

جامعة محمد لمين دباغين/ سطيف 2

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

دروس في مقياس:

القانون الإداري

(التنظيم والنشاط)

محاضرات أُلقيت على طلبة السنة الأولى والسنة الثانية ليسانس حقوق للمواسم الجامعية: (2020-
2021)، (2021-2022)، (2022-2023)، (2023-2024)، (2024-2025)، (2025-2026)

إعداد: د. كوسة جميلة

الموسم الجامعي: 2025-2026

مقدمة:

لعب القضاء الفرنسي دورا هاما في وضع أسس القانون الإداري بمفهومه الضيق الفني، وهو فرع هام من فروع القانون العام الذي يهتم ويعنى بتنظيم نشاط الإدارة وما ينجم عن هذا النشاط من منازعات.

ولا يمكن الإلمام بالجوانب المختلفة لهذا الفرع من القانون الذي يعدّ من أهم فروع القانون العام إلا من خلال تناول مفهومه الضيق والواسع على حد سواء، وكذلك تتبع مراحل نشأته المختلفة في فرنسا وكذلك البحث في مصادره وخصائصه والأسس المختلفة التي اعتمدت لتحديد مجال نطاق تطبيقه.

كما تقتضي دراسة القانون الإداري تناول المفاهيم الأساسية التي يقوم عليها التنظيم الإداري مثل الشخصية المعنوية ونظام المركزية واللامركزية وتطبيقاتها في الجزائر.

ونظرا لأن نشاط الإدارة ذو جانبيين، أحدهما إيجابي والآخر سلبي فلا بد من أن نتناول بالدراسة نظرية المرفق العمومي وكذلك الضبط الإداري.

ف نجد أن الإدارة العامة في إطار المرفق العمومي تسهر على تقديم الخدمات وإشباع الحاجات تحقيقا للمصلحة العامة، وبذلك يكون نشاطها ذو طابع إيجابي، بينما يكون نشاط الإدارة عند ممارستها سلطات الضبط الإداري سلبيا، بحيث تفرض قيودا وإجراءات تعيد نشاط الأفراد وتحدّ من حقوقهم وحرّياتهم بهدف الحفاظ على النظام العام بمختلف عناصره.

وعموما يمكن أن نلخص مواضيع القانون الإداري في:

أ-التنظيم الإداري:

ويقصد به تنظيم وتركيبة السلطات الإدارية وتحديد طبيعتها مركزية أم محلية والعلاقات القائمة بينها، وكذلك النصوص القانونية التي تحكمها، مثل النصوص المنظمة للسلطة التنفيذية في الدستور وكذلك النصوص القانونية التي تحكم الإدارة المحلية مثل القانون رقم 10-11 والقانون رقم 07-12 المتعلقان بالبلدية والولاية على التوالي.

ب-النشاط الإداري:

مثلما سبق الإشارة إليه، يتخذ نشاط الإدارة صورتين: صورة إيجابية تتمثل في تقديم الخدمات وإشباع الحاجات العامة ويتعلق الأمر بالمرفق العمومي.

كما يمكن أن يتخذ نشاط الإدارة صورة أو سلوك سلبي، ويتعلق الأمر بالضبط الإداري الذي يقيد ويحد من نشاط وحقوق وحرقات الأفراد بهدف الحفاظ على النظام العام بعناصره المختلفة.

ج- وسائل وأساليب الإدارة:

وتتمثل في طرق وكيفيات قيام الإدارة العامة بنشاطها، ويمكن أن نجملها في الوسائل المادية المتمثلة في المال العام، ووسائل بشرية تتمثل في الموظفين العاملين، وأساليب قانونية تتمثل في القرارات والعقود الإدارية.

وستقتصر دراستنا في هذه الدروس على التنظيم والنشاط الإداري ضمن العديد من المحاور.

فصل تمهيدي:

مدخل للقانون الإداري

تمهيدا لدراسة تنظيم الهيئات والسلطات الإدارية والنشاط الإداري بشقيه الإيجابي (المرفق العمومي) والشق السلبي (الضبط الإداري)، لابد أن نميز بين المفهوم الضيق والواسع للقانون الإداري ونبين كذلك مكانة هذا القانون ضمن فروع القانون الأخرى وعلاقته بها.

كما لابد وأن نتناول بالدراسة نشأة قواعد القانون الإداري في فرنسا وتتبع مراحل نشأته.

وتقتضي الإحاطة بدراسة القانون الإداري أن نوضح مصادر هذا القانون وخصائصه، إضافة إلى الأسس التي اعتمدت لتحديد مجال تطبيق هذا القانون.

المبحث الأول: نشأة وتطور القانون الإداري.

تقتضي دراسة نشأة القانون الإداري وتتبع مراحل تطوره في فرنسا أن نبين مفهوم هذا القانون العام ومكانته، إضافة إلى تبيان علاقته مع غيره من القوانين الأخرى.

المطلب الأول : مفهوم القانون الإداري ومكانته بين القوانين الأخرى.

للقانون الإداري مفهومان أحدهما فني ضيق، والآخر واسع موجود في جميع الدول، كما أنه يصنّف على أنّه من أهمّ فروع القانون العام، وله علاقة وطيدة ببقية فروع القانون الأخرى.

الفرع الأول : مفهوم القانون الإداري.

لقد أكدت فرنسا عند تبنيها لنظام ازدواجية القضاء والقانون على ضرورة التمييز بين القواعد القانونية التي يخضع لها الأفراد وسائر أشخاص القانون الخاص والقواعد التي تخضع لها الإدارة العامة بحكم أنها تهدف دائما إلى تحقيق المصلحة العامة.

بينما ينبذ الفقه الإنجليزي فكرة القانون الإداري بالمفهوم الفرنسي على أساس أنه صورة من صور تسلط الإدارة، كما أنه انتهاك صريح وصارخ لمبدأ المساواة أمام القانون ولمبدأ الفصل بين السلطات، هذا الأخير الذي يقتضي خضوع الإدارة والأفراد على حد سواء لنفس الجهة القضائية، فوحدة القانون والقضاء حسب هؤلاء هي أكبر ضمانة ضد تعسف الإدارة¹.

وتأسيسا على هذا الاختلاف والتباين في المواقف وجب أن يكون للقانون الإداري مفهوم واسع شامل مطلق وآخر ضيق فني خاص.

ويقصد بالمفهوم الواسع للقانون الإداري "مجموع القواعد القانونية التي تحكم الإدارة العامة سواء كان مصدرها القانون الخاص أو القانون العام، بل وحتى وإن كان مصدرها القانون الخاص لوحده"، ويترتب على إعمال هذا المفهوم التأكيد على أن القانون الإداري موجود في كل الدول، لأنه مرتبط بوجود الإدارة العامة ولا يتصور وجود دولة دون إدارة عامة.

أما المفهوم الضيق للقانون الإداري فيقصد به "مجموعة القواعد القانونية المتميزة والمختلفة عن قواعد القانون الخاص التي تحكم الإدارة العامة من حيث تنظيمها ونشاطها وما يترتب من منازعات عن هذا النشاط"²، وبذلك نخلص إلى أن القانون الإداري بالمعنى الضيق هو القانون الإداري الحقيقي الذي

¹ - د. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الرابعة، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2017، ص.18.

² - المرجع نفسه، ص. 19.

نقصه، فهو ليس مجرد تسمية لقانون بحكم ارتباطه بالإدارة العامة، بل هو قانون متميز يحتوي على أحكام خاصة.

وتجدر الإشارة إلى أن الإدارة العامة لا تخضع في كامل معاملاتها ونشاطاتها للقانون الإداري لوحده، بل قد تحكمها قواعد القانون الخاص لوحده في وضعيات وحالات معينة، ذلك أن الإدارة العامة حينما أحيطت بقواعد متميزة كان ذلك بالنظر إلى أنها تمثل سلطة عامة، فإن هي فقدت هذا الموقع وابتعدت عن هذا النشاط المتميز خضعت للقانون الخاص ولم تعد هناك حاجة لإخضاعها للقانون العام.

الفرع الثاني : مكانة القانون الإداري بين فروع القانون الأخرى.

يقسم القانون عموماً من حيث صفة الأطراف في العلاقة التي يحكمها إلى قانون عام *DROIT PUBLIC* وإلى قانون خاص *DROIT PRIVE*، بحيث يعرف القانون العام على أنه مجموعة القواعد القانونية التي تحكم كل علاقة أحد أطرافها شخص من الأشخاص المعنوية العامة مثل الدولة، الولاية، البلدية والمؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية (مثل الجامعة والمستشفى) وهو ما كرسه نص المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 08-09، لكن بشرط أن تظهر هذه الأشخاص مستخدمة للسلطة العامة أي تظهر بمظهر السلطة العامة.

ويعد القانون الإداري إلى جانب القانون الدستوري من أهم فروع القانون العام الداخلي، أما في الجهة المقابلة فيوجد القانون الخاص الذي يمكن تعريفه على أنه مجموعة القواعد القانون العامة والمجردة التي تحكم كل علاقة أطرافها أشخاص خاصة أو طبيعية، ومن أهم فروع القانون الخاص نذكر القانون المدني الذي تفرعت عنه جميع القوانين ونذكر كذلك القانون التجاري...إلخ.

الفرع الثالث: علاقة القانون الإداري بالفروع الأخرى للقانون

بالرغم من وجود حقيقة ذاتية واستقلالية القانون الإداري كفرع من فروع القانون عن بقية فروع القانون الأخرى، وذلك نظراً لطبيعته الخاصة والاستثنائية ولخصائصه الذاتية المختلفة نسبياً عن خصائص وطبيعة كل الفروع الأخرى للقانون في الدولة، إلا أن الرابطة والعلاقة القوية بين القانون الإداري وفروع القانون

الأخرى موجودة وقوية، وذلك نظرا لحقيقة وحتمية تكامل كافة فروع القانون، فالقانون الإداري يتكامل ويتعامل مع بقية فروع النظام القانوني الأخرى في الدولة¹.

1- علاقة القانون الإداري بالقانون الدستوري:

ينتمي كل من القانون الإداري والقانون الدستوري إلى قسم واحد من القانون وهو القانون العام، ويشتركان في تنظيم السلطة التنفيذية مع اختلاف الزاوية التي يتناولها كل فرع لهذه السلطة.

بحيث يركز القانون الدستوري على الوظيفة السياسية والحكومية للسلطة التنفيذية، بينما ينظم القانون الإداري وظيفتها الإدارية، كما يبين القانون الإداري نشاط السلطة التنفيذية وكيف تقوم بهذه الوظيفة.

ويقصد بالوظيفة الحكومية للسلطة التنفيذية مجموع الأعمال التي تندرج أو التي تتعلق بالمحافظة على كيان الأمة ودستورها ونظامها السياسي، ومبدأ انتظام مؤسساتها وسلطاتها وكذا المتعلقة بأمن الدولة وسلامتها في الداخل والخارج.

أما الوظيفة الإدارية التي تتصل بها القرارات الإدارية، فهي تتركز وتتحصر في التطبيق اليومي للقوانين وتنظيم علاقة الأفراد بالإدارة العامة.

ونظرا للتقارب الكبير بين القانونين حاول جانب كبير من الفقه وضع معايير يمكن معها التمييز بين كل من قواعد القانون الدستوري والقانون الإداري، وتتمثل هذه المعايير في معايير عضوية وأخرى وظيفية.

ويمكن إجمال أوجه التمييز بين القانونين كالتالي:

من حيث الموضوع: يبحث القانون الدستوري في التنظيم السياسي للدولة من حيث تكوين سلطات الدولة الثلاث والعلاقة بينهما، في حين يبحث القانون الإداري في أعمال السلطة التنفيذية الإدارية منها دون الحكومية.

¹ - د. عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الأول، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص 50-51.

من حيث القوانين: يحتل القانون الدستوري قمة الهرم القانوني في الدولة لأنه يقرر المبادئ الأساسية التي لا يمكن أن تتعداها القوانين الأخرى بما فيها القانون الإداري الذي يحكم بعض المسائل المتفرعة في المبادئ التي أقرها الدستور¹.

2. علاقة القانون الإداري بالقانون المدني (الشرعية العامة):

بالإضافة إلى حقيقة كون القانون المدني الأصل والمصدر الأصيل لقواعد القانون الإداري المتعلقة بالمعاملات الإدارية (العقود الإدارية) وبالمسؤولية وفكرة الوصاية الإدارية، فإنه من مظاهر العلاقة الوطيدة والقائمة بين هذين الفرعين القانونيين المنفصلين والمستقلين عن بعضهما البعض، استعارة القانون الإداري الكثير من اصطلاحاته وتعبيراته القانونية الاصطلاحية من القانون المدني، مثل اصطلاحات الشخصية القانونية، الالتزام الإداري، العقد الإداري الوصاية الإدارية والمسؤولية الإدارية، كما أن السلطات الإدارية والقضاء الإداري المختص بالنظر في دعاوى القضاء الإدارية كثيرا ما تختار بحرية تطبيق قواعد القانون المدني عندما ترى أنها أصلح وأكثر ملاءمة للمصلحة العامة من تطبيق قواعد القانون الإداري، كما هو الحال في تطبيق قواعد القانون المدني على العقود المدنية التي تبرمها الإدارة العامة خارج نطاق المناقصات والمزايدات².

3. علاقة القانون الإداري بالقانون الجنائي:

يقصد بالقانون الجنائي مجموعة القواعد القانونية التي تحدد الأفعال المجرمة والعقوبات المقررة لها، وتظهر العلاقة بين القانون الإداري والقانون الجنائي في أنه يشكل ضمانا هامة لحماية الإدارة والأموال العامة، حيث أن القانون الإداري لا ينشئ عقوبة رادعة وبالتالي لا بد من وجود نصوص قانونية تتضمن عقوبات توقع على الأفراد والموظفين حال ارتكابهم للمخالفات الجسيمة مثل: الرشوة، السرقة، التزوير... الخ.

¹ علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، الجزء الأول (التنظيم الإداري)، دار الهدى، الجزائر، 2010، ص ص 13-14.

² د عمار عوابدي، المرجع السابق، ص ص 53-54.

وبالرجوع إلى قانون العقوبات الجزائري نجد أنه ينص على العديد من الجرائم التي لها علاقة مباشرة بالقانون الإداري كجرائم إهانة الموظفين، جرائم إفشاء الأسرار، جرائم الاختلاس، مما يجعل هذين القانونين متكاملين¹.

4. علاقة القانون الإداري بقانون الإجراءات المدنية والإدارية:

القانون الإداري وثيق الصلة بقانون الإجراءات المدنية والإدارية، بحيث يتكفل هذا الأخير بتنظيم المنازعات الإدارية وعملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة، ويحدد وينظم أيضا جهة القضاء المختص بالدعوى والمنازعة القضائية الإدارية ابتدائيا ونهائيا، ويبين الدعاوى والمنازعة القضائية التي يمكن رفعها لحل المنازعات الإدارية القضائية، ويحدد الشروط والإجراءات الشكلية والموضوعية التي يجب احترامها وإتباعها أثناء رفع الدعوى القضائية الإدارية وكذلك طرق الطعن في الأحكام القضائية في المنازعات الإدارية².

5. علاقة القانون الإداري بعلم الإدارة:

يكمن وجه الاختلاف الأساسي بين القانون الإداري وعلم الإدارة في زاوية اهتمام كل منهما: فالقانون الإداري يبحث في التنظيم القانوني للجهاز الإداري ووظيفة كل عنصر في عناصره وعلاقته بالأفراد، بينما يبحث علم الإدارة العامة في النواحي الفنية والتنظيمية للجهاز الإداري، ويمكن تعريفه بأنه ذلك العلم الذي يهتم بدراسة تنظيم وتوجيه وتنسيق نشاط المنظمة الإدارية لتحقيق أهدافها العامة على أكمل وجه.

وتشمل الإدارة العامة على مفهومين، مفهوم عضوي يهتم بدراسة هيكل المنظمات الإدارية وفروعها دون البحث في طبيعة النشاط الصادر عنها، ومفهوم موضوعي يهتم بدراسة النشاط الإداري لهذه المنظمات بصرف النظر عن شكل المنظمة التي صدر عنها النشاط.

ويظهر الاختلاف بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري من خلال دراسة الموضوع الإداري محل البحث، فالقانون الإداري عندما يبحث في تعريف القرار الإداري فإنه يركز عليه كعمل قانوني صادر بالإرادة

¹ د صيرينة جبايلي، الوجيز في القانون الإداري (التنظيم والنشاط)، دار النشر الجامعي الجديد، الجزائر، 2023، ص. 30.

² د عمار عوادي، المرجع السابق، ص ص. 56.57.

المنفردة للسلطة الإدارية ويتضمن أثرا قانونيا، كذلك يبحث في مشروعية القرار الإداري وشروط صحته ونفاذه وكيفية الطعن بالإلغاء والتعويض ضد القرارات الإدارية غير المشروعة.

في حين يعرف علم الإدارة العامة القرار الإداري من خلال البحث في الكيفية العلمية والواقعية التي صدر على أساسها القرار، وعملية صنعه والمراحل المختلفة التي مرت بها تلك العملية واكتشاف العيوب والمشاكل التي تعيق هذه العملية واقتراح سبل إصلاحها.

وفي مجال الوظيفة العامة يبحث القانون الإداري في المركز القانوني للموظف العام وطبيعة علاقته بالدولة وشروط تعيينه وحقوقه وواجباته والعقوبات التأديبية التي يمكن توقيعها عليه وضماناته اتجاهه، ويبحث في طرق إنهاء علاقته الوظيفية وما إلى ذلك من المسائل التي تنظمها في الغالب نصوص قانونية.

أما الإدارة العامة فتعنى بالوظيفة العامة من ناحيتين، الناحية التنظيمية فيدرس علم الإدارة العامة طبيعة الوظيفة العامة وأسس ترتيب الوظائف العامة وتحديد اختصاص ومواصفات كل وظيفة والناحية البشرية، حيث تبحث الإدارة العامة عن أفضل نظام إداري لتطبيقه على العاملين في المؤسسة الإدارية، ويعمل على كفاءات اختيارهم، وسبل كفاءتهم وتحسين آدائهم وتدريبهم، كما تهتم الإدارة العامة بالحوافز المادية والمعنوية لموظفي الدولة ودراسة مشاكلهم الوظيفية والنفسية، وكذا كيفية معالجتها¹.

المطلب الثاني: انفصال قواعد القانون الإداري عن قواعد القانون الخاص ومراحل نشأته.

يرجع الفضل الكبير في إرساء قواعد القانون الإداري بمفهومه الضيق الفني إلى القضاء الفرنسي، حيث كرس قرار محكمة التنازع الفرنسية في قضية الطفلة BLANCO انفصال قواعد القانون الإداري عن قواعد القانون الخاص، ثم سرعان ما تطور هذا القانون على يد مجلس الدولة الفرنسي الذي أثرى القانون الإداري بالعديد من النظريات والمبادئ والمفاهيم.

الفرع الأول : قرار محكمة التنازع الفرنسية في قضية الطفلة *BLANCO* وانفصال قواعد القانون الإداري عن قواعد القانون الخاص.

إن الحذر الذي راود الكثير من رجال الفقه والإدارة في فرنسا لم يكن من القضاء العادي فقط، بل كان التخوف مركزا أكثر على قواعد القانون الخاص. لذلك فإن تخصيص قضاء مستقل للإدارة كان الهدف منه

¹ علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص.31-32.

إحداث نواة لقانون متميز يحكم نشاطها، وكانت مهمته هذه في غاية الصعوبة، خاصة من ناحية تعليل عدم صلاحية قواعد القانون الخاص لأن تحكم بعض صور نشاط الإدارة، ولقد تجسدت النقلة النوعية في قرار بلانكو الشهير، ونظرا لأهميته نسوق وقائعه ومنطوقه:

تعرضت بنت صغيرة تدعى "اجينز بلانكو" لحادث تسببت فيه عربة تابعة لوكالة التبغ التي كانت تنقل إنتاج هذه الوكالة من المصنع إلى المستودع، فقام ولي البنت برفع دعوى لتعويضه عن الضرر المادي الذي لحق ابنته أمام المحاكم العدلية (المحاكم العادية) على أساس أحكام القانون المدني الفرنسي، إلا أن وكالة التبغ اعتبرت أن النزاع يهم الإدارة وأن مجلس الدولة الفرنسي هو صاحب الاختصاص بنظر هذه الدعوى، لذلك طالبت بوقف نظر هذه الدعوى حتى تبت محكمة التنازع الفرنسية في مسألة الجهة المختصة، وحال عرض الأمر على هذه المحكمة أجابت بتاريخ 08 فيفري 1973 بما يلي:

* حيث أن المسؤولية التي يمكن أن تتحملها الدولة بسبب الأضرار التي يلحقها أعوان المرافق العام بالأفراد لا يمكن أن تخضع لمبادئ القانون المدني التي تضبط علاقة الأفراد فيما بينهم.

* وحيث أصبحت بالتالي السلطة الإدارية وحدها المختصة بالنظر في هذا النزاع، وهو ما يجعل قرار رئيس المقاطعة في رفع القضية أمام المحكمة قرارا صائبا يستوجب إقراره.

وهكذا يتضح لنا بما لا يدع مجالا للشك أن هذا القرار أحدث هزة لا مثيل لها بخصوص إثبات ذاتية القانون الإداري على اعتبار أنه مجموعة قواعد تحكم الإدارة العامة وتتضمن أحكاما استثنائية غير مألوفة في مجال روابط القانون الخاص.

وإذا أمعنا النظر في حيثيات هذا القرار ومنطوقه نستنتج ما يلي:

- أن هذا القرار أعلن عن وجود قواعد خاصة تحكم نشاط الإدارة بحيث ذهب الى أنه "حيث أن المسؤولية التي يمكن أن تتحملها الدولة لا يمكن أن تخضع لقواعد القانون المدني..." ويفهم من هذه الحيثية أن قواعد القانون المدني لم تعد تواكب نشاط الإدارة ولا تليق بطبيعة عملها لذا وجب استبعادها لعدم صلاحياتها وقصر تطبيقها فقط على الأفراد بحسب ما أشير إليه صراحة. وحين يستبعد القانون المدني يقتضي المنطق القانوني التفكير في قواعد بديلة ملائمة لطبيعة النشاط الإداري، اصطلاح على تسميتها فيما بعد بقواعد القانون الإداري.

- أكد هذا القرار على خضوع الدولة للمسؤولية، فعدم خضوعها لقواعد القانون المدني لا يعفيها من تحمل المسؤولية، وفي هذا المسلك مخالفة للقناعة السائدة في ذلك الوقت وهي عدم مسؤولية الدولة، والحقيقة التي لا يمكن إنكارها أن القانون الإداري كفرع من فروع القانون العام ما كان ليظهر للوجود دون تطبيق فكرة مسؤولية الدولة عن أعمال موظفيها¹.

الفرع الثاني : نشأة القانون الإداري ومراحل تطوره في فرنسا:

لقد مر القانون الإداري في فرنسا بالعديد من المراحل التي أدت -بعد انفصال قواعده عن قواعد القانون الخاص- إلى تبلوره واكتمال مبادئه وإرساء نظرياته ، تمثلت هذه المراحل فيما يلي:

- مرحلة الفساد القضائي:

ويطلق عليها البعض مرحلة ما قبل الثورة الفرنسية²، بحيث سادت فترة ما قبل الثورة الفرنسية التي اندلعت عام 1789 ظاهرة فساد الجهاز القضائي "البرلمانات القضائية" التي كانت تتدخل في الشؤون والاختصاصات الإدارية وعرقلة كل الإصلاحات الإدارية فأفسدت الجهاز الإداري ، وهو ما ترك أثرا سيئا في نفسية المجتمع الفرنسي اتجاه هذه الجهات القضائية واتجاه الوضع الملكي القائم الذي كان حكما استبداديا مطلقا دكتاتوريا³.

- مرحلة الثورة الفرنسية (مرحلة الإدارة العاملة هي القاضية):

تميزت هذه المرحلة بصدور قانون 16-24 أوت 1790، والذي سحب الاختصاص بنظر المنازعة التي تكون الإدارة طرفا فيها من البرلمانات القضائية وأصبحت الإدارة هي التي تراقب نفسها بنفسها، لذلك

¹ د عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر بين نظام الوحدة والازدواجية (1962-2000)، الطبعة الأولى، دار ربحانة، الجزائر، 2000، ص ص. 19-20.

² د مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الأول، الطبعة الأولى، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1999، ص. 67.

³ د عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الأول، الطبعة الثالثة ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2004، ص. 53.

سميت مرحلة "الإدارة القاضية L'ADMINISTRATION – JUGE" وذلك في انتظار إنشاء هيئة قضائية جديدة متخصصة ترأب عمل الإدارة¹.

وهو ما يرجع إلى التفسير الخاطئ لمبدأ الفصل بين السلطات الذي جاء به المفكر الفرنسي "مونتيسكيو"، بحيث فسر رجال الثورة الفرنسية هذا المبدأ على أن الفصل بين السلطات يكون فصلاً جامداً وتاماً ولا تتدخل أي سلطة في عمل السلطة الأخرى، وبالتالي لا يحق للقاضي العادة أن يتدخل في عمل الإدارة ومراقبته، وهو ما انعكس في نص المادة 13 من قانون 16-24 أوت 1790 التي اعتبرت كل قاض عادي ينظر في عمل أحد أطرافه إدارة مرتكباً لجريمة الخيانة العظمى.

وما ميز هذه المرحلة هو أنه كان يجب على المتضررين من النشاط الإداري أن يرفعوا تظلماتهم وشكاويهم إلى رؤساء الإدارات الإقليمية والوزراء والملك ليفصلوا في شكاويهم ويفصلوا في النزاع، أي أن في هذه المرحلة كانت الإدارة العامة هي إدارة عاملة وقاضية في الوقت ذاته، فهي الحكم والخصم في الوقت نفسه².

- مرحلة إنشاء مجلس الدولة الفرنسي (السنة الثامنة بعد الثورة):

وسميت هذه المرحلة بمرحلة القضاء المحجوز أو المقيد، فعند صدور دستور السنة الثامنة للثورة في عهد نابليون بونابرت عرفت فرنسا تحولاً جذرياً في مجال المنازعات الإدارية، حيث نصت المادة 52 منه بأن "يختص مجلس الدولة بصياغة مشروعات القوانين ولوائح الإدارة العامة، ويفصل في المنازعات الإدارية تحت إشراف القناصل".

وضعت هذه المادة اللبنة الأولى للقضاء الإداري، حيث تم إحداث مجلس الدولة كهيئة استشارية، كما تم إنشاء مجالس المحافظات والأقاليم، ويرجع الكثير من شرّاح للقانون الإداري سبب إنشاء مجلس الدولة إلى التظلمات والشكاوى المرفوعة بعدد كبير ضد الإدارة الفرنسية آنذاك.

ولقد اقتصر مهمة مجلس الدولة الفرنسي في هذه المرحلة على فحص المنازعة الإدارية وإبداء آراء قانونية غير ملزمة ومشاريع أحكام يتوقف تنفيذها على موافقة رئيس الدولة، أي أن قضاؤه لم يكن باتاً وكان محجوزاً ومقيداً.

¹ د مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص. 67.

² د عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات...، المرجع السابق، ص ص. 54-55.

إلا أنه وبسبب السياسة الحكيمة لمجلس الدولة الفرنسي آنذاك استطاع أن يكسب ثقة الجميع وأصبحت كل أحكامه تحظى بموافقة الملك¹.

- مرحلة القضاء المفوض:

لم تدم المرحلة السابقة طويلا، فلقد صدر في 24 ماي 1872 قانونا اعتراف لمجلس الدولة الفرنسي بصلاحيه الفصل في المنازعات الإدارية دون الحاجة إلى مصادقة السلطة الإدارية العليا على قراراته، ولم تعد الأحكام تصدر باسم رئيس الدولة بل باسم الشعب الفرنسي، ولكن ما يجب ملاحظته أن مجلس الدولة في هذه المرحلة مازال مرتبطا بالسلطة التنفيذية من خلال نظرية "الوزير القاضي" فعلى كل من تضرر من عمل الإدارة أن يرفع تظلما أمام الوزير كل في قطاعه قبل أن يلجأ للقضاء الإداري².

- مرحلة القضاء البات:

في هذه المرحلة التي يؤرخ لها بصدور قرار مجلس الدولة الفرنسي في قضية *CADOT* بتاريخ 13 ديسمبر 1889، والتي تمكن هذا المجلس من خلالها التخلص من آخر قيد كان يربطه بالسلطة التنفيذية وهو قيد نظرية "الوزير القاضي"، بحيث أصبح بإمكان المتضرر من عمل الإدارة أن لا يرفع تظلما أمام الوزير المختص ويرفع دعواه مباشرة أمام مجلس الدولة الفرنسي³.

المطلب الثالث : نشأة القانون الإداري في الجزائر

لقد تأثر المشرّع الجزائري بفكرة القانون الإداري بمفهومه الفني الضيق وتبناها تدريجيا وصولا إلى تبني النظام القضائي المزدوج.

¹ د صبرينة جبايلي، المرجع السابق، ص.18.

² د. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري...، المرجع السابق، ص.80.

³ د. ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري (التنظيم والنشاط الإداري)، الطبعة الأولى، دون دار نشر، الجزائر، 2006، ص. 24.

الفرع الأول : مرحلة ما قبل الاستقلال.

عرف القضاء الإداري في الجزائر تطورا من سنة 1830 إلى 1962 و عموما هو التطور نفسه الذي عرفه القضاء الإداري الفرنسي، وهذا من حيث الهياكل القضائية الدنيا، وتم وضع الهياكل القضائية الخاصة بالنزاعات الإدارية عبر مرحلتين، تميزت المرحلة الأولى عن الثانية من حيث طبيعة القضاء الإداري.

واتسمت هذه المرحلة بهياكل مختصة في الوقت نفسه بشؤون إدارية وشؤون قضائية، مما سمح للفقهاء أن يسمي هذه المرحلة بمرحلة الخلط بين السلطات الإدارية والسلطات القضائية، ودامت هذه الفترة إلى سنة 1845. ولم توضع هياكل قضائية إدارية منفصلة عن الإدارة إلا بعد تأسيس المجالس الولائية في سنة 1849 وبعدها تأسيس المحاكم الإدارية في سنة 1953.¹

فبمجرد احتلال الجزائر عام 1830 أنشئ مجلس الإدارة بموجب الأمر الملكي الصادر في 1845/12/01 ، والذي كان يتكون من كبار الموظفين الفرنسيين وكانت قراراته تستأنف أمام مجلس الدولة الفرنسي.

وبموجب الأمر الملكي الصادر في 1847/04/15 أنشئ مجلس المنازعات الذي ورث اختصاص مجلس الإدارة، ولكن سرعان ما ألغي مجلس المنازعات عام 1847 لتحل محله ثلاث (03) مجالس مديريات على مستوى وهران، قسنطينة، الجزائر، ثم تحولت هذه المجالس إلى مجالس أقاليم عام 1849 لتتحول فيما بعد عام 1953 إلى ثلاثة (03) محاكم إدارية على مستوى وهران، قسنطينة، الجزائر العاصمة.

وتجدر الإشارة إلى أن المرحلة الممتدة ما بين 1849 إلى غاية 1962، وهو تاريخ استقلال الجزائر هي المرحلة التي شهدت تأسيس قضاء إداري مستقل عن الإدارة في الجزائر المحتلة ، وبذلك عند خروج فرنسا من الجزائر كانت الازدواجية القضائية و القانونية هي المطبقة، فترك لنا 03 محاكم إدارية على مستوى الجزائر العاصمة، وهران، قسنطينة و التي كانت تطبق قواعد القانون الإداري بمفهومه الفني الضيق.²

¹ خلوفي رشيد، القضاء الإداري (تنظيم واختصاص)، الطبعة الأولى، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2002، ص. 44.

² د. جبابلي صبرينة، المرجع السابق، ص. 21. ود. خلوفي رشيد، المرجع السابق، ص. 50.

الفرع الثاني: مرحلة ما بعد الاستقلال.

عند استرجاع السيادة الوطنية عام 1962 وجدت الجزائر نفسها أمام عوائق ومخلفات العهد الاستعماري على جميع المستويات الاجتماعية والاقتصادية والثقافية، لذلك كان من الضروري استمرار العمل بالتشريعات الفرنسية، وهو ما كرسه القانون رقم 62-157 المؤرخ في 31/12/1962 و الذي قضى باستمرار العمل بالقوانين الفرنسية ما عدا ما تنافى منها مع السيادة الوطنية.

ثم تم بموجب الأمر 63-218 إنشاء المجلس الأعلى (المحكمة العليا حاليا) يتكون من أربعة (04) غرف إحداها خصصت للقانون والمنازعات الإدارية، ولكن التغيير الحقيقي جاء بموجب الأمر 65-278 الذي ألغى المحاكم الإدارية الثلاثة الموروثة عن فرنسا والموجودة على مستوى الجزائر العاصمة، وهران، قسنطينة، وبالتالي قضى على الازدواجية الموروثة عن فرنسا، وهو الأمر الذي أنشأ 15 مجلسا قضائيا وأنشأ على مستوى ثلاثة مجالس منها (وهران، قسنطينة، الجزائر) غرفا إدارية مهمتها الفصل في المنازعات الإدارية ويطبق عليها القانون الإداري بمفهومه الضيق الفني.

ثم راح عدد هذه الغرف يزداد شيئا فشيئا في كل مرة إلى غاية بلوغها 31 غرفة إدارية إلى غاية عام 1996، العام الذي صدر فيه الدستور الجزائري الذي غير فيه المؤسس الدستوري طبيعة النظام القضائي الجزائري من نظام قضائي موحد إلى الازدواجية القضائية.¹

فبموجب المادة 152 من هذا الدستور التي جاء فيها: "يؤسس مجلس الدولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية" أعلن عن تبني الازدواجية القضائية والقانونية في النظام القضائي الجزائري.

وتكريسا لهذا النص الدستوري صدر القانون العضوي رقم 98-01 المتضمن اختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله والقانون رقم 98-02 المتعلق بإنشاء المحاكم الإدارية، وتم الإعلان عن إنشاء محكمة التنازع بموجب القانون العضوي رقم 98-30، وتبع التمييز القضائي والقانوني للمنازعة الإدارية تمييز إجرائي تجسد في القانون رقم 8 09-08 تحت قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

كما صدر مؤخرا القانون العضوي رقم 22-13 الذي أنشأ ستة محاكم إدارية استئنافية، ومنه حدث فصل عضوي بين جهات القضاء العادي والقضاء الإداري.

¹ د. عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر ...، المرجع السابق، ص ص. 25-26.

ولعل السبب وراء الرجوع إلى نظام الازدواجية القضائية يعود إلى:

- ازدياد الدعاوى المرفوعة ضد الإدارة بفعل ازدياد عدد الأشخاص المعنوية العامة مع عدم تحكم القاضي العادي في المنازعات الإدارية.

- توافر الجانب البشري من القضاة بعدما كانت الجزائر تعاني من نقص في عدد القضاة غداة الاستقلال.¹

المبحث الثاني: مصادر القانون الإداري وخصائصه.

يعني مصدر الشيء أصله أو ما يتسبب في وجوده، والمقصود بمصادر القانون الإداري تلك الأسس التي يعتمد عليها للخروج إلى الوجود القانوني، ورغم أن الترتيب الوارد في هذه المصادر يتغير باستمرار، فإن علاج ذلك في الإسناد للقيم القانونية بدل القوة الملزمة، وعلى هذا فالمعيار الكلاسيكي يجعل مصادر القانون الإداري نوعان، مصادر مكتوبة ومصادر غير مكتوبة.

كما يتميز القانون الإداري بمجموعة من الخصائص تجعله متميزا عن غيره من فروع القانون العام الأخرى.

المطلب الأول : مصادر القانون الإداري

يمكن تقسيم أو تصنيف مصادر القانون الإداري إلى مصادر مكتوبة (مدونة) وإلى مصادر غير مكتوبة (غير مدونة).

الفرع الأول: المصادر المكتوبة:

تتمثل المصادر المكتوبة للقانون الإداري في التشريع الأساسي وهو الدستور، والمعاهدات الدولية والتشريع العادي أو القانون بمفهومه الضيق وأخيرا التنظيم.

أولا: الدستور (التشريع الأساسي):

يعد الدستور أعلى نص قانوني في الدولة حيث يتموقع في قمة الهرم القانوني، وتسمو قواعده على القواعد القانونية الأخرى جميعها، فهي تحدد شكل الدولة ونظام الحكم فيها وسلطاتها العامة، اختصاصاتها وكذا العلاقة بينها، بالإضافة إلى حقوق الأفراد وحررياتهم وواجباتهم.

¹ د. جبابلي صبرينة، المرجع السابق، ص ص. 22-23.

ولقد احتوى الدستور الجزائري لعام 2020 على العديد من المواد التي تحكم تنظيم وتسيير الإدارة العامة، ومن ضمنها مثلا المادتين 91 و 92 اللتان تحددان صلاحيات رئيس الجمهورية والمادة 112 والتي تحدد صلاحيات الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، وكذلك المادة 17 من الدستور التي تتعلق بالجماعات الإقليمية، المواد من 34 إلى 77 والتي تتعلق بحقوق وحرقات المواطنين.

كما كرس في بعض مواده بعض المبادئ الأساسية لتنظيم الإدارة المحلية كمبدأ اللامركزية، مبدأ الفصل بين السلطات الإدارية والقضائية ومبدأ المشروعية.¹

ثانيا: المعاهدات الدولية:

الاتفاقيات أو المعاهدات الدولية هي اتفاق يبرم بين الدول أو بين دولة ومنظمة دولية، بهدف إحداث آثار قانونية في علاقاتهم المتبادلة.

وتعتبر المعاهدات الدولية التي يصادق عليها رئيس الجمهورية والتي نشرت بصفة قانونية ملزمة ومن المصادر الرسمية للقانون الإداري.

ويعترف الدستور الجزائري بسمو المعاهدة على القانون، وهو ما نصت عليه وكرسته المادة 154 منه والتي جاء فيها: "المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور تسمو على القانون".²

ثالثا: التشريع العادي (القانون بمفهومه الضيق):

القوانين هي مجموعة القواعد القانونية التي تصدرها السلطة التشريعية في الدولة صاحبة الاختصاص في ذلك، وتأتي هذه التشريعات في المرتبة الثالثة في الهرم القانوني بعد الدستور والمعاهدات الدولية، والإدارة

¹ سعيد بوعلي وآخرون، القانون الإداري (التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، الطبعة الأولى، دار بلقيس، الجزائر، 2023، ص. 12.

² د. جبابلي صبرينة، المرجع السابق، ص. 34.

بوصفها السلطة التنفيذية تخضع لأحكام القوانين، فإذا خالفت حكم القانون أو صدر عنها عمل إداري استنادا إلى القانون وكان غير مشروع وجب إلغاء ذلك العمل.¹

وتجدر الإشارة إلى أنه في الجزائر يعد التشريع العادي من المصادر الأساسية للقانون الإداري، فكثيرة هي النصوص القانونية التي تضعها السلطة التشريعية وتخاطب الإدارة العامة أو تنظم علاقتها بالأفراد، كقانون الوظيفة العامة وقانون نزع الملكية من أجل المنفعة العامة والقانون المنظم لرخص البناء وغيرها.

رابعا: التنظيم (التشريع الفرعي):

التنظيمات أو اللوائح وهي مجموعة القواعد العامة والمجردة والموضوعية الملزمة التي تصدر عن السلطة التنفيذية.

وللتنظيم أهمية خاصة باعتباره مصدرا من مصادر القانون الإداري، نظرا لأنه أكثر استجابة لمتطلبات العمل الإداري من القوانين العادية، ذلك لأن هذه الأخيرة تضع الخطوط العريضة والعامة تاركة المجال للتنظيم ليضع التفاصيل اللازمة لتطبيق هذه القواعد.

وينقسم التنظيم إلى:

1- المراسيم:

وهي لوائح تصدر عن السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية في شكل مراسيم خارج المجال التشريعي بشقيه الواردة في المواد 139 و 140 من الدستور، وقد أشارت المادة 141 من الدستور إلى هذا الاختصاص بنصها على أن: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون". أما ما يصدر عن الوزير الأول فيسمى مراسيم تنفيذية.

2- القرارات الإدارية التنظيمية:

ويصدر هذا النوع من القرارات عن الوزير أو عدة وزراء، والوالي، رئيس المجلس الشعبي البلدي، رئيس المؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية²، وتعد هذه القرارات مصدرا من مصادر المشروعية، فالإدارة ليست

¹ د. ميمونة سعاد، المبادئ العامة في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الأيام للنشر والتوزيع، عمان، 2022، ص.

42.

² د. جبايلي صبرينة، المرجع السابق، ص. 35.

ملزمة باحترام القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية فقط، بل هي ملزمة كذلك باحترام القرارات الإدارية التنظيمية الصادرة عن الجهات المختصة، فالقرارات الإدارية الصادرة عن رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة أو الوزير الأول حسب الحالة والسلطات المحلية أي الوالي ورئيس البلدية تلزم وتنظم نشاط الإدارات المرؤوسة.¹

الفرع الثاني: المصادر غير المكتوبة.

تتمثل المصادر غير المكتوبة للقانون الإداري في القضاء الإداري والعرف الإداري والفقهاء.

أولاً: القضاء الإداري:

كان للقضاء الإداري الفرنسي ممثلاً في مجلس الدولة الفرنسي (CONSEIL D'ETAT FRANÇAIS) ولأسباب تاريخية - دورا بارزا في إنشاء وابتكار ووضع مبادئ ونظريات وقواعد القانون الإداري في الكثير من مجالات القانون الإداري (المسؤولية الإدارية، العقود الإدارية، المرفق العام، الموظف العام، المال العام). كما كان القضاء الإداري وما يزال في العديد من الدول مصدرا لقواعد القانون الإداري، وذلك نظرا لدوره المتميز عن القضاء المدني، بفعل غياب النص القانوني الواجب التطبيق أحيانا، الأمر الذي يفرض ويحتم على القاضي الإداري ابتكار وإنشاء القاعدة القانونية الملائمة لكي يطبقها على المنازعات المطروحة أمامه والملمزم بالفصل فيها وفقا للمبادئ العامة للقانون التي تركزت وترسخت بموجب اجتهاد الهيئات القضائية العليا مثل مجلس الدولة الفرنسي.²

ثانياً: العرف الإداري:

هو مجموعة القواعد التي درجت الإدارة على إتباعها في أداء وظيفتها في مجال معين من نشاطها مع استمرارها فتصبح ملزمة لها وتعد مخالفتها مخالفة لمبدأ المشروعية، وتؤدي إلى إلغاء تصرفاتها بالطرق المقررة قانونا.

¹ د. ناصر لباد، المرجع السابق، ص. 69.

² د. محمد الصغير بعلي، دروس في المؤسسات الإدارية، الطبعة الأولى، منشورات جامعة باجي مختار، عنابة، الجزائر، ص. 17.

ويتكون العرف الإداري من عنصرين مهمين وهما: عنصر معنوي يتمثل في شعور الأفراد والإدارة على حد سواء بأن القاعدة التي سلكتها في تصرفاتها أصبحت ملزمة قانونا، وعنصر مادي يتمثل في الاعتياد على الأخذ بتلك القاعدة بشكل منتظم ومستمر بشرط أن يتبلور ذلك بمضي الزمن الكافي لاستقرارها.

ومع ذلك فإن التزام الإدارة باحترام العرف لا يحرمها من إمكانية تعديله أو تغييره نهائيا إذ اقتضت ذلك المصلحة العامة، أما إذا خالفت الإدارة العرف في حالة فردية خاصة دون أن تستهدف تعديله أو تغييره بدافع المصلحة العامة فإن إجراءات المخالف للعرف يكون باطلا بمخالفة مبدأ المشروعية.

ولا يجوز للقاضي الإداري أن يلجأ للعرف الإداري إلا في حالة لم يجد نصا في القوانين واللوائح يطبق لحل النزاع المعروض عليه، ويمكن القول أن دور العرف الإداري أقل أهمية في مجال القانون الإداري منه في مجال القانون الخاص، على اعتبار أن تكوينه يتطلب فترة طويلة من الثبات والاستقرار في حين تتطور أحكام القانون الإداري باستمرار. ويأتي العرف الإداري في مرتبة أدنى من القواعد القانونية المكتوبة مما يستلزم أن لا يخالف نصا من نصوص القانون، فهو مصدر تكميلي للقانون يفسر ويكمل ما نقص منه.¹

ثالثا: الفقه:

يقصد بالفقه استنباط المبادئ والقواعد القانونية بالطرق العلمية بواسطة الفقهاء، والفقهاء هم علماء القانون. ويتمثل الفقه في آراء الفقهاء بالمفهوم الواسع (أساتذة القانون في الجامعات، قضاة، محامون) ويجمع أغلب الفقهاء أن آرائهم وإن كان لها في كثير من الأحيان أثر كبير في التشريع والقضاء، إلا أن هذا الأثر إنما يرجع لما قد يكون لها من قيمة ذاتية تقنع المشرع أو القاضي للأخذ بها، لذلك يعد الفقه مصدرا غير مباشر للقانون بصفة عامة.

أما من الناحية القانونية، فأراء الفقهاء ليس لها أية قوة إلزامية، ولهذا فالفقه لا يعتبر مصدرا رسميا للقانون الإداري، وإنما هو مصدر تفسيري. غير أنه تجدر الإشارة إلى أن الفقه ساهم ومازال يساهم بصفة كبيرة في استخلاص واستنتاج المبادئ والقواعد الكبرى للقانون الإداري.²

¹ د. ميمونة سعاد، المرجع السابق، ص ص 46 - 47.

² د. ناصر لباد، المرجع السابق، ص. 79.

المطلب الثاني: خصائص القانون الإداري.

يتميز القانون الإداري بمعناه الفني الضيق كمجموعة قواعد استثنائية غير مألوفة في قواعد القانون الخاص بالعديد من الخصائص والميزات التي تميزه عن غيره من فروع القانون والتي تتمثل فيما يلي:

الفرع الأول : القانون الإداري قانون غير مقنن:

يقصد بعملية التقنين CODIFICATION تدخل السلطة التشريعية لوضع قواعد وأحكام قصد تنظيم موضوع معين بنظرة كلية وشاملة، وهو ما يفتقده القانون الإداري بالرغم من محاولة بعض الدول القيام بهذه العملية.

وترجع أسباب عدم تقنين القانون الإداري إلى طبيعة مواضيع هذا القانون المتشعبة والكثيرة والتي لا يمكن حصرها وجمعها والإمام بها. كما يرجع سبب عدم جمع القانون الإداري في كتاب واحد مثل القانون المدني والقانون التجاري وغيرهما إلى مرونة النشاط الإداري وتعلق القانون الإداري بالإدارة التي يتأثر نشاطها بمجموع الظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية المحيطة بها، ومن شأن عدم تقنين القانون الإداري أن يستجيب سريعا لهذه التطورات والظروف المحيطة بالإدارة فهو قانون الإدارة العامة بامتياز.

كما يرجع البعض كذلك سبب تقنين القانون الإداري إلى حداثة نشأة هذا القانون الذي لم تظهر قواعده إلا في أواخر القرن التاسع عشر ولا تزال إلى وقتنا هذا في طور التكوين.

وحول خاصية التقنين، يذهب البعض أنها خاصية وميزة تحسب لهذا الفرع من القانون، فعدم تقنين القانون الإداري من شأنه أن يجعل قواعده سريعة الاستجابة للظروف والتغيرات المحيطة بالإدارة العامة.

بينما يذهب البعض الآخر وفي مقدمتهم الدكتور عمار بوضياف أن عدم تقنين قواعد القانون الإداري من شأنه أن يجعل هذه القواعد تتسم بعدم الوضوح وبعدم الثبات.¹ ونرى نحن بدورنا أن عدم تقنين القانون الإداري من شأنه أن يجعل قواعده غير معروفة ولا يعلم بها إلا من كان من ذوي الاختصاص كالقضاة وأساتذة القانون والموظفون في الإدارة.

¹ د. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري ...، المرجع السابق، ص 91.

وتجدر الإشارة إلى أن عدم جمع القانون الإداري في كتاب واحد لا يعني عدم وجود تقنيات جزئية مثل قانون الولاية وقانون البلدية، قانون الوظيفة العمومية، قانون نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، قانون الصفقات العمومية وغيرها كثير من التقنيات الجزئية.

الفرع الثاني: القانون الإداري حديث النشأة.

إن القانون الإداري قانون حديث النشأة ، فإذا كانت أسس وأحكام القانون الخاص ضاربة بجذورها في أعماق التاريخ البعيد أي حتى للعهد الروماني، فإن القانون الإداري لا يعتبر موروثا للتقاليد العريقة، فهذا القانون لم ينشأ كقانون له أسسه وخصائصه ومصادره واستقلاله إلا في الربع الأخير من القرن التاسع عشر أين ظهرت نظرية القانون الإداري بمفهومها الضيق الفني على يد محكمة التنازع الفرنسية ومجلس الدولة الفرنسي ابتداء من المرحلة التي اعترف له فيها بالسلطة التقريرية ولم يعد جهة رأي واقتراح.

ولذلك فإن القانون الإداري يعتبر حديث النشأة إذا ما قورن بغيره من القوانين كالقانون المدني الذي ترجع أصوله إلى القانون الروماني.¹

الفرع الثالث : القانون الإداري قانون مرن وسريع التطور.

ما يميز القانون الإداري أنه قانون يتطور بسرعة متأثرا بتطور الظروف المحيطة والمتحركة بالإدارة العمومية. فالقانون الإداري قانون شديد الحساسية للتطورات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية للدولة، فهو سريع التلاؤم مع التطورات المختلفة.²

وإذا كانت قواعد القانون المدني والتجاري والبحري مثلا رغم ثباتها النسبي قابلة للتعديل من زمن إلى آخر كلما اقتضى الأمر ذلك، فإن قواعد القانون الإداري وهي التي تتسم بعدم قابليتها للتقنين والحصص كأصل عام ستفتح مجالا في حالات كثيرة للإدارة لاختيار القاعدة التي تناسبها. كما أن القضاء ذاته صرح في كثير من أحكامه وقراراته ومنها بلانكو المشار إليه، أن أحكام هذا القانون قد تتغير بحسب مقتضيات المرفق العام. وهذه المرونة التي يتصف بها هذا القانون هي التي حالت دون تقنينه، خاصة وأن القانون الإداري هو قانون الإدارة التي تعمل في ظروف ومعطيات اقتصادية وسياسية واجتماعية

¹ د. صبرينة جبايلي، المرجع السابق، ص. 25.

² د. ناصر لباد، المرجع السابق، ص. 42.

كثيرة تؤثر في نشاطها، وبالتالي لابد أن يستجيب هذا القانون لهذه المعطيات ويعكس تفاعل الإدارة وتكيفها مع هذه الظروف.¹

الفرع الرابع : القانون الإداري قانون قضائي.

يتميز القانون الإداري في فرنسا بأنه قانون قضائي، أي أن مصدره ونشأته الأولى كانت على يد القضاء الفرنسي ممثلاً في مجلس الدولة الفرنسي بعد أن تحول إلى هيئة قضائية كاملة الصلاحيات عام 1872، وكذلك محكمة التنازع الفرنسية اللذان لعبا دوراً كبيراً في ابتكار العديد من نظريات ومبادئ وقواعد هذا القانون في غياب النصوص والتشريعات كما يعني ذلك أيضاً أن للقاضي الإداري دوراً وسلطة وحرية في استنباط الأحكام بسبب عدم تقنين القانون الإداري.²

المبحث الثالث: أسس القانون الإداري.

أثار تطبيق القانون الإداري اختلافاً فقهيًا كبيراً حول المعيار أو الأساس الذي يعتمد عليه لتطبيق هذه القواعد، خاصة وأن قواعد القانون الإداري لا تطبق على الإدارة العامة في كل وضعياتها، ففي بعض الحالات تظهر الإدارة دون مظاهر السلطة العامة، وهو ما يستدعي تطبيق قواعد القانون الخاص عليها. لذلك لجأ بعض من الفقهاء إلى التمسك بمعيار المرفق العام في حين استند البعض منهم إلى معيار السلطة العامة وتظهر أهمية اعتماد معيار أو أساس للقانون الإداري في تحديد مجال ووضعيات تطبيقه على الإدارة العامة وكذلك تحديد الجهات القضائية المختصة.

المطلب الأول : معيار المرفق العام.

اعتمد المرفق العام كأساس لتطبيق قواعد القانون الإداري منذ انفصال قواعده عن قواعد القانون الخاص، وتفاعل الفقهاء به لدرجة أن أصبح يطلق على القانون الإداري تسمية "قانون المرافق العامة" ولكن مفهوم المرفق العام مرّ بأزمة سميت بأزمة المرفق العام، كشفت عن قصور هذه الفكرة عن أن تكون معياراً جامعاً مانعاً محددًا لمجال تطبيق القانون الإداري.

¹ د. د. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري ...، المرجع السابق، ص. 89.

² د. محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص. 19.

الفرع الأول: التعريف بمعيار المرفق العام.

يقصد بالمرفق العام جميع نشاطات الإدارة العامة التي تهدف الى إشباع الحاجات العامة للجمهور بمختلف أنواعها، ولقد تأسس هذا المعيار قضائيا على يد مجلس الدولة الفرنسي ومحكمة التنازع الفرنسية ابتداء من الربع الأخير من القرن التاسع عشر، حيث اعتمدت محكمة التنازع الفرنسية معيار المرفق العام في حكمها الشهير في قضية الطفلة *Blanco* الصادر في 08 فيفري 1873 حيث جاء في قرارها: "أن المسؤولية التي تتحملها الدولة بسبب الأضرار التي تسبب فيها أعوانها لا يمكن أن تحكمها المبادئ التي يقرها القانون المدني والتي تحكم علاقات الأفراد فيما بينهم"، كما طبق مجلس الدولة الفرنسي معيار المرفق العام في قراره الصادر بشأن قضية السيد تريي عام 1903، حيث قرّر اختصاصه بالنظر في النزاع المعروض عليه المتعلق بالمجلس البلدي على أساس أنه مرفق عام.¹

وحسب ما كرّسه مجلس الدولة الفرنسي في قراره في قضية *Narcy* الصادر في 28 جويلية 1963، فإن وجود المرفق العمومي مشروط باجتماع ثلاثة (03) عناصر، عنصر وظيفي (**Un élément Fonctionnel**) يتعلق بوجود نشاط يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، عنصر عضوي (**Un élément Organique**) يتعلق بوجود شخص معنوي عام يشرف على هذا النشاط، وأخيرا عنصر مادي (**Un élément Matériel**) وهو ضرورة خضوع هذا النشاط لقواعد استثنائية خاصة بحكم أن الهدف من هذا النشاط هو تحقيق المصلحة العامة.²

ولقد كان لاجتهاد مجلس الدولة ومحكمة التنازع الفرنسيين صدى كبير لدى الفقهاء الذين رحبوا بفكرة اعتماد المرفق العام كأساس للقانون الإداري، وتزعم هذا الاتجاه كل من دوجي *Duguít* و جيز *Geze* وبونار *Bonard* وشكل هؤلاء ما يسمى بمدرسة المرفق العام، والتي تعتبر أن فكرة المرفق العام هي الوحيدة التي تصلح كأساس لتحديد مجال تطبيق قواعد القانون الإداري، وهي أساس وجود قواعد استثنائية غير مألوفة في القانون الخاص.

¹ د. جبايلي صبرينة، المرجع السابق، ص ص. 39-40.

² أنظر:

وانطلاقاً منها أنكروا فكرة الشخصية المعنوية وفكرة سيادة الدولة وسلطتها، حيث يعتبرون أن الدولة ما هي إلا مجموعة من المرافق العامة المتجسدة في مجموعة من الأنشطة الرامية لتحقيق النفع العام.¹

الفرع الثاني: أزمة المرفق العام.

بالرغم من النجاح الذي حققته نظرية المرفق العام كأساس لتحديد مجال تطبيق القانون الإداري ومبادئه وأحكامه، تراجعت هذه النظرية بسبب التطورات الكثيرة التي خلفتها الحرب العالمية الثانية وما طرأ على دور الدولة من تدخل كبير في الكثير من النشاطات ذات الطابع الاقتصادي والصناعي والتجاري والذي أخذ شكل المرافق العامة، كل هذه العوامل ساهمت في ما يسمى "أزمة المرفق العام" أي قصور فكرة المرفق العام كأساس لتطبيق القانون الإداري عن استيعاب أوجه النشاط الجديدة.²

ولعل أبرز ما يمكن الاستشهاد به في هذا السياق القرار الصادر عن محكمة التنازع الفرنسية في 22 جانفي 1921 في قضية (Bac d'éloka) وقد تعلق هذا النزاع بناقلة بحرية في ساحل العاج اسمها (Bac d'éloka) تعرضت لحادث وتسببت في غرق مسافر وإلحاق الضرر بمجموعة عربات، وعندما رفع الأمر إلى المحاكم العادية تمسك ممثل الإدارة بعدم اختصاص هذه المحاكم، فعرض الأمر على محكمة التنازع فأقرت الصبغة المدنية للنزاع واختصاص القاضي العادي بالنظر فيه. وأسست قرارها على أن الشركة كانت تقوم بوظيفة النقل طبقاً لذات الشروط التي يعمل بمقتضاها الأفراد، وانتهت بذلك إلى أن غياب نص صريح يعهد الاختصاص للقاضي الإداري فإن الاختصاص ينعقد للقاضي العادي.³

وبذلك انتقد معيار المرفق العام كأساس للقانون الإداري وذلك للأسباب التالية:

- عدم شمول معيار المرفق العام كأساس لتحديد نطاق تطبيق القانون الإداري، ذلك أن النشاط الإداري لا يشمل فقط إدارة المرافق العامة وإنما يشمل تنظيم نشاط الأفراد الذي يتم عن طريق الضبط الإداري، وبالتالي فإن حصر نطاق القانون الإداري بالمرافق العامة سيؤدي إلى إخراج الضبط الإداري من نطاقه.
- ظهور المرافق العامة الاقتصادية التي تخضع لمزيج من قواعد القانون الإداري وقواعد القانون الخاص.

¹ د. ميمونة سعاد، المرجع السابق، ص 32.

² د. جبالي صبرينة، المرجع السابق، ص 40.

³ د. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري ...، المرجع السابق، ص 127.

- تحقيق المصلحة العامة لا يقتصر فقط على المرافق العامة وإنما يمكن تحقيق ذلك بواسطة المشروعات الخاصة للأفراد ذات النفع العام.¹

المطلب الثاني: معيار السلطة العامة.

بعد ما ثبت عجز معيار المرفق العام عن تحديد مجال تطبيق القانون الإداري، سارع كل من الفقه والقضاء الإداري إلى البحث عن معيار آخر للقانون الإداري يقوم على الوسيلة التي تستخدمها الإدارة ويتمثل في معيار السلطة العامة والامتيازات المخولة لها.

الفرع الأول : التعريف بمعيار السلطة العامة.

يعتبر موريس هوريو (Maurice Hauriou) رائد هذه المدرسة التي أطلق عليها بمدرسة السلطة العامة أو مدرسة تولوز، وتبعه في هذه الفكرة بعض الفقهاء يأتي في مقدمتهم الفقيه برتملي.

وانطلق القائلون بهذا المعيار من مسلمة أن للدولة إرادة تعلق على إرادة الأفراد، ومن ثمة فإن لها أن تستعمل أساليب السلطة العامة، كأن تنزع ملكية فرد أو تعلق محلا أو طريقا أو تفرض تلقيا أو أن تنظم حركة المرور أو أن تقيد حرية، فإذا قامت الإدارة بهذا النوع من الأعمال وجب أن تخضع لمبادئ وأحكام القانون الإداري، كما يختص القضاء الإداري بالمنازعات الناجمة عن هذه الأعمال .

وقد اصطلح أصحاب مدرسة السلطة العامة على تسمية هذا النوع من الأعمال بأعمال الإدارة ذات الطابع السلطوي أو أعمال السلطة (Acte d'autorité) ولا تخضع الإدارة لأحكام القانون الإداري فحسب، بل تخضع الإدارة أيضا للقانون الخاص ويختص القضاء العادي بالمنازعات الناتجة عن أعمال الإدارية العامة (Acte de gestion) وذلك عندما تنزل الإدارة إلى مرتبة الأفراد وتباشر أعمالا مدنية².

الفرع الثاني: الانتقادات الموجهة لمعيار السلطة.

وجهت لهذا المعيار العديد من الانتقادات من أهمها:

¹ د. جبالي صبرينة، المرجع السابق، ص 41.

² د. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري ...، المرجع السابق، ص. 119.

- يحصر هذا المعيار نطاق تطبيق القانون الإداري في تصرفات الإدارة التي تتضمن أوامر ونواهي، ويخرج عن نطاقه بقية التصرفات التي لا تتضمن أوامر ونواهي مثل العقود الإدارية.

- يصعب تطبيق هذا المعيار من الناحية العملية لصعوبة التفرقة بين الأعمال التي تأخذ طابع السلطة والأعمال الأخرى التي لا تأخذ هذه الصفة.¹

المطلب الثالث: المعيار المختلط..

نظرا للانتقادات الكثيرة التي طالت كلا من معيار المرفق العام والسلطة العامة كأساس لتطبيق القانون الإداري وتحديد مجاله، نادى الفقيه أندري ديلوبادير وكذلك هوريو بضرورة تطبيق معيار مزدوج، فأعطى لكل من المعيارين حقه في رسم معالم ولاية واختصاص القانون الإداري.

فهو يرى أن القانون الإداري لا ينطبق إلا إذا كان الأمر كان متعلقا بمرفق عام ويتمتع هذا المرفق بامتيازات السلطة العامة في القيام بنشاطاته. وما يمكن أن نؤكد عليه اليوم أن الفقه الحديث في فرنسا وخارجها يميل إلى ترجيح المعيار المزدوج لما له من ثقل على المستوى الفقهي.

وتجدر الإشارة إلى أن جهود الفقه متواصلة في فرنسا ومصر والجزائر وفي كل الدول التي تبنت نظام الازدواجية القضائية من أجل التوصل إلى معيار جامع مانع يحدد بدقة مجال تطبيق قواعد القانون الإداري، وليس الأمر على قدر من اليسر والسهولة، خاصة مع اتساع مجال تدخل الدولة لتلبية الحاجات العامة وإشباع حاجات الأفراد من جهة وأمام رغبتها في خوصصة بعض المشروعات العامة من جهة أخرى. ومن المؤكد أنه سيقع على عاتق الفقه الإداري المهمة الثقيلة في إقرار معيار واضح يتماشى مع حركية النصوص والتطور الاجتماعي والاقتصادي دون أن ننسى أيضا جهود القضاء الإداري.²

¹ د. جبائلي صبرينة، المرجع السابق، ص. 42.

² د. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري ...، المرجع السابق، ص ص 131-132.

الفصل الأول: الأسس العامة للتنظيم الإداري.

ينصرف مدلول الإدارة بالمعنى العضوي إلى مجموعة الهيئات والأجهزة التي تقوم بوظيفة الدولة وتحت إشراف سلطاتها السياسية بهدف إشباع حاجات الأفراد وتقديم الخدمات، وتعتمد هذه الهيئات على موظفين وعمال لديها يؤدون الأعمال باسمها ولصالحها وبغرض استمرارية هذه الهيئات الإدارية وتمكينها من تحقيق الأهداف التي أنشأت من أجلها، لا بد أن تتخذ شكل الشخص المعنوي والذي يعتبر فكرة هامة جدا يقوم عليها التنظيم الإداري.

كما يقتضي تنظيم السلطات والهيئات الإدارية اعتماد أساليب مختلفة لتوزيع الاختصاص بينها، ويتعلق الأمر بكل من المركزية واللامركزية.

المبحث الأول: الشخصية المعنوية:

يقوم التنظيم الإداري على فكرة الشخص المعنوي أو الشخص الاعتباري (La personne morale) وهي فكرة ذات أهمية فنية وقانونية قصوى، فهي الوسيلة الفنية الفعالة في عملية تقسيم الأجهزة والوحدات الإدارية المكونة للنظام الإداري، ووسيلة ناجعة أيضا لتوزيع مظاهر واختصاصات السلطة الإدارية إقليميا ومصالحيا، وتوزيع اختصاصات وتحديد العلاقات فيما بينها.

المطلب الأول: تعريف الشخصية المعنوية والاختلاف الفقهي حولها.

بالرغم من أهمية فكرة الشخصية المعنوية في التنظيم الإداري عموما وأهميتها كذلك في توزيع الاختصاصات المختلفة بين السلطات الإدارية، إلا أنها فكرة لم تحظ في البداية بالقبول من جانب الفقه، بينما تلقاها البعض الآخر من الفقه بالترحيب لما تقدمه من تطور في الفكر القانوني.

الفرع الأول : تعريف الشخصية المعنوية.

تطلق تسمية الشخصية المعنوية في القانون على مجموعة من الأشخاص تستهدف غرضا مشتركا، كما تطلق على كل مجموعة من الأموال رصدت لتحقيق غرض معين، وعندئذ تصبح هذه المجموعة من

الأفراد أو الأموال من الأشخاص القانونية، بمعنى أن تكون ذات أهلية قانونية لاكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات، أي أن يكون لها كيان قانوني متجرد ومستقل عن الأفراد والعناصر المالية المكونة لها.¹

لفكرة الشخصية المعنوية عناصر ثلاث لا بد من توافرها، وهذه العناصر هي:

1. مجموعة من الأشخاص أو مجموعة من الأموال في ظل تنظيم معين يحقق تجمع وترابط وتناسق هذه المجموعة لتحقيق وحدتها.

2. غرض مشترك تسعى إلى تحقيقه هذه المجموعة.

3. اعتراف المشرع في الدولة بهذه الشخصية المعنوية.²

الفرع الثاني: الاختلاف الفقهي حول الشخصية المعنوية:

لقد ثار النقاش الفقهي حول تكييف وطبيعة الشخصية المعنوية بين من اعتبرها مجرد افتراض أو مجاز قانوني (Fiction juridique) مخالفة للواقع والحقيقة، ومن أكد أنها حقيقة واقعية مثلها مثل شخصية الإنسان، وحول مدى أهمية هذه الفكرة ومبررات وجودها وإمكانية الاستغناء عنها. وفي هذا الصدد ظهرت نظرية المجاز والافتراض القانوني ونظرية أو مذهب الحقيقة، والنظرية أو المذهب المنكر لفكرة الشخصية المعنوية.

سنعرض هذه النظريات المختلفة ونبين في الأخير موقف المشرع الجزائري من فكرة الشخصية المعنوية.

أولاً: نظرية الافتراض القانوني:

يبدأ أنصار هذه النظرية في تحديد معنى الشخص القانوني فيرونه مرادفاً لكلمة الشخص في اللغة، فهو دائماً إنسان آدمي، فالشخصية لا تكون إلا للإنسان الذي يتمتع بالملكات الذهنية وبالأهلية التي تجعله مناط الحقوق والالتزامات، ذلك أن الحق في منطق هذه النظرية هو قدرة إرادية يقرها القانون، ومن ثم فلا حق من غير إرادة، ولما كانت الإرادة رهناً في الملكة الذهنية والعقلية فإنها لا تتوفر إلا في

¹ د. طعيمة الجرف، القانون الإداري، د.ط، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، 1970، ص. 75.

² د. عمار عويدي، القانون الإداري ...، المرجع السابق، ص. 183.

الإنسان الآدمي. أما الشخص المعنوي وهو معدوم الإرادة الذاتية بحكم انعدام الملكة الذهنية عنده، فهو لا يكون إلا محاولة مجازية من خلق المشرع لتمكين بعض التجمعات -أشخاص كانت أم أموال- من تحقيق غرض معين، فهو مجرد هذا التجمع من العناصر الفردية أو المالية التي تشارك في إيجاده، ثم يخلع عليه -مجازا- صفة الشخص القانوني لجعله قادرا على اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات، فيمنحه الإرادة والأهلية ويعامله معاملة الأشخاص الطبيعية على أن ينوب عنه في تصرفاته ممثلون يعملون باسمه ولحسابه.

ويرى الفقيه "سافيني" وغيره من أنصار هذا الاتجاه ضرورة الإبقاء على نظرية الشخصية المعنوية، بالرغم من كل المجاز والافتراض الذي تقوم عليه ذلك أنها ليست المجاز الوحيد في القانون.¹

ولم تسلم هذه النظرية من الانتقاد على أساس أنها تستبعد أية مسؤولية للشخص المعنوي سواء كانت مدنية أم جنائية، نظرا لانعدام الإرادة الذاتية له كون شخصيته مجرد مجاز أو افتراض، ثم إن القول أن الحق هو قدرة إرادية منتقدة، نظرا لأن هناك أشخاص لا يملكون الإرادة مثل المعتوه أو السفیه أو الصغير وتتولد لهم حقوق رغم عدم قدرتهم على التعبير عن إرادتهم.²

ثانيا: نظرية الشخصية الحقيقية:

يذهب أنصار هذه النظرية وفي مقدمتهم الفقيه "ميشو" و "هوريو" إلى أن فكرة الشخصية المعنوية هي حقيقة قانونية واقعية مثل الشخصية القانونية الطبيعية المقررة للإنسان الفرد.

وحسب أنصار هذه النظرية ليست الإرادة هي أساس وجوهر الحق، بل المصلحة هي أساس وجوهر الحق، فالحق هو مصلحة معتبرة يقرها القانون ويحميها، وكل صاحب مصلحة معتبرة هو صاحب حق. فالحق على هذا الأساس ليس ملازما ومقتصرا على الشخص الطبيعي بل أن كل شخص قانوني طبيعي كان أو معنوي هو صاحب حق، أي صاحب مصلحة معتبرة يقرها ويحميها القانون، ومن ثم فإن الأشخاص المعنوية هي حقيقة واقعية وليست مجرد افتراض أو مجاز قانوني، وخلصت هذه النظرية إلى أن فكرة الشخصية المعنوية ليست منحة من الدولة وليست متوقفة على تدخل المشرع ليجيزها، بل هي حقيقة قانونية واقعية تفرض نفسها على المشرع، فمتى اجتمعت مجموعة من الأموال أو الأشخاص

¹ د. طعيمة الجرف، المرجع السابق، ص ص 75-76.

² د. جبابلي صبرينة، المرجع السابق، ص 50.

لتحقيق غرض مشترك تحققت فكرة الشخصية المعنوية، وما على المشرع إلا أن يعترف بها كحقيقة وكواقع مثل اعترافه بالطفل الوليد في عالم القانون.¹

لم تسلم هذه النظرية كذلك من النقد، حيث بالغت في تشبيه الأشخاص المعنوية بالأشخاص الطبيعية فيما يتعلق بحقيقة وجودها، فالشخص المعنوي ليس كائنا حيا، وإنما هو مجرد تنظيم للأموال والأشخاص يعمل بواسطة ممثليه، كما أنها عجزت عن تفسير بعض التجمعات، كتجمعات الأموال مثلا.²

ثالثا: النظرية المنكرة للشخصية المعنوية:

يذهب أصحاب هذه النظرية على رأسهم "دوجي" و "بلانيول" إلى أن فكرة الشخصية المعنوية لا فائدة منها وليست لها أي أساس أو قيمة في عالم القانون، وأنه يمكن الاستغناء عنها باعتماد أفكار ونظريات قانونية أخرى تكون البديل لها ، مثل فكرة الملكية المشتركة وفكرة التضامن الاجتماعي والمراكز القانونية.

ولقد وجهت لهذه النظرية العديد من الانتقادات ولعل أهمها أن الحقوق والالتزامات والذمة المالية المستقلة لا تستند إلا لشخص يعترف به القانون.

كما يعاب على هذه النظرية أن تطبيقها بنجر عنه الرجوع بالفكر القانوني الى الوراء، خاصة وأن فكرة الملكية المشتركة عرفت قديما قبل أن تظهر للوجود فكرة الشخصية المعنوية.³

الفرع الثالث : موقف المشرع الجزائري من فكرة الشخصية المعنوية.

بالرجوع إلى نص المادة 49 من القانون المدني الجزائري نجد أن المشرع الجزائري قد تبني فكرة الشخصية المعنوية لما لها من أثر وأهمية قانونية، ذلك أن الدولة كشخص معنوي عام تحتاج الى أن يلتفت حولها مجموعة من الأشخاص المعنوية العامة كالولاية والبلدية والمؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري بغرض مساعدتها على القيام بأعباء السلطة العامة وتوفير الخدمة للجمهور.⁴

¹ المرجع نفسه، ص 50.

² د. عمار عوايدي، القانون الإداري ...، المرجع السابق، ص ص 186-187.

³ سعيد بوعلي وآخرون، المرجع السابق، ص ص 35-36.

⁴ د. ميمونة سعاد، المرجع السابق، ص 59.

ولقد أورد نص المادة 49 من القانون المدني أنواع الأشخاص المعنوية في الجزائر، بحيث نصت على ما يلي: الأشخاص المعنوية هي:

- الدولة، الولاية، البلدية .
- المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.
- الشركات المدنية والتجارية.
- الجمعيات والمؤسسات.
- الوقف.

كل مجموعة من أشخاص أو أموال يمنحها القانون شخصية قانونية.

المطلب الثاني : أنواع الأشخاص المعنوية العامة والنتائج المترتبة عن الشخصية المعنوية

تقسم الأشخاص المعنوية إلى أشخاص معنوية عامة وإلى أشخاص معنوية خاصة، ويترتب على اعتراف المشرع بالشخصية القانونية لمجموع الأشخاص أو الأموال أو هما معا قيام كيان الشخص المعنوي ويترتب على قيامه العديد من النتائج.

الفرع الأول: أنواع الأشخاص المعنوية:

لتحديد أنواع الأشخاص المعنوية نستند إلى العديد من المعايير، وذلك في حالة النص في القانون المنشئ له هل هو شخص اعتباري عام أم خاص، وتتمثل هذه المعايير فيما يلي:

- **طبيعة الغرض:** فالبحث فيه يعني هل المؤسسة أو الإدارة تهدف الى تحقيق مصلحة عامة أم مصلحة خاصة فردية.
- **طبيعة النشاط:** نبحث عما إذا كان النشاط الممارس نشاط ذو طبيعة عامة أم ذو طبيعة خاصة.
- **أصل النشأة:** أي هل تم إنشاؤه من طرف الدولة أم من طرف أشخاص خواص.
- **القانون المطبق:** هل يطبق على هذا الشخص قواعد القانون العام أم قواعد القانون الخاص.

- امتيازات السلطة العامة: وهي نوع من الامتيازات لا تتمتع بها إلا الأشخاص المعنوية العامة دون الأشخاص المعنوية الخاصة.

- الانضمام الإجباري: حيث يكون انضمام الأفراد للأشخاص المعنوية العامة إجباريا، في حين يكون الانضمام للأشخاص المعنوية الخاصة اختياريا.

لكن يجب أن نشير إلى أن المعيار الحديث هو معيار مركب ، يقوم على الأخذ بجملته من العوامل والمعايير السابقة التي تمزج مع بعضها البعض.¹

وتقسم الأشخاص المعنوية إلى أشخاص معنوية خاصة وأشخاص معنوية عامة.

أولا: الأشخاص المعنوية الخاصة:

هي الأشخاص القانونية التي لا تتبع الدولة بل تتبع الأفراد والجماعات الخاصة، وتهدف بصورة أساسية إلى تحقيق مصالح فردية خاصة، وتتميز من حيث طريقة إنشائها وخضوعها لرقابة الدولة، ويمكن إنشاؤها بموجب قرار من الجهة المختصة، وهي على نوعين، مجموعة أشخاص ومجموعة أموال كالشركات التجارية والجمعيات المدنية الخاصة.

ثانيا: الأشخاص المعنوية العامة:

يقصد بها مجموعة من الأشخاص والأموال التي تنشئ من قبل الدولة بموجب نظام ويكون لها هدف مشروع، ويمكن تقسيمها إلى نوعين رئيسيين همل:

1- الشخصية المعنوية الإقليمية:

هي الأشخاص الاعتبارية التي تمارس اختصاصها في مجال جغرافي معين من الدولة، ويشمل هذا النوع الدولة، الولاية، البلدية.

- الدولة: هي أول الأشخاص الاعتبارية على الإطلاق، ولهذا جاء ذكرها على رأس المادة 49 من القانون المدني الجزائري نظرا لأهميتها، لأنها تعتبر الشخص المعنوي الأهم الذي تنفرع عنه أشخاص

¹ د. ميمونة سعاد، المرجع السابق، ص ص. 59-60.

معنوية أخرى، وكونها شخص معنوي (اعتباري) عام فهي التي تمنح الشخصية المعنوية الخاصة للأفراد والهيئات الخاصة وتمارس سلطة الإشراف والرقابة عليها.

-الجماعات الإقليمية (الولاية، البلدية):

نص عليها الدستور في المادة 17 منه، وتتمثل في الولاية والبلدية وكونهما الجهات الإدارية المحلية.

- **الولاية:** وهي عبارة عن منظمة جغرافية تتمتع بالشخصية القانونية والاستقلال المالي، تمارس مهامها محددة في القانون، وقد استقلت عن الدولة ماليا وإداريا حتى تساعد في أداء مهامها حسب ما تتطلبه الظروف في كل جزء من الإقليم.

- **البلدية:** وهي عبارة عن منظمة إقليمية مستقلة، تمارس مهامها المحددة في القانون على مستوى رقعة جغرافية محددة.

2-الشخصية المعنوية المرفقية (المصلحية):

تنشأ لتحقيق مصالح عامة للأفراد تحت رقابة الدولة أو أحد الأشخاص الاعتبارية التابعة لها، وتسمى هذه الأشخاص بالمؤسسة العمومية، والتي لجأ المشرع إلى إنشائها لإدارة المرافق العامة التي تتطلب نوعا من الاستقلالية لضمان فعاليتها وحسن إدارتها، وتنقسم هذه المؤسسات إلى نوعين هما:

أ- **المؤسسة العامة الوطنية:** وهي التي تحدثها الدولة وتشرف على تسييرها، ولها نشاط يتجاوز حدود مقر إقليم ولاية واحدة أو بلدية واحدة.

ب- **المؤسسة المحلية الإقليمية:** تنشأ بقرار أو مداولة من الهيئات المحلية (الولاية أو البلدية) وعادة ما يرتبط نشاطها بالتنمية المحلية.¹

الفرع الثاني: أركان الشخص المعنوي :

لقيام الشخصية المعنوية لابد من توافر عناصر موضوعية وعنصر شكلي.

¹ سعيد بوعلي وآخرون، المرجع السابق، ص ص. 37-38.

أولاً:العنصر الموضوعي:

- يقوم الشخص المعنوي على مجموعة من الأشخاص أو الأموال، وقد يقوم على مجموعة الأشخاص والأموال في وقت واحد، فالبلدية هي مجموعة الأفراد والممتلكات التابعة لها.
- قيام مصالح مشروعة تحتاج إلى حماية القانون، أي أن الشخص المعنوي يجب أن يهدف من وراء نشاطه إلى غرض مشروع يسمح به القانون.
- مبدأ تخصص الشخص المعنوي أي أن قيامه يهدف الى تحقيق غرض محدد، وأن يكون الغرض مستمرا لا يمكن تحقيقه دفعة واحدة.

ثانياً:العنصر الشكلي:

ويتمثل في الاعتراف بوجود الشخص المعنوي من طرف السلطة المختصة وبالوسيلة القانونية اللازمة. فالبلدية أو الولاية تحدث وتنشأ بموجب قانون صادر عن السلطة التشريعية، أي أن القانون هو الذي يعترف بكيفية اكتساب الشخصية القانونية أو فقدها كما نصت على ذلك نصوص القانون المدني الجزائري.¹

الفرع الثالث: النتائج المترتبة عن الشخصية المعنوية:

إن للاعتراف بالشخصية المعنوية نتائج عديدة ومهمة، تتمثل في تمتع الهيئة بذمة مالية مستقلة، وتمتعها بأهلية التعاقد والتقاضي، وتمتعها باسم وموطن، ونائب ممثل يعبر عنها.

أولاً:الاستقلال الإداري والمالي:

إن إعطاء الاستقلال الإداري لهيئة ما يعني أن تنشأ فيها أجهزة تتمتع بكل السلطات الضرورية، وتكلف هذه الأجهزة بالتصويت كليا أو جزئيا على إيرادات ونفقات الهيئة، وإقرار كل الإجراءات المتعلقة بنشاطاتها وتحمل مسؤولية أعمالها.

¹ فريجة حسين، شرح القانون الإداري، الطبعة الأولى، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص ص. 100-

أما الاستقلال المالي فيعني أن الأموال تخصص للشخصية المعنوية أو التي تكتسب فيما بعد تشكل ذمتها المالية الخاصة مع ما يترتب على ذلك من حقوق.

ثانيا: أهلية التقاضي:

إن المصالح التي ليس لها الشخصية المعنوية لا يمكنها الادعاء أو الدفاع أمام القضاء دون المرور بالهيئات المختصة للمجموعة التي تنتمي إليها، وبالعكس فإن كل هيئة لها الشخصية المعنوية تستطيع المطالبة بحقوقها أمام القضاء والتصدي للدعاوي التي ترفع ضدها.

غير أنه تجدر الملاحظة أن تمتع المؤسسات الإدارية بالشخصية المعنوية وبالتالي بالاستقلال الإداري والمالي، لا يعني أنها مستقلة استقلالاً كلياً عن الدولة، بل أن استقلاله مقيد بحدود النظام الذي قرره المشرع لهذا الاستقلال في القانون المنشئ لهذه المؤسسة الإدارية، التي يمنحها المشرع الشخصية المعنوية، بحيث تظل خاضعة لرقابة الدولة وإشرافها عن طريق "نظام الوصاية"¹.

ثالثا: موطن الشخص المعنوي:

يعتبر موطن الشخص المعنوي هو مكان وجوده أو مقره الرئيسي « Le siège » ولموطن الشخص المعنوي أهمية من حيث تحديد الاختصاص القانوني وممارسة النشاط.

ويتحدد مركز الشخص المعنوي عادة بمقر مكانه الرئيسي، فمثلاً بالنسبة للوزارة مقر وجود الوزارة وبالنسبة للولاية مقر الولاية وبالنسبة للبلدية مقر مركز البلدية.²

رابعا: الذمة المالية المستقلة:

يتمتع الشخص المعنوي بذمة مالية مستقلة عن الدولة من جهة وعن الأشخاص المكونين له من جهة أخرى، ومعناه وجود ميزانية خاصة للشخص المعنوي تتضمن كافة الحقوق والالتزامات التي تترتب على ممارسة نشاطاته المختلفة، فمثلاً الذمة المالية للبلدية تشكل ميزانيتها وهي مستقلة عن الذمة المالية لكل من الدولة والولاية.³

¹ د. ناصر لباد، المرجع السابق، ص ص. 84-85.

² فريجة حسين، المرجع السابق، ص. 104.

³ د. جبابلي صبرينة، المرجع السابق، ص. 55.

الفرع الرابع : انقضاء الشخص المعنوي:

إن مصير الشخص المعنوي شأنه شأن الشخص الطبيعي ماله الزوال، فانتهاه الشخصية المعنوية عموماً يعود لأسباب عديدة:

- انتهاء الأجل المخصص لها، وذلك إذا كانت مقيدة بأجل، أو بتحقيقها للغرض الذي أنشأت من أجله.

- الحل الاتفاقي الذي يكون بإرادة الأطراف المؤسسين.

- الحل الإداري الذي يكون بقرار إداري صادر عن جهة إدارية مختصة.

- الحل القضائي الذي يكون بتدخل المشرع أو برفع دعوى أمام القضاء كما هو الحال في حالة إلغاء بلدية أو ولاية.

وتجدر الإشارة عند انتهاء الشخص المعنوي يبقى قائماً ويمتد قدر التصفية، حيث تسدد ديونه وتحول باقي حقوقه إلى الجهة التي يقررها سند إنشائه أو وفقاً لما يقضي به إجراء الحل أو طبقاً للقانون.¹

المبحث الثاني: المركزية واللامركزية

يتخذ التنظيم الإداري في الدولة المعاصرة أسلوبان أو صورتان هما أسلوب أو نظام المركزية ونظام اللامركزية، وهما كذلك أسلوبان لتوزيع وتقسيم الوظيفة الإدارية وهما متكاملان لا يمكن الأخذ بأحدهما وترك الآخر.

المطلب الأول: المركزية الإدارية:

هي الأسلوب الإداري الأول الذي اعتمد في التنظيم الإداري وللإحاطة بها لابد من تعريفها، تبيان أركانها وصورها ثم تقديرها أخيراً من خلال توضيح مزاياها وعيوبها.

الفرع الأول: تعريف المركزية الإدارية:

¹ سعيد بوعلوي وآخرون، المرجع السابق، ص ص 40-41.

يمكن تعريف المركزية الإدارية على أنها جمع الوظيفة الإدارية وحصرها بيد شخص معنوي عام واحد هو الدولة، حيث تتولى الهيمنة على النشاط الإداري، وإن تعددت الهيئات والأفراد القائمون به، وذلك وفق نظام السلطة الرئاسية¹.

ولا تعني المركزية الإدارية أن تقوم السلطة التنفيذية في العاصمة بجميع الأعمال داخل الدولة، بل تقتضي وجود فروع لها لا تتمتع بأي قدر من الاستقلالية في مباشرة وظيفتها، وتكون تابعة للسلطة المركزية في العاصمة ومرتبطة بها.

الفرع الثاني: أركان المركزية الإدارية:

تقوم المركزية الإدارية على ثلاثة عناصر أساسية تتمثل في: حصر الوظيفة الإدارية في يد الحكومة، التبعية الإدارية أو التدرج الإداري، والسلطة الرئاسية.

أولاً: حصر الوظيفة الإدارية في يد الحكومة:

يقوم نظام المركزية الإدارية على حصر النشاط الإداري وجمعه بيد شخص معنوي واحد هو الدولة بمفهومها الضيق، أي مجموع الهيئات والأجهزة التي تتكون منها، خاصة السلطة التنفيذية (الحكومة)، بحيث يشرف الوزراء من العاصمة على جميع مظاهر وأوجه ذلك النشاط، والتي يتولاها أشخاص خاضعون مباشرة للسلطة المركزية وتابعون لها في إطار سلم إداري متدرج².

ثانياً: السلطة الرئاسية:

يقصد بالسلطة الرئاسية مجموع الصلاحيات التي يتمتع بها الرئيس الإداري في مواجهة رؤوسيه الذين يرتبطون به برابطة التبعية والخضوع تلقائياً دون حاجة إلى نص قانوني، وللسلطة الرئاسية التي يمارسها الرئيس تلقائياً مظاهر تتمثل فيما يلي:

-سلطة الرئيس على شخص رؤوسيه:

¹ - د. محمد الصغير بعلي ، المرجع السابق ، ص.35.

² -- فريجة حسين، المرجع السابق ، ص.110.

يخول القانون للرئيس العديد من الصلاحيات التي تمس المركز الذاتي والشخصي للمرؤوسين، ابتداء من سلطة التعيين وانتهاء بسلطة الفصل أو العزل، مروراً بسلطات الترقية والتأديب وفقاً لما يقرره القانون.

-سلطات الرئيس على أعمال المرؤوس:

يملك الرئيس الإداري سلطات تجاه أعمال وتصرفات مرؤوسيه تشمل

1- سلطة التوجيه:

خول القانون للرئيس الإداري حق توجيه الأوامر والتعليمات للمرؤوسين كتابياً وشفوياً، قصد تطبيق القانون والسير الحسن للمرفق الإداري، وتنفيذ هذه الأوامر والتوجيهات يطرح إشكالا قانونياً مفاده: هل المرؤوس ملزم في جميع الحالات بتنفيذ وطاعة أوامر الرئيس حتى ولو كانت أوامر مخالفة للقانون، أي غير مشروعة؟

لقد اختلف الفقه حول هذه المسألة، بين من يرى ضرورة طاعة أوامر الرئيس حتى ولو كانت غير مشروعة حفاظاً على استمرارية الوظيفة الإدارية، وبين من يرى ضرورة عدم طاعة أوامر الرئيس المخالفة للقانون حفاظاً على مبدأ المشروعية، فيما ذهب رأي آخر إلى طاعة أوامر الرئيس غير المشروعة في حدود معينة، فمن كان الأمر مكتوباً وواضحاً وصادراً عن جهة مختصة، فما على المرؤوس إلا أن ينفذ هذا الأمر، وما نجم عنه من ضرر يتحمله المرفق وليس الموظف¹.

وأما فيما يخص موقف المشرع الجزائري من هذه المسألة، فلقد نصت المادة 129 من القانون المدني الجزائري على أنه: "لا يكون الموظفون والأعوان العموميون مسؤولين شخصياً عن أفعالهم التي أضرت بالغير إذا قاموا بها تنفيذاً لأوامر صدرت إليهم من رئيس متى كانت طاعة هذه الأوامر واجبة عليهم".

ويفهم من عبارة "متى كانت طاعة هذه الأوامر واجبة عليهم" الواردة في آخر المادة أن واجب الطاعة يقتصر على الأوامر المشروعة فقط، أما الأوامر والتعليمات المخالفة للقانون فلا يلزم تطبيقها كقاعدة

¹د. جبايلي صبرينة، المرجع السابق، ص ص. 60-61.

عامة مهما كان سببها، ومن جهة أخرى نصل إلى نتيجة مفادها أولوية تطبيق القانون على الأوامر غير المشروعة الصادرة عن الرئيس الإداري¹.

2- سلطة التعقيب والرقابة:

تتيح هذه السلطة للرئيس الإداري القيام بمجموعة من الصلاحيات، فيتولى إجازة عمل المرؤوس، ويملك سلطة تعديل وإلغاء وسحب أعماله، كما يملك سلطة الحل محل للقيام بأعمال معينة، ونفصل ذلك على النحو التالي:

أ- سلطة الإجازة أو المصادقة:

تتمثل هذه السلطة في حق الرئيس الإداري في إجازة عمل مرؤوسيه، بحيث لا يعد هذا العمل نافذا ولا صحيحا دون مصادقة الرئيس، وتأخذ هذه الآلية صورتين:

***المصادقة الصريحة:** وهي إبداء الرئيس موقفه المؤيد لعمل مرؤوسيه صراحة، بمعنى آخر صدور قرار من الرئيس يجيز ويقر فيه عمل المرؤوس.

***المصادقة الضمنية:** هي استنتاج موافقة الرئيس على عمل المرؤوس بعد سكوت الأول عن إبداء موقفه صراحة خلال مدة زمنية معينة، مما يدل على إقراره وإجازته للعمل بصفة ضمنية.

ب- سلطة التعديل:

يملك الرئيس الإداري حق تعديل تصرفات وأعمال مرؤوسيه بهدف جعلها أكثر تطابقا مع القانون، فيجوز له تغيير ما يراه مناسبا، فقد يلغي جزءا منه ويترك الباقي، أو يلغي جزء ويعوضه بما يتلاءم والعمل الإداري، أي أن التعديل لا يكون كليا وإلا أصبح إلغاء.

ج- سلطة الإلغاء:

يقصد بها قيام السلطة الإدارية المختصة بإلغاء آثار القرارات الإدارية وإعدامها بأثر فوري بالنسبة للمستقبل فقط، مع ترك آثارها الماضية قائمة.

¹ المرجع نفسه، ص. 61.

د-سلطة السحب:

يقصد بها إزالة وإنهاء الآثار القانونية للقرارات والتصرفات الإدارية وإعدامها بأثر رجعي، بالقضاء على آثارها في الماضي والمستقبل، ولأن سلطة السحب بالغة الخطورة لما يترتب عنها من آثار، فقد قيدت بشروطين:

من حيث الموضوع: يجب أن يشمل السحب فقط القرارات والأعمال غير المشروعة، لأن هذه الأخيرة لا يمكن أن تولد حقا أو تنشئ مركزا قانونيا مكتسبا.

من حيث المدة: يجب أن تمارس سلطة السحب خلال مدة معينة، فإن تجاوزتها اكتسبت القرارات والأعمال غير المشروعة حصانة ضد السحب، حيث أن مدة السحب المقدرة تختلف من تشريع لآخر.

و-سلطة الحلول:

يمكن أن يحل الرئيس محل المرؤوس في القيام بأعمال هي من اختصاص المرؤوس، فإذا تقاعس هذا الأخير أو امتنع عن القيام بالأعمال الموكلة إليه، يمكن لرئيسه الإداري أن يتولى هذه المهام بنفسه بما له من سلطة الحلول¹.

ثالثا : التدرج السلمي أو الهرمي:

ويقصد بالتبعية الإدارية خضوع جميع الإدارات والهيئات وتبعيتها لسلطة واحدة هي السلطة المركزية، وذلك عن طريق التبعية أو التدرج الإداري. ويقصد بالتدرج الإداري توزيع موظفي الوزارات والمصالح المركزية، سواء في العاصمة أو في فروعها في الولايات حسب وظائفهم على مراتب أو درجات متفاوتة متدرجة، بحيث يكون سلما إداريا يبدأ من أصغر موظف في القاعدة إلى أعلى موظف، ويتصاعد هذا السلم حتى نجد في قمته الوزير في كل وزارة.

¹ - سعيد بوعلوي و آخرون، المرجع السابق ص ص 46-47.

وبذلك يكون الوزير هو أعلى درجات السلم الإداري في وزارته، ثم يليه نواب الوزير، ثم مدراء المديریات المركزية ونواب المدراء، إلى أن نصل إلى أقل موظف في الرتبة¹ .

الفرع الثالث : صور المركزية الإدارية وتقديرها:

تتخذ المركزية الإدارية صورتان هما: التركيز الإداري وعدم التركيز الإداري، وهي أساليب لتوزيع الوظائف الإدارية لا تخلو من العيوب، كما أنها تتميز بالعديد من المزايا.

أولاً: صور المركزية الإدارية:

لا يمكن أن تدار الدولة بصورة واحدة من المركزية الإدارية، خاصة مع شساعة الإقليم وبعد بعض الأقاليم بألاف الكيلومترات عن العاصمة، وهو الأمر الذي يتطلب وجود أجهزة إدارية متواجدة على مستوى الأقاليم تعمل تحت توجيه وإشراف السلطة المركزية، وبذلك تتخذ المركزية الإدارية صورتين هما:

1- التركيز الإداري:

تتجسد هذه الصورة في تركيز وتجميع جميع السلطات الإدارية في يد الحكومة المركزية بالعاصمة التي يعود إليها أمر البت في جميع المسائل الإدارية، سواء كانت تلك المتعلقة بالدولة ككل أو التي تخص إقليمًا معينًا من أقاليمها، فهذا هو التركيز المركزي المشدد أو المتوحش، وهذا الأسلوب في التنظيم لا يتماشى مع متطلبات الدولة الحديثة بالنظر لكثرة التزاماتها، والتي لا يمكن الاستجابة لها من خلال جهة إدارية تتواجد في العاصمة .

2- عدم التركيز الإداري:

يقوم أسلوب عدم التركيز على توزيع السلطات والاختصاصات الإدارية بين الحكومة المركزية وممثليها على الصعيد المحلي، بحيث تمنح هؤلاء بعض الصلاحيات والاختصاصات والسلطات للقيام بالعملية الإدارية، مع بقائهم تابعين للحكومة المركزية ومعينين من قبلها دون أن يترتب على ذلك استقلالهم عنها، بحيث يبغون خاضعين للتوجيه والرقابة والإشراف من قبل السلطات المركزية.

¹ - فريجة حسين، المرجع السابق، ص. 111 .

ومؤدى ذلك أنه يعهد لبعض الموظفين سلطة اتخاذ القرارات والبت في المسائل التي تدخل في اختصاصهم دون الحاجة للمصادقة عليها من طرف الوزير، ويتم نقل وتحويل الصلاحيات والاختصاصات من السلطات المركزية إلى السلطات غير المركزية عن طريق آلية التفويض الإداري، الذي يعد الأساس القانوني الذي يقوم عليه نظام عدم التركيز الإداري.

أ- تعريف التفويض الإداري:

يقصد به نقل جزء من الصلاحيات والسلطات الإدارية من مستوى إلى مستوى آخر أقل منه، أو هو إسناد الرئيس الإداري بعض الصلاحيات إلى معاونيه المباشرين، والتفويض الإداري له شرطان يمكن إيجازهما فيما يلي:

- وجوب وجود نص قانوني يجيز التفويض، وذلك بمقتضى النصوص الدستورية أو القوانين أو المراسيم التنظيمية.

- أن يصدر قرار يقضي بالتفويض، وأن يستوفي هذا القرار جوانبه الشكلية ويتم تبليغه إلى الجهات المعنية.

ب- أنواع التفويض:

قد يأخذ التفويض الإداري صورة تفويض الاختصاص، كما قد يأخذ صورة تفويض التوقيع:

* **تفويض الاختصاص:** وهي الصورة التي يعهد فيها صاحب الاختصاص (الرئيس) بممارسة جانب من اختصاصه سواء في مسألة معينة أو نوع معين من المسائل إلى موظف آخر أو سلطة أخرى طبقاً لما تقتضيه الأوضاع القانونية.

* تفويض التوقيع:

يقتصر دوره على مجرد توقيع المفوض إليه أو إمضائه على بعض القرارات الداخلة في اختصاص السلطات الأصلية ولحسابها وتحت مراقبتها، فهو مجرد عمل مادي، حيث يوقع المفوض إليه على وثيقة سبق أن أعدتها السلطة الأصلية المختصة.

ج- آثار التفويض:

تختلف آثار التفويض بحسب شكله، وكذلك بالنسبة لكل من المفوض والمفوض له، ويمكن إجمال آثار التفويض الإداري فيما يلي:

- لا يجوز للأصيل (المفوض) ممارسة الاختصاصات محل التفويض طيلة مدة سريان القرار الذي يتضمن التفويض، وإلا كنا أمام جهتين تقومان بالاختصاص نفسه، على العكس من تفويض التوقيع الذي لا يُحرم فيه المفوض من ممارسة وظيفته في التوقيع.

- في تفويض الاختصاص يُنظر إلى الجهة الإدارية المفوضة دون أن يكون شخص الموظف الشاغل لهذه الوظيفة محل اعتبار، إذ لا ينتهي هذا التفويض بتغير شاغل المنصب، بخلاف تفويض التوقيع الذي يكون موجّهًا للشخص الموظف بذاته، وينتهي بانتهاء مهام هذا الموظف¹.

ثانيا: تقدير المركزية الإدارية:

للمركزية الإدارية جملة من المزايا يمكن أن نوجزها فيما يلي:

- يؤدي نظام المركزية الإدارية إلى تقوية نفوذ السلطة المركزية وفرض هيمنتها على مختلف أجزاء الإقليم والمصالح وتحكمها في زمام الأمور.

- يؤدي نظام المركزية الإدارية إلى تحقيق المساواة بين الأفراد المتعاملين مع الإدارة على اختلاف مناطقهم، فالتحيز لا يُتصور أن يسود إذا ما طُبّق هذا النظام، لأن سلطة القرار متركرة، ومن ثم فلا مجال للتمييز من حيث الأصل بين المقيم في العاصمة وغيرها من المناطق.

- من الناحية المالية، يُعد نظام المركزية الإدارية أفضل الأنظمة في مجال اقتصاد المال لأنه يقلل إلى أبعد الحدود من ظاهرة تبديد النفقات العامة.

وبالرغم من المزايا الكثيرة التي يتمتع بها نظام المركزية الإدارية، إلا أنه نظام لا يخلو من العيوب، ويمكن إيجازها فيما يلي:

¹ - علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص. 48 - 50.

-من شأن تفرد الوزراء بسلطة اتخاذ القرار حرمان السلطة الشعبية أو المنتخبة من المشاركة في صنع القرار وتسيير الشؤون المحلية.

-تطبيق نظام المركزية الإدارية ينجر عنه في الواقع العملي حالة من الاختناق في الوسط الإداري بسبب الإجراءات وكثرة الملفات وتركيز السلطة بيد شخص واحد أو مجموعة أشخاص، الأمر الذي ينتج عنه انتشار ظاهرة البيروقراطية بالمفهوم السلبي¹.

المطلب الثاني : اللامركزية الإدارية:

إلى جانب أسلوب المركزية الإدارية تأخذ الدول الحديثة بأسلوب آخر من أساليب تنظيم وتوزيع الوظيفة الإدارية، ويتعلق الأمر بنظام اللامركزية الإدارية الذي يتميز هو الآخر من خلال تعريفه وأركانه وصوره ومزياه وكذلك عيوبه.

الفرع الأول : تعريف نظام اللامركزية الإدارية:

يمكن تعريف نظام اللامركزية الإدارية على أنه ذلك النظام أو الأسلوب الذي يقوم على توزيع سلطات الوظيفة الإدارية في الدولة بين الإدارة المركزية (الحكومة) من جهة، وبين هيئات ووحدات إدارية أخرى مستقلة ومتخصصة على أساس إقليمي جغرافي من ناحية، وعلى أساس موضوعي - مصلحي - من ناحية أخرى، مع وجود رقابة وصاية إدارية على هذه الوحدات والهيئات اللامركزية².

الفرع الثاني : أركان اللامركزية الإدارية:

تقوم اللامركزية الإدارية على ثلاثة أسس أو أركان أو مقومات وهي:

أولاً: الاعتراف بوجود مصالح متميزة عن المصالح الوطنية:

تقوم اللامركزية الإدارية على توزيع منطقي للمهام داخل الدولة، بحيث تتولى الأجهزة المركزية القيام بمهام معينة اصطلح على تسميتها بالمهام الوطنية، كشؤون الأمن والدفاع والعلاقات الخارجية ورسم

¹ د. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري ...، المرجع السابق، ص. 160-161.

² - د. عمار عابدي، القانون الإداري...، المرجع السابق، ص. 239.

السياسة العامة في المجال التربوي والاقتصاد والتعليم العالي. بينما تتولى الأجهزة المحلية إدارة الشؤون ذات الطابع المحلي أو الجهوي.

مثل بعض الأعمال كالنقل وتوزيع المياه ونظافة المدينة والصحة وغيرها، وهذا من خلال إيجاد حلول لها لأن أبناء المنطقة أدرى بشؤون إقليمهم، إلا أن الفقه وجد صعوبة كبيرة في إيجاد معيار فاصل بين المهام الوطنية والمهام المحلية، لذلك قيل أنه متى اتصلت المهام بإقليم واحد كنا أمام شؤون محلية، فكلما كانت تشمل مجموع المواطنين و كل المناطق فهي شأن من شؤون السلطة المركزية .

ثانيا: الاعتراف بوجود هيئات محلية أو مصلحة أو مرفقية مستقلة:

ومعناه أن تكون الهيئات المحلية مستقلة عن السلطة المركزية، وهذه الاستقلالية تخول لها حق اتخاذ القرارات الإدارية وتسيير شؤونها دون تدخل الجهاز المركزي، وذلك عن طريق الاعتراف لها بالشخصية المعنوية والإعلان الرسمي لفصلها عن الدولة، مما يخولها كذلك القدرة الذاتية على اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات.

ولا تتحقق هذه الاستقلالية إلا باعتماد أسلوب انتخاب الأعضاء المسيرين للإدارة اللامركزية من أجل تحقيق مبدأ الديمقراطية ومبدأ مشاركة الشعب في تسيير الشؤون المحلية¹ .

ثالثا: خضوع الهيئات اللامركزية لوصاية السلطة المركزية:

تقوم اللامركزية على نظام الرقابة الإدارية أو الوصاية الإدارية، وهذه الرقابة استثنائية لا تكون إلا بنص، لأن أهم ما يميز هذه الهيئات اللامركزية هو الاستقلالية.

وتعرف الوصاية الإدارية على أنها: مجموعة السلطات التي يقررها القانون للسلطة المركزية على الهيئات اللامركزية بقصد حماية المصلحة العامة، وتتمثل مظاهر الرقابة الوصائية فيما يلي:

¹ - سعيد بوعلوي وآخرون، المرجع السابق ، ص. 51.

أ- الرقابة على الأشخاص:

تمارس السلطة المركزية رقابة على الأشخاص المسيرين على المستوى المحلي، حيث تملك صلاحية تعيينهم ونقلهم وتوقيفهم وعزلهم. أما بالنسبة للمنتخبين فيجوز لها وقفهم أو إقصاؤهم من المجالس المنتخبة وفقاً للكيفيات والإجراءات المحددة قانوناً.

ب- الرقابة على الهيئة:

تملك السلطة المركزية ممارسة صلاحيات على الهيئة تتمثل في الحل، والذي يقصد به الإعدام القانوني للمجلس وتجريد الأعضاء من صفتهم كمنتخبين، وتملك كذلك حق إيقاف نشاط وسير أعمال المجلس.

ج- الرقابة على الأعمال:

تتخذ رقابة السلطة الوصية على أعمال الهيئات اللامركزية العديد من الصور، نوجزها في المصادقة والإلغاء وحق هذه السلطة في الحل محل الهيئة اللامركزية.

التمييز بين الوصاية الإدارية والرقابة الرئاسية:

تختلف الرقابة الرئاسية عن الوصاية الإدارية في العديد من الزوايا:

1- من حيث أداة ممارسة الرقابة:

الرقابة الرئاسية لا تحتاج لممارستها أن يكون منصوصاً عليها قانوناً، وبالتالي رقابة الرؤساء على المرؤوسين تمارس آلياً انطلاقاً من علاقة التبعية بين الرئيس والمرؤوس، في حين الرقابة الوصائية لا تمارس إلا إذا نص عليها القانون، حيث أنه لا وصاية دون نص، حيث أن رقابة الوالي أو الوزير على أعمال البلدية يجب أن ينص عليها القانون.

2- من حيث الطعن:

لا يملك المرؤوس الحق في الطعن في أوامر رئيسه بسبب السلطة الرئاسية، في حين يجوز للهيئة المحلية الطعن قضائياً في قرارات السلطات المركزية.

3- من حيث قواعد المسؤولية:

من موجبات السلطة الرئاسية أن يُسأل الرئيس عن أعمال مرؤوسيه لأنه هو مصدر القرار، بينما لا تتحمل سلطة الوصاية أية مسؤولية بشأن الأعمال الصادرة عن الجهاز المستقل.

الفرع الثالث : صور اللامركزية الإدارية وتقديرها:

تتخذ اللامركزية الإدارية صورتين هما اللامركزية الإقليمية واللامركزية المصلحية، وهو نظام لا يخلو من العيوب وكذلك يتميز بمزايا مختلفة¹

أولاً: صور اللامركزية:

تتمثل صور اللامركزية الإدارية في:

1- اللامركزية الإقليمية:

يقصد باللامركزية الإقليمية أو المحلية أن تختص الإدارة اللامركزية بتسيير جزء من إقليم الدولة وإدارة مرافقه ومصالحه المختلفة، مع تمتعها بالشخصية المعنوية والاستقلالية المالية والإدارية.

2- اللامركزية المصلحية أو المرفقية:

ويقصد بها منح الشخصية المعنوية لبعض المرافق والمصالح مع تمتعها بالاستقلال المالي والإداري عن الإدارة المركزية، مع خضوعها لإشرافها لتسهيل ممارسة نشاطها، ويتصل هذا الأسلوب بكفاءة إدارة المرفق ويلجأ إلى أسلوب التعيين في اختيار أعضاء مجالس إدارة هذه الهيئات العامة².

ثانياً - تقدير نظام اللامركزية:

تمتاز اللامركزية بالعديد من المزايا نوجزها فيما يلي:

¹ - د. جبايلي صبرينة ، المرجع السابق ، ص ص. 68 - 69.

² - سعيد بوعلوي و آخرون، المرجع السابق ، ص ص. 53 - 54.

-يحقق نظام اللامركزية الإدارية الديمقراطية الحقيقية لأنه يكرس مشاركة الشعب في اتخاذ القرارات وإدارة المرافق العامة المحلية.

-تخفيف العبء على الإدارة المركزية، فتوزيع المهام بين الإدارة المحلية والإدارة المركزية يتيح لهذه الأخيرة التفرغ لأداء المهام الأكثر أهمية ذات البعد الوطني.

-تحقيق العدالة في توزيع حصيلة الضرائب وتوفير الخدمات في كافة أرجاء الدولة.

كما لا يخلو نظام اللامركزية الإدارية من العيوب التي يمكن إيجازها فيما يلي:

-يؤدي هذا النظام إلى المساس بوحدة الدولة من خلال توزيع الوظيفة الإدارية بين الوزارات والهيئات المحلية.

-غياب الخبرة الإدارية لدى أعضاء الهيئات اللامركزية قد يؤدي إلى تدني مستوى الخدمة المحلية، كما أن تعدد الأجهزة الإدارية التي تنشأ بسبب اللامركزية يؤدي إلى الزيادة في النفقات وتبديد المال العام¹

الفصل الثاني : الإدارة المركزية في الجزائر

تتألف الإدارة المركزية في الجزائر من مجموع الهيئات التي تشكل السلطة التنفيذية، وتقوم على ثلاثة أنواع من المؤسسات: السلطات الإدارية التقريرية أي التي تتخذ القرار (رئيس الجمهورية، الوزير الأول، الوزراء)، وإلى جانبها توجد مؤسسات أخرى تلعب دورا استشاريا لدى هذه السلطات تسمى الأجهزة الاستشارية، بالإضافة إلى نوع آخر من المؤسسات التي ظهرت مؤخرا وتسمى بالسلطات الإدارية المستقلة.

المبحث الأول : السلطات الإدارية التقريرية.

وتتمثل هذه السلطات في رئيس الجمهورية، الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، وأخيرا الوزراء.

¹ - د. جبايلي صبرينة، المرجع السابق، ص. 70.

المطلب الأول : رئيس الجمهورية:

يحتل رئيس الجمهورية مكانة هامة وسامية في النظام السياسي الجزائري باعتباره منتخبا من قبل الشعب عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري ، ويعتبر هو الهيئة الأولى في السلطة التنفيذية ويتبوأ مركزا قانونيا خاص من خلال انتخابه ومدة رئاسته.¹

الفرع الأول : شروط الترشح لتولي منصب رئيس الجمهورية

حددت المادة 87 من التعديل الدستوري لعام 2020 مجموعة من الشروط التي يجب أن تتوافر في من يترشح لمنصب رئيس الجمهورية في الجزائر، بحيث نصت على أن: "يشترط في المترشح لرئاسة الجمهورية أن:

- يتمتع بالجنسية الأصلية فقط، ويثبت الجنسية الأصلية للأب والأم.
- لا يكون قد تجنس بجنسية أجنبية.
- يدين بالإسلام.
- يبلغ سن (40) كاملة يوم إيداع طلب الترشح.
- يتمتع بكامل حقوقه المدنية والسياسية.
- يثبت أن زوجه يتمتع بالجنسية الجزائرية الأصلية فقط.
- يثبت إقامة دائمة بالجزائر دون سواها لمدة (10) سنوات على الأقل، قبل إيداع الترشح.
- يثبت مشاركته في ثورة أول نوفمبر 1954 إذا كان مولود قبل يوليو 1942.
- يثبت تأديته للخدمة الوطنية أو المبرر القانوني لعدم تأديتها.
- يثبت عدم تورط أبويه في أعمال ضد ثورة نوفمبر 1954 إذا كان مولودا بعد يوليو 1942.
- يقدم التصريح العلني بممتلكاته العقارية والمنقولة داخل الوطن وخارجه.

¹ صبرينة جبايلي، المرجع السابق، ص. 72.

ولقد حددت المادة 88 من الدستور 2020 مدة العهدة الرئاسية بخمس (05) سنوات ولا يمكن لأحد ممارسة أكثر من عهدتين متتاليتين أو منفصلتين، وفي حالة انقطاع العهدة الرئاسية بسبب استقالة رئيس الجمهورية الجارية عهدته لأي سبب كان تعد عهدة كاملة.

الفرع الثاني: الصلاحيات الإدارية لرئيس الجمهورية:

يضطلع رئيس الجمهورية بمهام ومسؤوليات إدارية هامة، وتتمثل صلاحياته أساسا في التعيين في المناصب المدنية والعسكرية وممارسة السلطة التنظيمية والحفاظ على أمن الدولة وسلامتها.

أولاً: سلطة التعيين:

إن موقع رئيس الجمهورية في أعلى الهرم الإداري يخول له صلاحية تعيين بعض المسؤولين السامين في الدولة في المناصب المدنية وكذلك المناصب العسكرية.¹

وبالنسبة لسلطته في التعيين في المناصب المدنية، يملك رئيس الجمهورية سلطة تعيين فئة من الموظفين السامين في الدولة حددتهم المادة 92 من التعديل الدستوري لعام 2020 ويمكن أن نذكر منهم الرئيس الأول للمحكمة العليا، رئيس مجلس الدولة، الأمين العام للحكومة، محافظ بنك الجزائر، القضاة والولاة والسفراء والمبعوثين فوق العادة إلى الخارج وغيرهم من الموظفين.

كما نصت المادة ذاتها على سلطة رئيس الجمهورية في التعيين في المناصب العسكرية في الدولة، بحيث يملك بصفته القائد الأعلى للقوات المسلحة ووزير الدفاع الوطني التعيين في المناصب العسكرية العليا بموجب مراسيم رئاسية، فله أن يعين رئيس أركان الجيش الوطني الشعبي، قائد الحرس الجمهوري، قادة القوات البحرية، البرية، الجوية وقادة النواحي العسكرية ومديرو المديرية المركزية بوزارة الدفاع.

فرئيس الجمهورية في النظام الجزائري هو الذي يحوز الصفة القانونية (الاختصاص) لتعيين كبار الموظفين المدنيين والعسكريين في الدولة بواسطة قرارات إدارية فردية أو ذاتية في هيئة مرسوم.²

¹ د. د. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري...، المرجع السابق، ص ص. 185.

² د. د. عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الأول...، المرجع السابق، ص ص. 219.

ثانياً: السلطة التنظيمية:

تعرف السلطة التنظيمية على أنها السلطة التي تمارسها بعض السلطات الإدارية (رئيس الجمهورية، الوزير الأول، الوزير، رئيس البلدية...) والتي تتمثل في إصدار قواعد قانونية عامة ومحددة في شكل قرارات إدارية (المراسيم والقرارات)، تطبق على جميع الأفراد أو على فئة منهم دون تحديد ذواتهم وتسمى هذه القرارات، القرارات التنظيمية.¹

ولقد خول نص الفقرة الأولى من المادة 141 من دستور 2020 لرئيس الجمهورية ممارسة السلطة التنظيمية بنصها على أن: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المجالات غير المخصصة للقانون".

فالمجالات المخصصة للقانون محددة بموجب نص المادتين 139 و 140 من الدستور، وبالتالي فإن المجال التنظيمي لرئيس الجمهورية واسع جداً يسمح له باتخاذ كل ما يراه ضرورياً من إجراءات تنفيذية وإلزامية للإدارة والموظفين، وهذا من خلال سن قواعد عامة ومجردة في شكل مراسيم رئاسية مستقلة عن القانون مستمدة مباشرة من الدستور وتحكم وضعية قانونية معينة.²

ثالثاً: الحفاظ على أمن الدولة:

أوكل الدستور مهمة الحفاظ على أمن الدولة وسلامتها لرئيس الجمهورية، حيث تقرر له بموجب المواد من 97 إلى 102 من التعديل الدستوري لعام 2020 اتخاذ كل ما يراه مناسباً من تدابير وإجراءات

¹ د. لباد ناصر، المرجع السابق، ص. 97.

² ما هو الفرق بين التشريع والتنظيم؟

يشترك التشريع مع التنظيم كون أن كل منهما يأتي في شكل قاعدة عامة وملزمة، ويختلفان فيما يلي:

- من حيث الهيئة المصدرة للنص: يصدر التنظيم عن السلطة التنفيذية، بينما يصدر التشريع عن السلطة التشريعية.
 - من حيث الموضوع والمجال: إن المواضيع التي يشرع فيها البرلمان بقوانين محددة بنص المادة 139 والمادة 140 من دستور 2020، بينما موضوع التنظيم غير محدد.
 - من حيث الشكل: يصدر التشريع في شكل قانون عضوي أو قانون أو أمر بينما يصدر التنظيم في شكل مرسوم مثلاً.
- أنظر د. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري...، المرجع السابق، ص. 195.

تكفل الحفاظ على أمن الدولة واستقرارها وسلامة ترابها من اعلان حالاتي الطوارئ والحصار، والحالة الاستثنائية، والتعبئة العامة، وحالة الحرب.¹

وتجدر الإشارة في هذا السياق إلى أن سلطة رئيس الجمهورية فيما يتعلق بإعلان حالة الظروف الاستثنائية، سواء تعلق الأمر بحالتي الحصار أو الطوارئ أو غيرهما هي سلطة مقيدة بجملة من القيود والإجراءات والاستشارات التي يطلبها من جهات أخرى في الدولة، وهي إجراءات منظمة بدقة في نصوص الدستور.

الفرع الثالث: الأجهزة المساعدة لرئيس الجمهورية:

تخفيفا لأعباء رئيس الجمهورية في إنجاز مهامه المتعددة، عينت له وحدات وأجهزة إدارية فنية تساعده في ذلك على مستوى رئاسة الجمهورية.

ويختلف عدد وطبيعة هذه الأجهزة تبعا لتوزيع المهام بين الرئيس وأعضاء الحكومة من جهة، وتغير الظروف السياسية منها من جهة أخرى.

وقد جاء تنظيم إدارة رئاسة الجمهورية بموجب المرسوم الرئاسي رقم 07-20 الذي يحدد صلاحيات مصالح رئاسة الجمهورية وتنظيمها.

ومن أبرز الأجهزة الإدارية المساعدة لرئيس الجمهورية نذكر:

أولاً: الأمانة العامة لرئاسة الجمهورية:

تعد الأمانة العامة لرئاسة الجمهورية من الأجهزة الدائمة لدى رئاسة الجمهورية يرأسها أمين عام، يكلف أساسا بالمهام التالية:

- ينظم مصالح رئاسة الجمهورية وعملها.
- ينشط وينسق نشاطات الهياكل التابعة لها.
- يحضر ميزانية رئاسة الجمهورية وينفذها، إذ يعد هو الأمر بالصرف.

¹ د. صبرينة جبايلي، المرجع السابق، ص. 74.

- يحدد وينفذ إجراءات وكيفيات التعيين في الوظائف والمناصب السامية المدنية.¹
ونظرا لتعدد مهام الأمين العام لرئاسة الجمهورية ألحق به عدد من المديريات، منها مديرية الإدارة العامة،
مديرية الوسائل التقنية، مديرية المنظومات والمسائل المعلوماتية وغيرها.²

ثانيا: ديوان رئاسة الجمهورية:

يترأسه مدير ديوان تتمثل مهامه على الخصوص في:

- دراسة الملفات السياسية.
- متابعة النشاط الحكومي، والقيام بتحليله وتقديم عرضا بذلك الى رئيس الجمهورية.
- إعلام رئيس الجمهورية بوضعية البلاد السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية وتطورها ويمده بالعناصر الضرورية لاتخاذ القرار.
- متابعة حالة الرأي العام حول القرارات الكبرى.
- تولي وإدارة العلاقات مع الأحزاب السياسية والحركة الجمعوية.
- تقييم مستوى تنظيم الخدمات العمومية وسيرها وعملها على ضوء العرائض والشكاوي التي يرفعها المواطنون والجمعيات وتولي معالجتها.
- الإشراف على العلاقات مع وسائل الإعلام الوطنية والأجنبية.

ومن الهياكل التي تلحق بالديوان يمكن أن نذكر المديرية العامة للتشريعات، المديرية العامة للأمن والحماية الرئاسيتين، مديرية الصحافة والاتصال، مديرية العرائض والعلاقات مع المواطنين، ومديرية الترجمة الفورية وفن الخط.³

¹ سعيد بوعلي وآخرون ، المرجع السابق، ص. 59.

² د. صبرينة جبايلي، المرجع السابق، ص. 75.

³ سعيد بوعلي وآخرون، المرجع السابق، ص. 59-60.

ثالثا: الأمانة العامة للحكومة:

هي جهاز دائم على مستوى رئاسة الحكومة ومهمتها الأساسية تنسيق النشاط الحكومي، يأتي على رأسها أمين عام يضطلع بممارسة العديد من الصلاحيات أهمها:

- يتولى مراقبة مدى مطابقة مشاريع القوانين والتنظيمات، والتنسيق القانوني للنشاط الحكومي.
- يحضر مشاريع النصوص التي تقدم لتوقيع كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول ويتولى نشرها في الجريدة الرسمية.

- يحضر بالتعاون مع السلطات المعنية جدول أعمال مجلس الوزراء واجتماع الحكومة.

- يشارك في اجتماعات مجلس الوزراء واجتماع الحكومة.

- يتابع كل مراحل الإجراء التشريعي، ولا سيما فيما يخص:

* إرسال مشاريع قوانين الحكومة إلى البرلمان.

* استلام اقتراحات القوانين من أعضاء البرلمان ومعالجتها.

و إلى جانب المهام المخولة لكل من مدير الديوان والأمين العام لرئاسة الجمهورية، فإنهما مؤهلان في حدود صلاحياتهما وفي إطار ممارسة هذه الصلاحيات التوقيع باسم رئيس الجمهورية على جميع الوثائق والمقررات والقرارات التي تدخل في مجال اختصاصاته.¹

المطلب الثاني : الحكومة:

تتألف الحكومة في الجزائر من الوزير الأول أو رئيس الحكومة -حسب الحالة- والوزراء الذين تم اقتراحهم من طرف رئيس الحكومة أو الوزير الأول ويعينهم رئيس الجمهورية.

¹ المرجع نفسه، ص. 61.

الفرع الأول: الوزير الأول أو رئيس الحكومة:

عندما عدت المادة 91 من الدستور صلاحيات وسلطات رئيس الجمهورية، ذكرت في الفقرة الخامسة منها أن هذا الأخير "يعين الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، وينهي مهامه".¹

ويعد الوزير الأول أو رئيس الحكومة أحد أعضاء الإدارة المركزية، فهو العضو الثاني في السلطة التنفيذية وفقا للتعديل الدستوري، يعين بموجب مرسوم رئاسي من قبل رئيس الجمهورية.²

ولقد عمل المؤسس الدستوري الجزائري ولأول مرة على استخدام التسمية المزدوجة لمنصب قيادة الحكومة، فتارة يطلق عليه تسمية رئيس الحكومة وتارة أخرى يسميه الوزير الأول.

ويتحكم في هذه التسمية نوعية الأغلبية التي سوف تنتج عن الانتخابات التشريعية، فعندما تفرز انتخابات المجلس الشعبي الوطني أغلبية برلمانية غير متوافقة مع التوجه السياسي لرئيس الجمهورية، فإن هذا الأخير يجد نفسه مجبرا حسب المادة 103 من الدستور على اختيار رئيس حكومة وحكومة مقبولين من الأغلبية البرلمانية الجديدة.

أما في حالة فوز الأغلبية البرلمانية من نفس التوجه السياسي لرئيس الجمهورية، فإن هذا الأخير يتولى طبقا للمادة 105 من الدستور وإبرادته المنفردة تعيين وزير أول يكلفه بقيادة الحكومة وفقا لتوجيهاته، وتعليماته.³

فهل الاختلاف في التسمية له أهمية عملية في الواقع؟.

فحسب المادة 105 من الدستور يعين رئيس الجمهورية وزيرا أولا في حال أسفرت الانتخابات البرلمانية عن أغلبية رئاسية (المقصود بالأغلبية الرئاسية أن تكون غالبية أعضاء البرلمان المنتخبون من نفس الاتجاه السياسي للرئيس وهذا يعني أن يفوز الحزب الذي ينتمي إليه الرئيس)، وفي هذه الحالة يقوم الوزير الأول باقتراح تشكيل الحكومة وإعداد مخطط عمل لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، بينما إذا لم تسفر الانتخابات عن أغلبية برلمانية رئاسية (أي أسفرت عن أغلبية غير رئاسية) فحسب المادة 110 من

¹ أنظر المادة 91 من دستور 2020.

² د. صبرينة جبايلي، المرجع السابق، ص. 76.

³ سعيد بوعلي وآخرون، المرجع السابق، ص. 62.

الدستور يعين رئيس الجمهورية رئيسا للحكومة من الأغلبية البرلمانية ويكلفه بتشكيل الحكومة وإعداد برنامج هذه الأغلبية البرلمانية.¹

أولا:صلاحيات الوزير الأول أو رئيس الحكومة:

خول الوزير الأول أو رئيس الحكومة -حسب الحالة- العديد من الصلاحيات باعتباره من يقود الحكومة، ونورد هذه الصلاحيات كما يلي:

1- سلطة التعيين: حسب نص المادة 112 من الدستور يعين الوزير الأول أو رئيس الحكومة في وظائف الدولة دون المساس بأحكام المواد 91 و 92 و 93 و 104 من الدستور، ورغم تضيق سلطات الوزير الأول في مجال التعيين، إلا أنه بإمكانه القيام ببعض التعيينات كما جاء في المرسوم الرئاسي رقم 20-39 المؤرخ في 20 فيفري 2020 والمتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة الذي وسع من صلاحيات الوزير الأول أو رئيس الحكومة في مجال التعيين في المناصب المدنية التي كانت حkra على رئيس الجمهورية فقط.

2- سلطة التنظيم: حسب ما ورد في نص الفقرتين 3 و 5 من المادة 112 والفقرة 2 من المادة 141 من الدستور، يتولى الوزير الأول أو رئيس الحكومة مهمة تنفيذ القوانين والتنظيمات والتوقيع على المراسيم التنفيذية.² ومن المعروف أن المجال التنظيمي يقسم إلى قسمين اثنين: مجال تنظيمي مستقل عن السلطة التشريعية يعود لرئيس الجمهورية³، ومجال تنظيمي لتنفيذ القوانين، وهو الذي يعود للوزير الأول حسب ما

¹ أنظر نص المادة 105 والمادة 110 من الدستور.

² د. صبرينة جبايلي، المرجع السابق، ص 76.

³ عمد الدستور الفرنسي لعام 1958 إلى تقوية السلطة التنفيذية، حتى تفوقت هذه الأخيرة على السلطة التشريعية في اختصاصها الأصيل ألا وهو التشريع، وكان من أثر ذلك أن اهتزت علاقة القانون باللائحة.

فلقد تغيرت العلاقة تغيرا جذريا عما كان عليه الحال في الوضع التقليدي، بحيث انكمش مجال القانون وتوسع نطاق التنظيم (اللائحة) فأصبح المجال التشريعي محددًا على سبيل الحصر، فأصبح البرلمان مزلما بالمجالات التي حددها نص المادة 34 من الدستور الفرنسي، وفي المقابل تصدر السلطة التنفيذية تشريعات موازية في باقي المسائل -خارج مجال القانون- يطلق عليها اللوائح المستقلة. وبذلك أصبحت السلطة التنفيذية صاحبة الولاية العامة في إصدار القواعد العامة التنظيمية، وهو ما كرسته الفقرة الأولى من المادة 37 من دستور 1958 التي جاء فيها أن المسائل التي تخرج عن مجال القانون لها طابع تنظيمي. د. رابحي أحسن، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، الطبعة الأولى، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2013، ص. 113. وأنظر كذلك:

Yves, Gaudmet, Traité de Droit Administratif, 16^e ed, Delta, Paris, p. 553.

نصت عليه الفقرة 2 من المادة 141 من الدستور، والتي تنص على أن: "يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول أو لرئيس الحكومة".¹

ولذلك فإن السلطة التنظيمية للوزير الأول تتمثل في تنفيذ القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية، وتنفيذ التنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية بموجب مراسيم تنفيذية، كما يوقع على المراسيم التنفيذية.²

3- مهمة إدارة المرافق العامة وتوزيع المهام بين الوزراء:

تخضع أغلب الإدارات العمومية لسلطة ومراقبة الوزير الأول أو رئيس الحكومة، فهو الذي يتولى وظيفة تنظيم المصالح المركزية للوزارات ومصالح رئاسة الحكومة والمصالح الإدارية للولاية، ويتولى وظيفة التعيين في الوظائف العليا لهذه المصالح.³

كما يتولى الوزير الأول توزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة، وفي هذا الإطار فإن الوزير الأول مؤهل لحل الخلافات التي يمكن أن تنشأ بين أعضاء الحكومة أثناء ممارسة صلاحياتهم.

كما يقوم أيضا بتنسيق النشاطات الحكومية ويتلقى تقارير عن نشاطات مختلف القطاعات الحكومية.

ثانيا: الأجهزة المساعدة للوزير الأول (رئيس الحكومة):

تعمل العديد من المصالح والأجهزة على مساعدة الأول أو رئيس الحكومة في تأدية مهامه، وهي:

- مدير الديوان.

- رئيس الديوان.

- المكلفون بمهمة.

بالإضافة إلى أجهزة أخرى مثل المدير العام للوظيفة العامة والمديرية العامة للإصلاح الإداري.⁴

¹ د. صبرينة جبايلي، المرجع السابق، ص. 76.

² المرجع نفسه، ص. 76.

³ د. ناصر لباد، المرجع السابق، ص. 102.

⁴ سعيد بوعلي وآخرون، المرجع السابق، ص. 63.

الفرع الثاني: الوزراء:

تتألف الإدارة المركزية من عدة وزارات، على رأس كل وزارة وزير، والوزير هو المسؤول عن وزارته أمام الوزير الأول، وبذلك فهو يتولى تنفيذ السياسة العامة للحكومة، ويمارس الوزير سلطة سياسية كما يمارس سلطة إدارية باعتباره الرجل الإداري الأعلى في هيكل السلم الإداري على مستوى وزارته، وهو الممثل القانوني للدولة ويبرم العقود باسمها، ويقوم بكل عمل أمام القضاء سواء كمدعي أو مدعى عليه، وهو الأمر الرئيسي لصرف النفقات العامة أي أنه يعطي الأمر بالصرف والدفع داخل وزارته.¹

فحسب المادة 49 من القانون المدني، فإن الوزارة لا تمتع بالشخصية المعنوية، حيث تستمد وجودها من الدولة، ويمثل كل وزير في وزارته الدولة، يتصرف باسمها ولحسابها، ويكون مسؤولاً عن وزارته أمام الوزير الأول.²

أولاً: تعيين الوزير:

يعين الوزير من قبل رئيس الجمهورية بناء على اقتراح من الوزير الأول، وبعد صدور المرسوم الرئاسي المتضمن تعيين الوزراء يتولى الوزير الأول تحديد صلاحيات كل وزير في الطاقم الحكومي، كما يتولى تنظيم الإدارة المركزية لكل وزارة.

ويعرف النظام الجزائري عدة تسهيلات لهذا المنصب، فقد يطلق عليه وزير الدولة أو وزير منتدب أو كاتب الدولة.³

ثانياً: تنظيم الوزارات:

قد يختلف التنظيم من وزارة إلى أخرى، لكن هناك هياكل مشتركة تحتوي عليها كل الوزارات، ويتراوح عدد الوزارات كما ونوعاً وفقاً للسياسة العامة التي تنتهجها الدولة.⁴

¹ فريجة حسين، المرجع السابق، ص. 158.

² د. صبرينة جبايلي، المرجع السابق، ص. 79.

³ ص. تياب نادية، محاضرات في القانون الإداري (التنظيم الإداري)، أقيمت على طلبة السنة الأولى، كلية الحقوق والعلوم

السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة، السنة الجامعية 2014-2015، ص. 51.

⁴ فريجة حسين، المرجع السابق، ص. 160.

وفيما يخص تركيب الوزارات، فقد نظمها المرسوم التنفيذي رقم 90-188 الذي يحدد هياكل الإدارة المركزية وأجهزتها في الوزارات، والرسوم الرئاسي رقم 97-01 المتعلق بوظيفة الأمين العام للوزارة، وعلى ضوء هذان المرسومان تتكون الوزارة من كل من:

1- الهياكل:

تعد قاعدة التنظيم الإداري، تضطلع بكل ما يضمن ديمومة العمل الإداري وحسن سير المرافق العامة، وتضم الأمانة العامة، يسيرها الأمين العام وديوان الوزير الذي يضم رئيس الديوان ومكلفون بالدراسة والترخيص وملحقين بالديوان.

إضافة إلى مديريات عامة أو مركزية التي تتفرع إلى أقسام وتتفرع هذه الأقسام إلى مديريات والمديريات إلى مديريات فرعية، وهذه الأخيرة إلى مكاتب التي تعد الوحدة القاعدية في الإدارة المركزية بالوزارة.¹

2- الأجهزة:

إلى جانب الأمانة العامة للوزارة والمديريات وتفرعاتها، توجد على مستوى الوزارة أجهزة إدارية تؤدي مهامها تحت سلطة الوزير مباشرة وتمثل في:

أ- الديوان:

يقوم الديوان بالمهام التالية لحساب الوزير:

- يكلف بالمهام الدورية والمنتظمة نذكر منها تحضير مشاركة الوزير في أعمال الحكومة وكذلك تنظيم علاقات الوزير بأجهزة الإعلام ومختلف الجمعيات وتحضير ذلك. ويقوم مدير الديوان أي الأمين العام للوزارة المستحدثة وظيفته بموجب المرسوم الرئاسي رقم 97-01 تحت سلطة الوزير بتنشيط جميع هياكل الوزارة وتنسيقها، كما يمارس السلطة السلمية على جميع الموظفين التابعين للهياكل الوزارية.

¹ د. صبرينة جبايلي، المرجع السابق، ص. 78.

ويحدد الوزير توزيع المهام على أعضاء الديوان، كما يفوض إلى الأمين العام ورئيس الديوان الإمضاء في حدود صلاحياتهما.¹

ب- أجهزة التفتيش والرقابة والتقييم:

تساهم هذه الأجهزة من خلال أعمالها في الوقاية من أنواع التقصير في تسيير المصالح العمومية وسيرها، وتوجيه المسيرين وإرشادهم لتمكينهم من القيام بصلاحياتهم، وكذا السهر على الاستعمال المحكم والأمثل للوسائل والمواد الموضوعة تحت تصرف الوزارة والهيئات التابعة لها.

ج- الأجهزة الاستشارية:

تحدث هذه الأجهزة بقرار من الوزير المعني، والهدف من تنصيبها هو تطوير التشاور مع المتعاملين الاجتماعيين الاقتصاديين ومستعملي المصالح العمومية قصد ترقية نشاطات القطاع وخدماته وتحسينها.

د- المصالح الخارجية:

تمثل الوزارات على المستوى المحلي، وهي أجهزة إدارية لا تتمتع بالشخصية المعنوية، رغم تمتع بعضها ببعض السلطات كسلطة التقاضي، والخاضعة للسلطة الرئاسية للوزير بالرغم من تواجدها خارج الهيكل المركزي للوزارة إما في الولايات أو في جهات معينة، نذكر من بين هذه المصالح المديرية كمديرية التربية أو المديرية الجهوية للجمارك وغيرها.

و- تسيير المهمة:

خلق المرسوم التنفيذي رقم 90-188 صنف جديد من الأجهزة سماها "تسيير المهمة" وذلك بأن يعين الوزير مسؤولين عن دراسات أو مشاريع ويخولهم إن اقتضى الأمر سلطة الإدارة والتسيير، وذلك لدراسة ملفات وإنجاز مشاريع خاصة، ويجب أن يوضح مقرر التعيين حدود المهمة والأجال والوسائل المستعملة لإنجاز ذلك.²

¹ سعيد بوعلي وآخرون، المرجع السابق، ص ص. 65-66.

² المرجع نفسه، ص ص. 66-67.

ثالثا : صلاحيات الوزير:

لا تثير صلاحيات الوزير في الجزائر إشكالا على الإطلاق، فبمجرد صدور المرسوم الرئاسي المتضمن الإعلان عن الطاقم الحكومي، يبادر الوزير الأول إلى إصدار مجموعة من مراسيم تنفيذية لتوزيع الاختصاص بالنسبة لجميع الوزراء .

وباعتبار الوزير الرئيس الإداري على مستوى وزارته، فهو من يمارس سلطة اتخاذ القرارات الإدارية ويتولى سلطات هامة تحددها صراحة نصوص قانونية.

وبذلك يمكن حصر صلاحيات الوزير فيما يلي:

1- السلطة الرئاسية:

يملك الوزير السلطة الرئاسية اتجاه الموظفين التابعين لوزارته، وهذا ما يؤهله لإصدار قرارات فردية تتعلق بالتعيين، التثبيت، النقل، الترقية، التأديب وذلك سواء تعلق الأمر بموظفي الوزارة أو المؤسسات التابعة لها ، كما له حق توجيه أعمالهم عن طريق ما يصدره من منشورات ولوائح إدارية.

فالوزير هو الممثل القانوني للدولة ويقوم بتمثيل وزارته أمام القضاء بصفته مدعي أو مدعى عليه، وهو الأمر بالصرف إذ يأمر بصرف النفقات المخصصة بوزارته.¹

2-السلطة الوصائية:

وتتمثل في الرقابة التي تمارسها الوزارة على الأجهزة الإدارية والمؤسسات العامة والجماعات المحلية، كالوصاية التي يمارسها وزير التعليم العالي والبحث العلمي على الجامعات والوصاية التي يمارسها وزير الداخلية على الولايات.

والسؤال المطروح، هل يمارس الوزير السلطة التنظيمية؟

إن السلطة التنظيمية هي من اختصاص رئيس الجمهورية والوزير الأول فلا يستطيع الوزير اتخاذ قرارات تنظيمية إلا عندما يسمح القانون بذلك لا سيما في مجال الضبط الإداري الخاص.

¹ د. تياب نادية، المرجع السابق، ص. 52.

وتبقى أهم صلاحيات الوزير تمثيل الوزارة وممارسة كل الأعمال الإدارية، إصدار القرارات المختلفة وإبرام العقود باسم الدولة ولحسابها.

المبحث الثاني: الهياكل الاستشارية المركزية:

تمكّن الاستشارة الإدارة من الاستفادة من خدمات المختصين دون التأثير على وحدة القيادة الإدارية، ولقد دفعت أهمية العمل الاستشاري السلطة التنفيذية في الجزائر إلى إنشاء العديد من المجالس الاستشارية¹.

وتعرف الأجهزة الاستشارية على أنها: "تلك الأجهزة التي بحكم تخصصها بهذه الأمور أقر أجهزة الدولة على تزويد وحدات الإدارة العامة بالرأي والمشورة في شؤون الوظيفة العامة، سواء من الناحية القانونية أو من الناحية الفنية"².

إن المؤسسات الاستشارية في الجزائر كثيرة العدد، وبالتالي فإنه من الصعب حصرها بصفة كاملة، نذكر منها: المجلس الأعلى للأمن، المجلس الأعلى للقضاء، اللجنة الوطنية لحماية الأسرة، المجلس الوطني للتخطيط وغيرها من الهيئات³.

ويمكن في هذا السياق أن نأخذ كل من المجلس الأعلى للأمن والمجلس الإسلامي الأعلى وكذلك المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي كأثلة عن هذه الهياكل الاستشارية المركزية.

المطلب الأول: المجلس الأعلى للأمن:

جاء في الفقرة 2 من المادة 208 من دستور 2020 على أن: "يقدم المجلس الأعلى للأمن لرئيس الجمهورية آراء في المسائل المتعلقة بالأمن".

¹ د. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري...، المرجع السابق، ص. 212.

² د. صبرينة جبايلي، المرجع السابق، ص. 80.

³ المرجع نفسه ، ص. 80.

إذن يعد هذا المجلس هيئة استشارية لدى رئيس الجمهورية الذي يرأسه، ويقدم الاستشارة في كل المسائل والقضايا المتعلقة بالأمن الوطني، ولا يتمتع المجلس الأعلى للأمن بالشخصية المعنوية والاستقلالية، ويحدد رئيس الجمهورية كيفية تنظيم هذا المجلس وعمله.¹

المطلب الثاني : المجلس الإسلامي الأعلى:

تنص المادة 206 من دستور 2020 على أن: "المجلس الإسلامي الأعلى هيئة استشارية لدى رئيس الجمهورية يتولى على الخصوص:

- الحث على الاجتهاد وترقيته.

- إبداء الحكم الشرعي فيما يعرض عليه.

- رفع تقرير دوري عن نشاطه إلى رئيس الجمهورية.

كما نصت المادة 207 من دستور 2020 على أن يتكون المجلس الإسلامي الأعلى من خمسة عشر (15) عضوا منهم الرئيس يعينهم رئيس الجمهورية من بين الكفاءات الوطنية العليا في مختلف العلوم.

المطلب الثالث: المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي:

أكدت المادة 209 من دستور 2020 على أن المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي يشكل إطارا للحوار والتشاور والاقتراح والاستشراف والتحليل في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، يوضع لدى رئيس الجمهورية وهو كذلك مستشار الحكومة.

وحدد نص المادة 210 من دستور 2020 مهام هذا المجلس والتي من بينها بصفة خاصة تقييم المسائل ذات المصلحة الوطنية في المجال الاقتصادي والاجتماعي والبيئي والتربوي والتكويني والتعليم العالي ودراستها.

كما نصت المادة ذاتها على أن يعرض هذا المجلس على الحكومة اقتراحاته وتوصياته.

¹ أنظر المادة 208 من دستور 2020.

المطلب الرابع: أشكال الاستشارة:

تجدر الإشارة إلى أن الاستشارة قد تأخذ شكلا من الأشكال التالية:

* **الاستشارة الاختيارية:** عندما لا يلزم أي نص قانوني الإدارة بطلب الاستشارة فلها الخيار في أن تطلب الاستشارة قبل اتخاذ القرار كما يمكنها أن لا تطلبها.

* **الاستشارة الإلزامية (الإجبارية):** عندما يلزم نص قانوني الإدارة بطلب الرأي والاستشارة من جهة معينة قبل اتخاذها للقرار، وهنا تعتبر إجراء جوهريا ينجر عن إغفاله وعدم احترامه البطلان، لكن بعد اطلاعها على الرأي أو الاستشارة لها السلطة التقديرية في أن تأخذ به أو تخالفه.

* **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 وإلا فإنه يكون باطلا.¹

المبحث الثالث : الهيئات الإدارية المستقلة

تعد السلطات الإدارية المستقلة والتي يطلق عليها كذلك مصطلح "سلطات الضبط الاقتصادي" مؤسسات جديدة من المؤسسات المكونة لجهاز الدولة في الجزائر.²

وتعد السلطات الإدارية المستقلة *Les autorités Administratives Indépendantes* مؤسسات إدارية مركزية، ولكنها تخضع لنظام قانوني غير ذلك المعمول به لدى السلطات الإدارية التنفيذية.

فلقد عرفت السلطات الإدارية المستقلة العديد من التطورات التاريخية، فيرجع الفقه نشأتها إلى فرنسا، وبالتحديد عام 1941 حينما تم إنشاء لجنة الرقابة على البنوك، وأعقبها إنشاء العديد من الأجهزة ذات الاختصاصات المختلفة والمتشابهة من حيث الآليات والصلاحيات.

¹ د. محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص. 94.

² د. صبرينة جبايلي، المرجع السابق، ص. 80.

وتم اعتماد مصطلح "السلطات الإدارية المستقلة" أول مرة من قبل المشرع الفرنسي سنة 1978 بموجب القانون الصادر في 16/01/1978 المتعلق بإنشاء اللجنة الوطنية للاتصال والحريات.¹

ويرجع إنشاء مثل هذه السلطات إلى محاولة الدولة مراقبة وضبط نشاط معين يكون في الغالب ذو طبيعة اقتصادية دون التدخل المباشر منها في التسيير، ومنح المجال الكافي لها لمباشرة عمليات التفاوض، والتحكيم الدولي في حالة النزاعات.

المطلب الأول: تعريف السلطات الإدارية المستقلة ونظامها القانوني.

تتميز السلطات الإدارية من خلال تعريفها و نظامها القانوني المتميز .

الفرع الأول: تعريف السلطات الإدارية المستقلة

لم تتعرض النصوص التشريعية على اختلاف درجاتها إلى المقصود بالسلطات الإدارية المستقلة واكتفت بتحديد وظائفها ومهامها وتشكيلتها وكيفية سير عملها، الأمر الذي فتح المجال أمام الاجتهادات الفقهية والقضائية.

ولقد عرفها البعض على أنها: "هيكل جديدة تدعى السلطات المستقلة تستعملها الدولة بدل الإدارة الكلاسيكية للقيام بمهام جديدة تتمثل في ضبط النشاطات الاقتصادية والمالية ...".

نستنتج من خلال هذا التعريف أن السلطات المستقلة هي هيئات وطنية ذات طابع إداري، لا تخضع لا للسلطة الرئاسية ولا للمراقبة الوصائية وتتمتع بالاستقلالية عن السلطة التنفيذية، فلا تعتبر مجرد سلطات استشارية، بل لها السلطة التقديرية والسلطة التنظيمية وسلطة التحقيق والتحري والسلطة القمعية، تمارس كل هذه السلطات تحت رقابة السلطة القضائية.

وعليه تعد سلطات الضبط الاقتصادي (الهيئات الإدارية المستقلة) استجابة قانونية لخلفية اقتصادية محضة، تتجسد في طبيعة الدور الاقتصادي الجديد للدولة والذي استدعى بعد انسحاب هذه الأخيرة من وظائف التسيير المباشر والمراقبة إيجاد شكل مؤسساتي جديد ينوب عن الدولة والتي لم تعد إلا مساهما

¹ علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص ص 76-77.

في المؤسسات العمومية- في السهر على حسن سير السوق والمنافسة وضبط الأنشطة الاقتصادية، خاصة مع عدم تكيف الإدارة الكلاسيكية للاضطلاع بهذه الوظيفة.¹

الفرع الثاني: النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة:

يؤكد الدكتور ناصر لباد وبعد دراسته للعديد من الهيئات الإدارية المستقلة أنه ليس لديها نظام قانوني موحد *Un statut Uniforme*، بحيث أن تكوين هذه الهيئات وطريقة تعيين أعضائها، وكذلك الطرق التي تؤمن لها استقلاليتها، تختلف من هيئة لأخرى، ضف إلى ذلك، منها من يتمتع بالشخصية المعنوية ومنها من لا يتمتع بها.²

المطلب الثاني: صلاحيات السلطات الإدارية المستقلة:

تتسع صلاحيات هذه الهيئات وتمتد لتشمل العديد من المجالات الحساسة، مثل حماية حقوق الأفراد والحريات العامة، حماية المواطنين من تعسف الإدارة العمومية، التدخل كسلطة ضابطة في المسائل المتعلقة بالاقتصاد والمالية وكذلك بالمسائل المتعلقة بالإعلام.

فهي سلطات ضابطة تقوم بضبط جميع النشاطات مهما كان طابعها إداري أو اقتصادي أو مالي، لتقادي التعسف الذي ينتج عن هذه النشاطات والذي قد يمس بحقوق الأفراد.

وأما فيما يتعلق بالوسائل القانونية التي تستعملها هذه السلطات فهي تختلف من هيئة لأخرى، فمنها من خولها القانون استعمال السلطة التنظيمية، وكذلك اتخاذ القرارات الفردية مثل العقوبات الإدارية، أي بمعنى آخر خولها القانون إمكانية اتخاذ القرارات الإدارية، وكذلك اقتراح النصوص التشريعية والتنظيمية ضمن مجال نشاطها وبالتالي مشاركتها في سن القوانين.

ومنها من يكتفي بإعداد التقارير وإعطاء الآراء والتوصيات.³

¹ وليد بوجملين، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، د ط، دار بلقيس، الجزائر، د ت ن، ص. 37.

² د. ناصر لباد، المرجع السابق، ص. 113.

³ د. ناصر لباد، المرجع السابق، ص. 114.

المطلب الثالث: بعض النماذج عن السلطات الإدارية المستقلة:

لقد عرفت الجزائر العديد من السلطات الإدارية المستقلة منذ مطلع التسعينات من القرن الماضي التي أدرجت ضمن هيكل الدولة أو الهيئات العمومية الوطنية، بحيث تكون قراراتها قابلة لرقابة القاضي الإداري عن طريق دعوى الإلغاء، حسب ما تتضمنه النصوص القانونية المؤسسة لها.¹

ومن بين هذه السلطات الإدارية المستقلة نذكر:

الفرع الأول : مجلس المنافسة:

وهو السلطة المنشأة بموجب الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة، من خلال أحكام المواد 23 وما بعدها منه، بحيث يتمتع هذا المجلس بالشخصية القانونية والاستقلال المالي ويتواجد مقره بالجزائر العاصمة.

ويتكون هذا المجلس من تسعة (09) أعضاء عضوان منهم يعملان في المحكمة العليا أو مجلس الدولة بصفة قاض أو مستشار، بينما يختار سبعة (07) أعضاء آخرون من الشخصيات المعروفة بكفاءتها القانونية أو الاقتصادية أو مجال المنافسة، من بينهم عضو يختار بناء على اقتراح من وزير الداخلية.

ويتم تعيين الأعضاء بموجب مرسوم رئاسي لمدة خمس (05) سنوات قابلة للتجديد، وتتناهى العضوية في المجلس مع أي وظيفة أو نشاط آخر.

أما بالنسبة لصلاحياته، يتمتع مجلس المنافسة بسلطة اتخاذ القرارات، الاقتراح وإبداء الرأي في أية مسألة أو عمل من شأنه ضمان السير الحسن للمنافسة وتشجيعها، ومن بين ما له من الصلاحيات:

- القيام بفرض العقوبات المالية النافذة، واتخاذ الأوامر لوضع حد للممارسات غير المشروعة.

- يقدم الاستشارة لكل الجهات والهيئات الاقتصادية والمالية.²

¹ سعيد بوعلي وآخرون، المرجع السابق، ص.68.

² علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص ص 81- 82 .

الفرع الثاني: هيئة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللا سلكية:

وهو سلطة إدارية أنشأت بموجب القانون 2000-03 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللا سلكية لاسيما المادة 10 منه، والتي تنص على أن تنشأ سلطة ضبط مستقلة تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي.

وتتشكل هذه السلطة من سبعة (07) أعضاء من بينهم مدير عام يعينون من طرف رئيس الجمهورية.

وفيما يخص صلاحياتها، تتمتع هذه السلطة باختصاصات تنظيمية في مجال البريد والمواصلات، ولها أن تقوم بما يلي:

- منح التراخيص في مجال إنشاء الشبكات واستغلال خدمات البريد.

- منح تراخيص الاستغلال واعتماد تجهيزات البريد والمواصلات السلكية واللا سلكية، وتحديد المقاييس والمواصفات الواجب توافرها.¹

الفصل الثالث: الإدارة اللا مركزية في الجزائر

في كل دولة لا يمكن أن تنظم الوظيفة الإدارية إلا وفقا للأسلوبين المعروفين، المركزية الإدارية واللا مركزية الإدارية، وهو الوضع في الجزائر، بحيث تنص المادة 17 من الدستور الجزائري على أن "الجماعات المحلية للدولة هي البلدية والولاية، البلدية هي الجماعة الإقليمية".

المبحث الأول: البلدية في الجزائر

البلدية هي وحدة أو هيئة إدارية لا مركزية إقليمية محلية- في النظام الإداري الجزائري، بل هي الجهاز أو الخلية التنظيمية الأساسية والقاعدة سياسيا وإداريا، واجتماعيا وثقافيا².

¹ علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص.83.

² د. عمار عوابدي، القانون الإداري...، المرجع السابق، ص.279.

ولقد نظمت البلدية في الجزائر منذ الاستقلال إلى يومنا هذا بموجب ثلاثة قوانين هي: الأمر 67-24 المؤرخ في 18 جانفي 1967 والقانون رقم 90-08 المؤرخ في 07 أفريل 1990 وأخيرا القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جويلية 2011 المتعلق بالبلدية.

وعرفت المادة الأولى من هذا القانون الأخير البلدية على أنها "الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة".

المطلب الأول: هيئات البلدية:

تنص المادة 15 من القانون رقم 11-10 المتضمن قانون البلدية على أ، هيئات البلدية هي:

- هيئة مداولة: المجلس الشعبي البلدي.
- هيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي.
- إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي".

الفرع الأول: المجلس الشعبي البلدي:

هو هيئة منتخبة وجهاز مداولة والجهاز الأساسي بالبلدية، بحيث جعل منه المؤسس الدستوري الإطار القانوني الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته وقاعدة اللا مركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية.¹

أولا: تكوينه:

يتراوح عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي ما بين 13 إلى 43 عضوا، بحيث يتغير عدد أعضاء المجالس الشعبية البلدية حسب تغير عدد سكان البلدية الناتج عن عملية الإحصاء العام للسكان والإسكان الأخير، فعلى سبيل المثال البلدية التي يقل عدد سكانها عن 10.000 نسمة يكون عدد أعضاء المجلس

¹ د. صبرينة جبايلي، المرجع السابق، ص. 89.

الشعبي بها 13 عضوا، أما البلدية التي يساوي عدد سكانها 200.001 نسمة أو يفوقه فإن عدد نواب المجلس الشعبي البلدي التابع لها هو 43 عضوا.¹

وحسب المادة 169 من قانون الانتخابات 01-21 ينتخب المجلس الشعبي البلدي لمدة خمس سنوات بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة المفتوحة وبتصويت تفضيلي دون مزج. ويشترط في من يتقدم للترشح للعضوية في المجلس الشعبي البلدي حسب نص المادة 184 من القانون العضوي رقم 01-21 ما يلي:

- أن يكون مسجلا في الدائرة الانتخابية التي يترشح فيها،
- أن يكون بالغا ثلاثا وعشرين (23) سنة، على الأقل، يوم الاقتراع.
- أن يكون ذا جنسية جزائرية،
- أن يثبت أداءه للخدمة الوطنية أو إعفاؤه منها،
- أن لا يكون محكوما عليه نهائيا بعقوبة سالبة للحرية لارتكاب جناية أو جنحة ولم يرد اعتباره، باستثناء الجرح غير العمدية،
- أن يثبت وضعيته اتجاه الإدارة الضريبية،
- أن لا يكون معروفا لدى العامة بصلته مع أوساط المال والأعمال المشبوهة وتأثيره بطريقة مباشرة أو غير مباشرة على الاختيار الحر للناخبين وحسن سير العملية الانتخابية.

ومنع قانون الانتخابات رقم 01-21 طائفة من الموظفين من الترشح للعضوية في المجلس الشعبي البلدي خلال ممارسة وظائفهم ولمدة سنة بعد التوقف عن العمل في دائرة الاختصاص أين يمارسون أو سبق لهم وأن مارسوا فيها وظائفهم، ويتعلق الأمر بصفة الموظفين: أعضاء السلطة المستقلة وأعضاء

¹ المادة 187 من القانون العضوي رقم 01-21 المؤرخ في 10 مارس 2021 المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية عدد رقم 17.

امتداداتها، الوالي، الأمين العام للولاية، الوالي المنتدب، رئيس الدائرة، المفتش العام للولاية، عضو مجلس الولاية، القضاة، الأمين العام للبلدية...¹.

والظاهر أن المشرع الجزائري قد منح هذه الفئة من الموظفين من الترشيح خشية استخدامهم لنفوذهم والتأثير على نتائج الانتخابات لصالحهم.

وحسب الفقرة الأولى من المادة 169 من القانون العضوي رقم 21-01 المتعلق بالانتخابات فإن أعضاء المجلس الشعبي البلدي في الجزائر ينتخبون لعهدتها خمس (05) سنوات.

ثانيا: سير أعمال المجلس الشعبي البلدي:

يجري المجلس الشعبي البلدي أعماله من خلال عقد دورة عادية كل شهرين، أي بمعدل 06 دورات في السنة، وتحدد مدة كل دورة بخمسة (05) أيام كحد أقصى، كما يمكنه عقد دورات غير عادية كلما اقتضت شؤون البلدية ذلك بطلب من رئيسته أو ثلثي (3/2) أعضائه أو بطلب من الوالي، أما في الحالات الاستثنائية المرتبطة بالخطر الوشيك أو الكوارث الكبرى فيجتمع المجلس الشعبي البلدي بقوة القانون حسب ما نصت عليه المادتان 17 و 18 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية.²

ولصحة اجتماعاته استوجب القانون توفر نصاب الأغلبية المطلقة للأعضاء، ولتقادي حالات الانسداد وتعطل المصالح العامة، تصح اجتماعات المجلس الشعبي البلدي مهما كان عدد الحاضرين بعد توجيه استدعائين متتالين بينهما فارق خمسة (05) أيام كاملة على الأقل حسب ما نصت عليه المادة 23 من القانون رقم 11-10.

وتكون جلسات المجلس الشعبي البلدي علنية من حيث المبدأ، إلا أنه يمكنه التداول في جلسة سرية عندما يتعلق الأمر بدراسة الحالات التأديبية للمنتخبين أو عندما يتعلق الأمر بدراسة المسائل المرتبطة بالحفاظ على النظام العام كالكوارث الطبيعية أو التكنولوجية.

وحسب المادة 54 من القانون رقم 11-10 تجري مداورات المجلس الشعبي البلدي وتحرر باللغة العربية وتسجل حسب ترتيبها الزمني في سجل خاص مؤشر عليه من رئيس المحكمة المختصة إقليمياً،

¹ المادة 188 من قانون الانتخابات رقم 21-01.

² سعيد بوعلوي وآخرون، المرجع السابق، ص. 85.

وتكون المداولات مقبولة بموافقة الأغلبية البسيطة لأعضائه الحاضرين أو الممثلين عند التصويت، وفي حالة تساوي الأصوات يعتبر صوت الرئيس مرجحاً.¹

ولا تصبح المداولة نافذة إلا بعد أن يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بإرسالها إلى الوالي (السلطة الوصائية) من أجل المصادقة عليها، وتصبح نافذة بعد مصادقة الوالي عليها أو إجازتها ضمناً بعد مرور 21 يوماً من إيداعها في الولاية، إلا في الحالات التي تتطلب الموافقة الصريحة والتي حددها المادة 57 من قانون البلدية.²

وبالنسبة لتنظيمه الداخلي يشكل المجلس لجان دائمة أو مؤقتة ، والتي تعمل على معالجة مختلف المسائل التي تهم البلدية، لاسيما في المجالات التالية:

- الاقتصاد والمالية والاستثمار .

- الصحة والنظافة وحماية البيئة.

- تهيئة الإقليم والتعمير والسياحة والصناعات التقليدية والري والفلاحة والصيد البحري.

- الشؤون الاجتماعية والثقافية والرياضية والشباب.³

ثالثاً: اختصاصات المجلس الشعبي البلدي:

يمارس المجلس الشعبي البلدي صلاحيات كثيرة تمس جوانب مختلفة من شؤون الإقليم، ويمكن أن تقسم هذه الصلاحيات إلى صلاحيات تقليدية، وأخرى ذات طابع اقتصادي واجتماعي وثقافي.

1- الصلاحيات التقليدية:

وتشمل الصلاحيات المنصوص عليها في القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية وهي:

- مناقشة ميزانية البلدية والمصادقة عليها.

¹ سعيد بوعلي وآخرون، المرجع السابق، ص. 86.

² د. صبرينة جبايلي، المرجع السابق، ص. 91.

³ د. صبرينة جبايلي، المرجع السابق، ص. 91.

- السهر تحت مسؤولية رئيس المجلس الشعبي البلدي على مسك وتعيين سجل الأملاك العقارية وسجل جزء من الأملاك المنقولة.

- اتخاذ وبصفة دورية التدابير اللازمة من أجل تثمين الأملاك البلدية المنتجة للمداخيل وجعلها أكثر مردودية.

- المصادقة على محضر المناقصة والمزايدة.

2- الصلاحيات ذات الطابع الاقتصادي والاجتماعي والثقافي:

وهي الصلاحيات التي حددها القانون رقم 10-11 المتضمن قانون البلدية وتشمل المجالات التالية:

أ- مجال التهيئة والتنمية المحلية:

ويملك المجلس الشعبي البلدي في هذا المجال أن يقوم بما يلي:

- اتخاذ جميع التدابير التي من شأنها تحفيز وبعث تنمية النشاطات الاقتصادية وتشجيع الاستثمار.

- المشاركة في إجراءات إعداد عمليات تهيئة الإقليم والتنمية المستدامة.

- السهر على حماية الأراضي الفلاحية والمساحات الخضراء في إقليم البلدية وخاصة عند إقامة المشاريع عليها.¹

ب- مجال التعمير والهياكل القاعدية والتجهيز:

من حيث التزود بوسائل التعمير، واحترام تخصيصات الأراضي المعدة للبناء أو الزراعة، وحماية التراث العمراني.

ج- مجال التعليم المدرسي وما قبل المدرسي:

تختص البلدية بإنجاز مؤسسات التعليم الأساسي وصيانتها وتسهر على تسيير المطاعم المدرسية، كما لها أن تشجع كل إجراء من شأنه ترقية التعليم المدرسي وما قبل المدرسي.

¹ سعيد بوعلي وآخرون، المرجع السابق، ص 87.

د- مجال الأجهزة الاجتماعية والجماعية:

ويختص المجلس الشعبي البلدي في هذا المجال بإنشاء وإنجاز المراكز والهياكل الصحية والثقافية والرياضية وصيانة المساجد والمدارس القرآنية.¹

و- مجال النظافة وخطط الصحة وطرق البلدية:

يملك المجلس الشعبي البلدي في هذا المجال:

- السهر على احترام القوانين المعمول بها والمتعلقة بحفظ الصحة والنظافة العمومية ولاسيما في مجالات توزيع المياه الصالحة للشرب.

- صرف المياه المستعملة ومعالجتها.

- جمع النفايات الصلبة ونقلها ومعالجتها.

- الحفاظ على صحة الأغذية والأماكن والمؤسسات المستقبلية للجمهور.

- توفير المرافق العمومية وتنظيمها خاصة في مجال الطرقات وذلك بصيانتها وتجهيزها بالإضاءة العمومية والإشارات المرورية.

الفرع الثاني: رئيس البلدية (الجهاز التنفيذي للبلدية):

للإحاطة بالنظام القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي لابد من دراسة الجوانب التالية:

- الأحكام المتعلقة بانتخابه.

- صلاحياته.

¹ د. محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص. 126.

أولاً: طريقة انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي:

عدلت نصوص الأمر 21-13 نص المادة 65 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية¹، فحسب نص المادة 65 من هذا القانون والمعدلة بنصوص الأمر 21-13 يقدم المترشح للانتخاب لرئاسة المجلس الشعبي البلدي من القائمة التي حازت على الأغلبية المطلقة للمقاعد.

وفي حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة للمقاعد، يمكن للقائمتين الحائزتين على 35% على الأقل من المقاعد تقديم مرشح، وفي حالة عدم حصول أي قائمة على خمسة وثلاثين في المائة (35%) على الأقل من المقاعد، يمكن لجميع القوائم تقديم مرشح عنها، يكون الانتخاب سرىاً، ويعلن رئيساً للمجلس الشعبي البلدي المترشح الذي تحصل على الأغلبية المطلقة للأصوات.

وإذا لم يحصل أي مترشح على الأغلبية المطلقة للأصوات يجري دور ثان بين المترشحين الحائزين على المرتبتين الأولى والثانية، ويعلن فائزاً المترشح الحائز على أغلبية الأصوات.² وفي حال تساوي الأصوات المحصل عليها، يعلن فائزاً المترشح الأكبر سناً.

وتبلغ مدة العهدة بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي البلدي خمس (05) سنوات.

ثانياً: صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي:

يضطلع رئيس المجلس الشعبي البلدي بممارسة مهام بصفته كهيئة تنفيذية للبلدية، كما يمارس مهاماً واختصاصات باعتباره ممثلاً للبلدية واختصاصات باعتباره ممثلاً للدولة.

ثالثاً : صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره هيئة تنفيذية للمجلس:

يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي بهذه الصفة التحضير لجلسات المجلس الشعبي البلدي فهو من يستدعي الأعضاء ويبلغهم بجدول الأعمال، ويتخذ كل الإجراءات التي من شأنها تسهيل عملية تنفيذ مداورات المجلس الشعبي البلدي، ويقدم بين كل دورة وأخرى تقريراً يضمنه تنفيذ مداورات المجلس، وحتى

كانت المادة 65 من قانون البلدية رقم 11-10 قبل تعديلها بموجب الأمر 21-13 تنص على أن: "يعلن رئيساً للمجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين، وفي حالة تساوي الأصوات ، يعلن رئيساً المرشحة أو المرشح الأصغر سناً".¹

² أنظر نص المادة 04 من الأمر 21-13 المؤرخ في 31 أوت 2021 ج. ر عدد 67 والمعدل والمتمم للقانون رقم 11-10 المتضمن قانون البلدية المؤرخ في 22 جوان 2011.

يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي من القيام بمهمة التنفيذ وفي آجال معقولة، خول له المشرع بموجب المادة 69 من القانون 10-11 الاستعانة بهيئة تنفيذية تتولى الإشراف والمتابعة بخصوص مداوات المجلس.¹

1-صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلاً للبلدية:

حدد المشرع الجزائري صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلاً للبلدية في المواد من 77 الى 84 من قانون البلدية رقم 10-11، ويمكن أن نذكر منها:

- تنفيذ ميزانية البلدية باعتباره الأمر بالصرف.

- يقوم باسم البلدية وتحت مراقبة المجلس بجميع الأعمال الخاصة بالمحافظة على الأموال والحقوق التي تتكون منها ثروة البلدية وإدارتها، وإبرام العقود، وقبول الهبات والوصايا والصفقات أو الإجراءات.²

2-صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلاً للدولة:

يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلاً للدولة بمجموعة من المهام نص عليها صراحة قانون البلدية في المواد من المادة 85 الى 95 منه، ويمكن إيجازها فيما يلي:

- ممارسة صفة ضابط الحالة المدنية، وبهذه الصفة يقوم بجميع العقود المتعلقة بالحالة المدنية (عقود الزواج، الميلاد، الوفاة) طبقاً للتشريع الساري المفعول وتحت رقابة النائب العام المختص إقليمياً.

- يتولى بصفته ضابط الشرطة القضائية القيام بالإجراءات المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجزائية، تحت سلطة الوالي وإشراف النيابة العامة، وله في ذلك تتبع المجرمين والقبض عليهم وتحرير محاضر بذلك والحفاظ على معالم الجريمة والأدلة قبل اختفائها وإتلافها وتقديمها لوكيل الجمهورية، وغيرها من المهام المذكورة في قانون الإجراءات الجزائية.

- ممارسة سلطة الضبط الإداري، فهو الذي يسهر على حسن النظام والأمن العموميين، بحيث يجوز لرئيس المجلس الشعبي البلدي في مثل هذه الحالات وخاصة المتعلقة بالأمن العام والنظافة والتعمير

¹ د. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري...، المرجع السابق، ص. 410.

² د. صبرينة جبايلي، المرجع السابق، ص. 93.

الاعتماد على سلك الشرطة البلدية مثلما نصت على ذلك الفقرة الأولى من المادة 93 من القانون رقم 10-11 المتضمن قانون البلدية.¹

المطلب الثاني: الرقابة الوصائية على المجلس الشعبي البلدي:

وفقا لأحكام قانون البلدية، فإن الرقابة الإدارية تتمثل في الرقابة الوصائية على أعضاء المجلس الشعبي البلدي (النواب) وعلى الأعمال وأخيرا على المجلس كهيئة كاملة أو ككل.

الفرع الأول: صور الرقابة على المنتخبين:

تمارس جهة الوصاية (الوالي) رقابتها على أعضاء المجلس الشعبي البلدي، ويمكن أن تتخذ صورة التوقيف أو الإقصاء أو الإقالة.

أولا: التوقيف:

حسب المادة 43 من القانون رقم 10-11 المتضمن قانون البلدية يكون عرضة للتوقيف كل منتخب يكون محل متابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف، أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهده الانتخابية.

ويستنتج من نص هذه المادة أن سبب تجريد العضوية هو المتابعة الجزائية والتي حدد المشرع وصفها كونها تتعلق بجنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام، كأن يتعلق الأمر بجريمة اختلاس أموال عمومية، كون المنتخب مثلا مسيرا في مؤسسة عمومية، أو إدارة عامة.

وأضاف النص أو لأسباب تتعلق بالشرف، أو كان المنتخب عرضة لتدابير قضائية كأن يكون محل حبس مؤقت فلا يتصور تمتعه بالصفة النيابية وهو داخل المؤسسة العقابية.²

ويظل التوقيف مستمرا إلى غاية صدور حكم نهائي بالبراءة أو العكس، وما يؤخذ على نص المادة 43 من قانون البلدية 10-11 أنه لم يرد فيه عبارة "قرار مسبب" مثلما كانت واردة في نص المادة 32

¹ سعيد بوعلي وآخرون، المرجع السابق، ص. 91.

² تنص المادة 43 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية على أن: "يوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهده الانتخابية بصفة صحيحة إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة".

من قانون 1990، ففي نص هذه الأخيرة اشترط المشرع أن يكون قرار التوقيف "مسببا"، ذلك أن التسبب يعد ضمانا لصالح النائب.

ويمكن للجهة الإدارية أو الجهة القضائية المختصة أو أعضاء المجلس الشعبي البلدي أو المعني ذاته من معرفة الأسباب التي لأجلها أصدر الوالي قرار توقيف النائب أو العفو عنه، وعليه نطالب بتضمين المادة 43 عبارة "مسبب".¹

ثانيا: الإقصاء:

تنص المادة 44 من القانون رقم 11-10 المتضمن قانون البلدية على أن: "يقصى بقوة القانون من المجلس، كل عضو مجلس شعبي بلدي كان محل إدانة جزائية للأسباب المذكورة في المادة 43 أعلاه".

ويختلف الإقصاء (Exclusion) عن الإقالة، فهو التجريد النهائي من الصفة النيابية وهو إجراء تأديبي وعقابي مقترن بعقوبة جزائية الأمر الذي يتعارض مع بقاء العضو في المجلس الشعبي البلدي.²

ويثبت الإقصاء بموجب قرار من الوالي، وبالربط مع المادة 33 من قانون البلدية لعام 1990، نجد هذه الأخيرة قد أشارت صراحة إلى أن المجلس الشعبي البلدي هو من يعلن هذا الإقصاء، بينما لم يشر نص المادة 44 من القانون 11-10 المتضمن قانون البلدية إلى ذلك.³

ثالثا: الإقالة:

تنص المادة 45 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية على أنه: "يعتبر مستقيلا تلقائيا من المجلس الشعبي البلدي، كل عضو منتخب تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث (03) دورات عادية خلال نفس السنة.

يعلن الغياب من طرف المجلس الشعبي البلدي بعد سماع المنتخب المعني، ويخطر الوالي بذلك".

¹ د. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري...، المرجع السابق، ص. 414.

² د. محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص. 136.

³ د. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري...، المرجع السابق، ص. 414.

ومن المؤكد أن هدف المشرع من هذا الإجراء هو دفع المنتخب إلى الالتزام أكثر بحضور الجلسات ودورات المجلس ويولي جلسات المجلس العناية اللازمة، وحسنا فعل المشرع وذلك لمحاربة ظاهرة الغياب، خاصة وأنها بدأت تشق طريقها نحو التوسع.

وحسنا فعل المشرع أيضا حين وفر للمنتخب المتغيب ضمانا تتمثل في سماعه من قبل المجلس لتبرير غيابه، فإن تخلف عن حضور جلسة السماع رغم صحة التبليغ اتخذ قرار المجلس في غيابه ويعد حضوريا، ويخطر الوالي بذلك.

ولابد أن نشير إلى أن المادة 45 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية أشارت بوضوح للتغيب عن الدورات العادية ولم تشر للدورات الاستثنائية، فهي غير مشمولة بالنص.¹

الفرع الثاني: الرقابة الوصائية على الأعمال:

تتخذ الرقابة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي البلدي العديد من الصور والمظاهر، والتي تشمل: المصادقة (القبول أو الموافقة)، الإلغاء (البطلان)، وأخيرا الحلول.

أولا: المصادقة :

ويمكن أن تتخذ شكلان، المصادقة الضمنية والمصادقة الصريحة.

1- المصادقة الضمنية:

فالقاعدة العامة أن مداوات المجلس الشعبي البلدي نافذة بقوة القانون بعد مرور 21 يوما من إيداعها لدى السلطة الوصية (الولاية) حسب ما نصت عليه المادة 56 من قانون البلدية 10-11.

2- المصادقة الصريحة:

اشترطت المادة 57 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية المصادقة الصريحة من الوالي في المداوات المتعلقة بما يلي:

- الميزانيات والحسابات.

¹ د. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري...، المرجع السابق، ص 414.

- اتفاقيات التوأمة.

- التنازل عن الأملاك العقارية البلدية.

والملاحظ على مواضيع هذه المداولات التي تطلب فيها المشرع الجزائري المصادقة الصريحة للوالي أنها على قدر كبير من الخطورة ، مثل تلك المتعلقة بالميزانية والحسابات لأنها تتعلق بالأموال العمومية والخزينة العامة.

والخطورة تشمل أيضا المداولات المتضمنة قبول الهبات والوصايا من جهة أجنبية وهذا أمر يستوجب التحقيق في مصدر الهبة والتأكد من خلوها من أي شبهة قد تثار من هذا الجانب، والأمر نفسه بالنسبة لاتفاقيات التوأمة طالما هي الأخرى تضمّ طرفا أجنبيا. وكذلك التنازل عن الأملاك العقارية، حفاظاً على وعاء الملكية العقارية للبلدية¹.

ثانيا:الإلغاء (البطلان):

نظمت المادتان 59 و60 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية حالة إلغاء أو بطلان مداولات المجلس الشعبي البلدي، فبالنسبة لحالات البطلان المطلق أو البطلان بقوة القانون، فقد نصّت المادة 59 من قانون البلدية على أنّ: "تبطل بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي البلدي:

- المتخذة خرق للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات.

- التي تمسّ برموز الدولة وشعاراتها.

- غير المحررة باللغة العربية.

يعاين الوالي بطلان المداولة بقرار".

وبالنسبة للمداولات القابلة للإلغاء (البطلان النسبي)، فطبقا لنص المادة 60 من قانون البلدية 10-11 تقع باطلّة بطلانا نسبيا وبقرار معلل من الوالي المداولة التي حضر فيها رئيس المجلس الشعبي البلدي أو أي عضو من أعضاء هذا المجلس وله مصلحة فيها تتعارض مع مصالح البلدية.

¹ د. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري...، المرجع السابق، ص ص. 416-417.

وتجدر الإشارة أن البلدية ليست مجردة من كل وسائل الدفاع اتجاه الإلغاء أو رفض المصادقة الذي تصدره السلطة الوصائية، بحيث يجوز لرئيس المجلس الشعبي البلدي وحسب ما تسمح به أحكام المادة 61 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية أن يرفع تظلما إداريا، أو يرفع دعوى إدارية قضائية أمام المحكمة الإدارية المختصة ضد القرار الصادر عن الوالي ببطان المداولة أو المعلن عن إبطالها أو رفض المصادقة عليها¹.

ثالثا: الحلول:

القاعدة العامة أن الهيئات اللامركزية تعمل بكل حرية واستقلالية ولا تتدخل الجهات الوصية إلا لاحقا طبقا للإجراءات التي يحددها القانون. وإذا كانت سلطة الحلول من الخصائص الأساسية التي تميز السلطة الرئاسية، فقد يسمح بها -استثناء- في نظام الوصاية الإدارية².

ويقصد بالحلول "السلطة الاستثنائية التي بموجبها تحال سلطة التقرير إلى سلطة الوصاية بدلا من الشخص الخاضع للوصاية، كجزء عن امتناعه وتعتته رغم تنبيهه وإنذاره"³.

فيمكن للوالي أن يحل محل المجلس الشعبي البلدي عندما يرفض هذا الأخير القيام بمهامه المخولة له قانونا، وهوما نصت عليه المواد 100-103 من قانون البلدية 10-11، بحيث يملك الوالي أن يتخذ جميع الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام⁴.

وبالرجوع لنصوص المواد 102-183-184-185-186 من القانون نفسه نجد أنها تبرز الصورة الثانية لسلطة الحلول، وهي الحلول المالي للوالي باعتباره جهة وصاية على المجلس الشعبي البلدي، حيث جاء في نص المادة 102 من قانون البلدية: "في حالة حدوث اختلال بالمجلس الشعبي البلدي يحول دون التصويت على الميزانية، فإن الوالي يضمن المصادقة عليها وتنفيذها وفقا للشروط المحددة في المادة 186 من هذا القانون".

¹ سعيد بوعلي وآخرون، المرجع السابق، ص. 93.

² د. محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص. 139.

³ بوتهلولة شوقي، "ميزانية البلدية بين الاستقلال المالي وسلطة حلول الوالي"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، جامعة باتنة، المجلد 9، العدد 1، 2022، ص. 858، المتوفر على :

[https://asjp.cerist.dz/en/article/183112\(12-5-2026\)](https://asjp.cerist.dz/en/article/183112(12-5-2026))

⁴ د. صبرينة جبايلي، المرجع السابق، ص. 94.

وحسب نصوص المواد السالفة الذكر، فكلما تعلق الأمر بميزانية البلدية من حيث عدم التصويت وعدم توازن وعجز وعدم إدراج النفقات الإجبارية، فتح المجال لتتدخل سلطة الوصاية عن طريق الوالي بواسطة آلية الحلول من أجل تصحيح الوضعية المالية للبلدية¹.

الفرع الثالث: الرقابة الوصائية على الهيئة ككل (الحل):

تتخذ الرقابة الوصائية على المجلس الشعبي البلدي ككل وكهيئة واحدة صورة "الحل" الذي يؤدي إلى إنهاء حياة المجلس الشعبي البلدي إنهاء قانونيا والتجريد النهائي لكل أعضائه من الصفة النيابية إذا كنا أمام الحالات التي نصّت عليها المادة 46 من قانون البلدية والتي تنصّ على:

"يتمّ الحل والتجريد الكلي للمجلس الشعبي البلدي":

- في حالة خرق أحكام دستورية،
- في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس،
- في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس،
- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر اختلالات خطيرة تم إثباتها في التسيير البلدي أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم.
- عندما يصبح عدد المنتخبين أقلّ من الأغلبية المطلقة
- في حالة خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تعيق السير العادي لهيئات البلدية، وبعد إعدار يوجهه الوالي للمجلس دون الاستجابة له،
- في حالة اندماج بلديات أو ضمها أوتجزئتها،
- في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تصويب المجلس المنتخب".

وفيما يخصّ أداة الحل، فحسب المادة 35 من قانون البلدية يتم حل المجلس الشعبي البلدي بموجب مرسوم رئاسي يتخذ بناء على تقرير من وزير الداخلية. ولقد أحسن المشرع في قانون البلدية

¹ بوتهلولة شوقي، المرجع السابق، ص. 859.

حينما عدد على سبيل الحصر حالات الحلّ حتى لا يترك أي مجال للاجتهااد والتفسير الواسع للنصّ، ثم أنّه، أحسن أيضا حينما فرض إصدار مرسوم رئاسي وهذا بالنظر لخطورة الحلّ.

وإذا تمّ إصدار مرسوم الحلّ نتج عن ذلك تعيين متصرف ومساعدين عند الاقتضاء، توكل إليهم مهمة تسيير شؤون البلدية، وهذا بموجب قرار صادر عن الوالي خلال 10 أيام التالية للحلّ، وتنتهي مهام المسيرين المذكورين بقوة القانون بمجرد تنصيب المجلس البلدي، وأحالت المادة 48 من قانون البلدية على التنظيم لضبط المسألة.

وتجرى انتخابات جديدة على مستوى المنطقة خلال 6 أشهر من تاريخ الحلّ، غير أن المادة 49 من القانون رقم 10-11 منعت إجراء الانتخابات إذا تمّ الحلّ في السنة الأخيرة أي الخامسة، ولربّما كان هدف المشرّع استقرار البلدية وعدم الانشغال بانتخابات مجلس سيمكث مدة سنة. لذا وجب انتظار انتهاء المدة للدخول في التجديد العام لكل المجالس الشعبية¹.

المبحث الثاني: الولاية

لقد نظمت ثلاث نصوص قانونية منذ الاستقلال إلى يومنا هذا الولاية في الجزائر. فلقد كان الأمر 38-69 المؤرخ في 23 ماي 1969 أول نص قانوني نظم الولاية، أما النصّ القانوني الثاني الذي نظم الولاية فهو القانون رقم 90-09 المؤرخ في 07 أفريل 1990.

وأخيرا القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بقانون الولاية.

لقد عرف نصّ المادة الأولى من القانون 07-12 المتضمن قانون الولاية هذه الأخيرة على أنّها: "الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة.

وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة وهي أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة".

¹ د. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري...، المرجع السابق، ص ص 424-425.

المطلب الأول: هيئات الولاية:

حسب المادة الثانية من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، فإن لهذه الأخيرة هيئتان هما المجلس الشعبي الولائي، والوالي.

وإلى جانب المجلس الشعبي الولائي والوالي هناك إدارة ولأئية على مستوى الولاية.

الفرع الأول : المجلس الشعبي الولائي:

تقتضي الإحاطة بالنظام القانوني لهذا الجهاز التداولي للولاية أن نتطرق لتكوينه أو تشكيلته وكذلك طريقة سير أعماله وأخيرا الرقابة الوصائية على أعضائه وأعماله وعليه كجهاز أو كهيئة واحدة.

أولا: تكوينه:

يتكوّن المجلس الشعبي الولائي باعتباره الهيئة التداولية للولاية حسب المادة 189 من قانون الانتخابات 21-01 من 35 عضواً في الولايات التي يقلّ عدد سكّانها عن 250.000 نسمة إلى 55 عضواً في الولايات التي يساوي عدد سكانها 1.250.001 نسمة أو يفوقه.

بمعنى أن عدد أعضاء المجلس الشعبي الولائي يتغير حسب عدد سكان الولاية الناتج عن عملية الإحصاء العام للسكان والإسكان الأخير وفقا لما نصّت عليه المادة 189 من قانون الانتخابات 21-01.

ويشترط في من يترشح للعضوية في المجالس الشعبية الولائية ما يلي:

- أن يكون مسجلا في الدائرة الانتخابية التي ترشح فيها.
- أن يكون بالغا 23 سنة على الأقلّ يوم الاقتراع.
- أن يكون ذا جنسية جزائرية.
- أن يثبت أداءه للخدمة الوطنية أو إعفائه منها.
- أن لا يكون محكوما عليه نهائيا بعقوبة سالبة للحرية لارتكاب جناية أو جنحة ولم يرد اعتباره باستثناء الجرح غير العمدية.

- أن يثبت وضعيته اتجاه الإدارة الضريبية.

- أن لا يكون معروفا لدى العامة بصلته مع أوساط المال والأعمال المشبوهة وتأثيره بطريقة مباشرة أو غير مباشرة على الاختيار الحرّ للتأخيين وحسن سير العملية الانتخابية.

وحفاظا على مصداقية العملية الانتخابية أبعاد المشرّع طوائف معينة وحرمها من حق الترشح لانتخابات المجلس الشعبي الولائي خلال ممارسة وظائفهم ولمدة سنة بعد التوقف عن العمل، وهذا بغرض سدّ الطريق أمامها حتّى لا تسيء استعمال نفوذها لربح المعركة الانتخابية وهو ما يدخل في ما يسمّى حالات التنافي، ويمكن أن نذكر من بين هؤلاء: الولاة، القضاة، الأمناء العامون للولاية، رؤساء الدوائر، أفراد الجيش الشعبي الوطني، الأمناء العامون للبلدية... إلخ¹.

وحسب المادة 169 من قانون الانتخابات 01-21 ينتخب أعضاء المجلس الشعبي الولائي لعهدة مدّتها خمس (05) سنوات بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة المفتوحة، وتصويت تفضيلي دون مزج.

وتجرى الانتخابات في ظرف الأشهر الثلاثة التي تسبق انقضاء العهدة التجارية.

ثانيا: سير أعمال المجلس الشعبي الولائي:

يجري المجلس الشعبي الولائي أعماله من خلال دوراته العادية التي يبلغ عددها أربع دورات في السنة، مدة كل دورة منها خمسة عشر (15) يوما على الأكثر.

وتعقد هذه الجلسات وجوبا خلال أشهر مارس، جوان، سبتمبر، وديسمبر ولا يجوز جمعها².

كما يمكن أن يجتمع المجلس الشعبي الولائي في دورة غير عادية بطلب من رئيسه أو ثلث (3/1) أعضائه أو بطلب من الوالي.

وبالإمكان كذلك أن يجتمع المجلس الشعبي الولائي بقوة القانون في حالة كارثة طبيعية أو تكنولوجية³.

¹ د. عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، الطبعة الأولى، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص. 199.

² المادة 14 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

³ المادة 15 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

ولا تصحّ اجتماعات المجلس الشعبي الولائي إلا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائه الممارسين، وإذا لم يجتمع المجلس بعد الاستدعاء الثاني بفارق خمسة (05 أيام) كاملة على الأقل تكون صحيحة مهما يكن عدد الأعضاء الحاضرين¹.

وحسب المادة 51 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية، تتخذ مداورات المجلس الشعبي الولائي بالأغلبية البسيطة لأعضاء المجلس الحاضرين أو الممثلين عند التصويت، وفي حالة تساوي الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحاً.

وتكون جلسات المجلس الشعبي الولائي علنية، كما يمكن لهذا المجلس التّداول في جلسة مغلقة في حالتين اثنتين هما:

- الكوارث الطبيعية أو التكنولوجية.

- دراسة الحالات التأديبية للمنتخبين².

ويتشكل المجلس الشعبي الولائي حسب ما نصّت عليه المادة 33 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية من اللجان الدائمة التالية:

- التربية والتعليم العالي والتكوين المهني.

- الاقتصاد والمالية.

- الصحة والنظافة وحماية البيئة.

- الاتصال وتكنولوجيا الإعلام.

- تهيئة الإقليم والنقل.

- التعمير والسكن.

- الريّ والفلاحة والغابات والصيد البحري والسياحة.

¹ المادة 19 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية.

² المادة 26 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية.

- الشؤون الاجتماعية والثقافية والشؤون الدينية والوقف والرياضة والشباب.

- التنمية المحلية، التجهيز والاستثمار والتشغيل.

ويمكنه كذلك تشكيل لجان خاصة لدراسة كل المسائل الأخرى التي تهمّ الولاية.

ثالثاً: صلاحيات المجلس الشعبي الولائي:

حسب ما جاء في نصّ المادة 76 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية، يعالج المجلس الشعبي الولائي الشؤون التي تدخل ضمن صلاحياته عن طريق المداولة.

ويتداول حول المواضيع التابعة لاختصاصاته المخولة له بموجب القوانين والتنظيمات، وكذا كل القضايا التي تهمّ الولاية والتي ترفع إليه بناء على اقتراح ثلث (3/1) أعضائه أو رئيسه أو الوالي.

ولقد حددت المادة 77 من القانون ذاته المجالات التي يتداول فيها المجلس الشعبي الولائي، نذكر من بينها:

الصحة العمومية وحماية الطفولة والأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة، السياحة، الإعلام والاتصال، التربية والتعليم، الشباب والرياضة، السكن والتعمير، التجارة والأسعار والنقل، حماية البيئة، التنمية الاجتماعية والاقتصادية والثقافية.

وحسب المادة 33 من قانون الولاية يتشكّل المجلس الشعبي الولائي من العديد من اللجان.¹

الفرع الثاني: رئيس المجلس الشعبي الولائي:

بعد إعلان نتائج الانتخابات وخلال الثمانية (08) أيام، يجتمع المجلس الشعبي الولائي تحت رئاسة المنتخب الأكبر سنّاً قصد انتخاب رئيس له من بين أعضائه للعهد الانتخابية حسب ما نصت عليه الفقرة الأولى من المادة 58 من قانون الولاية.

¹ يمكن أن نذكر من بين هذه اللجان: لجنة التربية والتعليم والتكوين المهني، لجنة الاقتصاد والمالية، لجنة الصحة والنظافة وحماية البيئة، لجنة التعمير والسكن...إلخ.

وينتخب ريس المجلس الشعبي الولائي لمدة 05 سنوات من طرف جميع أعضاء المجلس، بحيث نصت المادة 59 من القانون 07-12 على أن ينتخب المجلس الشعبي الولائي رئيسه من بين أعضائه، ويقدم المترشح لانتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي من القائمة الحائزة على الأغلبية المطلقة للمقاعد.

في حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة للمقاعد يمكن للقائمين الحائزين على 35% على الأقل من المقاعد تقديم مرشح.

وفي حالة عدم حصول أي قائمة على 35% على الأقل من المقاعد، يمكن لجميع القوائم تقديم مرشح عنها، يكون الانتخاب سرياً، ويعلن رئيساً للمجلس الشعبي الولائي المترشح الذي تحصل على الأغلبية المطلقة للأصوات.

وإذا لم يحصل أي مترشح على الأغلبية المطلقة للأصوات يجرى دورتان بين المترشحين الحائزين المرتبتين الأولى والثانية، ويعلن فائزاً المترشح الحاصل على أغلبية الأصوات.

في حالة تساوي الأصوات المحصل عليها، يعلن فائزاً المترشح الأكبر سناً. وفيما يخص اختصاصات رئيس المجلس الشعبي الولائي فإنها تتمثل في:

- يرأس أعمال المجلس الشعبي الولائي ويتولى إدارة المناقشات.
- يسهر على احترام النظام والانضباط خلال انعقاد الجلسات.
- يقوم بإرسال الاستدعاءات لدورات المجلس إلى أعضائه.
- إرسال مستخلص مداورات المجلس الشعبي الولائي خلال 08 أيام إلى الوالي.¹

الفرع الثالث: الوالي (الهيئة التنفيذية):

يرأس الوالي الولاية ويمثلها في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية، كما يعد الوسيط بين الإدارة المركزية والإدارة اللامركزية، فهو ممثل الدولة على مستوى الولاية ومفوض الحكومة ورجل القرار والميدان بالولاية وعميد الوساطة بين مختلف المؤسسات والأطراف.²

¹ سعيد بوعلي وآخرون، المرجع السابق، ص 74-75.

² د. صبرينة جبايلي، المرجع السابق، ص 84.

أولاً: شروط تعيين الوالي:

طبقاً لنص المادة 92 من دستور 2020، ونص المادة الأولى من المرسوم الرئاسي رقم 20-39 المؤرخ في 02 فيفري 2020 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، ينعقد الاختصاص في تعيين الوالي لرئيس الجمهورية وبموجب مرسوم رئاسي.

وبالنسبة لشروط تعيين الولاية في الجزائر، يجب أن نشير إلى أن هذا السلك لا يحكمه قانون أساسي *Un statut* خاص به، وهو ما يجعلنا نبحث عن الشروط الدنيا المطلوبة في تولي المناصب العليا والسامية في الجزائر.

فلقد جاء في المادة 21 من المرسوم التنفيذي 90-226 الذي يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم، لا يعين أحد في وظيفة عليا في الدولة إذا لم تتوافر فيه شروط الكفاءة والنزاهة، ويجب أن تتوافر فيه على الخصوص ما يلي:

- أن يكون قد مارس العمل مدة خمس (05) سنوات على الأقل في المؤسسات والإدارات العمومية أو في المؤسسات والهيئات العمومية.

وتنص المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 90-230 على أن يعين الولاية من بين:

- رؤساء الدوائر.

- الكتاب العامون للولايات.

غير أنه يمكن أن يعين 5% من الولاية خارج أصحاب الوظائف المنصوص عليها في الفقرة السابقة.

وبالنسبة لإنهاء مهام الوالي، فهي تتم طبقاً لقاعدة توازي الأشكال، والتي تقضي بوحدة جهة التعيين وجهة إنهاء المهام وفقاً لنفس الأشكال والإجراءات، وعليه فلرئيس الجمهورية وحدة إنهاء مهام الولاية بمقتضى مرسوم رئاسي.¹

¹ سعيد بوعلي، المرجع السابق، ص. 76.

ثانيا: صلاحيات الوالي:

صلاحيات الوالي كثيرة ومتعددة ،ولا يعتبر قانون الولاية مصدرها الوحيد، فإلى جانب قانون الولاية هناك قوانين كثيرة ترسم صلاحياته كقانون الأملاك الوطنية وقانون الانتخابات وقانون الحالة المدنية وقانون الإجراءات الجزائية وقانون الضرائب وقانون العمل وغيرها كثير.

ويتمتع الوالي بوضعية قانونية مركبة ومتميزة، فهو إلى جانب أنه ممثل السلطة المركزية بمختلف الوزراء على مستوى إقليم الولاية، فهو هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي وأيضا يعتبر الوالي الرئيس الإداري للولاية.¹

1-صلاحيات الوالي باعتباره ممثلا للولاية:

- يمثل الوالي الولاية في مختلف التظاهرات الرسمية وجميع الأعمال الإدارية والمدنية ويتولى إدارة أملاك الولاية.

- يمثل الوالي الولاية أمام القضاء سواء كانت مدعية أو مدعى عليها.

- من الناحية المالية، يعد الأمر بالصرف على مستوى الولاية ويعد مشروع الميزانية ويعرضها على المجلس الشعبي الولائي، ويتولى تنفيذ هذه الميزانية بعد مصادقة المجلس الشعبي الولائي عليها.

- يتولى إبرام العقود والصفقات باسم الولاية ولصالحها.

- يتولى الوالي سلطة الإشراف على المصالح التابعة للولاية، ويمارس السلطة السلمية المقررة قانونا على مجموع الموظفين التابعين للولاية.²

2- صلاحيات الوالي بصفته ممثلا للدولة:

يعتبر الوالي مندوب الحكومة والممثل المباشر والوحيد لكل وزير من الوزراء على المستوى المحلي، وعلى هذا الأساس يمارس الوالي العديد من الصلاحيات المنصوص عليها في المواد من 110 إلى 123 من قانون الولاية:

¹ د. عمار بوضياف، شرح قانون الولاية...، المرجع السابق، ص. 240.

² المرجع نفسه، ص ص 242-243.

- السهر على تطبيق سياسة الدولة على مستوى الولاية وتنفيذ التعليمات التي يتلقاها من الوزراء.

- يسهر على تطبيق القوانين والتنظيمات.

- يمارس الوصاية على المجالس الشعبية البلدية.¹

- وفقا لنص المادة 114 من قانون الولاية يعد الوالي المسؤول الأول عن المحافظة على النظام العام بمكوناته الثلاث وهو ما يدخل في مجال الضبط الإداري.²

3- صلاحيات الوالي باعتباره هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي:

في إطار مهامه تحت هذه الصفة، يتولى الوالي مهمة تنفيذ مداورات المجلس الشعبي الولائي وفقا لما نصت عليه المادتان 102 و 124 من قانون الولاية، ويسهر الوالي طبقا للمادة 102 من القانون ذاته على إشهار مداورات المجلس ويوجه التعليمات لمختلف المصالح بغرض تنفيذ ما تداول حوله المجلس.³

المطلب الثاني: الرقابة الوصائية على المجلس الشعبي الولائي:

يخضع المجلس الشعبي الولائي مثل المجلس الشعبي البلدي للرقابة الوصائية التي يمكن أن تنصب على أعضائه وكذلك على أعماله وأخيرا على هذا المجلس ككل.

الفرع الأول: صور الرقابة الوصائية على المنتخبين في المجلس الشعبي الولائي:

حددت نصوص قانون الولاية رقم 12-07 صور الرقابة التي تمارس على النواب على مستوى المجلس الشعبي الولائي، وتتمثل في:

أولا: حالة التوقيف:

تنص المادة 45 من قانون الولاية على أنه يمكن أن يوقف بموجب مداولة للمجلس الشعبي الولائي كل منتخب يكون محل متابعة قضائية بسبب خيانة أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف ولا تمكنه من متابعة عهده الانتخابية بصفة صحيحة.

¹ د. صبرينة جبايلي، المرجع السابق، ص ص 85-86.

² د. عمار بوضياف، شرح قانون الولاية...، المرجع السابق، ص. 240.

³ المرجع نفسه، ص. 242.

ويعلن التوقيف بموجب قرار معلل من الوزير المكلف بالداخلية الى غاية صدور الحكم النهائي من الجهة القضائية المختصة.

وفي حالة صدور حكم قضائي نهائي بالبراءة، يستأنف المنتخب تلقائيا وفوريا ممارسة مهامه الانتخابية.

ثانيا: حالة الإقصاء:

يقصى بقوة القانون من المجلس الشعبي الولائي كل منتخب كلن محل إدانة جزائية نهائية لها علاقة بعهدته تضعه تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب.¹

وأضاف نص المادة 44 من قانون الولاية رقم 07-12 على أنه يقصى بقوة القانون كل منتخب بالمجلس الشعبي الولائي يثبت أنه يوجد تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب أو في حالة تنافي منصوص عليها قانونا.

ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة، ويثبت هذا الإقصاء بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية.

ثالثا: حالة التخلي عن العهدة:

نصت المادة 43 من قانون الولاية 07-12 على أنه يعلن في حالة تخلي عن العهدة، كل منتخب تغيب بدون عذر مقبول في أكثر من ثلاث (03) دورات عادية خلال نفس السنة. ويثبت التخلي عن العهدة من طرف المجلس الشعبي الولائي.

الفرع الثاني: صور الرقابة على أعمال المجلس الشعبي الولائي:

تتمثل صور الرقابة الممارسة على أعمال المجلس الشعبي الولائي من قبل وزير الداخلية والوالي فيما يلي:

¹ المادة 46 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية.

أولاً: المصادقة:

هي العمل القانوني الصادر عن السلطة الوصائية والذي تقرر بموجبه أن القرار الصادر من الهيئة المحلية لا يخالف القانون ولا يتعارض مع المصلحة العامة وأنه يجوز تنفيذه.¹

1- المصادقة الضمنية:

القاعدة العامة حسب ما نصت عليه الفقرة 1 من المادة 54 من قانون الولاية، تصبح مداولات المجلس الشعبي الولائي نافذة بقوة القانون بعد واحد وعشرين (21) يوماً من إيداعها بالولاية.

2- المصادقة الصريحة:

استثناء على القاعدة التي وضعتها الفقرة 1 من المادة 54 من قانون الولاية المتعلقة بالمصادقة الضمنية، فإن نص المادة 53 من القانون ذاته اشترطت المصادقة الصريحة للسلطة الوصية (وزير الداخلية) على بعض المداولات في أجل أقصاه شهران (02)، بحيث نصت هذه المادة على أن: "لا تنفذ إلا بعد مصادقة الوزير المكلف بالداخلية عليها، في أجل أقصاه شهران (02)، مداولات المجلس الشعبي الولائي المتضمنة ما يأتي:

- الميزانية والحسابات،

- التنازل عن العقار واقتنائه أو تبادله،

- اتفاقية التوأمة،

- الهبات والوصايا الأجنبية،

ثانياً: الإلغاء (البطلان):

هو العمل القانوني الصادر عن السلطة الوصية الذي يمكنها من إزالة قرار صادر عن الهيئات المحلية لمخالفته قاعدة قانونية أو لمساسه بالمصلحة العامة.²

¹ د. صبرينة جبايلي، المرجع السابق، ص. 87.

² د. صبرينة جبايلي، المرجع السابق، ص. 88.

1-البطلان المطلق (بقوة القانون):

نصت المادة 53 من قانون الولاية على حالات البطلان المطلق لمداولة، المجلس الشعبي الولائي، بحيث جاء فيها: "تبطل بقوة القانون مداوات المجلس الشعبي الولائي:

- المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات،

- التي تمس برموز الدولة وشعاراتها،

- غير المحررة باللغة العربية،

- التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصاته،

- المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس،

- المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي مع مراعاة أحكام المادة 23 أعلاه".

وفيما يخص كيفية الإبطال، نصت الفقرة 2 من المادة 54 من قانون الولاية على أنه: "إذا تبين للوالي أن مداولة ما غير مطابقة للقوانين والتنظيمات طبقا للمادة 53 أعلاه، فإنه يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا في أجل الواحد والعشرين (21) يوما التي تلي اتخاذ المداولة لإقرار بطلانها".

2-البطلان النسبي (المداولات القابلة للإلغاء):

نصت المادة 56 من القانون 01-12 المتعلق بالولاية على أنه تكون المداولة التي يحضر فيها أحد المنتخبين في المجلس سواء كان رئيسه أو أحد أعضائه مع تعارض مصالحه مع مصالح الولاية باطلة.

وأشارت المادة 57 من قانون 07-12 المتعلق بالولاية الى أنه يمكن للوالي أن يثير بطلان المداولة المنصوص عليها في المادة 56 خلال (15) يوما التي تلي اختتام دورة المجلس الشعبي الولائي التي اتخذت خلالها المداولة.

ويمكن المطالبة بها من قبل كل منتخب أو مكلف بالضريبة في الولاية، له مصلحة في ذلك، خلال أجل (15) يوما بعد إصاق المداولة.

ويرسل هذا الطلب برسالة موصى عليها إلى الوالي مقابل وصل استلام.

وخولت المادة نفسها الوالي أن يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة قصد الإقرار ببطلان
المدولة التي اتخذت خرقا لأحكام المادة 56 من قانون الولاية.

ثالثا:الحلول:

يقصد به قيام السلطة الوصية بالقيام بالمهام الموكلة للهيئات اللامركزية بسبب تقاعسها وعجزها عن
القيام بهذه المهام.

وإذا كانت سلطة الحلول من الخصائص الأساسية التي تميز السلطة الرئاسية، فقد يسمح بها -
استثنائيا- في نظام الوصاية الإدارية كما ورد ذلك في المادة 168 والمادة 169 من قانون الولاية.

بحيث تنص المادة 168 من قانون الولاية رقم 07-12 على أنه: "عندما لا يصوت على مشروع
الميزانية بسبب اختلال داخل المجلس الشعبي الولائي، فإن الوالي يقوم استثناء باستدعاء المجلس الشعبي
الولائي في دورة غير عادية للمصادقة عليه.

غير أن هذه الدورة لا تعقد إلا إذا تجاوزت الفترة القانونية للمصادقة على مشروع الميزانية وبعد تطبيق
أحكام المادة 167 أعلاه.

وفي حالة عدم توصل هذه الدورة إلى المصادقة على مشروع الميزانية، يبلغ الوالي الوزير المكلف
بالداخلية الذي يتخذ التدابير الملائمة لضبطها".

وتنص المادة 169 منه على ما يأتي:

"عندما يظهر تنفيذ الميزانية الولاية عجزا فإنه يجب على المجلس الشعبي الولائي اتخاذ التدابير
الملائمة اللازمة لامتصاص هذا العجز وضمان التوازن الصارم للميزانية الإضافية للسنة الموالية.

إذا لم يتخذ المجلس الشعبي الولائي التدابير الصحيحة الضرورية، يتولى اتخاذها الوزير المكلف
بالداخلية والوزير المكلف بالمالية اللذين يمكنهما الإذن بامتصاص العجز على مدى سنتين أو عدة
سنوات مالية".

وتنصب سلطة حلول وزير الداخلية على ضبط توازن الميزانية لدى إعدادها، وامتصاص عجزها لدى التنفيذ، في حالة عدم قيام المجلس بذلك، طبقا للمادة 169 من قانون الولاية.¹

الفرع الثالث: صور الرقابة على الجهاز ككل (الحل):

تقتصر الرقابة الإدارية على المجلس الشعبي الولائي كهيئة على حله أي القضاء على المجلس الشعبي الولائي وإنهاء مهامه بإزالته قانونا، مع بقاء الشخصية المعنوية للولاية قائمة بطبيعة الحال.²

حدد قانون الولاية 07-12 في مادته 48 مجموعة من الحالات التي تدفع إلى حل المجلس الشعبي الولائي وهي:

- في حالة خرق أحكام دستورية،
- في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس،
- في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس الشعبي الولائي،
- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر لاختلالات خطيرة تم إثباتها ومن طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم،
- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة وذلك رغم تطبيق أحكام المادة 41 أعلاه،
- في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها،
- في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب".

وحسب المادة 47 من قانون الولاية 07-12 فإن حل المجلس الشعبي الولائي يتم بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية، وقد أحسن المشرع حين حصر حالات الحل.

¹ د. محمد الصغير بعلي، الولاية في القانون الإداري الجزائري، دون طبعة، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2014، ص ص. 124-125.

² المرجع نفسه، ص. 126.

وبالنسبة لآثار الحل، حسب ما جاء في المادة 49 من قانون الولاية رقم 12-07، يعين وزير الداخلية بناء على اقتراح الوالي خلال 10 أيام التي تلي حل المجلس الشعبي الولائي مندوبية ولأئية لممارسة الصلاحيات المخولة لها قانونا الى حين تنصيب المجلس الجديد.

وتجرى انتخابات تجديد المجلس الشعبي الولائي في أجل أقصاه 03 أشهر ابتداء من تاريخ الحل وهو أجل مناسب ومعقول. واستثنى المشرع بموجب المادة 50 من قانون الولاية حالة المساس الخطير بالنظام العام، وهو ما يعني أن أجل 03 أشهر سيمدد إلى حين توافر الظروف المناسبة لإجراء الانتخابات.¹

كما استثنى المشرع حالة تجديد المجلس الشعبي الولائي إن تم الحل خلال السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية، وهو ما يعني استمرار المندوبية الولائية المنصبة في عملها مدة سنة والى غاية إجراء الانتخابات العامة. وقصد المشرع من خلال هذا الاستثناء المحافظة على المال العام وعدم الإنفاق وبذل الجهد في تنظيم انتخابات جزئية في منطقة معينة قبل سنة من بدء موعد الانتخابات العامة تشمل كل الوطن، وهو حل مناسب وموضوعي مقبول جدا.²

¹ د. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري ...، المرجع السابق، ص 341.

2 المرجع نفسه، ص 342.

الفصل الرابع:النشاط الإداري

تمارس الإدارة العامة العديد من المهام والوظائف التي تظهر في شكلين أساسيين هما: نشاط يتخذ طابعا سلبيا وهو الضبط الإداري، والذي تهدف الإدارة من خلاله إلى الحفاظ على النظام العام بمكوناته الثلاث التقليدية، إضافة إلى بعض المكونات المستحدثة.

أما المظهر الثاني والذي يتخذ طابعا إيجابيا وتهدف الإدارة من خلاله الى تقديم الخدمات وإشباع الحاجات، فهو المرفق العمومي.

ولكن هناك قاسم مشترك يجمع كل من الضبط الإداري والمرفق العام، فكل منهما يندرج في إطار نشاط الإدارة، كما أن كل منهما يهدف الى تحقيق المصلحة العامة.

المبحث الأول : الضبط الإداري.

يعد الضبط الإداري النشاط السلبي في عمل الإدارة العامة الذي يهدف الى ضبط الحقوق والحريات وتقييدها، وذلك بهدف الحفاظ على النظام العام بعناصره المختلفة، وللإحاطة التامة بهذا النوع من النشاط لابد أن نتناوله من حيث المفهوم، والأهداف.

إضافة إلى هيئات الضبط الإداري وكذلك الوسائل التي يستخدمها الضبط الإداري، وأخيرا حدود سلطات الضبط الإداري.

المطلب الأول: مفهوم الضبط الإداري

لضبط مفهوم الضبط الإداري لابد أن نتناول العناصر التالية: مفهوم الضبط الإداري، ثم تمييزه عن غيره من الأنظمة المشابهة، وأخيرا تبيان خصائص هذا النشاط الذي تمارسه الإدارة العامة.

الفرع الأول: تعريف الضبط الإداري:

عرّف الفقيه "هوريو" الضبط الإداري على أنه: "سيادة النظام والسلام وذلك عن طريق التطبيق الوقائي للقانون"، أما الفقيه "دي لوبادير" فقد عرفه على أنه "صور تدخل السلطة الإدارية ينتج عنه فرض قيود على الحريات الفردية بغية صون النظام العام وحمايته".

أما الأستاذ محمد سليمان الطماوي فقد عرفه على أنه حق الإدارة في أن تفرض على الأفراد قيودا تحد من حريتهم بقصد حماية النظام العام. فالضبط الإداري هو عمل إداري يعمل أو يهدف إلى ضبط نشاطات الأفراد بغية ضمان المحافظة على استقرار النظام العام، وهذا من خلال اتخاذ قرارات تحد من نشاط الأفراد بهدف تحقيق الصالح العام، ومن خلال هذا التعريف يستشف أن النشاط الفردي يظل متوصلا رغم فرض القيود عليه دون منعه، فالأصل أن حرية النشاط الفردي مطلقة وتحديدها بواسطة نصوص وقرارات وآليات الضبط الإداري هو الاستثناء.¹

عموما يمكن إعطاء عدة تعاريف للضبط الإداري من عدة زوايا، لكن الفقه يركز في تعريفه للضبط الإداري على معيارين هما:

* المعيار العضوي:

ويعرف الضبط الإداري وفقا لهذا المعيار على أنه "مجموع الأجهزة والهيئات التي تتولى القيام بالتصرفات والإجراءات التي تهدف إلى المحافظة على النظام العام".

* المعيار الموضوعي:

وهو المعيار الذي ينصرف إلى مظاهر النشاط الضبطي، ووفقا لهذا المعيار، يعرف الضبط الإداري على أنه: "مجموعة الإجراءات والتدابير التي تقوم بها الهيئات العامة حفاظا على النظام العام، أو النشاط الذي تقوم به السلطات العامة من أجل الحفاظ على النظام العام".

وعموما يمكن أن نعرف الضبط الإداري على أنه: "قيود تضعها السلطات العامة على نشاط الأفراد بهدف الحفاظ على النظام العام بعناصره المختلفة".²

¹ عمار فلاح، "الضبط الإداري: مفهومه، والهيئات المنوطة به -دراسة في ضوء التشريع الجزائري-"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، جامعة باتنة 1، المجلد 11، العدد 2، 2024، ص ص 474-475، متوفر على: [https://asjp.cerist.dz/en/article/251924\(11-3-2026\)](https://asjp.cerist.dz/en/article/251924(11-3-2026)).

² سعيد بوعلوي وآخرون، المرجع السابق، ص. 130.

الفرع الثاني: تمييز الضبط الإداري عن بعض الصور المشابهة له:

تقتضي الإحاطة بمفهوم الضبط الإداري تمييزه عن بعض الصور المشابهة له، وهي على وجه خاص الضبط التشريعي والضبط القضائي والمرفق العام باعتباره هو الآخر نشاط تقوم به الإدارة العامة.

1- تمييز الضبط الإداري عن الضبط التشريعي:

يقصد بالضبط التشريعي مجموع القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية والتي يكون موضوعها الحد من نطاق مباشرة بعض الحريات الفردية، فمصدر المنع أو القيد أو الضبط هو السلطة التشريعية.

أما تدخل الإدارة في تنظيم نشاط الأفراد بالمنع أو الترخيص فإنه يعتبر ضبطاً إدارياً يهدف إلى وقاية النظام العام من خطر الإخلال به وتقويض كيان الدولة.

وعليه وعند مقابلة تعريف الضبط الإداري والضبط التشريعي يتبين لنا أن الهدف من النوعين هو المحافظة على النظام العام، والاختلاف بينهما يكمن في أن الضبط الإداري تباشره وتشرف عليه سلطة إدارية، والضبط التشريعي مصدره السلطة التشريعية.

وقد يحدث التداخل بينهما عندما تبادر السلطة التشريعية إلى سن تشريعات ضبطية وتتولى السلطة التنفيذية ممثلة في الإدارة بتنفيذ هذه التشريعات وفرض قيود على حريات الأفراد بالكيفيات المحددة في التشريع.¹

و بالنسبة للضبط التشريعي، حق الإضراب مكفول دستورياً تدخل المشرع ونظمه بموجب القانون وقيده بالنسبة لبعض الوظائف.

2- تمييز الضبط الإداري عن الضبط القضائي:

يهدف الضبط الإداري إلى مراقبة نشاط الأفراد وتوجيهه على نحو يكفل المحافظة على النظام العام، فهو بذلك إجراء وقائي، بينما يهدف الضبط القضائي إلى البحث عن الجرائم ومعرفة والتحري عن مرتكبيها لتتولى أجهزة الضبط القضائي تقديمهم إلى السلطة القضائية المختصة وفقاً للإجراءات المحددة قانوناً، فالضبط القضائي يتخذ ويباشر بعد وقوع الجريمة وليس قبلها.

¹ د. عمار بوضياف، شرح قانون الولاية...، المرجع السابق، ص 293.

ويتولى مهام الضبط الإداري السلطة الإدارية ممثلة في رئيس الجمهورية، الوزراء، الولاية، رؤساء المجالس الشعبية البلدية، بينما يباشر مهام الضبط القضائي فئة معينة منحها القانون صفة الضبطية القضائية وخولها مهمة القيام ببعض الإجراءات، كضباط الدرك وضباط الشرطة ورؤساء المجالس الشعبية البلدية وغيرهم، ويؤطر عمل هؤلاء نصوص قانون الإجراءات الجزائية.¹

إلا أنه في بعض الحالات فإن رجال الضبط الإداري يمنحون بعض الصلاحيات في مجال الضبط القضائي، فمثلا رئيس المجلس الشعبي البلدي يمارس مهام الضبطية القضائية باتخاذ كل الإجراءات القانونية عند حدوث الجريمة، وكذلك الحال بالنسبة لسلطات الرقابة الصحية الذين يمارسون صلاحيات الضبط القضائي في تحرير المخالفات وضبط المواد غير الصالحة للاستهلاك البشري.²

أ- معايير التمييز بين الضبط الإداري والضبط القضائي:

هناك عدة معايير للتمييز بين الضبط الإداري والضبط القضائي.

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

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

* **المعيار الموضوعي:** يرتكز هذا المعيار على موضوع الإجراء، فإذا كان الإجراء يدخل في نطاق المراقبة والاستشراف فهو يدخل في إطار الضبط الإداري.

أما البحث عن الجرائم ومعاينة مرتكبيها فهو إجراء ضبط قضائي بغض النظر عن الهيئة التي صدر عنها، والمثال على ذلك عون الشرطة عندما يتدخل في إطار وظيفة الضبط الإداري لتنظيم المرور، ثم تحدث مخالفة اجتياز المراقبة فيتدخل لمعاينة المخالف بصفته ضابط شرطة قضائية لكون الإجراء تم بعد وقوع الفعل بهدف العقاب عليه.

¹ د. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري...، المرجع السابق، ص. 492.

² د. صبرينة جبايلي، المرجع السابق، ص. 155.

ب- أهمية التفرقة بين الضبط الإداري والضبط القضائي:

تتجلى الأهمية العملية للتفرقة بين الضبط الإداري والضبط القضائي فيما يلي:

* من حيث الجهة القضائية المختصة بنظر المنازعات الناشئة عن وظيفة كل منهما، حيث يختص القضاء الإداري بنظر المنازعات الناجمة عن نشاط الضبط الإداري، أما أعمال الضبط القضائي فهي أعمال قضائية تدخل في اختصاص القضاء العادي.

* أعمال الضبط الإداري تعتبر قرارات إدارية تقبل الطعن بالإلغاء أمام القضاء الإداري، أما أعمال الضبط القضائي لا تقبل الطعن بالإلغاء ولا تخضع لإجراءات وقف التنفيذ كما هو الحال بالنسبة لنشاط الضبط الإداري.

* تختلف قواعد المسؤولية في إجراءات الضبط الإداري عنها في إجراءات الضبط القضائي، فالإدارة تكون مسؤولة عن الأضرار الناجمة عن ممارستها لأعمال الضبط الإداري وفقا لأحكام المسؤولية الإدارية، في حين أن الدولة غير مسؤولة عن الأضرار الناجمة عن ممارسة سلطات الضبط القضائي لصلاحياتها.

* اختلاف النظام القانوني الذي يحكم كل منهما، فالضبط الإداري يخضع لأحكام القانون الإداري، في حين يخضع الضبط القضائي لأحكام قانون الإجراءات الجزائية.¹

3- تمييز الضبط الإداري عن المرفق العام:

تلتقي فكرة الضبط الإداري مع فكرة المرفق العمومي في كونها صورتان للنشاط الإداري الذي يستهدف تحقيق المصلحة العامة، فالكثير من الإجراءات التي تتخذها الإدارة العمومية في نشاطها الضبطي تساهم في حسن سير المرافق العمومية، وحسن سير هذه الأخيرة قد يسهل على الإدارة مهمتها في تحقيق أغراض الضبط الإداري.

ومثال ذلك أن هدف الحفاظ على الصحة العمومية التي هي عنصر من عناصر النظام العام، يستلزم القيام بإجراءات ضبطية إدارية كإجراء تنظيم التخلص من الفضلات والأوساخ، وإجراء تنظيف الأحياء السكنية والشوارع والمحلات العامة. وهدف المحافظة على الصحة العمومية هو الهدف نفسه الذي يستلزم

¹ د. صبرينة جبالي، المرجع السابق، ص. 156.

من السلطة الإدارية المختصة إنشاء وتنظيم وتسيير مرفق عمومي صحي للحفاظ والحرص على نظافة الأحياء السكنية والمحلات والوقاية من الأمراض.¹

بينما يمكن حصر أوجه الاختلاف بين كل من المرفق العام والضبط الإداري فيما يلي:

* إن المرفق العمومي يقوم على تقديم الخدمة العامة قصد تحقيق المصلحة العامة، أما الضبط الإداري فيقوم على أساس تقييد من حريات الأفراد بغرض المحافظة على النظام العام. لذلك وصف الفقه الضبط على أنه نشاط سلبي والمرفق على أنه نشاط إيجابي، فالضبط يترتب عليه المساس بحرية الفرد أو الأفراد خلافا للمرفق العمومي، بحيث ينتفع الفرد من خدماته مجانا أو برسوم يلزم دفعها.

* تختلف الجهة التي تتولى مباشرة إجراءات الضبط عن الجهة التي تتولى ضمان توفير الخدمة للمنتفعين، ففي الحالة الأولى أن السلطة العامة (رئيس الجمهورية أو الوزير الأول أو وزير معين، أو والي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي) هي من لها الحق في أن تضع قيودا على الحقوق والحريات لاعتبارات المصلحة العامة ووفقا للكيفية التي حددها القانون، بينما يختلف الأمر بالنسبة للمرفق العمومي الذي يعهد بنشاطه إلى شركة أو إلى فرد وتقوم العلاقة مباشرة بين الشركة أو الفرد، وهي الهيئة التي تقدم الخدمة من جهة والمنتفع من جهة أخرى.²

* في نشاط الضبط الإداري تعتبر السلطة الإدارية مسؤولة عن نشاطها على أساس الخطأ الجسيم، في حين في نشاط المرفق العام فالدولة مسؤولة على أساس الخطأ المرفقي ولو كان يسيرا.

* فيما يخص قواعد الاختصاص، فإن ما ينجم عن نشاط الضبط الإداري من منازعات يختص به دائما القضاء الإداري، بينما في نشاط المرفق العام يجب التمييز بين استخدام الإدارة لوسائل القانون الخاص فينعتد الاختصاص هنا للقضاء العادي في حين لو استخدمت وسائل القانون العام فإن القضاء الإداري هو المختص.³

وبالرغم من التداخل والتقارب بين صورتين نشاط الإدارة، الضبط الإداري والمرفق العام إلا أن الفقه ظل يسعى إلى وضع معايير للتمييز بينهما من حيث:

¹ د. ناصر لباد، المرجع السابق، ص ص. 148-149.

² د. ميمونة سعاد، المرجع السابق، ص ص. 171-172.

³ د. جبايلي صبرينة، المرجع السابق، ص. 157.

* معيار الغاية:

يهدف الضبط الإداري إلى وقاية وحفظ النظام العام بمكوناته وعناصره المختلفة داخل المجتمع، بينما يهدف المرفق العام إلى إشباع الحاجات العامة ومنه تحقيق المصلحة العامة.

* معيار الوسيلة:

ويقصد بها وسيلة التدخل في كل من النشاطين، فطابع السلطة أكثر بروزا وقوة في الضبط الإداري منه في المرفق العام، ويعود السبب في ذلك إلى اختلاف طبيعة النشاط في كل منهما.

* معيار النشاط:

تتمثل طبيعة نشاط الضبط الإداري في الأمر والنهي بهدف تقييد الحريات والأنشطة الفردية حماية للنظام العام، أما المرفق العام فهو قائم على فكرة تقديم الخدمات العامة للجمهور بهدف حماية المصلحة العامة.¹

الفرع الثالث: خصائص الضبط الإداري:

يتميز الضبط الإداري بالعديد من الخصائص نوجزها فيما يلي:

أولاً: الوظيفة الوقائية للضبط الإداري: تتمثل الوظيفة الوقائية للضبط الإداري في حماية النظام العام، فهو إجراء وقائي أي يسبق وقائع الإخلال بالنظام العام، فالقرارات التي تتخذها الإدارة في شتى مجالات الضبط لها وظيفة وقائية، فهي تسعى إلى منع وقوع الاضطرابات بأخذ احتياطات لازمة مسبقا قبل الإخلال بالنظام العام، فالمظاهرات مثلا هي شكل من أشكال التعبير عن الرأي إلا أن السلطات الجزائرية تمنع إقامة مظاهرة في العاصمة الجزائرية للحفاظ على الأمن العام، وإن كان لقرار المنع بعض المبررات إلا أن منظمات حقوق الإنسان والمنظمات المدنية ترفض هذا المنع بحجة التضييق على حرية التعبير وقمع الحريات.²

¹ د. جبالي صبرينة، المرجع السابق، ص. 157.

² عمار فلاح، المرجع السابق، ص. 476.

ثانيا: الصفة الانفرادية لإجراءات الضبط الإداري: تتخذ إجراءات الضبط الإداري شكل أوامر أي قرارات إدارية سواء كانت هذه القرارات فردية أو تنظيمية، والتي تهدف من خلالها الإدارة إلى المحافظة على النظام العام.

فإرادة الفرد لا تلعب دورا حتى تنتج أعمال الضبط الإداري آثارها القانونية، وما على الأفراد إلا الخضوع والامتثال لجملة التدابير والإجراءات التي فرضتها الإدارة وفقا لما يحدده القانون وتحت رقابة السلطة القضائية.

وعلى هذا الأساس فإن سلطات الضبط الإداري لا تستطيع اللجوء الى أسلوب التعاقد في مجال الضبط الإداري، على خلاف الأمر بالنسبة لتسيير مرفق عمومي أين تبرز إرادة الفرد جليا وبشكل صريح وواضح، كما لو تم إدارة المرفق بطريقة الامتياز، فيتولى صاحب الامتياز ضمان النشاط وتوفير الخدمة للمواطنين.¹

ثالثا: الصفة التقديرية: ويقصد بها أن للإدارة سلطة تقديرية في ممارسة الإجراءات الضبطية، فعندما تقدر أن عملا ما سينتج عنه خطر تعين عليها التدخل قبل وقوعه بغرض المحافظة على النظام العام فهي إن قدرت عدم منح رخصة لتنظيم سياسي بغرض إقامة تظاهرة عامة أو اجتماع عام فإنها لاشك قد قدرت أن هناك مخاطر قد تنجم عن هذا النشاط الجماعي.²

رابعا: الصفة السيادية: تعتبر فكرة الضبط الإداري مظهرا من مظاهر ممارسة السيادة، وذلك من خلال استعمال أساليب القانون العام وامتيازات السلطة العامة التي تتمتع بها الإدارة في إطار ممارسة وظيفتها الإدارية المنوط بها حماية النظام العام داخل المجتمع وتقييد الحقوق والحريات العامة.³

المطلب الثاني: أنواع الضبط الإداري وهيئاته:

ينقسم الضبط الإداري إلى ضبط إداري عام وضبط إداري خاص. وتضطلع بممارسته هيئات وطنية وهيئات محلية.

¹ سعيد بوعلي وآخرون، المرجع السابق، ص 133.

² د. عمار بوضياف، شرح قانون الولاية...، المرجع السابق، ص. 97.

³ د. جبابلي صبرينة، المرجع السابق، ص 152.

الفرع الأول : أنواع الضبط الإداري

نميز في أنواع الضبط الإداري بين نوعين هما:

أولاً: الضبط الإداري العام:

يقصد بالضبط الإداري العام ذلك النظام القانوني للبوليس الإداري من أجل المحافظة على النظام العام بمختلف محاوره من أمن عام وسكينة عامة وصحة عامة في سائر مجالات الحياة دون تخصيص مجال معين، فهو شكل من أشكال تدخل السلطة الإدارية وتقييد حقوق وحرقات الأفراد لوقاية وحفظ النظام العام، وتتخذ إجراءاته وتدبيره سلطة الضبط العام.¹

ثانياً: الضبط الإداري الخاص:

يقصد بالضبط الإداري الخاص تقييد بعض الأنشطة الفردية بموجب قوانين خاصة تتولى تنظيم تلك الأنشطة، وذلك بغرض تحقيق أهداف محددة قد تختلف عن أهداف الضبط الإداري العام، ويعهد به إلى سلطة إدارية خاصة.

وبالرغم من أن كل من الضبط الإداري العام والضبط الإداري الخاص يهدفان إلى حماية النظام العام وحفظه، إلا أن الضبط الإداري الخاص يختلف عن الضبط الإداري العام للأسباب التالية:

- تشمل إجراءات وتدبير الضبط الإداري الخاص طائفة خاصة من الأشخاص كالضبط الخاص بالأجانب أو تنظيم معين كالضبط الخاص بحماية الآثار والبيئة.

- قد تمس إجراءات وتدبير الضبط الإداري الخاص قطاع معين كالمحلات الخطرة والمقلقة للراحة أو المهتدة للصحة العامة.²

¹ بوقرط ربيعة، "مدى تدعيم النصوص القانونية لمكانة الوالي في مجال الضبط الإداري"، مجلة حوليات جامعة الجزائر 1، جامعة الجزائر 1، المجلد 35، العدد 2، 2021، ص ص 383-384، المتوفر على الموقع: [https://asjp.cerist.dz/en/article/154407\(25-10-2025\)](https://asjp.cerist.dz/en/article/154407(25-10-2025)).

² المرجع نفسه ، ص. 384.

الفرع الثاني: هيئات الضبط الإداري:

تنقسم سلطات وهيئات الضبط الإداري (البوليس الإداري) من حيث شمول اختصاصات هذه الهيئات لكامل إقليم الدولة أو عدم شمولها لهذا الإقليم إلى هيئات وسلطات الضبط المركزية وهيئات وسلطات الضبط المحلية.

أولاً: هيئات وسلطات البوليس الإداري المركزية:

في النظام الدستوري والإداري الجزائري تتمثل هيئات وسلطات البوليس الإداري المركزية أو الوطنية في رئيس الجمهورية باعتباره قائد ورئيس السلطة والوظيفة التنفيذية في الدولة الجزائرية¹، والوزير الأول وكذا الوزراء على مستوى كل دائرة وزارية، لذا سنحاول تبيان الاختصاصات الممنوحة لكل هذه الهيئات في مجال المحافظة على النظام العام.

1- سلطات رئيس الجمهورية في حفظ النظام العام:

يمكن لرئيس الجمهورية اتخاذ كافة التدابير في مجال الضبط في حالة تهديد الأمن والاستقرار الوطني بغية درأ المخاطر والحفاظ على أرواح وممتلكات المواطنين ، ومن ثمة الحفاظ على النظام العام وذلك بتمكينه من إصدار مراسيم رئاسية تكيف على أنها من أعمال السيادة.

وبالعودة إلى نصوص دستور 2020 نجد أن المشرع بموجب نصوص المواد 97، 98، 99، 100، 101، 102 قد خول رئيس الجمهورية سلطة اتخاذ الإجراءات اللازمة لمجابهة الحالات الاستثنائية التي يندرج في إطارها حالة الحصار، حالة الطوارئ، الحالة الاستثنائية، وحالة التعبئة العامة وحالة الحرب.²

¹ عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الثاني (النشاط الإداري)، الطبعة الأولى، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2002، ص. 23.

² بالنسبة لحالة التعبئة العامة، تنص المادة 99 من التعديل الدستوري لعام 2020 على أن: "يقرر رئيس الجمهورية التعبئة العامة في مجلس الوزراء بعد الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني". وتعد حالة التعبئة العامة سابقة على حالة الحرب، إذ يقع على عاتق رئيس الجمهورية جعل كل ما يتعلق بالمجهود الحربي من أفراد وعتاد وأموال تحت طلب الحكومة لمواجهة الحرب المتوقعة، وبذلك ينفرد رئيس الجمهورية بالتصرف في جميع إمكانات البلاد مادية وبشرية.

ويقررها رئيس الجمهورية في مجلس الوزراء بعد الاستماع واستشارة الهيئات المذكورة في المادة أعلاه، لكن رأيهم لا يلزم رئيس الجمهورية. أنظر: صبرينة جبايلي، المرجع السابق، ص. 176.

2-الوزير الأول:

يعتبر الوزير الأول في الجزائر بوليسا إداريا بطريقة غير مباشرة، وذلك لأن الدستور لم يشر صراحة إلى سلطات الوزير الأول في مجال الضبط، إلا أنه وعلى أساس السلطة التنظيمية غير المستقلة التي يمارسها هذا الأخير عن طريق المراسيم التنفيذية، فيمكن إقرارها له.

كما أن الوزير الأول أو رئيس الحكومة في الجزائر يستشار من قبل رئيس الجمهورية عندما يريد هذا الأخير اتخاذ أي إجراء يترتب عليه تقييد مجال الحريات العامة في مواضع محددة وأماكن محددة.

كما يمكن أن يكون الوزير الأول مصدرا مباشرا للإجراءات الضبطية، فهو من يشرف على حسن سير الإدارة العامة، وتخول له هذه الصلاحية ممارسة صلاحيات ضبطية بموجب مراسيم تنفيذية أو تعليمات يصدرها ويلزم تنفيذها الأجهزة المختصة.¹

3-الوزراء:

الأصل أن الوزراء لا يصنفون ضمن الضبط الإداري العام، ولا يحق لهم إصدار قرارات تنظيمية نافذة عبر كامل التراب الوطني إلا بناء على تفويض صريح، أو عندما يسمح القانون بذلك، فهي سلطة مخولة لرئيس الجمهورية والوزير الأول.

لكن يمكن أن يمارس الوزير سلطة الضبط الإداري الخاص، ولا يتمتع بهذه السلطة إلا بنص خاص يوكل له مهام الضبط الخاص في مجالات وميادين محددة، بحكم مركزه وطبيعة القطاع الذي يشرف عليه وهو ما يطلق عليه الضبط الإداري الخاص.²

فيتولى كل وزير ممارسة إجراءات الضبط على مستوى قطاعه بما يحقق المقصد العام للمحافظة على نظام العام بالرؤية الجديدة والمفهوم الجديد الذي لا تقتصر عناصره على الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة، إنما مجالات أخرى كثيرة ومتعددة. فعندما يصدر وزير التجارة مثلا قرارا وزاريا يمنع بموجبه البيع على الأرصفة يعتبر بذلك ضبطا إداريا خاصا. كما يمارس وزير الثقافة الضبط الإداري

¹ د. ميمونة سعاد، المرجع السابق، ص. 187.

² د. صبرينة جبايلي، المرجع السابق، ص ص 179-179.

الخاص عندما يصدر قرارات لحماية الآثار والمتاحف ويترتب على تطبيقها تنظيم حريات الأفراد في مجالات معينة.¹

أما فيما يخص وزير الداخلية فيعتبر بوليس إداري بامتياز، فهو الأكثر ممارسة لإجراءات الضبط الإداري على مستوى الوطن سواء في الحالات العادية أو في الحالات الاستثنائية، كما يمكن أن يكون هيئة بوليسي إداري بطريقة غير مباشرة، باعتبار أنه الرئيس الإداري للولاية، حيث يمكنه أن يأمرهم كل في ولايته باتخاذ إجراءات متعلقة بالحفاظ على النظام العام، كما أنه يلعب دورا مهما في السير الحقيقي لجهاز الشرطة أي المديرية العامة للأمن الوطني.²

ثانيا: هيئات وسلطات الضبط الإداري المحلية:

يمارس مهام الضبط على المستوى المحلي كل من الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي.

1-الوالي:

نصت المادة 114 من قانون الولاية لسنة 2012 على أن: "الوالي مسؤول على المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة". وبهدف مساعدته على القيام بمهامه في مجال الضبط وضع القانون مصالح الأمن تحت تصرفه، وهو ما نصت عليه المادة 118 من قانون الولاية، وتزداد صلاحيات الوالي اتساعا في الحالات الاستثنائية، بحيث يمكنه تسخير الشرطة والدرك لضمان سلامة الأشخاص والممتلكات طبقا لنص المادة 116 من قانون الولاية 07-12، ولقد خول القانون للوالي وضع تدابير للدفاع والحماية التي لا تكتسي طابعا عسكريا خدمة للنظام العام بمختلف عناصره وهو ما نصت عليه المادة 117 من قانون الولاية رقم 07-12.³

2- رئيس المجلس الشعبي البلدي: باعتباره ممثلا للدولة يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي جملة من الصلاحيات ذات العلاقة بالنظام العام ورد تعدادها في المواد: 89، 90، 91، 94، 95 من قانون البلدية، ووفقا لهذه المواد يكلف رئيس المجلس الشعبي البلدي على الخصوص بما يلي:

¹ د. ميمونة سعاد، المرجع السابق، ص. 188.

² المرجع نفسه، ص. 188.

³ د. عمار بوضياف، شرح قانون الولاية...، المرجع السابق، ص ص. 309-310.

- السهر على المحافظة على النظام العام وأمن الأشخاص والممتلكات.
- التأكد من الحفاظ على النظام العام في كل الأماكن العمومية التي يجري فيها تجمع الأشخاص ومعاقبة كل مساس بالسكينة العمومية وكل الأعمال التي من شأنها الإخلال بها.
- تنظيم ضبئية الطرقات المتواجدة في إقليم البلدية مع مراعاة الأحكام الخاصة بالطرقات ذات الحركية الكثيفة.
- السهر على احترام المقاييس والتعليمات في مجال العقار والسكن والتعمير وحماية التراث الثقافي المعماري.
- منع تشرد الحيوانات المؤذية والضارة.
- السهر على سلامة المواد الغذائية الاستهلاكية المعروضة للبيع.
- وغيرها من الصلاحيات، كما يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي سلطات ضبئية في مجال العقار والعمران، فهو من يسلم رخصة البناء والهدم ورخص التجزئة طبقا للمادة 95 من قانون البلدية ويمارس هذه السلطة باسم الدولة لا البلدية.
- ولقد مكن قانون البلدية رئيس المجلس الشعبي البلدي من الاستعانة بالشرطة البلدية بغرض أداء مهامه، ويمكنه طلب تدخل قوات الشرطة أو الدرك المختصة إقليميا للتحكم خاصة في المسائل الأمنية وهو ما نصت عليه صراحة المادة 93 من القانون 11-10 المتضمن قانون البلدية.¹

المطلب الثالث: أهداف الضبط الإداري:

يهدف الضبط الإداري باعتباره تدابير وقيود تضعها السلطة العامة على نشاط الأفراد بالدرجة الأولى إلى الحفاظ على النظام العام بعناصره ومكوناته الثلاث التقليدية، إلا أن فكرة النظام العام كهدف للضبط الإداري تعتبر فكرة متطورة ومرنة، بالإضافة الى كونها فكرة مرنة وواسعة وتختلف من مجتمع إلى آخر ومن زمان لآخر.

¹ د. عمار بوضياف، شرح قانون الولاية...، المرجع السابق، ص ص 311-312.

ولإحاطة بفكرة النظام العام لابد أن نتناول مفهومه وعناصره التقليدية الثلاث وما طرأ من تطورات على هذا المفهوم.

الفرع الأول : مفهوم النظام العام وعناصره التقليدية:

عرّف جانب من الفقه النظام العام على أنه: "مجموعة القواعد القانونية الأمرة والمرنة والتي تهدف الى حماية القيم والمثل العليا والأعراف والتقاليد والعادات والمبادئ الأساسية التي يقوم عليها المجتمع، والتي تتناسب مع الظروف الزمانية والمكانية".¹

من خلال هذا التعريف، يتضح أن العناصر والمقومات التقليدية للنظام العام تتمثل في الأمن العام والصحة العامة وأخيرا السكينة العامة والآداب العامة.

أولاً: الأمن العام (La sureté publique):

يقصد بالأمن العام اطمئنان المرء على نفسه وماله من خطر الاعتداء نتيجة الكوارث الطبيعية (كالحرائق والزلازل والفيضانات) أو بفعل الإنسان (كسطو المجرمين وعبث المجانين وحوادث السيارات والمظاهرات العنيفة) أو من جراء هجوم الحيوانات المفترسة وما تحدثه من اضطرابات.

وليتحقق للمرء هذا الاطمئنان فإن السلطة الإدارية تعمل على توفير ذلك بمنع الجرائم المختلفة والمحافظة على نظام المرور وحفظ الناس من الحيوانات الخطيرة.²

ثانياً: الصحة العامة (La salubrité publique):

يقصد بها وقاية صحة الجمهور من خطر الأمراض بمقاومة أسبابها، ويقع على عاتق الإدارة مقاومة تلك الأسباب باتخاذ سائر الإجراءات الوقائية، كالمحافظة على سلامة مياه الشرب والأطعمة للبيع وتنظيف المجاري وجمع القمامة والمحافظة على نظافة الأماكن العامة ومكافحة الأوبئة والأمراض المعدية.³

¹ د. صبرينة جبالي، المرجع السابق، ص 158.

² د. مليكة الصروخ، العمل الإداري، الطبعة الأولى، دار القلم، الرباط، 2012، ص ص 113-114.

³ المرجع نفسه، ص 114.

ثالثا: السكينة العامة (La tranquillité publique):

من حق الأفراد وفي كل مجتمع أن ينعموا بالهدوء والسكينة في الطرق والأماكن العامة وأن لا يكونوا عرضة للفوضى والضوضاء، ولذلك يقع على عاتق الإدارة القضاء على مصادر الازعاج في الشوارع والطرق العامة ومنع استعمال واستخدام الوسائل المقلقة للراحة كمكبرات الصوت مثلا أثناء الحفلات أو اللقاءات العامة سواء في النهار أو في الليل.¹

رابعا: الآداب العامة:

يقصد بها القيم والمبادئ الأخلاقية السائدة في مجتمع ما، والتي درج الناس على احترامها والنفور من مخالفتها وهي مستمدة من الأعراف والتقاليد والقيم الدينية التي يؤمن بها المجتمع.

ولوقاية مجموع القيم الأدبية أو الأخلاقية تقوم سلطات الضبط الإداري باتخاذ عدة تدابير وإجراءات خاصة في مجالات مراقبة عروض السينما والمطبوعات وقمع الصور التي تخدش الآداب والأخلاق العامة. ويمكن في هذا السياق أن نذكر القرار الذي اتخذته الإدارة الفرنسية بمنع عرض الأفلام المنافية للأخلاق، وهو القرار الذي أيده مجلس الدولة الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ 18 ديسمبر 1959 بشأن أفلام لوتيتيا² (Films Lutetia).

الفرع الثاني: النظام العام بمدلوله الحديث:

لعب القضاء الفرنسي دورا هاما في توسيع أغراض وأهداف الضبط الإداري، حيث منح سلطات جديدة لهيئات الضبط الإداري للتدخل في مجالات خاصة كالحفاظ على رونق الأماكن العامة وحماية النظام العام الاقتصادي والاجتماعي، خاصة في ظل التطورات والتوسعات التي شهدتها هذه المجالات.

أولا: النظام العام الاقتصادي:

انعكس تطور الدولة الحديثة واتساع تدخلاتها في المجال الاقتصادي الى توسيع نطاق وظيفة الضبط الإداري وظهور ضبط جديد متخصص يتمثل في النظام العام الاقتصادي الذي يهدف الى حماية

¹ د. عمار بوضياف، شرح قانون الولاية...، المرجع السابق، ص. 304.

² د. مليكة الصروخ، المرجع السابق، ص. 115.

الاقتصاد فيما يتعلق بالأجور والأسعار والتموين بالمواد والمنتجات وتنظيم عمليات الاستيراد والتصدير والتعامل بالأوراق النقدية والبورصة ومكافحة التضخم النقدي.

وقد اتجه الفقه إلى الاعتراف بوجود النظام العام الاقتصادي خاصة بعد التسليم أن ترك المبادرة والحرية المطلقة للأفراد في مباشرة النشاط الاقتصادي قد يعرض المجتمع والنظام العام الاقتصادي لمخاطر اقتصادية، مما يستدعي ضرورة تدخل سلطة الضبط وذلك باتخاذ كافة التدابير والإجراءات في هذا الشأن كمنع المضاربة والاحتكار ورفع الأسعار.¹

ثانيا : النظام العام الجمالي للبيئة:

ويقصد به المحافظة على جمال ورونق المظهر الفني والجمالي للشارع والذي يستمتع المارة برؤيته، فيساهم الحفاظ على جمال ورونق المحيط والبيئة في توفير السكينة النفسية للأفراد وذلك على أساس أن الإنسان يحتاج إلى حماية مشاعر الفن والجمال قدر حاجته إلى حماية احتياجاته المادية. وإذا ما تركت البيئة والشوارع للفوضى وعدم التنسيق فإن ذلك سيؤدي إلى شيوع الفوضى يؤدي بدوره إلى الشعور بالضيق وتوتر الأعصاب والاضطراب النفسي، ولذلك يحق للسلطات التدخل لحماية المنظر الجمالي دون اشتراط نص تشريعي إذا ما بلغ المساس بجمال الرنق درجة خاصة من الخطورة ستؤثر على السكينة النفسية للمواطن. وذلك بمراقبة مدى التزام الأفراد بقواعد البناء والتعمير وحماية البيئة (شرطة العمران وحماية البيئة) وضمان قدر معين من الجمال (ضرورة إتباع نمط معماري معين، تنسيق واجهات المباني، لافتات المحلات والمتاجر...)².

المطلب الرابع: وسائل الضبط الإداري:

حتى تتمكن سلطات الضبط الإداري من تحقيق أهداف هذا الضبط وضع تحت تصرفها جملة من الوسائل البشرية والوسائل المادية وكذلك الوسائل القانونية.

¹ د. صبرينة جبايلي، المرجع السابق، ص 162.

² د. ميمونة سعاد، المرجع السابق، ص 183.

الفرع الأول: الوسائل البشرية والمادية لضبط الإداري

تتمثل الوسائل البشرية المسخرة لصالح سلطات الضبط الإداري في أعوان الضبط الإداري المكلفين بتنفيذ القوانين والتنظيمات كرجال الدرك والشرطة العامة والشرطة البلدية.

كما تستخدم هيئات الضبط الإداري وسائل مادية ، ويقصد بها الإمكانيات المادية المتاحة للإدارة بغرض ممارسة مهام الضبط كالسيارات والشاحنات وعلى العموم كل آلة أو عتاد يمكن الإدارة من ممارسة مهامها.¹

الفرع الثاني : الوسائل القانونية:

تتخذ الوسائل القانونية المتاحة لسلطات الضبط الإداري شكل الأعمال القانونية والمادية، حيث تتمثل الوسائل القانونية في القرارات التنظيمية العامة أو ما يعرف بلوائح الضبط العامة والقرارات الفردية أو ما يعرف بتدابير الضبط الفردية والجزاءات الإدارية، أما الوسائل المادية فتتمثل في أسلوب التنفيذ المباشر.

أولاً: القرارات الإدارية التنظيمية العامة (لوائح الضبط):

تعتبر القرارات الإدارية باعتبارها مظهرا من مظاهر السيادة والسلطة العامة في نطاق الوظيفة الإدارية، من أهم الوسائل الناجعة والفعالة والسريعة للعمل الإداري والوظيفة الإدارية.

وتعرف هذه القرارات على أنها تلك الطائفة من القرارات الإدارية التي تتضمن قواعد عامة وموضوعية ومجردة، تنطبق على عدد من الحالات غير محددة بذواتها، أو على عدد من الأفراد غير معينين بذواتهم ووظيفتها تتمثل في إنشاء أو تعديل أو إلغاء مراكز قانونية عامة. وتسمى تلك القرارات باللوائح والتي تعد تشريعا استثنائيا صادر عن السلطة التنفيذية يقوم إلى جانب التشريع العادي الذي يصدره البرلمان.²

¹ د. عمار بوضياف، شرح قانون الولاية...، المرجع السابق، ص. 313.

² يامة ابراهيم، "سلطات الضبط الإداري ووسائل ممارسته في النظام القانوني الجزائري"، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، جامعة تامنغست، المجلد 1، العدد 1، 2012، ص ص 120-121، المتوفر على:

[https://asjp.cerist.dz/en/article/7547\(16-12-2025\)](https://asjp.cerist.dz/en/article/7547(16-12-2025)).

وتتخذ لوائح الضبط الإداري صوراً مختلفة في تقييدها للنشاط الفردي من أجل المحافظة على النظام العام، حيث تتمثل هذه الصور في الإخطار السابق، تنظيم النشاط، والإذن المسبق، والحظر والترخيص.

1- الإخطار السابق:

يقصد بالإخطار الإعلام المسبق عن ممارسة نشاط معين أو حرية معينة للحصول على الإذن اللازم لممارسته لاتصاله بالنظام العام، وهذا الإخطار يخول سلطات الضبط الإداري إما الاعتراض على النشاط في حالات معينة، أو اتخاذ الاحتياطات اللازمة التي تحول دون تهديد النظام العام، ومن أمثله الإخطار بتنظيم المظاهرات والتجمعات العامة.

والإخطار نوعان، إما أن يكون مجرد إعلام وإخبار عن ممارسة النشاط أو حرية ما دون أن يقترن بحق الإدارة في الاعتراض على ذلك، وهنا يكون من حق الشخص مباشرة النشاط بمجرد إعلام الإدارة ودون انتظار موافقتها، وإما أن يكون الإخطار مقترناً بحق الإدارة في الاعتراض على ممارسة النشاط أو الحرية، وهنا يكون من حق الإدارة الاعتراض على الإخطار إذا لم يكن مستوفياً للبيانات والأحكام التي عينها ونص عليها المشرع، وفي هذه الحالة لا يمكن للشخص مباشرة النشاط المختر عنه إلا بموافقة الإدارة.¹

2- تنظيم النشاط:

قد لا تشمل اللائحة على أحكام تحظر نشاطاً معيناً أو تخضعه لشرط الحصول على إذن مسبق، أو لضرورة إخطار الإدارة مسبقاً، بل تقتصر على تنظيم نشاط الأفراد وذلك بوضع لوائح تتضمن التوجيهات والإرشادات التي تبين كيفية ممارسة النشاط بهدف أخذ الاحتياطات اللازمة لتوقي الإخلال بالنظام العام ومن أمثلة ذلك لوائح تنظيم المرور.²

¹ يامة ابراهيم، المرجع السابق، ص. 122.

² المرجع نفسه، ص ص 122-123.

3- الحظر والمنع:

ويقصد به أن تتضمن لائحة الضبط أحكاما تمنع من القيام بعمل معين أو عن ممارسة نشاط معين بصفة مطلقة، وقد تحدد لائحة الضبط هذا الحظر من حيث الغرض والزمان والمكان، ومن ثمة فإن الحظر قد يكون كلياً أو مطلقاً أو جزئياً.

وليس لسلطة الضبط أن تلغي الحريات الفردية المقررة قانوناً وإنما تستهدف فقط الحد منها أو تقييدها للمحافظة على النظام العام، مثل اللوائح التي تمنع دخول شاحنات تحمل وزناً معيناً إلى شوارع البلدية، والحظر الذي يتعلق برمي النفايات أياً كانت طبيعتها في المياه المخصصة لإعادة تزويد طبقات المياه الجوفية.¹

4- الإذن أو الترخيص المسبق:

هو الإذن الذي تشترطه اللائحة لممارسة نشاط معين بضرورة الحصول على إذن الترخيص من السلطة المختصة، ومن ثمة يعتبر الإذن السابق إجراءً أخف من الحظر لأنه يسمح بممارسة الحرية أو النشاط شرط الحصول على تصريح من الجهة الإدارية، بحيث يعتبر من الأساليب الوقائية المانعة.

ففي مجال النشاط العمراني مثلاً تتدخل سلطات الضبط الإداري في تقييد حريات الأفراد في مجال البناء والعمران بوجوب الحصول على تراخيص إدارية متمثلة في رخصة البناء، رخصة التجزئة، رخصة الهدم.²

ثانياً: القرارات الإدارية الفردية:

لسلطة الضبط الإداري الحق في إصدار القرارات الإدارية الفردية اللازمة للمحافظة على النظام العام سواء كانت هذه القرارات أوامر أو نواه أو تراخيص موجهة إلى الأفراد، ومن أمثلة ذلك القرار المتخذ بإقفال محل أو بهدم منزل آيل للسقوط.

¹ د. جبالي صبرينة، المرجع السابق، ص. 167.

² المرجع نفسه، ص ص 167-168.

وتصدر هذه القرارات تنفيذا لأحكام القوانين والمراسيم ويمكن أن تصدر مستقلة عنها شرط ألا تخالفها، وأن تكون لازمة للمحافظة على النظام العام.¹

ثالثا: الجزاءات الإدارية:

يعرّف الجراء الإداري الذي توقعه سلطة الضبط الإداري بأنه التدبير الشديد الوقع على الصالح المادي أو الأدبي للفرد، وهذا الجراء تتخذه الإدارة بغية حماية ناحية من نواحي النظام العام.

ويعرّف أيضا على أنه الجراء الذي توقعه الإدارة على الأفراد دون تدخل القضاء، وهو تدبير وقائي مؤقت غايته المحافظة على النظام العام، وتهدف الإدارة من وراء توقيع الجراء إلى وضع الشخص مصدر التهديد في حالة معينة تمنعه من إحداث الضرر أو الإخلال بالنظام العام.

وتتخذ الإجراءات الإدارية صورا متعددة في التطبيق العملي، فهذه الجزاءات قد تكون مقيدة للحرية الشخصية كالاعتقال وإبعاد الأجنبي، وقد تكون مالية كالمصادرة وقد تكون مهنية كسحب ترخيص مزاوله مهنة معينة.²

رابعا: أسلوب التنفيذ الجبري (وسيلة مادية):

يعد التنفيذ الجبري من أهم وأخطر الامتيازات التي تتمتع بها الإدارة مقابل مسؤوليتها في المحافظة على النظام العام داخل المجتمع، و يقصد به حق السلطة الإدارية في تنفيذ قراراتها في مجال الضبط الإداري بالقوة الجبرية عند الاقتضاء دون الحصول على إذن مسبق من القضاء.³

ونظرا لما يسببه التنفيذ المباشر من قهر للأفراد واعتداء على حرياتهم الشخصية وأيضا خروجه عن القاعدة العامة التي تقتضي عدم اللجوء إلى القوة لاقتضاء الحقوق، فإنه لا بد من تحديد حالات اللجوء إليه وهي:

* حالة وجود نص قانوني يجيز اللجوء إلى التنفيذ الجبري:

¹ د. مليكة الصروخ، المرجع السابق، ص. 115.

² يامة ابراهيم، المرجع السابق، ص. 132.

³ د. جبابلي صبرينة، المرجع السابق، ص. 170.

يجب أن تستند سلطات الضبط الإداري عند لجوئها إلى هذا الإجراء إلى نص قانوني صريح يجيز لها ذلك، ومثال ذلك ما نصت عليه المادة 76 مكرر 4 من القانون 05/04 "عندما ينجز البناء دون رخصة، يتعين على العون المؤهل قانوناً تحرير محضر إثبات المخالفة وإرساله إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي المختصين في أجل لا يتعدى 72 ساعة... يصدر رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص قراراً بهدم البناء في أجل ثمانية أيام، ابتداءً من تاريخ استلام إثبات المخالفة".¹

* حالة الضرورة:

ويقصد بها أن يكون هناك خطر داهم يهدد النظام العام في أحد عناصره، ويتعذر تقاديه بالطرق القانونية العادية، الأمر الذي يجيز للإدارة التدخل لاتخاذ الإجراءات اللازمة لدفع هذا الخطر والمحافظة على النظام، حتى ولو أن القانون يمنع اتخاذ مثل هذه الإجراءات في الظروف العادية.

وبناء على ذلك يجوز لسلطات الضبط الإداري في حالة الضرورة ودون حاجة لانتظار حكم من القضاء أن تلجأ إلى استخدام القوة المادية لدفع الخطر الداهم الذي يهدد النظام العام ولو لم يوجد نص صريح في القانون يتيح هذه الوسيلة، بل حتى ولو كان القانون يمنعها صراحة أو ضمناً وذلك لأن الضرورات تبيح المحظورات.²

المطلب الخامس: حدود سلطات الضبط الإداري:

من المسلم به أن سلطات الضبط الإداري قد خولت العديد من الاختصاصات بهدف الحفاظ على النظام العام بمختلف عناصره التقليدية منها والحديثة، ورغبة منه في الموازنة بين سلطة هذه الهيئات والحفاظ على قدر معين من الحقوق والحريات، وضع المشرع قيوداً على سلطة هيئات الضبط الإداري في الأوضاع العادية وكذلك في حالة الأوضاع الاستثنائية.

الفرع الأول: حدود سلطات الضبط الإداري في الحالات العادية:

تخضع إجراءات الضبط الإداري في الأوضاع العادية لقيود أو ضوابط تتعلق بمقتضيات المشروعية بصفة عامة، والرقابة القضائية على إجراءات وتدبير الضبط الإداري بصفة خاصة.

¹ المرجع نفسه، ص ص. 170-171.

² يامة ابراهيم، المرجع السابق، ص 129.

أولاً: خضوع إجراءات الضبط الإداري لمبدأ المشروعية:

يقصد بمبدأ المشروعية خضوع أعمال الإدارة للقانون بمفهومه الواسع، ويترتب على ذلك أن كل تصرف تقوم به السلطة الإدارية العامة وتخالف به القواعد القانونية الملزمة يقع باطلاً وغير نافذ شرعاً مما يجعله جدير بالإلغاء، فضلاً عما يتسبب فيه من مساءلة للإدارة بالتعويض عن الأضرار التي لحقت الفرد جراء هذا العمل.

بمعنى أن سلطات الضبط الإداري عند ممارستها لإجراءات الضبط التي تقيد من خلالها حقوق وحريات الأفراد يجب أن تمارسها وفقاً لمقتضيات مبدأ المشروعية وأن تتقيد بالقواعد القانونية المكتوبة وغير المكتوبة وتدرجها الهرمي.

وللمحافظة على مبدأ المشروعية يجب أن تحترم سلطات الضبط الإداري الضوابط التالية:

- يجب أن تكون إجراءات الضبط الإداري معجلة بحالة الضرورة التي تهدف إلى صيانة النظام العام وحمايته، لأن الحرية هي الأساس والتقيد عن طريق إجراءات الضبط هو الاستثناء، وإلا كان هناك خرق للقانون وتعسف في استعمال السلطة.

- ضرورة تناسب الإجراء مع جسامة الخطر على نحو يحقق التوازن بين كفالة الحريات والحقوق من جهة والمحافظة على النظام العام داخل المجتمع.

- أن تكون مساواة بين جميع المواطنين أمام إجراءات الضبط الإداري.¹

ثانياً: خضوع أعمال وإجراءات الضبط الإداري لرقابة القضاء:

طبقاً للمبدأ العام وعلى اعتبار أن سلطات الضبط الإداري هي سلطات إدارية فالقضاء المختص هو القضاء الإداري، والأصل أن رقابة القاضي الإداري في ظل الظروف العادية هي رقابة مشروعية فقط حيث يراقب القاضي بالأخص عنصرين هما عنصر السبب (الحالة المادية أو القانونية التي شكلت تهديداً للنظام العام) وعنصر الغاية (الحفاظ على النظام العام) فقرارات الضبط الإداري مبنية على قاعدة تخصيص الأهداف.

¹ د. جبايلي صبرينة، المرجع السابق، ص ص 184-185.

لكن وفي بعض الحالات يمكن لرقابة القاضي الإداري أن تمتد إلى رقابة الملاءمة، أي رقابة الوسائل التي استعملتها هيئة الضبط الإداري لمواجهة الظروف، ومن المسائل التي يأخذ بها القاضي الإداري بعين الاعتبار لممارسة رقابته هو المكان - عام أم خاص - والوقت - ليلاً أم نهاراً - ويمكن أن يختص القاضي العادي بمنازعات الضبط الإداري إذا ارتكب عضو البوليس الإداري خطأ شخصياً.¹

الفرع الثاني: حدود سلطات الضبط الإداري في الحالات الاستثنائية:

قد يكون المجتمع عرضة لظروف استثنائية مثل الحرب والكوارث الطبيعية والأوبئة وغيرها مما يفرض الاعتراف لجهة الإدارة بسلطات أوسع للتحكم في الوضع الاستثنائي.²

ويقصد بالظروف الاستثنائية "مجموعة الحالات الواقعية التي تؤدي إلى تعطيل قواعد المشروعية العادية، واستبدالها بقواعد مشروعية استثنائية تتناسب مع الظروف والوقائع المستجدة، ففي حالة الظروف الاستثنائية يسمح لسلطات الضبط الإداري بإصدار قرارات وأوامر تعتبر في الأوقات العادية خروجاً عن مبدأ المشروعية، غير أنها تعتبر مشروعة نتيجة صدورهما في ظل الظروف الاستثنائية بهدف المحافظة على النظام العام، لذلك تعفى سلطات الضبط الإداري من ضوابط المشروعية العادية بتوافر الظروف الاستثنائية وتتوسع صلاحياتها واختصاصاتها.³

حيث تملك هيئات الضبط الإداري في ظل هذه الظروف الخروج عن القوانين لمواجهة الظروف الاستثنائية باعتبار أن الضرورات تبيح المحظورات، الأمر الذي يبرر تزويدها بالسلطات والوسائل اللازمة وتحريرها من كل القيود التقليدية حتى تتمكن من حماية النظام العام وصيانته.⁴

ولقد استقر الفقه والقضاء على مجموعة من الشروط الواجب توافرها حتى يتم العمل بنظرية الظروف الاستثنائية وهي:

¹ د. ميمونة سعاد، المرجع السابق، ص ص. 195-196.

² د. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري ...، المرجع السابق، ص. 511.

³ د. جبالي صبرينة، المرجع السابق، ص. 188.

⁴ المرجع نفسه، ص. 189.

* أن تتحقق فعلا حالة طارئة أو استثنائية تفضي إلى تهديد خطير لمقومات النظام العام كالسلامة العامة، أو الأمن، وفي الغالب ما توضح القوانين هذه الأحوال الاستثنائية كوقوع الحرب التي تعد حالة استثنائية.

* يجب أن يهدف الإجراء الضبطي إلى الحفاظ على مقومات النظام العام وتجسيد المصلحة العامة وليس لتحقيق أغراض شخصية، وإلا حاد الإجراء عن مقتضيات المشروعية.

* يجب أن يكون الإجراء الضبطي المستعمل الوسيلة الوحيدة الملائمة لمواجهة الأحوال غير العادية، من ثمة لا تكفي الإجراءات العادية لمعالجة الظرف الاستثنائي.

* ينجم عن تدخل سلطات الضبط الإداري في الأحوال الاستثنائية تحمل المسؤولية بسبب الأضرار التي قد تلحق حقوق وحرية الأفراد، وهو ما يستدعي التعويض عن ذلك.¹

المبحث الثاني: المرافق العامة

ظلت فكرة المرفق العمومي مدة طويلة أساسًا لتطبيق قواعد القانون الإداري، حيث أخذت محكمة التنازع الفرنسية بمعيار المرفق العمومي في قضية الطفلة *Blanco* في قرارها الصادر بتاريخ 8 فيفري 1873، وشكّل المرفق العمومي جانبًا كبيرًا من نشاط الإدارة العامة، والذي تسعى من خلاله إلى إشباع الحاجات العامة.

ولإحاطة بفكرة المرفق العمومي لا بد من تناوله من حيث التعريف والعناصر المطلوبة لقيامه، وكذلك أنواع المرافق العامة، وأخيرًا أساليب إنشاء هذه المرافق.

المطلب الأول: تعريف المرفق العمومي وعناصر قيامه

كثيرة هي التعاريف التي قُدمت بشأن بيان المقصود بالمرفق العمومي، وذلك لاختلاف الزاوية التي يُنظر منها إليه، فمن الفقه من ركّز في تعريفه على المعيار العضوي، كما أن هناك جانبًا من الفقه ركّز

¹ د. بالخير الدراجي، د. عادل زياد، "حدود سلطات الضبط الإداري لحماية الحقوق والحرية الفردية"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الوادي، المجلد 10، العدد 2، 2019، ص 1435، متوفر على:

[https://asjp.cerist.dz/en/article/101717\(15-3-2026\)](https://asjp.cerist.dz/en/article/101717(15-3-2026)).

على المعيار الوظيفي، بينما ذهب البعض إلى المزج بين المعيارين. ولقيام المرفق العمومي لا بد من اجتماع ثلاثة عناصر أساسية، أكد مجلس الدولة الفرنسي على ضرورة اجتماعها لنكون أمام هذا النشاط الإداري المتميز.

الفرع الأول: تعريف المرفق العمومي:

يمكن أن يُعرّف المرفق العمومي باستخدام المعيار العضوي الشكلي، كما يمكن أن يُعرّف باستخدام المعيار الموضوعي أو الوظيفي، ويمكن كذلك تقديم تعريف للمرفق العمومي بالجمع بين المعيارين معاً.

أولاً: المعيار العضوي الشكلي:

باستخدام المعيار العضوي الشكلي يمكن تعريف المرفق العمومي على أنه:

الهيكل أو المؤسسة أو الهيئة أو التنظيم الذي يُنشأ ويؤسس قصد إشباع حاجات الجمهور ذات النفع العام، مثل الجامعة والمستشفى ووحدات و أجهزة الإدارة العامة بشكل عام.

ثانياً: المعيار الموضوعي أو الوظيفي:

يعتمد فريق آخر من الفقهاء على المعيار الموضوعي أو الوظيفي، الذي يقوم على طبيعة النشاط الذي تمارسه الإدارة، حيث عرّفوا المرفق العمومي بأنه: النشاط أو الوظيفة التي تتولاها الإدارة تحقيقاً للنفع العام دون استهداف الربح، كالتعليم العام، والرعاية الصحية، والبريد والمواصلات، وذلك بغض النظر عن الجهة أو الهيئة القائمة به¹.

ثالثاً: الجمع بين المعيارين:

ذهب الاتجاه الغالب في الفقه إلى ضرورة الجمع بين المعيارين لإعطاء تعريف دقيق ومؤسس للمرفق العمومي، تماشياً مع حقيقة الواقع وأحكام القضاء الإداري في هذا الشأن.

فعرّف المرفق العمومي بالجمع بين المعيارين على أنه كل نشاط تقدمه السلطة العمومية تجاه المواطنين إما مباشرة أو غير مباشرة، أي تحت رقابتها، وفي بعض الأحيان هو نفسه الجهاز العمومي

¹ - سعيد بوعلوي و آخرون، المرجع السابق، ص. 143.

الذي يقوم بهذا النشاط بهدف تحقيق المصلحة العامة، وخاضع في ذلك ولو جزئياً إلى قواعد القانون العمومي.

كما عُرِفَ على أنه: " كل مشروع يعمل بانتظام واطراد تحت إشراف رجال الحكومة، بقصد أداء خدمة عامة للجمهور، مع خضوعه لنظام قانوني معين ". .

ومن ثم يمكن أن يُعرَّفَ المرفق العمومي على أنه ذلك النشاط الذي تقوم به الدولة أو أحد أشخاص القانون العام بهدف إشباع الحاجات العامة للمواطنين ¹.

الفرع الثاني: عناصر المرفق العمومي:

لكي يُعتبر نشاط معين مرفقاً عاماً، ينبغي أن تتوافر فيه شروط أو عناصر محددة تتمثل فيما يلي:

1 - إنشاء الدولة للمرفق العمومي وخضوعه للسلطة العامة:

تنشئ الدولة المرفق العمومي أو الهيئات العامة التابعة لها، وهي التي تتولى إنشاءه، بحيث يجب أن تكون للدولة أو لهذه الهيئات الكلمة العليا في إنشائه وإدارته وإلغائه، فهي التي تقرر اعتبار نشاط معين مرفقاً عمومياً، ويكون لها القول الفصل في إدارته وإلغائه.

وإذا كان وجود المرفق العمومي يتوقف على شرط إنشاء الدولة له، فليس معنى ذلك أن تكون الدولة هي التي أنشأت الهيئة التي تدير المرفق، وإنما يكفي أن تكون هي التي قدرت اعتبار نشاط ما مرفقاً عمومياً، ولو كانت قد عهدت بإدارته إلى شركة أو هيئة خاصة كما في حالة الالتزام أو الامتياز. إذ يظل المرفق محتفظاً بصفة العمومية لأن الهيئات الحاكمة تظل محتفظة بالإشراف التام على تلك المشروعات.

2 - يُنشأ المرفق العمومي بقصد تحقيق غرض من أغراض النفع العام.

ويُقصد بالنفع العام سد حاجات عامة أو تقديم خدمات للجمهور، وهذه الخدمات والحاجات العامة قد تكون مادية كتوريد الماء والكهرباء وتوفير وسائل النقل وتقديم المساعدات الاجتماعية، وقد تكون معنوية مثل تحقيق الأمن والدفاع ونشر التعليم والتوجيه المهني والتوجيه الاقتصادي والتنظيم الإداري... إلخ. ومعنى ذلك أن المشروعات التي تنشئها الدولة لا تُعتبر مرافق عامة إلا إذا كان الغرض منها سد فراغ

¹ - د. جبالي صبرينة ، المرجع السابق ، ص. 101.

يعجز النشاط الخاص عن ملئه. و تحقيق النفع العام قد يكون مجانا بلا مقابل وقد ترى الدولة أن تتحمل الخزينة العامة بعض النفقات وتحصيل الباقي من الجمهور في شكل رسوم نظير انتفاعهم بخدمات المرفق، كما هو الحال بالنسبة لرسوم تسجيل الملكية¹.

3 - خضوع المرفق العمومي لنظام قانوني متميز:

إضافة إلى خضوع المرفق العام للسلطة العامة وتحقيقه النفع العام، فإنه يجب أن يخضع لنظام قانوني استثنائي خاص، مغاير لذلك الذي يحكم المشروعات الخاصة، سواء من حيث كيفية إنشائه أو تنظيمه أو إلغائه.

وتجدر الإشارة إلى أن بعض الفقهاء اعتبروا خضوع المرفق العمومي لنظام قانوني متميز مجرد أثر مترتب على كونه مرفقاً عمومياً، أي نتيجة له، ولا يمكن اعتباره عنصراً من عناصر المرفق العمومي².

الفرع الثالث : أنواع المرافق العمومية

تتعدد المرافق العمومية وتتنوع وفقاً للزاوية التي يُنظر منها إليها، فيمكن تقسيمها من حيث طبيعة وموضوع نشاطها إلى مرافق عمومية إدارية، ومرافق عمومية اجتماعية، ومرافق عمومية اقتصادية، ومرافق عمومية مهنية أو نقابية.

كما يمكن تقسيمها على أساس إقليمي إلى مرافق عمومية مركزية (وطنية) ومرافق عمومية محلية.

ويمكن أيضاً تقسيم المرافق العمومية من حيث إلزامية إنشائها إلى: مرافق عمومية إجبارية ومرافق عمومية اختيارية، وكذلك من حيث استقلالها إلى مرافق عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية وأخرى لا تتمتع بها.

أولاً: المرافق العمومية على أساس معيار طبيعة نشاطها

تنقسم المرافق العمومية من حيث طبيعتها وطبيعة نشاطها إلى: مرافق عمومية إدارية، ومرافق عمومية اجتماعية، ومرافق عمومية اقتصادية، وأخيراً مرافق عمومية مهنية ونقابية.

¹ - د.مليكة الصروخ ، نظرية المرافق العامة الكبرى، الطبعة الثانية، مطبعة النجاح الجديدة ، الدار البيضاء، 1992 ، ص ص. 18-19.

² - د.عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري...، المرجع السابق، ص.434.

1- المرافق العمومية الإدارية:

المرافق العمومية الإدارية هي المرافق التي تمارس نشاطًا إداريًا بحثًا يدخل في صميم الوظيفة الإدارية، وهو نشاط يختلف اختلافاً جذرياً وجوهرياً عن نشاط الأفراد و الخواص.

وتُعد هذه المرافق من فئة المرافق العامة التقليدية التي قامت عليها نظرية القانون الإداري في مفهومها الضيق، ومن أمثلتها مرفق الصحة العامة، مرفق التعليم، مرفق العدالة، ومرفق الدفاع.

2 - المرافق العمومية الاجتماعية:

وهي مجموعة المرافق العمومية التي تمارس نشاطاً ذا طابع اجتماعي، وتهدف إلى تحقيق أهداف اجتماعية عامة وإشباع الحاجات الاجتماعية للأفراد.

ومن أمثلتها مرفق الضمان الاجتماعي، ومرفق التأمينات الاجتماعي، ومرفق الحماية الاجتماعية في الدولة. ويخضع هذا النوع من المرافق لمزيج من قواعد القانون الإداري وقواعد القانون الخاص¹.

3 - المرافق العمومية الاقتصادية:

وهي تُسمى كذلك بالمرافق العمومية الصناعية والتجارية، وهي نوع من المرافق ظهر بعد أن بدأت الدولة الحديثة المعاصرة تتدخل في مجال النشاط الاقتصادي، الذي كان قبل ذلك من اختصاص القطاع الخاص.

وقد كان لتدخل الدولة في المجال الصناعي والتجاري أثرٌ على المستوى القانوني، حيث ابتداءً من سنة 1921 ظهر ما يُسمى بالمرافق العمومية الصناعية والتجارية، وذلك بعد صدور قرار محكمة التنازع الفرنسية في قضية (Bac d'élouka) وقد ترتب عن هذا القرار نتائج كبيرة، لا سيما نشأة فئة المرافق العمومية الصناعية والتجارية، وخضوع هذه الفئة الجديدة إلى قواعد القانون الخاص وإلى اختصاص القاضي العادي².

¹ د.عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الثاني...، المرجع السابق، ص.62.

² د.ناصر لباد المرجع السابق، ص. 190.

4 - المرافق المهنية:

وهو نوع من المرافق العمومية يرمي إلى تنظيم بعض المهن في الدولة عن طريق أبناء المهنة أنفسهم. والسمة البارزة في هذه المرافق أن انضمام أفراد المهنة إليها ليس اختيارياً، وإنما هو أمر إجباري، مما يجعلها نوعاً من الجماعات الجبرية.

وتُدار هذه المرافق من قبل مجموعة من المنخرطين فيها، وتتخذ شكل تنظيم نقابي يُشرف على إدارته مجلس منتخب. ويمكن ذكر أمثلة على ذلك في الجزائر، مثل: المنظمة الوطنية للمحامين، والغرفة الوطنية للموثقين¹.

ثانياً: المرافق العمومية من حيث امتدادها الجغرافي:

تنقسم المرافق العمومية من حيث امتدادها الإقليمي أو الجغرافي إلى مرافق عمومية وطنية وأخرى محلية.

1 - المرافق العمومية الوطنية:

هي تلك المرافق التي تؤدي خدمات تشمل إقليم الدولة بأكمله لإشباع الحاجات العامة لكافة السكان وليس لمنطقة معينة، ومن أمثلتها مرفق الدفاع، البريد، القضاء، كما تُعتبر جميع الوزارات مرافق عمومية وطنية تتولى الدولة إنشاءها والإشراف عليها.

2 - المرافق العمومية المحلية:

هي المرافق التي تقتصر خدماتها على منطقة محددة أو جزء من إقليم الدولة، وتتولى الوحدات المحلية (الولاية والبلدية) الإشراف عليها وتسييرها، نظراً لاطلاعها على حاجات سكان المنطقة ومن أمثلتها مرفق النظافة، ومرفق الصحة، ومرفق المياه والكهرباء².

ثالثاً: المرافق العمومية من حيث مدى الالتزام بإنشائها:

تنقسم المرافق العمومية من حيث حرية الإدارة في إنشائها إلى قسمين هما:

¹ د.عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري...، المرجع السابق ، ص. 447.

² - د جبايلي صبرينة ، المرجع السابق ، ص ص. 106 - 107.

1- المرافق العمومية الاختيارية:

الأصل هو حرية الدولة في إنشاء ما تشاء من المرافق العمومية، حيث يكون للإدارة سلطة تقديرية واسعة في اختيار وقت ومكان إنشاء المرفق العمومي، ونوع الخدمة أو النشاط الذي يمارسه، وطريقة إدارته.

فليس للأفراد إجبار الإدارة على إنشاء مرفق عمومي معين، ومن أمثلتها في الجزائر المرافق والأنشطة المحلية وفقاً لقانون البلدية والولاية.

2- المرافق العمومية الإجبارية:

قد تكون الإدارة، استثناءً، ملزمة بإنشاء بعض المرافق العمومية بموجب نص القانون دون أن يكون لها خيار في ذلك، وإلا كانت مخالفة لأحكام القانون.

ومن أهم صور هذه المرافق مرفق الدفاع الوطني، الأمن، القضاء، والصحة، والتعليم، ومرافق النظافة البلدية و غيرها.

رابعاً: المرافق العمومية من حيث استقلالها:

تنقسم المرافق العمومية من حيث استقلالها إلى قسمين هما:

1 - المرافق العمومية التي تتمتع بالشخصية المعنوية:

يُقصد بها المرافق التي يُعترف لها في قرار إنشائها بالشخصية المعنوية، ويكون لها كيان مستقل، كمؤسسة عمومية، مع خضوعها لقدر من الرقابة والوصاية الإدارية.

ويدخل في هذا الإطار الجماعات الإقليمية (البلدية والولاية) والمؤسسات العمومية الإدارية.

2 - المرافق العمومية التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية:

هي المرافق التي لا يُعترف لها في قرار إنشائها بالشخصية المعنوية، بل تُلحق بأحد أشخاص القانون العام وتكون تابعة له، كالدولة و الجماعات الإقليمية و(الولاية و البلدية).

وهي تمثل الغالبية العظمى من المرافق العمومية التي لا تتمتع بالاستقلال الإداري والمالي وحق التقاضي، أما من حيث المسؤولية فهي لا تقع على المرفق العمومي، وإنما على الشخص الإداري الذي يتبعه المرفق في حالة تسببه في أضرار للغير. ومن أمثلتها: الوزارة كمرفق عمومي يخضع للدولة، والدائرة كمرفق تابع للولاية¹.

المطلب الثاني: المبادئ الأساسية التي تحكم المرفق العمومي

نظم الفقيه لويس رولان (Roland) المبادئ الثلاثة التي تحكم المرفق العمومي، وهي: مبدأ استمرارية المرفق العمومي، ومبدأ المساواة أمام المرفق العمومي، ومبدأ التكيف الدائم للمرفق العمومي.

الفرع الأول : مبدأ المساواة أمام المرفق العمومي:

يتمثل الهدف الأساسي من إنشاء المرافق العمومية في إشباع الحاجات العامة للأفراد على قدم المساواة دون تمييز بينهم لاعتبارات غير موضوعية.

ويجد مبدأ المساواة تطبيقه في المرافق العمومية في ثلاث صور، هي: مساواة المنتفعين من خدمات المرفق العمومي، المساواة في الالتحاق بالوظيفة العامة، ومبدأ حياد الإدارة أو المرفق العمومي.

أولاً: مساواة المنتفعين من خدمات المرفق العمومي:

من حق جميع أفراد المجتمع الاستفادة والانتفاع بخدمات المرفق العمومي دون تمييز بينهم، متى توافرت فيهم الشروط المطلوبة نفسها للحصول على خدمات المرفق العمومي وتخضع الإدارة لرقابة القضاء في تطبيق مبدأ مساواة المنتفعين من خدمات المرافق العامة.

ثانياً: المساواة في الالتحاق بالوظائف العامة:

يُعتبر مبدأ المساواة في الالتحاق بالوظائف العامة من أهم المبادئ التي تحكم التوظيف، ويجد هذا المبدأ أساسه القانوني في نصوص الدستور وإعلانات حقوق الإنسان والمواثيق الدولية.

وقد أكد الدستور الجزائري في مادته 63 على أن: "يتساوى جميع المواطنين في تقلد المهام والوظائف في الدولة دون أية شروط أخرى غير الشروط التي يحددها القانون".

¹ - سعيد بوعلوي و آخرون ، مرجع سابق، ص 147.

كما نصت المادة 74 من الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية على أن: "يخضع التوظيف لمبدأ المساواة في الالتحاق بالوظائف العامة"

وقد نصت المادة 27 من القانون ذاته على أنه "لا يجوز التمييز بين الموظفين بسبب آرائهم أو أصلهم أو بسبب أي ظرف من ظروفهم الشخصية أو الاجتماعية".

وينصرف مدلول مبدأ المساواة إلى معنيين :

- المساواة القانونية، والتي تقتضي فتح باب الترشح لجميع الأشخاص المستوفين لجميع الشروط القانونية.

- أما المعنى الثاني فيتمثل في المساواة الفعلية أو العملية، والتي تقتضي إتاحة فرصة التوظيف لجميع المواطنين من خلال فتح باب التعليم والتكوين للجميع.

ثالثا: حياد المرفق العمومي:

يقصد بحياد المرفق العمومي أن يراعي في أداء مهامه وتسييره مقتضيات الموضوعية، وأن يتمتع الموظف عن التصرفات التي من شأنها التأثير على العمل الإداري، مع الالتزام بالحياد في ممارسة مهامه، ومعاملة المواطنين والمرتكبين دون تمييز وبعيدا عن المحاباة، وذلك تحقيقاً للمصلحة العامة. ويكتسي هذا الواجب قيمة دستورية، حيث نصت المادة 25 من الدستور الجزائري على أن "عدم تحيز الإدارة يضمنه القانون"¹.

الفرع الثاني : مبدأ الاستمرارية:

تتولى المرافق العمومية تقديم خدمات أساسية للمواطنين وتؤمن حاجات عمومية جوهرية في حياتهم (كالكهرباء، والماء، والغاز...)، ولهذا يجب أن يكون عملها منتظماً ومستمرًا دون انقطاع أو توقف. ولا شك أن تعطل مرفق من المرافق ولو لمدة قصيرة قد يؤدي إلى اضطراب كبير، لذلك أجمع الفقهاء على أن استمرارية المرفق العمومي تُعد من المبادئ الأساسية التي تحكم المرفق العمومي².

ويقتضي مبدأ الاستمرارية توافر مجموعة من الضمانات التي تهدف إلى تجسيده على أرض الواقع، ومن هذه الضمانات ما وضعه المشرع، ومنها ما رسخه القضاء الإداري.

¹ - د جبايلي صبرينة ، المرجع السابق ، ص ص. 112 - 113.

² - د. ناصر لباد المرجع، السابق، ص 195.

وتتمثل هذه الضمانات في تنظيم ممارسة حق الإضراب، وتنظيم ممارسة حق الاستقالة، وسن قواعد خاصة لحماية أموال المرفق العمومي، وهي ضمانات من صنع المشرع، إلى جانب ضمانات من صنع القضاء، كمنظية الموظف الفعلي ونظرية الظروف الطارئة¹.

الفرع الثالث: مبدأ قابلية المرفق العمومي للتعديل والتغيير (مبدأ التكيف) :

يقصد بمبدأ التكيف أو القابلية للتغيير أن يكون للإدارة المكلفة بإدارة وتنظيم المرافق العمومية الحق دائماً في تجديد وتغيير وتعديل قواعد وطرق عمل هذه المرافق، بما يتماشى مع الظروف والمتغيرات التي تطرأ على المجتمع ومسايرة حاجات الأفراد المتغيرة باستمرار.

ومن تطبيقات هذا المبدأ حق الإدارة في تعديل شروط الانتفاع بالمرفق العمومي أو زيادة المقابل لهذا الانتفاع².

المطلب الثالث: أساليب إدارة المرافق العمومية:

تختلف وتتووع أساليب إدارة المرافق العمومية باختلاف النشاط الذي تؤديه، ويمكن حصرها فيما يلي:

الفرع الأول: إدارة المرفق العمومي بواسطة جهاز حكومي:

وهو أسلوب يمكن أن يتخذ صورتين: إدارة المرفق العمومي عن طريق الاستغلال المباشر، وإدارته عن طريق مؤسسة عامة.

أولاً: الاستغلال المباشر:

وهو الشكل العادي لتسيير المرفق العمومي، حيث تتولى الإدارة نفسها تشغيله بواسطة أعوانها وأموالها، وتخضع في ذلك للقواعد المقررة في الميزانية العمومية، مستعملة أساليب القانون العام، لا سيما امتيازات السلطة العمومية.

وفي هذا الإطار، يُطبق القانون الإداري بصفة كاملة و يتبع عادة أسلوب الإدارة المباشرة (La régie) في إدارة المرافق العمومية التقليدية، أي الإدارية.

¹ - د.عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري...، المرجع السابق، ص. 458.

² - سعيد بوعلوي و آخرون، المرجع السابق، ص. 152 .

ويدخل في هذا التنظيم الإدارة المركزية للوزارات، والإدارات المحلية للولاية والبلدية، ومختلف المصالح الأخرى التابعة للدولة، والتي تُسمى المصالح الخارجية الموجودة على المستوى الجهوي أو الولائي أو الدوائر (مثل مصالح الجباية، والجمارك، والتعمير... إلخ) .

إلا أن هذا لا يمنع استخدام أسلوب الإدارة المباشر في عدد من المرافق العمومية التجارية و الصناعية سواء كانت تابعة للدولة أو للجماعات المحلية ، إذا رأت هذه الأخيرة مصلحة في ذلك ¹.

ثانيا: أسلوب المؤسسة العامة:

يقصد بأسلوب المؤسسة أو الهيئة العامة كأسلوب لإدارة المرافق العمومية إسناد إدارتها إلى أشخاص معنوية عامة تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة، وتستخدم في ذلك وسائل القانون العام. ويترتب على ذلك اعتبار موظفي هذه المرافق موظفين عموميين، وأموالها أموالاً عامة، وأعمالها أعمالاً إدارية.

وأساس اختيار هذا الأسلوب في إدارة المرافق العمومية هو تحقيق قدر من المرونة في تسيير المرافق العامة، خاصة المرافق العامة الصناعية والتجارية، مع تخفيف عبء تسييرها ومتابعتها عن الجهة الإدارية المنشئة لها، وذلك نظراً لتمتعها بالاستقلال القانوني والمالي والإداري ².

الفرع الثاني : إدارة المرفق العمومي بواسطة أحد أشخاص القانون الخاص:

يمكن أن يتخذ أسلوب إدارة المرفق العمومي بواسطة أحد أشخاص القانون الخاص الصور التالية:

أولاً: أسلوب الامتياز أو عقد الالتزام:

يقصد بأسلوب الامتياز (أو الالتزام) أن تعهد الإدارة العامة، سواء كانت مركزية أو لا مركزية (مانحة الامتياز)، إلى شخص طبيعي أو معنوي خاص (شركة) يُدعى صاحب الامتياز أو الملتزم بإدارة وتسيير مرفق عمومي لمدة محددة.

¹ - ناصر لباد ، المرجع السابق، ص. 202 - 203.

² - سعيد بوعلي وآخرون، المرجع السابق، ص. 154.

حيث يتولى هذا الأخير التسيير على نفقته وبأمواله وعماله وأدواته وعلى مسؤوليته، مقابل الترخيص له بتحصيل رسوم من المنتفعين نظير ما يقدمه من خدمات في أحد المجالات.

وعليه، فإن استخدام هذا الأسلوب في إدارة المرافق العمومية يتم بموجب عقد إداري يسمى "عقد الامتياز" أو "عقد التزام المرافق العامة"، والذي استقر الفقه والقضاء الإداريين على اعتباره عملاً مركباً، لأنه يتضمن نوعين من الأحكام:

النوع الأول: هي أحكام وبنود لائحية وتنظيمية (دفاتر الشروط الإدارية) تضعها الإدارة بنفسها، وتملك حق تعديلها وفقاً لحاجة المرفق، وتتعلق بتنظيم وسير المرفق العمومي.

النوع الثاني: هي شروط أو أحكام تعاقدية تخضع لقاعدة "العقد شريعة المتعاقدين"، وتعتبر عن توافق إرادة الإدارة مع إرادة الملتزم، خاصة فيما يتعلق بتحديد مدة الالتزام والالتزامات المالية، ولا تمتد لتشمل كيفية تقديم الخدمات للمنتفعين.

وعموماً، فإن المرافق العمومية التي تُدار وفقاً لهذا الأسلوب تتمتع بنفس امتيازات المرافق العمومية الأخرى، ذلك لأنها تهدف إلى تحقيق النفع العام، فهي تخضع لنفس مبادئ وأسس سير باقي أساليب إدارة المرافق العمومية.

ويترتب على إدارة المرافق العمومية بهذا الأسلوب النتائج التالية:

- تمتع الإدارة مانحة الامتياز بسلطة الرقابة والإشراف على ممارسة الملتزم (حامل الامتياز) لعمله وفقاً لشروط العقد والمبادئ الأساسية لسير المرافق العمومية.
- سلطة الإدارة في تعديل أحكام الالتزام دون المساس بجوهره، مراعاةً للمصلحة العامة، مع حق الملتزم في التعويض عن الالتزامات الإضافية أو الأضرار التي تلحق به.
- حق صاحب الامتياز، مقابل إدارته وتسييره للمرفق العمومي في الحصول على مقابل مالي في شكل رسوم يتقاضاها من المنتفعين بخدمات المرفق العمومي¹.

ثانياً: الاستغلال المختلط:

¹ - سعيد بوعلي وآخرون، المرجع السابق، ص ص. 154 - 155.

قد تقتضي متطلبات التنمية توجيه الدعوة للقطاع الخاص الوطني أو الأجنبي للتعاون مع القطاع العام، في إطار قانوني يتجسد في شركة مساهمة يكون رأسمالها مشتركاً بين أحد أشخاص القانون الخاص وأحد الهيئات العامة.

وغالباً ما يتعلق موضوع النشاط بالمجال التجاري أو الصناعي، ويُعد أسلوب الاستغلال المختلط حديثاً نسبياً، وقد عمدت إلى إتباعه العديد من الدول النامية في الفترة الأخيرة، خاصة بعد ظهور عيوب أسلوب الاستغلال المباشر، والمتمثلة أساساً في بطء وتعقيد إجراءاته وعدم ملاءمتها لقواعد السوق وأحكام المنافسة.

كما أن أسلوب الامتياز لم يخلُ هو الآخر من العيوب، تتمثل في اهتمام الملتزم بتحقيق الربح فقط، وعدم تقيده في بعض الأحيان بالشروط التي تحددها الإدارة.

ومن أمثلة هذا النوع من إدارة المرافق ما نصت عليه المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 96-118 المؤرخ في 6 أفريل 1996، المعدل والمتمم للمرسوم رقم 87-159، والمتعلق بتدخل الشركات الأجنبية في مجال التنقيب، حيث نصت على أن شكل الشراكة بين المؤسسة الوطنية والشركاء الأجانب يتخذ صورة شركة مساهمة، وتخضع للقانون الجزائري¹.

المطلب الرابع: إلغاء المرافق العمومية

تُلغى المرافق العمومية بطريقة خاصة، وذلك لأسباب ومبررات متعددة.

الفرع الأول: كيفية إلغاء المرافق العمومية:

يقصد بإلغاء المرافق العمومية وضع حد لنشاطها عندما ترى السلطة الإدارية المختصة أنه لم تعد هناك حاجة لاستمرار المرفق في أداء خدماته، حيث تملك الإدارة سلطة تقديرية واسعة في إلغاء المرافق العمومية.

والقاعدة العامة أن يتم الإلغاء بنفس أداة الإنشاء، فالمرفق الذي تم إنشاؤه بقانون لا يمكن إلغاؤه إلا بقانون، وإذا أنشئ بقرار من السلطة التنفيذية فيجوز إلغاؤه بقرار، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك.

¹ - د.عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري... ، المرجع السابق، ص 487-488.

وعند إلغاء المرفق تُضاف أمواله إلى الجهة التي نص عليها القانون الصادر بإلغائه، فإن لم ينص القانون على ذلك، فإن هذه الأموال تؤول إلى أموال الشخص الإداري الذي كان يتبعه المرفق.

الفرع الثاني: أسباب ومبررات إلغاء المرافق العمومية:

ترجع أسباب ومبررات إلغاء المرافق العمومية إلى ما يلي:

- * تولي المشروعات الخاصة مهمة إشباع الحاجات التي كان يقوم بها المرفق العمومي.
- * تحقيق المرفق الغرض الذي أنشئ من أجله، كإشباع حاجة معينة مؤقتة لم تعد قائمة.
- * بهدف ترشيد النفقات، حيث قد ترى الدولة أن الخدمة التي يؤديها المرفق يمكن أن تُسند إلى مرفق آخر، وبالتالي دمج مرفق عمومي مع مرفق عمومي آخر يمارس النشاط نفسه أو نشاطاً مماثلاً¹.

¹ - د جبايلي صبرينة ، المرجع السابق ، ص. 110.

المصادر والمراجع

أولاً: المصادر

- 1 - دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية المعدل بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-422 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، الجريدة الرسمية رقم 82 .
- 2 - القانون العضوي رقم 21-01 المؤرخ في 10 مارس 2021 المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية رقم 17.
- 3 - القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، المؤرخ في 21 فيفري 2012، الجريدة الرسمية رقم 12.
- 4 - القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، المؤرخ في 22 جوان 2011، الجريدة الرسمية رقم 37. المعدل والمتمم بالأمر رقم 21-13 المؤرخ في 31 أوت 2021 الجريدة الرسمية رقم 67 .

ثانياً: المراجع باللغة العربية :

أ- الكتب :

- 1 - خلوفي رشيد، القضاء الإداري (تنظيم واختصاص)، الطبعة الأولى، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2002.
- 2 - رابحي أحسن، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، الطبعة الأولى، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2013.
- 3 - سعيد بوعلي وآخرون، القانون الإداري (التنظيم الإداري - النشاط الإداري)، الطبعة الأولى، دار بلقيس، الجزائر، 2023.
- 4 - صبرينة جبالي، الوجيز في القانون الإداري (التنظيم والنشاط)، الطبعة الأولى، دار النشر الجامعي الجديدة، الجزائر، 2023.
- 5 - طعيمة الجرف، القانون الإداري، د.ظ، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة ، 1970.
- 6 - فريجه حسين، شرح القانون الإداري، الطبعة الأولى، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013.

- 7 - علاء الدين عشي، مدخل إلى القانون الإداري (الجزء الأول: التنظيم الإداري)، دار الهدى، الجزائر، 2010.
- 8 - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
- 9-.....،الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الرابعة، جسور للنشر والتوزيع
الجزائر، 2017 .
- 10-.....، القضاء الإداري في الجزائر بين نظام الوحدة والازدواجية (1962- 2000)،
الطبعة الأولى، دار ربحانة،الجزائر،2000.
- 11 - عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الأول،
الطبعة الثالثة، د.م، ج، الجزائر، 2004 .
- 12 -.....، القانون الإداري، الجزء الأول، الطبعة الثالثة، د.م، ج، الجزائر، 2005.
- 13 -.....، القانون الإداري، الجزء الثاني (النشاط الإداري)، الطبعة الأولى، د.م.ج
الجزائر، 2002.
- 14 - محمد الصغير بعلي، الولاية في القانون الإداري الجزائري د. ط، دار العلوم للنشر والتوزيع،
الجزائر، 2014.
- 15 -.....، دروس في المؤسسات الإدارية، د. ط، منشورات جامعة باجي مختار،
الجزائر، د.ت. ن.
- 16 - مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الأول، الطبعة الأولى، د. م. ج،
الجزائر، 1999.
- 17 - مليكة الصروح، نظرية المرافق العامة الكبرى، الطبعة الثانية، مطبعة النجاح الجديدة، الدار
البيضاء، 1992.
- 18 -.....، العمل الإداري، الطبعة الأولى، دار القلم، الرباط، 2012.

19 - ميمونة سعاد ، المبادئ العامة في القانون الإداري ، الطبعة الأولى ، دار الأيام للشر والتوزيع ، عمان ، 2022.

20- ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري (التنظيم والنشاط الإداري)، الطبعة الأولى، دون دار نشر، الجزائر، 2006.

21- وليد بوجملين، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، دون دار نشر، الجزائر، دون تاريخ نشر.

ب- المقالات :

1 - بوتهلولة شوقي، "ميزانية البلدية بين الاستقلال المالي وسلطة حلول الوالي"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، جامعة باتنة، المجلد 9، العدد 1، 2022، المتوفر على:

<https://asjp.cerist.dz/en/article/183112>

2 - بوقرط ربيعة، "مدى تدعيم النصوص القانونية لمكانة الوالي في مجال الضبط الإداري"، مجلة حوليات جامعة الجزائر، جامعة الجزائر 1، المجلد 35، العدد 2، 2021، متوفر على:

<https://asjp.cerist.dz/en/article/154407>

3 - عادل زياد، بالخير الدراجي، "حدود سلطات الضبط الإداري في حماية الحقوق والحريات الفردية"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الوادي، المجلد 10، العدد 2، 2019، المتوفر على:

<https://asjp.cerist.dz/en/article/101717>

4 - عمار فلاح، "الضبط الإداري: مفهومه والهيئات المنوطة به - دراسة في ضوء التشريع الجزائري"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، جامعة باتنة 1، المجلد 11، العدد 2، 2024، المتوفر على:

<https://asjp.cerist.dz/en/article/251924>

5 - يامة إبراهيم، "سلطات الضبط الإداري ووسائل ممارسته في النظام القانوني الجزائري"، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، جامعة تامنغست، المجلد 1، العدد 1، 2012، المتوفر على:

<https://asjp.cerist.dz/en/article/7547>

ج- المطبوعات:

د. تياب نادية، محاضرات في القانون الإداري (التنظيم الإداري)، موجهة لطلبة السنة الأولى حقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، السنة الجامعية 2014-2015.

ثالثا : المراجع باللغة الأجنبية

A-books:

1-Serge Velley, Droit Administratif, 12e édition, Magnard – Vuibert, Paris, 2015.

2- Yves Gaudmet, Traité de droit Administratif, tome 1, 16e édition, Delta, Paris, 2002.

الفهرس

مقدمة.....	2ص
فصل تمهيدي: مدخل للقانون الإداري.....	3ص
المبحث الأول: نشأة وتطور القانون الإداري.....	3ص
المطلب الأول : مفهوم القانون الإداري ومكانته بين القوانين الأخرى.....	4ص
الفرع الأول : مفهوم القانون الإداري.....	4ص
الفرع الثاني : مكانة القانون الإداري بين فروع القانون الأخرى.....	5ص
الفرع الثالث:علاقة القانون الإداري بالفروع الأخرى للقانون.....	5ص
المطلب الثاني: انفصال قواعد القانون الإداري عن قواعد القانون الخاص ومراحل نشأة.....	9ص
الفرع الأول : قرار محكمة التنازع الفرنسية في قضية الطفلة <i>BLANCO</i> وانفصال قواعد القانون الإداري عن قواعد القانون الخاص.....	9ص
الفرع الثاني : نشأة القانون الإداري ومراحل تطوره في فرنسا.....	11ص
المطلب الثالث : نشأة القانون الإداري في الجزائر.....	13ص
الفرع الأول : مرحلة ما قبل الاستقلال.....	13ص
الفرع الثاني: مرحلة ما بعد الاستقلال.....	14ص
المبحث الثاني: مصادر القانون الإداري وخصائصه.....	16ص
المطلب الأول : مصادر القانون الإداري.....	16ص
الفرع الأول :المصادر المكتوبة.....	16ص
الفرع الثاني :المصادر غير المكتوبة.....	19ص

المطلب الثاني :خصائص القانون الإداري.....	ص.20
الفرع الأول : القانون الإداري قانون غير مقنن.....	ص.21
الفرع الثاني: القانون الإداري حديث النشأة.....	ص.22
الفرع الثالث : القانون الإداري قانون مرن وسريع التطور.....	ص.22
الفرع الرابع : القانون الإداري قانون قضائي.....	ص.22
المبحث الثالث: أسس القانون الإداري.....	ص.22
المطلب الأول : معيار المرفق العام.....	ص.22
الفرع الأول: التعريف	بمعيار
الفرع الثاني: المرفق العام.....	ص.23
الفرع الثاني: أزمة المرفق العام.....	ص.24
المطلب الثاني: معيار السلطة العامة.....	ص.25
الفرع الأول : التعريف بمعيار السلطة العامة.....	ص.25
الفرع الثاني :الانتقادات الموجهة لمعيار السلطة.....	ص.25
المطلب الثالث: المعيار المختلط.....	ص.26
الفصل الأول: الأسس العامة للتنظيم الإداري.....	ص.27
المبحث الأول: الشخصية المعنوية:.....	ص.27
المطلب الأول: تعريف الشخصية المعنوية والاختلاف الفقهي حولها.....	ص.27
الفرع الأول : تعريف الشخصية المعنوية.....	ص.27

الفرع الثاني: الاختلاف الفقهي حول الشخصية المعنوية.....	ص28
الفرع الثالث : موقف المشرع الجزائري من فكرة الشخصية المعنوية.....	ص30
المطلب الثاني : أنواع الأشخاص المعنوية العامة والنتائج المترتبة عن الشخصية المعنوية.....	ص31
الفرع الأول: أنواع الأشخاص المعنوية.....	ص31
الفرع الثاني :أركان الشخص المعنوي.....	ص33
الفرع الثالث: النتائج المترتبة عن الشخصية المعنوية.....	ص34
الفرع الرابع : انقضاء الشخص المعنوي.....	ص35
المبحث الثاني: المركزية واللامركزية.....	ص36
المطلب الأول :المركزية الإدارية.....	ص36
الفرع الأول: تعريف المركزية الإدارية.....	ص36
الفرع الثاني: أركان المركزية الإدارية.....	ص36
الفرع الثالث : صور المركزية الإدارية وتقديرها.....	ص40
المطلب الثاني : اللامركزية الإدارية.....	ص43
الفرع الأول : تعريف نظام اللامركزية الإدارية.....	ص43
الفرع الثاني : أركان اللامركزية الإدارية.....	ص44
الفرع الثالث : صور اللامركزية الإدارية وتقديرها.....	ص46
الفصل الثاني : الإدارة المركزية في الجزائر.....	ص47
المبحث الأول : السلطات الإدارية التقريرية.....	ص48
المطلب الأول : رئيس الجمهورية.....	ص49

الفرع الأول:شروط الترشح لتولي منصب رئيس الجمهورية.....	ص49
الفرع الثاني:الصلاحيات الإدارية لرئيس الجمهورية.....	ص49
الفرع الثالث:الأجهزة المساعدة لرئيس الجمهورية.....	ص51
المطلب الثاني :الحكومة.....	ص54
الفرع الأول:الوزير الأول أو رئيس الحكومة.....	ص54
الفرع الثاني: الوزراء.....	ص57
المبحث الثاني :الهيكل الاستشارية المركزية.....	ص61
المطلب الأول:المجلس الأعلى للأمن.....	ص61
المطلب الثاني:المجلس الإسلامي الأعلى	ص61
المطلب الثالث:المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي.....	ص62
المطلب الرابع:أشكال الاستشارة.....	ص62
المبحث الثالث : الهيئات الإدارية المستقلة.....	ص63
المطلب الأول: تعريف السلطات الإدارية المستقلة ونظامها القانوني.....	ص63
الفرع الأول: تعريف السلطات الإدارية المستقلة.....	ص63
الفرع الثاني: النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة.....	ص64
المطلب الثاني: صلاحيات السلطات الإدارية المستقلة.....	ص65
المطلب الثالث: بعض النماذج عن السلطات الإدارية المستقلة.....	ص65
الفرع الأول : مجلس المنافسة.....	ص65

الفرع الثاني: هيئة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية.....	ص.66
الفصل الثالث: الإدارة اللامركزية في الجزائر.....	ص.67
المبحث الأول: البلدية في الجزائر.....	ص.67
المطلب الأول: هيئات البلدية.....	ص.67
الفرع الأول: المجلس الشعبي البلدي.....	ص.68
الفرع الثاني: رئيس البلدية (الجهاز التنفيذي للبلدية).....	ص.73
المطلب الثاني: الرقابة الوصائية على المجلس الشعبي البلدي.....	ص.75
الفرع الأول: صور الرقابة على المنتخبين.....	ص.76
الفرع الثاني: الرقابة الوصائية على الأعمال.....	ص.78
الفرع الثالث: الرقابة الوصائية على الهيئة ككل.....	ص.81
المبحث الثاني: الولاية.....	ص.82
المطلب الأول: هيئات الولاية.....	ص.82
الفرع الأول: المجلس الشعبي الولائي.....	ص.83
الفرع الثاني: رئيس المجلس الشعبي الولائي.....	ص.86
الفرع الثالث: الوالي (الهيئة التنفيذية).....	ص.87
المطلب الثاني: الرقابة الوصائية على المجلس الشعبي الولائي.....	ص.90
الفرع الأول: صور الرقابة الوصائية على المنتخبين في المجلس الشعبي الولائي.....	ص.90
الفرع الثاني: صور الرقابة على أعمال المجلس الشعبي الولائي.....	ص.91
الفرع الثالث: صور الرقابة على الجهاز ككل.....	ص.95

96	الفصل الرابع:النشاط الإداري.....
97	المبحث الأول : الضبط الإداري.....
97	المطلب الأول: مفهوم الضبط الإداري.....
97	الفرع الأول: تعريف الضبط الإداري.....
98	الفرع الثاني: تمييز الضبط الإداري عن بعض الصور المشابهة له.....
103	الفرع الثالث: خصائص الضبط الإداري.....
104	المطلب الثاني: أنواع الضبط الإداري وهيئاته.....
105	الفرع الأول : أنواع الضبط الإداري.....
106	الفرع الثاني :هيئات الضبط الإداري.....
109	المطلب الثالث: أهداف الضبط الإداري.....
110	الفرع الأول : مفهوم النظام العام وعناصره التقليدية.....
111	الفرع الثاني : النظام العام بمدلوله الحديث.....
112	المطلب الرابع: وسائل الضبط الإداري.....
112	الفرع الأول: الوسائل البشرية والمادية للضبط الإداري.....
113	الفرع الثاني : الوسائل القانونية.....
117	المطلب الخامس: حدود سلطات الضبط الإداري.....
117	الفرع الأول: حدود سلطات الضبط الإداري في الحالات العادية.....
118	الفرع الثاني: حدود سلطات الضبط الإداري في الحالات الاستثنائية.....
120	المبحث الثاني: المرافق العامة.....

المطلب الأول: تعريف المرفق العمومي وعناصر قيامه.....	ص120
الفرع الأول: تعريف المرفق العمومي.....	ص120
الفرع الثاني: عناصر المرفق العمومي.....	ص121
الفرع الثالث : أنواع المرافق العمومية.....	ص122
المطلب الثاني: المبادئ الأساسية التي تحكم المرفق العمومي.....	ص125
الفرع الأول : مبدأ المساواة أمام المرفق العمومي.....	ص126
الفرع الثاني : مبدأ الاستمرارية.....	ص127
الفرع الثالث: مبدأ قابلية المرفق العمومي للتعديل والتغيير (مبدأ التكيف).....	ص128
المطلب الثالث: أساليب إدارة المرافق العمومية.....	ص129
الفرع الأول: إدارة المرفق العمومي بواسطة جهاز حكومي.....	ص129
الفرع الثاني : إدارة المرفق العمومي بواسطة أحد أشخاص القانون الخاص.....	ص130
المطلب الرابع: إلغاء المرافق العمومية.....	ص132
الفرع الأول: كيفية إلغاء المرافق العمومية.....	ص132
الفرع الثاني: أسباب ومبررات إلغاء المرافق العمومية.....	ص132
المراجع.....	ص134