جامعة محمد لمين دباغين سطيف2

كلية الحقوق والعلوم السياسية

الوحدة التعليمية الأساسية

السنة الثانية حقوق LMD

المجموعة ب

ملخص محاضرات مقياس المدخل إلى القانون الإداري2

السنة الثانية حقوق المجموعة ب

السداسي الثاني

الموسم الجامعي 2025-2026

الأستاذ: بن ورزق هشام

الفصل الأول: التنظيم الإداري المركزي في الجزائر

يتم تحديد مستويات التنظيم الإداري في أي دولة من خلال زاويتين إثنين، أولها من خلال النظام الإداري المتبع مركزي أو لامركزي، وثانيهما من خلال الهيئات المكونة للتنظيم الإداري، الهيئات الإدارية المركزية واللامركزية، ولتطبيق ذلك على النظام الإداري الجزائري يتطلب الأمر الوقوف على مجموع النصوص القانونية المتعلقة بالتنظيم الإداري، فمن خلال نص الدستور نجد أن الجزائر في تنظيمها الإداري انتهجت كلا النظامين المركزي واللامركزي، وهو ما تجسد في مختلف النصوص القانونية المتعلقة بالتنظيم الإداري التي تبرز مظاهر النظام اللامركزي المتمثل في الولاية والبلدية، إضافة إلى الهيئات المركزية التي تبرز مظاهر النظام المركزي.

أولا/ رئاسة الجمهورية

تعتبر رئاسة الجمهورية أهم هيئات الإدارة المركزية في الجزائر، خاصة وأن رئيس الجمهورية يمثل رئيس السلطة التنفيذية، إلى جانب الهيئات المساعدة له، وهو ما سيتم توضيحه على النحو التالي:

1-منصب رئيس الجمهورية: يعد رئيس الجمهورية رئيس الدولة ورئيس السلطة التنفيذية، ويجسد رئيس الجمهورية رئيس الدولة، وحدة الأمة، وهو حامي الدستور، كما أنه القائد الإداري الأعلى للإدارة العامة.

لذلك حرص المؤسس الدستوري على ضبط الشروط والإجراءات الدستورية الواجب توافرها في الشخص لتولي منصب رئاسة الجمهورية من خلال المادتين 85 و87 من الدستور، وبموجبها يجب على المترشح لمنصب رئيس الجمهورية أن تتوفر فيه مجموعة من الشروط الشكلية والموضوعية.

فقد أوضحت المادة 85 من الدستور أن رئيس الجمهورية ينتخب عن طريق الاقتراع العام المباشر والسرّي، ويتم الفوز في الانتخاب بالحصول على الأغلبيّة المطلقة من أصوات النّاخبين المعبّر عنها، على أن يحدّد قانون عضوي كيفيّات تطبيق أحكام هذه المادة، وتطبيقا لذلك صدر الأمر رقم 21-01 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، الذي تضمن أحكاما خاصة بعملية انتخاب رئيس الجمهورية (الأمر رقم 21-01 المؤرخ في 10 مارس 2021 يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، ج ر 17.)

ويباشر رئيس الجمهورية مهامه فور أدائه اليمين القانونية التي تتم أمام الشعب بحضور جميع الهيئات العليا في الأمّة خلال الأسبوع الموالي لانتخابه، لعهدة رئاسية مدتها 5 سنوات، كما لا يمكن لأحد ممارسة أكثر من عهدتين متتاليتين أو منفصلتين، وفي حالة انقطاع العهدة الرئاسية بسبب استقالة رئيس الجمهورية الجارية عهدته أو لأيّ سبب كان، تُعد عهدة كاملة وحسب المادة 86 من الدستور يمارس رئيس الجمهوريّة السّلطة السّامية في الحدود المثبتة في الدّستور، **ويمكن حصر سلطات رئيس الجمهورية في المجال الإداري** في السلطات التالية:

أ/ سلطة التعيين: لرئيس الجمهورية صلاحية تعيين المسؤولين السامين في الدولة، حيث يعين رئيس الجمهورية في الوظائف والمهام الوظائف والمهام المنصوص عليها في الدستور، الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة، التعيينات التي تتم في مجلس الوزراء، الرئيس الأول للمحكمة العليا، رئيس مجلس الدولة، الأمين العام الحكومة، محافظ بنك الجزائر، القضاة، مسؤولو أجهزة الأمن، الولاة، الأعضاء المسيّرين لسلطات الضبط، سفراء الجمهوريّة والمبعوثين فوق العادة إلى الخارج، وينهي مهامهم...

كما يقوم رئيس الجمهورية بتعيين الوزير الأول وفق المادة 91 /5 من الدستور، ويعين أعضاء الحكومة بعد استشارة الوزير الأول حسب نص المادة 93، وكذا المرسوم الرئاسي والمتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية. والجدير بالإشارة في هذا الصدد أنه لا يجوز، بأيّ حال من الأحوال، أن يفوّض رئيس الجمهوريّة سلطته في تعيين الوزير الأول أو رئيس الحكومة وأعضاء الحكومة وكذا رؤساء المؤسّسات الدّستوريّة وأعضائها الّذين لم ينصّ الدّستور على طريقة أخرى لتعيينهم.

ب/ سلطة التنظيم: حيث **يتمتع رئيس الجمهوريّة بسلطة التشريع عن طريق الأوامر** في المسائل التي يختص بها البرلمان وذلك في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشّعبيّ الوطنيّ أو خلال العطل البرلمانية بعد رأي مجلس الدولة.

ويخطر رئيس الجمهورية وجوبا المحكمة الدستورية بشأن دستورية هذه الأوامر، على أن تفصل فيها في أجل 10 أيام، ويعرض رئيس الجمهوريّة النّصوص الّتي اتّخذها على كلّ غرفة من البرلمان في أوّل دورة له لتوافق عليها. تُعَدّ لاغية الأوامر الّتي لا يوافق عليها البر لمان. ويمكن رئيس الجمهوريّة أن يشرّع بأوامر في الحالة الاستثنائيّة المذكورة في المادّة 98 من الدّستور. وتتّخذ الأوامر في مجلس الوزراء.

كما نصت المادة 141 من الدستور على أن **رئيس الجمهورية يمارس زيادة عن ذلك السلطة التنظيمية** في المسائل غير المخصصة للقانون، حيث يقوم بإصدار نصوص تنظيمية مستقلة بمقتضى الاختصاص الأصيل المخول له بموجب الدستور عن طريق المراسيم الرئاسية، والتي يقصد بها تلك القرارات الإدارية التي يتخذها ويصدرها رئيس الدولة بصدد ممارسة وظيفته الإدارية المحددة بنصوص الدستور أو بموجب العرف الدستوري، والتي تعرف باللوائح التنظيمية.

وعليه، وخارج مجال القانون الممنوح للبرلمان يتدخل فيه رئيس الجمهورية عن طريق إصدار تنظيم لا يستند في تأشيرته للقانون بل للدستور، لذلك سمي هذا التنظيم مستقلا في مقابل التنظيمات الأخرى التي تسمى بالمراسيم التنفيذية، لارتباط وجودها بوجود القانون الذي تطبقه أو تفسره، لكن رئيس الجمهورية بالجزائر لا يمارس السلطة التنظيمية في المجال المستقل وحسب، بل يتعداه ليشمل تنفيذ القانون مثل تنفيذ ميزانية الدولة.

ويشترك التشريع مع التنظيم في أن كلاهما يأتي في شكل قاعدة عامة مجردة وملزمة، أي أن كلاهما يتضمن خصائص القاعدة القانونية بصفة عامة، لكن يصدر التنظيم عن السلطة التنفيذية ويصدر التنظيم في شكل مرسوم رئاسي أو مرسوم تنفيذي، بينما يصدر التشريع عن السلطة التشريعية في شكل قانون عضوي أو قانون أو أمر.

ج/ الحفاظ على أمن الدولة: أوكل الدستور مهمة الحفاظ على أمن الدولة ومؤسساتها لرئيس الجمهورية، وتحقيقا لهذا الغرض يجوز له اتخاذ كل إجراء يراه مناسبا وضروريا لذلك سواء كان في الحالات العادية أو الحالات غير العادية. ذلك أن وظيفة النظام العام هي اختصاص أصيل لرئيس الجمهورية بحكم العرف الدستوري، ويجوز تبعا لذلك الصفة القانونية في استعمال سلطة إصدار لوائح الضبط الإداري.

ففي ظل **الحالات العادية** فإن كل مؤسسة دستورية تباشر مهامها بشكل عادي، مع تمتع الأفراد بالحقوق والحريات المعترف بها دستوريا، أما إذا شهدت **الدولة ظروفا غير عادية** فإن الدستور أقر أحكاما استثنائية غير مألوفة في الحالات العادية، وتوسع من صلاحيات رئيس الجمهورية وتشدد من الإجراءات المتخذة، بغية تمكينه من السيطرة على زمام الأمور والمحافظة على كيان الدولة وأمنها واستقرار مؤسساتها. وعلى ذلك نص المؤسس الدستوري الجزائري على حالات محددة توصف بالاستثنائية وغير المألوفة، تزيد من صلاحيات رئيس الجمهورية، وتقوي مركزه حسب الظروف، تتمثل في الحالات التالية:

- **حالتا الطوارئ والحصار:** منح المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة الملحة إقرار حالة الطوارئ أو الحصار لمدة معينة، بغرض اتخاذ التدابير اللازمة لاستتباب الوضع والمحافظة على أمن الدولة. وهذا لمدة أقصاها 30 يوما بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني، والوزير الأول أو رئيس الحكومة، ورئيس المحكمة الدستورية، ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع. ورئيس المحكمة الدستورية، ويتّخذ كلّ التّدابير اللاّزمة لاستتباب الوضع.

ولا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا، كما أفاد المؤسس الدستوري أيضا بأن تنظيم حالة الطوارئ وحالة الحصار يتم بموجب قانون عضوي.

- **الحالة الاستثنائية:** منح المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية صلاحية إقرار الحالة الاستثنائية إذا كان هناك خطر داهم يوشك أن يصيب مؤسسات الدولة الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها لمدة أقصاها 60 يوما، ويتّخذ هذا الإجراء بعد استشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المحكمة الدستورية، والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء، مع توجيه رئيس الجمهورية في هذا الشأن خطابا للأمة.

علما وأنه لا يمكن تمديد مدة الحالة الاستثنائية إلا بعد موافقة أغلبية أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعتين معا. وتنتهي الحالة الاستثنائيّة، حسب الأشكال والإجراءات السّالفة الذّكر الّتي أوجبَت إعلانها، ويعرض رئيس الجمهورية، بعد انقضاء مدة الحالة الاستثنائية، القرارات التي اتخذها أثناءها على المحكمة الدستورية لإبداء الرأي بشأنها.

- **التعبئة العامة:** أفاد الدستور بأن رئيس الجمهورية يقرر التعبئة العامة في مجلس الوزراء بعد الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني، حيث تصنف التعبئة العامة ضمن حالات الظروف الاستثنائية، يراد بها جعل المرافق العامة والخاصة والمجهود الحربي من أفراد وعتاد وأموال تحت طلب الحكومة، وبالتالي تأميم ومصادرة العديد من المنقولات والعقارات تحت شعار المشاركة في المجهود الحربي. غير أن المؤسس الدستوري لم يحدد المقصود بالتعبئة العامة ولا دواعي لجوء رئيس الجمهورية إلى إعلانها مكتفيا بالتحديد المقتضب لإجراءاتها.

- **حالة الحرب:** تعد حالة الحرب أشد وأخطر حالة من الحالات غير العادية التي يمكن أن تمس الدولة ومؤسساتها وإقليمها وأفرادها، أفاد المؤسس الدستوري بأنه عندما يقع عدوان خارجي فعلي أو يوشك أن يقع حسبما تنظمه مواثيق الأمم المتحدة، وفي هذه الحالة ينفرد رئيس الجمهورية باختصاص الإعلان عن الحرب، وهذا بعد بعد اجتماع مجلس الوزراء والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشّعبي الوطني ورئيس المحكمة الدستورية، هذا ويجب أن يجتمع البرلمان وجوب، ويوجّه رئيس الجمهوريّة خطابا للأمّة يُعلِمُها بذلك. على أن يُوقف العمل بالدستور طيلة مدة الحرب، ويتولى رئيس الجمهورية جميع السلطات.

2-الأجهزة المساعدة لرئيس الجمهورية: يفرض تعدد المهام المسندة لرئيس الجمهورية وفي مختلف المجالات تعزيزها بهياكل إدارية مساعدة قصد تمكينه من مباشرة أعماله، خاصة فيما تعلق بالتنسيق بين مختلف هياكل الدولة ومختلف قطاعات النشاط، وتخفيفا لأعباء رئيس الجمهورية في إنجاز مهامه عينت له أجهزة إدارية تساعده في مهام رئاسة الدولة (رئاسة الجمهورية)، زيادة عن الهيئات الاستشارية.

لذلك صدر المرسوم الرئاسي رقم 23-331 المتضمن إعادة تنظيم مصالح رئاسة الجمهورية، وتم بموجبه تنظيم هذه المصالح، والتي كلفت بجملة من المهام والاختصاصات محددة بموجب المادة 2 من هذا المرسوم الرئاسي، والذي عدد أيضا هذه المصالح وقسمها إلى الأجهزة التالية:

—ديوان يديره مدير ديوان، أمانة عامة لرئاسة الجمهورية، أمانة عامة للحكومة، تحدد مهامها وتنظيمها وسيرها بموجب نص خاص، مستشارون، مفتشية عامة لمصالح الدولة والجماعات المحلية، توضع مباشرة تحت سلطة رئيس الجمهورية، تحدد مهامها وتنظيمها وسيرها بموجب نص خاص، كتابة خاصة، مجموع أجهزة رئاسة الجمهورية وهياكلها.

ونظرا لتعدد هذه المصالح واختلاف مهامها نتعرض لأهمها على النحو التالي:

أ/ الأمانة العامة لرئاسة الجمهورية: تعد من الأجهزة الدائمة ويترأسها أمين عام يعد الآمر بصرف لميزانية رئاسة الجمهورية، وله **مجموعة من الصلاحيات ذات الطابع الإداري**، تتمثل إجمالا في:

- تنظيم مصالح رئاسة الجمهورية وعملها، تنشيط وتنسيق نشاطات الهياكل التابعة له، التحضير لميزانية مؤسسة رئاسة الجمهورية والعمل على تنفيذها، الإعداد والمشاركة في دراسة الملفات الضرورية لاتخاذ القرار، إرسال إلى السلطات والأجهزة والمؤسسات المعنية قرارات رئيس الجمهورية، وتعليماته وتوجيهاته التي تدخل في مجال اختصاصه ومتابعة تطبيقها، تحديد وتنفيذ إجراءات وكيفيات التعيين في الوظائف والمناصب المدنية السامية، متابعة المؤسسات والهيئات الموضوعة تحت وصايته.

وتلحق بالأمانة العامة لرئاسة الجمهورية عدد من المديريات يتمثل أهمها في: مديرية الإدارة العامة، مديرية الاستقبال والإقامات الرسمية، مديرية المواكب الرسمية والنقل، مديرية المنظومات والوسائل المعلوماتية، مديرية الإطارات، مديرية المواصلات السلكية واللاسلكية، مديرية الأرشيف، مديرية الوثائق العامة، مديرية الأمن الوقائي، مديرية الخدمة الداخلية.

ب/ ديوان رئاسة الجمهورية: يتألف من رئيس الديوان يمارس مختلف الوظائف التي تُمكن رئيس الجمهورية الاطلاع على وضعية البلاد وسلامة اتخاذه للقرارات، كما يتولى بتكليف من رئيس الجمهورية متابعة المسائل التي تسند إليه بصفة خاصة.

أما مدير الديوان فله 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، تولي العلاقات مع الأحزاب السياسية والحركة الجمعوية.

ومن مهام الديوان أيضا تقييم مستوى تنظيم الخدمات العمومية وسيرها وأدائها على ضوء العرائض والشكاوى التي يرفعها المواطنون والجمعيات، كما يتولى معالجتها، وكذا تنسيق نشاطات الاتصال الموجهة إلى التعريف بتوجيهات رئيس الجمهورية وتعليماته ونشاطاته، وكذا الإشراف على العلاقات مع وسائل الإعلام الوطنية والأجنبية.

بالإضافة إلى متابعة معالجة وتحليل عرائض المستثمرين المتعاملين الاقتصاديين، وكل العرائض الأخرى الخاصة، وذلك بالتنسيق مع المستشارين، ولهذا الغرض، توضع لديه مديرية العرائض التي تتولى مهام مركزة وتلقي العرائض وتوزيعها، وكذا ضمان متابعة كدى تنفيذها ولأجل ذلك تمسك بطاقية للعرائض، كما تعد وضعيات إحصائية شهرية، ومن الهياكل الإدارية الملحقة بمدير الديوان نجد المديرية العامة للتشريفات، مديرية الصحافة والاتصال، مديرية العرائض والعلاقات مع المواطنين، مديرية الترجمة الفورية وفن الخط.

ج/ 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، غير أن المرسوم الرئاسي رقم 23-331 لم يوضح مهامها.

حيث أنه وحسب المرسوم الرئاسي السابق المنظم لهذه المصالح، يمارس الأمين العام للحكومة العديد من الصلاحيات أهمها مراقبة مبدأ مطابقة مشاريع القوانين والتنظيمات والتنسيق القانوني لنشاط الحكومة، تحضير جدول أعمال مجلس الوزراء واجتماع الحكومة، إعداد خلاصة نقاشات مجلس الوزراء والنتائج التي تسفر عنها ويتولى المحافظة عليها وتوزيع القرارات المتخذة على أعضاء الحكومة، متابعة كل مراحل الإجراء التشريعي لا سيما فيما يخص إرسال مشاريع قوانين الحكومة إلى البرلمان، ويساعد الأمين العام للحكومة كل من مستشارين مكلفين بمهمة، مديرو الدراسات، مديرون، مكلفون بالدراسات والتلخيص، نواب مديرين، رؤساء دراسات.

ثانيا/ الحكومة

تتشكل الحكومة في الأنظمة شبه الرئاسية عموما والنظام السياسي الجزائري خصوصا، من وزير أول يمثل الرجل الثاني في السلطة التنفيذية، وطاقم وزاري يتشكل من مجموعة وزراء، نتعرض لهما كالتالي:

1- الوزير الأول/ رئيس الحكومة : يعتبر الشخصية الثانية في السلطة التنفيذية وهو أحد أعضاء الإدارة المركزية، وقد عرف النظام الدستوري الجزائري قبل تعديل الدستور سنة 2008 منصب رئيس الحكومة، الذي ظهر بمناسبة التعديل الدستوري لسنة 1989، وتم تكريس منصب رئيس الحكومة وثبت في تعديل الدستور 1996. لكن التعديل الدستوري لسنة 2008 غير التسمية إلى الوزير الأول. ويرجع سبب التغيير في التسمية لرغبة المؤسس الدستوري في تبني النظام الرئاسي، فتسمية رئيس الحكومة من قبيل الأنظمة البرلمانية يدل على ثنائية السلطة التنفيذية وانقسامها بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، بينما تسمية الوزير الأول تعنى أحادية النظام الذي يكون على رأسه رئيس الجمهورية فقط، وأن الوزير الأول مجرد منسق للعمل الحكومي.

أ-تعيين الوزير الأول/ رئيس الحكومة: طبقا للتعديل الدستوري لسنة 2020 فإن رئيس الجمهورية له سلطة **تعيين وزير أول** في حال نتج عن الانتخابات التشريعية أغلبية رئاسية، **وتعيين رئيس للحكومة** في حال نتج عن الانتخابات التشريعية أغلبية برلمانية، ولسلطة التعيين التي منحها الدستور تأثيرا عضو يا قويا على كلا المنصبين، على الرغم من اختلاف طريقة وجودهما، **فالوزير الأول من الاغلبية الرئاسية ورئيس الحكومة من الاغلبية البرلمانية**، والتي قد توحي ظاهرا بقوة مركز رئيس الحكومة.

يعيّن رئيس الجمهورية الوزير الأول بعد استشارة الأغلبية البرلمانية وينهي مهامه. علما وأن هذه السلطة الدستورية الممنوحة لرئيس الجمهورية هي سلطة مهمة وضع لها ضوابط وأحكام، لكن لم يضع لهذا التعيين معايير يمكن لرئيس الجمهورية الاستئناس بها في ممارسة هذه السلطة.

ويقدم الوزير الأول مخطط عمل الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه. ويُجري المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة. ويمكن الوزير الأول أن يكيف مخطط العمل هذا، على ضوء هذه المناقشة، بالتشاور مع رئيس الجمهورية. وبعدها يقدم الوزير الأول عرضا حول مخطط عمله لمجلس الأمة مثلما وافق عليه المجلس الشعبي الوطني. يمكن مجلس الأمة أن يصدر لائحة.

يجدر التوضيح أنه وفي حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة لرئيس الجمهورية، ويعين رئيس الجمهورية من جديد وزيرا أولا حسب الكيفيات نفسها. وإذا لم تحصُل من جديد موافقة المجلس الشّعبيّ الوطنيّ ينحلّ وجوبا، وتستمر الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العادية إلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني وذلك في أجل أقصاه 3 أشهر.

ويجب على الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة أن يقدم سنويا إلى المجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العامة، تعقبه مناقشة عمل الحكومة، يمكن أن تختتم هذه المناقشة بلائحة، كما يمكن أن يترتب على هذه المناقشة إيداع مُلتمس رقابة يقوم به المجلس الشعبي الوطني طبقا لما هو منصوص عليه في المادتين 161و 162 من الدستور. وللوزير الأول أو رئيس الحكومة أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتا بالثقة، وفي حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة ويمكن لرئيس الجمهورية في هذه الحالة أن يلجأ لحل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها.

ب - صلاحيات الوزير الأول: يتمتع الوزير الأول بمجموعة من الصلاحيات نوردها كالتالي:

1/ سلطة التعيين: حسب نص المادة 111 من الدستور يتمتع الوزير الأول على غرار رئيس الجمهورية بصلاحية التعيين في المناصب المدنية، بشرط أن يعين في وظائف الدولة غير تلك المحجوزة لرئيس الجمهورية، وقد تم تضييق سلطات الوزير الأول في مجال التعيين بشرط موافقة رئيس الجمهورية، وهو ما يشكل بحق تقييدا من سلطة التعيين الممنوحة للوزير الأول. كما يمكن للوزير الأول حق اقتراح بعض التعيينات على مستوى الحكومة أو الإدارة المركزية أو الإقليمية، ويعين المدراء على مستوى الولايات....

2/ السلطة التنظيمية: يشارك الوزير الأول رئيس الجمهورية في الوظيفة التنظيمية، حيث خصصت الفقرة الأولى من المادة 141 من الدستور لرئيس الجمهوريّة السّلطة التّنظيميّة في المسائل غير المخصّصة للقانون، أي التنظيم في معناه المستقل. والفقرة الثانية من ذات المادة يندرج تطبيق القوانين على المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول، الذي يمكنه من إصدار التنظيم الذي يحتوي على تطبيق القانون، فالتنظيم الذي يتكفل به الوزير الأول ليس مستقلا، فهو يستند إلى وجود القوانين أو تنفيذها، في حين أن التنظيم الذي يصدره رئيس الجمهورية لا يحتاج لها في وجوده، بل هدفه تكملة الفراغ الذي تركه تحديد مجال القانون.

ولا يعني منح الدستور للوزير الأول سلطة التنظيم لتطبيق القوانين، أن رئيس الجمهورية لا يحق له إصدار التنظيمات بغرض تنفيذ القوانين التي يصدرها البرلمان في حالات معينة لاسيما تلك المتعلقة بالسيادة (تنفيذ قانون المالية) في جانبه الخاص بتوزيع اعتمادات الرئاسة ووزارة الشؤون الخارجية، لكن لا يحق للوزير الأول تجاوز المجال التنظيمي الذي حدده له الدستور وهو مجال تنفيذ القوانين.

3/ الصلاحيات التنفيذية: حسب نص المادة 112 من الدستور فإن الوزير الأول يوجه وينسق ويراقب عمل الحكومة، كما يقوم بتوزيع الصّلاحيّات بين أعضاء الحكومة مع احترام الأحكام الدّستوريّة، ويسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات، ويرأس اجتماعات الحكومة، ويوقّع المراسيم التّنفيذيّة، كما يسهر على حسن سير الإدارة العموميّة والمرافق العمومية.

إضافة لذلك، يشرف الوزير الأول على تطبيق برنامج محدد تمت مناقشته أمام البرلمان وهو مسؤول على تنفيذه أمام هذا البرلمان، كما ينشئ المرافق الضرورية لتلبية حاجات المواطنين ويصدر أوامره للجهاز الإداري لتنفيذ سياسته وينشط الطاقم الحكومي بعد أن يعين صلاحيتهم. وتجدر الإشارة في هذا الصدد أن هناك عدة أجهزة مساعدة للوزير الأول أهمها ديوان الوزير الأول المنظم بموجب المرسوم التنفيذيّ رقم 09-63 المحدد لمهام ديوان الوزير الأول وتنظيمه، ومديرية إدارة الوسائل المنظمة بموجب والمرسوم التنفيذيّ 09-64 المحدد لصلاحيات مديرية إدارة الوسائل للوزير الأول وتنظيمها.

2-الوزراء/ الوزارات: إضافة إلى الوزير الأول تتألف الحكومة من عدة وزراء يترأس كل وزير قطاع إداري يسمى الوزارة، والوزارة هي وحدة إدارية مركزية متخصصة، تصدر قراراتها لتشمل كل التراب الوطني، تقوم على مبدأ التخصص والذي يعني توزيع المهام الحكومية في الدولة على عدد من القطاعات يختص كل قطاع فيها بمهمة محددة. فهي قسم من الجهاز الحكومي يضم عدة نشاطات متماثلة.

وتعتبر الوزارات أهم الأقسام الإدارية وأكثر شيوعا وانتشارا لما تتميز به من تركيز السلطة، وطبقا للمادة 49 من القانون المدني الوزارة لا تتمتع الوزارة بالشخصية المعنوية، ومن ثم فإنها تستمد وجودها من الدولة، على اعتبار أنها تمثل قطاع من قطاعات الدولة ولا تمثل نفسها، فيمثل كل وزير في

قطاع نشاطه الدولة ويتصرف باسمها، ويعمل على تنفيذ سياستها في القطاع الذي يشرف عليه، ويكون مسؤولا عن وزارته أمام الوزير الأول ورئيس الجمهورية، حيث يتمتع الوزير بصفة سياسية كعضو في مجلس الوزراء أو مجلس الحكومة، ويتمتع الوزير بالصفة الإدارية كرئيس الإداري 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، لذلك وجب التعرض لنظام تعيين الوزير وكذا الصلاحيات المنوطة به، على النحو التالي:

أ-تعيين الوزراء: يتم تعيين الوزير في النظام السياسي الجزائري من طرف رئيس الجمهورية بعد استشارة الوزير الأول، وهي سلطة غير قابلة للتفويض. ولا يشترط في الوزير أي شرط خاص كما هو الشأن بالنسبة للوزير الأول بل مجرد شروط عامة، كذلك لا يشترط في الوزير أن يكون فنيا أو خبيرا في الأعمال المنوطة بوزارته، لأن عمل الوزير هو عمل سياسي وإداري وليس فني.

حيث يعد الوزير يعد الرئيس الإداري الأصيل، وصاحب الاختصاص العام في شؤون الوظيفة الإدارية المتعلقة بتسيير وزارته. وهناك مناصب لها الصفة الوزارية مثل منصب وزير منتدب، نائب وزير وكاتب دولة، التي تكرس الطابع الهام أو الخاص لبعض القطاعات الوزارية، والأشخاص المعينون يعملون لمساعدة الوزير في ميدان معين ولكن تحت سلطته. وهناك من الوزراء من لا يعهد إليه الإشراف على الوزارة وقد جرى العرف على تسمية هؤلاء بوزراء بلا وزارة، مثلا أمين عام للحكومة برتبة وزير.

ويخضع تنظيم الوزارات في الجزائر وعددها وصلاحيتها لإرادة السلطة التنفيذية وحدها، إذ لا يوجد نص قانوني يحدد العدد الأدنى أو الأقصى لعدد الوزارات، نظرا لكون التنظيم الوزاري يمتاز بالتنوع وعدم الاستقرار، تبعا لذلك يختلف الأمر من حكومة إلى أخرى، ومن حقيبة سياسية إلى أخرى، فقد بلغ عدد الوزراء في حكومة عبد العزيز جراد التي تم تنصيبها بعد الانتخابات الرئاسية المجراة في 12 ديسمبر2019، 28 وزيرا و7 وزراء منتدبين، و4 كتاب دولة. وتنتهي مهام الوزير بوفاته أو عن طريق الإقالة، فإعمالا لقاعدة توازي الأشكال يمكن لرئيس الجمهورية إقالة أحد الوزراء بموجب إصدار مرسوم رئاسي. أما الاستقالة فهي قد تكون إرادية، حيث يمكن لأي وزير أن يقدم استقالته من الحكومة بإرادته، وتكون حكمية أو وجوبية ويكون ذلك في حالة إقالة أو استقالة الوزير الأول.

ب-اختصاصات الوزير الإدارية: يعتبر الوزير الرئيس الأعلى في الوزارة التي يشرف عليها، حيث يتولى رسم سياسة وزارته في حدود السياسة العامة للدولة، ويقوم بتنفيذها ويتولى عملية التنسيق بين الوحدات التابعة لوزارته. ويتكفل بالتنظيم الإداري في قطاعه، وتتمثل أهم صلاحياته:

1/ **السلطة التسلسلية أو السلطة السلمية:** حيث يمارس الوزير السلطة الرئاسية، فيعين الموظفين التابعين لقطاعه، ويشرف على مسارهم الوظيفي من تعيين وترقية ونقل وإنهاء للمهام، كما يراقبهم ويسهر على حسن سير أدائهم، وله السلطة التأديبية عليهم، وله سلطة إعطاء الأوامر عن طريق المنشور أو التعليمة، وسلطة الحلول التي تمكنه من تغيير وإلغاء القرارات المتخذة من طرف المرؤوسين. ويعد الوزير المسير المالي في قطاعه، وهو الآمر بالصرف فيها بحيث لا يمكن لغيره الأمر بصرف الاعتمادات المالية المخصصة لوزارته. ويمثل الوزير الدولة في قطاعه، حيث يبرم العقود والتصرفات القانونية باسمها، ويمثلها أمام القضاء وأمام البرلمان، ويمثل الدولة في الاحتفالات الدولية ويتحدث باسمها.

2/ السلطة التنظيمية: حيث يساهم الوزير عن طريق المشاركة في إعداد نصوص المراسيم التنفيذية، وكذا بإصدار قرارات إدارية أخرى لتنفيذ برنامج الحكومة في قطاعه، أو النصوص التنظيمية المتعلقة بتطبيق بعض القواعد القانونية التي تحيل على التنظيم لتطبيقها.

3/ السلطة الوصائية: يمارس الوزير السلطة الوصائية، وتتمثل في إجراءات الرقابة على أجهزة وأعمال الهيئات اللامركزية، مثل المؤسسات العامة والجماعات المحلية التي تخضع للوزارة المعنية، فمثلا تخضع المؤسسات التالية لوصاية وزارة الداخلية والجماعات المحلية، كصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، المندوبية الوطنية للمخاطر الكبرى وتنظيمها وسيرها، المراكز الوطنية لتكوين مستخدمي الجماعات المحلية وتحسين مستوياتهم وتجديد معلوماتهم، المدرسة الوطنية للمواصلات، المدرسة الوطنية للإدارة...

ج-التنظيم الإداري للوزارة: يخضع تنظيم الوزارة الى عديد التنظيمات، حيث تصدر المراسيم التنفيذية لتنظيم مصالح كل وزارة وكذا صلاحيات الوزير المعني، لكن المرسوم التنفيذي رقم 90-188 نظم هياكل الإدارة المركزية في الوزارات، حيث وضع نوعين من المصالح الإدارية داخل الوزارة وهي:

- **<u>الهياكل</u>**: وتتكون هذه الهياكل من المديريات العامة أو المركزية، وتنقسم كل وحدة إلى أقسام وكل قسم إلى مديريات فرعية وكل مديرية فرعية إلى مكاتب، لها صلاحيات ومهام محددة.

- **الأجهزة الإدارية**: تتكون الوزارة من مجموعة من الأجهزة الإدارية أهمها:

- **الديوان**: ويمارس العديد من الصلاحيات منها تحضير أعمال الوزير، تقديم الاستشارة إعداد الملخصات والدراسات، تنظيم ربط الصلة بالإعلام وبالجمعيات المدنية، للديوان مدير ورئيس ومكلفون بالدراسات والتلخيص ملحقون بالديوان.

- **أجهزة التفتيش والرقابة والتقييم**: تعمل على الرقابة وتسهر على حسن العمل في الوزارة والقطاع.

- **الأجهزة الاستشارية**: يخول للوزير تنصيب أية هيئة استشارية في إطار تتطور التشاور بين مختلف القطاعات، قصد ترقية نشاطات القطاع وتحسينها.

- **أجهزة تسيير المهمة**: يجوز للوزير أن يعين لمدة محدودة وعلى أساس برنامج محدد مسبقا مسؤولين عن دراسات أو مشاريع، يخولهم إن اقتضى الأمر بسلطات الإدارة والتسيير قصد دراسة ملفات وإنجاز مشاريع.

ويجب الإشارة إلى أن مهام الوزارة كجهاز مركزي تشمل كافة التراب الوطني وفي ذلك صعوبات شتى نظرا لبعدها عن الشؤون المحلية، لذلك وتخفيفا لهذا التركيز الإداري تنشئ الوزارات عادة مصالح خارجية تابعة لها تتوزع عبر التراب الوطني، فلكل وزارة عدد من المصالح تقع خارج العاصمة في الولايات والأقاليم، مثلا المديريات الجهوية للفلاحة والمديريات العامة للصحة، التربية والبيئة...، بحيث تكون هذه المصالح تارة مطابقة للولايات أو الدوائر ، وتارة أخرى تشمل رقعة جغرافية أكبر فتضم ناحية أو جهة بكاملها، وتمثل هيئات لعدم التركيز.

ثالثا/ الهيئات الاستشارية المركزية

يقصد بالهيئات الاستشارية تلك الهيئات والأجهزة الفنية التي تساعد أعضاء السلطة التنفيذية على اختلاف تدرجاتهم الإدارية بالآراء الفنية المدروسة في المسائل التي تدخل في اختصاصها، وتتكون هذه الهيئات من الأفراد المختصين في مجال معين من المعرفة، يجتمعون في هيئة مجلس للمداولة والمناقشة والبحث وإبداء الرأي في المسائل التي تعرض عليها، حيث تتكون الهيئات الاستشارية من فنيين متخصصين في الموضوعات التي تبدي الرأي فيها، وحتى تتمكن من تقديم الآراء الموضوعية والمشورة الصحيحة القائمة على الدراسة والبحث دون تأثر بسلطة عليا أو رقابة.

لذلك يعرف النظام الدستوري والإداري في الجزائر وجود عديد الهيئات التي تقوم أساسا بمهام الاستشارة فقط، وهناك هيئات دستورية ذات مهام متنوعة، ولها دورها الاستشاري في حالات معينة كالمحكمة الدستورية، مجلس الدولة، المجلس الأعلى للقضاء. وهناك هيئات استشارية أُنشأت بموجب مراسيم رئاسية أو تنفيذية، ومنها ما يتمتع بالشخصية المعنوية ومنها ما لا يتمتع بالشخصية المعنوية. وتتعدد الأجهزة الاستشارية وتوجد على كل المستويات سواء على مستوى رئاسة الجمهورية، أو الوزير الأول أو مختلف الوزراء والهيئات الإدارية. وتتكون الأجهزة والهيئات والمؤسسات الاستشارية من مجموعة من الأعضاء يمثلون عادة مختلف الأطراف المعنية من سلطات عامة ومؤسسات عامة أو خاصة، أو مهنية أو حرفية أو نقابية.

1-أشكال المؤسسات الاستشارية: تأخذ الاستشارة الأشكال الآتية:

أ -الاستشارة الاختيارية: تكون في حالة عدم وجود نص يلزم الإدارة بأن تستشير جهة أخرى قبل اتخاذ ها القرار، فالإدارة لها الاختيار في أن تلجأ إلى طلب هذه الاستشارة 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 الاستشارة، والتي تعتبر إجراء جوهريا في القرار، ويؤدي عدم احترامه إلى البطلان، لكن بعد اطلاعها على الاستشارة المقدمة من الهيئة أو الرأي المبدى، تكون لها السلطة التقديرية في أن تأخذ به أو تخالفه.

ج -الاستشارة المتبوعة بالرأي الواجب إتباعه: تكون في حالة نص يلزم الإدارة أن تطلب الاستشارة من جهة أخرى مع ضرورة الالتزام بها، أي أن يكون القرار الإداري مطابقا للرأي الصادر عن الجهة الاستشارية، وهي ملزمة الأخذ به وإلا فانه يكون باطلا.

2-نماذج من الهيئات الاستشارية: من أهم الهيئات الاستشارية المركزية في الجزائر الهيئات التالية:

- **المجلس الإسلامي الأعلى:** هو هيئة استشارية لدى رئيس الجمهورية، تنص عليه المادة 206 من الدستور 1996، يتولّى على الخصوص الحثّ على الاجتهاد وترقيته، إبداء الحكم الشّرعيّ فيما يُعرَض عليه، رفع تقرير دوريّ عن نشاطه إلى رئيس الجمهوريّة. وحسب المادة 207 من الدستور يتكوّن المجلس من خمسة عشر عضوا، منهم الرّئيس يعيّنهم رئيس الجمهوريّة من بين الكفاءات الوطنيّة العليا في مختلف العلوم.

- **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. ويحدّد رئيس الجمهوريّة كيفيّات تنظيم المجلس الأعلى للأمن وسيره.

- **المجلس الوطني لحقوق الإنسان:** هو هيئة دستورية وطنية استشارية لدى رئيس الجمهورية، تتمتع بالاستقلالية الإدارية والمالية بموجب المادة 211 من التعديل الدستوري لسنة 2020، يتولى المجلس مهمة الرقابة 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 المختصة، كما يبادر المجلس بأعمال التحسيس والإعلام والاتصال لترقية حقوق الإنسان، ويبدي آراء واقتراحات وتوصيات تتعلق بترقية حقوق الإنسان وحمايتها. ويعدّ المجلس تقريرا سنويا يرفعه إلى رئيس الجمهورية ويتولى رئيس المجلس نشره، على أن يحدد القانون تشكيلة المجلس وكيفيات تعيين أعضائه والقواعد المتعلقة بتنظيمه وسيره حدد القانون 16-13 المؤرخ في 3 نوفمبر 2016 تشكيلة وقواعد تعيين أعضاء المجلس الوطني لحقوق الإنسان وكذا القواعد المتعلقة بتنظيمه وتسييره، (ج ر 65).

- **المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي:** حسب نص المادة 209 من الدستور يشكل المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي إطار للحوار والتشاور والاقتراح والاستشراف والتحليل في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، يوضع لدى رئيس الجمهورية، وهو كذلك مستشار للحكومة. يكلف المجلس بتوفير إطار لمشاركة المجتمع المدني في التشاور الوطني حول سياسات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والبيئية في إطار التنمية المستدامة، وضمان ديمومة الحوار والتشاور بين الشركاء الاقتصاديين والاجتماعيين الوطنيين، وكذا تقييم المسائل ذات المصلحة الوطنية في المجال الاقتصادي والاجتماعي والبيئي والتربوي والتكويني والتعليم العالي ودراستها، وعرض اقتراحات وتوصيات على الحكومة.

- **المرصد الوطني للمجتمع المدني:** المرصد الوطني للمجتمع المدني هيئة استشارية لدى رئيس الجمهورية، يقدم آراء وتوصيات متعلقة بانشغالات المجتمع المدني، ويساهم المرصد في ترقية القيم الوطنية والممارسة الديمقراطية والمواطنة ويشارك مع المؤسسات الأخرى في تحقيق أهداف التنمية الوطنية، هذا ويحدد رئيس الجمهورية تشكيلة المرصد ومهامه الأخرى حسب المادة 213 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

- **المجلس الأعلى للشباب:** حسب نص المادتين 214 و215 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، ويتكفل رئيس الجمهورية بتشكيلة المجلس ومهامه الأخرى، حيث 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.

- **المجلس الوطني للبحث العلمي والتكنولوجيات:** يتولى ترقية البحث الوطني في مجال الابتكار التكنولوجي والعلمي، يقترح التدابير الكفيلة بتنمية القدرات الوطنية في مجال البحث والتطوير، يعمل على تقييم فعالية الأجهزة الوطنية المتخصصة في تثمين نتائج البحث لفائدة الاقتصاد الوطني في إطار التنمية المستدامة، ويعيّن رئيس الجمهورية رئيس المجلس ويحدد القانون تنظيم المجلس وتشكيله وسيره وكذا صلاحياته.

الفصل الثاني: البلدية كهيئة لا مركزية في التنظيم الإداري الجزائري

يعرف النظام الإداري الجزائري نظام اللامركزية الإدارية ويطبقه على مستوى توزيع الاختصاصات بين الأجهزة المركزية والجماعات المحلية، وحسب نص الفقرة الأولى من المادة 17 من التعديل الدستوري 2020 فإن الجماعات المحلية للدولة هي البلدية والولاية، تضمن قانون البلدية رقم 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 أفادت بأن: «**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 والتقسيم الإداري لها، وهي نقطة التنمية المحلية والاجتماعية والثقافية، وتعمل على إشباع حاجيات المواطنين وتحسين شروط معيشتهم. لذلك زودتها المادة 15 من قانون البلدية بهيئات هامة تتمثل في هيئة تداولية تدعى المجلس الشعبي البلدي، هيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي، وإدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي، وعليه نفصل هذه الهيئات على النحو التالي:

أ/ المجلس الشعبي البلدي: يعتبر هيئة المداولة بالنسبة للبلدية، حيث يشكل الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته، ويراقب عمل السلطات العمومية، نتعرض إليه من خلال العناصر التالية:

1- تنظيم المجلس الشعبي البلدي: يشكل المجلس الشعبي البلدي دعامة أساسية لتسيير البلدية باعتباره جهازها التداولي، ويتشكل المجلس الشعبي البلدي من المنتخبين الناجحين في القوائم المترشحة للانتخابات، ويتكون من عدد الأعضاء يتراوح ما بين 13 و43 عضو بالنظر على عدد سكان البلدية، حسب ما جاء في الأمر رقم 21-01 المتضمن القانون العضوي للانتخابات. حيث تفيد المادة 187 من الأمر رقم 21-01 المؤرخ في 10 مارس 2021 يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، ج ر عدد 17، على أنه يتغير عدد أعضاء المجالس الشعبية البلدية حسب تغير عدد سكان البلدية الناتج عن عملية الإحصاء العام للسكان والإسكان الأخيرة وضمن الشروط الآتية:

- 13 عضوا في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 10.000 نسمة
- 15 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها ب 10.000 ن و 20.000 نسمة
- 19 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها ب 20.001 ن و 50.000 نسمة
- 23 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها ب 50.001 ن و 100.000 نسمة
- 33 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها ب 100.001 ن و200.000 نسمة
- 43 عضوا في البلديات التي يساوي عدد سكانها 200.001 نسمة أو يفوقه.

حيث ينتخب المجلس الشعبي البلدي لعهدة مدتها خمس (5) سنوات من قبل سكان البلدية بالاقتراع العام المباشر والسري، بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة المفتوحة، وبتصويت تفضيلي دون مزج. على أن تجرى الانتخابات في ظرف 3 أشهر التي تسبق انقضاء العهدة الجارية.

ويشكل المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه **لجانا دائمة** للمسائل التابعة لمجال اختصاصه ولا سيما تلك المتعلقة- بالاقتصاد والمالية والاستثمار، الصحة والنظافة وحماية البيئة، تهيئة الإقليم والتعمير والسياحة والصناعات التقليدية، الري والفلاحة والصيد البحري، وكذا الشؤون الاجتماعية والثقافية والرياضية والشباب. على أن يحدد عدد هذه اللجان حسب عدد سكان البلدية، كما أوضحته المادة 31 من قانون البلدية.

كما يمكن للمجلس الشعبي البلدي أن يشكل من بين أعضائه **لجنة خاصة** لدراسة موضوع محدد يدخل في مجال اختصاصه، بناء على اقتراح من رئيس المجلس الشعبي البلدي عن طريق مداولة المجلس مصادق عليها بأغلبية أعضائه، وتقدم هذه اللجنة نتائج أعمالها لرئيس المجلس الشعبي البلدي.

2-نظام عمل المجلس الشعبي البلدي: باعتبار المجلس هيئة المداولة للبلدية فإنه يعالج القضايا والشؤون التي تدخل في مجال اختصاصه عن طريق المداولات، التي يجب أن تجرى وتحرر باللغة العربية ويتم اتخاذها كأصل عام بالأغلبية البسيطة لأعضاء المجلس الحاضرين أو الممثلين عند التصويت، وفي حالة تساوي الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحا.

وحسب المادة 16 وما يليها من قانون البلدية، **يجتمع المجلس الشعبي البلدي** في دورة عادية كل شهرين (2)، حيث لا تتعدى مدة كل دورة خمسة (5) أيام، كما يمكنه الاجتماع في دورة غير عادية كلما اقتضت شؤون البلدية، وذلك بطلب من رئيسه أو الوالي أو ثلثي (3/2) أعضائه، وإن كانت البلدية تشهد ظروفا استثنائية مرتبطة بخطر وشيك أو كارثة كبرى يجتمع المجلس بقوة القانون ويخطر الوالي بذلك فورا. ويعد المجلس الشعبي البلدي نظامه الداخلي ويصادق عليه في أول دورة، على أن يحدد هذا النظام الداخلي النموذجي ومحتواه عن طيق التنظيم.

3- صلاحيات المجلس الشعبي البلدي: منح قانون البلدية صلاحيات مختلفة للمجلس الشعبي البلدي ككل، وقد أخذ المشرع في مسألة توزيع الاختصاص بين السلطة المركزية والجماعات المحلية بطريقة التحديد العام للاختصاصات، مع ترك التحديد الدقيق للاختصاصات للقوانين الخاصة والتنظيم. فيطال اختصاص الجماعات المحلية كل ما يهم الشؤون المحلية إلا ما أخرج بنص، فوضع الإطار العام وترك التحديد الدقيق للاختصاصات بموجب التنظيم من خلال المراسيم، القرارات التنظيمية والوزارية.

وقد كرست المادة 03 من قانون البلدية ممارسة البلدية لصلاحياتها في مجال اختصاصاتها. كما منح المشرع للجماعات المحلية حرية التدخل وممارسة الصلاحيات المعترف لهم بها. حيث ما عدا بعض الميادين التي أوجب فيها إجبارية التدخل، تتمتع البلدية بحرية كاملة في التدخل وفي اختيار وقته، حسب قدراتها وإمكانياتها ولا سلطان للوصاية عليها في هذه المسألة. ومنحت المواد من103 إلى 124 من قانون البلدية 11-10، للمجلس الشعبي البلدي جملة من الصلاحيات، حيث 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.

ويعالج المجلس الشعبي البلدي من خلال مداولاته الشؤون الناجمة عن الصلاحيات المسندة للبلدية، وتتمثل هذه الصلاحيات في إعداد برامجه السنوية والمتعددة السنوات الموافقة لمدة عهدته ويصادق عليها ويسهر على تنفيذها، كما يشارك في الإجراءات المتعلقة بإعداد العمليات الخاصة بتهيئة الاقليم والتنمية المستدامة وتنفيذها، وتبادر بكل عمل أو إجراء من شأنه تطوير الأنشطة الاقتصادية التي تتماشى مع طاقاتها ومخططها.

إلى جانب ذلك فإن البلدية تتخذ كل الإجراءات من شأنها التكفل بالفئات الاجتماعية المحرومة ومساعدتها لاسيما في مجالات الصحة والشغل والسكن، ومن أجل التحكم في سياستها العمرانية يجب أن تتزود البلدية بكل وسائل التعمير المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات المعمول بها. وللبلدية اختصاصات في مجال السكن حيث تقوم بتشجيع كل جمعية للسكان وتنظيمها من أجل القيام بعمليات حماية العقارات أو الأحياء وصيانتها أو تجديدها. كما تتحمل البلدية في إطار حماية التراث العمراني بالمحافظة على المواقع الطبيعية والآثار، وحماية الطابع الجمالي والمعماري والحفاظ على الانسجام الهندسي للتجمعات السكنية، وذلك بمساهمة المصالح التقنية المؤهلة.

وتقوم 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 اختصاصات في الميدان الصحي والاجتماعي والثقافي، حيث تقوم البلدية بمساهمة المصالح التقنية للدولة على احترام التشريع والتنظيمات المعمول بها المتعلقين بحفظ الصحة والنظافة العمومية، 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. أما فيما يخص تجسيد الصلاحيات الموكلة للبلدية وتسيير نشاطاتها، تستعمل البلدية طرق التسيير الآتية اما بإحداث مصالح عمومية تقنية قصد التكفل بالمهام الموكلة لها او تسير مصالحها مباشرة عن طريق الاستغلال المباشر

أو عن طريق احداث مؤسسة عمومية ادارية أو ذات طابع تجاري او صناعي أو عن طريق الامتياز او تفويض المصالح. كما تساهم البلدية في تشجيع ترقية الحركة الجمعوية في ميادين الشباب والثقافة والرياضة والترفيه وتقدم لها المساعدة في حدود إمكانياتها، وتشارك البلدية في صيانة المساجد والمدارس القرآنية الموجودة على ترابها وتضمن المحافظة على الممتلكات الخاصة بالعبادة.

ومن اختصاصات المجلس الشعبي البلدي التصويت على قبول الهبات والوصايا الممنوحة للبلدية أو رفضها، كما يصوت على ميزانية البلدية بعد تقديمها من رئيس البلدية، وتضبط وفقا للقانون، ويصوت على الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر من السنة التي تسبق سنة تنفيذها، ويصوت على الميزانية الإضافية قبل 15 جوان من السنة التي تنفذ فيها. كما يصادق المجلس الشعبي البلدي في إحدى مداولاته على المناقصات والصفقات المبرمة ثم ترسل إلى الوالي مصحوبة بالمداولة الخاصة بهم.

ب/ رئيس المجلس الشعبي البلدي: يعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي الهيئة التنفيذية للبلدية، ينتخب لنفس العهدة الانتخابية لأعضاء المجلس الشعبي البلدي، نتعرض لنظامه القانوني واختصاصاته على النحو التالي:

1- النظام القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي: طبقا لنص المادة 65 من قانون البلدية يعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين، وبعد أن يتم تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي تبدأ عملية التنصيب في المهام والوظائف والتي يقوم بها الوالي خلال 15 يوما الموالية لإعلان نتائج الانتخابات وذلك في حفل وأثناء جلسة علنية يرأسها الوالي أو ممثله.

ويقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بمهامه بمساعدة نائبين إلى ستة نواب بالنظر إلى عدد المقاعد المطلوبة في المجلس كما هو محدد بنص المادة 69 من قانون البلدية، وذلك بعد مصادقة المجلس على النواب المقترحين بالأغلبية المطلقة حسب المادة 70 من ذات القانون. ويجوز أن ينيب عنه في بعض مهامه نائبا أو منتخبا ينتدبه خصيصا لذلك تحت مسؤوليته، كما يجوز له أن يقرر تفويض توقيعه إلى أي من نوابه أو إطارات البلدية وخاصة لضباط الحالة المدنية.

وتنتهي مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي بعدة طرق:

- **الوفاة:** أقرها قانون البلدية 11-10 بموجب المواد 40 و71و 72 تنتهي به عهدة أي عضو في المجلس الشعبي البلدي، ويتم استخلاف رئيس المجلس الشعبي البلدي المتوفي وفق نص المادة 71 منه في غضون 10 أيام وفق الكيفيات المنصوص عليها في المادة 65.

- **انتهاء العهدة الانتخابية:** العهدة الانتخابية هي المدة المحددة لشخص معين يتولى خلالها مهام محددة، والمدة المقررة لرئيس المجلس الشعبي البلدي لتولي هذه المهام هي خمسة (05) سنوات وبمجرد انتهاء هذه المدة ينتهي دوره مع الإشارة إلى إمكانية تجديد عهدة رئيس المجلس الشعبي البلدي.

-**الاستقالة:** تتمثل في التعبير الصريح من طرف رئيس البلدية كتابة عن رغبته في الاستقالة عن رئاسة المجلس، وذلك بدعوة المجلس للانعقاد لتقديم استقالته. ويتم إثبات ذلك عن طريق مداولة ترسل إلى الوالي، وتصبح الاستقالة سارية المفعول بعد شهر كامل من تاريخ استلامها من الوالي.

-**التخلي:** حالة استحدثها المشرع بموجب المادة 74 و75 من قانون البلدية رقم 11-10، بموجبها يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي موقفا يدل على تخليه عن منصبه وتتخذ هذه الوضعية شكلين:

* **الأول** يتمثل في تقديم رئيس المجلس الشعبي البلدي لاستقالته دون اتباع الإجراءات المنصوص عليها في قانون البلدية، وهي عدم إعلام المجلس الشعبي البلدي بذلك لإثباتها عن طريق مداولة، حيث يعد في وضعية تخل عن المنصب ويتم إثبات ذلك في أجل عشرة 10 أيام بعد شهر من غيابه، في دورة غير عادية للمجلس وبحضور الوالي أو ممثله، وتلصق المداولة المتضمنة اثبات حالة التخلي بمقر البلدية.

* **الثاني** يتمثل في التخلي 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. وفي حالة تقاعس المجلس الشعبي البلدي عن إثبات حالة تخلي رئيسه يقوم الوالي بعد مرور 40 يوما بجمع المجلس لإثبات هذا الغياب.

- **الإقصاء:** يعد الإقصاء امتداد وتكملة لعملية الإيقاف في حالة تأكد الاتهام والإدانة بسبب جناية او جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف. وعليه فإن هذه السلطة تعتبر استثنائية لا تستعمل حتى تتحقق الإدانة الجزائية على رئيس المجلس الشعبي البلدي بموجب حكم حائز لقوة الشيء المقضي-

فيه، لا تتقرر إلا بموجب نص وفي حدود القيود التي رسمها القانون وهي نتيجة حتمية ومنطقية تقتضيها طبيعة الوظيفة التي يشغلها هذا الأخير كحامي للمصلحة العامة.

-**الإقالة:** لم يشر قانون البلدية رقم 11-10 إلى هذه الطريقة صراحة إلا انه يقرها، فمن خلال التمعن في مواده نلحظ تجسيده للحالات الموجبة للإقالة وهي توفر حالة من حالات التنافي وكذا توفر الموانع القانونية، حيث تنص المادة 40: **تنتهي صفة المنتخب بحصول مانع قانوني والموانع القانونية طبقا لنص المادة 188 من قانون الانتخابات.**

-**حل المجلس الشعبي البلدي:** حل المجلس هو إجراء تنتهي به عضوية أي منتخب في المجلس الشعبي البلدي، فيتم التجديد الكلي للمجلس وعلى رأسه رئيس المجلس. يتم حل المجلس الشعبي البلدي بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية، بمجرد توفر حالة من الحالات المنصوص عليها في المادة 46 من قانون البلدية.

2-اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي: أناط قانون البلدية مهمة تمثيلها إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي وأسند له صلاحيات، من أجل متابعة الشؤون العامة للمواطنين وتنفيذ جميع برامج التنمية المحلية سواء بصورة مباشرة أو غير مباشرة، باعتباره العضو التنفيذي الوحيد والرئيسي- على مستوى البلدية، وفي هذا الإطار يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي وضعيتين أساسيتين، فيمارس اختصاصات محلية تهم فقط سكان البلدية بطريق مباشر، ويمارس اختصاصات وطنية أو قومية وهي التي تهدف إلى الصالح العام الوطني، تقوم بها الهيئة التنفيذية كنائبة عن الإدارة المركزية، فهو يتمتع بالازدواجية في الاختصاص حيث يمثل البلدية تارة ويعمل لحساب الدولة تارة أخرى.

أ- اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي كممثل للبلدية: حددت المواد من77 إلى 84 من قانون البلدية اختصاصات رئيس المجلس، حيث يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي مثلا بسلطات مقيدة جدا في مجال تسيير مستخدمي البلدية، فلا بد عليه أن يحترم تطبيق النصوص المتعلقة بالعمال والموظفين، ويجب عليه تنفيذ مداولات المجلس كما قررت. ويعهد برئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا للبلدية باعتبارها قاعدة التنظيم الإداري مجموعة من الاختصاصات التي تجسد مظهر من مظاهر اللامركزية، وهي وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح القومية، تتمثل هذه الاختصاصات في:

- اختياره لنوابه حسب عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي وعرضهم على المجلس الشعبي البلدي للتصويت عليهم وفق نص المادة 70 من القانون رقم 11-10، مع التأكيد على أن الهيئة التنفيذية تتمثل في رئيس البلدية، خاصة وأن القانون لم يسند أي مهام للنواب رغم أن الهيئة التنفيذية لها تشكيلة جماعية.
- دوره التنسيقي لأعمال المجلس طبقا لنص المادة 79 من قانون البلدية حيث يتولى رئاسة المجلس وباقي الاختصاصات التي تمخض 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: يتبين من نص المادة 87 من قانون البلدية أن الامر يتعلق بتفويض التوقيع في مجال اختصاصه كضابط للحالة المدينة فطبقا لها يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي وتحت مسؤوليته تفويض إمضائه للمندوبين البلديين والمندوبين الخاصين وإلى كل موظف بلدي في إطار أحكام المادة 86.
- يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي سلطة إبرام عقود اقتناء الأملاك والمعاملات والصفقات والايجارات وقبول الهبات والوصايا، إبرام اتفاقيات التوأمة بعد موافقة السلطة الوصية، إبرام العقود في مجال الصفقات العمومية.
- يسمح المجلس الشعبي البلدي لرئيسه ويأذن له بتسديد النفقات في حدود التقديرات المصوتة عليها من طرف المجلس الشعبي البلدي والمصادق عليها من قبل السلطة الوصية.

وأسندت مهمة إعداد ميزانية البلدية إلى الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، فبعد إعداد الميزانية يقدم رئيس المجلس الشعبي البلدي مشروع الميزانية أمام المجلس للمصادق عليها، حيث يقدم رئيس الجهاز التنفيذي ميزانية البلدية الأولية للمجلس الشعبي البلدي قبل 31 أكتوبر للسنة التي تسبق تطبيقها، ليصوت عليها ويقدم الميزانية الإضافية قبل 15 يونيو من السنة التي تطبق فيها.

ويتم التصويت على الميزانية بابا بباب ومادة بمادة ويمكن إجراء التحويلات داخل نفس القسم عن طريق مداولة، كما يمكن إجراء تحويلات من مادة الى مادة داخل نفس الباب بموجب قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي.

ب- اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي كممثل للدولة: يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي صلاحيات محددة داخل اختصاصه الإقليمي، باعتبار البلدية منطقة امتداد للدولة، فهو يعمل باسم الدولة ولحسابها وتحت السلطة الرئاسية للوالي ممثل الدولة على مستوى الولاية. وما عدا اختصاص الحالة المدنية والعمليات المتعلقة بالتصديق على الوثائق التي يمكن أن يفوض فيها وفق احكام المادتين 86-87، يمارس الرئيس اختصاصاته كممثل للدولة لوحده، بعيدا عن مشاركة من المجلس أو نوابه وأهم اختصاصاته هي:

- اختصاصات متعلقة بالضبط الإداري فقد نصت المواد من المادة 88 إلى المادة 94 من قانون البلدية 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 طبقا لأحكام المرسوم 87-146.

- يعد رئيس المجلس الشعبي البلدي ضابط الحالة المدنية وفق الأمر 70-20 المتعلق بقانون الحالة المدنية.

- يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي باختصاصات متعلقة بالحماية المدنية حسب نص المادة 89-91 من قانون البلدية، لأن البلدية كانت في حاجة دائمة إلى مساعدة الدولة هنا.

- يعد رئيس المجلس الشعبي البلدي ضابط الشرطة القضائية، حسب المواد 69-71-75 من قانون البلدية.

- يختص رئيس المجلس الشعبي البلدي الدولة بتسليم مختلف شهادات إثبات الحالة، التصديق على الوثائق والإمضاءات.

- اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال العمران، حيث 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.

ج/ الإدارة البلدية: تتشكل الإدارة البلدية من مجموعة من المصالح الإدارية والتقنية ينشطها الأمين العام تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدية.

1- الأمين العام للبلدية: نصت المواد 127- 128 من القانون 11-10 على أن كيفية شروط وتعيين وحقوق وواجبات الأمين العام البلدي يكون عن طريق التنظيم، جاء المرسوم التنفيذي 16-320 ليتضمن الاحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، ووفق هذا المرسوم فإن السلطة التي لها تعيين الأمين العام البلدي تختلف بحسب حجم البلدية.

وحسب نص المواد من 13 إلى 16 من المرسوم التنفيذي 16-320 يتولى الأمين العام للبلدية مهام كثيرة ومتعددة، حيث يكلف تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي بضمان تحضير اجتماعات المجلس الشعبي البلدي، وضمان متابعة تنفيذ مداولات المجلس الشعبي البلدي، وتنشيط وتنسيق سير المصالح الادارية والتقنية البلدية، وفي إطار تحضير اجتماعات المجلس الشعبي البلدي ومتابعة تنفيذ مداولاته يقوم الأمين العام بتحضير الوثائق الازمة للمجلس ولجانه، ووضع الوسائل المادية والبشرية تحت تصرف أعضاء المجلس وضمان أمانة المجلس والسهر على تعيين الموظف المكلف بتنسيق اشغال دورات المجلس الشعبي البلدي ولجانه والحفظ الجيد لسجلات المداولات، ضمان تنفيذ القرارات ذات الصلة بتطبيق المداولات المتضمنة الهيكل التنظيمي ومخطط تسيير المستخدمين، وقد فصلت المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 16-320 مهام الأمين العام في إطار تنشيط وتنسيق سير المصالح الإدارية والتقنية للبلدية فمثلا يمارس السلطة السلمية على مستخدمي البلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي.

2- المصالح الإدارية والتقنية البلدية والمندوبيات البلدية: حتى تتمكن البلدية من أداء مهامها المسندة إليها دعمت بإدارة تختلف باختلاف أهمية البلدية، وحجم المهام المسندة إليها وفق ما نصت عليه المادة 126 من قانون البلدية، والتي أشارت إلى أن ضبط كيفيات تنظيم مصالح البلدية كالهيكل التنظيمي ومخطط تسيير المستخدمين وتنظيم مصلحة الحالة المدنية وغيرها سيكون بموجب التنظيم، والذي لم يصدر بعد، لكن في هذا الإطار نجد القرار الوزاري رقم 6729 المؤرخ في 23 أكتوبر 1981 المتعلق بالتنظيم الإداري لمصالح البلدية، حيث ينظم المصالح الادارية لمختلف اصناف البلديات بحسب عدد سكانها.

أما المندوبيات والملحقات البلدية فهي نوع من التنظيمات التي تسعى إلى تقريب الإدارة من المواطنين، حيث يمكن للبلدية أن تحدث مندوبيات في حدود اختصاصاتها، تتولى ضمان مهام المرفق العام وتوفير الوسائل للتكفل بها، ويعين على رأسها منتخب يسمى بالمندوب البلدي بموجب مداولة بناء على اقتراح من رئيس المجلس الشعبي البلدي، ويساعده متصرف يعينه الرئيس بناء على اقتراح من الامين العام للبلدية، حيث يقوم المندوب البلدي بتأدية مهامه تحت مسؤولية الرئيس ويتلقى منه تفويضا بالإمضاء، ويتولى وظيفة ضابط الحالة المدنية في هذا الجزء من الإقليم. ويحدد المجلس الشعبي البلدي بموجب مداولة المرافق العمومية التي يمكن أن يعهد بتسييرها إلى المندوب البلدي بموجب مداولة، وتوفر للمندوب جميع الوسائل المادية والبشرية الضرورية لسير تلك المرافق. كما يمكن للمجلس الشعبي البلدي أن يحدث ملحقات ادارية ويحدد مجال اختصاصها، ويعين لها مندوبا خاصا ويكون من أعضاء المجلس الشعبي البلدي الأصلي، لا سيما عندما تتوفر الشروط اللازمة كبعد الاقليم عن مقر البلدية، أو عندما يكون من الصعب الاتصال بين مقر البلدية أو جزء منها لبعد المسافة، أو تكون هناك ضرورة من إنشائه.

ج/ الرقابة الوصائية على المجلس الشعبي البلدي: تمارس هذه الرقابة سواء على المجلس كجهاز أو على أعماله:

1/ الرقابة الوصائية على المجلس ككل: وتتمثل هذه الرقابة في حل المجلس ككل، ويقصد بالحل وضع نهاية مسبقة وقبل الأوان للمجلس الشعبي البلدي أي قبل انتهاء عهدته، وتعيين هيئة تتولى تسيير الشؤون المحلية لمدة محددة تجرى خلالها انتخاب مجلس جديد، ونظرا لخطورة هذا النوع من الرقابة، فقد حدد قانون البلدية حالات اللجوء إليه، والمتمثلة في:

- حالة خرق أحكام دستورية،
- حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس،
- حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس،
- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدرا لاختلالات خطيرة تم إثباتها في التسيير البلدي أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم،
- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة وبالرغم من تطبيق أحكام المادة41 من نفس القانون،
- في حالة خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تعيق السير العادي لهيئات البلدية، وبعد إعذار يوجهه الوالي للمجلس دون الاستجابة له،
- في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها،
- في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب.

وفي حالة حل المجلس الشعبي البلدي، يعين الوالي، خلال العشرة (10) أيام التي تلي حل المجلس، متصرفا ومساعدين، عند الاقتضاء، توكل لهم مهمة تسيير شؤون البلدية. وتنتهي مهامهم بقوة القانون فور تنصيب المجلس الجديد، حسب ما نصت عليه المادة 48 من قانون البلدية. على أن تجرى انتخابات جديدة في أجل أقصاه 06 أشهر ابتداء من تاريخ الحل. ولا يمكن باي حال من الأحوال إجراؤها خلال السنة الاخيرة من العهدة الانتخابية.

2- الرقابة الوصائية على أعضاء المجلس الشعبي البلدي: وهنا وجب التمييز بين الموظفين العموميين وبين المنتخبين المشكلين للمجلس الشعبي البلدي. فبالنسبة للموظفين العموميين فإنهم يخضعون سلميا للأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، حيث يمارس عليهم كل مظاهر السلطة السلمية الرئاسية المخولة للرئيس في مواجهة مرؤوسيه من تعيين وترقية ونقل. أما الأعضاء المنتخبين فيكونون خاضعين لرقابة الوالي باعتباره يمارس الوصاية الإدارية بتفويض من السلطة المركزية في العاصمة، ممثلة في الوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية، وقد أورد القانون المتعلق بالبلدية مظاهر هذه الرقابة والتي نوضحها على النحو التالي:

1- التوقيف: هو إجراء يتخذ بقرار من الوالي ضد كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف، أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهدته الانتخابية بصفة صحيحة، إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة. ويعتبر التوقيف إجراء مؤقتا يتوقف على طبيعة الحكم الصادر في الدعوى، ففي حالة صدور حكم نهائي بالبراءة يستأنف المنتخب تلقائيا وفوريا مهامه الانتخابية. ومن خلال ذلك يتضح أن المشرع مكن الوالي من اتخاذ الاجراءات القانونية للحفاظ على السير الحسن للمجلس وللحفاظ على انسجامه.

2- الإقـــصـــاء: يقـصى المنتخب البلدي مــن المجلس الشعبي البلدي بحكم القانون عندما يكون محل إدانة جزائية نهائية، بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف، ويثبت الوالي هذا الإقصاء بموجب قرار. حسب ما أفادت به المادة 44 من قانون البلدية.

3- الإقالة: يعتبر مستقيلا تلقائيا من المجلس الشعبي البلدي كل عضو في المجلس تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من 3 دورات عادية خلال نفس السنة، وفي حالة تخلف المنتخب عن حضور جلسة السماع رغم صحة التبليغ، يعتبر قرار المجلس حضوريا، ويتم إعلان الغياب من طرف المجلس الشعبي البلدي بعد سماع المنتخب المعني، ويخطر الوالي بذلك، وفق ما نصت عليه المادة 45 من قانون البلدية.

3/ الرقابة الوصائية على أعمال المجلس: تتخذ الرقابة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي البلدي والمتمثلة في المداولات مظاهر أساسية أوردها قانون البلدية، تتمثل في الإجراءات التالية:

1– المصادقة: يتخذ المجلس الشعبي البلدي في مختلف الدورات التي يعقدها سواء كانت عادية أو استثنائية، جملة من المداولات، غير أن هذه المداولات المتخذة لا تعرف التنفيذ إلا بعد المصادقة عليها سواء كانت هذه المصادقة ضمنية أو صريحة.

- **المصادقة الضمنية:** انطلاقا مما تضمن القانون المتعلق بالبلدية فإن مداولات المجلس الشعبي البلدي تكون قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد 21 يوما من تاريخ إيداعها بالولاية، والمصادقة الضمنية تعتبر القاعدة الأساسية في رقابة سلطة الوصاية للأعمال الصادر عن البلدية، حسب المادة 56 من قانون البلدية.

- **المصادقة الصريحة:** بالرغم أن المصادقة الضمنية تعتبر القاعدة الأساسية في رقابة سلطة الوصاية للأعمال الصادر عن البلدية، إلا أنه بالرجوع إلى أحكام القانون رقم 11-10 نجد أن أهم المداولات والتي يترتب عليها أثرا ماليا مباشرا تخضع للمصادقة الصريحة، وإذا لم يلعن الوالي قراره خلال مدة 30 يوما ابتداء من تاريخ إيداع المداولة بالولاية، وتعتبر هذه الأخير مصادقا عليها.

كما أنه من الملفت للنظر في هذا الشأن أن المشرع قد وسع الميادين التي تخضع للوصاية الصريحة مقارنة عما كان عليه من قبل، واصبحت تضم الميزانيات والحسابات، قبول الهبات والوصايا الأجنبية، اتفاقيات التوأمة، التنازل عن الأملاك العقارية للبلدية، بعدما كانت تقتصر على ميدانين **الميزانيات والحسابات، وإحداث مصالح ومؤسسات عمومية بلدية.**

ووجبت الإشارة في هذا الصدد أن الوالي يمكنه تفويض اختصاص المصادقة على مداولات المجلس الشعبي البلدي لرئيس الدائرة، حيث يملك هذا الأخير بموجب المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها، تحت سلطة الوالي وبتفويض منه المصادقة على مداولات المجالس الشعبية البلدية والتي تكون ذات موضوع محدد حسب هذا المرسوم.

2 – الإلغاء: كرس قانون البلدية رقابة الإلغاء فيما يتعلق بالمداولات التي يشوبها عيب عدم المشروعية سواء الشكلية أو الموضوعية، لبطلانها إما بطلانا مطلقا بقوة القانون وإما بطلانا نسبيا.

- **البطلان الوجوبي (المطلق):** أفاد قانون البلدية بأنه تبطل بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي البلدي المتخذة خرقا للدستور، وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات، التي تمس برموز الدولة وشعاراتها، غير المحررة باللغة العربية، ويعاين الوالي بطلان المداولة بقرار. والملاحظ أن القانون لا يشترط أن يتم تصريح الوالي ببطلان المداولة بموجب قرار معلل، واكتفى بنصه على معاينة الوالي لبطلان المداولة بقرار، دون أن يشترط أن يكون معللا.

- **البطلان النسبي (المداولات القابلة للإبطال):** ألزم المشرع كل عضو مجلس شعبي بلدي يكون في وضعية تعارض مصالح شخصية له مع مصالح البلدية بالتصريح بذلك لرئيس المجلس الشعبي البلدي، وإن كان الرئيس هو من في وضعية تعارض مصالح متعلقة به، وجب عليه إعلان ذلك للمجلس الشعبي البلدي. وتكون قابلة للإبطال المداولات التي تتم بحضور رئيس المجلس الشعبي البلدي، أو أي عضو من المجلس رغم أنها تعالج موضوعا يشكل تعارضا لمصالح متعلقة بهم مع مصالح البلدية سواء كان ذلك بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء.

ويثبت بطلان مثل هذه المداولات بقرار معلل من الوالي، وفي هذه الحالة يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يرفع إما تظلما إداريا أو دعوى قضائية ضد قرار الوالي، الذي يثبت بطلان أو رفض المصادقة على المداولات البلدية أمام الجهات القضائية المختصة.

الفصل الثالث: الولاية كهيئة لا مركزية ولعدم التركيز في التنظيم الإداري الجزائري

تعد الولاية الدائرة الادارية غير الممركزة للدولة، وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الهيئات الاقليمية اللامركزية في الدولة، تحدث بموجب قانون، وهي الجماعة الإقليمية للدولة تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وتساهم الولاية مع الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم وعملية التنمية في مختلف المجالات، وترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطنين.

تضم الولاية هيئتان تمثل الأولى هيئة المداولة على مستوى الولاية وهي المجلس الشعبي البلدي، في حين تمثل الثانية الهيئة التنفيذية وهي الوالي:

أ/ المجلس الشعبي الولائي: يشرف على إدارة شؤون الولاية مجلس منتخب يعتبر هيئة المداولة في الولاية، وهو ما يعكس الأسلوب الديمقراطي المتمثل في القيادة الجماعية لسكان المنطقة في مشاركتهم في إدارة وممارسة حقوقهم. وسنتطرق إلى تشكيل المجلس الشعبي الولائي، وكذا نظام سير عمله وصلاحياته على النحو التالي:

1- انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الولائي: يتم تحديد عدد أعضاء المجلس الشعبي الولائي المحدد من 35 إلى 55 عضوا استنادا للتعداد السكاني المعلن عنه رسميا. على أن ينتخب المجلس لمدة 05 سنوات من قبل جميع سكان الولاية بالاقتراع العام المباشر والسري، بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة المفتوحة، وبتصويت تفضيلي دون مزج. ويتشكل المجلس من مجموع الأعضاء الذين تم انتخابهم سواء كانوا مرشحين من قبل الأحزاب أو كمترشحين أحرار، ويتم توزيع المقاعد المطلوب شغلها بين القوائم بالتناسب حسب عدد الاصوات التي تحصلت عليها كل قائمة مع تطبيق قاعدة الباقي الأقوى الأخرى، وفي هذه المرحلة يتم اقصاء القوائم التي لم تتحصل على نسبة **5%** على الأقل من الأصوات المعبرة عنها.

كما حدد المشرع في القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات لسنة 2021 الفئات المحرومة من الترشح وذلك في نص المادة 190منه التي أفادت بأنه **يعتبر غير قابلين للانتخاب خلال ممارسة وظائف** ولمدة سنة وبعد التوقف عن العمل في دائرة الاختصاص حيث يمارسون او سبق لهم أن مارسوا فيها وظائفهم، كأعضاء السلطة المستقلة وأعضاء امتداداتها، الوالي ، الوالي المنتدب، الأمين العام للولاية، عضو المجالس التنفيذي للولاية، القاضي، افراد الجيش الوطني الشعبي، موظف أسلاك الامن، أمين خزينة الولاية، المراقب المالي للولاية، الامين العام للدائرة، رئيس مصلحة ادارة الولاية ومديرية التنفيذية.

2- تنظيم المجلس الشعبي الولائي: يمارس المجلس الشعبي الولائي عمله في إطار قانوني، ويتمتع بتنظيم خاص وهو ما يضمن له ممارسة الصلاحيات المخولة له، والذي يمكن تفصيله كالتالي:

- **رئيس المجلس الشعبي الولائي:** يقوم الاعضاء المنتخبين بعد الانتهاء من الاجراءات المتعلقة بالعملية الانتخابية وتوزيع المقاعد المحصل عليها استنادا إلى النتائج النهائية، باختيار رئيسا لهم وفقا للإجراءات المحددة وفق ما سيأتي بيانه أدناه، وذلك بعقد اجتماع تحت رئاسة المنتخب الأكبر سنا في أجل (8) ثمانية أيام التي تلي الإعلان عن النتائج، ويتم وضع مكتب مؤقت للأشراف على الانتخاب يتشكل من المنتخب الأكبر سنا ويساعدوه المنتخبان الأصغر سنا ويكونون من الغير المترشحين، ويقوم المكتب المؤقت باستقبال الترشيحات واعداد قائمة المترشحين وتنتهي مهام هذا المكتب فور الاعلان عن النتائج.

يتقدم المترشح لانتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي من القائمة التي حازت على الاغلبية المطلقة للمقاعد، أما في حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة يمكن للقائمتين الحائزتين على 35 بالمئة على الاقل من المقاعد تقدم مترشح عنها، وتجرى بعد ذلك انتخابات سرية يعلن فائزا المترشح الذي تحصل على الأغلبية المطلقة للأصوات. أما في حالة عدم حصول أي مترشح على أغلبية مطلقة للأصوات يجرى دورتاني بين المترشحين الحائزين على المرتبة الأولى والثانية، ويعلن الفائز المتحصل على أغلبية الاصوات وفي حال تساوي الاصوات يعلن الفائز الأكبر سنا.

وبعد انتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي يقوم هذا الاخير خلال الثمانية أيام التي تلي تنصيبهم، باختيار نوابه من بين أعضاء المجلس بعرضهم للمصادقة بالأغلبية المطلقة، ويتراوح عدد النواب من عضوين2 إلى 6 أعضاء وهذا حسب عدد أعضاء المجلس الشعبي الولائي. أما عن **صلاحيات رئيس المجلس الشعبي الولائي** فتتمثل في ارسال الاستدعاءات المتعلقة بدورات المجلس الى الاعضاء، رئاسة المكتب الذي ينتخبه المجلس الشعبي الولائي باقتراح منه، اختيار امانة الجلسة من بين الموظفين الملحقين بدوانه، اقتراح تشكيل اللجان الدائمة والخاصة عن طريق المداولة، طلب تشكيل لجان التحقيق.

- **إدارة المجلس الشعبي الولائي:** يتوفر المجلس الشعبي الولائي على اجهزة تساعده في ممارسة الصلاحيات المخولة له، وتتمثل هذه الأجهزة في مكتب المجلس واللجان.

1/ **مكتب المجلس:** من أجل اعطاء الاستقلالية للمجلس الشعبي الولائي في ممارسة عمله باعتباره الهيئة المنتخبة، فإن مكتب المجلس يشكل فقط من فئة المنتخبين، أي من بين أعضاء المجلس الشعبي الولائي وتحدد تشكيلته كالتالي:

- رئيس المجلس الشعبي الولائي رئيسا.
- رؤساء اللجان الدائمة أعضاء.
- نواب رئيس المجلس الشعبي الولائي أعضاء.

حيث يتمتع هذا المكتب بصلاحيات تحدد عن طريق النظام الداخلي للمجلس الشعبي الولائي ومن بين المهام الموكلة له ما يلي:

- تمثيل المجلس الشعبي الولائي عندما يكون الاجتماع مشترك بين الوالي والمجلس الشعبي الولائي.
- تنظيم سير الجلسات والمداولات.
- الرقابة على المجلس التنفيذي للولاية.
- التنسيق بين اعمال اللجان.
- التنسيق بين اعمال المجلس الشعبي الولائي والوالي.

2/ **اللجان:** ليمارس المجلس الشعبي الولائي الاختصاصات المخولة له في المجالات المختلفة لا بد منه أن ينشئ لجان من بين أعضائه المنتخبين، وقد حدد قانون الولاية هذه اللجان كما يلي:

* **اللجان الدائمة:** ينشأ المجلس الشعبي الولائي من بين أعضائه لجان دائمة لدراسة المسائل التي تدخل في المجالات التالية: التربية والتعليم العالي والتكوين المهني، الاقتصاد والمالية، الصحة والنظافة وحماية البيئة، الاتصال وتكنولوجيات حماية الاعلام، تهيئة الإقليم، التعمير والسكن، الراي والفلاحة والغابات والصيد البحري والسياحة، الشؤون الاجتماعية والثقافية والشؤون الدينية والوقف والرياضة والشباب.

وتشكل هذه اللجان عن طرق المداولة يصادق عليها بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الشعبي الولائي بناء على اقتراح من رئيسه او بالأغلبية المطلقة لأعضائه، ويجب أن تعكس تشكيلتها التركيبة السياسية للمجلس الشعبي الولائي، وتقوم اللجنة بإعداد نظامها الداخلي والمصادقة عليه، ويترأس كل لجنة عضو من المجلس الشعبي الولائي منتخب من طرفها. وتتولى كل لجنة دراسة الامور المعروضة عليها وتحضير القرارات التي تدخل في صلاحياتها ويكون لكل لجنة مكتب يتكون من رئيس ونائب رئيس ومقرر يعين من قبل رئيس اللجنة.

* **اللجان المؤقتة:** وهي عكس اللجان الدائمة يتطلب وجودها ظروف طارئة ومستعجلة لدراسة المسائل التي تدخل في اختصاصها، وتختص هذه اللجان بدراسة القضايا التي انشأت لأجلها وفي الآجال الممنوحة لها، وتقوم بإعداد تقرير لنتائج عملها وتقدمه الى المجلس الشعبي الولائي الذي يجرى بشأنه مناقشة، ويكون تشكيل هذه اللجان بناء على طلب من رئيس المجلس أو من ثلث (3/1) أعضائه الممارسين، ويصوت عنها عن طريق الأغلبية المطلقة لأعضائه الحاضرين، ويقوم رئيس المجلس بإخطار الوالي والوزير المكلف بالداخلية بذلك. وقصد أداء اللجان مهامها الموكلة لها على أكمل وجه مكن القانون اللجان من استشارة أي شخص من شانه تقديم معلومات مفيدة لانشغالها وذلك بحكم مؤهلات أو خبرات هؤلاء الأشخاص، وهذا ما يضفي الفعالية في عمل اللجان.

3/ الدورات: يعقد المجلس الشعبي الولائي وجوبا أربع دورات عادية في السنة مدة كل دورة منها خمسة عشرة (15) يوم على الأكثر، وحددت أشهر انعقادها في أشهر مارس جوان سبتمبر وديسمبر، كما يمكن للمجلس ان يعقد دورات غير عادية وذلك بطلب من رئيسه أو ثلث أعضائه أو بطلب من الوالي، ويجتمع أيضا في دورات استثنائية بقوة القانون وذلك في حالت الكوارث الطبيعية والتكنولوجية.

ويقوم رئيس المجلس الشعبي الولائي او ممثله بالحرص على ارسال الاستدعاءات المتعلقة بالدورات المجلس مرفقا بجدول مشروع الاعمال ويحدد ايضا في الاستدعاء تاريخ انعقادها. أما عن الوسيلة المستخدمة في ارسال الاستدعاءات فيمكن ان تكون عن طريق البريد الالكتروني أو كتابيا،

وتسلم الاستدعاءات في مقر سكناهم مقابل وصل استلام قبل (10) أيام من الاجتماع، غير أنه يمكن تقليص هذه المدة الى يوم واحد كامل في حالة الاستعجال وفي هذه الحالة يتخذ رئيس المجلس الشعبي الولائي اتخاذ كل التدابير اللازمة لتسليم الاستدعاءات.

وتكريسا لمبدأ الشفافية في عمل المجلس أضفى القانون إلزامه اتخاذ بعض الإجراءات اللازمة التي تسمح للجمهور على معرفة المعلومات المتعلقة بجدول أعمال المجلس الشعبي الولائي وذلك بإلصاق جدول أعمال الدورة عند مدخل قاعدة المداولات وفي الأماكن المخصصة للإعلان الجمهور والوسائل الالكترونية وفي مقر الولاية والبلديات التابعة لها.

ولصحة اجتماعات المجلس الشعبي الولائي اشترط القانون حضور الأغلبية المطلقة الاعضاء الممارسين، غير أنه إذا لم يجتمع لعدم اكتمال النصاب القانوني فإن المداولات المتخذة بعد الاستدعاء الثاني بفارق 5 أيام كاملة صحيحة مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين. وتكون اجتماعات المجلس الشعبي الولائي المتعلقة بأشغال المداولات واللجان في المقر المخصص له، إلا أنه في حالة القوة القاهرة المؤكدة التي تحول دون اجتماعه يجوز له الاجتماع في مكان اخر داخل اقليم الولاية وذلك بعد مشاورة الوالي.

4/ المداولات: يمارس المجلس الشعبي الولائي الصلاحيات المخولة له قانونا عن طريق التداول وتكون مداولاته بصفة علنية كقاعدة عامة، لتمكين الناخبين من الحضور لها تكريسا لمبدأ الشفافية والرقابة الشعبية، إذ تعد دعامة اساسية من دعائم الديمقراطية المحلية، غير أنه يمكن الخروج عن القاعدة العامة والتداول في جلسة مغلقة وذلك في حالتين، الكوارث الطبيعية والتكنولوجية، دراسة الحالة التأديبية للمنتخبين.

ويشترط لعقد جلسات المجلس حضور أغلبية الاعضاء الممارسين، أما عن التصويت على المداولات فيكون بالأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين وفي حالة تساوي الاصوات يرجح صوت الرئيس، وتكون المداولات محررة بالغة العربية وتوقع اثناء الجلسة وجوبا من الأعضاء الحاصرين أو الممثلين عند التصويت وتسجل حسب ترتيبها الزمني في سجل خاص مرقم ومؤشر من طرف المحكمة المختصة اقليميا، ثم ترسل المداولات الى الوالي في اجل (8) ايام مقابل وصل استلام وذلك قصد المصادقة عليها.

3- صلاحيات المجلس الشعبي الولائي: أخذ المشرع الجزائري بالأسلوب الفرنسي في تحديد اختصاصات المجالس المحلية فهو عام في كل ما يتعلق بالشؤون المحلية، فلا تتدخل السلطة المركزية في الشؤون المحلية الاستثناء، وبالتالي يتمتع المجلس الشعبي الولائي بصلاحيات واسعة نظريا، تبرز لنا مكانته على مستوى الولاية كمجلس منتخب يمثل نظام اللامركزية على مستواها، ويمكن إبراز أهم صلاحياته بما يلي:

أ/ الاختصاصات العامة: نصت المادة 77 من قانون الولاية على أن يمارس المجلس الشعبي الولائي اختصاصاته في إطار الصلاحيات المخولة للولاية بموجب القوانين والتنظيمات وبتداول في مجال الصحة العمومية وحماية الطفولة والاشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة، السياحة، النوعية التعليم العالي والتكوين، الشباب والرياضة والتشغيل، السكن والتعمير وتهيئة اقليم الولاية، الفلاحة والري والغابات، التجارة والاسعار والنقل، الهياكل القاعدية والاقتصادية، التضامن ما بين البلديات لفائدة البلديات المحتاجة والتي يجب ترقيتها، التراث الثقافي والمادي وغير المادي والتاريخي، حماية البيئة، التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ترقية المؤهلات النوعية المحلية. كما يقوم المجلس الشعبي الولائي بإنشاء مصالح عمومية ولائية لتكفل بحاجيات المواطنين في مجالات مختلفة كالطرق والشبكات المختلفة والنظافة الصحة العمومية...، ويقوم المجلس الشعبي الولائي بتحديد مصالح العمومية التي تم استقلالها عن طريق الاستقلال المباشر.

ب/ الاختصاصات المتعلقة بالتنمية الاقتصادية: يمارس المجلس في هذا المجال الصلاحيات التالية:

- إعداد مخطط التنمية على المدى المتوسط بين الاهداف والبرامج والوسائل المعبئة من الدولة ومناقشته،
- انشاء بنك معلومات بجمع المعلومات المتعلقة بالإحصائيات الاقتصادية والاجتماعية والبيئة بالولاية،
- تحديد المناطق الصناعية التي يتم انشاؤها واعادة تؤهل المناطق الصناعية مناطق النشاط،
- يسهل استفادة المتعاملين من العقار الصناعي، ويسهل ويشجع تمويل الاستثمارات في الولاية،
- يساهم في إنعاش المؤسسات العمومية المتواجدة بالولاية،
- تطوير التعاون بين المتعاملين الاقتصاديين ومؤسسات تكوين البحث العلمي والادارة المحلية،
- يبادر بكل الأعمال المختلفة بحماية وتوسيع وترقية الأراضي الفلاحية والتهيئة والتجهيز،

ـ المبادرة بالأعمال الموجهة في حماية الأملاك الغابية في مجال التشجير وحماية التربة،

ـ مكافحة الأوبئة في مجال الصحة الحيوانية والنباتية،

ـ مساعدة البلديات في مشاريع التزويد بالمياه الصالحة للشرب والمبادرة بالأعمال المرتبطة بأشغال تهيئة الطرق والمسالك الولائية وصيانتها والحفاظ عليها

- يبادر بالاتصال مع المصالح المعنية بالأعمال المتعلقة بترقية وتنمية هياكل استقبال الاستثمارات.

ج/ الاختصاصات المتعلقة بالتنمية الاجتماعية: وتتمثل صلاحياته في هذا المجال فيما يلي:

ـ ترقية التشغيل بالتشاور مع البلديات والمتعاملين الاقتصاديين ولاسيما تجاه الشباب،

ـ انجاز تجهيزات الصحة التي تتجاوز امكانية البلديات،

ـ تشجيع انشاء هياكل مكلفة بمراقبة وحفظ الصحة في مؤسسات المستقبلية للجمهور،

ـ المساهمة بالاتصال مع البلديات بتنفيذ كل أعمال المتعلقة بمخطط تنظيم الاسعافات والكوارث،

ـ تنفيذ المخطط الوطني للتحكم في النمو الديمغرافي،

ـ انشاء الهياكل الثقافية والرياضية والترفيهية العامة للشباب وحماية التراث التاريخي،

ـ حماية التراث الثقافي والفني والتاريخي. مع تثمين وحماية القدرات السياحية للولاية،

ـ المساهمة في انشاء وانجاز برامج السكن،

ـ المساهمة في تجديد واعادة تأهيل الحضيرة العقارية المبنية والحفاظ على الطابع المعماري،

- انجاز مؤسسات التعليم المتوسط والثانوي والمهني وقيادتها والحفاظ عليها وتجديد تجهيزاتها، والقضاء على السكن الهش وغير الصحي.

ب/ الوالي: يعتبر الوالي هيئة عدم التركيز على مستوى الولاية أي ممثل المركز على مستوى الاقليم، وهو الواسطة الحتمية بين الولاية والسلطة المركزية، فهو أعلى سلطة إدارية وسياسية على مستواها كما يعد من المناصب السامية والعليا لدولة، ويحظى بمكانة مرموقة عند السلطة المركزية نظرا للمركز الذي يشغله والوظائف المنوطة به. وجب تفصيله بالتعرض لمركزه القانوني وصلاحياته كالتالي:

1- المركز القانوني للوالي: يعتبر الوالي هيئة عدم التركيز على مستوى الولاية أي ممثل المركزية على مستوى الاقليم، فهو أعلى سلطة إدارية وسياسية على مستواها كما يعد من المناصب السامية والعليا لدولة، ويحظى بمكانة مرموقة عند السلطة المركزية نظرا للمركز الذي يشغله والوظائف المنوطة به.

وبالرجوع إلى مختلف القوانين المتعلقة بالولاية نجدها لم تتطرق إلى الجوانب المتعلقة بتعيين وإنهاء مهام الوالي، لذلك فإن الاسس والضوابط القانونية التي يخضع لها تعيين وإنهاء المهام للولاة نجد بعضها في الدستور والبعض الأخر في التنظيم، وعلى ذلك فإن منصب الوالي ليس منصبا عاديا يخضع لإجراءات الوظيفة العامة كالمسابقة، فهو منصب سياسي وإداري لا يمكن توليه إلا لموظف سامي، فهو يعين من قبل رئيس الجمهورية يتم تعيينه بموجب مرسوم رئاسي يتخذ في مجلس الوزراء بناء على تقرير من وزير الداخلية، وهذا ما يعكس أهمية هذا المنصب في هرم الوظائف العليا في الدولة.

وتنتهي مهام الوالي بذات الطريقة التي يتم تعينه بها، أي بموجب مرسوم رئاسي من سلطة التعيين، طبقا لقاعدة توازي الأشكال، وتكون هذه المراسيم غالبا دون سبب أو تبرير لإنهاء المهام، حيث يستعمل رئيس الجمهورية السلطة المطلقة فيها، بالإضافة للأسباب العادية التي يمكن أن تؤدي إلى انتهاء مهام الموظف السامي في الدولة والمتمثلة في التقاعد، الوفاة والاستقالة.

2- الأجهزة المساعدة للوالي: نظرا لازدواجية مهام الوالي كممثل لدولة من جهة وللولاية من جهة أخرى، كان من الضرورة تدعيمه بأجهزة إدارية محلية تساعده في أداء مهامه وأجهزة استشارية، نوضحها كالتالي:

- **الأجهزة الإدارية:** لم يتطرق قانون الولاية رقم 12-07 إلى تحديد الهياكل التي تتكون منها الإدارة العامة المساعدة للولاية، حيث اكتفت المادة 117 منه بالنص على أنه تتوفر الولاية على إدارة توضع تحت سلطة الوالي، وتتكون من مختلف المصالح غير الممركزة في الولاية ويتولى الوالي تنشيط ومراقبة ذلك.

ولذلك ترك مجال تحديد الهياكل التي تتكون منها الإدارة العامة للولاية لتنظيم وتحديد المرسوم التنفيذي 94-215، حيث نص هذا الأخير على أنه تشمل الإدارة العامة في الولاية الموضوعة تحت سلطة الوالي على الكتابة العامة، المفتشية العامة، الديوان، رئيس الدائرة، كما نص هذا المرسوم على أنه يؤسس في الولاية مجلس ولاية يجتمع تحت سلطة الوالي نفصلها على النحو التالي:

* **الكتابة العامة:** يعتبر الكاتب العام للولاية موظفا يمارس وظيفة عليا في الدولة طبقا لنص المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 90-227، والشخصية الثانية على مستوى الولاية يعين بموجب مرسوم رئاسي، ويتولى الإشراف على الكتابة العامة، وانابة الوالي نيابتا عن غيابه، والإشراف على مديريات الولاية، كما يترأس مجلس الولاية نيابتا عن الوالي.

وقد نصت المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 السالف الذكر صراحة على صلاحيات الكتابة العامة للولاية، وبالنظر إلى هذه الصلاحيات المتنوعة للكتابة العامة، يتبين لنا أن نية المشرع تميل إلى جعل الولاية دائرة إدارية غير ممركزة، تعكس نشاط السلطة المركزية أكثر منها جماعة إقليم لا مركزية. أما عن تنظيم الكتابة العامة في الولاية، فإنها يمكن أن تنظم في مصلحة واحدة أو مصلحتين أو في ثلاث مصالح، تضم كل واحدة منها ثلاث مكاتب على الأكثر.

* **المفتشية العامة للولاية:** طبقا لنص المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 فإن المفتشية العامة تخضع لنص خاص، والمتمثل في المرسوم التنفيذي رقم 94-216 المتعلق بالمفتشية العامة. ويشمل مجال تدخل المفتشية العامة للولاية، الأجهزة والهياكل والمؤسسات غير المركزة واللامركزية الموضوعة تحت تصرف وحماية وزير الداخلة. ويسير المفتشية العامة للولاية، مفتش عام يساعد مفتشان أو ثلاثة حسب الولاية بموجب قرار وزاري مشترك بين الوزير المكلف بالمالية والوزير المكلف بالداخلية والجماعات الإقليمية والسلطة المكلفة بالوظيفة العامة.

وتتولى المفتشية العامة للولاية تحت سلطة الوالي مهمة دائمة وعامة لتقديم نشاط الأجهزة والهياكل المذكورة أعلاه، وتتدخل على لأساس برنامج سنوي يندرج في إطار مخطط أعمال بقرار الوالي، وتقوم بإرسال التقارير التي يحررها المفتشون إلى الوالي، كما ترسل ملخص لهذه التقارير بصفة دورية إلى الوزير الداخلية والجماعات الإقليمية.

* **الديوان:** يعد الديوان جهاز مساعد للوالي موضوع تحت سلطته المباشرة في ممارسة مهامه، يضم هذا الديوان خمسة (5) عشرة مناصب ملحقين بالديوان يحدد هذا العدد بقرار وزاري مشترك، بين وزير المالية والوزير المكلف بالداخلية والسلطة المكلفة بالوظيفة العمومية، ويكلف الديوان بالمهام التالي:

ـ العلاقات الخارجية والتشريعات.

ـ العلاقات مع أجهزة الاعلام والصحافة.

ـ أنشطة مصلحة الاتصالات السلكية واللاسلكية.

* **رئيس الدائرة:** الدائرة في التنظيم الإداري الجزائري ليست جماعة محلية، فهي مجرد تقسيم إداري هيكلي لا تتمتع بالشخصية المعنوية عكس الولاية والبلدية، وهي بمثابة جهاز وسيط تابع للولاية، حيث تقسم كل ولاية إلى مجموعة من الدوائر التي تنقسم بدورها مجموعة من البلديات. فالدائرة عبارة عن هيئة عدم التركيز إداري تابعة للوالي وخاصة لسلطته، يرأس الدائرة رئيس دائرة يعين بموجب مرسوم رئاسي يصدر في مجلس الوزراء، يساعده في مهامه كاتب عام ومجلس تقني يتكون من مسؤولي مصلح الدولة.

يمارس رئيس الدائرة الصلاحيات المخولة له وفقا للقوانين والتنظيمات تحت سلطة الوالي، وبتفويض منه ويتولى على الخصوص ما يلي:

ـ ينشط وينسق عمليات تحضير المخططات البلدية لتنمية وتنفيذها.

ـ يصادق على مداولات المجلس الشعبية البلدية حسب الشروط المحددة القانون والتي يكون موضوعها ما يلي:

*الميزانيات والحسابات الخاصة بالبلديات والهيئات البلدية المشتركة في البلديات التابعة لدائرة نفسها، تعريفات مصلحة الطرق وتوقف السيارات والكراء لفائدة البلديات، شروط الايجار التي لا تتعدى مدتها (9) سنوات، تغير تخصص الملكية البلدية المخصصة للخدمة العمومية، المناقصات والصفقات العمومية والمحاضر والإجراءات، الهبات والوصايا، يوافق على قرارات ومداولات تسيير مستخدمي البلديتين باستثناء ما يتعلق بحركات النقل وانهاء المهام، يسهر على الإحداث الفعلي والتسيير المنظم للمصالح المترتبة على ممارسة الصلاحيات المخولة بموجب التنظيم المعمول به للبلديات التي ينشطها، يبحث ويشجع كل المبادرات الفردية والجماعية للبلديات التي من شأنها انشاء الهياكل والوسائل التي تلبي حاجات المواطنين، وتنفيذ مخططات التنمية.

كما يقوم رئيس الدائرة طبقا لنص المادة 12 من المرسوم 94-215 بإعلام الوالي عن الحالة العامة للبلديات التي ينشطها، ويقوم بعقد اجتماع كل أسبوع في دورة عادية بمسؤولي هياكل الدولة ومصالحها، كما يمكن أن يجتمع بجميعهم أو ببعضهم في دورة غير عادية كلما اقتضت الضرورة، وتتوج هذه الاجتماعات بتحرير محاضر من طرف رئيس الدائرة والذي يقوم بإرسال نسخة منها إلى الوالي.

- **مجلس الولاية:** طبقا لنص المادة الثالثة من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 فإنه يؤسس في الولاية مجلس ولاية يجتمع تحت سلطة الوالي من مسؤولي المصالح الخارجية لدولة المكلفين بمختلف قطاعات النشاط على مستوى الولاية كيفما كانت تسميتها. وهو ما أكدت عليه المادة 19 من نفس المرسوم الذي نصت على أنه:" **يعتبر مدير مصالح الولاية والمسؤولون عنها المكلفون بمختلف قطاعات النشاط في الولاية كيفما كانت تسميتها أعضاء في مجلس الولاية**". حيث يعقد المجلس اجتماعات في دورة عادية كل أسبوع تحت رئاسة الوالي أو الكاتب العام في حالة حصول مانع للوالي، كما يمكن للمجلس أن يعقد اجتماعات غير عادية باستدعاء من الوالي كلما اقتضت الحاجة لذلك، ويعتبر هذا المجلس إطار تشاوري على المستوى المحلي ويكلف باتخاذ جميع التدابير اللازمة التي من شأنها أن تحافظ على سلطة الدولة ومصداقيتها وعلى احترام القوانين والتنظيمات المعمول بها، السهر على تنفيذ برنامج الحكومة وتعليماتها، ابداء رأيه في جميع المشاريع التي تقع في تراب الولاية، تنفيذ قرارات الحكومة والمجلس الشعبي الولائي، دراسة المسائل التي تطرح عليه من طرف الوالي أو من طرف أحد أعضاء المجلس. ويلتزم أعضاء المجلس باطلاع الوالي بانتظام تطور الشؤون التي يكلفون بها، وتبليغ جميع المعلومات والتقارير والدراسات والاحصائيات اللازمة لأداء مهام مجلس الولاية.

- **الأجهزة الاستشارية للوالي:** يهدف النشاط الاستشاري لمساعدة الوالي في تأدية أعماله ومهامه المنوطة به، وهي كثيرة ومتنوعة منها:

* **مكاتب الدراسات والتجهيز والتهيئة العمرانية:** تقوم مكاتب الدراسات والتجهيز التهيئة العمرانية المتواجدة بالولاية بمساعدة الادارة المحلية من أجل احداث تنمية اقتصادية واجتماعية بالولاية.

* **اللجان الدائمة والمؤقتة للمجلس الشعبي الولائي:** وتشكل هذه اللجان من أعضاء المجلس الشعبي الولائي، تختص بدراسة المسائل المالية والإدارية والموضوعات ذات الطابع الاقتصادي ولاسيما ما يتعلق بالتجهيز والتخطيط والشؤون الاجتماعية والثقافية.

* **لجان استشارية مختلفة:** تنشأ هذه اللجان المختلفة بقرار من الوالي أو الكاتب العام بتفويض من الوالي لتحقيق هدف محلي، تساهم في تحقيق مصلحة داخلية أو خارجية للولاية ومن هذه اللجان نجد منها:

* **لجنة الهندسة المعمارية والتعمير والبيئة المبنية:** يحكم هذه اللجنة المرسوم التنفيذي 95-370، لها دور استشاري وهي تحت سلطة الوالي.

* **اللجنة المكلفة بدراسة مخططات تهيئة المدن الجديدة:** تشكل هذه اللجنة من الولاة ورؤساء المجالس الشعبية الولائية والبلدية المعنية، تكلف بدراسة مخططات تهيئة المدن الجديدة.

* **لجنة الولائية للمجالات المحمية:** يحكم هذه اللجنة القانون 11-02 المتعلق بالمجالات المحمية في إطار التنمية المستدامة، حيث نصت المادة 18 من هذا القانون على أنه:" تنشأ لجنة ولائية تضم القطاعات المعنية وتتولى ابداء الرأي حول اقتراح وجدوى التصنيف والموافقة على دراسة التصنيف للمجال المحمي، الذي ينشأ بموجب قرار من الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي، يبلغ هذا الرأي إلى اللجنة الوطنية للمجالات المحمية".

* **مكاتب الدراسات والتجهيز والتعمير:** تقوم مكاتب الدراسات والتجهيز والتهيئة العمرانية المتواجدة بالولاية بمساعدة الإدارة المحلية من أجل احداث تنمية اقتصادية واجتماعية بالولاية.

2- صلاحيات للوالي: يتمتع الوالي بصلاحيات كثيرة ومتنوعة، ولا يعتبر قانون الولاية فقط مصدرا لها بل إلى جانب ذلك هناك قانون البلدية وقوانين أخرى كثيرة، فالوالي يتمتع بوضعية قانونية مركبة ومتميزة، فهو من جهة ممثلا للدولة ومن جهة أخرى فهو يمثل الولاية. وهذا ما يؤكد مسعي السلطة المركزية في تقوية المركز القانوني للوالي الذي يعد الصورة الحقيقية لنظام عدم التركيز الاداري على مستوى الولاية، من خلال تمتعه بالازدواج الوظيفي الذي من شأنه التأثير على دور الهيئة المتمثلة لنظام اللامركزية الممثلة في المجلس الشعبي الولائي، ويظهر هذا التأثير في ضعف مركز رئيس المجلس الشعبي الولائي، مقارنة بمركز الوالي إضافة إلى نقص التوازن العضوي والوظيفي بينهما.

1-1 صلاحيات الوالي باعتباره ممثلا للدولة: يجسد الوالي صورة حقيقية لنظام عدم التركيز الإداري، نظرا للسلطات والصلاحيات المسنودة إليه باعتباره ممثلا لدولة في إقليم الولاية، فهو حلقة الاتصال بينها وبين السلطة المركزية ومفوض الحكومة، وقد نظم المشرع الجزائري هذه الصلاحيات في الفصل الثاني من الباب الثالث، من قانون الولاية 12-07 وذلك تحت عنوان" سلطات الوالي بصفته ممثلا للدولة"

- **التمثيل:** يعتبر الوالي ممثلا لدولته 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 133 من قانون الولاية 12-07 فإن الوالي يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات، ويعمل على تنفيذ القانون العادي والعضوي، وذلك بعد نشرها في الجريدة الرسمية، فالوالي على علاقة دائمة بكل القوانين القديمة والجديدة، 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:** تم النص على هذه الصلاحية في نص المادة 133من قانون الولاية.

- **القيام بمهام الضبط الإداري:** يتولى الوالي اختصاصات الضبط الإداري التي يهدف من خلالها إلى حماية النظام العام بكافة عناصره، ومنها:

- **الحفاظ على النظام والأمن والسكينة العمومية:** طبقا لنص المادة 144 من قانون الولاية فإن الوالي مسؤول على المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العمومية. عن طريق اتخاذ كافة الإجراءات 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 يقع عليه القضاء على مصادر الازعاج في الشوارع والطرقات العامة ومنع استخدام الوسائل المتعلقة للراحة كمكبرات الاصوات.

ولضمان هذه القرارات يمتلك الوالي امتيازات ومظاهر السلطة العامة اللازمة للتصرف والعمل من أجل المحافظة على النظام العام، ويمتلك على الخصوص وضع تحت التصرف مصالح الأمن، حيث يلتزم رؤساء المصالح الأمنية بإعلامه في المقام الأول بكل القضايا المتعلقة بالأمن العام والنظام العمومي على مستوى الولاية.

كما يمكن للوالي أن يطلب تدخل قوات الشرطة والدرك الوطني المتواجدة على إقليم الولاية عن طريق التسخير، وذلك في الحالة الاستثنائية، ووضع تدابير الدفاع والحماية التي تكتسي طابعا عسكريا وتنفيذها.

- **الحفاظ على الصحة العامة والحماية المدنية:** ويقصد به اتخاذ كافة الاجراءات والتدابير التي تكفل المحافظة على صحة الأفراد، وعلى هذا الأساس يستطيع الوالي أن يصدر لوائح يمنع بها تعريض المأكولات للتلوث، أو منع بعض السلع واللحوم من عرضها وبيعها على الهواء الطلق ودون اتخاذ الاجراءات الصحيحة، ويتولى الوالي السهر على إعداد مخطط تنظيم الاسعافات في الولاية وتجنبه وتنفيذه، ويمكن له في إطار هذه الصلاحية، تسخير الأشخاص والممتلكات عن طريق التشريع والتنظيم المعمول بها.

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

ويشترط لمباشرة هذه السلطة من طرف الوالي توفر الظروف التالية:

- أن تكون الجرائم ضد أمن الدولة،
- أن تكون الجرائم مرفوعة بأنها جنحة أو جناية،
- أن تتوفر في تلك الجرائم وجه الاستعجال،
- ألا يكون الوالي قد علم بأن السلطة القضائية قد أخطرت بالجريمة.

- **الصلاحيات الرقابية:** يمارس الوالي رقابة وصائية على أعضاء وأعمال المجلس الشعبي البلدي، طبقا لأحكام المنصوص عليها في قانون البلدية، وهي تأخذ نفس الصورة والأشكال الرقابية التي تمارس من سلطة الوصية على المجلس الشعبي الولائي الممثلة في وزير الداخلية.

كما يمارس الوالي رقابة رئاسية على مجموع موظفي الولاية وعلى رئيس المجلس الشعبي البلدي عندما يمارس صلاحيات بصفته ممثل لدولة، وأيضا على جميع مدراء المصالح غير الممركزة للدولة المتواجدة على مستوى الولاية.

2-1- صلاحيات الوالي باعتباره ممثلا للولاية: خلافا للوضع بالبلدية، حيث يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي البلدية، فإن مهمة تمثيل الولاية مسندة قانونا للوالي وليس لرئيس المجلس الشعبي الولائي، وقد تم التطرق إلى هذه الصلاحية في الفصل الأول من الباب الثالث من قانون الولاية 12-07 تحت عنوان" سلطات الوالي بصفته ممثلا للولاية، وبهذا سنتناول هذه الصلاحيات كما يلي:

- **تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي:** يتولى الوالي تنفيذ المداولات التي يتداول بشأنها المجلس الشعبي الولائي، وحدد قانون الولاية الوسيلة التي تم بموجبها تنفيذ هذه المداولات في نص المادة 124 منه حيث نص على أنه: " يصدر الوالي قرارات من أجل تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي وممارسة السلطات المحددة في الفصلين الأول والثاني من هذا الباب" أي الباب الثالث. وتندرج قرارات الوالي في مدونة القرارات الادارية الخاصة بالولاية وهذا بعد نشرها حسب الأشكال المنصوص عليها قانونا.

- **الإعلام:** تتمثل صلاحيات الوالي في مجال الاعلام فيما يتعلق بمداولات المجلس الشعبي الولائي في:

* تقديم تقرير عند افتتاح كل دورة عادية عن تنفيذ المداولات المتخذة من المجلس الشعبي الولائي خلال الدراسات السابقة، كما يقوم باطلاع المجلس سنويا على نشاط القطاعات غير الممركزة بالولاية.

* ألزم القانون الوالي باطلاع رئيس المجلس الشعبي الولائي بانتظام على مدى تنفيذ التوصيات الصادرة عن المجلس في إطار التشريع والتنظيم المعمول بها.

* يتولى وضع تحت التصرف لرئيس المجلس الشعبي الولائي الوثائق والمعلومات والامكانيات والوسائل الضرورية لتأديبه المهام.

- **تمثيل الولاية:** خلافا للوضع بالبلدية حيث يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدية، فإن مهمة تمثيل الولاية مسندة قانونا للوالي، وليس لرئيس المجلس الشعبي الولائي، ويكون تمثيل الوالي للولاية في الحياة المدنية والسياسية وأمام القضاء. نفصلها كالتالي:

*** تمثيل الولاية في الحياة المدنية والسياسية:** طبقا لنص المادة 105 من قانون الولاية فإن الوالي يمثل الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية حسب الأشكال الشروط المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات المعمول بها، كواجب الضيافة في حالة استضافة شخصية وطنية أو أجنبية، أو تقديم تعازي والتهاني أو تلبية الدعوات التي تصل باسم الولاية وبالتالي حضور الاحتفالات الوطنية والدينية والشعبية وغير ذلك من النشاطات، والاعمال الادارية فتتعلق بالعقود التي يمضي عليها باسمها ولصالحها أو أي اتفاقية مع أي ولاية أخرى داخل وخارج الوطن.

*** تمثيل الولاية أمام القضاء:** بموجب المادة 106 من قانون الولاية تمثل الولاية أمام القضاء من طرف الوالي.

- **الصلاحيات المالية للوالي:** يتولى الوالي إعداد وتحضير الميزانية الولاية، وهو الأمر بالصرف عليها، وهذا ما نصت عليه المواد 107 و160 من قانون الولاية، كما يتولى الوالي في إطار هذه الصلاحيات نقل الاعتمادات من باب إلى باب بالاتفاق مع مكتب المجلس الشعبي الولائي الذي يتولى اخطار المجلس بذلك خلال دورته القادمة غير أنه لا يجوز اجراء أي نقل للاعتمادات المقيدة بتخصيص خاص.

ج/ الرقابة الوصائية على الولاية

يخضع المجلس الشعبي الولائي لرقابة وصائية من السلطة المركزية والتي تهدف إلى ضمان وحدة النظام القانوني في الدولة، والحفاظ على قدرة معينة من الانسجام بين السلطة المركزية والمجالس المحلية المنتخبة دون المساس باستقلاليتها، وتطال رقابة السلطة المركزية على المجلس الشعبي الولائي رقابة على الهيئة ككل وعلى أعضائه وأعماله.

1- حل المجلس الشعبي الولائي: نظرا لخطورة هذا الاجراء والأثار المترتبة عنه فقد حدد المشرع الجزائري الحالات التي تؤدي إلى ذلك على سبيل الحصر في قانون الولاية، والمتمثلة في:

*** حالة خرق أحكام دستورية:** وذلك حفاظا على ملائمة تصرفات المجلس الشعبي الولائي للمبادئ المنصوص عليها في الدستور، وحفاظا على سمو الدستور باعتباره القانون الأسمى في الدولة.

*** حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس:** وما يؤخذ عن هذه الحالة أن المشرع لم يحدد سبب إلغاء انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الولائي.

*** حالة الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس الشعبي الولائي:** وهي الحالة التي يبدي فيها جميع أعضاء المجلس الولائي رغبة التخلي عن العضوية في المجلس.

*** عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر لاختلالات خطيرة تم اثباتها أو من طبيعة المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم:** ذلك أن التشكيلات السياسية المختلفة داخل المجالس المنتخبة قد تؤدي إلى صراعات واختلافات فيما بينها، مما يعرقل سير عمل المجلس، وهذا قد يؤدي إلى الضرر بمصالح المواطنين وذلك نتيجة تغلب مصالحهم السياسية على مصالح المواطنين وهذا ما يستوجب حل المجلس.

*** عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة رغم تطبيق أحكام المادة 41:** فقد أشترط القانون لعقد اجتماعات المجلس الشعبي الولائي حضور أغلبية الأعضاء الممارسين، وفي حال لم يتوفر النصاب القانوني للاجتماع رغم تطبيق أحكام المادة 41 فانه يحل المجلس الشعبي الولائي.

***حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها.**

***حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب:** وما يؤخذ على هذه الحالة أن المشرع لم يبين طبيعة هذه الظروف الاستثنائية، وهذا ما يترك المجال لتقدير السلطة الوصية في تحديدها وممارسة الحل.

ووفقا لقانون الولاية يتم حل المجلس الشعبي الولائي وتجديده بموجب مرسوم رئاسي، وذلك بناء على تقدير من الوزير المكلف بالداخلية. ويترتب عن الحل جملة من الأثار القانونية نص عليها قانون الولاية ضمن المواد 49-50 منه، حيث نصت المادة 49 على أنه:" في حالة حل المجلس الشعبي الولائي يعين الوزير المكلف بالداخلية بناء على اقتراح من الوالي خلال (10) أيام التي تلي حل المجلس مندوبية ولائية لممارسة الصلاحيات المخول إياها بموجب القوانين والتنظيمات المعمول بها إلى حين تنصيب المجلس الجديد. وتنتهي مهمة المندوبية الولائية بقوة القانون فور تنصيب المجلس الشعبي الولائي الجديد...". ويترتب حل المجالس الشعبية الولائية إجراء انتخابات لتجديد خلال مدة أقصاها (3) أشهر ابتداء من تاريخ الحل، إلا في حالة المساس الخطير بالنظام العام على أنه لا يمكن أبدا إجراء انتخابات جديدة خلال سنة الأخيرة من العهدة الانتخابية الجارية.

2ـ الإيقاف: وهو إجراء يتم بموجبه تجميد العضوية في المجلس الشعبي الولائي مؤقتا، وذلك في حالة تعرض أحد أعضائه لمتابعة جزائية لا تسمح له بممارسة مهامه الانتخابية. وتعود أسباب الإيقاف إلى كون العضو محل متابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف لا تمكنه من ممارسة ومتابعة عضويته الانتخابية بصفة صحيحة. ويكمن الهدف من ايقاف العضو المتابع جزائيا من المحافظة على مصداقية المجلس، يعين التوقيف بموجب قرار معلل من الوزير المكلف بالداخلية إلى غاية صدور الحكم النهائي من الجهة المختصة، غير أنه في حالة صدور حكم بالبراءة يستأنف العضو تلقائيا وفوريا ممارسة مهامه الانتخابية.

3ـ الإقصاء: سبق لإشارة إلى أن العضو المنتخب في المجلس الشعبي الولائي لا يتم توقيفه إلا إذا كان محل متابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام، أو ارتكابه أفعال مخلة بالشرف، غير أن هذا التوقيف المؤقت يصبح إقصاء نهائي في حال صدور حكم قضائي نهائي بالإدانة. فالإقصاء كلي أو نهائي للعضوية لأسباب المحددة في المواد 45-46 من قانون الولاية، وهذا الاجراء منطقي فلا يجوز أن يكون ممثل الشعب محل متابعة جزائية وهو يمارس مهامه، ويفهم بفهم من عبارة" إدانة جزائية نهائية" استبعاد الاقصاء بموجب صدور قرار أو حكم ابتدائي يدين المنتخب، بل يجب أن يكون حكم نهائي استنفذ كل طرق الطعن حتى يصدر قرار الاقصاء. ويثبت إقصاء المنتخب بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية، ولقد أحسن المشرع فعلا من خلال ربط الاقصاء بصدور حكم نهائي بالإدانة من الجهة القضائية المختصة، وهذا ما يعد بمثابة ضمانة قانونية تحمي الأعضاء المنتخبين من تعسف السلطة الوصية في إقصاء المنتخبين.

4- الاستقالة التلقائية: تطرق القانون الولاية إلى هذا المظهر من مظاهر الرقابة المفروضة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي في نص المادة 44 منه حيث نصت على أنه "**يقصى بقوة القانون كل منتخب بالمجلس الشعبي الولائي يثبت أنه يوجد تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب أو في حالة تناف منصوص عليها قانونا ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة. ويثبت الوزير المكلف بالداخلية هذا الإقصاء بموجب قرار. يمكن أن يكون قرار الوزير المكلف بالداخلية المتضمن اقصاء أحد الأعضاء بسبب عدم القابلية للانتخاب أو التنافي، محل طعن أمام مجلس الدولة**"

ويكمن السبب في إبعاد العضو في هذه الحالة إلى سببين أساسيين هما عدم توفر شروط الانتخاب في العضو، وكون العضو يشغل وظيفة من الوظائف التي لم يسمح المشرع لمن يمارسها بحق الترشح أي الفئات المحرومة من الترشح. وقد أعطى المشرع للعضو المقصى- الحق في الطعن في قرار وزير الداخلية أمام مجلس الدولة طبقا لما نصت عليها المادة أعلاه. كما يعد العضو مقال بقوة القانون، كل منتخب تغيب بدون عذر مقبول في أكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة، حيث يعتبر العضو في هذه الحالة منتخبا عن العهدة، ويثبت هذا التخلي من طرف المجلس الشعبي الولائي.

5/ 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 هذا النوع من الرقابة إلى تأمين شرعية وملائمة قرارات هيئات اللامركزية، والمتمثلة على مستوى الولاية في المجلس الشعبي الولائي، وهي الرقابة الأكثر ممارسة من السلطة الوصية وتأخذ هذه الرقابة الصور التالية:

* **التصديق:** يقصد بالتصديق العمل القانوني الصادر عن السلطة الوصية، والذي تقرر بمقتضاه أن القرار الصادر عن السلطة المركزية لا يخالف القانون ولا يتعارض مع المصلحة العامة، وأنه يجوز تنفيذه. والقاعدة العامة أن مداولات المجلس الشعبي الولائي تعد نافذة بقوة القانون بعد مضي واحد وعشرين (21) يوم من إيداعها بالولاية، غير أنه قد يشترط تصديق السلطة الوصية في بعض المداولات المتخذة من المجلس الشعبي الولائي، إذن التصديق قد يكون ضمني أو صريح من السلطة الوصية. ويكون التصديق الضمني 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 تقديم 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.

ويكون التصديق صريحا عندما تعبر سلطة الرقابة عن إرادتها صراحة، حيث لا تنفذ مداولات المجلس الشعبي الولائي إلا بعد المصادقة الصريحة من الوزير المكلف بالداخلية، ولقد حدد قانون الولاية المداولات التي يشترط فيها التصديق الصريح وهي: الميزانيات والحسابات، التنازل عن العقار واقتناءه أو تبادله، اتفاقيات التوأمة، الهيئات والوصايا الأجنبية، وقد 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.

* **البطلان (الإلغاء):** يعد البطلان أهم وسائل الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية على أعمال المجالس الشعبية الولائية، فهو إجراء تنتهي بموجبه آثار قرار صادر عن المجلس الشعبي الولائي لمخالفته للقواعد القانونية، ويكون الإبطال مطلقا أي بقوة القانون أو نسبيا أي قابل للإبطال.

- **البطلان المطلق:** لقد حدد قانون الولاية حالات البطلان المطلق ضمن نص المادة 53 منه وهي: المداولات المتخذة خرقا للدستور والغير المطابقة للقوانين والتنظيمات، المداولات التي تمس برموز الدولة وشعاراتها، المداولات غير المحررة باللغة العربية، المداولات التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصاته، المداولات المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي مع مراعاة احكام المادة 23، ففي حالة توفير إحدى هذه الحالات يقوم الوالي برفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا من أجل اقرار بطلان المداولة.

- **البطلان النسبي:** من أجل الحفاظ على مصداقية المجلس الشعبي الولائي والابتعاد عن استغلال أعضائه لنفوذهم داخل المجلس أثناء الاجتماعات، لتحقيق مصالح الشخصية لهم أو لأقاربهم أقر قانون الولاية منع حضور رئيس المجلس الشعبي الولائي، أو أي عضو في المجلس يكون في وضعية تعارض مصالح الولاية بأسمائهم الشخصية أو زواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء، المداولة التي تعالج هذا الموضوع وألزمهم بالتصريح بذلك. وفي حالة مخالفة ذلك فإنه يمكن للوالي أن يثير بطلان تلك المداولة خلال (15) يوما، برفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة قصد القرار ببطلان المداولة التي اتخذت خرقا لما نص عليه القانون.

الفصل الرابع: النظرية العامة للضبط الإداري

يتخذ النشاط الإداري الذي تقوم به مختلف الأجهزة والهيئات الإدارية لتحقيق أهداف الوظيفة الإدارية، والتي ينبني عليها التنظيم الإداري في أية دولة، مظهرين أساسيين هما المرفق العام والضبط الإداري، حيث يشكل المرفق العام الوظيفة الأساسية للإدارة، فهو يعد أداة لتنظيم الدولة ووسيلة لحماية ووجود كيانها وحسن سيرها، فهي تقدم خدمات عمومية وتشبع حاجات عامة، لذا فهي تتنوع باختلاف الخدمة التي تقدمها، ولكل منها خصوصيتها، لارتباطها بالحياة الجماعية للأفراد وتنوع مطالبهم، وبالتالي أخذت مضامين متعددة، تهدف إلى تلبية حاجاتهم المتزايدة. الأمر الذي أدى إلى بروز مرافق عامة جديدة تتماشى مع التغيرات الحاصلة، والتي بدورها تحتاج لابتكار طرق جديدة وأساليب لتسييرها، تتناسب ونشاطها.

وبواسطة الضبط الإداري تحقق الإدارة العامة غايتها المتمثلة في الحفاظ على النظام العام وبكافة عناصره، بطريقة وقائية ومنتظمة ودائمة في بعض الحالات والأوضاع، ومنه تتدخل السلطة الإدارية المكلفة بالضبط الإداري لتفرض قيودا على حريات الأفراد عن طريق ما تتمتع به من صلاحيات تهدف لتنظيم التمتع بالحقوق والحريات التي كرستها على أساس من المساواة وحسن الاستعمال، وتحقيق النظام العام.

يعد الضبط الإداري أهم وظيفة من وظائف الإدارة العامة في الدولة، وامتياز من امتيازات السلطة العامة، يتمثل في تنظيم ومراقبة النشاط الفردي في جميع المجالات، عن طريق فرض القيود والضوابط على حريات الأفراد بهدف حماية النظام العام، ويحق لسلطات الضبط الإداري أن تفرض على الأفراد قيودا تحد بها من حرياتهم ونشاطاتهم، وذلك من خلال ما تصدره من إجراءات وتدابير سواء كانت عامة أو فردية لضمان سلامة المجتمع ووقايته من كل الاضطرابات قبل وقوعها أو منع تفاقمها أو وقفها عند وقوعها، وتعمل سلطات الضبط الإداري على حماية الدولة من كل المخاطر التي تهدد استقرارها ووحدتها، من جهة، ومن جهة أخرى تقوم بحماية الأفراد من المخاطر التي لا يمكن استبعادها بمفردهم، سواء تسبب فيها الأفراد أنفسهم أو من الغير أو الحيوانات أو الظروف الطبيعية، لذلك فهي تتمتع بامتيازات السلطة العامة، مما يسمح لها باتخاذ كافة الإجراءات بطريقة انفرادية، للحفاظ على النظام العام.

ذلك أن وجود حريات مطلقة دون قيد أو ضابط يؤدي إلى الفوضى وعدم الاستقرار، فالتقيد بالنظام والالتزام بالضوابط التي تحدثها القوانين والأنظمة هي التي تميز الحرية عن الفوضى، وهنا يكمن غرض الضبط الإداري وأهميته، باعتباره أداة الدولة في فرض النظام العام وضمان استمرارها، لذلك وجب تفصيل هذا النشاط الإداري بالتعرض للمباحث التالية:

* المبحث الأول: مفهوم الضبط الإداري،
* المبحث الثاني: هيئات الضبط الإداري ووسائله،
* المبحث الثالث: حدود وظيفة الضبط الإداري.

المبحث الأول: مفهوم الضبط الإداري

المطلب الأول: تعريف الضبط الإداري

تعرض تعريف الضبط الإداري " البوليس الإداري" لتطورات كثيرة نتيجة اختلاطه وتداخله بالأخلاق والفلسفة والقانون. وبداية كلمة بوليس police مشتقة من الكلمة الإغريقية politeia ومن الكلمة اللاتينية politia اللتان كانتا تعنيان " فن حكم المدنية art de gouverner la cité" . وفي القرن الرابع عشر ميلادي (14) أنشأت لغة القانون الفرنسي كلمة البوليس la police لتعني أهداف وغايات الدولة ونشاطها، وهذا هو معناها الواسع، أما في معناها الضيق فاستعملت كلمة بوليس لوصف حسن النظام وواقع الدولة منظما نظاما محكما.

كما عرفت فكرة الضبط الإداري تطورا ملحوظا نتيجة للمتغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية الحاصلة في المجتمعات، فبعدما كانت هذه الفكرة تهدف إلى إقرار وحماية النظام القائم في الدولة بما يحقق غاياتها، ومع تزايد وظائف الدول الحديثة وكثرة مؤسساتها ومرافقها العامة في مختلف المجالات، وكذا تفاقم مشاكلها، تطورت فكرة الضبط الإداري وفق هذه التغيرات وامتدت لمختلف مجالات تدخل الدولة.

ولم يتعرض المشرع سواء في فرنسا أو في مصر إلى وضع تعريف محدد للضبط الإداري، وانما اكتفى فقط بسرد بعض أغراض الضبط، ويرجع السبب الذي حدا بالمشرع إلى ذلك أن الضبط الإداري يهدف في النهاية إلى المحافظة على النظام العام في المجتمع، وجدال في أن فكرة النظام العام هي فكرة نسبية ومرنة تختلف باختلاف المكان والزمان

كما أن المشرع الجزائري أيضا لم يضع تعريفا دقيقا وواضحا للضبط الإداري، وإنما تناول فقط أغراضه وبصورة عارضة، وفي العديد من النصوص القانونية المرتبطة بفكرة النظام العام إجمالا، فمثلا وحسب المادة 114 من قانون الولاية القانون رقم12 -07 أن الوالي مسؤول عن الحفاظ على النظام العام والأمن والسلامة والسكينة العام، وحسب المادة 94 من قانون البلدية القانون رقم 11-10 على التزام رئيس المجلس الشعبي البلدي بالسهر على حسن النظام والأمن العمومي وعلى النظافة العمومي.

ونتيجة سكوت التشريعات عن وضع تعريف للضبط الإداري، وجب على الفقه إيجاد التعريف المناسب لهذه الفكرة الهامة في ضمان استمرارية الدولة، حيث اتجه الفقهاء إلى محاولة وضع تعريف محدد له، فعرف **الأستاذ عمار عوابدي** الضبط الإداري بأنه: " البوليس (الضبط) الإداري هو كل الأعمال والإجراءات والأساليب القانونية والمادية والفنية التي تقوم بها السلطات الإدارية المختصة، وذلك بهدف ضمان المحافظة على النظام العام بطريقة وقائية في نطاق النظام القانوني للحقوق والحريات السائد في الدولة"، كما أوضح **الأستاذ عبد الغني بسيوني** بأن الضبط الإداري يقصد به مجموع الإجراءات والأوامر والقرارات التي تتخذها السلطة المختصة بالضبط من أجل المحافظة على النظام العام في المجتمع"، أما **الأستاذ Jean Rivero** فقد عرف الضبط الإداري على النحو التالي: " نقصد بالضبط الإداري مجموع تدخلات الإدارة التي تهدف إلى فرض قيود على حرية نشاط الأفراد، الانضباط المطلوب للعيش في المجتمع في الإطار المحدد من قبل المشرع".

المطلب الثاني: خصائص الضبط الإداري

يتميز الضبط الإداري بجملة من الخصائص يمكن الإشارة لأهمها على النحو التالي:

1-الصفة الوقائية للضبط الإداري: من أهم خصائص الضبط الإداري أنه ذو طابع وقائي، فالقرارات المتخذة في مجال الضبط الإداري لها الصفة الوقائية، أي أنها تهدف إلى منع وقوع الاضطرابات باتخاذ الإجراءات الضرورية مسبقا، أي قبل الاخلال بالنظام العمومي، فهي إذن تهدف إلى تجنب وقوع الفوضى وتفاقمها واستمرارها، بحيث أن تأمين النظام يعني تجنب المخالفات بتنبيه المواطنين للأعمال والتصرفات التي يمنع عليهم القيام بها، فالضبط الإداري هو إذن أسلوب وقائي للمحافظة على النظام العمومي.

2- صفة التعبير عن السيادة: تعتبر فكرة البوليس الإداري من أقوى وأوضح مظاهر فكرة السيادة والسلطة العمومية في مجال الوظيفة الإدارية، حيث تجسد فكرة السيادة والسلطة العامة في مجموع الامتيازات الاستثنائية التي تمارسها سلطات الضبط الإداري، بهدف المحافظة على النظام العمومي في الدولة، وتحد وتقيد الحريات والحقوق الفردية. وبذلك فإن وظيفة الضبط الإداري تعد ضرورة اجتماعية، فلا يمكن أن يوجد مجتمع منظم بدون ضبط، لأن وظيفة الضبط تهدف إلى حماية النظام العام في المجتمع، وفي نفس الوقت تنظم استعمال الحريات العامة حتى لا يساء استخدامها، فهذا التنظيم للحريات يقودها في الواقع إلى غاياتها الحقة، لذلك قيل بالطابع النسبي للحريات، فلا يمكن أن توجد حريات مطلقة لأن اطلاقها معناه حلول الفوضى وتعرض السلام الاجتماعي لأخطار جسيمة.

3- **الصفة الانفرادية:** يأخذ الضبط الإداري في جميع الحالات شكل الإجراء الانفرادي، أي يتخذ في شكل أوامر وقرارات تصدر من السلطة الإدارية، سواء كانت هذه القرارات فردية أو تنظيمية، وبالتالي لا تلعب إرادة الفرد دورا حتى تنتج أعمال الضبط الإداري آثارها القانونية، فموقف المواطن اتجاه أعمال الضبط الإداري هو الامتثال والخضوع للإجراءات التي اتخذتها الإدارة في هذا الإطار، وهذا وفقا لما يحدده القانون وتحت رقابة السلطة القضائية، ويقصد بذلك أيضا ان الضبط الإداري يعتمد في تنفيذه للقوانين والمحافظة على النظام العام على وسيلة السلطة العامة، فلسلطة الضبط الحق في استخدام القوة في تنفيذ التدابير والقرارات اللازمة لحفظ النظام والأمن، واكراه المحكومين على احترام نظم الدولة لأن التردد في طاعتها قد يخل بالنظام العام في المجتمع اخلالا جسيما، ومن ثم بالصالح العام، إذ كيف يتاح لها أن تفرض على قائد السيارة الوقوف عند إشارة المرور إذا لم يمتثل لأوامرها.

المطلب الثالث: تمييز الضبط الإداري عن صور الضبط الأخرى

أولا/ التمييز بين الضبط الإداري والضبط التشريعي

يقصد بالضبط التشريعي مجموع التشريعات الصادرة عن البرلمان والتي يكون موضوعها تنظيم ممارسة الحقوق والحريات الفردية التي نص عليها الدستور والقيود الواردة عليها، بمعنى أن الحقوق والحريات بعد أن يكرسها الدستور يحيل هذا الأخير للسلطة التشريعية حتى تنظمها وتحدد نطاق ممارستها، بموجب نصوص قانونية، وتتدخل السلطة التنفيذية في إطار تلك التشريعات البرلمانية لحماية النظام العام بواسطة اللوائح التنظيمية والقرارات الفردية مركزية ومحلية.

كما تملك السلطة التنفيذية سلطات الضبط الإداري بالاستقلال عن القوانين 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.

علما وأن الضبط التشريعي لا يقتصر على تنظيم وضبط الحقوق والحريات بل يتعداها إلى تنظيم المرافق العمومية والمشاريع العامة، والضبط التشريعي ينظم نشاطا للأفراد فيخضعه لقيود معينة، لكنه لا يتقيد بأهداف النظام العام فقط، وإنما يمكن أن يفرض قيودا أخرى لتحقيق أهداف أخرى.

ثانيا/ التمييز بين الضبط الإداري والضبط القضائي

يتميز الضبط الإداري عن الضبط القضائي من حيث هدف كل منهما، فإذا كان هدف الضبط الإداري المحافظة على النظام العام داخل الدولة، مع اختلاف الأسلوب والوسائل، فالهدف من الضبط الإداري وقائي بينما الهدف من الضبط القضائي قمعي وعلاجي وردعي، حيث يتدخل أعوان الضبطية القضائية لتتبع الجريمة بعد وقوعها للعقاب بعد عجز سلطات الضبط الإداري عن توقيف مسار الجريمة قبل وقوعها، لكن يبقى رغم ذلك فحوى الضبط الإداري لمنع تفاقم الاضطرابات والفوضى.

كما يجمع بعض أعوان الضبط بين وظيفتي الضبط الإداري والضبط القضائي، مثلا يتمتع رئيس البلدية والوالي ورجال الشرطة والدرك في إطار تنظيم المرور أو تطبيق قرارات وأوامر سلطات الضبط الإداري بسلطة الضبط الإداري، بينما يقومون بمراقبة أماكن معينة أو أشخاص معينين للاشتباه بهم أو ملاحقة مجرمين كوظيفة الضبط القضائي، وهنا تظهر فائدة وصعوبة التمييز بين الوظيفتين. وعلى ذلك، هناك صعوبة في التمييز بين الضبط الإداري والضبط القضائي فهما يشتركان في بعض العناصر، ويختلفان في عناصر أخرى، ومن ثم فإن لعملية التمييز بينهما أهمية حيوية وجدية نظريا وعمليا، نحاول تفصيلها على النحو التالي:

1-أهمية التمييز بين الضبط الإداري والضبط القضائي: تتجلى أهمية التفرقة بين الضبط الإداري والضبط القضائي في جملة عناصر، نجملها في النقاط التالية:

- تخضع أعمال الضبط الإداري لإشراف ورقابة السلطات الإدارية، أما أعمال الضبط القضائي فتخضع لإشراف السلطة القضائية (النيابة والقضاء).
- يختلف الضبط الإداري عن الضبط القضائي من حيث تحديد طبيعة النظام القانوني الواجب التطبيق على كل من الضبط الإداري والضبط القضائي، حيث يخضع الضبط الإداري لمبدأ المشروعية ولرقابة القضاء الإداري إلغاء وتعويضا وتفسيرا وفحصا للشرعية. ويخضع الضبط القضائي لقواعد القانون الجزائي ويطبق قانون الإجراءات الجزائية في معالجتها للوقائع والاختلالات التي تحدث في المجتمع.
- يختلف الضبط الإداري عن الضبط القضائي من حيث تحديد جهة الاختصاص القضائي بالمنازعات، والدعاوى القضائية المتعلقة بكل من الضبطين وإجراءاتها، إذ يختص القضاء الإداري بمنازعات الضبط الإداري، بينما تختص المحاكم العادية بمنازعات الضبط القضائي.

حيث أن 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، كما لا يخضع لإجراءات وقف التنفيذ.

كما 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.

2- معايير التمييز بين الضبط الإداري والضبط القضائي: لقد تعددت المحاولات والمعايير بصدد تحديد وتمييز الضبط الإداري عن الضبط القضائي، نتعرض لأهمها على النحو التالي:

أ/ المعيار التشريعي: لقد تدخل المشرع لتحديد سلطات ورجال الضبط القضائي على سبيل الحصر، كما حاول المشرع تحديد هدف وأعمال الضبط القضائي، كما فعل المشرع الجنائي الجزائري في قانون الإجراءات الجزائية، وكذا ضباط وضباط الصف التابعين للأمن العسكري الذين تم منحهم صفة الضبط القضائي بموجب قرار وزاري مشترك بين وزير الدفاع الوطني ووزير العدل.

في حين أن أعوان الضبط الإداري واختصاصاتهم محددة في الغالب في قانوني البلدية والولاية، بالإضافة إلى بعض القوانين والأنظمة التي نصت على منح موظفين صلاحيات الضبط الإداري، كقانون الصحة، قانون الضرائب، قانون العمران، وعلى ذلك تخضع القرارات الصادرة عن سلطات الضبط الإداري لقواعد القانون الإداري، بينما القرارات الصادرة وفقا لوظيفة الضبط القضائي تخضع لقواعد القانون الجنائي.

كما تتحمل هيئات الضبط الإداري المسؤولية كاملة عن القرارات الإدارية الصادرة عنها، بينما القرارات الصادرة وفقا لوظيفة الضبط القضائي فتعد قرارات قضائية أي أنها تتمتع بالحصانة القانونية المقررة للأعمال القضائية، وبالتالي لا يجوز الطعن فيها بالإلغاء أو طلب التعويض عن الأضرار المترتبة عنها إلا وفقا لأحكام مسؤولية الدولة بالتعويض عن الأضرار القضائية.

وتطبيقا لذلك فقد استقر القضاء الإداري على اعتبار قرارات أعمال الضبط الآتية من قبيل الأعمال القضائية التي تخرج عن ولايته، ومن ثم لا يختص بنظرها، ومن أهمها: إجراء التحقيق في الجرائم، قرارات الضبط والإحضار في جرائم يتم التحقيق فيها، قرارا التحفظ على الأشياء المضبوطة في الجرائم التي يتم التحقيق فيها، قرارات التصرف في المضبوطات والدعاوى الجنائية.

ولكن هذا الاختلاف بين الضبطين لا يمنع من وجود علاقات متبادلة بينهما، أهمها قيام أفراد هيئة الشرطة بأداء مهام نوعي الضبط، هذا فضلا على أن كلا منهما يكمل الآخر، فالضبط القضائي يقلل من احتمالات الإخلال بالنظام العام قبل وقوعه بما ينزله من عقاب على من تثبت إدانتهم، أما الضبط الإداري فيهدف إلى مراقبة نشاط الأفراد وتوجيهه بصورة تكفل منع الإخلال بالنظام العام قبل وقوعه مما يقلل من ارتكاب الجرائم.

ويعاب على المعيار التشريعي أنه معيار قاصر وعاجز عن عملية التفرقة التامة بين الضبطين القضائي والإداري، كما أن هناك من الهيئات المحددة من قبل المشرع الجزائي أو من قبل القانون الإداري، تحمل الصفتين معا، أي أنها من أعوان الضبط القضائي والضبط الإداري في نفس الوقت، كما هو الحال بالنسبة لرؤساء المجالس الشعبية البلدية والولاة.

ب/ المعيار العضوي: تتولى وظيفة الضبط الإداري السلطة التنفيذية بموظفيها وأجهزتها الإدارية، وذلك حسب الهيكل التنظيمي الإداري بما يتضمنه من تدرج السلطة الإدارية من جهة، وإخضاع المرؤوسين للسلطة الرئاسية لرؤسائهم من ناحية أخرى، أما وظيفة الضبط القضائي فيمارسها رجال السلطة القضائية ممثلين في القضاة وأعضاء النيابة العامة، وفي الحالات التي يقرر فيها القانون إعطاء سلطة الضبط القضائي لبعض موظفي الإدارة، فإنهم يمارسونها وفقا للضوابط التي يقررها القانون في هذا الشأن، وتحت رقابة أعضاء السلطة القضائية، وبوصفهم ممثلين لها عند ممارستهم سلطة الضبط القضائي وليس للسلطة التنفيذية.

حيث يركز هذا المعيار في التمييز بين الضبطين الإداري والقضائي على صفة العضو الذي مارس النشاط الضبطي، وطبيعة ونوعية الإجراءات والشكليات التي صدر في نطاقها النشاط، فطبقا لذلك يكون النشاط ضبطا إداريا إذا ما صدر من جهة إدارية مختصة مكلفة بالضبط الإداري، وفي ظل قوالب وإجراءات إدارية ضبطية، بينما يكون النشاط ضبطا قضائيا إذا ما صدر هذا النشاط من سلطات الضبط القضائي وفي ظل إجراءات الضبطية القضائية.

ويؤخذ على هذا المعيار أنه معيار غير جامع ومانع في عملية التفرقة بين الضبطين، لأنه معيار سطحي وشكلي يعتمد على المظاهر الخارجية للنشاط، ولا يغوص في أعماق طبيعة جوهر النشاط من حيث أنه ضبط إداري أم ضبط قضائي. كما أن المعيار العضوي يعجز عن التمييز في حالة السلطات والأشخاص العامة التي تحوز الصفتين في ذات الوقت، لذلك فهو معيار يفتقد للقيمة العملية في عملية التفرقة.

ج/ المعيار الموضوعي: 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.

وعلى ذلك إذا كان الضبط الإداري يتسم بطابعه الوقائي، فإن الضبط القضائي يتصف بطابعه العلاجي، فالضبط الإداري يتمثل في التدابير والأعمال الإدارية الرامية للحفاظ على النظام العام وحمايته والحيلولة دون اختلاله، خلافا للضبط القضائي الذي يتمثل في البحث والتحري عن الجرائم المقررة في قانون العقوبات، وجمع الأدلة عنها والبحث عن مرتكبيها ما دام لم يبدأ فيها بتحقيق قضائي، كما ورد بالفقرة الأخيرة من المادة 12 من قانون الإجراءات الجزائية، وذلك كله بهدف معالجة ما أصاب النظام العام بمفهومه الواسع من خلل وعطب من جراء ارتكاب الجرائم. 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.

د/ 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. ويركز معيار الغاية على الهدف من الإجراء دون الاهتمام بالهيئة التي اتخذته، فتكون وظيفة الضبط من طبيعة قضائية إذا كان الهدف منها العقاب، وتكون من طبيعة إدارية إذا كان الهدف منه الوقاية من الاضطرابات التي تهدد النظام العام. كما ينتج عن تطبيق المعيار الغائي التحول في طبيعة الإجراء من ضبط إداري إلى ضبط قضائي، فقد يؤدي إلى وصف إجراء الملاحقة لشخص ما بالضبط القضائي في حالة الاعتقاد بأنه ارتكب جريمة خلافا للواقع.

وعليه فإن مجال وظيفة الضبط الإداري على هذا النحو يعتبر أوسع نطاقا من وظيفة الضبط القضائي، فالأولى تشمل اتخاذ كافة الوسائل لمنع أو محاولة منع الأعمال التي من شأنها الإخلال بالنظام العام، حتى ولو لم يكم العمل مكونا لجريمة وفقا لقانون العقوبات، أما الثانية فهي لا تتدخل إلا إذ كانت الأفعال المنسوبة إلى الأفراد تشكل جريمة في نظر المشرع.

هذا وتوجد بعض الاستثناءات على تطبيق المعيار الغائي تتمثل فيما يلي:

- الصفة الوقائية لبعض تدابير الضبط القضائي، مثل إجراء الحبس المؤقت.
- الصفة العقابية لتدابير الضبط الإداري، مثل العقوبات الإدارية كسحب الرخص وغلق المحل مؤقتا أو نهائيا، طرد أجنبي...
- الخلط بين التدبيرين أو الإجراءين في حالة المراقبة والتفتيش.

ومنه فإن **معيار التمييز الحقيقي بين الضبط الإداري والضبط القضائي** يعتمد أساسا على اختلاف كل منهما في المهمة والوظيفة، فالضبط الإداري حين يحدد مجالات النشاط الفردي وحين يقيد الحريات الفردية، فإنه يستهدف وضع إجراءات وقائية غايتها منع وقوع الإخلال بالنظام العام، وتوقي حدوث الجرائم وغيرها من الأفعال التي تهدد الأمن الجماعي. أما الضبط القضائي فإنه لا يتحرك إلا بعد وقوع الإخلال بالنظام العام، إذ تتحدد مهمته بعد ذلك في تحري الجرائم بعد وقوعها، والبحث عن مرتكبيها، وعلى ذلك يشترك الضبط القضائي مع الضبط الإداري في صيانة النظام العام، إلا أنه يختلف عنه من حيث أنه يتخصص في اتخاذ الإجراءات العلاجية وما تتضمنه من زجر وعقاب للمجرمين بعد حدوث الجرائم وارتكابها فعلا.

المطلب الرابع: أنواع الضبط الإداري

ميز القانون والفقه بين نوعين من الضبط الإداري، الضبط الإداري العام والضبط الإداري الخاص

أولا/ الضبط الإداري العام: يقصد بالضبط الإداري العام مجموع القرارات والتدابير والإجراءات المتخذة من طرف الإدارة في جميع المجالات وأوجه النشاط الفردي، للمحافظة على النظام العام ووقايته بعناصره التقليدية والحديثة بصفة وقائية 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. ويتشكل الضبط الإداري العام من مجموع الاختصاصات التي تمنح لسلطات إدارية، تمارسها هذه الأخيرة وبصفة عامة في كل المجالات وعلى جميع النشاطات للحفاظ على النظام العام والصحة العامة والسكينة العامة في حدود سلطتها الإقليمية.

ثانيا/ الضبط الإداري الخاص: يقصد به السلطات التي منحها القانون للإدارة بقصد تقييد نشاط وحريات الأفراد في مجال محدد ومعين، فهو على هذا النحو إما أن يخص مكانا بذاته أو نشاطا بذاته، ومنه يتشكل الضبط الإداري الخاص من مجموع الاختصاصات التي تمنح لسلطات إدارية محددة تمارسها في نشاط محدد، أي صيانة النظام العام في إطار ضيق، بتقييد نشاطات الأفراد وحرياتهم في مجال وقطاع أو نشاط محدد.

ونكون في مواجهة ضبط إداري خاص من حيث:

1- الهيئة التي تمارس وظيفة الضبط الإداري: حيث يكون ضبطا إداريا خاصا إذا مورس من طرف هيئة مختلفة مبدئيا عن هيئات الضبط الإداري العام، ومثال ذلك ضبط الصيد للوالي بدلا من رئيس البلدية بنص القانون 04-07 المتعلق بالصيد، ضبط السينما لوزير الثقافة في مجال منح التأشيرات والرخص لاستيراد وإنتاج وعرض الأفلام وليس للوزير الأول، لكن المبدأ العام أن سلطات الضبط الإداري العام هي نفسها التي يمنحها المشرع سلطات الضبط الإداري الخاص.

2- التدابير المتخذة: يكون ضبطا إداريا خاصا عندما يمارس بتدابير وإجراءات خاصة مختلفة عن تلك التي يمارس بموجبها الضبط الإداري العام، فعلى سبيل المثال في مجال ضبط السينما لا يمكن لوزير الثقافة أخذ قرار منح الرخصة إلا بعد استشارة لجنة تصنيف الأعمال السينماتوغرافية، فلا يمكن منح التراخيص في مجال إنشاء المؤسسات المصنفة من طرف الوزير أو الوالي حسب الحالة، إلا بعد القيام بدراسة أو موجز التأثير على البيئة ودراسة خطر وتحقيق عمومي.

3- الهدف المحدد: الهدف من الضبط الإداري الخاص مختلفا كليا أو جزئيا عن هدف الضبط الإداري العام الذي يتمثل في المحافظة على النظام 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، فيهدف ضبط الإشهار باللوحات الاشهارية للمحافظة على البيئة، ويهدف ضبط السينما إلى حماية الطفولة والشباب واحترام شرف الإنسان.

4- التحديد من حيث الموضوع أو الأشخاص: 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، وهي تتعلق مثلا بالنشاطات الخطيرة الضارة بالصحة العامة، المقلقة للراحة، قوانين تنظيم المرور، إقامة المباني، ويكون ضبطا إداريا خاصا إذا كان يخص طائفة معينة كالأطباء، الصيادلة، الأجانب، البدو والرحل. والقوانين الخاصة بشأن المحلات العمومية أو بشأن الطرق العامة.

ويهدف الضبط الإداري العام لحماية النظام العام، أما الضبط الإداري الخاص فله هدف حماية النظام العام وأهداف أخرى، فعلى سبيل المثال الهدف من الضبط الإداري الخاص حماية النظام العام في قسم منه مثل الضبط المتعلق بالمسافرين والأجانب.

والضبط المتعلق بالأملاك العمومية هدفه الخاص المحافظة على هذه الأملاك وحمايتها، أما الهدف العام فيتمثل في حماية أمن المواطنين بتنظيم المرور فيها، والهدف الخاص في مجال الصيد البحري أو البري في حماية الثروة الحيوانية المهددة بالانقراض والهدف العام في حماية الصيادين والسياح...

وجدير بالذكر أن هذا الضبط الإداري الخاص يكون في الغالب موضوعا لتشريعات خاصة، ويضيف إلى سلطات الضبط الإداري العام في شأن الموضوعات التي يتعرض لها سلطات أقوى وأشد في نطاق الرقابة والإشراف على نشاط الأفراد وحرياتهم.

ومن ثم فإن الضبط الإداري الخاص أضيق حدودا من نطاق الضبط الإداري العام لتقيده بمكان أو نشاط معين، إلا أن ذلك لا يعني محدودية تأثيره في المجالات التي يتولاها، بل إن الاتجاه التشريعي في بعض الدول ينحو إلى استبعاد نظام الضبط الإداري العام وانفراد هيئات الضبط الإداري الخاص في تنظيم نشاطات معينة، مثلما هو الحال في الضبط الخاص بشؤون السكك الحديدية، والمنشآت الخطيرة والمقلقة للراحة والصحة في فرنسا.

المطلب الخامس: أهداف الضبط الإداري

يتمحور هدف وظيفة الضبط الإداري حول النظام العام، وتعد فكرة النظام العام فكرة مرنة متطورة بتطور الزمان والمكان، كما أنها فكرة واسعة وشاملة لكل فروع النظام القانوني، بل وتختلف من فرع لآخر من حيث المضمون والاختصاص، وحتى من حيث الهيئات. وتنحصر هذه الأهداف لدى الفقه التقليدي في إقرار النظام العام في الدولة بعناصره الثلاثة التقليدية الأمن العام، الصحة العامة والسكينة العامة. لكن هناك اتجاهات حديثة في الفقه والقضاء والتشريع أيضا توسع من أبعاد الضبط الإداري وأهدافه لتشمل النظام العام الخلقي (الآداب العامة)، النظام العام المتعلق بجمال المدن ورونقها الضبط العمراني)، النظام العام الاقتصادي والنظام العام البيئي. فأصبحت هذه الأهداف الحديثة إلى جانب الأهداف التقليدية مجالا لتدخل سلطة الضبط الإداري.

أولا/ الأهداف التقليدية للضبط الإداري: كان الهدف الوحيد للضبط الإداري هو هدف المحافظة على النظام العام في الدولة بطريقة وقائية وسابقة على عملية الإخلال بالنظام العام، وإذا كانت هذه الفكرة فكرة عامة وواسعة وشاملة لكافة فروع النظام القانوني في الدولة، فإنها في مجال القانون الإداري تأخذ بعدا مميزا وخاصا بطبيعة هذا القانون، وقد كانت أغراض الضبط الإداري التقليدية تنحصر في المحافظة على النظام العام.

1- مفهوم النظام العام: يراد بالنظام العام إجمالا مجموع الشروط اللازمة لاستتباب الأمن والآداب العامة، التي لا غنى عنها لقيام علاقات سلمية بين المواطنين بما يتناسب وعلاقاتهم الاجتماعية والاقتصادية. وقد تطور هذا المفهوم بعد ذلك إلى البعد الإيجابي بارتكازه على تحديد واجبات الدولة لتحقيق

الاستقرار نتيجة توسع وتشعب تدخلات هذه الأخيرة، وتطور الاجتهاد القضائي وما تبعه من اتساع لفكرة النظام العام. إذ يقصد بالنظام العام في مفهوم القانون الإداري المحافظة على الأمن العام والسكينة العامة والآداب العامة بطريقة وقائية، وذلك عن طريق القضاء على كل المخاطر والأخطار مهما كان مصدرها التي قد تهدد عناصر ومقومات هذا النظام.

والنظام العام فكرة مرنة تختلف باختلاف الزمان والمكان، فيما يعتبر مخالفا للنظام العام في زمان أو مكان معينين قد لا يعد كذلك في زمان أو مكان آخرين، كما يختلف باختلاف الفلسفة السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة في الدولة، لذلك يجمع الفقه على ضرورة ربط فكرة النظام العام بالمصلحة العامة العليا للمجتمع في كل دولة على حدا. غير أن معظم الفقهاء يتفقون على النظام العام يهدف إلى تحقيق ثلاثة أغراض رئيسية هي الأمن العام، الصحة العامة والسكينة العامة.

2-خصائص النظام العام: يتضح بناء على سبق أن النظام العام يتمتع بخصائص مميزة له أهمها:

أ/ النظام العام عاما (صفة العمومية للنظام العام): 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: مثال: تستطيع سلطات الضبط الإداري أن تأمر بهدم منزل حفاظا على صحة المارة، وليس لها أن تأمر بهدم جدار داخل منزل إلا اذا كان يهدد السلامة الداخلية للمبنى (مجلس الدولة الفرنسي بقرار 1955)

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

ج / النظام العام هو مجموعة من القواعد الآمرة: فلا يجوز للأفراد مخالفتها من خلال تصرفاتهم واتفاقاتهم، على اعتبار أن مهمة الضبط الإداري تتأسس على التوفيق بين الحقوق والحريات والمصلحة العامة. ولحسم المنازعة يجب إيجاد نظام ذو أولوية يطبقه القاضي على حساب الحقوق والحريات، والذي يبقى له الدور الاجتهادي في تكوين فكرة النظام العام من خلال التفسير، بالإضافة إلى الدور الكبير للتقاليد والأعراف التي قد تؤثر بشكل أكبر ولو باعتبارها مصدرا ماديا للقانون.

د/ 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 ويرتبط بالمذهب السائد، لذلك لا يمكن للمشرع أن يضع له تعريفا محددا وثابتا.

3-عناصر ومقومات النظام العام كهدف للضبط الإداري: تتكون فكرة النظام العام بهذه الصفة من عدة عناصر ومقومات مادية ومعنوية وقانونية في ذات الوقت، لكن تعد العناصر المادية أهمها على الإطلاق والأكثر تداولا في تحديد نشاط الضبط الإداري، نفصلها كالتالي:

أ/ المحافظة على الأمن العام: يقصد بالأمن العام استتباب الأمن والنظام في المدن والقرى والأحياء بما يحقق الاطمئنان لدى الجمهور على أنفسهم وأولادهم وأعراضهم وأموالهم من كل خطر قد يكونون عرضة له من أخطار الكوارث العامة والطبيعية، كالحرائق والفيضانات والزلازل وغيرها، لذلك يتعين على السلطة العامة توفير كافة الإمكانات واتخاذ كل الإجراءات لضمان الأمن العام للأفراد في الظروف العادية والظروف الاستثنائية، وهذا بتوفير الأمان والحماية لأرواح الأفراد وأموالهم وأعراضهم من أي اعتداء مهما كان مصدره سواء كان إنسان، حيوان أو الطبيعة أو شيء، فمهمة الدولة في مجال وظيفة الضبط الإداري تتمثل في المحافظة على السلامة العمومية، بالعمل على منع الأخطار المهددة لها بطريقة وقائية، ويعد تنظيم المرور في مختلف الأماكن والطرقات، وتنظيم وقت السير بالنسبة لبعض أصناف السيارات وتنظيم أماكن الركون، إزالة مختلف العوائق في الشوارع والطرق العامة وتنظيم كيفيات المراقبة التقنية للسيارات، أهم ضبط يمارس بصفة عادية في الطريق العمومي.

كما توسع مفهوم الأمن العام ليشمل اتخاذ التدابير اللازمة لمنع المظاهرات والاجتماعات إذا كانت تهدف للإخلال بالأمن العام، بمنع منح الرخص أو فضها بالقوة المادية إذا بدأت. واتخاذ التدابير الأمنية اللازمة لمنع وقوع الجرائم بمختلف أنواعها، مع القيام بالإجراءات اللازمة لمنع الحوادث الناتجة عن الطبيعة، أو الأشياء بهدم المنازل الآيلة للسقوط مثلا، والقضاء على الحيوانات المتشردة والضالة، كما تعتبر نظافة الطرقات وإدارتها وتخليصها من مختلف

صور الازدحام ضمن أعمال ضبط الأمن العام، لذلك منح قانون البلدية لرئيس المجلس الشعبي البلدي عدة صلاحيات في إطار المهام السابقة في مجال المحافظة على الأمن العام، ويستطيع الوالي مثلا اتخاذ التدابير الأمنية بناء على التقارير التي توجه له دوريا من طرف مصالح الأمن بموجب قانون الولاية.

ب/ المحافظة على الصحة العامة: يقصد بها وقاية صحة الجمهور من خطر الأمراض أو من اعتلال الصحة ومنع انتشار الأوبئة والاحتياط من كل ما يكون عاملا يحتمل أن يكون سببا للمساس بالصحة العامة، فتقوم الإدارة بتحصين الأفراد ضد الأمراض المعدية، وتقوم بالمحافظة على سلامة مياه الشرب والأطعمة المعدة للبيع وإعداد المجاري، وجمع القمامة والمحافظة على نظافة الشوارع والأماكن العامة إلى غير ذلك من الأعمال التي تلزم للمحافظة على صحة الجمهور، حيث يقع على عاتق السلطة العامة اتخاذ الإجراءات اللازمة بغرض وقاية صحة الأفراد وحماية المواطنين من الأخطار التي تهدد صحتهم من جميع أنواع الأمراض والأوبئة في ذواتهم ومسكنهم ومأكلهم ومشربهم والمحيط الذي يعيشون فيه، ومحاربة كل مصادر العدوى والتلوث، باتخاذ الإجراءات والتدابير الوقائية والعلاجية، ومن أمثلتها:

- وضع الشروط الصحية اللازمة لحياة الأفراد وذلك بالاهتمام بنظافة الشوارع، الأماكن العامة والطرقات والمؤسسات العمومية، وخصوصا المرافق التعليمية على اختلاف مستوياتها، ورياض الأطفال والمؤسسات الاستشفائية، وكذا المنشآت الصناعية والتجارية، وحتى الإدارات العمومية.
- تدابير ضمان نظافة مياه الشرب وسلامة ونظافة المواد الغذائية الاستهلاكية وضمان الظروف الصحية لها في المحلات التجارية والمطاعم والمقاهي ومحلات المأكولات والمخابز، وخلو العاملين فيها من الأمراض، وكذا ضمان نظافة المساخ والأسواق والمسابح والملاعب...
- اتخاذ التدابير اللازمة للتطعيم الإجباري للصغار والكبار ضد جميع الأمراض والأوبئة.
- مكافحة الأمراض المعدية والمتنقلة والوقاية منها.
- حماية البيئة من التلوث بجميع أنواعه وفي جميع الأماكن، وضمان نظافة المحيط من النفايات .
- تنظيم الصرف الصحي للمياه الناتجة عن الاستعمال المنزلي وكذلك المياه الناتجة عن المصانع والمشاريع الصناعية

والجدير بالإشارة في هذا الصدد أن مفهوم الصحة العمومية مفهوم متطور يستجيب إلى التطور اليومي لحياة الأفراد، كما يستجيب إلى ما ترسمه سياسة الدولة بما تفرضه على المواطنين من أنظمة متعلقة باتخاذ بعض الإجراءات الصحية في بناء وتهيئة مساكنهم، وبما تفرضه من أنظمة على مسؤولي المؤسسات التعليمية الأساسية منها أو الجامعية. لذلك تعتبر الصحة العامة عاملا من عوامل تحقيق السلامة في المجتمع كونها ثمرة حسن النظام والأمن العمومي والأساس الضروري لهما.

ج/ المحافظة على السكينة العامة: يقصد بالمحافظة على السكينة العامة كمقوم من مقومات فكرة النظام العام اتخاذ الإجراءات والأساليب والاحتياطات الضبطية الوقائية منها والعلاجية اللازمة للقضاء على مصادر وأسباب الإزعاج والقلق التي تهدد الراحة العامة، حيث تتمثل في اتخاذ الاجراءات الكفيلة بالمحافظة على الهدوء ومنع الضوضاء داخل المناطق السكنية وفي الطرقات العامة، ومنع إقلاق راحة الأفراد بإزالة أسباب الإزعاج لمحاربة الضوضاء.

ويقع على عاتق سلطة الضبط الإداري واجب القضاء على الضوضاء سواء كانت صادرة من أفراد الناس أو من المصانع والمؤسسات المختلفة، أو من الأشغال العامة، لذا أجاز القضاء لسلطة الضبط الحق في إصدار قرارات عامة منظمة لحظر تشغيل المطاحن ليلا متى ترتب على تشغيلها في هذا الوقت قلقا وإزعاجا للسكان، وكذلك أجاز القضاء تحديد الأماكن التي يجوز فيها إطلاق أبواق السيارات، ذلك أنه من حق أفراد الدولة العيش في هدوء وراحة، ومن أجل ضمان ذلك تتولى سلطات الضبط الإداري واجب القضاء على جميع مصادر الإزعاج والضوضاء التي تتجاوز المضايقات العادية لحياة الجماعة، وضمان المحافظة على الهدوء داخل المناطق السكنية، وفي الطرقات العامة ليلا ونهارا بواسطة:

- منع استعمال مكبرات الصوت، وتنظيم بترخيص أو إذن في أوقات محددة.
- القضاء على الاضطرابات والمشاجرات في الطرق والأماكن العمومية.
- القضاء على جميع مصادر الأصوات المزعجة والمقلقة للراحة المنبعثة سواء من المذياع أو المشاريع الصناعية أو البناء، ونقلها خارج المناطق الآهلة، كألعاب الأطفال والملاهي وقاعات الحفلات....

ثانيا/ الأهداف الحديثة للضبط الإداري: ارتبط مفهوم النظام العام بمفهوم الدولة السائد في مكان ما وفي زمان ما، فالدولة الحارسة كانت قائمة على معطيات سياسية واقتصادية واجتماعية وفكرية خاصة تحتاج إلى نظام عمومي خاص يخدم مصالحها، ويحقق أهدافها، وبتطور الدولة الحديثة وتدخلها في العديد من المجالات خاصة الاجتماعية منها والاقتصادية، وتحولت بذلك لدولة تدخلية فقد تطور معها مفهوم النظام العام، وأصبح مضمونه لا يغطي فقط السكينة العامة والأمن العام والصحة العامة.

توسعت أهداف الضبط الإداري إلى أهداف الآداب العامة وجمال المدن ورونقها، النظام العام الاقتصادي والنظام العام البيئي. وأصبحت الدولة فاعلا من الفواعل في الحياة الاجتماعية والاقتصادية والثقافية، وتوسعت وظيفتها الضبطية، لتشمل المحافظة على استقرار الحياة في المجتمع وتوازنها، وصارت الوظيفة الضبطية لا تتميز بطابع الاستثناء المقيد للحرية بل بطابع الضابط الأصيل لها.

1- النظام العام الخلقي (الآداب العامة): يتضمن النظام العام حماية الأخلاق والآداب العامة، بعدما كان مقتصرا على المظاهر المادية المحسوسة التي تهدده، ولا يعتد بالجوانب الأدبية أو الأخلاقية إلا إذا كان من شأنها تهديد النظام المادي، فإن اتخذ الإخلال بالنظام العام الأدبي مظهرا خطيرا من شأنه أن يعكر هذا النظام المادي وأن يهدده تهديدا مباشرا فإن للضبط الإداري أن يتدخل لوقف هذا التهديد بوسائله المعروفة ولا جناح عليه في ذلك، إلا أنه بعد ذلك نلاحظ بأن القضاء الفرنسي قد تطور فأجاز لسلطة الضبط التدخل في بعض الحالات لحماية النظام الخلقي بصفة خاصة.

والجدير بالتوضيح في هذا الصدد أن المحافظة على الآداب والأخلاق العامة كان محل خلاف شديد في النظم القانونية المقارنة وفقه القانون الإداري، فبعض التشريعات لم تتعرض له كعنصر من عناصر النظام العام، والبعض الآخر منها أشارت إلى ما يوحي أن الآداب والأخلاق العامة هي من أهداف الضبط الإداري، وإذا ما كانت كذلك وجب على سلطات الضبط الإداري أن تقيد وتحد من ممارسة حريات وحقوق المواطن بالقدر اللازم فقط للمحافظة على الآداب والأخلاق العامة. على أن تتحكم في مسألة كون الآداب العامة جزء وعنصر من عناصر النظام العام كهدف للضبط الإداري عدة عوامل وضوابط حضارية، وبيئية ودينية خاصة بكل بلد وبكل نظام قانوني.

غير أن القضاء الإداري الفرنسي له اجتهادات ومواقف قضائية وأحكام قضائية في معالجة هذه المسألة، خاصة بعد عام 1959 أين أصبح قضاء مجلس الدولة الفرنسي يعتبر الآداب العامة والأخلاق العامة عنصر من عناصر النظام العام، ليوسع من سلطات الضبط الإداري المشروعة لحماية النظام الخلقي في **قضية Luthesia**، حيث أجاز لرئيس البلدية حظر عرض أفلام سينمائية التي تضر بالنظام العام بسبب الصفة غير الأخلاقية للفيلم.

ومن أهم الأحكام التي صدرت من مجلس الدولة الفرنسي وأقرت قيام نظام عام خلقي مستقل عن النظام العام التقليدي حكمه بشرعية قرار صادر بحظر مباريات الملاكمة بوصفها مناهضة للصحة الخلقية. وقضى كذلك بأن حماية رعايا المستعمرات من تعاطي المشروبات الروحية أمر يهم النظام العام بطريقة مباشرة، وحكم أيضا بتحريم عرض مطبوعات تضمنت ما من شأنه تنمية نزعة الإجرام عند الشباب...

2- المحافظة على جمال المدينة ورونقها (النظام الجمالي): حذا المشرع الجزائري حذو المشرع الفرنسي- عندما أحال سلطة الضبط الإداري المحلي القيام بواجب الحفاظ على الجمال الرونقي للمدينة حسب ما أشار إليه قانون البلدية. غير أن الفقه الفرنسي أثار مشكلة المحافظة على الجمال الرونقي أي تجميل المدن ومدى اعتباره من النظام العام، بما يبرر لسلطات الضبط الإداري التدخل لوقايته والمحافظة عليه، وذلك قبل أن تطرح هذه المشكلة عمليا أمام مجلس الدولة الفرنسي.

فذهب جانب من الفقه إلى أن مسألة المحافظة على جمال الرونق والرواء لا ينبغي أن تؤخذ في الاعتبار أو تبرر تدخل سلطات الضبط الإداري إلا إذا تلاقت بصورة ما مع أحد عناصر النظام العام التقليدية، ومقال ذلك إلزام مالك أرض بتسويرها محافظة على الشكل الجمالي، وفي نفس الوقت منع الأتربة المتراكمة بها من أن تثيرها الرياح فتزيد نسبة التلوث بما يضر بالمصلحة العامة.

وذهب جانب آخر من الفقه الفرنسي إلى إطلاق اعتبار المحافظة على جمال الرونق والرواء عنصرا من عناصر النظام العام بما يبرر تدخل سلطات الضبط الإداري دون اشتراط تلاقيه مع أحد عناصر النظام العام، غير أن هذا الرأي لا يتفق مع القانون الوضعي الذي لم يكن يعترف بجمال الرونق والرواء كغاية من غايات الضبط الإداري إلا في الحالات التي وردت في نصوص خاصة، وفي غيرها من الحالات لم يجز القضاء الإداري الفرنسي- للإدارة أن تستخدم سلط الضبط للمحافظة على الجمال الرونقي.

فقد قضى مجلس الدولة الفرنسي في سنة 1928 بأن سلطات الضبط الإداري لا يحق لها أن تتدخل للمحافظة على جمال الرونق والرواء إلا في الحالات التي يرخص فيها القانون بذلك بنصوص صريحة، غير أنه عدل عن موقفه عام 1936 بحكمه الصادر في قضية " اتحاد نقابات مطابع باريس"، والتي تتلخص وقائعها في أن الجهة الإدارية سبق لها أن أصدرت لائحة تحظر توزيع الإعلانات على المارة في الطرق العامة، نظرا لأن القائها عقب الاطلاع عليها يسبب تشويشها للمنظر العام الجمالي الذي يجب الحفاظ عليه، طعن اتحاد نقابات المطابع في هذه اللائحة مطالبا بإلغائها لخروج أهدافها عن الأهداف المرسومة لسلطات الضبط الإداري، وهي الحفاظ على النظام العام، رفض مجلس الدولة ذلك مؤكدا أن حماية جمال الرونق والرواء تعتبر من أغراض الضبط الإداري بوصفها إحدى عناصر النظام العام الجدير بالحماية وبذلك اعتراف اعترف المجلس واستقر قضاؤه.

3-النظام العام الاقتصادي والاجتماعي: ترتب عن تزايد تدخل الدولة في الدول الرأسمالية إما لمواجهة الحروب ونتائجها (اقتصاد الحرب واقتصاد الندرة) إما لمواجهة الأزمات الاقتصادية، أن الكثير من القطاعات الهامة التي تسود فيها المبادرة الخاصة والمنافسة، أصبحت تخضع لأحكام استبدادية أكثر فأكثر من أجل تأمين مراقبة الاقتصاد، مثل الأحكام المتعلقة بالنقد والقرض والأسعار، والنقل والبناء،... وعليه فإن وسائل تدخل الإدارة قد تغيرت ، فبدلا من استعمال الوسيلة التقليدية المتمثلة في إجراء المنع، أصبحت تطبق جملة من الأساليب القانونية الجديدة كالتنظيمات والمراقبة والحد من حرية التعاقد للحد من نشاط الخواص، لكن مع مراعاة بعض الاعتبارات والحدود التي لا تمس بالحريات العمومية للأفراد. وعلى ذلك توسع الضبط الإداري بسبب واتساع تدخل الدولة في المجال الاقتصادي ظهور مفهوم النظام العام الاقتصادي، فصار النظام العام يهتم بحماية الاقتصاد فيما يتعلق بالأجور، الأسعار، التموين بالمواد والمنتجات، تنظيم عمليات التصدير والاستيراد والتعامل بأوراق النقد والبورصة ومكافحة التضخم النقدي، ومنع المضاربة ورفع الأسعار بشكل وهمي نتيجة التخزين. ومن أمثلة القرارات التنظيمية للضبط الاقتصادي ما يلي: مرسوم تنفيذي رقم 07-402 مؤرخ في 25-12-2007 يحدد أسعار سميد القمح الصلب عند الإنتاج وفي مختلف مراحل توزيعه، مرسوم تنفيذي رقم 05-14 مؤرخ في 09-01-2005 يحدد كيفيات تسعير الماء المستعمل في الفلاحة وكذا التعريفات المتعلقة به.

4- الضبط الإداري البيئي: تدابير وقائية تصدرها السلطات الإدارية لمنع جرائم المساس بالبيئة من خلال الإجراءات الاحترازية، بما يكفل حماية البيئة ومكافحة أسباب الإضرار بها. وأغراض الضبط الإداري البيئي هي أغراض الضبط الإداري العام، لكنها تميز بتحقيق الأمن البيئي أو الصحة البيئية أو السكينة البيئية والوقاية من الأسباب التي تهدد هذه العناصر وتهدد البيئة، فقد أفاد القانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة بأنه 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.

5- المحافظة على كرامة الشخص البشري: اعترف مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 27 أكتوبر 1995 بكرامة الشخص البشري وأدرجها ضمن عناصر النظام العام في قضية مورسانغ يسور أورج أقر الآتي: " **تقوم شرطة البلدية بتأمين حسن النظام والأمن والأمان والصحة العامة**"، فيعود إلى السلطة المخولة سلطة الشرطة البلدية أن تتخذ كل تدبير يمنع الاعتداء على النظام العام، وبما أن إحترام كرامة الشخص البشري هو أحد مكونات النظام العام، وبما أن السلطة المخولة سلطة الشرطة البلدية تستطيع حتى في حالة عدم وجود ظروف محلية خاصة، منع تهريج من شأنه أن يمس كرامة الشخص البشري.

وبما أن التهريج المسمى " **قذف القزم**" قوامه قيام المشاهدين بتقاذف إنسان قزم مما يؤدي إلى اتخاذ إنسان مصاب بعاهة جسدية بقدميه وعرضه بهذا الشكل، وبما أن مثل هذا التهريج في غايته بالذات ينال من كرامة الإنسان، وبما أن السلطة المخولة سلطة شرطة البلدية، تستطيع بناء على هذا منعه حتى ولو لم توجد ظروف محلية خاصة، حتى لو كانت التدابير الحمائية قد اتخذت من أجل تأمين سلامة الشخص المعني (القزم) رغم أن هذا الشخص قد رضي بملء إرادته بهذا الاستعراض لقاء أجر.

المبحث الثاني: هيئات الضبط الإداري ووسائله

تعتبر وظيفة الضبط الإداري وظيفة حيوية وخطيرة على حريات الأفراد، فينظمها القانون بمفهومه الواسع من حيث الهيئات والوسائل الموكلة لها. إذ تتدخل السلطة الإدارية لتفرض قيودا على هذه الحريات عن طريق ما تتمتع به هيئات الضبط الإداري من صلاحيات الضبط الإداري.

حيث تسعى مختلف هيئات الضبط الإداري المتمثلة على المستوى المركزي في رئيس الجمهورية والوزير الأول، ووزير الداخلية والوزراء، وعلى المستوى المحلي في الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي، إلى اتخاذ كل التدابير الضرورية من أجل المحافظة على النظام العام، رغم ما قد يحدث بينهما من إمكانية تداخل في الصلاحيات سواء بين سلطات الضبط العام والخاص، أو بين سلطات الضبط العام فيما بينها، أو سلطات الضبط الخاص فيما بينها.

كما تستعين هيئات الضبط الإداري لتحقيق أغراضها ببعض الوسائل والأساليب، فقد تلجأ إلى القرارات الضبطية التنظيمية أو إلى القرارات الضبطية الفردية، أو إلى التنفيذ المباشر أو الجزاءات الإدارية، وهذا بهدف تنظيم التمتع بالحقوق والحريات التي قررها القانون للأفراد على أساس من المساواة وحسن الاستعمال، وضمان المحافظة على النظام العام، وهذا باستخدام الأدوات والوسائل المقررة قانونا لممارسة صلاحيات الضبط الإداري.

المطلب الأول: هيئات الضبط الإداري

يراد بهيئات الضبط الإداري الهيئات التي تملك قانونا حق استخدام وسائل وأساليب الضبط الإداري، بهدف المحافظة على النظام العام بعناصره المختلفة، حيث يمكن تقسيمها إلى هيئات مركزية تتمثل في هيئات الضبط الإداري التي منحت صلاحيات الضبط الإداري على المستوى الوطني، وهيئات لا مركزية مكلفة بالحفاظ على النظام العام على المستوى المحلي. يتم تفصيلها على النحو التالي:

أولا/ هيئات الضبط الإداري المركزية: تتمثل هيئات الضبط الإداري على المستوى المركزي في كل من رئيس الجمهورية، الوزير الأول، وزير الداخلية والوزراء، يتم تفصيلها كالتالي:

1- رئيس الجمهورية: لم تمنح المواد الدستورية صراحة له سلطة الضبط الإداري لرئيس الجمهورية في الظروف العادية، غير أن المادة 84 من التعديل الدستوري لسنة 2020 تنص على أن:" يجسد رئيس الجمهورية، رئيس الدولة، وحدة الأمة، ويسهر في كل الظروف على وحدة التراب الوطني والسيادة الوطنية"، والجدير بالإشارة في هذا الصدد أن العرف الدستوري يمنح الضبط الإداري العام باسم الدولة لرئيس الجمهورية، كحامي الدستور والقائد الأعلى للقوات المسلحة والمسؤول عن الدفاع الوطني.

كما أن الوظيفة التنظيمية العامة الموكلة لرئيس الجمهورية في المجالات غير المخصصة للتشريع، تعتبر كأساس لمنح رئيس الجمهورية وظيفة الضبط الإداري، في الظروف العادية بإصداره جملة من التنظيمات لحماية النظام العام، وعلى سبيل المثال إصداره للمرسوم الرئاسي 15-228 المؤرخ في 22-08-2015 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بتنظيم النظام الوطني للمراقبة بواسطة الفيديو وسيره، علما وأن 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، حيث يترتب على إعلان هذه الحالات بموجب مرسوم رئاسي، وتتوسع بموجبها صلاحيات رئيس الجمهورية ولا سيما تلك المتعلقة منها بالنظام العام وبخاصة الأمن العام.

2- الوزير الأول: لم يمنح الدستور صراحة الوزير الأول سلطات في مجال الضبط الإداري، غير أنه وبالرجوع لنص المادة 112 من التعديل الدستوري لسنة 2020 نجد أن للوزير صلاحيات أخرى أهمها أنه يقوم بتطبيق القوانين والتنظيمات ، وباعتباره المسؤول عن تنفيذ القوانين، فهو المختص بإصدار تنظيمات الضبط الإداري المطبقة في كامل التراب الوطني، مثل المرسوم التنفيذي 91-53 المؤرخ في 23 فيفري 1991 يتعلق بالشروط الصحية المطلوبة عند عملية عرض الأغذية للاستهلاك، وكذا المرسوم التنفيذي 15-239 المؤرخ في06 سبتمبر 2015 المتعلق بتحديد قواعد حركة المرور عبر الطرق.

3-الوزراء: يعتبر الوزراء سلطة من سلطات الضبط الإداري الخاص، فهم لا يشكلون سلطة ضابطة عامة ولا يمكنهم أن يصدروا قرارات ضابطة قابلة للتطبيق في كل أنحاء البلاد إلا إذا سمح القانون لهم بذلك، فباستطاعة الوزراء اتخاذ القرارات التنظيمية الضرورية في مجال الضبط الإداري كل في مجاله. فيتولى كل وزير ممارسة إجراءات الضبط الإداري على مستوى قطاعه قصد تحقيق النظام العام والمحافظة عليه في كل جوانبه، وبمفهومه الجديد الذي لا يقتصر على الأمن العام والسكينة العامة والصحة العام، وإنما يتعدى ذلك إلى مسائل أوسع وأشمل كالمسائل الاقتصادية والاجتماعية..إلخ.

هذا، ولا 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، فمثلا طبقا للمرسوم التنفيذي 04-381 المعدل والمتمم صدر قرار وزاري مشترك مؤرخ في 10-06-2007 يحدد طرق وضع الممهلات.

فمثلا كان في المرسوم التنفيذي رقم 89-165 المتعلق بصلاحيات وزير النقل، الذي أفاد بأن وزير النقل يمارس صلاحياته في ميدان النقل الذي يشمل الأعمال المخصصة لضمان نقل الأشخاص والأملاك برار عبر الطرق أو السكك الحديدية وبحرا وجوا، كما يتولى ضبط المقاييس والصيانة ويقوم بالمشاركة في إعداد القواعد التي تتعلق بحماية البيئة البحرية ، كما يسهر على ضمان انسجام الأعمال العمومية في مجال اختصاصه و يبادر ويقترح ويتخذ أي تدبير لتحقيق التنسيق والانسجام و ضبط المقاييس بالاتصال مع الجماعات المحلية والإدارات الأخرى المعنية في الدولة، ويتولى ترقية ومتابعة ورقابة ممارسة أعمال النقل الوطني والدولي للمسافرين والبضائع ، و كذلك إعداد القواعد الإدارية والتقنية التي تطبق على مختلف مستعملي الطرق وضبط المقاييس التقنية الخاصة بالسيارات وقواعد تعليم السياقة، وغيرها من الأحكام.

لكن يملك وزير الداخلية سلطة ضبط إداري عام بشكل غير مباشر، بحكم أنه المسئول الأعلى لجهاز الشرطة، كما يستطيع اتخاذ قرارات ضبطية باعتباره الرئيس السلمي للولاة من خلال التعليمات والأوامر التي يوجهها لهؤلاء في جميع المجالات ومنها مجال المحافظة على النظام العام والضبط الإداري بصفة عامة.

ثانيا/ هيئات الضبط الإداري المحلية: تمارس هيئات الضبط الإداري على المستوى المحلي أغراض الضبط الإداري المختلفة وبصورة واسعة كالتالي:

1- رئيس البلدية: يعتبر المسؤول الأول في البلدية عن حفظ النظام العام، حيث يمارس سلطة الضبط الإداري بموجب قانون البلدية، ويمارس صلاحياته الضبطية باعتباره ممثلا للدولة، حيث تنص المادة 88 من قانون البلدية على أن رئيس المجلس الشعبي البلدي وتحت إشراف الوالي يقوم بالاختصاصات الضبطية كتبليغ وتنفيذ القوانين والتنظيمات على إقليم البلدية، السهر على النظام العام والسكينة والنظافة العمومية، السهر على حسن تنفيذ التدابير الاحتياطية والوقائية والتدخل في محال الإسعاف ويكلف بالإضافة إلى ذلك بكل المهام التي يخولها له التشريع والتنظيم المعمول بها.

وعليه فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي مكلف على وجه الخصوص بإقرار النظام العام والأمن والسلامة والصحة العمومية، وملزم أيضا بالمحافظة على الآداب العامة وقمع التعديات على الراحة العمومية والسهر على نظافة الأبنية وضمان سهولة السير واتخاذ التدابير اللازمة والضرورية لمكافحة الأمراض الناجمة عن الأوبئة أو الأمراض المعدية وتأمين نظام المآتم والمقابر، كما يسهر على التدابير الوقائية والتدخل، كما له أن يتخذ جميع الاحتياطات والتدابير الوقائية لضمان سلامة الأشخاص والأموال في الأماكن العمومية التي يمكن أن يحصل فيها أي حادث أو نكبة.

ويتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي باختصاصات ضبطية واسعة في هذه المجالات وإن التعداد الذي قام به القانون لا يستنفذ كل الميادين التي تمكنه التدخل فيها وهو لا يقوم إلا بلفت الانتباه إلى بعضها، على سبيل المثال ضابطة الهدوء العام وهدفها القضاء على ما يسيئ للهدوء العام وعلى كل الأعمال التي من شأنها إفساده، وهذا بمكافحة الضجيج وخاصة أثناء الليل ، لأن بعض أنواع الضجيج مسموح بها فقط في النهار كضجيج الأشغال العامة التي تحدث ضوضاء ، وبعضها الآخر مسموح به في بعض المناسبات كالأعياد و الأعراس، أو في بعض الأمكنة كالمقاهي والنوادي، كما كلف القانون رئيس المجلس الشعبي البلدي كذلك بحماية الأخلاق العامة، إلا أن مصطلح الأخلاق يطرح صعوبة في مجال الضبط ومدى ارتباطه المباشر بالنظام العام.

هناك نصوص قانونية خاصة أخرى تعرضت لسلطة الضبط الإداري لرئيس المجلس الشعبي البلدي، كالمرسوم رقم 81-267 المتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنقاوة والطمأنينة العمومية، حيث يفيد بأن رئيس المجلس الشعبي البلدي يقوم بتسهيل المرور وأمن السير العام حسن تسطير الطرق العمومية ورؤيتها، وكذا يحدد كيفيات شغل الطرق العمومية ولاسيما العرض على الأرصفة، وأرصفة محلات بيع المشروبات والتجارة المتنقلة وتسليم البضائع، وينظم المرور ووقوف السيارات داخل المناطق السكانية التابعة للبلدية، وضع لوحات الإشارة وتهيئة ساحات حضرية لإيقاف السيارات، تجميل الطرق وانشاء المناطق الحضرية، وإنارة الطرقات العمومية وصيانة الإنارة العمومية...

2- الوالي: يتمتع الوالي بصلاحيات واسعة في مجال الضبط الإداري وبنوعيه العام والخاص، وهذا لأنه السلطة الأساسية في الولاية وبموجبها يختص بصلاحيات هامة، باعتباره ممثلا للدولة من جهة وممثلا للولاية من جهة أخرى، لذا تتجلى صلاحياته الضبطية في المواد 114 و116 من قانون الولاية.

حيث تنص المادة 114 من قانون الولاية على أن الوالي مسؤول عن المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العمومية، ويزود بالوسائل البشرية والقانونية اللازمة للقيام بهذه المهمة، ويؤمن احترام قوانين وأنظمة الضابطة الإدارية ويعتبر مسؤولا عن حفظ النظام العام، وبذلك فإن الوالي يعتبر ضمن إطار ولايته الجهة الأولى التي يتولى أمر الضابطة الإدارية العامة، قصد المحافظة على النظام العام، ويتولى مهمة الضبط بصفة انفرادية في الغالب ودون مشاركة المجلس الشعبي الولائي.

هذا ويمتد اختصاصه في ذلك لجميع بلديات الولاية، حيث يمكن للوالي أن يتخذ كل الإجراءات الخاصة بالحفاظ على الأمن والسلامة العموميين بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو جزء منها، عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك، وللوالي أن يحل محل رؤساء المجالس الشعبية المعنيين بموجب قرار معلل لممارسة السلطات المقررة بهذا الصدد عندما يهدد النظام العام في البلديات المجاورة، وللوالي أيضا أن يطلب من رؤساء البلديات المهملين والماطلين باتخاذ الإجراءات اللازمة للحفاظ على النظام العام. كما أن هناك نصوص خاصة عززت سلطات الوالي في مجال الضبط الإداري عامة ، ودوره في محافظة على النظام العام بصفة خاصة، ومن أهمها المرسوم رقم 83-373 المحدد لسلطات الوالي في ميدان الأمن والمحافظة على النظام العام، والذي أفاد بوجوب اتخاذ الوالي جميع الإجراءات ذات الطابع التنظيمي أو الفردي التي من شأنها أن توفر ضمان حماية الأشخاص والأملاك واتقاء أي شكل من أشكال الاضطراب في النظام العام أو عرقلة الممارسة العادية للسلطة وبصفة عامة اتقاء جميع المخالفات وأن يضمن احترام قواعد الطهارة والنظافة والأمن وحراسة المباني العمومية والتجهيزات الاستراتيجية باستثناء ما تعلق منها بوزارة الدفاع الوطني.

وأفاد ذات المرسوم أعلاه أن الوالي يعد أو يصادق على مخططات تنظيم النجدات في البلديات والولاية وذلك في إطار مهمته الخاصة بالأمن العام حسب الأشكال والشروط المنصوص عليها في القانون والتنظيم المعمول بهما، ولممارسة سلطته الخاصة في المحافظة على الأمن العام توضع لديه مصالح الأمن الوطني ومصالح الدرك الوطني، وتوضع تحت سلطته المباشرة مصالح الحماية المدنية، وكذا مصالح الموصلات السلكية واللاسلكية الوطنية، وتوضع لديه جميع أسلاك التفتيش والرقابة والحراسة الموجودة في الولاية حسب الإجراءات الخاصة بكل منها.

المطلب الثاني: وسائل الضبط الإداري

تستخدم هيئات الضبط الإداري مجموعة من الوسائل القانونية وكذا الوسائل المادية للقيام بصلاحياتها في تحقيق مختلف أغراض الضبط الإداري التقليدية والحديثة منها، وهي الوسائل محل التفصيل كالتالي:

أولا/ الوسائل القانونية: تتنوع الوسائل القانونية الخاصة بالضبط الإداري بحسب الغرض المراد تحقيقه من قبل سلطة الضبط الإداري:

1- قرارات الضبط التنظيمية (لوائح الضبط الإداري): يرتكز تنظيم الحريات على التشريع طبقا للدساتير، وما يرتبه من ضمانات وقيود، وتحتاج القوانين إلى التنظيمات الضبطية مهما بلغت من الدقة والتفصيل، ويهتم التشريع اللائحي أكثر بحدود الحريات وقيودها تحقيقا لأهداف الضبط الإداري، حيث تتقيد التنظيمات بعدم مخالفة ما تمليه القواعد التي رسمتها القوانين الضبطية، وتتضمن اللوائح مجموعة من القواعد العامة والمجردة والتي تحدد مسبقا حدود وقيود ممارسة الحقوق والحريات والنشاطات الخاصة، للمحافظة على النظام العام.

وتعتبر لوائح الضبط من أهم وسائل الضبط الإداري وتتمثل في مجموعة القواعد العامة الموضوعية والمجردة التي تضعها السلطة التنفيذية للمحافظة على الأمن والسكينة وحماية الصحة العامة، ومثالها لوائح المرور، اللوائح الخاصة بمراقبة المواد الغذائية، .... والملاحظ على هذا النوع من اللوائح أنها تضع قيودا على حريات الأفراد وتقرر عقوبات على من يخالفها، لذلك فإن المشرع قيد حق السلطة التنفيذية في تقرير هذه العقوبات. لذلك يشرط القضاء والفقه في اللوائح الضبطية الإدارية ما يلي:

-عدم المخالفة الشكلية والموضوعية للقواعد القانونية، لأنها أدنى مرتبة منها وأنها شرعت لإكمال النقص التشريعي.

-صدورها في شكل قواعد عامة ومجردة فلا تسن لحالة فردية بذاتها، وتتضمن لوائح الضبط الإداري قيودا على الأفراد والحريات بوسائل مختلفة.

-يجب تحقيق مبدأ المساواة بين الأفراد عند تطبيق أحكام اللائحة.

ووجب التوضيح في هذا الصدد أن لوائح **الضبط تتخذ مظاهر مختلفة في تقييدها للنشاط الفردي** من أجل المحافظة على النظام العام، وفي سبيل تحقيق هذا الغرض لا يمكن أن تقوم على المنع العام والمطلق لأنه غير مشروع، لذا تتعدد صور وأشكال التنظيم الضبطي حسب القيود التي تفرضها على الأفراد، يتم توضيحها كالتالي:

أ/ نظام المنع أو الحظر: ومعناه أن تنهي اللائحة عن اتخاذ إجراء معين أو تمنع الأفراد عن ممارسة نشاط معين، ويشترط في هذا المنع أن يكون جزئيا وليس كليا أو مطلقا، لأن ذلك يعتبر مصادرة للحق أو الحرية ولا يكون ذلك مشروعا إلا في الظروف الاستثنائية، مثل قرار تنظيمي صادر عن رئيس البلدية يمنع دخول الشاحنات التي تحمل وزنا معينا إلى شوارع البلدية من الساعة السابعة مساء إلى الخامسة صباحا، منع التدخين في المؤسسات العمومية، منع تجاوز سرعة معينة في الطرقات المختلفة، وننبه إلى أن هذا الحظر إذا كان مطلقا وشاملا وانصب على نشاط جائز قانونا فإنه يدخل في معنى الإلغاء لحرية فردية ولذلك فإنه يكون غير مشروع، أما إذا كان حظرا جزئيا ومؤقتا ولا يصل إلى حد الغاء الحريات العامة فإنه يكون مشروعا.

ب/ تنظيم النشاط الفردي: وهي عبارة عن وسيلة تلجأ إليها سلطات البوليس الإداري بإصدار نصوص تضع شروطا وإجراءات معينة يجب توافرها فيمن يرغب ممارسة نشاط معين، وهو بذلك يعتبر من أشد وأقصى تقييدا من لوائح البوليس الأخرى، وفي هذا التنظيم لا تمنع الإدارة النشاط الفردي ولا تخضعه للإذن السابق أو للأخطار، وإنما تكتفي بوضع نظام محدد لممارسة النشاط، فمثلا تمنع الإدارة استخدام مكبرات الصوت أو إلقاء القاذورات من النوافذ أو المرور من اليسار وقوف السيارات على الأرصفة أو مرور سيارات بحمولة معينة، أو ناقلات ذات ارتفاع معين تحت الكباري...

ج/ نظام الإذن المسبق (التراخيص): يتضمن هذا النظام اشتراط القرار الضبطي التنظيمي الحصول على إذن سابق قبل مارية نشاط معين، يتصل بالنظام العام بشكل مباشر أو غير مباشر، ويعني ضرورة الحصول على ترخيص مسبق من سلطات الضبط الإداري المختصة قبل ممارسة نشاط معين، يحتمل أن ينجم قدرا من الضرر، فتمكن الإدارة من فرض ما تراه مناسبا من الاحتياطات لتوقي ذلك الضرر. ولا يجوز اشتراط ضرورة الترخيص فيما يخص الحريات العامة التي يكفلها الدستور والقانون مثل ممارسة العبادات. ولا يجوز أن يخضع نشاط معين لنظام التراخيص وضعه المشرع تحت نظام عقابي. ومن أمثلة: تراخيص البناء، رخص التجزئة ورخص الهدم، في بعض مجالات الضبط الإداري العام والخاص: رخص إقامة التجمعات أو المظاهرات ورخص الصيد، حمل السلاح الناري والسياقة

د/ نظام الإخطار: حيث يتم إخطار سلطة الضبط الإداري بمزاولة نشاط معين، لتقوم بإجراءاتها للمحافظة على النظام العام، وتتأكد هذه الأخيرة من استيفاء شروط مزاولة النشاط. وبمجرد مضي المدة المحددة يعتبر تصريحا ضمنيا بالموافقة على مزاولة النشاط. ويمكن لسلطة الضبط الإداري أن تعترض إذا لم تستوفى الشروط المطلوبة، مثل: الإشعار بالإضراب قبل مدة من القيام به.

ففي هذه الوضعية يكون النشاط الفردي جائزا ومسموحا به، ولا يشترط إذن أو ترخيص مسبق لممارسته، ولكن تشترط لائحة الضبط مجرد التزام الأفراد بإعلان الإدارة عن رغبتهم في القيام بنشاط معين، وحكمة هذا الاخطار أو الإعلان المسبق للإدارة هو أن تتخذ جهة الإدارة ما يلزم من احتياطات وإجراءات للحفاظ على الأمن العام، ومثالها الإعلان المسبق هو حالة رغبة الأفراد أو جمعية خاصة أو حزب سياسي بتسيير المواكب أو المظاهرات في الطريق العام.

2- قرارات الضبط الإداري الفردية: إزاء عدم كفاية لوائح الضبط عن تغطية جميع صور الاخلال بالنظام العام، فإن القرارات والأوامر الفردية تمثل الصورة الغالبة لنشاط الضبط الإداري، ومرد ذلك إلى أن لوائح الضبط الإداري تصدر سابقة لممارسة النشاط لكي تتولى رسم حدوده وتنظيم ممارسته بالنسبة لكافة الأفراد، في حين تصدر أوامر الضبط الفردية لاحقة لممارسة النشاط أو مصاحبة له لكي تضع النشاط الذي أخل بالنظام العام والذي وقع من شخص معين بالذات. ولا تختلف القرارات الإدارية عن سائر القرارات الإدارية الأخرى إلا فيما تعلق بأهدافها وغاياتها، ولهذا فإنها تخضع للأحكام العامة للقرارات الإدارية، غير أن قرارات الضبط تعتبر قرارات مخصصة الأهداف، فإذا ما خرجت عن أهدافها شابها عيب الانحراف بالسلطة.

فقرارات سلطات الضبط الإداري التي تخص شخصا بذاته أو مجموعة أشخاص أو التي تطبق على حالة محددة أو واقعة بعينها، للمحافظة على النظام العام، حيث تكون ممارسة الضبط الإداري عن طريق إصدار قرارات فردية أو ما يسمى كذلك بقرارات الضبط الإداري الفردية أو قرارات ذات الطابع الخاص، وهي تستند مبدئيا في إصدارها على نص عام.

وتتضمن هذه القرارات الضبطية غالبا توجيه أمر للقيام بعمل معين أو نهي عن الإتيان بعمل ما، كالأمر بهدم منزل آيل للسقوط أو منع حدوث تجمع أو مظاهرة أو إيقاف عرض فيلم أو منع عرضه. أو منح رخصة بمزاولة نشاط معين، مثل الترخيص بحمل سلاح ناري، بفتح مصنع، إقامة مشروع، الترخيص بالإقامة لأجنبي، كما يمكن أن تتضمن توقيع عقوبة أو توجيه إنذار. علما وأنه يشرط القضاء والفقه في القرارات الفردية الضبطية تطبيقا لقاعدة تنظيمية أو نص تشريعي، احتراما لمبدأ التدرج، لكن هناك حالات استثنائية تجيز فيها القواعد التنظيمية الخروج عنها بقصد تحقيق غرض المحافظة على النظام العام، بشرط تطبيقه بالمساواة بين الأفراد ودون تمييز .

ثانيا/ الوسائل المادية: تتطلب وظيفة الضبط 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 خاصين مثل: مفتشي البيئة، التجارة وقمع الغش، الغابات، شرطة البلدية، الشرطة والدرك...، ويكلفون بتنفيذ قرارات الضبط الإداري وقبل ذلك بمهام الرقابة والتفتيش والتحقق من وجود المخالفات، وكل فئة من هؤلاء الأعوان يحكمها نص خاص.

ويقصد بأعمال وإجراءات الضبط الإداري المادية مجموع الأعمال والإجراءات التي تقوم بها سلطات وهيئات البوليس الإداري ولا تقصد من وراء القيام بها توليد آثار قانونية معينة، ومن أمثلتها إجراءات وأعمال غلق المحلات العامة المخالفة لشروط وقواعد النظام العام في الدولة، وجر العربات من مواقفها غير القانونية، وتوقيع المخالفات على مخالفي قواعد المرور، وإعطاء إشارات التوقف والسير للمارة والعربات. كما يعتبر أيضا من أعمال الضبط الإداري المادية إجراءات التنفيذ المباشر وأعمال التنفيذ الجبري من طرف سلطات الضبط الإداري لفض المظاهرات والتجمهر والاجتماعات غير القانونية.

المبحث الثالث: حدود وظيفة الضبط الإداري

يؤدي إطلاق سلطات الضبط الإداري بدون قيود وحدود إلى المساس بحقوق وحريات الأشخاص، وهذا بالنظر للآثار الهامة التي تترتب على ممارسة سلطات الضبط الإداري لهذه الوظيفة على الحقوق والحريات، وهنا يظهر الصراع بين ضرورات النشاط الإداري ونشاطات الأشخاص الواجب احترامها، الأمر الذي يستلزم وضع حدودا لممارسة الضبط الاداري، لأن الأصل هو صيانة الحقوق والحريات وعدم المساس بها، وتكون هذه الضوابط أكثر صرامة في الظروف العادية وأقل في الظروف غير العادية أو الاستثنائية.

وعليه فإن سلطات الضبط الإداري ليست مطلقة بل هي مقيدة بعدة قيود تحقق في مجموعها عملية التوازن بين سلطات الضبط الإداري الهادفة إلى إقامة النظام العام وصيانته والمحافظة عليه، وبين مقتضيات حقوق وحريات الأفراد، وقد ساهم قضاء مجلس الدولة الفرنسي- مستهم كبيرة في تحقيق هذا التوازن ومقتضياته والموافقة بين ضرورة الحفاظ على النظام العام وحماية حقوق الأفراد وحرياتهم. ومن أهم حدود الضبط الإداري المقيدة لسلطاته ضرورة احترام مبدأ المشروعية، وخضوع مختلف تدابير الضبط للرقابة القضائية.

المطلب الأول: احترام مبدأ المشروعية

وجب خضوع جميع إجراءات وتدابير الضبط الإداري لمبدأ المشروعية، والذي يقصد به سيادة حكم القانون على إرادة الحاكم والمحكوم، وخضوع السلطة الإدارية للقانون في كل ما يصدر عنها من تصرفات، وما تتخذه من أعمال وقرارات وفي جميع مظاهر النشاط الذي تقوم به، 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.

أولا/ تقييد سلطة الضبط الإداري بمبدأ المشروعية: تخضع إجراءات الضبط الإداري مثل جميع الأعمال الإدارية لمبدأ المشروعية، والذي يعني خضوع الجميع حكاما ومحكومين للقانون بمعناه الواسع، وعلى ذلك تلتزم سلطة الضبط الإداري باحترام القواعد القانونية سواء في الدستور أو القوانين العادية أو التنظيمات أو القرارات الفردية، ويترتب على ذلك أن كل تصرف تجريه السلطات العامة وتخالف به قواعد القانون يقع باطلا وغير نافذ شرعا، مما يجعله قابلا للإلغاء فضلا عما يتسبب عنه من مساءلة الإدارة بتعويض الأضرار التي لحقت الأفراد من جرائه.

غير أنه يلاحظ أن مبدأ المشروعية لا يعني مصادر النشاط الإداري في جميع الأحوال بل أنه يتلاءم ويتوافق مع حاجات الإدارة في تحقيق أهدافها وغاياتها، خاصة إذا ما عرضت لها ظروف تستدعي هذا الخروج على القواعد العامة تأكيدا لأهمية تفضيل بقاء الدولة على تقييد حرية ما في

إحدى مجالاتها، ولذلك فإن بعض قرارات الضبط غير المشروعة في الظروف العادية يعتبرها القضاء مشروعة إذا ما ثبت أنها ضرورية لحماية النظام العام بسبب ظروف استثنائية.

ووجب التوضيح في هذا الصدد أن خضوع الدولة وسلطات الضبط الاداري للقانون بالمعنى واسع الذي يشمل القواعد القانونية المكتوبة وغير المكتوبة، والمعنى الضيق الذي يقتصر على القواعد المكتوبة فقط وهي الاتفاقيات الدولية، الدستور، التشريع بأنواعه وأخيرا التنظيم. ومن المسلم به أن النظام القانوني في الدولة يتدرج في شكل هرمي بحيث تكون القاعدة الأعلى ملزمة للأدنى، وهذا التدرج له صورتين هما التدرج الموضوعي ومقتضاه أن تكون القاعدة العامة التنظيمية واجبة النفاذ في مواجهة القرارات الفردية والتدرج الشكلي، وهو يعتمد على صفة الهيئة العامة التي تصدر القاعدة القانونية ومكانها من تدرج الهيئات العامة في الدولة، وكذلك يعتمد على الإجراءات والأشكال المقررة قانونا لإصدار هذه القاعدة بغض النظر عن فحواها وطبيعتها الذاتية.

وتأسيسا على ذلك لا يجوز وفي جميع الأحوال أن تخالف الإدارة عن طريق أساليب الضبط الإداري قاعدة عليا، سواء كانت هذه القاعدة دستورية أم تشريعية أم كانت لائحة صادرة من سلطة أعلى من السلطة التي تتخذ الاجراء، فإذا رسمت قاعدة قانونية عليا طريق معينا تتخذه سلطات الضبط في حالة معينة، لم يكن أمامها إلا أن تسلك هذا الطريق، فإذا قضى قانون أو لائحة عامة بضرورة الالتجاء إلى القضاء أو أخذ ترخيص من جهة معينة لاتخاذ إجراء معين، كان على سلطة الضبط أن تسلك هذا الطريق وذلك باستثناء حالة الضرورة حيث لا تجد الإدارة مفرا من مخالفة القاعدة العليا اعمالا لحكم الضرورة. وفي حالة سكوت القانون عن تنظيم ما يتبع من إجراءات، فعلى الإدارة أن تزن الأمور وتراعي كافة الظروف وتتخذ ما تراه مناسبا لمواجهة الظرف الطارئ وذلك تحت رقابة القضاء.

كما يجب أن تتوافر في قرارات الضبط الإداري كافة الشروط التي تقتضيها مشروعية القرارات الإدارية بصفة عامة، وعلى ذلك يجب أن تصدر عن سلطة مختصة طبقا للإجراءات الشكلية المقررة، مستهدفة تحقيق المصلحة العامة، وبصفة خاصة تحقيق غرض من أغراض الضبط الإداري.

ثانيا/ المبادئ الواجب مراعاتها للمحافظة على مبدأ المشروعية في مجال الضبط الإداري: وجب على سلطات وهيئات الضبط الإداري أن تخضع لمبدأ المشروعية إجمالا في ممارسة كل نشاطاتها وأن تتقيد وبوجه خاص بالنظام القانوني للحقوق والحريات المعد مسبقا وبصورة ملزمة للجميع، وتتضمن مبادئ وجب مراعاتها وتكريسها في كل أعمال وإجراءات الضبط الإداري، وفي حال تجاوزها ومخالفتها تجعل من هذه التصرفات غير مشروعة، وأحيانا منعدمة. ومن أهم القواعد والمبادئ المتعلقة بتنظيم حقوق وحريات المواطن والتي يجب على سلطات الضبط الإداري التقيد بها، والتي بموجبها يتم المحافظة على مبدأ المشروعية عموما، المبادئ التالية:

1-مبدأ المحافظة على النظام العام: أي يجب أن تكون إجراءات الضبط الإداري معللة بأسباب تتعلق بالنظام العمومي، حيث يعد الحفاظ على النظام العام وصيانته المبرر الوحيد والسبب المباشر لممارسة هيئات الضبط الإداري لسلطتها الضبطية واتخاذ التدابير والإجراءات الضبطية المناسبة لحمايته، وإلا كان هناك انحراف في استعمال السلطة أو خرقا للقانون. وحفاظا على حقوق الأفراد وحرياتهم إزاء سلطات الضبط الإداري يتعين التزام هذه السلطات بالشروط القانونية والموضوعية للإجراءات الصادرة منها، وقد حاول القضاء الإداري الفرنسي- أن يعالج الشروط والضوابط التي ينبغي أن تتحقق في التدابير الضابطة للقول بمشروعيتها، وكان سبيله في ذلك محاولته المستمرة في العمل على إرساء نوع من المواءمة والتوازن بين متطلبات الحفاظ على النظام العام وضرورات حماية الحريات وكفالة ممارستها، ونجد أن تلك الحدود والضوابط تختلف في الظروف العادية عنه في الظروف الإستثنائية، ففي فرنسا مثلا تم اتخاذ إجراءات تنظيمية من طرف رئيس البلدية لتنظيم حفلات الرقص بحجة ضرورات السكينة العمومية، في حين أنه يريد في الحقيقة تجنيب مؤسسته الخاصة خطر المنافسة، فكان هذا القرار الضبطي غير مشروع لأن هناك انحراف في استعمال السلطة.

2- مبدأ الضرورة: يجب أن تكون إجراءات الضبط الإداري ضرورية ويجب ألا تتجاوز ما تتطلبه الظروف، بحيث أن إجراءات التقييد يجب ألا تمارس إلا إذا كان هناك خطر وتهديد للنظام العام طبقا لقاعدة أن الحرية هي القاعدة، وأن التقييد عن طريق إجراءات الضبط هو الاستثناء. ويشترط في التدبير الضابط أن يكون ضروريا ولازما، بمعنى أن تكون غايته تفادي خطر حقيقي هدد النظام العام، فالخطر البسيط الذي قد يلحق بالنظام العام لا يرخص للإدارة مشروعية التدبير الضابط. وتقدر الضرورة بقدر جسامة التهديد الذي يخشى منه على النظام العام، وهو ما يستوجب أن يكون التدبير المتخذ من قبل الإدارة لازم لتوقي الخطر دون أي تدبير آخر أقل منه إعاقة للحرية، وبالتالي فليس من المقبول أن تكون وطأة التدبير الضابط أشد وقرا

من ذات الشدة التي يراد اتقاءها، فلا يحق للإدارة أن تلجأ إلى ايراد التقييد على الحرية، بينما كان يكفي لتحقيق مقتضيات النظام العام أن تتخذ من جانبها بعض الاحتياطات. كما لا يجوز للإدارة أن تشترط على الفرد إتباع وسيلة وإن كانت أيسر على الإدارة إلا أنها أشق على الفرد، بمعنى أن تكون غاية إجراء الضبط تفادي خطر حقيقي يهدد النظام العام، وان يكون إجراء الضبط لازما للوقاية من هذا الخطر، ولا يجزئ عنه إجراء آخر أقل منه شدة، فلا يحق للإدارة أن تطلب من الفرد القيام بعمل معين إذا كان هناك عمل أيسر منه يكفي لتحقيق متطلبات النظام العام ، و يشترط أيضا أن يكون إجراء الضبط متناسبا مع طبيعة الخلل والاضطراب المراد تفاديه، وأن يكون حاسما في توقي الخطر على النظام العام، فإذا لم يكن من شأنه تحقيق ذلك فإنه يكون إجراء غير لازم و بالتالي غير مشروع.

3- مبدأ المساواة: ويراد بها المساواة بين جميع المواطنين أمام إجراءات الضبط الإداري، حيث تخضع الحريات العامة والحقوق لمبدأ أساسي وجوهري هو مبدأ المساواة، ومعناه أن الأفراد متساوين في الحريات والحقوق لا تفرقة بينهم في ذلك لأي سبب من الأسباب. وعلى ذلك يتعين على التدبير المتخذ في مجال الضبط الإداري أن يكون عاما ومجردا ويهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، ويطبق في جميع المستهدفين به على قد المساواة ودون أي تمييز بينهم.

المطلب الثاني: الرقابة القضائية على تدابير الضبط الإداري

تخضع أعمال وإجراءات الضبط الإداري باعتبارها أعمالا إدارية لرقابة القضاء الإداري، حيث تعتبر هذه الرقابة ضمانة جدية وفعالة لحماية حقوق وحريات الأفراد في مواجهة تعسف سلطات الضبط الإداري، واجبارها على الخضوع للقانون واحترام مبدأ المشروعية، وهي بذلك من أهم حدود الضبط الإداري، حيث تتخذ رقابة القاضي الإداري على أعمال وإجراءات الضبط الإداري صورة رقابة المشروعية وبخاصة دعوى الالغاء، ورقابة المسؤولية والتعويض، نفصلها على النحو التالي:

أولا/ رقابة الإلغاء على قرارات الضبط الإداري: تتمثل هذه الرقابة في تلك السلطة القضائية التي يمتلكها ويمارسها القضاء الإداري لإلغاء قرارات إدارية غير مشروعة في مجال الضبط الإداري، بموجب دعوى الإلغاء وبناء على طلبات ذوي الشأن والمصلحة في ذلك، وتنتهي رقابة الإلغاء القضائي بصدور حكم يقضي بإلغاء القرار الضبطي غير المشروع، حيث يراقب القضاء الإداري أعمال الضبط الإداري التي تحدث أثرا قانونيا بالإنشاء أو التعديل أو الإلغاء في المراكز القانونية وتنصب الرقابة على مدى **مشروعية هذه القرارات**، فإذا ثبت للقاضي أن الإدارة الضبطية تجاوزت القانون كان له إلغاء قرارها والتعويض للمتضرر إذا طلب ذلك.

ويمارس القاضي الرقابة على الأسباب التي أدت إلى التدخل أو الأهداف التي سعت الإدارة لتحقيقها، وقبل ذلك أن يراقب صدور القرار من سلطة الضبط الإداري المختصة ووفقا للإجراءات والأشكال المطلوبة وأن يكون محلها مشروعا. ونظرا لجدية وفاعلية رقابة الإلغاء القضائي في القضاء على القرارات الإدارية غير المشروعة، وانهاء آثارها القانونية من الوجود القانوني، فهي تمثل ضمانة أكيدة وفعالة في حماية حقوق وحريات الأفراد من استبداد أو ظلم وتعسف السلطات والهيئات الإدارية الضبطية.

ثانيا/ رقابة المسؤولية والتعويض: تمارس الجهات القضائية المختصة رقابة التعويض والمسؤولية على أعمال وإجراءات الضبط الإداري الضارة، بمناسبة رفع دعوى تعويض من قبل صاحب الصفة والمصلحة للمطالبة بجبر الأضرار والخسائر اللاحقة بهم والتي أصابتهم بفعل الأعمال والتدابير غير المشروعة والمتخذة في مجال الضبط الإداري، سواء على أساس الخطأ أو بدون خطأ. وتمثل رقابة التعويض والمسؤولية التي يمارسها القضاء المختص على أعمال سلطات الضبط الإداري وسيلة فعالة في حماية حقوق وحريات الأفراد في مواجهة أعمال الضبط الإداري وضد أي انحراف أو تعسف في استعمال امتيازاتها وسلطاتها في حفظ النظام العام.

الفصل الخامس: النظرية العامة للمرفق العام

تعتبر نظرية المرفق العام من النظريات الأساسية للقانون الإداري وقد لعبت هذه النظرية دورا كبيرا في نطاق تأسيس أحكام هذا القانون، لدرجة دعت بعض فقهاء القانون الإداري إلى تعريفه بأنه **قانون المرافق العامة،** ولا تزال هذه النظرية تؤدي دورا هاما في مدار تحديد نطاق تطبيق القانون الإداري في أغلب الدول التي سلكت سبيل القضاء الإداري الفرنسي، حيث تعد المرافق العامة أحد الأساليب التي بواسطتها تمارس الإدارة نشاطها الإداري، وهي الصورة الإيجابية لهذا النشاط الذي تقوم به من خلال إقدامها على اشباع الحاجات العامة وتقديم الخدمات للأفراد.

المبحث الأول: مفهوم المرفق العام

يعد مفهوم المرفق العام من المفاهيم الشائكة في القانون الإداري رغم الأهمية التي يكتسيها باعتباره معيارا للنظام الإداري، وهذا نظرا لارتباطه بالكثير من المعطيات منها الاقتصادية والسياسية والاجتماعية السائدة في الدولة، واحتياجات الأفراد.

المطلب الأول: تعريف المرفق العام

يصَعب وضع وإيجاد تعريف شامل للمرفق العام لأنه لا التشريع ولا القضاء قدم تعريفا له، وذلك لكون المرفق العام قابل للتطور والتبدل. غير أن جل فقهاء القانون الإداري عرفوا المرفق العام باعتباره أهم أساس يقوم عليه، وقد اختلفت وجهات النظر في تعريفهم له تبعا لآرائهم القانونية والمدارس التي ينتمون إليها، الأمر الذي أدى لظهور معايير مختلفة لتحديد المرفق العام، حيث نجد أن محاولات تعريف المرفق العام تتجه اتجاهين أساسيين، اتجاه يركز في تعريفه للمرفق العام على الجانب الشكلي أو المعيار العضوي، واتجاه يركز على الجانب المادي أو المعيار الموضوعي، وهناك اتجاه آخر يجمع بينهما أو المعيار المختلط.

<u>أولا/ تعريف المرفق العام وفق المعيار العضوي الشكلي:</u> 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 ادارية يوجد مرفق عمومي، فيصبح المرفق العام بهذا المعنى هو الجهة أو الهيئة أو المنظمة العامة التي تمارس النشاط ذو النفع العام، فقد أفاد الأستاذ **أحمد محيو** أنه يقصد بمفهوم المرفق العام أولا الإدارة بشكل عام أو مؤسسة إدارية محددة، فمرفق العدالة العام هو القضاء أو وزارة العدل ...وأن المظهر العضوي هو الذي يظهر، فحيث توجد مؤسسة يوجد مرفق عام.

و**رغم بساطة هذا المعيار وسهولته إلا أنه يؤخذ** عليه أنه يضيق من نطاق المرافق العامة، بحيث يحصره في المؤسسات والهيئات التابعة للدولة، أي المرافق العامة التقليدية من دفاع وأمن وقضاء...، كما أنه وفي ظل التطورات الحديثة لدور الدولة باقتحامها مختلف الميادين الاقتصادية والذي كان حكرا على الأفراد، أصبحت بعض المرافق العمومية تستهدف تحقيق الربح.

<u>ثانيا/ تعريف المرفق العام وفق المعيار الموضوعي (المادي الوظيفي):</u> بموجب هذا المعيار يعد المرفق العام كل نشاط أو عمل لهيئة عامة بهدف تحقيق مصلحة أو نفع عام، ومعنى ذلك أن المرفق العام يستند على أساس النشاط الذي تمارسه وتقوم به الهيئة ، وحسبه يقصد بالمرفق العام النشاط أو الوظيفة أو الخدمة التي تلبي حاجيات عامة للمواطنين، مثل التعليم العام، الرعاية الصحية، البريد والمواصلات، بغض النظر عن المنظمة أو الجهة أو الهيئة القائمة به، وعليه فإن المعيار الموضوعي وسع من تعريف المرفق العام ليشمل الأنشطة التي يقوم بها الأفراد بغية تحقيق المصلحة العامة، كما يفسح المجال للدولة للقيام بأنشطة اقتصادية، تجارية وصناعية مماثلة للنشاطات التي يقوم بها الأفراد بغية تحقيق الربح. ومن ثم فهو معيار صعب ويحتاج لجهد وبحث في تطبيقه، ومع ذلك فإنه المعيار الأكثر اعتمادا من قبل غالبية الفقه في تحديد مفهوم المرفق العام.

<u>ثالثا/ تعريف المرفق العام وفق المعيار المختلط:</u> نظرا للانتقادات الموجهة للمعيارين السابقين باعتبار أن كل معيار ركز في تحديده لمفهوم المرفق العام على جانب محدد، مغفلا بذلك بقية الجوانب الأخرى، والتي يتعين مراعاتها في تحديد مفهوم شامل له، وجب الجمع بينهما، وذلك لأن التعريف الدقيق للمرفق العام يجب أن يعتمد ويتأسس على المعيارين معا، المعيار العضوي و المعيار المادي في نفس الوقت، وهو الاتجاه الغالب في الفقه والذي يتفق مع حقيقة الواقع وأحكام القضاء الإداري، ومن ثم يكون **المرفق العام هو كل نشاط أو مشروع تنشئه الدولة وتديره الإدارة ، ويستهدف تحقيق منفعة عامة**

مباشرة أو إشباع حاجة عامة للمواطنين، فيتفق أغلب الفقهاء عند القيام بتحديد مفهوم المرفق العام أن هذا الأخير يعكس إحدى تصورات الدولة باعتبارها إطارا تتفاعل فيه عوامل فلسفية وسياسية واقتصادية، فالمرفق العام إذا هو مفهوم مرتبط بالاعتبارات السابقة، وتنطبق هذه الملاحظة سواء على الجزائر أو على الدول الأخرى مثل فرنسا أو الولايات المتحدة الأمريكية. ولدراسة مفهوم المرفق العمومي يمكننا تناوله باستعمال المقترب الوظيفي، أي باعتبار المرفق العمومي وسيلة من الوسائل الأساسية لتدخل الدولة، والتي يقصد بها الدولة بمفهومها الواسع في الحياة الإدارية والاقتصادية والاجتماعية.

المطلب الثاني: عناصر المرفق العام

من خلال التعاريف السابقة تظهر العناصر الأساسية لوجود المرفق العام، وكذا أركان قيامه، والمتمثلة في العناصر التالية:

أولا/ عنصر المشروع العام يتصل نشاطه بالصالح العام: المرفق العام هو مشروع عام، والمشروع عبارة عن نشاط منظم تمارسه مجموعة بشرية، وتديره بوسائل قانونية مختلفة لتحقيق غرض معين. فالمقصود بفكرة المشروع أنه في كل مرفق عام جهاز من العمال والأدوات والإجراءات القانونية والفنية، بغية تحقيق غرض معين، ويجب لاعتبار المشروع الذي تنشئه الدولة مرفقا عموميا أن يستهدف تحقيق **النفع العام** بصورة مباشرة، والوفاء باحتياجات جمهور المواطنين أو تقديم خدمات عامة كتوفير الأمن، المحافظة على الصحة العامة أو نشر العدالة، توفير التعليم، توريد الكهرباء والماء... لأن الهدف الأساسي لوجود المرفق العام هو تحقيق مصلحة عامة أو نفع عام، عن طريق إشباع مختلف الحاجات العامة لأفراد المجتمع ومواطني الدولة، وذلك في نطاق السياسة العامة المرسومة والمحددة في مصادر النظام القانوني الساري المفعول في الدولة. لأن المرفق العام هو وسيلة السلطة الإدارية العامة لإشباع الحاجات العامة بانتظام واطراد، وعلى أفضل وجه، لذا فإن هدف تحقيق المنفعة العامة هو ركن وعنصر أساسي من عناصر المرفق العام.

فالمحور الأساسي الذي تدور عليه المرافق العامة أيا كان نوعها يتبلور في تحقيق المصلحة العامة عن طريق أداء الخدمات العامة وإشباع الحاجات الجماهرية، وهي خدمات أو حاجات يعجز النشاط الفردي عن الوفاء بها بالصورة التي تحقق المصلحة العامة، إما لعدم ربحيتها ما يجعل النشاط الفردي يحجم عن الإقدام عليها، وإما لاحتياجها لنفقات باهظة تخرج عن نطاق القدرة المالية الفردية، ولذلك تتصدى الأشخاص العامة للقيام بهذه الأنشطة لتحقيق المصالح العامة.

ثانيا/ عنصر الارتباط بالسلطة العامة: لا يكفي لاكتساب صفة المرفق العام على منظمة إدارية ما أن تكون مشروع و أن يستهدف هذا المشروع تحقيق المنفعة العامة والمصلحة العامة، بل لابد بالإضافة إلى ذلك **أن يكون المشروع مرتبط ارتباطا عضويا و مصيريا ووظيفيا بالدولة والإدارة العامة**، وفكرة ارتباط المرفق العام بالدولة والإدارة أي بالسلطة العامة في الدولة أمر منطقي، باعتبار أن المرفق العام هو أداة الدولة لتحقيق المصلحة العامة عن طريق إشباع الحاجات العامة في الدولة بانتظام واطراد وبكافية وفي نطاق مبدأ تكافؤ الفرص. ومعنى ارتباط المرفق هو خضوع المرفق العام للسلطات العامة المختصة في الدولة إنشاء وتنظيما وتسييرا وإدارة ورقابة وإلغاء، فالمرفق العام يخضع للسلطات العامة التشريعية والتنفيذية والإدارية من حيث الإنشاء والتنظيم والإدارة والتسيير والرقابة والإشراف، هذا ما يزيد في تحديد المرفق العام وتمييزه عن المشروعات والمنظمات الخاصة.

علما وأنه في أحيان استثنائية قد لا تقوم سلطة إدارية عامة أو شخص معنوي عام بالإدارة المباشرة للمرفق، بل تعهد الدولة بإدارته إلى شركة خاصة في عقد التزام مرفق عام على نفقتها وبعالها. لكن حتى في هذا الفرض المشروع يعتبر مرفقا عاما رغم إدارته من شركة خاصة، لأن إنشاء المرفق ذاته وتنظيمه وتعديل هذا التنظيم بل وإمكانية إلغائه والإشراف عليه يرجع إلى الدولة وحدها وبيدها، ومن ثم يتحقق عنصر الخضوع والتبعية للسلطة العامة.

ثالثا/ عنصر الخضوع لنظام قانوني خاص واستثنائي: تخضع المرافق العامة لنظام قانوني يختلف عن النظام القانوني الذي يحكم القطاع الخاص وأنشطة الأفراد، بسبب طبيعتها المتميّزة وتحقيقها للصالح العام وهذا ما جعلت منه يخضع لنظام قانوني متميز واستثنائي وغير مألوف الذي يتنوع من مرفق لأخر، الذي يتمثل خاصة فيما يسمى بالمبادئ الأساسية للمرفق العام. **والمقصود بالنظام القانوني الخاص والاستثنائي الذي يحكم المرفق العام** هو مجموعة الأحكام والقواعد والمبادئ القانونية التي تختلف اختلافا جذريا عن قواعد القانون الخاص بصفة عامة، وعن قواعد النظام القانوني الذي يحكم المشروعات الخاصة بصفة خاصة. وما دامت فكرة المرفق العام قد لعبت وتلعب دورا أساسيا وحيويا في تأسيس وجود القانون الإداري كقانون مستقل عن قواعد القانون الخاص ومختلف عنه جوهريا، وما دامت فكرة المرفق العام هي وسيلة وأداة السلطة العامة في الدولة لتحقيق أغراض المصلحة العامة بالمفهوم الإداري، إذا يخضع المرفق العام لنظام قانوني مخصوص واستثنائي ليتلاءم وينطبق عليه في إنشائه وتنظيمه وتسييره وفي إلغائه وفي الرقابة عليه.

المطلب الثالث: إنشاء المرفق العام وإلغائه

المرافق العامة كمشروعات تستهدف تحقيق النفع العام للمواطنين، وتخضع لسلطة الدولة التي تهيمن على سيرها وانتظامها، يكون من اختصاص الدولة المطلق أمر إنشائها وتنظيمها وإلغائها، إذ لا خلاف على أن عمليات إنشاء وتنظيم وإلغاء المرافق العامة هو من سلطة الدولة وحدها، فهذا أمر يدخل في جوهر فكرة المرفق العام ويفرضه مفهوم المرفق العام وعناصره، لكن الخلاف يثور حول الأداة القانونية التي تتحقق بها هذه العمليات.

أولا/ إنشاء المرفق العام: يقصد بإنشاء المرافق العامة تأسيس مشروعات عامة تعمل على اشباع 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 بناء على قانون صادر من السلطة التشريعية، وذلك بتخويل السلطة التنفيذية سلطة انشاء المرافق العامة كما هو الأمر في انشاء المؤسسات العامة المتمتعة بالشخصية القانونية.

حيث تنشئ الدولة المرفق العام عندما تقرر أن حاجة عامة جماعية ذات نفع عام لا يستطيع النشاط الفردي إشباعها على الوجه الأكمل، إما لأنه لا يستطيع إشباعها إطلاقا أو لأنه لا يستطيع إشباعها بكفاية تامة، ولذلك ترى الدولة من الضروري أن تتدخل فتخلق مرفقا عاما يهدف إلى إشباع الحاجة الجماعية. وإذا ما نشأ المرفق العام كانت المسألة التالية لإنشائه مسألة تنظيمية وتنظيم المرفق العام إنما يقصد به وضع وتحديد القواعد القانونية التي تحكم سير المرفق ونشاطه وإدارته.

كما أن إنشاء المرافق العامة يتضمن غالبا المساس بحقوق الأفراد وحرياتهم لاعتمادها أحيانا على نظام الاحتكار، الذي يمنع الأفراد من مزاولة النشاط الذي يؤديه المرفق العام، وفي أحيان أخرى يقيدهم بممارسة نشاطات معينة بحكم تمتع المرافق العامة بوسائل السلطة العامة وامتيازاتها التي تجعل الأفراد في وضع لا يسمح لهم بمنافسة نشاطات هذه المرافق، ولأن إنشاء المرافق العامة يتطلب اعتمادات مالية كبيرة في الميزانية لمواجهة نفقات إنشاء هذه المرافق وإدارتها. والأصل أن هذا الإنشاء يتم بمحض إرادة السلطة العامة التي تتمتع بسلطة تقديرية كاملة في هذا الشأن، وليس للأفراد التدخل في إنشاء المرافق العامة، ولا يملكون الحق في إجبار السلطة العامة على إنشاء مرفق عام عن طريق الالتجاء إلى القضاء، وللعلم أن إنشاء المرافق العمومية يختلف حسب ما إذا كانت هذه المرافق العامة وطنية أو مرافق عامة محلية.

1- إنشاء المرافق العامة الوطنية: حيث تنشأ هذه المرافق إما من طرف البرلمان وحسب نص المادة 139 من التعديل الدستوري 2020 كإنشاء الجهات القضائية، التقسيم الإقليمي، انشاء إنشاء فئات المؤسّسات، أو من قبل السلطة التنفيذية بموجب مراسيم تنظيمية. كما يمكن للمشرع الجزائري أن يشارك في إنشاء وتنظيم المرافق العمومية بطرق أخرى، منها أن المشرع هو الذي يحدد المبادئ الكبرى المتعلقة بتنظيم المرافق الكبرى في الدولة مثل القضاء، الدفاع الوطني، التعليم، الضمان الاجتماعي...، ومنها عند منح الاعتمادات المالية في إطار قوانين المالية عندما يتعلق الأمر بإنشاء مؤسسات عمومية من طرف السلطة الإدارية التابعة لها.

وعلى ذلك، فإن إنشاء المرافق العامة الوطنية يبقى أصلا من اختصاص التنظيم بموجب إصدار مراسيم رئاسية أو تنفيذية، ما عدا مجال فئات المؤسسات، وهذا المسلك أنما يتماشى مع ما هو سائد في القانون المقارن من حيث ترك اختصاص إصدار قرار إنشاء المرافق العامة للسلطة الإدارية، هو اتجاه سليم لأنه يعطي الاختصاص للجهة الأقدر على تقدير لزوم الانشاء من عدمه، كما يضمن السرعة الكافية لاتخاذ قرار الانشاء مراعاة للمصلحة العامة، أمام تعقيدات وإجراءات وآليات عملية إصدار القانون من طرف البرلمان.

2- إنشاء المرافق العامة المحلية: تنشأ المرافق المحلية من قبل الهيئات اللامركزية المحلية، حيث يعطي كل من قانون البلدية وقانون الولاية لهذه الهيئات صلاحية انشاء وتنظيم المرافق العمومية، إذ ينص قانون البلدية في المادة 149 منه على إنشائها وبقية المواد بينت طرق استغلالها وسيرها. فقد أفادت المادة 2/149 بأن: **"... وبهذه الصفة فهي تحدث إضافة إلى مصادر الإدارة العامة، مصالح عمومية تقنية قصد التكفل على وجه الخصوص..." كما نصت المادة 153 من ذات القانون** على إمكانية أن تنشئ البلدية مؤسسات عمومية بلدية تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة من أجل تسيير مصالحها. والمادة 141 /1 من **القانون الولاية** تنص على أن"**... يمكن الولاية أن تنشئ قصد تلبية الحاجات الجماعية لمواطنيها بموجب مداولة المجلس الشعبي مصالح عمومية ولائية للتكفل ...."**، وقد أفاد نفس القانون على إمكانية إنشاء المجلس الشعبي الولائي مؤسسات عمومية ولائية تتمتع بالشخصية

المعنوية و الذمة المالية المستقلة من أجل تسيير المصالح العمومية ، تأخذ شكل مؤسسة عمومية ذات طابع إداري ، أو مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي أو تجاري حسب الهدف المرجو منها ، وهذا بموجب مداولة منه، لكن المجالس المحلية لا تتمتع بحرية مطلقة في إنشاء المرافق العمومية المحلية، فهي من جهة ملزمة -وخاصة المجلس الشعبي البلدي- بإنشاء بعض المرافق العمومية التي نص عليها قانون البلدية مثل القامات المنزلية، المياه الصالحة للشرب، الأسواق المغطاة، النقل العمومي...، ومن جهة أخرى، فإن المداولات المتعلقة بإنشاء هذه المرافق لا تنفذ إلا بعد الحصول على المصادقة من طرف السلطة الوصائية.

ثانيا/ إلغاء المرفق العام: يراد بإلغاء المرفق العام هو وضع حد لنشاطه، لاعتراف السلطة الإدارية المختصة بأنه لم تعد هناك حاجة لمواصلة نشاطه، وطريقة إلغائه تتم بنفس طريقة إنشائه، طبقا لقاعدة توازي الأشكال، بمعنى أن المرافق التي أنشأت بقانون تلغى بقانون، والتي أنشأت بمرسوم تلغى بمرسوم أو قانون، وفي حالة الالغاء لا يحق للمواطنين المنتفعين من المرفق أو الموظفين الاعتراض على هذه العملية استنادا الى وجود حق مكتسب، ذلك لأن الأفراد لا يملكون إجبار الإدارة على إنشاء المرافق العامة، ولا يستطيعون إجبارها على الاستمرار في تأدية خدماتها إذا ما قدرت السلطة العامة إن إشباع الحاجات التي يقدمها المرفق يمكن أن يتم بغير وسيلة المرفق العام، أو لاعتبارات أخرى تقدرها هي وفقا لمتطلبات المصلحة العامة.

وينتج عن إلغاء المرفق العام أن أمواله وممتلكاته تؤول إلى الهيئة الإدارية التي كانت تتولى إدارته، أو كانت تشرف على إدارته، فإذا كان المرفق الملغى تديره إحدى الوزارات كنشاط من أنشطتها، فإن أمواله تؤول إلى الوزارة ومن ثم إلى خزينة الدولة، وإذا كان المرفق الملغى يدار عن طريق مؤسسة عامة أو مصلحة مستقلة، فإن إلغاء المرفق يعني إلغاء المؤسسة العامة أو المصلحة التي كانت تديره، وبالتالي تؤول أموال المرفق الملغى إلى الدولة، وإذا كان المرفق الملغى مرفقا بلديا أو محليا فإن أمواله تؤول إلى البلدية.

المطلب الرابع: أنواع المرافق العامة

المرافق العامة التي تنشئها السلطة العامة تتنوع وتنقسم إلى أنواع أو تقسيمات عديدة، وهذا لأن حاجات الأفراد ليست واحدة بل متنوعة وتختلف باختلاف البيئة واختلاف أوضاع الناس وحياتهم، لذلك كان من الطبيعي ألا تكون المرافق العامة واحدة، بل تتخذ أشكالا متعددة، وأهم تقسيم للمرافق العامة هو على أساس طبيعة نشاطها، وعلى أساس امتدادها الإقليمي، نفصلها على النحو الآتي:

أولا/ تقسيم المرافق العامة حسب طبيعة نشاطها: إلى عدة أنواع وهي مرافق عامة إدارية واقتصادية، ومرافق عامة اجتماعية ومهنية.

1- 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، وهذه المرافق ذات أهمية حيوية في بناء الدولة وبدونها لا معنى لوجود الدولة ذاتها، الأمر الذي يستوجب ويحتم خضوع هذه المرافق العامة الإدارية لنظام قانوني خاص واستثنائي هو نظام القانون الإداري، الذي يختلف في قواعده عن قواعد القانون الخاص، وعلى ذلك فإن المرافق العامة الإدارية هي المرافق العامة التقليدية التي تأسست عليها نظرية المرفق العمومي كأساس للقانون الإداري، وينصب نشاط هذه المرافق على وظائف الدولة المتعلقة بحماية الأمن الخارجي أي مرفق الجيش، والأمن الداخلي أي مرفق الشرطة، وتأمين القضاء وبصفة نسبية تأمين التعليم، والصحة، مما يؤدي بالمرافق العمومية الإدارية إلى خضوعها إلى قواعد القانون العمومي و لاسيما قواعد القانون الإداري ولا تلجأ إلى الأخذ ببعض قواعد القانون الخاص إلا استثناء، 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.

2- المرافق الاقتصادية: هي مجموعة المرافق العامة التي تمارس نشاطا اقتصاديا بهدف تحقيق أهداف اقتصادية لإشباع حاجات عامة صناعية أو تجارية أو مالية أو زراعية أو تعاونية، وتخضع هذه المرافق العامة الاقتصادية لمزيج من قواعد القانون العام الإداري، وقواعد القانون الخاص (القانون التجاري وقانون العمل)، ومن أمثلتها مرافق النقل البري والبحري والجوي، مرفق النقل بواسطة السكك الحديدية، مرافق توريد المياه والكهرباء والغاز، ومرافق الصناعات الكيميائية ومرافق الصناعات الحربية وهي مرافق حديثة النشأة نسبيا دفع إليها التطور الاقتصادي و تطبيق المبادئ الاشتراكية في كثير من دول العالم ، مما أدى بالدول إلى التدخل لتزاول صورا من الأنشطة كانت حكرا على النشاط الفردي في المجالات التجارية أو الصناعية ، و تتميز هذه المرافق بخضوعها لقدر متعاظم من قواعد القانون الخاص، الأمر الذي جعلها تتقارب بصورة كبيرة مع صور المشروعات الخاصة ، و أدى ذلك إلى مشاكل قانونية متصلة بمعايير تمييزها عن هذه الأنشطة وباعتبار أن نشاط المرافق الاقتصادية يتسم بالطابع التجاري ويستخدم عموما أساليب الإدارة الخاصة للمشروعات الصناعية والتجارية، فإن النظام القانوني الذي يحكم هذه المرافق **يميل أكثر نحو القانون الخاص** من القانون العام، وهو الأمر الذي **تترتب عنه جملة من الآثار القانونية** نعرض أهمها كالتالي:

- المرافق العامة الصناعية والتجارية تخضع لقواعد القانون الخاص في نشاطها مع عملائها وأساليب إدارتها، لذلك تعتبر عقودها مع المستهلكين أو العملاء دائما عقودا مدنية أو تجارية، أي تخضع للقانون الخاص، والمنازعات الناشئة في هذا الإطار يعود النظر فيها للقضاء العادي.

- الموظفون في المرافق الصناعية والتجارية في عمومهم يخضعون للقانون الخاص، أي لقانون العمل، وتختص المحاكم العادية بنظر منازعاتهم، ويستثني القضاء الإداري من هذه القرينة قادة ورؤساء المرافق العامة الاقتصادية والمحاسبون العامون في هذه المرافق الذين يخضعون بالضرورة لقواعد القانون الإداري.

- مسؤولية المرافق العامة الاقتصادية بالتعويض عن الأضرار الناشئة عن نشاطها تعتبر مسؤولية مدنية وليست إدارية، ومن ثم تختص المحاكم العادية بالفصل في منازعاتها وليس القضاء الإداري.

- تبقى المرافق العامة الاقتصادية مرافق عامة تحقق وتشبع الحاجات العامة للمواطنين رغم تطبيقها لقواعد القانون الخاص، وعلى ذلك فهي تخضع للقواعد العامة التي تحكم المرافق العامة وتحترم المبادئ القانونية العامة التي تنظم سيرها، وعلى ذلك فإن أي منازعة تتصل بتطبيق القواعد العامة الأساسية تخضع للقضاء الإداري لأنها تنتمي للقانون العام ومن مبادئه الأساسية.

- المرافق الاقتصادية تستخدم بعض امتيازات القانون العام، كنزع الملكية أو إصدار بعض القرارات الإدارية كاللوائح التي تصدرها المؤسسات الصناعية والتجارية لتنظيم شؤون موظفيها، فهنا أيضا يطبق القانون العام، ويختص القضاء الإداري بفض منازعات استخدام امتيازات السلطة العامة.

3- 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، يقصد بالمرافق العامة الاجتماعية المرافق التي تستهدف تحقيق خدمات اجتماعية للجماهير مثل المرافق المخصصة لتقديم الإعانات الاجتماعية للمحتاجين، ومراكز المساعدة العامة ومراكز الضمان الاجتماعي والتعاقد ومراكز الراحة ومراكز تمضية العطلات، وقد اعترف القضاء الفرنسي بصفة المرفق العام لهذه التنظيمات، والنظام القانوني الذي يحكم هذه المرافق وينظم سيرها ونشاطها يتشكل من مزيج من قواعد القانون العام والخاص، وتمثل المنازعات التي تثيرها منطقة تصارع بين اختصاص القضاء الإداري والعادي.

4- 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. 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. وهي مرافق ظهرت في أعقاب الحرب العالمية الثانية، واستهدفت تنظيم العمل بالمهن المختلفة عن طريق أبناء نفس المهنة، وهي تشمل بعض الأنواع المهنية المختلفة، وتتزايد أهميتها بصورة مستمرة، حيث تمثل المهن المختلفة لدى أجهزة الدولة من ناحية، وتضع المواثيق المنظمة لممارسة المهنة، كما تقوم بتنظيم الإشراف على النظام الداخلي للعاملين بهذه المهن من ناحية أخرى، وهي مثل المرافق الاقتصادية تخضع لمزيج من قواعد القانون العام والقانون الخاص. والسمة البارزة في المرافق المهنية أن انضمام أفراد المهنة إليها ليس أمرا اختياريا وإنما هو أمر إجباري، واشتراكهم بها إلزامي مما يجعلها نوعا من الجماعات الجبرية، وهي تدار بواسطة أفراد من أعضائها يتم اختيارهم بطريق الانتخاب المباشر لتنظيماتها.

وقد استقر **القضاء الفرنسي** على تكييف المرافق المهنية بكونها **مرافق عامة تتمتع بالشخصية المعنوية**، إلا أنها تبعد رغم ذلك عن فكرة المؤسسة العامة مما دفع الفقه إلى التساؤل عن طبيعة هذا الشخص العام ، فاتجه البعض إلى تأييد الاتجاه القضائي فاعتبر المرافق المهنية شخصا عاما جديدا يقف إلى جوار الأشخاص العامة الإقليمية و المؤسسات العامة ، بينما اتجه البعض الآخر إلى اعتبار المرافق العامة المهنية مؤسسات عامة متميزة ببعض الخصائص عن المؤسسات العامة التقليدية ، الأمر الذي اعتبروه نوعا من التطوير لفكرة المؤسسة العامة يماثل ما أدخل على فكرة المرفق ذاته من تطوير معاصر.

ثانيا/ تقسيم المرافق العامة حسب الامتداد الإقليمي: تقسم المرافق حسب الامتداد الإقليمي الى مرافق وطنية وأخرى محلية.

1- المرافق العمومية الوطنية: ويطلق عليها كذلك المرافق العمومية السيادية، فهي مجموع المرافق التي يمتد نشاطها ليشمل جميع إقليم الدولة، ونظرا لأهمية هذه المرافق فإن ادارتها تلحق بالدولة ونفعها يكون واسعا يشمل كل إقليم الدولة، 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.

2- 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 بحقها في انشاء مؤسسات عمومية متمتعة بالشخصية القانونية.

المبحث الثاني: المبادئ التي تحكم المرفق العام

تخضع كل أنواع المرافق العامة لقواعد أساسية مشتركة تنتمي للقانون العام، وتعتبر من أهم المبادئ العامة للقانون العام، استقر عليها الفقه وأكدها القضاء الإداري في أحكامه، أما المشرع فلم ينص عليها صراحة غالبا، ولكنه يسلم بوجودها كحقيقة قانونية أدرجها في العديد من القوانين، حيث يتفق فقه القانون الإداري بأن هناك مبادئ أساسية مشتركة بين مختلف المرافق العمومية تحكم تسيير هذه المرافق، وقد قام الفقيه **Louis Rolland** بتنظيم هذه المبادئ بصورة متناسقة في شكل ثلاث مبادئ أساسية تسمى بقوانين رولان، وهي مبدأ استمرارية المرفق العام ، مبدأ المساواة أمام المرفق العمومي، ومبدأ التكيف الدائم للمرفق العمومي، وهي المبادئ التي أكدت على وجوب احترامها العديد من النصوص التشريعية في الجزائر وعلى رأسها الدستور، الذي أفاد وبشكل صريح أن المرافق العمومية تضمن لكل مرتفق التساوي في الحصول على الخدمات، وبدون تمييز. وتقوم المرافق العمومية على مبادئ الاستمرارية، والتكيف المستمر، والتغطية المنصفة للتراب الوطني، وعند الاقتضاء، ضمان حد أدنى من الخدمة.

المطلب الأول: مبدأ المساواة أمام المرفق العام

يعتبر مبدأ المساواة أمام المرافق العامة من المبادئ العامة للقانون استشفها وأعلنها القضاء الإداري في القانون الإداري المقارن، ولذلك يعتبر مبدأ يجب احترامه وتطبيقه من طرف السلطات الإدارية المختصة بعملية تنظيم وتسيير المرافق العامة في الدولة. فكل المواثيق الدولية والوطنية ودساتير الدول تنص صراحة على مبدأ المساواة القانونية بين مواطني الدولة في كافة المجالات. ومضمون مبدأ المساواة أمام المرافق العامة يفيد أن جميع المنتفعين متساوون في الحصول على خدمات وسلع المرافق العامة في الدولة، والانتفاع بها إذا ما توفرت فيهم ذات الشروط المطلوبة للحصول على خدمات وسلع المرافق العامة والانتفاع بها.

يقوم هذا المبدأ على التزام الجهات القائمة على إدارة المرفق بأن تؤدي خدماتها لكل من يطلبها من الجمهور، ممن تتوافر فيهم شروط الاستفادة منها **دون تمييز** بينهم بسبب الجنس أو اللون أو اللغة أو الدين، ويستمد أساسه من الدساتير والمواثيق وإعلانات الحقوق التي تقتضي مساواة الجميع أمام القانون، غير أن المساواة أمام المرافق العامة هي مساواة نسبية وليست مطلقة، ومن مقتضياتها توافر شروط الانتفاع التي حددها القانون بخدمات المرفق في من يطلبها وأن يتواجد الأفراد في المركز الذي يتطلبه القانون، والقواعد الخاصة بتنظيم الانتفاع بخدمات المرفق، ثم يكون لهم الحق بالمعاملة المتساوية.

ويعود سر إلزام المرفق بالحياد بعلاقته بالمنتفعين (أي تطبيق مبدأ المساواة) إلى أن المرفق تم إحداثه بأموال عامة بغرض أداء حاجة عامة، ومن هنا يتعين عليه ألا يفاضل في مجال الانتفاع بين شخص وشخص، وفئة وأخرى ممن يلبون شروط الانتفاع من خدمات المرفق، ولا يتنافى هذا المبدأ مع سلطة المرفق في فرض بعض الشروط التي تستوجبها القوانين والتنظيمات، كشروط دفع الرسوم أو إتباع بعض الإجراءات أو تقديم بعض الوثائق.

ووجبت الإشارة في هذا الصدد أن مبدأ المساواة أمام المرفق العام لا يتعارض مع منح الإدارة بعض المزايا لطوائف معينة من الأفراد لاعتبارات خاصة، كالسماح للعجزة أو المعاقين بالانتفاع من خدمات مرفق النقل مجانا، أو بدفع رسوم منخفضة أو إعفاء أبناء الشهداء من بعض الشروط.

وإذا أخلت الجهة القائمة على إدارة المرفق بهذا المبدأ وميزت بين المنتفعين بخدماته فإن للمنتفعين أن يطلبوا من الإدارة التدخل لإجبار الجهة المشرفة على إدارة المرفق العام على احترام القانون، فإن امتنعت الإدارة عن ذلك فإن من حق الافراد اللجوء إلى القضاء طالبين إلغاء القرار الذي أخل بمبدأ المساواة بين المنتفعين، وإذا أصابهم ضرر من هذا القرار فإن لهم الحق في طلب التعويض المناسب. وباعتبار هذا المبدأ امتدادا 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:

- **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.

- **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. ولا يعد مساسا بهذا المبدأ أن يحرم المشرع بعض الطوائف من تولي الوظائف العامة كحرمانه أولئك الذين ثبت سلوكهم المشين تجاه الثورة.

المطلب الثاني: مبدأ الاستمرارية (سير المرافق العامة بانتظام واطراد)

يعد 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 مسؤولي المستويات الإدارية الالتزام والتكفل بإدارة وتسيير المرفق العام بطريق سليمة ودائمة مثل التقيد بمواقيت العمل، وتوفير الوسائل الكفيلة بسير المرفق بانتظام ودون انقطاع.

لذلك يعتبر مبدأ الاستمرارية من أهم المبادئ التي يقوم عليها المرفق العام كونه يهدف إلى توفير الاحتياجات الأساسية للمواطنين، فأي تعطيل في سير المرفق تنجم عنه أضرار بالغة بمصالح جمهور المستفيدين. فهذا المبدأ يحمل في طياته بعدين، **الأول** يتعلق بديمومة نشاط المرفق العام، أما **الثاني** فيقضي باستمرارية إمكانية استفادة المنتفعين منه، ولهذا فإن من أهم واجبات السلطة العامة أن تعمل على ضمان سير المرافق العامة بانتظام وديمومة، ويضطلع موظفوها بالعمل على تحقيق الأهداف والأغراض التي أنشئ من أجلها المرفق العام.

وقد استقر القضاء الإداري وفقه القانون العام على أهمية وضرورة هذا المبدأ، كما تدخل المشرع في كثير من الحالات لتأكيد المبدأ، ومنع كل ما يعرقل تطبيقه واحترامه ، وفي جميع المجالات الإدارية، كمجال الوظيفة العامة و مجال الأملاك الوطنية والعقود الإدارية، وأن مبدأ الاستمرارية هو الأساس القانوني لفكرة السلطة العامة، وهو الأساس القانوني لسلطات واختصاصات الرؤساء الإداريين في تعيين الموظفين وتحديد مراكزهم وفي سلطات ترقيتهم ونقلهم وتأديبهم وفصلهم من الوظيفة العامة، وكذا سلطات التوجيه والإرشاد والرقابة والحلول التي يمارسها الرؤساء الإداريين على أعمال مرؤوسيهم.

وعلى ذلك **يقتضي مبدأ الاستمرارية توافر جملة من الضمانات** تعمل جميعا على تجسيده في أرض الواقع، ومن هذه الضمانات ما وضعه المشرع ومنها ما رسخه القضاء الإداري، نتعرض لها كالتالي:

- **تنظيم ممارسة حق الإضراب:** يقصد بالإضراب توقف بعض أو كل الموظفين في مرفق معين عن القيام بأعمالهم والامتناع عن أدائها لمدة معينة وبصفة مؤقتة، كوسيلة لحمل الإدارة على تلبية طلباتهم، دون انصراف نيتهم إلى ترك وظائفهم بصفة نهائية. وبذلك للإضراب نتائج بالغة الخطورة على سير العمل في المرافق وقد تتعدى نتائجه إلى الإضرار بالحياة الاقتصادية والأمن في الدولة، وليس هناك موقف موحد بشأن الإضراب، ومدى تحريمه، فهناك من

الدول التي تسمح به في نطاق ضيق، غير أن أغلب الدول تحرمه وتعاقب عليه ضمانا لدوام استمرار المرافق العامة، ومنه فإن ممارسة حق الإضراب يتعارض ويصطدم مع مبدأ الاستمرارية لأن الموظفين يدركون قيمة وأهمية العمل الذي يقوم به المرفق ونفعه وحاجة الأفراد إليه، ومن ثم يسارعون إلى ممارسة الضغط على إدارة المرفق من هذه الزاوية. ومن أجل ذلك كان القضاء الفرنسي في غاية من التشدد بشأن المحافظة على مبدأ الاستمرارية وأبطل كل محاولة تهدف إلى المساس به، واعتبر الإضراب ولو كان المرفق يدار بطريق الامتياز عملا غير مشروع ولا يعد خطأ شخصيا بل خروجا عن القوانين والأنظمة، ونقضا للعقد العام الذي يربط الموظفين بالدولة مما يبرر فصلهم في الحال دون إتباع الضمانات، وعلى ذلك كرس المؤسس الدستوري الجزائري حق الإضراب بعد الاعتراف به كحق مضمون للموظفين والمستخدمين، شرط ممارسته في إطار القانون والتقيد بالضوابط القانونية المنظمة له، حماية من تعطل نشاط المرفق ومصالح المواطن وتعطيل تأمين حاجياته الأساسية، التي أن عرفت تذبذبا نجم عنها اضطرابات تهدد استقرار وأمن الدولة.

- **تنظيم استقالة الموظفين: الاستقالة** عمل يظهر به الموظف العام إرادته في ترك الوظيفة نهائيا، فهي إذا تعني عدم القيام بواجبات الوظيفة مع عدم التمسك بمزاياها، على خلاف الإضراب الذي يمتنع فيه الموظف عن أداء واجبات وظيفته مع تمسكه بمزاياها. فالاستقالة هي الخروج من خدمة المرفق العام بناء على طلب الموظف نفسه، وبما أنها تتعلق بموظفي المرافق العامة القائمين على سيره فيجب أن تنظم، بحيث لا تعوق سير المرفق ولا تمس مبدأ استمرار المرافق العامة بانتظام واطراد.

وإذا كان من الجائز للموظف العام أن يقدم استقالته من وظيفته، إلا أن ذلك الحق ليس مطلقا، إذ ينظمه المشرع بما يحقق ضمان سير العمل في المرافق العامة وعدم الاضرار بالمصلحة العامة. ولهذا فإنه إذا كان من حق الموظف أن يقدم استقالته في أي وقت يشاء، فإن هذه الاستقالة لا تكون نافذة وسارية المفعول إلا بعد قبولها من جهة الإدارة. وبذلك يلتزم الموظف بالاستمرار في أداء أعمال وظيفته والقيام بالواجبات الملقاة على عاتقه حتى يصدر القرار من الإدارة بقبول أو رفض هذه الاستقالة، وعلى ذلك نظم المشرع الجزائري حق استقالة الموظف العام وشمله بضوابط لإقراره من أجل الحفاظ على أداء الخدمة العمومية لمختلف الإدارات والمرافق العامة بعدد مقبول ومعقول من الموظفين، حيث ضبط القانون الأساسي للوظيفة العامة إجراءاتها ضمانا لاستمرار أداء المرفق لنشاطه بوتيرة منظمة.

- **نظرية الموظف الفعلي:** الموظف الرسمي هو من يقلد بشكل قانوني من السلطات المختصة مهام وظيفته، أما الموظف الفعلي هو شخص يزاول أعمال وظيفة عامة بغير أن يعين في تلك الوظيفة بشكل قانوني، بحيث تعتبر الأعمال الصادرة عنه باطلة لصدورها من غير مختص، أو من مغتصب سلطة. غير أنه استثناء على هذه القاعدة تعتبر الأعمال الصادرة عن الموظف الفعلي سليمة في بعض الحالات **في الظروف العادية** على أساس الأمر الظاهر، حيث تعامل معه الأفراد على اعتبار أنه الموظف الرسمي المكلف بأداء العمل، وذلك لضمان سير المرافق العامة بانتظام واطراد.

كما تعتبر أعمال الموظف الفعلي سليمة في **الظروف الاستثنائية** لذات الاعتبار، نظرا لما يسود السلطة الشرعية من اضطراب وارتباك في مثل هذه الظروف، يبرر قيام الأفراد العاديين بالتصدي لإدارة المرافق العامة. وعلى ذلك تحتم الظروف غير العادية أن تعهد جهة الإدارة إلى هؤلاء الموظفين بالخدمة العامة، إذ لا يتسع أمامها الوقت لاتباع الوظيفة في شأنها، ونتيجة لذلك لا يحق لهم طلب تطبيق أحكام الوظيفة العامة، كما لا يحق لهم الإفادة من مزاياها لأنهم لم يخضعوا لأحكامها ويعينوا وفقا لأصول التعيين فيها.

- **نظرية الظروف الاستثنائية :** الظروف الاستثنائية هي الأوقات التي يختل فيها انتظام السلطة العامة في أداء وظائفها العادية مثل أوقات الحروب أو الثورات أو الكوارث العامة ، فعندئذ يقوم أفراد عاديون بالتطوع لأداء وظائف السلطة العامة و منها إدارة المرافق العامة، ضمانا لانتظام أداء الخدمات العامة التي تقدمها ، و رغم أن أداء الفرد لواجبات الوظيفة لا يستند على أي قرار مشروع كالموظفين الذين يصدر قرار تعيينهم من تنظيم غير قانوني ، يكون الموظفون خلالها قد مارسوا أعمالهم الفعلية ، و في هذه الأحوال اعترف القضاء بسلامة هذه الأعمال رغم صدورها من غير مختص تحقيقا لمبدأ استمرارية و انتظام الخدمة العامة.

وعلى ذلك قرر القضاء الإداري بأنه إذا وجدت ظروف غير متوقعة وكان من شأنها أن تزيد الأعباء المالية الملقاة على المتعاقد مع الإدارة إلى حد الإخلال بتوازن العقد إخلالا جسيما، غير أنها لا تجعل تنفيذ الالتزام مستحيلا وإن كان مرهقا، جاز للقاضي الموازنة بين مصلحة الأطراف المتعاقدة ورد الالتزام المرهق إلى الحد المعقول، وتبعا لذلك تلزم جهة الإدارة المتعاقدة بإعادة التوازن المالي للعقد طوال فترة الظرف الطارئ كي يستمر بتنفيذ العقد واستمرار المرفق العام بأداء خدماته بصورة منتظمة.

المطلب الثالث: مبدأ التغير والتكيف الدائم للمرفق العام

يعد مبدأ التغير والتبدل والتكيف من أهم المبادئ التي تحكم عملية إدارة وسير المرفق العام خدمة المواطن والصالح العام، ومن ثم وجب عليه التكيف مع متطلبات المواطن وحاجاته السريعة التطور، والاستجابة لتطلعاته لخدمة ذات جودة ونوعية، لذا يقصد بهذا المبدأ تكيف المرفق العام مع التطورات الاقتصادية والاجتماعية والتقنية والقانونية التي تدخل في الإطار العام للبيئة التي يعيش فيها المرفق العام، والتي تفرضها ضرورات المصلحة العامة وتطور حاجات الجمهور. وبما أن هذه المتطلبات وهذه الحاجيات تتطور بالضرورة وتتجدد، لهذا يجب على المرافق العمومية أن تدخل التغيرات والتعديلات اللازمة لتلبي المتطلبات والحاجيات الجديدة، فكل التغيرات سواء كانت ذات طبيعة قانونية أو اقتصادية أو تقنية أو تكنولوجية التي تطرأ وتمس المرافق العمومية تفرض على السلطة الإدارية أن تكيف نشاطها، وفي الحالة العكسية سيؤدي إلى انصراف المواطنين عنه، وبالتالي توقف المرفق العمومي، وهذا ما عبر عنه بمبدأ التكيف أو التغير المستمر.

يرى بعض الفقهاء أن مبدأ تكيف الخدمات المرفقية مرتبط بقاعدة استمرار المرفق العمومي، فجمود الخدمة المرفقية عند حال نشأتها الأولى في ظل التطور المستمر لاحتياجات المواطنين سوف يؤدي بالضرورة إلى التوقف الفعلي لهذه الخدمات عن تلبية الاحتياجات العامة، ومن هذا المنطلق تلتزم الإدارة بضرورة التطوير المستمر للخدمات المرفقية، ومن تطبيقات هذا المبدأ أن من حق الجهات الإدارية القائمة على إدارة المرفق كلما دعت الحاجة أن تتدخل للتعديل بإرادتها المنفردة النظم واللوائح الخاصة بالمرفق، أو تغييرها بما يتلاءم والمستجدات دون أن يكون لأحد المنتفعين الحق في الاعتراض على ذلك، والمطالبة باستمرار عمل المرافق بأسلوب وطريقة معينة ولو أثر التغيير في مركزهم الشخصي.

كما يحق للإدارة تعديل عقودها الإدارية بإرادتها المنفردة دون أن يحتج المتعاقد، لأن الطبيعة الخاصة بالعقود الإدارية وتعلقها بتحقيق المصلحة العامة، تقتضي ترجيح كفة الإدارة في مواجهة المتعاقد معها، ومن مستلزمات ذلك ألا تتقيد الإدارة بقاعدة العقد شريعة المتعاقدين، وأن تتمكن من تعديل عقودها من أجل تلبية التغير المستمر في المرافق التي تديرها دونما حاجة لنص في القانون أو بند في العقد المبرم، وقد استقر القضاء والفقه على أن هذا المبدأ يسري بالنسبة لكافة المرافق العامة أيا كان أسلوب إرادتها بطريق الإدارة المباشرة أم بطريق الالتزام. كما أن علاقة الإدارة بالموظفين التابعين لها في المرافق علاقة ذات طبيعة لائحية، فلها دون الحاجة لموافقتهم نقلهم من وظيفة إلى أخرى، أو من مكان إلى آخر تحقيقا لمقتضيات المصلحة العام. ويترتب على ذلك أنه ليس لأحد أن يتمسك في مواجهة الإدارة عندما تستخدم سلطتها التقديرية في تغيير القواعد المنظمة للمرفق، بوجود حق مكتسب له، لكن يتوجب على الإدارة عند استخدام سلطتها التقديرية في هذا المجال أن تتقيد بدواعي المصلحة العامة وبعدم التعسف في استعمال السلطة.

والمستخلص مما سبق التعرض له أن هذه المبادئ الثلاث تشكل القواعد القانونية التي تحكم العلاقة بين المرافق العامة والمنتفعين، وتشكل المصلحة العامة الأساس القانوني الذي يحكمها ويبرر تكريسها، غير أنه كان لعملية تحديث المرافق العامة المرتبطة بقواعد ونصوص المجموعة الأوروبية دورها البارز في دفع الدول الأعضاء إلى تعديل وإصلاح وتنظيم مرافقها العامة لاسيما في علاقتها مع المنتفعين. وقد أدى ذلك إلى خلق مجموعة جديدة من المبادئ والمفاهيم التي أضيفت إلى المبادئ الكلاسيكية للمرافق العامة وعززتها، منها ما يرتبط ارتباطا وثيقا بسير المرفق العام ونشاطه، ومن أهم هذه المبادئ المستحدثة نجد **مبدأ المجانية**، حيث تعد الجزائر من الدول السباقة لإقرار مبدأ المجانية في مجال نشاط المرافق العامة، وتكرس في العديد منها وعلى اختلاف أنواعها وتنظيماتها القانونية، وهذا تطبيقا لسياسة الدعم والتضامن والتكافل الاجتماعي التي تنتهجها الدولة الجزائرية للارتقاء بحقوق المواطن.

كما تم تبني **مبدأ الشفافية** في نشاط المرافق العامة، واعتباره التزاما يقع على عاتق مسير المرفق العام الهدف منه ضمان المصلحة العامة، فشفافية المرفق العام تقود إلى إعادة الاعتبار لهذا المرفق عبر انفتاحه على محيطه، والمرتفقين والمتعاملين معه، وتسمح بتقييم نوعية الخدمة ومدى احترام المسير للقوانين وكذا لمقتضيات المصلحة العامة، حيث تعتبر الشفافية في هذا الصدد بأنها وسيلة لمراقبة الخدمات التي تؤدى بواسطة المرفق العام، بغية التأكد من أن المصالح الاقتصادية للمنتفعين أو للمستهلكين قد روعيت فعلا من قبل الشخص المكلف بتحقيق نشاط المرفق العام.

بالإضافة لذلك تم اعتماد **معيار الجودة**، والذي مفاده حق المنتفع في الحصول على خدمة بأفضل نوعية وجودة وبأحسن الأسعار، ولهذا المعيار علاقة وطيدة بمبدأ قابلية المرفق للتطور والتكيف، حيث يفرض هذا الأخير تحسين النوعية وتطويرها، والتخلي عن المنطق الكمي والاستجابة للنوعية، ويمكن أن ينص على جودة الخدمة المقدمة بنص قانوني أو في إطار تعاقدي، حيث يبين نوعية الخدمة المراد تقديمها.

المبحث الثالث: طرق إدارة وسير المرافق العامة

تمارس السلطة العامة في الأصل اختصاصا تقديريا واسعا فيما يتعلق بطريقة إدارة المرافق العامة التي تنشئها، ورغم ذلك تجد نفسها دائما ملزمة بإتباع أساليب الإدارة التي تكون أكثر اتفاقا مع طبيعة النشاط الذي يؤديه المرفق، والتي تكون أكثر تدعيما لقدرته الإنتاجية، وذلك بسبب مسؤوليتها قانونا وأمام المنتفعين عن ضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد، تحقيقا لحسن أداء الخدمات المرتبطة بها للجمهور. كما أن تعدد أنواع المرافق العامة يؤدي حتما إلى اختلاف الأساليب المتبعة في تسييرها، والتي تأخذ في الاعتبار طبيعة ونوع النشاط الذي يؤديه المرفق العام، وكذلك أهمية وحيوية الحاجات المقدمة للمواطنين، خاصة وأن هناك من المرافق العامة التي تحتاج في تدبيرها إلى أساليب أكثر مرونة تتلاءم مع طبيعة ونوعية الخدمات التي تؤديها للمرتفقين.

المطلب الأول: أساليب التسيير العامة للمرافق العامة

تظهر أساليب التسيير العامة عندما تتدخل الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى لتدبير إدارة المرفق العام وتسييره، بشكل مباشر بواسطة أموالها وموظفيها وأعوانها العموميين، باستخدام وسائل القانون العام، وبالاعتماد على امتيازات السلطة العامة، وتتلخص أهم الأساليب العامة في أسلوب الاستغلال المباشر، وأسلوب المؤسسة العامة، يتم التعرض لهما على النحو التالي:

أولا/ أسلوب الاستغلال المباشر: يعتبر هذا الأسلوب أقدم الطرق لإدارة المرافق العامة، وفيها لا تكتفي الدولة بإنشاء المرفق بقانون، ولا تكتفي بتنظيم المرفق وتحديد قواعد سيره، بل تتولى أيضا إدارة المرفق العام اليومية عن طريق إحدى الوزارات أو إحدى مصالح وإدارات السلطة التنفيذية. **ويتضمن أسلوب الإدارة بالاستغلال المباشر قيام الأشخاص العامة بإدارة المرافق التي تتبعها مباشرة باستخدام أموالها وموظفيها،** وفي هذا الأسلوب لا يحوز المرفق أي شخصية معنوية مستقلة **حيث يلحق بالشخص العام الذي يديره، وهو أسلوب يتبع عادة في إدارة المرافق العامة الإدارية التقليدية حتى تضمن الإدارة فرض أقصى قدر من الرقابة على تشغيل وانتظام هذه المرافق التي تمس الحاجات الأساسية للأفراد وتتصل بسيادة الدولة.**

يستخدم أسلوب الاستغلال المباشر لتسيير المرافق العامة الإدارية، وهي تلك المرافق العامة ذات النشاط الخدماتي والتي تؤدي خدماتها للأفراد مجانا أو شبه مجانا، أي بمقابل مالي أو رسوم محدودة وبسيطة، فهذه المرافق العامة الإدارية أو الخدمية هي أقوى تعبير عن وظيفة الدولة كسلطة عامة مسؤولة عن تحقيق حد أدنى ضروري لاستمرار الحياة الوطنية، مثل مرافق الدفاع الوطني والأمن العام، والتعليم العام والفني بأنواعه والتعليم العالي، ومرفق الصحة العامة، ومرفق التمثيل الدبلوماسي والقنصلي...

يترتب على إتباع أسلوب الاستغلال المباشر في تسيير وتدبير المرافق العامة وبالأخص المرافق العامة الإدارية، بأن الإدارة العامة نفسها هي التي تتولى إدارتها عن طريق موظفيها وأعوانها وتحت مسؤوليتها، وبواسطة أموالها الناتجة من موارد الميزانية العامة وباستعمال امتيازات السلطة العامة. وعلى ذلك ينتهي أسلوب الإدارة المباشرة إلى اعتبار القائمين بإدارته من فئة الموظفين العموميين يخضعون لقانون الوظيفة العامة المطبق في الدولة وتربطهم بها علاقة تنظيمية ولائحية، وأموال المرفق وأدواته ووسائله المادية أموالا عامة تتمتع بحماية قانونية استثنائية، وعقوده عقود إدارية وقراراته قرارات إدارية، كما تتبع في تمويله القواعد المالية العامة التي تقررها قوانين الدولة، ويخضع المرفق العام وإدارته ونشاطه لقواعد القانون العام إجمالا، ويختص بالفصل في منازعاته القضائية القضاء الإداري.

ثانيا/ أسلوب المؤسسة العامة: تعتبر المؤسسة العامة وسيلة من وسائل إدارة المرافق العامة تتميز أساسا بأنها تعطي للمرفق العام تنظيما إداريا عاما يتمتع بقدر من الاستقلالية نتيجة للاعتراف له بالشخصية الاعتبارية، وهي وسيلة تستعمل لإدارة عدد من المرافق الإدارة المركزية أو المحلية، وهي وسيلة لإدارة العديد من المرافق التجارية أو الصناعية.

فالمؤسسة العامة تعتبر شخصا من أشخاص القانون العام وليس من أشخاص القانون الخاص، فشخصيتها الاعتبارية تنتمي للقانون العام، وتتميز عن الأشخاص الاعتبارية في القانون الخاص كالشركات والجمعيات ونقابات العمال، ولهذا فإن المؤسسات العامة تتمتع بشخصية اعتبارية عامة، وهذا محل اتفاق الفقه والقضاء الإداري وكذا التشريع.

المؤسسات العامة تدير مرفقا عاما تتخصص فيه كما أنها نشأت بقانون أو بناء عليه، كما أنها تتمتع كأصل عام بامتيازات السلطة العامة، مثل الدولة بوزاراتها من أهم أنواع أشخاص القانون العام، ووحدات الإدارة المحلية كما يصطلح عليها بالهيئات العامة كذلك، والتي يقصد بها ذلك الأسلوب الذي تنتهجه الدولة عندما تنشئ مرفق وتمنحه الشخصية المعنوية وتعهد له صلاحية إدارة نفسه بنفسه. علما وأنه في البداية لم تكن موجودة إلا فئة واحدة تتمتع بقدر من الاستقلالية، نتيجة الاعتراف لها بالشخصية المعنوية لإدارة عدد من المرافق العمومية هي المؤسسة العمومية، أي شخص معنوي يخضع للقانون العمومي يتكفل بتسيير مرفق عمومي. وقد تبلور هذا التعريف خاصة بعد النصف الثاني من القرن 19 الميلادي، لأن قبله كانت عبارة المؤسسة العمومية تستعمل بدون تمييز لتعيين الأشخاص المعنوية أو الأشخاص الخاصة ذات النفع العام، وهنا كانت هذه المؤسسة تتميز عن المؤسسة أو الشركة الخاصة، وكان هذا التمييز لا يطرح أية إشكالية لأن المؤسستين كان لهما أهدافا مختلفة ونظم قانونية متمايزة.

لكن مع التطور الاقتصادي والاجتماعي وخاصة بعد الأزمة الاقتصادية لعام 1929 والحرب العالمية الثانية دفعت الدولة الليبرالية للتدخل وممارسة نشاطات ذات طابع صناعي وتجاري، ومن ثم تبين أن صيغة المؤسسة العمومية التقليدية أي الإدارية لم تعد تتماشى وهذه المهمة الجديدة للدولة، أي مهمة النشاط ضمن اقتصاد السوق، ولهذا لجأت السلطات العمومية إلى صيغة المؤسسة العمومية الصناعية والتجارية.

ونظرا لأن موضوع نشاط المؤسسة العامة هو قيامها بإدارة مرفق عام يحقق مصلحة عامة ويشبع حاجة عامة للمواطنين، فينطبق عليها القواعد الأساسية التي تحكم سير المرافق العامة أيا كان نوعها إدارية أو اقتصادية أو مهنية ولو لم ينص عليها في النصوص التشريعية المنظمة للمؤسسات العامة، وهي قاعدة دوام سير المرفق العام بانتظام واطراد، وقاعدة المساواة في المعاملة بين المنتفعين بخدمات المرفق، وقاعدة قابلية نظام ولوائح المرفق أو المؤسسة للتعديل والتغيير في كل وقت لمواجهة التطورات المستحدثة.

وفي الجزائر نجد العديد من المؤسسات العامة، منها المؤسسات العامة ذات الطابع الإداري، والتي تعرف **بالهيئات الإدارية** العامة كالجامعات والمستشفيات ومراكز التكوين المهني والبحث العلمي والثقافي ... وهي المؤسسات التي تمارس نشاطا ذو طبيعة إدارية محضة، وتتخذها الدولة والمجموعات الإقليمية المحلية (الولاية والبلدية) كوسيلة لإدارة مرافقها العمومية. حيث أفاد القانون رقم 88-01 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية بخضوع الهيئات العمومية الإدارية للقواعد المطبقة على الإدارة ولمبدأ التخصص، وتتمتع هذه الهيئات بنفس النظام المالي والحسابي المطبق على الإدارة مالم توجد قاعدة خاصة مرتبطة باستقلالية سيرها وتسييرها، وأوضح قانون الإجراءات المدنية والإدارية بجلاء أن المحاكم الإدارية (القضاء الإداري) صاحبة الولاية العامة بنظر منازعات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري. **كما** نجد شكلين من المؤسسات العامة التجارية أو الصناعية هما المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسة العمومية الاقتصادية، نوضحهما كالتالي:

- **<u>المؤسسة العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري</u>**: وهي المؤسسة العامة التي تتمكن من تمويل أعبائها الاستغلالية جزئيا أو كليا عن طريق عائد بيع إنتاج تجاري، يحقق طبقا لتعريفة معدة مسبقا ولدفتر الشروط العامة الذي يحدد الأعباء والتقيدات التي تعود على عاتق الهيئة والحقوق والصلاحيات المرتبطة بها، وكذا عند الاقتضاء حقوق وواجبات المستعملين، حيث تخضع الهيئة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري للقواعد المطبقة على الإدارة في علاقتها مع الدولة وتعد تاجرة في علاقاتها مع الغير وتخضع للقانون التجاري، ويكون لها في حياتها ذمة مالية متميزة ومتوازنة خاصة طبقا للأحكام القانونية والتنظيمية المطبقة في هذا الشأن. ويحدد طابع هذه المؤسسات وكذا قواعد تنظيمها وسيرها بموجب عقد الانشاء والقوانين الأساسية المتخذة وفق الشكل التنظيمي

- **<u>المؤسسة العمومية الاقتصادية</u>**: هي شركات تجارية تحوز فيها الدولة أو أي شخص معنوي آخر خاضع للقانون العام، أغلبية رأس المال الاجتماعي مباشرة أو غير مباشرة، وهي تخضع للقانون العام. حيث تحوز الدولة أو أي شخص معنوي آخر خاضع للقانون العام، تمثيلا لرأسمالها الاجتماعي مباشرة أو غير مباشرة، أموالا عمومية في شكل حصص أو أسهم أو شهادات استثمار أو سندات مساهمة أو أي قيم منقولة أخرى في المؤسسات العمومية الاقتصادية. ويخضع إنشاء المؤسسات العمومية الاقتصادية وتنظيمها وسيرها للأشكال التي تخضع لها شركات رؤوس الأموال المنصوص عليها في القانون التجاري، مع إمكانية النص عن طريق التنظيم على أشكال خاصة لأجهزة الإدارة والتسيير بالنسبة للمؤسسات العمومية الاقتصادية التي تجوز فيها الدولة أو أي شخص معنوي آخر خاضع للقانون العام مجموع الرأسمال بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، فتكون ممتلكاتها قابلة للتنازل عنها وللتصرف فيها طبقا لقواعد القانون العام وللقانون الذي يحكم هذه المؤسسات.

المطلب الثاني: أساليب التسيير الخاصة للمرافق العامة

يقصد بأساليب التسيير الخاصة للمرافق العامة أن يتولى الأشخاص الخواص الطبيعيين أو المعنويين تدبير وتسيير المرافق العامة، والتي غالبا ما تكتسي طابعا اقتصاديا واجتماعيا بالاعتماد أساسا على وسائل القانون الخاص، مع الاستفادة من الامتيازات التي يتيحها القانون العام، وهذه الأساليب متعددة باختلاف التشريعات والتنظيمات القانونية التي تحكم المرافق العامة، غير أن **أسلوبي الامتياز وتفويض المرفق العام** تعد أهمها على الإطلاق، لذا وجب التعرض لها على النحو التالي:

أولا/ أسلوب الامتياز (أسلوب الالتزام): يعد أسلوب الامتياز أو التزام المرافق العامة أحد أساليب التسيير الخاصة للمرافق العام، هو اتفاق بين أحد أشخاص القانون العام وبين أحد أشخاص القانون الخاص فرد أو شركة خاصة، بمقتضاه يلتزم الفرد المتعاقد مع الشخص العام ويسمى الملتزم بتشغيل أحد المرافق العامة على نفقته الخاصة بما يقدمه من أعمال وأموال لازمة لتشغيل المرفق، وذلك مقابل ما يتقاضاه من رسوم من المنتفعين بالمرفق مع تحمله مخاطر المشروع واكتساب ما ينجم عنه من ربح.

ويعرف الدكتور طعيمة الجرف التزام المرافق العامة بأنه عبارة عن عقد إداري يتعهد بمقتضاه أحد الأفراد أو الشركات بتكليف من الدولة أو إحدى الهيئات الإدارية الأخرى، وطبقا للشروط التي توضع له بالقيام على نفقته وتحت مسؤوليته، بأداء خدمة عامة للجمهور مقابل التصريح له باستغلال المشروع لمدة محدودة من الزمن واستيلائه على الأرباح التي تأخذ عادة صورة الإذن للملتزم بتحصيل رسوم من المنتفعين.

ونظرا لأهمية عقد الامتياز في تسيير العديد من المرافق العمومية في الجزائر وعبر مختلف القطاعات ذات الطابع الاقتصادي أساسا، والمتعلقة منها بإشباع الحاجات العامة للمواطنين، فقد عرف **المشرع الجزائري** عقد الامتياز في العديد من النصوص القانونية المنظمة لهذه القطاعات من مياه ومحروقات واتصالات وفلاحة وأملاك وطنية....

ومن أهم هذه التعاريف ما أورده القانون رقم 10-03 المحدد لشروط و كيفيات استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الخاصة للدولة على تسييرها بموجب عقد الامتياز بنصه على أن : **" الامتياز هو العقد الذي تمنح بموجبه الدولة شخصا طبيعيا من جنسية جزائرية يدعى في صلب العقد المستثمر صاحب الامتياز حق استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الخاصة للدولة و كذا الأملاك السطحية المتصلة بها، بناء على دفتر الشروط يحدد عن طريق التنظيم لمدة أقصاها أربعون سنة قابلة للتجديد ، مقابل دفع إتاوة سنوية تضبط كيفيات تحديدها و تحصيلها و تخصيصها بموجب قانون المالية "**

حيث يتم اللجوء إلى الالتزام كطريقة للتخفيف من ميزانية الدولة، بعد تزايد الحاجات العامة وتطورها تبعا لتطور نمط العيش، الذي يتأثر طردا والتطور التكنولوجي والعلمي، خاصة في عصر العولمة، وعليه، يكون الخواص أكثر ملائمة للنهوض بعبء التسيير، بما أن الشخص العام وإن كان مرفقيا أو محليا، إلا وأنه، يظل جزءا من كل لا يتجزأ وهو الدولة، بالتالي، يعجز عن تحقيق الغاية التي يبرم من أجلها العقد لو تولى تسيير واستغلال المرفق العام بنفسه.

ووجب التوضيح أن الفقه اختلف حول تكييف الاتفاق المنشئ للالتزام، فقد ذهب فقهاء القرن 19 إلى تكييف الالتزام على أساس أنه اتفاق رضائي بين الملتزم والإدارة، يتيح للملتزم حقوقا تعاقدية ثابتة قبل الإدارة يأتي في مقدمتها حقوقه المالية المتصلة بما ينتظره من أرباح لقاء تشغيله المرفق، وهو اتفاق رضائي ينشئ حقوقا لصالح الغير من المنتفعين تأسيسا على نظرية الاشتراط لمصلحة الغير المدنية. إلا أن هذا الرأي انتقد من الفقه الحديث على أساس أنه يغفل سلطة الإدارة الآمرة في مجال تعديل شروط الاتفاق بعد إبرامه والتدخل في مراقبة تنظيم المرفق وفاعلية تشغيله. وقد استقر الرأي الفقهي والقضائي لمجلس الدولة الفرنسي على تكييف الالتزام بأنه عمل قانوني مركب يحتوي على جزء لائحي يخضع لسلطة الإدارة الآمرة وجزء تعاقدي يشمل حقوق المتعاقد المالية وهو التكييف الذي استقر عليه القضاء في فرنسا ومصر، وهذا في شكل نظام قانوني لهذا العقد، يتضمن حقوق كل طرف والتزاماته بدقة، ضمانا لسير المرفق العام محل الالتزام بانتظام، ودوره في تلبية وإشباع الحاجات العامة.

ثانيا/ أسلوب تفويض المرفق العام: يشكل تفويض المرفق العام أحد الأساليب الحديثة في تسيير المرافق العامة التي اعتمدتها الدول بعد تبني فكرة الانسحاب من المجال الاقتصادي، وفتح المجال أمام الطرق الحديثة التي تسعى لإشراك القطاع الخاص في تسيير وإدارة المرافق العامة، إذ يعتبر تفويض المرفق العام أحد أوجه الشراكة الاقتصادية بين القطاع العام والقطاع الخاص في ميدان المرافق العامة.

تفويض المرفق العام يعد طريقة تسيير المرافق العامة من خلالها تعهد الإدارة تسيير أحد المرافق العامة إلى المتعاقد معها، ومن أهم التعاريف الفقهية له تعريف الأستاذ **Raymundie** بأنه **"تلك العقود التي تمنح للغير تنفيذ مرفق عام. هذه الفئة من العقود قديمة ومتميزة عن الصفقات العمومية، وبالتالي فإن التسيير المفوض هو فئة جديدة من العقود الإدارية مرتبطة فيما بينها بالعناصر المشتركة التالية: العقد، المرفق العمومي واستغلاله"**، وحاولت الأستاذة **"نادية ضريفي "** تعريف تفويض المرفق العام بقولها **"تفويض المرفق العام هو عقد يتم من خلاله تسيير واستغلال مرفق عام بمقابل مالي يتحصل عليه المفوض له، يدفعه المرتفقون أو الإدارة المفوضة، ويتعلق مباشرة باستغلال المرفق وهو أهم معيار يعرف تفويض المرفق العام"**

نصت المادة 101 من القانون رقم 05-12 المتعلق بالمياه على أنه «**يمكن للدولة منح امتياز تسيير الخدمات العمومية للمياه لأشخاص معنويين خاضعين للقانون العام على أساس دفتر شروط ونظام خدمة يصادق عليها عن طريق التنظيم. كما يمكنها تفويض كل أو جزء من هذه الخدمات لأشخاص معنويين خاضعين للقانون العام أو القانون الخاص بموجب اتفاقية".** كما تكرس هذا الأسلوب صراحة في قانون البلدية أين نصت المادة 2/150 على أنه: **"ويمكن تسيير هذه المصالح مباشرة في شكل استغلال مباشر أو في شكل مؤسسة عمومية بلدية عن طريق الامتياز أو التفويض"**. هذا وقد تم تحديد نطاق التسيير المفوض للمرفق العام المحلي في قانون البلدية من خلال المادة 156 التي نصت على: **"يمكن البلدية أن تفوض تسيير المصالح العمومية المنصوص عليها في المادة 149 أعلاه عن طريق عقد برنامج أو صفقة طلبية طبقا للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها"**. وبالرجوع إلى نص المادة 149 من ذات القانون، نجد أن المشرع قد حدد 13 مجالا للمصالح العمومية يمكن للبلدية تسييرها عن طريق التفويض، وهو توجه فريد من نوعه، لا نلمسه ولا نقف عليه في الأنظمة المقارنة خاصة في فرنسا، أين تجنب المشرع فيها تحديد قائمة خاصة بالمرافق القابلة للتفويض أو غير القابلة لذلك، حيث بقيت ولمدة طويلة النشاطات المعنية بالتفويض هي تلك النشاطات التجارية والصناعية

ونتيجة لعدم وضوح النصوص المتعلقة بتفويض المرافق العمومية على المستوى المحلي خاصة، تدخل المشرع ووضع أحكاما خاصة بتنظيم المرفق العمومي في الجزائر، بموجب المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، والذي حدد في إطاره مفهوم تفويض المرفق العام من خلال نص المادة 207 التي تنص على أنه: **"يمكن الشخص المعنوي الخاضع للقانون العام المسؤول عن مرفق عام، أن يقوم بتفويض تسييره إلى مفوض له، وذلك ما لم يوجد حكم تشريعي مخالف، ويتم التكفل بأجر المفوض له، بصفة أساسية، من استغلال المرفق العام. وتقوم السلطة المفوضة التي تتصرف لحساب شخص معنوي خاضع للقانون العام بتفويض تسيير المرفق العام بموجب اتفاقية. وبهذه الصفة، يمكن السلطة المفوضة أن تعهد للمفوض له إنجاز منشآت أو اقتناء ممتلكات ضرورية لسير عمل المرفق العام. تحدد كيفيات تطبيق أحكام هذا الباب بموجب مرسوم تنفيذي"**

يلاحظ من هذا التعريف أن الشخص المعنوي الخاضع للقانون العام المسؤول عن مرفق عام له الحرية في اختيار أسلوب تسييره بغض النظر عن طبيعة المرفق، وبالتالي يمكنه تفويض تسييره إلى مفوض له بموجب اتفاقية، دون تحديد طبيعته. ومنه فتح مجال تفويض المرافق العامة لكافة الأشخاص ما لم يوجد حكم تشريعي مخالف، كما ربط المشرع وبصورة أساسية العائدات التي يتحصل عليها المفوض له بنتائج استغلال المرفق العام والذي يمكن أن يعهد إليه إنجاز منشآت أو اقتناء ممتلكات تكون ضرورية لاستغلال المرفق العام. وبعد مرور مدة ثلاث سنوات من دخول المرسوم الرئاسي 15-247 حيز النفاذ، صدر المرسوم التنفيذي 18-199 المتعلق بتفويض المرفق العام، الذي نص في المادة 2 على **"يقصد بتفويض المرفق العام، في مفهوم هذا المرسوم، تحويل بعض المهام غير السيادية التابعة للسلطات العمومية، لمدة محددة، إلى المفوض له المذكور في المادة 4 أدناه، بهدف الصالح العام".**

وبالرجوع إلى المادة 4 تنص على أنه "**يمكن الجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري التابعة لها، والمسؤولة عن مرفق عام، التي تدعى في صلب النص (السلطة المفوضة)، أن تفوض تسيير مرفق عام إلى شخص معنوي، عام أو خاص، خاضع للقانون الجزائري، يدعى في صلب النص (المفوض له)، بموجب اتفاقية تفويض**". هذا وقد أكد المشرع الجزائري صراحة على طبيعة هذه الاتفاقية بأنها عقد إداري بموجب المادة 6 لتجنب التأويلات والتعقيدات وقد أفلح في ذلك.

تم بحمد الله وعونه/ السداسي الثاني 2026