامركزية الإدارية
128	المطلب الأول - تعريف اللامركزية الإدارية وأركانها
128	الفرع الأول - تعريف اللامركزية الإدارية
130	الفرع الثاني - أركان اللامركزية الإدارية
130	أولا - وجود حاجات أو مصالح خاصة
131	ثانيا - وجود هيئات محلية مستقلة معترف لها بالشخصية المعنوية ومنتخبة
133	ثالثا - خضوع الهيئات اللامركزية للرقابة الوصائية
135	المطلب الثاني - صور اللامركزية الإدارية وتقديرها
136	الفرع الأول - صور اللامركزية الإدارية
136	أولا - اللامركزية الإقليمية
137	ثانيا - اللامركزية المرفقية
138	الفرع الثاني - تطبيقات نظام اللامركزية الإدارية في الجزائر
143	الفرع الثالث - تقدير نظام اللامركزية الإدارية
143	أولا - مزايا نظام اللامركزية الإدارية
144	ثانيا - سلبيات نظام اللامركزية الإدارية

145	الخاتمة
146	قائمة المراجع والمصادر
156	الفهرس