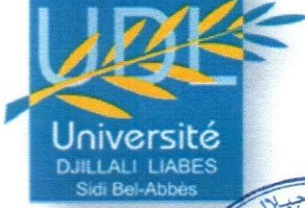


جامعة جيلالي ليابس
سيدا بلعباس



جامعة الجيلالي الياابس - سيدبي بلعباس -

كلية الحقوق و العلوم السياسية

19 مارس 1962

جامعة جيلالي ليابس
سيدا بلعباس



قسم الحقوق



مطبوعة بيداغوجية موسومة بـ:

محاضرات في مقياس قانون الإدارة العامة

موجهة لطلبة السنة الأولى ماستر تخصص قانون عام

من إعداد الأستاذة:

- د. مالح صورية.

السنة الجامعية: 2021 - 2022



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

قائمة بأهم المختصرات

أولاً: باللغة العربية



ج.ر	جريدة رسمية
د.ت	دون تاريخ نشر
د.د.ن	دون دار نشر
ط	الطبعة
ق إ م إ	قانون الإجراءات المدنية والإدارية
ص	صفحة

ثانياً: باللغة الفرنسية

AJDA	Actualité juridique de droit administratif
CAA	Cour administrative d'appel
CE	Conseil d'Etat
CJA	Code de Justice Administrative
éd.	Edition
LGDJ	Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.
n°	Numéro
op.cit	Opere citato (ouvrage cité)
RDP	Revue de Droit Public



المقدمة



تعتبر الإدارة من بين الركائز الأساسية التي تعتمد عليها الدولة، باعتبارها عملية إنسانية اجتماعية تتناسق فيها جهود العاملين في المنظمة أو المؤسسة، كأفراد وجماعات لتحقيق الأهداف التي أنشأت المؤسسة من أجل تحقيقها، متوخين في ذلك أفضل استخدام ممكن للإمكانات المادية والبشرية والفنية المتاحة للمنظمة، وهؤلاء الإداريين هم في نسيج متشابك موجه نحو الهدف ويقوم فيه العاملون حسب وظائفهم بأدوار معينة لهم من خلال موقع كل منهم في الهيكل التنظيمي، والواجبات الوظيفية المحددة لهم في المؤسسة.

تعد الإدارة كلمة كثيرة الاستعمال بين الناس وفي مختلف صنوف الأعمال اليومية، فالأسرة التي تسير فيها الأمور بانتظام وحسن تدبير تتسم إدارتها بالنجاح، والدولة التي تسودها الفوضى والحسوبة والفساد توصف إدارتها بالفشل وسوء القيادة والتوجيه.

فالإدارة هي عملية تدبير شؤون الناس وقيادتهم وتوجيههم وتنظيمهم بغية تمكينهم من تأدية الأعمال الموكولة إليهم وتنفيذ الخطط الموضوعة لهم بهدف المحافظة على كيانهم وضمان استمرارية وجودهم.

وتعتبر الإدارة العامة المعيار الذي يصنف المجتمعات إن كانت منظمة أو غير منظمة، كونها الأداة التي تسهم في تنفيذ أهداف المجتمع، وقد تعدى إسهامها إلى وضع السياسات العامة وتشكيل الأهداف واتخاذ القرارات، كل هذا يؤكد ارتباط الإدارة العامة بوظيفة الدولة، ومن خلال ذلك سنتطرق إلى مفهوم الإدارة العامة، تاريخ الإدارة العامة مبادئ الإدارة العامة، تنظيم الإدارة العامة وأموالها.

كمقدمة شاملة لقانون الإدارة العامة، فإن هذا المقياس سيوفر للطلبة فهما واضحا لتأثير سيادة القانون على الأداء اليومي للإدارة العامة.

كما أن المعارف المكتسبة من هذا المقياس بعد دراسته والتي تدور حول الأبعاد القانونية الأساسية لعمل الإدارة العامة، تهدف إلى تجهيز الطالب الذي سيكون قادرا على المشاركة بشكل أفضل في عمليات تصور السياسات العامة وتنفيذها وإدارتها ومراجعتها. سيساعده كذلك في أن يلعب دوره بشكل أفضل كمحترف أو كمدبر فيما يتعلق بسياسات وإجراءات السلطات.





الفصل الأول

ماهية الإدارة العامة



الفصل الأول: ماهية الإدارة العامة



تعتبر الإدارة بمعناها العام هي الأداة التي تقوم بجمع الموارد الاقتصادية وتوظيفها لكي تشبع بها حاجات الفرد والجماعة في المجتمع. فبالإدارة يصنع التقدم الاجتماعي وعليها تعتمد الدول في تحقيق التقدم والرخاء لمواطنيها، والإدارة الناجحة هي الأساس في نجاح المنظمة وتفوقها على منافسيها¹.

أما الإدارة العامة فهي متصلة بالخدمة العامة، أي ما يعود بالمنفعة العامة للمجتمع ككل وتؤمن الصالح العام، فهي تمثل مرآة الدولة وأداتها التنفيذية حيث بواسطتها تضع خططها وبرامجها وترسم سياساتها وتحقق أهدافها، حتى بانث قيمة الدولة مرتبطة بقيمة الإدارة العامة فيها².

المبحث الأول: مفهوم الإدارة العامة

أبرزت الثورة الصناعية التي حدثت في أوروبا خلال القرن التاسع عشر، تطورات جذرية في المبادئ العلمية والتنظيمية لعلم الإدارة العامة، فبعد أن استقرت وتأسست بنية الدولة، وتوطدت دعائم الحكم فيها، وتفرعت مجالات نشاطها مع تعدد واجباتها وتشعب مهام مسؤولياتها التي تؤديها للأفراد عن طريق المرافق العامة، أصبح نظام الإدارة التقليدية عاجزا عن النهوض بالأعباء السياسية والاقتصادية والاجتماعية. ففي حين كان تركيز الأنظمة في الحقبة الماضية على تثبيت دعائم الحكم، أصبح جل اهتمامهم في الوقت الحالي موجهها لوضع نظم الإدارة العامة الحديثة الكفيلة بإنجاز التنمية الاقتصادية والاجتماعية.. وعن طريق العملية الإدارية لذلك سنتطرق إلى مفهوم الإدارة العامة، أهميتها ونشأتها، وتاريخ هذه الإدارة في الجزائر.

¹ علي الشريف، الإدارة المعاصرة، الكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، مصر، 1999، ص 17.

² طارق المجذوب، الإدارة العامة، العملية الإدارية والوظيفة العامة والإصلاح الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2002.



المطلب الأول: تعريف الإدارة العامة

إن البحث في نظام الإدارة العامة يأتي في سياق سبر القواعد والأحكام التي تقوم عليها هذه الإدارة، ولكن قبل التطرق لجميع المسائل المتعلقة بها وبالتنظيم الإداري، لابد من معالجة مفهومها اللغوي، الاصطلاحي والقانوني، حتى تتضح الرؤية وتتبين الفوارق التي بينها وبين العلوم الأخرى والقوانين الأخرى.

الفرع الأول: المفهوم اللغوي

تتكون الإدارة العامة من مصطلحين، وهي في الأصل كلمة لاتينية، تتكون من جزئين: Ad+minister، فالإدارة تعني بذلك الخدمة على أساس أن من يعمل بالإدارة العامة يقوم على خدمة الآخرين أو أن يصل عن طريق الإدارة إلى أداء الخدمة.

Public: عامة أي أنها تخص عامة الشعب والحكومة، تميزها لها عن غيرها من الإدارات الأخرى، وأهمها الإدارة الخاصة، إدارة الأعمال مثلا، والحكومة هنا هي السلطة التنفيذية في الدولة، ولكنها أشمل بذلك بكثير¹.

الفرع الثاني: المفهوم الاصطلاحي والقانوني

اختلف الفقهاء في تعريف الإدارة العامة وقد استندوا في ذلك إلى معايير:

وفقا للمعيار العضوي: فالإدارة العامة هي الأجهزة الإدارية أو السلطات الإدارية سواء كانت سلطات مركزية أو لامركزية، أو مجموع المرافق العمومية في الحياة اليومية بمختلف ميادينها الإدارية، الإدارية، الاجتماعية، الاقتصادية.

¹ محمد حافظ حجازي، المنظمات العامة- البناء- العمليات- النمط الإداري، طيبة للنشر، القاهرة، مصر، 2002، ص

عندما نتحدث عن السلطات المركزية (رئيس الجمهورية، الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، الوزراء..)، السلطات المحلية (الوالي، لامركزية إقليمية، رئيس المجلس الشعبي البلدي، سلطات لامركزية مرفقية، أو مصالح غير ممرضة للدولة)

وفقا للمعيار الموضوعي: فالإدارة العامة هي النشاط الذي تباشره الأجهزة الإدارية في الدولة وغيرها من الأشخاص الإدارية، التي قد تكون مركزية أو لامركزية، وما تتمتع به هذه السلطات من امتيازات ووسائل بغية تحقيق المصلحة العامة.

أهم شيء يجب أن نستوعبه هو أن القانون الإداري هو قانون الإدارة العامة بمعناها العضوي والموضوعي معا.

هناك من الفقه من يربط تعريف الإدارة العامة بالعمل الحكومي فيقول أنها مجموع النشاطات والعمل الحكومي الموجه نحو أداء الخدمات العامة والإنتاج الحكومي، وذلك في ضوء المصلحة العامة للدولة، ووفقا لاحتياجات الخدمة من أفراد الشعب.

وهناك من يربطها بتنفيذ السياسة العامة، فهو نشاط يتعلق بتنفيذ الأعمال بواسطة الآخرين، فإذا كانت هذه الأعمال، عامة وتتعلق بتنفيذ سياسة عامة للدولة، فهي إدارة عامة¹.

وقد عرفها الأستاذ ليونارد هوايت بأنها: "تتكون من مجموعة من العمليات التي تهدف إلى تنفيذ السياسة العامة. ويشمل مجال الإدارة العامة المسائل العسكرية والمدنية وكثيرا من أعمال المحاكم، كما يتناول كافة أوجه النشاط الحكومي كالشرطة والتعليم والصحة والأشغال العامة وغيرها².

¹ طارق المجدوب، المرجع السابق، ص 06.

² ليونارد وايت: مؤرخ أمريكي في مجال الإدارة العامة، وقد عمل في جامعة شيكاغو، أستاذ في جامعة دار تموث لعدة سنوات.

هذه التعريفات جميعها يمكن تلخيصها بالقول بأن الإدارة العامة هي مجموعة نشاطات وأعمال منظمة تقوم بأدائها قوى بشرية تعينها السلطات الرسمية العامة وتوفر لها الإمكانيات المادية اللازمة بهدف تنفيذ الخطط الموضوعة لها، وبالتالي تحقيق الأهداف العامة المرسومة لها، بأكبر كفاية إنتاجية وأقصر وقت وأقل تكلفة.

الفرع الثالث: خصائص الإدارة العامة

تتميز الإدارة بمجموعة من الخصائص:

*تعتبر ظاهرة تسود كافة المجتمعات المدنية على اختلاف ايدولوجياتها كونها تؤدي وظائف محددة لا يمكن إلا الوفاء بها

*قدرة الإدارة العامة على ممارسة السلطة وفرض سياساتها بالقوة القانونية.

*تتمتع نشاطات الإدارة العامة بالأولوية بالنسبة لغيرها من المصالح الخاصة.¹

*تمثل الإدارة العامة أكبر منظمة متعددة الاهداف والخدمات حيث تهتم بتقديم تشكيلة واسعة من الخدمات.

*تتحمل الإدارة العامة مسؤولية نشاطاتها وأدائها أمام القيادة السياسية العليا في الدولة.

*خضوع الإدارة العامة للتأثيرات السياسية العامة بما في ذلك من محددات وفرص.²

*ارتفاع مستوى التوقعات الاجتماعية الملقاة على عاتق الإدارة العامة من حيث رفع

مستوى الأداء.¹

محمد ترفيق رمزي، علم الإدارة العامة، معهد الإدارة العامة، القاهرة، مصر، 1957، ص 17-18.

¹ عدنان مريزق، التسيير العمومي بين الاتجاهات الكلاسيكية والاتجاهات الحديثة، الطبعة الأولى، دار جسر، الجزائر، 2015، ص 35.

² أيمن عودة المعاني، الإدارة العامة الحديثة، الطبعة الثانية، دار وائل للنشر، عمان، 2012، ص 23، 24.



المطلب الثاني: تطور نشأة الإدارة العامة وأهميتها

ظهرت الإدارة العامة عبر السنين إثر الحربين العالميتين الأولى والثانية اللتين وضعتا على عاتق الدولة أعباء جسيمة لم يكن من المتيسر النهوض بها وإنجازها على الوجه السليم إلا بتوفر إدارة كفؤ، منظمة وفاعلة.

وقد ظهرت بشكل ملموس إثر تطور مفهوم الدولة الحديثة نتيجة لتغير نظرة المجتمعات إليها، ففي الماضي اقتصرت مهام الدولة على حماية الأمن وتحقيق العدالة وتأمين الاستقرار والطمأنينة للناس.

وارتبطت الإدارة العامة في الماضي بالأشخاص، واختلفت باختلاف مفاهيمهم، وتعتبر الولايات المتحدة الأميركية مهد دراستها، حيث نادى فقهاء علم السياسة عام 1887 بوجوب قيام الإدارة العامة، من أجل الاهتمام بدراسة أفضل الطرق لقيام الحكومة بأعمالها وتحقيق أهداف سياستها العامة².

من هنا كانت وظيفة الدولة حتى أوائل القرن الماضي تقتصر على مهام الدولة الحارسة، من خلال الإسهام في توفير الأمن الداخلي، والدفاع عن كيان الدولة ضد الاعتداء الخارجي، وتحقيق العدل والمساواة بين أفراد المجتمع، فالدولة لا تتدخل في المجالات الاقتصادية والاجتماعية في ظل سيادة المذهب الاقتصادي الحر، حيث كان الأفراد يمارسون أنشطتهم الاقتصادية والاجتماعية، وما شابه ذلك بأنفسهم، وذلك ضمن إطار القانون، وتعد الإدارة العامة في هذه المرحلة، إدارة محدودة النشاط.

¹ تقرير حول الإدارة العامة، مركز البحوث والدراسات متعدد التخصصات، نحو تطوير ثقافة البحث العلمي متعدد التخصصات في المجتمع، منشور على الموقع الإلكتروني التالي: www.mdrscenter.com ، تاريخ الاطلاع: 2021/11/04.

² عبد الغفور كريم علي غفور، السياسة الخارجية الأمريكية المعاصرة، منشورات زين الحقوقية، بيروت، لبنان، 2017، ص 19.



ومع ظهور الاتجاهات الاشتراكية، وفي أعقاب الحرب العالمية الثانية، وما خلفته من آثار اقتصادية واجتماعية سيئة، تحولت الدولة من مجرد دولة حارسة إلى دولة متدخلة، ولم يقتصر التحول على الدول ذات النهج الاشتراكي، بل تعداه ليشمل الدول ذات النهج الرأسمالي، الأمر الذي يحتم تدخلها في الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية، وبذلك أصبحت الدول تمتلك المشروعات الاقتصادية، وتدير المصانع والمزارع، وتمارس الأنشطة التجارية واتسع مجالها إلى تقديم خدمات التعليم والصحة والإسكان والمواصلات وما شابه ذلك من خدمات.¹

أما في الدول النامية التي اتخذت من النظام الاشتراكي منهاجاً لها لا لتغيير أحوال مجتمعاتها، فقد أصبحت الدولة المعنية بالنهوض بأعباء التنمية والتخطيط في المجالات الخدماتية والإنتاجية والاجتماعية كافة، الأمر الذي ترتب عليه اتساع حجم الإدارة العامة من حيث مؤسساتها، وأعداد العاملين بها، وتزايد نفقاتها ومشكلاتها وأخطائها.

واتسع نطاق وظائف الإدارة العامة، ليشمل مهام تنظيمية وتخطيطية وأخرى فنية، لذا يمكن تلخيص المهام الرئيسية للإدارة العامة، كالتالي:

التخطيط: وهو الإجراء الذي يواجه المستقبل بتدابير منظمة مسبقاً من أجل تحقيق مجموعة من الأهداف، وهو أهم وظائف الإدارة العامة.²

التنظيم الإداري: يتمثل في المهام التي تكلف بها أجهزة الإدارة العامة، نظراً لكثرة حاجيات المواطن، وقلة الموارد التي تساعد على تحقيق طلبات أفراد المجتمع، ويعتبر

¹ فوزي حبيش، الإدارة العامة والتنظيم الإداري، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، لبنان، 1999، ص 23.

² عبد الله طلبه، الإدارة العامة، منشورات جامعة دمشق، ط5، دمشق، 1995، ص 65.

التنظيم الإداري من أهم الأسس التي تؤدي إلى استغلال الموارد البشرية، والمحافظة على كفاءة استخدام الجهود وعدم اختلافها.¹



تتمثل في إبراز دور القائد الإداري في أي إدارة عامة كان فيها، وفي نجاح الأجهزة الإدارية التي تساعد في الوصول إلى الرغبة المراد تحقيقها، وكل ذلك يساهم ضمان استمرارية المرافق العامة في الدولة من أجل أداء مهمتها.

كما يلزم القائد الإداري بالتنسيق بين عناصر الإدارة العامة الواحدة، كما قد يكون بين الإدارة المركزية والهيئات المحلية والجماعات ذات المصلحة.

وعلى القائد الإداري أن يعلم المرؤوسين بما يجري من مشاريع وخطط في الإدارة العامة، والتعديلات والصعوبات التي تعترضها.

الرقابة: هي العنصر الحساس داخل الجهاز الإداري، كونها تمس التخطيط والتنظيم وتحديد المسؤولية، قد تكون إدارية داخلية أو خارجية، وقد تكون قضائية أو سياسية، وتمارس بواسطة جهات مختصة، مختلفة و مستقلة عن غيرها.

وقد برزت أهمية الإدارة العامة عبر السنين ولاسيما في معالجة آثار الحربين العالميتين الأولى والثانية والأزمة الاقتصادية العالمية التي وقعت سنة 1929، حيث وضعت هذه الأحداث على عاتق الدولة أعباء كبيرة لم يكن من اليسير النهوض بها وإنجازها على الوجه السليم إلا بتوفر إدارة كفؤ، منظمة وفاعلة. فالعجز في الرجال والموارد الطبيعية الذي عانت منه الدولة بسبب هاتين الحربين وما نتج عنهما من تفاقم وترد في الأوضاع الاقتصادية

¹ سليمان محمد الطماوي، الوجيز في الإدارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1970، ص 120.



والاجتماعية والمعيشية، دفع بهذه الدولة إلى البحث عن الوسائل العلمية التي تساعدها على تحقيق أهدافها العامة بما يتيسر لها من إمكانيات بشرية ومادية.¹

فبدأت الإدارة العامة كعلم مستقل متفرع عن علم الاجتماع والعلوم السياسية في الجامعات والمعاهد يهتم بالنواحي العلمية والفنية.

وقد برزت هذه الأهمية بشكل ملموس إثر تطور مفهوم الدولة الحديثة نتيجة لتبدل نظرة الشعوب إليها. ففي الماضي كانت مهام الدولة مقتصرة على الحماية والأمن وتحقيق العدالة وتأمين الاستقرار للناس، ثم انتقل إلى مهام تأمين الدخل من الموارد وتوزيعها، أي اعتماد الدولة على مصدر واحد للريع، وهذا المصدر غالبا ما يكون مصدرا طبيعيا ليس بحاجة إلى آليات إنتاج معقدة سواء كانت فكرية أو مادية كميّاه الأمطار والنفط والغاز، بحيث تستحوذ السلطة الحاكمة على هذا المصدر وتحتكر مشروعية امتلاكه وتوزيعه وبيعه، أم اليوم فقد أصبح تدخل الدولة مكرسا في كافة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية والقافية إلى أن وصلت في بعض الدوائر والمشروعات على الدخول في منافسة مع القطاع الخاص بغية تحقيق الربح إلى جانب إنجاز المصلحة العامة.

ومن الطبيعي أن يكون تدخل الدولة في شؤون رعاياها قد استلزم زيادة في النفقات وتنوعا في النشاطات والأعمال وبالتالي تطلب وجود أجهزة إدارية تقوم بها بأسلوب علمي وكفاية إنتاجية، الأمر الذي استوجب دراسة الإدارة العامة، بقواعدها وأصولها، لتنظيم هذه الأجهزة وتفعيلها وجعلها قادرة على مواجهة الأعباء الطارئة عليها.

¹ Brigittec DORIATH, agrégée d'économie et gestion, contrôle de gestion 5^{ème} éd, 2008, p.7



المطلب الثالث: مقارنة الإدارة العامة مع العلوم الأخرى

ترتبط الإدارة العامة ارتباطا وثيقا بمختلف العلوم الأخرى ومن جوانب عديدة:

أولا: الإدارة العامة والعلوم السياسية

بدأ علم الإدارة العامة في ميدان علم السياسة العامة، ذلك أن الإدارة العامة باعتبارها مظهر نشاط الدولة كانت مندمجة في الوظيفة السياسية للدولة، إذ كان الحاكم السياسي يعتمد على استعداداته الشخصي وكفاءاته الذاتية في أداء مهامه المتعلقة بالإدارة العامة.¹

ظهرت بعد ذلك حركات إصلاحية تطالب بفصل السياسة عن الإدارة العامة:

الولايات المتحدة الأمريكية: صدر قانون بندلتون 1883: أقر مبدأ النجاح في الامتحان لتولي الوظائف العامة. وأنشأ مجلس الخدمة المدنية تحقيقا لذلك الهدف.

فرنسا: بقيام الثورة الفرنسية قامت الإدارة العامة بإلغاء نظام بيع الوظائف ووضعت لها قواعد للاختبار والتعيين.

ثانيا: الإدارة العامة والقانون الإداري

ترتبط الإدارة العامة بالقانون، فعملها لا بد أن يكون متوافقا مع مضمونه وأحكامه وإلا اعتبرت أعمالها غير مشروعة (مبدأ المشروعية في القانون الإداري)، حيث يمكن إلغائها والتعويض عن الضرر الناشيء عن عدم مشروعيتها.²

¹ عامر الكبيسي، الإدارة العامة بين النظرية والتطبيق، الجزء الأول، مطابع دار الخليج، الشارقة، الإمارات العربية المتحدة 1981، ص 77.

² ماجد راغب الحلو، علم الإدارة العامة، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، مصر، 1974، ص 44.

بدأت الإدارة العامة تدرس كعلم من خلال العلوم السياسية كما قلنا سابقا، ثم سلكت
مستكافا قانونيا فأصبحت تدرس من خلال القانون إلى أن أصبحت علما قائما بذاته، له قواعد
وخصائمه المميزة.



عندما نعود للإدارة العامة فهي تجمع بين العلم والفن، تستعمل نفس المبادئ العلمية
كالتجربة، الملاحظة المجردة لدراسة الظاهرة الإدارية من أجل الخروج بأفضل النتائج.

تحتاج الإدارة العامة إلى قيادة إدارية تملك مهارات لتحقيق النتائج، فالإداري الموهوب
يحقق نتائج عالية باستخدامه للأدوات والمناهج العلمية، فهو يحسن اختيار المبدأ لحل
المشكلة الإدارية.

علم الإدارة العامة يهتم بدراسة ماهية الإدارة، وكيف يجب أن تكون، وكيف تعمل، لكي
تحقق الفعالية الإدارية من أجل تحقيق الهدف العام في أقل وقت وأقل مجهود وأقل تكلفة
مالية.، لكن مع كل هذا تبقى الإدارة العامة عملية توجيه وترشيد لجهد بشري جماعي قصد
تحقيق أهداف معينة تتولاها هياكل محددة.¹

المبحث الثاني: تاريخ الإدارة العامة في الجزائر

المطلب الأول: تاريخ الإدارة العامة خلال مراحل الحكم العثماني في الجزائر

حاول الحكام في عصر الدايات ترضية السلطان العثماني وتقوية مركز الحاكم
(الداي)، وذلك عن طريق تعيينه في منصبه مدى الحياة، بناء على اقتراح من الديوان
العالي، وتعيين رسمي من طرف السلطان العثماني.

¹ عبد الفتاح حسن، مبادئ الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1972، ص 8.



وباختصار فإن السلطة المركزية بالجزائر العاصمة التي كانت توجه دقة الأمور السياسية بالبلاد، وحسب التقسيم الإداري الموجود في عهد الدايات، فإن الجزائر كانت مقسمة إلى أربعة مقاطعات إدارية¹ تتمثل في الآتي:

1/ دار السلطان: وهي عبارة عن مقاطعة إدارية توجد في الجزائر العاصمة ونواحيها، يوجد بها مقر نائب السلطان العثماني أو الداوي، وتمتد هذه المقاطعة من مدينة دلس شرقا إلى مدينة شرشال غربا، ويحدها من الجنوب بايليك التيطري.

2/ بايليك الشرق: ويعتبر من أكبر الولايات الموجودة في الجزائر حيث أنه يمتد من الحدود التونسية شرقا حتى بلاد القبائل الكبرى غربا، ويحده من الشمال البحر الأبيض المتوسط ومن الجنوب الصحراء، وكانت مدينة قسنطينة عاصمة هذه المقاطعة.

3/ بايليك الغرب: الذي كانت عاصمته مازونا حتى سنة 1710م، ثم مدينة معسكر، وعندما استرجعت مدينة وهران من الإسبان في سنة 1792 م، صارت هي عاصمة هذه المقاطعة، وكانت هذه المقاطعة تمتد من الحدود المغربية غربا إلى ولاية التيطري شرقا، ومن البحر شمالا إلى الصحراء جنوبا وتأتي في الدرجة الثانية من ناحية المساحة، أي بعد ولاية قسنطينة.

4/ بايليك التيطري: كانت عاصمته مدينة المدية، وهو أصغر ولايات القطر، يحده من الشمال سهل المتيجة، ومن الجنوب الصحراء.

المقاطعات الإدارية التي تشمل عليها الدولة الجزائرية، باختصار، فإن التنظيم السياسي للدولة الجزائرية في الفترة الأخيرة من العهد العثماني (عهد الدايات) كان كالتالي:

¹ عبد الحميد قرفي، الإدارة الجزائرية: مقارنة سوسيلوجية، الجزائر، دار الفجر للنشر والتوزيع، 2008، ص 15.

أولاً، الداوي هو رئيس الدولة (الحاكم الأعلى) وهو القائد العام للجيش في البلاد، وبصفته المسؤول الأول عن سياسة الجزائر، فقد كان يمارس كل صلاحيات رئيس السلطة السياسية المتمثلة في تطبيق القوانين المدنية والعسكرية، توقيع المعاهدات، استقبال السفراء المعتمدين لدى الجزائر، اختيار وزراءه وحكام المقاطعات أو الولايات، والإشراف بنفسه على مراقبة إيرادات الدولة وخزيرتها.¹

وفي العادة يتم انتخاب الداوي من طرف أعضاء الديوان العالي الذي يتكون من رؤساء الوحدات العسكرية وبعض كبار المسؤولين في الدولة، وقد كان عدد أعضاء الديوان العالي يتراوح بين 80 و 300 عضو، وخيم يختلف أعضاء الديوان العالي يرفعون العلم الأحمر، وإذا اتفقوا على انتخاب داوي جديد فإنهم يرفعون العلم الأخضر.

وقد جرت العادة أن يتفرغ الداوي للحكم بمجرد انتخابه وتنصيبه في عمله في قصر الجنينة ولا يسمح له بالخروج من القصر إلا مرة واحدة في الأسبوع حيث يذهب إلى بيته لقضاء أمسية وليلة واحدة مع عائلته وأولاده ثم يعود إلى القصر لاستئناف عمله، وجرت العادة أن يخصص كل صباح لاستقبال المواطنين والنظر في الشكاوى والمظالم التي تعرض عليه لكي يفصل فيها بالعدل والإنصاف، ثم يتفرغ في كل مساء لتسيير شؤون الدولة والاجتماع بوزرائه واستقبال رؤساء البعثات الأجنبية المعتمدين بالجزائر.²

ويلاحظ هنا أن الداوي كان يتقاضى راتبه على أساس رتبته العسكرية في الجيش بصفته "أغا" ولهذا تقرر أن يحصل على أموال إضافية ومساعدات تتمثل في هدايا ثمينة يتلقاها من البايات الثلاث لتغطية نفقاته ورواتب حراسه.

¹ عمار بوحوش، التاريخ السياسي للجزائر من البداية ولغاية 1962، ط1، دار الغرب الإسلامي، بيروت، لبنان، 1997، ص 63-65.

² عمار بوحوش، المرجع السابق، ص 68-69.

كما كان يحصل الداى على هدايا ثمينة من كبار موظفي الدولة عند تنصيبهم في وظائفهم، ومن القناصل الأجانب الذين يعينون بالجزائر، ونسبة محددة من غنائم الغزوات البحرية، وأكثر من ذلك فان الداى كان يتولى بنفسه الإشراف على تسيير مؤسسات تجارية وذلك بقصد جلب أموال لخزينة الدولة وفي حالة وفاته أو عزله، فان هذه الأموال التي يحصل عليها الداى تحول إلى خزينة الدولة.¹

ثانيا، الديوان (مجلس الوزراء): كان ديوان الداى هو الساعد الأيمن لرئيس الدولة لأنه يضم الشخصيات المقربة إليه والتي يعتمد عليها في تنفيذ سياسة الحكومة التي يقودها الداى، والديوان في الحقيقة هو بمثابة مجلس الوزراء في يومنا هذا، وقد أشتهر باجتماعاته اليومية لدراسة المسائل العادية المسجلة في جدول أعمال الديوان، أما اجتماع يوم السبت فكان يخصص لدراسة المسائل ذات الأهمية، وحسب بعض الدراسات، فان هذا الديوان يتكون من 35 شخصية مدنية وعسكرية تشرف على تسيير شؤون الدولة في المسائل المالية والعدالة والأمن، وبالإضافة إلى القاضي والمفتي وغيرهما من الشخصيات المرموقة التي كانت تعمل في إطار الديوان، فان الداى كان يستعين بالعناصر القوية التي كانت تساعده في أداء مهامه وتتمثل هذه العناصر في:

1/ الخزناجي: وهو بمثابة وزير المالية حيث كان مسؤولا عن خزينة الدولة، ولا يمكن أن تفتح الخزينة إلا بحضوره لأنه هو الوحيد الذي يحتفظ بمفاتيح الخزينة العامة.

2/ الأغا: وهو قائد الجيش البري (بما في ذلك فرق الانكشارية ووحدات الخيالة العرب، والمتطوعون)

¹ عمار بوحوش، المرجع السابق، ص 68-69.

3/ حوجة الخيل: هو المشرف على أملاك الدولة حيث يعتبر المسؤول الأول عن جمع الضرائب وصيانة أملاك الدولة وإعادة استثمارها، والاتصال بالقبائل عند تعاملها مع الحكومة.

4/ بيت المالجي: هو المسؤول عن جميع المسائل المتعلقة بالوراثة وتحديد نصيب خزينة الدولة من الوراثة أو من الوراثة أو من الأملاك التي تصدر سواء بسبب عزل الموظفين أو وفاة أصحاب الثروة أو غيابهم عن الجزائر، وفي حالة غياب صاحب الثروة، فإن هذا المسؤول يتولى تسيير العقارات والأموال الموروثة وعند وفاة المسؤول عن بيت المالجي فإن جميع أمواله والثروات المتوفرة لديه تذهب إلى خزينة الدولة.¹

5/ وكيل الخرج: وهو المكلف بالشؤون الخارجية مع الدول الأجنبية وعن كل ما له علاقة بالبواخر والتسليح والدخيرة والتحصينات ومواجهة الخصوم في عرض البحر الأبيض المتوسط.²

6/ الباش كاتب: هو الأمين العام للحكومة حيث يتولى تسجيل صياغة وجميع القرارات التي يتخذها الديوان في اجتماعاته اليومية تحت اشراف الداى، وفي جميع القرارات التي يتخذها الديوان كان الباش كاتب يبدأ بكتابة العبارة التقليدية التالية: "نحن باشا ديوان جند الجزائر المنيع".

وبالإضافة إلى كبار هؤلاء المسؤولين في الدولة الذين يعتمد عليهم الداى في تنفيذ سياسته بالبلاد، كان هناك موظفون سامون يقومون بأعمال محددة تدل على حسن التنظيم السياسي الموجود في الدولة الجزائرية، ومن جملة الوظائف المحددة لهؤلاء المسؤولين نخص بالذكر:

¹ عمار بوحوش، المرجع السابق، ص 69-70.

² عبد الحميد قرفي، المرجع السابق، ص 18-19.



-الكاتب الأول: المسؤول عن المراسلات الخارجية والداخلية للداي، والمشرف على ثلاث سجلات خاصة بأموال الدولة، رواتب الجنود، رواتب رجال الجمارك، وكل سجل يمسكه كاتب خاص.

-الكاتب الثاني: الذي يتمثل دوره في متابعة ومراقبة السجل الخاص بالجنود، وهذا السجل عبارة عن نسخة ثانية من السجل الموجود لدى الكاتب الأول.

-الكاتب الثالث: ويتمثل دوره في متابعة ومراقبة كل المعلومات الموجودة بسجل أموال الدولة وذلك انطلاقاً من النسخة الثانية التي يسلمها له الكاتب الأول.

-الكاتب الرابع: ويتمثل دوره في ضبط السجل الثاني من إيرادات الدولة من الجمارك الذي يسلمه له الكاتب الأول.

-رئيس التشريفات: أو البروتوكول وهو بمثابة مدير البلاط وينحصر دوره في تسهيل عمليات الاتصال بين الداي والشخصيات التي يستقبلها، وفي العادة يتميز رئيس التشريفات بمعرفة اللغات الأجنبية بالإضافة إلى العربية والتركية.

-الكاخيا: هو المكلف بحراسة خزينة الدولة والاحتفاظ بمفاتيحها.

-الخرنادار: وهو الشخص المسؤول عن خزن المال والاحتفاظ به إلى أن يتلقى الأمر بإنفاقه.

-الحكيم باشا: والذي هو رئيس أطباء قصر الداي.

-الشاوش: هو الحاجب أو البواب الذي يتولى مراقبة الدخول والخروج إلى قصر الداي.

ثالثا: الباي: هو بمثابة الوالي في يومنا هذا، ويقوم بأعماله في الاقليم الذي يشرف عليه

ومثلما ذكرنا سابقا فان الجزائر كانت مقسمة إلى ثلاثة مقاطعات أو ولايات هي

ببايليك الشرق وببايليك الغرب وببايليك التيطري بالإضافة إلى الجزائر العاصمة ونواحيها التي كانت تسمى دار السلطان.

والنقطة التي ينبغي التأكد عليها هنا هي أن الباي كان يعتبر من كبار موظفي الدولة والداي هو الذي يختاره من بين الشخصيات المرموقة في المجتمع الجزائري التي تلتزم بدفع رسوم مرتفعة وتقديم هدايا قيمة وفي مستوى هذا المنصب، لكنه في واقع الأمر، كان الباي يتصرف بحرية تامة في تسيير ولايته والداي لا يراقبه، وكل ما هو مطلوب من الباي هو اظهار الولاء للداي، وإرسال الضرائب السنوية مع نائب الباي (الخليفة) إلى الداى في وقتها المحدد بدون تأخير، وعندما تنتهي فترة تعيينه في المنصب والتي تدوم 3 سنوات، يتعين على الباي أن يخضر إلى الجزائر العاصمة ويحضر معه جميع أنواع الهدايا التي تساعده على استمراره في عمله أو تعيينه في منصبه اذ كان لأول مرة.

وفي العادة تكون هذه الزيارة بمثابة فرصة سائحة للداي لكي يحاسب الباي ويقرر الزج به في السجن إذا كان قد أخطأ وتجاوز صلاحية ممارسته لوظيفته.

ويستخلص من بعض الدراسات أن الداى كان يعتمد على البايات في جمع المال الضروري لتغطية نفقاته ودفع رواتب حراسه، ففي 1861 كان الداى يتقاضى مرتبا بقدر بحوالي مائة وستة قروش في السنة وهو أعلى مرتب يمكن تقاضيه من طرف ضابط قديم في الجيش بينما كان البايات الثلاثة يدفعون للداي ثلاثة آلاف قرش كل سنة.

¹ عمار بوحوش، المرجع السابق، ص 69-70.

وبالنسبة لكبار الموظفين في كل ولاية، فقد كان البايع يستعين بموظفين سامين في



1/ الخليفة: يعتبر نائباً للبايع، وهو الذي يحمل الضرائب السنوية إلى الدايع ويمثل البايع في بعض المناسبات.

2/ قائد الدار: وهو المسؤول عن حراسة المدينة والعناية بها ودفع رواتب الجنود.

3/ أغا الدائرة: وهو قائد الفرسان من العرب التابعين للدولة.

4/ الباش كاتب: الذي يعتبر مسؤولاً عن كتابة رسائل البايع ومسك دفاتره المالية.

5/ الباش سيار: الذي يقوم بمهمة نقل الرسائل بين البايع والدايع.

6/ الباش سايس: الذي يتولى العناية بخيول البابلينك وتربيتها.

رابعاً، الأوطان: هي الوحدات الإدارية الموجودة بكل بايليك أو ولاية ويرأس كل وطن مسؤول يحمل اسم قايد، يتسلم عند تعيينه ختماً وبرنوس أحمر وذلك دلالة على تفويضه السلطة، واعتماده كمسؤول مدني وعسكري في الوحدة الإدارية التي توضع تحت تصرفه، والقايد في العادة هو الممثل الرسمي في منطقته حيث يتكفل بجمع الضرائب والمحافظة على الأمن العام والاتصال بالسلطات العليا عند الضرورة، ويتفرع عن كل وطن مجموعة من الدواوير يرأس كل واحد شخص يحمل اسم: شيخ الذي يكون في أغلب الأحيان من أبناء القرية أو الدوار الذي يحكمه.

ولا يفوتنا أن تشير هنا إلى أن القيايد كان يتم اختيارهم بناء على مواصفات معينة بحيث ينتمون إلى الأتراك أو إلى الكولوغلي وهو الأشخاص الذين ولدوا من أبناء أتراك

وأمهات جزائريات، وهذا يعطينا فكرة عن تمسك حكام الجزائر بمبدأ عدم الاعتماد على أبناء البلد الأصليين وحرمانهم من المشاركة في الحكم.

وفي نفس الإطار يجدر بنا أن نشير إلى أن حكام الجزائر قد أدبوا على انتهاج سياسة قمعية ضد السكان الذين لا يتعاونون مع العثمانيين، فمنذ سنة 1563 مارس حكام الجزائر سياسى تقسيم السكان إلى ثلاثة مجموعات.

المجموعة الأولى وهي قبائل المخزن التي تتحالف مع الحكام وتتعاون معهم في جمع الضرائب والمحافظة على الأمن، ومقابل ذلك يعفى سكان تلك القبائل من دفع الضرائب، المجموعة الثانية أطلقوا عليها اسم قبائل الدائرة، وهي قبائل التي تلتزم بتمويل الجيش بالرجال والمال عند الضرورة، ومقابل ذلك يدفع أفرادها ضرائب من حين لآخر وبصفة غير منتظمة، المجموعة الثالثة هب قبائل الرعية وهي القبائل التي لا يتمتع أفرادها بأية امتيازات، ويدفعون الضرائب بانتظام وتسلب عليهم العقوبات الصارمة أن هم قصرُوا في ذلك.

وبالنسبة لمدينة الجزائر (أو دار السلطان) فإن حكام الجزائر قد قاموا بتقسيم سكان الجزائر العاصمة إلى مجموعات عرقية ومهنية، ويتعين على كل مجموعة أن تختار زعيما لها يطلق عليه اسم: شيخ يكون همزة الوصل بين مجموعته وبين شيخ البلد (الذي مو بمثابة رئيس البلدية في يومنا هذا)، وعليه فإن كل مجموعة عربية وقبائلية وأندلسية مهاجرة ويهودية، كان لها (شيخ) يمثلها ويتحكم فيها ويحرص على خلق التأييد والدعم للحكومة، أما بالنسبة لأصحاب المهن، فقد كان لكل مهنة رئيس يدعى: الأمين، هو الممثل الشرعي لأصحاب مهنته في بلديته، ولا يفوتنا أن نشير هنا إلى أن شيخ البلد كان يتم اختياره من بين وجهاء مدينة الجزائر ويكون دوما من أصل عربي.

المطلب الثاني: تاريخ الإدارة العامة خلال فترة الاستعمار



في الفترة الممتدة من 1830 إلى غاية 1845 كانت الجزائر خاضعة لسيطرة وسلطة الجيش الفرنسي الذي كان يحكم الجزائر بدون منافس، وابتداء من يوم 15 أفريل 1845، صدر مرسوم ملكي يقضي بإنشاء حكم مدني في المناطق التي توجد بها جاليات أوروبية، كما تقرر في هذه المقاطعات توجد الأراضي التي تخضع للحكم المدني، وأراضي تخضع للحكم العسكري، وأراضي مختلطة، وبكلمة أخرى فان هذا التنظيم قد جاء لوضع السلطة في يد المعمرين الأوروبيين بدلا من ضباط الجيش الذين يرفضون تقاسم السلطة مع المدنيين، ولهذا رفض "بيجو" الحاكم العام للجزائر الذي يخضع لوزارة الحربية تحويل السلطة إلى المعمرين واستمر في العمل بالأسلوب القديم المتمثل في خضوع جميع المسؤولين الإداريين إلى السلطات العسكرية، ولم يتغير الوضع إلا في سنة 1847 حين استقال "بيجو" من منصبه ثم جاءت بعد ذلك ثورة 1848 التي انحازت إلى فكرة اعطاء نفس جديد للسلطة المدنية في الجزائر.¹

وابتداء من يوم 9 ديسمبر 1848 قررت الحكومة الفرنسية تطبيق نفس النظام السياسي والإداري الموجودين في فرنسا نفسها وذلك استجابة لرغبات المعمرين الأوروبيين بالجزائر، ومنذ ذلك التاريخ إلى غاية 1962 تقرر الغاء نظام المقاطعات الإدارية واستبدالها بنظام العمالات Départements وإنشاء نظام عامل العمالة (أي مثل فرنسا)، لكن عكس ما هو موجود في فرنسا، فان عامل العمالة يخضع لسلطة وزير الحربية (وليس إلى وزير الداخلية)، كما أن علاقاته مع الحاكم العام غير واضحة، ولذلك بقي الخلاف قائما بين الحاكم العام الذي هو رجل عسكري وبين عامل العمالة الذي هو رجل مدني، وطبعا فان وزارة الحربية كانت تساند العسكريين وترفض أن تحدد المناطق الخاضعة للسلطات المدنية

¹ عمار بوحوش، المرجع السابق، ص 132.

والمناطق الخاضعة للسلطات العسكرية، وعندما حاول بعض المسؤولين المدنيين فرض سلطاتهم على المناطق التابعة اليهم، قامت وزارة الحربية بعرقلتهم واستبدلهم بمسؤولين



وبالنسبة للتنظيم الإداري في كل عمالة في أرض الجزائر، فقد كان يوحد بكل عمالة أو مقاطعة إدارية مجلس *Conseil de préfecture* يتكون من رئيس المقاطعة و 3 أعضاء يشار كونه في تنظيم ودراسة القرارات التي ينبغي اتخاذها سواء في المجال الاقتصادي أو العمراني، باختصار، فإن هذا المجلس للعمالة أو المقاطعة الإدارية هو المسؤول عن أملاك الحكومة والشؤون الإدارية في العمالة، كما كان مجلس آخر منتخب هو المجلس العام *le conseil General* الذي يعتبر بمثابة برلمان صغير للمعمرين على مستوى المقاطعة، والشيء المهم بالنسبة لهذا المجلس أن سلطاته تمتد من المناطق التابعة للمدنيين إلى المناطق التابعة للسلطة العسكرية، بالتالي، فإنه لم يكن مقبولا للعسكريين، وحسب الخطة الأولية في سنة 1858 فإن عدد أعضاء هذا المجلس كان محدد ب 18 عضوا بمقاطعة الجزائر، و 16 عضوا بالنسبة لمقاطعة قسنطينة، وكذلك مقاطعة وهران، إلا أن هذا الرقم ارتفع في سنة 1860 إلى 25 عضوا بالنسبة لمقاطعة الجزائر، و 23 عضوا في مجلس قسنطينة ونفس العدد في مقاطعة وهران ويدخل ضمن هذا العدد اثنان من المسلمين الجزائريين، وإسرائيلي واحد في كل مجلس، والإمبراطور هو الذي كان يقوم بتعيينهم في هذه المجالس لمدة 3 سنوات، على أن يتم تغيير ثلث الأعضاء في كل سنة.¹

والمقياس الأساسي للتعيين في هذا المجلس هو المكية للأرض، وحسب النصوص القانونية فإن هذا المجلس مسؤول عن دراسة جميع القضايا التي تخص المالية والقوانين وأملاك الدولة في المقاطعة.

¹ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2002، ص 79-80.



وفيما يخص البلديات الخاضعة للنظام المدني فقد مر تنظيم الادارة المحلية بعدة مراحل إلى أن استقر الرأي على أسلوب موحد للعمل، ففي الفترة الممتدة من 1830 إلى 1833 قامت فرنسا بإنشاء لجان بلدية *commission Municipales* لإدارة مدينة الجزائر والمدن الكبرى التي استولت عليها القوات العسكرية، لكن في عام 1833 تغيرت الأمور بعد الاقتراحات التي قدمتها لجنة التحقيق البرلمانية والخاصة بإقامة نظام جديد للبلديات بالجزائر، وبناء عليه، قررت الحكومة الفرنسية في مطلع شهر سبتمبر من عام 1834 أن تنشئ بلديات في الجزائر-وهران-عنابة-بجاية-ومستغانم وكلها تخضع للمسؤول الاداري (*l'intendant Civil*)، وفي العادة كان يتكون المجلس البلدي من رئيس بلدية ونواب له ينتمون إلى فئات تمثل فرنسا ومسلمين جزائريين واسرائيليين، وتتمثل اختصاصات المجالس البلدية في الاهتمام بالحالة المدنية والشرطة البلدية ودراسة ميزانية الادارة المحلية، وفي العادة يحصل الأوروبيون على ثلثي المقاعد في المجالس البلدية، والثلث الباقي يعود إلى الجزائريين المسلمين واليهود، وطبعاً، فإن الحاكم العام هو الذي يقوم بتعيين جميع أعضاء المجالس البلدية.¹

بعد ثورة 1848 حاولت الحكومة الفرنسية أن تعتمد أسلوب الانتخاب وتتخلص من أسلوب التعيين في المجالس البلدية، لكن الجيش الفرنسي أحبط هذه الخطة حيث قام بتزوير الانتخابات التي جرت يوم 29 أكتوبر 1848.

كما أن البلديات قد أصابها الافلاس نتيجة لعدم وجود مداخيل مالية كافية لتسيير هذه الادارات المحلية، وقد ارتفع عدد البلديات من 47 في عام 1856 إلى 71 بلدية في عام 1863.

¹ محمد العربي سعودي، المؤسسات المحلية في الجزائر الولاية- البلدية 1516-1962، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2011، ص 151-152.



الإعلان
مجرى الأمور
الدولة (الأمبراطور) بتعيين رئيس البلدية ونوابه، في حين يقوم رئيس المقاطعة أو العمالة (prefet) بتعيين بقية أعضاء المجلس البلدي لمدة 5 سنوات، كما تقرر في مرسوم 1868 أن يرتفع عدد أعضاء المجلس البلدي وذلك بارتفاع عدد السكان، فإذا كان عدد السكان أقل من 2.000 نسمة يكون عدد أعضاء المجلس 9 أفراد في تلك البلدية، وإذا بلغ عدد السكان 10.000 نسمة يرتفع عدد أعضاء المجلس البلدي إلى 12، وفي حالة ما إذا بلغ عدد السكان 30.000 نسمة يرتفع عدد أعضاء المجلس البلدي إلى 18 وأكثر من 30.000 نسمة يكون العدد 24 عضواً بالمجلس البلدي، وبالنسبة لكيفية اختيار أعضاء المجلس البلدي، فإن القانون ينص على اختيار أو انتخاب أعضاء المجلس البلدي من طرف أعضاء الجاليات: الفرنسية والجزائرية والإسلامية، واليهودية والأجنبية لكن ثلثي المقاعد (66 بالمائة) مخصصة للفرنسيين والثلث الباقي من المقاعد مخصص لبقية الفئات الاجتماعية المتواجدة بالجزائر.¹

ويشترط في كل مترشح تنتخبه جماعته على انفراد، أن تكون عنده أملاك، أو تجارة أو صناعة ويدفع الضرائب المحلية، أو موظف أو يحمل وسام الشرف الفرنسي أو متقاعد بعد أن هدم الدولة لمدة طويلة من الزمن، مع العلم أن عدد الفرنسيين كان يبلغ 22.750 سنة 1856، و 74.920 مستعمر أوروبي (غير فرنسي) .

أما فيما يتعلق بالمناطق العسكرية والتي لا تخضع للنظام المدني، فقد كان الأمر يختلف اختلافاً كلياً فالقيادة العسكرية التي تعتمد على المكاتب العربية للتحكم في الناس وفي ممتلكاتهم، هي التي كانت تقرر ما تراه مناسباً وملائماً للمعمرين الموليين للسلطات

¹ عمار بوحوش، المرجع السابق، ص 132.

العسكرية حيث كانت قيادة الجيش تصادر بكل سهولة جميع الأراضي التي هي ملك لكل عرش بدعوى أنها تفوق احتياجات السكان وتقوم بتوزيعها على المعمرين المتلهفين للاستيلاء على ثروات الجزائريين.



وفي الحقيقة أن استراتيجية الجيش الفرنسي في الجزائر كانت تقوم منذ البداية على تحطيم النظام وقوانين العمل الجزائرية في كل منطقة يتم احتلالها وذلك بقصد تكسير العلاقات العائلية وإقامة نظام جديد يحل محل النظام المألوف عند الجزائريين، وتحت غطاء المحافظة على الأمن وتوسيع نفوذ الدولة الفرنسية وتوزيع الأراضي الفائضة عن احتياجات كل عرش، قامت السلطات العسكرية بالاستيلاء على أراضي الأعراش لأن وجود الأراضي في حوزة جماعات جزائرية يمنع أو يحول دون توسع الاستيطان الأوروبي بالجزائر، كما أن فلسفة فرنسا في الجزائر كانت تقوم على أساس أن التحكم في الجزائريين وإخضاعهم لنفوذها يتوقف على تحويلهم من مالكين إلى أجراء يعملون لتنمية ثروات المعمرين الأوروبيين، وقد شعر نابليون الثالث بهذه السياسة المجحفة والهادفة لتحطيم الشخصية الجزائرية فأصدر قانونا بتاريخ 22 أفريل 1863 يحدد كيفية المحافظة على ملكية الأراضي في الجزائر، كما قام يوم 23 ماي 1863 بتوجيه رسالة إلى الحاكم العام للجزائر قال له فيها بأن الجزائر ليست مستعمرة بأتم الكلمة لكن مملكة عربية، وأكد له فيها أن للسكان الأصليين للجزائر حقوقا شرعية ويتمتعون بحمايتي مثل المعمرين، وختم رسالته إلى هذا القائد العسكري الذي يحمل رتبة مارشال بالقول "بأنني امبراطور العرب والفرنسيين في آن واحد".

وباختصار، فان نابليون الثالث قد حاول أن يوفر حماية شكلية للجزائريين وممتلكاتهم وذلك عن طريق الاعتراف: بملكية أراضي البايك، الأراضي المملوكة لفرد أو جماعة، الملكية الجماعية التابعة للبلديات.



مكتبة غير أن نظام العمل الجديد قد قضى على التنظيم القديم المتمثل في العروش وتواجد العائلات في منطقة واحدة يسيطرون عليها، فقد أنشأت فرنسا نظام الدواوير وهو نظام اداري يقوم على أساس وجود مجموعات من السكان غير متجانسة في منطقة معينة، وهذا يعني الغاء نظام ملكية الأراضي للعرش وتعويضه بنظام ملكية البلدية التي يبعها الدوار، كما أن ملكية الأراضي من طرف الادارة المحلية (وليس العرش) يعني حق البلدية في التنازل عنها أو بيعها للمعمرين مادامت هي الحائزة للأرض وفي نهاية 1870 تمكنت فرنسا من القضاء على 374 عرش وإنشاء 656 دوارا يتواجد بها 1.057.066 نسمة يقيمون في مساحة لا تقل عن 6.833.751 هكتار.

واقترح على مستوى التنظيم اللامركزي الإصلاح الإقليمي في 28 جوان 1956 الذي ألغى البلديات المختلطة وترقية البلديات إلى بلديات تامة الصلاحيات وبلغ عدد البلديات 1485 بلدية، أما التنظيم الإداري لمدينة الجزائر فقد منحت نظاما خاصا بها بصدر مرسوم 24 فيفري 1959 الذي ألحق الضواحي بالمدينة، فأصبحت تسمى الجزائر الكبرى.¹

المطلب الثالث: تاريخ الإدارة العامة بعد الاستقلال

بعد إجراء الاستفتاء والإعلان الرسمي عن استقلال الجزائر، كانت هناك أزمة بين الحكومة المؤقتة آنذاك وقيادة الجيش المتحالفة مع أحمد بن بلة (الرئيس السابق)، حتى أن هذه التطورات أصبحت تنبأ بحرب أهلية، خاصة عند دخول جيش الحدود إلى الجزائر، وإعلان الرئيس السابق أحمد بن بلة في 22 جويلية 1962 عن إنشاء مكتب سياسي يتكفل بتسيير البلاد بدلا من الحكومة المؤقتة-حزب جبهة التحرير الوطني- وقد دخل المكتب السياسي فعلا العاصمة يوم 02 أوت 1962، واستسلمت الحكومة المؤقتة في 03 أوت 1962.

¹ أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صاصيلا، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006، ص 133-134.



وفي تاريخ 20 سبتمبر 1962، أجريت انتخابات المجلس التأسيسي، وتشكلت بعدها أول حكومة جزائرية، تولى فيها الرئيس أحمد بن بلة رئاسة الوزراء بأغلبية 139 صوت ضد 23 صوت، وعين هواري بومدين وزيرا للدفاع.

تميزت هذه المرحلة في وجود السلطة في يد شخص واحد (أحمد بن بلة)، وقد اخترق الجمعية التأسيسية ووظائفها التشريعية عن طريق المراسيم والأوامر التي تم إصدارها، وقد سعى إلى تقليص نفوذ المؤسسة العسكرية، وكان يتحكم في رئاسة الحكومة بقيادة الحزب الذي كان يترأسه، واستولى على الإدارة المركزية، وهيئات ومؤسسات كانت تابعة لجهات أخرى، فألحق برئاسة الحكومة كل من مديرية التكوين المهني، المديرية العامة للتخطيط والدراسات الاقتصادية، المكتب الوطني لتسيير الأملاك الشاغرة والديوان الوطني للإصلاح الزراعي.

ويمكن أن نقول بأن رئيس الجمهورية على امتداد فترات الدستورية التي عرفت الجزائر انطلاقا من دستور 1963-1976 انتهاء بدستور 1996، مكانة بارزة ومتميزة، استمدها خصوصا من طريقة اختياره من جهة والسلطات المخولة له من جهة أخرى (انتخابه كان عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري من بين مجموع المترشحين وفق شروط حددها الدستور والقانون معا. على أن يتم الفوز بالحصول على الأغلبية المطلقة من أصوات الناخبين المعبر عنها، ويحدد القانون العضوي الكيفيات الأخرى للانتخابات الرئاسية).

أمام هذه الوضعية الصعبة، عملت القيادة الإدارية الجزائرية آنذاك إلى المبادرة بمجموعة من الإصلاحات الجزئية، تسمح لها بتجنب الفراغ المؤسساتي، وفي هذا الصدد اتخذت مجموعة من التدابير، كان أهمها الإبقاء على التنظيم الإداري المحلي الذي كان ساريا في عهد الاستعمار الفرنسي، بموجب القانون 157/62 الصادر في 31 ديسمبر 1962 المتضمن تمديد سريان التشريع في مجال الإدارة العامة إلى أجل غير محدود



أعيد النظر في التقسيم الإداري بالجزائر في ديسمبر 1965، فنقلص عدد الوحدات الإدارية البلدية والولائية في الجزائر إلى 15 ولاية، 91 دائرة، 676 بلدية

في 1974، ارتفع عدد الولايات إلى 31 ولاية، 160 دائرة، 704 بلدية

في 1984 ارتفع عدد الولايات إلى 48 ولاية 742 دائرة و1541 بلدية

2 أوت 1997، تم إنشاء نظام إقليمي جديد هو نظام المحافظة، وأطلق على الجزائر العاصمة اسم محافظة الجزائر الكبرى بها 28 بلدية حضرية (الدوائر الحضرية)، و29 بلدية عادية.

بعد صدور قرار من المجلس الدستوري المؤرخ في 27 فبراير 2000، والمتضمن عدم دستور الأمر رقم 97-15 المؤرخ في 31 ماي 1997 المحدد للقانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى، وقد تم إلغاء هذا النظام بموجب قرار من رئيس الجمهورية السيد عبد العزيز بوتفليقة في الأول من مارس 2000، وتم العودة إلى نظام الولاية.

المطلب الرابع: الإدارة العامة الحديثة

تغيرت الإدارة العامة بشكل سريع ومهم تكيفا مع ما أصبح العالم يعيشه من تحولات من جهة، واستجابة للضغوطات التي أصبح يمارسها مستخدمي المرافق العمومية من جهة أخرى، من أجل الرفع من مستوى أداء الإدارات العمومية وزيادة فاعليتها، مما أدى إلى التخلي عن قواعد التسيير البيروقراطي وتبني قواعد التسيير الحديث، فتم الاعتماد على التقنيات الحديثة والفكر الإداري المعاصر بغية الوصول إلى إدارة إلكترونية ذات خدمات إلكترونية وفقا لمنطق المرونة، المنطق الشبكي ومنطق الانفتاح العالمي، بمختلف وظائفه (التخطيط، التنظيم، التنسيق، الرقابة..إلخ)، والتركيز على العون العمومي باعتباره مصدرا



مكتبة للابتكار، هذا ما جعلنا نتساءل حول مدى تأثير هذه التقنيات الحديثة والفكر الإداري المعاصر على الإدارة العامة وكافة أجهزتها بمختلف وظائفها.

إن عصرنة الإدارة إذن هي التكيف مع التحولات من خلال تبني أساليب تسيير حديثة، ونمط ثقافة تنظيمية جديدة قائمة على إدخال التكنولوجيا وتحويل المعرفة إلى خدمات، تحقيقاً لرضا الموظف والمواطن، وبلوغ جودة الخدمة والمنتج بالموازاة مع تحقيق التنمية المستدامة في مختلف المجالات، ومن أجل ذلك حاولنا في هذه الدراسة البحثية أن نبين مدى مساهمة هذه الأساليب الحديثة والأفكار الإدارية المعاصرة في تطوير الجهاز الإداري وإصلاحه من جهة أو المساس بمبادئه المحضة من جهة أخرى.

الفرع الأول: مفهوم الإدارة الإلكترونية

تعرف الإدارة الإلكترونية على أنها تلك الإدارة التي عمادها استخدام الحواسيب وشبكات الأنترنت والإكسترنات والأنترنت، فتوفر المواقع الإلكترونية المختلفة لدعم وتعزيز الحصول على المعلومات والخدمات وتوصيلها للمواطنين والمؤسسات والأعمال في المجتمع بشفافية وكفاءة وبعداة عالية.¹

كما تعرف على أنها منظومة إلكترونية متكاملة تعتمد على تكنولوجيا الاتصالات والمعلومات لتحويل العمل الإداري اليدوي إلى أعمال تنفذ بواسطة التقنيات الرقمية الحديثة. وعرفت كذلك على أنها قدرة المنظمات المختلفة على إدارة الأنشطة التنظيمية والخدمات

¹ قدوري سحر، الإدارة الإلكترونية وإمكانياتها في تحقيق الجودة الشاملة، مجلة المنصور، العدد 14، الجزء الأول، الجامعة المستنصرية، 2016، ص 157.



الداخلية والخارجية بما ييسر توفيرها وتقديمها للعملاء الداخليين والخارجيين بوسائل إلكترونية وبسرعة وقدرة عالية وبتكاليف ومجهود أقل¹.

ويمكن تعريفها بأنها الإدارة التي تستخدم شبكة الأنترنت وتكنولوجيا المعلومات ونظم الاتصالات الأخرى، من خلال دمج عمليات المنظمة مع تطبيقات هذه التكنولوجيا بهدف تحسين جودة الأداء وتحقيق الكفاءة والفعالية للمنظمة².

كما تعرف بأنها تتمثل في توظيف التقنيات الحديثة في مجال المعلومات والاتصالات في إنجاز مهام ووظائف الجهاز الإداري بما يحقق التكامل بين الإدارات لتحقيق أهدافها واستثمار مواردها وتحسين أدائها³.

ويعرفها الفقه الفرنسي بأنها استخدام تقنيات المعلومات والاتصالات وخاصة شبكة الأنترنت بهدف تطوير عملية تسيير الوظائف العمومية⁴.

الفرع الثاني: إيجابيات الإدارة الإلكترونية

للإدارة الإلكترونية العديد من الإيجابيات والتي تظهر من خلال تطبيقها، فإثناء قنوات الاتصال إضافية بين الزبون ومؤسسات الأعمال ومنظمات المجتمع المختلفة من جهة والحكومية من جهة أخرى، هو شيء إيجابي، كما أن رقمنة الإدارة توفر للمواطنين

¹ المغربي عبد الحميد، الإدارة الإلكترونية المدخل المعاصر لفعالية العمل الإداري، مجلة التعليم الإلكتروني، العدد السابع 2011، ص 235.

² ناصر عويد عطية العقابي، خلود هادي عبود الربيعي، تحليل متطلبات الإدارة الالكترونية ودوره في تحسين الأداء الوظيفي للموارد البشرية بحث تطبيقي في شركة التأمين العراقية، مجلة دراسات محاسبية ومالية (JAFS)، مجلد13، عدد45، 2018، ص67.

³ عائشة بنت أحمد الحسيني، شذا بنت عبد المحسن الخيال، أثر تطبيق أنظمة الإدارة الالكترونية على الأداء الوظيفي (دراسة ميدانية على موظفات العمادات في جامعة الملك عبد العزيز بجدة)، المجلة العلمية لقطاع كليات التجارة، عدد10، جامعة الأزهر، يناير 2013ص54.

⁴ -L'ENA centre de documentation, l'administration électronique ou E-administration, éd 2010, p2, disponible sur le site : www.ena.fr. Consulté le 31/12/2021.



المعلومات داخل الوطن وخارجه، وتساعد على تسويق المنتجات والخدمات محليا وعالميا، وتقوم بجذب الاستثمارات من خلال تحديد الفرص الاستثمارية القائمة، كما أنها تقلل من تكلفات الخدمات والأعمال والمعلومات وما يصاحبها من إجراءات متعددة، وتبسط العمليات والإجراءات الإدارية وتقضي على بيروقراطية الأداء، وتوسع في استخدام تكنولوجيا المعلومات لسد الفجوة الرقمية مع المجتمعات المتقدمة.

فمثلا لو نأخذ مثلا في الجزائر، فقد تم تكريس التقنيات الحديثة في إدارتها العامة بموجب الوثيقة الرسمية الصادرة سنة 2008 تحت عنوان "مشروع الجزائر الالكترونية" وبموجبها تم النص على ضرورة ترقية نظام المعلوماتية في عدة قطاعات لاسيما الإدارة العمومية، حيث تتم إتاحة الخدمات العامة عبر شبكة الإنترنت، لتكون بذلك وسيلة اتصال تفاعلية بين الإدارة الالكترونية والمواطنين¹.

ومن بين النصوص القانونية المكرسة للتحويل نحو الإدارة الالكترونية نذكر القانون رقم 03/15² المتعلق بعصرنة قطاع العدالة والذي كرس عدة إصلاحات رقمية في هذا القطاع منها اعتماد الوثائق والمحركات القضائية الالكترونية، واستعمال تقنية المحادثات المرئية³.

¹ سميحة لعقابي، نظام تقييم أداء الموظف العمومي في التشريع الجزائري بين الفعالية والقصور، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، عدد8، جامعة سطيف2، الجزائر، جانفي 2016، ص269.

² القانون رقم 03/15، المتعلق بعصرنة العدالة، الصادر بتاريخ 1 فبراير 2015، في الجريدة الرسمية عدد6، الصادرة بتاريخ 10 فبراير 2015.

³ سميحة لعقابي، ترشيد قطاع الوظيفة العمومية في الجزائر، رسالة دكتوراه، تخصص قانون إدارة عامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة1، 2016/2017، ص270.



الفصل الثاني

مبادئ الإدارة العامة



الفصل الثاني: مبادئ الإدارة العامة

ترتكز الإدارة العامة عند قيامها بأنشطتها الإدارية على مجموعة من المبادئ وهي

كالتالي:

المبحث الأول: مبدأ المساواة

يعتبر مبدأ المساواة المبدأ الدستوري الذي تستند إليه جميع الحقوق والحريات في الوقت الحاضر والذي تصدر جميع المواثيق الدولية والإعلانات العالمية الخاصة بحقوق الإنسان كما أكدته الديانات السماوية لارتباطه بكرامة الإنسان.

فالمساواة هي المفتاح الرئيسي لتمتع الإنسان بجميع حقوقه الأخرى ولذا كانت الهدف الأول للثورات الكبرى وانعدامها كان السبب والباعث على قيامها كالثورة الفرنسية والأمريكية.¹

فالمساواة هي إزالة مظاهر التمييز بين الأفراد المؤسسة على الأصل أو الجنس أو اللغة أو الدين أو اللون أو غيرها من الأسباب، من أجل الوصول إلى غاية كبرى ألا وهي تحقيق العدالة للجميع من خلال التمتع بالحقوق والحريات الأساسية على قدم المساواة باعتبارهم يولدون متساوين في الطبيعة.

ورغم إطلاقيتها إنسانيا إلا أنها نسبية واقعية فهي ليست مساواة حسابية يتساوى فيها الأفراد بصورة مطلقة بل هي مساواة نسبية لا تنكر الاختلافات والفروق الفردية في المواهب والقدرات. إلا أنها مقررة للجميع، تبوأ مكان الصدارة بين حقوق الإنسان فكل حماية لحق

¹ أمين سلامة العضائية، مبدأ المساواة أمام القانون في التشريع الأردني، دراسة مقارنة، مقال منشور في مجلة كلية الحقوق، مؤتة، الأردن، 2002، ص 1-2.

من هذه الحقوق لابد أن يقرر في دائرة مبدأ المساواة فلا معنى مثلا لحماية حق في الحياة لفرد دون آخر.¹



ولا معنى لحماية حرية من الحريات لجماعة دون أخرى ، ومن هذا المنطلق نصت المادة الثانية من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان بقولها على أنه "لكل إنسان حق التمتع بجميع الحقوق والحريات المذكورة في هذا الإعلان دونما أي تمييز من أي نوع ولا سيما التمييز بسبب العنصر أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الرأي السياسي أو غير السياسي أو الأصل الوطني أو الاجتماعي أو الثروة أو المولد أو أي وضع آخر"

المطلب الأول: مفهوم مبدأ المساواة

تعلق مفهوم المساواة قديما بالفكر الثوري الفرنسي²، الذي اعتبر أن القانون يحقق المساواة عند صدوره بصفة العمومية والمطلقة، لذا كان حينها البرلمان صاحب السيادة، وقوانينه هي تعبير عن الإرادة العامة، فلم يتصور عندها مساس هذا الأخير بالمساواة لأنها صادرة عن صاحب السيادة. ولم تدم هذه الفلسفة طويلا، فقد تدخل الفقه الحديث لنقضها وتجريد إطلاقها. فوجود القانون لا يحقق المساواة دائما، ولا يحجب الخطر عليها، بل يقلل من نسبة الخطر فقط، بل إن القانون نفسه رغم عموميته وتجريده، قد ينتهك مبدأ المساواة، نتيجة التعارض بين العمومية والتجريد من جهة، والوضعيات والمراكز القانونية المختلفة من جهة أخرى.³

¹ أمين سلامة العضائيلة، المرجع السابق، ص 1-2

محمد طلعت حرب، مبدأ المساواة في الوظيفة العامة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، مصر، 1989، ص 7-8.
² حيث أن الثورة الفرنسية وضعت حدا لهذا التقسيم، على أن كل أفراد المجتمع لهم نفس الحقوق والحريات وفكرة المساواة تخالف الضد ≠ التمييز

³ مصطفى الشريف، تولية الوظائف العامة على ضوء القانون الأساسي للعامل، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 1985، ص 76.

عندما نتحدث عن مبدأ المساواة أما القانون فنقصد به عدم التمييز أو التفرقة بين المواطنين في تطبيق القانون عليهم لأي سبب من الأسباب السالفة الذكر¹، كما نصت عليه المادة الثانية من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، وأكدت عليه المادة السابعة منه، بقولها: "الناس جميعا سواء أمام القانون دونما تمييز، كما يتساوون في حق التمتع بالحماية من أي تمييز ينتهك هذا الإعلان وعلى أي تحريض على مثل هذا التمييز".

كما أقرت هذا المبدأ الإعلانات والمواثيق الدولية الأخرى، نذكر منها إعلان الاستقلال الأمريكي الصادر في 04 جويلية 1776، والإعلان الشهير للثورة الفرنسية لحقوق الإنسان والمواطن، حيث جاء في المادة الأولى منه: "الأفراد يولدون ويعيشون أحرار متساوين أم القانون".

وقد نصت على هذا المبدأ جل الدساتير الوطنية، ففي ديباجة الدستور الجزائري مرتكزين في ذلك على التعديل الدستوري لسنة 2020²، نصت على: "إن الشعب يعتزم على جعل الجزائر في منأى عن الفتنة والعنف وعن كل تطرف، وعن خطابات الكراهية، وكل أشكال التمييز".

كما نصت المادة 37 من الدستور الجزائري المعدل والمتمم: "كل المواطنين سواسية أمام القانون، ولهم الحق في أن يضمن لهم حماية متساوية ولا يمكن أن يتذرع بأي تمييز يعود سببه إلى المولد أو العرق أو الجنس أو الرأي أو أي شرط أو أي ظرف آخر شخصي أو اجتماعي³".

¹ خالد مصطفى فهمي، حقوق المرأة بين الاتفاقيات الدولية والشريعة الإسلامية والتشريع الوضعي - دراسة مقارنة- دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2004، ص 11.

² المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، المتعلق بالتعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020، ج ر عدد 82، الصادرة بتاريخ 30 ديسمبر 2020

³ نص المادة 37 من المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، المتعلق بالتعديل الدستوري، السالف الذكر.



المطلب الثاني: مظاهر مبدأ المساواة

تحتزم الإدارة العامة في نشاطاتها مبدأ المساواة على مستوياته الثلاث: المساواة في تقديم الخدمات، المساواة في تولي الوظائف العامة، المساواة أمام الأعباء العامة.

الفرع الأول: المساواة في تقديم الخدمات

هو أن يكون التعامل مع المواطنين بنفس الطريقة وأبواب الإدارة مفتوحة لهم دون تمييز¹ فالقانون في كل إدارة يوجب على أن كل من يحمل بكالوريا له الحق في الدراسة الجامعية (تقديم خدمة).

حيث تنص المادة 27 من الدستور الجزائري المعدل والمتمم: "تضمن المرافق العمومية خدمة متساوية وتعاملا غير تمييزي لكل مرتفق.

تقوم المرافق العمومية على مبادئ الاستمرارية، والتكيف لمستمر، والتغطية المنصفة للتراب الوطني، وعند الاقتضاء حد أدنى من الخدمة."²

كما تنص المادة 55 منه: على أن يتمتع كل مواطن بالحق في الوصول إلى المعلومات والوثائق والإحصائيات واكتسابها وتناولها.³

¹ محمد علي السالم عياد الحلب، مبدأ المساواة في الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي، ط1، دار الثقافة، عمان، الأردن، 2002، ص 11.

² نص المادة 27 من المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، المتعلق بالتعديل الدستوري السالف الذكر.

³ نص المادة 55 من المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، المتعلق بالتعديل الدستوري السالف الذكر.



الفرع الثاني: المساواة في تولي الوظائف العامة

هو التسليم لجميع المواطنين في تقلدها دون أن يكون لاختلاف الجنس أو اللغة أو الدين أو المكانة الاجتماعية سببا في استبعاد أحد من تولي وظيفة عامة، مادام يمتلك المؤلات اللازمة، وتتوافر فيه الشروط التي حددها القانون لشغل تلك الوظيفة ويعامل المواطنون نفس المعاملة من حيث الشروط والمؤهلات المطلوبة لكل وظيفة ومن حيث المزايا والحقوق والواجبات والمرتبات والمكافآت المحددة لها¹.

والمقصود هنا بالوظائف العامة المناصب القيادية والإدارية كمنصب رئيس الدولة ومنصب الوزارة، وعضوية المجالس النيابية والنقابية، ومجالس الهيئات العامة وما دونها من مناصب.

هذا الحق يعتبر معلما من معالم الديمقراطية الحديثة، يتيح للمواطن دون الأجنبي فرصة المساهمة في إدارة شؤون الجماعة ونظام الحكم. واحتكار هذا الحق لحساب فئة بعينها من شأنه أن يسهل الفساد المالي والإداري خصوصا إذا توزع نفوذ هذه الفئة في أجهزة الدولة المختلفة، وبالتالي يصير غطاء لكثير من التجاوزات.

تراجع نصوص المواد 67 و 68 من الدستور الجزائري المعدل والمتمم. واستمد مبدأ المساواة في تقلد الوظيفة العامة سنده القانوني من لنصوص القانونية، حيث نصت المادة 74 من الأمر 03-06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 التي تنص على أنه: "يخضع التوظيف إلى مبدأ المساواة في الالتحاق بالوظائف العامة.

كما نصت المادة 27 من نفس الأمر على: "لا يجوز التمييز بين الموظفين بسبب آرائهم أو جنسهم أو أصلهم أو بسبب أي ظرف من ظروفهم الشخصية أو الاجتماعية."

¹ عمر حلمي، مبدأ الجدارة في تولية الوظائف العمومية، مكتبة عين شمس، القاهرة، 1994، ص 56 وما بعدها.

والواقع أن مفهوم مبدأ المساواة في تقلد الوظيفة العامة تأرجح بين مفهومين، قانوني وفعلي.



1- المساواة القانونية في التوظيف

ظهر هذا المفهوم في أوروبا¹، ومقتضاه عدم تفضيل أية طبقة أو فئة على غيرها في شغل الوظيفة العامة وهو لا يعني بهذا الحاق كل فرد بهذه الأخيرة، وإنما يقتصر الالتحاق بها على أولئك الذين استوفوا الشروط القانونية لشغلها دون تمييز طبقي أو اجتماعي.

وإذا كان مفهوم مساواة جميع الأفراد أمام القانون، يعني أن يكون القانون واحدا بالنسبة لهم دون تمييز ومؤدى هذا إلى الفهم المجرد بأن يتمتع القانون بعمومية مطلقة، فإن الواقع يجري على غير هذا المفهوم، فقد لا تتحقق شروط تطبيق القاعدة القانونية على جميع الأفراد فيقتصر تطبيقها حينئذ على عدد محدود فقط، وهنا تتحقق المساواة بصورة نسبية.

ومبدأ المساواة القانونية في التوظيف بصورتيه المطلقة أو النسبية، لا يقتصر تطبيقه على التعيين في الوظيفة العامة، فقط بل يتعدى إلى مختلف أوضاع المركز الوظيفي، وهو ما يطلق عليه بالمساواة الوظيفية أو المهنية.

2- المساواة الفعلية في التوظيف

وساد هذا المفهوم لدى الأمريكيين تماشيا مع واقع مجتمعهم، ذلك أن تحقيق المساواة الفعلية أو الحقيقية في تقلد الوظيفة العامة تحكمه اعتبارات أخرى سواء من حيث الاحتكار الطبقي للوظيفة الذي كان سائدا في أوروبا، أو من حيث الامكانيات المادية والمستوى

¹ الواقع أن هذا المفهوم القانوني الذي تقرر لمبدأ المساواة في تقلد الوظيفة العامة، كان بهدف إذابة وتحطيم الاحتكارات الطبقيّة والفوارق الاجتماعية في شغل الوظائف العامة، شحاتة أبو زيد شحاتة، مبدأ المساواة في الدساتير العربية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، عين شمس، مصر، 2001، ص 268.



الاجتماعي والنفوذ الطبقي، وحيث أن المساواة القانونية في التوظيف تعني التكافؤ في الفرص والإمكانات القانونية فحسب، ولا تعني التكافؤ في فرص الإمكانات المادية أو الفعلية التي تحققها المساواة الفعلية، آخذة بعين الاعتبار واقع حياة أفراد المجتمع المختلفة وأن المساواة القانونية على حد قولهم ليست إلا مساواة شكلية أو صورية.¹

غير أن الواقع على خلاف ذلك، حيث أن ممارسة المساواة القانونية ليس شرطاً أن يؤدي إلى مساواة فعلية الصعب تحقيقاً عملياً، نظراً لاستحالة إلغاء الفوارق بين مختلف المراكز القانونية وجعلها جميعاً متماثلة، ذلك أن المساواة أمام القانون يقصد بها أن القانون يجب أن يكون عادلاً، فعلى حد قوا أرسطو: أن الدولة يجب أن تحقق أكبر نصيب من العدالة، تلك العدالة التي تعني نوعاً من المساواة فالمثل الأخلاقية من سيادة القانون أو الحرية والمساواة بين المواطنين كانت دوماً عند أرسطو هي الغايات التي توجد من أجلها الدولة.

وطالما أن المساواة القانونية المطلقة إلى جانب المساواة الفعلية، صعبة الحصول على أرض الواقع، طرح الفقه فكرة العدل التوزيعي، وهذا الأخير لا يمنع من أن تأخذ الدولة بعين الاعتبار اختلاف أفراد المجتمع فيما يتوفر في كل منهم من جدارة وكفاءة، وهو بهذا المعنى يتطابق مع فكرة المساواة النسبية التي تسوي بين المتساوين في القدرات دون غير المتساوين فيها، بمعنى تقرير المعاملة الواحدة للمراكز القانونية الواحدة، وبالمقابل تقرير المعاملة المختلفة للمراكز القانونية المختلفة.

ولقد عبر عن ذلك البعض من الفقهاء بأن فكرة المساواة في تقلد الوظيفة العامة تتحقق بالاختلاف ذاته، مما مقتضاه تحقق المساواة حتى حين يضع المشرع قواعد متميزة لكل

¹ شحاتة أبو زيد شحاتة، المرجع السابق، ص 269.



مجموعة من الأفراد يندرجون تحت مراكز قانونية مختلفة، كل هذا مع مراعاة أن المساواة المتوخاة ليست المساواة الحسابية.

بل وتتحقق المساواة حتى ولو تطلب الأمر التمييز في المعاملة بين أصحاب المراكز القانونية المتماثلة إذا اقتضى ذلك سبب موضوعي منطقي يرتبط بالقانون والمصلحة العامة فيستتبع في سبيل تحقيق هذه المساواة اتخاذ تدابير ايجابية لصالحهم، والتمييز السابق هو ما أطلق عليه اسم التمييز المشروع أو التمييز الايجابي.¹

وواقع الأمر أن هذه المعاني متساندة متكاملة تعطي مضمونا متكاملا لمبدأ المساواة في تقلد الوظيفة العامة يتمثل في ثلاث ركائز هي على التوالي: مساواة الجميع في المعاملة القانونية دون أن تكون محض مساواة حسابية، مع إمكان التمييز في المعاملة إذا اقتضى ذلك سبب موضوعي، وكل هذه الركائز جميعا تسهم في تحديد مضمون المساواة القانونية في التوظيف.

وقد كان للقضاء دور هام في هذا الشأن، اذ عمل على توضيح مفهوم مبدأ المساواة في تقلد الوظيفة العامة، خاصة من حيث التطبيق العملي للمبدأ، حيث رفض الاستثناءات القائمة على أسس غير الجدارة والكفاءة وفي نطاق المصلحة العامة، وسمح بعدم تطبيق القانون، اذا لم يتم مراعاة المراكز المختلفة للأفراد، فعُني مجلس الدولة الفرنسي بإعمال مبدأ المساواة في مختلف المجالات، ومها الوظيفة العامة، وسار على نهجه مجلس الدولة الجزائري -رغم عدم وجود اجتهادات واضحة في هذا الإطار- يستوحى ذلك من نص المادة 179 من الدستور الفقرة الثالثة، التي تعتبر مجلس الدولة ساهرا على توحيد الاجتهاد القضائي في جميع ربوع الوطن واحترام القانون.

¹ لعقابي سميحة، مبدأ المساواة في تقلد الوظيفة العامة في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، الجزائر، 2010، ص 9-10.



من جهة أخرى لعب القضاء الدستوري دوراً بارزاً في تفسير مبدأ المساواة في تقلد الوظيفة العامة على نطاق أوسع مما عرفه مجلس الدولة، وهذا بالنظر للاختصاصات التي يتمتع بها مقارنة بمجلس الدولة واستقر قضاء المحكمة الدستورية العليا المصرية على أن المساواة ليست مساواة حسابية، بل يملك التي يتساوى بها الأفراد التقديرية ولمقتضيات الصالح العام وضع شروط موضوعية تتحدد بها المراكز القانونية التي يتساوى بها الأفراد أمام القانون.

يقضي مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة تحقيق مايلي:

* المساواة بين المترشحين في تولي وظيفة عامة.

* المساواة بين الموظفين العموميين في الحقوق والواجبات.

* المساواة بين الرجل والمرأة في تولي الوظائف العامة.

وهناك إجماع على أن لا مساواة بين إلا بعد توافر مجموعة شروط يحددها القانون في المترشحين لشغل الوظيفة العامة، تتنوع بين المؤهلات العلمية واللياقة الصحية وكذا السيرة وحسن السلوك.

انطلاقاً من نص المادة 67 من الدستور التي تنص على أن يتساوى جميع المواطنين في تقلد المهام والوظائف في الدولة باستثناء المهام والوظائف ذات الصلة بالسيادة والأمن الوطنيين. يحدد القانون شروط تطبيق هذا الحكم.

نستنتج أن شروط التوظيف هي شروط محددو في القانون الأساسي المنظم للوظيفة العامة، وأخرى مستمدة من تطبيق مبدأ المساواة ذاته، وساهم القضاء في تكريسها.

وقد حددت المادة 75 من الأمر 06-03 السابق الذكر هذه الشروط:



أولاً: الشروط المستمدة من القانون¹

1- الجنسية: ينظر المشرع إلى التمتع بالجنسية كشرط لإثبات الاندماج في المجتمع الجزائري، والغاية من وضع مثل هذا الشرط، إنما جاءت حماية لتلك الوظائف ذات الطبيعة الاستراتيجية والأمنية في الدولة وما يمثله خطر إسنادها للأجانب. والملاحظ أن المشرع بعدما كن يتشدد لهذا الشرط في القوانين السابقة، أسقط هذا التشديد في ظل أحكام الأمر رقم 03-06.

2- التمتع بالحقوق المدنية: تم تكريس هذا الحق في الأحكام السابقة المنظمة للوظيفة العامة وفي الأمر 03-06.

3- عدم وجود تنافى جزائي: والتنافى الجزائي المقصود هنا، هو التنافى مع طبيعة الوظيفة المراد شغلها، وهو شرط تم النص عليه في الأمر 03-06، بخلاف ما كان يشترط في السابق، حيث كان يشترط حسن السيرة والأخلاق. غير أنه ليس هناك ما يمنع الإدارة من إقصاء مترشح ذو سيرة مشبوهة، أو تتنافى أخلاقه مع ممارسة الوظيفة العامة المراد شغلها، فالإدارة ليست مؤهلة على حد تعبير مجلس الدولة الفرنسي، بأن توظف أشخاصاً ذوي أخلاق مشبوهة، الذين سوف يتزينون بالمعطف الأبيض بسبب انتمائهم للوظيفة العامة. هذا ما يمكن أن يكشف عنه التحقيق الإداري الذي تقوم به بعض المصالح، نظراً لمتطلبات بعض الوظائف.

4- إثبات الوضعية القانونية تجاه الخدمة الوطنية

يندرج هذا الشرط تحت مظاهر المساواة بين المواطنين في تحمل الأعباء العامة، وتضمنه أيضاً كل من الأمر رقم 66-133 وكذا المرسوم رقم 85-59، ويرى جانب من

¹ مازن أبو ليلي راضي، القانون الإداري، منشورات، الإسكندرية، مصر، 2008، 223.

مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2005، ص 572



الفقه أن مثل هذا الشرط مصيره الزوال على المدى البعيد، كون أن الاعفاء من الخدمة لفئة دون أخرى، يخل بمبدأ المساواة بين المواطنين في تحمل الأعباء العامة، كما أن اشتراط الخدمة على الرجال دون النساء جعل الكثير من فئة الرجال يتذمر على أساس أن المناصب تكون مفتوحة أمام الاناث دون حواجز مما يؤدي إلى اختلال كبير بمبدأ تكافؤ الفرص.

5- السن، القدرة البدنية وكذا المؤهلات

حددت المادة 78 من الأمر رقم 06-03 السن الأدنى للتوظيف 18 سنة، في حين سن الرشد المدني هو 19 سنة فهناك عدم مطابقة، وما يمكن أن يرتبه من أثر امكانية اسناد وظيفة لغير راشد، أما السن الأقصى فلم يتعرض له المشرع، وبالتالي يبقى يكتنفه الغموض، وفي ظل غياب نص يمكن الاحالة عليه، يكون المشرع قد منح الادارة كامل السلطة التقديرية في تحديد السن الأقصى للتوظيف وهي ثغرة كان بإمكان المشرع سدّها درءاً للتأويلات الخاطئة للنصوص القانونية.

فيما يخص اللياقة البدنية والمؤهلات، بإمكان المترشح اثباتها بالشهادات الطبية، والعلمية وفي صدد شرط اللياقة البدنية، أوضح المنشور الصادر في 29 أبريل 2006 عن المديرية العامة للوظيفة العمومية بأن "المترشحين المعفيين من واجب الخدمة الوطنية لأسباب طبية لا يمكنهم المشاركة في مسابقات التوظيف للالتحاق بالأسلاك والرتب المعنية، بسبب عدم استفاءهم شرط الأهلية البدنية".

وترك الأمر مطلقاً دون قيود، يجعل الوضع في يد الادارة وساطتها التقديرية، فليس كل من أعفى من واجب الخدمة الوطنية لأسباب طبية، غير قادر على أداء الوظيفة العامة، فاللياقة البدنية المطلوبة لأداء الخدمة الوطنية هي غير ذات المطلوبة في الوظيفة العامة حيث لكل منهما أعبائها المختلفة، وهذا انتهاك وإخلال بمبدأ المساواة في تقلد الوظيفة العامة.



من جهة أخرى قررت المادة 24 من القانون رقم 02-09 الصادر في 8 ماي 2002 المتعلق بحماية الأشخاص المعاقين وترقيتهم اجازة التحاقهم ببعض الوظائف العامة طالما لا يتنافى نوع الاعاقه مع العمل المراد شغله .

وحبذا لو كان هناك مثل للمادة 47 من القانون رقم 78-12 المتضمن القانون الأساسي للعامل في ظل الأمر رقم 06-03، لأن ذلك سيعطي للقانون رقم 02-09 وبالذات المادة 24 منه فاعلية أكبر واحتراما في التطبيق، لأنه وفي ظل غياب ذلك يبقى تكريس هذه المادة في الواقع العملي صعبا إن لم نقل مستحيلا.

هذه هي الشروط التي تعتبر الحد الأدنى الواجب توافره في المترشح وعند الاقتضاء يجوز للإدارة أن تضيف لها شروطا أخرى حسب خصوصيات الوظيفة المراد شغلها، مثل الفحص الطبي اللاحق أو التحقيق الإداري، وغيرها من الشروط التي يمكن أن تنص عليها القوانين الخاصة المنظمة للأسلاك الوظيفية المختلفة طبقا لنص المادتين 76-77 من الأمر رقم 06-03، على أن لا تخالف هذه الشروط الاضافية القانون نصا وروحا، وألا تحمل في مضمونها التمييزات المحظورة بنص المادة 29 من دستور 1996.

ثانيا: الشروط المستمدة من تطبيق مبدأ المساواة

على خلاف الشروط السابقة التي تضعها الإدارة يرى الفقه والقضاء والإداريين، على أن وضع شروط مرجعها أسباب جنسية (ذكورة أو أنوثة) سياسية أو عقائدية تفرقة تخالف مبدأ المساواة في تقلد الوظيفة العامة.

1- عدم التمييز بين المترشحين على أساس الجنس

أكد الدستور على مساواة المرأة بالرجل أمام القانون وفي الحقوق والواجبات، ومنع أي تمييز بين الجنسين، ونفس الشأن بالنسبة للنصوص التي نظمت الوظيفة العامة رغم بعض



التفاوت، فليس هناك أي تمييز بين الجنسين في تطبيق القانون مع الاحتفاظ بالشروط المتعلقة بالاستعداد البدني أو الواجبات الخاصة لبعض الوظائف المحددة بالقوانين الأساسية الخاصة، وقد تتضمن القوانين الأساسية الخاصة ما يمنع النساء من دخول بعض الوظائف وهذا بالنظر إلى الاستعداد البدني أو الواجبات الخاصة التي تتطلبها هذه الوظائف والتي لا تتوافر إلا في جنس واحد دون الآخر.¹

ومن الواضح أن هذا النص لم يتكرر فيما بعد على مستوى النصوص المنظمة للوظيفة العامة فقد سائر المشرع في ذلك ما تدعو إليه الاتفاقيات الدولية، بل وذهب إلى أبعد من ذلك حيث لم يشهد هناك تمييز واضح للمرأة كالذي عرفته مثيلاتها في دول أخرى.

وبالرغم من النص الصريح على مبدأ المساواة بين الجنسين على مستوى الدستور والقانون المنظم للوظيفة العامة، إلا أن تطبيق المبدأ على مستوى العالمي، مازال يخضع لبعض التفاوت، حيث ما يزال عدد النساء في الوظائف العمومية قليلا جدا بالمقارنة مع الرجال، ويزداد التفاوت في الوظائف العليا خصوصا تلك المرتبطة منها باتخاذ القرار وهذا يعني من جهة أخرى أن حضور المرأة يضعف كلما ارتفعنا في السلم الإداري، والواقع أن المرأة في الجزائر أصبحت تعمل في أغلبية المجالات ووصلت إلى حد تولي الوزارة والترشح لرئاسة الجمهورية والعمل بالسفارة، بل وتولي مناصب هامة في الأمن والقوات المسلحة ولكن هل يجب حقا أن تكون المساواة كاملة أو مطلقة بين الرجل والمرأة في تولي كافة الوظائف العامة أم أنه يمكن قبول استثناءات على هذا المبدأ.

الحقيقة أن مبدأ المساواة بين الجنسين يجب أن لا يأخذ على إطلاقه فيما يتعلق بتولي الوظائف العامة وما ذهب إليه مجلس الدولة المصري في هذا الشأن هو الذي يجب أن يكون، ويأخذ بعين الاعتبار فإطلاق النصوص بدون أي تحفظ وإن كان يلبي رغبة الكثير

¹ Jean Marie AUBY, Droit de la fonction publique, 3^{ème} éd, 1997, p.95.



من الداعيين والداعيات-خاصة-إلى هذا الأمر، من خلال مختلف الندوات والملتقيات التي تدعو إلى المساواة بين النساء والرجال في كلفة الحقوق، إلا أن الواقع ينبغي أن يكون غير ذلك، فخلق استثناءات في ظل قاعدة المساواة، لا يخل بالمساواة، مادامت هذه القاعدة مقررة وستطبق بين أفراد الجنس الواحد ذاتهم، إن كان ذلك مستمدا من ضوابط شرعية كالشريعة الإسلامية، باعتبارها دين الدولة، ومن أعراف وتقاليد المجتمع، آخذا بعين الاعتبار طبيعة الوظيفة، في ذلك طبيعة المرأة ذاتها.¹

مفاد ذلك أنه لا مانع من وجود وظائف عامة مقصورة على الرجال، دون النساء أو العكس، ووجود وظائف عامة أخرى بالمقابل مفتوحة للجنسين، وهذا على غرار ما كان في ظل الأمر رقم 66-133 لكن بدون ترك ذلك للسلطة التقديرية للإدارة لأن هذا سيفتح المجال لانتهاكات عديدة في هذا المجال وإنما يكون بوجود نصوص قانونية في إطار القوانين الأساسية الخاصة لتتضمن هذا الشرط عند الاقتضاء، وكل هذا تحت طائلة الرقابة القضائية.

2- عدم التمييز بين المترشحين لاعتبارات سياسية أو عقائدية

على خلاف دستور 1976 الذي لم يتعرض إلى حظر التمييز بسبب الآراء السياسية، أقر دستور 1989 وبعده دستور 1996 هذا الحظر المعدل والمتمم إلى غاية يومنا هذا بنصه: "لا يمكن أن يتذرع بأي تمييز يعود سببه إلى (..) أو الرأي ... ، حيث ضمن لكل مواطن الحق في التعبير عن رأيه، وكذا في الانضمام إلى الأحزاب السياسية.

وفي المقابل درج تشريع الوظيفة العامة على النص على هذا الحظر أثناء المسار الوظيفي، دون إشارة إلى منع التمييز بسبب الرأي صراحة أثناء الدخول، مكتفية بالمبدأ العام وهو " المساواة في الالتحاق بالوظائف العمومية" .

¹ سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1996، ص 414.



وكمحاولة لتكريس هذا الحظر نصت المادة 93 من الأمر رقم 06-03 السابق الذكر بأنه: "لا يجب أن يتضمن الملف الإداري أي ملاحظة حول الآراء السياسية" هذا إلى جانب اقرار مبدأ عدم تحيز الإدارة.

فدخول مترشح عالم الوظيفة العامة، مع عدم مسايرته لسياسة الحكومة في آرائه، لا يؤثر على أداء الوظيفة العامة، طالما أنه يلتزم بالحياد أثناء مباشرتها، حيث لا يجب أن يتأثر بآرائه السياسية أو آراء غيره ممن يتعامل معهم، وأي إخلال بهذا الواجب يعرضه للمساءلة التأديبية.

كما أن ما يعتبر متعارضا مع حكومة ما قد يصبح موافقا لغيرها، إذا ما تغيرت هذه الحكومة وإلا كنا أمام وظائف عامة يحكمها النفوذ السياسي والذي بدوره سيؤثر على عنصرى الثبات والاستقرار اللذان تقوم عليهما الوظيفة العامة استنادا إلى النظام اللائحي.

وان كان هذا التمييز لاعتبارات سياسية يمكن قبوله في ظل فترة سابقة، فان هذا لم يعد كذلك خاصة في غمرة تغير شكل الحياة السياسية وتبني التعددية الحزبية مما يفترض اختلاف للآراء والتمويل السياسية ومبدأ المساواة يفترض اعطاء الجميع فرصا للتعبير عن آرائهم طالما أن ذلك لا يتعارض مع أحكام الدستور والقوانين المنظمة لذلك.

غير أن هذه القاعدة ليست على اطلاقها حيث هناك من الوظائف ذات الطابع السياسي أو الأمني التي يسمح فيها للإدارة استبعاد البعض بسبب آرائهم السياسية حماية للصالح العام، وفي إطار السلطة التقديرية الممنوحة لها، وعموما تقتصر هذه السلطة التقديرية للإدارة بالنسبة لطائفة الوظائف التي يطلق عليها الوظائف العليا وهذا لما لها من طبيعة خاصة قد يؤثر الاتجاه السياسي إلى حد ما في أدائها.



ورغم وجود بعض الاستثناءات في هذا الشأن، تعتبر المسابقة الطريقة المألوفة للحصول على الوظيفة العامة فيما بين الدول، ولم يخرج المشرع الجزائري، فما هي الضمانات التي أوجدها في هذا الإطار في سبيل تحقيق مبدأ المساواة بين كافة المترشحين؟

أولا: مبدأ التوظيف عن طريق المسابقة

بينت المادة 80 من الأمر رقم 06-03 السالف الذكر اتجاه المشرع إلى الأخذ بهذه الطريقة حيث نصت على أنه "يتم الالتحاق بالوظائف العمومية عن طريق:

-المسابقة على أساس الاختبارات.

-المسابقة على أساس الشهادة بالنسبة لبعض أسلاك الموظفين

وعلى ذلك يتضح أن المسابقات على نوعين، مسابقة على أساس الاختبارات والامتحانات والاختبارات المهنية وأخرى على أساس الشهادة.

وقد تركت المادة 82 من الأمر رقم 06-03 السابق الذكر كيفية تحديد تنظيم المسابقات إلى التنظيم .

وتحقق وسيلة المسابقة، للمترشحين للوظيفة العامة على مجال واسع قدرنا من تكافؤ في الفرص وهذا بوضع امتحانات تتوقف على نتائجها المفاضلة بينهم طبقا لترتيبهم في هذه الأخيرة، غير أن تحقيق ذلك يتطلب هو الآخر ضمانات وضوابط معينة تحيط بنظام المسابقات عموما، لضمان تطبيق مبدأ المساواة بصورة عامة، حاول المشرع تكريسها من خلال النصوص المنظمة لذلك سواء قبل إجراء المسابقة أو بعد إجرائها.

وفتح المسابقة بالإعلان عنها، هي أولى هذه الضوابط وهذا بالنظر لما يتيح الإعلان من العلم الواسع لكل الفئات وعلى قدر كبير من المساواة بينهم، وحرصا على تحقيق ذلك تم



التأكيد على ضرورة إشهار قرار أو مقرر إجراء المسابقة، على مستوى الصحافة المكتوبة، إذا كان الأمر يتعلق بسلك يعادل رتبة مساعد اداري رئيسي مثلا

ويجب تبليغ المصالح المركزية أو المحلية للوظيفة العامة بكل قرارات فتح المسابقات، الامتحانات والاختبارات المهنية، من قبل المؤسسات والإدارات العمومية في أجل 10 ايام من تاريخ التوقيع عليها، وأن عدم احترام الآجال المحددة للتبليغ، يجعل الإجراءات اللاحقة التي تستخدم في هذا المجال غير ملزمة لمصالح الوظيفة العامة، إن العبرة من هذا التبليغ هو تمكين مصالح الوظيفة العامة من مراقبة مدى شرعية العملية.

وفي إطار الضمانات المقررة أيضا، أوجب المشرع نشر محضر ملفات الترشيح، الذي يتم من طرف لجنة الانتقاء، في مقر المؤسسة أو الادارة العمومية المعنية، متضمنا قائمة بأسماء المترشحين المقبولين والمرفوضين وأسباب الرفض، بالإضافة إلى تبليغ المترشحين سواء المقبولين أو المرفوضين منهم هذه الوثائق في الآجال المحددة ينجر عنه بطلان العملية.

وتجدر الإشارة أن أكثر الاشكالات التي يمكن أن تثار هي تلك المتعلقة بإجراء المسابقة وسيرها وفيما بعد الاعلان عن نتائجها، ولتفادي ذلك حاول المشرع على قدر الامكان أن يضبط كل ما يتعلق بإجراء الامتحان المنظم للمسابقة، وهذا بدءا من مكان إجرائها، على مستوى المؤسسات العمومية للتكوين المتخصص، حيث تكون هذه المؤسسات مسؤولة كليا عن حسن سير المسابقات لاسيما فيما يتعلق بعدم الكشف عن أوراق الامتحانات الكتابية، وسرية التصحيحات وتنقيط الأوراق، لكن الأهم من كل هذا ضرورة حياد اللجنة القائمة على عملية إجراء المسابقة، لأنه بناء على ما تضعه من تقييم وترتيب للمترشحين الناجحين في المسابقة تتم عملية التعيين.



ويتضح أن اختيار لجنة المواضيع ومصححي الاختبارات وكذا أعضاء لجنة الاختيار الشفهي من طرف مصالح المؤسسة من شأنه أن يفقد هذه اللجنة استقلالها وحيادها في ظل التأثير والضغط الذي يمكن أن تتعرض له فمن الأفضل أن لا تكون هذه اللجان تابعة للإدارة وأن تتبع مباشرة مصالح الوظيفة العامة، وبذلك تبعد عنها أية ريبة أو شكوك قد يضمنها البعض نتيجة تبعيتها للإدارة.

ومن جانب آخر ومادامت الامتحانات التحريرية قد وجهت لها عدة انتقادات من حيث اقتصارها على المعلومات الأكاديمية، دون وجود علاقة مباشرة بينها وبين الوظيفة العامة المراد شغلها، رغم أنها أكثر الوسائل الموضوعية التي تحقق مبدأ المساواة بين المترشحين، إن احترمت الموضوعية في انجازها وألتزم الحياد في التصحيح، سيما إن كانت الأوراق خالية من الأسماء، كما أن الامتحانات الشفوية وإن كانت تكشف عن القدرات النفسية للمترشح، لمعرفة مدى استعداده للقيام بالمسؤوليات التي تفرضها الوظيفة العامة، فإنها لطالما كانت الطريق الأكبر للمحسوبية، حيث يكشف الواقع العملي عن الكثير من التجاوزات والسلطة التقديرية في هذا الشأن تقصف بكل رقابة تحت غطاء الملئومات التقديرية، خصوصا إذا تدخل أصحاب النفوذ والمجاملات الشخصية والمحاباة وفتح باب الرشوة مما يجعل هذه الامتحانات على لسان المترشحين أنفسهم صورية فقط، والنتائج معروفة مسبقا.

كل هذا يمكن تفاديه إذا توافرت الموضوعية والنزاهة في أعضاء اللجنة وتم الاختيار بموضوعية كذلك وفقا لمبدأ الجدارة، باعتبار أن ما وضعه المشرع بخصوص معايير انتقاء المترشحين يعتبر موضوعيا سواء في المسابقات على أساس الاختبارات، أو على أساس الشهادة، إلا أن الدور الأكبر يقع على لجنة الاختبار.



أما فيما يتعلق بالمساواة بين الموظفين العموميين في الحقوق والواجبات فيلزم أن تتحقق المساواة التامة بين الموظفين العموميين الذين يحتلون نفس الدرجة ويخضعون لنظام وظيفي واحد في جميع الحقوق والالتزامات دون أي تمييز بينهم.

وتشمل المساواة في الحقوق الوظيفية والمساواة في الحماية القانونية والمزايا المالية والترقية، والإجازات والضمانات التأديبية، كما يتضمن الالتزامات والأعباء الوظيفية التي يقوم بها الموظفون.

وبخصوص المساواة بين الرجل والمرأة في تولي الوظائف العامة، فق آثار هذا الموضوع جدلا واسعا حيث تعددت الآراء واختلفت بشأنه وجهات النظر، وكان ذلك نتيجة إقحام المرأة ميدان الوظائف العمومية خاصة في القرن 20.

فقد وصلت المرأة إلى مناصب حيوية في عدد من الوزارات الهامة، وتولت مناصب عليا في الولة، وهناك من النساء من كانوا في مناصب دبلوماسية عليا في وزارة الخارجية وعلى رأس بعض السفارات وولاية وقضاة، كما يوجد بينهم عمداء على رؤساء الجامعات، نواب رئيس في البرلمان، وبعضهن على رأس القيادة في الأحزاب أو من المترشحات للانتخابات الرئاسية.

وقد نصت المادة 68 من الدستور على: "تعمل الدولة على ترقية التناسف بين الرجال والنساء في سوق التشغيل. تشجع الدولة ترقية المرأة في مناصب المسؤولية في الهيئات والإدارات العمومية وعلى مستوى المؤسسات."

الفرع الثالث: مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة

اعتبر مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة حديث نسبيا، حيث كانت مشاركة جميع الأفراد من الناحية السياسية في تحمل الأعباء والتكاليف العامة معمول بها منذ زمن طويل، إلا أن



إعمال هذا المبدأ لم يظهر من الناحية القانونية إلا في وقت قريب، بحيث لم يكن مستخدماً من قبل القضاء الإداري الفرنسي بنفس ماهو متعارف عليه حالياً، حيث كانت أحكام مجلس الدولة الفرنسي تقرر مبدأ المساواة أمام اللوائح الإدارية¹ و مبدأ المساواة أمام المرافق العامة² و مبدأ المساواة أمام الضرائب³، ثم بدأ باستخدام عبارة مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة ابتداء من سنة 1922⁴، ولذلك اهتم الفقهاء والقضاة الفرنسيون بهذا المبدأ وبتطوره التاريخي، وحاولوا تحديد مفهومه وأهميته، والدور الذي يلعبه سواء كأساس وحيد أو تكميلي للمسؤولية الإدارية دون خطأ.

مر التطور التاريخي لمبدأ المساواة اتجاه الأعباء العامة بمرحلتين، إذ كان يمثل في الأولى انعكاساً للحالة التي كانت سائدة في عهد ما قبل الثورة الفرنسية، خاصة وأن النظام المالي في تلك الفترة، اختلف في نظام فرض الضرائب حسب النظام السائد في ذلك الوقت وحسب المناطق والأقاليم. ولم تكن هناك مساواة بخصوصه، وذلك لكثرة الامتيازات التي كانت تمنح للبعض دون الآخر، حتى أنها لم تكن تمس بعض الأقاليم والسكان، نتيجة عدم المساواة فيما بينهم، وقد نادى Vauban في سنة 1698 بفرض ضريبة مباشرة تحل محل

¹ «...Cette disposition ne fait pas échec au principe d'égalité de tous les citoyens devant les règlements administratifs, puisque, toutes les fois que les conditions prévues seront réalisées et que les exigences de la santé publique ne s'y opposeront pas... ». C.E. 9 Mai 1913, Raubeau, 47115, publié au recueil Lebon, p.521 Disponible sur le site : www.legifrance.gouv.fr. Consulté le 12/12/2017.

² En particulier devant les charges d'un service public, C.E. 10 février 1962. Chambre syndicale des propriétaires Marseillais. P.222, cité par : Philippe FABRE, « Le conseil d'Etat et Vichy : le contentieux de l'antisémitisme », Publications de la Sorbonne, Paris, France, 2001.p.139.Q150. Disponible sur le site : books.google.dz. Consulté le : 13/12/2017.

³ Principe d'égalité de tous les citoyens devant l'impôt, CE. 24 mars 1922 chambre syndicale des fabricants d'eau gazeuse de Paris ; 23 novembre 1936 Abdououssen, cité par : Philippe FABRE. Op.cit. p.139. Disponible sur le site : books.google.dz. Consulté le : 13/12/2017.

⁴ Et plus généralement égalité devant les charges publiques, CE. 5 mai 1922 Fontan, cité par : Philippe FABRE. Op.cit. p.139. Disponible sur le site : books.google.dz. Consulté le : 13/12/2017,

« La responsabilité sans faute de l'État, sur le terrain de la rupture de l'égalité devant les charges publiques, peut donc être engagée non seulement du fait de décisions administratives légales mais également du fait de lois ».CE. 14 janvier 1938, société anonyme des produits laitiers « la fleurette », Disponible sur le site : www.conseil-etat.fr et www.legifrance.gouv.fr. Consulté le 31/12/2017.



الضرائب التي كانت موجودة في ذلك، الوقت وتفرض على كل المداخل دون تمييز بين الأشخاص، لكنه قد انتقد على أساس أنه فشل في وضع نهاية لعدم المساواة السارية آنذاك¹

وعندما قامت الثورة الفرنسية في نهاية القرن الثامن عشر، تعالى الرأي للمطالبة بإلغاء النظام القديم التعسفي، والقضاء على مظاهر الفساد، وتحرير الشعوب من القيود والأغلال التي فرضتها عليها عصور الملكية المستبدة ولتمنحها حقوقها التي فقدتها خلال عهود طويلة. وقد تبلورت مبادئ الثورة فيما أطلق عليه بإعلان حقوق الإنسان والمواطن الصادر في 26 أوت 1789، وتلك كانت بداية للمرحلة الثانية حيث اعتبرت المادة 13 من هذا الإعلان مصدرا تاريخيا ورسميا لمبدأ المساواة بين المواطنين أمام الأعباء العامة²، ففضلها كرس مجلس الدولة والمجلس الدستوري الفرنسيين هذا المبدأ على مختلف مستويات التسلسل الهرمي للقواعد، وجعله نتيجة طبيعية لمبدأ المساواة أمام القانون³. ومنه أثبتت هذه المادة ضرورة عمل مشاركة بطريقة متساوية بين جميع المواطنين في تحمل الأعباء العامة.

¹ Dans son Projet de dîme royale, Vauban a étudié avec soin la question de la fiscalité, critiquant celle de son temps pour son caractère inégalitaire et désordonné, et défendant l'alternative d'un impôt (quasi) unique, proportionnel, sur tous les revenus. Avant d'entrer dans le détail de son projet de réforme, il en indique les maximes fondamentales dans un court passage. En peu de mots, Vauban esquisse toute une théorie de l'État, qui sera reprise par les Physiocrates. Sa justification de l'impôt est à retenir : tout homme a besoin de l'État pour protéger ses droits et sa propriété contre les attaques et les prétentions injustifiées de ses semblables. L'impôt n'est ainsi pas fondamentalement une spoliation, s'il sert effectivement à garantir la sécurité des biens et des personnes, ce qui est la mission d'où l'État tire sa légitimité. Cet extrait est à retrouver à la page 101 des *Écrits économiques de Vauban*, édités par l'Institut Coppet. Disponible sur le site : www.institutcoppet.org. Consulté le 01/09/2021.

² L'article 13 du Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 dispose que : « Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable. Elle doit être également répartie entre tout les citoyens, en raison de leurs facultés ». Disponible sur le site www.conseil-constitutionnel.fr. Consulté le 05/09/2021.

تنص المادة 13 من إعلان حقوق الإنسان والمواطن: "من أجل أداء دور الهيئة الحاكمة وما تحتاج إليه من نفقات لإدارة الشؤون، فيتم استقطاع الضريبة العمومية من جميع المواطنين، أما مقدار هذه الضريبة فيجب أن يكون مناسباً لحالة الذين يدفعونها".

³ A partir de ce texte, les jurisprudences du Conseil d'Etat et du Conseil constitutionnel ont construit le principe d'égalité devant les charges publiques et le consacrer à divers niveaux de la hiérarchie des normes. Le Conseil constitutionnel a fait du principe d'égalité devant les charges publiques le corollaire du principe d'égalité devant la loi, donnant ainsi au principe une pleine valeur constitutionnelle. Cité par Ahmad KODMANI, op.cit. p.36. CE, Ass, 6 avril 2001, M. Pelletier et autres, n° 224945. Sélections d'arrêts du contentieux administratif. Disponible sur le site : www.contentieux-administratif.fr. Consulté le 05/09/2021.



وبالتالي قد وضعت حدا للنظام المالي القديم، بحيث أصبحت كل مصروفات الإدارة والتكاليف العسكرية ومعظم الأعباء العامة موزعة بالتساوي على جميع المواطنين

ولم يقف الأمر عند هذا الحد، بل إن بعض فقهاء ذلك العصر، قد أكدوا على هذا المبدأ في كتاباتهم، ومن جهة أخرى، فمعظم الدساتير الفرنسية قد أكدت على ذلك، من بينها الدستور الفرنسي الصادر في 1793، إذ نص في المادة 101 منه على أنه: "لا يجوز لأي مواطن أن يعفى من الالتزام بالمساهمة في تحمل الأعباء العامة"¹. وقد أكدت عليه بعد ذلك الدساتير الموالية له.

ووفقا لذلك، فقد فسر هذا المبدأ، على أنه يتطلب مساهمة المواطنين في التكاليف والأعباء المترتبة على إدارة المرافق العامة وتسييرها كل في حدود إمكانياته، طبقا لما يحدده القانون، مع عدم جواز تحميلهم أعباء إضافية خارج هذه الحدود، وإلا عد ذلك إخلالا بمبدأ المساواة أمام التكاليف العامة

وقد كان مهما تحديد مفهوم هذا المبدأ ومضمونه وقيمه القانونية بشكل واضح، من أجل توجيه القاضي الإداري في تقييمه للأضرار التي لحقت بالفرد، وحتى يتم تطبيقه كأساس لنظام مسؤولية الدولة، فعرف على أنه التوزيع العادل للأعباء العامة، بمعنى أن الأنشطة الإدارية المشروعة التي تسبب ضررا، تمثل بذلك عبئا عاما تتحمله طائفة محددة من الأفراد دون باقي الجماعة، إلا أن العدالة تقتضي أن يوزع هذا العبء بين الجميع، ويتحقق ذلك بتعويض المضرورين من خلال ما تدفعه الجماعة من ضرائب، أو بمعنى آخر فمتى تصرفت الإدارة تصرفا لا يتعارض مع الشرعية أي غير مخالف للقانون، خاصة إذا تسبب ذلك التصرف بأضرار غير عادية وخاصة، أو كانت تلك الأضرار تتجاوز من حيث طبيعتها ومدتها ما يتوجب على العامة تحمله، فذلك من شأنه أن يؤدي إلى هدم مبدأ

¹ L'article 101 de Constitution du 24 juin 1793 (les Contributions publiques) dispose que : « Nul citoyen n'est dispensé de l'honorable obligation de contribuer aux charges publiques ». Disponible sur le site : www.conseil-constitutionnel.fr. Consulté le 08/09/2021



المساواة أمام الأعباء العامة والتكاليف العامة بين المواطنين في الدولة، ويختل توازنه، ومن ثمة لابد من إصلاح هذا التوازن المختل.

وقد تم تفسير هذا المبدأ، بأن أعطي له وجهان، فالأول تمثل في المساواة في الحقوق والمنافع والتي تتجسد بدورها في المساواة أمام القانون وأمام الوظائف العامة، والمساواة في الانتفاع بخدمات المرافق العامة. وتمثل الثاني في المساواة في الأعباء العامة والواجبات والتي تتجسد بدورها في المساواة أمام الضرائب والمساواة أمام الخدمة العسكرية، وهو الوجه بالمفهوم الإداري الخاص الذي قام كأساس قانوني لمسؤولية السلطة الإدارية دون خطأ.

المبحث الثاني: مبدأ حياد الإدارة ومسئوليتها.

المطلب الأول

مبدأ حياد الإدارة

يتمتع هذا المبدأ بقيمة دستورية حيث نصت المادة 02/26 على أن يضمن القانون عدم تحيز الإدارة.

كما أن الفقرة الرابعة من نفس المادة تنص على أن تتعامل الإدارة بكل حياد مع الجمهور في إطار احترام الشرعية، وأداء الخدمة بدون تماطل.

كما أن نص المادة 41 من الأمر 03-06 نصت على أن يجب على الموظف أن يمارس مهامه بكل أمانة وبدون تحيز.

ينصرف مدلول الموظف هنا إلى الإدارة باعتباره ممثلاً لها، حيث يتعين عليه ممارسة المهام الموكولة له في إطار احترام مبدأ الحياد، وهو معنى عام ينصرف إلى كل المهام بما فيها تلك المتعلقة بتقلد الوظيفة العامة مما يجعل الترابط كبيراً بين مبدأ المساواة ومبدأ الحياد.



فمثلا عندما نتحدث عن الحياد في الوظيفة الإدارية، فهو أن يمتنع الموظف عن التصرفات التي تؤثر على العمل الإداري، والتزام الموضوعية في ممارسة مهامه، ومعاملة المواطنين ومستعملي المرفق العام على أساس المساواة دون تمييز يقوم على أي ظرف شخصي أو اجتماعي.

وقد نصت المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 93-54 المؤرخ في 16 فبراير 1993 الذي يحدد بعض الواجبات الخاصة المطبقة على الموظفين والأعوان العموميين وعلى عمال المؤسسات العمومية: "يلزم المستخدمون أثناء ممارسة وظائفهم بواجب عدم التحيز لاسيما في علاقتهم مع الجمهور".

يمكن أن نشير بأن مبدأ الحياد في الجزائر لم يكن موجودا قبل التعددية الحزبية وبعد 1989 أصبح مرتبطا بها وبالنظام الديمقراطي، وبالتنافس للوصول إلى السلطة. مثلا في مجال الأحزاب السياسية، على الإدارة أن تتعامل معهم بنفس المعاملة.

يقابل حياد الإدارة الديمقراطية، ويجب أن يكون المواطن متحفظا، إذ لا بد على الموظف الذي يخدم المصلحة العامة، ألا يظهر ميولاته العقائدية والسياسية، لأنه في خدمة الدولة والقانون، مما يضمن حياد الإدارة. ولكن هذا لا يعني ألا يكون له موقف سياسي وإنما لا يجهر به خلال أدائه الوظيفي.

لا يمكن ضبط مفهوم دقيق لمبدأ الحياد، انطلاقا من الاختلافات الفقهية، إذ أن هناك من ربط مفهوم هذا المبدأ بالحريات العامة، فلا يمكن كفالة هذه الأخيرة إلا إذا كانت الإدارة العامة تخضع لمبدأ الحياد، وقد يكون الحياد ايجابيا، عند احترام الإدارة للمواطن ورأيه، وقد يكون سلبيا، عندما تلتزم الإدارة بعدم التمييز بين المنتفعين من خدمات المرفق العام، كما لا ينبغي على الموظف كما قلنا سابقا أن يتأثر بميولاته وعقائده عند قيامه بالنشاط الإداري.



المطلب الثاني

مبدأ المسؤولية الإدارية

المسؤولية لغة هي حالة المؤاخذة أو تحمل التبعية، أي أنها الحالة الفلسفية والقانونية والاخلاقية التي يكون فيها الإنسان مسؤولاً ومالبا عن أمور وأفعال أتاها إخلالاً بنواميس وقواعد وأحكام أخلاقية واجتماعية وقانونية.

والمسؤولية بهذا المعنى قد تكون مسؤولية أخلاقية وأدبية وقد تكون مسؤولية قانونية.

المسؤولية الأخلاقية والأدبية هي الحالة التي يوجد فيها الإنسان قد خالف قاعدة من قواعد الدين والأخلاق والآداب الاجتماعية والفضيلة. وهي مسؤولية داخلية وذاتية لا تدخل في دائرة القانون، وهي تختلف عن المسؤولية القانونية، على أساس أنها تركز على الضمير، فحين أن المسؤولية القانونية لها عنصر موضوعي خارجي، وهي مسؤولية شخص إزاء شخص آخر، وهي لا تهتم بالنوايا والنزعات الداخلية إلا إذا اتخذت مظاهر وسلوكات في العالم الخارجي للإنسان.

قد تكون المسؤولية القانونية مدنية، جنائية أو إدارية.

تعد المسؤولية الإدارية -مسؤولية الإدارة العامة- دليل من مظاهر وأدلة وجود فكرة الدولة القانونية ومبدأ المشروعية.

كما تعتبر هذه المسؤولية من ضمانات تطبيق فكرة الدولة القانونية بصورة سليمة وصحيحة وحقيقية.

أصبحت مسؤولية الإدارة العامة مبدأ مستقراً ومقرراً في كل دول العالم، أي كان نظامها القانوني أو القضائي، بعد أن كان المبدأ السائد هو عدم مسؤولية الإدارة العامة عن أعمالها





الإدارية، ثم تطور نظام المسؤولية وتم تأسيسه على أساس الخطأ ثم الخطر ومبدأ المساواة أمام الأعباء العامة وهذا ما سيتم تناوله في ثلاثة مطالب.

الفرع الأول: مرحلة عدم إقرار المسؤولية الإدارية

لقد ساد مبدأ عدم مسؤولية الدولة بوجه عام، والإدارة العامة بوجه خاص، عن الأعمال الضارة منذ البداية في النظام القانوني الفرنسي القديم، حيث كان يؤخذ بفكرة أن الملك لا يخطيء وله الحرية الكاملة في النظر في جميع المشكلات،¹ ولم تتغير الأوضاع بعد الثورة الفرنسية لسنة 1789.

وقد تجسدت فكرة عدم مسؤولية السلطة العامة التي حاول الفقهاء تبريرها، وفي ذلك قول الفقيه دوجي على أن "السيادة والمسؤولية يتناقضان". فجوهر السيادة هو أن تفرض على الجميع بدون تعويض، بمعنى أنه من المستحيل أن تمثل الدولة صاحبة السيادة أمام القضاء لمساءلتها عما أحدثته من أضرار بالمواطنين.²

كما كان مبدأ عدم مسؤولية الدولة مقبولاً من الناحية العملية، كون أن الدولة الليبرالية كانت محدودة النشاطات (الدولة الحارسة)، مما يترتب عنه عدم وقوع أضرار التي قد تلحق بالأفراد من جراء تصرف الإدارة.

الفرع الثاني: مرحلة تبني مبدأ المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ

¹ إقبال علي شعيب، المسؤولية الإدارية بدون خطأ، أطروحة دكتوراه في الحقوق، جامعة بيروت العربية، كلية الحقوق، لبنان 2005، ص 7.

Michel ROUSSET, Olivier ROUSSET, Droit administratif, Le contentieux administratif, PUG, 2^{ème} éd, France, 2004, p.140.

² إقبال علي شعيب، المرجع السابق، ص 9.



بدأ عصر عدم المسؤولية يختفي شيئاً فشيئاً مع حلول القرن 19، وأصبح بالإمكان القول بأن المسؤولية هي المبدأ، وعدم المسؤولية هو الاستثناء، وبالفعل كانت الثغرة الأولى في المادة 15 من إعلان حقوق الإنسان المواطن الصادر في 26 أوت 1789¹، والتي كانت تمنح الحق للمجتمع في أن يطالب بمتابعة كل عون عمومي تابع للإدارة، وكيف ذلك على أنه مفهوم للمسؤولية الشخصية للموظف، فلم يكن أمام المضرور من سبيل في مثل تلك الحالات سوى مقاضاة الموظف المخطيء شخصياً، ورفع عليه دعوى بصفته الشخصية، واستيفاء التعويض المناسب لجبر الضرر من ماله الخاص. خاصة وأنه تم تقرير عدم مسؤولية الإدارة في تلك الفترة عن أخطاء موظفيها التي تترتب ضرراً للغير بسبب خطئهم.

وقد حاول المشرع التخفيف من حدة مبدأ عدم المسؤولية عن طريق إيجاد استثناءات له، كتقرير مسؤولية الإدارة في بعض المرافق، وذلك ما تضمنه قانون 28 pluviöse للسنة الثامنة الذي أقر التعويض في حالة الأضرار الناتجة عن الأشغال العمومية (نزع الملكية للمنفعة العمومية)

واستمرت المحاولة في وضع حد لمبدأ عدم المسؤولية في الربع الثالث من القرن 19 بفضل معيار المرفق العام، وكان ذلك بمناسبة قرار بلانكو الصادر بتاريخ 1873/02/08 عن محكمة التنازع، الذي رسم معالم المسؤولية الإدارية وأرسى قواعدها الموضوعية المستقلة عن قواعد المسؤولية المدنية، إذ قرر مجلس الدولة: "إن المسؤولية التي يمكن أن تقع على عاتق الدولة عن الأضرار التي أصابت الآخرين من فعل أشخاص تستخدمهم في المرافق العامة، لا يمكن أن تحكمها المبادئ الواردة في القانون المدني والخاصة بالعلاقات ما بين الأفراد، وأن هذه المسؤولية ليست عامة ولا مطلقة، وأن لها قواعدها الخاصة". ومنه فقد

¹ L'article 15 de Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 dispose que : « La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration », disponible sur le site : www.conseil-constitutionnel.fr. Consulté le 10/09/2021



كرس المجلس مبدأ مسؤولية السلطة العامة، لكنه لم يتم من خلالها التصريح بالخطأ كأساس لقيام المسؤولية الإدارية.

وينبغي الإشارة إلى أن الخطأ قد ظهر قبل ظهور المسؤولية الإدارية، وحتى في فترة استبعادها لم يكن غائبا، حيث كان يظهر في الإدارة نفسها، فنجاحها في بعض الأشغال الكبرى كان يؤدي إلى الحصول على مكافآت كبرى، فحين انعدم التعويض الإضافي للموظفين القليلي النشاط والمهارة. وكانت تمنح تعويضات للعمال الذين يتعرضون لحوادث أثناء الأشغال، وأثناء الحرب. ومنه فقد كان الخطأ يؤدي وظيفة خاصة في العمل الإداري.

ثم أخذ مبدأ المسؤولية الإدارية يتمدد ويتوسع شيئا فشيئا، وقد أقيم على أساس وقوع خطأ من جانب الإدارة. هذا الخطأ الذي قد يكون في مخالفة قانونية في عمل مادي أو قرار إداري صدر من الجهة الإدارية، ومنه فقد سلك الخطأ والمسؤولية طريقا موحدًا بصدر قرار PELLETIER من محكمة التنازع الفرنسية الصادر بتاريخ 1873/07/03، واعترفت فيه مرة أخرى بمسؤولية الإدارة إلا أنها ميزت فيه بين الخطأ الشخصي للعون العمومي والذي يقيم المسؤولية أمام القاضي العادي والخطأ المرفقي، الذي يقيم مسؤولية الإدارة أمام القاضي الإداري، إلا إذا وجد نص مخالف¹.

وقد ساهم الإرث القانوني الفرنسي في استمرار النظام القانوني المتكامل البناء للمسؤولية الإدارية على أساس الخطأ في الجزائر، حيث اعترف القضاء الجزائري بعد الاستقلال بمبدأ المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ، وبقي متأثرا باجتهادات القضاء الفرنسي، فطبق فكرة التمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي في العديد من القرارات) قرار الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى بتاريخ 1966/12/14، فريق BARDIES-MOUTFA ضد الدولة.

¹ Michel PAILLET , la responsabilite administrative, Edition dalloz, 1996, p 05.



والملاحظ أن قيمة الخطأ الشخصي بدأت تتقلص أمام توسع الخطأ المرفقي، حيث أصبحت المسؤولية توزع بين الإدارة وموظفيها بشكل متوازن تحت قاعدة الجمع¹.

وقد تعددت الحالات التي تشكل أخطاء مرفقية:

حالات السير السيء للمرفق العام: مثل المساس بالحرية الفردية، غلق باب المكتب قبل الموعد القانوني، وجود عيب في الصيانة...

حالات عدم سير المرفق العام: عدم القيام بأشغال عمومية، الإهمال لواجب الصيانة، الامتناع عن تنفيذ القوانين واللوائح.

وقد يتطلب القضاء لقيام المسؤولية الإدارية، إثبات الخطأ من الضحية، إلا أن الأمر ليس كذلك دوماً، فقد يكون مفترضا، وفي مقابل ذلك يشترط في بعض النشاطات الضارة للمرفق أن يكون الخطأ على درجة معينة من الجسامة لإقامة مسؤولية الإدارة.

هذه الأخطاء هي أصناف قانونية، وعادة ما يقول الفقهاء أنها مقررة لفائدة الإدارة،

وهي:

1- الخطأ البسيط والخطأ الجسيم والخطأ ذو طبيعة خاصة

2- الخطأ الثابت والخطأ المفترض

3- الخطأ المحدد وغير المحدد

4- الخطأ دون تكييف.

الفرع الثالث: إقرار المسؤولية الإدارية دون خطأ

¹ عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الثاني، الجوانب التطبيقية للمنازعة الإدارية ط1، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص 113.



أولاً: المسؤولية الإدارية على أساس الخطر

بات الخطأ ملتصقا بالمسؤولية، وبسبب العلاقة الوطيدة التي صنعها التاريخ بينهما، اتجهت الدراسات المعاصرة نحو تحليل تعارض الخطأ مع قواعد العدالة، عند اعتباره كشرط للمسؤولية، وبدأ القضاء الإداري يتوسع في الأساس القانوني لمسؤولية الإدارة، إلى أن توصل لتقريرها حتى في حالة انعدام الخطأ، وذلك عندما تلحق ضرار بالغير دون أن تكون قد ارتكبت خطأ، لكن عدد الضحايا كان في تزايد مستمر، فظهر ما يسمى بالخطر، وكان هدف القضاء من وراء تقريره هو تخفيف عبء الإثبات على المضرور. توسع القضاء والمشرع فيه محدودا في مجالات محصورة واستثنائية، بالرغم من أن الفقهاء ركزوا على بقاء نظام المسؤولية على أساس الخطأ كمبدأ عام. وخاصة وأن فكرة الخطر لا يمكنها أن تغطي جميع حالات المسؤولية الإدارية كما أن مفهوم الخطر ذاته غير محدد بشكل دقيق.¹

حتى أن القضاء قد أكد في العديد من قراراته بأن المسؤولية الإدارية على أساس الخطر لم يكن استبعادا للاعتراف بالخطأ، يعني أن الخطأ موجود، ولكن وجوده، لا يؤثر على ترتيب المسؤولية على أساس الخطر، فمثلا في قرار *comes*، كان التعويض عن الأضرار الجسدية مؤسسا على فكرة الخطر فحين ظل التعويض عن الأضرار المادية مستمرا في خضوعه لإثبات الخطأ، حتى أن المدعي أثبت الخطأ واستجاب مجلس الدولة لطلبه.

والقاضي في تحديده للخطر لا يضع معيارا ثابتا، خاصة وأن الحل الأنجع أمام الضحية من أجل التعويض هو القاضي، لكن في حالات معينة يزداد عدد الضحايا ويعود الحل القضائي حلا غير ناجعا لتعويضهم، فيعتمد حلا آخر باعتباره وسيلة تشريعية متمثلة

¹ Hafida BELRHALI-BERNARD, La Responsabilité Administrative Ici Et Ailleurs : Passerelles, Clefs Et Pistes , Revue française d'administration publique n° 147, 2013, p.573.



في صناديق التعويض، وفي هذه الحالة يختلف أساس المسؤولية بانتقاله من الخطر إلى التضامن الاجتماعي، وبذلك نجد أن التطور الذي عرفته المسؤولية خرج عن إطار المنازعات الإدارية، فوجد بما يسمى بالالتزام عن الأضرار الكبرى القائمة على الأخطار الكبرى، وهنا يهتم بالأجيال القادمة، وبمصلحة البشرية، وهي وقائية مثل (الاحتباس الحراري، الزلازل، الفيضانات، تخصيب اليورانيوم...)، ونستعمل في هذه الحالة مبدأ الأمن أو الضمان أو السلامة، ومنه فقواعد المسؤولية ليست بعامّة غير قابلة للتطبيق، ولا مطلقة تطبق على كل الحالات، فمن يتحكم في عمومية هذه القواعد هو القاضي.

ثانياً: إقرار المسؤولية على أساس مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة

قد تم التطرق في المحاضرات أعلاه إلى التطور التاريخي لهذا المبدأ، ليبقى فقط معالجة دوره كأساس قانوني للمسؤولية الإدارية دون خطأ.

الرؤية الجدلية لمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة كأساس للمسؤولية الإدارية دون خطأ

إذا كانت فكرة الخطر قد لعبت دوراً في تأسيس الحكم بالتعويض وإلقاء المسؤولية على عاتق جهة الإدارة في بعض التطبيقات، إلا أن ذلك لا يجعلها الأساس القانوني الذي تقوم عليه كافة تطبيقات المسؤولية دون خطأ¹، فباقي الحالات الأخرى لا دور لفكرة الخطر فيها ولكنها مع ذلك تحدث أضراراً للغير، ويطبق فيها مبدأ مساواة جميع الأفراد أمام الأعباء العامة. وفي ضوء ذلك الدور الذي لعبه هذا المبدأ في مجال المسؤولية الإدارية، وجد الكثير من الفقهاء وحتى القضاة الفرنسيين، أنه الأساس المستقر لكافة صور المسؤولية الإدارية أياً كانت طبيعتها. ولنا حديث مفصل في ذلك فيما بعد.

¹ فنجد مثلاً المسؤولية عن الأشغال العامة، والمسؤولية عن القوانين، والمسؤولية عن القرارات الإدارية المشروعة واللوائح والمسؤولية عن عدم تنفيذ الأحكام القضائية.



ومع ذلك فقد واجه هذا المبدأ معارضة ورفض شديد من جانب بعض الفقه والقضاء الفرنسيين، حيث لم يقتنعوا به كأساس لمسؤولية الدولة عن أعمال سلطاتها العامة، وصرحوا بعدم صلاحياته وعدم كفايته كأساس لهذه المسؤولية.

وفي ضوء ما تقدم، سنتعرض للاختلافات الفقهية حول هذا المبدأ في عنصر أول، ثم نرى مدى إعمال القضاء الفرنسي لمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة في مجال المسؤولية الإدارية في عنصر ثان.

1- اختلاف الفقه حول مبدأ المساواة أمام التكاليف العامة

يؤيد الاتجاه السائد في فقه القانون العام الفرنسي هذا المبدأ، ولكن بالرغم من وجود اتفاق بين هذه الآراء، إلا أن كل واحد قد اعتمد على مبرر في توضيح وجهة نظره. وهذا التنوع في مبررات قبول مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، كأساس للمسؤولية الإدارية دون خطأ، لا يمثل في أي حال من الأحوال انقساماً بينهم، بل يؤكد الرغبة لديهم نحو الأخذ بهذا المبدأ كأساس للمسؤولية.

ومن أهم الآراء المؤيدة لهذا الاتجاه: ما جاء به الأستاذ WALINE حيث اعتبر هذا المبدأ الأساس العام للمسؤولية الإدارية دون خطأ، وبرر رأيه على أساس أن الضرورة أو المصلحة كثيراً ما تفرض على الإدارة القيام بعمل دون خطأ أو خطر، ينتج من وراءه ضرر لبعض الأفراد في سبيل المصلحة العامة فوجب تعويضهم من الخزنة العامة لإعادة المساواة التي اختلت¹.

¹ حيث يقول الفقيه:

« Vaut-il mieux parler de responsabilité sans faute sur rupture de l'égalité devant les charges publiques ».
Marcel WALINE, « Droit administratif », 9ème éd, Sirey, Paris, 1963, p.667.



ويرى العميد DUGUIT¹، أنه لا يمكن إقامة مسؤولية الدولة وهي شخص معنوي عام على أساس الخطأ، وإنما على أساس فكرة التأمين الاجتماعي الذي يتحملة الصندوق الجماعي لصالح المتضررين من جراء أنشطة المرافق العامة، وبالتالي فباعتبار نشاط الدولة قائم لصالح الجماعة، فهو يرتبط إلى حد كبير بفكرة المساواة أمام التكاليف العامة. ففي نظره إذا سئلت الدولة فليس لأنها أخطأت عن طريق أشخاصها وإنما لأنها تؤمن المحكومين ضد المخاطر الاجتماعية الناشئة عن تدخلها سواء كان مشروعاً أم كان الضرر مترتباً عن خطأ أحد موظفيها². ويلاحظ هنا من خلال ما تبناه هذا الفقيه، أنه قد اتجه إلى تقوية مركز مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة عن طريق ربطه بالمخاطر الاجتماعية، وبالتالي فهو يشير إلى أهمية المبدأ كأساس للمسؤولية الناتجة حتى عن الأضرار المترتبة عن المخاطر الاجتماعية. وقد ساندته عدة فقهاء في هذا الطرح، وإن كانوا يختلفون في طريقته، من بينهم الفقيه Maurice HAURIUO³.

انتهينا فيما سبق إلى أن معظم الفقه العام الفرنسي قد وجد في مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة أساساً كافياً لمسؤولية الإدارة عن أعمالها، إلا أن البعض ولاعتبارات معينة قد اتخذ موقفاً معارضاً في مواجهته ومن بينهم:

¹ من المعروف أن العميد دوجي من أشد المنكرين لفكرة الشخصية المعنوية التي يرى أنها مجرد حيلة قانونية، وعليه فإنه لا يمكن أن ينسب الخطأ إلى الشخص المعنوي، فالإنسان هو وحده الذي يملك إرادة واعية، وهو وحده الذي ينسب إليه الخطأ أو الفعل غير المشروع. أشار إلى ذلك

² نفس المرجع أعلاه. ص 86.

³ Pour Hauriou, c'est le principe d'égalité devant les charges publiques qui explique que l'État doit garantir les administrés contre les risques des accidents administratifs. "Les actions en indemnité contre l'État pour préjudices causés dans l'administration publique", RDP, 1896, pp. 51-65. Cité par Danièle LOCHAK « Réflexion sur les fonctions sociales de la responsabilité administrative. Les mutations du droit administratif » May 1993, Amiens, France, p.280. Disponible sur le site: hal-univ-paris10.archives-ouvertes.fr. Consulté le 15/12/2017.

بالنسبة لهوريو، مبدأ المساواة أمام التكاليف العامة هو ما يفسر أن الدولة ملزمة بأن تضمن للمواطنين التعويض ضد مخاطر الحوادث الإدارية.



الفقيه Eisenmann حيث رفض هذا المبدأ، على أساس انعدام تحديد الأضرار التي تعتبر قد أخلت به، فإذا تم العمل بهذا المبدأ، فسيحتم أن يشمل كل الأضرار التي ترتبط بالنشاط العام، وقد اعترف به كأساس فقط في حالة المسؤولية الناشئة عن الأشغال العامة، وتلك التي تنشأ عن امتناع الإدارة عن تنفيذ بعض الأحكام القضائية، وفيما عدا ذلك فإن هذا المبدأ لا يصلح كمبرر للمسؤولية الإدارية دون خط وقد سار على نهج هذا الفقيه،

الأستاذ Amselek

ويعتبر الفقيه CHAPUS الإخلال بمبدأ المساواة أمام التكاليف العامة مجرد شرط لا يكفي لأن يكون أساس لدفع التعويض، في بعض الحالات التي يصابون فيها الأفراد نتيجة إدارة المرافق العامة، بل لا بد من توافر شروط أخرى من أجل ذلك. والقاضي هنا لا يستطيع الحكم بالتعويض إذا لم يكن أمام حالة من الحالات المحددة لهذا المبدأ، كون أنه ليس كل تسببه الإدارة من ضرر هو عبء عام.¹

في ضوء عرضنا للرؤية الفقهية لمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، وجدنا أنفسنا أمام اتجاه يؤيد الاعتراف بهذا المبدأ، وآخر يرفض اعتماده، فبالنسبة للاتجاه المؤيد لاحظنا بأنه يؤكد الرغبة لديهم نحو الأخذ به من خلال تفاوت المبررات وتعددتها، وكله كان في إطار الحماية الملائمة للحقوق والحريات الفردية ومحاولة تحقيق اعتبارات العدالة، إذ أن المصلحة كثيرا ما كانت تحتم القيام بعمل بخطأ أو خطر يؤدي إلى نشوء ضرر لبعض الأفراد في سبيل المصلحة العامة، فوجب تعويضهم من الخزينة العمومية من أجل إعادة المساواة أمام التكاليف العامة.

أما بالنسبة للاتجاه المعارض، فقد ظهر عدم ثبوتهم على وتيرة واحدة، إذ أنهم وبطريقة غير مباشرة اعترفوا به لأنفسهم على أساس أنه يسيطر على كافة فروع القانون العام، لكن رفضهم الصريح لهذا المبدأ يمثل أزمة لمجلس الدولة، من أجل حماية مبدأ المشروعية من

¹ René CHAPUS, « responsabilité publique et responsabilité privé » L.G.D.J, paris, 1954, PP 327-341.

جانبا، والحقوق والحريات من جانب آخر فحين قيام المسؤولية على أساس هذا المبدأ، يحاول تحقيق التوازن بين ما تحظى به الإدارة من امتيازات وبين مصالح الأفراد، هذا فضلا عن مراعاته لاعتبارات العدالة التي تعد الغاية الأساسية لمختلف النظم القانونية، دون أن ننسى القيمة الدستورية له، فلا بد على المشرع والإدارة على حد سواء باحترامه. ويكفي أن نذكر بأن الفقه المؤيد له، كان له دور كبير في تثبيت دعائمه والدفاع عنه كأساس قانوني سليم للمسؤولية الإدارية دون خطأ، وقد ساندتهم في ذلك اجتهادات القضاء الإداري، وهذا ما سنشرحه في العنصر الموالي.

2- إعمال القضاء لمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة في مجال المسؤولية الإدارية دون خطأ

استقر معظم الفقه على أن مبدأ المساواة أمام التكاليف العامة، يؤدي دوره في بعض صور المسؤولية الإدارية دون خطأ، وليس في كل حالاتها، حتى أن القضاء الإداري قد أقام المسؤولية على أساس الخطر في بعض الحالات، وأقامها على أساس مبدأ المساواة، في حالات أخرى غابت فيها فكرة الخطر، لكن بالرغم من ذلك، سنرى من خلال تحليل أحكام مجلس الدولة، أنه حتى في بعض القضايا التي يبرز فيها الخطر في نشاط الإدارة، يظهر فيها مبدأ المساواة كأساس للمسؤولية. كل هذه المسائل سنحاول توضيحها بالقدر الممكن.

ذهب مجلس الدولة إلى القضاء بمسؤولية الإدارة والتزامها بتعويض الأفراد المضرورين على أساس إعادة التوازن لمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة في عدة تطبيقات، فقد وجد أن إعمال القوانين والمعاهدات الدولية بإمكانها أن تحدث أضرار غير عادية لبعض الأفراد، ونشأ هذا الوضع ابتداء من صدور حكم مجلس الدولة الشهير لسنة 1938¹ والذي أقيم فيه

¹ في قضية شركة la fleurette والتي تتلخص وقائعها، في أنه بتاريخ 29 جوان 1934، صدر قانون يمنع بيع وصناعة كل منتجات الألبان التي لا تكون فيها مادة الكريمة المستخلصة مباشرة من الحليب، ونتيجة لهذا القانون توقف الشركة عن الإنتاج، لأنها كانت تستعمل منتج « Gradine » ، الذي يتكون من الحليب وزيت الفستق وصفار البيض،



المسؤولية عن فعل القوانين، وأكد فيه أن التعويض الممنوح لهذه الشركة مبني على مسؤولية الدولة عن الضرر الناجم عن القانون، وأن هذه المسؤولية مبنية على مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، حيث سبب مجلس الدولة قراره بالقول: " وحيث أنه لم يحتج بأن الشيء المصنوع مما تنتجه الشركة المدعية خطر على الصحة العامة، وحيث أنه لا يوجد نص في القانون أو في الأعمال التحضيرية يستفاد منه أن المشرع أراد أن يحمل هذه الشركة بعبء لا تحتمله. ومن حيث أن هذا العبء كان لمقتضى الصالح العام فيجب أن يتحمله الجميع، ومنه تكون الشركة محقة في طلبها التعويض. ما لوحظ في هذه القضية أن المجلس هنا لو بقي مستندا على اجتهاده التقليدي، لما قرر إعطاء الشركة هنا الحق في التعويض إلا إذا كان هناك نص صريح يجيزه ذلك القانون. لكنه قد منح التعويض لها على اعتبار أن القانون لم يتضمن أي إرادة صريحة برفض التعويض سواء في نصوصه الوضعية أم في أعماله التحضيرية من جهة، ومن جهة أخرى استيفاء الضرر لشروطه الشخصية والموضوعية. وبمعنى آخر فإن المجلس قد عكس المبدأ الذي كان يعتمد عليه، حيث لا مسؤولية مالم يكن هناك نص صريح مخالف، وتبنى الاستثناء الذي يقوم على احتمال المسؤولية مالم يكن هناك نص صريح مخالف.

وقرر المجلس هنا قيام المسؤولية على الشروط المرتبطة بإرادة المشرع وكذلك التي لها علاقة بطابع الضرر، فالأولى تعني ألا يكون المشرع قد نص على استبعاد إعطاء التعويض صراحة أو ضمنا ويبقى للقاضي الإداري في حالة عدم وجود نص وضعي صريح بهذا المعنى، أن يستخلص إرادة المشرع من الظروف التي رافقت وضع القانون أو من أسبابه الموجبة أو من الأعمال التحضيرية التي مهدت له كما قلنا سابقا. ففي تقريره مثلا بمناسبة قرار Gardedieu أكد محافظ الدولة السيد Derepas بأنه لا يحكم بالتعويض في حالة ما

فرفعت الشركة دعوى تعويض أمام القضاء الإداري عن الأضرار التي سببها هذا القانون وفعلا قد تم تعويض هذه الشركة من خلال قرار مجلس الدولة لسنة 1938، والذي أسسه على الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة.



إذا نص القانون صراحة أو ضمنا عن عدم تعويضه عن الأضرار التي يمكن أن تتجمعه. وواضح بأن هذا الشرط قد تم التأكيد عليه كذلك بموجب قرار société coopérative agricole Ax'ion ولم تكن هذه الأحكام هي الوحيدة، بل أتبعها مجلس الدولة بأحكام كثيرة سارت في نفس الاتجاه

أما الشرط الثاني، متعلق بطبيعة الضرر، فإضافة إلى أن يكون الضرر بجانب مسؤولية السلطة العامة مباشرة و أكيدا، عمد الاجتهاد القضائي إلى أن يكون كذلك ضررا خاصا وبالغ الخطورة.

ونفس الأمر انطبق على المسؤولية عن الأضرار الناجمة عن فعل المعاهدات الدولية، فقد ذهب بعض الفقهاء إلى أنه هناك صلة وطيدة بين نظام المسؤولية بموجب القوانين و نظامها بموجب الاتفاقيات الدولية¹. ففي نظر الفقيه TOUSCOZ، تقوم كلا المسؤوليتين على نفس الشروط.

المبحث الرابع: مبدأ التنظيم الإداري

المطلب الأول

مفهوم مبدأ التنظيم الإداري

يقصد به تصنيف الأجهزة المختلفة في الدولة، وبيان تشكيلها، وتوزيع الاختصاصات الإدارية لتنفيذ السياسة العامة للدولة عليها، وممارسة هذه الاختصاصات.

تعد نظرية التنظيم الإداري أهم مدخل من مداخل القانون الإداري، لارتباطها بالمفهوم العضوي للإدارة العامة، فالتطرق إلى التنظيم الإداري ضرورة لا بد منها لفهم وظائف واختصاصات السلطة الإدارية التي تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة ومن ثم للتنظيم

¹ « Pour ces considérations, la doctrine a constitué un rattachement entre le régime de la responsabilité du fait des conventions internationales et le régime de la responsabilité du fait des lois ». Didier TRUCHET, « Droit administratif », PUF, coll. « Thèmes droit », 3 éd, 2010, p 414.



الإداري مدلولان أحدهما قانوني (الشخصية المعنوية) والآخر فني أو تقني (أساليب التنظيم الإداري)

يقوم التنظيم الإداري على أساس قانوني يتمثل في فكرة الشخصية المعنوية باعتبارها السند الأول لعملية تنظيم وتوزيع الوظائف والاختصاصات الإدارية بين مختلف هيئات وأجهزة الإدارة العامة بالدولة.

كما يقوم على أساس فني يتمثل في أساليب التنظيم الإداري والتي تنحصر في المركزية الإدارية من جهة واللامركزية الإدارية من جهة أخرى إلى جانب الهيئات الإدارية المستقلة.

عرف القطاع الإداري العمومي تغيرات سريعة ومهمة تكيفا مع ما أصبح العالم يعيشه من تغيرات من جهة، واستجابة للضغوطات التي أصبح يمارسها مستخدمي المرافق العمومية من جهة أخرى، من أجل الرفع من مستوى أداء الإدارات العمومية وزيادة فاعليتها، مما أدى للتخلي عن التسيير البيروقراطي وإدخال آليات جديدة في التسيير على نحو إدارة الموارد البشرية بدلا عن تسييرها، وتطبيق الإدارة الالكترونية ومبدأ مشاركة الموظفين.

المطلب الثاني

إدارة الموارد البشرية

ويعتبر العنصر البشري أهم مورد تمتلكه الإدارات حيث لا يمكن تصورها بدون أفراد، ومن هنا ظهرت الحاجة إلى تبني آليات وطرق حديثة من أجل تسييره وإشراكه في عملية التسيير نظرا لمساهمة هذين العمليتين في تحقيق التوافق بين خصائص الموارد البشرية ومتطلبات الوظائف باستمرار، وهذا ما عمل المشرع على تكريسه وتنظيمه من خلال الأمر 03/06 في إطار عملية التغيير والتجديد التشريعي الوظيفي.



أولى المشرع الجزائري عناية كبيرة لوظيفة إدارة الموارد البشرية في سياق اهتمامه بالموظف الذي يعتبر أداة الدولة في تنفيذ مهامها، ويمكن تعريف إدارة الموارد البشرية بأنها استخدام القوى العاملة داخل الإدارة أو بواسطتها من خلال عمليات تخطيط القوى العاملة، كالاختيار والتعيين وتقييم الأداء والتدريب... وغيرها.

كما عرفها الفقيه نيلسون بأنها وسيلة للتنظيم والتغيير ومراقبة الهياكل والأدوار داخل المنظمة، وعرفها الفقيه بول سنة 1990 على أنها عملية خاصة باستقطاب الأفراد وتطويرهم والمحافظة عليهم في إطار تحقيق أهدافها، وكذا تحقيق أهدافهم، في حين عرفها الفقيه بريس كوي بأنها وظيفة إدارية أساسية في المنظمة شأنها شأن بقية الوظائف التنفيذية الأخرى كوظيفة الإنتاج ووظيفة التسويق.

وتتفرع عملية إدارة الموارد البشرية إلى عمليتين هما: عملية تخطيط الأهداف والفترات الزمنية اللازمة وعملية تنظيم الأشخاص والمهام، ويمكن القول أن عملية إدارة الموارد البشرية تساهم في تطوير الإدارة من خلال وضع كل عون في المنصب الذي يوافق قدراته وتنظيم الاتصالات بين الرؤساء والمرؤوسين و تفعيل نظام الرقابة للتأكد من مدى تحقيق الأهداف المسطرة.

ويتم تسيير الموارد البشرية في الإدارات العمومية من خلال مخطط يدعى بالمخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية، وهو عبارة عن وثيقة يتم من خلالها تدوين كل التقديرات المرتبطة بعمليات التوظيف، التكوين، الترقية، الإحالة على الاستيداع، الإحالة على التقاعد بما يضمن تسيير الموارد البشرية داخل الإدارة العمومية وتحليل عملية التسيير.

وهو إجراء يستجيب للنظام الجديد للمراقبة اللاحقة من طرف هيئات المديرية العامة للوظيفة العمومية الذي كرسه المرسوم التنفيذي رقم 126/95 المؤرخ في 29 أبريل 1995 والمتعلق بإعداد المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية، ويعتبر هذا المخطط من أهم



التغيرات التي شهدتها سياسة تسيير الموارد البشرية في المؤسسات والإدارات العمومية حيث يهدف لوضع خطة تنبؤية لتسيير الموارد البشرية.

ويتم إعداد هذا المخطط طبقا للميزانية المعتمدة وجعله الأداة الرئيسة في تطوير مردودية قطاع الوظيفة العامة، من خلال تضمينه باليات للتحكم في عدد الموظفين وأخرى لتقييم المسؤولين في مجال تسيير الموارد البشرية وإقرار مسؤوليتهم عن ذلك.

كما ينبغي أن يتضمن مخطط تسيير الموارد البشرية النص على الرقابة البعدية على مطابقة القرارات الصادرة عن مسيري الموارد البشرية بالإدارات العمومية مع التشريع والتنظيم المعمول بهما.

والحقيقة أن الإدارة الجزائرية ليست مؤهلة لتكون إدارة موارد بشرية لأنها لا تزال إدارة لشؤون الموظفين، تتمحور أعمالها حول مراقبة الحضور والغياب وحفظ الملفات والتقارير الدورية وإنهاء الخدمة، وحتى إن قيامها بالتسيير التقديري للوظائف والتسيير الفردي للأعوان لا يرقىها إلى إدارة موارد بشرية، نظرا لإهمال الجانب التخطيطي والتطويري والرؤية الاستشرافية للاحتياجات على المدى المتوسط والبعيد، والاكتفاء بتقدير الاحتياجات العاجلة للموظف إضافة إلى غياب أنظمة متكاملة لربط مختلف إدارات الموارد البشرية وزيادة مردوديتها.

بالإضافة إلى مبدأ المساواة ومبدأ الجدارة، تؤسس الوظيفة العامة في أغلب الدول على مبدأ المشاركة، والذي يقتضي إدخال الموظفين كطرف في عملية تسيير حياتهم المهنية.

إن مبدأ مشاركة الموظف في تسيير حياته المهنية هو مبدأ حديث نسبيا، ففي فرنسا لم تطرح فكرة المشاركة في الوظيفة العامة في بداية الأمر، حيث أنه وعلى الرغم من الاعتراف بتمثيل الموظفين في النقابات المهنية بموجب النظام الأساسي للموظفين لسنة 1946، إلا أنه



لم يسمح لها إلا بالمشاركة في اللجان الاستشارية حيث بقيت السلطة التقريرية للإدارة الرسمية في كل ما يتعلق بالمسار المهني للموظف، ثم صدرت لائحة أخرى في نفس السنة تركز نوعا من مشاركة الموظفين في العمل الإداري من خلال استحداث مجلس أعلى للوظيفة العامة.

أما في بعض الدول الأنجلوساكسونية فقد عهدت مهمة الدفاع عن حقوق الموظفين للنقابات كما تم تأسيس لجان الخدمة المدنية وهي عبارة عن هيئات تتسم بالحياد والاستقلالية وتتولى شؤون الموظفين، من أجل تكريس مبدأى الجدارة والمساواة في الالتحاق بالوظيفة العامة، مما يشكل أحد أوجه مشاركة الموظفين في الوظيفة العامة.

وبالرجوع إلى القوانين الجزائرية، يلاحظ أن المشرع الجزائري قد تبني مبدأ مشاركة الموظف في الحياة المهنية منذ صدور أول قانون للوظيفة العامة، حيث جاء في المذكرة الإيضاحية "من اللازم إقامة موازنة بين هذه القواعد وذلك بالاعتراف بالحق النقابي وبحمية مصالح الموظفين المهنية في المجلس الأعلى للوظيفة العمومية، واللجان المتساوية الأعضاء واللجان التقنية المتساوية الأعضاء".

أما بالنسبة للمرسوم رقم 59/85 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، فقد كرس هو الآخر مبدأ مشاركة الموظفين، من خلال النص على إنشاء عدة هيئات تمكنهم من تقديم آراء واقتراحات في الإدارات التي ينتمون إليها، ويتعلق الأمر بكل من لجان الموظفين والتي تتكون من ممثلين عن الموظفين وممثلين عن المؤسسة أو الإدارة العمومية بنفس العدد، وتنظر في كل القضايا الفردية المتعلقة بالموظفين.

إضافة إلى لجان الطعن على مستوى كل وزارة وولاية والتي تنظر في إجراءات التسريح والتنزيل والنقل الإجباري، وقد حدد هذا المرسوم بعض حالات تدخل هذه الهيئات، منها

ضرورة الحصول على موافقة لجنة الموظفين من أجل فرض عقوبات من الدرجة الثالثة واشتراط موافقتها على التسريح في حالة ارتكاب الموظف خطأ جسيم.

وعلى إثر صدور الأمر 03/06 نجد أنه قد تضمن عدة مواد تكرر مبادئ الفعالية والرشادة في تنظيم العمل الوظيفي¹، ويرتبط مبدأ المشاركة بضرورة تبادل وتقسيم الأدوار بين كل من الرؤساء والمرؤوسين، في إطار العلاقة الوظيفية بغرض تطويرها ودمقرطتها، وقد عرض الفقه عدة تعريفات لهذا المبدأ، فمنهم من عرفه على أنه الإشراف القانوني لمجموعة العاملين في المشروع بدور دائم ومنظم في وضع السياسة العامة الملزمة لسير المشروع، أو في إدارته على نحو ينقص من السلطات المطلقة في اتخاذ القرارات.

كما يمكن أن يعرف على أنه إسهام الموظف في اتخاذ جملة من القرارات بأشكال ودرجات متفاوتة حتى يؤدي إلى تحسين الوظيفة العمومية وطرق التسيير فيه، ويمكن القول أن مبدأ المشاركة ينصرف إلى تمكين الموظف من تقديم آراء واقتراحات تخص تسيير الحياة الوظيفية وتطويرها، على النحو الذي يشجع عملية الحوار والتشاور الإداري بين الإدارة ومستخدميها.

تتخذ المشاركة في التسيير على مستوى الوظيفة العامة عدة طرق، فهناك أسلوب الاقتراحات وبمقتضاه يقوم الموظف بالتعبير عن آرائه في صندوق مخصص لهذا الغرض وهناك أسلوب الاجتماع حيث يتم تنظيم اجتماعات على مستوى الإدارات من أجل إطلاع الموظفين على كل ما يتعلق بالعمل الوظيفي داخل الإدارة، وتمكينهم من تقديم أية ملاحظات أو مطالب.

¹ الأمر 03-06 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة، ج.ر. عدد 46، الصادرة بتاريخ 16 جويلية 2006، ص 3.



إضافة إلى اللجان حيث تعتبر إحدى الطرق الفعلية في تجسيد مبدأ المشاركة، حيث يتم إنشاء هيئات إدارية تعهد لها اختصاصات محددة في مجال حماية وتنظيم المسار المهني للموظف، وقد اعتمد المشرع الجزائري في الأمر 03/06 ثلاثة أنواع من اللجان اعتبرها هيئات لمشاركة الموظفين، وتتمثل في اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء واللجان التقنية ولجان الطعن.



الفصل الثالث

تنظيم الإدارة العامة



الفصل الثالث: تنظيم الإدارة العامة

يتأثر التنظيم الإداري في كل مجتمع بالظروف السياسية والاجتماعية المحيطة به ويرتكز على أسلوبية المركزية واللامركزية.

المبحث الأول: النظام المركزي

يمكن تعريف النظام المركزي على أنه: جمع الوظيفة الإدارية وحصرها بيد شخص معنوي عام واحد هو "الدولة" حيث يتولى ويهيمن على النشاط الإداري، وإن تعددت الهيئات والأفراد القائمين به وفق نظام السلطة الرئاسية.¹

ففي ضوء النظام المركزي تباشر السلطة المركزية الشؤون الوطنية والمحلية عن طريق ممثليها في العاصمة، فهي إذن تقوم على استقطاب السلطات الإدارية وتجميعها في يد شخص واحد أو هيئة واحدة.²

المطلب الأول: أركان المركزية وصورها

الفرع الأول: أركان المركزية

من المفهوم السابق نستنتج أن النظام المركزي يقوم على دعامين هما: تركيز السلطة بين يدي الإدارة المركزية، وخضوع ممثلي الحكومة للسلطة الرئاسية.

أولاً: تركيز الوظيفة الإدارية

يقوم النظام المركزي على حصر النشاط الإداري وجمعه بيد شخص معنوي واحد، هو "الدولة" بمفهومها الضيق، أي مجموع الهيئات والأجهزة التي تتكون منها خاصة السلطة

¹ أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1990، ص 105.

² عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، ط2، الجزائر، 2007، ص 155.

التنفيذية (الحكومة). بصورة يشرف معها الوزراء من العاصمة على جميع مظاهر وأوجه ذلك النشاط، والتي يتولاها أشخاص خاضعين مباشرة للسلطة المركزية وتابعين لها في إطار سلم إداري مندرج دون التمتع باستقلال قانوني عنها.¹



ثانيا: السلطة الرئاسية.

تشكل السلطة الرئاسية الركن الأساسي للمركزية الإدارية، حيث يقوم النظام المركزي الإداري على وجود علاقة قانونية بين الأشخاص العاملين والموظفين بالإدارة العامة وفق تسلسل معين (السلم الإداري) إذ يتمتع الموظف الأعلى (الرئيس) بسلطات معينة اتجاه الموظف الأدنى منه (المرووس) بالنسبة لشخصه أو أعماله، مما يؤدي إلى وضع هذا الأخير في علاقة تبعية للأول.

فالسلطة الرئاسية هي إذن عبارة عن العلاقة القانونية القائمة بين الرئيس والمرووس أثناء ممارسة النشاط الإداري. وهي كذلك مجموعة من الاختصاصات يتمتع بها كل رئيس في مواجهة مرووسيه من شأنها أن تجعل هؤلاء يرتبطون به برابطة التبعية والخضوع، وليست السلطة الرئاسية امتيازاً أو حقاً مطلقاً للرئيس الإداري، وإنما هي اختصاص يمنحه القانون رعاية للمصلحة العامة وحسن سير المرافق العامة.²

وتتمثل أهم السلطات المخولة وللرئيس في الصلاحيات والقدرات القانونية التي تمارسها سواء اتجاه شخص المرووس، وأعماله وتصرفاته.

1- بالنسبة لشخص المرووس: تخول النصوص للرئيس الإداري العديد من الصلاحيات والسلطات التي تمس المركز الذاتي والشخصي للمرووس، بدءاً من سلطة

¹ عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 156.

² عمار عوايدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، 1984، ص 216، أشار إلى ذلك: عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 157.



التعيين وانتهاء بسلطة الفصل أو العزل مروراً بسلطات الترقية والتأديب (كالتنزيل في الدرجة الوظيفية)، وغيرها من الإجراءات التي قد يتعرض لها الشخص المرؤوس طيلة مساره الوظيفي والمهني. وجزير بالملاحظة أن السلطة الرئاسية على شخص المرؤوس إنما يمارسها الرئيس طبقاً للقواعد والإجراءات المحددة في القانون لأنها ليست مطلقة، كما أنها ليست من قبيل الحقوق. فسلطة التعيين المخولة للرئيس مثلاً يمارسها وفقاً للشروط اللازمة للتوظيف وإجراء المسابقة، إذا كانت النصوص تستلزم ذلك. وسلطة التأديب تكون وفق إجراءات محددة، مثل ضرورة المثل أمام المجلس التأديبي أحياناً، وضمان حق الدفاع. ومن حق المرؤوس التقدم بتظلم إداري من قرارات الرئيس الإداري وأن يطعن فيها قضائياً متى أصيبت بعيب استعمال السلطة¹

2- بالنسبة لأعمال المرؤوس:

بما أن الرئيس مسؤولاً عن تصرفاته، ومسؤولاً أيضاً عن كيفية أداء مرؤوسيته لأعمالهم ومهامهم، فقد خوله القانون مجموعة من السلطات اتجاه التصرفات والأعمال التي يقوم بها أولئك المرؤوسون، من حيث مراقبة تلك الأعمال.

ثالثاً: الرقابة السابقة

بغرض حسن سير الجهاز الإداري وفعالته، يعمد الرؤساء عادة إلى توجيه أوامر أو تعليمات أو منشورات ترسم وتبين للمرؤوسين طريقة وكيفية العمل التي يعتقد الرؤساء أنها الأكثر اتفاقاً مع القانون والأكثر انسجاماً وملائمة مع مقتضيات الصالح العام ذلك أن المرؤوس ليس ملزماً قانوناً بالخضوع والطاعة للقوانين واللوائح والنظم العامة في الدولة بل هو أيضاً ملزم قانوناً بالخضوع لأوامر ونواهي وتوجيهات وتعليمات رئيسه الإدارية وإطاعتها وتنفيذها في حدود القانون.

¹ عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 160.



تنص المادة 129 من القانون على أنه: "لا يكون الموظفون والأعوان العموميون مسؤولين شخصيا عن أفعالهم التي أضرت بالغير إذا قاموا بها تنفيذا لأوامر صدرت اليهم من رئيس متى كانت اطاعة هذه الأوامر واجبة عليهم"¹.

وحسب الأستاذ عمار عوابدي فقد رأى بأن المشرع يميل إلى ترجيح الخضوع والطاعة لأوامر وتعليمات الرؤساء الإداريين والتقيد بها وتنفيذها وتغليبها على واجب طاعة القانون وحماية شرعية العمل الإداري، أي أنه يعتنق مبدأ أولوية حب طاعة أوامر السلطة الرئاسية على واجب احترام القانون.²

ثالثا: الرقابة اللاحقة

بعد قيام المرؤوس بأداء مهامه بموجب ما يأتيه من تصرفات وأعمال يمكن الرئيس أن يمارس رقابته على تلك التصرفات سواء من تلقاء نفسه أو بموجب ما يتلقاه عن شكاوى وتظلمات من طرف الغير الذي يكون قد تتضرر من تلك الأعمال.

وهذا الوجه من السلطة الرئاسية يظهر في الواقع في عدة صور وأشكال أهمها: التصديق، التعديل، الإلغاء، السحب والإلغاء.

الفرع الثاني: صور المركزية الإدارية

تمثل تطبيقات النظام المركزي الإداري في شكلين أساسيين هما: التركيز الإداري وعدم التركيز الإداري.

¹ المادة 129 من الأمر رقم 75-58، المؤرخ في 26 سبتمبر سنة 1975، يتضمن القانون المدني، المعدل والمتمم ج.ر عدد 78، الصادرة في 30 سبتمبر سنة 1975، ص 990.

² عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 442، أشار إليه: عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 164.



أولاً: التركيز الإداري

وهو ما يطلق عليه أيضا اسم المركزية المكثفة أو المطلقة والكاملة، ويمثل التركيز الإداري الصورة القديمة والبدائية للمركزية حينما كان تدخل الدولة (السلطة العامة) محدودا (الدولة الحارسة)، حيث كان بالإمكان حصر وجمع كل مظاهر إدارة تسيير النشاط الإداري في عمومياته وجزئياته بيد الوزراء أو القابضين على السلطة بالعاصمة، الأمر الذي يجعل من ممثلهم عبر أقاليم الدولة مجرد منفذين للأوامر والتعليمات الوزارية إذ يجب عليهم دائما الرجوع إلى السلطة المركزية (الوزراء) قبل القيام بأي تصرف.

ثانياً: عدم التركيز الإداري

وهو ما يطلق عليه أيضا اسم المركزية المخففة أو النسبية أو البسيطة أو اللاوزارية. وهذه الصورة من المركزية أملاها اتساع مجالات النشاط الإداري الذي أصبح يمس مختلف القطاعات والميادين بتطور وظيفة الدولة (الدولة المتدخلة) حيث أدى ذلك التغير إلى ضرورة التخفيف من درجة التركيز العالية التي تتميز بها صورة التركيز الإداري السابقة والتي أصبحت سببا في تأخر وبطء انجاز العمل الإداري وارتكابه.¹

يقوم عدم التركيز الإداري على أساس فكرة التفويض، لضمان فعالية ونجاعة النشاط الإداري، وذلك بأن تعهد السلطات المركزية (الوزراء) ببعض صلاحياتها واحتمالاتها إلى كبار الموظفين الإداريين في النواحي والأقاليم مثل (الوالي - رئيس الدائرة - مسؤولي المديرية الموجودة على المستوى الولائي، مديرية التربية، مديرية الفلاحة، مديرية الصحة، مديرية الشؤون الدينية ... الخ، دون منحهم الاستقلال القانوني أو الانفصال عن الإدارة المركزية، وهو ما يتضمن التفويض، ويأخذ التفويض صورتين: تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع.

¹ عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 171.



والتفويض بصورتيه يجب أن يستند إلى نص قانوني، تشريعي وتنظيمي بجيزه ويسمح به صراحة.

- يكون التفويض في الاختصاص جزئيا، ذلك أن صاحب الاختصاص لا يمكن له أن يفوض غيره بالقيام بكل وجميع سلطات متخليا تماما عن ممارس مهامه.

- تحكم عملية التفويض قاعدة أن "لا تفويض في التفويض" اذ لا يجوز للمفوض إليه أن يقوم بدور التفويض فيما فوض إليه إلى غيره.

- تتقى مسؤولية المفوض قائمة إلى جانب مسؤولية المفوض إليه لدى توافر شروطا، كما هو الشأن في علاقة الرئيس بالمرؤوس من حيث المسؤولية.

المبحث الثاني: النظام اللامركزي

هو النظام الإداري الذي يقوم على توزيع السلطات والوظائف الإدارية بين الإدارة المركزية (الحكومة) وهيئات و وحدات إدارية أخرى إقليمية أو مصلحة مستقلة قانونا عن الإدارة المركزية بمقتضى اكتسابها للشخصية المعنوية مع بقائها خاضعة لقدر معين من رقابة تلك الإدارة.

ويقوم النظام اللامركزي على ثلاثة أركان فهو يعترف بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية، ويعترف أيضا بإنشاء وقيام أجهزة محلية مستقلة ومنتخبة لها الشخصية المعنوية، ويربط هذه الأجهزة المستقلة بالسلطة المركزية بموجب فكرة الوصاية.



المطلب الأول

صور النظام اللامركزي وتقديره

الفرع الأول: صور النظام اللامركزي

إذا كانت اللامركزية الإدارية تعني توزيع الاختصاص بين السلطة المركزية والهيئات المستقلة المحلية والمصلحية، فإنها على هذا النحو تتخذ صورتين:

أولاً: اللامركزية الإقليمية

وهي الصورة الواضحة والكاملة لتطبيق النظام اللامركزي وتقوم على الأركان الأساسية التي تستند لها اللامركزية، والتي ذكرناها من قبل:

ترتكز اللامركزية الإقليمية أو الإدارة المحلية على الاختصاص الإقليمي حيث تباشر الهيئات اللامركزية صلاحياتها (الشؤون المحلية) في نطاق حيز جغرافي معين كما هو الشأن بالنسبة لوحدات الإدارة المحلية (البلدية-الولاية)، وإذا كانت قراراتها وأعمالها مشوبة بعيب تجاوز الاختصاص الإقليمي، مما يعرضها للإلغاء في حالة الطعن فيها.¹

ثانياً: اللامركزية المرفقية

وتتمثل في منح مرفق عام معين (التعليم- الصحة- النقل- السياحة ... الخ) الشخصية المعنوية عن السلطة المركزية في أداء وظيفته ونشاطه (المؤسسات العامة) ..

¹ ناصر لباد، الأساسي في القانون الإداري، لباد للنشر والتوزيع، ط3، سطيف، الجزائر، 2017، ص 65.

فباللامركزية المرفقية تركز على معيار التخصص في نشاط محدد¹ أو معيار الاختصاص الموضوعي والوظيفي مما استدعى تسميتها أيضا باللامركزية المصلحية، دون الاهتمام بالنطاق والمجال الإقليمي الذي يمارس فيه ذلك النشاط أكان وطنيا أو محليا.

الفرع الثاني: تقدير النظام اللامركزي

يشكل نظام اللامركزية الإدارية مجالا حقيقيا لترقية ممارسة الحريات العامة. كما أن العلاقة بين الديمقراطية واللامركزية الإدارية جلية وواضحة، حيث تعتبر اللامركزية الإدارية مدرسة الديمقراطية. ويحقق تطبيق اللامركزية في المجال الإداري جملة من الفوائد مثل:

* تخفيف العبء عنها الإدارة المركزية، بموجب نقل وتحويل كثير من المهام إلى الهيئات اللامركزية لتتفرغ الأولى فقط للقضايا ذات البعد الوطني.

* تحسين وتجويد الوظيفة الإدارية نظرا وتسيير الشؤون اللامركزية من طرف أشخاص لهم مصالح مباشرة وحقيقية، مما يدفعهم إلى زيادة الاهتمام لتلبية الاحتياجات المحلية في صورة اللامركزية الإقليمية أو الإبداع وتحسين الأداء في التسيير بالنسبة للامركزية المرفقية.

* تجنب البطء (الروتين) الإداري وما يترتب عنه من آثار سلبية من حيث تبسيط الإجراءات الإدارية وتقريب الإدارة من المواطن. كما يؤدي التطبيق السليم للنظام اللامركزي إلى توزيع الدخل القومي والضرائب العامة بقدر من العدالة على مختلف الهيئات اللامركزية من حيث أنها ستنال جزء منه لسد احتياجاتها.

وتتجلى عيوب ومساوئ اللامركزية الإدارية، وهي ضئيلة مقارنة مزاياها في المخاوف الذي بينها البعض من حيث ما قد يترتب عنها خاصة في المجال السياسي والإداري.

¹ نفس المرجع أعلاه، ص 65.

فيري البعض أن تطبيق اللامركزية الإدارية المطلقة من شأنه أن يؤدي إلى المساس بوحدة الدولة وقوة وسلطة الإدارة المركزية من جراء تفضيل المصالح المحلية الإقليمية (زرع النزعة الجهوية) على المصلحة الوطنية العامة. وبما أن تشكيل هيئات اللامركزية الإدارية (خاصة الإقليمية منها)، غالبا ما يتم عن طريق الانتخاب والذي لا يقوم بالضرورة على الخبرة والكفاءة بفعل وتأثير الدعاية الحزبية، فقد ينجم عن ذلك هبوط مستوى أداء كفاءة الجهاز الإداري نظرا لتولي إدارة الهيئات المحلية بواسطة أعضاء، قد لا تكون لهم الدراية والمعرفة بأساليب العمل والإداري وتقنياته وقواعده العملية.

المطلب الثاني

الجمع بين النظام المركزي والنظام اللامركزي

يصعب تفضيل أحد النظامين على الآخر لما لهما من مزايا، إذ أن هذا الأمر يجعلنا أما حقيقة لا مفر منها، هي الاعتماد على كلا النظامين. وقد ذهب بعض الفقهاء إلى فكرة توسيع الهيئات المركزية، على أساس مواجهة النظام اللامركزي لصعوبات عديدة¹.

والحقيقة أن الصعوبات التي يواجهها النظام اللامركزي في الدول النامية خاصة، لا ترتقي إلى درجة الاستغناء عنه أيا كانت عيوبه من الناحية العملية، بل ينبغي تدعيمه ومحاولة التقليل من مساوئه، وما يجعلنا نتمسك بالنظام اللامركزي هو تطويره للدور المتنوع للدولة. فالعوامل الاقتصادية والاجتماعية والسياسية دفعت الدولة المعاصرة إلى التدخل واستعملت الإدارة كهيكل لتنفيذ سائر برامجها. كما أن أسلوب عدم التركيز الإداري وإن كان يشكل صورة متطورة للنظام المركزي، ويحتوي على مزايا كثيرة، إلا أنه لا يمكن أن يحل

¹ محمد أنس قاسم، ديمقراطية الإدارة المحلية، الليبرالية الاشتراكية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1985، ص 39. أشار إلى ذلك: عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 188.

محل النظام اللامركزي لأن ممثل السلطة المركزية على مستوى الإقليم لا يملك البت في مسائل معينة تخص الشؤون المحلية، بل ينبغي اللجوء للسلطة المركزية.¹



المبحث الثالث

الهيئات الإدارية العامة

المطلب الأول

الهيئات المركزية

تتألف الإدارة المركزية للدولة من مجموع الهيئات التي تشكل السلطة التنفيذية. وتعتبر السلطة التنفيذية عن نشاطها الإداري بواسطة الوظيفة الإدارية أي العمل الإداري الذي تقوم به الإدارات العمومية سواء على مستوى الإدارات المركزية، هذه الأخيرة هي في الجزائر العاصمة، وتتكون رئيس الجمهورية، الوزراء، والهيئات الإدارية المستقلة.

يجسد رئيس الجمهورية، رئيس الدولة، وحدة الأمة، ويسهر في كل الظروف على وحدة التراب الوطني والسيادة الوطنية، يحمي الدستور ويسهر على احترامه، ويجسد الدولة داخل البلاد وخارجها، له أن يخاطب الأمة مباشرة.²

ينتخب عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري، ويمارس السلطة السامية في حدود أحكام الدستور.³

¹ عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 188-189.

² المادة 84 من المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، المتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020، ج ر العدد 82، الصادرة بتاريخ 30 ديسمبر 2020، ص 03.

³ المادة 85 و86 من المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، المتعلق بإصدار التعديل الدستوري، السالف الذكر.



وقد تمتع رئيس الجمهورية عند الحديث عن صلاحياته في الحالات العادية، بمركز مرموق يعلو جميع المناصب السياسية في الدولة، ويلعب دور الرئيس في توجيه شؤون الحكم، إذ جاء لمنصبه بانتخابات صوت له أغلبية الشعب فيها، لذلك يعتبر الممثل الأول للشعب والمعبر عنه، يرفع مصالحه، يحقق أهدافه، يسهر على حماية استقلال دولته ويكون من الطبيعي أن يتمتع هذا الرئيس المنتخب من الشعب بسلطات هامة.

كما يضطلع رئيس الجمهورية بالإضافة إلى السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، بصلاحيات أخرى، على أنه يرأس مجلس الوزراء، يعين الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، وينهي مهامه، يتولى السلطة التنظيمية، يوقع المراسيم الرئاسية، يعين الرئيس الأول للمحكمة العليا، رئيس مجلس الدولة، الأمين العام للحكومة، محافظ بنك الجزائر، القضاة، مسؤولي أجهزة الأمن، الولاة، الأعضاء المسيرين لسلطات الضبط.¹

أما بالنسبة لصلاحيات رئيس الجمهورية في الحالات الاستثنائية، فقد نص أول دستور في الجزائر لسنة 1963 في مادته 59 على السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية. وكرست المواد 119 إلى 123 من دستور 1976 حالات الظروف الاستثنائية: حالة الحصار، حالة الطوارئ، حالة الحرب، الحالة الاستثنائية، لها إجراءات خاصة نظرا لوجود حالة الضرورة الملحة.

*دستور 1989 في المواد من 86 إلى 89 منه.

*التعديل الدستوري 1996 في المواد من 91 إلى 95 منه

*التعديل الدستوري 2016 في المواد من 105 إلى 110.

¹ المادة 91 من المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، المتعلق بإصدار التعديل الدستوري السالف الذكر.



*التعديل الدستوري 2020 في المواد من 97 إلى 101.

كل هذه الدساتير جعلت رئيس الجمهورية الجهة الدستورية الوحيدة المختصة بإعلان هذه الحالات، حالة الطوارئ، الحصار، الحالة الاستثنائية، حالة التعبئة العامة، وحالة الحرب، وقد أتى ترتيب هذه الحالات على سبيل التدرج لا الإلزام، بدليل أن الدستور وضع لهذه الحالات شروط شكلية وأخرى وموضوعية من أجل إقرارها، مع تحديد الهدف منها.

وقد وضع القضاء الفرنسي وتبعه في ذلك القضاء الجزائري والفقهاء، شروطا لا بد من توافرها مجتمعة حتى تتمكن الإدارة من ممارسة سلطاتها الاستثنائية، وإلا عدت أعمالها موجبة للتعويض وتتمثل فيما يلي:

-تحقق الظرف الاستثنائي وصعوبة مواجهته: يتمثل في وجود خطر تواجهه الدولة قد يكون داخليا أو خارجيا، مثل الكوارث الطبيعية، الاقتصادية، العصيان المسلح الحروب...، أي أن القضاء يتحقق من وقوع ظرف من الظروف الاستثنائية فعلا، كشرط مبرر لاستخدام الإدارة لسلطاتها الاستثنائية، ولاعتبار قراراتها المتخذة لمواجهة هذه الظروف مشروعة، وإذ ثبت له أن الإدارة تتذرع بوجود ظرف استثنائي غير مؤكد حدوثه، لتبرير قراراتها مستندة إلى الظروف غير الثابتة، فيكون مصير قراراتها الإلغاء لعدم مشروعيتها.

-التلازم بين ممارسة السلطات الواسعة والظرف الاستثنائي

ترتبط إجازة القاضي الإداري للإدارة باستخدام السلطات الاستثنائية، لمجابهة آثار الظروف الاستثنائية بالحيز الزمني الذي تستغرقه هذه الظروف غير العادية. أي أن ممارسة الإدارة لهذه السلطات الواسعة محددة ببداية ونهاية الظرف الاستثنائي الذي يبرر استعمالها لهذه السلطات الاستثنائية فبانتهاء مدة الظرف الاستثنائي، يتعين على السلطات الإدارية استعمال سلطاتها المخولة لها قانونا في الظروف العادية، وإلا اعتبرت قراراتها غير مشروعة.



- تناسب السلطات المستعملة مع الظرف الاستثنائي

حرص مجلس الدولة في قضائه، على وجوب أن تتناسب السلطات الواسعة المستخدمة من جانب الإدارة مع الظرف الاستثنائي المراد مواجهته أخطاره على النظام العام وسير المرافق العمومية. وبمعنى آخر يجب على السلطات الإدارية أن تتخذ من التدابير والقرارات ما يتناسب مع القدر اللازم لمواجهة الظرف الاستثنائي. فإذا تجاوزت وتعتسفت الإدارة في استعمالها بما يفوق القدر اللازم والضروري، لمجابهة والتغلب على أخطار الظرف الاستثنائي، فإن قراراتها تعد غير مشروعة وترتب مسؤوليتها في التعويض عن الأضرار الناتجة عنها¹.

كما نجد الحكومة والتي تعتبر الطرف الثاني في المؤسسة التنفيذية للنظام القانوني الجزائري، وتتكون من وزير أول و عدد من الوزراء، يختارهم ويقدمهم إلى رئيس الجمهورية حسبما تقتضيه الحاجة والمصلحة العامة، يجتمعون في مجلس واحد متجانس ومتضامن يسمى مجلس الحكومة، وبحضور رئيس الجمهورية يسمى مجلس الوزراء.

وقد أصبح رئيس الجمهورية ملزماً بتعيين وزير أول، وقد تبنى دستور 1989 مصطلح رئيس الحكومة وهو أشمل من لقب الوزير الأول، فهو يختار الوزراء ويوزع الصلاحيات بينهم، ويتأخر مجلس الحكومة، ويضبط برنامج حكومته، ويتحمل المسؤولية السياسية أمام البرلمان، وتتغير الحكومة باستقالته أو إبعاده، لكن التعديل الدستوري لسنة 2008، أعاد العمل بمنصب الوزير الأول وألغى منصب رئيس الحكومة، ثم تم تعديل الدستور سنة 2020، ونصت المادة 103 منه، على أن يقود الحكومة وزير أول في حال أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية رئاسية. ويقود الحكومة رئيس حكومة في حال أسفرت

¹ يمكن الاطلاع على المرسوم الرئاسي رقم 91-96 المؤرخ في 4 جوان 1991 المتضمن تقرير حالة الحصار والمرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 9 فبراير 1992 والمتضمن إعلان حالة الطوارئ.



الانتخابات التشريعية عن أغلبية برلمانية، وتتكون الحكومة من الوزير الأول أو رئيس الحكومة ومن الوزراء الذين يشكلونها.¹

شهدت الجزائر على الصعيد الإداري، مشاكل إدارية معقدة نتيجة قلة الإطار الإداري ووجود إدارة مركزية في معظم هياكلها قائمة على نخبة إدارية مثقفة ثقافة فرنسية.

المطلب الثاني

الهيئات المحلية

يمكن النظر للإدارة المحلية من زاوية سياسية على اعتبار أن المجالس المحلية تمثل قاعدة اللامركزية يتمكن من خلالها المنتخبين على مستوى الولاية أو البلدية من المشاركة في صنع القرار بما يجسد فكرة الديمقراطية. وعلى الصعيد القانوني تحتل الإدارة المحلية مكانة خاصة بالنظر لورودها في نصوص قانونية مثل قانون الولاية وقانون البلدية، ثم إن الولاية أو البلدية هي شخص من أشخاص القانون العام، لذا لقيت اهتماما من قبل رجال القانون.

الفرع الأول: الولاية

وقد مرت الولاية بمراحل عدة . سنكتفي بسرد مراحل تطور نصوصها القانونية منذ الاستقلال، دون التطرق إلى الحقبة الاستعمارية. وقد مر التنظيم الإداري المحلي بعد الاستقلال بعدة مراحل، وارتبط هذا التطور بطبيعة نظام الحكم والظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية، سنوجز هذه الإصلاحات عبر مرحلتين:

¹ المادة 103 من المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، المتعلق بإصدار التعديل الدستوري السالف الذكر.



المرحلة الأولى: قبل صدور دستور 1989.

تعرض نظام الولاية -التي كان يطلق عليها تسمية المحافظة- إلى عدة إصلاحات جزئية، كانت بمثابة تجارب قبل الإعلان عن الإصلاح العام .

حيث صدر المرسوم بتاريخ 23 ديسمبر 1963 المتعلق بالمحافظات النموذجية، تم بموجبه إنجاز المحافظات النموذجية، وطبق هذا النظام على المحافظات التالية: عنابة، الواحات، الساورة، القبائل الكبرى، تلمسان.

ثم صدر الأمر رقم 69-38 المؤرخ في 23 ماي 1969 المتضمن قانون الولاية، ج.ر عدد 44، الصادرة بتاريخ 23 ماي 1969. ويعتبر هذا الأمر بمثابة ترجمة قانونية لميثاق الولاية بموجب الأمر رقم 76-86 المؤرخ في 23 نوفمبر 1976 والقانون رقم 81-02 المؤرخ في 14 فيفري 1981.

ثم صدر الأمر رقم 74-69 المؤرخ في 2 جويلية 1974 المتعلق بإصلاح التنظيم الإقليمي للولايات، ج.ر عدد 55 الصادرة في 09 جويلية 1974.

وتلته المنظومة القانونية التالية:

الأمر رقم 76-97	المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، يتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية رقم 94، الصادرة بتاريخ 24 نوفمبر 1976.
القانون رقم 80-08	المؤرخ في 25 أكتوبر 1980، يتضمن قانون الانتخابات، الجريدة الرسمية رقم 44، الصادرة بتاريخ 28 أكتوبر 1980.
القانون رقم 84-09	المؤرخ في 04 فيفري 1984، يتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، ج.ر رقم 06، الصادرة بتاريخ 07 فيفري 1984.



المرحلة الثانية: بعد صدور دستور 1989

كان لدستور 1989 أثر على التنظيم الإداري من خلال تكريسه للتعددية الحزبية. تميزت هذه المرحلة بعدة محطات وأحداث وقوانين مميزة كان لها تأثير على نظام الولاية في الجزائر. سنحاول إيجازها من خلال جداول تعبر عن المحطات التالية:

المرحلة الانتقالية الأولى من 12 ديسمبر 1989 إلى 12 جوان 1990: انتهاء

الفترة الانتخابية للمجالس الشعبي الولائية.

المرحلة الانتقالية الثانية (مرحلة المندوبيات التنفيذية): عقب استقالة رئيس

الجمهورية سنة 1992 وإنشاء المجلس الأعلى للدولة.

سنقوم بسرد النصوص القانونية التي تم تنظيم بها الإدارة العامة خلال هذه الفترة:

* القانون رقم 89-18 المؤرخ في 11 ديسمبر 1989، المتضمن تأجيل الانتخابات لتجديد المجالس الشعبية الولائية، ج.ر. عدد 52، الصادرة بتاريخ 11 ديسمبر 1989. وفي هذه الفترة تولى المجلس التنفيذي الولائي ممارسة اختصاصات المجلس الشعبي الولائي، باستثناء القرارات المتعلقة بالتصرف في أملاك الدولة، تفاديا للفراغ.

* القانون رقم 90-09 المؤرخ في 07 أبريل 1990، المؤرخ في 7 أبريل 1990، يتعلق بالولاية، ج.ر. عدد 15 الصادرة بتاريخ 11 أبريل 1990، هنا تم تكييف الولاية مع مسعى التوجه نحو التعددية الحزبية.

* المرسوم التنفيذي رقم 92-141 المؤرخ في 11 أبريل 1992 يتضمن حل المجالس الشعبية الولائية، ج.ر. عدد 27، الصادرة بتاريخ 12 أبريل 1992. تم بموجبه حل 12 مجلس شعبي ولائي. وتم لاحقا حل البقية. وتم تعويضها بمندوبيات تنفيذية ولائية تضم من 07 إلى 08 أعضاء يعينهم وزير الداخلية والجماعات المحلية إلى غاية تجديد المجالس التي

تم حلها، عن طريق الانتخاب. استمر العمل بالمندوبيات التنفيذية من شهر أفريل 1992 إلى غاية إجراء ثاني انتخابات تعددية محلية سنة 1997.



- محافظة الجزائر الكبرى

تم صدور المرسوم الرئاسي رقم 96-264 المؤرخ في 03 أوت 1996 المتعلق بتسيير ولاية الجزائر، ج.ر عدد 47، الصادرة بتاريخ 07 أوت 1996. وهنا تم إنشاء محافظة الجزائر الكبرى، حيث تم تخصيص ولاية الجزائر بتنظيم خاص.

*المرسوم التنفيذي رقم 96-417 المؤرخ في 20 نوفمبر 1996، المتعلق بتنظيم إدارة ولاية الجزائر وعملها، ج.ر عدد 72، الصادرة بتاريخ 24 نوفمبر 1996. تم وضعها تحت سلطة الوزير في مهمة خارقة للعادة لتسيير ولاية الجزائر.

*الأمر رقم 97-14 المؤرخ في 31 ماي 1997 المتعلق بالتنظيم الإقليمي لولاية الجزائر، ج.ر عدد 38، الصادرة بتاريخ 04 جويلية 1997. حدد الإطار العام الإقليمي الجديد لولاية الجزائر، بومرداس، تيبازة، البلدية.

*الأمر 97-15 المؤرخ في 31 ماي 1997، الذي يحدد القانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى، ج.ر رقم 38، الصادرة بتاريخ 04 جويلية 1997. اعتبر ولاية الجزائر جماعة إقليمية تخضع لقانون أساسي خاص وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتتشكل من بلديات حضرية وتسمى دوائر حضرية، وتتشكل ولاية الجزائر من 28 دائرة حضرية و 29 بلدية.

*المرسوم الرئاسي رقم 97-292 المؤرخ في 02 أوت 1997، الذي يحدد التنظيم الإداري لمحافظة الجزائر الكبرى، ج.ر رقم 51 الصادرة بتاريخ 06 أوت 1997. تضم



هيئات وهي : الوزير المحافظ للجزائر الكبرى، مجلس محافظة الجزائر الكبرى، رئيس مجلس محافظة الجزائر الكبرى.

صدور القانون رقم 07-12.

صدر القانون 07-12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية، ج.ر عدد 12 الصادرة بتاريخ 29 فبراير 2012. ألغى القانون رقم 90-09

القانون رقم 12-19 المؤرخ في 11 ديسمبر 2019، يعدل ويتم القانون رقم 84-09 المؤرخ في 4 فبراير 1984 والمتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، ج.ر عدد 78، الصادرة بتاريخ 18 ديسمبر 2019، تم بموجبه رفع عدد الولايات إلى 58 ولاية. ثم أصدر رئيس الجمهورية مرسوم رئاسي لسنة 2021، أعطى فيه الصلاحيات الكاملة للولايات العشرة الجديدة وهي: تيميمون، برج باجي مختار، بني عباس، أولاد جلال، إن صالح، إن قزام، تقرت، جانت، المغير، المنيع، وفي هذا الإطار عين السيد رئيس الجمهورية السادة الأتية أسماؤهم على التوالي بصفتهم ولاية على رأس هذه الولايات: يوسف بشلاوي، عثمان عبد العزيز، عيسى عزيز بوراس، ساعد شنوف، ابراهيم غميرد، مهدي بوشارب، ناصر سبع، بن عبد الله شايب الدور، عيسى عيسات، بوبكر أنصاري.

تعرف الولاية على أنها جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، فهي الجماعة الإقليمية للدولة، وهي الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة، وفضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة. وتساهم مع الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وحماية البيئة، وكذا حماية وترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطن، وفقا لما جاء في قانون الولاية.¹

¹ تنص المادة 1 من القانون 07-12 المؤرخ في 21 فبراير 2012، المتضمن قانون الولاية، جريدة رسمية عدد 12 صادرة بتاريخ 29 فبراير 2012.



وبالرجوع لنص المادة 2 من قانون الولاية نجد أن هيئات الولاية هي المجلس الشعبي الولائي والوالي.

يتكون المجلس الشعبي الولائي من المنتخبين الذين انتخبوا من بين القوائم التي قدمتها الأحزاب أو المترشحين الأحرار، وينتخب لمدة 05 سنوات من قبل جميع سكان الولاية بالاقتراع العام المباشر والسري دون تمييز في الجنس والبالغين 18 سنة، ويدرس المجلس الشعبي الولائي جميع اختصاصاته عن طريق المداولات وحول كل قضية تهم الولاية، ترفع إليه باقتراح يقدمه 3/1 أعضائه أو رئيسه أو الوالي¹.

أما الوالي فهو الممثل الوحيد للدولة على مستوى الولاية ومفوض الحكومة، فهو جهاز لنظام عدم التركيز وهو من الموظفين الساميين للدولة، يتم تعيينه من طرف رئيس الجمهورية بموجب المرسوم الرئاسي.

الفرع الثاني: البلدية

كما مرت المجالس المنتخبة البلدية بعد استقلال الجزائر سنة 1962، بمراحل مختلفة، نميز فيها أربعة مراحل متباينة، حيث تميزت في كل مرحلة بمجموعة من الخصائص من حيث التنظيم، والإصلاح، والتسيير والوظائف.

المرحلة الأولى: من سنة 1962 إلى سنة 1967

في هذه المرحلة عرفت المجلس المنتخبة البلدية إصلاحات جزئية مست التنظيم الإداري البلدي، نظرا للترهل الكبير الذي ورثته الجزائر من الاستعمار الفرنسي، حيث بادرت الجزائر بعد استقلالها السياسي في التفكير حول ضرورة تدارك وإصلاح التخريب الذي شمل

¹ نصوص المواد 76، 77، 79 من القانون 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012، المتضمن قانون الولاية، السالف الذكر.



مختلف الميادين الاقتصادية، الاجتماعية الثقافية والإدارية، وهو ما أشارت إليه موثيق الدولة الجزائرية في خضم تلك الفترة، لاسيما ميثاق طرابلس 1962 وميثاق الجزائر 1964، على ضرورة التفكير الجدي في السعي للنهوض بتنمية محلية شاملة عن طريق تصفية مخلفات الاستعمار التي تتجلى مظاهرها في:

- شلل الإدارة المحلية في جانبيها التسييري والوظيفي، بسبب مغادرة الموظفين الأوروبيين للجزائر، مما أدى إلى ظهور مشكل انعدام الإطارات الجزائرية القادرة على إدارة شؤون البلدية.

- العجز المالي الذي عانت منه البلديات بعد الاستقلال، نظرا إلى تناقص مواردها المالية، وزيادة نفقاتها بسبب المساعدات الاجتماعية التي كانت تقدمها لفائدة المتضررين من ويلات حرب التحرير، وهو ما انعكس بصفة سلبية على حركية البلديات آنذاك.

أمام هذه الوضعية الصعبة، عملت القيادة الجزائرية آنذاك إلى المبادرة بمجموعة من الإصلاحات الجزئية تسمح لها تجنب الفراغ المؤسساتي الذي طبع البلديات، في هذا الصدد اتخذت مجموعة من التدابير سواء على مستوى العمالة أو البلدية، كانت أهمها: الإبقاء على التنظيم الإداري المحلي الذي كان ساريا في عهد الاستعمار الفرنسي، بموجب القانون 157/62 الصادر في 1962/12/31 المتضمن تمديد سريان التشريع في مجال الإدارة المحلية إلى أجل غير محدود، كما تم إنشاء لجان التدخلات الاقتصادية والاجتماعية، طبقا للأمر 16/62 الصادر في 9 أوت 1962 حددت مهمتها في مناقشة مقترحات البرامج التنموية الهادفة إلى تسيير المرافق العامة المحلية، إلا أم ما يلاحظ على هذه اللجان أن وجودها ميدانيا كان نادرا.

وهكذا نجد أن البلديات عانت كتنظيم إقليمي إبان السنوات الأولى للاستقلال أزمة حادة، الظروف الذي وضع السلطة الحاكمة بين موقفين وهما: إما زوال البلديات كمبدأ من



مبادئ العامة للتنظيم الإداري المحلي بالجزائر، وإما حل تلك البلديات كإجراء إداري أولي، تعقبه انتخابات بلدية، وهو إجراء كانت عواقبه مجهولة بالنظر إلى الظروف التي كانت تمر بها البلاد.

وعلى أساس ما سبق، ونظرا للأهمية التي تكتسبها المجلس البلدية، ظهرت محاولات إصلاحية تمثلت في ما يلي:

1- إعادة تجميع البلديات بناء على مرسوم صدر يوم 16 ماي 1963، تضمن إعادة الحدود الإقليمية للبلديات، ترتب عنه تقليص في عدد البلديات إلى 676 بلدية.

2- مساهمة البلدية في النشاط الاقتصادي والاجتماعي من خلال الاعتماد على جهازين يتمثلان في لجنة التدخل الاقتصادي والاجتماعي، تتكون من ممثلين عن السكان وتقنيين لهم خبرة لا بأس بها في شؤون المرافق العمومية والمشاريع الخاصة، والجهاز الثاني هو المندوبيات الخاصة لتنشيط القطاع الاشتراكي، أنشئ في 22 مارس 1963، على مستوى كل بلدية، تنحصر مهامه في تنظيم وتسيير المؤسسات الشاغرة « les entreprises vacantes » وهو يتشكل من: رؤساء لجان التسيير، ممثل عن الجيش والسلطات الإدارية بالبلدية، ممثل عن الحزب الحاكم وممثل عن الاتحاد العام للعمال الجزائريين.

المرحلة الثانية 1967-1981

تميزت هذه المرحلة بأهمية خاصة، كونها اعتبرت فترة حاسمة في رسم سياسة التنظيم الإداري البلدي بصدور إصلاح البلدية كمرحلة أولى، باعتبار البلدية قاعدة للتنظيم السياسي والاقتصادي والاجتماعي بدأ بوضع أسس نظرية لمشروع قانون بلدي بإمكانه أن يخولها (أي البلدية) بالإضافة إلى وظائفها الإدارية المعروفة، التمتع بصلاحيات في ميدان التنمية الاقتصادية المحلية، باستعمال جزء من دخلها في تحقيق أهدافها، وتتويجا لعملية التفكير



تلك، أصدر الأمر 24/67 المؤرخ في 18 جانفي 1967، المتعلق بقانون البلدية الذي أقره مجلس الثورة بصفة نهائية في 4 أكتوبر 1966.

وتتكون البلدية من المجلس الشعبي البلدي ورئيس البلدية. ويمارس المجلس الشعبي البلدي صلاحيات كثيرة تمس جوانب مختلفة، ففي مجال التهيئة العمرانية والتخطيط والتجهيز، يكلف هذا المجلس بوضع مخطط تنموي ينفذ على المدى القصير أو المتوسط أو البعيد آخذا بعين الاعتبار برنامج الحكومة ومخطط الولاية.

وعلى صعيد آخر يحمل المشرع البلدية ممثلة في مجلسها حماية التراث العمراني والمواقع الطبيعية والمتاحف والآثار، وكذلك تنظيم الأسواق المغطاة وغير المغطاة.¹

كما أن المشرع أعطى للمجلس في المجال الاجتماعي حق المبادرة باتباع كل إجراء من شأنه التكفل بالفئات الاجتماعية المحرومة، ومد يد المساعدة في المجال الصحي والتشغيل والسكن. كما يوكل إليه مهمة القيام بالمبادرة باتباع كل إجراء من شأنه تطوير الأنشطة الاقتصادية المسطرة في برنامجها التنموي وكذلك تشجيع المتعاملين الاقتصاديين وأجاز له إنشاء مؤسسات عامة ذات طابع اقتصادي تتمتع بالشخصية المعنوية.²

ويعود للبلدية السهر على المحافظة على النظافة العمومية والطرق ومعالجة المياه القذرة وتوزيع المياه الصالحة للشرب ومكافحة ناقلات الأمراض المعدية كما يعود لها حماية التربة والثروة المائية.³

¹ المادة 94 من القانون 04-11 المؤرخ في 22 جوان 2011، المتضمن قانون البلدية، ج.ر. عدد 37 الصادرة بتاريخ 3 جويلية 2011، ص 16.

² نصوص المواد 120-124 من القانون 04-11 المؤرخ في 22 جوان 2011، المتضمن قانون البلدية، السالف الذكر

³ المادة 94 من القانون 04-11 المؤرخ في 22 جوان 2011، المتضمن قانون البلدية، السالف الذكر.



المطلب الثالث

السلطات الإدارية المستقلة

تم تأسيس السلطات الإدارية المستقلة باعتبارها مؤسسات جديدة من المؤسسات المكونة للجهاز الإداري للدولة بالجزائر وقد ظهرت في بداية التسعينات، وسنتناول في الفرع الأول مفهوم هذه السلطات وصلحايتها، وفي الفرع الثاني نماذج عنها.¹

الفرع الأول: مفهوم السلطات الإدارية المستقلة

أولا: تعريف السلطات الإدارية المستقلة

السلطات الإدارية المستقلة هي ليست مجرد هيئات استشارية بل تتمتع بسلطات لاتخاذ القرارات وتتمتع بالطابع الإداري وتهدف إلى تطبيق القانون في مجال النشاط الذي حدد لها، وقراراتها قابلة للطعن القضائي أمام القضاء الإداري، وتعتبر مستقلة عن كل رقابة إدارية رئاسية أو وصائية فال تخضع ألي شكل من أشكال التبعية سواء من ناحية تشكيلها أو ممارستها لمهامها فلا تخضع لا للحكومة ولا للبرلمان.

قد ظهرت في الدول الغربية كالولايات المتحدة الأمريكية وأوروبا وليس لها نظام قانوني موحد باعتبار أنه قد تنشأ بقانون أو تنظيم ومنها من يتمتع بالشخصية المعنوية دون الأخرى، أما فيما يخص طبيعتها فان الفقه الفرنسي اعتبرها إحدى السلطات الإدارية الخاصة.²

لقد عرفت الجزائر منذ التسعينات ظهور السلطات الإدارية المستقلة واستحدثت أول هيئة سنة 1990 وهو المجلس الأعلى للإعلام وكيفية المشرع بأنه هيئة إدارية مستقلة كما تم

¹ ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة 4، دار المجدد للنشر والتوزيع، سنة 2010، ص115.

² -Rachid Zouaimia, Marie Christine Rouault, Droit administratif, Édition Berti-2009,p 117-118.



إنشاء مجل النقد و القرض ثم بدأت ظهور هيئات أخرى منها : لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة ومراقبتها سنة 1993، مجلس المنافسة سنة 1995، سلطة البريد والمواصلات سنة 2000، الوكالتين الوطنيتين للممتلكات المنجمية و المراقبة المنجمية في 2001، لجنة الكهرباء و الغاز سنة 2002، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته سنة 2006 والتي أصبحت السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وفق المادة 204 من التعديل الدستوري 2020 التي اعتبرها مؤسسة مستقلة.

ثانيا: صلاحيات السلطات الإدارية المستقلة

إن صلاحياتها متنوعة بتنوع سلطاتها وترتبط بسبب وجودها مثل حماية حقوق الأفراد والحريات العامة وحماية المواطنين من تعسف الإدارة العمومية والتدخل كسلطة ضابطة في المسائل المتعلقة بالاقتصاد والمالية¹ وتقوم بما يلي:

إبداء الرأي و الاستشارة و تقديم النصائح، اتخاذ القرارات الفردية و التنظيمية، اتخاذ وفرض العقوبات، البحث وتقصي الحقائق، المشاركة في سن القوانين من خلال اقتراح النصوص التشريعية والتنظيمية ضمن مجال نشاطها، إعداد التقارير وإعطاء الآراء والتوصيات، ومن أمثلتها مجلس النقد والقرض، مجلس المنافسة، الهيئة الوطنية للوقاية و الفساد و مكافحته، لجنة ضبط الكهرباء والغاز، سلطة الضبط للبريد و المواصلات ، سلطة الضبط السمعي البصري².

¹ Rachid Zouaimia, Marie Christine Rouault , op cit, p 118.

² ناصر لباد، المرجع السابق، ص 115-116.



الفرع الثاني: نماذج عن السلطات الإدارية المستقلة

من بين النماذج التي لم تكن موجودة من قبل إلا من بداية التسعينات، وسنتطرق للبعض منها، مجلس المنافسة، مجلس المحاسبة والسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته.

أولاً: مجلس المنافسة

أنشأ مجلس المنافسة بموجب الأمر رقم 95-06 المؤرخ في 25 جانفي 1995¹، بحيث تنص المادة 16 من هذا الأمر على مايلي: " ينشأ مجلس للمنافسة يكلف بترقية المنافسة وحمايتها، ويتمتع مجلس المنافسة حسب نفس الأمر بالاستقلال الإداري والمالي.

أما صلاحيات مجلس المنافسة فهي جملة من المهام تتعلق بحماية المنافسة، وللقيام بهذه المهمة يمكنه القيام بتحقيقات بشأن شروط تطبيق النصوص التشريعية والتنظيمية ذات الصلة بالمنافسة، كما يلعب دور هيئة استشارية لدى السلطات التشريعية والتنفيذية فيما يخص تحضير مشاريع النصوص القانونية والتنظيمية التي لها علاقة بمجال المنافسة.

ثانياً: مجلس المحاسبة

يعتبر مجلس المحاسبة المؤسسة العليا للرقابة البعيدة لأموال الدولة، والجماعات المحلية الإقليمية والمرافق العمومية، وبهذه الصفة يدقق في شروط استعمال وتسيير الموارد والوسائل المادية والأموال العمومية من طرف الهيئات التي تدخل في نطاق اختصاصه، ويتأكد من مطابقة عملياتها المالية والمحاسبية للقوانين والتنظيمات المعمول بها... وهذا ما جاء في نص المادة 2 من الأمر 95-20، المتعلق بمجلس المحاسبة، المعدلة والمتممة

¹ الأمر رقم 95-06 المؤرخ في 22 يناير 1995، المتعلق بمجلس المنافسة، العدد 9، ص 13، المعدل والمتمم.



بنص المادة 2 من الأمر 10-02¹، وبالتالي فإن مجلس المحاسبة هو مؤسسة عليا، أي أنه مؤسسة دستورية تأتي في أعلى هرم مؤسسات الدولة وهيئاتها الدستورية، فهو أعلى جهاز للرقابة المالية الخارجية أو المستقلة.

ثالثا: السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

في إطار الوقاية من الفساد ومكافحته قام المشرع الجزائري بعد المصادقة على الاتفاقيات الدولية باستحداث هيئة مستقلة تتمثل في السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته حيث نصت المادة 1 و 2 و 3 من قانون رقم 22-08، الذي يحدد السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته: "طبق لأحكام المادة 205 من الدستور، يهدف هذا القانون إلى تحديد تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها، التي تدعى في صلب النص "السلطة العليا". فهي مؤسسة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري. ويقع مقرها بمدينة الجزائر"²، لها عدة مهام وصلاحيات اتخذ عدة تدابير تسعى من خلالها للقضاء على جرائم الفساد أو الحد منها لتكريس استقلالية هذه الهيئة نص عليها في أسمى قانون البلاد وهو الدستور، حيث تقوم هذه الهيئة بمراقبة جميع المؤسسات، كما تقوم بإخطار السلطة القضائية كلما اكتشفت وقائع ذات صبغة جزائية، بالإضافة إلى تلقي التصريحات بالامتلاكات و ضمان معالجتها ومراقبتها، وفقا للتشريع ساري المفعول، مع تعزيز قواعد الشفافية والنزاهة في تنظيم الأنشطة الخيرية والدينية والثقافية والرياضية في المؤسسات العمومية والخاصة، وتتولى التحريات الإدارية والمالية في مظاهر الإثراء، غير المشروع لدى الموظف العمومي الذي لا يمكنه

¹ الأمر رقم 95-02 المؤرخ في 17 جويلية 1995، المعدل و المتمم بالأمر 10-02 المؤرخ في 26 أوت 2010 المتعلق بمجلس المحاسبة، ص 4.

² المادة 1-2-3، من قانون رقم 22-08 المؤرخ في 5 ماي 2022، يحدد السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها، ج.ر، المؤرخة في 14 ماي 2022، العدد 32، ص 7.

تبرير الزيادة المعتبرة في ذمته المالية، علما أنه لا يعتد بالسر المهني أو المصرفي في مواجهة هذه السلطة.





الفصل الرابع

أموال الإدارة العامة



الفصل الرابع

أموال الإدارة العامة

في أغلب الأنظمة الرأسمالية تفرق النظرية العامة التقليدية بين نوعين من الأموال المملوكة للدولة، أول هذه الأموال تملكه الدولة ملكية عامة ويخصص للنفع العام، والثاني الأموال تملكه الدولة ملكية خاصة، وسنتناول في هذا المبحث تعريفا للمال العام وأنواعه في مطلب أول، وفي المطلب الثاني المبادئ التي تحكم الأملاك الوطنية.

المبحث الأول

الأملاك الوطنية العامة

تعتبر الأملاك الوطنية ممتلكات المجموعة الوطنية التابعة للدولة، بما يسمى المال العام للدولة، والذي وضع تحت إشراف المواطنين لاستعماله مباشرة أو عن طريق مرافق عامة، وهذا ما دفع للتطرق إلى تعريف المال العام في الفرع الأول، وتحديد أنواعه وعناصره في الفرع الثاني.

المطلب الأول: تعريف المال العام

يقصد بالمال العام الأموال التي تملكها الدولة أو الأشخاص المعنوية العامة الأخرى ملكية عامة وهي تخضع للقانون العام، وتخصص للنفع العام كالطرق والشواطئ والأنهار والموانئ والحدائق العامة.

والأصل أن لا تفرض الدولة رسما أو مقابل للانتفاع بالأموال العامة أو لاستعمالها إلا في حالات خاصة بهدف تنظيم هذا الانتفاع، وبذلك تظل القاعدة العامة هي مجانية الانتفاع¹.

كما عرف على أنه: " المال المملوك للدولة سواء كان مملوك للدولة ملكية عامة تمارس عليها الدولة سلطتها بصفتها صاحبة السلطة العامة، أو مملوكا ملكية خاصة

¹ محمد الصغير بعلي و يسري أبو العلا، المالية العامة، دار العلوم للنشر و التوزيع، 2003، ص5.

ويخضع للقانون الخاص¹، وعرف على أنه: "مجموعة من الأموال التي تعود للسلطة العامة."²



المطلب الثاني

أنواع الأملاك الوطنية

الفرع الأول: الأملاك الوطنية العمومية

تتكون الأملاك العمومية من الأملاك والحقوق المنقولة والعقارية التي يستعملها الجميع والموضوعة تحت تصرف الجمهور المستعمل إما مباشرة وإما بواسطة مرفق عام شريطة أن تكييف في هذه الحالة ، بحكم طبيعتها أو تهيئتها الخاصة تكييفاً مطلقاً أو أساسياً مع الهدف الخاص لهذا المرفق وكذلك الثروات والموارد الطبيعية المعرفة في المادة 15 من قانون الأملاك الوطنية.

فبعد دخول المال في الذمة المالية الإدارة بالفعل أو بالطرق القانونية يجب تخصيصه لاستعمال الجمهور حتى يكون ملكاً عمومياً، والتخصيص عمل إداري يصدر عن الجهة المالكة للمال يتم بموجبه توجيه مال معين لخدمة أحد أهداف النفع العام المحددة هنا في استعمال العام مباشرة أو بواسطة مرفق عام وبهذا الشرط أي التخصيص أخرجت الأملاك التي لا يستعملها الجمهور أو يمنع من استعمالها أو تخصص لأغراض معينة يحددها القانون.³

إن المشرع الجزائري في تحديده لعناصر الأملاك العمومية قسمها إلى أملاك عمومية طبيعية، تتمثل في الأملاك البحرية و النهرية و المجاري المائية والأملاك والثروات والموارد

¹ سلام رفيق محمد، الحماية الجنائية للمال العام ، القاهرة، دار النهضة العربية، ط.2، 1994، ص13.

² بومزير باديس، النظام القانوني للأموال العامة في التشريع الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام فرع الإدارة العامة وإقليمية القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري قسنطينة، 2012، ص. 308 .

³ بومزير باديس، النظام القانوني للأموال العامة في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص41.

الطبيعية السطحية والجوفية¹، وأملاك عمومية صناعية تشمل الأراضي المغزولة اصطناعيا، والسكك الحديدية وتوابعها الضرورية، والمطارات المدنية والعسكرية و توابعها، والبريد والمواصلات السلكية ولاسلكية، والمنشآت الفنية الكبرى، والآثار العمومية والمتاحف، والمنشآت الأساسية والثقافية والرياضية، والمباني العمومية التي تأوي المؤسسات الوطنية...²

الفرع الثاني: الأملاك الوطنية الخاصة

تحدد الأملاك الخاصة بتحديد الأملاك العمومية وذلك بأسلوب الاستبعاد وهو ذات الوضع الذي تعرفه النظرية التقليدية في تحديد الأملاك الخاصة.

إن كل مال لا ينتمي إلى الأملاك الوطنية العمومية، فهو ملك خاص، فالدولة والولاية والبلدية عندما تكتني أو تكتسب مال ما، فإنه يدخل مباشرة ضمن الأملاك الخاصة³، إلى حين تخصيصه لاستعمال الجمهور والمرفق العام فيخرج من نطاق الأملاك الخاصة وبالتالي فالأملاك الخاصة هي القاعدة التي تخرج منها الأملاك العمومية.

تحدد الأملاك الوطنية الخاصة بأسلوب الاستبعاد، بمعنى أن كل مال تابع لأحد الأشخاص العامة الإقليمية، ولم يخصص لاستعمال الجمهور مباشرة أو عن طريق المرافق العامة، ولم يكن من الأموال التي حددها الدستور واعتبرها ملكية عمومية فهو ملك خاص لهذا الشخص العام الإقليمي، مثل العقارات والمنقولات المختلفة الأنواع غير المصنفة في الأملاك الوطنية العمومية، الأملاك التي ألغي تخصيصها أو تصنيفها في الأملاك الوطنية العمومية التي تعود إليها، الحقوق والقيم المنقولة التي اقتنتها أو حققتها الدولة والجماعات المحلية في إطار القانون...⁴.

¹ المادة 15، القانون 90-30 المؤرخ في 01/12/1990 يتضمن قانون الأملاك الوطنية، المعدل والمتمم بالقانون رقم 08-14 المؤرخ في 20/07/2008 جريدة رسمية عدد 44 الصادرة في 03 أوت 2008.

² المادة 16، القانون 90-30 المؤرخ في 01/12/1990 يتضمن قانون الأملاك الوطنية، السالف الذكر.

³ المادة 17، القانون 90-30 المؤرخ في 01/12/1990 يتضمن قانون الأملاك الوطنية، السالف الذكر.

⁴ المادة 17، القانون 90-30 المؤرخ في 01/12/1990 يتضمن قانون الأملاك الوطنية، السالف الذكر.



المبحث الثاني

المبادئ التي تحكم الأملاك الوطنية

تتمتع الأملاك الوطنية بحماية قانونية ومبادئ تتناسب مع طبيعتها، ولهذا فالنظم القانونية قد وضعت الكثير منها التي تدخل في طريقة استعمالها، وحمايتها من الناحية الإدارية التي تعتبر أهم وأنجع حماية كونها ذات طابع وقائي، والحماية المدنية تتكون من مبادئ تناولها القانون المدني، وكذلك الحماية الجزائية التي تعتبر أقوى حماية كونها مرتبطة بالجزاء، ولهذا سوف نعالج استعمال الأملاك الوطنية في الفرع الأول، وحمايتها في الفرع الثاني.

المطلب الأول

استعمال الأملاك الوطنية

تختلف قواعد استعمال المال العام حسب طبيعة التخصيص، نميز عادة بين الاستعمال الجماعي العام والاستعمال الفردي وفي الاستعمال الفردي نميز بين الاستعمال العادي المطابق للأهداف المتصلة بالأملاك والاستعمال الغير العادي.¹

الفرع الأول: الاستعمال الجماعي

الاستعمال الجماعي هو الاستعمال العادي للأملاك الوطنية العمومية لأنه يتطابق مع الأهداف العامة للتخصيص كاستعمال الطريق أو الشاطئ أو البحار والأنهار من طرف الجميع.² وتحكم هذا الاستعمال مبادئ عامة تتمثل في المساواة وحرية الاستعمال والمجانية.

¹ علوي عمار، الملكية والنظام العقاري في الجزائر، العقار، دار هومه للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الثالثة 2006 ص 140.

² حمدي باشا عمر، ليلي زروقي، المنازعات العقارية، طبعة جديدة في ضوء آخر التعديلات وأحدث الأحكام، دار هومه للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الثالثة عشر، 2011 ص 9



الفرع الثاني: الاستعمال الخاص للأماكن العمومية

الاستعمال الخاص للأماكن العمومية يمكن السماح به استثناء للقاعدة العامة ويجب التمييز في الاستعمال الخاص بين الاستعمال العادي والاستعمال الغير العادي.

أولاً: الاستعمال العادي

يمكن أن يكون شغل الأماكن شغلا عاديا أي مطابق للغرض المخصص له المال العام كامتياز المقابر وشغل الأماكن في الأسواق، وعليه فإن الإدارة لا تتمتع بسلطة تقديرية واسعة في علاقتها مع المستفيد الذي يمكنها الاستمرار في شغل الأماكن متى توفرت الشروط المنصوص قانونا، ذلك أن الطابع العادي لاستعمال يخول للمستعملين حقا مكتسبا في حدود الأماكن المتوفرة حتى في حالة تحويل المنشآت أو إلغاء التخصيص . ولا يمكن للإدارة رفض منح الرخصة المطلوبة إلا بسبب حفظ النظام العام أو الحرص على حسن استعمال المرفق أو احترام ترتيب الأسبقية، علما أنه بالنسبة لامتياز المقابر فإن الإدارة لا تملك سوى سلطة الضبط الإداري ولا يمكنها إلغاء التخصيص أصال وهو الاستثناء الوحيد لقاعدة الطابع المؤقت القابل للإلغاء في أي وقت في الاستعمال الخاص للأماكن الوطنية العمومية. ومن ثم تصبح قابلة للتصرف فيها عن طريق البيع في أموالها لفائدة أشخاص القانون الخاص.¹

ثانياً: الاستعمال الغير العادي

يتعلق بالأماكن المخصصة لاستعمال الجماعي، فهو إذا لا يتطابق مع الغرض المخصص له المال لكن لا يتعارض مع أهداف التخصيص ، كبيع الجرائد على الرصيف أو في الأكشاك، لكن هذا الاستعمال لا يكون إلا برخصة مسبقة تمنحها السلطة المختصة بمقابل مالي لمدة محددة في الرخصة وعليه فهو قابل للسحب في أي وقت عند الحاجة ويشتمل على رخصة الطريق ورخصة الوقود ، وفي بعض الأحيان يمنح على أساس علاقة

¹ هذا ما نص عليه المرسوم التنفيذي رقم 12-427 في مواده من 62 إلى 69، الاستعمال الجماعي يكون عاديا أو غير عاديا.

تعاقدية كعقد شغل جزء من الأماكن المخصصة للاستعمال الجماعي، كذلك يكون هذا الاستعمال في حدود الغرض الذي خصص له أصلا.



المطلب الثاني

حماية الأملاك الوطنية

ويقصد بالحماية مجموعة التدابير، أي الأدوات والوسائل التي تهدف إلى حماية هذه الأملاك وذلك بتوفير الضمانات اللازمة للحماية من كل اعتداء أو تعرض من طرف الغير سواء كانوا أفراد أو إدارة فالأملاك الوطنية تخضع لحماية خاصة، نظرا لأهمية الكبرى التي تحتلها باعتبارها ركيزة الدولة في قيامها بوظائفها.

أ- الحماية الإدارية:

وتتمثل في مجموع الإجراءات التي تلتزم بها الإدارة وتستهدف حماية الأملاك الوطنية سواء ضد تصرفات أعوان الإدارة أو ضد تصرفات الأشخاص الأخرى وأهمها:

1- الجرد:

كل الأملاك الوطنية مهما يكن حائزها تخضع للجرد حيث نصت المادة 8 من القانون 30/90 المعدل والمتمم " يتمثل الجرد العام للأملاك الوطنية في تسجيل وصفي وتقييمي لجميع الأملاك التي تحوزها مختلف مؤسسات الدولة وهيكلها والجماعات الإقليمية. يتعين إعداد جرد عام للأملاك الوطنية على اختلاف أنواعها حسب الأحكام القانونية والتنظيمية المعمول بها، هدفه ضمان حماية الأملاك الوطنية والحرص على استعمالها وفق الأهداف المسطرة لها".

ويتعين على المصالح المستفيدة من الأملاك الوطنية أن تقوم بتسييرها وفق التنظيم وأن تقوم بتسجيلها وفقا للأحكام المنصوص عليها.¹

¹ المادة 23 ، القانون 90-30 المؤرخ في 01/12/1990 يتضمن قانون الأملاك الوطنية، السالف الذكر.



2- الرقابة

حيث جاء في نص المادة 24 من القانون 90/30 المعدل والمتمم: تتولى أجهزة الرقابة الداخلية التي تعمل بمقتضى الصلاحيات التي يخولها إياها القانون، والسلطة الوطنية معا رقابة الاستعمال الحسن للأموال الوطنية وفقا لطبيعتها وغرض تخصيصها".

3- الصيانة:

تلتزم المصالح الإدارية المعينة بصيانة الأملاك الوطنية التي تسيرها والحفاظ عليها كي تؤدي المهام المخصصة لها، وذلك من خلال القيام بالإصلاحات والتجديدات اللازمة على هذه الأملاك¹.

ب- الحماية المدنية

وتتمثل في إخراج المال العام من دائرة التعامل التي يعترف بها القانون المدني للملكية الفردية فلا يكون المال قابلا للتصرف فيه ولا لاكتسابه بالتقادم ولا للحجز عليه، وهذا ما جاء به المشرع الجزائري حيث نصت المادة 689 من القانون المدني الجزائري " لا يجوز التصرف في أموال الدولة أو حجزها أو تملكها بالتقادم...".

كما نصت المادة 04 فقرة 01 من قانون الأملاك الوطنية على أنه " الأملاك الوطنية العمومية غير قابلة للتصرف فيها ولا للتقادم ولا للحجز، ويخضع تسييرها لأحكام هذا القانون مع مراعاة الأحكام الواردة في النصوص التشريعية الخاصة...".

وبناء على ما تقدم فإن الحماية المدنية للمال العام في القانون المدني إنما تظهر في ثلاث صور هي: عدم جواز التصرف في المال العام، عدم جواز اكتساب المال العام بالتقادم، عدم جواز الحجز على المال العام².

1- عدم جواز التصرف في المال العام:

تعني هذه القاعدة منع كافة التصرفات المدنية التي ترد على المال العام، ويكون من شأنها نقل ملكيته، أو ترتيب أي حق عيني عليه يتعارض مع الغرض الذي خصص له هذا المال.¹

¹ المادة 27، القانون 90-30 المؤرخ في 01/12/1990 يتضمن قانون الأملاك الوطنية، السالف الذكر.

² زايدي عبد السلام، النظام القانوني للمال العام في القانون الجزائري، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2012، ص 172.



2- عدم جواز تكوين حقوق عينية على الأملاك الوطنية:
والأمر هنا لا يتعلق بعملية نقل الملكية بالمعنى الحصري للملكية وإنما بعمليات تجزئة الملكية، التي يمكن أن تقوم من خلال حق الانتفاع أو الرهن أو إجارة لمدة طويلة.

3- عدم جواز نزع ملكية الأملاك الوطنية:

تطرق المشرع إلى نزع الملكية من أجل المنفعة العامة في القانون 11/91 المتعلق بنزع الملكية من أجل المنفعة العامة، حيث عرفها في المادة 26 من القانون 30/90 المتضمن الأملاك الوطنية، على أنها طريقة استثنائية من طرق اقتناء الأملاك الوطنية، الأمر الذي يرتب على الدولة المسؤولية على التأكد من أن المستفيد من نزع الملكية قد قام مسبقا بمحاولة ودية من أجل الحصول على العين المراد نزع ملكيتها من مالكها.

ج- الحماية الجزائرية:

تتجلى حماية المشرع الجزائري للأملاك الوطنية من خلال تجريم الاعتداءات التي من شأنها الأضرار بهذه الأملاك، وذلك من خلال النصوص القانونية التي تحمل الطابع الجزائي، ونذكر قانون العقوبات، لاسيما المادة 119 مكرر والتي تنص " يعاقب بالحبس من ستة (06) أشهر إلى ثالث (03) سنوات وبغرامة من 50000 دج إلى 200.000 دج، كل موظف عمومي في مفهوم المادة 02 من القانون رقم 06 في 20 فبراير 2006 والمتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته. تسبب بإهماله الواضح في سرقة أو اختلاس أو تلف أو ضياع أموال عمومية أو خاصة أو أشياء تقوم مقامها أو وثائق أو سندات أو عقود أو أموال منقولة وضعت تحت يده سواء بحكم وظيفته أو بسببها. كذلك نصت المادة 386 من نفس القانون العقوبات الجزائري.

¹ محمد الصغير بعلي، المدخل للعلوم القانونية، دار العلوم عنابة، 2006، ص. 103. و ما بعدها.



الخاتمة



الخاتمة:



يرتبط الحديث عن قانون الإدارة العامة بتشبعاتها ودورها ومهامها، بموضوع مهم جدا هو مدى احترام الإدارة العامة لهذا القانون بعدم قيامها بالتعسف في استعمال السلطة أثناء أعمالها ومحاربتها للفساد والوقاية منه وعدم التوجه في ممارسته، وكذا ترشيد الإنفاق الحكومي، وخاصة نحن في صدد التسيير العمومي الحديث والانتقال إلى الرقمنة التي تشكل في جوهرها نظام حديث تبنته الحكومات باستخدام الشبكة الإلكترونية والأنترنت في ربط المؤسسات الإدارية ببعضها البعض، وإيصال مختلف خدماتها بالمؤسسات الخاصة والجمهور عموما، ووضع المعلومة في متناول الأفراد، والتي تهدف إلى خلق علاقة شفافة تتصف بالسرعة والدقة، وتهدف للارتقاء بجودة الأداء وتطويره على نحو مستمر.

كل ذلك لا يمكن تحقيقه إلا بارتقاء الفكر البشري، ومن ذلك اقتناع الفرد والسلطة بالمواطنة والانتماء هي العماد الأساسي في قيام دولة القانون والمؤسسات القائمة على الشفافية.



قائمة المراجع



قائمة المراجع



أولاً: باللغة العربية:

1- المراجع العامة:

1. أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1990.
2. جهاد الصفا، أبحاث في القانون الإداري، الطبعة الأولى، منشورات حلبي الحقوقية بيروت لبنان، 2009.
3. جورج فوديل وبير دلفوفيه، القانون الإداري، الجزء الأول، ترجمة منصور القاضي المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، 2001.
4. حمدي باشا عمر، ليلي زروقي، المنازعات العقارية، طبعة جديدة في ضوء آخر التعديلات وأحدث الأحكام، دار هومه للطباعة والنشر والتوزيع، ط 13، الجزائر، 2011.
5. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر 1996.
6. عبد الغفور كريم علي غفور، السياسة الخارجية الأمريكية المعاصرة، منشورات زين الحقوقية، بيروت، لبنان، 2017.
7. علوي عمار، الملكية والنظام العقاري في الجزائر، العقار، دار هومه للطباعة والنشر والتوزيع، ط3، الجزائر، 2006.
8. عمار بوحوش، التاريخ السياسي للجزائر من البداية ولغاية 1962، ط1، دار الغرب الإسلامي، بيروت، لبنان، 1997.
9. مازن أبو ليلي راضي، القانون الإداري، منشورات، الإسكندرية، مصر، 2008.



10. محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2002.

11. محمد الصغير بعلي، المدخل للعلوم القانونية، دار العلوم، عنابة، الجزائر، 2006.

12. محمد حافظ حجازي، المنظمات العامة - البناء - العمليات - النمط الإداري، طبعة للنشر القاهرة، مصر، 2002.

13. مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية مصر، 2005.

14. ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة 4، دار المجدد للنشر والتوزيع، سنة 2010.

2- المراجع المتخصصة:

1. أيمن عودة المعاني، الإدارة العامة الحديثة، الطبعة الثانية، دار وائل للنشر، عمان 2012.

2. خالد مصطفى فهمي، حقوق المرأة بين الاتفاقيات الدولية والشريعة الإسلامية والتشريع الوضعي - دراسة مقارنة - دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2004.

3. سلام رفيق محمد، الحماية الجنائية للمال العام، دار النهضة العربية، ط2، القاهرة، مصر 1994.

4. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في الإدارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر 1970.

5. طارق المجذوب، الإدارة العامة، العملية الإدارية والوظيفة العامة والإصلاح الإداري منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2002.

6. عامر الكبيسي، الإدارة العامة بين النظرية والتطبيق، الجزء الأول، مطابع دار الخليج الشارقة، الإمارات العربية المتحدة، 1981.



7. عبد الحميد قرفي، الإدارة الجزائرية: مقارنة سوسولوجية، الجزائر، دار الفجر للنشر والتوزيع، 2008.

8. عبد الفتاح حسن، مبادئ الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1972.

9. عبد الله طلبة، الإدارة العامة، منشورات جامعة دمشق، ط5، دمشق، 1995.

10. عدمان مريزق، التسيير العمومي بين الاتجاهات الكلاسيكية والاتجاهات الحديثة الطبعة الأولى، دار جسر، الجزائر، 2015.

11. علي الشريف، الإدارة المعاصرة، الكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، مصر 1999.

12. علي عبد الحسين الموسوي، القواعد التامة في الإدارة العامة، مكتبة زين الحقوقية والأدبية، الطبعة الأولى، بيروت لبنان، 2019.

13. عمر حلمي، مبدأ الجدارة في تولية الوظائف العمومية، مكتبة عين شمس، القاهرة 1994.

14. فوزي حبيش، الإدارة العامة والتنظيم الإداري، دار النهضة العربية للطباعة والنشر بيروت، لبنان، 1999.

15. كراجي مصطفى، علم الإدارة العامة، دار الغرب للنشر والتوزيع، وهران، الجزائر 2002.

16. ماجد راغب الحلو، علم الإدارة العامة، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، مصر 1974.

17. محمد العربي سعودي، المؤسسات المحلية في الجزائر الولاية- البلدية 1516-1962 ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2011.

18. محمد الصغير بعلي ويسري أبو العلا، المالية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع 2003.



19. محمد ترفيق رمزي، علم الإدارة العامة، معهد الإدارة العامة، القاهرة، مصر، 1957.
20. محمد طلعت حرب، مبدأ المساواة في الوظيفة العامة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، مصر، 1989.
21. محمد علي السالم عياد الحلب، مبدأ المساواة في الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي ط1، دار الثقافة، عمان، الأردن، 2002.
22. مصطفى يوسف كافي، الإصلاح والتطوير الإداري بين النظرية والتطبيق، بدون ذكر الطبعة دار رسلان للطباعة والنشر والتوزيع، دمشق، 2018.
23. مكلل بوزيان، الاتجاهات القانونية المعاصرة في الجماعات المحلية في الجزائر، دار الأصول للطباعة والنشر، سيدي بلعباس، الجزائر، 2014.

ب- المذكرات والأطروحات الجامعية:

- مذكرات الماجستير

- 1- إقبال علي شعيب، المسؤولية الإدارية بدون خطأ، أطروحة دكتوراه في الحقوق، جامعة بيروت العربية، كلية الحقوق، لبنان 2005.
- 2- بومزير باديس، النظام القانوني للأموال العامة في التشريع الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام فرع الإدارة العامة وإقليمية القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري قسنطينة، 2012.
- 3- لعقابي سميحة، مبدأ المساواة في تقلد الوظيفة العامة في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، الجزائر 2010.



4- مصطفى الشريف، تولية الوظائف العامة على ضوء القانون الأساسي للعامل، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 1985.

5- مولاي لحسن بن فرحات، إدارة الكفاءات ودورها في عصرنة الوظيفة العمومية في الجزائر مذكرة ماجستير، تخصص قانون إداري وإدارة عامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2012/2011.

- أطروحات الدكتوراه:

1- زايدي عبد السلام، النظام القانوني للمال العام في القانون الجزائري، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2012.

2- سميحة لعقابي، ترشيد قطاع الوظيفة العمومية في الجزائر، رسالة دكتوراه، تخصص قانون إدارة عامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة 1، الجزائر، 2017/2016.

3- شحاتة أبو زيد شحاتة، مبدأ المساواة في الدساتير العربية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق عين شمس، مصر، 2001.

ج- المقالات:

1- المغربي عبد الحميد، الإدارة الإلكترونية المدخل المعاصر لفعالية العمل الإداري، مجلة التعليم الإلكتروني، العدد السابع، 2011.

2- النذير قمر، مساهمة الإدارة الإلكترونية في محاربة الفساد الإداري وتنمية الإدارة، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، المجلد السابع، العدد الأول، جامعة المسيلة، الجزائر جانفي 2020.



3- سامية عزيز، أم الخير القوارح، الإدارة الإلكترونية في الجزائر بين الواقع والتحديات
المجلة العربية للتربية النوعية المؤسسة العربية للتربية والعلوم والآداب، المجلد الثالث، العدد
10 أكتوبر 2019.

4- سمية بهلول، تطبيق الإدارة الإلكترونية على مستوى الجماعات الإقليمية بين عصرنة
المرافق العمومية ومحاربة البيروقراطية الإدارية، مجلة المفكر، عدد 16، جامعة محمد خيضر
بسكرة، الجزائر، ديسمبر 2016.

5- سميحة لعقابي، نظام تقييم أداء الموظف العمومي في التشريع الجزائري بين الفعالية
والقصور، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، عدد 8، جامعة سطيف 2، الجزائر، جانفي
2016.

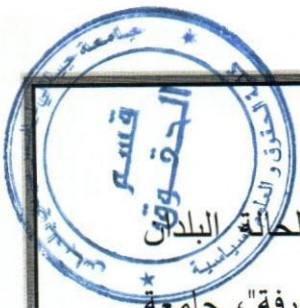
6- عائشة بنت أحمد الحسيني، شذا بنت عبد المحسن الخيال، أثر تطبيق أنظمة الإدارة
الإلكترونية على الأداء الوظيفي (دراسة ميدانية على موظفات العمادات في جامعة الملك
عبد العزيز بجدة)، المجلة العلمية لقطاع كليات التجارة، عدد 10، جامعة الأزهر
يناير 2013.

7- عبد الله حاج سعيد، تقييم النظام الإداري الإلكتروني في الجزائر، مجلة الندوة للدراسات
القانونية، العدد 08 قسنطينة، الجزائر، 2016.

8- قدوري سحر، الإدارة الإلكترونية وإمكانياتها في تحقيق الجودة الشاملة، مجلة المنصور،
العدد 14، الجزء الأول، الجامعة المستنصرية، 2016.

9- ناصر عويد عطية العقابي، خلود هادي عبود الربيعي، تحليل متطلبات الإدارة
الإلكترونية ودوره في تحسين الأداء الوظيفي للموارد البشرية بحث تطبيقي في شركة التأمين
العراقية، مجلة دراسات محاسبية ومالية (JAFS)، مجلد 13، عدد 45، 2018.

د- الملتقيات:



فريد كورتل، استراتيجيات ادارة الموارد البشرية في ظل العولمة مع الإشارة لحالة البلدان العربية، مداخلة ملقاة في المؤتمر العلمي الدولي "عولمة الإدارة في عصر المعرفة"، جامعة الحنان، طرابلس، لبنان، من 15 إلى 17 ديسمبر 2012.

هـ - التقارير:

تقرير حول الإدارة العامة، مركز البحوث والدراسات متعدد التخصصات، نحو تطوير ثقافة البحث العلمي متعدد التخصصات في المجتمع، منشور على الموقع الالكتروني التالي: www.mdrscenter.com ، تاريخ الاطلاع: 2021/11/04.

و - النصوص القانونية:

- 1- الأمر رقم 75-58، المؤرخ في 26 سبتمبر سنة 1975، يتضمن القانون المدني المعدل والمتمم ج.ر عدد 78، الصادرة في 30 سبتمبر سنة 1975، ص 990.
- 2- المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، المتعلق بالتعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020، ج ر عدد 82، الصادرة بتاريخ 30 ديسمبر 2020.
- 3- القانون 90-30 المؤرخ في 01/12/1990 يتضمن قانون الأملاك الوطنية، المعدل والمتمم بالقانون رقم 08-14 المؤرخ في 20/07/2008 جريدة رسمية عدد 44 الصادرة في 03 أوت 2008.
- 3- القانون 11-04 المؤرخ في 22 جوان 2011، المتضمن قانون البلدية، ج.ر عدد 37 الصادرة بتاريخ 3 جويلية 2011.
- 4- القانون 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012، المتضمن قانون الولاية، جريدة رسمية عدد 12 صادرة بتاريخ 29 فبراير 2012.



5- القانون رقم 03/15، المتعلق بعصرنة العدالة، الصادر بتاريخ 1 فبراير 2015، في
الجريدة الرسمية عدد 6، الصادرة بتاريخ 10 فبراير 2015.

6- قانون رقم 08-22 المؤرخ في 5 ماي 2022، يحدد السلطة العليا للشفافية والوقاية من
الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها، ج.ر، المؤرخة في 14 ماي 2022، العدد 32
ص 7.

7- الأمر رقم 02-95 المؤرخ في 17 جويلية 1995، المعدل و المتمم بالأمر 10-02
المؤرخ في 26 أوت 2010 المتعلق بمجلس المحاسبة، ص 4.

8- الأمر رقم 06-95 المؤرخ في 22 يناير 1995، المتعلق بمجلس المنافسة، العدد 9، ص
13، المعدل والمتمم.

9- الأمر 03-06 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة
العامة، ج.ر عدد 46، الصادرة بتاريخ 16 جويلية 2006، ص 3.

ثانيا: باللغة الفرنسية

*Brigittec DORIATH, agrégée d'économie et gestion, contrôle de gestion 5^{ème} éd, 2008, p.7

*De Laubadere André, Gaudemer Yves et Venezia Jean-Claude, Traité de droit
administratif, T1, 13^{ème} éd. L.G.D.J, PARIS, 1994.

*Didier TRUCHET, « Droit administratif », PUF, coll. « Thèmes droit », 3 éd, 2010.

* Georges Vlachos, Principes généraux du droit administratif, ellipses, Paris, 1993.

*Gustave Peiser, Contentieux administratif, 11^{ème} éd. Dalloz, 1999

*Jean Marie AUBY, Droit de la fonction publique, 3^{ème} éd, 1997.

*Philippe FABRE, « Le conseil d'Etat et Vichy : le contentieux de l'antisémitisme »,
Publications de la Sorbonne, Paris, France, 2001.

*Martin Lombard :



- Droit administratif, 3^{ème} éd. Dalloz, 1999.

- Droit administratif: cours" 6^{ème} éd. Dalloz, 2004.



***Michel ROUSSET, Olivier ROUSSET**, Droit administratif, Le contentieux administratif, PUG, 2^{ème} éd, France, 2004.

***Michel PAILLET**, la responsabilité administrative, Edition Dalloz, 1996.

***Rachid Zouaimia, Marie Christine Rouault** , Droit administratif , Édition Berti-2009.

***Hafida BELRHALI-BERNARD**, La Responsabilité Administrative Ici Et Ailleurs : Passerelles, Clefs Et Pistes , Revue française d'administration publique n° 147, 2013, p.573.

***L'ENA centre de documentation**, l'administration électronique ou E-administration, éd 2010, p2, disponible sur le site : [file<version> www.ena.fr](http://www.ena.fr). Consulté le 31/12/2021.



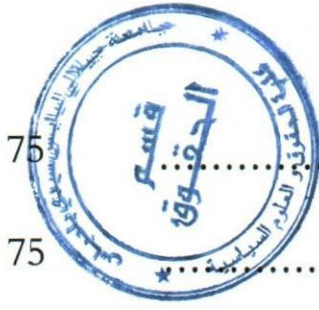
الفهرس



01	.....	مقدمة
03	.....	الفصل الأول: ماهية الإدارة العامة
03	.....	المبحث الأول: مفهوم الإدارة العامة
04	.....	المطلب الأول: تعريف الإدارة العامة
04	.....	الفرع الأول: المفهوم اللغوي
04	.....	الفرع الثاني: المفهوم الاصطلاحي والقانوني
06	.....	الفرع الثالث: خصائص الإدارة العامة
07	.....	المطلب الثاني: تطور نشأة الإدارة العامة وأهميتها
11	.....	المطلب الثالث: مقارنة الإدارة العامة مع العلوم الأخرى
11	.....	الفرع الأول: الإدارة العامة والعلوم السياسية
11	.....	الفرع الثاني: الإدارة العامة والقانون الإداري
12	.....	المبحث الثاني: تاريخ الإدارة العامة في الجزائر
12	.....	المطلب الأول: تاريخ الإدارة العامة خلال مراحل الحكم العثماني في الجزائر
21	.....	المطلب الثاني: تاريخ الإدارة العامة خلال فترة الاستعمار
26	.....	المطلب الثالث: تاريخ الإدارة العامة بعد الاستقلال
28	.....	المطلب الرابع: الإدارة العامة الحديثة
29	.....	الفرع الأول: مفهوم الإدارة الإلكترونية



- 30 الفرع الثاني: إجابيات الإدارة الإلكترونية.
- 32 الفصل الثاني: مبادئ الإدارة العامة.
- 32 المبحث الأول: مبدأ المساواة.
- 33 المطلب الأول: مفهوم مبدأ المساواة.
- 35 المطلب الثاني: مظاهر مبدأ المساواة.
- 35 الفرع الأول: المساواة في تقديم الخدمات العامة.
- 36 الفرع الثاني: المساواة في تولي الوظائف العامة.
- 50 الفرع الثالث: المساواة أمام الأعباء العامة.
- 54 المبحث الثاني: مبدأ حياد الإدارة ومسئوليتها.
- 54 المطلب الأول: مبدأ حياد الإدارة.
- 56 المطلب الثاني: مبدأ المسؤولية الإدارية.
- 57 الفرع الأول : مرحلة عدم إقرار المسؤولية.
- 57 الفرع الثاني: المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ.
- 60 الفرع الثالث: المسؤولية الإدارية دون خطأ.
- 68 المبحث الثالث: مبدأ التنظيم الإداري.
- 68 المطلب الأول: مفهوم مبدأ التنظيم الإداري.
- 69 المطلب الثاني: إدارة الموارد البشرية.



75	الفصل الثالث: تنظيم الإدارة العامة.....
75	المبحث الأول: النظام المركزي.....
75	المطلب الأول: أركان المركزية وصورها.....
75	الفرع الأول: أركان المركزية.....
78	الفرع الثاني: صور المركزية الإدارية.....
80	المبحث الثاني: النظام اللامركزي.....
81	المطلب الأول: صور النظام اللامركزي وتقديره.....
81	الفرع الأول: صور النظام اللامركزي.....
82	الفرع الثاني: تقدير النظام اللامركزي.....
83	المطلب الثاني: الجمع بين النظام المركزي واللامركزي.....
84	المبحث الثالث: الهيئات الإدارية العامة.....
84	المطلب الأول: الهيئات المركزية.....
88	المطلب الثاني: الهيئات المحلية.....
88	الفرع الأول: الولاية.....
93	الفرع الثاني: البلدية.....
97	المطلب الثالث: الهيئات الإدارية المستقلة.....
97	الفرع الأول: مفهوم السلطات الإدارية المستقلة.....



99	..... نماذج عن السلطات الإدارية المستقلة.
102	..... الفصل الرابع: أموال الإدارة العامة.
102	..... المبحث الأول: الأملاك الوطنية العامة.
102	..... المطلب الأول: تعريف المال العام.
103	..... المطلب الثاني: أنواع الأملاك الوطنية.
105	..... المبحث الثاني: المبادئ التي تحكم الأملاك الوطنية.
105	..... المطلب الأول: استعمال الأملاك الوطنية.
107	..... المطلب الثاني: حماية الأملاك الوطنية.
110	..... الخاتمة.
111	..... قائمة المراجع.
120	..... الفهرس.