جامعة مسيلة

كلية الحقوق والعلوم السياسية – قسم الحقـــــــوق

ـــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــ**دروس على الخط** ـ من إعداد الأستاذ/ بن النوي زبير zoubir.bennoui a univ-msila .dz

مـــــــادة/ القانون الإداري - السنـــــــــة الأولى - السنة الجامعية 2020 ـ 2021

ـــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــ

**ثانيا: تطبيقات التنظيم الاداري**

يعرف التنظيم الاداري في الدولة الحديثة صورتبن ، النظام الاداري المركزي والنظام الاداري الامركزي وبينهما يوجد ما يصطلح عليه بعدم التركيز دون ان يرتقي الى نظام مستقل بذاته.

**اولا: النظام الاداري المركزي :**

المركزية الادارية لغة تجمع نحو نقطة مركزية معينة وتجنب التشتت والتجزء.

واصطلاحا يقصد بالمركزية الادارية تجميع كل السلكات الوظيفية الادارية في الدولة في يد سلطة ادارية مركزية بدا برئيس الدولة الى الوزير الاول والوزراء وممثليهم على المستوى المحلي بغرض توحيد نمط العمل الاداري حيث نكون امام هرم متكون من طبقات مترابطة و متناسقة يطلق عليه التدرج الاداري او السلم الاداري.

**اركان او عناصر النظام الاداري المركزي**: يتكون من 03 أركان أساسية هي:

**1/ تركيز سلطة الوظيفة الادارية:**

قد تتركز هذه السلطة في يد الوزير الاول او الوزير في النظام البرلماني، او في يد رئيس الجمهورية والوزراء في النظام الرئاسي ، ويدخل في هذا المفهوم ممثلي الوزراء على المستوى المحلي ويطلق على هذا الاسلوب عدم التركيز الاداري.

**2/ السلم الاداري او التدرج الاداري:**

يكون بشكل هرم مقسم الى طبقات يعلو كل منها الآخر وكل طبقة تخضع للتي تليها وتبقى مترابطة بواسطة السلطة الرئاسية .

**3/ السلطة الرئاسية:** قوة تتحكم في السلم الاداري عن طريق عنصرين:

أ/ استعمال سلطة الأمر والنهي: يملك الرئيس الاداري اينما وجد في الهرم الاداري حق استعمال سلطة اصدار وتوجيه الاوامر والنواهي لمرؤوسه سواء على شخصه في حدود الوظيفة بغرض حسن سير المرفق العام، او على اعماله الوظيفية.

ب/ واجب الطاعة والخضوع: على الموظف ان يلتزم بالأوامر والنواهي الصادرة عن رئيسه الاداري المباشر او الذي يعلوه في اطار الوظيفة وفي حدود ما يسمح به القانون، وكل اخلال بواجب الطاعة والخضوع يعرض الموظف للمسائلة التاديبية.

**سلطات السلطة الرئاسية**: لها حدين

1/ سلطات تمارس على شخص المرؤوس: تتعلق بمساره المهني وتتمثل في التعيين، تحدبد الاختصاصات الوظيفية، الترقية، النقل، توقيع أي عقوبة تأديبية، والعزل.

2/ سلطات تمارس على اعمال المرؤوس: تتحدد مظاهرها في سلطة التوجيه اثناء العمل ، وسلطة الرقابة والتعديل والسحب والالغاء والتصديق والحلول.

والالغاء على نوعين، إلغاء اداري و إلغاء قضائي، كما ان هناك فرق بين الالغاء والسحب كما يلي:

أ ـ الالغاء: يكون باثر فوري في المستقبل فقط مع بقاء الحقوق المكتسبة قائمة، وبالنظر الى كون هذا الالغاء اداري فيجوز ان يطال القرارات المشروعة والقرارات غير المشروعة.

ب ـ السحب: يكون بأثر رجعي وهو يمس القرارات غير المشروعة فقط، ولان للسحب آثار خطيرة على الحقوق المكتسبة قيدها الفقه والقضاء بضوابط تتمثل في شرطين:

-من حبث الموضوع: يجب ان يطال السحب القرارات غير المشروعة فقط لانها لا ترتب حقوقا ومراكز قانونية مكتسبة.

-من حيث المدة: يكون السحب خلال المدة المقررة للطعن بالالغاء امام القضاء والمقررة بأربعة اشهر من التبليغ او النشر حسب المادة 829 من القانون الاجراءات المدنية والادارية.

**طبيعة الرقابة الرئاسية:**

يمكن القول ان السلطة الرئاسية رقابة واقعية ، عملية، وقد تصل الى رقابة المشروعية عندما يتعلق الامر بالغاء وسحب القرارات غير المشروعة.

**مدى طاعة المرؤوس لاوامر رئيسه الاداري:**

القاعدة ان المرؤوس يطيع اوامر رئيسه الاداري ولكن الى أي مدى تكون هذه الطاعة، هل هو مجبر على طاعة كل الاوامر حتى ولو كانت غير مشروعة ام مذا. وعليه نفرق بين حالتين:

**حالة الاوامر المشروعة:**

القاعدة ان المرؤوس ملزم بطاعة اوامر رئيسه الاداري و يمكن ان يناقشه في حدود اللياقة والاحترام وفي حالة رفض تنفيذ الاوامر يكون المرؤوس قد ارتكب خطأ وظيفي يعرضه للمسائلة التأديبية كونه ارتكب خطأ وظيفي.

**حالة الاوامر الادارية غير المشروعة**: هناك عدة آراء

1/ راي الفقيه دوجي: عندما يجد الموظف نفسه بين تطبيق اوامر رئيسه غير المشروعة او تطبيق القانون، يطبق القانون ويرفض الاوامر غير المشروعة. واذا نفذ هذه الاوامر يكون قد ارتكب خطا شخصي يرتب المسؤولية الشخصية في ذمته المالية، لأنه ككل الموظفين ملزم باحترام القانون. وبستثني دوجي الجنود لانهم "آلات اكراه محرومة من حرية التفكير" .

2/ راي فالين: يتطالق مع راي دوجي ويبرر ذلك بان الرئيس الاداري ملزم باحترام مبدا المشروعية واوامره غير المشروعة بمثابة اوامر صادرة عن شخص غير مختص. واذا نفذ المرؤوس الاوامر غير المشروعة تترتب المسؤولية الشخصية للموظف في ذمته المالية.

3/ راي هوريو: على الموظف ان لايخير بل ينفذ مهما كانت هذه الاوامر والا تعطلت الوظيفة العامة والمصلحة العامة ، ويؤيده في هذا فقهاء آخرون منهم بارتلمي. وتنفيذ الاوامر غير المشروعة يرتب المسؤولية المرفقية او الادارية .

4/ راي لابند: له راي وسط انطلاقا من عدم فتح المجال لرقابة المرؤوس على اوامر رئيسه، وحتى لا تتعطل الوظيفة العمومية ، وحتى لا تكون طاعة المرؤوس عمياء يرى لابند انه يجوز للمرؤوس التثبت من المشروعية الشكلية لاوامر رئيسه الاداري وهذا من خلال مايلي:

-التاكد من صدور الامر من سلطة مختصة.

-التاكد من انه مختص بتنفيذ هذا الامر.

-التاكد من استيفاء الامر لكل الشروط الشكلية المطلوبة قانونا.

اما من الناحية الموضوعية للاوامر فلا يجوز مناقشته بل التنفيذ ، وفي حالة الخطأ المرتب للضرر تقوم المسؤولية المرفقية او الادارية.

**موقف القضاء الاداري:**

قرر قاعدة قضائية مفادها ان الموظف ملزم بتنفيذ الاوامر الصادرة اليه من سلطة رئاسية مختصة باستثناء الاوامر المتضمنة مخالفة جسيمة وطاهرة للقانون وللمصلحة العامة وعلى المرؤوس مراجعة رئيسه قبل التنفيذ في حدود اللياقة واذا أصر بنفذ على مسؤوليته. وفي حالة الخطأ المرتب للضرر تقوم المسؤولية الادارية لان الخطأ مرفقي، اما اذا نفذ امر تظهر مخالفته للقانون تقوم المسؤولية الشخصية.

**موقف المشرع:**

يبدو هذا الموقف في المادة 129 من القانون المدني ، والسؤال المطروح ما هو مذهب المشرع هنا ، للوهلة الاولى يبدو ان المشروع لم يتخذ موقفا واضحا والنص يشير الى ان الموظف ينقذ الاوامر اذا كانت واجبة عليه ، فهل ينفذ اذا كانت الاوامر غير مشروعة .

ان القراءة المفضلة للمادة 129 هي الاعتماد على الرأي الراجح للفقيه لابند أي ان الموظف يتاكد من الامر الواجب عليه وهذا بكون بالنظر في المشروحية الشكلية للامر.

**صور المركزية الادارية**:

1/ التركيز الاداري الطلق: مركزية متوحشة حيث لا تتنازل السلطة المركزية على أي اختصاصات ويجب الرجوع في كل مرة الى السلطة المركزية في كل الشؤون مهما كانت .

2/ عدم التركيز الاداري: وهي المركزية النسبية، ظهرت نظرا لمساوئ المركزية حيث تتنازل السلطة المركزية عن بعض اختصاصاتها لممثليها على المستوى المحلي يتصرف باسم السلطة المركزية ودون الرجوع اليها ، وبهذا الشكل تقوم على فكرة تفويض الاختصاص دون التخلي عن فكرة استقلال الوحدات الادارية.

**تقدير المركزية الادارية:**

المزايا: هي نفسها مبررات المركزية الادارية.

-سياسيا يدعم هذا النظام الوحدة الوطنية للدولة.

-اداريا يحقق وحدة اسلوب ونمط الوظيفة الادارية ويحقق المساواة بين المواطنين في تعاملهم مع الادارة.

-ماليا هو الاسلوب الامثل للتحكم في تمويل المرافق الادارية الكبرى والسيادية ، كما يرشد النفقات لان الاستقلال المالي يؤدي الى التبذير .

العيوب:

-سياسيا يؤدي الى حرمان المنتخبين المحليين من المشاركة في صنع القرار والمساهمة في تسيير الشأن المحلي.

 -ادريا يؤدي الى ظهور البيروقراطية بالمفهوم السلبي كما يؤدي الى الفعالية احيانا كون السلطة المركزية لا تدرك احتياجات المواطن على المستوى المحلي.

**هياكل الادارة المركزية:**

سوف نتناول تحت هذا العنوان رئاسة الجمهورية، الوزارة الاولى، والوزارة،

**اولا : رئاسة الجمهورية:**

**صلاحيات رئيس الجمهورية:**

1/ سلطة التعيين: يعين رئيس الجمهورية في كل المناصب سواء على المستوى المركزي او المحلي وفي كل التخصصات.

-على مستوى رئاسة الجمهورية والحكومة ومصالحها.

-على مستوى الادارة المركزيةللدولة (مثلا الامناء العامين على مستوى كل وزارة)

-على مستوى الادارات المركزبة

-على مستوى الادارات المتخصصة ( مثلا التخطيط الجمارك الوظيفة العمومية...)

-على مستوى المؤسسات الوطنية للدولة (مثلا القناصلة، مجلس المنافسة...)

-على مستوى مستوى المؤسسات القضائية ومؤسسات الرقابة.

-المديرية العامة للامن والجمارك

-على مستوى الادارة الاقليمية (مثلا الولاة والامناء العامون ...)

2/ السلطة التنظيمية: يمارسها الرئيس بموجب مراسيم الرئاسية

3/ سلطة المحافظة على امن الدولة وسلامتها في الحالات العادية و في الحالات الاستثنائية

**مصالح رئاسة الجمهورية:** حسب المرسوم الرئاسي 01-197 المؤرخ في 22 يوليو 2001

-ديوان ويرأسه مدير الديوان

-الامانة العامة لرئاسة الجهورية يراسها امبن عام

-الامانة العامة للحكومة

-مستشارون

**الحكومة او الوزارة الاولى**

صلاحيات رئيس الحكومة او الوزير الاول

-صلاحيات التعيين في المجالات خير المخصصة لرئيس الجمهورية وبع موافقته

-السهر على حسن سير الادارة العامة في الدولة

-توزيع الصلاحيات بين اعضاء الحكومة وصلاحيات كل وزير

-تنظيم الادارة المركزية والمصالح الخارجية للوزارات

-المبادرة بالقوانين

-السهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات

-تنفيذ برنامج الحكومة

-توقيع المراسيم التنفيذية

**هياكل الوزارة الاولى او الحكومة:** يساعد رئيس الحكومة او الوزير الاول كل من:

- مدير الديوان يتولى مثلا متابعة نشاط الحكومة

-رئيس الديوان يتولى مثلا الاتصال الحكومي وتسيير الاطارات السامية

-الاقسام والفروع: كل قسم له مهمة

-المكلفون بمهمة

**الوزارة**

**صلاحيات الوزير:**

يحددها رئيس الحكومة او الوزير الاول بموجب مرسوم تنفيذي

**تنظيم الوزارة:** مبدئيا كل وزارة تتشكل مما يلي مع اختلاف حسب خصوصية كل وزارة

-امانة عامة

-ديوان

-مفتشية عامة (كما هو معمول به في وزارة العدل)

-مديريات العام: تحدد بالنظر لاختصاصات كل وزارة

-مصالح خارجية للوزارة على المستوى الولائي

**الهياكل الاستشارية الوطنية**

الاستشارة على نوعين استشارة اختيارية واستشارة اجبارية ومن بين الهيئات الاستشارية في الدولة نذكر المجلس الاقتصادي والاجتماعي ومجلس الدولة