# كلية الحقوق والعلوم السياسية

# محاضرات في مقياس المدخل للقانون الإداري

# موجه لطلبة السنة الأولى حقوق


الأستاذ: بن ورزق هشام

الأستاذ: كسال عبد الوهاب


السنة الأولى: مقياس المدخل القانون الإداري

المجموعة: أ، ج.

السنة الجامعية: 2021- 2022

هذه المطبوعة تتضمن مجموع المحاضرات المتعلقة بما تخلف من موضوعات خاصة بالفصل الأول (الادارة المركزية واللامركزية في الجزائر)، بالاضافة إلى محاور الفصل الثاني والمتعلقة بالمرافق العمومية والضبط الإداري.

# المحور الأول: الادارة المركزية في الجزائر

تتمثل السلطات الإدارية المركزية في رئاسة الجمهورية، وكل الأجهزة التنفيذية والاستشارية التابعة لها، الوزير الأول (أو رئيس الحكومة حسب الحالة) والحكومة، الهيئات الوطنية الإستشارية، السلطات الإدارية المستقلة والمؤسسات العمومية الوطنية ذات الطابع الإداري.

## أولا: هياكل الإدارة المركزية في الجزائر

هياكل الإدارة المركزية في الجزائر نوعان هياكل تقريرية، وأخرى استشارية.

### 1 / الهياكل الإدارية التقريرية

أ _ **رئاسة الجمهورية:** رئاسة الجمهورية من هياكل الادارة المركزية التقريرية، وهي إحدى المؤسسات الدستورية التي تقع على رأس الجهاز المركزي في الدولة. الرئيس في الجزائر هو مجسد وحدة الدولة وسيادتها، وهو القائد الأعلى للقوات المسلحة، وهو الذي يقود السياسة الخارجية للدولة، وله سلطة التعيين في المناصب المدنية والعسكرية ويملك المحافظة على أمن وسيادة الدولة كما جاء في نص المواد.84، 91، 92، 97 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

ب_ **صلاحيات رئيس الجمهورية ذات الطابع الإداري:** يمكن حصر سلطات رئيس الجمهورية في المجال الإداري في:

- **سلطة التعيين (صلاحية التعيين في المناصب المدنية والعسكرية):** خول الدستور رئيس الجمهورية باعتباره أعلى سلطة ادارية في الدولة سلطة التعيين في بعض المناصب السامية في الدولة، سواء تعلق الأمر بالمناصب المدنية أو العسكرية وهو ما أشارت إليه مجموعة من المواد من الدستور وخاصة المادة 91، 92. 93. والمادة 104، من التعديل الدستوري لسنة 2020.
- **سلطة التنظيم:** والمقصود بذلك أن رئيس الجمهورية يصدر اللوائح أو ما يعرف بالقرارات التنظيمية في شكل مراسيم رئاسية، حيث بالعودة الى المادة 139، 140، من التعديل الدستوري نجد هذين النصين حدد المجالات التي يشرع فيها البرلمان وخارج هذه المجالات يعود الأمر لرئيس الجمهورية عن طريق سلطة التنظيم كما جاء في نص المادة 141 من ذات التعديل الدستوري.
- **الحفاظ على أمن الدولة وسلامتها:** أعطى الدستور رئيس الجمهورية سلطة المحافظة على كيان الدولة وسلامتها، وبموجب ذلك يملك رئيس الجمهورية إعلان حالة الطوارئ والحصار، والحالة الاستثنائية وحالة الحرب، ورئيس الجمهورية في إعلان هذه الحالات ليس مطلق الحرية بل مقيد بجملة من القيود، والاستشارات التي يطلبها من جهات أخرى في الدولة. (المواد من 97 إلى المادة 101 من التعديل الدستوري هي التي نظمت هذه الحالات).

ج _ **الأجهزة المساعدة لرئيس الجمهورية:** تخفيفا لأعباء رئيس الجمهورية في إنجاز مهامه عينت له أجهزة إدارية تساعده في مهام رئاسة الدولة (رئاسة الجمهورية)، زيادة عن الهيئات الاستشارية. وتتمثل هذه الهيئات في:

- **الأمانة العامة لرئاسة الجمهورية:** تعد من الأجهزة الدائمة ويترأسها أمين عام له مجموعة صلاحيات ذات طابع إداري، تتمثل إجمالا في: تنظيم مصالح رئاسة الجمهورية وعملها، التحضير لميزانية مؤسسة رئاسة الجمهورية والعمل على تنفيذها، الإعداد والمشاركة في دراسة الملفات الضرورية لاتخاذ القرار، تحديد إجراءات وكيفيات التعيين في الوظائف والمناصب المدنية السامية. وتلحق بالأمانة العامة لرئاسة الجمهورية عدد من المديريات.
- **ديوان رئاسة الجمهورية:** يتألف من رئيس الديوان يمارس مختلف الوظائف التي تُمكن رئيس الجمهورية الاطلاع على وضعية البلاد وسلامة اتخاذه للقرارات. ومدير الديوان الذي له مجموعة من المهام منها متابعة نشاط الحكومة وتحليله وتقديم حصيلة بذلك لرئيس الجمهورية، إعلام رئيس الجمهورية بوضعية البلاد من الناحية السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية واقتراح أهم العناصر لتمكينه من اتخاذ القرار، إعلام الأجهزة والمؤسسات في الدولة بقرارات وتوصيات رئيس الجمهورية، متابعة حالة الرأي العام حول القرارات الكبرى...وغيرها.
- **الأمانة العامة للحكومة:** تعد جهاز دائم في رئاسة الجمهورية وتكلف أساسا بتنسيق النشاط القانوني الحكومي، يترأسها أمين عام وهي هيئة وسطية بين رئيس الجمهورية والحكومة، ووجدت الأمانة العامة للحكومة كجهاز من أجهزة رئاسة الجمهورية بأحكام المرسوم الرئاسي 01-197.

## 2/ الحكومة

تتكون الحكومة من الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، والوزراء.

**تنبيه:** تم تكريس منصب الوزير الأول بعد التعديل الدستوري الذي حدث سنة 2008، وقبل هذا التعديل كان هذا المنصب معروف باسم رئيس الحكومة، الذي كرسه دستور 1989 وثبت وجوده دستور 1996. غير أنه بعد التعديل الدستوري لسنة 2020 أصبحت هناك امكانية لأن نكون أمام ترأس الحكومة من قبل وزير أول أو رئيس الحكومة، وهذا حسب ما تفرزه الانتخابات البرلمانية إما أغلبية برلمانية رئاسية فنكون أمام وزير أول أو رئيس حكومة في حال كانت الأغلبية البرلمانية غير رئاسية.

### أ _ الوزير الأول أو رئيس الحكومة

- **_ تعيين الوزير الأول أو رئيس الحكومة:** مهمة تعيين الوزير الأول أو رئيس الحكومة من صلاحيات رئيس الجمهورية حسب المادة 105 والمادة 110 من التعديل الدستوري لسنة 2020 وهذا التعيين يكون بموجب مرسوم رئاسي.

فحسب المادة 105 رئيس الجمهورية يعين وزير أول في حال اسفرت الانتخابات البرلمانية عن أغلبية رئاسية، وفي هذه الحالة يقوم الوزير الأول باقتراح تشكيل الحكومة واعداد مخطط عمل لتطبيق برنامج رئيس الجمهورية. بينما حسب نص المادة 110 إذا أسفرت الانتخابات عن أغلبية غير رئاسية فإن رئيس الجمهورية يعين رئيس الحكومة من الأغلبية البرلمانية ويكلفه بتشكيل الحكومة واعداد برنامج هذه الأغلبية البرلمانية.

**ملاحظة وتوضيح:** المقصود بالأغلبية الرئاسية أن تكون غالبية أعضاء البرلمان المنتخبون من نفس الاتجاه السياسي للرئيس، وهذا يعني أن يفوز الحزب الذي ينتمي اليه الرئيس. لكن الاشكال الذي يطرح هو في حال كان الرئيس مترشح حر وفاز بالانتخابات فكيف يمكن تحديد الأغلبية الرئاسية؟

- **صلاحيات الوزير الأول أو رئيس الحكومة:** يتمتع الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة بمجموعة من الصلاحيات نوردها كالتالي:

✓ **سلطة التعيين:** حسب نص المادة 112من التعديل الدستوري يعين في وظائف الدولة دون المساس بأحكام المادتين 91 و92، 93، 104من الدستور، ورغم تضييق سلطات الوزير الأول في مجال التعيين بإمكانه إجراء بعض التعيينات كما جاء في المرسوم الرئاسي رقم 20- 39مؤرخ في 20 فيفري 2020 والمتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة الذي وسع من صلا حيات الوزير الأول أو رئيس الحكومة في مجال التعيين في المناصب المدنية والتي كانت حكرا على رئيس الدولة فقط.

✓ **السلطة التنظيمية:** يشارك الوزير الأول رئيس الجمهورية في الوظيفة التنظيمية، حيث خصت المادة 141 الفقرة 02 من التعديل الدستوري للوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة بالسّلطة التّنظيميّة في إطار تطبيق القوانين.

- **الصلاحيات التنفيذية:** تتمثل الصلاحيات التنفيذية للوزير الأول أو رئيس الحكومة في:

✓ **_ السهر على حسن سير الإدارة العامة:** أي أن الوزير الأول له صلاحية إصدار التعليمات والتوجيهات والمذكرات المتعلقة بضمان حسن أداء العمل الاداري في القطاعات المختلفة.

✓ **_توزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة:** وهذه المهمة تعني بأن الوزير الأول يقوم بتوزيع وتقسيم المهام بين الطاقم الوزاري المشكل للحكومة، ويضبط اختصاصات الوزراء تفاديا لأي تنازع قد يقع بين الوزارات المختلفة.

✓ **_ توقيع المراسيم التنفيذية:** إذ يوقع الوزير الأول المراسيم التنفيذية بعد موافقة رئيس الجمهورية على ذلك.

✓ **– تنفيذ القوانين والتنظيمات.**

- **تنظيم مصالح الوزير الأول**: يحدد تنظيم ومهام مصالح الوزير الأول المرسوم التنفيذيّ 09-63 المحدد لمهام ديوان الوزير الأول وتنظيمه، والمرسوم التنفيذيّ 09-64 المحدد لصلاحيات مديرية إدارة الوسائل للوزير الأول وتنظيمها.

**ب _ الـــوزارة:** الوزارة هي أحد أهم الأقسام الادارية المركزية، لا تتمتع بالشخصية القانونية، فشخصيتها من شخصية الدولة، أي أنها تستمد وجودها من الدولة، والوزارة تمثل قطاع معين من قطاع النشاط الاداري للدولة، يرأسها وزير يعمل ويتصرف باسم الدولة في وزارته لتنفيذ سياسات الدولة العامة في القطاع الذي يشرف عليه، كما يتولى التنسيق بين الهيئات الادارية التابعة لوزارته. لا توجد في الدستور أو القانون شروط معينة لتولي الوزارة، وبالتالي تنطبق عليه الشروط العامة للتعيين، كالجنسية والتمتع بالحقوق المدنية والسياسية ... الخ.

**ملاحظة:** لا يشترط في الوزير أن يكون متخصصا في المجال الذي يتعلق بوزارته، لأن عمل الوزير ليس فني بل هو عمل سياسي إداري، لكن فهم الوزير للمجال الذي يشرف عليه يكون أفضل من الذي لا يملك تلك الخبرة والتخصص. كما أن تحديد عدد الوزارات يخضع لرئيس الجمهورية.

للوزير مجموعة من الصلاحيات التي يملكها على مستوى الوزارة، مثل إصدار القرارات الفردية وتوجيه التعليمات والتوجيهات للموظفين لتنظيم العمل في قطاعه. وله سلطة التعيين والترقية والتأديب بالنسبة للموظفين على مستوى الوزارة.

**تنبيه:** عمل الوزارة وتخصصها في قطاع معين من النشاط الإداري لا يعني عدم وجود تعاون بين الوزارات فيما بينها، بل هناك تعاون بحكم تداخل ميادين العمل، وعادة ما يظهر هذا التعاون في القرارات الوزارية المشتركة، والتي تتخذ بين وزارتين فأكثر.

يستعين الوزير في القيام بمهامه بموظفين سامين في المجال الإداري والتقني، كالمدير المركزي على مستوى الوزارة، والأمين العام لوزارته، ورئيس الديوان، والمستشارين على مستوى الوزارة.

تقسم كذلك الوزارة الى مجموعة من الأقسام تسمى بالمديريات العامة، تكلف كل مديرية بمتابعة نشاط معين، سواء تعلق الأمر بالموارد البشرية أو المالية والوسائل، وهذا التقسيم يختلف من وزارة إلى أخرى. إضافة الى ذلك للوزارات مصالح خارجية على مستوى الولايات، وتسمى بالمديريات التنفيذية وهي تشكل مظهرا من مظاهر عدم التركيز الإداري في النظام الإداري الجزائري، يوكل لهذه المديريات تنفيذ سياسة الدولة في القطاعات المختلفة، وهذه المديريات لا تتمتع بالشخصية القانونية والاستقلال الإداري بل هي تابعة للوزارة.(تمثل ورة لما يعرف بنظام عدم التركيز).

**ملاحظة:** للوزير صفة سياسية كعضو في مجلس الوزراء أو مجلس الحكومة، وصفة إدارية كرئيس إداري لمجموعة المرافق والمؤسسات والأجهزة الإدارية المكونة للوزارة التي يشرف عليها. فالوزير مسؤول إداري وسياسي عندما يكون في الحكومة ومسؤول إداري عندما يكون في الوزارة وبهذه الصفة يمارس عدة اختصاصات إدارية.

## ثانيا: الهيئات الاستشارية

إلى جانب الهيئات المركزية ذات الطابع التقريري، أي التي تتخذ القرار وتنفذه، هناك على المستوى المركزي هيئات أخرى إدارية ذات طابع استشاري تضم خبراء وفنيين ومتخصصين، تقدم الاستشارة للهيئات المركزية في ميدان النشاط الاداري.

مع العلم أن أراء هذه الهيئات ليست إلزامية، باعتبار أنها مجرد وجهة نظر تقدم للجهة الإدارية التي طلبت الرأي والمشورة، إلا أن هذه الآراء لها قوة معنوية من حيث كونها صادرة عن جهات فنية وخبراء في المجال. هذه الهيئات منها ما هو منشأ بموجب الدستور، ومنها ما هو منشأ بموجب مرسوم رئاسي أو مرسوم تنفيذي.

### 1/ أشكال الاستشارة

تأخذ الإستشارة الأشكال الآتية:

أ – **الاستشارة الاختيارية:** تكون في حالة عدم وجود نص يلزم الإدارة بأن تستشير جهة أخرى قبل اتخاذ ها القرار، فالإدارة لها الإختيار في أن تلجأ إلى طلب هذه الإستشارة من عدمها.

ب – **الاستشارة الإجبارية (الملزمة):** تكون في حالة وجود نص يلزم الإدارة بأن تعرف رأي جهة أخرى قبل اتخاذها القرار، فالإدارة ملزمة باللجوء إلى طلب هذه الإستشارة، والتي تعتبر إجراء جوهريا في القرار، ويؤدي عدم احترامه إلى البطلان، لكن بعد اطلاعها على الإستشارة أو الرأي تكون لها السلطة التقديرية في أن تأخذ به أو تخالفه.

ج – **الاستشارة المتبوعة بالرأي الواجب إتباعه:** تكون في حالة نص يلزم الإدارة أن تطلب الإستشارة من جهة أخرى مع ضرورة الإلتزام بها، أي أن يكون القرار الإداري مطابقا للرأي الصادر عن الجهة الاستشارية، وإلا فانه يكون باطلا.

### 2 / نماذج من الهيئات الاستشارية

نص الدستور على العديد من الهيئات الاستشارية، حيث نظمها في الباب الخامس من الدستور في المواد من 206 حتى 218، بعضها يتمتع بالاستقلالية الإدارية والمالية وبعضها لا، ومن هذه الهيئات الاستشارية على سبيل المثال ما يلي:

**أ_ المجلس الإسلامي الأعلى:** هو هيئة استشارية لدى رئيس الجمهورية، أنشئ بموجب المادة 171 من دستور 1996، وحسب نص المادة 206 من التعديل الدستوري 2016 و2020، فإن المجلس الإسلاميّ الأعلى يتولّى على الخصوص الحثّ على الاجتهاد وترقيته، إبداء الحكم الشّرعيّ فيما يُعرَض عليه، رفع تقرير دوريّ عن نشاطه إلى رئيس الجمهوريّة.

**ب _ المجلس الأعلى للأمن:** حسب نص المادة 208 من الدستور هو هيئة استشارية لدى رئيس الجمهورية، ويرأسه رئيس الجمهوريّة، تكمن مهمّته تقديم الآراء إلى رئيس الجمهوريّة في كلّ القضايا المتعلّقة بالأمن الوطنيّ. ولا يتمتع المجلس بالشخصية المعنوية والاستقلالية ويحدّد رئيس الجمهوريّة كيفيّات تنظيم المجلس الأعلى للأمن وعمله.

**ج _المجلس الوطني لحقوق الإنسان:** هو هيئة دستورية وطنية مستقلة، يتكون المجلس من ثماني وثلاثين عضوا، وهو مكلف بتعزيز وحماية حقوق الإنسان في الجزائر، بموجب المادة 211 من الدستور. ويعمل حسب المادة 212 من الدستور على المراقبة والإنذار المبكر والتقييم في مجال احترام حقوق الإنسان، ويدرس المجلس دون المساس بصلاحيات السلطة القضائية كل حالات انتهاك حقوق الإنسان التي يعاينها أو تُبلّغ إلى علمه ويقوم بكل إجراء مناسب في هذا الشأن. ويعرض نتائج تحقيقاته على السلطات الإدارية المعنية والجهات القضائية.

**د _ المجلس الأعلى للشباب:** حسب نص المادتين 214-215 من الدستور يُحدث مجلس أعلى للشباب كهيئة استشارية توضع لدى رئيس الجمهورية، ويضم المجلس ممثلين عن الشباب وممثلين عن الحكومة وعن المؤسسات العمومية المكلفة بشؤون الشباب. يقدم المجلس الأعلى للشباب آراء وتوصيات حول المسائل المتعلقة بحاجات الشباب وازدهاره في المجال الاقتصادي والاجتماعي والثقافي والرياضي. كما يساهم المجلس في ترقية القيم الوطنية والضمير الوطني والحس الديني والتضامن الاجتماعي في أوساط الشباب.

**هـ _المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي:** حسب نص المادة 209 من الدستور يشكل المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي إطار للحوار والتشاور والاقتراح في المجال الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، وهو مستشار الحكومة. يكلف المجلس بتوفير إطار لمشاركة المجتمع المدني في التشاور الوطني حول سياسات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، وضمان ديمومة الحوار والتشاور بين الشركاء الاقتصاديين والاجتماعيين الوطنيين، وتقييم المسائل ذات المصلحة الوطنية في المجال الاقتصادي والاجتماعي والتربوي والتكويني و البيئي والتعليم العالي ودراستها، وعرض اقتراحات وتوصيات على الحكومة.

## المحور الثاني: هيئات وهياكل الادارة اللامركزية في الجزائر

### مدخل حول الهيئات الادارية اللامركزية

يذهب الفقه إلى التمييز بين صـــــورتين للنظام اللامركزي، هما اللامركزية الاقليمية واللامركزية المرفقية( المصلحية). غير أن مل يهمنا في هذه الدراسة المتعلقة باللامركزية الادارية هو موضوع اللامركزية الإقليمية ، التي تقوم على الاختصاص الاقليمي، حيث تمارس الهيئات اللامركزية صلاحياتها في نطاق جغرافي معين، والمجسد لذلك هو الولاية

والبلدية ، وهذا ما أكدت عليه المادة 17 من التعديل الدستوري لسنة 2020 بنصها" الجماعات المحلية للدولة هي البلدية والولاية."...

دراستنا لهذا الموضوع سوف تركز على هيئات اللامركزية الإقليمية المتمثلة في الولاية والبلدية. وقبل التطرق الى ذلك بالتفصيل نتعرف عن الأسباب الي دفعت الى تبني أو الأخذ بنظام الإدارة المحلية كفكرة تمهيدية.

## الأسباب الدافعة للأخذ بنظام اللامركزية الادارية

**تزايد مهام الدولة** : نشاط الدولة لما كانت دولة حارسة كان ينصب فقط على تحقيق الأمن في المجتمع والدفاع عن الدولة من الأخطار الخارجية ، وضمان الفصل في المنازعات عن طريق مرفق القضاء، وبهذا الأمر كان من اليسير تسير الدولة بالأسلوب المركزي، لكن لما أصبحت الدولة متدخلة، تهتم بالمسائل الاجتماعية والاقتصادية ... الخ هذا الأمر دفع الى ضرورة انشاء هياكل لمساعدتها في تقديم تلك الخدمات، مما حتم توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين السلطة المركزية وهيئات لا مركزية تتمتع بالشخصية القانونية والاستقلال الإداري .

_**محاولة تجسيد الديمقراطية:** اللامركزية الإدارية صورة من صور التسيير الذاتي، وبواسطتها يمكن اشراك الشعب في ممارسة السلطة، وهذه علامة من علامات الديمقراطية في نظام الحكم، فإذا كانت الديمقراطية تعني حكم الشعب لنفسه بنفسه فالإدارة المحلية تجسد هذا المبدأ .

_**التفاوت بين أجزاء الإقليم في الدولة الواحدة:** مما لا شك فيه أن أجزاء إقليم الدولة تختلف من حيث العامل الجغرافي (ساحلي، صحراوي جبلي) أو من حيث عدد السكان (مناطق مكتظة، مناطق غير مكتظة) ، ومن حيث الثقافات والعادات والتقاليد . وبالتالي لا يتصور أن تسير هذه الناطق على اختلاف عواملها وإمكانياتها وموقعها ومشاكلها بجهاز مركزي واحد، يفرض نمط تسير واحد على الجميع. ذلك أن المناطق تختلف مشاكلها وحاجياتها ، مما حتم ضرورة الأخذ بالأسلوب اللامركزي في الإدارة.

## العنصر الأول: البلدية في التشريع الجزائري

تعتبر البلدية في الجزائر مؤسسة دستورية، طبقا للمادة 16 من التعديل الدستوري، حيث تعتبر البلدية والولاية الجماعات الإقليمية للدولة، وتشكل البلدية الجماعة القاعدية، كما نجد أن نص المادة 19 من التعديل الدستوري تعتبر المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية. وقد تضمن قانون البلدية 11 -10 في مادته الأولى تعريفا للبلدية على النحو التالي: «البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وتحدث بموجب قانون»، أما المادة الثانية تضمنت أن " البلدية هي القاعدة الاقليمية للامركزية ومكان لممارسة المواطنة وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية" ومن خلال كل هذه

النصوص تعتبر البلدية خلية أساسية في تنظيم البلاد، وهي نقطة التنمية المحلية والاجتماعية والثقافية، وتعمل على إشباع حاجيات المواطنين وتحسين شروط معيشتهم.

## أولا: هيئتـــــا البلديـــــة

تتشكل البلدية حسب المادة 15 من الهيئات التالية :

-هيئة تداولية تدعى المجلس الشعبي البلدي؛

-هيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي؛

-إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي.

### 1 /المجلس الشعبي البلدي ( الهيئة التداولية)

المجلس البلدي هو الهيئة التداولية للبلدية، أي هو الذي يتداول في الشؤون البلدية، ومداولاته هي التي تكون محل تنفيذ من قبل رئيس البلدية.

**أ_ تشكيلته** : يتشكل المجلس الشعبي البلدي من منتخبين يختارون من قبل سكان البلدية لمدة خمس سنوات ، وعدد أعضاء المجالس البلدية يختلف بحسب عدد السكان . وهذا ما حددته المادة 80 من القانون 11- 10 المتعلق بالبلدية والمادة 187 من الأمر 21- 01 المتعلق بالقانون العضوي للانتخابات.

**ب_ توزيع المقاعد داخل المجلس** : يجري توزيع المقاعد بنفس الطريقة التي توزع بها المقاعد في المجلس الشعبي البلدي، حيث لا توزع إلا بعد تحديد المعامل الانتخابي، وهذا الأخير يحدد حسب المادة 172 من قانون الانتخابات من خلال :

تقسيم الأصوات المعبر عنها – 05 ٪ ( أصوات القوائم التي لم تحصل على هذه النسبة ) ÷ على عدد المقاعد = نحصل على المعامل الانتخابي. كل قائمة انتخابية تحصل على عدد من المقاعد بحسب عدد المرات التي حصلت فيها على المعامل الانتخابي . وعند توزيع المقاعد على القوائم التي حصلت على المعامل الانتخابي يتم ترتيب الأصوات الباقية التي حصلت عليها القوائم الفائزة أو القوائم غير الفائزة حسب أهمية الأصوات وتوزع باقي المقاعد حسب هذا الترتيب ، وإذا تساوت قائمتين في عدد الأصوات يمنح المقعد للقائمة التي يكون سن مرشحيها هو الأصغر .

**ج _ مدة المجلس الشعبي البلدي:** ينتخب المجلس الشعبي البلدي لمدة 05 سنوات، تجري الانتخابات في ظروف 3 اشهر التي تسبق انقضاء المدة النيابية الجارية . وتمدد العهدة النيابية في الحالات الاستثنائية الواردة في الدستور، كحالة وفاة رئيس الجمهورية أو تقديم استقالته، أو الوضع الاستثنائي أو الحرب.

العهدة البلدية مجانية باستثناء الرئيس، والمنتخبون يستفيدون من علاوة تعويضية بمناسبة انعقاد دورات المجلس. كل عضو بلدي لا يحضر بدون عذر مقبول لأكثر من 3 دورات عادية خلال نفس السنة يعد مستقيل . يمكن حل المجلس البلدي أو تجديده بموجب مرسوم رئاسي بناءا على تقرير وزير الداخلية ، وفي حاله يعين الوالي متصرف ومساعدين يسيرون البلدية ، وتجري انتخابات بلدية في خلال 6 اشهر من تاريخ الحل ، واذا بقي للعهدة سنة و تنتهي لا تجري هذه الانتخابات .

**د _ دورات المجلس ونظام جلساته:** يعقد المجلس البلدي دورة عادية كل شهرين، ولا تتعدى مدة الدورة خمسة أيام، ويمكن أن يجتمع في دورة غير عادية بطلب من رئيسه أو بطلب من ثلثي الأعضاء أو بطلب من الوالي.

عقد الجلسات يكون في مقر البلدية، وفي حالة قوة قاهرة تحول دون دخول الأعضاء لمقر البلدية يمكن أن يعقد في مكان أخر من اقليم البلدية ، ويمكن للمجلس أن يجتمع في مكان خارج اقليم البلدية لكن في هذه الحالة الوالي هو من يحدد المكان بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي البلدي. ورئيس البلدية هو من يحدد جدول الأعمال بالتشاور مع الهيئة التنفيذية، والرئيس هو من يتولى إرسال الاستدعاءات 10 أيام قبل انعقاد الدورة مع وصل استلام .

جدول أعمال الدورة ينشر بمقر البلدية وعند مدخل قاعة المداولات، ولا تصح المداولات إلا بحضور أغلبية الأعضاء ( 50٪ + 1 )، وإذا لم يحضر النصاب المطلوب يؤجل الاجتماع ويعيد الرئيس توجيه الاستدعاءات إلى الأعضاء، والاجتماع الثاني يكون بمن حضر من الأعضاء . والجلسات تكون علنية لمواطني البلدية ولكل معني بها، وتكون سرية في حالتين :

–إذا تعلقت بالحالة التأديبية للموظفين _ أو دراسة المسائل المرتبطة بالنظام العام .

تعلق المداولات تحت إشراف الرئيس باستثناء هاتين الحالتين .

**هـ _ لجان المجلس الشعبي البلدي:** حتى يستطيع المجلس القيام بأعماله يعطي القانون المجلس البلدي صلاحية انشاء لجان بلدية دائمة، وهذه اللجان يصادق عليها المجلس الشعبي البلدي، وتعد اللجنة نظامها الداخلي وتعرضه على المجلس للمصادقة عليه . هذه اللجان تختلف من بلدية الى أخرى حسب عدد السكان حيث يتراوح عددها بين 03 إلى 06 لجان. إضافة إلى اللجان الدائمة يمكن للمجلس أن يشكل لجان خاصة مؤقتة لدراسة موضوع محدد يدخل في اختصاصه، وتنتهي مهمتها بالأجل الذي حددته مداولة إنشائها. مع العلم أن اللجان يجب أن تتضمن تمثيلا نسبيا يعكس التركيبة السياسية للمجلس.

**و_ مداولات المجلس الشعبي البلدي:** تجري المداولات وتحر باللغة العربية تحت طائلة البطلان. والتصويت على المداولات يكون بأغلبية الحاضرين وصوت الرئيس يكون مرجح في حال تساوي الأصوات. ترسل المداولات للوالي في

خلال 08 أيام من التصويت عليها مقابل وصل استلام . وتصبح مداولاته قابلة للتنفيذ بعد 21 يوم من ايداعها بالولاية ، والوالي اذا اراد الطعن فيها فعليه أن يطعن فيها خلال هذه المدة . غير أن المداولات التي يكون موضوعها: الحسابات والميزانيات _ قبول الهبات والوصايا الأجنبية _ اتفاقيات التوأمة _ التنازل عن الأملاك العقارية البلدية. هذه المواضيع الأخيرة تقتضي مصادقة الوالي عليها صراحة، وإذا لم يعلن الوالي قراره في خلال 30 يوم تعد مصادق عليها . تسجل المداولات في سجل خاص ويؤشر عليه رئيس المحكمة المختصة اقليميا .

يمكن لرئيس البلدية أن يقدم تظلم إداري إلى الوالي أو يرفع دعوى قضائية أمام المحكمة الإدارية المختصة اقليميا ضد قرار الوالي برفض المصادقة على مداولة المجلس الشعبي البلدي، أو القرار المتعلق ببطلان المداولة .

**س _ اختصاصات المجلس الشعبي البلدي** :هذه الاختصاصات كثيرة ومتنوعة حددتها المواد من 107 الى 124، وأهمها في مجال التعمير والهياكل الأساسية والتجهيز ، في المجال الاجتماعي، في المجال المالي، في المجال الاقتصادي. منها على سبيل المثال:

_يمكن للمجلس الشعبي البلدي يمكنه إنشاء أي مرفق عام، لتلبية حاجات المصلحة العامة، بشرط عدم الاعتداء على اختصاص هيئة أخرى، أو المساس بحرية المنافسة والصناعة .

_يشارك في الإجراءات المتعلقة بإعداد العمليات الخاصة بتهيئة الاقليم والتنمية المستدامة وتنفيذها.

_اتخاذ كل الإجراءات من شأنها التكفل بالفئات الإجتماعية المحرومة ومساعدتها لاسيما في مجالات الصحة والشغل والسكن.

_تشجيع كل جمعية للسكان وتنظيمها من أجل القيام بعمليات حماية العقارات أو الأحياء وصيانتها أو تجديدها .

_ تقوم البلدية بإنجاز مؤسسات التعليم الابتدائي طبقا للخريطة المدرسية الوطنية وضمان صيانتها، اضافة الى ذلك تقوم بإنجاز وتسيير المطاعم المدرسية، وتسهر على ضمان توفير وسائل نقل التلاميذ والتأكد من ذلك، اتخاذ التدابير الموجهة لترقية تفتح الطفولة الصغرى والرياض وحدائق الاطفال والتعليم التحضيري والتعليم الثقافي والفني.

وللبلدية إختصاصات في الميدان الصحي والإجتماعي والثقافي، لاسيما تلك المتعلقة بتوزيع المياه الصالحة للشرب، صرف المياه المستعملة ومعالجتها، جمع النفايات الصلبة ونقلها ومعالجتها، مكافحة نواقل الامراض المتنقلة، صيانة الطرقات البلدية واشارات المرور التابعة لشبكتها، الانارة العمومية، الحضائر ومساحات التوقف، المذابح البلدية، الخدمات الجنائزية وتهيئة المقابر، الفضاءات الثقافية التابعة لأملاكها الى غير ذلك من الاختصاصات، كما تساهم في حدود إمكانياتها بصيانة الهياكل المكلفة بالشبيبة والثقافة والرياضة، وتتخذ كل إجراء من شأنه تشجيع وتوسيع قدرتها السياحية وتشجيع المتعاملين المعنيين على استغلالها.

_تشارك البلدية في صـيانة المساجد والمدارس القرآنية الموجودة على ترابها وتضمن المحافظة على الممتلكات الخاصة بالعبادة.

_إختصاصات المجلس الشعبي البلدي بالتصويت على قبول الهبات والوصايا الممنوحة للبلدية أو رفضها، كما يصوت على ميزانية البلدية بعد تقديمها من رئيس البلدية، وتضبط وفقا للقانون، ويصـوت علـى الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر مـن السنة الـتي تـسبق سـنة تنفيذها، ويصوت على الميزانية الإضافية قبل 15 جوان من السنة التي تنفذ فيها.

## 2 /رئيس المجلس الشعبي البلدي

**أ _ تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي:** يعين رئيس المجلس الشعبي البلدي في خلال 05 أيام بعد تنصيب المجلس البلدي من قبل الوالي كما جاء في نص المادة 64 و64 مكرر من الأمر 21- 13 المعدل لقانون البلدية 11-10، ويعلن رسميا رئيسا للبلدية متصدر القائمة التي حصلت على الأغلبية المطلقة للمقاعد. وفي حال لم تحصل أي قائمة على الأغلبية المطلقة يمكن القائمتين الحائزتين على 35 في المئة تقديم مرشحين عنهما ، واذا لم تحصل أي من القوائم على هذه النسبة ، فيمكن لكل القوائم تقديم مرشح عنهما. في حال تساوي الأصوات بين مترشحين للمجلس يعلن رئيسا المترشح أو المترشحة الأكبر سنا .

للرئيس نواب يختلف عددهم حسب عدد أعضاء المجلس البلدي، وأدنى حد هو نائبين اثنين، وأقصى حد هو ستة نواب (حسب المادة 69 من قانون البلدية). يمثل الرئيس البلدية في كل أعمال الحياة الإدارية والمدنية، ويتقاضى باسمها. ورئيس البلدية هو الأمر بالصرف، وهو من ينفذ ميزانية البلدية. كما يقوم بكل التصرفات التي تحفظ أملاك وحقوق البلدية تحت رقابة المجلس البلدي .

**ب_ انتهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي** : وتنتهي مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي بعدة طرق:منها – **الوفاة: – انتهاء العهدة الانتخابية:.– الاستقالة :**

**_ التخلي:** وهذه الصورة تتحقق إثر الغياب غير المبرر لرئيس المجلس الشعبي البلدي لمدة تتجاوز شهر حتى وان لم تكن في نيته الاستقالة، وفي هذه الحالة يناط بالمجلس الشعبي البلدي إعلان حالة التخلي فور تحقق مدة الغياب غير المبررة، بإجراء مقرر للمجلس دون غيره، ويتم استخلافه مؤقتا من طرف المجلس الشعبي البلدي بتعين أحد نواب الرئيس وان تعذر ذلك بأحد أعضاء المجلس الشعبي البلدي طبقا لنص المادة 72 .

–**الإقصاء:** يعد الإقصاء امتداد وتكملة لعملية الإيقاف في حالة تأكد الاتهام والإدانة بسبب جناية او جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف

-**حل المجلس الشعبي البلدي:** وهذا الحل يكون بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير وزير الداخلية، بمجرد توفر حالة من الحالات المنصوص عليها في المادة 46 من القانون 11-10.

ج _ **اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي كممثل للبلدية** : منح القانون لرئيس البلدية مجموعة متنوعة من الصلاحيات منها ما يمارسها كممثل للبلدية ومنها ما يمارسها كممثل للدولة على النحو التالي :

***صلاحيات رئيس البلدية كممثل للبلدية**

حددت المواد من77 إلى 84 من قانون البلدية الجديد اختصاصات رئيس المجلس :

-اختياره لنوابه حسب عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي وعرضهم على المجلس الشعبي البلدي للتصويت عليهم وفق نص المادة 70 من القانون 11-10.

-دوره التنسيقي لأعمال المجلس طبقا لنص المادة 79 من قانون البلدية 11-10 يتولى رئاسة المجلس وباقي الاختصاصات التي تتمخض عنها .

-يتلقى رئيس المجلس الشعبي البلدي استقالة كل عضو منتخب يقدم استقالته .

-يقوم بتنصيب اللجان البلدية والإشراف على حسن سيرها.

-يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي تمثيل البلدية في كل أعمال الحياة المدنية والادارية.

-يمثل البلدية في كل التظاهرات الرسمية وفي جميع المراسيم التشريعية.

-يمثل البلدية أمام الجهات القضائية المختصة.

-تفويض إمضائه: حيث يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي وتحت مسؤوليته تفويض إمضائه للمندوبين البلديين والمندوبين الخاصين وإلى كل موظف بلدي في إطار أحكام المادة 86. وهذا الأمر يكون خاصة في مجال اختصاصه كضابط للحالة المدنية

-سلطة إبرام عقود اقتناء الأملاك والمعاملات والصفقات والايجارات وقبول الهبات والوصايا، إبرام اتفاقيات التوأمة بعد موافقة السلطة الوصية، إبرام العقود في مجال الصفقات العمومية .

-اعداد ميزانية البلدية وعرضها على المجلس للمصادقة، ومتابعة تنفيذها.

***اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي كممثل للدولة**

يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي صلاحيات محددة داخل اختصاصه الإقليمي، باعتبار البلدية منطقة امتداد للدولة، فهي باسم الدولة ولحسابها وتحت السلطة الرئاسة للوالي ممثل الدولة على مستوى الولاية .

وأهم اختصاصاته هي :

**. اختصاصات متعلقة بالضبط الإداري:** نصت المواد 88-94 من قانون البلدية الجديد على مضمون الضابطة البلدية من خلال سرد بعض الحالات، التي تبدوا أنها ذكرت على سبيل المثال، لأنه لا يمكن حصر مهام الضبط الإداري كلها.

ومن بين مهام الضابطة البلدية، ضابطة الطرق والطمأنينة العمومية وفق المرسوم 81-267، وضابطة نظام الجنائز ودفن الموتى وصيانة المقابر حسب ما نص عليه الأمر 75-78، وضابطة النظافة والصحة العمومية، وفي هذه الحالة الأخيرة يساعد رئيس البلدية في مهامه مكتب الصحة البلدي الذي يكون تحت تصرفه .

. **يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي الإسعافات والانتخابات والحالة المدنية:** حسب نص قانون الانتخابات. ويعد رئيس المجلس الشعبي البلدي ضابط الحالة المدنية وفق الأمر 70-20 المتعلق بقانون الحالة المدنية. يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي اختصاصات متعلقة بالحماية المدنية حسب نص المادة 89-91 من قانون البلدية الجديد. ويختص رئيس المجلس الشعبي البلدي الدولة بتسليم مختلف شهادات إثبات الحالة، التصديق على الوثائق والإمضاءات .

. **اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال العمران:** يسلم رئيس المجلس الشعبي البلدي رخصة البناء وشهادة التعمير ورخصة التجزئة ورخصة التهديم وشهادة التقسيم، ويسهر رئيس المجلس الشعبي البلدي على احترام المقاييس والتعليمات في مجال التعمير والتخطيط العمراني وتشجيع سياسة ترميم المباني والأحياء خاصة حماية التراث المعماري.

## ثانيا: الرقابة الوصائية على البلدية

تخضع البلدية للرقابة الوصائية، وهذه الرقابة تمارس من الجهة الوصية وهي الولاية ممثلة في الوالي، وتكون هذه الرقابة من جهة على المجلس كجهاز أو على كل عضو فيه ومن جهة أخرى على أعماله.

### 1/ الرقابة الوصائية على المجلس

الرقابة الوصائية على المجلس قد تكون على المجلس ككل أو على كل عضو فيه.

أ _ **الرقابة على المجلس ككل:** تضمنت النص على هذه الرقابة المادة 46 من قانون البلدية، وهي تتعلق بحل المجلس البلدي وتجريد أعضائه من الصفة النيابي، وهو إجراء خطير يعكس خطورة السبب الداعي لذلك، ويكون في الحالات التالية:

_ في حالة خرق أحكام دستورية.

_ حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس.

_ في حالة الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس الشعبي البلدي.

_ عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر لاختلالات خطيرة تم اثباتها أو من طبيعة المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم: وهذا الأمر قد ينتج نتيجة الصراعات التي تنشأ بين التشكيلات المشكلة للمجلس مما يترتب عنها ضياع مصالح المواطنين.

_ عندما يصبح عدد أعضاء المجلس البلدي أقل من نصف عدد الأعضاء، بعد تطبيق أحكام الاستخلاف (وفاة، استقالة، اقصاء) المنصوص عليها في المادة 41.

_ حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها. ففي هذه الحالة لا يمكن تصور أن تسير بلدية من قبل مجلس بلدي لإحدى البلديتين المندمجتين أو تسير بمجلس في حال التجزئة.

_ في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب.

وفي هذه الحالة يعين الوالي، خلال العشرة (10) أيام التي تلي حل المجلس، متصرف إداري ومساعدين له، عند الاقتضاء توكل لهم مهمة تسيير شؤون البلدية. وتنتهي مهامهم بقوة القانون فور تنصيب المجلس الجديد. مع العلم تجرى انتخابات جديدة في أجل أقصاه 06 أشهر ابتداء من تاريخ الحل. ولا يمكن بأي حال من الأحوال اجراؤها خلال إذا بقي للعهدة الانتخابية سنة فقط على الانتهاء.

وفي كل الأحوال حل المجلس الشعبي البلدي وتجديده لا يتم إلا بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية.

**ب_ الرقابة الوصائية على أعضاء المجلس الشعبي البلدي بما فيهم الرئيس:** هذه الرقابة نظمتها المواد من 40 إلى 45 من قانون البلدية، حيث أن أعضاء المجلس البلدي في حال إخلالهم بالتزاماتهم المترتبة عن العهدة يتعرضون للإيقاف، الاقالة، الاقصاء.

– **التوقيف:** حسب المادة 43 يتم توقيف المنتخب في حال تعرضه لمتابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام، أو لأسباب متعلقة بالشرف، أو كان محل تدابير قضائية تمنع استمراره في ممارسة مهامه.

ففي هذه الحالة يمكن للوالي اتخاذ الاجراءات القانونية حفاظا على السير الحسن للمجلس وانسجامه.

– **الاستقالة والاقالة:** يعتبر مستقيلا كل عضو في المجلس الشعبي البلدي قدم استقالته الى رئيس المجلس الشعبي البلدي في ظرف محمول مقابل وصل استلام، ويمكن أن تكون الاستقالة بحكم القانون في حالة تغيبه عن أكثر من ثلاثة دورات عادية بدون عذر مقبول وتخلف عن حضور جلسة السماع رغم صحة التبليغ. كما يمكن أن يقال المنتخب في حال تبين أنه تعتريه حالة من حالات التنافي، أو تخف أحد شروط الانتخاب فيه، ففي هذه الحالة يصدر الوالي قرارا بتجريده من الصفة النيابية.

– **الاقصاء:** وهذا الأمر يحدث في حال تعرض المنتخب لإدانة جزائية نهائية (صدر الحكم من القضاء بإدانتهم) بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو الشرف. ويثبت الوالي هذا الاقصاء بموجب قرار.

كما تنتهي العهدة في حالة الوفاة أو في حالة وجود مانع قانوني كتوفر حالة من حالات التنافي. حيث تنص المادة 40 "تنتهي صفة المنتخب بحصول مانع قانوني والموانع القانونية طبقا لنص المادة 81 من قانون الانتخابات 16-

10 كالوالي والوالي المنتدب ورئيس الدائرة والأمين العام للولاية والمفتش العام للولاية وعضـــو المجلس التنفيذي للولاية والقاضـي وأفراد لجيش الوطني الشـعبي الأمناء العامون للولايات، أفراد الجيش الوطني الشـعبي، موظفو أسـلاك الأمن، محاسبو أموال الولاية.

## 2_ الرقابة الوصائية على أعمال المجلس

وتتمثل هذه الرقابة في الصور التالية

**أ– سلطة المصادقة:** وتتخذ هذه المصادقة شكلين

**_ المصادقة الضمنية:** تـعـتـبـر المصادقة الضمنية القاعـدة الأساسية فـي رقـابة سلطة الوصايـة على أعـمـال المجلس البلدي، حيث انطلاقا ممـا تضمن قانون البلدية فإن مـداولات المـجـلـس الشـعـبي الـبلدي تكون قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد واحد وعشرين يوما من تاريخ إيداعها بالولاية.

**_ المصادقة الصريحة:** بالرغم أن المصادقة الضـمنية هي القاعـدة الأساسية فـي رقـابة سلطة الوصايـة للأعـمـال الصـادر عـــن البلدية، إلا أنه بالرجوع إلـى أحكام الـقانون11–10 نص على أن بعض المداولات تخضع للمصادقة المســبقة والصـــريحة من جانب الوالي حت تصـــبح نافذة ،ى وهذا الذي أكدت عليه المادة 57 منه، حيث لا تنفذ المداولات المتضمنة ما يأتي إلا بعد المصادقة عليها من قبل الوالي ، وهي : الميـزانيات والحسابـات، قـبـول الهـبات والوصـايا الأجـنبـيـة، اتفاقـيات التـوأمـة، الـتنازل عـن الأملاك العـقـارية للبلدية، بعـدما كانت تقـتـصـر على ميدانين الميزانيات والحسابات، وإحداث مصالح ومؤسسات عمومية بلدية.

لكن الوالي في هذه الحالة يجب أن يعلن قراره في خلال 30 يوم من تاريخ إيداع المداولة الولاية، وبفوات هذا الأجل تعتبر المداولة مصادق عليها.

**ب – الرقابة الوصـــائية عن طرق الالغاء:** حســـب المادة 59من قانون البلدية " تبطل بقوة القانون مداولات المجلس الشـعبي البلدي: المتخذة خرقا للدسـتور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات، التي تمس برموز الدولة وشـعاراتها، غير المحررة باللغة العربية، ويعاين الوالي بطلان المداولة بقرار".

**ج– المداولات القابلـــة للإبطـــال:** وهذ الأمر نصت عليه المادة 60 قانون البلدية، ويكون ذلك في حال تعلق الأمر بتعارض المصـــالح بين المنتخب البلدي والمداولة في الحالة التي يشـــارك المنتخب البلدي في المداولة، ويكون وجوده فيها يتعارض مع مصـــالح البلدية لوجود مصـــلحة شـــخصـــية له أو لزوجه أو لأصـــوله أو فروعه أو كان وكيلا فيها، وبالتالي حضوره فيها يجعل المداولة قابلة للإبطال. ويثبت بطلان المداولة بقرار معلل من الوالي.

**د – سـلطة الحـلـــول:** نظمت هذه الحالة المواد 100 و101، التي منحت للوالي سلطة الحلول محل رئيس المجلس الشـــعبي البلدي في حال تقاعســـه عن اتخاذ إجراءات الحفاظ على النظام العام بمفهومه الواســـع، زيادة على التكفل بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية.

كما منحت للوالي بموجب المادة 101 سلطة الحلول محل رئيس المجلس الشعبي البلدي بعد انقضاء أجل الإعذار في حالة رفضه القيام بالمهام واتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات، رغم اعذاره مسبقا فان الوالي يقوم بها بدلا عنه، او في حالة عدم التصويت على الميزانية بسبب حدوث اختلال بالمجلس الشعبي البلدي، كما يمكن للوالي ضبط الميزانية بمفرده في حالة اعذاره للمجلس للقيام بإحداث توازن في الميزانية بعد ارجاعها للبلدية بدون مصادقة، ولم يستجب المجلس لذلك، أو في حالة ترتب عجز على تنفيذ الميزانية ولم يتخذ المجلس الشعبي البلدي جميع التدابير اللازمة لامتصاصه، وضمان توازن الميزانية الاضافية،

كما يمارس الوالي سلطته الرئاسية على رئيس المجلس الشعبي البلدي، باعتبار هذا الأخير ممثل للدولة، وذلك في حالة إهماله اتخاذ القرارات المفروضة عليه بمقتضى القوانين والتنظيمات، ولكن بعد توجيه الإنذار له وانتهاء الأجل المحدد فيه.

## العنصر الثاني: الولاية في التشريع الجزائري

بالعودة إلى القانون 12 – 07 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية نجد نص المادة الأولى تعرف الولاية بأنها " الجماعة الإقليمية للدولة، وهي تتمتع بالشخصية القانونية والذمة المالية المستقلة". وفي نفس الوقت الولاية هي الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة (ذلك أن الوالي هو ممثل السلطة المركزية على مستوى الولاية)، وبالتالي تشكل الولاية بهذه الصفة الفضاء والمجال لتنفيذ السياسات العمومية، وبذلك تساهم مع الدولة في تهيئة وإدارة الإقليم وتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وترقية وتحسين الإطار المعيشي للسكان. و حسب المادة 02 من القانون 12 –07 المتعلق بالولاية فإن لهذه الأخيرة هيئتان هما: المجلس الشعبي الولائي، والوالي. بالإضافة إلى إدارة ولائية. مع العلم أن أعمال المجلس تخضع للرقابة الوصائية وهذه الأخيرة تمارس على المجلس ككل أو على أعضائه وعلى أعماله، وهو ما سنتطرق اليه بنوع من التفصيل على النحو التالي:

### أولا: المجلس الشعبي الولائي

هذا المجلس هو جهاز المداولة على مستوى الولاية، وفي هذا المجلس يمارس سكان الولاية حقهم في تسييرها، وأعضاء هذا المجلس ينتخبون من ناخبي الولاية من المترشحين المقترحين من الأحزاب السياسية أو من قوائم الأحرار.

عدد أعضاء المجالس الولائية يختلف حسب عدد السكان في الولاية، وهو ما تؤكد عليه المادة 189 من القانون العضوي للانتخابات 21–01 الانتخابات حيث يراوح بين 35 و 55 عضو.

#### 1 /عضوية المجلس الشعبي الولائي

**أ – كيفية اختيار المترشحين:** ينتخب المجلس لمدة 05 سنوات من قبل جميع سكان الولاية بالاقتراع العام المباشر والسري، ويتشكل المجلس من مجموع الأعضاء الذين تم انتخابهم سواء كانوا مرشحين من قبل الأحزاب أو كمترشحين أحرار.

**تنبيه:** يجب عند اعداد القوائم المترشحة مراعاة الأحكام المنصوص عليها في القانون العضوي رقم21-01 خاصة المادة 174 منه التي تتحدث عن ضرورة أن تتضمن القائمة عددا من المترشحين يزيد عن عدد المقاعد شغلها ب03 في الدوائر التي يكون عدد المقاعد فيها فرديا، و02 اذا كان عدد المقاعد زوجيا. كما يجب مراعاة مبدأ المناصفة بين الرجال والنساء.

ويتم توزيع المقاعد المطلوب شغلها في المجلس بعد نهاية العملية الانتخابية بين القوائم بالتناسب حسب عدد الأصوات التي تحصلت عليها كل قائمة بعد تحديد المعامل الانتخابي، مع تطبيق قاعدة الباقي الأقوى بالنسبة لبقايا الأصوات والمقاعد، وفي هذه المرحلة يتم اقصاء القوائم التي لم تتحصل على نسبة 05% على الأقل من الأصوات المعبرة عنها، كما جاء في نص المادة 171 من القانون العضوي للانتخابات.

**ب _ المحرومون من الترشح:** حددت المادة 190من القانون الخاص بالانتخابات عدد من الأشخاص لا يجوز لهم الترشح خلال ممارسة وظائفهم، ولمدة سنة بعد توقفهم عن العمل في دائرة الاختصاص حيث يمارسون أو سبق لهم أن مارسوا فيها وظائفهم، وهم: الولاة، الأمناء العامون للولايات، أعضاء المجالس التنفيذية للولايات، القضاة، أفراد الجيش الشعبي الوطني، موظفو أسلاك الأمن، محاسبو الولاية. وهذا حتى لا يستخدم هؤلاء نفوذهم للتأثير على العملية الانتخابية.

**ج _ رئاسة المجلس الولائي:** ينتخب رئيس المجلس الولائي من بين أعضائه المنتخبين، وعادة يكون من القائمة التي حصلت على الأغلبية المطلقة للمقاعد وإذا لم تحصل أي قائمة على الأغلبية يمكن للقوائم التي حصلت على 35٪ من المقاعد تقديم مرشح عنها. لرئيس المجلس نواب يختارهم بنفسه ويعرضهم للمصادقة ، يتراوح عددهم بين 2 إلى 6 حسب عدد أعضاء المجلس.

يتفرغ رئيس المجلس الولائي بصفة دائمة لممارسة عهدته، ويتلقى مقابل ذلك تعويضات ملائمة من ميزانية الولاية هو ونوابه ورؤساء اللجان الدائمة تتكفل بها ميزانية الولاية.مع العلم أن صلاحيات رئيس المجلس الولائي تكاد تنحصر فقط في تسيير جلسات المجلس وليس له صلاحيات وسلطات قوية.

## 2 / دورات المجلس ونظام عمله

**أ _ دورات المجلس:** للمجلس أربع دورات في السنة، مدة كل دورة 15 يوم على الأكثر (المادة 14 من قانون الولاية) تعقد هذه الدورات في: شهر مارس، جوان، سبتمبر، ديسمبر. ويمكن أن يعقد دورات استثنائية بطلب من رئيس المجلس الشعبي الولائي، أو ثلث أعضائه أو بطلب من الوالي (المادة 15 من قانون الولاية).

والرئيس في هذه الحالة هو الذي يوجه الاستدعاءات للأعضاء مرفقة بجدول الأعمال، قبل 10 أيام من تاريخ الاجتماع. واجتماعات المجلس تعد غير صحيحة إذا لم تحظر الأغلبية المطلقة لأعضائه الممارسين، وإذا لم يتوفر النصاب تؤجل 05 أيام وبعد الاستدعاء الثاني تكون المداولات صحيحة مهما يكن عدد الحاضرين (المادة 19 من قانون الولاية).

**ب _ نظام المداولات:** يصادق المجلس الشعبي الوطني على الملفات المعروضة عليه بأغلبية الأعضاء الحاضرين، وصوت الرئيس مرجح في حالة تساوي الأصوات.

يحضر الوالي مداولات المجلس، وفي حالة حصول مانع يمكن أن يحضر ممثل عنه، وللوالي وحق التدخل، وتكون جلسات المجلس علنية. غير أنها تكون سرية في حالتين: في حالة الكوارث الطبيعية أو التكنولوجية، وإذا تعلق الأمر بدراسة الحالات التأديبية للمنتخبين.

مداولاته تسجل حسب ترتيبها الزمني في سجل خاص، ويوقع عليها كل الأعضاء الحاضرين، ويرسل الملف الى الوالي خلال 08 أيام مقابل وصل استلام، وهذه المداولات يؤشر عليها رئيس المحكمة المختصة اقليميا. وتكون مداولات المجلس نافذة بقوة القانون بعد 21 يوم من ايداعها بالولاية، وإذا رأى الوالي أن المداولة غير مطابقة للقوانين والأنظمة، يمكن أن يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا لإبطالها. وهناك بعض المداولات تحتاج الى مصادقة صريحة من وزير الداخلية، وهذا إذا تعلق الأمر بالميزانيات والحسابات، التنازل عن العقار أو اقتنائه أو تبادله، اتفاقيات التوأمة، الهبات والوصايا.

## 3_ صلاحيات المجلس الشعبي الولائي ولجان عمله

**أ_ صلاحيات المجلس الولائي:** يتداول المجلس الشعبي الولائي في كل قضية تهم الولاية وكل ما يحدده القانون له من اختصاص، ترفع إليه من أعضائه أو الوالي، أو من رئيسه. والقانون حدد جملة من المواضيع يتداول فيها المجلس الشعبي الولائي حددتها المادة 77 من قانون الولاية ومن أمثلتها:

_ الصحة العمومية وحماية الطفولة والأشخاص وذوي الاحتياجات الخاصة _ السياحة، الإعلام والاتصال. _ التربية والتعليم العالي _ الشباب والرياضة والتشغيل _ السكن والتعمير وتهيئة الإقليم _ الفلاحة والري والغابات _ التجارة والأسعار والنقل _ حماية البيئة _ التنمية الاقتصادية _ ترقية المؤهلات النوعية المحلية _ التراث الثقافي _ الهياكل القاعدية. كما أن من صلاحيات المجلس اعداد مخطط تهيئة اقليم الولاية ويراقب تطبيقه، وفصلت المواد من 78 وما بعدها في كل الاختصاصات التي يمارسها المجلس.

**ب _ اللجان الدائمة للمجلس** : لا يمكن للمجلس الولائي أن يمارس أعماله كتلة واحدة، بل ينقسم الى لجان دائمة تتولى كل لجنة مهام معينة، يرأس كل لجنة عضو من المجلس الولائي، وللمجلس أن ينشأ لجان خاصة لدراسة المسائل التي تخص الولاية وتحل بمجرد انتهائها من المهمة المكلفة بها، وهذه اللجان سواء دائمة أو مؤقتة لا تتخذ القرارات بل توصي بما تراه صالحا فيما عرض عليها وتعرض على المجلس.وهناك العديد من اللجان حددتها المادة 33 من قانون الولاية. وهذه اللجان تتشكل عن طريق مداولة يصادق عليها بالأغلبية المطلقة أعضاء المجلس، وكل لجنة تضع نظامها الداخلي وتصادق عليه.

## ثانيا _ الـــــــوالي

يعين الوالي بمرسوم رئاسي كما جاء في نص المادة 92 من الدستور.

## 1 / صلاحياته

للوالي صلاحيات كثيرة ومتنوعة، فوضعيته على مستوى الولاية هي وضعية قانونية مركبة، فهو ممثل السلطة المركزية على مستوى الولاية، وهو هيئة تنفيذية لمداولات المجلس الشعبي الولائي وهو الرئيس الاداري للولاية.

**أ _ الوالي كممثل للدولة:** الوالي هو ممثل الدولة على مستوى الولاية، لذلك يقوم بتنفيذ تعليمات الوزراء على مستوى اقليم الولاية، فهو إذا مفوض الحكومة، يتدخل في كل القطاعات باستثناء البعض منها لا يتدخل فيها وهي: العمل التربوي _ وعاء الضريبة وتحصيلها _ الرقابة المالية _ الجمارك _ مفتشية العمل _ مفتشية الوظيف _ المصالح التي تتجاوز نشاطاتها حدود الولاية وهذا لكون هذه القطاعات تخضع للسلطة المركزية.

وصلاحيات الوالي كممثل للدولة تظهر في:

يجسد الوالي صورة حقيقية لنظام عدم التركيز الإداري، نظرا لسلطات والصلاحيات المسنودة اليه باعتباره ممثلا لدولة في إقليم الولاية، فهو حلقة الاتصال بينهما وبين السلطة المركزية ومفوض الحكومة، وقد نظم المشرع الجزائري هذه الصلاحيات في الفصل الثاني من الباب الثالث، (110-123) من قانون الولاية 12-07 وذلك تحت عنوان" سلطات الوالي بصفته ممثلا لدولة" ويتولى في إطار هذه الصفة ما يلي.

**_ التمثيل:** يعتبر الوالي ممثلا للدول ومفوض الحكومة على مستوى إقليم الولاية فهو يمثل مختلف الوزراء ويتولى تنفيذ التعليمات الصادرة عنهم، كما يتولى بهذه الصفة التنشيط والتنسيق ومراقبة نشاط المصالح الغير ممركزة لدولة المكلفة بمختلف القطاعات النشاط في الولاية.

**_ التنفيذ:** طبقا لنص المادة 113 من قانون الولاية 12-07 فإن الوالي يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات، ويعمل على تنفيذ القانون العادي والعضوي، وذلك بعد نشرها في الجريدة الرسمية، وهو ملزم بالسهر على حسن تنفيذها بصفته مندوب السلطة العامة على الصعيد الولائية وكذا التعليمات فيقصد بها اللوائح والمراسيم التنفيذية والقرارات الوزارية الصادرة عن هيئات الادارة المركزية.

**_ احترام رموز الدولة وشعاراتها على إقليم الولاية**

**_القيام بمهام الضبط الإداري** : حيث يمكنه اتخاذ الاجراءات التي تهدف إلى الحفاظ على النظام والأمن والسكينة العمومية عن طريق اتخاذ كافة الاجراءات التي يطمئن الفرد على نفسه وماله، كمنع المظاهرات وكافة الأنشطة الضارة والخطيرة، ومنع العصابات التي تسطو على أموال السكان، ومنع الجرائم ومختلف الأعمال الضارة بالمواطن.

كما أن الوالي مسئول عن المحافظة على الامن والنظام والسلامة داخل الولاية، ويمكنه أن يطلب تدخل قوات الشرطة والدرك في الظروف الاستثنائية عن طريق التسخير (المادة 116 من قانون الولاية).

**_الحفاظ على الصحة العامة والحماية المدنية:** ويقصد به اتخاذ كافة الاجراءات والتدابير التي تكفل المحافظة على صحة الأفراد.

**_الضبط القضائي:** منح المشرع الجزائر للوالي صفة الضبط القضائي بموجب المادة 28 من قانون الإجراءات الجزائية، حيث يتخذ الوالي الاجراءات اللازمة لإثبات الجنح والجرائم المرتكبة ضد أمن الدولة.

**_الصـــلاحيات الرقابية:** يمارس الوالي رقابة وصـــائية على أعضـــاء وأعمال المجلس الشـــعبي البلدي، طبقا لأحكام المنصوص عليها في قانون البلدية 11-10

**ب _ صـلاحيات الوالي باعتباره هيئة تنفيذية للمجلس الشـعبي الولائي:** يتولى بهذه الصـفة تنفيذ القرارات الناتجة عن مداولات المجلس الشـعبي الولائي، ويقدم تقرير سـنوي أما المجلس حول نشـاطات الولاية، ويسـهر الوالي على نشـر مداولات المجلس الشعبي الولائي وتوجيه التعليمات لتنفيذها.

**ج _ صلاحيات الوالي باعتباره ممثل الولاية: (102-109)**

يمثل الولاية أمام القضاء، سواء كمدعي أو مدعى عليه، والوالي على مستوى الولاية هو الأمر بالصرف، ويتولى ابرام العقود باسمها.

والوالي هو الذي يعد الميزانية ويتولى تنفيذها بعد مصادقة المجلس الشعبي الولائي عليها،

## 2/ الأجهزة المساعدة للوالي على مستوى الولاية

حسـب المرسـوم التنفيذي 94-215 فإن الإدارة العامة في الولاية موضـوعة تحت سـلطة الوالي وتشـمل هذه الإدارة: الكتابة العامة، المفتشية العامة، الديوان، رئيس الدائرة.

**أ _الكتابة العامة:** يتولها كاتب عام يعين بمرسوم رئاسي، يسهر على العمل الإداري ويضمن استمراريته _ يتابع جميع مصالح الدولة في الولاية _ ينسق أعمال المديرين في الولاية _ يتابع عمل أجهزة الولاية وهياكلها _ يتابع تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي _ ينشط مجموع الهياكل المكلفة بالبريد والمواصلات ويراقبها.

**ب _ المفتشـية العامة:** يسـيرها مفتش عام يسـاعده مفتشـان، دورها رصـد النقائص واقتراح التصـحيحات اللازمة وكل تدبير من شأنه رفع مستوى الخدمات، وقد يعهد الوالي للمفتشية القيام بأعمال التحقيق حول مسألة تخص أحد الأجهزة الداخلة ضمن نطاق اختصاص المفتشية، ترفع التقارير للوالي _ ترسل ملاحظات لوزارة الداخلية.

**ج _ الديوان: للولاية** ديوان يعمل تحت سـلطة الوالي، يشـرف عليه رئيس الديوان، يعين بموجب مرسـوم رئاسـي. دوره الإشراف على العلاقات الخارجية والتشريفات، العلاقات مع أجهزة الصـحافة والإعلام، الإشراف على أنشـطة مصـلحة الاتصالات السلكية واللاسلكية والشفرة.

**د _ رئيس الدائرة:** يعين بمرسوم رئاسي، والدائرة لا تتمتع بالشخصية القانونية فهي تمثل نظام عدم التركيز.

مهام رئيس الدائرة حددها المرسوم 94 – 215

ينشط وينسق عمليات تحضير مخططات التنمية وتنفيذها _ يصادق على مداولات المجالس الشعبية البلدية حسب ما تحدده القوانين. _ يصادق على الهبات والوصايا _ يطلع الوالي على وضعية البلديات _ يتولى تنفيذ مخططات التنمية بالبلديات المعنية _ يصادق على تعريفات حقوق مصلحة الطرق وتوقف السيارات والكراء لفائدة البلديات. ويساعد رئيس الدائرة في القيام بمهامه كاتب عام ومجلس تقني يتكون من مسئولي مصالح الدولة.

**هـ _ المجلس التنفيذي للولاية** : نظم هذا المجلس بموجب المرسوم التنفيذي 22-54، وهو مجلس يعمل تحت سلطة الوالي ، يكلف بضمان تنفيذ قرارات الحكومة والمجلش الشعبي الولائي ومتابعتها. وقد حددت المادة 03 من هذا المرسوم مهامه، اذ يتولى على سبيل المثال دراسة كل مسألة يطرحها عليه الوالي أو أحد أعضاء المجلس، كإقتراح اتخاذ التدابير اللازمة والحلول المناسبة لها والتي من شأنها الحفاظ على النظام العام، والعمل على احترام سلطة الدولة وشعاراتها،والسهر على ضمان استمرارية الخدمة العمومية، ابداء رأيه في جميع المشاريع وانشاء المؤسسات العمومية أو فروعها في اقليم الولاية ...الخ.

## ثانيا: الرقابة الوصائية على المجلس الشعبي الولائي

يخضع المجلس الشعبي الولائي لرقابة وصائية من السلطة المركزية دون المساس باستقلاليته وتمارس هذه الرقابة على الهيئة ككل وعلى أعضائه وأعماله.

### 1/ الرقابة الوصائية على المجلس كهيئة

**أ _ الرقابة على المجلس ككل(الحل)** : يعتبر حل المجلس أحد الألية الرقابية على المجلس الشعبي الولائي كهيئة، ونظرا لخطورة هذا الاجراء والأثار المترتبة عنه فقد حدد المشرع الجزائري في المادة 48 من قانون الولاية الحالات التي تؤدي إلى ذلك على سبيل الحصر وتتمثل في:

_ في حالة خرق أحكام دستورية.

_ حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس.

_ في حالة الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس الشعبي الولائي.

_ عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر لاختلالات خطيرة تم اثباتها أو من طبيعة المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم: خاصة وأن المجلس مكون من تشكيلات سياسية مختلفة قد تؤدي إلى صرعات واختلافات فيما بينها مما يعرقل سير عمل المجلس ما قد يؤدي إلى الضرر بمصالح المواطنين وذلك نتيجة تغلب مصالحهم السياسية على مصالح المواطنين.

_ عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة رغم تطبيق أحكام المادة 41 المتعلقة بالاستخلاف في حالة الوفاة أو الاستقالة أو الإقصاء أو حصول المانع القانوني.

_ حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها.

_ حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب: المشرع لم يبين طبيعة هذه الظروف الاستثنائية وهذا ما يترك المجال لتقدير السلطة الوصية في تحديدها وممارسة الحل.

ووفقا لقانون الولاية 12-07 يتم حل المجلس الشعبي الولائي وتجديده بموجب مرسوم رئاسي وذلك بناء على تقدير من الوزير المكلف بالداخلية.

ويترتب عن حالة حل المجلس الشـــعبي الولائي قيام الوزير المكلف بالداخلية في خلال10 أيام التي تلي الحل بناء على اقتراح من الوالي بتعيين مندوبية ولائية لممارســة الصــلاحيات المخول إياها بموجب القوانين والتنظيمات المعمول بها إلى حين تنصيب المجلس الجديد. وتنتهي مهمة المندوبية الولائية بقوة القانون فور تنصيب المجلس الشعبي الولائي الجديد. (المادة 49)

كما يترتب حل المجالس الشـعبية الولائية إجراء انتخابات لتجديدها خلال مدة أقصــاها (3) أشــهر ابتداء من تاريخ الحل، إلا في حالة المســاس الخطير بالنظام العام على أنه لا يمكن أبدا إجراء انتخابات جديدة خلال سـنة الأخيرة من العهدة الانتخابية الجارية.

**ب _ الرقابة الوصـائية على أعضـاء المجلس الشـعبي الولائي:** تمارس الرقابة الوصـائية على إعضـاء المجلس من خلال الآليات التالية: الإيقاف، العزل أو الاقصاء، الاستقالة التلقائية.

**أ_ الإيقاف:** وهو إجراء يتم بموجبه تجميد العضـــوية في المجلس الشـــعبي الولائي مؤقتا وذلك في حالة تعرض أحد أعضائه لمتابعة جزائية كون العضو محل متابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف، ويكمن الهدف من ايقاف العضـو المتابع جزائيا من المحافظة على مصـداقية المجلس، يعلن التوقيف بموجب قرار معلل من الوزير المكلف بالداخلية إلى غاية صـدور الحكم النهائي من الجهة المختصـة، وفي حالة صـدور حكم بالبراءة يستأنف العضو تلقائيا وفوريا ممارسة مهامه الانتخابية. (المادة 45)

**ب _ الإقصـاء:** هو الاجراء الذي يقره المجلس في حق المنتخب الذي كان محل إدانة جزائية نهائية تضـعه تحت عدم القابلية للانتخاب. ويثبت إقصاء المنتخب بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية.

**ج _ الاقصـاء بقوة القانون:** وهذه الحالة نصـت عليه المادة 44 من قانون الولاية وحدث إذا ثبت وقوع المنتخب تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب، أو وقوع المنتخب في حالة تناف منصـوص عليها قانونا ويقر المجلس الشـعبي الولائي ذلك بموجب مداولة. ويثبت الوزير المكلف بالداخلية هذا الإقصـاء بموجب قرار. وللمنتخب المقصـى الحق في الطعن في قرار وزير الداخلية هذا أما مجلس الدولة.

**د_ التخلي عن العهدة:** حيث يعد العضـــو مقال بقوة القانون، كل منتخب تغيب بدون عذر مقبول في أكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السـنة، حيث يعتبر العضـو في هذه الحالة متخلي عن العهدة، ويثبت هذا التخلي من طرف المجلس الشعبي الولائي (المادة 43).

## 2 / الرقابة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي الولائي

تمارس على أعمال ومداولات المجلس الشعبي الولائي العديد من صور الرقابة من الجهة الوصية المتمثلة في وزارة الداخلية، يهدف تأمين شرعية وملائمة قرارات هيئات اللامركزية، وتأخذ هذه الرقابة الصور التالية:

**أ _ التصديق:** يقصد بالتصديق العمل القانوني الصادر عني السلطة الوصية، والذي تقرر بمقتضاه أن القرار الصادر عن السلطة المركزية لا يخالف القانون ولا يتعارض مع المصلحة العامة وأنه يجوز تنفيذه.

القاعدة العامة أن مداولات المجلس الشعبي الولائي تعد نافذة بقوة القانون بعد مضي واحد وعشرين (21) يوم من إبداعها بالولاية.

ويأخذ التصديق على مداولات المجلس الشعبي الولائي صورتين:

*** التصديق الضمني:** ويكون في حالة اشتراط القانون لنفاذ المداولات المتخذة من المجلس مضى مدة زمنية معينة من ايداعها لدى السلطة الوصية، حيث إذا سكتت طيلة المدة المحددة قانونا فإنه يعتبر بمثابة تصديق ضمني على المداولة. فالوالي يمارس سلطة الوصاية خلال هذه المدة والموافقة الضمنية تكون بمجرد توجيه توجيهات أو تعليمات للمصالح المعنية بهدف تنفيذ المداولة، غير أنه إذا تبين للوالي خلال هذه المدة وجود خرق للقوانين والتنظيمات يقوم برفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا من أجل اقرار إبطال المداولة.

*** التصديق الصريح:** يكون التصديق صريحا عندما تعلن سلطة الرقابة عن ارادتها صراحة، حيث لا تنفذ مداولات المجلس الشعبي الولائي إلا بعد المصادقة الصريحة من الوزير المكلف بالداخلية كما جاء في المادة 55 قانون الولاية التي حددت لمداولات التي يشترط فيها التصديق الصريح وهي:

_ الميزانيات والحسابات _ التنازل عن العقار واقتناءه أو تبادله_ اتفاقيات التوأمة_ الهيئات والوصايا الأجنبية. حيث أعطى المشرع للوزير المكلف بالداخلية أجل شهرين من أجل المصادقة عليها.

وتجدر الاشارة في هذه الحالة إلى أنه إذا كانت المدة الممنوحة للوزير المكلف بالداخلية للمصادقة على المداولات في مدة شهرين فما مصير هذه المداولات في حال سكوت وزير الداخلية عن المداولات بعد انقضاء هذه الآجال؟ وبما أن المشرع نص على أنه لا تنفذ إلا بعد المصادقة من وزير المكلف بالداخلية، فإن سكوته يعد انقضاء المدة المحددة يدل على رفضها مما يستبعد فرضية التصديق الضمني.

**ب _ البطلان (الإلغاء):** يعد البطلان أهم وسائل الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية على أعمال المجالس الشعبية الولائية، ويكون الإبطال مطلقا أي بقوة القانون أو نسبيا أي قابل للإبطال.

*** البطلان المطلق:** حدد قانون الولاية 12-07 حالات البطلان المطلق ضمن نص المادة 53 منه وهي:

_المتخذة خرقا للدستور والغير المطابقة للقوانين والتنظيمات.

_التي تمس برموز الدولة وشعاراتها.

._غير المحررة بالغة العربية.

_ التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصاته.

_ المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي مع مراعاة أحكام المادة 23.

ففي حالة توفير احدى هذه الحالات يقوم الوالي بدفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصـــة إقليميا من أجل اقرار بطلان المداولة.

*** البطلان النسبي:** وهذا الأمر يقع عندما يشارك أحد المنتخبين سواء كان رئيس المجلس أو أي عضو من أعضائه في مداولة يترتب عن هذه المشـــاركة وقوع تعارض مصـــالحه مع مصـــالح الولاية، ولا يعني هذا أن تكون المصـــلحة شخصية مباشر للعضو بل قد تكون المصلحة لزوجه أو أصوله أو فروعهم حتى الدرجة الرابعة. وللوالي أن يثير هذا التعارض خلال 15 يوم من اختتام دورة المجلس، كما يمكن لأي منتخب أو مكلف بالضـــريبة أن اثارة هذا الأمر في خلال 15 يوم من الصاق المداولة، وللوالي إمكانية رفع دعوى ابطال أمام المحكمة الإدارية.

**ج _ الحلول:** يقصـــد بالحلول قيام الســـلطة الوصـــية محل الهيئة اللامركزية في اتخاذ والقيام بالالتزامات المخولة لهذه الأخيرة التي قد تعجز عن القيام بها ســـواء كان ذلك عن قصـــد أو إهمال منها. ومن حالات الحلول ما نصـــت عليه المادة 168 من قانون الولاية الت أعطت السلطة لوزير الداخلية لاتخاذ التدابير اللازمة لضبط ميزانية الولاية في الحالة التي يرفض فيها أعضاء المجلس المصادقة عليها نتيجة الاختلال القائم بين أعضائه. كما يمكن لوزير الداخلية الحلول محل المجلس حســـب المادة 169 لامتصـــاص العجز في ميزانية الولاية واتخاذ التدابير اللازمة إذا لم يتخذ المجلس التدابير التصحيحية الضرورية لذلك.

# محاضرات

# الفصل الثاني

**مضمون الفصل الثاني يقوم على دراسة نقطتين أساسيتين تتعلقان بنظرية النشـــاط الإداري للإدارة، والمعبر عن هذه النظرية، هما نظرية الضـــبط الإداري، ونظرية المرافق العمومية.**

## المحور الأول: المرافق العامة

النشـاط الإداري الذي تقوم به مختلف الأجهزة والهيئات الإدارية في الدولة سـواء المركزية منها أو اللامركزية هي التي يبنى عليها التنظيم الإداري في أي دولة.

وتعد المرافق العامة أحد الأســاليب التي بواســطتها تمارس الإدارة نشــاطها الإداري، إذ تعد المرافق العامة الصــورة الإيجابية لهذا النشاط الذي تقوم به من خلال إقدامها على اشباع الحاجات العامة وتقديم الخدمات للأفراد.

### أولا: مفهوم المرفق العام

تعتبر فكرة المرفق العام الأســاس الذي قامت عليه مبادئ ونظريات القانون الإداري، لكونها مظهرا رئيســيا من مظاهر تدخل الدولة لإشباع الحاجات العامة، حتى أن بعض الفقهاء يعرف القانون الإداري بأنه قانون المرافق العامة.

## 1 / تعريف المرفق العام

هناك معيارين أساسيين يلجأ اليهما الفقه والقضاء لتحديد مفهوم المرفق العام هما المعيار العضوي (الشكلي) والمعيار الموضوعي.

**أ _ تعريف المرفق العام وفق المعيار العضوي الشكلي:** يقصد بالمرفق العام حسب المعيار العضوي الشكلي الهيكل أو الهيئة أو التنظيم المتكون من مجموعة من الأشخاص والأموال (الأشياء) الذي ينشأ ويؤسس لإنجاز مهمة عامة معينة، مثل الجامعة، المستشفى، ووحدات وأجهزة الإدارة العامة وبشكل عام. أي أن المرفق العام حسب المظهر العضوي هو حيث توجد مؤسسة إدارية يوجد مرفق عمومي. فيصبح المرفق العام بهذا المعنى هو الجهة أو الهيئة أو المنظمة العامة التي تمارس النشاط ذو النفع العام.

**ب _ تعريف المرفق العام وفق المعيار الموضـــوعي (المادي الوظيفي):** هو كل نشـــاط أو عمل لهيئة عامة بهدف تحقيق مصلحة أو نفع عام، ومعنى ذلك أن المرفق العام يستند على أساس النشاط الذي تمارسه وتقوم به الهيئة وهكذا يعتبر مرفق الأمن، الدفاع، التعليم، الصحة، المواصلات، القضاء ...الخ.

## 2 / عناصر المرفق العام

من خلال التعاريف السابقة تظهر العناصر الأساسية اللازمة لوجود المرفق العام والتي تتمثل في التالي:

**أ _ عنصر النفع العام:** يستهدف المرفق العام تحقيق غرض من أغراض النفع العام، كسد حاجات عامة مشتركة أو تقديم خدمات عامة كتوفير الأمن، المحافظة على الصحة العامة أو نشر العدالة، توفير التعليم، توريد الكهرباء والماء، القيام بنشاط صناعي أو زراعي أو تجاري...الخ.

وبالتالي ما يميز المرافق العامة عن المرافق الخاصة التي تنشئها الدولة هو عنصر الربح، وعليه تصنف نشاطات المرافق العامة إلى:

- نشاطات تقوم بها المرافق العامة لإشباع حاجات عامة مثل الوزارات والمؤسسات العامة ... الخ.
- نشاطات تقوم بها هيئات خاصة بموجب تراخيص أو امتياز تمنحه لها السلطة العامة.
- نشـاطات تقوم بها هيئات خاصـة لإشـباع حاجات عامة، ولكن تهدف من وراء نشـاطاتها الى تحقيق الربح كالمشروعات الخاصة ذات النفع العام مثل الجامعات والمدارس الخاصة والمستشفيات الخاصة... والتي لا تعتبر مرافق عامة ما لم تعترف الدولة لها بصفة المرفق العام وتمنحها امتيازات السلطة العامة.

**ب _ عنصر السلطة العامة:** يلزم لاعتبار المشروع مرفقا عاما وجود ارتباط عضوي بين المشروع والإدارة، بأن تكون الإدارة مسئولة عن المشروع أو أن يكون هذا المشروع تابعا لها، ويعتبر عنصر السلطة العامة من العناصر الأساسية

التي تحدد صـفة المشـروعات واعتبارها مرافق عامة، وهذا يعني أن هذه المشـروعات يجب أن تخضـع في انشـائها وإدارتها للسلطة الإدارية المتمثلة في الدولة وغيرها من الأشخاص الإدارية، حيث يكون لها السلطة العليا والنهائية سواء في انشاء أو تنظيم أو إدارة هذه المشروعات التي تعتبر مرافق عامة.

على أن هذا لا يعني عدم مشـــاركة الأفراد في أداء الخدمة بل العكس من ذلك كثيرا ما يعهد الى أفراد عاديين ادارة مرافق عامة عن طريق نظام الامتياز ويظل المرفق محتفظا بصـــفته العامة لأن الســـلطات الإدارية تظل محتفظة بالإشراف، بحيث تبقى لها الكلمة العليا فيما يتعلق بإدارتها وتنظيمها.

### 3 / أهمية المرفق العام

للمرفق العمومي أهمية نظرية وأخرى عملية

**أ _ من الناحية النظرية:** تبرز أهمية المرفق العام من الناحية النظرية خاصـة بالنسبة للقضـاء، خاصـة في الدول التي تأخذ بنظام القضـاء الإداري، إذ يعد المرفق العمومي معيارا أسـاسـيا في تحديد اختصـاص القضـاء الإداري ومن جهة أخرى تطبيق قواعد القانون الإداري على المنازعات المعروضة على القضاء.

**ب _ من الناحية العملية:** المرفق العمومي هو الأداة الأساسية لممارسة الوظيفة الإدارية للإدارة فهو أداة لتنظيم الدولة ووسيلة لحماية وجودها وكيانها وحسن تنظيمها، إذ بهذه المرافق تستطيع الدولة تقديم الخدمات العامة للمواطنين وتحقيق النفع العام في شتى المجالات.

## ثانيا: انشاء وتنظيم المرافق العامة

### 1 / انشاء المرافق العامة

المقصـود بإنشـاء المرافق العامة تأسـيس مشـروعات عامة تعمل على اشـباع حاجات عامة أو تحقيق نفع عام طبقا لأحكام القانون العام، ويتم هذا الإنشاء بإنشاء مشروع عام لأول مرة، أو بتحويل مشروع خاص الى مشروع عام يعمل من أجل النفع العام.

ويتم عادة انشاء المرافق العامة بقانون أو بناءا على قانون صادر من السلطة التشريعية، وذلك بتخويل السلطة التنفيذية سلطة انشاء المرافق العامة كما هو الأمر في انشاء المؤسسات العامة المتمتعة بالشخصية القانونية.

إلا أن انشـــاء المرافق العمومية يختلف حســـب ما إذا كانت هذه المرافق وطنية أو مرافق عمومية محلية، حيث تنشـــأ المرافق العامة الوطنية إما من طرف البرلمان أو من قبل السلطة التنفيذية بموجب مراسيم تنظيمية. أما المرافق المحلية فهي التي تنشـــأ من قبل الهيئات اللامركزية المحلية، حيث يعطي كل من قانون البلدية وقانون الولاية لهذه الهيئات صلاحية انشاء وتنظيم المرافق العمومية في عديد المجالات، كالتزود بالمياه، أو تسير النفايات المنزلية، صيانة الطرق وإشارات المرور، المذابح، المحاشر ... الخ.

### 2 / تنظيم المرافق العمومية

يقصد بتنظيم المرافق العمومية وضع القواعد التي تسير عليها بعد انشائها فتبين ما إذا كان المرفق سيلحق بشخص إداري أو له شخصيته المستقلة، وطريقة استغلاله، وهل سيكون احتكارا للسلطة الإدارية لا يجوز لغيرها ممارسته أم لا، كما تحدد القواعد التي تتبع في تعيين العمال والموظفين فيه وحقوقهم وواجباتهم.

وعلى هذا الأساس تملك السلطة الإدارية حق وضع القواعد الضرورية لتنظيم المرافق العامة وأيضا تملك تعديلها كلما تطلبت المصلحة العامة ذلك.

### 3 / الغاء المرافق العامة

الغاء المرفق العام هو وضـــع حد لنشـاطه، لاعتراف السـلطة الإدارية المختصـــة بأنه لم تعد هناك حاجة لاسـتمراره، وطريقة إلغائه تتم بنفس طريقة إنشائه، بمعنى أن المرافق التي أنشأت بقانون تلغى بقانون، والتي أنشأت بمرسوم تلغى بمرسوم أو قانون...الخ.

وفي حالة الالغاء لا يحق للمواطنين المنتفعين من المرفق أو الموظفين الاعتراض على هذه العملية اســـتنادا إلى وجود حق مكتسب.

وعند صـدور القانون أو القرار بإلغاء المرفق تضـاف أمواله الى الشـخص الإداري الذي كان يتبعه. ويمكن رد أسـباب الغاء المرافق العامة الى ما يلي:

- ترك اشباع الحاجات العامة التي كان يتولها المرفق العام للنشاط الخاص ويتحقق ذلك من خلال الخوصصة.
- إذا كان المرفق العام أصـــلا يشـبع حاجة عارضـــة لا تتسـم بالديمومة، فإذا تحقق الغرض الذي أنشـأ من أجله المرفق العام وجب إلغاءه.
- إلغاء المرفق العام ودمجه بمرفق أخر لاعتبارات مالية ولاعتبارات الإصلاح الإداري.

## ثالثا: أنواع المرافق العامة

تتنوع المرافق العامة تبعا لمعيار التقسيم، حيث يمكن تقسيمها إلى نوعين أساسيين، بالنظر إلى موضوع نشاطها، أو حسب المعيار الإقليمي.

## 1 / تقسيم المرافق العامة حسب طبيعة نشاطها

تختلف المرافق العامة حسب طبيعة النشاط الذي تقوم به إلى عدة أنواع وهي مرافق عامة إدارية واقتصادية، ومرافق عامة اجتماعية ومهنية.

### أ _ المرافق العامة الإدارية والاقتصادية

• **المرافق العامة الإدارية**: تعتبر من أقدم المرافق العامة، وهذه المرافق تعبر عن جوهر وطبيعة الدولة، وهي تمارس نشاطا اداريا بحتا يدخل في صميم الوظيفة الإدارية، ونتيجة لهذا النشاط الذي تمارسه فإنها تخضع لنظام قانوني متميز بحيث تستخدم وسائل القانون العام. ومن أمثلتها مرفق القضاء، مرفق الشرطة، مرفق التعليم مرفق الصحة ... الخ، وهذه المرافق ذات أهمية حيوية في بناء الدولة وبدونها لا معنى لوجود الدولة ذاتها، وتمتاز هذه المرافق عن غيرها بما يلي:

- أن الدولة هي التي تتولى نفقتها وإدارتها بنفسها.
- تعتبر الأموال المملوكة لها (عقارات، منقولات) أموال عامة تخضع للنظام القانوني للمال العام.
- العقود التي تبرمها هذه المرافق تخضع للنظام القانوني للعقود الإدارية
- تدخل منازعاتها في نطاق اختصاص القضاء الإداري.
- علاقة هذه المرافق مع المنتفعين من خدماتها هي علاقة تنظيمية.
- تتمتع هذه المرافق بامتيازات ووسائل القانون العام.

• **المرافق الاقتصادية**: هي مجموعة المرافق العامة التي تمارس وتزاول نشاطا اقتصاديا بهدف تحقيق أهداف اقتصادية لإشباع حاجات عامة اقتصادية وتجارية أو مالية أو زراعية... الخ وتخضع لمزيج من قواعد القانون العام والخاص ومن أمثلتها: مرفق النقل البري والبحري والجوي ...الخ.

**ب _ المرافق العامة الاجتماعية والمهنية:** وهي على النحو التالي:

• **المرافق العامة الاجتماعية:** هي المرافق العامة التي تعمل على تقديم التأمينات والخدمات الاجتماعية للمنتفعين منها، وهذه المرافق في ازدياد باعتبار أنه من واجب الدولة تأمين موطنيها اجتماعيا، ومن أمثلتها: مرفق الضمان الاجتماعي والتأمينات، مرفق الحماية الاجتماعية في الدولة ...الخ. ويخضع هذا النوع من المرافق الى خليط من قواعد القانون الإداري وقواعد القانون الخاص.

• **المرافق المهنية والنقابية**: يقصد بها تنظيم شؤون مهنة أو طائفة معينة من المواطنين من قبل هيئة أو منظمة تتمتع ببعض امتيازات وسلطات القانون العام، وغالبا ما تتخذ هذه المرافق شكلا نقابيا، ومن أمثلتها: منظمة ونقابة المحامين، نقابة الأطباء، نقابة المهندسين، نقابة الصيادلة...الخ. وتتولى هذه المرافق العامة المهنية توجيه نشاط المهنة التي تشرف عليها المنظمة توجيها سليما، وإخضاع تلك النشاطات لرقابتها وسلطتها، ولذلك فإن النصوص القانونية تلزم كل ممارس للمهنة بالانضمام إلى عضوية المنظمة والمرفق النقابي الخاص به.

## 2 / تقسيم المرافق العامة حسب الامتداد الإقليمي

تقسم المرافق حسب الامتداد الإقليمي إلى مرافق وطنية وأخرى محلية.

**أ _ المرافق العمومية الوطنية:** ويطلق عليها كذلك المرافق العمومية السيادية، فهي مجموع المرافق التي يمتد نشاطها ليشمل جميع إقليم الدولة، ونظرا لأهمية هذه المرافق فإن إدارتها تلحق بالدولة، ونفعها يكون واسعا يشمل كل إقليمها، وهذه المرافق لا تقوم الجماعات المحلية بإنشائها ولا يمكن للدولة أن تفوض الجماعات المحلية حق إنشائها، وتتجسد هذه المرافق في القضاء، التعليم، الدفاع الوطني، المنشآت الكبرى ... الخ.

**ب _ المرافق العمومية المحلية:** يقصد بالمرافق العامة المحلية المرافق الجوارية التي تتحملها الجماعات المحلية، ويقتصر نشاطها في اقليم معين من الدولة كالولاية أو البلدية، وينتفع من خدمات هذه المرافق سكان الإقليم، وتتولى السلطات المحلية أمر تسييرها والإشراف عليها لأنها الأقدر من السلطة المركزية، ويعترف كل من قانون البلدية والولاية بحقهما في انشاء مؤسسات عمومية متمتعة بالشخصية القانونية.

## رابعا: المبادئ التي تحكم سير المرافق العامة

هناك العديد من المبادئ التي تحكم ضبط المرافق العامة، ويميز الفقه بين نوعين من المبادئ، مبادئ كلاسيكية وهي أربع مبادئ أساسية (المساواة، الاستمرارية، التكيف، المجانية)، ومبادئ حديثة وهي متعددة كذلك منها الجودة، لفعالية، التشاركية، المسؤولية...الخ. إلا أننا دراستنا في هذه المحاضرات سوف تركز على المبادئ الكلاسيكية وهي:

### 1 / مبدأ المساواة أمام المرافق العامة

هذا المبدأ هو امتداد للمبدأ العام المتمثل في مساواة الأفراد أمام القانون، ويعني هذا المبدأ أن يتم التعامل مع الناس الذين يتساوون في المراكز القانونية على قدم المساواة خاصة المساواة في الانتفاع بالحقوق والحريات العامة. وتظهر مظاهر هذا المبدأ في التالي:

**أ _ مساواة المنتفعين من الخدمات أمام المرافق العامة:** يقتضي هذا المبدأ وجوب معاملة المرفق لكل المنتفعين معاملة واحدة متى توافرت فيهم الشروط المنصوص عليها في القانون، دون تفضيل البعض عن البعض الأخر لأسباب تتعلق بالجنس أو اللون أو الدين أو لأي سبب من الأسباب، ويعود إلزام المرفق بالحياد في علاقته بالمنتفعين الى أن المرفق تم احداثه بأموال عامة بغرض أداء حاجة عامة ومن هنا لا يجب أن يقدم معاملة تخل بهذه المساواة.

**ب _ المساواة في الالتحاق بالوظائف العامة:** يعني ذلك حق الأفراد في الولوج للوظائف العامة وشغلها ولا يجوز فرض شروط تتعلق بالجنس أو العقيدة، غير أن التمتع بهذا الحق لا يمنع المشرع من أن يضبط الالتحاق بالوظائف بشروط محددة أو بإجراءات معينة كاشتراط مستوى معين، أو اشتراط النجاح في مسابقة، أو ضرورة التمتع بالحقوق المدنية ... الخ.

و إقدام الإدارة على مخالفة مبدأ المساواة يعطي الحق للطرف المتضرر من رفع دعوى الإلغاء ودعوى التعويض أيضا، وفي حالة ثبوت ذلك يحكم القضاء الإداري بإلغاء القرارات التي اتخذت بناءا على الإخلال بهذا المبدأ، وللمتضرر من المعاملة الغير متساوية الناتجة عن تصرف الإدارة هذا أن يطلب التعويض عما أصابه من ضرر.

## 2 / مبدأ الاستمرارية ( مبدأ دوام حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد )

مبدأ سير المرافق العامة بانتظام بشكل مستمر ضرورة أساسية لحياة الجمهور وإشباع حاجاتهم وتأمين مصالحهم اليومية، فالحياة العامة في المجتمع والدولة تتوقف على استمرارية سير المرافق وأي خلل أو اضطراب في هذا السير يؤدي الى شلل وتوقف الحياة العامة، مما يؤدي إلى الإخلال بالنظام العام، فمثلا انقطاع الماء أو الكهرباء أو توقف النقل أو شلل أي مؤسسة يمس بمصالح الأفراد ويهدد النظام العام، وهذا يحتم على السلطة العامة أن تعمل على ضمان أن يلتزم موظفوها بتحقيق هذا الغرض بشكل مستمر ومنتظم .

وهذا الأمر يلقي على عاتق جميع المسئولين في كل المستويات الإدارية الالتزام والتكفل بإدارة وتسيير المرفق العام بطريق سليمة ودائمة مثل التقيد بمواقيت العمل، وتوفير الوسائل الكفيلة بسير المرفق بانتظام ودون انقطاع.

وهذا المبدأ حسب القضاء الإداري واجب النفاذ والتطبيق سواء نصت عليه النصوص القانونية أم لم تنص عليه لأن طبيعة المرفق وارتباطه بمصالح الافراد يفرض ضمان سيرها على الدوام. ومن أجل تحقيق هذه الديمومة والاستمرارية تحرم القوانين على بعض الموظفين مثلا الإضراب وفي مجال العقود الإدارية مثلا يجيز القانون للإدارة فسخ العقد أو فرض الجزاءات على المتعاقد المخل بالتزاماته، وفي مجالات أخرى تنص النصوص القانونية على عدم جواز التصرف في الأملاك العامة ... الخ.

ولضمان هذه الاستمرارية ينص القانون على مجموعة من القواعد والأحكام التي تسري على الإدارة، وعلى الموظفين بها، وعلى أموالها، والمتعاقدين معها.

**أ _ الأحكام والقواعد التي تسري على الإدارة لضمان تطبيق مبدأ الاستمرارية:** مبدأ الاستمرارية هو الأساس القانوني لفكرة السلطة العامة، وهو الأساس القانوني لسلطات واختصاصات الرؤساء الإداريين المتمثلة في تعيين الموظفين وتحديد مراكزهم ووظائفهم وفي سلطات ترقيتهم ونقلهم وتأديبهم وفصلهم من الوظيفة العامة، وكذا سلطات التوجيه والإرشاد والرقابة والحلول التي يمارسها الرؤساء الإداريين على أعمال مرؤوسيهم.

**ب _ الأحكام والقواعد التي تسري على الموظف لضمان مبدأ الاستمرارية:** من أجل ضمان مبدأ استمرارية المرفق العامة نص القانون على بعض الالتزامات التي يجب على الموظف العام مراعاتها والتقيد بها منها مثلا:

- **تقييد حق الإضراب:** بحيث يمارس هذا الحق في إطار القانون، ويمكن للقانون أن يمنع ممارسته أو يجعل حدودا لممارسته في ميادين الدفاع الوطني والأمن والخدمات والأعمال العمومية ذات المنفعة الحيوية للمجتمع.

- **تنظيم الاستقالة:** مبدأ الاستمرارية هو الأساس القانوني لتنظيم عملية تقديم الاستقالة، وقبول استقالة الموظفين في الوظائف العامة، وبالتالي إذا كان من حق الموظف أن يستقيل من عمله بالمرفق فإنه ليس من حقه أن يترك أو يتخلى على أداء مهامه فجأة كما يشاء وبدون إجراءات، فهو ملزم تقديم طلب مكتوب إلى الجهة المختصة، وعليه أن يبقى يزاول مهامه حتى يصدر القرار من جهة التعيين، وللإدارة شهرين لقبولها، وفي حالة استدعت المصلحة العامة فللإدارة شهرين إضافيين لإصدار قرارها.
- **تنظيم اجازة الموظفين:** وهذا يعني أن للإدارة السلطة في تنظيم اجازات الموظفين حتى لا يشكل ذلك اخلال بمبدأ الاستمرارية.
- **الاعتداد بنظرية الموظف الفعلي:** يقصد بالموظف الفعلي ذلك الشخص الذي يعترف القضاء بصحة تصرفاته في مجال المرافق العام رغم أنه لم يعين تعيينا صحيحا، سواء أكان ذلك في الظروف العادية أو الاستثنائية، وهذا تحقيق لمبدأ استمرارية سير المرافق العامة.

**ج _ الأحكام والقواعد التي تسري على أموال الدولة لضمان تطبيق مبدأ الاستمرارية:** أضفى القانون على أملاك الدولة وأموال المرافق العامة حماية خاصة، سواء كانت حماية مدنية أو حماية جنائية، بحيث لا يجوز من الناحية المدنية التصرف في أموال الدولة أو حجزها أو تملكها بالتقادم كما أن هذه الأموال محمية جنائيا من خلال العقوبات المشددة المفروضة على كل مساس بأموال وأملاك المرافق العامة.

**د _ الحفاظ على التوازن المالي للعقد (في الظروف الطارئة):** حيث إذا وقعت ظروف طارئة أثناء تنفيذ الصفقة وكان الأمر مرهقا للمتعامل المتعاقد فإنه من أجل ضمان سير المرافق العامة يجب على الإدارة التدخل لإعادة التوازن المالي للعقد لما له من أثر على ضمان استمرارية سير المرفق العام من خلال ضمان تلبية حاجات الجمهور في الحاجيات والخدمات العامة.

### 3 _ مبدأ القابلية للتغيير والتعديل

هدف المرافق العامة تقديم الخدمات وإشباع الحاجيات العامة، وبما أن هذه الحاجيات متطورة فهذا يفرض على المرفق العمومي أن يتكيف مع التطورات الحاصلة من خلال تغيير وتعديل طرق سير هذه المرافق وهذا الذي نلاحظه مثلا الآن في الجزائر من خلال رقمنة وثائق الحالة المدنية، أو فيما يتعلق بجواز السفر والبطاقة البيومتري، رقمنة التعاملات الإدارية ... الخ.

### 4 _ مبدأ مجانية المرفق العام

مبدأ انشاء المرافق العامة جاء من أجل تقديم الخدمات العامة لأفراد المجتمع وبالتالي هذه الخدمات وإشباع هذه الحاجيات يجب أن يكون بدون مقابل، لأن فرض المقابل في تلقي هذه الخدمات سيؤدي الى عجز الأفراد من الناحية المادية وإحجامهم عن اللجوء الى هذه المرافق للحصول عليها وهذا ما لا يمكن تصوره. على أن هذه المجانية لا يعني

أنها تشـــمل جميع المرافق العامة بحيث تقدم هذه المرافق خدماتها مجانا، حيث تقتصـــر المجانية على بعض المرافق الحســـاســـة والهمة في حياة الأفراد، كما لا يتنافى ومبدأ المجانية فرض بعض الرســـوم الرمزية والتي يدفعها المواطن المستفيد من خدمات المرفق كما هو الحال مثلا في الرسوم التي يدفعها المواطن في المستشفيات العامة، أو الرسوم التي يدفعها التلاميذ في المدارس والجامعات كحقوق تســـجيل، وهي في الحقيقة لا تعد مقابل للخدمات التي يقدمها المرفق لأنها لا تتناسب إطلاقا مع الخدمة التي يتلقها هذا المرتفق.

## المحور الثاني: النظرية العامة للضبط الإداري

التقيد بالنظام والالتزام بالضـوابط التي تحدثها القوانين والأنظمة هي التي تميز الحرية عن الفوضـى، والإفراط في أمننة المجتمع على حساب الحريات يؤدي بالضرورة إلى إعدام الحرية من جذورها ويصبح النظام الحاكم مستبدا ومتعسفا، ما يناقض فكرة العدالة ودولة القانون، إذن كيف يمكن التوفيق بين كل من الحرية والنظام؟ وكيف يتم تطبيق قاعدة أن الحرية هي الأصل والتقيد هو الاستثناء؟ هذا الذي سنتطرق إليه من خلال التعرف على الضبط الإداري بصفة عامة.

### أولا: مفهوم الضبط الإداري وأنواعه

#### 1 / مفهوم الضبط الإداري

الضـبط الإداري صـورة من صـور النشـاط الإداري الأكثر خطورة، ويتطلب توضـيح مفهوم الضـبط الإداري التطرق للعناصر التالية:

**أ_ تعريف الضبط الإداري** : تختلف تعاريف الضبط بالنظر للزاوية التي ينظر منها له، ولا نجد تعريف دقيق له بالنظر للمرونـة التي تميز هذه الوظيفة. فالضـــبط الإداري police administrative ويعني البوليس الإداري أي مجموع التدخلات الإدارية التي تجسد في شكل تنظيمات الهدف منها المحافظة على النظام العام.

* **الضبط في اللّغة:** ضبط الشيء حفظه بالحزم ورجل ضابط أي حازم، والضبط لزوم الشيء، والضبط تحديد دقيق، ويعني التدوين كضبط واقعة أي تحرير محضر لها.

* **الضبط اصطلاحا:** يأخذ تعريف الضبط اصطلاحا معنيين، معنى عضوي ومعنى موضوعي.

**_ المعنى العضـوي:** مجموع الهيئات والأجهزة الإدارية التي تمارس هذه الوظيفة في إطار السـلطة التنفيذية، أو مجموع الموظفين المكلفين بمهمة الضبط.

**_ المعنى الموضوعي أو الوظيفي:** النشاط الذي تقوم به الهيئات الإدارية بغرض ضمان المحافظة على النظام العام.

* **الضبط في التشريع:** لا نجد في معظم التشريعات عموما تعريفا للضبط الإداري باعتبار أن المشرع لا يقحم نفسه عادة في تحديد المفاهيم التي يتركها للفقه والقضـاء، ويقتصـر دوره على تحديد شـروط ممارسـة هذه الوظيفة وأهدافها وأنواعها...الخ كما هو الحال فمثلا في المادة 114 من قانون الولاية 12-07 أن الوالي مســـؤول عن الحفاظ على

النظام العام والأمن والسـلامة والسـكينة العامة، أو حسـب المادة 94 من قانون البلدية التي تنص على التزام رئيس المجلس الشعبي البلدي بالسهر على حسن النظام والأمن العموميين وعلى النظافة العمومية.

* **التعاريف الفقهية للضـبط الإداري:** اختلفت أراء الفقه في تعريف الضـبط الإداري، ويرجع ذلك إلى تباين النظرة إلى وظيفته ، حيث يرى البعض أنّ الضـبط الإداري غاية في ذاته تسـعى إليه سـلطات الدولة، بينما يرى جانب آخر بأنّ الضـبط الإداري قيد على الحريات العامة، وذهب فريق ثالث إلى الاهتمام بأسـاليب الضـبط الإداري وصـور نشـاطه وأغراضه، ورأى جانب من الفقه الضبط الإداري من زاوية أهدافه، والتي من أجلها يمارس الضبط، والمتمثلة في الطابع الوقائي، فمثلا حسب " Maurice Hauriou هو كل ما يستهدف به المحافظة على النظام العام في الدولة"، وحسب " André Délaubadaire هو شـكل من أشـكال تدخل بعض الهيئات الإدارية، يتضـمن فرض قيود على حريات الأفراد بهدف المحافظة على النظام العام".

**ب _ تمييز وظيفة الضبط الإداري عن الوظائف المشابهة له**

• **التمييز بين الضبط الإداري والضبط التشريعي:** الضبط التشريعي هو مجموع التشريعات الصادرة عن البرلمان والتي يكون موضوعها تنظيم ممارسة الحقوق والحريات الفردية التي نص عليها الدستور والقيود الواردة عليها، بينما الضبط الإداري تمارسه السلطة التنفيذية (الإدارة) في حدود الضبط التشريعي المنصوص عليه في القوانين السابقة. وان كان هذا هو الأصل إلا أن ذلك لا يجرد سلطة الضبط من التصرف بالاستقلال عن القوانين، كما هو الحال بواسطة لوائح الضبط المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية في إطار توزيع الاختصاصات بين البرلمان والسلطة التشريعية، حيث يمكن للسلطة التنفيذية إصدار مراسيم تنفيذية تتضمن قيودا على الأفراد، قد تكون تنفيذا لقوانين أو تتضمن قيودا جديدة بشرط ألا تخالف قوانين موجودة.

• **التمييز بين الضبط الإداري والمرفق العام:** يجمع الفقه على أن الضـبط الإداري والمرفق العام وظيفتين مختلفتين من حيث طبيعة النشاط، حيث يقوم المرفق العام بتقديم الخدمات والحاجيات، ويقوم الضبط الإداري بضبط النشاط الخاص للأفراد وتنظيم الحريات بهدف المحافظة على النظام العام. كما أن النظرة للضبط الإداري ينظر لها عادة بأنها إجراءات سلبية، بمعنى ممارسة النشاطات الخاصة تخضع دائما لقيود حماية النظام العام، بينما أعمال المرفق العام إيجابية تقدم خدمات للجمهور. إلا أنهما يتشبهان في أن كلاهما صورتان للنشاط الإداري الهدف إلى تحقيق المصلحة العامة.

• **التمييز بين الضبط الإداري والضبط القضائي:** هناك صعوبة في التمييز بين الضبط الإداري والضبط القضائي فهما يشـتركان في هدف المحافظة على النظام العام داخل الدولة، مع اختلاف الأسـلوب والوسـائل، فالهدف من الضـبط الإداري وقائي بينما الهدف من الضبط القضائي قمعي وعلاجي وردعي.

**√_ أهمية التمييز بين الضبط الإداري وأعمال الضبط القضائي**

_ أعمال الضبط الإداري تخضع لإشراف ورقابة السلطة التنفيذية، أما أعمال الضبط القضائي فتخضع لإشراف السلطة القضائية (النيابة والقضاء).

_ الجهة المختصة القضاء الإداري بمنازعات الضبط الإداري هي القضاء الإداري، بينما تختص المحاكم العادية بمنازعات الضبط القضائي.

_ نشاط الضبط الإداري يقبل الطعن بالإلغاء ويخضع لإجراءات وقف التنفيذ، وعلى العكس من ذلك لا يقبل نشاط الضبط القضائي الطعن بالإلغاء وإنما لطعون أخرى كالمعارضة، الاستئناف والنقض.

_ يمكن أن تثير أعمال الضبط الإداري مسؤولية الإدارة، أما بالنسبة لأعمال الضبط القضائي، فإثارة مسؤولية الدولة عن الأخطاء الواقعة من سلطة الضبط القضائي تحكمها قاعدة انتفاء المسئولية إلا إذا قرر المشرع عكس ذلك صراحة.

√ **_ معايير التمييز بين الضبط الإداري والضبط القضائي**: هناك عدة معايير للتمييز بينهما:

_**المعيار العضوي**: تتولى السلطة التنفيذية وظيفة الضبط الإداري، وتقوم بوظيفة الضبط القضائي السلطة القضائية ممثلة في القضاة وأعضاء النيابة العامة ومأموري الضبط القضائي.

**_ معيار الهدف (المعيار الغائي)**: الغاية من الضبط الإداري وقاية النظام العام من الجرائم بمنعها من الحدوث، أما الضبط القضائي فغايته قمع الجرائم بالكشف عنها والتحقيق فيها وجمع الأدلة وتمكين العدالة الجنائية من المجرم لتحاكمه.

**_ المعيار الموضوعي (المادي)**: يركز على موضوع الإجراء، فإذا كان يدخل في نطاق المراقبة والإشراف من أجل المحافظة على النظام العام فهو إجراء ضبط إداري، أما إذا كان مضمونه الاستدلال والبحث عن الجرائم ومعاقبة مرتكبيها فهو إجراء ضبط قضائي بغض النظر عن الهيئة التي صدر منها. والمثال على ذلك عون الشرطة مثلا عندما يتدخل في إطار وظيفة الضبط الإداري لتنظيم المرور، ثم تحدث مخالفة اجتياز حاجز المراقبة، فيتدخل بصفته ضابط شرطة قضائية لكون الإجراء تم بعد وقوع الفعل بهدف العقاب عليه.

## 2 / أنواع الضبط الإداري

### أ_ الضبط الإداري العام والضبط الإداري الخاص

• **الضبط الإداري العام**: هو مجموع القرارات والتدابير والإجراءات المتخذة من طرف الإدارة في جميع المجالات وأوجه النشاط الفردي للمحافظة على النظام العام ووقايته لمنع حدوث الاضطرابات والفوضى.

يصنف هذا النوع من الضبط الإداري حسب مجال تطبيقه أو إعماله إلى ضبط إداري عام وطني يشمل جميع الإقليم بغض النظر عن التخصص، وضبط إداري عام محلي يشمل جزء معين من الإقليم كالولاية والبلدية.

• **الضبط الإداري الخاص**: هو صيانة النظام العام في إطار ضيق، بتقييد نشاطات الأفراد وحرياتهم في مجال وقطاع أو نشاط محدد، ونكون أمام ضبط إداري خاص في الحالات التالية:

_ يكون ضبطا إداريا خاصا إذا مورس من طرف هيئة مختلفة مبدئيا عن هيئة الضبط الإداري العام. لكن المبدأ العام أن سلطات الضبط الإداري العام هي نفسها التي يمنحها المشرع سلطات الضبط الإداري الخاص.

_ يكون ضبطا إداريا خاصا عندما يمارس بتدابير وإجراءات مختلفة عن تلك التي يمارس بموجبها الضبط الإداري العام، فمثلا: في مجال ضبط السينما لا يمكن لوزير الثقافة أخذ قرار منح الرخصة إلا بعد استشارة لجنة تصنيف الأعمال السينماتوغرافية.

_ الهدف من الضبط الإداري الخاص مختلفا كليا أو جزئيا عن هدف الضبط الإداري العام فمثلا: هدف وظيفة الضبط الإداري في مجال الصيد هو حماية بعض أصناف الحيوانات في طريقها للانقراض، ويهدف الضبط في مجال الآثار لحماية التراث الأثري من الاعتداء عليه.

_ يكون ضبطا إداريا خاصا إذا تعلق بتنظيم نشاط معين بتشريعات خاصة بالنظر لخطورة وأهمية النشاط، حيث تمنح سلطة الضبط الإداري الخاص سلطة أكبر من سلطة الضبط الإداري العام، فيكون ضبطا إداريا خاصا إذا كان يخص طائفة معينة كالأطباء، الصيادلة، الأجانب، البدو والرحل.

**ب_ فائدة التمييز بين الضبط الإداري العام والخاص:** يهدف الضبط الإداري العام لحماية النظام العام، أما الضبط الإداري الخاص فله هدف حماية النظام العام وأهداف أخرى، فمثلا: الهدف من الضبط الإداري الخاص حماية النظام العام في قسم منه. فمثلا: الضبط المتعلق بالأملاك العمومية الهدف الخاص هو المحافظة على هذه الأملاك وحمايتها، أما الهدف العام فيتمثل في حماية أمن المواطنين بتنظيم المرور فيها.

## ثانيا: أهداف الضبط الإداري

يتمحور هدف وظيفة الضبط الإداري حول النظام العام. بأبعاده الثلاثة (الأمن العام، الصحة العامة، السكينة العامة) والنظام العام فكرة مرنة متطورة واسعة وشاملة لكل فروع النظام القانوني، وتختلف من فرع لأخر من حيث المضمون.

### 1 / الأهداف التقليدية للضبط الإداري

**أ_ تعرف النظام العام:** هذه الفكرة مرنة ومتطورة، لذلك لا نجد تحديدا دقيقا لها في تعريفات الفقه. حيث يقصد بالنظام العام وفقا للفقه التقليدي عدم وجود الفوضى والاضطراب. وقد عرفه هوريو بأنه "حالة واقعية تعارض حالة واقعية أخرى هي الفوضى" وذلك معناه أن الهدف من الضبط سلبي لا يسمح بوقوع اضطرابات، ولا يتدخل إلا إذا حدث التهديد بالنظام العام.

بينما يرى الاســـتاذ محمد عصـــفور على أنه لا يمكن أن يعرف النظام العام التقليدي تعريفا ســـلبيا وهو اختفاء الإخلال، بل له كذلك معنى اســتثنائي يتجاوز النتيجة المباشــرة، ولذلك لم يعد الهدوء العام مثلا يعني اختفاء الضــجة والاضطرابات الخارجية وإنما يعني راحة السكان، بمعنى اختفاء الجانب السلبي لتحل محله سياسة عامة لتنظيم وتحقيق الانسجام في المجتمع. وبالعودة للمشرع بصفة عامة في الجزائر أو غيرها من الدول لا نجده يحدد مفهوم النظام العام، بل يحدد العناصــر المادية الثلاثة المكونة للنظام العام، ومثال ذلك المادة 88 من قانون البلدية 11-10 التي نصــت يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت اشراف الوالي بما يأتي " السهر على النظام والسكينة والنظافة العمومية"

**ب _ خصائص النظام العام**

• **النظام العام عاما:** يشمل ويطبق على جميع المواطنين في الدولة في أمنهم وصحتهم وسكينتهم، والمقصود بالعمومية هنا أن الإخلال يجب أن يمس المجموعة ككل، حيث أن الأفعال التي تتعلق بالملكية الخاصة تخرج عن مجال الضبط الإداري ما لم يكن لها مظهرا خارجيا يهدد النظام العام، كالأصوات المنبعثة من مذياع أو مكبرات صوت، بمعنى أخر ليس لسلطات الضبط علاقة بالأفعال الداخلية ما لم يكن لها مظاهر خارجية مؤذية.

• **النظام العام ماديا أو معنويا:** فالمقصود بالنظام العام المادي هو المظهر الخارجي الملموس أي كل الأسباب المادية التي تمس الصــحة العامة، أو السكينة العامة، أو الأمن العام، أما الجانب المعنوي فالمقصــود به كل ما يتعلق بالنظام الأخلاقي والآداب العامة، والذي يؤدي إلى تهدم الحياء الخلقي، والذي قد يؤدي إلى اضطراب النظام العام المادي.

• **النظام العام هو مجموعة من القواعد الآمرة:** فلا يجوز للأفراد مخالفتها من خلال تصــرفاتهم واتفاقاتهم، على اعتبار أن مهمة الضبط الإداري تتأسس على التوفيق بين الحقوق والحريات والمصلحة العامة.

• **يتسم النظام العام بالمرونة والتطور والنسبية:** يختلف مفهومه وإطاره باختلاف الزمان والمكان، يختلف داخل الدولة الواحدة وبين الدول (سواء كانت ليبرالية أو اشتراكية). ويتطور بتطور فلسفة النظام الاجتماعي السائد.

**ج _ العناصر التقليدية للنظام العام للضبط الإداري**

• **المحافظة على الأمن العام:** أي توفير الأمان والحماية لأرواح الأفراد وأموالهم وأعراضـــهم من أي اعتداء مهما كان مصــدره ســواء كان إنســان، حيوان أو الطبيعة أو شــيء ســواء في الحالات العادية أو الاســتثنائية. والأمثلة على ذلك متعددة مثل:

_ تنظيم المرور في مختلف الأماكن والطرقات، وتنظيم وقت للسـير بالنسـبة لبعض أصـناف السـيارات وتنظيم أماكن الركون، إزالة مختلف العوائق في الشوارع والطرق العامة وتنظيم كيفيات المراقبة التقنية للسيارات.

– اتخاذ التدابير الأمنية اللازمة لمنع وقوع الجرائم بمختلف أنواعها، ســواء كانت ســرقة أو قتل أو حوادث الطرقات أو الجرائم الماسة بالأخلاق والآداب.

– القضاء على الحيوانات المتشردة والمفترسة.

• **المحافظة على الصحة العامة**: من خلال حماية المواطنين من الأخطار التي تهدد صحتهم من جميع أنواع الأمراض والأوبئة وكل مصادر العدوى والتلوث، باتخاذ الإجراءات والتدابير الوقائية والعلاجية والتي يتمثل بعضها على سبيل المثال في :

_ وضع الشروط الصحية اللازمة لحياة الأفراد وذلك بالاهتمام بنظافة الشوارع، الأماكن والطرقات والمؤسسات العمومية وخصوصا الاستشفائية منها والمنشآت الصناعية والتجارية.

وضع التدابير لضمان نظافة مياه الشرب وسلامة ونظافة المواد الغذائية الاستهلاكية، وضمان الظروف الصحية لها في المحلات التجارية والمطاعم والمقاهي ومحلات المأكولات، وخلو العاملين فيها من الأمراض،

_ تنظيم الصرف الصحي للمياه الناتجة عن الاستعمال المنزلي وكذلك المياه الناتجة عن المصانع والمشاريع الصناعية.

• **المحافظة على السكينة العامة**: أن يعيش أفراد الدولة في هدوء وراحة، وبموجب ذلك تتولى سلطات الضبط الإداري القضاء على جميع مصادر الإزعاج والضوضاء التي تتجاوز المضايقات العادية لحياة الجماعة، وضمان المحافظة على الهدوء داخل المناطق السكنية وفي الطرقات العامة ليلا ونهارا، كمنع استعمال مكبرات الصوت، والقضاء على الاضطرابات والمشاجرات في الطرق والأماكن العمومية...الخ.

## 2 / الأهداف الحديثة للضبط الإداري

توسعت أهداف الضبط الإداري إلى أهداف الآداب العامة وجمال المدن ورونقها، النظام العام الاقتصادي والنظام العام البيئي.

**أ _ النظام العام الأخلاقي (الآداب العامة)**: يتضمن النظام العام حماية الأخلاق والآداب العامة كذلك، ولا يعتد بالجوانب الأخلاقية إلا إذا كان من شأنها تهديد النظام المادي. ويشمل البعد الخلقي والآداب العامة مجالات السينما، المسرح والمطبوعات وغيرها، ومن الأحكام التي أجاز فيها مجلس الدولة الفرنسي إجراءات الضبط الإداري:

كمنع عرض الأفلام الخليعة في صالات السينما واللهو والأماكن العمومية. أومنع الدعارة واللباس الفاضح والتصرفات المخلة بالآداب في الأماكن التي يقصدها الجمهور.

**ب _ جمال ورونق المدن وروائها**: اختلف الباحثون في تحديد معايير الجمال ونماذجه، لعدم اتفاق نظرة الإنسان حول هذه المعايير، لكن هناك من حدد ستة معايير للجمال هي: الترتيب، الإيقاع، التماثل، التناسب، الديكور والتوزيع. وتم حصر العناصر التي تدخل في جمال المدينة وروائها كالتالي:

• **ترميم المباني القديمة وتشـــييد العمارات ونظافة البيئة وتنظيم لوحات الدعاية والإعلان في المدينة**: ويتمثل ذلك في:

– ترميم المباني القديمة التراثية والأثرية–بناء وتشييد العمارات.

–المحافظة على نظافة البيئة.

–تنظيم لوحات الدعاية والإعلان.

• **تشجير المدينة وتزيينها والاهتمام بحدائقها**: بنقل الطبيعة إلى المدن بواسطة التشجير، توسيع المساحات الخضراء، الاهتمام بإنشاء الحدائق وتزيين تقاطعات الطرق.

**ج _ النظام العام الاقتصادي** : توسع الضبط الإداري بسبب اتساع تدخل الدولة في المجال الاقتصادي ما أدى إلى ظهور مفهوم النظام العام الاقتصادي، فصار النظام العام يهتم بحماية الاقتصاد فيما يتعلق بالأجور، الأسعار، التموين بالمواد والمنتجات، تنظيم عمليات التصـــدير والاســـتيراد والتعامل بأوراق النقد والبورصـــة ومكافحة التضـــخم النقدي، وغيرها.

**د _ الضـــبط الإداري البيئي:** وهي تدابير وقائية تصـــدرها الســـلطات الإدارية لمنع جرائم المســـاس بالبيئة من خلال الإجراءات الاحترازية، بما يكفل حماية البيئة ومكافحة أسباب الإضرار بها. وأغراض الضبط الإداري البيئي هي أغراض الضبط الإداري العام، لكنها تتميز بتحقيق الأمن البيئي أو الصحة البيئية أو السكينة البيئية والوقاية من الأسباب التي تهدد هذه العناصر وتهدد البيئة، مثلا: المادة 72 من القانون 03–10" يهدف مقتضيات الحماية من الأضرار السمعية إلى الوقاية أو القضاء أو الحد من انبعاث وانتشار الأصوات أو الذبذبات التي قد تؤثر أخطارا تضر بصحة الأشخاص وتسبب لهم اضطرابا مفرطا أو من شأنها أن تمس بالبيئة".

## ثالثا_ هيئات الضبط الإداري العام في الجزائر ووسائله

تعتبر وظيفة الضبط الإداري وظيفة حيوية وخطيرة على حريات الأفراد، فينظمها القانون بمفهومه الواسع من حيث الهيئات والوسائل الموكلة لها.

### 1/ هيئات الضبط الإداري العام

وهي الهيئات التي تملك قانونا حق اســتخدام وســائل وأســاليب الضــبط الإداري، بهدف المحافظة على النظام العام بعناصره. وتتمثل في هيئات الضبط الإداري التي منحت صلاحيات الضبط الإداري على المستوى الوطني وهي رئيس الجمهورية، الوزير الأول والوزراء بالخصوص وزير الداخلية.

**أ _ على المستوى الوطني**

• **رئيس الجمهورية**

لم تمنح المواد الدستورية صراحة لرئيس الجمهورية سلطة الضبط في الظروف العادية، إلا أنه يمكن أن نستشف هذه الوظيفة من خلال المظاهر التالية:

_ نص المادة 90 من التعديل الدستوري لسنة 2020 المتعلقة باليمين الدستورية التي يقسم فيها على المحافظة على استمرارية الدولة وسلامة التراب الوطني ووحدة الشعب والأمة وحماية الحقوق والحريات.

_ يمنح العرف الدستوري الضبط الإداري العام لرئيس الجمهورية، كحامي الدستور والقائد الأعلى للقوات المسلحة والمسئول عن الدفاع الوطني.

_تمنح الوظيفة التنظيمية العامة لرئيس الجمهورية وظيفة الضبط الإداري، في الظروف العادية حسب نص المادة 141 من الدستور. أما وظيفة الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية مخولة صراحة لرئيس الجمهورية بموجب نصوص المواد من 97 إلى 102 من التعديل الدستوري لسنة 2020، في حالتي الطوارئ والحصار والحالة الاستثنائية وحالة التعبئة العامة وحالة الحرب.

- **الوزير الأول**

لا يتمتع الوزير الأول بسلطات في مجال الضبط الإداري صراحة، لكن الوظيفة التنظيمية التي يمارسها هذا الأخير بموجب الفقرة 2 من المادة 125 وباعتباره المسئول عن تنفيذ القوانين، تجعله المختص بإصدار تنظيمات الضبط المطبقة في كامل التراب الوطني. مثل المرسوم التنفيذي 15-239 المؤرخ في06-09-2015 المتعلق بتحديد قواعد حركة المرور عبر الطرق.

- **_ الوزراء**

لا يملك الوزير سلطة إصدار قرارات تنظيمية، لأنها من اختصاص رئيس الجمهورية والوزير الأول بنصوص الدستور، فلا يمكن للوزير أن يصدر قرارات تنظيمية في مجال الضبط الإداري إلا إذا سمح له القانون بذلك. لكن يتمتع الوزير بسلطة ضبط إداري خاص مثل ضبط السينما، ضبط الصيد، الصحة...، عندما يحيل القانون أو المرسوم له اتخاذ قرارات تنظيمية تطبيقية للقانون.

**ب _ على المستوى المحلي**

- **الوالي** :حسب نص المواد 114 و116 من قانون الولاية 12-07 "تمنح للوالي مسئولية المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العامة، تسخير قوات الشرطة والدرك"، ضبط المرور في الطرقات الوطنية، الحلول محل رؤساء البلديات عند إهمالهم القيام بصلاحياتهم في المجال.

- **_ رئيس البلدية**: يمارس سلطة الضبط الإداري بموجب القانون 11-10 المواد من 88 على 92 ، ويملك تسخير قوات الشرطة والدرك الوطني المختصة إقليميا، ويمارس صلاحياته باعتباره ممثلا للدولة.

## 2 / وسائل الضبط الإداري في الجزائر

تمارس سلطات الضبط الإداري سلطاتها الضبطية من خلال استخدام وسائل اما قانونية كالتنظيمات أو القرارات الفردية والإكراه عن طريق توقيع الجزاءات الإدارية، كما وأنها قد تستخدم وسائل مادية.

**أ _ الوسائل القانونية**

• **القرارات التنظيمية (لوائح الضـبط الإداري):** تسـمى بلوائح الضـبط أو البوليس، وهي مجموعة القواعد التي تتخذها السـلطة الإدارية المختصـة في شـكل مراسـيم رئاسـية أو تنفيذية للمحافظة على النظام العام بأبعاده الثلاثة المعروفة (الأمن، الصحة، السكينة العامة) حيث تتضمن هذه اللوائح قيودا على الأفراد والحريات بوسائل مختلفة:

_ **نظام المنع:** منع الأفراد من اتخاذ إجراء معين أو ممارسـة حرية أو نشـاط معين. ويشـترط في المنع أن يكون جزئيا وليس كليا أو مطلقا، لأن ذلك يعتبر مصادرة للحق أو الحرية ولا يكون ذلك مشروعا إلا في الظروف الاستثنائية.

_ **نظام الإلزام:** وهو إجراء قانوني لإلزام الأفراد القيام ببعض التصـرفات بهدف معين مثل ما ألزم القانون رقم 01-19 المتعلق بتسـيير النفايات كل منتج أو حائز للنفايات أن يتخذ كل الإجراءات الضـرورية لتفادي إنتاج النفايات بأقصـى قدر ممكن باعتماد واستعمال تقنيات أكثر نظافة وأقل إنتاجا للنفايات.

_ **نظام التراخيص:** وهو ضـرورة الحصـول على ترخيص مسـبق من سـلطات الضـبط الإداري المختصـة قبل ممارسـة نشـاط معين، حتى تتمكن الإدارة من فرض ما تراه مناسـبا من الاحتياطات لتوقي وقوع الضـرر. ومن أمثلة: تراخيص البناء، رخص التجزئة ورخص الهدم، رخص إقامة التجمعات أو المظاهرات، حمل السلاح الناري ...الخ.

_ **نظام الإخطار:** إخطار سـلطة الضـبط بمزاولة نشـاط معين، لتقوم بإجراءاتها للمحافظة على النظام العام، وتتأكد هذه الأخيرة من استيفاء شروط مزاولة النشاط. مثل الإشعار بالإضراب قبل مدة من القيام به.

• **القرارات الفردية:** هي قرارات سلطات الضبط الإداري التي تخص شخصا بذاته أو مجموعة أشخاص أو التي تطبق على حالة محددة أو واقعة بعينها، للمحافظة على النظام العام، تتضـمن هذه القرارات توجيه أمر للقيام بعمل معين أو الامتناع عن عمل ما، كالأمر بهدم منزل آيل للسـقوط أو منع حدوث أو إيقاف عرض فيلم أو منع عرضـه. أو منح رخصة بمزاولة نشاط معين كالترخيص بحمل سلاح ناري، أو فتح مصنع، إقامة مشروع... الخ.

• **الجزاءات الإدارية:** هي تدابير وقائية مؤقتة تتخذها سلطات الضبط الإداري، على أساس نصوص تشريعية أو لائحية تهدف إلى منع الإخلال بالنظام العام، تمس حريات الأفراد وحقوقهم ومصـالحهم المادية، الهدف منها توقيف مصـدر التهديد عن إحداث الخلل.

توقع الإدارة الجزاء الإداري بوصفها سلطة عامة قائمة على مهمة الضبط الإداري وليس بوصفها بديلا عن القضاء في توقيع الجزاء، فالتدابير وقائية وليسـت عقابية، وما دامت كذلك فيجب أن تتناسـب مع قدر التهديد، ويمكن للهيئات الإدارية أن تتراجع عنها إذا ما زالت أسباب الإخلال.

والجزاءات الإدارية لوظيفة الضـبط الإداري: قد تكون جزاءات مالية تتضـمن مصـادرة مبلغ مالي مثلا لمنتوجات بدون فاتورة. وجزاءات غير مالية مثل، سـحب الرخصـة، مصـادرة صـحيفة أو جريدة، أو غلق محل، توقيف النشـاط، المنع المؤقت لتوزيع جريدة...، وغالبا توقع بعد إعذار المعني بها ليتراجع عن تصرفاته أو يتوقف عنها.

**ب _ الوسـائل المادية:** تتطلب وظيفة الضـبط الإداري القيام بمجموعة أخرى من الأعمال المادية المتنوعة للمحافظة على النظام العام وتجسيد أهداف وظيفة الضبط الإداري الخاص، حيث تملك وسائل مادية وبشرية تتمثل في موظفين عموميين وخاصين مثل: مفتشي البيئة، التجارة وقمع الغش، الغابات، شرطة البلدية، الشرطة والدرك...، ويكلفون بتنفيذ قرارات الضـبط الإداري وقبل ذلك بمهام الرقابة والتفتيش والتحقق من وجود المخالفات، وكل فئة من هؤلاء الأعوان يحكمها نص خاص.

كما أن للإدارة الضـبطية امتياز التنفيذ الجبري يسـمح للإدارة بتنفيذ أوامرها بالقوة الجبرية لإنهاء المسـاس بالنظام العام من دون الحاجة إلى إذن أو ترخيص من القضاء بسبب عدم انصياع الأفراد لهذه القرارات. وهو ما يعرف بالتنفيذ المباشـر، وأقر أغلب الفقه والقضـاء الإداريين الفرنسـيين مشـروعية اللجوء للتنفيذ الجبري عند عدم وجود نص قانوني يجيز استخدام التنفيذ الجبري لقرارات الضبط ويكون ذلك في الحالات التالية:

_ وجود خطر جسـيم يهدد النظام العام بعناصـره المعروفة يقتضـي التدخل السـريع من الإدارة لمنع هذا التهديد ودفع الخطر.

_ تعذر دفع هذا الخطر بالطرق القانونية العادية، فهو الوسيلة القانونية الوحيدة لدفعه.

– أن يكون هدف السلطة الإدارية تحقيق الصالح العام بالمحافظة على النظام العام.

–أن يكون هذا الإجراء بالقدر الضروري لدفع الخطر ولا يزيد عن ذلك

– أن يقوم بالإجراء الموظف المختص بأعمال وظيفته.

## رابعا: حدود وظيفة الضبط الإداري

بالنظر للآثار الهامة التي تترتب على ممارسة سلطات الضبط الإداري لهذه الوظيفة على الحقوق والحريات، وضع المشرع حدودا لممارسـة الضـبط، لأن الأصـل هو صـيانة الحقوق والحريات وعدم المسـاس بها. وتكون هذه الضـوابط أكثر صرامة في الظروف العادية وأقل في الظروف الاستثنائية.

### 1 / مبدأ المشروعية وتقيد مفهوم الضبط الإداري

**أ _ المقصود بمبدأ المشروعية:** بالمعنى العام هو سيادة حكم القانون أي خضوع الحاكم والمحكوم للقانون، وبالمفهوم الضيق خضوع السلطة الإدارية للقانون في كل ما يصدر عنها من تصرفات، وما تتخذه من أعمال وقرارات وفي جميع

مظاهر النشاط الذي تقوم به(قانوني أو مادي، إيجابي أو سلبي)، وعندما تتصرف الإدارة الضبطية، فإنها تكون ملزمة باحترام مبدأ المشروعية، ويجب عليها في كل مرة تصدر فيه قرارا ضبطيا أن تتقيد بالقواعد الموجودة والقانون بالمعنى الواسع.

**ب _ مصـــادر مبدأ المشـــروعية:** المقصـــود بها القواعد التي يجب على الإدارة احترمها عند قيامها بأعمالها، وهذا الأمر يعني خضـوع الإدارة للقانون بالمعنى الواسـع الذي يشـمل القواعد القانونية المكتوبة وغير المكتوبة، وليس بمعناه الضيق الذي يقتصر على القواعد المكتوبة فقط وهي الاتفاقيات الدولية، الدستور، التشريع بأنواعه، والتنظيم.

## 2 / الرقابة القضائية على تدابير الضبط الإداري

**أ_ الرقابة القضـائية على تدابير الضـبط الإداري في الظروف العادية:** يراقب القضـاء الإداري أعمال الضـبط الإداري التي تحدث أثرا قانونيا بالإنشـاء أو التعديل أو الإلغاء في المراكز القانونية، وتنصـب الرقابة على مدى مشـروعية هذه القرارات، فإذا ثبت للقاضـــي أن الإدارة الضـــبطية تجاوزت القانون كان له إلغاء قرارها والتعويض للمتضـــرر إذا طلب ذلك.

**ب _ الرقابة القضـائية على تدابير الضـبط الإداري في الظروف الاسـتثنائية:** الظروف الاسـتثنائية هي تلك الظروف التي تشـكل تهديدا لأمن وسـلامة وكيان الدولة، كالحروب والاضـطرابات، والفوضـى، والأوبئة، ما يسـتوجب تدخل سلطات الضـبط الإداري باتخاذ تدابير وإجراءات هي غير مشـروعة في الظروف العادية إلا أنها تصـبح مشـروعة في ظل هذه الظروف الاستثنائية بهدف المحافظة على النظام العام.

**• شروط قيام الحالات الاستثنائية المقيد للحقوق والحريات**

_ أن يكون هناك وضع غير عادي.
_ أن تترتب عن هذا الوضع عدم قدرة الإدارة مواجهة هذا الظرف بالوسائل العادية.
وحتى لا تشكل هذه الظروف وسيلة للاعتداء على الحرية وضع القضاء الإداري ضوابط لهذه الحالة تتمثل في:
_ أن تكون هذه الوسيلة المستخدمة هي الوسيلة الوحيدة لموجهة هذا الظرف.
_ تناسب الإجراءات المتخذة من جانب الإدارة مع الظرف الاستثنائي لتحقيق الصالح العام.
_ زوال هذه القرارات المتخذة بمجرد زوال الظرف الاستثنائي، لأنها تصبح من غير سبب.

**• خضوع تدابير الضبط الإداري في الحالات الاستثنائية لرقابة قضائية مخففة:** لا يمنع الظرف الاستثنائي من خضوع هذه الإجراءات والتدابير لرقابة القاضي، فباستثناء القرار المعلن عن الحالة الاستثنائية الذي اعتبره القضاء الإداري من أعمال السيادة لا تفلت باقي الإجراءات المتخذة بناء القرار المعلن للحالة الاستثنائية من رقابة القضـاء (إمكانية الطعن فيها بالإلغاء والتعويض). يراقب القاضـي في الظروف الاسـتثنائية قرارات الادارة من حيث أسـبابها والغاية التي ترمى اليها من اتخاذها ولا يتجاوز في رقابته إلى العيوب الأخرى التي يبنى عليها القرار الإداري.