وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة أبي بكر بلقايد –تلمسان-

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم العلوم السياسية

محاضرات في مقياس القانون الإداري

موجهة لطلبة السنة الأولى ماسترعلوم سياسية

تخصص: إدارة عامة

الأستاذة: ميمونة سعاد

أستاذة التعليم العالي

السنة الجامعية: 2024- 2025.

مقدمة:

تقيم مختلف الدول أجهزة إدارية لتنفيذ سياساتها العامة الرامية لسد إحتياجات الجمهور في شتى المجالات، الأمر الذي يضفي على الإدارة العامة أهمية بالغة، باعتبارها الوسيلة المثلى بيد السلطات العامة لوضع تلك السياسات حيز التطبيق إتجاه المواطنين الذين ما فتئت علاقاتهم تتوطد وتتوثق باستمرار، كظاهرة إجتماعية يتحدد بمقتضاها مدى نمو ورقي وتطور الدولة.

لما كان القانون الإداري النص القانوني الخاص بتنظيم الإدارة العامة أو العمومية، فهو من أهم فروع القانون العام في الجزائر كغيرها من دول العالم. إن أهمية هذا القانون ترجع لأسباب عديدة[1]:

- أولها يكمن في أهمية المؤسسات الإدارية بالنسبة للجزائر كسائر دول العالم، حيث أن جميع دول العالم لها أجهزة إدارية أو بمعنى آخر لها إدارة عمومية. فالإدارة العمومية تتمتع بمكانة كبيرة في كل دول العالم لأنها تعتبر التجسيد الميداني لمفهوم الدولة، فهي إذن وسيلة هامة لتنظيم الدولة وسيرها.

- ثانيها له علاقة بطبيعة القانون الإداري الشديدة التأثر لاسيما بالوضعية السياسية والإقتصادية والإجتماعية والتكنولوجية للبلاد، ويظهر هذا واضحا من خلال المراحل التي مرت بها الإدارة العمومية الجزائرية، سواء خلال مرحلة بداية الإستقلال وما بعد الإستقلال أو من خلال مرحلة ما يسمى الآن الإتجاهات الجديدة للقانون الإداري في الجزائر. وفي كلتا المرحلتين، كانت الإدارة الوسيط الأمثل، لأنها الجهاز الذي وبطلب من الحكومة يقوم بتحضير وتنفيذ القرارات التي تتخذها السلطة السياسية.

- أما ثالثها فيبرز على المستوى القانوني، ذلك من خلال تفحصنا للجريدة الرسمية، فباطلاعنا على هذه الأخيرة من الإستقلال إلى يومنا هذا، نجد أن عدد القواعد والنصوص المتعلقة بالقانون الإداري كبير جدا، حيث لا يكاد يصدر عدد إلا ويحوي على نص يتعلق بالقانون الإداري.

[1] - انظر، ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الرابعة، دار المجدد للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص 5.

من ثم، أصبح القانون الإداري يحظى باهتمام كبير لارتباطه بازدياد تدخل وتطور وظيفة الدولة في مختلف مناحي الحياة السياسية والإقتصادية والإجتماعية والثقافية. ونظرا لأن موضوع القانون الإداري بالدرجة الأولى والأخيرة هو تنظيم الإدارة العامة، فقد درسها من عدة جوانب، تمثلت أساسا في[2]:

- **الجانب التنظيمي:** من حيث بيان القواعد والأحكام المتعلقة بتركيب وتنظيم الجهاز الإداري بالدولة (دراسة ساكنة).
- **الجانب الوظيفي:** من حيث التطرق إلى القواعد السارية على الإدارة العامة لدى قيامها بنشاطها ومهامها وخدماتها الموجهة للجمهور (دراسة حركية).
- **جانب الوسائل:** من حيث التعرض إلى مختلف الوسائل والإمكانيات التي يستلزمها القيام بالنشاط الإداري، سواء كانت بشرية (موظفون عموميون) أو مادية (أموال) أو قانونية (سلطات ومكنات قانونية).
- **الجانب القضائي:** من حيث الدراسة والإهتمام بالهيئات القضائية المختصة بالمنازعات الإدارية.

بناء على ما سبق، تعتبر الإدارة العامة محور القانون الإداري لذا تعتمد مختلف النظم القانونية في تنظيمها الإداري نمطا يرتكز على دعامتين أساسيتين، هما المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية. فإذا كان الاعتماد بشكل كبير على النمط الأول أمرا لا مفر منه بالنسبة لعديد من الدول حديثة العهد بالنشأة لم يسمح لها إلا من وضع مجموع السلطات الإدارية بأيدي الحكومة بالعاصمة تفاديا لمخاطر الانشقاق وضمانا لوحدة الدولة، فإن حتمية اللجوء إلى النمط اللامركزي يتأكد كلما انتصر الفكر الديمقراطي الداعي إلى ضرورة تكريس مبدأ مشاركة الأفراد في تسيير شؤونهم الإدارية على المستوى المحلي[3].

يقصد بالمركزية الإدارية حصر وتركيز السلطة أو الوظيفة الإدارية في يد جهة إدارية واحدة، في حين أن اللامركزية الإدارية وباعتبارها نظاما ليس بوليد الساعة ولم تصنعه إرادة المشرع أو ساهمت في خلقه ظروف طارئة، فهي نظام قانوني وإداري متطور، يقوم على أساس

---

[2]- انظر، محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص 4 و5؛ انظر، محمد الصغير بعلي، الولاية في القانون الجزائري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2014، ص 5.

[3] - انظر، نصر الدين بن طيفور،أي استقلالية للجماعات المحلية الجزائرية في ظل مشروعي جوان 1999 لقانوني البلدية والولاية، مجلة الإدارة، الجزائر، العدد 22، 2003، ص05.

توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين الإدارة المركزية في العاصمة وبين الإدارة المحلية بالمناطق والأقاليم. وجذوره بعيدة في التاريخ ترجع إلى المجتمعات الإنسانية القديمة التي كانت تجمعها وحدة المصالح ووحدة الشعور ووحدة المصير. أما في نشأتها القانونية فقد رافقت نشأة الدولة العصرية التي يسودها القانون في تنظيم أجهزتها وتوزيع اختصاصاتها وسائر مظاهر أعمالها ونشاطاتها والتي تأخذ بالنمط السابق-اللامركزية- كأحد أوجه تنظيم جهاز الدولة الإداري باعتبارها حاجة وضرورة[4].

الجزائر ومنذ الاستقلال اتجهت إلى بناء دولة موحدة تقوم على مبادئ الديمقراطية أساسها مشاركة الشعب في عمليات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التي تكون المجالس المحلية الأداة المناسبة لتحقيق تلك الغاية. ولعل هذا ما ترجم في مجموع النصوص الأساسية للدولة من مواثيق وقواعد دستورية. تأكيدا لذلك نصت المادة 16/ف**02 و03** من الدستور الجزائري[5] على مايلي: **"...المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ويراقب عمل السلطات العمومية. تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية، لاسيما من خلال المجتمع المدني"**، لتؤكد لاحقا المادة **19** من ذات الدستور ما أتت به سابقتها وتوضح بجلاء نية المؤسس الدستوري في تبني نظام الديمقراطية التمثيلية التي يقوم فيها الشعب باختيار ممثلين عنه بنصها: **"يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية".**

تبعا لذلك، فقد أرسى المؤسس الدستوري الجزائري قاعدة التنظيم الإداري اللامركزي الإقليمي والتي جسدتها كل من البلدية والولاية وأطلق عليها مصطلح الجماعات المحلية في صلب النص[6]، وأرسى **المبادئ التي يجب أن تحكم هذه الجماعات المحلية وكذا العلاقة بينها وبين الدولة**[7]. هذه الكيانات التي اضطلعت فضلا عن دورها التقليدي في تكريس أسلوب

---

[4] - انظر، حسن محمد عواضة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية، الطبعة الأولى، المُؤسسات الجامعية للدراسات والنشر، بيروت، لبنان، 1983، ص26.

[5] - المرسوم الرئاسي 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في إستفتاء أول نوفمبر 2020، ج.ر عدد 82 الصادرة في 30 ديسمبر 2020.

[6] - إذ نصت المادة 17 من الدستور الجزائري على أنّ:**"الجماعات المحلية للدولة هي البلدية والولاية. البلدية هي الجماعة القاعدية..."**.

[7] - نصت المادة 18 من الدستور الجزائري على أن: **"تقوم العلاقات بين الدولة والجماعات المحلية على مبادئ اللامركزية وعدم التركيز".**

اللامركزية بدور آخر سياسي لعبته هذه المجالس المحلية المنتخبة هو المشاركة في عملية اتخاذ القرار من خلال تمثيل ناخبيهم.

وعليه، ستهدف هذه الدراسة بالأساس إلى مناقشة إشكالية: ما هي المبادئ العامة للقانون الإداري وكذا التنظيم الإداري؟ وما مدى نجاح المشرع الجزائري من خلال القوانين المنظمة للبلدية والولاية -القانون رقم **11-10**[8] والقانون رقم **12-07**[9]- في تجسيد النظام اللامركزي وبالتالي نظرية الإدارة المحلية؟

إن الإجابة على هذه الإشكالية ستقتضي منا الإعتماد على **المنهج التحليلي** من خلال جمع المادة العلمية التي تتضمن في مجملها مجموع النصوص القانونية والآراء والنظريات الفقهية، قصد ترتيب وتنظيم هذه المعلومات، لتأتي بعدها عملية التحليل واستقراء النصوص والنظريات الفقهية من أجل العمل على استخلاص النتائج، وهي ذاتها المرحلة التي تعقب عمليتي التحليل والاستقراء والتي يطلق عليها مرحلة التركيب، وختاما إخضاع النتائج المسجلة إلى عمليتي النقد والتقويم. أما المنهج الثاني الذي سيتم الاعتماد عليه كذلك فهو **المنهج الوصفي** وذلك بخصوص مختلف المفاهيم التي تهم الدراسة والمتناولة عند البحث في المقاربة الفقهية لنظرية الإدارة المحلية وإطارها المفاهيمي الذي ينبغي في التعرض له استعمال المنهج الوصفي.

استنادا على كل ما سبق، سنقسم هذه الدراسة إلى فصلين:

- **الفصل الأول:** مدخل للقانون الإداري
- **الفصل الثاني:** التنظيم الإداري
- **الفصل الثالث:** النشاط الإداري.

[8] - القانون 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011، يتعلق بالبلدية، ج ر ج ج عدد37 الصادرة في 03 جويلية 2011.

[9] - القانون 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012، يتعلق بالولاية، ج.ر.ج.ج عدد 12 الصادرة في 29 فبراير 2012.

للقانون الإداري مفهومين مفهوم واسع ومفهوم ضيق وهو ما جعله يتميز عن بقية فروع القانون الأخرى. حيث نجد أن لبقية القوانين الأخرى تعريفها محددا وواضحا ومرسوم المعالم كما هو الحال بالنسبة للقانون المدني، الذي يعرف بأنه مجموعة القواعد القانونية التي تحكم العلاقات والتصرفات التي تحدث بين الأشخاص ماعدا التي تحكمها قواعد أخرى ترجع إلى فروع القانون الخاص، أو بالنسبة للقانون الجنائي الذي يعرف بأنه القانون الذي يصنف الجرائم ويحددها، ويقرر العقوبات التي تقابلها، والإجراءات المتبعة لكشفها وكيفية توقيع العقوبات على المجرمين[10].

أما القانون الإداري فيعرف حسب الجهة التي ينظر إليها منه، فإذا عرف من حيث الجهة المخاطبة فيكون تعريفه واسعا، أما إذا كان التعريف من جهة قواعده فيكون التعريف ضيقا:

وبذلك فالتعريف الواسع هو القانون الذي يشمل القواعد القانونية التي تحكم الإدارة العامة والنشاط الذي يصدر منها ويحكم علاقاتها بالأفراد وقواعد الفصل في المنازعات التي تنشأ بينها وبين الأفراد أثناء قيامها بنشاطها[11].

أما المفهوم الضيق هو ذلك القانون الذي يتميز بقواعد خاصة تختلف عن أحكام القانون المدني لما تقرره من امتيازات خاصة للإدارة[12].

بذلك تعتبر هذه القواعد استثنائية غير مألوفة في القانون الخاص، وهذه القواعد تنظم بعض جوانب نشاط الإدارة ومن الأمثلة على ذلك القواعد التي تنظم العقود الإدارية، القرارات الإدارية، أعوان الدولة، الأموال العامة، الضبط الإداري، المسؤولية الإدارية، وبذلك

---

[10] - حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2004، ص 63.

[11] - عبد الغنى بسيوني عبد الله، النظرية العامة في القانون الإداري، منشأة المعارف،الإسكندرية، مصر، 2003، ص 17.

[12] - عشي علاء الدين، مدخل للقانون الإداري، الجزء الأول، التنظيم الإداري، دار الهدى للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص10 .

من ثم، فالقانون الإداري بمعناه الواسع يعني "**قانون الإدارة**" أيا كانت القواعد القانونية التي تحكمها قواعد القانون الخاص أو قواعد قانونية متميزة" قواعد القانون العام". وبهذا المعنى فالقانون الإداري موجود في كل مجتمع سواء أخذ بمبدأ الازدواجية أو لم يأخذ بها.

أما القانون الإداري بمعناه الضيق ينحصر دوره فيما يطبق على الإدارة من قواعد قانونية متميزة ولا يوجد بهذا المعنى إلا في الدول التي تأخذ بنظام الازدواجية القانونية، ومهما اختلفت الزاوية التي ينظر إليها فالقانون الإداري يستلزم وجود إدارة تعمل على تحقيق أهداف السياسية العامة.

فهي تختلف اختلافا كليا عن القواعد القانونية التي تحكم النشاط الخاص ومنازعات الأفراد فيما بينهم.

ولما كان القانون الإداري ملازما للإدارة العامة من حيث وجودها وتنظيمها وعملها وجب الوقوف عند تحديد مفهومها.

يسود مفهومان للإدارة العامة المفهوم العضوي أو الشكلي والمفهوم الموضوعي أو الوظيفي.

يهتم المفهوم العضوي بالتكوين الداخلي للإدارة العامة فيعرفها بأنها "السلطة الإدارية سواء المركزية منها أو اللامركزية وجميع الهيئات التابعة لها"[13].

بينما يهتم المفهوم الموضوعي بالجانب الوظيفي فيعرف الإدارة العامة بأنها "النشاط أو الوظيفة التي تتولاها الأجهزة الإدارية لإشباع الحاجات العامة تحقيقا للمصلحة العامة"[14].

قد اختلف الفقه في ترجيح أحد المفهومين، إلا أن الاتجاه الحديث يقوم على الجمع بينهما إذ يعرف القانون الإداري بأنه "القانون الذي ينظم الأجهزة والهيئات الإدارية في الدولة، ويحكم النشاط أو الوظيفة التي تتولاها الأجهزة الإدارية لتحقيق المصلحة العامة[15].

---

[13] - نواف كعنان، القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2006 ، ص 15 وما بعدها.

[14] - عشي علاء الدين، المرجع السابق، ص07 .

[15] - مجيدي فتحي، سلسلة محاضرات ودروس القانون الإداري، موجهة لطلبة السنة الثانية ل.م.د، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الأغواط، 2009-2010، ص 178.

تجدر الإشارة، بأن للقانون الإداري علاقة بعلوم أخرى تخرج عن نطاق العلوم القانونية لعل أهمها علم الإدارة، كما له علاقة بمختلف القوانين المشكلة للمنظومة التشريعية في الدولة.

1- **علاقة القانون الإداري بعلم الإدارة:** يتميز القانون الإداري عن علم الإدارة العامة من حيث زاوية اهتمام كل منهما.

أوجه الاتفاق: يتفق القانون الإداري وعلم الإدارة العامة في أن موضوعهما واحد يتعلق بالإدارة العامة.

أوجه الاختلاف: يبحث القانون الإداري في التنظيم القانوني للجهاز الإداري ووظيفة كل عنصر من عناصره، بينما يهتم علم الإدارة العامة بدراسة مناهج تنظيم الإدارة ودراسة العوامل البشرية والتقنية التي تتحكم في هذا التنظيم والتسيير، وما يجب أن تكون عليه الإدارة وكيف ستكون في المستقبل. ناصر لباد، القانون الإداري، الجزء الأول، التنظيم الإداري، لباد للنشر، الجزائر، 2005، ص 17.

وعليه، فزاوية اهتمام القانون الإداري جوانب قانونية بحتة في حين ينصب اهتمام علم الإدارة على جوانب فنية تقنية.

2- **علاقة القانون الإداري بغيره من القوانين:**

يتميز القانون الإداري بموضوعاته ومجال تطبيقه عن فروع القانون الخاص وحتى فروع القانون العام، لذا فمن المهم بيان علاقته بهذه القوانين وتحديد أوجه الاتفاق والاختلاف بينهما.

أ- علاقة القانون الإداري بالقانون الدستوري:

إذا كان القانون الإداري هو الذي ينظم الأجهزة والهيئات الإدارية، فالقانون الدستوري هو القانون الأساسي في الدولة ينظم القواعد القانونية التي تتعلق بنظام الحكم والسلطات العامة وحقوق وحريات الأفراد والضمانات التي تكفلها.

أوجه الاتفاق:

- كلاهما فرع من فروع القانون العام الداخلي.

- القانون الإداري وثيق الصلة بالقانون الدستوري إذ يختص القانون الدستوري بوضع الأحكام الكلية أو العامة الخاصة بالسلطة التنفيذية، بينما يضع القانون الإداري القواعد التفصيلية التي تكفل أداء الأجهزة الإدارية لوظيفتها، وبذلك يكون القانون الإداري امتداد للقانون الدستوري.

أوجه الاختلاف:

– **من حيث تدرج القوانين:** يحتل القانون الدستوري قمة الهرم القانوني في الدولة، إذ يقرر المبادئ الأساسية التي لا يمكن أن تتعداها القوانين بما فيها القانون الإداري الذي يحكم بعض المسائل المتفرعة في المبادئ التي أقرها الدستور.

– **من حيث الموضوع:** يبحث القانون الدستوري سلطات الدولة الثلاث والعلاقة بينهما في حين يبحث القانون الإداري في أعمال السلطة التنفيذية الإدارية منها دون الحكومية. مانع جمال عبد الناصر، دولة القانون، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية التواصل، جامعة عنابة، العدد13، 2004، ص 2.

ب- **علاقة القانون الإداري بالقانون المدني:**

أوجه الاتفاق: يوصف القانون المدني بأنه الشريعة العامة هذا ما يجعله المرجع الأساسي للقانون الإداري، فأغلب نظريات القانون الإداري مستمدة من القانون المدني.

أوجه الاختلاف:

- يشكل القانون المدني أهم فروع القانون الخاص، ويشكل القانون الإداري أهم فروع القانون العام.

-على الرغم من أن أحكام القانون الإداري مستوحاة من القانون المدني لا يعني وحدة الأحكام في القانونين، فهذه المسائل إن وجدت ضمن قواعد القانون الإداري إلا أن تطبيقها يختلف وذلك لاختلاف أشخاص القانونين. تياب نادية، سلسلة محاضرات في القانون الإداري، الجزء الأول، التنظيم الإداري، موجهة لطلبة السنة الأولى ل.م.د، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 2014-2015، ص 07.

ج- **علاقة القانون الإداري بقانون العقوبات:**

أوجه الاتفاق:

- كلاهما فرع من فروع القانون العام.

- يوصف قانون العقوبات بأنه قانون القهر والإلزام، ووجد أساسا لحماية الحقوق والحريات العامة وبذلك فهو مرتبط بكافة القوانين الأخرى بما فيها القانون الإداري.

- إذ ينص قانون العقوبات على الجرائم التي لها علاقة مباشرة بالقانون الإداري كجرائم إهانة الموظفين، جرائم إفشاء الأسرار، جرائم الاختلاس، الرشوة ...الخ، مما يجعل هاذين القانونين متكاملين.

أوجه الاختلاف: رغم تكامل القانونين إلا أن زاوية اهتمامهما مختلفة إذ يهتم القانون الإداري بالجانب التنظيمي للهياكل الإدارية في حين يهتم قانون العقوبات بالجانب الجزائي. علاء الدين عشي، مدخل للقانون الإداري، المرجع السابق، ص 17.

تبعا لذلك، سيتطلب دراسة هذا المدخل للقانون الإداري ضرورة التطرق إلى نشأة القانون الإداري وخصائصه (المبحث الأول)، ثم تحديد أسس وكذا مصادر القانون الإداري (المبحث الثاني).

المبحث الأول: نشأة القانون الإداري وخصائصه

لم تظهر قواعد القانون الإداري كقواعد مستقلة عن قواعد القانون المدني إلا في أواخر القرن الثامن عشر، وكان لمجلس الدولة الفرنسي دور كبير في إرساء وتنمية قواعد القانون الإداري، وشكلت أحكامه واجتهاداته مصدر الهام لكثير من التشريعات في مجال التسيير الإداري وكل العلاقات التي تكون الإدارة طرفا فيها (المطلب الأول). وقد اشتمل هذا القانون الإداري على جملة من الخصائص جعلته يتميز عن غيره من النصوص القانونية الأخرى خاصة القانون المدني (المطلب الثاني).

المطلب الأول: نشأة القانون الإداري

إن نشأة القانون الإداري[16] لم يكن نتيجة لاجتهاد الفقهاء والمناظرين بل كان نتيجة للتطور السياسي للنظام الفرنسي عبر مراحل التاريخ المختلفة، وقد ساهم في ذلك بصفة مباشرة مجلس الدولة الفرنسي خاصة بعد إستقلاله كجهة قضائية إدارية مستقلة إلا أن هذا الإستقلال مر عبر عدة محطات تاريخية.

الفرع الأول: مرحلة ما قبل الثورة وحكم البرلمانات القضائية

لقد تميزت هذه الفترة بحكم البرلمانات القضائية وهي محاكم قضائية تدخلت في عمل الإدارة، وأصبحت تشكل عائقا حقيقيا لتطور الإدارة في ظل وجود حكم ملكي لا يهمه كيفية تسيير الإدارة بقدر ما يهمه توسع رقعة حكمه، ذلك ما نتج عنه تذمر لدى الرأي العام

[16] - وجود القانون الإداري لم يكن من عدم ولا وليد الصدفة، بل جاء نتيجة تطور وتراكم أحداث تاريخية وظروف سياسية اختلفت من دولة لأخرى. تعد فرنسا مهد القانون الإداري ومنها انتشر إلى الدول الأخرى الذي يعود إلى عوامل تاريخية تأتي في مقدمتها الأفكار التي جاءت بها الثورة الفرنسية عام 1789، التي قامت على أساس الفصل بين السلطات ومن مقتضياته منع المحاكم القضائية القائمة آنذاك الفصل في المنازعات الإدارية للحفاظ على استقلال الإدارة إتجاه السلطة القضائية. هذا الاتجاه أدى إلى وجود نظام القضاء المزدوج الذي كان مهدا لنشوء الازدواج القانوني وظهور القانون الإداري، الذي تكونت مبادئه وأحكامه بعد الثورة خلال القرن التاسع عشر بفضل جهود مجلس الدولة الفرنسي، وما استحدثه الفقه الفرنسي من نظريات في مجال القانون الإداري. شريفي نسرين، عمارة مريم، بوعلي سعيد، القانون الإداري، النشاط الإداري، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2014، ص 5.

الفرنسي بالإضافة إلى اجتهادات الفلاسفة آنذاك ونقدهم لطريقة تسيير الحكم مما عجل بالثورة الفرنسية عام 1789[17].

الفرع الثاني: مرحلة الثورة الفرنسية

تطبيقا لمبادئ الثورة الفرنسية قام رجال الثورة بتطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في مجال التنظيم الإداري للدولة، وهو المبدأ الذي نادى به الفقيه مونتسكيو، وتطبيقا للتفسير الخاص لمبدأ الفصل بين السلطات من طرف رجال الثورة الذين قرروا بمنع محاكم القضاء العادي من التدخل في نشاط الإدارة بأي شكل من الأشكال مما ترتب عنه مبدأ استقلال الإدارة العامة الفرنسية استقلالا عضويا وموضوعيا عن القضاء العادي.

وفي إطار إصلاح المنظومة القضائية أصدر المشرع آنذاك قانونا رقم 16– 24 أوت 1790 الخاص بالتنظيم القضائي الجديد مؤسسا إياه على مبدأ الفصل بين الهيئات الإدارية والهيئات القضائية، حيث نصت المادة 13 من هذا القانون على أن الوظائف القضائية مستقلة، وتبقى منفصلة عن الوظائف الإدارية وعلى القضاة وإلا كانوا مرتكبين لجريمة الخيانة العظمى، وألا يتعرضوا بأية وسيلة من الوسائل لأعمال الهيئات الإدارية[18].

الفرع الثالث: مرحلة الإدارة القاضية

تطبيقا للقانون 24/16 أو 1790 صدر قانون 16 فريكتيدور للسنة الثالثة لإعلان الجمهورية، الذي تم الإعلان فيه أنه ليس بإمكان القضاء النظر فيما يصدر عن الوظائف الإدارية، أو محاكمة رجال الإدارة عن أعمال متعلقة بوظائفهم أو الفصل في أي منازعة أو المساس بأي تصرف من تصرفات الإدارة نتج عن تلك الوضعية[19].

على الإدارة أن تقوم بذاتها بالفصل فيما يثار من منازعات التي تحرك ضد أعمالها وتصرفاتها، وبذلك كان أمام الأفراد وأشخاص القانون الخاص إذا ما لحقهم أي ضرر نتيجة تصرفات الإدارة، ما عليهم إلا أن يقاضوا الإدارة أمام الجهات الإدارية المختصة بذلك.

---

[17]- أحمد سويقات، محاضرات في القانون الإداري، المدخل والتنظيم الإداري، موجهة لطلبة السنة الأولى ل.م.د، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، 2015-2016، ص 4؛ تياب نادية، المرجع السابق، ص 8؛ مجيدي فتحي، المرجع السابق، ص 181.

[18] - عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1990، ص30.

[19] - أحمد سويقات، المرجع السابق، ص 05؛ مجيدي فتحي، المرجع السابق، ص 182؛ تياب نادية، المرجع السابق، ص 09.

ويتجسد ذلك عن طريق رفع التظلمات والطعون الإدارية إلى رؤساء الإدارات الإقليمية والوزراء أو الملك، ليفصلوا في تظلماتهم وطعونهم، ونتج عن ذلك أن أصبحت الإدارة هي القاضي وفي نفس الوقت طرف في النزاع.

هذا الوضع أثر سلبا على مصداقية الإدارة، فكيف تكون هي الخصم والحكم في نفس الوقت، حيث أصبح هناك شك عام في مدى مصداقية الأحكام التي تصدرها الإدارة ومدى ضمان نزاهة حياد الإدارة عن نطقها بالأحكام الصادرة عنها.

الفرع الرابع: مرحلة القضاء المقيد أو مرحلة إنشاء مجلس الدولة

بغية تحسين الفصل في المنازعات الإدارة والخروج من الشك الذي كان ينتاب المواطنين، قام نابليون بونابرت من السنة الثامنة لقيام الجمهورية 12 ديسمبر 1797 بإنشاء مجلس الدولة كهيئة استشارية على المستوى المركزي[20].

كان إختصاص هذه الهيئة الجديدة يتمثل في تقديم رأيه بشأن مشروعات القوانين والأوامر والمراسيم واقتراحات التعديلات بشأن النظام الإداري الفرنسي، كما ينظر ويفحص في الطعون التي ترفع ضد الأعمال الإدارية غير المشروعة، وتقديم ذلك للإمبراطور الذي يصدر بشأنها قرارا إداريا يأخذ شكل المرسوم.

إلا انه مع مرور الزمن تمكن مجلس الدولة من الحصول على خبرة كبيرة في دراسة جميع المنازعات التي تصل إليه مباشرة، أو عن طريق الاستئناف في قرارات مجالس المحافظات. هذه الوضعية جعلت من آرائه لا تعدل بل تأخذ شكل مرسوم دون أن يدخل عليها الإمبراطور أي تحريف وأصبح يستقل شيئا فشيئا، حتى أصبح هيئة قضائية مستقلة[21].

الفرع الخامس: مرحلة القضاء الإداري البات أو المطلق

في سنة 1872صدر قانون 24 ماي 1872 الذي أنشأ رسميا سلطة القضاء البات والنهائي لمجلس الدولة الفرنسي، حيث خول له سلطة إصدار الأحكام النهائية بشأن المنازعات التي تكون الإدارة طرفا فيها[22].

ومع أن هذا القانون خول المجلس سلطة البت النهائي في المنازعات الإدارية فإنه أبقى على اختصاص الإدارة القاضية فلا يملك الأفراد اللجوء إلى مجلس الدولة إلا في الأحوال التي ينص

---

[20] - أحمد سويقات، المرجع السابق، ص 05؛ مجيدي فتحي، المرجع السابق، ص 182؛ تياب نادية، المرجع السابق، ص 09.

[21] - Martine Lombard , Droit Administratif , 3 éd ,Dalloz ,Paris, 1999, p 07.

[22]- أحمد سويقات، المرجع السابق، ص 06؛ مجيدي فتحي، المرجع السابق، ص 182؛ تياب نادية، المرجع السابق، ص 09.

عليها القانون، وفيما عدا ذلك تختص به الإدارة القاضية، مما أوجد ازدواجا قضائيا، واستمر هذا الوضع حتى تاريخ 13 ديسمبر 1889 عندما قبل مجلس الدولة دعوى قدمها أحد الأفراد مباشرة من دون المرور على الإدارة في قضية Cadot وترتب على حكمه فيها أن أصبح مجلس الدولة صاحب الاختصاص العام في المنازعات الإدارية[23].

وبسبب تراكم العديد من القضايا أمام مجلس الدولة حدد المشرع اختصاص مجلس الدولة على سبيل الحصر بموجب المرسوم الصادر في 30 سبتمبر 1953، وأصبحت المحاكم الإدارية التي كانت تسمى مجالس الأقاليم صاحبة الاختصاص العام في المنازعات الإدارية[24].

الفرع السادس: مرحلة إزدواجية القانون

إن اعتبار مجلس الدولة جهاز قضائي يتولى الفصل في المنازعات الإدارية، يثير إشكالية هامة مفادها ماهية القواعد القانونية التي يجب تطبيقها؟ فقد كان مجلس الدولة في أحكامه يطبق قواعد القانون الخاص، مما خلق في كثير من الأحيان مشاكل عملية تعود إلى غياب قانون خاص بالإدارة، إلى غاية صدور" **قرار بلانكو** "عن محكمة التنازع في 8 فيفري 1873[25]، على إثره أصبح على مجلس الدولة الفصل في النزاعات على ضوء قواعد استثنائية تتماشى والتطورات الإدارية وهي قواعد القانون الإداري، وبفضل إسهامات الفقه والقضاء في ابتداع واستحداث المبادئ والأحكام والنظريات أُكمل بناء القانون الإداري الفرنسي بوضعه الحالي.

---

[23]- تتلخص وقائع القضية في أن "مدينة مرسيليا ألغت وظيفة المهندس مدير الطرق والمياه بها، فطالبها شاغل هذه الوظيفة بالتعويض، فلما رفضت البلدية إجابة طلبه رفع دعوى أمام المحاكم العادية التي قضت بعدم إختصاصها، إذ قدرت أن العقد الذي يربطه بالمدينة ليست له خواص عقد إجارة العمل المدني. فرفع دعواه أمام مجلس الإقليم الذي قضى بدوره بعدم إختصاصه، باعتبار أن سند الطلب لم يكن الإخلال بعقد تنفيذ أشغال عامة. فعاد إلى وزير الداخلية الذي أجاب بأنه وقد رفض مجلس بلدية مرسيليا طلبه بالتعويض فلا يمكنه هو نفسه أن يستجيب له. وكان هذا الرفض محل طعن السيد كادو أمام مجلس الدولة. وقرر مجلس الدولة أن الوزير كان على حق في الإمتناع عن نظر أمور لم تكن في الحقيقة من اختصاصه، كما قرر اختصاصه هو بنظر النزاع الناشئ بين مدينة مرسيليا والسيد كادو". مارسو لونغ، بروسيرفيل، غي بريبان، بيار دلقولقيه، برونو جينقوا، القرارات الكبرى في القضاء الإداري، الطبعة الأولى، مجد المؤسسة الجامعية لدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، 2009، ص 53-55.

[24]- مجيدي فتحي، المرجع السابق، ص 182.

[25]- تتلخص وقائع القضية في أن "والد بنت يدعى بلانكو رفع قضية يطالب فيها بالتعويض جراء حادث مرور أصاب البنت، وكان ذلك أمام القضاء المدني باعتبار الدولة مسؤولة مدنيا عن الخطأ الذي ارتكبه عمال المصنع، لكن رفضت دعواه على أساس أن القضية أحد أطرافها إدارة (وكالة التبغ)، على إثرها رفع ذات النزاع على مجلس الدولة، فكان نفس الحكم وأحيلت القضية أمام محكمة التنازع لتفصل في مسألة الاختصاص، ففصلت في النزاع بإسناد الاختصاص لمجلس الدولة على أساس أنه لا يمكن للقضاء المدني تحميل الدولة المسؤولية تأسيسا على مبادئ القانون المدني". مارسو لونغ وآخرون، المرجع السابق، ص 15-22.

بذلك أصبح مجلس الدولة، إضافة إلى المحاكم الإدارية الأخرى الجهات الوحيدة المختصة بالفصل في المنازعات الإدارية، نتيجة لذلك ظهر ما يسمى بالازدواج القضائي، وجود قضاء إداري إلى جانب قضاء عادي.

يتكون القضاء الإداري من المحاكم الإدارية وعلى رأسها مجلس الدولة كجهة استئناف ونقض للمحاكم الإدارية، أما القضاء العادي يتكون من محاكم عادية وعلى رأسها محكمة النقض الفرنسية، وحسما للنزاعات التي يمكن أن تنشأ بين الجهتين القضائيتين أنشئت محكمة التنازع.

إن هذا الإستقلال أثر مباشرة في وجود قانون إداري مستقل عن القانون الخاص، وكان من أهم أهداف القضاء الإداري الفرنسي هو تحقيق التوازن بين المصلحة العامة التي تهدف الإدارة إلى تحقيقها، ومصلحة الأشخاص الخاصة المتمثلة في حقوق وحريات الأفراد والمراكز القانونية التي تحتلها كل ذلك في إطار تحقيق مبدأ المشروعية وتكريس الدولة القانونية، كان ذلك هو الحافز في إتخاذ المبادرة والعمل على إيجاد حل ملائم لما يقدم أمامه من منازعات إدارية.

بذلك كانت الاجتهادات القضائية الإدارية اللبنة الأساسية لميلاد مختلف القواعد القانونية التي تحكم الجهاز الإداري والنشاط المنبثق عنه.

المطلب الثاني: خصائص القانون الإداري

للقانون الإداري خصائص ومميزات تجعله يتميز عن بقية القوانين الأخرى لا سيما القانون الخاص[26]، ومن أهم هذه الخصائص:

الفرع الأول: القانون الإداري قانون حديث النشأة

يعتبر القانون الإداري في مفهومه الفني هو قانون حديث النشأة كنظرية قانونية لها أصولها ونطاقها، بحيث أصبح له أسسه وخصائصه ومصادره واستقلاله إلا في منتصف القرن التاسع عشر، وأكتمل بناءه في القرن العشرين إذ كان لنشأة القضاء الإداري دور أساسي في نشأة القانون الإداري.

من ثم، فإن القانون الإداري لم ينشأ كقانون له أسسه وخصائصه ومصادره، إلا في أواخر القرن التاسع عشر لأن نظرية القانون الإداري في مفهومها الفني الضيق لم تنشأ إلا بنشأة القضاء الإداري، الذي تحقق وجوده بصورة واضحة ولأول مرة في حكم بلانكو الشهير

[26]- ناصر لباد، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 59.

الذي أصدرته محكمة التنازع الفرنسية عام 1873[27]، وبذلك فهو حديث النشأة مقارنة بفروع القانون الأخرى ومنها القانون المدني الذي تعود أصوله إلى قانون الألواح الإثني عشر (القانون الروماني)[28].

الفرع الثاني: القانون الإداري قانون غير مقنن

يتميز القانون الإداري بأنه غير مقنن في مجموعة واحدة شاملة واحدة، كالقانون المدني، القانون الجنائي، القانون التجاري، حيث نجد أن الأعمال الإدارية من قرارات وعقود إدارية، أشخاص عمومية، المسؤولية الإدارية لم تقنن في مجموعة واحدة[29].

يقصد بالتقنين أن يصدر المشرع مجموعة تشريعية تضم المبادئ والقواعد العامة والتفصيلية المتعلقة بفرع من فروع القانون، كالقانون التجاري الذي ينظم كافة الأنشطة التجارية وكذا الحال بالنسبة للقانون المدني وقانون العقوبات.

إلا أن عدم التقنين للقانون الإداري في مجموعة واحدة لا ينفى وجود تقنين جزئي لبعض موضوعات وقواعد القانون الإداري مثل قانون الوظيف العمومي، قوانين الخاصة بالإدارات المركزية واللامركزية كالمصالح الخارجية للوزارات، الجماعات الاقليمية، المؤسسات العمومية ذات الإداري العلمي، الثقافي، المهني، التقني، قوانين نزع الملكية، قانون الصحة، قانون الصفقات إلى غير ذلك، وذلك ما جعل القانون الإداري غير مقنن في مجموعة واحدة.

ومن أسباب عدم تقنين القانون الإداري في مجموعة واحدة ما يلي[30]:

- سرعة تطور موضوعاته وتشعبها.
- النشأة القضائية لمعظم قواعده.
- العدد الكبير لمواضيع القانون الإداري.

---

[27] - عوابدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995، ص 109 .

[28] - أسباب النشأة المتأخرة للقانون الإداري في فرنسا فيرجعها بعض الفقهاء إلى:

- تأخر ظهور الوحدات الإدارية اللازمة لنشوء القانون الإداري.

- حداثة فكرة الفصل بين شخصية الحكام وشخصية الدولة.

- تأخر نشأة مجلس الدولة الذي أدى إلى تأخر نشأة القانون الإداري بوصفه قانون قضائي من صنع مجلس الدولة. تياب نادية، المرجع السابق، ص 12.

[29] - هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، الطبعة الرابعة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2009، ص 95.

[30] - أحمد سويقات، المرجع السابق، ص 14؛ تياب نادية، المرجع السابق، ص 13.

- أن القانون الإداري نشأ تدريجيا ولازال يتطور بانتظام.
- إن ميزة وخاصية القانون الإداري باعتباره قانون متطور نظرا لكونه متصلا بالإدارة، هاته الأخيرة التي لا زالت في تطور دائم تحكمها الظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية والفكرية في الدولة، وبذلك فإن كتابة القانون الإداري وتقنينه في مجموعة واحدة تمتاز بالثبات والجمود أمر غير منطقي وغير منسجم مع خصائص الإدارة.
- هو حتمية الاعتراف للقاضي الإداري بالسلطة التقديرية والحرية اللازمة لخلق وابتكار الأحكام والحلول والنظريات القانونية اللازمة والملائمة للنشاط الإداري.

الفرع الثالث: القانون الإداري قانون قضائي النشأة

يعتبر القانون الإداري من القوانين التي أساسها القضاء، لأنه من ابتكار القضاء الإداري، حيث إن طبيعة دور القاضي الإداري تختلف عن دور القاضي العادي الذي يكون دوره تفسيري وتطبيقي، أما في القضاء الإداري فدور القاضي ابتكاري وإنشائي، يجتهد ويبتكر الحلول اللازمة للقضايا والمنازعات الإدارية المعروضة عليه للفصل فيها على أساس القانون[31].

كما أن القاضي الإداري عندما يرجع إلى النصوص القانونية والمكتوبة المتعلقة بتنظيم الإدارة العامة ونشاطها، أو عندما يرجع إلى بعض نصوص وقواعد القانون الخاص لا يرجع إليها بذات الأسلوب التي يرجع القاضي العادي بها إلى النصوص التشريعية، إذ يجب على القاضي العادي أن يحترم إرادة المشرع في النصوص، بحيث إذا صادف حالة غموض في نص، فما على القاضي إلا أن يبحث عن نية المشرع وإرادته عند وضع القاعدة القانونية المراد تفسيرها وتطبيقها.

أما القاضي الإداري فإنه عندما يكون مضطرا بالرجوع إلى نصوص قانونية موجودة، فإنه باعتباره قضاء عملي يراعي الظروف والمقتضيات المحيطة بالقضية ويتمتع بحرية وسلطة تقديرية في تفسير النصوص التشريعية وتحديد أبعادها حول القضية المطروحة وتكييفها وتفسيرها بما يلائم ظروف وملابسات الواقع العملي ومقتضياته، وإذا كان لزاما عليه البحث عن نية المشرع وإرادته فإنه يفترضها افتراضا في ظل الواقع الحاضر ولا يبحث عن الإرادة الحقيقية للمشرع عند وضع النص القانوني كما يفعل القاضي العادي،

[31] - محمد رفعت عبد الوهاب، حسين عثمان محمد عثمان، مبادئ القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، القاهرة، مصر، 2001، ص21.

وإنما القاضي الإداري يفترض للمشرع إرادة تتلاءم مع مقتضيات الواقع العملي وظروف ملابساته.

وبذلك كان دور القاضي الإداري هو دور إنشائي وابتكاري وخلاق للقواعد القانونية بحيث أن أحكام ونظريات ومبادئ القانون الإداري هي في الأصل أحكام ومبادئ قضائية، وبالتالي فالقانون الإداري هو قانون قضائي أصلا وأساسا.

من بين النظريات التي ابتكرها القضاء الإداري نذكر على سبيل المثال النظريات التالية:

- نظرية مسؤولية الإدارة.
- الضبط الإداري.
- دعوى تجاوز السلطة.
- المبادئ العامة للقانون الإداري.

الفرع الرابع: القانون الإداري هو قانون التوازن بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة

يعتبر القانون الإداري هو القانون الوحيد الذي يضمن وجود تحقيق توازن بين المصلحة الخاصة والمصلحة العامة، لان القانون الإداري هو الذي يحكم نشاط الإدارة ومنازعاتها بأسلوب متميز واستثنائي يلائم الإدارة العامة بصفتها سلطة عامة ويراعي ضرورتها ومقتضياتها لأنها تستهدف المصلحة العامة، وبذلك يمنح القانون الإداري مجموعة من الإمتيازات الإستثنائية ويقررها لها، بحيث تكون الإدارة في علاقاتها مع الأفراد في مركز أعلى وأسمى من مركزهم، وذلك بإعطائها ومنحها امتيازات السلطة العامة حتى تستطيع تحقيق المصلحة العامة[32].

والقانون الإداري لا يقتصر على منح الإمتيازات ومظاهر السلطة العامة للإدارة العامة فقط، بل يخضعها لكثير من المبادئ والنظريات التي تحقق الحماية لمصلحة الأفراد وحماية حقوقهم وحرياتهم، وذلك عن طريق إخضاع الإدارة العامة وأعمالها لمبدأ سيادة القانون ومبدأ المشروعية.

الفرع الخامس: القانون الإداري قانون سريع التطور

يمتاز القانون الإداري بأنه مرن يتكيف مع الظروف المحيطة به، وقابل للتطور بسرعة في نطاقه ومضمونه متى تطورت الظروف المتحكمة والمحيطة بالإدارة العامة

[32] - أحمد سويقات، المرجع السابق، ص 15.

ونشاطها[33]. من ثم، يتسم القانون الإداري بأنه قانون يتطور بسرعة يفوق التطور الاعتيادي للقوانين الأخرى خاصة فروع القانون الخاص ولعل ذلك يرجع إلى طبيعة المواضيع التي يعالجها، فالقانون الإداري شديد التأثر بالتطورات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية في الدولة، يجعل قواعده في حركة متغيرة بسبب تأثيرها بتطور الظروف المحيطة المتحكمة بالإدارة العمومية وهي عوامل متغيرة ومتجددة[34].

وبذلك فإن مرونة القانون الإداري جعلته قانون شديد الارتباط بتطور الدولة وإرادتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية، فهو سريع الانسجام والتلاؤم مع التطورات المختلفة. إذن فكون القانون الإداري قانون غير مقنن، فإن تلك الصفة تساعد على مرونته للتلاؤم مع الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية المتصلة بالإدارة العامة ونشاطها.

تبدو أهمية هذه الخاصية في أنها تجعل قواعد القانون الإداري أكثر ملائمة لحقائق الحياة الإدارية المتغيرة والمتنوعة وتساعد على تحقيق الأهداف التي يتوخاها المشرع الإداري، فاتساع نشاط الدولة ونزعتها التدخلية وانتشار الحروب والأزمات الاقتصادية وظهور المرافق العامة وما إلى ذلك، من ظواهر اقتصادية وسياسية وإدارية وضرورة استيعاب القانون الإداري لهذه المتغيرات ومواجهتها أدى بالضرورة إلى التطور المستمر في أحكامه.

ومن الأمثلة على ذلك نظرية المسؤولية الإدارية حيث تطورت من مبدأ عدم مسؤولية الدولة إلى تقريرها، سواء على أساس الخطأ الشخصي للموظف أو على أساس الخطأ الجسيم للإدارة، ثم تطورت بعد ذلك وأصبحت تنعقد على أساس التفرقة بين الخطأ المرفقي أو الخطأ الشخصي للموظف وفي الأخير أصبحت تنعقد على أساس نظرية المخاطر. كما اتسع نطاق القانون الإداري وتطور باتساع تدخل الدولة في الحياة العامة بإنشاء وإدارة المرافق العامة الاقتصادية والاجتماعية بهدف تحقيق المصلحة العامة.

الفرع السادس: القانون الإداري قانون مستقل

هي نتيجة طبيعية للخصائص السابقة، فالقانون الإداري قانون مستقل بقواعده ومبادئه عن فروع القانون خاصة فروع القانون الخاص، بمعنى أن قواعد القانون الإداري

[33] - هاني علي الطهراوي، المرجع السابق، ص94.

[34] - ناصر لباد، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 62.

تشكل قانونا قائما بذاته له أصوله ومبادئه الخاصة وله قضاءه الإداري الذي يتولى تطبيق قواعده على المنازعات الإدارية. إلا أن استقلالية القانون الإداري تبقى نسبية[35].

المبحث الثاني: أسس القانون الإداري ومصادره

نظرا للخصائص المميزة للقانون الإداري من كونه حديثا وغير مقنن مرنا ومتطورا قضائيا في أغلب قواعده مما جعله متعددا في نظرياته أي تعدد المعايير فاجتهد الفقه في البحث عن فكرة تكون أساسا له أي البحث عن جواب، متى تطبق قواعد القانون الإداري على الإدارة العامة ونشاطاتها، ومتى تطبق عليها قواعد القانون العادي، ومتى لا نطبق قواعد القانون الإداري. لذلك تعددت النظريات في مجال تمييز القانون الإداري، وفي تحديد المعيار وأهمية عملية متمثلة في تحديد الجهة القضائية المختصة بالنظر للمنازعات الإدارية الناجمة عن النشاط الإداري، أما الأهمية النظرية فهي تحديد القواعد القانونية التي تحكم وتنظم العلاقات والأعمال الإدارية (المطلب الأول).

على أنه، تعني عبارة " مصادر القانون " الوسائل التي تمكننا من وضع القانون. ومن أجل وضع القانون، توجد عدة تقنيات لذاك. فهناك الطريقة التلقائية لوضع القانون، والتي يترتب عليها إنشاء القواعد العرفية.كما أن تقوم من خلالها السلطات العامة في الدولة بوضع القانون عن طريق إنشاء قواعد قانونية مكتوبة. وهناك طريقة أخيرة يقوم بواسطتها القاضي بوضع القواعد القضائية. وإذا رجعنا إلى مختلف النظم القانونية، فإننا سنجدها تعتمد على كل هذه الطرق أو الوسائل في إنشاء القواعد القانونية، مع ترجيح إحدى الوسائل على الأخرى. والأصل أن الدستور هو الذي يقوم بتحديد الهيئة التي تقوم بوضع القاعدة القانونية. إلا أن الواقع قد يخالف هذه الحقيقة، أو على الأقل يؤدي إلى تكملة التوقعات الدستورية. هذه الحقيقة يمكننا ملاحظتها في فرنسا بصفة خاصة، فيما يتعلق بالقانون الإداري، إذ بجانب القواعد المكتوبة التي تضعها السلطات الدستورية، فإن القواعد القضائية –والتي لم تشر إليها مختلف الدساتير- أخذت أهمية كبيرة، فاقت الأهمية المعطاة لها في القانون الخاص (المطلب الثاني).

[35] - تياب نادية، المرجع السابق، ص 14.

المطلب الأول: أسس القانون الإداري

إن نشاط الإدارة لا يخضع كلية لقواعد القانون الإداري فهناك مجال لتطبيق قواعد القانون الخاص، والفصل بين تطبيق كل من القانونين يعتبر إشكالية أساسية مفادها متى يطبق القانون الإداري؟

من ثم، فتحديد نطاق ومجال القانون الإداري ليس بالأمر الهين وقد خاض حوله جدل فقهي واسع النطاق بين مختلف فقهاء القانون الإداري لاسيما الفقهاء الفرنسيين، حيث عرف تحديد مجال تطبيق القانون الإداري عدة معايير، إلا أن هذه المعايير لم تصمد أمام التطور السريع لقواعد القانون الإداري، وأمام الدور الجديد الذي عرفته الدولة منذ قيام الحرب العالمية الأولى لسنة 1914. وتتجلى أهمها فيمايلي:

الفرع الأول: معيار السلطة العامة

لقد كان القانون الإداري الفرنسي خلال القرن 19 مبنيا على فكرة السلطة العامة ومرتبطة بها، وعرفها أنصارها على أنها مجموعة الإمتيازات والسلطات والاختصاصات ومجموعة الأساليب الفنية ومجموعة القيود التي تعمل في حدودها الإدارة العامة، فهي تجعل الإدارة أسمى ولا تتساوى مع مراكز الأفراد، وبالتالي تحتم وجود قواعد القانون الإداري الاستثنائية وغير المألوفة في قواعد القانون الأخرى. ففكرة السلطة العامة هي التي تحدد مجال التطبيق القانوني فكل تصرف يتضمن مظهرا من مظاهر السلطة العامة يعد عملا إداريا يدخل في نطاق تطبيق القانون الإداري[36]. وفكرة السلطة العامة في مفهومها ومدلولها الحديث تتألف من عنصرين عنصر ايجابي[37] وسلبي[38].

---

[36] - André de Laubadère, traité élémentaire de droit Administratif, 4éd, L.G.D.J, Paris, 1967, p39.

[37] - فالعنصر الإيجابي لفكرة السلطة العامة (أعمال السلطة)، هي محور ومناط ومعيار النظام الإداري من حيث خضوعها لأحكام استثنائية وغير مألوفة ومعهودة في روابط القانون الخاص، هي قواعد القانون الإداري واختصاص القضاء الإداري بالفصل في المنازعات المترتبة عنها مثل إصدار القرارات الإدارية، التنفيذ الجبري، وامتياز نزع الملكية للمنفعة العامة. عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 147.

[38] - أما العنصر السلبي لفكرة السلطة العامة (أعمال التسيير أو الإدارة العادية)، حينما تقوم الإدارة العامة بأعمال التسيير فهي لا تخضع للنظام الإداري أي أنها تخضع في نشاطها للقانون العادي ويختص القضاء العادي بالمنازعات التي تثور بنشأتها، أي هو مجموعة القيود والالتزامات والحدود التي تقيد وتلزم السلطة الإدارية عند قيامها بوظائفها وأعمالها، هذه القيود التي لا مثيل لها في مجال القانون الإداري العادي ومن هذه الالتزامات والقيود والحدود التي تحدد وتقيد حرية الإدارة العامة بشكل أثقل وأحكم ضرورة احترام هذه المصلحة العامة، أهمية الالتزام بقواعد حماية الأموال العامة. عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 147.

تبعا لذلك، تتجلى هذه السلطة في عدة مظاهر وامتيازات منها[39]:

- سلطة فرض التعليمات: بمعنى أن الإدارة بموجب السلطة التنظيمية يمكنها إصدار تعليمات وأوامر ملزمة للموظفين دون مناقشها.

- سلطة الإجبار أو المنع: معنى ذلك أن الإدارة بإمكانها أن تجبر المواطنين بالقيام ببعض التصرفات كدفع الضرائب أو القيام بالخدمة العسكرية أو تمنعهم من القيام ببعض التصرفات كالمنع من اجتياز بعض الطرق والأماكن.

- امتياز الأولوية: يخول هذا الامتياز للإدارة ان تنفذ قراراتها دون اللجوء إلى القضاء، مما يجعل هذه القرارات قابلة للتطبيق التلقائي.

- امتياز التنفيذ الفوري: إن هذا الامتياز يخول للإدارة أن تقوم بتطبيق قراراتها بنفسها مستعملة سلطاتها العامة التي يخولها لها القانون.

بالتالي فكل عمل إداري تقوم به الإدارة، ويخولها إستعمال هذه السلطات تكون من مجال القانون الإداري.

تعرض هذا المعيار لعدة صعوبات عند تطبيقه مما فرض ضرورة التفريق بين أعمال السلطة العامة وأعمال الإدارة العامة (الأعمال الخاصة بالتسيير العادي). هذا التفريق يسمح بتحديد مجال تطبيق القانون الإداري ومجال تطبيق القانون الخاص[40].

أ – أعمال السلطة العامة: هي الأعمال التي تقوم بها الإدارة باعتبارها سلطة عامة تمارس من خلال مظاهر السيادة، وذلك عن طريق إصدار قرارات بإرادتها المنفردة وملزمة للجميع وتهدف إلى تحقيق مصلحة عامة، وهذه هي الأعمال التي تشكل مجال تطبيق القانون الإداري.

ب – أعمال الإدارة العادية (أعمال التسيير): إن الإدارة العامة لا تلجأ دائما إلى إستعمال امتيازاتها، ومنها امتياز السلطة العامة لأنها قد تتصرف في بعض الأحيان كشخص عادي، خاصة في تسيير ممتلكاتها الخاصة وتكون في مركز متساوي مع الأفراد، مثل إبرام العقود المدنية حيث تكون الإدارة طرف عادي مثل الطرف الآخر، وفي هذه الحالة لا تكون مثل هذه الأعمال ضمن مجال الأعمال التي تتسم بالسلطة العامة ولا تكون مجالا للقانون الإداري.

وقد شكل هذا التميز طيلة القرن التاسع عشر أساسا للتفريق بين مجال القاضي الإداري والقاضي العادي، والتمييز بين أعمال الموظفين عندما يكونون بصدد القيام بأعمال

---

[39] - أحمد سويقات، المرجع السابق، ص 07.

[40] - مجيدي فتحي، المرجع السابق، ص 192.

السلطة أو القيام بأعمال التسيير العادي. غير أن الفقه تخلى عن فكرة التسيير بين أعمال السلطة العامة للإدارة وأعمالها العادية الخاصة بالتسيير، بسبب أن هذا المعيار أدى بإخراج بعض الأعمال الإدارية بطبيعتها من مجال القانون الإداري وبالتالي من مجال رقابة القاضي الإداري، حيث تقلص مجال تطبيق القانون الإداري. كما أنه من الصعوبة التمييز بصفة دقيقة بين أعمال الإدارة بصفتها صاحبة سيادة وسلطة وبين أعمالها الإدارية العادية الأخرى[41].

الفرع الثاني: معيار المرفق العام

المرفق العام هو كل نشاط تقوم به الدولة بنفسها أو عن طريق ممثليها على المستوى الوطني أو الإقليمي يهدف إلى تحقيق مصلحة عامة (كالدفاع الوطني، التعليم، الصحة).

في هذا المجال أصدر مجلس الدولة عدة أحكام مفادها إذا كان العمل متصلا بمرفق عام ويحقق مصلحة عامة فهو يدخل في مجال القانون الإداري، وبالتالي إختصاص القاضي الإداري[42].

على إثر ذلك سادت لدى فقهاء القانون أن فكرة المرفق العام هي الأساس الذي يقوم عليه القانون الإداري وبالتالي تكون نزاعاته من إختصاص القاضي الإداري.

إن حتمية تسيير المرفق العام يقتضي وجود قواعد خاصة تنظمه وتحكمه، تختلف اختلافا تاما عن القواعد التي يتضمنها القانون الخاص تحقيقا للمنفعة العامة، هذه الخصوصية جعلت المرفق العام معيارا لتطبيق القانون الإداري واختصاص القاضي الإداري.

يرى بعض الفقهاء إن ما كرس معيار المرفق العام كأساس لمجال القانون الإداري، هو صدور القرار الشهير لمحكمة التنازع في 8 فيفري 1873 حول مسؤولية الإدارة والمسمى بقرار بلانكو تتلخص وقائع القضية في: "أن فتاة تدعى إيقنيز بلانكو سقطت من عربة تابعة لمعمل للدولة، فرفع أهلها دعوى تعويض ضد الدولة على أساس المسؤولية التقصيرية وتم الاستناد إلى قواعد القانون الخاص، مما ترتب عنه تساؤل حول إمكانية إستعمال هذا النوع من القواعد، فرفع النزاع إلى محكمة التنازع للفصل في ذلك الخلاف" وفصلت في القضية بقرارها سالف الذكر، ومن بين ما تضمن، حتى في غياب نصوص

[41] - تياب نادية، المرجع السابق، ص 21؛ شريفي نسرين وعمارة مريم، بوعلي سعيد، المرجع السابق، ص 28.

[42] - هاني علي الطهراوي، المرجع السابق، ص 100.

خاصة أن مسؤولية الإدارة لا يمكن أن يبت فيها استنادا إلى المبادئ والقواعد التي يتضمنها القانون المدني، ولكن إلى مبادئ خاصة[43].

إنطلاقا من هذا القرار أصبحت قواعد القانون الإداري مستقلة عن قواعد القانون الخاص هذا الإستقلال قد يكون تاما وقد يكون جزئيا. وقد شكل هذا القرار قاعدة لكثير من القرارات القضائية الصادرة عن المحاكم أو مجلس الدولة.

أما فيما يخص أوجه النشاطات الأخرى للإدارة غير المتصلة بالمرفق العام، فإنه يمكن لقواعد القانون الخاص أن تحكمها، وبالتالي لا تستلزم وجود جهة قضائية إدارية متخصصة.

وتكريس فكرة المرفق العام كمعيار جديد وسع من مجال تطبيق القانون الإداري، على أساس أن تأمين الخدمة للجمهور يقتضي وجود مرافق عامة، الأمر الذي تبنته الدولة بعد الحرب العالمية الثانية الأولى.

كما تدعم معيار المرفق العام كأساس لاستقلال القانون الإداري بصدور حكم مجلس الدولة في 6 فيفري 1903 في قضية تيريه Terrier، وملخص القضية "أعلنت أحد المجالس البلدية عن مكافأة يتم منحها لكل فرد يساهم في حملة التخلص من الأفاعي التي كانت تهدد السكان. وقد أشرفت البلدية على حملة التطهير هذه وخصصت لها غلافا ماليا رصد للمساهمين في العملية المذكورة. وبعد أن ساهم في الحملة السيد Terrier تقدم لمصالح البلدية للحصول على مكافأته غير أنّه فوجئ بالرد من جانب البلدية أنّ الرصيد المالي المخصص للعملية نفذ. وما كان على السيد Terrier إلا أن يتجه للقضاء مخاصما في ذلك المجلس البلدي المذكور. ولما وصل لمجلس الدولة الفرنسي أقر هذا الأخير اختصاصه بالنظر في النزاع وهذا في حكمة الشهير بتاريخ 6 فبراير 1903 على أساس أنّ الوعد بالجائزة قد تضمن إيجابا من جانب المجلس البلدي، وأن قيام السيد Terrier بالاصطياد تضمن قبولا. ومن ثمّ يكون بينهما عقد موضوعه التخلص من الأفاعي التي كانت تشكل خطرا على الصحة العامة في المدينة. وهذا العقد في نظر مجلس الدولة تعلّق بمرفق عام. وتوالت فيما بعد الأحكام القضائية المؤيدة لمعيار المرفق سواء الصادرة عن مجلس الدولة أو حتى محكمة التنازع الفرنسية".[44]

---

[43] - Jean-Marc Peyrical, Droit Administratif, 2 éd, Montchrestien , Paris, 2000, p 20.

[44] - راجع في ذلك:

هذا الاجتهاد لمجلس الدولة ومحكمة التنازع وجد صدى كبيرا من الفقهاء، واعتبروه أساسا للقانون الإداري، وتزعم هذا الإتجاه كل من ديجيDuguit وجيزGeze وبونارBonard واعتبر هؤلاء أو بما يسمون بمدرسة المرفق العام، أن المرفق العام هو أساس القانون الإداري وأنه الفكر الوحيد الذي يمكن بواسطته تحديد مجال القانون الإداري ومجال القضاء الإداري.

وهي أساس وجود قواعد استثنائية غير معروفة في القانون الإداري الخاص، وانطلاقا منها أنكروا فكرة الشخصية المعنوية وفكرة سيادة الدولة وسلطتها، حيث يعتبرون أن المدولة ماهي إلا مجموعة من المرافق العامة المتجسدة في مجموعة من الأنشطة الرامية لتحقيق النفع العـــام والتكافل الإجتماعي، وهي أنشطـــة لا يمكن ممارستها بغيـــر تدخل الدولة، واستنادا لهذه النظرية نخلص إلى جملة من المعطيات[45]:

- إن كل ما يتعلق بتنظيم المرافق يدخل في نطاق القانون الإداري.
- إن تحديد نطاق كل من مجالي تطبيق القانون الإداري والقانون الخاص يكون على أساس ما يتعلق بالمرافق العامة وما يتعلق بالنشاط الخاص للإدارة.
- إن الإدارة العامة وهي تسير المرافق العامة قد تلجأ في بعض الأحيان إلى قواعد القانون الخاص بقيت فكرة المرفق العام سائدة ومرتبطة بمدى تطور نشاط الدولة، فبعد الحرب العالمية الأولى تعددت حاجيات المجتمع وأدى بالدولة إلى التدخل في عدة مجالات مما نجم عنه عدة نتائج[46]:
- ازدياد حاجيات المجتمع مما أدى زيادة تدخل الدولة.
- ظهور مرافق عامة جديدة غير المرافق العامة التقليدية.
- ظهور مرافق عامة اقتصادية تختلف طرق تسييرها عن طرق تسيير المرافق العامة التقليدية.
- إسناد بعض المرافق العامة إلى المبادرة الخاصة.

هذه النتائج تمخضت عنها وضعيات لم تكن معروفة من قبل، حيث أصبحت بعض الأنشطة تدخل في مجال القانون الإداري غير أنها ليست من نطاق تطبيقه، وبالتالي عرفت فكرة المرفق العام بعض الصعوبات في تطبيقها مما اصطلح عليها بأزمة فكرة المرفق العام.

René Chapus, responsabilité publique et responsabilité privée, Dalloz, Paris, 1954, P 100 ; مارسو لونغ وآخرون، المرجع السابق، ص 90-93.

[45] - حسين عثمان محمد عثمان، مرجع سابق، ص 246.

[46] - علاء الدين عشي، مدخل للقانون الإداري، المرجع السابق، 34.

- أزمة فكرة المرفق العام:

أصبحت فكرة المرفق العام غير قادرة على احتواء بعض الأنشطة الأخرى وهي أنشطة تخرج من دائرة المرفق العام، كالضبط الإداري والأنشطة الإدارية الأخرى كفرض الضرائب، تسيير أملاك الدولة العقارية والمنقولة، إضافة إلى ظهور المرافق العامة الإقتصادية والتي لا يمكن أن تحكمها قواعد القانون الإداري بل تحكمها قواعد القانون الخاص، بحيث لا يمكن تطبيق قواعد القانون الإداري على العقود التي تبرمها هذه المرافق الإقتصادية[47].

وقد عزز حكم محكمة التنازع الصادر في 22 يناير 1921 الرأي السائد بأن الدولة يمكنها أن تدير مرافق عامة وفقا للقانون الخاص، وذلك انطلاقا من قضية الشركة التجارية للغرب الإفريقي باك دو لوكا Bac de loka.

---

[47] - في تفصيل ذلك، فإن تطور الحياة الاقتصادية وظهور الدولة المتدخلة واهتزاز الأساس الفلسفي والإيديولوجي، إذ أن أسباب تطور هذه النظرية هو سبب هدمها وظهور عدة أنواع من المرافق العامة الاقتصادية والمرافق المهنية تخضع لمزيج من قواعد القانون الإداري والقانون الخاص (قانون إداري-مرافق عامة) (قانون خاص– العمال القائمين بوظيفة التنفيذ والعقود المبرمة مع الأفراد). وإضافة لذلك إن المرفق العام وخضوع المشروع الاقتصادي والمهني للإدارة واستخدامه وسائل القانون العام في نشاطه، استهداف إشباع الحاجيات العامة وتحقيق المصلحة العامة لا يكفي كمعيار لتمييز المرافق الاقتصادية عن المهنية التي لا تستخدم أسلوب القانون العام بالرغم من استهدافها تحقيق مصلحة عامة أو نفع عام، عدم كفاية فكرة المرفق العام وعدم شمولها كأساس لتحديد القانون الإداري مما أدى إلى صعوبة تحديد مضمون المرفق العام بسبب غموض هذا المعيار، فالنشاط الإداري لا يقتصر على إدارة المرافق العامة، وإنما يشمل تنظيم نشاط الأفراد الذي يتم عن طريق الضبط الإداري والذي لا يعتبر بالمعنى الدقيق مرفقا عاما، ولهذا فان تعريف القانون الإداري بأنه قانون المرافق العامة أغفل جزء من النشاط الإداري هو النشاط الضبطي، كما أن الأخذ بفكرة المرافق العامة يخرج بعض الأنشطة من تطبيق القانون الإداري.

أما بالنسبة لغموض فكرة المرفق العام فان عدم اهتمام الفقه بوضع تعريف شامل كامل للمرفق العام جعلته غامضا، فأصبح مدلول المرفق العام متطور ومتبدلا بتطور وتبدل الزمان، حيث كان ينظر إليه نظرة عضوية عند نشأته أي باعتباره جهازا ومنظمة ومشروعا إداري، ثم أصبح ينظر إليه نظرة مزدوجة مختلطة عضوية موضوعية، وعرف على هذا الأساس بأنه "كل مشروع تديره الدولة بنفسها أو تحت إشرافها لتحقيق المصلحة العامة عن طريق إشباع الحاجيات العامة"، ثم تطور إلى مفهوم وظيفي فأصبح يعرف تبعا لذلك "كل نشاط يستهدف تحقيق المنفعة العامة"، أي أصبح مفهوما متغيرا غامضا، ذلك لأن الأساس والمعيار يتطلب فيهما الوضوح والدقة والثبات ويشترط فيه صفة الجمع الشامل لكافة عناصر الموضوع أو الأمر. ومع ذلك فان أنصارها لا زالوا يؤمنون بأنها أساس القانون الإداري وعملوا على تطويرها الأستاذ أندري دي كوبادير؛ ولاتورني. وإزاء هذه الانتقادات الموجهة له اتجه الفقه والقضاء الإداريين لإيجاد معيار أخر يقوم على الوسيلة التي تستخدمها السلطة الإدارية المتمثلة في السلطة العامة والامتيازات المخولة لها. عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 142-145.

وتتلخص وقائع هذه القضية أن "الإدارة العامة الخاصة بمستعمرة ساحل العاج الفرنسية، كانت تنظم عمليات نقل الأشخاص والأشياء بواسطة عبارة من شاطئ بحيرة إلى شاطئها الآخر، وحدث أن انقلبت هذه العبارة وغرقت بما تحمله ومن بينها سيارة نقل مملوكة لأحد الأفراد، الذي لم يتوان في رفع دعوى تعويض ضد الإدارة امام القضاء العادي، إلا أن حاكم المستعمرة دفع بعدم إختصاص المحكمة العادية على أساس أن النزاع يتصل بمسؤولية الإدارة عن سير مرفق عام (مرفق النقل)، وأن الدعوى تكون وفقا لحكم بلا نكو من اختصاص القضاء الإداري، عرض النزاع على محكمة التنازع فقررت أن القضاء العادي هو المختص بالنظر فيه حتى وأن كان متصلا بمرفق عام على أساس أن النزاع يتصل بمسؤولية الإدارة العامة، وأن هذه الإدارة نظمت هذا المرفق العام وأدارته وفقا لنفس الظروف والأوضاع التي يدار بها نشاط مماثل عن طريق أحد الأفراد العاديين، وبذلك أن الإعتراف بصفة المرفق العام لنشاط معين لا يؤدي حتما وبالضرورة إلى إخضاعه لأحكام القانون الإداري وإلى إختصاص القضاء الإداري، مما يؤدي أن إتساع مجالات تدخل الإدارة العامة لا يؤدي حتما إلى إتساع مجالات تدخل أحكام القانون الإداري"[48].

إن هذا التطور السريع لمجال تدخل الدولة جعل من الصعب وجود تعريف دقيق لمفهوم المرفق العام بالمعنى الكلاسيكي أو التقليدي، وأمام عجز فكرة المرفق العام باعتمادها كأساس لتحديد مجال القانون الإداري، حاول الفقه مرة أخرى إيجاد مفهوم أو معيار جديد يكون أساسا لتحديد مجال القانون الإداري وهي معيار المنفعة العامة.

الفرع الثالث: معيار المنفعة العامة

بعد النقد الذي وجه إلى معيار المرفق العام حاول الفقهاء إيجاد معيار بديل وهو ما نادى به الفقيه فالين Valline حيث يرى بأن فكرة المنفعة العامة والمصلحة العامة هي الأساس الذي تدور حوله قواعد القانون الإداري، وهي المبرر الأساسي لوجود قواعد استثنائية غير مألوفة في قواعد القانون الخاص، وبذلك يكون النشاط يدخل في مجال القانون الإداري إذا كان يهدف إلى تحقيق النفع العام[49].

---

[48] - Jean-Marc Peyrical, Op. cit, p143 ;

مارسو لونغ وآخرون، المرجع السابق، ص 242-250.

[49]- عوابدي عمار، دروس في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 93.

إلا أن هذا المعيار قد انتقد كثيرا على أساس أن فكرة المنفعة العامة هي فكرة مرنة، ولا يمكن أن تكون معيارا لتحديد مجال القانون الإداري، فكثير من تدخلات الإدارة العامة تتنازل فيها عن سلطاتها لكنها تهدف إلى تحقيق نفع عام، أو قد تتنازل عن مرافق عامة ذات نفع عام للمبادرة الخاصة لاسيما بعد الحرب العالمية الثانية حيث تدخل القطاع الخاص في كثير من المجالات ذات النفع العام[50].

الفرع الرابع: معيار الغاية أو الهدف

بعد النقد الذي وجه إلى معيار المنفعة العامة، رأى الفقهاء بأن هناك معيارا آخر يمكن أن يكون أساسا لتحديد مجال القانون الإداري وهو معيار الغاية أو الهدف من العمل الذي تقوم به الإدارة العامة، وهو ما نادى به الفقيه ريفيرو (Rivero) حيث يرى أن الإدارة العامة عند تدخلاتها فإذا كانت تهدف من عملها تحقيق المنفعة العامة واستعملت في ذلك سلطاتها العامة، فإن ذلك يكون من اختصاص ومجال القانون الإداري واختصاص القاضي الإداري، أما إذا كانت تهدف إلى تحقيق مصلحة من مصالحها الخاصة ولم تستعمل سلطاتها، يكون عملها يخضع إلى قواعد القانون الخاص ومن اختصاص القضاء العادي. إلا أن هذا المعيار هو بدوره غامضا وفضفاضا ولا يمكن أن يكون المعيار الوحيد لتحديد مجال القانون الإداري واختصاص القاضي الإداري[51].

وأمام هذا الجدل الفقهي يرى كثيرا من الفقهاء لا يمكن الاعتماد على معيار واحد، حيث يرى دولوباديرDelaubader بالرغم من صعوبة تحديد معيار واحد لتحديد مجال القانون الإداري، تبقى فكرة المرفق العام من أهم المعايير التي يمكن أن يحدد على أساسها بناء النظرية العلمية للقانون الإداري ومعيار تطبيق للقانون الإداري واختصاص القضاء الإداري ومجال لالتقاء وربط المفاهيم التقنية للقانون الإداري (عمل إداري، عقد إداري)، هذا ولو اقتضى الأمر الاستعانة بمعيار آخر هو معيار السلطة العامة. ويقاسمه الرأي في ذلك الأستاذ شابيس Chapus حيث يرى معيار المرفق العام هو الأكثر ملاءمة لتعريف القانون الإداري، وأن معيار السلطة العامة هو الأكثر دقة لتحديد إختصاص القاضي الإداري[52].

بذلك فإن تحديد مجال القانون الإداري لا يمكن لأي معيار بمفرده تحديد ذلك، بل هناك عدة معايير منسجمة مع بعضها البعض لتفي بالغرض المطلوب، وبالتالي فإن لقواعد

---

[50] - أحمد سويقات المرجع السابق، ص 12.

[51] - مجيدي فتحي، المرجع السابق، ص 195.

[52] - احمد سويقات، المرجع السابق، ص 12.

القانون الإداري طبيعة خاصة تختلف تماما عن قواعد القانون الخاص، حيث أن قواعد القانون الإداري تهدف إلى عملية التوازن بين تحقيق المصلحة العامة وحريات الأفراد وحقوقهم.

الفرع الخامس: القواعد المطبقة حاليا- الاختصاص يتبع الموضوع-

إن المبدأ الأساسي المتعلق بتحديد الإختصاص، لم يتغير منذ حكم بلانكو. وهنا لا بد أن نرجع إلى التمييز بين الإدارة العامة والإدارة الخاصة، ونقول بأن طبيعة القواعد التي تطبق على الموضوع، هي التي تحدد الإختصاص. ومعنى ذلك أن اختصاص القاضي يتحدد بالنظر إلى طبيعة القواعد التي تطبق على الموضوع. على أن تطبيق هذا التوجيه العام (الإختصاص يتبع الموضوع) يتطلب استعمال طريقة مختلفة، بحسب ما إذا كان النزاع يتعلق بعمل قانوني، أو بعمل مادي، أو بشيء. وعلى أساس هذا التمييز يمكن أن نحدد القواعد المطبقة حاليا[53]:

أ-المنازعات المتعلقة بالأعمال القانونية للإدارة :

إن الأعمال القانونية للإدارة هي الأعمال التي تقوم بها الإدارة، وتقصد من ورائها إحداث أثر قانوني، أي إنشاء الحقوق و/أو الواجبات .إن هذه الأعمال تنقسم إلى قسمين:

- **أعمال قانونية صادرة بإرادة منفردة:** وتتمثل هذه في القرارات الإدارية. وما دام أن هذه الأعمال تصدر عن الإدارة –كقاعدة عامة- ، فإن الإختصاص بشأن المنازعات المتعلقـــة بها

يختص بها القاضي الإداري الذي يطبق عليها قواعد القانون الإداري.

- **أعمال قانونية صادرة باتفاق الإرادات:** وتتمثل في عقود الإدارة. على أن هذه العقود تنقسم إلى قسمين:

- **عقود خاصة:** إن الإدارة في هذه العقود لم تظهر كسلطة عامة، بل تصرفت بنفس الطريقة التي يتصرف فيها الخواص في علاقاتهم الخاصة. ومن هنا فأن الإختصاص بشأن المنازعات المتعلقة بهذه العقود تؤول لاختصاص القاضي العادي .

-**عقود إدارية:** وهي العقود التي تكون الإدارة طرفا فيها و يتصل العقد بالمرفق أو تستعمل الإدارة فيه امتيازات السلطة العامة.إن الإختصاص بشأن المنازعات المتعلقة بهذه العقود تؤول لاختصاص القاضي الإداري.

ب- **المنازعات المتعلقة بالأعمال المادية:**

[53] - بدران مراد، محاضرات في القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، ملقاة على طلبة السنة الثانية كلاسيك، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2006-2007، ص 30-31.

إن العمل المادي هو العمل الذي تقوم به الإدارة دون أن تقصد من ورائه إحداث أثر قانوني. إن النزاعات المتعلقة بالنشاط المادي تتعلق فقط بالتعويض. أما الاختصاص فيتحدد بالنظر إلى نوع المرفق. فإذا اتصل النشاط المادي بمرفق إداري، فإن الاختصاص يؤول للقاضي الإداري الذي يطبق عليه قواعد القانون الإداري. أما إذا اتصل النشاط المادي بمرفق صناعي أو تجاري، فإن الاختصاص يؤول للقاضي العادي الذي يطبق عليه قواعد القانون الخاص.

ج- المنازعات المتعلقة بفعل الأشياء المستعملة من طرف الإدارة:

إن هذه المنازعات تتعلق بالتعويض فقط. وهنا لتحديد الاختصاص القضائي، وبالتالي نوع القواعد القانونية المطبقة، لابد من البحث في الطبيعة القانونية للشيء المستعمل. فإن كان ينتمي للملكية العامة للدولة، فتطبق عليه قواعد القانون الإداري، ويكون الاختصاص بشأنه للقاضي الإداري. أما إذا كان ينتمي للملكية الخاصة للدولة، فسيطبق عليه القانون الخاص، كما أن النزاع المتعلق به يؤول للقاضي العادي.

المطلب الثاني: مصادر القانون الإداري

يعني مصدر الشيء أصله أو ما يتسبب في وجوده والمقصود بمصادر القانون الإداري تلك الأسس التي يعتمد عليها للخروج إلى الوجود القانوني[54]. لا تتناول مصادر القانون الإداري أسسا مثل الأسس التي يتناولها القانون الخاص، هذا الأخير الذي يجعل من الشريعة العامة أهم أساس له، فإنطلاقا من القانون المدني تم تحديد مصادر القانون الخاص بل حتى ورتبت حسب قوتها الإلزامية، من تشريع وعرف وشريعة إسلامية ومبادىء القانون الطبيعي وقواعد العدالة.

إلا أنه بالنسبة للقانون الإداري وعلى اعتبار مفهومه الخاص فيجهل أساس مصادره، ولكن بالنظر إلى المعايير الفقهية الكلاسيكية والحديثة فقد تم تناول مصادره، ورغم أن الترتيب الوارد في هذه المصادر يتغير بإستمرار، فإن علاج ذلك في الإسناد للقيم القانونية بدل القوة الملزمة. وعلى هذا فالمعيار الكلاسيكي يجعل مصادر القانون الإداري نوعان: مصادر مكتوبة ومصادر غير مكتوبة.

الفرع الأول: المصادر المكتوبة

تشتمل المصادر المكتوبة للقانون الإداري على الدستور والمعاهدات الدولية والتشريع أو القانون بمفهومه الضيق عضويا كان أم عاديا وأخيرا التنظيم.

---

[54] - علاء الدين عشي، مدخل للقانون الإداري، المرجع السابق، ص 26.

أ- الدستور:

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

من ثم ينبغي أن تلتزم سلطات الدولة جميعها بالتقيد بأحكامه وإلا عدت تصرفاتها غير مشروعة، والإدارة بوصفها جهاز السلطة التنفيذية تلتزم بقواعد الدستور ولا يحق لها مخالفته في أعمالها إذ أن ذلك يعرض أعمالها للإلغاء والتعويض عما تسببه من أضرار[55].

تجدر الإشارة بأنه قد ثار خلاف فقهي حول القيمة القانونية لمقدمة أو ديباجة الدستور، ومدى إعتبارها جزء يدخل في تكوين مبدأ المشروعية. فالجانب الأول من الفقه اعتبر أن المبادئ المذكورة في ديباجة الدساتير لها قيمة أعلى من قيمة القواعد الدستورية ذاتها، وهذا من منطلق أنها تتضمن المبادئ العامة والتوجيهات الأساسية التي بنيت عليها قواعد الدستور ذاته[56].

أما الجانب الثاني من الفقه فقد أنكر عليها التصنيف الدستوري وألحقها بالقوانين العادية انطلاقا من فكرة أساسية أنها لو كانت على قدر من الأهمية والعلو لتمت الإشارة إليها في شكل قواعد موضوعية ولألحقت بالقواعد الدستورية وتمتعت بقدسيتها[57].

وفي خضم كل هذا ذهب الرأي الراجح إلى ضرورة التمييز بين[58]:

- المبادئ والأحكام القانونية التي تتضمنها تلك المقدمة، والتي لا تختلف من الناحية القانونية عن باقي أحكام الدستور، وبالتالي يجب على السلطات العامة ومنها السلطة التنفيذية ضرورة الإلتزام بها تحت رقابة القضاء.

---

[55]- ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 1995، ص 25.

[56] - انظر، جورجي شفيق ساري، القضاء الإداري، الطبعة الخامسة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2003، ص 20.

[57] - انظر، محمود محمد حافظ، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1993، ص 28.

[58] - انظر، محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص 10؛ انظر، عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الأول (الإطار النظري للمنازعات الإدارية)، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص 22-23.

- وما تتضمنه من توجيهات وأبعاد فكرية وفلسفية كمجرد إرشادات للمشرع فيما يسنه من قوانين، حيث تختلف طبيعتها عن الأولى.

ب- المعاهدات الدولية:

تعتبر المعاهدة الدولية مصدرا للقانون الإداري وهذا بعد أن يتم التصديق عليها من جانب السلطة المختصة داخل الدولة. وفور التصديق عليها تصبح المعاهدة جزء من التشريع الداخلي، بل إن بعض الدساتير كالدستور الجزائري يعترف لها بطابع السمو على القانون[59].

وعليه، احتلت المعاهدة درجة ضمن الهرم القانوني وسواء كانت أسمى من القانون أو تعادله في القوة فإن بنودها وموادها ملزمة للسلطات المعنية داخل الدولة.

ج- القانون:

القوانين هي مجموعة القواعد القانونية التي تصدرها السلطة التشريعية في الدولة وهي صاحبة الاختصاص في ذلك، وتأتي هذه التشريعات في المرتبة الثالثة في الهرم القانوني بعد المعاهدات الدولية. والإدارة بوصفها السلطة التنفيذية تخضع لأحكام القوانين فإذا خالفت حكم القانون أو صدر عمل إداري استنادا إلى القانون وكان غير مشروع وجب إلغاء ذلك العمل.

على أن القانون في الجزائر ينقسم إلى قانون عضوي وآخر عادي، وهذا الأخير أدنى مرتبة من الأول. وذلك راجع إلى أن إجراءات إصدار القانون العضوي مشددة مقارنة بإجراءات إصدار القانون العادي[60]، كما أن المجالات التي يتم تنظيمها بموجب القانون العضوي والمحددة في المادة 140 ومواد أخرى متفرقة من الدستور الجزائري أكثر أهمية وذات طبيعة سياسية لا غير على عكس مجالات تنظيم القانون العادي.

د- التنظيم:

---

[59]- المادة 154 من دستور الجزائر لسنة 1996 المعدل في سنة 2020.

[60]- طبقا لنص المادة 140 من الدستور الجزائري الحالي فتتم المصادقة على القانون العضوي بالأغلبية المطلقة للنواب ولأعضاء مجلس الأمة، كما يتم إخضاعه إجباريا للرقابة السابقة للمحكمة الدستورية. أما بالنسبة للقانون العادي وطبقا لنص المادة 145 من الدستور فتتم المصادقة عليه بالأغلبية البسيطة للنواب ولأعضاء مجلس الأمة دون إشتراط الرقابة السابقة الإجبارية للمحكمة الدستورية، وبالرغم من ذلك وطبقا لنص المادة 190 ف 2 من الدستور فيمكن إخضاع هذا القانون للرقابة السابقة الإختيارية للمحكمة الدستورية وذلك بناء على إخطار من إحدى الجهات المذكورة في المادة 193 من الدستور.

التنظيمات أو اللوائح أو القرارات الإدارية هي عبارة عن مجموعة من القواعد القانونية التي تصدرها السلطة التنفيذية، وهي واجبة الاحترام من حيث أنها تمثل قواعد قانونية كما سبقت الإشارة عامة مجردة تلي القانون في مرتبتها في سلم التدرج القانوني.

ومن ثم فإن هذه اللوائح أو الأنظمة هي بمثابة تشريعات من الناحية الموضوعية لأنها تتضمن قواعد قانونية عامة مجردة تخاطب مجموع الأفراد أو أفرادا معينين بصفاتهم لا ذواتهم، إلا أنها تعد قرارات إداريـــة من الناحية الشكلية لصدورها من السلطة التنفيذية[61].

الفرع الثاني: المصادر غير المكتوبة

تشتمل المصادر غير المكتوبة للقانون الإداري على المبادئ العامة للقانون والقضاء الإداري والعرف الإداري.

أ- المبادئ العامة للقانون:

[61]- ويمكن تصنيف اللوائح إلى عدة أنواع هي:

أ- اللوائح التنفيذية: وهي التي تصدرها الإدارة بغرض وضع القانون موضع التنفيذ، وهي تتقيد بالقانون وتتبعه، ولا تملك أن تعدل فيه أو تضف إليه أو تعطل تنفيذه.

ب- لوائح الضرورة: وهي اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية في غيبة البرلمان أو السلطة التشريعية لمواجهة ظروف استثنائية عاجلة تهدد أمن الدولة وسلامتها، فتملك السلطة التنفيذية من خلالها أن تنظم أمور ينظمها القانون أصلاً ويجب أن تعرض هذه القرارات على السلطة التشريعية في أقرب فرصة لإقرارها.

ج- اللوائح التنظيمية: وتسمى أيضاً اللوائح المستقلة وهي اللوائح التي تتعدى تنفيذ القوانين إلى تنظيم بعض الأمور التي لم يتطرق إليها القانون فتقترب وظيفتها من التشريع.

ت- لوائح الضبط: وهي تلك اللوائح التي تصدرها الإدارة بقصد المحافظة على النظام العام بعناصره المختلفة، الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة، وهي مهمة بالغة الأهمية لتعلقها مباشرة بحياة الأفراد وتقيد حرياتهم لأنها تتضمن أوامر ونواهي وتوقع العقوبات على مخالفيها، مثل لوائح المرور وحماية الأغذية والمشروبات والمحال العامة.

د- اللوائح التفويضية: وهي اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية بتفويض من السلطة التشريعية لتنظيم بعض المسائل الداخلة أصلاً في نطاق التشريع ويكون لهذه القرارات قوة القانون سواء أصدرت في غيبة السلطة التشريعية أو في حالة انعقادها.

انظر: عمار بوضياف، المدخل إلى العلوم القانونية، الطبعة الثالثة، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 154-161؛ عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، الطبعة الخامسة، دار هومة، الجزائر، 2009، ص 129-152.

يقصد بالمبادئ العامة للقانون تلك المبادئ التي يستنبطها القضاء ويعلن ضرورة التزام الإدارة بها، والتي يكشف عنها القاضي من خلال الضمير القانوني العام في الدولة ويطبقها على ما يعرض عليه من منازعات.

والمبادئ العامة للقانون لا يشترط ورودها في نص قانوني مكتوب فقد تكون خارجة عنه يستخلصها القاضي من طبيعة النظام القانوني وأهدافه الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والقيم الدينية والثقافية السائدة في المجتمع.

وعلى الرغم من اختلاف الفقه حول القيمة القانونية التي تتمتع بها المبادئ العامة للقانون[62]، فقد استقـــر القضاء على تمتع هذه المبادئ بقوة ملزمة للإدارة بحيث يجوز الطعن بإلغاء القرارات الصادرة عنها، والتي تتضمن انتهاكاً لهذه المبادئ والتعويض عن الأضرار التي تسببها للأفراد[63].

ومن المبادئ القانونية العامة التي استخلصها مجلس الدولة الفرنسي وأضحت قواعدا أساسية في القانون الإداري ونظام القانون العام: مبدأ سيادة القانون، ومبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، ومبدأ المساواة أمام المرافق العامة، ومبدأ المساواة أمام التكاليف العامة، ومبدأ الحق في التقاضي، ومبدأ عدم المساس بالحقوق المكتسبة، ونظرية الظروف الاستثنائية[64].

تجدر الإشارة، إلى أن القضاء الإداري بهذا المعنى لا يخلق المبادئ العامة للقانون إنما يقتصر دوره على كشفها والتحقق من وجودها في الضمير القانوني للأمة، ولذلك فمن

---

[62]- تجسد النقاش الذي ثار بين الفقهاء حول مصدر القوة القانونية للمبادئ العامة للقانون في 4 آراء فقهية:

- الرأي الأول: ذهب هذا الرأي إلى أن المبادئ العامة التي يرسخها القضاء تستمد قوتها الملزمة من المبادئ المحددة في المواثيق والدساتير، خاصة أن هذه الأخيرة حوت الكثير من القواعد التي تهم الإدارة بشكل عام كمبدأ المساواة أمام القضاء ومبدأ المساواة في الإلتحاق بالوظائف العامة... انظر: سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1976، ص 36.

- الرأي الثاني: أرجع أصحاب هذا الرأي أساس القوة القانونية للمبادئ العامة إلى فكرة القانون الطبيعي كفكرة جوهرية في علم القانون تدور حولها مجموع قواعده وأحكامه. انظر: ثروة بدوي، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2002، ص 98.

- الرأي الثالث: تستمد المبادئ العامة للقانون قوتها القانونية استنادا لهذا الرأي من العرف، فالقواعد العرفية هي التي تضفي على المبادئ العامة للقانون الصفة الملزمة خاصة عندما يتعود القضاة على تطبيق هذه القواعد ويعملون على ترسيخها. انظر: محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2003، ص 68.

[63]- عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 32.

[64]- محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 16.

الواجب على الإدارة والقضاء احترامها والتقيد بها باعتبارها قواعد ملزمة شأنها في ذلك شأن القواعد المكتوبة.

ب- القضاء الإداري:

الأصل في وظيفة القاضي تطبيق القوانين والفصل في المنازعات المعروضة أمامه، وهو ملزم قانوناً بالفصل في المنازعة الداخلة في اختصاصه وإلا اعتبر منكرا للعدالة.

وعلى ذلك لا يعد القضاء مصدراً رسمياً للقانون لدوره المتعلق بتطبيق النصوص التشريعية وتفسيرها وإزالة غموضها وإزالة التعارض المحتمل بينها، ولا يتعدى القاضي هذا الأمر ليصل إلى حد خلق قواعد قانونية خارج نصوص التشريع[65].

إلا أن الطبيعة الخاصة لقواعد القانون الإداري من حيث عدم تقنينه وظروف نشأته وسرعة تطوره وتعدد مجالات نشاطه، أدى إلى أن يتجاوز القضاء الإداري دور القضاء العادي ليتماشى مع متطلبات الحياة الإدارية فيعمد إلى خلق مبادئ وأحكام القانون الإداري، فيصبح القضاء مصدرا رسميا للقانون الإداري بل من أهم مصادره غير المكتوبة، ويتعدى دوره التشريع في كثير من الأحيان.

وتتميز أحكام القضاء الإداري بعدم خضوعها للقانون المدني، فالقاضي الإداري إذا لم يجد في القواعد القانونية القائمة نصاً ينطبق على النزاع المعروض عليه يتولى بنفسه إنشاء القواعد اللازمة لذلك دون أن يكون مقيداً بقواعد القانون المدني.

من جانب آخر فإن أحكام القضاء العادي ذات حجية نسبية تقتصر على أطراف النزاع وموضوعه ولهذا تحدد قيمتها بوصفها مصدراً تفسيريا على النقيض من أحكام القضاء الإداري التي تتميز بكونها حجة على الكافة.

في ذلك يتبين أن للقضاء الإداري دورا إنشائيا كبيرا في مجال القانون الإداري لذا فهو يشكل مصدرا رئيسيا لهذا الأخير. حيث أنه وفي حالة انعدام النص القانوني الذي ينطبق على النزاع يلجأ القاضي إلى البحث عن الحل من خلال الأحكام السابقة التي تم الفصل من خلالها في قضايا مشابهة للقضية المعروضة عليه. غير أنه وأمام انعدام النص القانوني وكذا الحكم السابق يلجأ القاضي إلى الإجتهاد، إن هذا الإجتهاد لا يعتبر قاعدة قانونية وضعها القاضي إلا إذا قصد التمسك به في قضايا مستقبلية مشابهة. وعليه فإذا قصد التمسك بهذا الحل في

[65] - محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 76.

المستقبل يكتسي طابع القرار المبدئي، هذا الأخير الذي يعتبر قاعدة قانونية تم وضعها من قبل القاضي الإداري[66].

ج- العرف الإداري:

العرف الإداري هو مجموعة القواعد التي درجت الإدارة على إتباعها في أداء وظيفتها في مجال معين من نشاطها وتستمر فتصبح ملزمة لها وتعد مخالفتها مخالفة لمبدأ المشروعيـــة تؤدي إلى إلغاء تصرفاتها بالطرق المقررة قانونا[67].

ويأتي العرف الإداري في مرتبة أدنى من القواعــد القانونية المكتوبــة مما يستلزم ألا يخالف نصاً من نصوص القانون، فهو مصدر تكميلي للقانون يفسر ويكمل ما نقص منه.

يتبين من ذلك أن العرف الإداري يتكون من عنصرين: عنصر معنوي يتمثل في شعور الأفراد والإدارة 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 نهائياً إذا اقتضت ذلك المصلحة العامة، فالإدارة تملك تنظيم القاعدة التي يحكمها العرف بيد أن قيام العرف الجديد يتطلب توفر العنصرين السابقين فلا يتكون بمجرد مخالفة الإدارة للعرف المطبق[68].

أما إذا خالفت الإدارة العرف في حالة فردية خاصة دون أن تستهدف تعديله أو تغييره بدافع المصلحة العامة فإن قرارها أو إجراءها المخالف للعرف يكون باطلاً لمخالفته مبدأ المشروعية[69].

والعرف الإداري يعد مصدراً للقواعد القانونية في المجال الإداري إلا أنه لا يجوز اللجوء إليه إلا إذا لم يجد القاضي الإداري في نصوص القوانين واللوائح ما يمكن تطبيقه لحل النزاع، ويمكن القول بان دور العرف الإداري أقل أهمية في مجال القانون الإداري منه في مجال

---

[66]- انظر، مراد بدران، المرجع السابق، ص 38-39.

[67]- انظر، توفيق حسن فرج، المدخل للعلوم القانونية، مؤسسة الثقافة الجامعية، الإسكندرية، مصر، 1992، ص 92.

[68]- ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 35.

[69]- محمود محمد حافظ، المرجع السابق، ص 38.

القانون الخاص، على اعتبار أن تكوينه يتطلب فترة طويلة من الثبات والاستقرار في حين تتطور أحكام القانون الإداري وتتغير باستمرار.

الفصل الثاني: التنظيم الإداري

يعد التنظيم الإداري من المواضيع ذات الأهمية الكبيرة والتي لابد من دراسته، بغرض إبراز الأسلوب الذي تنتهجه الدولة في كيفية تنظيمها إداريا، لأنه يؤكد مدى أخذها بمبادئ الديمقراطية من أجل التسيير الحسن لهيئاتها ومؤسساتها الإدارية بهدف تحقيق المصلحة العامة.

من ثم، يبرز التنظيم الإداري الوسائل التي تؤدي من خلالها الإدارة وظيفتها التنفيذية، والذي قد يتأثر في كل مجتمع بالظروف السياسية[70] والاجتماعية[71] والاقتصادية[72] المحيطة به[73]، وإذا كان ما ميز المجتمعات القديمة هو ظاهرة تركيز السلطة بجميع أنواعها وجوانبها في

[70] - إن أي تنظيم إداري في الدولة، إلا و يتأثر بالنظام السياسي السائد فيها. وأسباب ذلك تتمثل فيما يلي:

1- إن المعطيات التي يرتكز عليها النظام السياسي في المجتمع، تعتبر في نفس الوقت ذات المعطيات التي يرتكز عليها التنظيم الإداري. ومن هنا يتحقق التشابه أو الإنسجام بين مختلف الأجهزة الإدارية، ومختلف المؤسسات السياسية، مما يصبغ على الإدارة فعالية في أداء دورها، وتحقيق أهدافها.

2- لكي تؤدي الإدارة دورها في الدولة على أكمل وجه، لا بد وأن تستند على سلطة سياسية، تكون سندا لها، وعونا في مواجهة الأفراد.

3- إن السلطة السياسية في حد ذاتها لا غنى لها عن الإدارة، فهي التي تعد لها قراراتها، وهي التي تتولى تنفيذ هذه القرارات، بل إن هذه السلطة كثيرا ما تستعين بالإدارات المتخصصة كالبوليس الإداري والإعلام للبقاء والإحتفاظ بمكانها في السلطة.

من ثم، يترتب على هذا الإرتباط في الواقع، أن المبادئ أو المفاهيم التي يتميز بها النظام السياسي، تحدد طريقة أو أسلوب تنظيم الجهاز الإداري، بحيث يكون هذا الجهاز في النهاية انعكاسا لهذه المبادئ، أو لتلك المفاهيم.

[71]- لما كان الجهاز الإداري، أو بمعنى أدق الإدارة تمثل وسطا اجتماعيا قائما بذاته، له قوانينه وعاداته، ولغته، وتمثل في ذات الوقت جزء من المجتمع بمفهومه العام. وعليه، فهناك صلة وثيقة بين أنماط التنظيم الإداري، وأنماط التنظيم الإجتماعي، وإن كان للتنظيم الإداري بعض المظاهر أو الخصائص التي تميزه كظاهرة إدارية بغض النظر عن الوسط أو هيكل التنظيم الإجتماعي. إلا أن ذلك لا يعني من ناحية أخرى استقلال التنظيم الإداري عن الوسط الإجتماعي الذي يحيط به، وإلا لما وجدت اختلافات أساسية في أساليب وأنماط هذا التنظيم بين الدول المتقاربة حضاريا وعلميا. فمثلا رغم التقارب العلمي والتكنولوجي بين المجتمع البريطاني والمجتمع الفرنسي، إلا أن التقاليد التاريخية والتراث الإجتماعي الموروث، ترك آثاره على التنظيم الإداري في كلا المجتمعين.

ففي بريطانيا حيث الديمقراطية العرفية، والمجتمع المحافظ والعزلة الجغرافية، وكذلك شغل طبقة النبلاء والأشراف في فترة من التاريخ للوظائف العامة، كل ذلك جعل المجتمع البريطاني يتميز بإدارة لامركزية إلى أبعد درجة ممكنة. أما في فرنسا، فيلاحظ أن التنظيم الإداري اتسم منذ قرون طويلة، وحتى قريب نسبيا، بالمركزية، وكانت الإدارة تمثل مجتمعا مستقلا.

[72]- يمكن القول من الناحية النظرية المجردة أن الفلسفة الإقتصادية للدولة قد ترتكز على أحد النظامين، وذلك على الشكل التالي:

- **النظام الأول: وهو ما يسمى باقتصاد السوق**، والذي يروج له دعاة الفلسفة الرأسمالية المتطرفة، والذي يقوم على تقديس حرية الملكية الفردية. فالأفراد في ظل هذا النظام لهم مطلق الحرية في مجالي الإنتاج والإستهلاك.

- **أما النظام الثاني، فيتمثل في نموذج التخطيط المركزي** الذي يروج له دعاة المذهب الإشتراكي، حيث تتحدد كل عناصر العملية الإنتاجية بواسطة سلطة التخطيط المركزي. وباختصار فإن جهاز التخطيط المركزي هو الذي يضع ضوابط ومقاييس ومجالات الإنتاج، دون أن يترك ذلك لعوامل العرض والطلب، كما هو في نظام السوق الحر.

وإذا توقفنا عند هذه الأنظمة الإقتصادية بصورتها النظرية المجردة، وتساءلنا عن أسلوب التنظيم الإداري الذي يتماشى مع تلك الفلسفة، لقلنا بأن نظام اقتصاد السوق الحر يتلاءم أكثر مع الأسلوب اللامركزي في الإدارة. وعلى النقيض من ذلك، فإن أسلوب التخطيط المركزي يتلاءم مع الأسلوب المركزي في الإدارة.

غير أنه، إذا انتقلنا إلى أرض الواقع، لوجدنا أن هذه الأنظمة لا تأخذ بالمنطق النظري. فالنظم الإقتصادية هي في الحقيقة مزيج من عناصر بعضها مأخوذ من نظام اقتصاد السوق والبعض الآخر مأخوذ من نظام التخطيط المركزي، والفرق الأساسي بين النظامين يكمن في مقدار ما يأخذ به كل نظام من هذه العناصر أو تلك. وعلى ذلك، نجد النظم الرأسمالية الحالية تأخذ ببعض المبادئ الإشتراكية، كما أن النظم الإشتراكية الموجودة أصبحت تعترف في حدود معينة بالملكية الفردية للأفراد.

يد واحدة نتيجة معتقدات معينة (تأليه الحاكم) من جهة، ومن جهة أخرى لضمان قوة الدولة وتأمينها من كل خطر قد يداهمها. فان الصفة التي تميز الدول المعاصرة هو اعترافها لبعض الهيئات الإدارية بالشخصية المعنوية وبالتالي الاستقلال الإداري والمالي، وهذا بهدف

لذا تركت هذه الحقيقة الإقتصادية آثارها في فلسفة التنظيم الإداري، فلم يعد من الممكن الآن أن يقوم التنظيم على الأسلوب المركزي لوحده أو الأسلوب اللامركزي لوحده وإنما يقوم هذا التنظيم على مزيج من العناصر المركزية والعناصر اللامركزية على نحو يسمح للدولة بالتوفيق بين النظرية الأساسية التي يقوم عليها نظامها الإقتصادي والسياسي، وبين المتغيرات التي تطرأ على الحياة العامة في مختلف المجالات، والتي قد تستلزم تطوير هذه النظرية. أما الدول النامية، فينبغي عليها أن تفسح المجال لأكبر قدر ممكن من مظاهر اللامركزية الإدارية.

هذا وتجدر الإشارة إلى أنه من الشروط الأساسية لنجاح أي خطة تستهدف الإصلاح الإقتصادي والإجتماعي، أن تكون تلك الخطة نابعة من صميم احتياجات المجتمع، كما يجب أن يكون لكل جزء من الإقليم في الدولة دوره في خطة التنمية.

[73] - كما يتأثر التنظيم الإداري في الدولة بشكل هذه الدولة. فإذا كانت الدولة موحدة أي بسيطة، فإن التنظيم الإداري يجب أن يكون موحدا. أي أن كافة الهيئات المحلية في الدولة يجب أن تنظم بنفس الطريقة، دون أن تملك أية واحدة منها حرية اختيار الأسلوب الخاص بها. ويترتب على ذلك النتائج التالية:

1- يجب أن يسود في الدولة وحدة النظام الوظيفي، أي أن القواعد المتعلقة بتنظيم الوظيفة العامة في الدولة يحكمها نظام قانوني عام يطبق داخل كل الدولة، مهما كانت الجهة التي يعمل فيها الموظف.

2- أن مختلف الأجهزة في الدولة يجب أن تعمل طبقا لسياسة إدارية موحدة، تدور في فلك السياسة العامة للدولة.

3- عدم وجود تعارض أو تداخل –على الأقل من الناحية النظرية- بين الأنشطة المختلفة التي تمارسها مختلف الهيئات الإدارية داخل الدولة.

هذا ويجب أن نشير إلى أن وحدة النمط أو الأسلوب في التنظيم الإداري، لا يستلزم بالضرورة إتباع الأسلوب المركزي في الإدارة، بل يمكن الأخذ بالإضافة إلى الأسلوب المركزي بالأسلوب اللامركزي.

أما في الدول المركبة، فإن التنظيم الإداري لا يتم في أغلب الأحوال –كما هو الشأن في الدول البسيطة- بوحدة النمط، أو الأسلوب. ومعنى ذلك أن كل دولة داخل الإتحاد تتمتع بحرية تامة في تنظيم أجهزتها الإدارية. فمن المسلم به في الدول المركبة، أن كل ولاية أو دويلة، تتمتع بوظائف سياسية، وبالتبعية باختصاصات إدارية مستقلة ينص عليها الدستور الشيء الذي يترتب عليه أنه بإمكان كل ولاية أن تنظم أجهزتها الإدارية بطريقة مستقلة، مما قد يترتب عليه اختلاف أساليب أو أنماط التنظيم الإداري بين مختلف الولايات داخل الإتحاد.

مساعدتها في أداء مهامها، غير أن هذه الوحدات الإدارية المستقلة تم ربطها بالأجهزة المركزية بتطبيق نظام الوصاية[74] .

إن دراسة موضوع التنظيم الإداري يقتضي منا تبيان أسس التنظيم الإداري (المبحث الأول)، وكذا التنظيم الإداري في الجزائر (المبحث الثاني).

المبحث الأول: أسس التنظيم الإداري

أولها الأساس القانوني والمتمثل في فكرة الشخصية المعنوية أو الاعتبارية كسند للاختصاصات المنوطة بالأجهزة الإدارية (المطلب الأول). وثانيها الأساس الفني أو التقني، والمتمثل في أساليب التنظيم الإداري، وهما المركزية واللامركزية الإدارية، والتي تعد صورتا التنظيم الإداري الذي تنتهجه الدول الحديثة تكريسا لمبدأ الديمقراطية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الأساس القانوني للتنظيم الإداري –الشخصية المعنوية-

يقوم التنظيم الإداري على أساس قانوني يتمثل في فكرة الشخصية المعنوية[75]، باعتبارها سندا لعملية تنظيم وتوزيع الوظائف والإختصاصات الإدارية بين مختلف هيئات وأجهزة الإدارة العامة بالدولة.

لقد اعترف المشرع للولاية والبلدية بالشخصية المعنوية، أي بالإنفصال عن الدولة وهذا بغرض تمكينها من القيام بمجموعة من الإختصاصات. ونظرا لأهمية هذه الفكرة سنقوم بدراستها من خلال تقسيم هذا المبحث إلى خمسة فروع، سيتضمن الأول مفهوم الشخص المعنوي أما الثاني سنخصصه لموقف الفقه والتشريع من هذه الفكرة، أما في الفرع الثالث فسنعمل على التمييز بين أنواع الأشخاص المعنوية العامة، لنتطرق في الفرع الرابع من هذا المبحث إلى النتائج المترتبة على منح الشخصية المعنوية، أما الفرع الخامس فسنخصصه لإنقضاء الأشخاص المعنوية العامة.

الفرع الأول: مفهوم الشخصية المعنوية

---

[74]- انظر، عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص 11؛ انظر، عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 11؛ انظر، عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 09.

[75] - تجدر الإشارة إلى أن نظرية الشخصية المعنوية أو الإعتبارية قد نشأت أولا في مجال القانون الخاص للتمييز بين الشخص الطبيعي والشخص المعنوي ولاسيما الشركات التجارية. انظر في ذلك، سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 62.

لا مجال للحديث عن التنظيم الإداري دون الحديث عن الشخصية المعنوية[76]، فهو يستند عليها كأساس ومعطى قانوني، ففكرة الشخصية المعنوية التي يكتسبها الأشخاص الاعتبارية هي مقابل لما يتمتع بها الأشخاص الطبيعيين من شخصية قانونية[77]، حيث يكتسبها الإنسان منذ ولادته والتي تمكنه من اكتساب الحقوق وتحمل الإلتزامات.

إن دراسة فكرة الشخصية المعنوية لها أهمية كبيرة بصفة عامة في القانون الإداري فهي مفاهيم أساسية يجب معرفة معانيها ومحتواها لفهم المعنى الحقيقي للقانون الإداري. وبصفة خاصة تتجلى تلك الأهمية في الدور الذي تلعبه هذه الفكرة كوسيلة للتنظيم الإداري فهي تحتل من المكانة ما يحتله العمود الفقري بالنسبة للإنسان، إذ لا يتصور على الإطلاق قيام الدولة بمهامها دون الاعتماد على فكرة الشخصية المعنوية والتي تؤهلها على توزيع المهام والوظائف وإنشاء الهيئات المختلفة لإشباع حاجات الأفراد[78].

وعليه، فإن تحديد مفهوم الشخص المعنوي يتطلب منا التطرق إلى تعريف هذا الشخص المعنوي، ثم تحديد أهميته، وأخيرا سنتطرق لأركان الشخص المعنوي أو الإعتباري.

أولا: تعريف الشخص المعنوي

إن اصطلاح الأشخاص الاعتبارية أو المعنوية يعني صراحة أنها تكتسب الشخصية القانونية[79] حكما، أي بنص القانون الذي اعتبرها كذلك. وفي نفس الوقت تعني ضمنا أنها ليست أشخاصا طبيعية وإنما يمنحها المشرع الصفة القانونية الاعتبارية أو المعنوية لكي تمارس حقوقا وتلتزم بواجبات من أجل تحقيق أغراض وأهداف معينة مشروعة.

---

[76] - لقد ورد مصطلحين: الشخصية المعنوية والشخصية الاعتبارية، فكلاهما يصبان في نفس المعنى فأحيانا نستعمل المعنوية وأحيانا أخرى نستعمل اعتبارية.

[77] - الشخصية القانونية: هي القدرة على اكتساب الحقوق و تحمل الإلتزامات.

[78] - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 76؛ ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 83.

[79] - يطلق على الشخصية المعنوية أو الإعتبارية مصطلح آخر هو الشخصية القانونية، وذلك لكون القانون مصدر وجودها وقيامها.

إذن، فالشخص المعنوي هو عبارة عن مجموعة من الأشخاص و/أو الأموال التي ترصد لتحقيق هدف معين، ويعترف لها المشرع بالشخصية القانونية وهي القدرة أو الأهلية على اكتساب مجموعة من الحقوق والإلتزامات[80].

ثانيا: أهمية الشخص المعنوي

تتجلى أهمية الشخص المعنوي، فيمايلي[81]:

- تسمح فكرة الشخصية المعنوية بتجميع الجهود قصد تحقيق أهداف قد يعجز عن تحقيقها شخص بمفرده.
- تفسر الشخصية المعنوية إستمرار الجماعات والهيئات، فالدولة باقية بفضل هذه الفكرة رغم تغير الحكام والأجيال.
- تسمح فكرة الشخصية القانونية باستقلال بعض الأجهزة حتى تتمكن من القيام بنشاطها بما يترتب عن ذلك من حقوق والتزامات وتحمل المسؤولية.
- تعتبر فكرة الشخصية المعنوية وسيلة تستعمل في عملية تقسيم الأجهزة والوحدات الإدارية المكونة للنظام الإداري، وكذا وسيلة لتوزيع اختصاصات السلطة الإدارية، إقليميا ومصلحيا، وكذا تحديد العلاقات فيما بينها.
- تلعب هذه الفكرة دورا هاما في تنظيم الوحدات والسلطات الإدارية فبواسطتها يمكن القيام بالوظائف الإدارية عن طريق أشخاص طبيعيين (هم أعوان الدولة) باسم الأشخاص الإدارية (هي الدولة والولاية والبلدية والمؤسسات العمومية ...) ولحسابها.
- بفضل هذه الفكرة تستطيع الأشخاص العامة إقليمية كانت أو مصلحية، إتباع أساليب إدارية متحررة عن الروتين الحكومي، وعن الإجراءات الإدارية المعقدة، والتي لا تتفق مع طبيعة الخدمات أو المصالح التي تهدف إلى تحقيقها.

ثالثا: أركان الشخص المعنوي

---

[80] - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 32؛ ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 83؛ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 68؛ انظر، عمار بوضياف، النظرية العامة للحق وتطبيقاتها في القانون الجزائري، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص 92 وما يليها؛ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 74؛ انظر، توفيق حسن فرج، المرجع السابق، ص 280.

[81] - راجع في ذلك، محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 32-33؛ محمد الصغير بعلي، الولاية في القانون الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص 10-11؛ ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 86؛ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 74-75؛ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، 68-69؛ انظر، مراد بدران، المرجع السابق، ص 55.

يقوم الشخص المعنوي على الأركان التالية[82]:

1- **مجموعة الأشخاص و/أو الأموال:**

- مجموعة من الأشخاص أو الأفراد كالجمعيات والأحزاب السياسية.
- مجموعة من الأموال كالشركات.
- عادة ما يقوم الشخص المعنوي العام على وجود مجموعة من الأشخاص والأموال في آن واحد، فالبلدية مثلا: هي سكان البلدية وأملاكها أو ممتلكاتها المختلفة.

2- **الغرض أو الهدف المشروع:** حتى ينشأ هذا الشخص المعنوي فلابد من وجود هدف يسعى لتحقيقه من خلال نشاطاته وأعماله، بشرط أن يكون هذا الغرض مشروعا أي يسمح به النظام القانوني في الدولة[83].

3- **الإعتراف[84]:** يشترط لوجود الشخص المعنوي الإعتراف بوجوده من طرف السلطة المختصة وبموجب الوسيلة القانونية اللازمة، فالبلدية أو الولاية تنشأ من قبل السلطة التشريعية كشخص معنوي وذلك بموجب قانون.

الفرع الثاني: تمييز الشخص المعنوي عن الشخص الطبيعي

هناك العديد من المسائل التي تميز الشخص المعنوي عن الشخص الطبيعي، إن هذه المسائل تتمثل فيمايلي[85]:

---

[82] - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 37-38؛ محمد الصغير بعلي، الولاية في القانون الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص 15-16؛ مراد بدران، المرجع السابق، ص 58-59.

[83] - مع ملاحظة أن نشاط الشخص المعنوي يجب أن يقتصر على تحقيق ذلك الغرض، وهذا ما يعرف **بقيد التخصص**، وبمقتضى هذا القيد لا يجوز للأشخاص المعنوية، سواء في مجال القانون الخاص أو في مجال القانون العام، القيام بنشاط يتعارض مع تحقيق الغرض الذي أنشئت من أجله.

[84]- تجدر الإشارة إلى أن إعتراف المشرع بالوجود القانوني للشخص المعنوي قد يكون صريحا وقد يستفاد ضمنا. والإعتراف الصريح قد يكون اعترافا خاصا أو اعترافا عاما، فالإعتراف الخاص الصريح ينصب على هيئة أو جماعة معينة بالذات، من ذلك ما جاء في المادة الأولى من قانون الولاية والمادة الأولى من قانون البلدية. أما الإعتراف العام الصريح، ففيه يضع المشرع المبادئ التي يجب أن تتوافر في جماعة ما لإكتساب الشخصية المعنوية. والإعتراف الضمني، هو الذي يمكن أن يستفاد من النصوص القانونية المنظمة للأشخاص القانونية.

غير أن اكتساب الشخصية المعنوية في القانون الجزائري، لا يتم إلا باعتراف من جانب المشرع، وهو ما نصت عليه المادة 49 من القانون المدني الجزائري. راجع في ذلك، مراد بدران، المرجع السابق، ص 59.

[85] - مراد بدران، المرجع نفسه، ص 54.

- يكتسب الشخص الطبيعي شخصيته القانونية بمجرد حدوث واقعة الولادة، أي دون حاجة إلى صدور تشريع بذلك. أما الشخص المعنوي فلا يكتسب شخصيته القانونية إلا بتدخل المشرع أي بقانون.
- يعبر الشخص الطبيعي عن إرادته بنفسه إلا إذا كان ناقصا أو عديم الأهلية. أما الشخص المعنوي فإنه يحتاج إلى ممثل له ليعبر عن إرادته.
- عندما يقوم الإنسان أو الشخص الطبيعي بأعماله فإنه حر في فعل ما يشاء من أعمال، ما لم تتعارض مع النظام العام والآداب العامة. أما الشخص المعنوي فإنه مقيد بقيد التخصص أي أنه لا يجوز له القيام سوى بالأعمال أو الأهداف التي أنشئ من أجلها.

الفرع الثالث: موقف الفقه والتشريع من فكرة الشخصية المعنوية

إن فكرة الشخصية المعنوية وجدت فريقا من الفقهاء من أكدوا وجودها وضرورتها، وآخرون منهم من رفضها ولم يقبلها. فحسب هؤلاء الفقهاء الذين رفضوها حجتهم في ذلك أنها مفهوم ميتافيزيقي لا وجود له بل يعترفون بها فقط للشخص الطبيعي وهو ما يمكن القبول به دون غيره.

من ثم، لقد أثارت فكرة الشخصية المعنوية جدلا كبيرا لدى الفقه، وتجلى الخلاف في ثلاثة نظريات أساسية، كما سنتطرق إلى موقف المشرع الجزائري من هذه الفكرة.

أولا: موقف الفقه من فكرة الشخصية المعنوية

تمثل موقف الفقه في ثلاثة نظريات، نظرية الشخصية المعنوية المفترضة، ونظرية الشخصية المعنوية الحقيقية، وأخيرا النظرية المنكرة للشخصية المعنوية[86].

1- **<u>نظرية الشخصية المعنوية المفترضة:</u>** يـرى أصحـاب هذه النظريـة وهـم أصحاب المذهب الفردي وعلى رأسهم سافيني Savigny[87]، في أن فكرة الشخصية المعنوية ما هي إلا إفتراض وليس لها أساس من الواقع. وأساسهم أن صاحب الحق هو صاحب الإرادة

[86] - انظر، جلال علي العدوي ورمضان أبو السعود ومحمد حسن قاسم، الحقوق وغيرها من المراكز القانونية، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1996، ص 224؛ انظر، ثروت بدوي، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2002، ص 281؛ انظر، رمضان أبو السعود، الوسيط في شرح مقدمة القانون المدني، الدار الجامعية، بيروت، لبنان، 1983، ص 333؛ ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 84-86؛ عمار بوضياف، النظرية العامة للحق وتطبيقاتها في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص 95؛ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 70-74؛ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 76-80؛ مراد بدران، المرجع السابق، ص 55-58.

[87] - ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 85.

وهذه الأخيرة لا تتوافر إلا في الشخص الطبيعي، ولما كانت الجماعة في حاجة إلى جهد الأفراد والهيئات لتحقيق المصالح المختلفة، وجب أن يعترف لهذه الهيئات بالشخصية القانونية من قبل المشرع لأداء وظائفها لكن على سبيل الإفتراض أو الخيال.

من ثم، فإن الإنسان أو الشخص الطبيعي هو الوحيد الذي يصلح أن يكون طرفا في هذا الحق لأنه هو الذي له وجود حقيقي وله إرادة يعتد بها، وهذا ما لا يتوفر في الشخص الاعتباري فليس له وجود حقيقي وليس له إرادة طبيعية، لكن المشرع إذا أراد فائدة اجتماعية من إنشائه فله أن يخلقه، ويفترض له الشخصية القانونية إفتراضا، حتى يمكنه من الخوض في الحياة القانونية ومنه تحمله لإلتزامات واكتسابه لحقوق[88].

نقد النظرية:

- إنطلق أصحاب النظرية من فكرة خاطئة مفادها أن من لا إرادة له لا حق له، في حين أننا قد نكون بصدد بعض الأشخاص الطبيعيين في الدولة لا إرادة لهم كالمجنون مثلا إلا أن حقوقهم مقررة وثابتة.
- أصحاب هذه النظرية لم يفسروا لنا أساس تحصل الدولة على الشخصية المعنوية ما دام أن وجودها سابق لوجود المشرع، واكتفوا فقط بتبيان كيفية نشوء باقي الأشخاص المعنوية وهو تدخل المشرع بقانون.

2- **نظرية الشخصية المعنوية الحقيقية:** إن أصحاب هذه النظرية وعلى رأسهم هوريو Hauriou[89]، أكدوا على وجود الشخص المعنوي حقيقة لا خيالا، ودليلهم في ذلك أن إجتماع عدة أفراد لتحقيق هدف معين مشروع يؤدي إلى نشوء إرادة مشتركة منفصلة عن إرادة المكونين له، وحتى إن تدخلت الدولة (المشرع) فإن تدخلها لا يعني أنها من أنشأت الشخص المعنوي بل اعترفت بنشوء هذا الشخص فقط.

نقد النظرية:

هذه النظرية توحي بالتجسيد المادي لهذا الشخص وهو ما يخالف الواقع بالنسبة للأشخاص المعنوية، وهذا ما دفع أحد الفقهاء إلى القول "لم أقابل يوما ما الدولة ولم أتناول الطعام في حياتي مع شخص معنوي".

---

[88] - انظر، إبراهيم اسحاق منصور، نظريتا القانون والحق وتطبيقاتهما في القوانين الجزائرية، الطبعة التاسعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 200 7، ص 236.

[89] - ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 85؛ مراد بدران، المرجع السابق، ص 56.

3- **النظرية المنكرة للشخصية المعنوية:** أصحاب هذه النظرية وعلى رأسهم دوجي Duguit[90]، أكدوا على أن الشخص المعنوي ما هو إلا محض إفتراض لا أساس له في الواقع، لذا وجب من وجهة نظرهم الإستغناء كلية عن هذه الفكرة واستبدالها بما هو حقيقي وهو الغرض الذي تجمعت من أجله أو لتحقيقه مجموعة من الأشخاص أو الأموال، لأن فكرة الغرض هي التي تفرض الإعتراف لمجموعة الأشخاص أو الأموال بالذمة المالية المستقلة.

نقد النظرية:

هذا الإتجاه أنكر لنا تماما الأهمية الكبيرة لفكرة الشخصية المعنوية، كما يعاب على هذه النظرية قولها بأن الغرض أو الهدف من تجمع الأشخاص أو الأموال يفرض تلقائيا الإعتراف بالذمة المالية. غير أن هذا غير صحيح تماما لأن الذمة المالية المستقلة لا تسند إلا لشخص يعترف به القانون.

من هنا فلا يمكن تأييد النظرية الأولى القائلة بأن الشخصية المعنوية هي خيال، كما لا يمكن تأييد النظرية الثانية والقائلة بأن الشخصية المعنوية هي حقيقة كائنة، كما يجب استبعاد النظرية الثالثة التي تنكر تماما فكرة الشخصية المعنوية رغم أهميتها.

إذن، فإن الشخصية المعنوية ما هي إلا فكرة أو صياغة قانونية تستهدف تحقيق غرض معين مستقل عن أغراض المكونين لهذا الشخص.

ثانيا: موقف المشرع الجزائري من الشخصية المعنوية

بالرجوع لنص المادة 49 من القانون المدني الجزائري[91]، نستنتج أن المشرع الجزائري تبنى صراحة فكرة الشخصية المعنوية لما لها من أهمية وأثر قانوني، ذلك أن الدولة كشخص معنوي عام تحتاج إلى أن يلتف حولها مجموعة من الأشخاص المعنوية العامة كالولاية والبلدية والمؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري بغرض مساعدتها على القيام بأعباء السلطة العامة وتوفير الخدمة للجمهور[92].

---

[90] - ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 84.

[91] - الأمر 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني، المعدل والمتمم بالقانون رقم 05-10 المؤرخ في 20 جوان 2005، ج.ر.ج.ج عدد 44 الصادرة في 26 جوان 2005، والمعدل والمتمم أيضا بالقانون 07-05 المؤرخ في 13 ماي 2007، ج.ر.ج.ج عدد 31 الصادرة في 13 ماي 2007.

[92] - من خلال هذا تنبغي الإشارة إلى أن فكرة الشخصية المعنوية تعبر بوضوح عن علاقة وطيدة قائمة بين القانون الإداري والقانون المدني، فهذا الأخير هو قانون الأشخاص العامة والخاصة من حيث وجودها المدني والقانون الإداري يدور أساسا حول أشخاصه. انظر في ذلك، عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 82؛ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 76.

الفرع الرابع: أنواع الأشخاص المعنوية العامة[93]

لو رجعنا لنص المادة 49 من القانون المدني الجزائري نجد أن المشرع الجزائري تكلم على عدد كبير من الأشخاص المعنوية، إلا أن ما يجدر الإشارة إليه في هذا الصدد، هو أن المشرع الجزائري ذكر هذه الأشخاص على سبيل المثال لا سبيل الحصر.

إستنادا إلى هذه المادة يفهم أن الأشخاص المعنوية نوعان: أشخاص معنوية خاصة وأشخاص معنوية عامة، وتنقسم الأشخاص المعنوية العامة إلى أشخاص معنوية عامة إقليمية وأشخاص معنوية عامة مرفقية أو مصلحية[94].

أولا: الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية

إن الأشخاص المعنوية الإقليمية هي الأشخاص التي تمارس اختصاصاتها في مجال جغرافي معين من الدولة. وتتمثل في الدولة[95] (التي لا تحتاج إلى نص قانوني لتحصل على

---

[93] - لتحديد أنواع الشخصية الاعتبارية نلجأ إلى عدة معايير وذلك في حالة عدم النص في سند الإسناد على طبيعته سواء كان عاما أ وخاصا، وتلك المعايير تتمثل فيمايلي:

- **طبيعة الغرض:** فالبحث فيه يعني هل المؤسسة أ والإدارة تهدف إلى تحقيق مصلحة عامة أ ومصلحة خاصة فردية.
- **طبيعة النشاط:** فهل النشاط المرجو القيام به نشاط ذو طبيعة عامة أم ذو طبيعة خاصة.
- **أصل النشأة:** أي هل تم إنشائه من طرف الدولة أو من طرف أشخاص خواص.
- **القانون المطبق:** هل يطبق عليها القانون العام أم القانون الخاص.
- **إمتيازات السلطة العامة:** حيث يتمتع بها الشخص المعنوي العام دون الخاص.
- **الإنضمام الإجباري:** حيث يكون انضمام الأفراد إلى الأشخاص المعنوية العامة إجباريا وإلى الأشخاص المعنوية الخاصة إختياريا.

غير ما يجدر الإشارة إليه، أن المعيار الحديث هو معيار مركب يأخذ بجملة العوامل والمعايير التي تمزج مع بعضها البعض. راجع في ذلك، رمضان أبو السعود، المرجع السابق، ص 328 وما يليها؛ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 33-34؛ محمد الصغير بعلي، الولاية في القانون الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص11-12.

[94] - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 77-80؛عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 83-87؛ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 33-36؛ محمد الصغير بعلي، الولاية في القانون الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص 11-14؛ ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 87-88؛ مراد بدران، المرجع السابق، 59-63.

[95] - تشكل الدولة أهمية كبرى باعتبارها الشخص المعنوي الأم وباقي الأشخاص المعنوية الأخرى متفرعة عنها، وينحصر اختصاص الدولة في نطاق إقليم معين، ولا يحتاج وجود الدولة إلى نص قانوني سواء كان داخلي أو خارجي، وأغلب الفقه في القانون الدستوري أو في القانون الإداري أو حتى في القانون المدني يعترفون لها بالشخصية الاعتبارية، ولولا هذه الفكرة لما تسنى الفصل في الذمة المالية بين ممتلكات الدولة وممتلكات جهات أخرى، كما أن لها الفضل في إقرار مسؤولية الدولة عن أعمال موظفيها وفي الإعتراف لها بالتعاقد والتقاضي.

الشخصية المعنوية)، الولاية[96] والبلدية[97] (اعترفت لهما المادة 49 من القانون المدني وكذا قانون الولاية والبلدية بالشخصية المعنوية).

ثانيا: الأشخاص المعنوية المرفقية أو المصلحية

يطلق عليها إسم المؤسسات العمومية وتنقسم بالنظر إلى إمتدادها الجغرافي إلى مؤسسات عمومية وطنية وأخرى محلية، فالمؤسسات العمومية الوطنية هي التي تنشئها الدولة ونشاطها يشمل كل إقليم الدولة. أما المؤسسات العمومية المحلية أو الإقليمية فتنشأ بقرار أو مداولة من الهيئات المحلية ولاية أو بلدية ويكون نشاطها محليا.

كما تنقسم هذه المؤسسات بالنظـــر إلى النشاط الذي تمارســـه[98]، إلى مؤسســـات عمومية ذات طابع إداري وأخرى ذات طابع إقتصادي نتيجة تدخل الدولة في المجال الإقتصادي.

الفرع الخامس: النتائج المترتبة على منح الشخصية المعنوية

إن للإعتراف بالشخصية الاعتبارية نتائج عديدة ومهمة،أشارت إليها المادة 50 من القانون المدني الجزائري، وتتمثل هذه النتائج في تمتع الهيئة بذمة مالية مستقلة، وتمتعها بأهلية التعاقد والتقاضي، وتمتعها باسم وموطن، ونائب أو ممثل يعبر عنه.

أولا: تمتع الهيئة بذمة مالية مستقلة

على أن الدولة تتمتع بشخصية قانونية واحدة تغطي جميع تصرفاتها، سواء المالية، أو التصرفات المتصلة بأعمال السلطة، غير أن هذا الكلام يصدق على الدولة الموحدة. أما الدولة المركبة، فيمكن التمييز فيها بين نوعين من الشخصية المعنوية: الشخصية المعنوية التي تثبت لدولة الإتحاد، والتي بمقتضاها تمارس الشؤون الخارجية التي تهم الإتحاد. والشخصيات المعنوية لدول الإتحاد، والتي بمقتضاها تمارس كل دولة داخلة في الإتحاد الإختصاصات الداخلية الخاصة بها.

[96]- الولاية هي شخص معنوي إقليمي تمارس صلاحياتها داخل حيز جغرافي يضم أحد مناطق أو أجزاء الدولة.

[97]- البلدية هي الجماعة القاعدية للإدارة المحلية، تعد شخصية معنوية إقليمية مستقلة تمارس صلاحياتها في حيز جغرافي.

[98] - تجدر الإشارة، إلى أن اختصاصات الأشخاص العامة المرفقية أو المصلحية، تحدد على أساس فني يتمثل في موضوع معين، وبالتالي لا يجوز لهذه الأشخاص أن تمارس اختصاصا غير الذي أنشئت من أجله. إلا أن اختصاصها غير محدد دائما بإقليم معين، فقد يمتد نشاطها ليشمل كل إقليم الدولة، كالمستشفيات والجامعات، وقد تمارس نشاطها في رقعة جغرافية محددة من إقليم الدولة، وفي هذه الحالة، يصبح اختصاص الشخص المعنوي المرفقي مقيدا من الناحيتين الجغرافية، والموضوعية.

يتمتع الشخص الاعتباري بجميع الحقوق إلا ما كان منها ملازما لصفة الإنسان وفي الحدود التي يقرها القانون. وعليه فالذمة المالية هي مجموع ما للشخص أو الهيئة من حقوق والتزامات. وبهذا فإن أموال هذا الشخص سواء العقارية أو المنقولة مملوكة له وليس لأعضائه، كما أن ما يقوم به الأعضاء من تصرفات تكون باسم ولحساب الشخص المعنوي[99].

ثانيا: تمتع الشخص المعنوي بأهلية التعاقد والتقاضي

أي بإمكانه إبرام مختلف العقود، وكذا أن يرفع دعوى ضد الغير كما يستطيع الغير رفع دعوى ضده.

وبالتالي تخول الشخصية الاعتبارية للهيئة القيام بأعمال تنتج آثارها القانونية طبقا للقانون، وتمنع في المقابل من القيام بأعمال لا يجيزها القانون، وحتى وإن بادرت إلى ذلك يعد عملها مشوبا بعيب قيد المشروعية. تبعا لذلك، تخول الذمة المالية للشخص المعنوي العديد من الحقوق وتلزمه بالمسؤوليات، فلها مثلا وكما سبقت الإشارة حق التعاقد فتتمتع بحق إبرام العقود في إطار ممارسة نشاطها دون حاجة لاستصدار إذن أو رخصة بالتعاقد، كما تستطيع الهيئة التي لها الشخصية المعنوية المطالبة بحقوقها أمام القضاء والتصدي للدعاوي التي ترفع ضدها[100].

ثالثا: تمتعه باسم وموطن

الموطن هو المكان الذي يوجد فيه مركز إدارته، ويقترن الموطن بالاسم والمقر ويحددها المشرع بموجب مرسوم رئاسي. وللموطن أهمية خاصة تتعلق بتحديد الاختصاص القضائي من حيث الحدود الإقليمية ورسم المجال الجغرافي لممارسة حق التقاضي أمام الجهات القضائية[101].

رابعا: نائب أو ممثل يعبر عنه

نظرا لأن الشخص المعنوي لا يتمتع بوجود مادي ملموس يمكن أن يرى بالعين المجردة وإلا ما سمي شخصا معنويا، لذا فهو يحتاج إلى شخص طبيعي يمثله يتحدث باسمه ويبرم

---

[99] - مراد بدران، المرجع السابق، ص 63.

[100] - ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 87.

[101] - اعترف قانون الولاية في مادته 09 للولاية باسم وإقليم ومقر رئيسي، ويتمتع الإسم والمقر بقدر من الثبات، حتى أن الفقرة 02 من ذات المادة أقرت أن تغييرهما يتم بموجب مرسوم رئاسي. وفي حالة تعديل الحدود الإقليمية الذي يتم بموجب قانون (المادة 10 من قانون الولاية)، فإن حقوق والتزامات الولاية المعنية تعدل تبعا لذلك أيضا، وهو ما نصت عليه المادة 11 من القانون 12-07. عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 92.

العقود باسمه ويتقاضى باسمه، فالولاية مثلا باعتبارها شخصا معنويا ينوب عنها أو يمثلها الوالي[102].

الفرع السادس: إنقضاء الأشخاص المعنوية العامة

تنفرد الأشخاص المعنويـة العامـة بأحكام خاصة بانقضائها[103]، تتمثل في الأحكام الخاصة بالأشخاص المعنوية العامة الإقليمية، وأحكام خاصة بالأشخاص المعنوية العامة المرفقية.

أولا: إنقضاء الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية

تختلف باختلاف هذه الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية، وذلك كالآتي:

- الدولة: تنقضي شخصية الدولة بزوال ركن أو أكثر من أركانها، أو بفنائها كلية، كما لو تم إدماجها في دولة أخرى أو تفككت إلى دويلات.
- الولاية والبلدية: تنقضي شخصيتها القانونية بنفس الأسلوب الذي نشأت به أي بموجب قانون صادر عن البرلمان، أو بأسلوب أقوى.

ثانيا: إنقضاء الأشخاص المعنوية العامة المرفقية أو المصلحية

تنقضي شخصيتها القانونية بنفس الطريقة التي نشأت بها، وذلك إما بسحب شخصيتها فتعود بالتالي إلى حضيرتها الأولى كمصلحة تابعة للجهة التي كانت تابعة لها قبل منحها الشخصية المعنوية. وقد يتحقق ذلك بالإستغناء عن خدماتها. وأخيرا قد يتم هذا الإنقضاء بإدماج الهيئة المراد إلغاؤها في هيئة أخرى، أو بتقسيمها إلى عدة أشخاص معنوية.

على أنه وبالنسبة لأموال هذه الأخيرة فبعد زوال شخصيتها المعنوية سواء بإلغائها أو بسحبها، فإن أموالها تؤول إلى الجهة التي كانت تتبعها قبل منحها الشخصية المعنوية. أما إذا تم إدماجها في هيئة أخرى، فإنه من الطبيعي أن تؤول أموالها إلى هذه الهيئة الأخيرة[104].

المطلب الثاني: الأساس الفني أو التقني للتنظيم الإداري –أساليب التنظيم الإداري-

يتأثر الأسلـــوب الذي تنتهجه الدولة في تنظيمهـــا الإداري كما ذكرنا سابقـــا بظروفهـــا

---

[102] - رجوعا للمادة 105 من قانون الولاية 12-07 نجد المشرع اعترف للوالي بتمثيل الولاية في كل أعمال الحياة المدنية والإدارية وفقا للشروط التي تضمنها القانون أو التنظيم.

[103] - مراد بدران، المرجع السابق، ص 65-66.

[104]- وهو ذات الأمر بالنسبة للأشخاص المعنوية العامة الإقليمية، ومثال ذلك ما نصت عليه المادة 10 من قانون البلدية 11-10 بقولها: "عندما تضم بلدية أو أكثر أو جزء من بلدية أو أكثر إلى بلدية أخرى، تحول جميع حقوقها والتزاماتها إلى البلدية التي ضمت إليها. تحدد كيفيات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم".

الإقتصادية والإجتماعية والسياسية والتاريخية والتكنولوجية، ودرجة الأخذ بمبادئ الديمقراطية والرغبة في تحسين أسلوب تسيير الإدارة العمومية[105].

من ثم، يرتكز التنظيم الإداري على أساليب فنية أو تقنية تتمثل في أسلوب المركزية الإدارية وأسلوب اللامركزية الإدارية. على أنه تجدر الإشارة إلى أن التنظيم الإداري في أي دولة مهما كان النظام القائم بها، إنما يبنى على أجهزة وإدارات مركزية وأخرى لا مركزية أي أنه لا توجد أي دولة في العالم تأخذ بأحد النظامين لوحده بل بكليهما، إلا أن الإختلاف بين الدول يكمن في مدى ودرجة الأخذ بالمركزية أو اللامركزية أي بترجيح أحدها على الآخر وذلك تبعا للظروف السياسية والإقتصادية والإجتماعية لكل دولة على حدى[106].

الفرع الأول: المركزية الإدارية

تعتبر المركزية الإدارية أسلوب من أساليب التنظيم الإداري القائم على أساس توحيد النشاط الإداري في الدولة، وتركيز كافة مظاهر الوظيفة الإدارية بيد السلطة التنفيذية في العاصمة المركزية وفروعها في وحدات الإدارة المحلية، بحيث تمارس كافة مظاهر النشاط

---

[105] - إن الدولة الحديثة التي حلت محل النظام الإقطاعي في بداية القرن التاسع عشر، كان من الضروري عليها أن تكرس سيادة حكم القانون على جميع الأفراد وعلى جميع أجزاء التراب الوطني حتى تستقر السلطة المركزية فيه. فكان نشاط الدولة فيها محدودا بحيث كان يقتصر على الوظائف التقليدية للدولة أو ما يسمى كذلك بوظائف السيادة (حماية الحدود، صيانة الأمن الداخلي، إقامة العدل بين الناس، جمع الضرائب ...).

لذلك كانت البداية تركيز جميع الهيئات الإدارية في يد السلطة الإدارية المركزية على مستوى العاصمة. فلما استقرت الدولة وزال كل خطر يهددها، وتعددت الواجبات الملقاة على عاتقها من جهة، وتنوعت الخدمات التي تؤديها للأفراد في صورة مرافق عمومية من جهة أخرى، فقد أصبح من العسير على السلطة المركزية أن تنهض وحدها بتلك الأعباء في كافة أرجاء الدولة في حين أن بعض هذه المرافق الجديدة هي مرافق محلية بحتة، ضف إلى ذلك بروز إرادة شعبية تريد المشاركة في ممارسة السلطة على المستوى المحلي. لكل هذه الأسباب قامت الدولة بعد ذلك بإشراك المواطنين في أداء هذه الخدمات عن طريق إنشاء هيئات إدارية محلية، حتى تتفرغ الحكومة في العاصمة للأمور التي تهم الدولة كلها.

ويأخذ التنظيم في الحالة الأولى صورة المركزية وفي الحالة الثانية شكل اللامركزية، فالمركزية واللامركزية هما صورتا التنظيم الإداري في الدولة الحديثة تأخذ كل دولة منها بنصيب يتفق وظروفها الإجتماعية والسياسية والإقتصادية والتاريخية والتكنولوجية.

-CF. BAGUENARD Jacques, La décentralisation territoriale, P.U.F, Paris, 1980, pp.112-113 ; DONNEDIEUX DE VABRES Jean, L'Etat, 5 éd, P.U.F, Paris, 1975, p.6.

[106] - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 45؛ ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 90.

الإداري بأسلوب نمطي موحد ومتجانس في جميع وحدات الجهاز الإداري العام وقطاعاته المختلفة في العاصمة المركزية وفي غيرها من وحدات الإدارة المحلية[107].

[107] - انظر، وائل محمد اسماعيل المخلافي،اللامركزية بين الحكم المحلي والادارة المحلية، دار الشوكاني، صنعاء، اليمن، 2002، ص33 .

على انه، تجدر الإشارة بأن الدولة الجزائرية قد عرفت أسلوب المركزية الإدارية حتى قبل إستقلالها، وذلك كالآتي:

1-**المركزية الإدارية قبل مؤتمر الصومام:** ظهرت العديد من المؤسسات والهيئات المركزية قبل سنة 1956 نوجزها في:

أ -اللجنة الثورية للوحدة والعمل: لقد تم تأسيس اللجنة الثورية للوحدة والعمل في 03 مارس1954 من طرف قدماء المنظمة الخاصة، إثر أزمة نشبت في قيادة حزب حركة الانتصار، ففي هذا الجو المشحون بالخلافات والخصومات والتمزق ظهرت هذه المنظمة، وتم تعيين محمد بوضياف رئيسا لها ومن أهدافها: الإعداد لانطلاق الثورة في أ ول نوفمبر، توحيد صفوف المناضلين والوطنيين، تحضير لعقد مجلس الاثنين والعشرين.

ب- مجلس الاثنين والعشرين: انعقد في اجتماع 25 جويلية 1954 بالعاصمة بدعوة من اللجنة الثورية للوحدة والعمل، ترأس الاجتماع مصطفى بن بولعيد ومحمد بوضياف، وتمخض عنه انطلاق الكفاح المسلح وتعيين لجنة تتولى التحضير لانطلاق الثورة.

ج- لجنة الستة: انبثقت لجنة الستة عن اجتماع مجلس الاثنين والعشرين، خمسة أعضاء لقيادة الكفاح المسلح ثم أضيف لهم عضو سادس (مصطفى بن بولعيد،محمد بوضياف ،ديدوش مراد، رابح بيطاط، كريم بلقاسم)، قسم أعضاء اللجنة إلى فريقين فريق يتولى مهمة القيادة وتنشيط مناطق الداخل، وفريق آخر يتولى المهام السياسية والدبلوماسية في الخارج.

- انظر في تفاصيل ذلك: محمد العربي سعودي، المؤسسات المركزية والمحلية في الجزائر (الولاية والبلدية 1516-1962)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006، ص 243-244؛ انظر، ليلى تيتة، تطور البنية الإجتماعية للمجتمع الجزائري خلال القرن التاسع عشر، مجلة العلوم الإنسانية والإجتماعية، جامعة تبسة، العدد 17، ديسمبر 2004، ص 137.

2- المركزية الإدارية بعد مؤتمر الصومام: نتيجة للأوضاع التي آلت إليها حالة الثورة فكر قادتها في عقد مؤتمر بقصد إنشاء قيادة مركزية جديدة لجبهة التحرير الوطني، وذلك بهدف تنسيق المجهودات بين مختلف المسؤولين واتخاذ قرارات مشتركة ومتجانسة، ومن هنا جاءت فكرة مؤتمر الصومام الذي انعقد بتاريخ 20 أوت 1956، والذي صدرت عنه عدة قرارات هامة و مصيرية كان لها الأثر الحاسم على مستقبل الثورة، ومن أهم قراراته:

أ- إنشاء المجلس الوطني للثورة التحريرية: وتكون من 34 عضو ثم رفع عدد أعضائه إلى54 عضو عقب اجتماع 19 أوت 1957، ليصبح هذا المجلس يمثل كل الحسابات وكل الاتجاهات السياسية التي صهرتها الدولة في حركة واحدة، وهذا المجلس يعتبر السلطة السياسية العليا للثورة وفيه تتخذ القرارات الهامة و المصيرية.

ب -**لجنة التنسيق والتنفيذ:** فهي الجهاز التنفيذي للمجلس الوطني للثورة الجزائرية، وكانت تتكون من 5 أعضاء حتى 19 أوت 1957 في اجتماع رفع عدد أعضائها ل 14 عضو، ومن أهم اختصاصاتها إصدار تعليمات وأوامر لتنشيط العمليات الحربية وتنظيم وتوزيع وحدات جيش التحرير على التراب الوطني. وعقدت لجنة التنسيق والتنفيذ عدة اجتماعات كان آخرها المجلس الوطني للثورة التحريرية بتاريخ 19 أوت 1958 أين تقرر تشكيل الحكومة المؤقتة للجمهورية الجزائرية التي حلت محل لجنة التنسيق و التنفيذ.

من ثم، فإن تحديد مفهوم المركزية الإدارية يتضمن تعريفها ثم تحديد صورها وكذا تبيان أركانها وأخيرا تقديرها أي تعداد مزاياها وعيوبها.

أولا: تعريف المركزية الإدارية

يقصد بنظام المركزية الإدارية وحدة السلطة التي تباشر الوظيفة الإدارية في الدولة، أي حصر مظاهر النشاط الإداري بصوره المختلفة في يد سلطة واحدة يطلق عليها عادة مصطلح السلطة المركزية، هذه السلطة التي تباشر وظيفتها الإدارية من عاصمة الدولة إما بمفردها أو بمشاركة ممثليها عبر الأقاليم[108].

إذن، فإن هذا النظام هو الذي كان سائدا في المجتمعات القديمة نظرا لأن حاجات تلك المجتمعات كانت محدودة بحيث اقتصرت على الأمن والدفاع والقضاء (الدولة الحارسة)، لذا كان من السهل في ظل تلك الظروف تركيز المسائل الإدارية في يد سلطة واحدة. غير أن جملة من التغيرات التي عرفتها دول العالم وبالأخص التغيرات الإقتصادية جعلت من الصعب بل من المستحيل الأخذ فقط بنظام المركزية الإدارية في ممارسة نشاطها
الإداري، إلا أن دول العالم ما زالت تأخذ ببعض تطبيقات هذا النظام[109].

غير أنه لا ينبغي أن يفهم من أن تركيز السلطة يعني عدم تقسيم أراضي الدولة إلى أقسام إدارية، ذلك أنه لا يمكن تصور قيام الدولة بتسيير شؤون كل أجزاء الإقليم عن طرق جهازها المركزي وحده، بل تضطر الدولة بازدياد تدخلها لتلبية الاحتياجات العامة المتنامية

ج -**الحكومة الجزائرية المؤقتة الأولى للجمهورية الجزائرية:** في 19 سبتمبر 1958، كانت تتكون من 12 وزارة بالإضافة إلى رئيس ونائبين له. أما الحكومة المؤقتة التي تلتها أي الحكومة المؤقتة الثانية فقد تشكلت من: رئيس الحكومة، ثلاث نواب للرئيس، وزارة التسليح و الاتصالات، وزارة الأخبار،خمس وزراء دولة، وزارة الشؤون الخارجية.

- انظر في تفاصيل ذلك: أبو القاسم سعد الله، محاضرات في تاريخ الجزائر، بداية الإحتلال، الشركة الوطنية للنشر، الجزائر، 1982، ص 9؛ أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006، ص 131.

[108] - عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 13؛ ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 90؛ عمار بوضياف، شرح قانون اليلدية، المرجع السابق، ص 10؛ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 13؛ مراد بدران، المرجع السابق، ص 68؛ سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 93؛ أحمد محيو، المرجع السابق، ص 105؛ انظر، عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1991، ص 117؛ انظر، عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص 155.

[109] - من تطبيقات أسلوب المركزية الإدارية والذي لا زال يؤخذ به في دول العالم هو عدم التركيز الإداري، كما هو الحال بالنسبة للجزائر، فالوالي ورئيس الدائرة والمديريات التنفيذية على المستوى المحلي مثلا، هي صور تطبيق عدم التركيز الإداري في الجزائر.

للمواطنين إلى تفويض ممثلين عنها في الأقاليم والأقسام للقيام ببعض الأنشطة الإدارية لكن بدون استقلال قانوني عن السلطة المركزية، وهو ما يظهر في النظام المركزي والمتمثل في عدم التركيز الإداري الذي يعتبرونه الصورة المتطورة للنظام المركزي[110]. كما سنراه أدناه في صور المركزية الإدارية.

ثانيا: صور أو أشكال أو أنواع المركزية الإدارية

إن الأسلوب الإداري المركزي تختلف صوره باختلاف درجة حصر وتركيز وجمع الوظائف الإدارية فيه، فإذا كان الحصر للسلطات بشكل مطلق وهو ما يعبر عنه الفقهاء بالتركيز الإداري أو المركزية المكثفة أو المطلقة أو الكاملة أو الوزارية إبرازا لدور الوزير[111]، أما إذا تم تخويل بعض السلطات للممثلين على مستوى أجزاء الإقليم فهو ما يعبر عنه بعدم التركيز الإداري أو المركزية النسبية[112].

إذن، يأخذ أسلوب المركزية الإدارية إحدى الصورتين، إما التركيز الإداري أو عدم التركيز الإداري.

1- **<u>التركيز الإداري أو المركزية المتطرفة أو المركزية المتوحشة أو المركزية المشددة</u>:** يمثل التركيز الإداري الصورة القديمة للمركزية الإدارية حينما كان تدخل الدولة محدودا (الدولة الحارسة)، إذ كان بالإمكان حصر وجمع كل مظاهر النشاط الإداري في يد السلطة المركزية الموجودة في العاصمة. غير أنه إذا استعانت هذه السلطة بممثلين لها على مستوى الأقاليم فلا تسمح لهم إلا بتنفيذ ما اتخذته من قرارات[113].

2- **<u>عدم التركيز الإداري أو المركزية المبسطة أو المركزية البسيطة</u>:** هذه الصورة من المركزية الإدارية أملاها إتساع مجالات تدخل الدولة (الدولة المتدخلة)، حيث أدى هذا التغيير إلى

---

[110] - سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 55؛ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 47.

[111] - محمد الصغير بعلي، نفس المرجع، ص 55.

[112] - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 27؛ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 24.

[113] - مراد بدران، المرجع السابق، ص 68-69؛ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 28؛ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 55-56؛ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 25؛ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 24.

ضرورة التخفيض من حدة التركيز الذي تتميز به الصورة السابقة للمركزية الإدارية والتي أصبحت سببا في تأخر وبطئ العمل الإداري[114].

على أن المقصود بعدم التركيز الإداري توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين السلطة المركزية الموجودة في العاصمة وممثليها على مستوى الأقاليم الذين سمح لهم باتخاذ القرار أي البت النهائي في بعض الأمور، على أن العلاقة بينهما هي علاقة تبعية وخضوع[115].

بهذا فقد كان نظام عدم التركيز الإداري خطوة ممهدة لنظام اللامركزية الإدارية، على أن توزيع الوظيفة الإدارية في عدم التركيز الإداري بين السلطة المركزية وممثليها على مستوى الأقاليم يتم إما بقانون أو بموجب تفويض الإختصاص[116].

وإذا كان توزيع الوظيفة الإدارية بموجب قانون لا يثير الكثير من الإشكالات لأن الأمر مرتبط بالمشرع الذي يمنح سلطة إتخاذ القرار في بعض الأمور الإدارية لممثلي السلطة المركزية على المستوى المحلي، فإن الإشكال يثور حول توزيع الوظيفة الإدارية بموجب قرار التفويض. لذا يتطلب الأمر منا دراسة جملة من العناصر لتحديد مفهوم تفويض الإختصاص.

أ- **<u>تعريف تفويض الإختصاص:</u>**

من المبادئ المسلم بها فقها وقضاء، مبدأ شخصية العمل بمعنى من أعطي اختصاصا معينا بمقتضى النصوص القانونية، فيجب عليه أن يقوم به بنفسه لا أن يتنازل عنه. إلا أن التطبيق الجامد لهذا المبدأ كان يؤدي أحيانا إلى إعاقة العمل الإداري، وكذا كثرة الصلاحيات

---

[114] - ظهر هذا الأسلوب نتيجة مساوئ المركزية المطلقة وعدم تمكن الوزير على أرض الواقع من التحكم في كل صغيرة وكبيرة تحدث في كل جزء من إقليم الدولة، وما زاد في حدة هذه المشكلة هو تطور الحياة و تعقدها وكثرة اتصال الجمهور بالإدارة لقضاء مصالحهم مما استحال معه عرض كل الطلبات على الوزراء المعنيين نظرا لعدم تمتع ممثلي الأقاليم بسلطة القرار، لذا كان من الواجب أن يخول بعض الموظفين سواء في الوزارة نفسها أو داخل الإقليم صلاحية اتخاذ القرار دون الحاجة للرجوع للوزير المختص. كما أنه قد يعهد الصلاحية نفسها للجنة يتم إحداثها لهذا الغرض. عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 28؛ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 25؛ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 25.

[115] - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 56؛ ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 90؛ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 25-26؛ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 28-29؛ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 25-26؛ مراد بدران، المرجع السابق، ص 69؛ أحمد محيو، المرجع السابق، ص 106.

[116] - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 56؛ مراد بدران، المرجع السابق، ص 70.

التي يتمتع بها الرئيس الإداري وبالتالي كثرة الأعباء على هذا الأخير، الأمر الذي أدى إلى ظهور فكرة التفويض في الإختصاص كعنصر فعال للتخفيف من حدة مبدأ شخصية العمل.

على أن تفويض الإختصاص هو "أن يتنازل شخص يسمى المفوض أو الأصيل أو الرئيس الإداري عن جزء من صلاحياته لفائدة شخص آخر هو المفوض إليه أو المرؤوس، إستنادا لنص قانوني يسمح بذلك، ولابد من صدور قرار إداري يتضمن هذا التفويض"[117].

تجدر الإشارة، إلى أن التفويض بصفة عامة نوعان: تفويض إختصاص وتفويض التوقيع، هذا الأخير الذي يعتبر "تنازلا من المفوض أو الأصيل أو الرئيس الإداري إلى المفوض إليه أو المرؤوس عن عملية مادية هي مجرد التوقيع على القرارات باسم الأصيـــل، إستنادا إلى نص قانوني، ولابد من صدور قـــرار إداري يتضمن هذا التفويض"[118].

وإذا كان تفويض الإختصاص وتفويض التوقيع يشتركان في شروط تحققهما، فإنهما يختلفان في النتائج المترتبة عليهما، وذلك على الشكل الآتي[119]:

- في تفويض الإختصاص لا يباشر مبدئيا الأصيل الإختصاصات التي فوضها أثناء التفويض[120]، أما في تفويض التوقيع فيجوز للأصيل أن يقوم هو الآخر بالتوقيع إلى جانب المفوض إليه.

---

[117] - من ثم ونظرا للطبيعة الإستثنائية للتفويض فهو محفوف بالعديد من القواعد والشروط، التي تتمثل أساسا فيمايلي:

- يجب أن يستند التفويض إلى نص قانوني، تشريعي أو تنظيمي يجيزه ويسمح به صراحة.

- يكون التفويض في الإختصاص جزئيا، ذلك أن صاحب الإختصاص لا يمكن أن يفوض غيره بالقيام بكل وجميع سلطاته متخليا تماما عن ممارسة مهامه.

- تحكم عملية التفويض قاعدة "لا تفويض في التفويض"، إذ لا يجوز للمفوض إليه أن يقوم بدوره بالتفويض فيما فوض إليه من غيره.

- تبقى مسؤولية المفوض قائمة إلى جانب مسؤولية المفوض إليه لدى توافر شروطها، كما هو الشأن في علاقة الرئيس بالمرؤوس من حيث المسؤولية. انظر في تفاصيل ذلك، مراد بدران، المرجع السابق، ص 70؛ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 57؛ انظر، لحسن بن الشيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية (وسائل المشروعية)، الطبعة الخامسة، دار هومة، الجزائر، ص 83-84.؛ انظر، عمار بوضياف، القرار الإداري، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 115-117.

[118] - مراد بدران، المرجع السابق، ص 72؛ لحسن بن الشيخ آث ملويا، المرجع السابق، ص 84-85.

[119] - مراد بدران، المرجع السابق، ص 72؛ لحسن بن الشيخ آث ملويا، المرجع السابق، ص 84-85؛ عمار بوضياف، القرار الإداري، المرجع السابق، ص 118.

[120] - إذا كان من حق الأصيل قانونا ممارسة الاختصاصات المفوضة، فإنه مع ذلك لا يلجأ إلى استعمال هذا الحق إلا في الحالات الإستثنائية المحضة تاركا الفرصة للمفوض إليه في مباشرة الإختصاصات المفوضة إليه.

- إن تفويض الإختصاص يوجه إلى الشخص بصفته وبالتالي لو تغير المفوض أو المفوض إليه فإن التفويض يبقى قائما، أما تفويض التوقيع فيوجه إلى الشخص بذاته أي باسمه ويترتب على ذلك زوال التفويض إذا تغير أحد أطراف العلاقة.
- تنسب القرارات الصادرة في تفويض الإختصاص إلى المفوض إليه، أما القرارات الصادرة في تفويض التوقيع فإنها تنسب إلى الأصيل أي إلى المفوض.

ب- تمييز التفويض عن بعض التصرفات القانونية المشابهة له:

تعتبر الإنابة والحلول تصرفات قانونية مشابهة للتفويض. على أن المقصود بالإنابة "أن تصدر جهة إدارية قرارا إداريا بتعيين شخص يسمى النائب محل شخص آخر يسمى الأصيل ليمارس جميع اختصاصاته، نتيجة تغيب الأصيل عن ممارسة مهامه، وذلك إستنادا لنص قانوني يسمح بذلك"[121].

أما الحلول فيقصد به "أن يحل شخص يسمى الحال محل شخص آخر هو الأصيل بقوة القانون ليمارس جميع إختصاصات هذا الأصيل نتيجة غيابه، وذلك إستنادا لنص قانوني يسمح بذلك"[122].

التفويض	الإنابة	الحلول
- لابد من صدور قرار إداري يتضمن التفويض.	- لابد من صدور قرار إداري يتضمن هذه الإنابة.	- يتم الحلول بقوة القانون على عكس التفويض والإنابة.
- التفويض تنازل جزئي عن الإختصاصات.	- الإنابة تنازل كلي في الإختصاصات أو الصلاحيات.	- الحلول تنازل كلي في الإختصاصات أو الصلاحيات.
- في التفويض الأصيل باق.	- في الإنابة الأصيل غائب.	- في الحلول الأصيل غائب.

[121]- مراد بدران، المرجع السابق، ص 73؛ لحسن بن الشيخ آث ملويا، المرجع السابق، ص 82-83؛ عمار بوضياف، القرار الإداري، المرجع السابق، ص 123-125.

[122]- مراد بدران، المرجع السابق، ص 73؛ لحسن بن الشيخ آث ملويا، المرجع السابق، ص 82-83؛ عمار بوضياف، القرار الإداري، المرجع السابق، ص 120-123.

- لا يجوز للمفوض إليه أن يفوض غيره.	- التفويض جائز في الإنابة.	- التفويض جائز في الحلول.
- التفويض يتضمن طرفين: المفوض والمفوض إليه.	- الإنابة تتضمن 3 أطراف: جهة إدارية، الأصيل، النائب.	- الحلول يتضمن طرفين: الأصيل والحال.
- ترتبط القرارات الصادرة في التفويض بمرتبة المفوض إليه في السلم الإداري.	- ترتبط القرارات الصادرة في الإنابة بمرتبة الأصيل في السلم الإداري.	- ترتبط القرارات الصادرة في الحلول بمرتبة الأصيل في السلم الإداري.
- المسؤولية في التفويض يتحملها الأصيل بالنسبة للأعمال الصادرة إعمالا للتفويض.	- المسؤولية في الإنابة يتحملها النائب في الإنابة.	- المسؤولية في الحلول يتحملها الحال في الحلول.

ثالثا: أركان المركزية الإدارية

تقوم المركزية الإدارية على ثلاثة أركان هي:

1- هيمنة السلطة المركزية على الوظيفة الإدارية في الدولة:

هذا يعني أن السلطة المركزية تبقى هي المسيطرة والمتحكم الوحيد في الوظيفة الإدارية، لأن الهيئات أو الفروع الإدارية على مستوى الأقاليم لم تمنح الشخصية المعنوية، لذا ستبقى هذه الهيئات خاضعة للسلطة المركزية.

وحتى إن كان عدم التركيز الإداري كفيل بمنح هذه الفروع الحق في اتخاذ القرارات في بعض المسائل، لكن يبقى للسلطة المركزية الحق في الموافقة أو تعديل أو إلغاء هذه القرارات، الأمر الذي يؤكد على هذه الهيمنة. والأكثر من ذلك هو احتكار سلطة اتخاذ القرار النهائي

بانفراد السلطة المركزية بتعيين كل الموظفين التابعين لها، لأنه لا وجود للإنتخاب في نظام المركزية الإدارية[123].

2- **السلم الإداري أو التدرج الإداري:**

هو تدرج الموظفين والوظائف تدرجا تبعيا تصاعديا من الأدنى مرتبة إلى الأعلى مرتبة وهو الرئيس الإداري الأعلى في الدولة، وهو إما رئيس الدولة في النظام الرئاسي أو الوزير الأول في النظام البرلماني[124].

ففي ظل الأسلوب المركزي ينتظم الموظفون في الجهاز الإداري المركزي للدولة بمختلف تكويناته الرئاسية في إطار سلم وظيفي يتعدد درجاته وتتنوع مراتبه، بحيث يقع موظفي الوظائف الإدارة العليا في قمته وموظفي الوظائف الدنيا في قاعدته، فينظمون في مجموعات وظيفية تتفاوت درجاتها واختصاصاتها ومسؤولياتها ووظائفها وحقوقها وواجباتها وشاغليها.

3- **السلطة الرئاسية:**

هي تلك الرقابة أو الإختصاصات التي يتمتع بها كل رئيس إداري في مواجهة مرؤوسيه والتي من شأنها أن تجعل هؤلاء يرتبطون به برابطة التبعية والخضوع[125].

وتأخذ هذه الرقابة إحدى المظهرين: رقابة على الأشخاص ورقابة على الأعمال[126].

أ- **الرقابة على الأشخاص:** هي رقابة يمارسها الرئيس على شخص مرؤوسه، وتأخذ شكل التعيين[127]، الترقية[128]، التأديب[129] ...

---

[123] - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 47؛ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 11؛ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 14؛ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 14؛ مراد بدران، المرجع السابق، ص 74-75.

[124] - مراد بدران، المرجع السابق، ص 75؛ انظر، عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984، ص 26-27. والرئيس الإداري الأعلى هو رئيس الجمهورية في الجزائر.

[125] - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 158؛ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 15؛ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 47-48؛ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 12؛ مراد بدران، المرجع السابق، ص 75؛ عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص 158.

[126] - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 19؛ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 48-49؛ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 15؛ مراد بدران، المرجع السابق، ص 76-77؛ عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 277 وما يليها؛ انظر، محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 26.

[127] - تعتبر المصلحة العامة الهدف الأساسي والرئيسي في القانون الإداري، لذا ينبغي أن يراعى وبشكل حريص أثناء وضع

ب- **الرقابة على الأعمال:** هي رقابة يمارسها الرئيس على عمل مرؤوسه، وتنقسم بدورها إلى قسمين: **رقابة سابقة** تأت قبل اتخاذ المرؤوس للقرار تأخذ شكل النصح والتوجيه والتعليمات والأوامر.

تبعا لذلك، فإن ممارسة الرقابة السابقة على قرارات المرؤوس تثير التساؤل الآتي: **ما مدى طاعة المرؤوس للأوامر الصادرة إليه من رئيسه الإداري؟**

إن الإجابة على هذا التساؤل يتطلب منا التمييز بين نوعين من الأوامر الصادرة عن الرئيس، أوامر مشروعة وأخرى غير مشروعة، وتحديد موقف المشرع الجزائري والقضاء من هذه المسألة.

- الأوامر المشروعة: تعتبر السلطة الرئاسية من أهم الأدوات التي يتمحور حولها النشاط الإداري الأمر الذي يجعل من توزيعها بصفة قانونية وناجعة أحد الإهتمامات التي ينبغي مراعاتها على مختلف مستويات الهرم السياسي والإداري. وعليه، فمن المبادئ المعمول بها داخل السلك الإداري هو وجوب طاعة المرؤوس لأوامر الرئيس كقاعدة عامة، ومع ذلك قد ترد استثناءات عليها:

- **وجوب خضوع المرؤوس لأوامر الرئيس:** إن الموظف ملزم بتنفيذ أوامر الرئيس، إذ نجد أن هذا المبدأ له مفهومان: مفهوم موسع ومفهوم ضيق. فالمفهوم الواسع: يعني أنه يجب على الموظف احترام دستور الدولة وقوانينها ولوائحها، لأن الموظف في خدمة المجتمع وليس في خدمة جهة معينة دون الأخرى، إذ يجب على الجميع احترام مبدأ المشروعية. أما المفهوم

قواعده لاسيما تلك المتعلقة بتعيين الموظفين أن يختار الأحسن والأصلح لشغل الوظائف العامة وتحقيق مبدأ العدالة والمساواة، وذلك بإعطاء الأفضلية لأصحاب الكفاءة، ومنه تحقيق المصلحة العامة وحماية المصلحة الخاصة. لذلك لابد من تحديد السلطة المختصة بالتعيين وحدود سلطة الإدارة فيه، ويتم ذلك طبقا لما تحدده القوانين والتنظيمات المعمول بها.

[128] - الترقية ما هي إلا عملية إدارية وقانونية تقوم من خلالها السلطة الرئاسية بنقل ورفع المستوى الوظيفي للمرؤوس من وظيفة أو منصب عمل أدنى إلى وظيفة أو منصب عمل أعلى، وذلك لضمان حسن سير الوظيفة العامة بانتظام وإضطراد.

[129] - للرؤساء الإداريين سلطة تأديب مرؤوسيهم كلما أخلو بواجباتهم، فإذا كانت الترقيات وسيلة في الترغيب، فان سلطة التأديب هي وسيلة الترهيب. غير أن سلطة الرئيس الإداري لا تتوقف عند حد التأديب بل تتعدى ذلك إلى حد وضع نهاية للحياة المهنية للمرؤوس.

الضيق: يقصد به إلزام الموظف العام بتنفيذ جميع الأوامر الصادرة إليه من سلطة أعلى منه[130].

من ثم فإن الموظف لا يؤدي عمله وفقا للقوانين واللوائح والقرارات فحسب، بل وفقا لما يحدده له رؤساؤه، إذ لو ترك للموظف اختيار ما يشاء من أعمال يرتاح إليها

ويرفض أعمالا أخرى لاختل النظام وتعرضت المصلحة العامة للخطر[131].

على هذا الأساس يقع على الموظف واجب طاعة وتنفيذ أوامر وتعليمات رئيسه المشروعة، إلا أن واجب طاعة المرؤوس لأوامر الرئيس ليست مطلقة بل يمكن للموظف أن يبدي رأيه وملاحظاته في مجال وظيفته، فله حق مناقشة رئيسه الإداري في الأوامر والنواهي والتوجيهات في حدود اللياقة والأدب ولكن وباعتبار هذه الأوامر مشروعة تعين على الموظف تنفيذها، إذ أن مخالفتها يقيم بلا شك المسؤولية الشخصية للموظف، فالخطأ في هذه الحالة يعتبر خطأ شخصيا يسأل عنه في أمواله الخاصة[132].

- **<u>حالة تجاوز المرؤوس لأوامر الرئيس:</u>** أجمع الفقهاء على أن الموظف يتحمل المسؤولية كاملة في حالة قيامه بأعمال على أساس أنها تنفيذا لأوامر الرئيس، وإذا كانت هذه الأوامر في حقيقة الأمر غير موجودة أصلا، فلا تثور في هذه الحالة أية صعوبة، فهنا لا نكون بصدد أوامر الرئيس، وبالتالي فإن الخطأ هنا هو خطأ شخصي يوجب المسؤولية الشخصية للموظف. أما إذا وجدت أوامر الرئيس إلا أن المرؤوس تجاوز هذه الأوامر بأن قام بتحريفها وتغييرها بإضافة أمور لم تطلب منه أساسا، ففي هذه الحالة يعتبر خطأ المرؤوس خطأ شخصيا يقيم المسؤولية الشخصية. ومثال ذلك: أن يصدر الرئيس أمره بطرد أحد الأفراد من منطقة معينة فلا ينفذ المرؤوس هذا الأمر بعينه، وكما صدر إليه بل يتجاوزه ويقوم من تلقاء نفسه بإتلاف محصولات هذا الشخص وهدم مسكنه[133].

---

[130] - انظر، كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص 68.

[131] - انظر، سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام، الكتاب الثاني، دار الفكر العربي، مصر، 1977، ص 168.

[132] - انظر، قصير مزياني فريدة، مبادئ القانون الإداري الجزائري، مطبعة عمار قرني، الجزائر، 2001، ص 117.

[133] - سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 129.

لقد ذهب الأستاذ عبد العزيز شيحا إلى القول في حالة تجاوز المرؤوس لأوامر الرئيس، لا يمكن أن تثار مدى مسؤولية الموظف بالنسبة للأوامر الرئاسية، ذلك أننا لا نكون أمام صورة الأمر الرئاسي ما دام أن الموظف لم يلتزم بتنفيذه طبقا لما صدر إليه. ومن ثم فإنه يمكن أن تتحقق مسؤوليته الشخصية إذا ما توفر للخطأ مقومات الخطأ الشخصي، وذلك بأن يكون هذا التجاوز عن عمد وبقصد الإضرار أو كان على درجة معينة من الجسامة[134].

- **<u>الأوامر غير المشروعة</u>:** قد يلتزم الموظف بتنفيذ أوامر الرئيس الصادرة إليه، إلا أن هذه الأوامر قد تكون غير مشروعة، فهل يعتبر الخطأ الناتج عن تنفيذ هذه الأوامر خطأ شخصيا أو خطأ مرفقيا؟ إن الإجابة على هذا التساؤل ستتطلب منا التعرض للآراء الفقهية الصادرة في هذا الصدد، ثم موقف المشرع الجزائري والقضاء.

- **<u>الآراء الفقهية</u>:** وتتمثل في ثلاثة آراء رئيسية هي:

<u>الرأي الأول</u> : إذا قام المرؤوس بتنفيذ الأوامر الرئاسية بحذافيرها، فهذا يعد خطأ مرفقيا حسب الفقيه " بارتلمي "، بحيث ينقلب كل خطأ ناتج عن هذا التنفيذ إلى خطأ مرفقي، وهكذا يؤدي أمر الرئيس إلى تغيير الطبيعة القانونية للخطأ.

كما يذهب الفقيه " هوريو " إلى القول بأن الأولوية تكون لطاعة وتطبيق أوامر الرئيس، سواء كانت مشروعة أو غير مشروعة، إذ لا يحق له حتى مناقشتها، لأن هذه المناقشة تعطل سير المرفق العام بانتظام واضطراد، وعلى هذا فإن الخطأ الذي يرتكبه الموظف عند تنفيذ أوامر الرئيس يعتبر خطأ مرفقيا تترتب عنه المسؤولية الإدارية[135].

<u>الرأي الثاني</u> : أما الفقيه " دوجي " فقد ذهب إلى القول بأن الخطأ الذي يرتكبه الموظف تنفيذا لأمر رئيسه الإداري غير المشروع يعد خطأ شخصيا يرتب المسؤولية الشخصية للموظف[136]. وعلى هذا فإن الموظف الذي يجد نفسه مخيرا بين تطبيق القانون وبين تطبيق أوامر الرئيس غير المشروعة، يجب عليه تطبيق القانون لأن الموظف العام يعتبر كغيره من المواطنين ملزم باحترام القوانين، وهذا ما ذهب إليه أيضا الفقيه " مارسيل فالين"[137].

---

[134]- انظر، عبد العزيز شيحا، مبادئ وأحاكم القضاء الإداري اللبناني، قضاء الإلغاء والقضاء الشامل، الدار الجامعية، دون سنة نشر، ص 709.

[135] - سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 130.

[136] - انظر، عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994، ص 146.

[137] - محمد صغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 48.

ولكن وحسب هذا الرأي يستثنى من ذلك فئة الجنود، ذلك لأن الجندي في نظر الفقيه "دوجي" يعتبر آلة للإكراه محرومة من حرية التفكير، وبالتالي يجب عليهم تنفيذ الأوامر الصادرة إليهم من الرؤساء حتى وإن كانت غير مشروعة، ويعتبرها الحالة الوحيدة التي تنعدم فيها المسؤولية[138].

الرأي الثالث : لقد حاول الفقيه " لابند " التوفيق بين وجهات النظر السابقة فيما أن الموظف ملزم بأداء عمله بانتظام واضطراد، لأن لو منح له حق مناقشة مدى مشروعية الأوامر الصادرة إليه لأخل ذلك بقاعدة سير المرفق العام بانتظام واضطراد. ومن جهة أخرى ولكي لا تعتبر طاعة المرؤوس للرئيس عمياء يطرح حلا متمثلا في أنه يجب على الموظف أن يتثبت من المشروعية الشكلية للأوامر الصادرة إليه من رئيسه الإداري من الجوانب التالية[139]:

- أن يتأكد من أن الأمر الصادر إليه قد صدر من سلطة مختصة.
- أن يتأكد من أن الأمر الصادر إليه يدخل في اختصاصه.
- وهل استوفى الأمر الشروط الشكلية التي يجب أن يصدر حسبها.

فإذا التزم الموظف بمراعاة هذه الجوانب لا تقوم مسؤوليته إذا كان الأمر الصادر إليه مخالفا للقانون من الناحية الموضوعية، والخطأ الذي يترتب عن تنفيذ أوامر الرئيس غير المشروعة يعتبر خطأ مرفقيا. إلا أنه ورغم وجاهة هذا الرأي يمكن مع ذلك اعتبار تنفيذ أوامر الرئيس غير المشروعة من قبل المرؤوس خطأ شخصيا له إذا كان هذا الأمر مخالفا للقانون من الناحية الموضوعية، وخاصة إذا كان الموظف يعلم بأنه غير مشروع[140].

- **موقف المشرع الجزائري والقضاء:**

يظهر موقف المشرع الجزائري من خلال نص المادة 129 من القانون المدني الجزائري[141] والتي تنص على أنه: "لا يكون الموظفون والأعوان العموميون مسؤولين شخصيا عن أفعالهم الّتي أضرت بالغير إذا قاموا بها تنفيذا لأوامر صدرت إليهم من رئيس متى كانت إطاعة هذه الأوامر واجبة عليهم".

---

[138] - قصير مزياني فريدة، المرجع السابق، ص 118.

[139] - سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 131.

[140] - سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 131.

[141] - سالف الذكر.

وقد ذهب البعض إلى تفسير هذه المادة بأن المشرع يرجح الخضوع والطاعة لأوامر وتعليمات الرؤساء على واجب تطبيق القانون والنتيجة هي عدم مسؤولية المرؤوس شخصيا عن الأخطاء التي يرتكبها تنفيذا لأوامر رئيسه[142].

إلا أن البعض الآخر اعتبر أن المشرع وضع قاعدة عامة في استبعاد الخطأ الشخصي واعتماد الخطأ المرفقي كأساس للمسؤولية في حالة تنفيذ أوامر الرئيس إذا كانت واجبة التنفيذ[143].

لكن وبالرجوع إلى المادة 71 من المرسوم 82-302 المؤرخ في 11 ديسمبر 1982 الخاص بكيفيات الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية[144]، يعتبر رفض تنفيذ التعليمات التي يتلقاها العامل من السلطات المشرفة عليه لإنجاز أشغال ترتبط بمنصب عمله دون عذر مقبول مخالفة تأديبية من الدرجة الثالثة، فعبارة "دون عذر مقبول" تعني إحدى الأوامر التالية:

- الأمر الموجه إلى الموظف هو أمر محظور في قانون العقوبات، فلا يصح للرئيس أن يأمر مرؤوسه بتنفيذ عمل يعد جريمة أو جنحة.
- الأمر الموجه إلى الموظف لا يدخل في اختصاص الرئيس، وبالتالي يجوز للموظف عدم تنفيذ مثل هذا الأمر[145].

فإذا كان الأمر الموجه إلى الموظف غير مشروع فلا يجوز تنفيذه بموجب نص المادة 27 من القانون الأساسي العام للعامل رقم 78-12[146] والتي تنص على ضرورة "احترام القانون والأحكام التنظيمية والانضباط والتعليمات السليمة".

---

[142] - عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص 442.

[143] - محمد صغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 48.

[144] - المرسوم 82-302 المؤرخ في 11 سبتمبر 1982 الخاص بكيفيات الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية، ج.ر.ج.ج عدد 37 الصادرة بتاريخ 14 سبتمبر 1982.

[145] - كمال رحماوي، المرجع السابق، ص 70.

[146] - قانون رقم 78-12 المؤرخ في 05 أوت 1978 المتضمن القانون الأساسي العام للعامل، ج.ر.ج.ج عدد 32 الصادرة بتاريخ 8 أوت 1978.

يستنتج من هذه المواد أن المرؤوس يحق له رفض تنفيذ الأوامر غير المشروعة، وإذا قام بتنفيذها رغم عدم مشروعيتها يعتبر الخطأ شخصيا.

أما بالنسبة لموقف القضاء، فقد ساعدت الآراء الفقهية القضاة على تحديد نوع الخطأ المرتكب بسبب تنفيذ المرؤوس لأوامر الرئيس غير المشروعة، إلا أن مجلس الدولة الفرنسي لم يلزم نفسه بنظرية معينة، إذ لم يعتبر أن الخطأ خطأ مرفقيا في كل الأحوال، كما لم يعتبره خطأ شخصيا في كل الحالات، إذ يرجع القاضي إلى فحص كل خطأ في كل قضية متعلقة بتنفيذ أوامر الرئيس على حدى، ويقدر جسامة الخطأ ومدى عدم مشروعيته. ومع ذلك نجد أن مجلس الدولة يجيز للمرؤوس بل يفرض عليه عدم طاعة بعض الأوامر في بعض الحالات كأن يكون الأمر عبارة عن جريمة معاقب عليها في قانون العقوبات، وبالتالي إذا قام بتنفيذ الأمر في هذه الحالة يعتبر الخطأ شخصيا للمرؤوس[147].

ومع ذلك قرر مجلس الدولة الفرنسي انتفاء العقوبة في حالة الجريمة المرتكبة بأمر الرئيس، ولكن بتوافر الشروط التالية:

- إذا ارتكب الفعل تنفيذا لأمر صادر إليه من رئيس وجبت عليه طاعته أو اعتقد أنها واجبة.

- إذا حسنت نيته أو ارتكب فعلا تنفيذا لما أمرت به القوانين أو ما اعتقد أن إجراءه من اختصاصه.

غير أنه وعلى الرغم من ذلك يجب على الموظف أن يثبت أنه لم يرتكب الفعل إلا بعد التثبت والتحري وأنه كان يعتقد بمشروعيته وأن اعتقاده كان مبنيا على أسباب معقولة في هذه الحالة يعفى من العقاب ويعتبر الخطأ مرفقيا[148]. أما إذا كان يعلم بأن ما قام به معاقب عليه فيجب عليه الامتناع عن تنفيذه وإلا قامت مسؤوليته الشخصية، وهنا يعتبر خطأ شخصيا.

وعلى هذا فإذا كانت المخالفة جسيمة، يعتبر الخطأ شخصيا للموظف المرؤوس، أما إذا كانت المخالفة يسيرة فلا مسؤولية للموظف، ولو كان الخطأ شخصيا، وبالتالي في هذه الحالة

---

[147] - انظر، سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التأديب، الكتاب 3، ملتزم الطبع والنشر، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1979، ص 168.

[148] - كمال رحماوي، المرجع السابق، ص 68.

يكون الخطأ مرفقيا[149]. ومن أمثلة الأحكام التي أقامت على المسؤولية الشخصية للموظف نتيجة تنفيذه لأوامر الرئيس، الحكم الصادر في نوفمبر 1910 في قضية Angers، إذ قام وزير الداخلية بإصدار أمر إلى المحافظ ونائبه لمصادرة جريدة مع النص في القرار على أسباب تعد قذفا في حق القائمين عليها. إذ قضى مجلس الدولة باعتبار خطأ المحافظ ونائبه خطأ شخصيا بالرغم من أنهما اقتصرا فقط على تنفيذ الأوامر الصادرة إليهم[150].

ورقابة لاحقة ترد بعد اتخاذ القرار من طرف المرؤوس تأخذ شكل الموافقة[151] أو التعديل[152] أو الإلغاء[153] أو السحب[154] أو الحلول[155].

---

[149] - قصير مزياني فريدة، المرجع السابق، ص 120.

[150] - سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام، المرجع السابق، ص 133.

[151]- عن **للمو افقة**، فإن جميع الأوامر التي يقوم بها المرؤوس بناء على طلب الرئيس والمجسدة في أعمال وتصرفات تبقى غير نافذة ولا سارية المفعول ولا تنتج آثارها القانونية إلا إذا تم إقرارها والموافقة عليها من طرف الرئيس الإداري المختص. والتصريح قد يكون صريحا سواء مكتوبا أ وشفهيا يبرز فيه موافقة الرئيس وإقراره على العمل، وفي حالة عدم المصادقة يعتبر العمل أو التصديق غير موافق عليه من طرف الرئيس الإداري ومنه يصبح العمل لاغيا لا يرتب أي أثر قانوني. أما التصريح الضمني كانقضاء آجال معينة محددة قانونا وعدم اعتراض الرئيس على أعمال المرؤوس فتعتبر في هذه الحالة مصادقة ضمنية من طرف الرئيس وبالتالي تكون الأعمال نافذة وتنتج أثرها القانوني. عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص 475.

[152]- بالنسبة **للتعديل**، فيحق للرئيس الإداري قانونا تعديل أعمال المرؤوس، وهذا يعتبر صورة من صور رقابة الرئيس على أعمال المرؤوس، حيث بإمكانه إدخال تعديلات وتغييرات على أعمال الرئيس والتي من شانها الحفاظ على احترام القانون (مبدأ المشروعية)، وتحقيق أكبر قدر من المصلحة العامة (مبدأ الملائمة). ويشترط في التعديل أن يكون وفق القدر اللازم لجعل تلك الأعمال سليمة وصحيحة متوافقة مع النصوص القانونية. محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 51.

[153]- **الإلغاء** هو قيام السلطات المختصة الوصائية أو الرئاسية بالقضاء على آثار القرارات الإدارية وإعدامها نهائيا بأثر فوري للمستقبل مع ترك آثارها في الماضي. عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص 477؛ عمار بوضياف، القرار الإداري، المرجع السابق، ص 248.

[154]- بالنسبة **للسحب**، فإذا كان إلغاء القرار الإداري يعني وقف نفاذ آثاره بالنسبة للمستقبل فقط، فان سحب القرار الإداري يعني وقف نفاذ آثار القرار بالنسبة للماضي والمستقبل، ويترتب على ذلك زوال آثار القرار بأثر رجعي ويجعل كافة القرارات التي صدرت في الماضي استنادا إلى القرار المسحوب تفقد سندها فتسقط بالتبعية. انظر، محمد فؤاد عبد الباسط ، القانون الإداري، دار الفكر العربي ، الإسكندرية، مصر، دون سنة نشر، ص 150.؛ عمار بوضياف، القرار الإداري، المرجع السابق، ص 231.

[155]- **الحلول** وطبقا لمبدأ تلازم وتناسب السلطة والمسؤولية يجوز للرؤساء الإداريين الحلول محل المرؤوسين للقيام بأعمالهم وتصرفاتهم في حالة حصول مانع للمرؤوسين يجعلهم يمتنعون عن أداء أعمالهم أو تقاعسوا وتماطلوا في أدائها

تجدر الإشارة في هذا الصدد، إلى أن القرارات الإدارية المشروعة والتي ترتب حقوقا مكتسبة لا يجوز إلغاؤها أو سحبها من قبل الإدارة، أما المشروعة والتي لا ترتب حقوقا مكتسبة جاز لهذه الأخيرة إلغاؤها أو سحبها[156]. في حين أن القرارات غير المشروعة فيجب التمييز بشأنها بين عدم المشروعية البسيطة وعدم المشروعية الجسيمة[157]. فإذا كانت القرارات غير مشروعة وعدم مشروعيتها بسيطة فيجوز إلغاؤها أو سحبها من الرئيس الإداري محترما عند القيام بذلك مواعيد الطعن القضائية، لأنه وبانقضاء هذه المواعيد فستتحصن هذه القرارات. أما إذا كانت القرارات غير مشروعة وعدم مشروعيتها جسيمة، فتعتبر قرارات منعدمة لأنها مبنية على غش أو تدليس أو تزوير، فيجوز إلغاؤها أو سحبها مهما انقضت مواعيد الطعن القضائية لأنها قرارات لن تتحصن مهما انقضت مواعيد الطعن القضائية[158].

رابعا: تقدير المركزية الإدارية

إن تقدير أسلوب المركزية الإدارية يتطلب منا تحديد مزايا وعيوب هذه الأخيرة.

1- **<u>مزايا المركزية الإدارية:</u>** نذكر أهمها فيمايلي[159]:

- تقوية نفوذ السلطة المركزية وفرض هيمنتها على مختلف أجزاء الإقليم.
- الإقتصاد في النفقات.
- القدرة على مسايرة التقدم العلمي لعدم وجود انتخاب بل تعيين، وهذا ما يترتب عنه ضمان نوع من الكفاءة.

بحيث يتأثر سير الإدارة وبالضرورة تضييع مصالح المتعاملين معها. محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 53.

[156]- عمار بوضياف، القرار الإداري، المرجع السابق، ص 233-235.

[157]- عمار بوضياف، المرجع نفسه، ص 235-239.

[158]- مما تجدر الإشارة إليه في **الأخير** أن الرقابة الرئاسية في النظام المركزي تعتبر قاعدة عامة، وليست استثناء، أي أنها تتقرر سواء أشارت إليها النصوص أو لم تشر إليها. ويترتب على ذلك أن هذه الرقابة لا تتقيد إلا بنص خاص، وفي حدود ذلك النص. وعلى ذلك إذا أعطى النص للمرؤوس اختصاصا يباشره بصفة نهائية، ودون إخضاعه للرقابة الرئاسية، فإنه لا يجوز في هذه الحالة لرئيسه الإداري أن يعقب عليه، أي أنه لا يملك بصدد هذه الأعمال حق الإلغاء أو السحب، أو التعديل، أو الحلول محله لأدائها. أما إذا أخضعت النصوص الأعمال التي يقوم بها المرؤوس للرقابة الرئاسية، فإنه لا يجوز للرئيس الإداري أن يباشر هذه الرقابة، إلا بعد إتمام المرؤوس لتلك الأعمال.

[159]- عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 27؛عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 30؛ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 58؛ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 26-27.

- يؤدي النظام المركزي إلى تحقيق المساواة بين الأفراد المتعاملين مع الإدارة على اختلاف مناطقهم.

2- **عيوب المركزية الإدارية:** نذكر أهمها فيمايلي[160]:

- عدم تحقيق المصلحة المحلية على الوجه الأكمل.
- حرمان السلطة الشعبية المنتخبة من المشاركة في وضع وتسيير الشؤون المحلية.
- كثرة الأعباء والأعمال على السلطة المركزية.
- البطئ والتعقيد الذي يصاحب التسيير الإداري والذي يؤدي إلى بيروقراطية الإدارة.

الفرع الثاني: اللامركزية الإدارية

لجأت الدولة ومنذ بداية نشؤها إلى الأخذ بأسلوب المركزية الإدارية بهدف تقوية السلطة السياسية المركزية، وبعد أن استقرت الدولة وقويت واعتمدت أساليب الديمقراطية في الحكم، وجدت الحاجة إلى اعتماد أسلوب اللامركزية الإدارية في مجالات تخص المشروعات والهيئات والمصالح العامة أو في مجالات تخص الوحدات الإقليمية والمحلية[161].

وبذلك يكون وحدة السلطة الإدارية أو تعددها هو معيار التمييز بين اعتماد كل من أسلوب المركزية الإدارية، أو أسلوب اللامركزية الإدارية في الدولة. فإذا كانت هنالك سلطة إدارية واحدة فالدولة تعتمد أسلوب المركزية الإدارية، أما إذا كان هنالك العديد من السلطات الإدارية التي تتمتع بالشخصية المعنوية، وبنوع محدد قانونا من الاستقلال في ممارسة اختصاصاتها، فالدولة تعتمد أسلوب اللامركزية الإدارية[162].

لقد جاءت موجة الاهتمام بالنظام اللامركزي مواكبا للاهتمام بتغطية التنمية خاصة بعد انتهاء الحرب العالمية الثانية[163]، إذ أصبح لا ينظر إلى الأسلوب الإداري بالبساطة الذي كان قائما على المركزية، والذي اعتمدته الدول في القيام بالوظيفة الإدارية،حيث هناك بعض

---

[160]- عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 27-28؛عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 31؛ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 59؛ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 27-28.

[161]- انظر، عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري دراسة تطبيقية لأسس القانون الإداري وتطبيقها في مصر، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2005 ، ص 116.

[162]- انظر، عبد الغني بسيوني عبد الله، التنظيم الإداري دراسة مقارنة للتنظيم الإداري الرسمي والتنظيم غير الرسمي، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، لبنان، 2007 ، ص 75.

[163] - على أنه تجدر الإشارة بأن الجزائر قد عرفت أسلوب اللامركزية الإدارية قبل استقلالها، وذلك كالآتي:

1- الإدارة اللامركزية قبل مؤتمر الصومام: لابد من الإشارة إلى أن التنظيم الإقليمي الذي عرفته البلاد في السنين الأولى لانطلاق الثورة، ليس هو نفس التنظيم بعد مؤتمر الصومام في سنة 1956، فالتنظيم الأول فرضته هيئة أو لجنة الستة وفرضته ظروف مستعجلة متعلقة بحتمية انطلاق الثورة في جميع أنحاء البلاد مهما كانت الظروف، فالتقسيم الإقليمي الأول في البلاد المفروض من طرف قيادة الثورة حكمته عوامل عدة يمكن إجمالها في:

- عدم وجود قيادة مركزية عليا للثورة بعد توزع أعضاء لجنة الستة على مختلف جهات البلاد كقيادات ميدانية للثورة.
- الاعتماد على اللامركزية والمبادرة المحلية للقيادات الميدانية إلى حين نضوج الظروف لإنشاء هيئة عليا لتسيير الحرب التحريرية.
- اتساع مساحة الجزائر فرض هو الآخر أسلوب الاعتماد على المبادرات المحلية نظرا لصعوبة الاتصال والتنسيق بين مختلف قيادات جهات الوطن.

إذن فالمبادئ التي حكمت التنظيم الإقليمي الأول هو:

- عدم وجود هيئة مركزية واحدة لتسيير الكفاح المسلح.
- اعتماد مبدأ اللامركزية والمبادرة المحلية.
- الصعوبة الميدانية للتنسيق وتوحيد العمل الميداني بين مختلف الهيئات، هذا لا يعني عدم وضع أي تنظيم إقليمي للبلاد بل اجتمعت لجنة الستة في 10 أكتوبر 1954 بالعاصمة، وقررت تقسيم التراب إلى ستة مناطق، وهناك مصادر أخرى تقول 5 مناطق، إلا أنه وبانعقاد مؤتمر الصومام تجسدت الست مناطق وهي: المنطقة الأولى الأوراس، المنطقة الثانية الشمال القسنطيني، المنطقة الثالثة القبائل، المنطقة الرابعة العاصمة وضواحيها، المنطقة الخامسة وهران، المنطقة السادسة الصحراء.

- راجع في ذلك، محمد العربي سعودي، المرجع السابق، ص 246؛ انظر، بوحوش عمار ،التاريخي السياسي في البداية ولغاية 1962، دار العرب الاسلامي، بيروت، لبنان، 1997 ، ص 394.

2- التطور التاريخي للإدارة اللامركزية بعد مؤتمر الصومام: فمن أهم القرارات التي خرج بها مؤتمر الصومام هو إنشاء تنظيم إقليمي للبلاد وخلق إدارة محلية خاصة بكل وحدة إقليمية، وتمثل هذا التقسيم المحلي في تقسيم الجزائر إلى ستة ولايات وكل ولاية تقسم إلى مناطق والمناطق إلى نواحي، والنواحي إلى قسمات، وتتجسد السلطة في كل ولاية في مجلس يرأسه عقيد وأربعة ضباط برتبة رائد في الجيش، وكل واحد منهم مسؤول عن قطاع معين، وهم مسؤول سياسي وعسكري والاستعلامات والتموين. عمار بوحوش، المرجع السابق، ص 394.

وقد تجلى الهيكل الإداري للولايات ووظائفها آنذاك فيمايلي:

- صلاحيات مجلس الولاية: يعتبر مجلس الولاية السلطة الرئيسية التي تتخذ القرارات الحاسمة بطريقة جماعية لها مهام تتعلق بالشؤون السياسية وأخرى تتعلق بالشؤون العسكرية، كما لها فرع آخر له دور حيوي في حماية الثورة وتأمين مسيرتها وهو فرع الاتصال و الأخبار.

تمثلت الهياكل الإدارية للولاية، وهي تلك الأجهزة الإدارية المتخصصة للقيام بأعمال معينة تحت الإشراف العام لمجلس الولاية، ومنها:

- مكتب الشؤون السياسية والمالية.
- مكتب الشؤون العسكرية والحربية.
- مكتب الاتصال والأخبار.
- مكتب الطبع والنشر و الإعلام.
- مكتب القضاء والشؤون الدينية.

الجوانب لابد لها من الاستعانة بأسلوب آخر خاصة بعدما أصبح من الصعب والمستحيل قيام الإدارة المركزية بالوظيفة الإدارية في كافة إقليم الدولة، بل لابد من مساعدة الإدارة المركزية من جهات أخرى تتولى إشباع جزء من الحاجات عن طريق القيام ببعض النشاطات بشكل مستقل ومنفصل عن السلطات المركزية. وعلى هذا الأساس تتوزع الوظيفة الإدارية بين السلطات المركزية وبين هيئات أخرى سواء أكانت محلية أو مصلحية[164].

من ثم، فإن الحديث عن اللامركزية الإدارية يتطلب منا تعريفها، ثم تحديد صورها، وكذا تمييزها عن بعض المصطلحات القانونية المشابهة لها، بالإضافة إلى تبيان أركانها، وأخيرا تقديرها بذكر مزاياها وعيوبها.

أولا: تعريف اللامركزية الإدارية[165]

- مكتب التموين والصحة.

- مكتب متابعة أعمال الرقابة.

- مسك وحفظ السجلات بإدارة الولاية.

بالإضافة للولايات الستة أنشأت قيادة الثورة ما يسمى بالمجلس الشعبي البلدي، الذي أنشئ أساسا لتأطير المدنيين وتنظيمهم وربطهم مباشرة بجيش وجبهة التحرير الوطني، وحدد مؤتمر الصومام صلاحياته وقصرها على كل ما هو غير عسكري، ويسيره هيئة جماعية تنتخب من طرف الشعب، وقد كانت القاعدة الصلبة للهرم التنظيمي. وأدى وجود هذه المجالس لتطور وظيفة اللجان الشعبية والتكفل بقضايا المواطنين.

تمثلت هياكل المجلس الشعبي الولائي في:

-رئيس المجلس.

- مكتب المالية (الزكاوات والضرائب).

- مكتب الدعاية.

- مكتب الإصلاح للفصل في القضايا الشرعية.

- مكتب الشرطة.

- المكتب التجاري.

- مكتب الأمن.

انظر في تفاصيل ذلك، محمد العربي سعودي، المرجع السابق، ص 260 وما يليها.

[164] - انظر، كواشي عتيقة، اللامركزية الإدارية في الدول المغاربية، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية،كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، 2010-2011، ص 28.

[165] - تجدر الإشارة على أن للامركزية الإدارية جانبين: جانب سياسي وجانب قانوني، فالجانب السياسي يتمثل فيما تقوم عليه اللامركزية الإدارية من توسيع لمفهوم الديمقراطية حيث تنتقل سلطة التقرير النهائي من الدولة إلى هيئات محلية منتخبة من طرف الشعب لتحمل مسؤوليتها في الإدارة، أما الجانب القانوني يتجسد في توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين الأجهزة المركزية والهيئات المحلية ذات الطابع الإقليمي أو المرفقي، الأمر الذي من شأنه أن يقرب الإدارة أكثر من

إن التغيرات الكثيرة التي عانت منها دول العالم في النواحي السياسية والإقتصادية والإجتماعية جعلت الدول مثقلة بالتزامات كثيرة اتجاه أفرادها[166]، الأمر الذي جعل من الصعب على السلطة المركزية أن تجمع كل المسائل بين يديها. من هنا بدأ التفكير في ضرورة نقل بعض الأنشطة إلى هيئات إقليمية ومرفقية تباشر تلك الإختصاصات في استقلال عن الدولة، ذلك على نحو يسمح بإشراك أفراد الأقاليم المختلفة للدولة في تسيير شؤونهم المحلية[167].

وعليه، يقصد بأسلوب اللامركزية الإدارية توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين السلطة المركزية وهيئات مستقلة محلية كانت أو مرفقية تمارس وظيفتها تحت رقابة الدولة[168].

ثانيا: صور اللامركزية الإدارية

يهدف تطبيق اللامركزية الإدارية إلى تحقيق قدر كاف من الاستقلالية التي تضمن حرية العمل الإداري الذي لابد وأن يكون فاعلا ومؤثرا، إلا أنها ليست على نوع وتطبيق واحد، وإنما تتنوع وفقا لنوع الاختصاص الممنوح من قبل السلطة المركزية إلى السلطة اللامركزية، أو يتنوع على أساس كيفية تحديد اختصاصات الهيئات والأشخاص المعنوية التي تم منحها قسما من

الجمهور. راجع في ذلك، عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 29؛ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 32؛ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 29.

[166] - إن الإدارة اللامركزية أحدثت اتجاها عالميا كإجراء تصحيحي للمركزية المفرطة التي رافقت بناء الدولة الحديثة في القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين، ولذلك أخذت دول العالم المختلفة تتوسع في هذا الاتجاه منذ أوائل السبعينيات من القرن الماضي، عندما أدركت أن إدارة الموارد وتوفير الخدمات يصعب حصرها في إدارة مركزية واحدة. كواشي عتيقة، المرجع السابق، ص 30.

[167] - مراد بدران، المرجع السابق، ص 81.

[168]- انظر، سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، مصر، 1986 ، ص 65؛ انظر، طعيمة الجرف، القانون الإداري، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، مصر، 1963-1964، ص 104؛ انظر، محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ و أحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2005، ص 132؛ انظر، محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص 19؛ انظر، علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، 2011، ص 4؛ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 29؛ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 32؛ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 29؛ ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 91؛ سليمان محمد الطماوي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 71؛ انظر، حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1982، ص 14؛ مراد بدران، المرجع السابق، ص 81؛

CF. VEDEL George, Droit administratif, P.U.F, Paris, 1978, p.639.

سلطات الإدارة المركزية، فإذا كان اختصاصها يتحدد إقليميا كانت اللامركزية إقليمية أو محلية، وإذا كان اختصاصها يتحدد موضوعيا كانت اللامركزية مرفقية أو مصلحية.

من ثم، تتخذ اللامركزية الإدارية شكلين أساسيين: اللامركزية الإقليمية واللامركزية المرفقية[169].

1- **<u>اللامركزية الإقليمية أو المحلية[170]:</u>** اللامركزية الإقليمية وهي توزيع الصلاحيات والسلطات بين مختلف مناطق الدولة الواحدة أو الإقليم الواحد بهدف توصيل وتحسين الخدمات التي تقدمها الدولة للمواطنين في مختلف الأقاليم، ولضمان تنفيذ البرامج والخطط والمشروعات التنموية التي ترمي الدولة إلى توزيعها في أقاليمها المختلفة، فهي تهدف إلى خدمة وتطوير كافة الإقليم والسهر على تنفيذ السياسات العامة للدولة فيها.

تتحقق هذه الصورة عند تقسيم إقليم الدولة إلى مناطق جغرافية يعترف لها المشرع بالشخصية المعنوية، وبالتالي بالإستقلالية في تسيير وظائفها الإدارية، ويطلق على هذه المناطق الجغرافية تسمية الجماعات المحلية أو الإقليمية أو الإدارة المحلية، في الجزائر هي الولاية والبلدية[171].

2- **<u>اللامركزية المرفقية أو المصلحية:</u>**

تنشأ اللامركزية المرفقية على أساس موضوعي وليس إقليمي، وهي قيام هيئات مستقلة تحدد اختصاصها على أساس وظيفي وتمارس هذه الاختصاصات على مستوى أقاليم الدولة أو بالنسبة لعدة أقاليم معينة، وهو ما يعرف بالمؤسسات العامة. وهي أسلوب حديث في

---

[169]- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 76؛ مراد بدران، المرجع السابق، ص 82؛ ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 93؛ علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 9؛ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 44؛عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 48؛ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 41؛ محمد الصغير بعلي، الولاية في القانون الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص 39.

[170]- إن من أهم سمات ومميزات أجهزة الإدارة المحلية في الدول المتقدمة كانت متباينة فيما بينها، ففي النظام الانجليزي والأمريكي تتميز بأنها تمثل اتجاها لا مركزيا واضحا مقارنة بالنظام الفرنسي الذي برز عكس هذا الاتجاه، رغم تقارب هذه الإدارات المحلية في هذه الدول من حيث تمتعها بقدرات فنية ومالية، أما في الدول الإشتراكية فتبرز اتجاها واضحا لا مركزيا مع التزامها بالتخطيط القومي المركزي وتؤكد على المشاركة الشعبية في اتخاذ القرارات ورسم الخطط ضمن حدود صلاحياتها ومسؤولياتها الجغرافية. انظر، أكرم الياسري، اللامركزية (مفهومها،مزاياها وعيوبها والعوامل المؤثرة في تطبيقاتها)، محاضرات بكلية الإدارة و الاقتصاد ، كربلاء، العراق، دون سنة نشر، ص 31.

[171] - مراد بدران، المرجع السابق، ص 82.

التنظيم الإداري يستهدف إدارة المؤسسات العامة على أسس تجارية، اقتصادية، إدارية، الأمر الذي يقتضي إبعادها عن بعض الإجراءات المتبعة في الجهاز الإداري المركزي.

من ثم، فإن هذا النوع من اللامركزية الإدارية يقوم على أساس منح بعض المرافق العامة وطنية كانت أو محلية الشخصية المعنوية، وبالتالي الإستقلالية في تسيير شؤونها ليطلق عليها إصطلاحا تسمية المؤسسات العمومية على اختلافها أنواعها.

ثالثا: تمييز اللامركزية الإدارية عن بعض المصطلحات القانونية المشابهة لها

إن نظام اللامركزية الإدارية قد يختلط ببعض الأفكار المشابهة له خاصة اللامركزية السياسية وعدم التركيز الإداري.

1- <u>تمييز اللامركزية الإدارية عن اللامركزية السياسية:</u>

اللامركزية السياسية نظام سياسي وقانوني وإداري يحظى بأقوى ضمان قانوني وهو الدستور الذي ينظم الحياة السياسية والقانونية والإدارية في الدولة الاتحادية الفيدرالية، ويقتضي نظام اللامركزية السياسية توزيع السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية دستوريا بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية في الأقاليم، وبالتالي عند تطبيق اللامركزية السياسية يتحول شكل الدولة حكما من دولة موحدة بسيطة إلى دولة اتحادية فيدرالية[172].

إن كلا المصطلحين يشتركان في مصطلح اللامركزية أي أنهما يشتركان في توزيع الوظيفة، إلا أن الفرق بينهما يكمن في:

- نظام اللامركزية الإدارية يتم فيه توزيع الوظيفة الإدارية فقط بين السلطة المركزية وهيئات أخرى، أما الوظيفتين التشريعية والقضائية فتبقى موحدة وفي يد السلطة المركزية. في حين أن

[172] - فإلى جانب السلطات الثلاث الأساسية للدولة الفيدرالية: التشريعية والتنفيذية والقضائية، نجد سلطات مماثلة : تشريعية وتنفيذية وقضائية في كل إقليم من أقاليم الاتحاد، وإلى جانب الدستور الفيدرالي يوجد دستور خاص بكل إقليم عضو في الاتحاد، ما معناه وجود ازدواج في التنظيم السياسي الذي يمارس السيادة الداخلية، بحيث تتوزع بين سلطات دولة الإتحاد وسلطات الأقاليم الأعضاء في الاتحاد، فسلطات الدولة الفيدرالية تمارس السيادة المسندة إليها مباشرة من شعب الاتحاد وسلطات كل إقليم من أقاليم الاتحاد تمارس أيضا السيادة المسندة إليها من شعب هذا الإقليم، وليس مجرد وظائف سياسية إدارية أعطيت لها من قبل الدولة الفيدرالية. انظر، صالحي عبد الناصر، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية، مذكرة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2009-2010، ص 10.

اللامركزية السياسية تقوم على توزيع كل الوظائف في الدولة الإدارية والتشريعية والقضائية بين السلطة المركزية والهيئات المحلية المستقلة[173].

- بالإضافة إلى ذلك فإن أسلوب اللامركزية السياسية لا يمكن تصوره إلا في الدولة المركبة (الفيدرالية)، أما اللامركزية الإدارية فتمثل أسلوبا لممارسة الوظيفة الإدارية في الدولة سواء كانت هذه الدولة مركبة أو بسيطة[174].
- كما أن اختصاصات الجماعات اللامركزية الإدارية يحددها المشرع فيضيقها أو يوسعها بحسب الأحوال، أما اختصاصات الدويلات في الدول الاتحادية فلا سلطان للبرلمان الاتحادي عليه، ولا يمكن المساس به إلا بتعديل الدستور الاتحادي بالطريقة التي ينص عليها فيه، ومن ثم فالفرق بين اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية فرق في الجوهر والطبيعة لا في الدرجة[175].

2- <u>تمييز اللامركزية الإدارية عن عدم التركيز الإداري:</u>

يتشارك كلا المصطلحين في أن كلاهما يقوم على توزيع للوظيفة الإدارية لتخفيف العبء عن السلطة المركزية، غير أنهما تختلفان في[176]:

- إن عدم التركيز الإداري هو صورة من صور المركزية الإدارية، وتوزيع الوظيفة الإدارية فيه يتم على أساس التبعية والخضوع. أما اللامركزية الإدارية فإن توزيع الوظيفة الإدارية فيه يقع على أساس فكرة الإستقلالية، وإن كانت إستقلالية نسبية حيث يجوز للسلطة المركزية مراقبة هذه الهيئات المستقلة.
- اللامركزية الإدارية أسلوب ديمقراطي لتسيير الشؤون الإدارية المحلية من خلال انتخاب المواطنين لمنتخبيهم للقيام بشؤونهم، أما عدم التركيز الإداري فهو أسلوب تقني أو فني لتنظيم الشؤون الإدارية في الدولة ليس له أية قيمة ديمقراطية.
- هيئات اللامركزية الإدارية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، أما هيئات عدم التركيز الإداري لا تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.

---

[173] - مراد بدران، المرجع السابق، ص 83.

[174]- انظر، ياسين ربوح، محاضرات في إدارة الجماعات المحلية في الجزائر، ملقاة على طلبة السنة الثالثة تخصص تنظيمات سياسية وإدارية، قسم العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، 2016-2017، ص 12.

[175] - صالحي عبد الناصر، المرجع السابق، ص 10.

[176] - ياسين ربوح، المرجع السابق، ص 13-14؛ مراد بدران، المرجع السابق، 84.

- اللامركزية الإدارية هو أسلوب لتوزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية وهيئات على المستوى المحلية، أما عدم التركيز الإداري ما هو إلا تفويض للاختصاصات إلى هيئات على المستوى المحلي.
- في اللامركزية الإدارية استقلال وظيفي وإداري حقيقي للهيئات الإقليمية والمرفقية عن الحكومة المركزية، في حين أنه في عدم التركيز الإداري فاستقلال المفوض إليه عن رئيسه هو استقلال مؤقت وغير كامل.
- تستمد الأشخاص الاعتبارية العامة المحلية في اللامركزية الإدارية اختصاصاتها من القانون فهي سلطات أصلية، أما في عدم التركيز فتستمد من المفوض (الرئيس) فهي سلطات منقولة من الرئيس الإداري بمقتضى التفويض وبالتالي هي سلطات مشتقة ليست أصلية.
- الرقابة الوصائية على الأشخاص الاعتبارية العامة المحلية تقتصر فقط على الإلغاء أو التصديق أو الحلول[177]، إذ لا يمكن للسلطة المركزية ممارسة الرقابة الوصائية إلا إذا نص القانون على ذلك[178]، أما في عدم التركيز الإداري فالرقابة الرئاسية تخول للرئيس الإداري حق الاختيار والتعيين والترقية وفرض العقوبات والتوجيه، والرقابة والمتابعة على قرارات المفوض إليه وذلك بالإلغاء أو التعديل أو الحلول، فهي رقابة مفترضة آلية لا تحتاج لنص قانوني وهي قاعدة عامة وليست إستثناء.

رابعا: أركان اللامركزية الإدارية

حتى يمكن الحديث عن الجماعات المحلية لابد من توافر عدة عناصر تعد بحق أركانا أساسية في بناء هذه الجماعات، الغرض منها الملاءمة ما بين الصالح المحلي والصالح العام للدولة، وتتمثل هذه الأركان في وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية، استقلال الهيئات المحلية، الرقابة الممارسة على هذه الهيئات.

1- <u>وجود مصالح محلية متميزة:</u>

إذا كان يجب أن تشرف الدولة ممثلة في جهازها المركزي على تسيير شؤون الدفاع والقضاء، المرافق الإستراتيجية ذات الطابع الوطني، فإنه من الأفضل والأنسب أن تترك بعض

[177]- أي في حدود ضيقة، فهذه الرقابة هي استثناء وليست قاعدة عامة.

[178]- لا وصاية إلا بنص.

الأعمال كالنقل وتوزيع المياه ونظافة المدينة والصحة والتعليم للتسيير محليـا، وذلك انطلاقـــا من فكرة أن أبناء المنطقــة هم أعلــم بشؤونهم أو شؤون إقليمهم[179].

إذن، تطبيقا لفكرة توزيع الاختصاص تتولى الأجهزة المركزية القيام بمهام معينة أصطلح على تسميتها بالمهام الوطنية كشؤون الدفاع والأمن والخارجية ورسم السياسة العامة في المجال التربوي والاقتصادي والتعليم العالي وغيرها تاركة بقية المهام لتسير وترسم وتدار من قبل الأجهزة المحلية.

ولقد وجد الفقه صعوبة كبيرة في ترشيح معيار فاصل بين المهام الوطنية والمهام المحلية، فقيل أنه متى اتصلت المهام بإقليم واحد كنا أمام شؤون محلية كشؤون المواصلات والسكن وغيرها، ومتى كانت تخص مجموع المواطنين وكل المناطق فهي شأن من شؤون السلطة المركزية[180].

على أن تحديد المصالح الوطنية من المحلية أو بعبارة أخرى توزيع الوظيفة الإدارية في اللامركزية الإدارية بين السلطة المركزية والهيئات اللامركزية المستقلة لا يتم إلا بقانون[181] أي بتدخل من المشرع، والذي يمكنه إتباع إحدى الطريقتين التاليتين[182]:

---

[179]- انظر، شاطري كاهنة، تطور اللامركزية الإدارية –فرنسا والجزائر نموذجا-، مجلة جيل للدراسات السياسية والعلاقات الدولية، مركز جيل البحث العلمي، عدد 13، ديسمبر 2017، ص 30.

[180] - عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 33؛ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 37؛ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 33.

غير أنه يصعب في الواقع وضع معيار دقيق، نستطيع من خلاله التمييز بين المصالح الوطنية والمصالح المحلية، وذلك للإعتبارات التالية:

1- صعوبة التفرقة أحيانا بين ما يعد من المصالح المحلية، وما يعد من المصالح الوطنية، ذلك أن التطور الذي أصبح يعرفه المجتمع في المجالات الإقتصادية والإجتماعية والثقافية، أدى إلى وجود تداخل بين المصالح في الدولة، بحيث يصعب الفصل التام بين المصالح الوطنية والمصالح المحلية. فمثلا المستشفى المتواجد في منطقة معينة، إذا كان يحقق مصلحة محلية لسكان تلك المنطقة، فإنه يحقق في نفس الوقت مصلحة وطنية، لأنه ليس مفتوحا فقط لسكان الهيئة المحلية، بل لكل من قصده من سكان الوطن.

2- قد يتم تنظيم مرفق معين في صورة مرفق محلي، وذلك لكون هذا النشاط من الأنشطة التي تهم سكان الهيئة المحلية بالدرجة الأولى، ثم يكتسب هذا النشاط بمرور الوقت صفة أعم وأشمل بحيث تبدو أهميته وفائدته الوطنية، ومن هنا يتم إدارته بواسطة مرفق وطني.

[181] - لا يتصور أبدا توزيع الوظيفة الإدارية في أسلوب اللامركزية الإدارية بموجب تفويض الإختصاص لأن هذا الأخير قائم على أساس وجود علاقة تبعية وخضوع بين الرئيس والمرؤوس وهو ما يجد محلا له في أسلوب المركزية الإدارية وبالضبط عدم التركيز الإداري، أما أسلوب اللامركزية الإدارية فهو أسلوب قائم على أساس الإستقلالية بين السلطة

- <u>الطريقة الإنجليزية:</u> حيث يقوم المشرع بموجبها بتحديد اختصاصات الهيئات اللامركزية على سبيل الحصر، وما عداها فهو من اختصاصات الإدارة المركزية باعتبارها من المصالح الوطنية[183].

- <u>الطريقة الفرنسية:</u> تقوم هذه الطريقة على أساس منح المشرع الهيئات اللامركزية اختصاصا عاما وشاملا، أي أنها هي من تحدد المصالح المحلية التي يجب عليها أن تقوم بتلبيتها ما لم يستثنى بنص خاص من اختصاص لجهة أو لهيئة أخرى[184].

2- **<u>وجود هيئات مستقلة لإدارة المصالح المحلية:</u>** من الأمور المستقر عليها أنه لا قيام للنظام اللامركزي دون أن يتوفر للهيئات اللامركزية القدر الكافي من الإستقلال. وإذا كان تمتع تلك الهيئات **بالشخصية المعنوية** يعد من الدعائم الأساسية لاستقلالها، فإن تكملة هذه الإستقلالية يكون من خلال **انتخاب** بعض أعضائها[185].

3- **<u>الرقابة على الهيئات اللامركزية أو الوصاية الإدارية:</u>**

يعتبر استقلال الهيئات المحلية، وعدم تبعيتها للسلطة المركزية من الأركان الأساسية التي تقوم عليها اللامركزية الإدارية، ولكن الاستقلال التام أمر غير قائم، لأنه يسبب للدولة العديد من المشكلات كنشوء الكيانات السياسية التي تطالب بالانفصال عن الدولة مما يهدد وحدتها وسلامة أراضيها[186]. فصحيح أن السلطة المركزية تخلت عن سلطتها ذات الطابع المحلي لصالح الوحدات المحلية، ولكنها احتفظت بحق الرقابة والإشراف عليها، حتى تضمن أنها تسير

المركزية والهيئات المحلية أو المرفقية وإن كانت هذه الإستقلالية نسبية، لذا لا يتم فيها توزيع الوظيفة الإدارية فيها إلا بقانون.

[182]- مراد بدران، المرجع السابق، ص 86؛ محمد الصغير بعلي، الولاية في القانون الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص 26؛ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 63؛ انظر، عمر صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988، ص 41.

[183]- على هذا الأساس لا تتمتع الهيئات المحلية بأية حرية في تحديد اختصاصاتها، فإذا أرادت أن توسع أو تغير منها، فعليها أن تلجأ إلى البرلمان الذي له الكلمة الأخيرة في ذلك. كما أن المشرع هنا لا يتبع نمطا موحدا في تحديده للمصالح المحلية، بل يغاير بينها تبعا لظروف كل منطقة على حدى. وبناء على ذلك فما قد يعتبر مرفقا محليا في إقليم معين، قد لا يعد كذلك في إقليم آخر، والعكس صحيح. لهذا تنوعت الهيئات المحلية في بريطانيا لدرجة يصعب التمييز بينها.

[184]- لقد تأثر المشرع الجزائري بالطريقة الفرنسية، وهذا ما يظهر جليا مثلا في المواد من 103 إلى 124 من قانون البلدية 11-10، حيث وضع المشرع في تحديده لصلاحيات البلدية إلا إطارا عاما.

[185] - مراد بدران، المرجع السابق، ص 86.

[186] - انظر، بن مشري عبد الحليم، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة الإجتهاد القضائي، جامعة بسكرة، عدد 6، أفريل 2010، ص 102.

بالشكل الذي يتناسب مع السياسة العامة والمصلحة العامة للدولة، ولهذا فكما لا يمكن تصور المركزية المطلقة لا يمكن أن نتصور وجود اللامركزية المطلقة ولضمان الاستقلال والحد من عيوبه، ولتحقيق متطلبات الإدارة الجيدة وضعت الهيئات المحلية تحت إشراف ورقابة خاصة تمارسها السلطة المركزية ضمن الحدود التي يرسمها القانون[187].

من ثم، فإذا كان الأصل هو استقلال الهيئات اللامركزية في مباشرة نشاطها وذلك كنتيجة طبيعية لتمتعها بالشخصية المعنوية، فإن هذا الإستقلال ليس مطلقا. فالسلطة المركزية بإمكانها رقابة هذه الهيئات لأن هذه الأخيرة تمارس في الأصل اختصاصا يعود للسلطة المركزية تنازلت عنه لاتساع نشاطها في العصر الحديث.

أ- <u>أشكال الرقابة على الهيئات اللامركزية أو الوصاية الإدارية:</u>

على أن هذه الرقابة على الهيئات اللامركزية المحلية أو المرفقية إما أن تمارس على أعمال هذه الهيئات أو على أعضائها أو على الهيئة في حد ذاتها[188].

- <u>رقابة على أعمال الهيئات اللامركزية</u>: تأخذ شكل الموافقة[189] أو الإلغاء (بالنسبة للقرارات غير المشروعة)[190] أو الحلول (استثناء إذا كان فيه امتناع عن أداء المهام)[191].

---

[187]- انظر، حسن محمد عواضة، المبادئ الأساسية للقانون الإداري، المؤسسة الجامعية، بيروت، لبنان،1997، ص 37.

[188]- مراد بدران، المرجع السابق، ص 92؛ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 71؛ محمد الصغير بعلي، الولاية في القانون الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص 33؛ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 41؛ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 45؛ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 39؛ انظر، محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري (دعوى الإلغاء)، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 10-12؛ محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 27.

[189]- هو إجراء لاحق على اتخاذ القرار. وقد يكون صريحا، أي لابد من الموافقة الصريحة للسلطة المركزية. كما يمكن أن يكون التصديق ضمنيا، ويتحقق ذلك بعد مضي المدة التي حددها النص للتصديق، وذلك رغم سكوت السلطة المركزية. هذا وتجدر الإشارة إلى أن هناك حالات يشترط فيها المشرع ضرورة التصديق على القرار من أكثر من وزير، وفي هذه الحالة لا بد من الحصول على التصديق من كل الوزراء، وفي حالة عدم موافقة أحدهم على القرار، فإن ذلك يعد بمثابة رفض للتصديق. ومن المستقر عليه أن الهيئة اللامركزية غير ملزمة بتنفيذ تصرفاتها أو قراراتها بعد التصديق عليها من جهة الرقابة، إذ يجوز لها الرجوع فيها، أو تعديلها، وفي هذه الحالة يتعين عليها أن تتحصل على تصديق من جهة الرقابة على التعديل حتى يكون القرار نافذا.

[190]- قد تكون القرارات الصادرة من الهيئة اللامركزية غير مشروعة، أو تنطوي على مساس بالمصالح العليا للدولة، وعليه يحق لجهة الرقابة أن تقوم بإلغائها. والقاعدة هنا أنه لا يجوز لجهة الرقابة أن تلغي بعض أجزاء القرار وتبقي على الجزء الآخر، لأن ذلك يعد من قبيل تعديل القرار، وهو ما لا تملكه جهة الرقابة.

- رقابة على أعضاء الهيئات اللامركزية: تتمثل في تعيين بعض الأعضاء في الهيئات اللامركزية (في الجزائر مثلا يتم تعيين الوالي ورئيس الدائرة ومدير المؤسسة)[192]. وكذا توقيع الجزاءات التأديبية التي يجب أن ترد فقط على المعينين لأن العلاقة بينهم هي علاقة تبعية وخضوع[193]، **لكن هل يتصور هذه الجزاءات على المنتخبين؟** يمكن للسلطة المركزية أن توقع الجزاءات على المنتخبين لأن الإستقلالية الممنوحة لهذه الهيئات ليست مطلقة، غير أنه يجب أن تمارس هذه الرقابة في أضيق الحدود (أي طبقا للنصوص القانونية)[194].
- الرقابة على الهيئة: تتمثل هذه الرقابة في الحل أي الإعدام القانوني للمجلس وتجريد أعضائه من صفتهم كمنتخبين.

ب- **تمييز الرقابة على الهيئات اللامركزية أو الوصاية الإدارية عن بعض المصطلحات القانونية المشابهة لها:** ومن بين هذه المصطلحات سيتم التركيز على الوصاية المدنية والرقابة الرئاسية.

- تمييز الوصاية الإدارية عن الوصاية المدنية: كلاهما يشتمل على مصطلح الوصاية، غير أن الفرق بينها يكمن في[195]:
- أن الوصاية المدنية تكون مقررة لشخص ناقص أو عديم الأهلية، أما الوصاية الإدارية فهي مقررة لأشخاص كاملة الأهلية وهي الأشخاص المعنوية.

---

[191]- وهو من أهم وأخطر أنواع الرقابة التي قد تلجأ إليها جهة الرقابة، لذلك فإنه لا يتقرر إلا على سبيل الاستثناء، وفي الحالات المنصوص عليها قانونا. ومن المستقر عليه –ما لم ينص القانون على خلاف ذلك- أن جهة الرقابة لا يحق لها الحلول محل الهيئات اللامركزية إلا إذا امتنعت هذه الأخيرة عن مباشرة تصرف أو اتخاذ قرار يفرضه عليها القانون. فحق الحلول لا يتقرر إلا إذا كان اختصاص الهيئة اللامركزية مقيدا. كما يشترط أن تقوم جهة الرقابة بتنبيه الهيئة اللامركزية بضرورة اتخاذ القرار، أو مباشرة التصرف الذي يفرضه عليها القانون، وأن يثبت بقاء الوضع على حاله.

[192]- بإمكان السلطة المركزية أن تعين بعض الأشخاص في الهيئات اللامركزية وذلك ضمانا لحقها في الرقابة، وحرصا منها كذلك على تجنب عيوب الإنتخاب التي قد يترتب عليها حصول أشخاص غير أكفاء على مقاعد في المجالس الشعبية المحلية.

[193]- يجوز للسلطة المركزية أن توقع عقوبات تأديبية على أعضاء الهيئات اللامركزية، ولا غرابة في ممارسة هذا الحق على الأشخاص الذين قامت بتعينهم، فما دام أنها هي التي قامت بتعيينهم، فإنها تملك كذلك الحق في توقيع العقوبات التأديبية عليهم، لأن من يملك التعيين يملك العزل.

[194]- حيث يجب أن تقيد وتحاط بضمانات من شأنها أن تحفظ لهؤلاء الأعضاء روح المبادرة، وحرية التصرف فيما يعهد إليهم من تصرفات.

[195]- عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 38-39؛ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 41-43؛ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 36-37.

- بالإضافة إلى أن الهدف من الوصاية المدنية هو حماية المصالح الخاصة بهذا الشخص، أما الوصاية الإدارية فالهدف منها هو حماية المصلحة العامة.
- يمارس الوصي في المجال المدني أعماله باسم ولحساب القاصر طالما كان نائبا قانونيا عنه، بينما في الوصاية الإدارية يتولى النائب مباشرة جميع الأعمال باسم الشخص المعنوي المستقل.
- تمييز الوصاية الإدارية عن الرقابة الرئاسية: كلا المصطلحين عبارة عن رقابة، غير أن الفرق بينهما يكمن فيمايلي[196]:
- الرقابة الرئاسية هي ركن من أركان النظام المركزي، أما الرقابة على الهيئات اللامركزية فهي ركن من أركان النظام اللامركزي.
- كما أن الرقابة الرئاسية تتقرر سواء وجد النص القانوني الذي يسمح بها أو لا لأن العلاقة بين الرئيس والمرؤوس هي علاقة تبعية وخضوع، أما الرقابة على الهيئات اللامركزية فلا تقرر إلا إذا وجد نص قانوني يسمح بها لأن العلاقة بين السلطة المركزية والهيئات اللامركزية هي علاقة إستقلالية.
- ضف إلى ذلك فالإختلاف بين المصطلحين ظاهر من خلال أشكال أو صور كل منهما، فالرقابة الرئاسية تتخذ شكلين فقط (رقابة على الأشخاص وعلى الأعمال)، في حين تتخذ الوصاية الإدارية ثلاثة أشكال (رقابة على الأشخاص وعلى الأعمال ورقابة على الهيئة).
- لا يملك المرؤوس في ظل النظام المركزي أن يطعن في قرار رئيسه الإداري بسبب السلطة الرئاسية، وخلافا لذلك يجوز للهيئة المحلية أن تطعن قضائيا في قرار الجهة المركزية.
- من موجبات السلطة الرئاسية أن يسأل الرئيس عن أعمال المرؤوس لأنه يفترض فيه أنه هو مصدر القرار وأن له حق الرقابة والإشراف والتوجيه، بينما لا تتحمل سلطة الوصاية أية مسؤولية بشأن الأعمال الصادرة عن الجهاز المستقل.

خامسا: تقدير اللامركزية الإدارية

إن تقدير اللامركزية الإدارية يتطلب منا تعداد مزاياها وعيوبها.

1- مزايا اللامركزية الإدارية[197]:

---

[196]- عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 39-40؛ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 43-44؛ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 38-39.

[197] - مراد بدران، المرجع السابق، ص 95؛ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 79-81؛ محمد الصغير بعلي، الولاية في القانون الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص 42-43؛ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 44-47؛ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 48-51؛ عمار بوضياف، التنظيم

- يكرس مبدأ الديمقراطيـــة من خلال تمكين الشعـــب من تسيير شؤونـــه عن طريـق ممثليه في المجالس الشعبية المحلية المنتخبة.
- تقريب الإدارة من المواطن.
- يكفل تبسيط الإجراءات بحكم إمكانية البت في كثير من القرارات على المستوى المحلي.
- تخفيف الأعباء عن السلطة المركزية.
- تجنب البطئ والروتين الإداري.
- توزيع الدخل القومي والضرائب العامة بقدر من العدالة على مختلف الهيئات اللامركزية.
- تنمية محلية.

2- <u>عيوب اللامركزية الإدارية[198]:</u>

- الإسراف في النفقات.
- عدم القدرة على مسايرة التقدم العلمي لإنتخاب بعض أعضائها وبالتالي قد نقع في انعدام الكفاءة.
- تفتيت وحدة الدولة وذلك من خلال تفضيل الهيئات المحلية لمصالحها على حساب المصالح الوطنية[199].

المبحث الثاني: التنظيم الإداري في الجزائر

عادة ما تلجا الدولة الحديثة في اختيارها لأسلوبها في التنظيم الإداري بما يتلاءم مع ظروفها الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، فتأخذ بالمركزية الإدارية عند نشأتها، وعندما

الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 42-44؛ علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 10-11؛ ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 94.

[198]- مراد بدران، المرجع السابق، ص 97؛ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 81-82؛ محمد الصغير بعلي، الولاية في القانون الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص 43-44؛ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 47-49؛ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 51-53؛ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 44-46؛ علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 11-12؛ ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 94.

[199]- ما يجب قوله في الأخير، بأن لكل من النظام المركزي، والنظام اللامركزي مزايا وعيوب. على أن ما يميز هذين النظامين في هذا الصدد، هو أن ما يعد ميزة في النظام الأول، هو عيب في النظام الآخر، والعكس صحيح. إن السبب في ذلك يكمن في أن النظامين يعبران عن فكرتين متقابلتين، هما وحدة أو عدم وحدة الوظيفة الإدارية في الدولة. فليست اللامركزية إلا حركة منافية للمركزية. على أنه يجب التأكيد –كما سبقت الإشارة- بأنه لا يوجد مجتمع يأخذ بأي من النظامين على إطلاقه، بل يمزج بينهما بنسب تتفاوت تبعا لظروف كل مجتمع، بل وفي داخل المجتمع الواحد من فترة إلى أخرى.

تستقر أمورها ويكبر حجمها وتزداد واجباتها وتتوسع خدماتها تتحول إلى اللامركزية الإدارية إلى جانب المركزية، ضمانا لتفرغ الحكومة المركزية للأمور السياسية الهامة وتحقيقا لمشاركة المواطنين في إدارة مرافقهم وخدماتهم[200]. إن الجماعات المحلية أو الإدارة المحلية مكون أساسي ومحوري للجهاز الإداري في كل دول العالم، لذلك أخذ حيزا هاما من الدراسات والاهتمامات سواء من حيث التنظيم أو النشاط.

من ثم، ونظرا للدور الكبير الذي يلعبه التنظيم الإداري في كل الدول ومن بينها الجزائر، سنقسم الدراسة في هذا المبحث إلى مطلبين، سيتضمن الأول الإدارة المركزية في الجزائر، في حين سنخصص الثاني للإدارة المحلية في الجزائر.

المطلب الأول: الإدارة المركزية في الجزائر

عرفت الأجهزة الإدارية المركزية في الجزائر العديد من التطورات شأنها شأن الدول الأخرى. يطلق مصطلح الإدارة المركزية على المصالح الإدارية الموجودة في قمة الهرم الإداري، وهي تلك المصالح الموجودة بالجزائر العاصمة. تتمثل السلطات الإدارية المركزية التي لها الصفة القانونية لاتخاذ القرارات الإدارية في رئاسة الجمهورية **(الفرع الأول)**، يساعده في ذلك أجهزة تنفيذية واستشارية تابعة له وخاضعة لسلطاته الرئاسية المباشرة بالإضافة إلى الحكومة وهي أهم مؤسسة تنفيذية على المستوى المركزي (الفرع الثاني)، والسلطات الإدارية المستقلة التي يطلق عليها ب"**الأجهزة الممركزة**" (الفرع الثالث).

الفرع الأول: رئاسة الجمهورية

هي أهم مؤسسة خاصة في الدول التي تتبنى النظام الرئاسي فرئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورئيس السلطة التنفيذية طبقا لدستور1996، يتمتع بمركز قانوني سامي فهو القائد الإداري الأعلى للإدارة العامة.

للتخفيف من أعباء رئيس الجمهورية عين له جهاز إداري يتولى مساعدته تسمى برئاسة الجمهورية، عرفت هذه الأجهزة عدة تطورات حسب تطور الدولة وحسب متطلبات الرؤوساء الذين تعاقبوا عليها من الاستقلال إلى يومنا هذا. وعرفت رئاسة الجمهورية أكثر تنظيم لها خلال فترة التسعينيات من خلال المراسيم الرئاسية، فمن المرسوم

---

[200]- انظر، مصطفى أبو زيد فهمي،الوسيط في القانون الإداري،دار الجامعة الجديدة،الإسكندرية،2005،ص130؛
-CF. GAUDEMET Yves, Traité de droit administratif, tome1, 16eme éd, L.G.D.J, Paris , 2002, p 12.

321/90 مؤرخ في 17 أكتوبر 1990[201] إلى غاية المرسوم الرئاسي 197/01 في 22 جويلية 2001[202] الذي يحدد صلاحيات مصالح رئاسة الجمهورية وتنظيمها.

لاشك أن الحديث عن رئاسة الجمهورية كأهم مؤسسة دستورية يفرض التطرق إلى السلطات أو الصلاحيات الإدارية لرئيس الجمهورية، وكذا مختلف الأجهزة المساعدة له.

أولا: السلطات الإدارية لرئيس الجمهورية

لما كان رئيس الجمهورية هو حامي الدستور وممثل الدولة، فمكانته في النظام السياسي الجزائري تأتي على رأس هرم السلطة ككل، إذ يتربع قمة السلطات الثلاث في الدولة، ونظرا لمركزه القانوني الممتاز تتمثل هذه السلطات أساسا فيما ورد في نص المادة 91، والمادة 92 ومواد أخرى من الدستور.

على هذا الأساس يمكن حصر سلطات رئيس الجمهورية ذات العلاقة بالمجال الإداري[203] في ثلاثة مجالات هي:

1- سلطة التعيين:

إن موقع رئيس الجمهورية في أعلى الهرم الإداري يخوله صلاحية تعيين المسؤولين السامين في الدولة.

وعليه فالمادتين91 و92 ومواد أخرى من التعديل الدستوري 2020، ذكرت بصفة صريحة بعض المناصب السامية التي تخضع لصلاحيات رئيس الجمهورية وهي[204]:

- يعين الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة وينهي مهامه (المادة 91 من الدستور).

---

[201]- الذي يحدد أجهزة رئاسة الجمهورية وهياكلها، ويضبط إختصاصاتها وكيفيات تنظيمها، ج.ر عدد 45، الصادرة بتاريخ 24 أكتوبر 1990.

[202]- ج.ر عدد 40، الصادرة بتاريخ 25 جويلية 2001.

[203]- سنستبعد الكثير من صلاحيات رئيس الجمهورية المنصوص عليها دستوريا كالصلاحيات التنفيذية والتشريعية، القضائية وحتى صلاحياته في الأحوال غير العادية، وذلك لسبب واحد أن دراستنا تنصب على المجال الإداري فقط.

[204] - استنادا لأحكام المادة 93 من التعديل الدستوري 2020، فإن لرئيس الجمهورية اختصاص حصري فيما يتعلق بالتعيين في المناصب الحكومية (رئيس الحكومة وأعضاء الحكومة) أو المؤسسات الدستورية (رؤسائها وأعضائها)، إذ لا يجوز أن يفوض سلطة التعيين في هذه المناصب لغيره في أي حال من الأحوال.

كما منح الدستور لرئيس الجمهورية سلطة التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة بموجب المرسوم الرئاسي رقم 99-240 (المؤرخ في 27 أكتوبر 1999، المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، ج.ر عدد 76 الصادرة بتاريخ 31 أكتوبر 1999) الذي وسع صلاحيات رئيس الجمهورية التعيين لتشمل كل القطاعات الوزارية والإدارية والإقليمية للدولة.

- أعضاء الحكومة باقتراح من الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة (المادة 104 من الدستور).
- الرئيس الأول للمحكمة العليا (المادة 92 من الدستور).
- رئيس مجلس الدولة (المادة 92 من الدستور).
- الأمين العام للحكومة (المادة 92 من الدستور).
- محافظ بنك الجزائر (المادة 92 من الدستور).
- القضاة (المادة 92 من الدستور).
- مسؤولي أجهزة الأمن (المادة 92 من الدستور).
- الولاة (المادة 92 من الدستور).
- الأعضاء المسيرين لسلطات الضبط (المادة 92 من الدستور).
- يعين سفراء الجمهورية والمبعوثين فوق العادة إلى الخارج وينهي مهامهم، ويتسلم أوراق اعتماد الممثلين الدبلوماسيين الأجانب وأوراق إنهاء مهامهم. (المادة 92 من الدستور).
- ثلث أعضاء مجلس الأمة (المادة 121 من الدستور).
- رئيس المحكمة الدستورية و3 أعضاء منها (المادة 186 من الدستور).
- التعيين في الوظائف القضائية النوعية بعد رأي مطابق للمجلس الأعلى للقضاء (المادة 181 من الدستور).
- رئيس مجلس المحاسبة (المادة 199 من الدستور).
- رئيس السلطة الوطنية المستقلة للإنتخابات وأعضائها (المادة 201 من الدستور).
- رئيس المجلس الإسلامي الأعلى وأعضائه (المادة 207 من الدستور).
- يحدد تشكيلة المرصد الوطني للمجتمع المدني (المادة 213 من الدستور).
- يحدد تشكيلة المجلس الأعلى للشباب (المادة 214 من الدستور).
- يعين رئيس المجلس الوطني للبحث العلمي والتكنولوجيات (المادة 217 من الدستور).

2- سلطة التنظيم:

يقصد بالسلطة التنظيمية صلاحية رئيس الجمهورية في إصدار قرارات ذات طابع تنظيمي في شكل مراسيم رئاسية.

والحديث عن التنظيم يدفعنا لتحديد مجاله، فجاءت المادة 141 في فقرتها الأولى من الدستور لتنص على "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون".

يتضح من نص المادة أن رئيس الجمهورية يحوز سلطة التنظيم بمفهومه الواسع المتمثل في تنفيذ القوانين والتشريع في المجالات غير المخصصة للمشرع (البرلمان). وحرصا على عدم تداخل الصلاحيات بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية وتطبيقا لمبدأ الفصل بين السلطات، سارع المؤسس الدستوري إلى توضيح مجال التشريع بموجب المادتين 139 و140 ومواد أخرى من الدستور.

وعليه فالتشريع على هذا النحو يهتم بوضع القواعد العامة في المجالات المخصصة له، أما التنظيم فيكرس قواعد جديدة خارج مجال التشريع[205].

3- الحفاظ على أمن الدولة:

من أهم صلاحيات رئيس الجمهورية الحفاظ على كيان الدولة وسلامتها داخليا، تحقيقا لهذا الغرض نص الدستور في المواد من 97-102 على سلطته في اتخاذ التدابير والإجراءات الكفيلة لدرء المخاطر التي تهدد الأمن والاستقرار على المستوى الوطني، وبالنتيجة الحفاظ على النظام العام في البلاد[206].

ثانيا: الأجهزة المساعدة لرئيس الجمهورية

---

[205] - تجدر الإشارة بأنه، ورفعا لكل لبس ولتقريب الفهم، يتعين إجراء مقارنة بسيطة بين التشريع والتنظيم.

1- أوجه الاتفاق بين التشريع والتنظيم:

يشترك التشريع مع التنظيم في أن كلاهما يأتي في شكل قاعدة عامة مجردة وملزمة أي أن كلاهما يتضمن خصائص القاعدة القانونية بصفة عامة.

2- أوجه الاختلاف بين التشريع والتنظيم:

- من حيث الهيئة المصدرة للنص(المعيار العضوي): يصدر التنظيم عن السلطة التنفيذية بينما يصدر التشريع عن السلطة التشريعية.

- من حيث الموضوع: موضوع التشريع محدد وهو ما نصت عليه المادتين 139 و140 ومواد أخرى من التعديل الدستوري 2020، بينما موضوع التنظيم غير محدد فنص المادة 141 من التعديل الدستوري 2020 جاء واسعا.

- من حيث الشكل: يصدر التشريع في شكل قانون عضوي أو قانون أو أمر، بينما يصدر التنظيم في شكل مرسوم رئاسي أو تنفيذي.

[206] - ومن أهم هذه التدابير يمكن الإشارة إلى إعلان حالة الحصار والطوارئ والحالة الاستثنائية وحالة العدوان الفعلي على البلاد، والميزة القانونية في هذه الحالة هو تجميد العمل بالدستور، وجمع رئيس الجمهورية لكل السلطات وتمديد المدة الرئاسية بعد انقضاءها. علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 71.

تخفيفا لأعباء رئيس الجمهورية في إنجاز مهامه المتعددة عينت له وحدات وأجهزة إدارية تساعده على مستوى رئاسة الجمهورية، فضلا عن الهيئات الاستشارية.

1- الأجهزة الإدارية لرئاسة الجمهورية:

جاء تنظيم إدارة رئاسة الجمهورية بموجب المرسوم الرئاسي رقم 01-197 سالف الذكر، حيث قسم هذه المصالح إلى:

أ- الأمانة العامة لرئاسة الجمهورية:

تعد الأمانة العامة لرئاسة الجمهورية من الأجهزة الدائمة، يترأسها أمين عام له مجموعة هامة من الصلاحيات ذات طابع إداري، تتمثل إجمالا في[207]:

- تنظيم مصالح رئاسة الجمهورية وعملها،
- التحضير لميزانية مؤسسة رئاسة الجمهورية والعمل على تنفيذها،
- الإعداد والمشاركة في دراسة الملفات الضرورية لاتخاذ القرار،
- تحديد إجراءات وكيفيات التعيين في الوظائف والمناصب المدنية السامية،
- يتابع على المستوى الوطني الأعمال السياسية الاقتصادية والاجتماعية ويعد تلخيصا بها يقدمه لرئيس الجمهورية.
- يعتبر الوسيط بين رئيس الجمهورية وباقي هيئات الدولة فيبلغها توجيهاته ويعد تقريرا عنها.
- يساعد في تحضير جدول أعمال مجلس الوزراء، ويشرف على أعمال هياكل الرئاسة وعلى احترام اختصاصات كل منها.
- يقوم بكل الدراسات والتحاليل ويعد كل الملخصات التي لها صلة بعمله.
- يشارك في اجتماعات مجلس الوزراء.
- هو الآمر بالصرف بالنسبة للاعتمادات المخصصة لرئاسة الجمهورية.
- يوقع باسم رئيس الجمهورية على كل الوثائق كالقرارات والمقررات الصادرة في إطار ممارسة مهامه.

تلحق بالأمانة العامة لرئاسة الجمهورية عدد من المديريات يختلف عددها بحسب الظروف يتمثل أهمها في:

- مديرية الإدارة العامة،
- مديرية الاستقبال والإقامات الرسمية،

[207] - المادة 11 من المرسوم الرئاسي 01-197 سالف الذكر.

- مديرية المواكب الرسمية والنقل،
- مديرية المنظومات والوسائل المعلوماتية،
- مديرية الإطارات،
- مديرية المواصلات السلكية واللاسلكية،
- مديرية الأرشيف،
- مديرية الوثائق العامة،
- مديرية الأمن الوقائي،
- مديرية الخدمة الداخلية.

ب- ديوان رئاسة الجمهورية:

يتألف ديوان رئاسة الجمهورية من:

* رئيس الديوان: يمارس مختلف الوظائف التي تمكن رئيس الجمهورية الإطلاع على وضعية البلاد وسلامة اتخاذه للقرارات، كما يتولى بتكليف من رئيس الجمهورية متابعة المسائل التي تسند إليه بصفة خاصة.

* مدير الديوان: له مجموعة من المهام تتمثل في[208]:

- متابعة نشاط الحكومة وتحليله وتقديم حصيلة بذلك لرئيس الجمهورية،
- إعلام رئيس الجمهورية بوضعية البلاد من الناحية السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية واقتراح أهم العناصر لتمكينه من اتخاذ القرار،
- إعلام الأجهزة والمؤسسات في الدولة بقرارات وتوصيات رئيس الجمهورية،
- متابعة حالة الرأي العام حول القرارات الكبرى،
- تولي العلاقات مع الأحزاب السياسية والحركة الجمعوية،
- تقييم مستوى تنظيم الخدمات العمومية وسيرها وأداءاتها على ضوء العرائض والشكاوي التي يرفعها المواطنون والجمعيات وتولي معالجتها،
- تنسيق نشاطات الاتصال الموجهة إلى التعريف بتوجيهات رئيس الجمهورية وتعليماته ونشاطاته،
- الإشراف على العلاقات مع وسائل الإعلام الوطنية والأجنبية.

ومن الهياكل الإدارية نجد[209]:

[208] - المادة 10 من المرسوم الرئاسي 01-197 سالف الذكر.

- المديرية العامة للتشريفات،
- المديرية العامة للأمن والحماية الرئاسيتين،
- مديرية الصحافة والاتصال،
- مديرية العرائض والعلاقات مع المواطنين،
- مديرية الترجمة الفورية وفن الخط.

ج- الأمانة العامة للحكومة:

هي جهاز دائم في رئاسة الجمهورية، يكلف أساسا بتنسيق النشاط القانوني الحكومي، يترأسها أمين عام وهي هيئة وسطية بين رئيس الجمهورية والحكومة. وجدت الأمانة العامة للحكومة كجهاز من أجهزة رئاسة الجمهورية بأحكام المرسوم الرئاسي 01-197 سالف الذكر.

يمارس الأمين العام للحكومة العديد من الصلاحيات أهمها:

- مراقبة مبدأ مطابقة مشاريع القوانين والتنظيمات والتنسيق القانوني لنشاط الحكومة،
- تحضير جدول أعمال مجلس الوزراء واجتماع الحكومة،
- إعداد خلاصة نقاشات مجلس الوزراء والنتائج التي تسفر عنها ويتولى المحافظة عليها وتوزيع القرارات المتخذة على أعضاء الحكومة.

متابعة كل مراحل الإجراء التشريعي لا سيما فيما يخص:

- إرسال مشاريع قوانين الحكومة إلى البرلمان،
- استلام اقتراحات القوانين من أعضاء البرلمان ومعالجتها،
- تنفيذ الإجراءات المرتبطة بسلطة رئيس الجمهورية الدستورية في مجال إخطار المجلس الدستوري.

ويساعد الأمين العام للحكومة:

- مكلفون بمهمة،
- مديرو الدراسات،
- مديرون،
- مكلفون بالدراسات والتلخيص،
- نواب مديرين،
- رؤساء دراسات.

---

[209] - المادة 13 من المرسوم الرئاسي 01-197 سالف الذكر.

2- الهيئات الإستشارية لرئاسة الجمهورية:

أسس التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020، كما هائلا من الهيئات الإستشارية تتمثل في: المجلس الإسلامي الأعلى[210]، المجلس الأعلى للأمن[211]، المجلس الوطني لحقوق الإنسان[212]، المجلس الأعلى للشباب[213]، المرصد الوطني للمجتمع المدني[214]، المجلس الوطني الإقتصادي والإجتماعي والبيئي[215]، المجلس الوطني للبحث العلمي والتكنولوجيات[216]، الأكاديمية الجزائرية للعلوم والتكنولوجيا[217]

يقتصر دور هذه الهيئات في المقترحات والتوصيات والتقارير التي تقدمها في بعض المجالات (اجتماعيا، اقتصاديا، ثقافيا...).

زيادة إلى بعض الهيئات الدستورية الأخرى ذات المهام المتنوعة، لكن لها دورها الاستشاري في حالات معينة كالمحكمة الدستورية، المجلس الأعلى للقضاء، مجلس الدولة.

بالإضافة إلى هيئات أخرى أنشئت بموجب مراسيم رئاسية أو تنفيذية يمكن ذكرها على سبيل المثال في:

- المجلس الأعلى للتربية.
- المجلس الأعلى للغة العربية.

الفرع الثاني: الحكومة

الحكومة هيئة جماعية مكلفة بتسيير شؤون الدولة، وتستعمل عبارة حكومة للدلالة على معاني مختلفة قد يقصد بها الوزارة التنفيذية، كما قد يقصد بها نظام الحكم والطريقة التي يمارس بها صاحب السيادة السلطة السياسية العامة في الدولة.

فالحكومة هي المؤسسة التنفيذية الفعلية في البلاد يترأسها الوزير الأول أو رئيس الحكومة وتتألف من مجموعة وزراء كل منها في مجال اختصاصه.

---

[210] - المادتين 206 207 من التعديل الدستوري 2020.

[211] - المادة 208 من التعديل الدستوري 2020.

[212] - المادتين 211 و212 من التعديل الدستوري 2020.

[213] - المادتين 214 و 215 من التعديل الدستوري 2020.

[214] - المادة 213 من التعديل الدستوري 2020.

[215] - المادتين 209 و 210 من التعديل الدستوري 2020.

[216] - المادتين 216 و217 من التعديل الدستوري 2020.

[217] - المادة 218 من التعديل الدستوري 2020.

أولا: الوزير الأول أو رئيس الحكومة[218]

يعتبر الوزير الأول أو رئيس الحكومة على حسب الحالة الشخصية الثانية في السلطة التنفيذية بعد رئيس الجمهورية حسب الدستور يتم تعيينه من طرف هذا الأخير[219]، ويتمتع بصلاحيات مستقلة عن صلاحيات رئيس الجمهورية[220]، حيث يقوم باقتراح أعضاء الحكومة الذين يتم تعيينهم من طرف رئيس الجمهورية[221]، ويقوم بإعداد مخطط عمل يمثل من خلاله البرنامج الرئاسي إذا كان وزيرا أولا[222] أما إذا كان رئيس حكومة فيقوم بإعداد برنامج الأغلبية البرلمانية[223]، ويوجه وينسق ويراقب من أجل ذلك عمل الحكومة[224] ويضبط مخطط عمله أو برنامج حكومته لتنفيذه ويعرضه في مجلس الوزراء[225]، ويرأس اجتماعات

---

[218] - قبل الحديث عن منصب الوزير الأول يجدر بنا الإشارة أن النظام الدستوري الجزائري قبل تعديل الدستور سنة 2008 عرف منصب رئيس الحكومة، الذي ظهر بمناسبة التعديل الدستوري لسنة 1988 الذي مس أحكاما تتعلق بالسلطة التنفيذية الواردة في دستور 1976، وتم تكريس منصب رئيس الحكومة في دستور 1989 وثبت في دستور1996 . إلا أن التعديل الدستوري لسنة 2008 غير التسمية إلى الوزير الأول، كما غير بعض الصلاحيات المتعلقة بالسلطة التنفيذية. وذلك رغبة من المؤسس الدستوري في تبني النظام الرئاسي، فتسمية رئيس الحكومة من قبيل الأنظمة البرلمانية ويدل على ثنائية السلطة التنفيذية وانقسامها بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، بينما تسمية الوزير الأول تعنى أحادية النظام الذي يكون على رأسه شخصية رئيس الجمهورية فقط، وهو ما أكد عليه التعديل الدستوري لسنة 2016. ليأتي التغيير إثر التعديل الدستوري لسنة 2020 بإحداث إما منصب الوزير الأول إذا أسفرت الإنتخابات التشريعية عن أغلبية رئاسية أو إحداث منصب رئيس الحكومة إذا أسفرت الإنتخابات التشريعية عن أغلبية برلمانية طبقا لنص المادة 103 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

[219] - المادة 5/91 من التعديل الدستوري لسنة 2020، وإن كانت ذات المادة من التعديل الدستوري لسنة 2016 تشترط إستشارة الأغلبية البرلمانية أثناء تعيين الوزير الأول وهو ما تم إلغاؤه في سنة 2020.

إذن، يعين الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة من قبل رئيس الجمهورية وهو منصب سياسي بطبيعته، وبالتالي لا يخضع تعيينه لأية شروط ما عدا أن يعين رئيس الحكومة من الأغلبية البرلمانية طبقا لنص المادة 110 من التعديل الدستوري لسنة 2020 ، إذ يعود لاعتبارات شخصية خاصة برئيس الجمهورية، ذلك لأن المادة 5/91 من الدستور سالفة الذكر ورد فيها الحكم مطلقا فيفسر التعيين على إطلاقه، لذلك غالبا ما يعين الوزير الأول أو رئيس الحكومة ضمن الشخصيات السياسية ذات الوزن الوطني.

[220] - المواد من 103-113 من التعديل الدستوري 2020.

[221] - المادة 104 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

[222] - المادة 105 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

[223] - المادة 110 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

[224] - المادة 112 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

[225] - المادتين 109 و110 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

الحكومة وذلك من أجل المناقشة والتداول في القضايا التي تدخل في اختصاصات الحكومة[226].

إضافة إلى ذلك يقدم الوزير الأول أو رئيس الحكومة مخطط عمله أو برنامج حكومته إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، وبعد مناقشته يمكن له أن يكيفه على ضوء ذلك. وبنفس الطريقة يقوم الوزير الأول أو رئيس الحكومة مرة أخرى بتقديم عرض حول مخطط عمله أو برنامج حكومته لمجلس الأمة للموافقة عليه[227].

كما يقوم بتوزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة مع احترام الأحكام الدستورية، ويعين في الوظائف المدنية للدولة التي لا تندرج ضمن سلطة التعيين لرئيس الجمهورية أو تلك التي يفوضها له هذا الأخير[228].

والأكثر من ذلك، يتمتع الوزير الأول أيضا بالسلطة التنظيمية، حيث تتضمن أحكام الدستور وبالضبط المادة 2/141 منه، على أنه "يندرج تنفيذ القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود لرئيس الحكومة". على أن، سلطة التنظيم تفيد إصدار القرارات الإدارية العامة والمجردة لتنفيذ السياسة العامة، عن طريق تطبيق القوانين بمختلف المعايير القانونية كالمراسيم التنفيذية والقرارات إلى غير ذلك. بالتالي فالتنظيم هو عبارة عن مجموعة القواعد العامة والمجردة التي تتضمن تنفيذ قانون صادر عن السلطة التشريعية[229].

على أنه تجدر الإشارة إلى أن التنظيم الذي يتكفل به الوزير الأول أو رئيس الحكومة ليس مستقلا، لأنه يستند في وجوده على القوانين لتطبيقها أو تنفيذها، في حين أن التنظيم الذي يصدره رئيس الجمهورية لا يحتاج لها في وجوده، لأن مهمته الأساسية ليست تنفيذ ولا تفسير القوانين بقدر ما هي إلا تكملة للفراغ غير المخصص للتشريع، حيث ترك الباب واسعا أمام المجال التنظيمي الذي حدده له الدستور وهو مجال تنفيذ القانون وتنفيذ اللوائح المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية[230].

---

[226] - المادة 112 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

[227] - المواد 106 و107 و108 و109 و110 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

[228] - المادة 112 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

[229] - وعليه تتجلى السلطة التنظيمية للوزير الأول أو رئيس الحكومة فيما يوقعه من مراسيم تنفيذية تطبيقا لنص قانوني صادر عن السلطة التشريعية، وهذا طبقا لنص المادة 112 من التعديل الدستوري 2020.

[230] - من ثم، فإذا كانت السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية مستقلة عن المشرع، فالسلطة التنظيمية للوزير الأول مرتبطة بالسلطة التشريعية، إذ تسند له مهمة تنفيذ القوانين الصادرة عن المشرع إضافة إلى المراسيم التنفيذية الصادرة عنه والمراسيم الرئاسية الصادرة عن رئيس الجمهورية.

يستمد الوزير الأول سلطة التعيين من المادة 6/112 من التعديل الدستوري لسنة 2020، لكن ما يلاحظ أن نص المادة 99 من التعديل الدستوري لسنة 2016 كان قد اشترط صراحة موافقة رئيس الجمهورية بما يفرض على الوزير الأول إحالة ملف التعيين عليه، وكان في هذا تضييق في سلطات الوزير الأول في مجال التعيين، وهو ما تم إلغاؤه إثر التعديل الدستوري لسنة 2020، حيث أصبح بإمكانه إجراء بعض التعيينات خارج إطار المادة 91 و 92 من الدستور، والوظائف السامية الواردة في المرسوم الرئاسي 99-240 سالف الذكر دون الحاجة للأخذ بعين الإعتبار موافقة رئيس الجمهورية.

من خلال ذلك يتضح أن للوزير الأول أو رئيس الحكومة سلطات وصلاحيات دستورية قائمة بذاتها، إلا أن هذه السلطات تبقى محدودة جدا لصالح رئيس الجمهورية[231].

بغرض تمكين الوزير الأول أو رئيس الحكومة على حسب الحالة من مباشرة مهامه وضع التنظيم بين يديه ديوان حدد المرسوم التنفيذي رقم 09-63[232] تشكيلته، إذ ضم كل من:

- مدير الديوان،
- رئيس الديوان،
- الأقسام والفروع،
- المكلفون بمهمة.

---

[231] - الواضح أنه، بعد التعديل الدستوري لسنة 2008 أصبح الوزير الأول مجرد رئيس وزراء منسق للعمل الحكومي ولا زال كذلك في التعديل الدستوري لسنة 2016 وكذا لسنة 2020 مع بعض التغيير الطفيف لكن هذا التغيير لن يجعل الوزير الأول أو حتى رئيس الحكومة مستقلا ولو نوعا ما عن رئيس الجمهورية، فالصلاحيات المخولة له بموجب الدستور في المواد 103 إلى 113 والمادتين 1/143 و 2/141 منه مجرد صلاحيات شكلية، فلا يتمتع بصلاحيات دستورية ما عدا الصلاحيات الحصرية المحددة في المادة 112 من الدستور المتمثلة في:

- يوجه وينسق ويراقب عمل الحكومة.
- يوزعتوزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة مع احترام الأحكام الدستورية،
- ينفذ القوانين والتنظيمات،
- يرأس إجتماعات الحكومة،
- يوقع المراسيم التنفيذية،
- يعين في الوظائف المدنية للدولة التي لا تندرج ضمن سلطة التعيين لرئيس الجمهورية أو تلك التي يفوضها له هذا الأخير.
- يسهر على حسن سير الإدارة العمومية والمرافق العمومية.

[232] - المرسوم التنفيذي رقم 09-63 المؤرخ في 07 فبراير 2009، المتعلق بمهام ديوان الوزير الأول وتنظيمه، ج.ر عدد 10 الصادرة بتاريخ 31 أكتوبر 2009.

ثانيا: الوزراء

إضافة إلى الوزير الأول تتألف الحكومة من عدة وزراء يترأس كل وزير قطاع إداري يسمى الوزارة. فالسمة البارزة للدولة المعاصرة أن وظائفها تعددت وهذا التعدد يفرض تقسيم العمل بين الهيئات المركزية لتشكل كل هيئة ما يسمى بالوزارة، يعهد إليها القيام بعمل معين تحدده القوانين والتنظيمات.

لا تتمتع الوزارة بالشخصية المعنوية، فيمثل كل وزير في قطاع نشاطه الدولة ويتصرف باسمها ويعمل على تنفيذ سياستها في القطاع الذي يشرف عليه ويكون مسؤولا عن وزارته أمام الوزير الأول.

من ثم، فالوزارة هي وحدة إدارية مركزية متخصصة تصدر قراراتها لتشمل كل التراب الوطني، فتتركز القرارات الحكومية على مستوى العاصمة وحدها، وهي متخصصة لأنها تقوم على مبدأ التخصص، بحيث يتم توزيع المهام على عدة قطاعات[233] يختص كل قطاع فيها بمهمة محددة[234].

يعين أعضاء الحكومة من طرف رئيس الجمهورية بناء على إقتراح من الوزير الأول أو رئيس الحكومة[235]، وبعد صدور المرسوم الرئاسي المتضمن تعيين الوزراء يتولى الوزير الأول أو

---

[233] - ليس هناك عدد محدد لعدد الوزارات، فهو يخضع للسلطة التقديرية للجهاز التنفيذي رئاسة الجمهورية والوزير الأول.

[234] - تجدر الإشارة، على أن معايير توزيع الاختصاص الوزاري هي ثلاثة: المعيار الجغرافي، المعيار الأفقي، المعيار العمودي.
1 – المعيار العمودي: وهو المعيار الذي يقوم على وجود قطاعات معينة كقطاع الصحة، وقطاع التعليم، وقطاع السياحة، وقطاع البريد، وقطاع الفلاحة، وقطاع الصناعة، وقطاع الدفاع ، وغيرها من القطاعات ، بحيث يتكفل كل وزير في هذا التقسيم بقطاع اقتصادي أو اجتماعي أو سياسي أو تربوي أو صناعي.
2 – المعيار الأفقي: يقوم هذا المعيار على مبدأ توزيع الاختصاص الوزاري انطلاقا من وجود مهمة تشمل كل القطاعات، بحيث كلما وجدت وظيفة أو مهمة تشمل كل القطاعات إلا وشكلت لها وزارة، فمثلا تعتبر وزارة المالية وزارة قائمة على أساس المعيار الأفقي لأنها تشكل كل قطاعات الدولة وأن هذه المهمة تجمع بين مختلف القطاعات أفقيا.
3 – المعيار الجغرافي: يفيد هذا المعيار أن توزيع الاختصاص على الوزارات يتم على أساس إقليمي وجغرافي بحيث تقسم البلاد إلى عدد من الأقاليم الجغرافية، ويوضع على رأس كل إقليم منها وزير يختص بشؤون هذا الإقليم، وذلك ما شهدته الجزائر إبان وجود محافظة الجزائر الكبرى. راجع في ذلك، أحمد سويقات، المرجع السابق، ص 45.

[235] - المادة 104 من التعديل الدستوري لسنة 2020..

رئيس الحكومة تحديد صلاحيات كل وزير في الطاقم الحكومي[236]، كما يتولى تنظيم الإدارة المركزية لكل وزارة[237].

لا تثير صلاحيات الوزير في الجزائر إشكالات، فبمجرد صدور المرسوم الرئاسي المتضمن الإعلان عن الطاقم الحكومي يبادر الوزير الأول أو رئيس الحكومة إلى إصدار مجموعة مراسيم تنفيذية لتوزيع الاختصاص بالنسبة لجميع الوزراء[238].

للوزير مجموعة من الاختصاصات الإدارية إلى جانب اختصاصاته السياسية ويمكن حصرها فيما يلي[239]:

- يتكلف بالتنظيم الإداري في قطاع وزارته.
- يمارس السلطة الرئاسية فيها فهو يعين الموظفين والأعوان الإداريين والتقنيين التابعين لقطاعه، ويراقبهم ويسهر على حسن أدائهم لأعمالهم كما يتكفل بحياتهم المهنية من حيث ترقيتهم ودفع أجورهم وتكوينهم وتحسين مستواهم.
- الوزير هو المسير المالي في وزارته، وهو الآمر بالصرف فيها بحيث لا يمكن لغيره الأمر بصرف الإعتمادات المالية المخصصة لوزارته.
- تمثيل الدولة في قطاعه، فيبرم العقود والتصرفات القانونية باسمها ويمثلها أمام القضاء وأمام البرلمان بغرفتيه، كما يمثل الدولة في الاحتفالات الرسمية في قطاعه ويتحدث باسمها ولحسابها.
- يساهم في السلطة التنظيمية عن طريق المشاركة في إعداد نصوص المراسيم التنفيذية وقيامه بإصدار القرارات الإدارية الأخرى، لتنفيذ برامج الحكومة في قطاعه.

---

[236] - باستثناء نائب وزير الدفاع الوطني ووزير الشؤون الخارجية، فمهامهما يحددان من قبل رئيس الجمهورية بموجب مراسيم رئاسية، لأن رئيس الجمهورية هو وزير الدفاع الوطني وهو الذي يقرر السياسة الخارجية للأمة طبقا للمادة 91 من الدستور الجزائري.

[237] - يعرف النظام الجزائري عدة تسميات لهذا المنصب فقد يطلق عليه مصطلحات وزير دولة أو وزير منتدب أو كاتب دولة. ولم تحدد دساتير الدولة الجزائرية الشروط الواجب توافرها في الوزير وهو أمر طبيعي طالما لم تحدد الشروط الواجب توافرها في الوزير الأول أو رئيس الحكومة. وعليه فالشروط المطلوبة سوف لن تخرج عن الشروط العامة المألوفة من جنسية وسن معين وتمتع بالحقوق المدنية والسياسية وغيرها.

[238] - المادة 2/112 من التعديل الدستوري 2020.

[239] - لا تقتصر مهام الوزير على الشؤون الداخلية للدولة، فله مهام خارجية أو دولية وفي هذه الحالة يمثل الدولة لا القطاع أو الوزارة.

- يمارس السلطة الوصائية على الهيئات الإدارية غير الممركزة واللامركزية التابعة لقطاعه، وهي سلطة رقابية خاصة يمارسها الوزير وفقا لما تنص عليه القوانين المنشئة للهيئات الإدارية اللامركزية، كالوصاية التي يمارسها وزير الداخلية على الجماعات الاقليمية أو وزير الصحة على المستشفيات أو وزير التعليم العالي على الجامعات.

على الرغم من اختلاف الوزارات وتنوع نشاطها واختلاف الصلاحيات من وزير لآخر، توضع تحت سلطة الوزير مجموعة إدارية هامة يمارس من خلالها صلاحياته ويراقب عن طريقها سير قطاعه تتمثل هذه الأجهزة في[240]:

- أمانة عامة يكون على رأسها الأمين العام للوزارة ويساعده في الغالب مدراء دراسات.
- الديوان: يرأسه رئيس الديوان ويساعده مكلفين بالدراسات والتلخيص.
- المفتشية العامة: على رأسها المفتش العام ويساعده مجموعة من المفتشين.
- المديريات الوطنية يرأسها المدير العام ويساعده مجموعة من المدراء الفرعيين.
- مديريات ولائية بحسب القطاع.

الفرع الثالث: السلطات الإدارية المستقلة

يرجع ظهور السلطات الإدارية المستقلة إلى الدول الأنجلوسكسونية في القانون الفرنسي، وقد صنفها الفقه الفرنسي بفئة قانونية جديدة .أما ظهورها في القانون الجزائري كان نتيجة استقبال النظام الليبرالي.

هي تلك المؤسسات الإدارية المركزية، ظهرت مع بداية التسعينات تنشأ بنص قانوني أو تنظيمي، تتواجد في العاصمة وتمارس مهاما إدارية تنظيمية، لذا يعبر عنها المشرع ب "هيئات إدارية مستقلة ضابطة" أنشئت لرقابة نشاط معين يكون في الغالب ذو طبيعة اقتصادية.

اختلف الفقه حول تحديد طبيعتها فهل تدرج ضمن الإدارة المركزية أو أنها صورة لعدم التركيز الإداري أم أنها من قبيل اللامركزية المرفقية؟ اتفق الفقه الفرنسي على اعتبارها إحدى السلطات المركزية المتخصصة[241].

لقد عرفت المنظومة القانونية في الجزائر العديد من السلطات الإدارية المستقلة، إذ تم استحداث أول هيئة سنة 1990 وهو المجلس الأعلى للإعلام[242] الذي كيفه المشرع صراحة

---

[240] - تياب نادية، المرجع السابق، ص 53.

[241] - تياب نادية، المرجع السابق، ص 55.

[242] - القانون 90-07 المؤرخ في 03 أفريل 1990 المتعلق بالإعلام، ج.ر عدد 14 الصادرة بتاريخ 04 أفريل 1990.

بالهيئة الإدارية المستقلة، وفي السنة نفسها صدر قانون النقد والقرض الذي أنشأ كل من مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية واعتبرهما هيئتين مستقلتين[243]، وبعدها توالت النصوص القانونية لتنشئ هيئات أخرى في مجالات مختلفة حيث أنشأت لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة ومراقبتها سنة 1993[244]، ثم مجلس المنافسة في 1995[245]، ثم سلطة البريد والمواصلات في سنة 2000[246]، ثم الوكالتين الوطنيتين للممتلكات المنجمية والمراقبة المنجمية في2001[247]، وبعده لجنة ضبط الكهرباء والغاز في سنة2002[248]، وفي مجال النقل سلطة ضبط النقل،[249] وأخيرا تم إحداث الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته[250] وسلطة الضبط في مجال التأمينات في 2006[251]...

المطلب الثاني: الإدارة المحلية في الجزائر

إن الجماعات المحلية وحدات جغرافية مقسمة من إقليم الدولة، وهي عبارة عن هيئات مستقلة في الولايات والمدن والقرى، تتولى شؤون هذه الوحدات بالطرق المناسبة لها، وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي[252]. تبعا لذلك سنقسم هذا المطلب إلى فرعين،

---

[243]- القانون 90-10 المؤرخ في 14 أفريل 1990 المتعلق بالنقد والقرض، ج.ر عدد 16 الصادرة بتاريخ 18 أفريل 1990.

[244]- المرسوم التشريعي 93-10 المؤرخ في 23 ماي 1993 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج.ر عدد 34 الصادرة بتاريخ 23 ماي 1993.

[245]- أمر رقم 95-06 المؤرخ في 25 يناير 1995 المتعلق بالمنافسة، ج.ر عدد 09 الصادرة بتاريخ 22 فبراير 1995.

[246]- القانون 2000-03 المؤرخ في 5 اوت 2000 المتعلق بالقواعد العامة المتعلقة بالبريد وبالمواصلات السلكية واللاسلكية، ج.ر عدد 48 الصادرة بتاريخ 6 أوت 2000.

[247]- القانون 01-10 المؤرخ في 03 جويلية 2001 المتعلق بقانون المناجم، ج.ر عدد 35 الصادرة بتاريخ 04 جويلية 2001.

[248]- القانون 02-01 المؤرخ في 05 فبراير 2002 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، ج.ر عدد 08 الصادرة بتاريخ 06 فبراير 2002.

[249]- القانون 02-11 المؤرخ في 24 ديسمبر 2002 المتعلق بقانون المالية لسنة 2003، ج.ر عدد 86 الصادرة بتاريخ 25 ديسمبر 2002.

[250]- القانون 06-01 المؤرخ في 20 فبراير 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج.ر عدد 14 الصادرة بتاريخ 08 مارس 2006. هذه الهيئة التي أصبحت هيئة رقابة دستورية إثر التعديل الدستوري لسنة 2020 بعد أن كانت مجرد مؤسسة إستشارية في سنة 2016، وتم تغيير اسمها إلى السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته.

[251]- القانون 06-04 المؤرخ في 20 فبراير 2006 يعدل ويتمم الأمر 95-07 المؤرخ في 25 يناير 1995 المتعلق بالتأمينات، ج.ر عدد 15 الصادرة في 12 مارس 2006.

[252]- انظر، لخضر مرغاد، الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة بسكرة، عدد 7، فيفري 2005، ص 230.

سيتضمن الأول الأسس العامة لنظام الجماعات المحلية، أما الثاني فسيخصص لتطبيقات هذا النظام في القانون الجزائري.

الفرع الأول: الأسس العامة لنظام الجماعات المحلية

يعد وجود إدارة محلية إلى جوار إدارة مركزية ضروري، ومن شأنه أن يفرز عن نتائج تمنع توسع صلاحيات الإدارة المركزية على حساب الإدارة المحلية، فالهدف من نظام الإدارة المحلية هو إدارة مرفق محلي ذو نفع عام لتزداد أهميتها كلما اقتربت من المواطن[253].

وعليه، سنتولى من خلال هذا الفرع تبيان الأصل التاريخي لنظام الجماعات المحلية، وكذا أهميته، ثم الأسباب المؤدية إلى الأخذ بهذا النظام، وتبيان شكل الإدارة أو الجماعات المحلية، لنتطرق أخيرا إلى كيفية تقسيم أو توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية والمحلية.

أولا: الأصل التاريخي لنظام الجماعات المحلية وأهميته

تعتبر الإدارة المحلية تنظيما للجهاز الإداري في الدولة بشكل يسمح بتعداد أشخاصها الإدارية على أساس إقليمي، بمعنى أن يخصص في شؤون كل إقليم من أقاليم الدولة وعلى مستوى مصالحه المحلية، وبالنسبة لمجموعة الأفراد الذين يرتبطون بهذا الإقليم، جهاز إداري أو شخص معنوي عام محلي من طبيعة هذه المصالح أو أكثر اتصالا بها، ومعرفة باحتياجاتها من الحكومة المركزية. كما أن أسلوب الإدارة المحلية تقوم أساسا على اعتراف القانون لأعضاء منتخبين من قبل جماعة ذات شخصية معنوية بسلطة اتخاذ القرارات في كل أو بعض الشؤون المحلية، وتكون هذه الهيئة مسؤولة عن قراراتها[254].

1- الأصل التاريخي لنظام الجماعات المحلية:

إن نظام الجماعات المحلية أو الإدارة المحلية وبإجماع مختلف الدراسات هو نظام لم يعرف كتنظيم بالمعنى الحقيقي وبالصورة التي نراها والمتمثلة في استقلاليته كسلطة إدارية إلا في نهاية القرن 18، وذلك بعد أن تبلورت الأفكار الداعية إلى تطبيق الديمقراطية ومد أسسها إلى الوسط الإداري[255].

---

[253]- انظر، بسمة عولمي، تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر، مجلة إقتصاديات شمال إفريقيا، جامعة الشلف، العدد 4، جانفي 2008، ص 258.

[254]- صالحي عبد الناصر، المرجع السابق، ص 10.

[255]- تجدر الإشارة، إلى أن النظم القانونية قد اختلفت بشأن الأساس الفلسفي الذي يعتمد عليه لإقرار حق الشعب في تسيير شؤونه بنفسه عن طريق منتخبيه في المجالس المحلية. ففي الدول التي تبنت النهج الإشتراكي تعتبر الإدارة المحلية صورة من صور اشتراك القوى الإجتماعية في السلطة وخاصة العمال والفلاحين وذلك في المرحلة الإنتقالية وصولا إلى

2- أهمية نظام الجماعات المحلية:

تتجلى أهمية نظام الجماعات المحلية فيما يلي[256]:

- يعتبر صورة من صور التضامن الإجتماعي لتسيير الشؤون المحلية.
- يقوم نظام الجماعات المحلية على أساس فكرة تقسيم وتوزيع العمل بين السلطة المركزية والهيئات المحلية، لتخفيف العبء عن السلطة المركزية.
- مشاركة الفئة المنتخبة على مستوى الولاية أو البلدية من المشاركة في صنع القرار بما يجسد فكرة الديمقراطية.
- يعتبر نظام الجماعات المحلية المجال الأكثر أهمية في نظرية التنظيم، ذلك أنه لا يمكن تجسيد فكرة التنظيم في أي دولة دون أن تكون الإدارة المحلية جزءا من الإدارة العامة في الدولة.
- على الصعيد القانوني تحتل الجماعات المحلية مكانة خاصة نظرا لوجود القواعد التي تحكمها في مختلف النصوص القانونية (الدستور، القوانين العضوية والعادية، التنظيمات).
- نظام الجماعات المحلية يرتكز على فكرة أساسية هي فكرة الشخصية المعنوية، على اعتبار أن هذه الجماعات ما هي إلا أشخاص معنوية.

ثانيا: الأسباب الداعية للأخذ بنظام الجماعات المحلية

إن الأسباب الداعية إلى الأخذ بنظام الجماعات المحلية هي واحدة في كل الدول على

المرحلة الأخيرة (تحقيق الشيوعية). وفي ظل النظم الغربية تعتبر الإدارة المحلية عنوانا للديمقراطية وأسلوبا فعالا للمشاركة في التسيير. غير أنه وفي خضم كل هذا، أجمعت كل الدول على اختلاف نهجها بضرورة الإستعانة بالإدارة المحلية. راجع في ذلك، عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 60؛ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 56؛ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 132.

[256]- نسيمة عولمي، المرجع السابق، 258؛ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 59؛ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 55؛ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 131؛ ياسين ربوح، المرجع السابق، ص 05؛ صالحي عبد الناصر، المرجع السابق، ص 12؛ انظر، عبد الرزاق الشيخلي، الإدارة المحلية، دار المسيرة للطباعة والنشر، عمان، الأردن، 2001 ، ص 22؛ انظر، بن عيسى قدور، التمويل المحلي واستقلالية الجماعات المحلية، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة وهران 2، 2014-2015، ص 23-26؛ انظر، فقير سامية، مدى مساهمة الجماعات المحلية في تحقيق التنمية في ظل التعديلات الجديدة في الجزائر، مداخلة ملقاة في الملتقى الدولي الخامس حول دور الجماعات المحلية في ترقية الإستثمار –تجارب دولية-، كلية العلوم الإقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة برج بوعريريج، يومي 17 و18 أفريل 2018، ص 6.

اختلاف النظام السياسي والإقتصادي المعتمد من قبل هذه الدول. إذن، تتعدد أسباب ظهور الجماعات المحلية باعتبارها جزءا من الهيكل الإداري العام للدولة، وبصفتها مؤسسات دستورية مميزة، منها الإدارية، والسياسية، والمتعلقة بالجانب الاقتصادي التنموي، وكذا المتعلقة بالجانب الاجتماعي.

1- الأسباب الإدارية:

تتجلى الأسباب الإدارية فيمايلي[257]:

- التخفيف من أعباء موظفي الإدارات المركزية وتركيزها على الأعمال الإدارية المهمة.
- زيادة قدرة الموظفين المحليين على الإبداع والابتكار وإكتساب الكوادر المحلية خبرة متزايدة نتيجة مشاركتها في عمليات اتخاذ القرارات.
- تغير أنماط الأداء من وحدة محلية لأخرى تبعا لطبيعة الوحدة وحجمها وحاجات أهلها، وتفادي تنميط الأداء الذي يعتبر من عيوب الإدارة المركزية.
- ضمان سرعة الإنجاز بكفاءة وفعالية، والحد من الروتين بتبسيط الإجراءات.
- استخدام أساليب إدارية مختلفة عن تلك التي تطبقها الإدارة المركزية تراعي الظروف والعوامل المحلية مما يرفع من كفاءة العمل.
- القضاء على البيروقراطية التي تلازم تركيز السلطة وبعد الإدارة، حيث كانت تؤدى الخدمات بواسطة أشخاص لا يدركون طبيعة الحاجات المحلية، ولا يخضعون لرقابة المستفيدين منها.
- تسعى الهيئات اللامركزية -المجالس المحلية- للاستخدام الأمثل للموارد المتاحة وتوفير الخدمات للمواطنين بأيسر السبل ولأكبر عدد منهم. ولن يتحقق هذا إلا عن طريق كفاءة الإدارة في إدارة المحليات للخدمات المختلفة، وقياس مدى كفاية الخدمة يكون عن مدى القدرة على إشباع الحاجات للمواطنين.

2- الأسباب السياسية:

تتجلى الأسباب السياسية فيمايلي[258]:

---

[257]- انظر، خالد سمارة الزغبي، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها في نظم الإدارة المحلية، الطبعة الثالثة، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان، الأردن، 1993، ص 46؛ صالحي عبد الناصر، المرجع السابق، 13؛ ياسين ربوح، المرجع السابق، ص 4؛ انظر، بن حدة باديس، الاتجاهات الحديثة لتطوير الإدارة الحديثة في الوطن العربي، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، 2010-2011، ص 31؛ انظر، زين الدين لعماري، الجماعات الإقليمية بين مبدأ الإستقلال ونظام الوصاية الإدارية في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير في تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2016-207، ص 18.

.

- إرساء قواعد الديمقراطية بين المواطنين، من خلال عمليات الترشح والانتخاب واحترام الرأي الآخر.
- تحقيق مشاركة السكان المحليين للسلطة المركزية في تسيير الشؤون العمومية على المستوى المحلي، إذ يلتزم المواطن بتحقيق الأهداف وإنجازها من دون اللجوء إلى ممارسة العنف أو خلق اضطرابات.
- إبراز قيادات محلية قادرة على الإدارة الكفأة تتفوق في ممارسة أعمالها، سواء في المجالس المحلية أو النيابية في الدولة.
- إعطاء سكان المناطق التي توجد فيها القوميات التي تختلف عن بقية سكان الدولة، حرية تقرير حاجاتهم وإشباعها بما يتناسب وظروفهم الخاصة ويساهم في دعم الوحدة الوطنية.
- زيادة قدرة الدولة على مواجهة الظروف الطارئة ومعالجتها بفعالية أكبر، مما يساعد على تماسك السكان ومجابهة المخاطر التي قد يتعرض لها الوطن وقت حدوث الأزمات والكوارث ويعمل على تدعيم آخر للوحدة الوطنية.
- ترسيخ مفهوم الرقابة الشعبية، حيث يمارس السكان في الجماعات المحلية الرقابة على المجالس المحلية للتأكد من قيام الأعضاء بأعمالهم بكفاءة وفاعلية.
- تقوم الإدارة المحلية على تقوية البناء السياسي والاقتصادي والاجتماعي للدولة، وذلك بتوزيع الاختصاصات بدلا من تركيزها في العاصمة، مما يظهر أثره في مواجهة الأزمات والمصاعب التي قد تتعرض لها الدول في الداخل أو الخارج.

3- الأسباب الإقتصادية:

تتجلى الأسباب الإقتصادية فيمايلي[259]:

- توفير التمويل المحلي ليساهم في سد جزء من كلفة المشروعات والأعمال المحلية ويدعم الدولة ويخفف العبء على الخزينة المركزية.
- اتخاذ القرارات محليا بدلا من صدورها عن الإدارة المركزية يوفر الوقت والتكلفة والإنفاق ويحسن إنجاز العمل.

---

[258] - انظر، محمد فتح الله الخطيب وصبحي محرم، الاتجاهات المعاصرة في نظام الحكم المحلي، دار النهضة العربية، القاهرة،مصر، 1966، ص 14؛ باديس بن حدة، المرجع السابق، ص 32؛ ياسين ربوح، المرجع السابق، ص 05؛ صالحي عبد الناصر، المرجع السابق، ص 12؛ زين الدين لعماري، المرجع السابق، ص 17.

[259]- باديس بن حدة، المرجع السابق، ص 33؛ ياسين ربوح، المرجع السابق، ص 04؛ زين الدين لعماري، المرجع السابق، ص 19.

- تشجيع الموطنين المحليين على المساهمة مع السلطات المحلية في مشروعات استثمارية تعود عليها بالفائدة والخير.
- حصر إنفاق معظم عائدات المجالس المحلية في مناطقها لضمان تحقيق العدالة في الإنفاق والمساهمة في تنميتها والنهوض بها.

4- الأسباب الإجتماعية:

تتجلى الأسباب الإجتماعية فيمايلي[260]:

- تنمية القيم الاجتماعية والثقافية، باستحداث مشروعات تساهم في النهوض الثقافي والاجتماعي للمدينة، مثل استحداث المكتبات ومؤسسات رعاية الشباب والمتاحف والمسارح وغيرها.
- حماية حياة الإنسان من كل ما يضرها، خاصة الآفات التي تصاحب التقدم الاقتصادي والتكنولوجي في هذا العصر مثل مشكلة التلوث.
- إيجاد المزيد من فرص العمل للمواطنين في مناطقهم والحد من هجرتهم إلى العاصمة أو المدن الكبرى، والقضاء على البطالة.
- قيادة عملية التغيير الإيجابي في المجتمع المحلي وتهيئة السكان لتقبله والحد من مقاومته.
- مراعاة احتياجات السكان ورغباتهم ومصالحهم في المناطق المحلية بما يلاءم ظروفهم المحلية ويؤدي إلى رفع مستواهم الاقتصادي والاجتماعي.

ثالثا: شكل الإدارة المحلية[261]

---

[260]- باديس بن حدة، المرجع السابق، ص 33؛ ياسين ربوح، المرجع السابق، ص 04؛ زين الدين لعماري، المرجع السابق، ص 19.

[261]- عادة ما يأخذ **التوزيع المكاني** للسلطة أحد الشكلين الرئيسين: الفيدرالية والإدارة المحلية، فإذا كان النظام الفيدرالي يقوم على أساس توزيع السلطة السياسية على أقاليم عدة طبقا للدستور الذي يخول له تنظيم العلاقة بينهما. فإن التشريع العادي في الغالب–وليس الدستور- هو الذي ينظم العلاقة ما بين وحدات الإدارة المحلية بالسلطة المركزية، إذ لا تجزؤ إلا السلطة التنفيذية، أما السلطتين التشريعية والقضائية فتبقيان بيد السلطة المركزية. وعموما تأخذ نظم الإدارة المحلية في الدول المختلفة ثلاث أشكال:

1-المحافظات أو المقاطعات: وهي عبارة عن مساحات جغرافية كبيرة نسبيا تضم عددا من المدن والقرى، يستهدف تجميعها معا الاقتصاد في النفقات و التحكم في التخطيط و تسهيله،كما أن دولا عديدة تأخذ بهذا التقسيم من ذلك انجلترا، مصر، الولايات المتحدة، الجزائر وفرنسا.

2-المدن والعواصم: فقد عرفت المدينة في تطورها أشكالا ثلاثة عكست كل منها المرحلة الحضارية التي عرفها المجتمع البشري. هذه الأشكال تتمثل في مدينة العصر القديم، مدينة العصور الوسطى، المدينة الحديثة. وتمثل المدينة أهم

من الأمور المستقر عليها، أنه لا قيام للنظام اللامركزي دون أن يتوفر للهيئات المحلية القدر الكافي من الإستقلالية في مواجهة السلطة المركزية، وإذا كان تمتع تلك الهيئات بالشخصية المعنوية يعد من الدعائم الرئيسية لإستقلالها، فإن مثل هذا الإستقلال قد يكون ناقصا إذا ما ترك للسلطة المركزية مسألة تعيين وعزل أعضاء المجالس المحلية.

إذن، فلا يكفي وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية ومنح الشخصية المعنوية لقيام التنظيم الإداري المحلي، إذ لابد أن يكون المجلس المحلي القائم على هذه المصالح مستقلا في ممارسته لوظائفه الإدارية عن الحكومة المركزية.

من هنا ثار خلاف بين الفقه حول هل تتكون الإدارة المحلية من مجالس منتخبة فقط أو مجالس كل أعضائها معينين أم من الفئتين معا؟ وللإجابة على هذا التساؤل ظهرت ثلاثة إتجاهات، الإتجاه المؤيد لمبدأ الإنتخاب، الإتجاه المعارض لمبدأ الإنتخاب، الأسلوب المختلط - الأسلوب الوسط- .

1- الإتجاه المؤيد لمبدأ الإنتخاب:

يرى أصحاب هذا الإتجاه أن الإنتخاب يعد عنصرا أساسيا من عناصر الإدارة المحلية، فغياب الإنتخاب سيكون سببا لتدخل السلطة المركزية في شؤون هذه الإدارة، وهو ما يفقدها استقلالها. فضلا عن أن مبدأ الإنتخاب يحقق الديمقراطية ويجسد حق الشعب في تسيير شؤونه بنفسه، كما أنه يمكن فئة المنتخبين من التدرب على العمل الإداري. من ثم، فإن أنصار هذا الاتجاه يذهبون إلى القول أن انتخاب أعضاء المجالس المحلية يعتبر شرطا ضروريا

وحدة محلية في المجتمع المعاصر، وتأتي هذه الأهمية من معدل الزيادة في اتساع المدن وكثرة القاطنين بها وكثرة المشاكل التي تواجهها والتي من أهمها التخطيط العمراني، المرور، الإسكان، المرافق العامة وخدماتها كالكهرباء وغيرها.

3-القرى أو المناطق الريفية: تختلف القرية عن المدينة اختلافا كيفيا واختلافا كميا في نفس الوقت، ومن بين العوامل الداخلة في التفرقة بينهما حجم المجتمع المحلي، كثافة السكان، الحرف، المهن الممتهنة من طرف السكان، البيئة والتباين الاجتماعي وغيرها، ونظرا للطبيعة الخاصة للمناطق الريفية تلجأ بعض الدول إلى إنشاء مجالس قروية تضم قرية واحدة أو عدة قرى في وحدات مجتمعة، ومن بين هذه الدول الآخذة بهذا النظام نجد مصر التي تعترف نصوصها بما يسمى بمجلس القرية الذي يضم عددا من القرى المجاورة راجع في ذلك، حسن محمد عواضة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية، المرجع السابق، ص 65.

لوجود نظام الإدارة المحلية من جهة ولاستقلالها من جهة أخرى[262]، ويستند أنصار هذا الرأي إلى الحجتين التاليتين[263]:

- تعيين أعضاء المجالس المحلية بواسطة الحكومة المركزية يتنافى مع طبيعة النظام اللامركزي ومبدأ مشاركة المواطن المحلي في تسييره لشؤونه.

- إذا كان الاقتراع هو الوسيلة التي يتم بها تحقيق الديمقراطية السياسية، وإذا كانت الإدارة المحلية هي التطبيق الديمقراطي للإدارة، فإن الربط بين الديمقراطية السياسية والديمقراطية الإدارية يؤدي بالضرورة إلى أن يكون الانتخاب أيضا هو الوسيلة التي يتم عن طريقها تشكيل الجماعات المحلية. وفي هذا المجال يقول الأستاذ **سليمان محمد الطماوي**: "**لا نعرف بلدا ديمقراطيا يشكل المجالس المحلية بغير الانتخاب**"[264].

2- الإتجاه المعارض لمبدأ الإنتخاب:

يرى أنصار هذا الرأي بأنه ليس ثمة ما يمنع من قيام السلطة المركزية بتعيين أعضاء المجالس المحلية دون أن يؤثر ذلك في استقلال المجالس المحلية أو حتى إهداره، وذلك شريطة توفير مجموعة من الضوابط والشروط، يذكر منها[265]:

- ضرورة توافر ضمانات تكفل لأعضاء المجالس المحلية المعينين استقلالهم في مواجهة السلطة المركزية، ولعل أهم وسيلة لتحقيق ذلك هي عدم قابليتهم للعزل قبل انتهاء مدتهم القانونية.

---

[262]- انظر، عمار بوضياف، الأسس العامة للتنظيم الإداري، محاضرات ملقاة على طلبة الدراسات العليا مقياس القانون الإداري بالأكاديمية العربية، الدنمارك، 2009-2010،ص16.

[263]- انظر، مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986، ص 82؛ مراد بدران، المرجع السابق، ص 87؛ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 135؛ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 63؛ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 59؛ انظر، ثابتي بوحانة، محاضرات في مقياس الجماعات المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سعيدة، دون سنة جامعية، ص 15.

[264] - سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 62.

[265] - انظر، عدنان سليمان عمرو، الوصاية على الهيئات المحلية، مذكرة دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط،المملكة المغربية، 1982، ص 162.

- ضرورة مراعاة الحكومة المركزية في تعيين الأعضاء وجود رابطة حقيقية بين هؤلاء الأعضاء وتمثيل المصالح المحلية سواء كان أساس الرابطة جغرافي، كالاشتراط مثلا الإقامة في الإقليم لمدة زمنية معينة، أو ممكن أن تقوم على أساس مالي كأن يكون للعضو بعض المصالح التجارية أو العقارية في الإقليم.

وبالإضافة إلى هذه الضمانات، فإن أنصار اختيار أعضاء المجالس المحلية عن طريق التعيين، يقدمون بعضا من الحجج تؤيد وجهة نظرهم في أن أسلوب الانتخاب ليس شرطا لازما لقيام نظام الجماعات الإقليمية أو استقلال مجالسها في ممارسة اختصاصاتها. ومن هذه الحجج يذكر[266]:

- المجتمع المحلي غير مهيأ بطبيعته لتطبيق نظام اختيار أعضاء المجالس المحلية عن طريق الانتخاب، وذلك بسبب ضعف المستوى التعليمي، وهذا لقلة الثقافة الانتخابية للناخبين، وحتى سيادة النظام القبلي والعشائري على المستوى المحلي، ما يؤدي إلى صعوبة الانتخاب من الناحية العملية.

- استعمال أسلوب الانتخاب في اختيار أعضاء المجالس المحلية قد لا يؤدي عادة إلى انتقاء الأكفأ إداريا، وبذلك نحرم هذه المجالس من الكفاءات الإدارية المتخصصة. إذ أن اختيار الأعضاء عن طريق هذا الأسلوب -الانتخاب- عادة ما يقوم على ما للمترشحين من مكانة سياسية أو اجتماعية أو اقتصادية، وليس على ما يتمتع به العضو من خبرة أو تخصص. وبالتالي فيكون التعيين من طرف الحكومة المركزية هو الضمان للحصول على الكفاءات الجيدة.

- لا يعد الانتخاب الضمان الوحيد لاستقلال أعضاء المجالس المحلية، إذ أن هذا الأخير يمكن أن يتحقق دون الأخذ بذلك الأسلوب، فأعضاء مجالس الإدارات والمؤسسات العامة والتي تعد صورة اللامركزية المرفقية يتمتعون باستقلال في ممارسة مهامهم رغم أنهم معينون من قبل الحكومة.

---

[266]- مراد بدران، المرجع السابق، ص 87-88؛ مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986، ص 26؛ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ص 225؛ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 136؛ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 64؛ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 60؛ ثابتي بوحانة، المرجع السابق، 20.

ونفس القول ينطبق على القضاة، لذلك فيمكن النص على عدم قابلية أعضاء المجالس المحلية المعينين للعزل قياسا على القضاة[267].

على الرغم من هذه الحجج المؤيدة لأسلوب التعيين، إلا أنه ينبغي القول أن الانتخاب حتى وإن كان تجربة سياسية تتعلم الجماهير من خلالها أبجديات العمل والممارسة السياسية، ولكون أن المجالس المحلية المنتخبة تعد إلى جانب كونها تدخلا في بناء الدولة إداريا، فهي نظم سياسية بالمعنى الحقيقي للكلمة. لذا ينبغي القول أن أسلوب الانتخاب لا ينظر إليه فقط كأساس لتجسيد فكرة استقلال الجماعات الإقليمية، بل يعد ركنا لوجود هذه الجماعات وحتى أنجح الطرق لتكريس مشاركة المواطن المحلي في تسييره لشؤونه[268].

3- الأسلوب المختلط (الأسلوب الوسط):

نظرا لعيوب أسلوب الإنتخاب ونظرا لعدم إمكانية تعيين كل أعضاء المجالس المحلية، رأى البعض الآخر أنه لا مفر من التفكير في مجالس محلية تضم منتخبين ومعينين على أن تكون الغلبة في المجلس للمنتخبين[269].

في ذات الإطار يعتقد الأستاذ عمار بوضياف، بأن هذا الأسلوب يحتاج أن نفكر فيه اليوم في الجزائر، ليس لأننا نشكك في كفاءة المنتخبين أو عدم قدرتهم على القيام بالمهام المنوطة بهم، بل بهدف الإستفادة من الكفاءات في شتى الميادين خاصة أمام ما تعانيه الإدارة المحلية عندنا من مشاكل عدة. وما شجعنا أكثر على التمسك بهذا الرأي هو التركيبة المختلطة لمجلس الأمة، حيث يضم منتخبين ومعينين، ولقد أثبت الواقع أن المعينين لعبوا دورا كبيرا ووظفوا كفاءاتهم في شتى المجالات[270].

رابعا: كيفية توزيع الوظيفة الإدارية بين الأجهزة المركزية والإدارة المحلية

يقع التمييز بين المصالح الوطنية والمحليـة على عاتق المشرع لأن العلاقــة بين السلطـة

---

[267] - عدنان سليمان عمرو، المرجع السابق، ص 163.

[268]- ثابتي بوحانة، المرجع السابق، ص 21.

[269]- انظر، عميور ابتسام، نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة 1، 2012-2013، ص 38-39؛ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 136؛ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 65؛ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 61.

[270]- عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 136؛ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 65؛ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 61.

المركزية والهيئات اللامركزية هي علاقة إستقلالية، وعادة ما يتبع المشرع في القيام بذلك إما: الأسلوب الإنجليزي أو الأسلوب الفرنسي[271].

1- الأسلوب الإنجليزي:

يذهب هذا الأسلوب إلى تحديد الإختصاصات المحلية على سبيل الحصر، ومن ثم فإن ما استبعده القانون من مجال اختصاص هذه الإدارة المحلية يكون لإختصاص السلطة المركزية. وعليه إذا مارست الهيئات المحلية إختصاصا يعود في الأصل للسلطة المركزية، عد عملها غير مشروع بسبب تجاوز السلطة[272].

- **تقدير هذا الأسلوب[273]:** إن تقدير الأسلوب الإنجليزي يتطلب تحديد مزاياه وكذا عيوبه.

- <u>مزايا الأسلوب الإنجليزي:</u> إن تحديد إختصاصات الإدارة المحلية على سبيل الحصر يعود بالفائدة على هذه الأخيرة، حيث لا يثقلها باختصاصات عامة وشاملة. كما أن التحديد يقضي على ظاهرة تنازع الإختصاص بين السلطة المركزية والإدارة المحلية.
- <u>عيوب الأسلوب الإنجليزي:</u> ما دام أن هذا الأسلوب يقوم على تحديد اختصاصات الهيئات المحلية على سبيل الحصر، فهو يغلق باب أو سبيل المبادرة والعمل لدى الإدارة المحلية.

2- الأسلوب الفرنسي:

يعترف هذا الأسلوب للإدارة المحلية بممارسة جميع الإختصاصات التي تمس الشؤون المحلية إلا ما استثني بنص خاص. وبالتالي فإن هذا الأسلوب قائم على إطلاق الإختصاص، والسماح للهيئات اللامركزية بتحديد المصالح المحلية التي ستعمل على تحقيقها[274].

---

[271]- مراد بدران، المرجع السابق، ص 86؛ محمد الصغير بعلي، الولاية في القانون الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص 26؛ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 63؛ انظر، عمر صدوق، المرجع السابق، ص 41.

[272]- بالتالي فإن كل مجلس من المجالس المحلية فيها ينهض باختصاصات واسعة تتناسب مع طبيعته ومستواه في التنظيم وكل منها مستقل عن الآخر ولا يخضع لغيره من المجالس الأخرى التي تعلوه، وإنما يخضع مباشرة للسلطة المركزية لاسيما السلطة التشريعية الذي تعد مصدر وجودها والمانحة لاختصاصاتها ابتداء وانتهاء. ومن بين الاختصاصات المخولة للجماعات المحلية الانجليزية يذكر على سبيل المثال: قيامها بمرفق الصحة العامة والذي يشمل خدمات الصحة العامة، رعاية الأمومة، الطفولة، الإسعاف، خدمات التعليم في مختلف مستوياته، قيامها بمرفق حماية المواطنين من الأخطار عن طريق تنظيم الشرطة والمطافئ، الدفاع المدني، تقديمها للخدمات الاجتماعية كتوفيرها لفرص الشغل للخريجين. ثابتي بوحانة، المرجع السابق، ص 16.

[273]- عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 139؛ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 68؛ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 63؛ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 228.

- **تقدير الأسلوب الفرنسي**[275]: وذلك من خلال تحديد مزاياه وعيوبه.

- مزايا الأسلوب الفرنسي: هذا الأسلوب يفتح للإدارة المحلية سبل المبادرة والعمل على ما يخدم شؤون الإقليم.
- عيوب الأسلوب الفرنسي: يترتب على الأخذ بهذا الأسلوب الخشية من تجاوز الإختصاص من قبل الإدارة المحلية. كما يعاب على هذا الأسلوب بأن الإطلاق وعدم تحديد الصلاحيات يرهق الإدارة المحلية.

الفرع الثاني: تطبيقات نظام الجماعات المحلية في القانون الجزائري

كما سبق ورأينا، فإن اللامركزية الإدارية تتجسد في صورتين: الأولى تتمثل في اللامركزية المرفقية والثانية في اللامركزية الإقليمية، وتحظى هذه الأخيرة باهتمام النظم السياسية الحديثة في معظم الدول، إذ تحرص على تطوير أجهزتها المحلية، و جعلها أكثر فعالية لمواجهة احتياجات سكان الوحدات المحلية، ويأخذ هذا التطور أشكالا عديدة تبعا لاختلاف الظروف السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية لكل دولة.

فالتشريع الجزائري كغيره من التشريعات الأخرى في الدول نظم الإدارة العامة على أساس الأخذ بأسلوبي التنظيم المركزي واللامركزي، حيث جعل الأسلوب اللامركزي الإقليمي يتكون من هيئات لامركزية، فطبقا لنص المادة 17 من الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل مؤخرا في 2020[276]، فإن تطبيقات نظام الجماعات المحلية في القانون الجزائري هي الولاية والبلدية.

---

[274] - فقد سار المشرع الفرنسي ومند القانون الأساسي الأول للبلديات المؤرخ في سنة 1884على المبدأ العام أو الصيغة العامة لتحديد الاختصاصات الموكلة للهيئات اللامركزية، ولم يعمد إلى حصرها في قوائم معينة تمييزا لها عن اختصاصات المؤسسات العمومية القائمة على مبدأ التخصص. وعموما فيجري العمل في النظم المحلية المقارنة على اعتبار الأمن الخارجي والسياسية الخارجية وصك العملة والقضاء مصالح عامة وطنية، أما باقي المصالح الأخرى كالأمن الداخلي والتعليم والصحة والإسكان والثقافة ... فإنها تعتبر مصالح محلية. ثابتي بوحانة، المرجع السابق، ص 17.

[275]- سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 122؛ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 138؛ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 68؛ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 62؛ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 227.

[276]- تنص المادة 17 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أن: "الجماعات المحلية هي البلدية والولاية. البلدية هي الجماعة القاعدية...".

لذا سنقسم الدراسة في هذا الفرع إلى عنصرين، سيتضمن الأول الولاية أما الثاني فسيخصص للبلدية.

أولا: الولاية

تعد الولاية إحدى الهيئات العمومية التابعة للدولة، وهي وحدة من وحدات اللامركزية الإقليمية، وتشكل حلقة وصل بين البلديات من جهة والإدارة المركزية من جهة أخرى لما لها من صلاحيات متنوعة اقتصادية، اجتماعية، ثقافية[277].

فالولاية هي الخلية الأساسية في التنظيم الإداري وأداة لتقريب الإدارة من المواطنين، غير أن هذا لم يكن وليد اليوم وإنما راجع لحقب تاريخية قديمة وهذا ما سنتطرق له من خلال العنصر، بالإضافة لضرورة التطرق لهيئات الولاية، وكذا دراسة الرقابة على الولاية.

1- تطور نظام الولاية:

لقد مرت الولاية في الجزائر بمراحل عدة، وعرفت قوانين مختلفة، وذلك منذ العهد الاستعماري إلى يومنا هذا. ففي المرحلة الاستعمارية صدر الأمر 15 أفريل 1845 والذي نص على تقسيم الشمال، وبعد الاستقلال كان أول إصلاح عرفته الولاية في 23 ماي 1969[278]، ثم تواصلت الإصلاحات إلى أن صدر قانون 90-09[279] والقانون 12-07 (سالف الذكر)، والتي تعتبر أهم القوانين التي عرفتها الولاية، حيث اعترفت لها بالعديد من الاختصاصات وفي العديد من المجالات خاصة مجال التنمية المحلية[280].

---

[277]- طبقا للمادة الأولى والمادة التاسعة من قانون الولاية 12-07، فالولاية هي جماعة إقليمية أو محلية للدولة تتمتع بالشخصية المعنوية، وهي أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة تشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة. وتساهم مع الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الإقتصادية والإجتماعية والثقافية وحماية البيئة وكذا حماية وترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطنين. شعارها بالشعب وللشعب، تحدث بموجب قانون. تملك الولاية إسما ومقرا رئيسيا وإقليما، على أن الإسم والمقر الرئيسي تحدد بموجب مرسوم رئاسي وأي تعديل فيها يتم أيضا بموجب مرسوم رئاسي، أما أي تعديل في الحدود الإقليمية وطبقا لنص المادة 10 من قانون الولاية فلا يخضع إلا إلى القانون.

[278]- الأمر 69-38 المؤرخ في 23 ماي 1969، المتضمن قانون الولاية، ج.ر.ج.ج عدد 44 الصادرة بتاريخ 23 ماي 1969.

[279]- القانون 90-09 المؤرخ في 7 أبريل 1990 المتضمن قانون الولاية، ج.ر.ج.ج عدد 15 الصادرة بتاريخ 11 أفريل 1990.

[280]- ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 121؛ انظر، علي زغدود، الادارة المركزية في الجمهورية الجزائرية، الشركة الوطنية للنشر، الجزائر، دون سنة نشر، ص 82.

فالولايات تساهم بوصفها خلايا قاعدية للتخطيط في وضع وتنفيذ إستراتيجية التنمية الوطنية، والتخطيط على المستوى المحلي، فتقوم بحل مشاكلها الخاصة بها، ليبقى للسلطة المركزية البت في القضايا ذات الأهمية الوطنية.

من ثم، فإن معرفة تطور نظام الولاية في الجزائر يتطلب منا الرجوع إلى المرحلة الإستعمارية ، ثم ما بعد المرحلة الإستعمارية أي بعد الإستقلال.

أ- الولاية في المرحلة الإستعمارية:

تثبت الدراسات التاريخية إصرار سلطات الإحتلال الفرنسي على هدم بنيات ومؤسسات الدولة والمجتمع الجزائري[281]، إذ تم تقسيم البلاد منذ عام 1845 وبصفة تعسفية إلى ثلاثة أقاليم، ثم أحدثت تقسيمات تعسفية أخرى في الأقاليم الثلاثة لإخضاع السكان لأنظمة الإدارة المدنية والعسكرية الاستعمارية حسب كثافة الجيش والمعمرين[282].

إذن، تم تقسيم البلاد في فترة الإستعمار منذ سنة 1845 إلى ثلاثة ولايات (عمالات أو محافظات) هي الجزائر، وهران، قسنطينة أخضعت لقانون العمالات الفرنسي الصادر بأمر 15 أفريل 1845 المتعلق بإدارة الأقاليم المدنية، أما إقليم الجنوب فقد تم إخضاعه للسلطة العسكرية. وهذا إلى غاية صدور المرسوم 56-601 المؤرخ في 28 جوان 1956 المتضمن الإصلاح الإداري بالجزائر[283].

كانت الولاية في هذه المرحلة تتكون من الوالي (عامل العمالة، المحافظ) الذي كان يعين من قبل الحاكم العام، ومجلس العمالة الذي كان يرأسه الوالي بعضوية مجموعة من الموظفين تعينهم السلطة المركزية (الحاكم العام)، وكانت لهذا المجلس صلاحيات عديدة إستشارية وإدارية وقضائية. بالإضافة إلى وجود هيئة أخرى كانت تسمى المجلس العام الذي كان يعتبر

---

[281]- لقد شكل نظام العمالات في الجزائر خلال المرحلة الاستعمارية مجرد صورة لعدم التركيز الإداري، فهي لم تكن تعبر عن اهتمامات أو مصالح محلية لأنها كانت مجرد وحدة إدارية للتمكين الاستعماري (الإستدماري)، وإطارا لتنفيذ سياساته وخططه الهدامة. ياسين ربوح، المرجع السابق، ص 54.

[282]- محمد الصغير بعلي، الولاية في القانون الإداري الجزائر، المرجع السابق، ص 46؛ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 199.

[283] - راجع في ذلك، حسين مصطفى حسين، المرجع السابق، ص 132؛

CF. COLOT Claude, Les institutions de l'algérie durant la période coloniale, éditions du CNRS, Paris, 1987, p.38 ; MAHIOU Ahmed, Les collectivités locales en Algérie, annuaire de l'Afrique du nord, 1961, p.11.

هيئة مداولة يتضمن منتخبين يمثلون الأهالي. ومع نهاية فترة الإستعمار كانت الجزائر تتضمن 15 عمالة أو ولاية و91 دائرة[284].

ب- الولاية بعد الإستقلال:

إن تطور نظام الولاية في الجزائر بعد الإستقلال عرف مراحل كثيرة هي[285]:

- <u>المرحلة الإنتقالية:</u> من 1962 إلى 1969 حيث ورثت الجزائر غداة الإستقلال بنية إدارية فرنسية تمثلت في الوالي باعتباره هيئة تنفيذية والمجلس العام كهيئة مداولة. كما أن الإطار القانوني الذي تخضع له هذه الولايات ظل ثابتا بسبب صدور قانون 31 ديسمبر 1962[286]، الذي مد العمل بالنصوص الفرنسية، كما أنشئت في هذه المرحلة مؤسسات إستشارية لمساعدة الوالي[287].

---

[284]- محمد الصغير بعلي، الولاية في القانون الإداري الجزائر، المرجع السابق، ص 47؛ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 200.

[285]- عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 118-124؛ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 143-193؛ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 201-204؛ محمد الصغير بعلي، الولاية في القانون الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص 49-52.

[286]- الأمر رقم 62-157 المؤرخ في 12/31/ 1962 الذي يقضي بتمديد مفعول التشريع الفرنسي المطبق في الجزائر باستثناء الأحكام التي تتعارض مع السيادة الوطنية، ج.ر.ج.ج عدد 02، الصادرة في 11 جانفي 1963.

[287]- لقد تمحورت التدابير الأولى التي اتخذتها الحكومة الجزائرية حول تبسيط الصلاحيات العمالية وإعادة تنظيمها وتحديدها كالآتي:

- في الفترة الأولى تم إحداث لجان عمالية جهوية للتدخل الاقتصادي والاجتماعي (C.D.I.E.S) تضم ممثلين عن المصالح الإدارية وممثلين عن السكان يعينهم عامل العمالة (الوالي)، الذي تؤول إليه رئاسة اللجنة، وقد كان لها دور إستشاري في مساعدة عامل العمالة في صلاحياته الاقتصادية والاجتماعية (تم إنشاء هذه اللجان بموجب الأمر 62-16 المؤرخ في 27 جويلية 1962، المتضمن تأسيس في كل ولاية لجنة للتدخل الإقتصادي والإجتماعي، ج.ر.ج.ج عدد 7. انظر، سويقات أحمد، الجماعات الإقليمية ووحدة إقليم الدولة في الجزائر، دفاتر السياسة والقانون، جامعة ورقلة، عدد 14 جانفي 2016، ص 67). وعلى الصعيد القانوني اختفت هذه اللجان تماما بعد صدور الأمر الذي أسس المجالس العمالية الاقتصادية الاجتماعية سنة1967.

- في الفترة الثانية، وبعد الانتخابات البلدية عام 1967 تم استخلاف اللجنة السابقة بمجلس جهوي (عمالي أو ولائي) اقتصادي واجتماعي (A.D.E.S) والذي كان يتشكل من جميع رؤساء المجالس الشعبية البلدية بالعمالة مع إضافة ممثل عن كل من الحزب، النقابة، والجيش.

وقد ظل هذا الوضع قائما إلى أن صدر أول نص قانوني المتمثل في أمر 1969 الخاص بالولاية والذي بموجبه أوكلت للولاية مهاما سياسية، اقتصادية، اجتماعية وثقافية، مع التركيز على دورها في مساعدة وتنشيط البلديات، إضافة إلى المهام ذات الطابع التنظيمي والإداري.

وقد كانت هذه الفترة تتطلب ضرورة السرعة في إصلاح نظام الولاية بإصدار قانون لها، نظرا لصدور قانون البلدية لسنة 1967 الذي فرض على المشرع إتمام المهمة بإصدار قانون ولاية ليكتمل به النظام القانوني للإدارة المحلية في الجزائر. كما أن استقلال الجزائر عن فرنسا سياسيا كان يتطلب استقلالها قانونيا، أي الإنفصال عن التبعية للقانون الفرنسي.

- مرحلة قانون الولاية لسنة 1969: من 1969 إلى 1990 حيث صدر قانون الولاية مع ميثاق للولاية تضمن مقدمة وجوانب تاريخية تتعلق بالتنظيم الإداري أثناء العهدة الإستعمارية. وصدر قانون الولاية بموجب الأمر 69-38، وأهم ما جاء فيه مايلي:

- تضمن تعريفا للولاية ومهامها أو اختصاصاتها.
- حدد عدد المنتخبين في المجلس الشعبي الولائي من 35 إلى 55 عضوا (لاحقا تكفل به القانون العضوي المتضمن قانون الإنتخابات).
- حدد عدد دورات المجلس الشعبي الولائي ب 3 دورات.
- تكفل الحزب الوحيد وقتها بتقديم قائمة المرشحين لإنتخابات المجلس الشعبي الولائي.
- هيئات الولاية طبقا لهذا الأمر ثلاثة: الوالي، المجلس الشعبي الولائي، المجلس التنفيذي (كانت مهمته الأساسية تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي وقرارات الحكومة).

- مرحلة قانون الولاية لسنة 1990: من 1990 إلى 2012 حيث صدر القانون الثاني للولاية بموجب القانون 90-09 سالف الذكر، هذا القانون الذي صدر في ظل مرحلة جديدة أرسى معالمها دستور 1989 الذي كرس التعددية الحزبية.

على أن أهم ما جاء به هذا القانون مايلي:

- حصر هذا القانون هيئات الولاية في المجلس الشعبي الولائي والوالي.
- لم يشر هذا القانون لأي حكم يتعلق بانتخابات المجلس الشعبي الولائي بل ترك ذلك لقانون الإنتخابات.
- أصبح بإمكان الأحزاب السياسية تقديم مترشحين لتمثيلها على مستوى المجلس الشعبي الولائي.
- عدد دورات المجلس الشعبي الولائي أصبحت 4 دورات.

انظر، حمادو سليمة، إصلاح الجماعات المحلية في الجزائر كخيار إستراتيجي، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 3، 2012، ص 38.

2- هيئات الولاية:

إن التنظيم الإداري اللامركزي يرتكز كما رأينا سابقا على أساس توزيع السلطات الوطنية الإدارية في الدولة بين الإدارة المركزية من جهة، وبين هيئات ووحدات إدارية أخرى مستقلة، متخصصة على أساس إقليمي جغرافي من ناحية وعلى أساس فني موضوعي مصلحي من ناحية أخرى. ومن بين صور اللامركزية الإقليمية: الولاية، التي تعد هيئة دستورية تمثل الجماعة الإقليمية للدولة وإطار لتجسيد اللامركزية الإدارية ومكان لمشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية، تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وهي أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة، وتحدث بموجب القانون.

طبقا لقانون الولاية 12-07، للولاية هيئتان هما: المجلس الشعبي الولائي والوالي[288].

أ- المجلس الشعبي الولائي:

يعتبر هذا المجلس هيئة خاصة بالمداولة واتخاذ القرار، يتشكل من مجموعة من المنتخبين تم اختيارهم وتزكيتهم من قبل سكان الولاية من بين مجموعة من المرشحين أو المترشحين المقترحين من طرف الأحزاب أو المرشحين الأحرار.

يتم الإنتخاب عن طريق الإقتراع النسبي على القائمة المفتوحة لمدة 5 سنوات، وتجرى هذه الإنتخابات في ظرف ثلاثة أشهر السابقة لإنقضاء العهدة النيابية الجارية[289]، على أن هذه الإنتخابات يدعو إليها رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي يتضمن إستدعاء الهيئة الناخبة.

- عدد أعضاء المجلس الشعبي الولائي: طبقا لنص المادة 189 من القانون العضوي 21-01 المتعلق بنظام الإنتخابات، فإن عدد مقاعد المجلس الشعبي الولائي يتراوح ما بين 35 إلى 55 عضوا بالنظر للكثافة السكانية، وذلك كالآتي:

- 35 عضوا في الولايات التي يقل عدد سكانها عن 250.000 نسمة.
- 39 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 250.000 و650.000 نسمة.
- 43 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 650.001 و950.000 نسمة.

---

[288]- المادة 2 من قانون الولاية 12-07.

[289]- المادة 169 من الأمر 21-01 المؤرخ في 10 مارس 2021، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات، ج.ر.ج.ر عدد 17 الصادرة بتاريخ 10 مارس 2021، المعدل والمتمم.

- 47 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 950.001 و1.150.000 نسمة.
- 51 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 1.150.001 و1.250.000 نسمة.
- 55 عضوا في الولايات التي يساوي أو يفوق عدد سكانها 1.250.001 نسمة.

- شروط الناخب: الناخب هو الشخص المسجل بالقائمة الإنتخابية، والذي توافرت فيه الشروط القانونية التي سمحت له بالتسجيل في القائمة الإنتخابية والحصول على بطاقة الناخب وبالتالي سمحت له بالإنتخاب.

وعليه فإن شروط الناخب هي كالآتي[290]:

- التمتع بالجنسية الجزائرية: يعتبر الإنتخاب من الحقوق السياسية، والمشرع الجزائري لم يميز بين الجنسية الجزائرية الأصلية أو المكتسبة، وبالتالي يحق لأي جزائري أن يمارس حقه في الإنتخاب سواء كان يملك الجنسية الجزائرية أصلا أو اكتسابا. كما أنه لم يميز بين الذكر والأنثى.
- بلوغ سن 18 سنة كاملة يوم الإقتراع: على الرغم من أن سن الرشد المدني محددة ب 19 سنة طبقا لنص المادة 40 من القانون المدني، وهذا دليل على رغبة المشرع في إشراك فئة الشباب في عملية التغيير السياسي للبلاد.
- التمتع بالحقوق الوطنية (المدنية والسياسية): حيث يحرم الشخص من ممارسة بعض الحقوق المدنية أو السياسية (كحق الإنتخاب)، وذلك كعقوبة تبعية لإرتكابه مثلا بعض الجرائم (جنايات)، وفي هذه الحالة يحرم الشخص لمدة أقصاها 10 سنوات تسري من يوم إنقضاء العقوبة الأصلية أو الإفراج عن المحكوم عليه[291].

---

[290]- طبقا لنص المادة 50 من قانون الإنتخابات 21-01.

[291]- المادة 9 مكرر 1 من قانون العقوبات (الأمر 66-156 المتضمن قانون العقوبات المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية عدد 49 الصادرة في 11 جوان 1966).

وفي هذا الإطار نصت المادة 5 من قانون الإنتخابات 16-10 على أنه لا يسجل في القائمة الإنتخابية كل من:

- سلك سلوكا أثناء ثورة التحرير الوطني مضادا لمصالح الوطن.
- حكم عليه في جناية ولم يرد اعتباره.
- حكم عليه من أجل جنحة بعقوبة الحبس والحرمان من ممارسة حق الانتخاب والترشح للمدة المحددة تطبيقا للمادتين 9 مكرر 1 و14 من قانون العقوبات.
- أشهر إفلاسه ولم يرد اعتباره.
- تم الحجز القضائي أو الحجر عليه.

- عدم الوجود في إحدى حالات فقدان الأهلية للإنتخاب: كالمجنون، المفلس، المحجور عليه، الإدانة الجزائية، من سلك سلوكا مضادا لمصالح الوطن أثناء الثورة التحريرية[292].
- التسجيل بالقائمة الإنتخابية: بالبلدية التي بها إقامته (أي محل سكناه الرئيسي). ومع ذلك يرد على هذه القاعدة إستثناءان[293]:

- الجزائريون المقيمون بالخارج.
- أعضاء الهيئات النظامية كأعضاء الجيش الشعبي الوطني، الأمن الوطني، الحماية المدنية ... حيث يتم الإختيار بين مايلي:

*بلدية مسقط رأس المعني.

*بلدية آخر موطن للمعني.

*بلدية مسقط رأس أحد أصول المعني.

- **شروط المترشح:** المترشح هو الشخص الذي توفرت فيه الشروط القانونية ليترشح أو ليتم إنتخابه.

من ثم، فيشترط في المترشح لعضوية المجلس الشعبي الولائي مايلي[294]:

- أن يستوفي الشروط المنصوص عليها في المادة 50 من قانون الإنتخابات 21-01: خاصة التمتع بالحقوق المدنية والسياسية، وأن لا يكون في حالة من حالات فقدان الأهلية للإنتخاب، وأن يكون مسجلا في القائمة الإنتخابية.
- السن 23 سنة كاملة على الأقل يوم الإقتراع: وقد كانت في ظل القانون العضوي المتضمن نظام الإنتخابات لسنة 1997-25 سنة-، بما يدل أن قانون الإنتخابات أصبح يخدم أكثر فئة أو عنصر الشباب داخل المجلس.
- أداء الخدمة الوطنية أو الإعفاء منها: حيث لا يتصور إلحاق شخص بالمجلس كعضو فيه، ثم تزول هذه الصفة باستدعائه للخدمة الوطنية لأن في هذا عدم إستقرار للمجلس.
- أن يكون المترشح مسجلا في الدائرة الإنتخابية: التي يترشح فيها والأكيد التي يقيم فيها.

---

[292]- المادة 52 من قانون الإنتخابات21-01.

[293]- المادتين 57 و58 من قانون الإنتخابات 21-01 سالف الذكر.

[294]- المادة 184 من قانون الإنتخابات 21-10 سالف الذكر.

- أن يكون ذا جنسية جزائرية: إذ لا يتصور أن يمتد هذا الحق للأجانب، كما أن المشرع لم يميز بين الحامل للجنسية الجزائرية الأصلية أو المكتسبة، إذ يحق لكليهما الترشح لعضوية المجلس الشعبي الولائي. كما لم يميز بين الذكر والأنثى[295].
- أن لا يكون محكوما عليه بحكم نهائي: لإرتكابه جناية أو جنحة سالبة للحرية ولم يرد اعتباره باستثناء الجنح غير العمدية.
- أن يثبت وضعيته اتجاه الإدارة الضريبية.
- ألا يكون معروفا لدى العامة بصلته مع أوساط المال والأعمال المشبوهة وتأثيره بطريقة مباشرة أو غير مباشرة على الإختيار الحر للناخبين وحسن سير العملية الإنتخابية.

على أنه، يشترط أيضا في المترشح أن لا يكون في حالة من حالات التنافي أو عدم القابلية للإنتخاب، حيث يعتبر غير قابلين للإنتخاب خلال مدة ممارسة وظيفتهم ولمدة سنة بعد التوقف عن العمل[296]:

- الولاة.
- رؤساء الدوائر.
- الكتاب العامون للولايات.
- أعضاء المجالس التنفيذية للولايات.
- القضاة.
- أفراد الجيش الوطني الشعبي.
- موظفوا أسلاك الأمن.
- محاسبوا أموال الولايات.
- الأمناء العامون للبلديات.

كما أنه يشترط في المترشح لعضوية المجلس الشعبي الولائي أن يكون مسجلا في قائمة الترشيحات، والتي من أهم ما يشترط فيها مايلي:

- يجب أن تتضمن قائمة الترشيحات عددا من المترشحين يزيد عن المقاعد المطلوب شغلها ب 3 في الدوائر الإنتخابية التي يكون عدد مقاعدها فرديا، وب 2 في الدوائر الإنتخابية التي يكون

[295]- هو ما أكد عليه القانون العضوي 12-03 المؤرخ في 12 يناير 2012، المتضمن كيفيات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، ج.ر.ج.ج عدد 01 الصادرة بتاريخ 14 يناير 2012.

[296] - طبقا لنص المادة 190 من قانون الإنتخابات 21-01. وذلك لأنهم قد يتمتعون بنفوذ.

عدد مقاعدها زوجيا. كما يتعين على القوائم المتقدمة تحت طائلة رفض القائمة مراعاة مبدأ المناصفة بين النساء والرجال (لا يطبق هذا الشرط سوى في البلديات التي يساوي عدد سكانها أو يزيد عن 20.000 نسمة)، وأن تخصص على الأقل نصف الترشيحات للمترشحين الذين تقل أعمارهم عن 40 سنة، وأن يكون ل 3/1 مترشحي القائمة على الأقل مستوى تعليمي جامعي[297].

- قائمة الترشيحات إذا كانت قائمة حزبية يجب أن تكون مقبولة صراحة من طرف حزب أو عدة أحزاب سياسية وفقا للحالتين الآتيتين[298]:

- إما من طرف الأحزاب السياسية التي تحصلت خلال الإنتخابات المحلية الأخيرة على أكثر من 4 % من الأصوات المعبر عنها في الدائرة الإنتخابية المترشح فيها.
- وإما من طرف الأحزاب السياسية التي تتوفر على 10 منتخبين على الأقل في المجالس الشعبية المحلية للولاية المعنية.

وفي حالة تقديم قائمة مترشحين تحت رعاية حزب سياسي لا يتوفر على أحد الشرطين المذكورين أعلاه، أو تحت رعاية حزب سياسي يشارك لأول مرة في الإنتخابات أو في حالة تقديم قائمة بعنوان قائمة حرة، فإنه يجب أن يدعمها على الأقل ب 50 توقيعا من ناخبي الدائرة الإنتخابية المعنية فيما يخص كل مقعد مطلوب شغله[299].

- لا يمكن لأي شخص أن يكون مرشحا أو إضافيا في أكثر من قائمة أو في أكثر من دائرة إنتخابية[300].
- لا يمكن التسجيل في نفس قائمة الترشيح لأكثر من مترشحين إثنين ينتميان إلى أسرة واحدة سواء بالقرابة أو بالمصاهرة من الدرجة الثانية[301].

بالإضافة إلى ذلك، يشترط في المترشح تقديم التصريح بالترشح لدى المندوبية الولائية للسلطة المستقلة قبل 50 يوما كاملة من تاريخ الإقتراع[302]. ويكون رفض أي ترشيح أو قائمة بقرار معلل وصريح من منسق المندوبية الولائية للسلطة المستقلة قابل للطعن أمام المحكمة

---

[297] - المادة 176 من قانون الإنتخابات 21-01.

[298] - المادة 178/ 2 و3 من قانون الإنتخابات21-01.

[299]- المادة 4/178 من قانون الإنتخابات21-01.

[300]- المادة 181 من قانون الإنتخابات21-01.

[301]- المادة 182 من قانون الإنتخابات 21-01.

[302]- المادة 179 من قانون الإنتخابات 21-01.

الإدارية المختصة خلال 3 أيام من تاريخ تبليغه، على أن تفصل المحكمة الإدارية في الطعن في أجل 4 أيام من تاريخ هذا الطعن، ويكون حكمها قابلا للطعن أمام المحكمة الإدارية للإستئناف المختصة إقليميا (إلى حين تنصيبها يكون الطعن أمام مجلس الدولة) في أجل 3 أيام من تاريخ تبليغه، على أن تفصل هذه المحكمة في الطعن في أجل 4 أيام من تاريخ هذا الطعن، على أن هذا القرار نهائي غير قابل لأي شكل من أشكال الطعن ويبلغ الحكم فور صدوره إلى الأطراف المعنية وإلى المندوبية الولائية للسلطة المستقلة قصد تنفيذه[303].

- **توزيع المقاعد في المجلس الشعبي الولائي:** إن توزيع المقاعد في المجلس الشعبي الولائي يتم بالتناسب مع عدد الأصوات التي تحصلت عليها كل قائمة ثم يتم التوزيع بالتناسب مع عدد الأصوات التي تحصل عليها كل مترشح داخل نفس القائمة (الإقتراع النسبي على القائمة المفتوحة وبتصويت تفضيلي دون مزج)، وذلك بتطبيق القواعد التالية[304]:

- الحد الأدنى المسموح به للتنافس: هو **5 %** من عدد الأصوات المعبر عنها.
- تحديد المعامل الإنتخابي: وهو ناتج قسمة عدد الأصوات المعبر عنها في كل دائرة إنتخابية على عدد المقاعد الواجب شغلها ضمن نفس الدائرة الإنتخابية. وعليه تحصل كل قائمة على عدد من المقاعد بقدر عدد المرات التي حصلت فيها على المعامل الإنتخابي.
- تطبيق قاعدة الباقي الأقوى: فبعد توزيع المقاعد على القوائم التي توفرت على المعامل الإنتخابي ترتب الأصوات الباقية التي حصلت عليها القوائم الفائزة بمقاعد، والأصوات التي حصلت عليها القوائم غير الفائزة بمقاعد، حسب أهمية أو عدد الأصوات التي حصلت عليها كل منها، توزع باقي المقاعد حسب هذا الترتيب.
- في حالة تساوي الأصوات التي حصلت عليها قائمتان أو أكثر: يمنح المقعد الأخير للقائمة التي يكون معدل سن مرشحيها هو الأصغر.
- توزع المقاعد على مترشحي القائمة: يتم حسب عدد الأصوات التي حصل عليها كل من المترشحين المذكورين فيها. وفي حالة تساوي الأصوات بين مترشحين يفوز بالمقعد الأخير المترشح الأصغر سنا. غير أنه عند تساوي الأصوات بين مترشح ومترشحة تفوز هذه الأخيرة بالمقعد الأخير المحصل عليه من قبل القائمة.

---

[303]- المادة 183 من قانون الإنتخابات 21-01.

[304]- المواد 171 و172 و173 و174 و175 من قانون الإنتخابات 21-01.

- **<u>مثال تطبيقي بتبسيط المعطيات:</u>**

- عدد الأصوات المعبر عنها في دائرة إنتخابية ما: هو **<u>100 صوت</u>** (الصحيحة بعد عملية الفرز).
- عدد المقاعد الواجب شغلها في هذه الدائرة الإنتخابية هو **<u>5 مقاعد</u>.**
- **<u>النتائج المتحصل عليها في الإنتخابات من قبل القوائم المترشحة</u>** هو كالآتي:

***قائمة 1**: 10 أصوات

***قائمة 2**: 40 صوت

***قائمة 3**: 30 صوت

***قائمة 4:** 20 صوت.

<u>الحل:</u> سيتم توزيع المقاعد بالتناسب مع عدد الأصوات المعبر عنها (إقتراع نسبي على القائمة)، وذلك كالآتي:

أ- الحد الأدنى المسموح به للتنافس هو 5%:

100% ⟸ 100 صوت (المعبر عنها)

5 % ⟸ س

$$\text{س} = \frac{\text{100 صوت x 5 \%}}{\text{\% 100}}$$

س = 5 أصوات.

<u>والملاحظ</u> بالنسبة للمثال بأن كل القوائم المتنافسة قد توافر فيها الحد الأدنى المسموح به للتنافس وهو 7 % والذي قدر في هذا المثال ب 5 أصوات (القائمة 1: 10 صوت، القائمة 2: 40 صوت، القائمة 3: 30 صوت، القائمة 4: 20 صوت).

$$\frac{\text{عدد الأصوات المعبر عنها (100 صوت)}}{\text{عدد المقاعد الواجب}}$$

ب- تحديد المعامل الإنتخابي= $\frac{\text{}}{\text{شغلها (5 مقاعد)}}$

المعامل الإنتخابي في هذا المثال= 20 صوت، وعليه سيتم توزيع المقاعد 5 على القوائم الأربعة المتنافسة وبالنظر إلى عدد الأصوات المتحصل عليها من طرف كل قائمة مع الأخذ بعين الإعتبار توافر المعامل الإنتخابي بالنسبة لكل قائمة، لتكون النتائج كالآتي:

قائمة 1: تحصل على 0 صوت (لم يتوافر فيها المعامل الإنتخابي) ويبقى لها 10 أصوات

قائمة 2: تحصل على 2 مقاعد (توافر فيها المعامل الإنتخابي مرتين) وبقي لها 0 صوت

قائمة 3: تحصل على 1 مقعد (توافر فيها المعامل الإنتخابي مرة واحدة) ويبقى لها 10 صوت

قائمة 4: تحصل على 1 مقعد (توافر فيها المعامل الإنتخابي مرة واحدة) ويبقى لها 0 صوت

الملاحظ بعد عملية توزيع المقاعد هو بقاء مقعد واحد شاغر.

ج- تطبيق قاعدة الباقي الأقوى: ترتب القوائم بالنظر إلى ما بقي لها من عدد الأصوات بعد عملية توزيع المقاعد بالنظر إلى توافر المعامل الإنتخابي وسواء فازت هذه القوائم بمقاعد أم لا، وعليه وطبقا للفقرة السابقة فالقوائم التي بقي لها أقوى الأصوات هي:

*قائمة 1: 10 أصوات

*قائمة 3: 10 أصوات.

فالملاحظ من خلال هذه النتيجة أنه لا يمكن تطبيق قاعدة الباقي الأقوى لأن كلا القائمتين تساوت في عدد الأصوات المتبقية لها.

د- في حالة تساوي الأصوات: يمنح المقعد المتبقي للقائمة التي يكون معدل سن مرشحيها هو الأصغر.

ذ- ثم يتم توزيع الأصوات حسب عدد الأصوات التي حصل عليها كل من المترشحين المذكورين فيها. وفي حالة تساوي الأصوات بين مترشحين يفوز بالمقعد الأخير المترشح الأصغر سنا. غير أنه

عند تساوي الأصوات بين مترشح ومترشحة تفوز هذه الأخيرة بالمقعد الأخير المحصل عليه من قبل القائمة.

- **إنتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي[305]:** ينتخب المجلس الشعبي الولائي رئيسه من بين أعضائه،

- ويقدم المترشح لإنتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي من القائمة الحائزة على الأغلبية المطلقة للمقاعد.
- في حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة للمقاعد، يمكن للقائمتين الحائزتين 35 % على الأقل من المقاعد تقديم مرشح.
- في حالة عدم حصول أي قائمة على 35 % على الأقل من المقاعد، يمكن لجميع القوائم تقديم مرشح عنها.
- يكون الإنتخاب سريا ويعلن رئيسا للمجلس الشعبي الولائي المترشح الذي تحصل على الأغلبية المطلقة للأصوات، إذا لم يحصل أي مترشح على الأغلبية المطلقة للأصوات يجرى دور ثان بين المترشحين الحائزين المرتبتين الأولى والثانية، ويعلن فائزا المترشح المتحصل على أغلبية الأصوات.
- في حالة تساوي الأصوات المحصل عنها يعلن فائزا المترشح الأكبر سنا.

على أنه وفي خلال 8 أيام التي تلي تنصيب رئيس المجلس الشعبي الولائي، يختار هذا الأخير نوابه من بين أعضاء المجلس ويعرضهم للمصادقة بالأغلبية المطلقة للمجلس الشعبي الولائي، ولا يمكن أن يتجاوز عددهم[306]:

- 2 بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية المتكونة من 35 إلى 39 منتخبا.
- 3 بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية المتكونة من 43 إلى 47 منتخبا.
- 6 بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية المتكونة من 51 إلى 55 منتخبا.

- عمل المجلس الشعبي الولائي[307]: يعقد المجلس الشعبي الولائي 4 دورات عادية في السنة، مدة كل دورة منها 15 يوما على الأكثر، وتنعقد هذه الدورات وجوبا خلال أشهر مارس وجوان

[305] - طبقا لنص المادة 59 من قانون الولاية 12-07.

[306]- المادة 62 من قانون الولاية 12-07.

وسبتمبر وديسمبر، على أنه لا يمكن جمعها. كما يمكن للمجلس الشعبي الولائي أن يجتمع في دورة غير عادية إما بطلب من الوالي أو رئيس المجلس الشعبي الولائي أو 3/1 أعضاء المجلس الشعبي الولائي، وتختتم الدورة غير العادية باستنفاذ جدول أعمالها. ويجتمع المجلس الشعبي الولائي بقوة القانون في حالة كارثة طبيعية أو تكنولوجية.

تجرى مداولات وأشغال المجلس الشعبي الولائي وكذا لجانه في المقر المخصص لهذا المجلس. على أنه وفي حالة القوة القاهرة المؤكدة والتي تحول دون الدخول إلى المجلس الشعبي الولائي، يمكن عقد مداولات وأشغال المجلس في مكان آخر من إقليم الولاية بعد التشاور مع الوالي.

يحضر الوالي دورات المجلس الشعبي الولائي وفي حالة حصول مانع ينوب عنه ممثله. كما لا تصح إجتماعات المجلس الشعبي الولائي إلا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائه، وإذا لم تتوافر هذه الأغلبية يجرى إجتماع آخر بعد 5 أيام من الإجتماع الأول، ويكون مقبولا مهما يكن عدد أعضاء المجلس، وتتخذ المداولات بالأغلبية البسيطة لأعضاء المجلس الشعبي الولائي، وفي حالة تساوي الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحا. تجرى المداولات بلغة وطنية وتحرر تحت طائلة البطلان باللغة العربية.

تكون جلسات المجلس الشعبي الولائي علنية، إلا أن المجلس بإمكانه أن يتداول في جلسة مغلقة في حالتين: دراسة حالات تأديبية للمنتخبين، وحالة الكوارث الطبيعية أو التكنولوجية.

- صلاحيات المجلس الشعبي الولائي: للمجلس الشعبي الولائي صلاحيات عديدة نذكر منها[308]:

- تنمية إقتصادية وهياكل قاعدية: حيث يعد المجلس مخططا للتنمية في المجال الإقتصادي يحدد فيه الأهداف المسطرة والوسائل المسخرة من طرف الدولة لتحقيق هذه الأهداف. أما في مجال الهياكل القاعدية فيعمل المجلس على تهيئة الطرق والمسالك الولائية وصيانتها، وكذا فك العزلة عن المناطق الريفية لا سيما في مجال الكهرباء والغاز ...

[307]- استنادا للمواد من 12 إلى 32 ومن 51 إلى 57 من قانون الولاية 12-07.

[308]- إنطلاقا من المواد 73 إلى 101 من قانون الولاية 12-07.

- في مجال الفلاحة والري: يعمل المجلس على الوقاية من الكوارث الطبيعية، كما يضع مخططات لمحاربة مخاطر الفيضانات والجفاف، وكذا العمل على تصفية المياه ومجاري المياه، مكافحة الأوبئة في مجال الصحة الحيوانية والنباتية ...[309].
- في المجال الإجتماعي والثقافي والسياحي: يعمل المجلس على برامج ترقية التشغيل، إنجاز الهياكل الصحية التي تتجاوز قدرات البلديات، تطبيق تدابير الوقاية الصحية من الأوبئة، ويسهر على كل نشاط إجتماعي يهدف إلى حماية ومساعدة الطفولة وذوي الإحتياجات الخاصة والمسنين والمرضى، كما يعمل على ترقية التراث الثقافي والفني والتاريخي وحماية المناطق السياحية والأثرية ...[310].
- في مجال السكن: يمكن للمجلس أن يساهم في إنجاز برامج السكن كخطوة للقضاء على السكن الهش وغير الصحي ...[311].
- في مجال الهبات والوصايا: فالمجلس الشعبي الولائي هو الذي يفصل أو يبت في قبول أو رفض الهبات والوصايا.
- في مجال التربية والتكوين المهني: حيث يتولى إنجاز مؤسسات التعليم المتوسط والثانوي والمهني، ويتكفل بصيانتها والمحافظة عليها وكذا تجديد تجهيزاتها المدرسية.
- في المجال المالي: على المجلس الشعبي الولائي أن يناقش ويصوت على ميزانية الولاية بعد عرضها عليه من قبل الوالي، فإذا كانت الميزانية أولية فيجب التصويت عليها من قبل المجلس قبل 31 أكتوبر من السنة المالية التي تسبق تنفيذها، أما عن الميزانية الإضافية فيجب التصويت عليها من قبل المجلس قبل 15 جوان من السنة المالية الجارية.

وعند ظهور إختلال في الميزانية ساعة التنفيذ فيتعين على المجلس إتخاذ كافة الإجراءات اللازمة لإمتصاص هذا العجز وضمان التوازن اللازم للميزانية[312].

---

[309]- حماية وتوسيع الأراضي الفلاحية وترقيتها، وتشجيع تدابير الوقاية من الكوارث، تطهير وتنقية مجاري المياه، التشجير وحماية التربة، مكافحة الأوبئة في مجال الصحة الحيوانية، تطوير الري الصغير والمتوسط، مساعدة البلديات في مشاريع التموين بالمياه الصالحة للشرب.

[310]- التكفل بالمتشردين والمرضى عقليا، الوقاية من الأوبئة والأمراض، مراقبة وحفظ الصحة، مراقبة المواد الإستهلاكية، إقامة منشآت ثقافية ورياضية وترفيهية، نشر التراث الثقافي،ومساعدة استغلال القدرات السياحية في الولاية.

[311]- فيقوم المجلس على وجه الخصوص بتدعيم البلديات فيما يخص تطبيق برامجها الإسكانية، تقديم مساهمة لإنشاء مؤسسات وشركات البناء العقاري، تشجيع تنمية الحركة التعاونية في ميدان السكن، ترقية برامج السكن المخصص للإيجار، المشاركة في عملية الإصلاح وإعادة البناء بالتشاور مع البلدية.

ب- الوالي:

طبقا لنص المادة 92 من الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل في سنة 2020، فيعين الوالي من طرف رئيس الجمهورية بناء على مرسوم رئاسي[313].

- صلاحيات الوالي: تجدر الإشارة إلى أن صلاحيات الوالي كثيرة ومتنوعة ولا يعتبر قانون الولاية فقط مصدرا لها، فإلى جانب ذلك نجد قوانين أخرى كقانون البلدية وقانون الإنتخابات وقانون الإجراءات الجزائية ...

وعليه، وبالرجوع إلى قانون الولاية نجد أن الوالي وبالنظر إلى صلاحياته فهو يتمتع بوضعية قانونية مركبة، فهو من جهة ممثل للسلطة المركزية أو الدولة بصفة عامة ومن جهة أخرى فهو ممثل للولاية.

- صلاحيات الوالي باعتباره ممثلا للدولة: ونذكر منها[314]:

---

[312]- تجدر الإشارة بأن قانون الولاية 12-07 سمح للمجلس الشعبي الولائي بتشكيل لجان دائمة للمسائل التابعة لمجال اختصاصه طبقا للمادة 33 منه، وذلك من بين أعضائه لاسيما المتعلقة بمايلي:

- التربية و التعليم العالي والتكوين المهني.
- الاقتصاد والمالية.
- الصحة والنظافة وحماية البيئة.
- الاتصال وتكنولوجيات الإعلام.
- تهيئة الإقليم والنقل.
- التعمير والسكن.
- الري والفلاحة والغابات والصيد البحري والسياحة.
- الشؤون الاجتماعية والثقافية والشؤون الدينية والوقف والرياضة والشباب.
- التنمية المحلية التجهيز والاستثمار والتشغيل.

كما يمكن للمجلس الشعبي الولائي تشكيل لجان خاصة لدراسة كل المسائل الأخرى التي تهم الولاية.

[313]- وهو ما أكدت عليه المادة 8/1 من المرسوم التنفيذي 90-227 المؤرخ في 25 يوليو 1990، المتضمن قائمة الوظائف العليا في الدولة بعنوان الإدارة والمؤسسات والهيئات العمومية، ج.ر.ج.ج عدد 31 الصادرة بتاريخ 28 يوليو 1990.

بالإضافة إلى ذلك، فإن المرسوم التنفيذي 90-230 المؤرخ في 25 يوليو 1990، المتضمن أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية، ج.ر.ج.ج عدد 31 الصادرة بتاريخ 28 يوليو 1990، قد اشترط أن يتم تعيين الولاة بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح من وزير الداخلية، من بين فقط الكتاب العامين للولايات، أو من بين رؤساء الدوائر. وإن وضع نفس المرسوم استثناء في هذا الصدد، حيث سمح للسلطة المختصة بالتعيين في منصب الوالي أن تقوم بتعيين في حدود 5% من أعضاء سلك الولاة خارج الكتاب العامين أو رؤساء الدوائر، ولكن مع احترام الشروط العامة في التعيين في الوظائف العليا.

- ينشط وينسق ويراقب نشاط المصالح غير الممركزة للدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في الولاية، على أن بعض هذه المصالح تستثنى من مجال مراقبة الوالي من ذلك مثلا: العمل التربوي والتنظيم في مجال التربية والتكوين والتعليم العالي والبحث العلمي، إدارة الجمارك، الوظيف العمومي، وعاء الضرائب ...
- يسهر الوالي على تنفيذ القوانين والتنظيمات وعلى إحترام رموز الدولة وشعاراتها على إقليم الولاية.
- المحافظة على النظام العام، والعمل على التنسيق بين نشاطات مصالح الأمن المتواجدة على إقليم الولاية، وبهذه الصفة يلزم رؤساء مصالح الأمن بإعلامه بكل القضايا المتعلقة بالأمن العام والنظام العام بصفة عامة[315].
- يمكن للوالي عندما تقتضي الظروف الإستثنائية ذلك أن يطلب تدخل قوات الشرطة والدرك الوطني المتواجدة على إقليم الولاية عن طريق التسخير.
- يسهر الوالي على حفظ أرشيف الدولة والولاية والبلديات.
- هو الآمر بصرف ميزانية الدولة.

- صلاحيات الوالي باعتباره ممثلا للولاية: ونذكر منها[316]:

- تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي.
- يلزم الوالي طبقا للقانون بتقديم تقرير في كل دورة يتضمن تنفيذ مداولة المجلس الشعبي الولائي.
- يزود الوالي المجلس الشعبي الولائي بكافة الوثائق والمعلومات لحسن سير أعماله ودوراته.
- إشهار مداولات المجلس الشعبي الولائي.
- يمثل الوالي الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية، كما يمثلها أمام القضاء.
- يتولى إدارة أملاك الولاية والحقوق التي تتكون منها ممتلكات الولاية.
- يتولى إبرام العقود والصفقات باسم الولاية.
- يقدم الوالي بيانا سنويا أمام المجلس الشعبي الولائي حول نشاطات الولاية يتبع بمناقشة.

---

[314]- إستنادا للمواد من 110 إلى 123 من قانون الولاية 12-07.

[315]- والحقيقة أنه وإن نصت النصوص القانونية على اختصاص الوالي في مجال الأمن، إلا أننا نعتقد أن مرفق الأمن هو مرفق وطني، ما زال يدار بالأسلوب المركزي. والمشرع، وإن أعطى للوالي اختصاصات في هذا المجال، فإن هذا لا يعني بأن السلطة المركزية تخلت كلية عن مرفق الأمن.

[316]- إستنادا للمواد من 102 إلى 109 من قانون الولاية 12-07.

- يتولى سلطة الإشراف على المصالح التابعة للولاية.
- يمارس السلطة السلمية المقررة قانونا على مجموع الموظفين التابعين للولاية.
- يعد الوالي مشروع الميزانية ويتولى تنفيذها بعد مصادقة المجلس الشعبي الولائي عليها، وهو الآمر بصرفها[317].

- الإدارة المساعدة للوالي: طبقا للمرسوم التنفيذي 94-215 المؤرخ في 23 يوليو 1994 المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها[318]، تشتمل الإدارة العامة في الولاية والموضوعة تحت سلطة الوالي على مايلي: كتابة عامة، المفتشية العامة، الديوان، رئيس الدائرة، مجلس الولاية[319]. على أنه وطبقا للمرسوم الرئاسي 15-140 المؤرخ في 27 ماي 2015 المتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها[320]، فقد تمت إضافة جهاز آخر في الإدارة المساعدة للوالي هو الولاية المنتدبة.

- الكتابة العامة[321]: يمكن تنظيم هياكل الكتابة العامة في الولاية في مصلحة واحدة أو مصلحتين أو ثلاثة مصالح تضم كل واحدة منها ثلاثة مكاتب على الأكثر، وتعمل هذه الكتابة العامة برئاسة الكاتب العام الذي تتجلى أهم صلاحياته أو مهامه تحت سلطة الوالي فيمايلي:

- يسهر على العمل الإداري.
- يتابع عمل أجهزة الولاية وهياكلها.
- يتابع عمل جميع مصالح الدولة الموجودة في الولاية.
- يتابع تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي والقرارات التي يتخذها مجلس الولاية.
- ينظم بالتنسيق مع أعضاء مجلس الولاية إجتماعات هذا المجلس ويتولى كتابتها.
- يتولى رئاسة لجنة الصفقات في الولاية.

---

[317]- ونظرا لكثرة الإختصاصات التي يتمتع بها الوالي، وربما استحالة القيام بها كلها من الناحية الواقعية، فإن المادة 126 من قانون الولاية 12-07، سمحت للوالي بتفويض توقيعه حسب الشروط والأشكال المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات المعمول بها. وتبعا لذلك فإن إدارة الولاية أو الإدارة المساعدة للوالي تكلف هي الأخرى بتنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي، وقرارات الحكومة، على أن يكون الوالي هو رئيسها الإداري، وبالتالي فإنها توضع تحت سلطته السلمية، وهو الذي يتولى التنسيق العام للإدارة.

[318]- ج.ر.ج.ج عدد 48 الصادرة بتاريخ 27 يوليو 1994.

[319]- المادة 2 من المرسوم التنفيذي 94-215 سالف الذكر.

[320]- ج.ر.ج.ج عدد 29 الصادرة في 31 ماي 2015.

[321]- تم تنظيمها بموجب المادتين 4 و5 من المرسوم التنفيذي 94-215 سالف الذكر.

- المفتشية العامة: طبقا لنص المادة 6 من المرسوم التنفيذي 94-215، فإن هذه المفتشية تخضع لنص خاص. وعليه وفي هذا الإطار نجد المرسوم التنفيذي 94-216 المتعلق بالمفتشية العامة في الولاية[322]. وقد نص هذا المرسوم على أن تسيير هذه المفتشية يكون من قبل مفتش عام بمساعدة مفتشين إثنين يعملون تحت سلطة الوالي[323]. ويتجلى إختصاص هذه المفتشية فيمايلي[324]:

- تقييم نشاط أجهزة الولاية وهياكلها والمصالح غير الممركزة واللامركزية قصد كشف النقائص، وبالتالي العمل على تقويم نشاطها من خلال إقتراح التصحيحات اللازمة وكل تدبير من شأنه أن يضاعف نتائجها ويحسن نوعية الخدمات لصالح المواطنين.
- تسهر المفتشية على الإحترام الدائم للتشريع والتنظيم من قبل الهيئات سابقة الذكر.
- كما قد تؤهل المفتشية العامة بناء على طلب من الوالي للقيام بأي تحقيق حول مهام الهيئات السابقة.

- الديوان: توضع هذه الهيئة تحت إدارة رئيس الديوان الذي يعمل تحت سلطة الوالي بمساعدة ملحقي الديوان الذين يتراوح عددهم ما بين 5 إلى 10، وفي هذا الإطار يكلف الديوان بمايلي[325]:

- العلاقات الخارجية والتشريفات، العلاقات مع الصحافة والإعلام، أنشطة مصلحة الإتصالات السلكية واللاسلكية والشيفرة.

ويتلقى رئيس الديوان في حدود إختصاصاته تفويضا بالإمضاء من الوالي.

- رئيس الدائرة[326]: يعتبر رؤساء الدوائر من أجهزة الإدارة المساعدة للوالي، يتم تعيينهم طبقا للمرسوم الرئاسي 99-240 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية

---

[322]- المؤرخ في 23 يوليو 1994، ج.ر.ج.ج عدد 48 الصادرة بتاريخ 27 يوليو 1994.

[323]- المادة 5 من المرسوم التنفيذي 94-216 سالف الذكر.

[324]- المادة 2 من المرسوم التنفيذي 94-216 سالف الذكر.

[325]- المادة 7 من المرسوم التنفيذي 94-215 سالف الذكر.

[326]- إن الدائرة في النظام القانوني الجزائري هي عبارة عن مقاطعة إدارية تابعة للولاية، تحدد حدودها الجغرافية أو تعدل أو تلغى بموجب قانون. على أن الدائرة وإن كانت مقاطعة إدارية، إلا أنها لا تعتبر هيئة مستقلة (إدارة محلية)، لأنها لا تتمتع بالشخصية المعنوية، فهي فقط جزء أو فرع أو قسم إداري تابع ومساعد للدولة، ولذلك فهي عبارة عن تطبيق لفكرة عدم التركيز الإداري. أما الهدف من وجود الدائرة في النظام القانوني الجزائري، فهو محاولة تقريب خدمات الإدارة من المواطنين، إذن هي حلقة وصل بين الولاية والبلديات.

والعسكرية[327] بموجب مرسوم رئاسي من قبل رئيس الجمهورية، ويساعد رئيس الدائرة كاتب عام ومجلس تقني مكون من مسؤولي مصالح الدولة المتواجدة على مستوى الدائرة التي يرأسها. وفي هذا الإطار وطبقا للمرسوم التنفيذي 94-215 تتجلى أهم صلاحيات رئيس الدائرة فيمايلي[328]:

- تنفيذ القوانين والتنظيمات المعمول بها وقرارات الحكومة وقرارات المجلس الشعبي الولائي وكذا قرارات مجلس الولاية.
- ينشط ويراقب أعمال البلديات الملحقة به.
- يتصرف في معظم مهامه الموكلة إليه بموجب المرسوم التنفيذي 94-215 وأي مهمة يوكلها إليه الوالي بتفويض من هذا الأخير، ومن ذلك المصادقة على مداولات المجالس الشعبية البلدية والتي يكون موضوعها مثلا الميزانيات والحسابات.
- يطلع الوالي عن الحالة العامة في البلديات التي ينشطها.

- مجلس الولاية: يتكون هذا المجلس من مديري مصالح الدولة المكلفون بمختلف قطاعات النشاط في الولاية، ومن الوالي، كما يشارك رؤساء الدوائر في أشغال مجلس الولاية إلا أن مشاركتهم تكون إستشارية فقط. وعليه فإن من مهام هذا المجلس مايلي[329]:

- إعلام الوالي بانتظام أعضاء مجلس الولاية بالتعليمات العامة الصادرة عن الحكومة والتي لها علاقة بأنشطتهم.
- يراقب نشاط مصالح الدولة الموجودة على مستوى الولاية، لذا يجب على أعضاء مجلس الولاية أن يطلعوا الوالي بانتظام عن تطور الشؤون التي يتكفلون بها، وبناء على هذا يرسل الوالي تقريرا شهريا إلى كل وزير يعلمه عن تطور الوضعية العامة للقطاع التابع لسلطة هذا الوزير.
- يبدي المجلس رأيه في جميع المشاريع التي تقع في تراب الولاية.
- يتخذ كل التدابير اللازمة التي من شأنها العمل على إحترام القوانين والتنظيمات المعمول بها.

- الولاية المنتدبة: على أنه وطبقا للمرسوم الرئاسي 15-140 المتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها[330]، فقد تمت إضافة جهاز آخر لا

---

[327]- سالف الذكر.

[328]- المادتين 9 و10 من المرسوم التنفيذي 94-215 سالف الذكر.

[329]- المادة 30 من المرسوم التنفيذي 94-215 سالف الذكر.

يتمتع بالشخصية المعنوية يمثل صورة من صور عدم التركيز الإداري يسمى الولاية المنتدبة. وقد تم إخضاع تسيير هذه المقاطعة الإدارية للوالي المنتدب، هذا الأخير الذي يمارس مهامه تحت سلطة والي الولاية.

- صلاحيات الوالي المنتدب: طبقا للمرسوم الرئاسي 15-140 سالف الذكر، يحوز الوالي المنتدب على جملة من المهام يقوم بها تحت سلطة والي الولاية، ونذكر من أهمها[331]:

- يسهر الوالي المنتدب على تنفيذ القوانين والتنظيمات المعمول بها وقرارات الحكومة ومجلس الولاية ومداولات المجلس الشعبي الولائي على مستوى المقاطعة الإدارية.
- يسهر الوالي المنتدب وبمساهمة مصالح أمن المقاطعة الإدارية وبالتنسيق معها على حفظ النظام العام والأمن العام، وبهذه الصفة يقترح أي تدبير يراه ضروريا من أجل حفظ النظام العام ويسهر على تنفيذه ومتابعته.
- السهر على السير الحسن للمصالح والمؤسسات العمومية وتنشيط ومراقبة أنشطتها طبقا للقوانين والتنظيمات المعمول بها.
- يرسل الوالي المنتدب تقريرا شهريا لوالي الولاية يبين من خلاله مدى تطور الوضعية في المقاطعة.

وعليه، حتى يستطيع الوالي المنتدب ممارسة مهامه، يتلقى تفويضا بالإمضاء من والي الولاية.

- أجهزة الولاية المنتدبة: طبقا للمرسوم التنفيذي 15-141 المؤرخ في 28 ماي 2015 المتضمن تنظيم المقاطعة الإدارية وسيرها[332]، تشتمل المقاطعة الإدارية تحت سلطة الوالي المنتدب على الأجهزة والهياكل التالية[333]:

*إدارة عامة: تشتمل هذه الإدارة العامة على أمانة عامة وديوان[334].

---

[330]- تجدر الإشارة إلى أنه تم إحداث ولايات منتدبة أخرى، وذلك بموجب المرسوم الرئاسي 18-337 المؤرخ في 25 ديسمبر 2018، المتضمن إحداث مقاطعات إدارية في المدن الكبرى وفي بعض المدن الجديدة وتحديد قواعد تنظيمها وسيرها، ج.ر.ج.ج عدد 78 الصادرة بتاريخ 26 ديسمبر 2018.

[331]- المادة 7 من المرسوم الرئاسي 15-140 سالف الذكر.

[332]- ج.ر عدد 29 الصادرة بتاريخ 31 ماي 2015.

[333]- المادة 2 من المرسوم التنفيذي 15-141 سالف الذكر.

[334]- المادة 3 من المرسوم التنفيذي 15-141 سالف الذكر.

حيث تشتمل الأمانة العامة على أمين عام ومصلحتين إلى ثلاثة مصالح تتضمن كل منها على أربعة مكاتب على الأكثر. وتتجلى أهم مهـــام الأمين العـــام الذي يعمـــل تحت سلطة الوالي المنتدب فيمايلي[335]:

- يحرص على العمل الإداري ويضمن إستمراريته.
- ينظم إجتماعات مجلس المقاطعة الإدارية.

أما بالنسبة للديوان، فهو مكون من رئيس الديوان و6 ملحقين بالديوان، ويختص هذا الديوان بجملة من المهام منها[336]:

- العلاقات الخارجية والتشريفات.
- العلاقات مع أجهزة الصحافة والإعلام.
- التنسيق ومتابعة تنفيذ الإجراءات التي تتخذ في إطار التعاون مع مصالح الأمن الموجودة في إقليم المقاطعة الإدارية.

*المديريات المنتدبة: تحدد المصالح غير الممركزة للدولة في شكل مديريات منتدبة على مستوى المقاطعة الإدارية، نذكر منها: المديرية المنتدبة للتجارة، وللأشغال العمومية، للطاقة، للمصالح الفلاحية، للسياحة والصناعات التقليدية والتكوين المهني ...[337].

ويمارس المدير المنتدب المهام المخولة للمدير الولائي على مستوى المقاطعة الإدارية، وفي هذا الإطار يتلقى المدير المنتدب تفويضا بالإمضاء في حدود صلاحياته من والي الولاية[338].

*مجلس المقاطعة الإدارية: يتكون هذا المجلس من الوالي المنتدب والمديرين المنتدبين في المقاطعة الإدارية، ويشارك رؤساء المجالس الشعبية البلدية في هذا المجلس مشاركة إستشارية.

ويمثل مجلس المقاطعة الإدارية إطارا تنسيقيا تشاوريا، يجتمع في دورة عادية مرتين في الشهر، كما يمكنه أن يعقد إجتماعات غير عادية بناء على إستدعاءات من الوالي المنتدب[339].

3- الرقابة على الولاية:

---

[335]- المادة 5 من المرسوم التنفيذي 15-141 سالف الذكر.

[336]- المادة 8 من المرسوم التنفيذي 15-141 سالف الذكر.

[337]- المادة 12 من المرسوم التنفيذي 15-141 سالف الذكر.

[338]- المادتين 13 و14 من المرسوم التنفيذي 15-141 سالف الذكر.

[339]- المادة 19 من المرسوم التنفيذي 15-141 سالف الذكر.

إن استقلال الولاية من خلال منحها الشخصية المعنوية وانتخاب بعض أعضائها لا يحول دون إخضاعها للرقابة لأن الإستقلالية الممنوحة لها ليست مطلقة. وعليه، فالرقابة على الولاية تقع على فئة المعينين وكذا على فئة المنتخبين[340].

أ- الرقابة على المعينين:

إن الرقابة على المعينين لا تطرح إشكالا كبيرا على المستوى العملي، ذلك أن المعين تربطه بالجهة القائمة بالتعيين علاقة تبعية وخضوع، ويلزم قانونا بالإمتثال لتعليماتها وتطبيق أوامرها، كما أن هذه الجهة القائمة بالتعيين هي من تعمل على ترقيته ونقله من مكان إلى آخر وإن اقتضى الأمر يصل الوضع إلى درجة عزله أو إنهاء مهامه.

ب- الرقابة على المنتخبين:

خلافا للمعينين تطرح الرقابة على المنتخبين على المستوى العملي بعض الإشكالات، ذلك أنه إذا كان من حيث الأصل يسهل التحكم في الشخص المعين ومراقبته، فإنه خلافا لذلك تصعب ممارسة الرقابة على المنتخبين لأن هؤلاء لا يعينون ولا تربطهم بأية جهة إدارية رابطة الخضوع والتبعية ولا ينقلون ولا يرقون وما إلى ذلك من السلطات التي تمارسها الجهة القائمة بالتعيين حيال فئة المعينين.

غير أن ذلك لا يعني أن الفئة المنتخبة لا تخضع لأي نوع من الرقابة، بل تخضع هي الأخرى لها لكن بالكيفية والإجراءات التي حددها القانون. وعليه يجب أن نميز في مجال هذه الرقابة بين ثلاثة صور: رقابة على الأشخاص، رقابة على الأعمـــال ورقابة على الهيئة[341].

- رقابة على الأشخاص أو رقابة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي: وتتجلى صورها في الوفاة والإستقالة، التخلي، الإيقاف وأخيرا الإقصاء[342].

- الوفاة: في حالة وفاة عضو من أعضاء المجلس الشعبي الولائي، يقر المجلس ذلك بموجب مداولة ويخطر بها الوالي، ويثبت فقدان صفة المنتخب نتيجة الوفاة بموجب قرار من وزير

---

[340]- عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 323-346؛ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 177-182؛ محمد الصغير بعلي، الولاية في القانون الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص 109-129؛ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 217-230.

[341]- عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 323-346؛ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 177-182؛ محمد الصغير بعلي، الولاية في القانون الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص 109-129؛ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 217-230.

[342]- تم تحديد النطاق القانوني للرقابة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي طبقا للمواد من 40 إلى 46 من قانون الولاية 12-07.

الداخلية، وفي هذه الحالة يتم إستخلافه قانونا في أجل لا يتجاوز الشهر بالمرشح الذي يلي مباشرة آخر منتخب من نفس القائمة.

- الإستقالة[343]: ترسل إستقالة عضو من المجلس الشعبي الولائي إلى رئيسه بواسطة ظرف محمول مقابل وصل إستيلام، ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة ويبلغ الوالي بها فورا، ويثبت فقدان صفة المنتخب نتيجة إستقالته بموجب قرار من وزير الداخلية، على أن يتم إستخلافه خلال شهر بالمرشح الذي يلي مباشرة آخر منتخب من نفس القائمة.

- التخلي: يعلن في حالة تخلي عن العهدة كل منتخب تغيب بدون عذر مقبول في أكثر من 3 دورات عادية خلال نفس السنة، ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بمداولة ويبلغ الوالي فورا، ويثبت التخلي بقرار من وزير الداخلية، ليتم إستخلافه خلال شهر بالمرشح الذي يلي آخر منتخب من نفس القائمة.

- الإيقاف أو التوقيف: وهو تجميد مؤقت للعضوية في المجلس الشعبي الولائي، يقع نتيجة متابعة العضو قضائيا في جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف ولا تمكنه من متابعة عهدته الإنتخابية بصفة صحيحة. وبناء على هذه الأسباب يمكن أن يوقف بموجب مداولة للمجلس الشعبي الولائي ويعلن أو يثبت التوقيف بقرار معلل من وزير الداخلية. وفي حالة صدور حكم نهائي بالبراءة يستأنف المنتخب تلقائيا وفوريا ممارسة مهامه الإنتخابية.

- الإقصاء: يؤدي الإقصاء إلى زوال صفة المنتخب إما نتيجة إدانة جزائية نهائية أو نتيجة إثبات وجود العضو تحت طائلة عدم القابلية للإنتخاب أو في حالة تنافي مع العهدة منصوص عليها قانونا.

- الإقصاء نتيجة إدانة جزائية نهائية: يقصى بقوة القانون من المجلس الشعبي الولائي كل منتخب كان محل إدانة جزائية نهائية، ويقر المجلس ذلك بموجب مداولة ويخطر الوالي بها، ويثبت زوال الصفة نتيجة الإقصاء بقرار من وزير الداخلية، ليتم إستخلافه خلال شهر بالمرشح الذي يلي آخر منتخب من نفس القائمة.
- الإقصاء بسبب وجود العضو تحت طائلة عدم القابلية للإنتخاب أو وجوده في حالة من حالات التنافي: وعليه فإن سبب الإقصاء هنا هو عدم توافر العضو على شروط الإنتخاب أو أنه كان يشغل منصبا من المناصب التي لم يسمح لشاغليها بحق الترشح. ويقر المجلس الشعبي

[343]- الإستقالة، عمل إرادي يعبر من خلالها المنتخب عن تركه لممارسة لمهامه الانتخابية، وعدم بقائه في المجلس.

الولائي ذلك بموجب مداولة ويبلغ بها الوالي، ويثبت الإقصاء بقرار من وزير الداخلية، على أن يستخلف العضو محل الإقصاء خلال شهر بالمترشح الذي يلي آخر منتخب من نفس القائمة.

على أنه وبالنسبة لرئيس المجلس الشعبي الولائي وباعتباره رئيسا للمجلس، فإذا تغيب عن دورتين عاديتين في السنة دون عذر مقبول، فيعلن في حالة تخلي عن العهدة من طرف المجلس[344]. وإذا أراد رئيس المجلس الشعبي الولائي أن يستقيل فعليه أن يعلن إستقالته أمام المجلس ويبلغ الوالي بذلك[345]. وفي كل الحالات سواء كانت وفـاة لرئيس المجلس أو استقالتـه أو تخليـه عن العهـدة أو لأي سبب آخـر،

فيجب أن يتم إستخلافه في أجل 30 يوما[346] حسب الطريقة التي انتخب بها[347].

- رقابة على الأعمال أو رقابة على مداولات المجلس الشعبي الولائي: وتأخذ ثلاثة صور هي المصادقة والإلغاء والحلول.

- المصادقة: هي الموافقة أو الترخيص، وتتخذ شكلان:

- مصادقة صريحة: لا تنفذ إلا بعد مصادقة وزير الداخلية في أجل أقصاه شهران مداولات المجلس الشعبي الولائي المتضمنة مايلي[348]:
  - الميزانية والحسابات.
  - التنازل عن العقار وإقتناؤه أو تبادله.
  - إتفاقيات التوأمة.
  - الهبات والوصايا الأجنبية.
- مصادقة ضمنية: باستثناء المداولات التي يشترط فيها الموافقة الصريحة والمذكورة أعلاه، فإن سكوت الوالي مدة 21 يوما التي تلي إيداع هذه المداولة لدى الولاية يجعلها نافذة بقوة القانون، وهنا تعتبر المصادقة ضمنية من الوالي[349].

- الإلغاء أو الإبطال: وهو إعدام المداولة والذي يتخذ نوعان:

---

[344]- المادة 64 من قانون الولاية 12-07.

[345]- المادة 65 من قانون الولاية 12-07.

[346]- المادة 66 من قانون الولاية 12-07.

[347]- أي طبقا للطريقة المنصوص عليها في المادة 59 من قانون الولاية 12-07.

[348]- طبقا لنص المادة 55 من قانون الولاية 12-07.

[349]- طبقا لنص المادة 1/54 من قانون الولاية 12-07.

- الإلغاء المطلق: تلغى أو تبطل بقوة القانون بطلانا مطلقا مداولات المجلس الشعبي الولائي الآتية[350]:

- المداولات المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات.
- المداولات التي تمس برموز الدولة وشعاراتها.
- المداولات غير المحررة باللغة العربية.
- المداولات التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن إختصاصات المجلس الشعبي الولائي.
- المداولات المتخذة خارج الإجتماعات القانونية للمجلس.
- المداولات المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي مع مراعاة المادة 23 من قانون الولاية 12-07[351].

وعليه إذا تبين للوالي أن مداولة ما اتخذت وفقا لما سبق، يرفع دعوى خلال أجل 21 يوما من تاريخ إتخاذ هذه المداولة لإقرار بطلانها أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا[352].

- الإلغاء النسبي: تكون المداولة محل إلغاء نسبي إذا حضر رئيس المجلس الشعبي الولائي أو أي عضو في المجلس له مصلحة شخصية وتتعارض مع مصالح الولاية سواء بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء[353].

من ثم، يمكن إثارة بطلان هذه المداولة خلال 15 يوما التي تلي إختتام دورة المجلس الشعبي الولائي التي اتخذت خلالها المداولة، إما من طرف الوالي أو عضو من أعضاء المجلس أو أي مكلف بالضريبة في الولاية له مصلحة في ذلك، على أن هذا الأخير يجب عليه إثارة بطلان هذه المداولة خلال 15 يوما الموالية لإلصاق المداولة ويرسل الطلب برسالة موصى عليها إلى الوالي مقابل وصل إستيلام. على هذا الأساس يرفع الوالي دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة قصد إقرار بطلان هذه المداولة[354].

- الحلول: طبقا لقانون الولاية 12-07، فحلول السلطة المركزية محل المجلس الشعبي الولائي يكون في حالتين:

---

[350]- طبقا لنص المادة 53 من قانون الولاية 12-07.

[351]- في حالة القوة القاهرة المؤكدة التي تحول دون الدخول إلى مقر المجلس الشعبي الولائي، يمكن عقد مداولات وأشغال المجلس الشعبي الولائي في مكان آخر من إقليم الولاية بعد التشاور مع الوالي.

[352]- طبقا لنص المادة 2/54 من قانون الولاية 12-07.

[353]- طبقا لنص المادة 56 من قانون الولاية 12-07.

[354]- طبقا لنص المادة 57 من قانون الولاية 12-07.

- الحالة الأولى: عندما لا يصوت على مشروع الميزانية بسبب إختلال داخل المجلس الشعبي الولائي، فإن الوالي يقوم باستدعاء المجلس في دورة غير عادية للموافقة عليه بعد تجاوز الفترة القانونية للمصادقة على مشروع الميزانية. وفي حالة عدم التوصل إلى موافقة على هذا المشروع يبلغ الوالي وزير الداخلية الذي يتخذ التدابير الملائمة لضبطها[355].
- الحالة الثانية: إذا لم يتخذ المجلس الشعبي الولائي التدابير التصحيحية الضرورية لضمان التوازن الصارم للميزانية الإضافية، يتولى إتخاذها الوزير المكلف بالداخلية والوزير المكلف بالمالية[356].

- الرقابة على الهيئة أو الرقابة على المجلس الشعبي الولائي ككل: وتتمثل أساسا في حل المجلس الشعبي الولائي[357] أي إعدامه القانوني قبل إنتهاء العهدة المقدرة ب 5 سنوات، وذلك بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير وزير الداخلية[358]. وقد حددت المادة 48 من قانون الولاية 12-07 حالات حل المجلس الشعبي الولائي، والتي تتجلى فيما يلي:

- في حالة خرق أحكام دستورية.
- في حالة إلغاء إنتخاب جميع أعضاء المجلس.
- في حالة إستقالة جماعية لأعضاء المجلس الشعبي الولائي.
- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدرا لإختلالات خطيرة تم إثباتها أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم.
- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة وذلك رغم تطبيق أحكام المادة 41[359].
- في حالة إندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها.
- في حالة حدوث ظروف إستثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب.

---

[355]- طبقا لنص المادة 168 من قانون الولاية 12-07.

[356]- طبقا لنص المادة 2/169 من قانون الولاية 12-07.

[357]- من تطبيقات حل المجالس الشعبية الولائية في الجزائر، حل المجلسين الشعبيين الولائيين لولايتي بجاية وتيزي وزو، بموجب المرسوم الرئاسي 05-307 المؤرخ في 25 غشت 2005، المتضمن استدعاء الناخبين لانتخابات جزئية لمجالس شعبية بلدية وولائية، ج.ر.ج.ج عدد 58 الصادرة بتاريخ 25 غشت 2005.

[358]- طبقا لنص المادة 47 من قانون الولاية 12-07.

[359]- المادة 41 من قانون الولاية 12-07 تتعلق بقواعد الإستخلاف.

تبعا لذلك، يعين وزير الداخلية مندوبية بناء على إقتراح من الوالي خلال 10 أيام الموالية للحل[360]. على أن تجرى الإنتخابات في أجل 3 أشهر إبتداء من الحل، إلا في حالة المساس الخطير بالنظام العام، على أنه لا يمكن بأي حال من الأحوال أن تجرى هذه الإنتخابات الجزئية خلال السنة الأخيرة من العهدة الجارية، حيث تبقى المندوبية سارية المفعول إلى حين إجراء الإنتخابات الوطنية[361].

ثانيا: البلدية

تشكل البلدية في الجزائر الخلية الأولى والأساسية للجماعات المحلية، نظرا للدور الهام الذي تلعبه كحلقة وصل بين الإدارة والمواطن، فهي تجسيد لصورة اللامركزية الإدارية، ومظهر من مظاهر الديمقراطية الإدارية، إذ تسمح للمواطنين بالمشاركة في تسيير الشؤون المحلية.

فطبقا لنص المادة 17 من الدستور الجزائري المعدل في سنة 2020، فالبلدية هي جماعة إقليمية وقاعدية للدولة، كما اعتبرت المادة 19 من ذات الدستور المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية، وهذا ما أكدت عليه نص المادة 01 من قانون البلدية 11-10، كما أضافت نفس المادة بأن البلدية تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة ولا تحدث إلا بموجب قانون.

أما المادة 3 من قانون البلدية فقد أكدت أن البلدية تساهم مع الدولة وبصفة خاصة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الإقتصادية والإجتماعية والثقافية والأمن وكذا الحفاظ على الإطار المعيشي للمواطنين وتحسينه.

تملك البلدية إسما وإقليما ومقرا رئيسيا، على أنه يتم تغيير إسم البلدية و/أو تعيين مقرها الرئيسي أو تغييره بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير من وزير الداخلية بعد أخذ رأي الوالي ومداولة المجلس الشعبي البلدي المعني ويخطر المجلس الشعبي الولائي بذلك[362].

---

[360]- طبقا لنص المادة 49 من قانون الولاية 12-07.

[361]- طبقا لنص المادة 50 من قانون الولاية 12-07.

[362]- المادتين 6 و7 من قانون البلدية 11-10.

على أنه، يتم ضم جزء من إقليم بلدية أو أكثر إلى بلدية أخرى أو أكثر من نفس الولاية، بموجب مرسوم رئاسي يتخذ بناء على تقرير وزير الداخلية بعد أخذ رأي الوالي ورأي المجلس الشعبي الولائي ومداولة المجالس الشعبية البلدية المعنية[363].

تبعا لما سبق، سنقسم الدراسة إلى ثلاثة عناصر، سيتضمن الأول تطور نظام البلدية، أما الثاني فسيخصص لهيئات البلدية، في حين أن الثالث والأخير سوف نتطرق من خلاله للرقابة على البلدية.

1- تطور نظام البلدية:

بالرجوع إلى الأصول التاريخية للبلدية سنعلم أنها وجدت منذ الاحتلال الفرنسي للجزائر، إلا أننا لا نستطيع أن نقول أنها مؤسسة محلية من إنشاء فرنسي، كما أنها ليست جزائرية لأنها وليدة استعمار أجنبي، وبعد الاستقلال واستعادة السيادة الوطنية للدولة الجزائرية أخذت تتطور وأصبحت لها قوانين تتعلق بها وتنظم سيرها. لذا، سنتطرق لدراسة تطور نظام البلدية في الجزائر قبل وبعد الإستقلال.

أ- نظام البلدية في الجزائر أثناء المرحلة الإستعمارية:

منذ احتلال الجزائر على يد المستعمر الفرنسي، عرف التنظيم الإداري بصفة عامة والتنظيم البلدي بصفة خاصة عدة مراحل، بحيث أن الاتجاه العام السائد آنذاك، هو ربط النظام الإداري الجزائري بنظام مركزي قوي، لا يترك مجالا فيها للنظام اللامركزي بالظهور إلا على نطاق ضيق جدا، حيث نجد أن المؤسسة العسكرية الفرنسية كان لها حضور قوي أمام الإدارة المدنية وذلك لوجود مناطق خاضعة للسلطة العسكرية. وعليه استعملت البلدية آنذاك، كأداة لتحقيق مآرب الاستعمار ووسيلة للوصول إلى أهدافه، وهو توسيع الاستعمار، وتنظيمه. كما اعتمد المستعمر الفرنسي على تقسيم البلاد إلى أقاليم مدنية وأخرى عسكرية، تهدف إلى قهر الجزائريين وتجريدهم من أملاكهم لفائدة المعمرين باستعمال القوة العسكرية[364].

---

[363]- المادتين 9 و10 من قانون البلدية 11-10.

[364]- انظر، سعد الله أبو القاسم، الحركة الوطنية الجزائرية 1830-1900، الجزء الأول، مكتبة دار الغرب الإسلامي، بيروت، لبنان، 1992، ص 228-229.

من ثم، كانت البلدية على غرار الولاية في المرحلة الإستعمارية أداة لتحقيق طموحات الإدارة الفرنسية وفرض هيمنتها وخدمة العنصر الأوروبي وبالخصوص الفرنسي. وقد وضع المستعمر الفرنسي إبتداء من سنة 1844 هيئات إدارية تعرف بإسم المكاتب العربية (بيرو عرب)، حيث كانت تسير من قبل ضباط جيش الإحتلال الذين كانوا يقومون بالإشراف السياسي على السكان وقبض الضرائب منهم وإلزامهم بإنتاج المواد الضرورية لتموين الجيش الفرنسي والسيطرة على مقاومة الجماهير[365].

وابتداء من سنة 1868 ظهرت البلديات المختلطة والتي كان يديرها موظف من الإدارة الإستعمارية ألا وهو متصرف المصالح المدنية يساعده القواد وهم موظفون جزائريون خاضعون لنفس الإدارة، كما تساعده لجنة بلدية تتكون من أعضاء أوروبيين منتخبين وأعضاء جزائريين معينين، ثم أصبح هؤلاء ينتخبون بصورة جزئية إبتداء من عام 1919. وإلى جانب البلديات المختلطة كانت توجد البلديات ذات التصرف التام في المناطق التي يسكنها أغلبية أوروبية، وكانت هذه البلديات تخضع لقانون 1884 بيد أن أحكامه لم تكن تطبق إلا لصالح الأقلية الأوروبية. ثم في سنة 1956 تم إلغاء نظام البلديات المختلطة وإخضاع الإدارة لضابط القسم الإداري الخاص بغرض عرقلة عمليات التحرير الوطني[366].

---

[365]- ظهرت المكاتب العربية سنة 1844، وغدت بمثابة الحكومة المحلية التي بيدها كامل السلطة على الجزائريين حتى عام 1871 في الشمال، بينما استمرت سلطتها في المناطق العسكرية الداخلية. تشكلت تلك المكاتب من بعض العملاء الجزائريين بقيادة ضابط فرنسي، تمثلت مهامها في جمع الضرائب من السكان، والسهر على استقرار الوضع، التجسس على القبائل والزوايا والزعماء الدينيين، وتحطيم نفوذ رؤساء الأسر الكبيرة، وتغذية الخلافات والمنازعات بين الجزائريين، وإضطهاد الشعب، وكانت تتمتع بسلطة إيقاع مختلف العقوبات كالسجن والغرامات الجماعية بالجزائريين بلا محاكمة. لمزيد من التفاصيل، راجع في ذلك: صالح فركوس، إدارة المكاتب العربية والإحتلال الفرنسي الجزائر في ضوء شرق البلاد (1844-1871م)، القافلة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص 11 وما تليها.

لقد تم إحداث 21 مكتبا عربيا سنة 1844، ليرتفع سنة 1870 إلى 49 مكتبا. محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 130.

[366]- انظر، صالح فركوس، المختصر في تاريخ الجزائر، دار العلوم، الجزائر، 2002، ص 195 وما بعدها؛ انظر، شويح بن عثمان، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2010-2011، ص 19-20؛ انظر، فريجات اسماعيل، مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، 2013-2014، ص 40-41؛ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 194؛ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 108.

ب- نظام البلدية في الجزائر بعد الإستقلال:

عرف نظام البلدية في الجزائر بعد الإستقلال عدة مراحل هي[367]:

- المرحلة الإنتقالية من 1962 إلى 1967: لقد تعرضت البلديات في هذه المرحلة لنفس الأزمة التي هزت باقي المؤسسات على اختلاف أنواعها، وهذا بحكم مغادرة المستعمر لأرض الوطن. فقد نتج عن المرحلة الإستعمارية 1535 بلدية أنشأتها السلطة الفرنسية، إلا أنه وبعد الإستقلال أثبتت الدراسة أن أكثر من 1500 بلدية كانت مشلولة عن العمل بحكم ظروفها الصعبة على كل المستويات المالية والتقنية والبشرية، هذا ما فرض على السلطة آنذاك تخفيض عدد البلديات إلى 676 بلدية ليصبح متوسط عدد سكان البلدية 180 ألف ساكن[368].

كما تم إنشاء لجان خاصة تتولى مهمة تسيير شؤون البلدية ويقودها رئيس عهدت إليه مهام رئيس البلدية، بالإضافة إلى هذه اللجان تم إنشاء لجنة التدخل الإقتصادي والإجتماعي، والمجلس البلدي لتنشيط القطاع الإشتراكي بغرض مساعدة البلديات على القيام بمهامها[369]. ضف إلى ذلك عرفت هذه المرحلة الإبقاء على مجمل النصوص القانونية الفرنسية إثر قانون 31 ديسمبر 1962، ما عدا ما تميزت منها بالمساس بالسيادة الوطنية أو التمييز العنصري، وكان هذا من أهم الأسباب التي سرعت من ضرورة إصدار أول قانون بلدية جزائري سنة 1967 لتأكيد فكرة الجزائر المستقلة حتى من حيث النصوص القانونية.

- مرحلة قانون البلدية لسنة 1967 (من 1967 إلى 1990): لقد تميز هذا القانون بالتأثر من جهة بالنموذج الفرنسي لقانون البلدية خاصة من حيث إطلاق الإختصاصات للبلديات، كما

---

[367]- تجدر الإشارة على أن هذه المراحل تتعلق بالنظام القانوني للبلدية في الظروف العادية، غير أن الواقع أثبت أن التنظيم البلدي تم في الجزائر حتى في ظل الظروف الإستثنائية، حيث عرفت الجزائر الأجهزة الإستثنائية التالية: المندوبية الخاصة مباشرة بعد الإستقلال، ثم المجلس البلدي الموسع وذلك تطبيقا لقانون الثورة الزراعية أي القانون 71-73 المؤرخ في 8 نوفمبر 1971 (ج.ر.ج.ج عدد 97 الصادرة بتاريخ 30 نوفمبر 1971)، وبعد ذلك المجلس البلدي المؤقت من 12 ديسمبر 1989 إلى 12 جوان 1990، ليليه المندوبية التنفيذية البلدية بعد إعلان حالة الطوارئ، وأخيرا التنظيم البلدي في إطار المواد 90 و93 و96 من دستور 1996. راجع في ذلك، ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 135.

[368]- عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 108-109.

[369]- عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 195.

تأثر من جهة أخرى بالنموذج اليوغسلافي من حيث النظام الإشتراكي ونظام الحزب الواحد وإعطاء الأولوية في مجال التسيير للعمال والفلاحين[370]. ومن أهم ما جاء في هذا النص ما يلي:

- كانت العهدة الإنتخابية للمجالس الشعبية البلدية مقدرة ب 4 سنوات.
- عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي يتراوح ما بين 9 و39 عضوا تبعا لعدد سكان البلديات.
- يجتمع المجلس الشعبي البلدي مرة واحدة في كل ربع سنة، وفي كل حين يتطلب ذلك قضايا البلدية إما بطلب من رئيسه أو 3/1 أعضائه أو عامل العمالة (الوالي حاليا).
- يوجد بالبلدية هيئتان هما المجلس الشعبي البلدي هيئة مداولة في البلدية وجهاز تنفيذي يسمى بالهيئة التنفيذية يتكون من أعضاء ينتخبهم المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه (يتكون المجلس التنفيذي من رئيس ونائبي رئيس أو أكثر).

- مرحلة قانون البلدية لسنة 1990 (من 1990 إلى 2011): تميزت هذه المرحلة بخضوعها لمبادئ وأحكام جديدة أرساها دستور 1989 على رأسها التعددية الحزبية، ومن أهم ما تضمنه هذا القانون مايلي:

- يجتمع المجلس الشعبي البلدي في دورة عادية كل ثلاثة أشهر، ويمكن عقد دورة غير عادية بطلب من الرئيس أو 3/1 أعضائه أو الوالي.
- تتكون البلدية من هيئتان هما المجلس الشعبي البلدي ورئيس المجلس الشعبي البلدي.
- أما عن العهدة فهي 5 سنوات، وعدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي يتراوح بين 7 إلى 33 عضو حسب عدد السكان، وقد تم تنظيمها بموجب قانون الإنتخابات لسنة 1989[371] ثم لسنة 1997[372].

2- هيئات البلدية:

تتوفر البلدية على هيئة مداولة هي المجلس الشعبي البلدي، هيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي، إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس

---

[370]- انظر في تفاصيل ذلك، خالد سمارة الزغبي، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها، مكتبة الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 1969، ص 52؛ انظر، الصالح ساكري، المعوقات التنظيمية وأثرها على فعالية الجماعات المحلية، مذكرة ماجستير في علم الإجتماع، كلية العلوم الإجتماعية والإسلامية، جامعة باتنة، 2007-2008، ص 181؛ مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 38.

[371]- القانون 89-13 المؤرخ في 7 غشت 1989 المتضمن قانون الإنتخابات، ج.ر.ج.ج عدد 32 الصادرة بتاريخ 7 غشت 1989.

[372]- أمر 97-07 المؤرخ في 6 مارس 1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات، ج.ر.ج.ج عدد 12 الصادرة بتاريخ 6 مارس 1997.

المجلس الشعبي البلدي[373].

أ- المجلس الشعبي البلدي:

يعتبر المجلس الشعبي البلدي هيئة خاصة بالمداولة وإتخاذ القرار، يتشكل من مجموعة منتخبين يتم إختيارهم من قبل سكان البلدية بموجب الإقتراع العام السري والمباشر وبطريقة الإقتراع النسبي على القائمة المفتوحة لمدة 5 سنوات[374]. هذه الإنتخابات وكما رأينا في الولاية يدعو إليها رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي خلال الثلاثة أشهر السابقة لإنقضاء العهدة النيابية الجارية.

- تشكيل المجلس الشعبي البلدي: يتراوح عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي ما بين 13 و43 عضو حسب عدد سكان البلدية الناتج عن عملية الإحصاء العام للسكان والإسكان، وذلك كالآتي[375]:

- 13 عضوا في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 10.000 نسمة.
- 15 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 10.000 نسمة و20.000 نسمة.
- 19 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 20.001 إلى 50.000 نسمة.
- 23 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 50.001 إلى 100.000 نسمة.
- 33 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 100.001 إلى 200.000 نسمة.
- 43 عضوا في البلديات التي يساوي عدد سكانها 200.001 نسمة أو يفوقه.

- شروط الناخب: هي نفس الشروط التي سبق وتطرقنا لها في الولاية (المواد 50 و51 و52 من قانون الإنتخابات 21-01) فهي أحكام مشتركة بين الولاية والبلدية.

- شروط المترشح: هي نفس الشروط التي سبق وتطرقنا لها في الولاية، مع بعض الإختلاف الطفيف في نص المواد (الشروط في المواد 178 و179 و181 و182 و183 و184 من قانون الإنتخابات21-01، والمادة 188 من قانون الإنتخابات 21-01 التي نصت على الطوائف الممنوعة من الترشح).

---

[373]- طبقا لنص المادة 15 من قانون البلدية 11-10.

[374]- المادة 169 من قانون الإنتخابات 21-01.

[375]- المادة 187 من قانون الإنتخابات 21-01.

- توزيع المقاعد في المجلس الشعبي البلدي: طبقا للمواد من 171 إلى 175 من قانون الإنتخابات 21-01، فطريقة الإقتراع هي الإقتراع النسبي على القائمة أي هي نفس الطريقة التي سبق ورأيناها عند تشكيل المجلس الشعبي الولائي فهي أحكام مشتركة بين الولاية والبلدية، حيث يتم توزيع المقاعد بالتناسب مع عدد الأصوات المتحصل عليها من طرف كل قائمة ثم بالتناسب مع عدد الأصوات المتحصل عليها من طرف المترشحين داخل نفس القائمة[376].

- عمل المجلس الشعبي البلدي:

يجتمع المجلس الشعبي البلدي في دورة عادية كل شهرين ولا تتعدى مدة كل دورة 5 أيام[377]. كما يمكن للمجلس أن يجتمع في دورة غير عادية كلما اقتضت شؤون البلدية ذلك بطلب من رئيس المجلس الشعبي البلدي أو 3/2 أعضائه أو بطلب من الوالي[378]. وفي حالة ظروف إستثنائية مرتبطة بخطر وشيك أو كارثة كبرى يجتمع المجلس الشعبي البلدي بقوة القانون ويخطر الوالي بذلك فورا[379].

تجرى وتحرر مداولات وأشغال المجلس الشعبي البلدي باللغة العربية تحت طائلة البطلان[380].

لا تصح إجتماعات المجلس الشعبي البلدي إلا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائه، وإلا فتعتبر المداولات التي تجرى بعد 5 أيـــام من الإجتماع الأول صحيحـــة مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين[381].

---

[376]- وذلك وفقا لمايلي:

- الحد الأدنى المسموح به للتنافس هو 5 %.
- تحديد المعامل الإنتخابي.
- تطبيق قاعدة الباقي الأقوى.
- في حالة تساوي الأصوات يؤول المقعد المتبقي للقائمة التي يكون معدل سن مرشحيها هو الأصغر.
- توزع المقاعد على مترشحي القائمة حسب عدد الأصوات المتحصل عليها كل مترشح فيها.

[377]- طبقا لنص المادة 16 من قانون البلدية 11-10.

[378]- طبقا لنص المادة 17 من قانون البلدية 11-10.

[379]- طبقا لنص المادة 18 من قانون البلدية 11-10.

[380]- طبقا لنص المادة 53 من قانون البلدية 11-10.

[381]- طبقا لنص المادة 23 من قانون البلدية 11-10.

على أنه تتخذ مداولات المجلس الشعبي البلدي بالأغلبية البسيطة لأعضائه الحاضرين، وفي حالة تساوي الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحا[382].

جلسات المجلس الشعبي البلدي علنية ومفتوحة لمواطني البلدية ولكل مواطن معني بموضوع المداولة، إلا أن المجلس يداول في جلسة مغلقة في حالة دراسة الحالات التأديبية للمنتخبين ودراسة المسائل المرتبطة بالحفاظ على النظام العام[383].

يعقد المجلس دوراته بمقر البلدية، إلا أنه في حالة قوة قاهرة معلنة تحول دون الدخول إلى مقر البلدية يمكنه أن يجتمع في مكان آخر من إقليم البلدية، كما يكمن للمجلس أن يجتمع في مكان آخر خارج إقليم البلدية يعينه الوالي بعد إستشارة رئيس المجلس الشعبي البلدي[384].

- صلاحيات المجلس الشعبي البلدي[385]: للمجلس الشعبي البلدي صلاحيات عديـــدة، نذكر منها مايلي[386]:

- في مجال التهيئة والتنمية: يتخذ المجلس كافة التدابير التي من شأنها التحفيز وبعث تنمية النشاطات أو مختلف المشاريع الإقتصادية، وتشجيع الإستثمار وترقيته[387]. حيث يعد هذا

---

[382]- طبقا لنص المادة 54 من قانون البلدية 11-10.

[383]- طبقا لنص المادة 26 من قانون البلدية 11-10.

[384]- طبقا لنص المادة 19 من قانون البلدية 11-10.

[385]- تجدر الإشارة بأن المجلس الشعبي البلدي طبقا لنص المادة 31 من قانون البلدية 11-10، يشكل من بين أعضائه لجانا دائمة (يتراوح عددها بين 3 إلى 6 لجان دائمة) للمسائل التابعة لمجال اختصاصه ولاسيما تلك المتعلقة بما يأتي:

- الإقتصاد والمالية والإستثمار.
- الصحة والنظافة وحماية البيئة.
- تهيئة الإقليم والتعمير والسياحة والصناعات التقليدية.
- الري والفلاحة والصيد البحري.
- الشؤون الإجتماعية والثقافية والرياضية والشباب.

وتحدث هذه اللجان الدائمة طبقا لنص المادة 32 من قانون البلدية 11-10، بمداولة مصادق عليها بأغلبية أعضاء المجلس الشعبي البلدي بناء على اقتراح من رئيسه.

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

[386]- طبقا للمواد من 103 إلى 124 من قانون البلدية 11-10.

[387]- حيث تقوم البلدية على وجه الخصوص بتخصيص رأسمال على شكل استثمارات تسند إلى صناديق المساهمة التابعة للجماعات المحلية، واتخاذ الإجراءات التي من شانها تنمية البلدية، وتشجيع كل مبادرة من شأنها المساهمة في التنمية.

المجلس برنامجه السنوي والمتعدد السنوات ويصادق عليه ويسهر على تنفيذه آخذا بعين الإعتبار المخطط الوطني للتهيئة والتنمية ومخطط الولاية.

- في مجال التعمير والهياكل القاعدية والتجهيز: في هذا الصدد يقوم المجلس الشعبي البلدي بمايلي:

- يتولى المجلس المصادقة على أدوات التعمير المنصوص عليها في التشريع والتنظيم بموجب مداولة.
- بهدف المحافظة على البيئة والصحة العمومية فيشترط موافقة المجلس الشعبي البلدي على أي مشروع ينطوي على مخاطر باستثناء المشاريع ذات المنفعة الوطنية التي تخضع للأحكام المتعلقة بحماية البيئة.
- يسهر المجلس على حماية التراث الثقافي والتاريخي والمواقع الطبيعية والأثرية.
- العمل على تهيئة وتجهيز الهياكل التابعة لإختصاصها وكذا السهر على حسن تسييرها وصيانتها.
- تسمية المجموعات العقارية السكنية وكذا مختلف طرق المرور المتواجدة على إقليم البلدية.
- التحضير للإحتفال بالأعياد الوطنية ...[388].

- في مجال التربية والحماية الإجتماعية والرياضة والشباب والثقافة والتسلية والسياحة: حيث يعمل المجلس الشعبي البلدي على إنجاز مؤسسات التعليم الإبتدائي وضمان صيانتها، إنجاز وتسيير المطاعم المدرسية، وتوفير وسائل نقل التلاميذ ...[389].

وفي ذات الإطار يمكن للبلديات في حدود إمكانياتها القيام بجملة من الصلاحيات:

- إتخاذ التدابير الموجهة لترقية الطفولة وحدائق الأطفال والتعليم التحضيري.
- المساهمة في إنجاز الهياكل القاعدية البلدية الموجهة للنشاطات الرياضية والثقافية والتسلية.
- إستحداث مناصب الشغل.
- المساهمة في صيانة المساجد والمدارس القرآنية المتواجدة على تراب البلدية...[390].

---

[388]- تركز البلدية أيضا في هذا المجال، بالتحقق من احترام تخصيصات الأراضي وقواعد استعمالها ومراقبة عمليات البناء، والموافقة القبلية على إنشاء أي مشروع على تراب البلدية يتضمن مخاطر من شأنها الإضرار بالبيئة، وحماية التراث العمراني، وحماية الأراضي الزراعية والمساحات الخضراء. كما يعمل على تنظيم التشاور وخلق شروط الترقية العقارية العمومية والخاصة، وتنشيطها، والمشاركة بأسهم لإنشاء المؤسسات وشركات البناء العقارية، وتشجيع إنشاء التعاونيات العقارية، والمساعدة على ترقية برنامج السكن.

[389]- وكذا تشجيع التعليم ما قبل المدرسي.

- في مجال النظافة وحفظ الصحة والطرقات العمومية: تعمل البلدية في هذا المجال بمساهمة المصالح التقنية للدولة على توزيع المياه الصالحة للشرب، جمع النفايات، صيانة طرقات البلدية، صيانة إشارات المرور التابعة لشبكة طرقاتها، تهيئة المساحات الخضراء وصيانة فضاءات الترفيه والشواطئ ...[391].
- في مجال ميزانية البلدية: يصوت المجلس الشعبي البلدي على الميزانية التي تعد من قبل الأمين العام بالبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي. حيث يتم التصويت على الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر من السنة المالية التي تسبق سنة تنفيذها، أما الميزانية الإضافية فيتم التصويت عليها قبل 15 جوان من السنة المالية التي تنفذ فيها[392]. كما يجب على المجلس إذا ترتب على تنفيذ الميزانية أي عجز، إتخاذ كل التدابير اللازمة لإمتصاص هذا العجز[393].
- في مجال المندوبيات والملحقات البلدية: يمكن للبلدية أن تحدث مندوبيات وملحقات بلدية.

- المندوبيات البلدية: تتولى المندوبية البلدية ضمان تسيير المرفق العام وتوفير الوسائل الضرورية للتكفل به، ينشطها مندوب بلدي وهو عضو منتخب يعين بموجب مداولة عن المجلس الشعبي البلدي بناء على إقتراح من رئيس المجلس الشعبي البلدي ويساعده متصرف يعينه رئيس المجلس الشعبي البلدي بناء على إقتراح من الأمين العام. ويتصرف المندوب البلدي تحت مسؤولية رئيس البلدية وبإسمه ويتلقى منه تفويضا بالإمضاء[394].
- الملحقات البلدية: يتم اللجوء للملحقة البلدية إذا كان من الصعب الإتصال بين المقر الرئيسي للبلدية وجزء منها لبعد المسافة أو للضرورة. وتسير الملحقة من قبل مندوب خاص يعين بمداولة عن المجلس الشعبي البلدي من بين أعضاء المجلس، ويراعى قدر الإمكان في تعيينه أن يكون من المقيمين في ذلك الجزء المعني من البلدية، ويتصرف تحت مسؤولية رئيس المجلس الشعبي البلدي، ويتلقى تفويضا بالإمضاء ليتولى وظائف ضابط الحالة المدنية[395].

ب- رئيس المجلس الشعبي البلدي:

---

[390]- فتقوم البلدية بمساعدة الأجهزة المكلفة بالشبيبة والثقافة، والرياضة والترفيه، وإنجاز وصيانة المراكز الثقافية، وتشجيع وتوسيع قدراتها السياحية، والمحافظة على الممتلكات الدينية.

[391]- تعمل البلدية على وجه الخصوص على إنجاز مراكز صحية، وقاعات العلاج، وصيانتها.

[392]- طبقا للمادة 181 من قانون البلدية 11-10.

[393]- طبقا للمادة 184 من قانون البلدية 11-10.

[394]- طبقا للمواد من 133-137 من قانون البلدية 11-10.

[395]- طبقا للمادة 138 من قانون البلدية 11-10.

يعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي بالإضافة لكونه رئيسا لهيئة المداولة فهو رئيس للهيئة التنفيذية على مستوى البلدية، لذا سنعمل من خلال هذا العنصر على تحديد طريقة إنتخابه ثم صلاحياته.

- طريقة إنتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي: طبقا لنص المادة 65 من قانون البلدية 11-10 المعدل والمتمم[396]:

"- يقدم المترشح لإنتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي من القائمة الحائزة على الأغلبية المطلقة للمقاعد.

- وفي حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة للمقاعد، يمكن للقوائم الحائزة على 35% على الأقل من المقاعد تقديم مترشح.

- وفي حالة عدم حصول أي قائمة على 35% على الأقل من المقاعد، يمكن لجميع القوائم تقديم مرشح.

- ويكون الإنتخاب سريا، ويعلن رئيسا للمجلس المترشح المتحصل على الأغلبية المطلقة للأصوات. وفي حالة عدم حصول أي مترشح على الأغلبية المطلقة للأصوات يجرى دور ثان خلال 48 ساعة الموالية للدور الأول بين المترشحين الحائزين على المرتبة الأولى والثانية، ويعلن فائزا المترشح المتحصل على أغلبية الأصوات.

- في حالة تساوي الأصوات المحصل عليها، يعلن فائزا المترشح الأكبر سنا"[397].

---

[396] - الأمر 21-13 المؤرخ في 31 غشت 2021 يعدل ويتمم بعض أحكام القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية، ج.ر عدد 67 الصادرة بتاريخ 31 غشت 2021.

[397]- تجدر الإشارة على أنه طبقا لنص المادة 65 من قانون البلدية 11-10 قبل تعديله في سنة 2021، يعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين. وفي حالة تساوي الأصوات، يعلن رئيسا المرشحة أو المرشح الأصغر سنا.

ثم صدر نص المادة 80 من قانون الإنتخابات 12-01 (القانون العضوي 12-01 المؤرخ في 12 يناير 2012، المتضمن نظام الإنتخابات، ج.ر عدد 01 الصادرة بتاريخ 14 يناير 2012)، كانت تنص على مايلي: "ففي غضون 15 يوما الموالية لإعلان نتائج الإنتخابات ينتخب المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه، رئيسا للعهدة الإنتخابية. يقدم المترشح لإنتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي من القائمة الحائزة على الأغلبية المطلقة للمقاعد.

وفي حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة للمقاعد، يمكن للقوائم الحائزة على 35% على الأقل من المقاعد تقديم مترشح.

وفي حالة عدم حصول أي قائمة على 35% على الأقل من المقاعد، يمكن لجميع القوائم تقديم مرشح.

ويكون الإنتخاب سريا، ويعلن رئيسا للمجلس المترشح المتحصل على الأغلبية المطلقة للأصوات. وفي حالة عدم حصول أي مترشح على الأغلبية المطلقة للأصوات يجرى دور ثان خلال 48 ساعة الموالية للدور الأول بين المترشحين الحائزين على المرتبة الأولى والثانية، ويعلن فائزا المترشح المتحصل على أغلبية الأصوات.

في حالة تساوي الأصوات المحصل عليها، يعلن فائزا المترشح الأصغر سنا".

وعليه، كانت المادة 80 المذكورة أعلاه تتناقض في طريقة اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي مع نص المادة 65 من قانون البلدية 11-10، لأن كليهما نصتا على طريقة مختلفة لإختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي، الأمر الذي كان يطرح الإشكالية التالية: **أي المادتين أولى بالتطبيق، أو بالأصح أي النصين أولى بالتطبيق: قانون الإنتخابات أم قانون البلدية؟**

إن الإجابة على هذا التساؤل في اعتقادنا كان يتم طبقا للقواعد العامة، لتكون **النتيجة أن القانون الأولى بالتطبيق كان هو قانون الإنتخابات 12-01**، وذلك للأسباب التالية:

- قانون الإنتخابات قانون عضوي أعلى مرتبة في الهرم القانوني من قانون البلدية الذي هو قانون عادي.
- الخاص يقيد العام، فقانون الإنتخابات نص قانوني خاص بكل العملية الإنتخابية على عكس قانون البلدية الذي يعتبر نصا قانونيا عاما بالنسبة لهذه العملية، ونحن نتكلم من المفروض على شخص يتم انتخابه وهو رئيس المجلس الشعبي البلدي.
- اللاحق يلغي السابق، فقانون الإنتخابات 12-01 جاء لاحقا لقانون البلدية 11-10، بالتالي المادة 80 من قانون الإنتخابات كانت تلغي تطبيق المادة 65 من قانون البلدية.

غير أنه وبصدور قانون الإنتخابات 16-10، فالملاحظ بأن المشرع الجزائري قد ألغى نص المادة 80 من قانون الإنتخابات 12-01 سالفة الذكر، ليتفادى ذلك التناقض الذي وقع فيه قبلا وتبقى الأولوية في التطبيق فقط لنص المادة 65 من قانون البلدية. لكن ما قام المشرع الجزائري وإن كان قد تفادى من خلاله ذلك التناقض، إلا أنه يؤاخذ عليه، فقد كان من الأفضل له تعديل قانون البلدية لتعويض الطريقة التي كان منصوصا عليها في قانون الإنتخابات 12-01 بما هو منصوص عليه في نص المادة 65 من قانون البلدية، تلك الطريقة القائمة على أساس انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي من طرف أعضاء ذلك المجلس نفسه.

وهذه الطريقة التي كانت تتلاءم أكثر مع القيمة الكبيرة والدور الكبير الذي يحتله منصب رئيس المجلس الشعبي البلدي في النظام القانوني البلدي والذي يجمع بين رئاسة المجلس من جهة ورئاسة البلدية من جهة أخرى، فنحن نبحث عن أحد أعضاء المجلس الشعبي البلدي الذي ينتخبه ويوافق عليه أعضاء المجلس لا متصدر أحد القوائم الحاصلة على أغلبية أصوات الناخبين، حتى نتفادى ولو قليلا مشكل الإختلالات التي تعاني منها المجالس الشعبية البلدية. والأكثر من ذلك فإن تلك الطريقة التي كانت تنص عليها المادة 80 من قانون الإنتخابات 12-01 تتلاءم أكثر مع طريقة اختيار رئيس المجلس الشعبي الولائي إن لم نقل هي نفسها تقريبا (الفرق بينهما: في حالة تساوي الأصوات فبالنسبة للمجلس الشعبي الولائي يختار المترشح الأكبر سنا، أما بالنسبة للمجلس الشعبي البلدي فيختار المترشح الأصغر سنا)، حتى يتم التوحيد نوعا ما في النظام القانوني لكل من البلدية والولاية.

الوضع الذي استدركه المشرع أخيرا وقام بتعديل قانون البلدية حيث تضمن نفس الطريقة المنصوص عليها بالنسبة لإنتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي في قانون الولاية 12-07.

وطبقا لنص المادة 69 من قانون البلدية 11-10 وبربطها مع المادة 187 من قانون الإنتخابات 21-01، يساعد رئيس المجلس الشعبي البلدي نائبان أو عدة نواب يتراوح عددهم بين 2 إلى 6 نواب، وذلك كالآتي:

- نائبان بالنسبة للبلديات ذات المجلس المتكون من 13 إلى 15 مقعدا.
- 3 نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس المكون من 19 مقعدا.
- 4 نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس المتكون من 23 مقعدا.
- 5 نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس المكون من 33 مقعدا.
- 6 نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس المكون من 43 مقعدا.

على أن رئيس المجلس الشعبي البلدي يعرض قائمة المنتخبين الذين اختارهم لشغل وظائف نواب الرئيس خلال 15 يوما على الأكثر الموالية لتنصيب الرئيس، ويشترط الموافقة على هذه القائمة بالأغلبية المطلقة للمجلس الشعبي البلدي[398].

- صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي: يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بالإزدواج الوظيفي حيث يتصرف أحيانا بإسم البلدية وأحيانا باسم الدولة[399].

- صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلا للبلدية: في هذا الشأن يملك رئيس المجلس الشعبي البلدي صفتين، صفة باعتباره رئيسا للمجلس الشعبي البلدي، وصفة باعتباره رئيسا للبلدية.

وعليه، فباعتباره **رئيسا للمجلس الشعبي البلدي** فهو ملزم بتوجيه الإستدعاءات للأعضاء، والسهر على تحرير محاضر المداولات وحفظها وترأس الجلسات[400].

أما بصفته **رئيسا للبلدية**، فإن أهم ما هو ملزم به مايلي[401]:

- تمثيل البلدية والعمل لحسابها في جميع المسائل المتعلقة بالحياة المدنية والإدارية، وفي جميع المراسيم التشريفية والتظاهرات الرسمية.

---

[398]- طبقا لنص المادة 70 من قانون البلدية 11-10.

[399]- إنطلاقا من نص المادة 77 من قانون البلدية 11-10.

[400]- طبقا لنص المادة 79 من قانون البلدية 11-10. وفي تفاصيل ذلك، انظر المرسوم التنفيذي 13-105 المؤرخ في 17 مارس 2013، المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، ج.ر.ج.ج عدد 15 الصادرة بتاريخ 17 مارس 2013.

[401]- المواد 77 و78 ومن 80 إلى 84 من قانون البلدية 11-10.

- السهر على تنفيذ مداولات المجلس الشعبي البلدي ويطلعه على ذلك.
- إبرام العقود وتمثيل البلدية أمام القضاء.
- السهر على وضع وحسن سير المصالح الإدارية التابعة للبلدية، فتمتعه بسلطة التعيين تفرض عليه متابعة عمل الموظفين.
- ينفذ ميزانية البلدية، وهو الآمر بالصرف في البلدية.
- السهر على حسن سير المرافق العمومية البلدية، والمحافظة على الممتلكات المنقولة والعقارية للبلدية وإدارتها.
- إدارة مداخيل البلدية والأمر بصرف النفقات ومتابعة تطور المالية البلدية.
- اتخاذ التدابير المتعلقة بشبكة الطرق البلدية.
- السهر على المحافظة على أرشيف البلدية.
- اتخاذ المبادرات لتطوير مداخيل البلدية.

▪ صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلا للدولة: تتجلى أهم صلاحياته فيمايلي[402]:

- السهر على إحترام وتطبيق التشريع والتنظيم المعمول بهما.
- لرئيس المجلس الشعبي البلدي صفة ضابط الحالة المدنية، حيث يقوم بجميع العقود المتعلقة بالحالة المدنية، ويمكنه في هذا الإطار تفويض إمضائه[403]، على أن أهم صلاحياته في هذا المجال تتمثل في:

- تلقي التصريح بالولادات وتسجيلها في سجلات الحالة المدنية.
- تحرير وتسجيل عقود الزواج.
- تلقي التصريح بالوفيات وتسجيلها.
- إعداد وتسليم كل عقود التصريح بالولادة والزواج والوفاة.

---

[402]- المواد من 85 إلى 95 من قانون البلدية 11-10.

[403]- نظرا لكثرة اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي، فلقد سمحت له المادة 87 من قانون البلدية 11-10، بتفويض وتحت مسؤوليته إلى أي مندوب بلدي أو مندوب خاص أو موظف في البلدية، استلام تصريحات الولادات والزواج والوفاة، وكذا تسجيل جميع الوثائق والأحكام القضائية في سجلات الحالة المدنية، وكذا تحرير وتسليم الوثائق الخاصة بالتصريحات السابق ذكرها. ويرسل قرار التفويض بالإمضاء إلى الوالي والنائب العام لدى المجلس القضائي المختص إقليميا.

- التصديق على كل توقيع يقوم به أي مواطن أمامهم بموجب تقديم وثيقة هوية.

- يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفة ضابط الشرطة القضائية، حيث يتولى بهذه الصفة القيام بجميع الإجراءات المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجزائية تحت سلطة الوالي وإشراف النيابة العامة، وله في ذلك تتبع المجرمين والقبض عليهم وتحرير محاضر بذلك والعمل على الحفاظ على معالم الجريمة والأدلة وتقديمها لوكيل الجمهورية.
- في مجال الضبط الإداري: يعمل رئيس المجلس الشعبي البلدي على المحافظة على النظام والسكينة والنظافة العمومية، والسهر على حسن تنفيذ التدابير الإحتياطية والوقاية والتدخل في مجال الإسعاف ...

على أنه وقصد مساعدة رئيس المجلس الشعبي البلدي في ممارسة صلاحياتـــه في مجال الضبط الإداري، يعتمد الرئيس على سلك الشرطة البلدية، كما يمكنه تسخير قوات الشرطة والدرك الوطني المختصة إقليميا.

- في إطار احترام حقوق وحريات المواطنين يكلف رئيس المجلس الشعبي البلدي على الخصوص بمايلي:

- 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.
- السهر على حماية التراث التاريخي والثقافي ورموز ثورة التحرير الوطني.
- السهر على نظافة العمارات وضمان سهولة السير في الشوارع والساحات والطرق العمومية.
- السهر على احترام المقاييس والتعليمات في مجال العقار والسكن والتعمير وحماية التراث الثقافي المعماري.
- منع تشرد الحيوانات المؤذية والضارة.
- اتخاذ الإحتياطات والتدابير الضرورية لمكافحة الأمراض المتنقلة أو المعدية والوقاية منها.
- السهر على سلامة المواد الغذائية الإستهلاكية المعروضة للبيع ...[404].

[404]- وفي ذات الإطار، السهر على احترام التنظيم في مجال الشغل المؤقت للأماكن التابعة للأملاك العمومية والمحافظة عليها، السهر على احترام تعليمات نظافة المحيط وحماية البيئة، ضمان ضبطية الجنائز والمقابر طبقا للعادات وحسب مختلف الشعائر الدينية والعمل فورا على دفن كل شخص متوفى بصفة لائقة دون تمييز للدين أو المعتقد، تنظيم ضبطية الطرقات المتواجدة على إقليم البلدية مع مراعاة الأحكام الخاصة بالطرقات ذات الحركة الكثيفة.

- يسلم رئيس المجلس الشعبي البلدي رخص البناء والهدم والتجزئة حسب الشروط والكيفيات المحددة في التشريع والتنظيم المعمول بهما[405].

ج- إدارة البلدية:

تمارس البلدية صلاحياتها الإدارية والتقنية بواسطة الجهاز الإداري البلدي، الذي ينشطه الأمين العام تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي[406].

- الجهاز الإداري: يتشكل هذا الجهاز من المصالح الإدارية والمصالح التقنية المتواجدة في المقر الرئيسي للبلدية، وكذا المندوبيات البلدية التي يمكن إنشاؤها لضمان مهام المرافق العمومية والملحقات الإدارية التي يمكن تحقيقها بهدف تقريب الإدارة من المواطن[407].

- المهام الإدارية: تتمثل أهم المهام الإدارية المسندة للمصالح الإدارية لإدارة البلدية فيمايلي[408]:

- تنظيم مصلحة الحالة المدنية وسيرها.
- إحصاء المواطنين حسب شرائح السن المولودين في البلدية أو المقيمين بها في إطار تسيير بطاقية الخدمة الوطنية.
- مسك بطاقية الناخبين وتسييرها.
- النشاط الإجتماعي.
- النشاط الثقافي والرياضي.
- تسيير الميزانية.
- أرشيف البلدية.
- تسيير مستخدمي البلدية.

---

[405]- القانون 90-29 المؤرخ في 1 ديسمبر 1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير، الجريدة الرسمية عدد 52 الصادرة في 2 ديسمبر 1990، المعدل والمتمم بالقانون 04-05 المؤرخ في 14 أوت 2004، الجريدة الرسمية عدد 51 الصادرة في 15 أوت 2004. والمرسوم التنفيذي 15-19 المؤرخ في 25 يناير 2015 المتضمن كيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، الجريدة الرسمية عدد 7 الصادرة في 12 فبراير 2015.

[406]- المادة 125 من قانون البلدية 11-10.

[407]- انظر، بن بوضياف عبد الوهاب، معالم لتسيير شؤون البلدية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2014، ص 17.

[408]- المادة 126 من قانون البلدية 11-10.

- المهام التقنية: هي المهام المسندة إلى المصالح التقنية لإدارة البلدية، والتي تتمثل أهمها فيمايلي[409]:

- التزويد بالمياه الصالحة للشرب وصرف المياه المستعملة.
- جمع النفايات.
- صيانة الطرقات وإشارات المرور.
- الإنارة العمومية.
- الخدمات الجنائزية وتهيئة المقابر وصيانتها.
- المساحات الخضراء.
- الأسواق.
- المذابح البلدية.
- النقل الجماعي.

- الأمين العام للبلدية[410]: الذي تتمثل أهم مهامه أو صلاحياته طبقا لقانون البلدية 11-10 فيمايلي[411]:

- ضمان تحضير إجتماعات المجلس الشعبي البلدي.
- تنسيق وتنشيط المصالح الإدارية والتقنية البلدية.
- يقترح على رئيس المجلس الشعبي البلدي المتصرف المكلف بمساعدة المندوب البلدي.
- يضمن تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي تسيير أرشيف البلدية.
- يتولى تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي إعداد مشروع الميزانية.

3- الرقابة على البلدية:

إن الرقابة على البلدية تثير الكثير من الإشكالات، خاصة إذا قورنت بالرقابة على الولاية، ذلك بسبب أن الجهاز المسير داخل البلدية هو جهاز منتخب على عكس الولاية التي نجد على رأسها الوالي وهو شخص معين، الأمر الذي يصعب مسألة الرقابة على البلدية. وعلى الرغم من

---

[409]- المادة 2/149 من قانون البلدية 11-10.

[410]- لمزيد من التفاصيل حول منصب الأمين العام للبلدية، راجع في ذلك، سمير بن عياش، تقييم الإطار القانوني لمنصب الأمين العام للبلدية في الجزائر 2011-2017، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة ورقلة، عدد 18، جانفي 2018، ص 25-36.

[411]- المادة 129 من قانون البلدية 11-10، وكذا المرسوم التنفيذي 16-320 المؤرخ في 13 ديسمبر 2016 المتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، ج.ر.ج.ج عدد 73 الصادرة بتاريخ 15 ديسمبر 2016.

ذلك، فإن البلدية تم إخضاعها هي الأخرى وعلى غرار الولاية للرقابة، لأن الإستقلالية الممنوحة لهما ليست مطلقة. ومنه، تنقسم الرقابة على البلدية إلى رقابة على المعينين ورقابة على المنتخبين.

أ- رقابة على المعينين:

إن الرقابة على المعينين لا تطرح أي إشكال على المستوى العملي، فكل موظف أيا كانت درجة مسؤوليته وقطاع نشاطه خاضع للسلطة الرئاسية إتجاه الإدارة أو الجهة المستخدمة.

ب- الرقابة على المنتخبين:

على الرغم من الإستقلالية الممنوحة للبلدية وبالأخص للمجلس الشعبي البلدي المنتخب، فهذا لا يعفي هذا الأخير من إخضاعه للرقابة. على أن هذه الرقابة تتخذ ثلاثة صور، رقابة على الأشخاص والأعمال والهيئة[412].

- الرقابة على الأشخاص أو الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي: وتتخذ عدة أشكال، تتمثل في الوفاة والإستقالة والإيقاف والإقصاء والإستقالة التلقائية.

- الوفاة: تزول صفة المنتخب في حالة وفاته، ويقر المجلس ذلك بموجب مداولة ويخطر الوالي بها، على أن يتم إستخلافه بقرار من الوالي في أجل شهر على الأكثر بالمرشح الذي يلي آخر منتخب من نفس القائمة[413].

- الإستقالة: إذا أراد العضو أن يستقيل فعليه أن يرسل هذه الإستقالة إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي بواسطة ظرف محمول مقابل وصل إستيلام، ويقر المجلس الشعبي البلدي ذلك بموجب مداولة في أول دورة كما يخطر الوالي بها. ويستخلف بقرار من الوالي في أجل شهر على الأكثر بالمرشح الذي يلي آخر منتخب من نفس القائمة[414].

- الإيقاف أو التوقيف: إذا كان أحد أعضاء المجلس الشعبي البلدي محل متابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الإستمرار في ممارسة عهدته الإنتخابية بصفة صحيحة، ويقر المجلس الشعبي البلدي ذلك بموجب مداولة كما يخطر الوالي بها. وعليه يوقف العضو بقرار من الوالي

---

[412]- عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 283-299؛ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 222-228؛ علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 53-57؛ ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 139-145؛ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 183-198.

[413]- طبقا لنص المادتين 40 و41 من قانون البلدية 11-10.

[414]- طبقا لنص المواد 40 و41 و42 من قانون البلدية 11-10.

وذلك إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة، فإذا صدر الحكم النهائي بالبراءة يستأنف المنتخب تلقائيا وفوريا ممارسة مهامه الإنتخابية[415].

- الإقصاء: إذا كان عضو المجلس الشعبي البلدي محل إدانة جزائية نهائية للأسباب المذكورة في المادة 43 من قانون البلدية، فيقر المجلس الشعبي البلدي ذلك بموجب مداولة كما يخطر الوالي بها. بناء على ذلك يثبت الإقصاء بموجب قرار من الوالي، كما يتم إستخلافه في أجل شهر واحد على الأكثر بقرار من الوالي أيضا بالمرشح الذي يلي مباشرة آخر منتخب من نفس القائمة[416].

- الإستقالة التلقائية: إذا تغيب عضو منتخب بدون عذر مقبول لأكثر من 3 دورات عادية خلال نفس السنة، فيعتبر مستقيلا تلقائيا من المجلس. على أن الغياب يعلن من طرف المجلس الشعبي البلدي بعد سماع المنتخب المعني، فإذا تخلف عن حضور جلسة السماع رغم صحة التبليغ يعتبر قرار المجلس حضوريا، وبعد ذلك يتم إخطار الوالي. ويستخلف هذا العضو في أجل شهر على الأكثر بقرار من الوالي بالمرشح الذي يلي آخر منتخب من نفس القائمة[417].

أما عن رئيس المجلس الشعبي البلدي ففي حالة وفاتـــه يجب إستخلافـــه بالكيفية التي انتخب بها في أجل 10 أيام على الأكثر[418]. أما إذا أراد الرئيس أن يستقيل فعليه دعوة المجلس للإجتماع بغرض تقديم هذه الإستقالة، وتثبت الإستقالة بموجب مداولة ترسل إلى الوالي. على أن هذه الإستقالة تصبح سارية المفعول إبتداء من تاريخ إستلامها من الوالي، ليتم إستخلافه وبنفس الكيفية التي انتخب بها، وذلك في أجل 10 أيام على الأكثر[419]. غير أنه إذا خولفت الإجراءات السابقة لتقديم الإستقالة، فيعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي متخليا عن المنصب، ويتم إثبات التخلي في أجل 10 أيام بعد مرور شهر على غيابه وذلك خلال دورة

---

[415]- طبقا لنص المادة 43 من قانون البلدية 11-10.

[416]- طبقا لنص المادة 44 من قانون البلدية 11-10.

[417]- طبقا لنص المادة 45 من قانون البلدية 11-10.

[418]- طبقا لنص المادة 71 من قانون البلدية 11-10، أي حسب الكيفيات المنصوص عليها في نص المادة 65 من قانون البلدية 11-10.

[419]- طبقا لنص المادة 73 من قانون البلدية 11-10.

غير عادية للمجلس بحضور الوالي أو ممثله، ليستخلف بنفس الكيفية التي انتخب بها في أجل 10 أيام على الأكثر[420].

كما يعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي متخليا عن منصبه، إذا تغيب دون مبرر لأكثر من شهر ويعلن ذلك بمداولة عن المجلس. غير أنه وفي حالة انقضاء 40 يوما من غياب الرئيس دون أن يجتمع المجلس في جلسة إستثنائية يقوم الوالي بجمعه لإثبات هذا الغياب، ويتم إستخلافه في أجل 10 أيام على الأكثر وبنفس كيفية إنتخابه[421].

- الرقابة على الأعمال أو على مداولات المجلس الشعبي البلدي: بالرجوع لقانون البلدية 11-10، فإن الرقابة على أعمال هذه الأخيرة يتخذ ثلاثة صور، المصادقة والإلغاء والحلول.

- المصادقة: تتخذ المصادقة أو الموافقة أو التصديق صورتين، مصادقة صريحة وأخرى ضمنية.

- المصادقة الصريحة: طبقا لنص المادة 57 من قانون البلدية 11-10، فإن 4 مداولات محددة على سبيل الحصر، تطلب من أجلها المشرع الجزائري الموافقة الصريحة من الوالي كقاعدة عامة وهي:
  - الميزانيات والحسابات.
  - قبول الهبات والوصايا الأجنبية.
  - إتفاقيات التوأمة (وطنية).
  - التنازل على الأملاك العقارية للبلدية.

غير أن هذه المصادقة الصريحة يمكن أن تنقلب إلى مصادقة ضمنية، إذا سكت عنها الوالي مدة 30 يوما من تاريخ إيداعها بالولاية[422]. إلا أنه وطبقا لنص المادة 106 من قانون البلدية 11-10، فقد اكتفى المشرع بالمصادقة الصريحة دون أي إستثناء، بشأن المداولة المتضمنة توأمة بلدية ما مع بلدية أو جماعة إقليمية أجنبية أخرى، وذلك من قبل وزير الداخلية بعد أخذ رأي وزير الشؤون الخارجية.

---

[420]- طبقا لنص المادة 74 من قانون البلدية 11-10.

[421]- طبقا لنص المادة 75 من قانون البلدية 11-10.

[422]- طبقا لنص المادة 58 من قانون البلدية 11-10.

- المصادقة الضمنية: طبقا لنص المادة 56 من قانون البلدية 11-10، فماعدا المداولات المذكورة أعلاه، تصبح مداولات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد 21 يوما من تاريخ إيداعها بالولاية.

- الإلغاء: يتخذ الإلغاء صورتين، إلغاء مطلق وآخر نسبي.

- الإلغاء المطلق: طبقا لنص المادة 59 من قانون البلدية 11-10، تبطل بطلانا مطلقا مداولات المجلس الشعبي البلدي المتخذة كمايلي:

- خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات.
- التي تمس برموز الدولة وشعاراتها.
- غير المحررة باللغة العربية.

وعليه، يقع البطلان المطلق بقرار من الوالي.

- الإلغاء النسبي: طبقا لنص المادة 60 من قانون البلدية 11-10، تقع باطلة بطلانا نسبيا وبقرار معلل من الوالي مداولة المجلس التي حضر فيها رئيس المجلس أو أي عضو من هذا المجلس ولهم مصلحة فيها تتعارض مع مصالح البلدية، إما بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء.

إلا أن الملاحظ بالنسبة لقانون البلدية، أنه سمح لرئيس البلدية برفع إما تظلم أو دعوى قضائية ضد قرار الوالي الذي يثبت إلغاء أو رفض المصادقة على المداولة[423].

- الحلول: طبقا لقانون البلدية 11-10، يقع الحلول في ثلاثة حالات:

- الحالة الأولى: عندما لا تقوم السلطات البلدية باتخاذ كل الإجراءات الضرورية للحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية، وديمومة المرفق العام خاصة التكفل بالعمليات الإنتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية أمكن الوالي أن يتخذها[424].

---

[423]- نص المادة 61 من قانون البلدية 11-10.

غير أنه تجدر الإشارة على أن هذا الحل الذي أورده قانون البلدية والذي يتضمن عرض النزاع على هيئة محايدة هي القضاء الإداري، هدفه تجنب الإصطدام الذي قد يقع بين الفئة المنتخبة التي تمثل سكان المنطقة والوالي الذي يمثل في الأساس الدولة.

[424]- طبقا لنص المادة 100 من قانون البلدية 11-10.

- الحالة الثانية: عندما يمتنع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة إليه[425] بمقتضى القوانين والتنظيمات، يمكن للوالي بعد إعذاره أن يقوم تلقائيا بهذا العمل مباشرة مباشرة بعد إنقضاء الآجال المحددة بموجب الإعذار[426].
- الحالة الثالثة: في حالة حدوث إختلال بالمجلس الشعبي البلدي يحول دون التصويت على الميزانية، وكذا عدم قيام المجلس باتخاذ التدابير الضرورية لضمان توازن الميزانية الإضافية، على الوالي إستدعاء المجلس الشعبي البلدي في دورة غير عادية للمصادقة عليها. وفي حالة عدم توصل هذه الدورة إلى المصادقة يضبطها الوالي نهائيا[427].

- الرقابة على الهيئة: تتمثل أساسا في حل المجلس الشعبي البلدي[428] وتجريد أعضائه من صفتهم كمنتخبين، وطبقا لنص المادة 46 من قانون البلدية 11-10 التي حددت حالات حل المجلس وبالتالي تجديده كليا فيمايلي:

- حالة خرق أحكام دستورية.
- حالة إلغاء إنتخاب جميع أعضاء المجلس.
- حالة إستقالة جماعية لأعضاء المجلس.

---

[425]- على أنه تجدر الإشارة، إلى أن قرارات رئيس البلدية في حالة اتخاذها طبقا لنص المادة 98 من قانون البلدية 11-10، يجب إرسالها للوالي في أجل 48 ساعة، فإذا كانت هذه القرارات تنظيمية فتكون قابلة للتنفيذ بعد شهر من تاريخ إرسالها إلى الوالي، وفي حالة الإستعجال لرئيس البلدية أن ينفذها فورا بعد إعلام الوالي بذلك.

[426] - طبقا لنص المادة 101 من قانون البلدية 11-10.

[427]- طبقا لنص المدة 102 من قانون البلدية 11-10.

[428]- عرفت المجالس الشعبية المحلية في الجزائر عدة عمليات للحل في ظل إقرار التعددية السياسة لبروز آثارها، والبداية كانت في عملية الحل التي تعرضت لها جميع المجالس الشعبية المحلية وخاصة البلدية على المستوى الوطني عقب توقيف المسار الانتخابي في 12 جانفي 1992، نتيجة فوز أحد أحزاب المعارضة بأغلبية الأصوات، ما نتج معه تنوع في بنية المجالس الشعبية المنتخبة ما بين بلديات ذات تمثيل بتوجه إسلامي وأخذت نسبة الأغلبية منها، وأخرى ذات تمثيل وطني بالنسبة للبلديات التي سيطر عليها حزب جبهة التحرير الوطني، وبلديات ذات تمثيل ليبرالي. هذا كله -فضلا عن ظروف أخرى- كان دافعا لإيقاف المسار ليأتي الحل تطبيقا لأحكام المادة الثامنة من المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في **09** فيفري **1992** والمتضمن إعلان حالة الطوارئ، ج.ر.ج.ج عدد 10 الصادرة بتاريخ 9 فبراير 1992. وتنفيذا لذلك فقد تم إصدار العديد من المراسيم التنفيذية لحل المجالس الشعبية البلدية. انظر، ثابتي بوحانة، الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الإستقلالية والرقابة، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2014-2015، ص 222.

كما تم حل العديد من المجالس الشعبية البلدية التابعة لعديد من الولايات (ولايات: الأغواط، بسكرة، البويرة، بومرداس، خنشلة) سنة 2005، بموجب المرسوم الرئاسي 05-307 سالف الذكر.

- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر إختلالات خطيرة تم إثباتها في التسيير البلدي أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم.
- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة رغم تطبيق أحكام المادة 41[429].
- في حالة خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس تعيق السير العادي لهيئات البلدية، وبعد إعذار يوجهه الوالي للمجلس دون الإستجابة له.
- في حالة إندماج بلديتين أو ضمها أو تجزئتها.
- في حالة حدوث ظروف إستثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب.

يقع الحل والتجديد بمرسوم رئاسي بناء على تقرير من وزير الداخلية، ويعين الوالي خلال 10 أيام من تاريخ الحل متصرفا ومساعدين عند الإقتضاء توكل لهم مهمة تسيير شؤون البلدية[430]. وتجرى الإنتخابات في أجل 6 أشهر إبتداء من تاريخ الحل، ولا يمكن بأي حال من الأحوال إجراؤها خلال السنة الأخيرة من العهدة الإنتخابية[431]. كما وتنتهي عهدة المجلس الجديد مع انتهاء الفترة المتبقية للتجديد العام للمجالس الشعبية البلدية[432].

[429]- المادة 41 من قانون البلدية 11-10 تنص على قواعد الإستخلاف.

[430]- طبقا لنص المادة 48 من قانون البلدية 11-10.

[431]- طبقا لنص المادة 49 من قانون البلدية 11-10.

[432]- طبقا لنص المادة 50 من قانون البلدية 11-10.

تستهدف الإدارة بصفة عامة إلى تحقيق المصلحة العامة أي إحتياجات الجمهور. ومن أجل تحقيق هذا الهدف فإنها تقوم بنشاطين أساسيين هما: المرفق العام والبوليس الإداري أو الضبط الإداري.

من ثم، فإن النشاط الإداري يتخذ مظهرا إيجابيا هو المرفق العام، وذلك من خلال إنشاء الإدارة وتسييرها لمختلف المرافق والمؤسسات العامة في شتى المجالات، مثل التعليم أو الصحة أو النقل ... (المبحث الأول).

أما نشاط الإدارة العامة وتدخلها في صورة سلبية فيتم من خلال الضبط أو البوليس الإداري، حيث تقوم بمراقبة وتوجيه النشاط الفردي والحد من ممارسة الحريات العامة، حفاظا على النظام العام بالمجتمع (المبحث الثاني).

المبحث الأول: المرفق العمومي

تحتل نظرية المرفق العام مكانة مرموقة خاصة في الدول التي تأخذ بالإزدواجية القانونية والقضائية مثل الجزائر. إلا أن هذه النظرية لم تظهر إلا بعد تطور تاريخي، حيث ما كان سائدا في الفقه قبل هذه النظرية وإلى غاية نهاية القرن 19 هو معيار السلطة العامة كأساس للقانون الإداري، هذا المعيار الذي يعتبر تطبيق القانون الإداري مرتبط بأن يكون أحد أطراف العلاقة شخص معنوي عام[433].

إلا أن هذا المعيار تعرض للنقد، لأنه ليس بالضرورة أن نكون بصدد شخص عام في العلاقة لنطبق القانون الإداري، وبالتالي يؤول الإختصاص للقاضي الإداري وذلك راجع إلى أن الإدارة أو السلطة قد تظهر أحيانا كفرد عادي. هذا ما دفع أصحاب هذا المعيار إلى تعديله، وذلك من خلال التمييز بين أعمال السلطة وأعمال الإدارة، إلا أن هذا المعيار بقي ناقصا وغير دقيق لأنه من الصعب بل من المستحيل التمييز بين أعمال السلطة وأعمال الإدارة العادية ما دام أن كلا العملين يصدران عن نفس الشخص[434].

إزاء هذا الوضع ظهرت نظرية المرفق العام في النصف الأول من القرن التاسع عشر[435]، والتي تقضي بتطبيق القانون الإداري كلما كنا بصدد مرفق عام، وقد أخذ القضاء الفرنسي

---

[433] - مراد بدران، المرجع السابق، ص 151.

[434] - ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 184؛ مراد بدران، المرجع السابق، ص 151.

[435] - CF. AUBY Jean-Marie et DUCOS-ADER Robert, Grands services publics et entreprises nationales, t1, 2 ème ed, P.U.F, Paris, 1975, p.21 ; DE SOTO Jean, Grands services publics et entreprises, ed Montchretien, Paris, 1971, p.8.

بهذه النظرية انطلاقا من قضية "بلانكو" في سنة 1873 " القرار المؤرخ في 8 فيفري 1873 الصادر عن محكمة التنازع الفرنسية المسمى قرار بلانكو L'arrêt BLANCO، وتتلخص وقائع هذا الحكم في: "أن الفتاة Agnès BLANCO جرحت نتيجة اصطدامها بعربة تابعة لمصنع ملكية لإدارة التبغ الفرنسية. فرفع السيد بلانكو والد الضحية ضد محافظ محافظة لاجيروند le préfet du département de la GIRONDE ممثل الدولة، دعوى تعويض على أساس تطبيق المواد 1382 و1383 و1384 من القانون المدني الفرنسي. فطرحت إشكالية اختصاص القاضي الإداري. وقد حكمت محكمة التنازع الفرنسية le tribunal des conflits باختصاص القاضي الإداري، حيث جاء في قرارها ما يلي: "... حيث أن المسؤولية التي يمكن أن تكون على عاتق الدولة إتجاه الأفراد بسبب الأضرار الناتجة عن أشخاص توظفهم الدولة في المرفق العمومي، لا يمكن أن تحكمها المبادئ التي يتضمنها القانون المدني المتعلقة بعلاقات الأفراد بعضهم ببعض. إن هذه المسؤولية ليست عامة ولا مطلقة، فلها قواعدها الخاصة التي تختلف باختلاف حاجيات المرفق وضرورة التوفيق بين حقوق الدولة والحقوق الخاصة"[436].

عند ظهور فكرة المرفق العام خلال القرن التاسع وبداية القرن العشرين لم تكن على درجة من الإبهام والغموض كالذي نراه الآن. خاصة وأن وظائف الدولة في تلك المرحلة كانت واضحة ودقيقة ولأن المرافق العامة في بداية الأمر كانت تتسم بارتباطها بمظهر سيادة الدولة الأمر الذي جعل الفقهاء يجمعون على خضوعها للقانون العام. غير أن تطور وظيفة الدولة طرح إشكالا قانونيا في غاية من العمق. هل يصح اعتبار المرافق الاقتصادية من قبيل المرافق العامة ومن ثم نخضعها هي الأخرى لقواعد القانون العام، أم أنها تخرج أصلا عن عداد المرافق العامة؟

في الحقيقة ليس من السهل الفصل في هذه الإشكالية بعيدا عن فكر وخلفية كل فقيه بخصوص الوظائف الأساسية للدولة. وإذا كانت المرافق ذات الطابع الإداري لم تطرح من حيث الأصل إشكالية بشأن خضوعها للقانون العام، فان الأمر لم يكن كذلك بالنسبة للمرافق الاقتصادية خاصة وأنها تخضع في نشاطها لكثير من قواعد القانون الخاص. ولقد سئل الفقيه ديجي عن النشاطات التي يمكن وصفها بالمرفق العام فرد قائلا: " أنه لا يمكن إعطاء جواب ثابت لأن هناك شيء ما يتغير بصورة أساسية كل ما يمكن قوله هو أنه بقدر

[436] - ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 30.

نمو المدنية يزداد عدد النشاطات القابلة لأن تستخدم كأساس للمرافق وينمو بالتالي عدد المرافق".

ومشابه لهذا القول ما ذهب إليه الدكتور أحمد محيو " إن مفهوم المرفق العام لا يمكن أن يكون مفهوما قانونيا مجردا أو حياديا وليس له معنى إلا في ضوء محتواه والغايات الاقتصادية والاجتماعية التي أسندت له والتي يجب تحديدها... ويعني ذلك أن لهذا المفهوم علاقة بكل مسألة من مسائل القانون الإداري، فالقرار الإداري هو الذي يتصل موضوعه بالمرفق العام. وتكون المسؤولية إدارية إذا كانت ناتجة عن مرفق عام. والعقد الإداري هو الذي يبرمه مرفق عام. والنزاع الإداري هو الذي يكون أحد أطرافه شخص من أشخاص القانون العام وهكذا. ولقد خص الدكتور سليمان محمد الطماوي أهمية فكرة المرفق العام على الصعيد القانوني قائلا "إن نظرية المرفق العام تؤدي دورها كاملا ومن ينكرها فإنما يتنكر لكافة قواعد القانون العام والتي بنيت على أساس الأحكام الضابطة لسير المرافق العامة"[437].

إلا أن الأزمة العالمية الإقتصادية جراء الحرب العالمية الأولى وظهور الأفكار الإشتراكية أدى إلى تغيير وظيفة الدولة من حارسة إلى دولة متدخلة، الأمر الذي أثر على نظرية المرفق العام، حيث ظهرت مرافق عامة جديدة لا تخضع كلية للقانون الإداري من جهة، ومن جهة أخرى لم تعد تحقيق المصلحة العامة حكرا على المرافق العامة بل حتى المشاريع الخاصة، وبهذا ظهرت عيوب معيار المرفق العام.

بناء على ما سبق، سنقسم الدراسة في هذا المبحث إلى أربعة مطالب، سيتضمن الأول التعاريف المختلفة للمرفق العام، أما المطلب الثاني سيخصص لدراسة القواعد العامة التي تحكم المرافق العامة بما فيها المحلية، لنتطرق من خلال المطلب الثالث لأنواع المرافق العامة ونحدد من خلالها الأنواع التي يجوز للجماعات المحلية إنشاؤها، ثم ومن خلال المطلب الرابع سنضمنه طرق إدارة المرافق العامة لنحدد من خلالها الطرق التي تدار من خلالها المرافق العمومية المحلية.

[437] - انظر، ضريفي نادية، تسيير المرفق العام والتحولات الجديدة، دار بلقيس، الجزائر، 2010، ص 7؛ أحمد محيو، المرجع السابق، ص 435.

المطلب الأول: التعاريف المختلفة للمرفق العام

تعتبر فكرة المرفق العام بمثابة الأساس الذي قامت عليه نظريات ومبادئ القانون الإداري، لكونها مظهرا رئيسيا من مظاهر تدخل الدولة لإشباع الحاجات العامة للأفراد، كما اعتمد عليها أيضا لرسم مجال اختصاص كل من القضاء العادي و الإداري.

لذلك يتردد بعض كبار الفقهاء الفرنسيين في تعريفهم للقانون الإداري أنه قانون المرافق العامة، كالفقيه بونارد bonnard ويرى الفقيه جيز jeze أن فكرة المرافق العامة هي فكرة المركزية للقانون الإداري[438] .

من ثم، يعتبر المرفق العمومي الوظيفة الأساسية للإدارة، فهو يعد أداة لتنظيم الدولة ووسيلة لحماية ووجود كيانها وحسن تنظيمها، هذا إذا لم نقل أن الدولة هي المرافق العمومية. فتستطيع الدولة من خلال المرافق العمومية تقديم الخدمات للمواطنين وتحقيق النفع العام، سواء كان ذلك مباشرة عن طريق المرافق العمومية الإدارية والمرافق العمومية التجارية والصناعية والإقتصادية أو بصفة غير مباشرة وذلك في شتى المجالات.

تبعا لذلك، تم تعريف المرفق العام بالرجوع إلى عدة معايير، هي المعيار العضوي والموضوعي ومعيار النظام القانوني المتميز للمرفق العام ثم المعيار المركب في تعريف المرفق العام.

الفرع الأول: المعيار العضوي في تعريف المرفق العام

يولي أنصار المعيار العضوي المرفق العام أهمية خاصة لعنصر السلطة العامة فقد عرفه الأستاذ هوريو "المرفق العام هو منظمة Organisation تجمع مجموعة من العناصر البشرية المادية المالية القانونية، لهذا يقر المرفق العام وسيلة من الوسائل التي تلجأ إليها السلطات الإدارية إلى إشباع حاجة جماعية بصورة منظمة[439]". لذا قيل أنه يشترط لاعتبار نشاط معين مرفقا معينا أن يتولاه شخص معنوي عام بهدف تحقيق منفعة عامة لأفراد، كما قيل أيضا أن المرفق العام هو عبارة صورة من صور النشاط الإداري يتولى بمقتضاه شخص معنوي عام إشباع حاجات جماعية، ولقد بلغ حماس أنصار المعيار العضوي لعنصر السلطة العامة، أقصاه عند الأستاذ Benoit حين عرفه بأنه يعتبر من بأن روح السلطة وجوهرها. إذن يقصد بالمرفق العام من الناحية العضوية، الهيئة أو الجهاز الذي يعتبر جزء من التنظيم

---

[438]- هاني علي الطهراوي، المرجع السابق، ص 261.

[439] - انظر، حماد محمد شطا، تطور وظيفة الدولة، المرافق العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984، ص 45.

الإداري في الدولة[440]. كما يتصف هذا المعنى بالشمولية والإطلاق حتى أن الدكتور أحمد محيو قال عنه يقصد بالمرفق العام تبعا لهذا المفهوم الإدارة بشكل عام[441].

لكن هذا المعيار تعرض للنقد فعيبه أنه معيار واسع لأنه يدخل ضمن المرافق العامة أي نشاط تقوم به الدولة مهما كان طبيعته، وهذا غير صحيح إذا كنا في إطار مساعدة الدولة للمشاريع الخاصة، كالإعتماد الممنوح من قبل السلطة العامة للخواص لإنشاء مدرسة خاصة أو تقديم الإدارة أو الدولة إمتيازات للخواص للقيام بنشاط ما في المناطق النائية أو الصحراوية...، إلا أنه وفي مقابل هذه المساعدة تمارس الدولة رقابتها وكذا تطلب بجزء من أرباح النشاط الخاص[442].

إذن، تتعدد أشكال المساعدة التي تقدمها الدولة للنشاطات الخاصة، فقد تتخذ شكل العمل القانوني، وقد تكون عبارة عن وسائل معينة موضوعة تحت تصرف الشخص الخاص.

1- بالنسبة للعمل القانوني: قد تتخذ المساعدة شكل القرار الذي بواسطته تساعد الدولة الخواص. وهذا القرار يتمثل عادة في اعتماد المقدم من السلطة العامة للنشاط الخاص المنتفع من المساعدة، على أن هذا الإعتماد يتضمن في نفس الوقت الرقابة والإلتزامات المفروضة على النشاط الخاص، وهما المقابل للمساعدة. إلا أن العمل القانوني قد يتخذ شكل العقد الذي يلتزم بواسطته الشخص الخاص بالخضوع لبعض الإلتزامات تفرضها عليه الدولة، وبالمقابل، يلتزم الشخص العام بتقديم المساعدة لهذا الشخص الخاص.

2- هناك امتيازات أخرى: يمكن للشخص الخاص أن يستفيد منها، والمتمثلة في:

أ- امتيازات السلطة العامة: إذ يمكن للدولة أن تضمن للشخص نظاما قانونيا خاصا، يسمح له بتوسيع نشاطه ومصادره. كما يمكن للدولة من جهة أخرى أن تسمح للشخص الخاص باستعمال امتيازات السلطة العامة. كما يمكن للدولة كذلك أن تسمح للشخص الخاص بأن يتقاضى من المنتفعين من نشاطه مقابل إجباري يشبه الرسم.

---

[440]- ضريفي نادية، المرجع السابق، ص 5؛ ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 187؛ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 235.

[441]- أحمد محيو، المرجع السابق، ص 430.

[442]- مراد بدران، المرجع السابق، ص 152.

ب- امتيازات مالية: إن المساعدات المالية التي تقدمها الدولة للشخص الخاص، قد تكون غير مباشرة (الإعفاء من الضرائب، الحماية الجمركية)، وقد تكون مباشرة.

ج-امتيازات مادية: يمكن للهيئة العامة أن تسمح للشخص الخاص باستعمال بعض الوسائل التي تدخل في إطار الدومين العام، كما يمكن أن تعيره بعض الموظفين العموميين لمساعدته على القيام بأعماله.

3- في حالات أخرى، وفي إطار التخطيط والتهيئة العمرانية، فإن المساعدة التي تقدمها الدولة للنشاط الخاص، قد تكون عبارة عن **تشجيعات**، أي أنها تقوم بحث الخواص على القيام بنشاط معين يحقق للدولة أهدافا معينة، على أن تلتزم بإعطاء امتيازات لمن يقوم بذلك النشاط، كالقيام بالنشاط في المناطق النائية.

ويجب أن نشير في الأخير، إلى أنه أيا كان شكل المساعدة التي تقدمها الدولة للنشاط الخاص، فإنه يقابلها في الغالب الأعم قيام الدولة برقابة ذلك النشاط. وتتسع هذه الرقابة أو تضيق حسب نوع وقيمة المساعدة. فمثلا تتسع الرقابة إذا كانت المساعدة مالية، كما قد تشترط الدولة في حالة المساعدة المالية، حصولها على جزء من أرباح النشاط الخاص.

الفرع الثاني: المعيار الموضوعي أو المادي في تعريف المرفق العام

يولي أنصار المعيار الموضوعي عند تعريف المرفق العام أهمية خاصة لعنصر النشاط نفسه وما ينطوي عليه من نفع عام، فقد عرفه الأستاذ Duguit انه: "هو كل نشاط يجب أن ينظمه ويتولاه الحكام لأن االإضطلاع بأمر هذا النشاط لتحقيق التضامن الإجتماعي وتطوره بحيث لا يمكن تحقيقه على أكمل وجه إلا بتدخل السلطة الحاكمة"[443]. لذا يعد المرفق العام نشاطا تزاوله وتمارسه هيئة عامة بهدف إشباع حاجة جماعية[444] .

[443] - CF, Duguit Léon, traite de droit constitutionnel, tome 2, zéme edition, Paris, 1921, p55.

[444] - انظر، علي خطار الشنطاوي، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار وائل، عمان، الأردن، 2005، ص 218؛ انظر، محمد فاروق عبد الله، نظرية المرفق العام في القانون الجزائري بين مفهومين التقليدي والإشتراكي، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1987، ص 6؛ انظر، رياض عيسى، نظرية المرفق العام في القانون المقارن، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1985، ص11.

من ثم، فالمرفق العام طبقا لهذا المعيار هو نشاط يحقق المصلحة العامة، أما إذا كان النشاط يحقق المصلحة الخاصة فهو نشاط خاص[445]. إلا أن هذا المعيار تعرض للنقد لأن تحقيق المصلحة العامة لم يعد حكرا على الدولة لأنه حتى المشاريع الخاصة تحقق مصلحة عامة، بالإضافة إلى ذلك فالدولة حاليا ومن أجل تحقيق المصلحة العامة يجب عليها أن تحقق الربح[446].

الفرع الثالث: معيار النظام القانوني المتميز في تعريف المرفق العام

يعتبر هذا المعيار المرفق العام هو ما يخضع لقواعد إستثنائية غير معروفة في القانون المدني وهي قواعد القانون الإداري.

هذا المعيار منتقد، لأنه يصلح بالنسبة للمرافق العامة التقليدية الإدارية التي لا تخضع إلا للقانون العام، أما الأنواع الجديدة من المرافق العامة الإقتصادية والصناعية والتجارية أصبحت يطبق عليها قواعد القانون الخاص[447].

تجدر الإشارة إلى أن التعاريف الثلاثة السابقة قد تتطابق مع بعضها البعض في بعض الفروض النادرة- خاصة عندما كانت وظيفة الدولة حارسة- فالنشاط الذي كان يحقق مصلحة عامة (المعيار المادي)، كانت تقوم به الدولة (المعيار العضوي)، وهذا النشاط كان يخضع لنظام قانوني مختلف تماما عن القانون الخاص (معيار النظام القانوني المتميز). إلا أن انطباق هذه المعايير مع بعضها البعض أصبح نادرا في الوقت الحالي، أي بعد تطور وظيفة الدولة، ذلك أن تحقيق المصلحة العامة لم يعد حكرا على الهيئات العامة، كما أن هذه الأخيرة بإمكانها أن تقوم بتسيير بعض الأنشطة الصناعية والتجارية المشابهة تماما لنشاط المؤسسات الخاصة.

الفرع الرابع: المعيار المركب في تعريف المرفق العام

نتيجة للإنتقادات الموجهة للتعاريف السابقة، ظهر إتجاه آخر يذهب إلى المزج بين المعيار الموضوعي والمعيار العضوي لكن بعد تعديله. وعليه تبعا لهذا المعيار، فالمرفق العام هو

---

[445]- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 235؛ ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 187؛ ضريفي نادية، المرجع السابق، ص 5.

[446]- مراد بدران، المرجع السابق، ص 153.

[447]- مراد بدران، المرجع نفسه، ص 153.

شكل من أشكال النشاط الإداري الذي يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، والذي يشرف عليه شخص عام سواء بصفة مباشرة أو بصفة غير مباشرة[448].

إذن، فإن العناصر التي يقوم عليها المرفق العام تتمثل فيمايلي[449]:

- المرفق العام نشاط يستهدف تحقيق مصلحة عامة:

هذا العنصر هو أكثر العناصر إثارة للجدل من جانب الفقهاء، ذلك أن المصلحة العامة هي هدف كل وظيفة إدارية، بل وحتى المؤسسات التي تسيرها الدولة والتي تكون غايتها تجارية بحتة كالمؤسسات الإقتصادية إنما تسعى إلى تحقيق المصلحة العامة. كما أن المصلحة العامة ليست حكرا على الإدارة فمن الوظائف التي يمارسها الأشخاص العاديون ما تتصل كذلك بالمصلحة العامة كخدمات البناء والنقل. ولقد اقترح الفقه معيارا للخروج من هذه الإشكالية فإذا كانت المصلحة العامة تمثل الغاية الأولى من النشاط الذي يقوم به الشخص القانوني وتوفرت الأركان الأخرى يتكون المرفق العام. أما إذا كانت المصلحة العامة تمثل غاية ثانوية لهذا النشاط فان الوظيفة لا ترتقي إلى منزلة المرفق العام. حيث يقولRené Chapus ريني شابي في هذا الصدد: "إذا كانت الوظيفة تمارس أساسا لصالح الغير فإنها تمثل مرفق عاما، وإذا كانت تمارس أساسا للصالح الذاتي للمصلحة التي تتبعها فإنها تمثل وظيفة لصالح النفع الخاص"[450].

بالإضافة إلى ذلك، فعلى الرغم من أن المصلحة العامة لم تعد حكرا على المرفق العام بل حتى النشاط الخاص يحقق المصلحة العامة، يمكن التمييز بينهما لأن الهدف الأساسي للنشاط الخاص هو تحقيق الربح على عكس المرفق العام الذي تأت المصلحة العامة بالنسبة له في المرتبة الأولى. كما أنه وعلى خلاف النشاط الخاص بإمكان المرفق العام أن يواصل نشاطه حتى في الأحوال التي يحقق فيها الخسارة.

---

[448]- انظر، سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 300؛ مراد بدران، المرجع السابق، ص 153-154.

[449]- ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 193-196؛ انظر، محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري في جمهورية مصر العربية، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، مصر، 1973، ص 260؛ انظر، سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1979، ص 24؛
-CF.RIVERO Jean, Droit administratif, 9 ème éd , DALLOZ, Paris, 1980, p.441.

[450]- انظر، محمد حميمز، إشكالية تدبير المرافق العمومية الجماعية، مرفق المحطة الطرقية لنقل المسافرين، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 71، نوفمبر 2006، ص 75.

بالإضافة إلى مجانية النشاط أو الخدمة تعد من أهم مميزات العديد من المرافق العامة حتى إن فرضت الدولة بعض الرسوم للإنتفاع، فهذه الرسوم تبقى رمزية لا تساوي قيمة الخدمة أي مجانية نسبية. بل إن كل مرفق عام ينبغي أن يخضع إلى مبدأ المجانية، ولا يقصد بذلك عدم وجود مقابل بل القصد أن فرض مقابل ما ليس هو الغاية المقصودة من خلال القيام بالنشاط. أي أن المجانية لا تفيد هنا انعدام المقابل انعداما تاما، بل تفيد فقط أنه ليس من الضروري أن يكون المقابل مساويا للتكلفة المالية للمرفق العام. فعندما يلزم الطالب في الجامعة مثلا بدفع رسوم رمزية كل سنة جامعية فان ما قدمه لا يغطي أبدا الخدمات التي ينتفع بها من مرفق التعليم العالي[451]. كما تجدر الإشارة إلى أن فكرة مجانية النشاط لا وجود لها بالنسبة للمرافق الإقتصادية، الصناعية والتجارية، لأن طبيعة النشاط يستلزم بالضرورة وجود توازن مالي للمرفق.

- <u>المرفق العام ودرجة تواجد الشخص العام فيه:</u>

إن الدولة هي التي تقدر اعتبار نشاط ما مرفقا عاما وتقرر إخضاعه للمرافق العامة بناءا على قانون معين. وليس من اللازم أن يكون كل مشروع تحدثه الدولة أن تتولى هي مباشرة إدارته، فكثيرا ما تعهد الإدارة إلى الأفراد أو شركة خاصة بأداء خدمة عامة تحت إشرافها وهو الوضع الذي يجسده نظام الامتياز أو الشركات المختلطة وسنفصل في هذا الأمر عند دراستنا لطرق تسيير المرفق العام.

بناء على ما سبق، فإن تواجد الدولة في المرفق العام شيء بديهي، إلا أن درجة تواجدها تختلف من مرفق لآخر. فالمرافق الوطنية هي من اختصاص السلطة التنفيذية أما المرافق المحلية فهي من اختصاص الجماعات المحلية ولاية كانت أو بلدية. أما عن درجة إشراف الدولة على النشاط فقد يكون بطريقة مباشرة أو بطريقة غير مباشرة وذلك في حالة تعاقدها مع أحد الخواص للقيام بتسييره مع الإبقاء على رقابة الدولة عليه.

ويفترض في المرفق العام الذي تتولى الدولة إحداثه أن يكون على قدر من الأهمية وإلا لكان قد ترك للأفراد. وفي هذا المعنى قدم الفقيه "ديجي" وصفا للمرفق العام باعتباره نشاطا بأنه: "أنواع النشاط أو الخدمات التي يقدر الرأي العام في وقت من الأوقات وفي دولة معينة أن على

[451]- انظر، خير الدين سلطان، أزمة المرفق العام للصحة ومحاولات الإصلاح، مجلة إدارة، المجلد 2، عدد 1 (عدد خاص بتجديد المرفق العام)، 1992، ص 33.

الحكام القيام بها نظرا لأهمية هذه الخدمات للجماعة، ولعدم إمكان تأديتها على الوجه الأكمل بدون تدخل الحكام"[452].

تجدر الإشارة، بأن السلطة المختصة عندما تجد أن حاجة الجمهور تقتضي إنشاء مرفقا عاما لإشباعها ويعجز الأفراد عن ذلك، فإنها تتدخل مستخدمة وسائل السلطة العامة وتنشئ المرفق العام. وحيث أن إنشاء المرافق العامة يتضمن غالبا المساس بحقوق الأفراد وحرياتهم لاعتمادها أحيانا على نظام الاحتكار الذي يمنع الأفراد من مزاولة النشاط الذي يؤديه المرفق وفي أحيان أخرى يقيدهم بممارسة نشاطات معينة بحكم تمتع المرافق العامة بوسائل السلطة العامة وامتيازاتها التي تجعل الأفراد في وضع لا يسمح لهم بمنافسة نشاطات هذه المرافق، ولأن إنشاء المرافق العامة يتطلب إعتمادات مالية كبيرة في الميزانية لمواجهة نفقات إنشاء هذه المرافق وإدارتها. فقد درج الفقه والقضاء على ضرورة أن يكون إنشاء المرافق العامة بقانون أو بناء على قانون صادر من السلطة التشريعية أي أن تتدخل السلطة التشريعية مباشرة فتصدر قانونا بإنشاء المرفق أو أن تعهد بسلطة إنشاء المرفق إلى سلطة أو هيئة تنفيذية.

وكان هذا الأسلوب سائدا في فرنسا حتى عام 1958 عندما صدر الدستور الفرنسي دون أن يذكر أن إنشاء المرافق العامة ضمن الموضوعات المحجوزة للقانون، وأصبح إنشاء هذه المرافق في اختصاص السلطة التنفيذية دون تدخل من جانب البرلمان إلا في حدود الموافقة على الإعتمادات المالية اللازمة لإنشاء المرفق. مع ضرورة التنبيه إلى أن إنشاء المرافق العامة يتم بأسلوبين[453]:

- ✓ الأول: أن تقوم السلطة المختصة بإنشاء المرفق ابتداء.
- ✓ الثاني: أن تعمد السلطة إلى نقل ملكية بعض المشروعات الخاصة إلى الملكية العامة،كتأميمها لاعتبارات المصلحة العامة مقابل تعويض عادل.

تبعا لذلك، وبينا أن الأفراد لا يملكون إجبار الإدارة على إنشاء المرافق العامة، ولا يستطيعون إجبارها على الاستمرار في تأدية خدماتها إذا ما قدرت السلطة العامة أن إشباع الحاجات التي يقدمها المرفق يمكن أن يتم بغير وسيلة المرفق العام أو لاعتبارات أخرى تقدرها

---

[452]- سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، المرجع السابق، ص 22؛ حماد محمد شطا، المرجع السابق، ص 60.

[453] - انظر، محمود محمد حافظ، نظرية المرفق العام، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1998، ص 112.

هي وفقا لمتطلبات المصلحة العامة. فالقاعدة أن يتم الإلغاء بنفس الأداة التي تقرر بها الإنشاء، فالمرفق الذي تم إنشاؤه بقانون لا يتم إلغاؤه إلا بنفس الطريقة وإذا كان إنشاء المرفق بقرار من السلطة التنفيذية فيجوز أن يلغى بقرار إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك.

وعندما يتم إلغاء المرفق العام فإن أمواله تضاف إلى الجهة التي نص عليها القانون الصادر بإلغائه، فإن لم ينص على ذلك فإن أموال المرفق تضاف إلى أموال الشخص الإداري الذي كان يتبعه هذا المرفق. أما بالنسبة للمرافق العامة التي يديرها أشخاص معنوية عامة مستقلة فإن مصير أموالها يتم تحديده من خلال معرفة مصدر هذه الأموال كأن تكون الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الإقليمية الأخرى فيتم منحها لها. أما إذا كان مصدرها تبرعات الأفراد والهيئات الخاصة فإن هذه الأموال تؤول إلى أحد المرافق العامة التي تستهدف نفس غرض المرفق الذي تم إلغاؤه أو غرضا مقاربا له، احتراما لإرادة المتبرعين[454].

- <u>خضوع المرفق لسلطة الدولة:</u>

سبقت الإشارة أنه ليس كل مشروع يهدف إلى تحقيق النفع العام يعد مرفقا عاما، لأن هناك من المشروعات الخاصة ما يعمل على تحقيق النفع العام كالمدارس والجامعات الخاصة والجمعيات.

من هنا تعين أن يتصف المرفق العام بصفة أخرى تميزه عن غيره وهي خضوعه للدولة. وهو ما يترتب عليه أن لهذه الأخيرة وهيئاتها ممارسة جملة من السلطات على المرفق سواء من حيث تنظيمه وهيكلته أو من حيث نشاطه. فالدولة هي من تنشئ المرفق، وهي من تحدد له نشاطه وقواعده تسييره وعلاقته بجمهور المنتفعين، ومن حيث بيان سبل الانتفاع ورسومه (السلطة على نشاط المرفق). والدولة هي من تضع التنظيم الخاص بالمرفق وتبين أقسامه وفروعه وتعين موظفيه وتمارس الرقابة على النشاط وعلى الأشخاص (السلطة على المرفق كهيكل).

- <u>خضوع المرفق لنظام قانوني متميز:</u>

إن المشروع الذي رصد لتحقيق مصلحة عامة وأنشأته الدولة وتولت هي إدارته مباشرة أو عهدت به إلى أحد الأفراد أو الشركات إنما يحكمه نظام قانوني خاص، وما أجمع عليه الفقهاء

[454] - محمود محمد حافظ، نظرية المرفق العام، المرجع السابق، ص 129.

أن هذا النظام يختلف من مرفق إلى آخر حسب طبيعته، غير أن هناك قواعد مشتركة تحكم المرافق جميعا[455].

إذن، يلزم لقيام المرافق العامة أن تتمتع الجهة المكلفة بإدارة المرفق العام بامتيازات غير مألوفة في القانون الخاص، تلائم الطبيعة الخاصة للنظام القانوني الذي يحكم المرافق العامة. غير أن هذا الشرط مختلف فيه بين الفقهاء، على اعتبار أن التطورات الاقتصادية وتشعب أنشطة الإدارة أفرزت إلى جانب المرافق العامة الإدارية مرافق عامة صناعية وتجارية، تخضع في الجانب الأكبر من نشاطها إلى أحكام القانون الخاص، كما أن خضوع المرفق للقانون العام هو مجرد نتيجة لثبوت الصفة العامة للمرفق، ومن غير المنطقي أن تعرف الفكرة بنتائجها[456].

غير أننا لا نتفق مع هذا الرأي من حيث أن المرافق العامة الصناعية والتجارية وإن كانت تخضع في بعض جوانبها لأحكام القانون الخاص، فإنها لا تدار بنفس الكيفية التي تدار بها المشروعات الخاصة كما أن إرادة المشرع في إنشائها تضعها في إطار نظام قانوني غير مألوف وإن لم تتضمن إمتيازات غير مألوفة في القانون الخاص. ومن هنا نرى ضرورة خضوع المرافق العامة لنظام قانوني متميز عن نظام القانون الخاص بسبب طبيعتها المتميزة واستهدافها المصلحة العامة ومن قبيل ذلك حقها في التنفيذ المباشر وحقها في استيفاء الرسوم، وهذا ما استقر عليه قضاء مجلس الدولة الفرنسي[457].

المطلب الثاني: القواعد العامة التي تحكم سير المرافق العامة

تتولى المرافق العامة تقديم الخدمات للأفراد وإشباع حاجات عامة وجوهرية في حياتهم ويترتب على انقطاع هذه الخدمات حصول خلل واضطراب في حياتهم اليومية. لذلك كان من الضروري أن لا تكتفي الدولة بإنشاء المرافق العامة بل تسعى إلى ضمان استمرارها وتقديمها للخدمات، بناء على ذلك، حرص القضاء على تأكيد هذا المبدأ واعتباره من المبادئ الأساسية التي يقوم عليها القانون الإداري، ومع أن المشرع يتدخل في كثير من

---

[455] - انظر، عبد الفتاح أبو الليل، الوجيز في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2000، ص 177.

[456] - انظر، عبد الغني بسيوني عبد الله، النظرية العامة في القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2003، ص 404؛ انظر، محمود أبو السعود حبيب، القانون الإداري، دار الثقافة الجامعية، القاهرة، مصر، 1990، ص 16.

[457] - انظر، مازن ليلو راضي، القانون الإداري، منشورات الأكاديمية العربية، الدانمارك، 2008، ص 70.

الأحيان لإرساء هذا المبدأ في العديد من مجالات النشاط الإداري، فإن تقريره لا يتطلب نص تشريعي لأن طبيعة نشاط المرافق العامة تستدعي الاستمرار والانتظام.

يتفق الفقهاء على أن هناك مبادئ أساسية مشتركة ما بين مختلف المرافق العمومية تحكم تسيير هذه المرافق. من ثم، تخضع المرافق العمومية لثلاثة مبادئ أساسية هي: مبدأ إستمرارية الخدمـة، مبدأ مساواة المنتفعين أمام خدمات المرفق العـام، مبدأ تكيف المرفق العام مع الأوضاع الجديدة[458].

الفرع الأول: مبدأ إستمرارية خدمات المرفق العام

على إعتبار المرفق العام يسعى إلى تحقيق المصلحة العامة، هذا ما يترتب عليه أن تكون الخدمة متواصلة ومستمرة لأن أي انقطاع سيؤثر سلبا على المصلحة العامة، لذا وضع القضاء مبدأ أساسيا يحكم جميع المرافق العامة وهو مبدأ إستمرارية الخدمة[459].

تؤدي المرافق العامة دورا كبيرا داخل المجتمع أيا كان موضوع نشاطها، وهذا يفرض أن تقدم خدماتها للجمهور بشكل مستمر ومتواصل. فلا يمكن أن نتصور مثلا توقف جهاز القضاء عن الفصل في الخصومات، أو توقف جهاز الأمن عن أداء مهامه أو مرفق الدفاع. إن توقف أحد هذه الأجهزة وغيرها سينجم عنه لا شك إلحاق بالغ الضرر بالمصلحة العامة وبحقوق الأفراد، لذا تعين على المشرع وبغرض تحقيق المقصد العام وهو استمرارية نشاط المرفق وقيامه بالخدمات المنوطة به أن يعد من الآليات القانونية ما يضمن أداء الخدمة وتواترها وانتظامها وعدم انقطاعها.

---

[458] - سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، المرجع السابق، ص 145؛

CF. ROLLAND Louis, Précis de droit administratif, DALLOZ, Paris, 1951, p.450 ; DUPUIS Georges et GUEDON Marie-José et CHRETIEN Patrice, droit administratif, 6ème éd, A.Colin, Paris, 1998, p.499 ; DE LAUBADERE André, Traité de droit administratif, t1, 9ème éd, L.G.D.J, Paris, 1984, p.685 ; MAHIOU Ahmed, Cours d'institution administratives, 2ème éd, O.P.U, Alger, 1979, p.321 ; BOUSSOUMAH Mohamed, L'entreprise socialiste en Algérie, O.P.U, Alger, 1982, p.464;

انظر، نص المادة 209 من المرسوم الرئاسي 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج.ر.ج.ج عدد 50 الصادرة بتاريخ 20 سبتمبر 2015.

[459]- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 256؛ ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 204؛ ضريفي نادية، المرجع السابق، ص 31؛ مراد بدران، المرجع السابق، ص 159؛

CF. BOUSSOUMAH Mohamed, Op.cit, p.467.

فمن حق المنتفع الاستفادة من خدمات المرفق في المكان والزمان المخصص لذلك، وإذا تعرض المرفق لعوائق تقنية مثلا تحول دون تحقيق عنصر الانتفاع وجب أن يعلم الجمهور بذلك. فإذا أرادت مثلا مؤسسة سونلغاز القيام بأشغال معينة وقطع التيار الكهربائي لمدة معينة وجب أن تعلن الجمهور بذلك وكذا الحال بالنسبة لمؤسسة توزيع المياه.

تجدر الإشارة، إلى أن هذا المبدأ يترتب عليه جملة من النتائج في ثلاثة مجالات أساسية: الوظيفة العامة، العقود الإدارية، الأموال العامة[460].

أولا: في مجال الوظيفة العامة

يترتب على هذا المبدأ في مجال الوظيفة العامة ثلاثة آثار تتعلق بالإضراب والإستقالة والموظف الفعلي[461].

1- أثر المبدأ على الإضراب: يعتبر الإضراب اتفاقا جماعيا بين الموظفين على الإمتناع على العمل بصفة مؤقتة للمطالبة بالحقوق المهنية والإجتماعية. ومن هنا يعتبر الإضراب أخطر ما يهدد مبدأ إستمرارية خدمات المرفق العام، وهذا ما دفع المشرعين في العالم إما إلى تحريمه في القطاع العام أو إلى تنظيمه[462].

في الجزائر وطبقا لدستورها لسنة 1996 المعدل في 2020 وذلك في مادته 70 فقد اعترف بالإضراب، كما أكد عليه قانون الوظيفة العمومية في المادة 36 منه[463]، والقانون 23-07 المؤرخ في 21 يونيو 2023 المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب[464]، وطبقا لهذا القانون فإن إجراءات ممارسة الإضراب في القطاع العام تتمثل فيمايلي:

أ- الوقاية من النزاعات الجماعية: إن الوقاية من النزاعات الجماعية هي مرحلة تسبق الشروع في الإضراب، تتطلب الإجراءات التالية:

---

[460]- ضريفي نادية، المرجع السابق، ص 33-35؛ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 256-263؛ مراد بدران، المرجع السابق، ص 159-162.

[461] - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 257-260؛ مراد بدران، المرجع السابق، ص 159-162.

[462]- مراد بدران، المرجع السابق، ص 159.

[463]- أمر 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج.ر.ج.ج عدد 46 الصادرة بتاريخ 16 يوليو 2006. المتمم.

[464]- القانون 23-07 المؤرخ في 21 يونيو 2023 المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب، ج.ر.ج.ج عدد 42 الصادرة بتاريخ 25 يونيو 2023.

- **عقد إجتماعات دورية**[465]: تدرس وضعية العلاقات الاجتماعية والمهنية داخل المؤسسات والإدارات العمومية في اجتماعات دورية إجبارية بين ممثلي العمال والممثلين المؤهلين في المؤسسات والإدارات العمومية المعنية. وتخضع وجوبا النزاعات الجماعية للعمل التي لا يمكن حلها مباشرة وبالطرق الودية لإجراءات المصالحة، واحتمالا للوساطة والتحكيم.
- **المصالحة**[466]: في حالة نزاع جماعي للعمل بين الطرفين حول كل المسائل المدروسة أو بعضها، يخطر ممثلو العمال بواسطة طعن:

–السلطات العمومية المختصة على مستوى البلدية أو الولاية التي تنتمي إليها المؤسسة أو الإدارة المعنية.

–الوزراء أو ممثليهم المؤهلين عندما تكون المؤسسات أو الإدارات المعنية تابعة لاختصاصهم أو عندما يكتسي النزاع الجماعي للعمل طابعا جهويا أو وطنيا.

إذا تعذرت تسوية المسائل موضوع الطعن تستدعي السلطة السلمية العليا، خلال 8أيام عمل الموالية لإخطارها، طرفي النزاع الجماعي للعمل إلى اجتماع المصالحة بحضور ممثلي السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية، ومفتشية العمل المختصة إقليميا، على أن لا تتجاوز المصالحة مدة 15 يوما ابتداء من تاريخ الإجتماع الأول.

- الوساطة[467]: إذا استمر النزاع الجماعي للعمل بعد إجراء المصالحة يمكن عرضه في أجل 15 يوم عمل على إجراء الوساطة.

ب- <u>ممارسة الحق في الإضراب:</u> **إذا استمر الخلاف فلا يمكن اللجوء إلى الإضراب إلا بعد مراعاة الضوابط التالية:**

- **موافقة الموظفين على الإضراب**[468]: تتم الموافقة على اللجوء إلى الإضراب عن طريق الاقتراع السري بالأغلب ية البسيطة من العمال الحاضرين في جمعية عامة تضم أكثر من نصف عدد العمال المعنيين على الأقل.
- **الإشعار المسبق بالإضراب**[469]: لا يشرع في الإضراب إلا عند انقضاء أجل الإشعار المسبق المودع وجوبا في نفس اليوم من قبل منظمة نقابية تمثيلية أو ممثلي العمال المنتخبين المعنيين

---

[465]- المادة 22 من القانون 23-07.

[466]- المواد من 23-27 من القانون 23-07

[467] - المواد من 28-33 وكذا المواد من 38-40 من القانون 23-07.

[468]- المادتين 47 و48 من القانون 23-07.

[469]- المواد من 49-54 من القانون 23-07.

بالنزاع، لدى المستخدم ومفتشية العمل المختصة إقليميا، مقابل إشعار بالاستلام. تحدد مدة هذا الإشعار عن طريق المفاوضة على أن لا تقل عن 10 أيام عمل من تاريخ إيداعه، مع وجود إستثناء هو أن لا تقل مدة الإشعار عن 15 يوم بالنسبة للقطاعات المنصوص عليها في المادة 62 من القانون 23-07.

ج- حماية حق الإضراب[470]: إذا تم الإضراب وفقا للإجراءات السابقة فإن الإضراب يعد مشروعا، أي أن القانون يحميه وبالتالي لا يجوز للإدارة المستخدمة عزل الموظف المضرب، وإن كان هذا الأخير لن يدفع له المرتب على حسب أيام إضرابه، كما لا يمكن تعيين موظفين آخرين إلا في حالة التسخير، كما لا يمكن توقيع عقوبات تأديبية على المضربين... وفي المقابل يمنع على المنظمة النقابية إقصاء منخرطيها أو معاقبتهم بأي طريقة كانت، بسبب رفضهم المشاركة أو رفضهم الاستمرار في إضراب غير قانوني بموجب هذاالقانون.

د- تحديد ممارسة حق الإضراب: من أجل ضمان عدم انقطاع خدمات المرفق العام بصفة نهائية في وقت الإضراب، فإن المشرع قيد هذا الإضراب بمايلي:

- الحد الأدنى من الخدمة[471]: إذا كان الإضراب يمس الأنظمة التي يمكن أن يضر انقطاعها التام إستمرارية خدمات المرفق أو تمس الأنشطة الإقتصادية الحيوية في الدولة، فيتعين مواصلة الأنشطة الضرورية في شكل حد أدنى من الخدمة إجباريا مثل: المصالح الإستشفائية، مصالح الغاز، الماء، الكهرباء ...[472].
- التسخير[473]: يمكن أن يأمر وزير القطاع أو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني، بتسخير العمال المضربين التابعين للهيئات والإدارات العمومية أو المؤسسات والذين يشغلون مناصب عمل ضرورية: لأمن الأشخاص والمنشآت والأملاك، لاستمرار المصالح العمومية الأساسية، لتوفير الحاجيات الحيوية للبلاد، لتموين السكان أو لمواجهة كل حالة استثنائية صحية أو مستعجلة. ويبلغ المستخدم أو ممثله القانوني بكل الطرق القانونية، كل عامل معني بقرار التسخير.

---

[470]- المادتين 55-58 من القانون 23-07.

[471] - المواد من 62-64 القانون 23-07.

[472] - راجع في ذلك المرسوم التنفيذي 23-361 المؤرخ في 17 أكتوبر 2023، يحدد قائمة قطاعات الأنشطة وومناصب العمل التي تتطلب تنفيذ حد أدنى من الخدمة إجباريا، وقائمة القطاعات والمستخدمين والوظائف الممنوع عليهم اللجوء للإضراب، ج.ر.ج.ج عدد 67 الصادرة في 18 أكتوبر 2023.

[473] - المادتين 65 و66 من القانون 23-07.

هـ- موانع اللجوء إلى الإضراب[474]: يمنع اللجوء إلى الإضراب للمستخدمين العاملين في مجالات الدفاع والأمن الوطنيين أو الذين يؤدون وظائف السلطة باسم الدولة، أو أولئك الذين يشغلون وظائف في قطاعات استراتيجية وحساسة من حيث السيادة أو في الحفاظ على المصالح الأساسية ذات الأهمية الحيوية للأمة، التي قد يؤدي توقفها إلى تعريض حياة المواطن أو سلامته أو صحته للخطر، أو من المحتمل أن يؤدي الإضراب، من خلال آثاره، إلى أزمة خطيرة[475].

على أنه تخضع النزاعات الجماعية للعمل التي يكون طرفا فيها هذه الفئة من العمال الممنوعين من الإضراب، لإجراءات التسوية الإجبارية، وعند الاقتضاء، للدراسة من طرف اللجنة الوطنية أو اللجنة الولائية للتحكيم.

و- تسوية الإضراب[476]: يجب على طرفي الخلاف خلال مرحلة الإشعار المسبق وبعد الشروع في الإضراب، أن يواصلوا المفاوضات لتسوية الخلاف موضوع النزاع. وفي حالة استمرار الإضراب، يمكن وزير القطاع المعني أو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني، بعد استشارة المستخدم وممثلي العمال، ع رض النزاع الجماعي للعمل، حسب الحالة، على اللجنة الوطنية أو اللجنة الولائية للتحكيم، وتكون قراراتها نافذة من قبل الجهات القضائية المختصة[477].

2- أثر المبدأ على إستقالة الموظفين: الإستقالة هي رغبة الموظف في ترك العمل نهائيا. إلا أن هناك اعتبارات تتعلق بالمصلحة العامة والتي تقيد من استعمال هذا الحق، حيث لا تنقطع علاقة الموظف بالإدارة بمجرد تقديمه للإستقالة، بل لابد من بقائه مدة تسمح للإدارة بالبحث عن خلف له ضمانا لعدم إنقطاع الخدمة.

ورجوعا للأمر 06-03 المذكور والمتضمن قانون الوظيفة العمومية سالف الذكر، نجده لم يورد الاستقالة تحت عنوان حقوق الموظف وإنما ورد ذكرها في الباب العاشر تحت عنوان إنهاء الخدمة، وان كانت المادة 217 من الأمر المذكور قد اعترفت بصريح العبارة أن الاستقالة حق للموظف يمارسه ضمن إطار القانون. وأكدت المادة 218 و 219 على وجوب تقديم طلب كتابي يعبر فيه الموظف عن رغبته في قطع العلاقة الوظيفية يرسل عن طريق السلم الإداري

---

[474]- المادتين 67 و68 من القانون 23-07.

[475] - راجع في ذلك المرسوم التنفيذي 23-361 يحدد قائمة قطاعات الأنشطة وومناصب العمل التي تتطلب تنفيذ حد أدنى من الخدمة إجباريا، وقائمة القطاعات والمستخدمين والوظائف الممنوع عليهم اللجوء للإضراب، سالف الذكر.

[476] - المادتين من 69 و70 من القانون 23-07

[477]- المادة 77 من القانون 23-07.

للسلطة المخولة بصلاحية التعيين ويلزم بالاستمرار في أداء عمله إلى غاية صدور القرار، ومتى قبلت الإستقالة فلا مجال للتراجع فيها.

وألزمت المادة 220 من ذات القانون السلطة المكلفة بالتعيين باتخاذ قرارها خلال شهرين إبتداء من تاريخ إيداع الطلب، ويجوز لها في حالة الضرورة القصوى للمصلحة أن تؤجل الموافقة لمدة شهرين بعد انتهاء الأجل الأول (أي الشهرين الأولين) وبإنقضائها لتصبح الاستقالة نافذة وفعلية.

3- أثر المبدأ في تبرير نظرية الموظف العمومي:

ضمانا لمبدأ استمرارية الخدمة العامة صاغ القضاء الفرنسي نظرية الموظف الفعلي، والموظف الفعلي شخص يمارس اختصاصا إداريا معينا رغم وجود عيب جسيم في قرار تعيين شغله لهذه الوظيفة أو لعدم صدور قرار التعيين. وتقتضي مبادئ القانون إلغاء جميع تصرفاته لأنها صادرة عن غير ذي مختص، غير أن القضاء وسعيا منه إلى عدم ارتباك أداء الخدمات العامة بانتظام واطراد أضفى مشروعية على هذه الأعمال رغم العيب المذكور، وميز بشأن تأصيل هذا القرار بين حالتين حالة الظروف العادية وحالة الظروف الإستثنائية[478].

أ- في الظروف العادية: نجح القضاء الفرنسي في تأسيس قراراته بالاعتراف ببعض الأعمال الصادرة عن ما اصطلح على تسميتهم بالموظفين الواقعيين ولقد برر ما ذهب إليه بفكرة العمل الظاهر. فإذا صدر قرار بترقية شخص معين ونجم عن الترقية تغييرا في المهام وتبين فيما بعد أن أحد أسس الترقية غير متوفرة، فإن أعماله تظل صحيحة منتجة لآثارها القانونية. وذات الآثار تنطبق في حالة تفويض الرئيس الإداري لمرؤوسيه إذا تبين وجود خطأ في التفويض.

ب- الظروف الاستثنائية: تقتضي نظرية الظروف الاستثنائية أنه إذا بادر شخص أو مجموعة أشخاص في ظروف استثنائية كالحروب والكوارث بالقيام بأعمال تنتج آثارها القانونية رغم أنها صادرة عن شخص أو أشخاص لا يكتسبون صفة الموظف القانوني. فإذا حلت بالبلدية ظروف استثنائية كالحرب مثلا وتخلى عن أداء الوظيفة أعضاء من المجلس البلدي وحل محلهم مواطنون فقاموا بعمل تحت عنوان السلطة، فإن عملهم ينتج آثاره القانونية على أساس الضرورة تبيح المحظور.

---

[478]- مراد بدران، المرجع السابق، ص 162؛ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 260؛ لحسن بن الشيخ آث ملويا، المرجع السابق، ص 94-96.

ثانيا: في مجال العقود الإدارية

يترتب على مبدأ إستمرارية خدمات المرفق العام في مجال العقود الإدارية، نظريتان[479]:

تعرف الأولى بنظرية الظروف الطارئة: الأصل في مجال التعاقد أن العقد شريعة المتعاقدين[480]، ولا يعفى المتعاقد من التزاماته إلا في حالة القوة القاهرة، وهي الحادث غير المتوقع الذي لا يمكن دفعه. لكن هذه القاعدة لا يمكن العمل بها على إطلاقها في مجال العقود الإدارية لذا أنشأ القاضي الفرنسي نظرية سميت بنظرية الظروف الطارئة دعت إليها ظروف معينة.

حيث أنه عقب الحرب العالمية الأولى ارتفعت أسعار الفحم ارتفاعا كبيرا إلى درجة أن شركة الإضاءة في بوردو وجدت أن الرسوم التي تتقاضاها لا تغطي نفقات الإدارة، ولهذا طلبت من السلطة رفع السعر ولكن السلطة رفضت وتمسكت بتنفيذ عقد الإلتزام. وبلغ الأمر مجلس الدولة فإذا به يقرر مبدأ جديدا استمده من دوام سير المرفق العام بانتظام واطراد، مفاده أنه إذا وجدت ظروف لم تكن في الحسبان وقت التعاقد وكان من شأنها زيادة الأعباء المالية الملقاة على عاتق الملتزم إلى حد الإخلال بتوازن العقد إخلالا جسيما، فللملتزم الحق في أن يطلب من الإدارة ولو مؤقتا المساهمة في الخسائر[481].

حيث أنه وطبقا لهذه النظرية، فإذا وقع الظرف الطارئ كأن ترتفع أسعار مواد البناء بصورة كبيرة وغير متوقعة، مما يجعل المقاول في عقد الأشغال العمومية في صعوبات مالية تهدد التوازن المالي للصفقة. الزيادة في الضرائب وارتفاع الرسوم الجمركية أو رفع أجور العمال بصورة مفاجئة وغير متوقعة، فسيجعل تنفيذ الإلتزام المترتب عن العقد مرهقا، أي تنفيذ الإلتزام ليس مستحيلا كما هو الوضع في القوة القاهرة بل ممكنا لكنه يحمل المتعاقد مع الإدارة خسارة كبيرة، هذه الخسارة تتوزع بينه وبين الإدارة وذلك ضمانا لمبدأ إستمرارية خدمات المرفق العام.

هذا وتجدر الإشارة إلى أنه لإمكانية تطبيق نظرية الظروف الطارئة، يشترط أن يكون الظرف الطارئ عارضا، وأنه هو السبب المباشر في قلب التوازن المالي للعقد. أما إذا كان

---

[479]- انظر، محمد الصغير بعلي، العقود الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005، ص 88-95.

[480] - أنظر المادة 106 من الأمر 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني، سالف الذكر.

[481]- سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الثاني، المرجع السابق، ص 165 وما بعدها؛ رياض عيسى، المرجع السابق، ص 17.

الظرف الطارئ قد أخذ شكلا دائما، أي ليس من المنتظر أن يعود العقد إلى حالته الأولى، فلا بد أن يعدل العقد تعديلا يجعله يساير الظروف الجديدة، أما إذا كان ذلك غير ممكن، فيجب فسخ العقد الذي يربط الطرفين.

أما النظرية الثانية، فتعرف بنظرية فعل الأمير، وفعل الأمير هو التصرف أو العمل الصادر عن الإدارة المتعاقدة لدى ممارستها لأعمال السلطة التي تتمتع بها من خلال ممارستها لمهامها والتي تؤدي عرضا إلى إرهاق المتعامل المتعاقد معها بصورة جدية -مخاطر إدارية-، الأمر الذي يقتضي دعمه ماليا وتعويضه حتى يتمكن من الإستمرار في تنفيذ الصفقة، تحقيقا للمصلحة العامة من خلال مواصلة تقديم الخدمات العامة في شتى المجالات تبعا لموضوع ومحل العقد الإداري. ويترتب على توافر شروط نظرية فعل الأمير استحقاق المتعامل المتعاقد التعويض الكامل عن جميع الأعباء والتكاليف الإضافية التي تكبدها.

من ذلك، كالقرار الصادر من المصلحة المتعاقدة والذي أدى إلى زيادة كبيرة في أسعار مواد البناء، مما يجعل تنفيذ عقد أشغال عامة لبناء سد مثلا مرهقا وفي غاية الصعوبة بالنسبة للمقاول، حيث يكون من شأنه الإخلال بالتوازن المالي للعقد، مما يقتضي معه تدخل الإدارة المتعاقدة وتعويضه ومده ماليا من أجل مواصلة تنفيذ الصفقة واستمرارية المرفق العام. من ثم فإن الزيادة العادية في الأسعار والتي لا تؤثر على التوازن المالي للعقد، لا تستدعي الدعم المالي والتعويض طبقا لنظرية فعل الأمير.

ثالثا: في مجال الأموال العامة

خلافا للقاعدة العامة التي تجيز الحجز على أموال المدين الذي يمتنع عن الوفاء بديونه، لا يجوز الحجز على أموال المرافق العامة وفاء لما يتقرر للغير من ديون في مواجهتها لما قد يترتب على ذلك من تعطيل للخدمات التي تؤديها. ويستوي في ذلك أن تتم إدارة المرافق العامة بالطريق المباشر أو أن تتم إدارتها بطريق الالتزام مع أن أموال المرفق في الحالة الأخيرة تكون مملوكة للملتزم، فقد استقرت أحكام القضاء على أنه لا يجوز الحجز على هذه الأموال تأسيسا على مبدأ دوام استمرار المرافق العامة ولأن المرافق العامة أيا كان أسلوب أو طريقة إدارتها تخضع للقواعد الضابطة لسير المرافق العامة[482].

من ثم، يحتاج كل مرفق للقيام بنشاطه إلى أموال كالعقارات والمنقولات، ولو خضع المرفق في مجال الحجز للقواعد العامة لأدى ذلك إلى مباشرة إجراءات الحجز على ممتلكاته

[482] - مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص 79.

وهو ما يترتب عليه إلحاق بالغ الضرر بالمنتفعين من خدمات المرفق. لذا وإعمالا لمبدأ حسن سير المرفق العام بانتظام واطراد وجب أن تخضع أموال المرفق إلى نظام قانوني متميز يهدف إلى المحافظة عليها تحقيقا للمقصد العام وهو تمكين المرفق من أداء خدمة للجمهور.

يترتب على مبدأ إستمرارية خدمات المرفق العام في مجال الأموال العامة أو الدومين العام جملة من النتائج، تتمثل في عدم جواز خضوع الأموال العامــة على اختلاف أنواعها للتصرف والحجز والتقادم[483].

ولقد خرج المشرع الجزائري عن المبدأ العــام الذي يكفل حمايــة مدنية للمــال توجب عدم الحجز عليه، وذلك في القانون التوجيهي للمؤسسات الاقتصادية 88- 01[484]، وأورد قيدا مفاده قابلية المال العام للتصرف وللحجز عليه في حدود معينة، حيث جاء في المادة 20 منه: "تكون الممتلكات التابعة لذمة المؤسسة العمومية الاقتصادية قابلة للتنازل والتصرف فيها وحجزها حسب القواعد المعمول بها في التجارة ماعدا الجزء من الأصول الصافية التي تساوي مقابل قيمته رأس المال التأسيسي".

الفرع الثاني: مبدأ مساواة المنتفعين أمام خدمات المرفق العام

يقوم هذا المبدأ على أساس التزام الجهات القائمة على إدارة المرافق العامة، بأن تؤدي خدماتها لكل من يطلبها من الجمهور ممن تتوافر فيهم شروط الإستفادة منها دون تمييز بينهم بسبب الجنس أو اللون أو اللغة أو الدين أو المركز الإجتماعي أو الإقتصادي. أي أنه يجب على المرفق العام أن يقدم خدماته بنفس الشروط ودون تمييز بين المنتفعين من خدمات هذا المرفق. هذا المبدأ هو امتداد للمبدأ العام وهو مساواة الأفراد أمام القانون، والذي بات يمثل اليوم حقا من حقوق الإنسان وحقا دستويا أعلنت عنه مختلف الدساتير.

ويترتب على هذا القول نتائج تتمثل في مبادئ فرعية هي المساواة المنتفعين من خدمات المرفق والمساواة في الالتحاق بالوظائف العامة.

---

[483]- المادة 4 من القانون 90-30 المؤرخ في 1 ديسمبر 1990 المتضمن قانون الأملاك الوطنية، ج.ر.ج.ج عدد 52 الصادرة بتاريخ 2 ديسمبر 1990، المعدل والمتمم بالقانون 08-14 المؤرخ في 20 يوليو 2008، ج.ر.ج.ج عدد 44 الصادرة بتاريخ 03 غشت 2008.

[484]- القانون 88-01 المؤرخ في 12 يناير 1988، المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الإقتصادية، ج.ر.ج.ج عدد 02 الصادرة بتاريخ 13 يناير 1988.

1- مساواة المنتفعين من خدمات المرفق:

يقتضي هذا المبدأ وجوب معاملة المرفق لكل المنتفعين معاملة واحدة دون تفضيل البعض على البعض الأخر لأسباب تتعلق بالجنس أو اللون أو الدين أو الحالة المالية وغيرها. ويعود سر الزام المرفق بالحياد بعلاقته بالمنتفعين الى أن المرفق تم احداثه بأموال عامة بغرض أداء حاجة عامة. ومن هنا تعين عليه أن لا يفاضل في مجال الإنتفاع بين شخص وشخص وفئة وأخرى ممن يلبون شروط الإنتفاع من خدمات المرفق. ولا يتنافى هذا المبدأ مع سلطة المرفق في فرض بعض الشروط التي تستوجبها القوانين والتنظيمات كالشروط المتعلقة بدفع الرسوم او اتباع بعض الإجراءات أو تقديم بعض الوثائق.

بناء على ذلك لا يعد انتهاكا للمبدأ المذكور أن تشترط مؤسسة سونلغاز على المنتفع وثيقة تتعلق بالعقار موضوع الخدمة لتتأكد من توافر الشروط التقنية (البناء غير الفوضوي). كما لا يعد إنتهاكا لمبدأ المساواة أن تفرض إدارة الخدمات الجامعية على الطلبة الراغبين في الحصول على غرفة بالأحياء الجامعية أن يقدم هؤلاء ما يثبون به إقامتهم العائلية على بعد مسافة حددها التنظيم. ولا يعد انتهاكا للمبدأ أن تفرض مبالغ مالية معينة لقاء الانتفاع بالخدمات.

وتجدر الإشارة إلى أن هذه المساواة التي يتمتع بها المنتفعون أمام خدمات المرفق العام ليست مساواة مطلقة بل هي مساواة قانونية أي نسبية لا تتحقق إلا إذا توافرت شروطها[485]. فإذا قلنا مثلا أن التعليم مضمون فإن هذا لا يعني بأن أي شخص له الحق في التعليم، بل لابد من توفر شروط ضمن من أراد أن يتحصل على هذا الحق، فالولوج إلى الجامعة يتطلب أهم شرط هو الحصول على شهادة البكالوريا ...

2- المساواة في الالتحاق بالوظائف العامة:

يترتب على المبدأ العام وهو المساواة أمام القانون حق الأفراد بالإلتحاق بالوظائف العامة، ولا يجوز من حيث الأصل فرض شروط تتعلق بالجنس أو اللون أو العقيدة للاستفادة من وظيفة معينة. فالإلتحاق بالوظائف العامة بات اليوم يشكل حق دستوريا يتمتع به الأفراد. غير أن التمتع بهذا الحق لا يمنع المشرع من أن يضبط الإلتحاق بالوظائف بشروط محددة

[485] - مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص 80.

تتعلق بالحالة السياسية (الجنسية) والسن وحسن السيرة والسلوك وغيرها، كما يضبطه أيضا بإجراءات معينة كإجراء الدخول في مسابقة. ولا يعد مساسا بهذا المبدأ أن يحرم المشرع بعض الطوائف من تولي الوظائف العامة كحرمانه لأولئك الذين ثبت سلوكهم المشين تجاه الثورة.

الفرع الثالث: مبدأ تكيف المرفق العام مع الأوضاع الجديدة[486]

إذا كانت المرافق العامة تهدف إلى إشباع الحاجات العامة للأفراد وكانت هذه الحاجات متطورة ومتغيرة باستمرار، فإن الإدارة المنوط بها إدارة وتنظيم المرافق العامة تملك دائما صلاحية تطوير وتغيير المرفق من حيث أسلوب إدارته وتنظيمه وطبيعة النشاط الذي يؤديه بما يتلاءم مع الظروف والمتغيرات التي تطرأ على المجتمع ومسايرة لحاجات الأفراد المتغيرة باستمرار.

وقد سبق القول أن المرافق العامة تخضع لقوانين وتنظيمات وهذه القوانين والتنظيمات منها ما يحكم المرفق العام من حيث تنظيمه وهيكلته، ولا يقتصر التغيير على القواعد المنظمة للمرفق، بل يمتد أيضا لأسلوب إدارته فيجوز تغير أسلوب الإدارة من الإدارة المباشرة إلى المؤسسة العامة، أو من المؤسسة العامة إلى الشركة المختلطة. وللمرفق أيضا أن يفرض رسوما لقاء الخدمات التي يقدمها أو أن يخفض من هذه الرسوم إذا رأى في ذلك مصلحة.

وبناءا على هذا المبدأ إذا غيرت الإدارة في نظام المرفق من أسلوب إلى آخر فليس للموظفين التمسك بالنظام القديم الذي كان يحكمهم والإحتجاج على هذا التغيير، كما أنه ليس من حق المنتفعين التمسك بمجانية الخدمة خاصة إذا غيرت الإدارة الأسلوب من طريقة الإستغلال المباشرة إلى أسلوب المؤسسة.

المطلب الثالث: أنواع المرافق العامة

لما كان المرفق نشاطا إداريا تسعى من خلاله الإدارة العامة إلى تحقيق المصلحة العامة من خلال تقديم الخدمة. فإن تحقيق هذه المصلحة العامة جعلت من المرافق العامة عدة أنواع، وقد تعددت المرافق العامة بشكل كبير وبصورة واضحة خصوصا بعد التغيرات التي طرأت على دور الدولة في الحياة الإقتصادية وارتيادها ميادين ومجالات كانت تعتبر في ظل فلسفة

[486] - هو ما نصت عليه المدة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 88-131 المؤرخ في 4 يوليو 1988 الذي ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، ج.ر.ج.ج عدد 27 الصادرة بتاريخ 6 يوليو 1988، بقولها: "تسهر الإدارة دوما على تكييف مهامها وهياكلها مع احتياجات المواطنين".

الدولة الحارسة ميادين فردية بطبيعتها[487]، وتبعا لذلك تعددت نظرة الفقهاء حول أنواع المرافق العامة، وعليه يمكن تقسيم هذه المرافق بالنظر إلى جملة الآراء الصادرة في هذا المجال من عدة زوايا[488].

أبرزها تقسيم المرافق العامة بالنظر إلى نوع النشاط الذي تزاوله (الفرع الأول)، بالإضافة إلى تصنيفات أخرى إستنادا إلى زوايا فقهية أخرى (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تقسيم المرافق العامة طبقا لنوع النشاط الذي تزاوله

من هذه الزاوية تنقسم المرافق العامة إلى إدارية وصناعية تجارية:

1- مرافق عامة إدارية: تسمى بالمرافق التقليدية، هذه المرافق تزاول نشاطا يختلف عن نشاط الخواص، وهو النشاط الإداري الممثل في الأمن والدفاع والقضاء ثم مرفق الصحة والتعليم. وهذه المرافق عادة ما تتسم بارتباطها بالجانب السيادي للدولة الأمر الذي يفرض قيامها بهذه النشاطات وأن لا تعهد بها الأفراد بما في ذلك من خطورة كبيرة.

ورغم قدم هذا النوع من المرافق إلا أن الفقه لم يهتد لوضع معيار دقيق يمكن توظيفه والاعتماد عليه لمعرفة هذا النوع من المرافق على الأقل. وتكمن صعوبة وضع معيار في اختلاف نشاطات المرافق ذات الطابع الإداري، لذلك ذهب بعض الفقهاء إلى القول أن المرافق الإدارية "هي مجموعة المرافق التي لا تدخل في عداد بقية أنواع المرافق الأخرى وهو ما أطلق عليه بالتحديد السلبي للمرافق". كما قيل بأنها" تلك المرافق التي لا تعتبر مرافق صناعية أو تجارية أو مهنية"، وعرفت أيضا بأنها " المرافق التي يكون نشاطها إداريا وتخضع في تنظيمها وفي مباشرة نشاطها للقانون الإداري وتستخدم وسائل القانون العام[489].

والمرافق الإدارية في غالبيتها تتميز بأن الأفراد لا يستهويهم نشاطها فلا يتصور أن يبادر الأفراد إلى إنشاء مرفق للأمن أو القضاء فهذا النوع من النشاط دون غيره يجب أن يلحق بالدولة ويدعم ماليا من قبلها ويسير أيضا من جانبها بصفة مباشرة. ولا يمكن لدولة أن ترفع يدها عن هذا النوع من النشاطات لأنها تدخل ضمن وظيفتها الطبيعية أو واجباتها إتجاه

---

[487] - علي خطار الشنطاوي، المرجع السابق، ص 253.

[488] - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 239-242؛ ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 196-200؛ مراد بدران، المرجع السابق، ص 155-158.

[489] - محمد فؤاد مهنا، المرجع السابق، ص 263.

الأفراد. كما تتميز هذه المرافق عن غيرها أيضا أنها تخضع من حيث الأصل للقانون العام في سائر نشاطاتها لأنها تستخدم وسيلة القانون العام، وهذا هو الثابت فقها وقضاء[490].

2- مرافق صناعية وتجارية: وهي مرافق حديثة النشأة نسبيا تسبب فيها التطور الإقتصادي وظهور الفكر الاشتراكي مما دفع بالدولة إلى ممارسة نشاطات كانت في أصلها معقودة للأفراد، ومثال هذا النوع من المرافق المؤسسات الصناعية والمؤسسات التجارية. وإذا كان الفقه قد أجمع كما رأينا على إخضاع المرافق الإدارية لقواعد القانون العام، فإن الأمر لم يكن كذلك بالنسبة للمرافق الاقتصادية خاصة وقد ثبت ميدانيا أن المرافق الإدارية يتسم عملها بالبطئ وإجراءاتها معقدة وتكاليفها باهظة، وهذه الآليات لا تساعد المرافق الاقتصادية التي تحتاج إلى أن تحرر أكثر وتخضع لإجراءات يسيرة يفرضها مبدأ المنافسة. إن الحقيقة التي لا يمكن إنكارها أن المرافق الاقتصادية إن خضعت لآليات القانون العام جملة، فإنها ستلقى منافسة شديدة من جانب المؤسسات الخاصة، ولربما يؤدي إلى زوالها مع مرور الوقت. لذلك اتجه الرأي الحديث في القانون الإداري وقضاء مجلس الدولة الفرنسي إلى تحرير المرافق الصناعية من قيود القانون العام.[491]

3- معايير التمييز بين المرافق العامة الإدارية والمرافق العامة الصناعية التجارية: انقسمت هذه المعايير إلى فقهية وقضائية[492].

- المعايير الفقهية: اختلف الفقه في وضع معيار للتمييز بين المرفقين الإداري والصناعي التجاري، وذلك كمايلي[493]:

- **معيار القانون الواجب التطبيق أو النظام القانوني الذي يخضع له المرفق:** ذهب جانب من الفقه إلى القول بأن ضابط التمييز بين المرافق الاقتصادية والمرافق الإدارية يكمن في أن النوع الأول من المرافق يخضع للقانون الخاص بحكم ممارسة لنشاط مماثل للذي يقوم به الأفراد، خلافا للنوع الثاني الذي يخضع كليا للقانون العام.

---

[490]- محمد سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الثاني، المرجع السابق، ص 38.

[491]- محمد سليمان الطماوي، المرجع نفسه، ص40.

[492] - مراد بدران، المرجع السابق، ص 156-157.

[493] - محمد سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الثاني، المرجع السابق، ص 312؛ انظر، علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 14-15؛ انظر، عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 316.

ويؤخذ على هذا الرأي أنه يصادر على المطلوب فالخضوع لقواعد القانون العام أو القانون الخاص إنما هو نتيجة طبيعية ترتبت على الاعتراف بالطابع الإداري والإقتصادي للمرفق. ومن ثم لا يمكن الاعتماد عليه.

- معيار الغاية أو الغرض: ذهب رأي آخر من الفقه إلى القول بأن ما يميز بين المرفقين هو الغرض منهما، فالمرافق الإدارية لا تحقق الربح في حين أن المرافق الصناعية والتجارية يسعى من خلالها لتحقيق الربح.

هذا الرأي هو الآخر منتقد ولا يطبق في كل الحالات، لأن المرافق الإدارية هي الأخرى تتقاضى رسوما لقاء قيامها بخدمة ما للجمهور.

- **معيار شكل المشروع أو ومظهره الخارجي:** ذهب رأي إلى التركيز على شكل المشروع أو مظهره الخارجي، فيعد المرفق اقتصاديا إذا أدير عن طريق شركة، أما إذا تولت السلطة العامة إدارته فهو على هذا النحو مرفق إداري.

غير أن هذا الرأي تعرض للنقد، إذ أنه لاشيء يمنع السلطة العامة من أن تتولى أيضا إدارة المرافق الاقتصادية.

- **معيار طبيعة النشاط:** في حين ذهب رأي رابع من الفقه وهو الرأي الراجح إلى التمييز بين المرفقين بالنظر إلى طبيعة النشاط، فإذا كان النشاط إداري فالمرفق إداري، أما إذا كان النشاط صناعي وتجاري أي نشاطا يعتبره القانون تجاريا فيما لو قام به الأفراد عد المرفق على هذا النحو صناعي وتجاري.

- المعيار القضائي: يقوم على عنصرين أساسيين، عنصر موضوعي وآخر شخصي أو ذاتي[494].

- عنصر موضوعي يتعلق بطبيعة النشاط، فإذا كان النشاط إداري فالمرفق إداري، أما إذا كان النشاط صناعي وتجاري فالمرفق صناعي وتجاري.
- عنصر شخصي أو ذاتي يتمثل في رغبة الإدارة في إخضاع المرافق الصناعية والتجارية للقانون الخاص.

[494] - إن معظم الأحكام القضائية الحديثة نسبيا والصادرة عن القضاء الإداري الفرنسي على وجه الخصوص تدل على أن القضاء الإداري يأخذ بعين الإعتبار في تحديده للمرافق الصناعية والتجارية بعنصرين أساسيين، الأول موضوعي، والآخر ذاتي. مراد بدران، المرجع السابق، ص 159.

4- مدى خضوع المرفق الصناعي والتجاري لقواعد القانون الخاص: على اعتبار أن المرفق الصناعي والتجاري يخضع لمزيج من قواعد القانون العام والخاص، فيمكن تحديد نصيب خضوعه للقانون العام ونصيب خضوعه للقانون الخاص، وذلك كمايلي:

- مستخدمي المرافق الصناعية والتجارية: المدير والمحاسب موظفان عامان، أما الباقي فهم عمال. بالتالي فالموظف العام يخضع للقانون العام أما العامل فيخضع للقانون الخاص.
- النظام المالي: يخضع بقدر المستطاع للقانون الخاص، لكن بالرغم من ذلك ونظرا لطبيعة المرفق العامة فجزء من أمواله هي أموال عامة تخضع للقانون العام.
- عقود هذا المرفق: القاعدة العامة أن عقود هذا المرفق هي عقود خاصة، لكن يوجد إستثناء إذ بإمكان هذه المرافق أن تبرم عقودا إدارية في علاقتها بالأشخاص العامة أو إذا استعملت إمتيازات السلطة العامة.

الفرع الثاني: آراء أخرى في تقسيم المرافق العامة

وتتمثل هذه الآراء الفقهية فيمايلي:

1- تقسيم المرافق العامة طبقا لتمتعها بالشخصية المعنوية: حيث نجد مرافق عامة لا تتمتع بالشخصية المعنوية تابعة للشخص المعنوي العام[495]، وهي المرافق التي لا يعترف لها قرار إنشائها بالشخصية المعنوية ويتم إلحاقها بأحد أشخاص القانون العام وتكون تابعة لها. كما نجد مرافق عامة تتمتع بالشخصية المعنوية هي المؤسسات العمومية[496]، وهي المرافق التي يعترف لها قرار إنشائها بالشخصية المعنوية ويكون لها كيان مستقل كمؤسسة عامة مع خضوعها لقدر من الرقابة أو الوصاية الإدارية.

على أن أهمية هذا التقسيم تظهر في مجال الاستقلال المالي والإداري وفي مجال المسؤولية، إذ تملك المرافق العامة المتمتعة بالشخصية المعنوية قدرا كبيرا من الاستقلال الإداري والمالي والفني في علاقتها بالسلطة المركزية مع وجود قدر من الرقابة، غير أن هذه الرقابة لا يمكن مقارنتها بما تخضع له المرافق غير المتمتعة بالشخصية المعنوية من توجيه وإشراف مباشرين من السلطات المركزية، أما من حيث المسؤولية فيكون المرفق المتمتع بالشخصية المعنوية مستقلا ومسؤولا عن الأخطاء التي يتسبب في إحداثها للغير، في حين تقع

---

[495] - كالمصالح غير الممركز التابعة للدولة على المستوى المحلي.

[496] - المؤسسات العمومية الصناعية والتجارية والمؤسسات العمومية الإقتصادية.

هذه المسؤولية على الشخص الإداري الذي يتبعه المرفق العام في حالة عدم تمتعه بالشخصية المعنوية.

2- تقسيم المرافق العامة طبقا لإلتزام الإدارة بإنشائها: تقسم المرافق العامة من هذه الزاوية إلى مرافق إختيارية يتم إنشائها بشكل اختياري من جانب الدولة وتملك الإدارة سلطة تقديرية واسعة في اختيار وقت ومكان إنشاء هذه المرافق وخدماتها أو النشاطات التي يمارسها وأساليب إدارتها، من ثم لا يملك الأفراد إجبار الإدارة على إنشاء المرافق العامة كما لا يملكون الوسائل القانونية التي يمكنهم حملها على إنشائها أو مقاضاتها لعدم إنشائها لها[497]. وأخرى إجبارية تكون الإدارة ملزمة بإنشائها عندما يلزمها القانون أو جهة إدارية أخرى ومثال ذلك: إنشاء الإدارة لمرفق الأمن والصحة، فهي مرافق إجبارية بطبيعتها وتهدف لحماية الأمن والصحة العامة[498].

3- تقسيم المرافق العامة بالنظر إلى علاقتها بالقطاع الخاص: في هذا الصدد نجد مرافق من نفس النشاط الذي يمارسه الخواص حيث تسمح الإدارة أو الدولة بصفة عامة للخواص بمزاولة بعض النشاطات التي تمارسها الدولة أيضا[499]، كما نجد مرافق محتكرة لا يجوز للخواص إنشاؤها ولا يجوز للدولة التنازل عنها[500].

4- تقسيم المرافق العامة بالنظر لإمتدادها الجغرافي: حيث تنقسم إلى مرافق عامة وطنية تمارس نشاطها على المستوى الوطني ومثالها مرافق الدفاع والأمن والبريد والقضاء ونظرا لأهمية هذا النوع من المرافق فان إدارتها تلحق بالدولة ونفعها يكون واسعا يشمل كل الأقاليم وتتحمل الدولة المسؤولية الناتجة عن الأضرار التي تتسبب فيها المرافق الوطنية بحكم إدارتها لها والإشراف على شؤونها. ومرافق عامة محلية تمارس نشاطها على جزء من إقليم الدولة كالولاية والبلدية وينتفع من خدمات هذا المرفق سكان الإقليم، وتتولى السلطات المحلية أمر تسييره والإشراف عليه لأنها أقدر من الدولة، وتتميز المرافق المحلية بالاختلاف والتنوع في أساليب إدارتها بحكم اختلاف وتنوع حاجات كل وحدة محلية أو إقليم تمارس نشاطها فيه،

---

[497] - انظر، مازن ليلو راضي، الوسيط في القانون الإداري، الطبعة الثانية، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، لبنان، 2013، ص 142. لقد أخذ المشرع الجزائري بهذا النوع من المرافق العامة كما هو الحال بالنسبة لمعظم المرافق والأنشطة المحلية وفقا لقانون البلدية في المواد من 107 إلى 124 منه، وقانون الولاية من المواد 73 إلى 101 منه.

[498] - كمرفق الأمن والدفاع والقضاء والتعليم والصحة ...

[499] - كمرفق التعليم والصحة...

[500] - كمرفق القضاء والأمن والدفاع ...

كما أن المسؤولية الناتجة عن الأضرار التي تتسبب بإحداثها المرافق المحلية أو موظفيها يتحملها الشخص المعنوي المحلي أو الإقليمي.

فالملاحظ بالنسبة للولاية وطبقا لقانون الولاية 12-07 سالف الذكر، فقد سمحت المادة 141 منه للولاية وبموجب مداولة عن المجلس الشعبي الولائي أن تنشئ مصالح عمومية أو مرافق عمومية محلية للتكفل على الخصوص بمايلي:

- الطرق والشبكات المختلفة.
- مساعدة ورعاية الطفولة والأشخاص المسنين أو الذين يعانون من إعاقة أو أمراض مزمنة.
- النقل العمومي.
- النظافة والصحة العمومية ومراقبة الجودة.
- المساحات الخضراء.
- الصناعات التقليدية والحرف.

على أنه وطبقا لنص المادة 147 من قانون الولاية 12-07، فلا يمكن للمصالح العمومية الولائية أن تأخذ إلا شكل مصالح عمومية ذات طابع إداري أو ذات طابع صناعي وتجاري.

أما بالنسبة للبلدية فقد سمحت لها المادة 149 من قانون البلدية 11-10، بحق إنشاء مصالح أو مرافق عمومية بلدية على وجه الخصوص فيمايلي:

- التزويد بالمياه الصالحة للشرب وصرف المياه المستعملة.
- النفايات المنزلية والفضلات الأخرى.
- صيانة الطرقات وإشارات المرور.
- الإنارة العمومية.
- الأسواق المغطاة والأسواق والموازين العمومية.
- الحظائر ومساحات التوقف.
- المحاشر.
- النقل الجماعي.
- المذابح البلدية.
- الخدمات الجنائزية وتهيئة المقابر وصيانتها بما فيها مقابر الشهداء.
- فضاءات ثقافية.
- فضاءات رياضية وتسلية.

- مساحات خضراء.

على أن هذه المصالح العمومية البلدية قد تكون ذات طابع إداري أو ذات طابع صناعي وتجاري طبقا لنص المادة 154 من قانون البلدية 11-10.

المطلب الرابع: طرق إدارة المرافق العامة

سبق القول أن المرافق العامة أنواع، ولهذا كان من الطبيعي أن تتباين طرق إدارتها فما صلح لمرفق لا يصلح بالضرورة لآخر، كما أن المرافق تختلف من حيث صلة نشاطها بالجانب السيادي للدولة فطبيعة مرفق الأمن وكذلك الدفاع والقضاء والضرائب تفرض أن تسير من قبل الدولة مباشرة، فلا نتصور أن تعهد به إلى أشخاص القانون الخاص لإدارته لما في ذلك من خطورة كبيرة قد تهز كيان الدولة. وهذا خلافا لمرافق أخرى، فلا مضرة من أن تعهد إدارتها للأفراد أو الشركات مثلما هو الحال بالنسبة لاستغلال آبار البترول أو استغلال الكهرباء والغاز أو استغلال الموانئ وغيرها، شريطة أن يتم ذلك بالكيفية والحدود التي يبينها القانون.

وتأسيسا على ما تقدم فان المرافق تختلف من حيث وضع يد الدولة عليها، فأحيانا نجد الدولة هي من تحتكر النشاط وهي من تنفق الأموال وتعين الموظفين وتراقب سير المرافق ونشاطه وغيرها، وهو ما اصطلح عليه بطريقة الاستغلال المباشر. وأحيانا أخرى نجد الدولة تكلف وفي إطار القانون أحد أشخاص القانون الخاص للقيام بأداء المرفق على نفقته وأن يتكفل بتوفير اليد العاملة وكل ما يلزم لقيام المرفق بالخدمة للجمهور على أن يتقاضى رسوما من هؤلاء، وهذا ما أطلق عليه بطريقة الامتياز. وبين الطريقة الأولى والثانية هناك طرق أخرى.

نظرا لتعدد مظاهر تدخل الدولة في مختلف المجالات والميادين، فقد ترتب عن ذلك تنوع وتعدد طرق وكيفيات وأساليب تسيير وإدارة المرافق العامة بما ينسجم مع الظروف التي تحيط بمجال تدخل الإدارة.

على أن اختلاف طرق إدارة وتسيير المرفق العام يدل على اتساع مجال الخدمة العامة، فلو كان نشاط الدولة مقتصرا على جانب الأمن والقضاء والدفاع فقط كما كان من قبل، لتولت الدولة بنفسها إدارة هذه المرافق بصفة مباشرة وتركت بقية المجالات للأفراد، ولترتب على ذلك وجود طريقة واحدة لإدارة المرافق العامة هي طريقة الإستغلال المباشر. غير أن تنوع وظيفة الدولة وتدخلها في الميدان الإقتصادي والإجتماعي والثقافي وسع من نطاق الخدمة وفرض التفكير في طرق جديدة لإدارة المرافق العامة، ولعب الجانب المالي أيضا دورا في هذا

المجال، فعادة ما تفرض الحالة المالية للدولة التفكير في نقل بعض النشاطات للأفراد لإدارتها بأموالهم وتكتفي الدولة بمراقبة هذا النشاط.

تبعا لذلك، تتمثل طرق إدارة المرافق العمومية في الإدارة المباشرة والإمتياز والإدارة غير المباشرة، الإستغلال المختلط والمؤسسة العمومية[501].

الفرع الأول: طريقة الإدارة المباشرة أو التسيير المباشر

تعتبر هذه الطريقة من أقدم طرق إدارة المرافق إطلاقا، وقد لازمت الدولة منذ ظهورها، وهي تطبق عادة على المرافق العامة التقليدية[502]. ويقصد منها أن تقوم الدولة أو هيئاتها بإدارة المرفق بنفسها مستعملة في ذلك أموالها وموظفيها ومستخدمة وسائل القانون العام، وتدار بها الآن جميع المرافق الإدارية، لأن نشاطها لا يستهوي الأفراد وعادة ما يعزفون ويمتنعون عن القيام به لأنه لا يدر عليهم ربحا خلافا لنشاط المرافق الإقتصادية.

على أن المرافق المدارة بطريقة الإستغلال المباشر لا تعد شخصا معنويا قانونيا متميزا ومستقلا عن الجهة المنشئة له، حيث لا يكتسب الشخصية المعنوية وليس له إمكانية التعاقد ولا إمكانية التقاضي. فهي مرافق إدارية بكل النتائج المترتبة عن ذلك، فمن يعمل فيها هو موظف عام، وأموال هذا المرفق هي أموال عامة، ومنازعاته من اختصاص القاضي الإداري، ويخضع المرفق للرقابة المباشرة للدولة أو أحد هيئاتها، كما يستند لقواعد المحاسبة العمومية ويستفيد من ميزانية سنويا، كما يخضع للقانون العام خاصة إذا كان المرفق إداريا، فهو عبارة على تنظيم داخلي لا غير، يخضع في نظامه القانوني لما يخضع له الشخص العام الدولة الولاية البلدية....

وقد أجاز المشرع للبلدية بموجب المادة 151 من قانون البلدية 11-10 سالف الذكر، استغلال مصالح عمومية بصفة مباشرة على أن تقيد الإيرادات والنفقات المتعلقة بهذا الإستغلال ضمن ميزانية البلدية طبقا لقواعد المحاسبة العمومية. ونفس الرخصة نجدها في قانون الولاية 12-07 سالف الذكر، وهو ما أعلنت عنه المادة 142 وما بعدها إذ مكنت الولاية أن تستغل أحد المصالح العمومية استغلالا مباشرا تسجل إيراداته و نفقاته في ميزانية الولاية حسب قواعد المحاسبة.

---

[501]- عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 261-286؛ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 225-246؛ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 267-285؛ ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 210-240.

[502] - علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 48.

وتتبع هذه الطريقة في إدارة المرافق العامة الإدارية الوطنية بصفة أساسية ويرجع ذلك إلى أهمية هذه المرافق وإتصالها بسيادة الدولة كمرفق الأمن والدفاع والقضاء، وفي الوقت الحاضر أصبحت الكثير من المرافق الإدارية تدار بهذه الطريقة.

غير أنه تجدر الإشارة بأن طريقة الإستغلال المباشر لا تقتصر فقط على المرافق الإدارية، بل تمتد أحيانا للمرافق التجارية والصناعية فالنقل بالسكك الحديدية يعد نشاطا تجاريا ورغم ذلك قد تقوم به الدولة بمفردها خاصة وقد ثبت عجز الأفراد على القيام بهذا النوع من المشروعات حتى في الدول الليبيرالية، لكن مع وضع إستثناءات على المبادئ السابقة.

تتجلى هذه الإستثناءات من خلال مايلي:

- ✓ **من حيث المستخدمين:** موظفين عامين وعمال.
- ✓ **من حيث النظام المالي:** أموال المرفق منها ما هو مملوك ملكية عامة ومنها ما هو مملوك ملكية خاصة.
- ✓ **من حيث النظام القانوني:** يخضع لمزيج من قواعد القانون العام والخاص.
- ✓ **من حيث النظام القضائي:** تخضع للقضاء الإداري والعادي على حسب الحالة.
- ✓ **من حيث العمل:** أغلبية أعماله هي عقود خاصة غير أنه يجوز له إستعمال امتيازات السلطة العامة فيمكنه إصدار قرارات إدارية وكذا إبرام عقود إدارية.

ولا شك أن هذا الأسلوب يسمح للإدارة بالإدارة المباشرة لنشاط المرفق ويوفر المقدرة المالية والفنية والحماية القانونية واستخدام أساليب السلطة العامة مما لا يتوفر لدى الأفراد. لكن الإدارة المباشرة منتقدة من حيث أن الإدارة عندما تقوم بالإدارة المباشرة للمرفق تتقيد بالنظم واللوائح والإجراءات الحكومية التي تعيق هذه المرافق عن تحقيق أهدافها في أداء الخدمات وإشباع الحاجات العامة. لكن بالرغم من ذلك، يبقى هذا الأسلوب مهم بالنسبة للمرافق الإدارية الوطنية بالنظر لخطورتها وتعلقها بسيادة وأمن الدولة والتي لا يمكن أن تدار بأسلوب أخر، والمرافق الإدارية التي يعزف عن إدارتها الأفراد لانعدام أو قلة أرباحها[503].

الفرع الثاني: طريقة الإمتياز أو إلتزام المرافق العامة

تعني هذه الطريقة تنازل الإدارة بمقتضى عقد عن إدارة مرفق عام إقتصادي لفائدة شخص خاص يقوم بتسيير المرفق لمدة معينة مع تحمله أعباء هذا المرفق (من عمال، أموال تسيير، عتاد ...) مقابل رسوم يتقاضاها من المنتفعين بخدمات هذا المرفق مع تحمل مخاطر

[503] - مازن ليلو ماضي، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 82.

ذلك ربحا أو خسارة[504]. ومثال ذلك أن تعهد الدولة لأحد الأفراد استغلال خدمات توزيع المياه أو الكهرباء أو الغاز أو استغلال البترول أو المرجان أو استغلال ميناء أو منطقة حرة.

لقد أجاز المشرع الجزائري للبلدية مثلا طبقا لنص المادة 155 من قانون البلدية 11-10 سالف الذكر أن تكون المصالح العمومية البلدية محل إمتياز. كما نصت المادة 149 من قانون الولاية 12-07 على أنه إذا تعذر استغلال المصالح العمومية الولائية بشكل استغلال مباشر أو مؤسسة، يمكن للمجلس الشعبي الولائي أن يرخص باستعمالها عن طريق الإمتياز.

على أي حال فإن المرفق العام الذي يدار بهذا الأسلوب يتمتع بذات امتيازات المرافق العامة الأخرى كونه يهدف إلى تحقيق النفع العام، فهو يخضع لنفس المبادئ الأساسية الضابطة لسير المرافق العامة وهي مبدأ إقرار سير المرافق بانتظام واطراد ومبدأ قابلية المرفق للتعديل ومبدأ المساواة في الانتفاع بخدمات المرفق، كما يتمتع الملتزم بحق شغل الدومين العام أو طلب نزع الملكية للمنفعة العامة. غير أن من يعمل في المرفق الذي يدار بهذا الأسلوب لا يعد موظفا عاما بل يخضع في علاقته بالملتزم لأحكام القانون الخاص، وتمارس الإدارة في مواجهة الملتزم سلطة الرقابة والإشراف على ممارسة عمله وفقا لشروط العقد والقواعد الأساسية لسير المرافق العامة.

على أن لا تصل سلطة الإدارة في الرقابة حدا يغير من طبيعة الالتزام، وتعديل جوهره أو أن تحل محل الملتزم في إدارة المرفق وإلا خرج عقد الالتزام عن مضمونه وتغير استغلال المرفق إلى الإدارة المباشرة. غير أن الإدارة تملك إنهاء عقد الالتزام قبل مدته بقرار إداري ولو لم يصدر أي خطأ من الملتزم، كما قد يصدر الاسترداد بموجب قانون حيث تلجأ الإدارة إلى المشرع لإصدار قانون باسترداد المرفق وإنهاء الالتزام وهو ما يحصل غالبا عند التأميم، وفي الحالتين للملتزم الحق في المطالبة بالتعويض. وفي مقابل إدارة الملتزم للمرفق العام وتسييره يكون له الحق بالحصول على المقابل المالي المتمثل بالرسوم التي يتقاضاها نظير الخدمات التي يقدمها للمنتفعين، كما يكون له الحق في طلب الإعفاء من الرسوم الجمركية ومنع الأفراد من مزاولة النشاط الذي يؤديه المرفق[505].

---

[504] - سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الثاني، المرجع السابق، ص 90.

[505]- مازن ليلو راضي، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 84.

فما يترتب عن هذه الطريقة هو[506]:

- لا تتولى الإدارة أو الشخص المعنوي العام بنفسه إدارة المرفق العام بل شخص خاص، ويبقى لها حق الرقابة فقط.

- الأموال اللازمة لإدارة المرفق العام هي للشخص الخاص.

- يحصل الملتزم على مقابل تقديمه للخدمة من المنتفعين بخدمات هذا المرفق.

- هذه الطريقة تطبق على المرافق العامة التي تذر أرباحا فقط.

1- **<u>الطبيعة القانونية للإلتزام أو الإمتياز:</u>** إختلفت الآراء الفقهية في تحديد الطبيعة القانونية للإمتياز، وذلك كمايلي[507]:

- ذهب البعض إلى اعتبار الإلتزام عمل انفرادي من جانب السلطة بمقتضاه ترخص للملتزم القيام بنشاط معين بعد قبوله للشروط التي تحددها الإدارة. ولقد عاب البعض على هذا الرأي كونه يؤدي تقريبا إلى تجاهل إرادة الملتزم ومركزه القانوني لأنه سلط الضوء أكثر على الإدارة ومكنها من حق وضع الشروط أو تعديلها أو انهاء الرابطة التعاقدية وغيرها.
- ذهب رأي آخر إلى اعتبار عقد الإمتياز من العقود المدنية أي عقد خاص ويخضع لأحكامها. ويترتب على هذا القول تجريد الإدارة من بعض السلطات التي قد تستعملها إتجاه الملتزم من ذلك مثلا سلطة التعديل وهذا نتيجة إعمال المبدأ العام في العقود المدنية العقد شريعة المتعاقدين.
- في حين ذهب رأي ثالث وهو الراجح إلى اعتبار الإلتزام عملا قانونيا مركبا يحوي نوعين من النصوص[508]:

---

[506]- وهذا ما يمكن استنتاجه من نص المادة 210 من المرسوم الرئاسي 15-247 سالف الذكر، في شقها المتعلق بالإمتياز كأسلوب من أساليب تفويض المرفق العام.

على أنه تجدر الإشارة، بأن المشرع الجزائري ومن خلال نص المادة 210 سالفة الذكر قد أخذ بأسلوب تفويض آخر مشابه نوع ما للإمتياز خاصة من حيث شروطه وكذا النتائج المترتبة عن كليهما وتمت تسميته بإيجار المرفق العام، لكن الفرق بينهما يتجلى أساسا في أن أهم ما يترتب على الإيجار هو دفع المتعاقد مع الإدارة إتاوة لهذه الأخيرة مقابل حصوله هو على إتاوة من المنتفعين بخدمات هذا المرفق، وهذا ما لا نجده في الإمتياز فالإستغلال فيه يكون كليا من قبل المتعاقد من الإدارة.

[507]- انظر، بركيبة حسام الدين، تفويض المرفق العام في فرنسا والجزائر، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2018-2019، ص 82-86؛ ضريفي نادية، المرجع السابق، ص 173-179؛ مراد بدران، المرجع السابق، ص 165؛ سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الثاني، المرجع السابق، ص 96.

- نصوص تعاقدية يقتصر أثرها على الإدارة والملتزم، أي لا تعني سوى أطراف العقد دون سواهم كالأحكام المتعلقة بحقوق أطراف العقد والتزاماتهم.
- نصوص تنظيمية لا يقتصر أثرها على الإدارة والملتزم بل يمتد إلى المنتفعين، وبإمكان الإدارة أن تلغيها بإرادتها المنفردة، كالأحكام المالية المتعلقة بالرسوم التي يتقاضاها الملتزم من الجمهور مباشرة.

بناء على ما سبق، يتمتع عقد الإلتزام بأركان خاصة تميزه عن غيره من العقود الأخرى هي كما يلي:

أ- **الأطراف**: يتمثل أطراف عقد الإلتزام في إدارة مرفق عام عادة ما يكون اقتصاديا فلا يتصور أن تعهد الإدارة كما قلنا لأحد الأفراد أو الشركات من جهة أخرى.

ب- **المحل:** ينصب عقد الإلتزام على إدارة مرفق عام عادة ما يكون اقتصاديا، فلا يتصور أن تعهد الإدارة كما قلنا لأحد الأفراد أو الشركات بإدارة مرفق إداري لما في ذلك من خطوة تمتد آثارها لفئة المنتفعين.

ج- **الشكل:** إن نقل إدارة المرفق لأحد الأفراد أو الشركات يتم بموجب وثيقة رسمية تتضمن جميع الأحكام المتعلقة بالمرفق والتي وضعتها الإدارة بإرادتها المنفردة ويجب على الملتزم التقيد بها إذا رضي التعاقد مع الدولة أو الولاية أو البلدية.

وعليه فلا إلزام إلا بموجب دفتر للشروط تحدد فيه الإدارة سلفا سائر الأحكام المتعلقة بإرادة المرفق بما في ذلك الأحكام التي تمتد أثارها لفئة المنتفعين.

2- آثار الإلتزام أو الإمتياز أو التفويض: في الإلتزام ثلاثة أطراف، هم الشخص المعنوي العام والملتزم والمنتفع. من هنا تنقسم آثار عقد الإمتياز إلى آثار بالنسبة للإدارة صاحبة المرفق وآثار بالنسبة للملتزم وآثار بالنسبة للمنتفع[509].

أ- الآثار المترتبة عن الإلتزام بالنسبة للإدارة المانحة له: تتمثل حقوقها فيمايلي:

---

[508]- محمد الصغير بعلي، العقود الإدارية، المرجع السابق، ص 25؛ انظر، عمار بوضياف، الصفقات العمومية في الجزائر، الطبعة الثانية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص 77-78؛ سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الثاني، المرجع السابق، ص 96.

[509]- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 279-283، بركيبة حسام الدين، المرجع السابق، ص 209-245؛ محمد الصغير بعلي، العقود الإدارية، المرجع السابق، ص 25.

- حق الرقابة والإشراف والمتابعة[510]: فإدارة المرفق عن طريق أشخاص القانون الخاص (فرد أو شركة) لا يحجب حق الرقابة والإشراف على الإدارة فلها أن تمارسها بالكيفية والشكل الذي حدده القانون. وهذا بهدف رعاية مصلحة العامة وللتأكد من أن أداء الخدمة للجمهور تم كما هو متفق عليه. كما أن سلطة الرقابة هذه لا وجود لها في العقود المدنية وهذا ما يؤكد الطبيعة الخاصة لعقد الإلتزام.

- حق الإدارة في تعديل النصوص اللائحية بإرادتها المنفردة[511]: لما كان عقد الإلتزام عقدا إداريا جاز للإدارة أن تمارس بمقتضاه حق تعديل بعض أحكام العقد إذا كانت موجبات المصلحة العامة تفرض ذلك. وهذا أمر طبيعي طالما تمتعت الإدارة أصلا بوضع أحكام العقد أو شروط التعاقد بادارتها المنفردة. وهذه ميزة لا نراها في العقود المدنية التي تفرض أن يحتل طرفا العقد مركزا واحد ولا وجود للتعديل المنفرد. ومثال حق التعديل أن تعهد الإدارة للملتزم القيام بتوفير خدمات في مجال النقل وبموجب خطوط تم الإتفاق عليها غير انه وبعد مدة نتج عنها تطور العمران وزيادة السكان، فيجوز للإدارة إضافة خطوط جديدة يلزم المتعاقد معها بتوفيرها وأن تغير في مواقيت النقل، ولا يجوز للمتعاقد أن يحتج على الإدارة بسبب ممارستها لهذا الحق.

- سلطة توقيع الجزاءات: إذا أخل الملتزم بأحد الشروط المتعاقد عليها جاز للإدارة وبإرادتها المنفردة أن توقع عليه بعض الجزاءات، منها الجزاء المالي المتمثل في الغرامات التأخيرية أو فسخ العقد.

- إسترداد المرفـــق قبل نهاية المـــدة المحددة[512]: من حق السلطة مانحة الإلتزام، إذا ما تبين لها بأن طريقة الإلتزام لم تعد تحقق المصلحة العامة، أو لأي سبب آخر يتعلق بالمصلحة العامة، أن تقوم باسترداد المرفق من خلال شرائه من الملتزم، وتعويضه عما يلحقه من أضرار. ولا يجوز للملتزم أن يحتج بفكرة العقد شريعة المتعاقدين، أو بفكرة الحق المكتسب، بل كل ما لديه هو المطالبة بالتعويض، إذا ما تضرر من جراء استرداد الإدارة للمرفق.

---

[510]- هذا الحق مستمد من طبيعة المرفق العام، ولا يمكن للإدارة أن تتنازل عنه كله أو بعضه.

[511]- إن هذا الحق مستمد كذلك من طبيعة المرفق، الذي يجب أن يساير الظروف الجديدة من أجل أداء الخدمات على أحسن وجه.

[512]- تطبيقا لقابلية المرفق للتغيير.

ب- آثار الإلتزام بالنسبة للملتزم: تتمثل في واجبات الملتزم وحقوقه.

- واجبات الملتزم:

- ضمان إستمرارية خدمات المرفق العام، فلا يجوز له أن يتنصل من هذه المسؤولية بإثارة مثلا خطأ الإدارة، أو الصعوبات المالية أو الإقتصادية، ذلك أن نظرية الظروف الطارئة قد وجدت من أجل مواجهة هذه الصعوبات، وعلى ذلك لا يعفي الملتزم من الوفاء بالتزاماته سوى القوة القاهرة.

- إحترام قاعدة المساواة والخضوع للتعديلات التي تقوم بها الإدارة.

- يجب على الملتزم أن يقدم هو الخدمة، أي أن التفويض يقع باطلا كقاعدة غير مسموح بها إلا إذا وافقت عليه الإدارة، وفي حالة إخلاله بالتزاماته تقع عليه المسؤولية كاملة.

- حقوق الملتزم:

- الحق في استعمال أموال المرفق العام الدومين العام والخاص.

- **الحصول على مساعدات من جانب الإدارة، فلما** كان نشاط الملتزم على علاقة مباشرة بجمهور المنتفعين تعين على جهة الإدارة أن تقدم بعض الوسائل لتمكينه من أداء هذا النشاط من ذلك مثلا بعض المساعدات المادية. فإذا كان نشاط المرفق يعتمد على الخشب و الإسمنت وفقدت هذه المادة في السوق فعلى الإدارة تقديم يد المساعدة للملتزم بمالها من سلطة بهدف مساعدته على توفير الخدمة للجمهور.

- الحق في استعمال إمتيازات السلطة العامة بعد موافقة الإدارة، وتحقيقا لنفس الغرض وهو توفير الخدمة للجمهور جاز للملتزم بالإستفادة من بعض قواعد القانون العام، كقاعدة عدم جواز الحجز على أموال الملتزم ذات العلاقة بالنشاط موضوع التعاقد. وأكثر من ذلك اعترف له بالإستفادة بنزع الملكية للمنفعة العامة على يد الإدارة.

- الحصول على رسوم من المنتفعين بخدمات المرفق العام، فعندما تكفل الملتزم بالتغطية المالية للمشروع، فإن من حقه الحصول على عائدات مالية مباشرة من المنتفع لقاء ما قدمه من خدمة، لأنه تعاقد مع جهة الإدارة بغرض الحصول على ربح يتقاضاه من المنتفعين.

ج- آثار الإلتزام بالنسبة للمنتفعين: للمنتفع علاقتان، علاقة مع الملتزم وعلاقة مع الإدارة.

- علاقة المنتفع مع الملتزم: إذا خالف الملتزم شروط العقد بإمكان المنتفع أن يقاضيه أمام القضاء العادي متى رفضت الإدارة التدخل لإجبار الملتزم على القيام بواجباته، إلا إذا تعلق الأمر باستعمال الملتزم لإمتيازات السلطة العامة.

- علاقة المنتفع مع الإدارة: إذا خالف الملتزم شروط العقد فبإمكان المنتفــع عوض أن يرفع دعوى ضد الملتزم، يرفعها ضد الإدارة ما دام أنها صاحبة المرفق، ويكون ذلك أمام القاضي الإداري.

الفرع الثالث: الإدارة غير المباشرة للمرفق العام

يقصد بهذه الطريقة أن تمنح الإدارة فردا أو شركة إدارة مرفق إقتصادي في مقابل عوض يتقاضاه منها. وبالتالي جاءت هذه الطريقة في مركز وسط بين أسلوب الإدارة المباشرة وأسلوب الإمتياز، فالإدارة هنا لا تتولى بنفسها إدارة المرفق بل يقوم بذلك شخص آخر، كما أن هذه الإدارة هي من تقدم المال اللازم لإدارة هذا المرفق، والربــح المترتب عن المرفــق يكون من حق الإدارة[513].

وهذا النظام نادر في الوقت الحالي، لأنه لم يحقق الآمال التي كانت مرجوة منه، فالإدارة تتدخل دائما، كما أن هذه الطريقة تعد مكلفة جدا[514].

الفرع الرابع: الإدارة المختلطة للمرفق العام

قد تقتضي متطلبات التنمية الوطنية توجيه الدعوة للقطاع الخاص الوطني أو الأجنبي للتعاون مع القطاع العام في إطار قانوني يتجسد في شركة مساهمة، يكون رأس مالها مشتركا بين أحد أشخاص القانون الخاص وأحد الهيئات العامة، وغالبا ما يتعلق موضوع النشاط بالمجال التجاري أو الصناعي.

ويعتبر أسلوب الإستغلال المختلط حديث نسبيا، فلقد انتشرت شركات الاقتصاد المختلط في كثير من الدول الأوربية كوسيلة لإدارة المرافق العامة ذات الطابع الاقتصادي لا سيما فرنسا في إدارة مرافق النقل والطاقة لما يحققه هذا الأسلوب في فائدة تتمثل في تخليص المرافق العامة من التعقيدات والإجراءات الإدارية التي تظهر في أسلوب الإدارة المباشرة، كما أنه يخفف العبء عن السلطة العامة ويتيح لها التفرغ لإدارة المرافق العامة القومية، ويساهم في توظيف رأس المال الخاص لما يخدم التنمية الاقتصادية[515].

---

[513]- مراد بدران، المرجع السابق، ص 166-167.

[514] - غير أنه وعلى الرغم من ذلك، فقد أخذ المشرع الجزائري في قانون الصفقات العمومية الأخير بهذا النوع من الإدارة، وهو ما تم تسميته بأسلوب الوكالة المحفزة أو التسيير كأسلوبين لتفويض المرفق العام، طبقا لنص المادة 210 من المرسوم الرئاسي 15-247 سالف الذكر.

[515] - مازن ليلو راضي، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 85.

كما عمدت إلى إتباعه كثير من الدول النامية في الفترة الأخيرة خاصة بعد ظهور عيوب أسلوب الإستغلال المباشر والمتمثلة أساسا في بطء وتعقيد إجراءاته وعدم ملاءمتها لقواعد السوق وأحكام المنافسة. وحتى أسلوب الإمتياز لم يخلو هو الأخر من عيوب تمثلت في اهتمام الملتزم فقط بتحقيق الربح وعدم تقييده في الغالب بالشروط التي تحددها الإدارة. لذا بات من اللازم أن لا تخلع الدولة يدها عن إدارة المرافق العامة كلية وتعهد بها إلى أشخاص القانون الخاص من جهة، وأن لا تنفرد بإدارتها من جهة أخرى، بل لا بد من حل وسط ولا يكون ذلك إلا عن طريق أسلوب الشركات المختلطة.

ومثال هذا النوع من إدارة المرافق ما نصت عليه المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 96 -118 المؤرخ في 06 أفريل 1996 المعدل والمتمم للمرسوم 87- 159 المؤرخ في 21 يوليو 1987 والمتعلق بتدخل الشركات الأجنبية في مجال التنقيب والبحث عن المحروقات واستغلالها، حيث جاء فيها أن شكل الشراكة بين المؤسسة الوطنية والشريك أو الشركاء الأجانب للتنقيب والبحث عن المحروقات، يتخذ صورة شركة مساهمة وتخضع للقانون الجزائري[516].

تقوم هذه الطريقة على أساس إشتراك الإدارة مع الخواص في إدارة مرفق عام إقتصادي، وذلك في شكل شركة تكسب الإدارة فيها جزء كبيرا من رأس مالها. بالتالي تشترك الإدارة في تسيير المرفق وتحمل جزء من أعبائه، كما يبقى لها الحق في الرقابة لأن الأمر يتعلق بمرفق عام[517].

حيث تخضع هذه الشركة إلى أحكام القانون التجاري مع احتفاظ السلطة العامة بوصفها ممثلة للمصلحة العامة بالحق في تعيين بعض أعضاء مجلس الإدارة وأن يكون الرأي الأعلى لها في هذا المجلس، ويأتي هذا من خلال الرقابة الفعالة التي تمارسها الدولة أو الشخص العام المشارك في هذه الشركة على أعمالها وحساباتها. وتتم إدارة المرفق إدارة مختلطة من ممثلي الإدارة، وتوفر هذه الطريقة نوع من التعاون بين الأفراد والسلطة العامة في سبيل الوصول إلى إدارة ناضجة وربح معقول[518].

---

[516] - ج.ر عدد 22 الصادرة في 10 أبريل 1996.

[517]- مراد بدران، المرجع السابق، ص 167.

[518] - عبد الغاني عبد الله بسيوني، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 429.

تبعا لذلك، ذهب كثير من الفقهاء إلى القول أن حقوق الإدارة وسلطاتها لا تستمدها من القانون التجاري لوحده باعتبارها شريكا في شركة مساهمة، بل من موقعها القانوني الذي يعطيها حق توجيه أعمال الشركة على نحو يحقق النفع العام، كما أن نواب القطاع داخل الهيئات المسيرة للشركة لا يمثلون أنفسهم أو الشركة بل هم نواب عن الدولة[519].

الفرع الخامس: أسلوب المؤسسة العمومية في إدارة المرفق العام

قد يلجأ المشرع إلى أسلوب آخر لإدارة المرافق العامة، فيمنح إدارتها إلى أشخاص عامة تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة ويسمح لها باستخدام وسائل القانون العام ويكون موظفيها موظفين عموميين وأموالها أموالا عامة وأعمالها أعمالا إدارية تخضع كلية للقانون العام ومنازعاتها من اختصاص القاضي الإداري، ويطلق على هذه الأشخاص الإدارية الهيئات العامة إذا كان نشاط المرفق الذي تديره تقديم خدمات عامة.

في حين يطلق عليها المؤسسات العامة إذا كان موضوع نشاط المرفق تجاريا أو صناعيا أو زراعيا أو ماليا، نظامها المالي يكون مزدوجا بين أموال عامة وخاصة، نظامها القانوني مزيج بين قواعد القانون العام والخاص، منازعاتها من اختصاص القاضي العادي وكذا الإداري، مستخدموها يتراوحون بين موظفين عامين وعمال.

كما تتميز الهيئات العامة عن المؤسسات العامة من حيث أن المؤسسات العامة لها ميزانية مستقلة لا تلحق في الغالب بالميزانية العامة للدولة وتوضع ميزانيتها على نمط المشاريع الاقتصادية والتجارية وتكون أموالها مملوكة للدولة ملكية خاصة، في حين تعد أموال الهيئات العامة أموالا عامة وتلحق ميزانيتها بميزانية الدولة. كذلك تتميز رقابة الدولة على الهيئات العامة بأنها أكثر اتساعا من رقابتها على المؤسسات العامة نظرا لطبيعة نشاط الهيئات العامة وتعلقه بتقديم الخدمات العامة.

إذن تعتبر هذه المرافق المدارة بأسلوب المؤسسة العمومية شخصا معنويا قانونيا متميزا عن الجهة التي قامت بإنشائه[520]. وبالتالي فإن فكرة الشخصية المعنوية تعتبر الميزة الأساسية في أسلوب المؤسسة مقارنة بالأساليب السابقة، حيث تتمتع باستقلال إداري يترجم بشكل أساسي على المستوى التنظيمي بوجود أجهزة إدارية خاصة تتكون من جهاز تداولي هو مجلس الإدارة، وجهاز تنفيذي يتمثل في المدير أو المدير العام. كما تتمتع هذه المؤسسات بالإستقلال

---

[519] - سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الثاني، المرجع السابق، ص 122.

[520]- ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 213.

المالي في تسيير شؤونها. غير أنه يبقى في المقابل للجهة المنشئة لها حق الرقابة على أجهزتها وعلى أعمالها لأن هذه الإستقلالية الممنوحة لها ليست مطلقة.

بالتالي يترتب على استقلالية المؤسسة عن الدولة ما يلي:

- أن تكون لها ذمة مالية مستقلة عن الدولة.
- أن يكون لها حق قبول الهبات و الوصايا.
- أن يكون لها حق التعاقد دون الحصول على رخصة.
- أن يكون لها حق التقاضي.
- أن تتحمل نتائج أعمالها وتسأل عن الأفعال الضارة التي تلحق بالغير.

وقد تم ضبط هذا الإستغلال بقيدين هما قيد التخصص وقيد خضوع المؤسسة لنظام الوصاية الإدارية[521]:

- **قيد التخصص**: ويقصد به أن كل مؤسسة عمومية يناط بها القيام بأعمال محددة في نص إنشائها، فهي ملزمة بأن لا تحيد عنها وتمارس نشاطا آخر غير النشاط المذكور تشريعا أو تنظيما. فالجامعة مؤسسة عامة عهدت إليها السلطة العامة مهمة التكوين في مجال التعليم العالي، وليس لها أن تخرج عن هذا الإطار. وكذلك الحال بالنسبة لمؤسسة التكوين المهني أو المؤسسات الصحية.

- **خضوع المؤسسة لنظام الوصاية**: إذا كانت المؤسسة العامة تشكل صورة من اللامركزية في جانبها المرفقي، فان ذلك لا يعني قطع كل علاقة بينها و بين سلطة الوصاية، بل تظل المؤسسة خاضعة لها. فمن حق الإدارة العامة المركزية أن تراقب نشاطها بهدف التأكد من عدم خروجها عن المجال المحدد لها، وهذا أمر تفرضه مقتضيات المصلحة العامة. لأن القول بخلاف ذلك يعني ببساطة إطلاق يد المرفق في القيام بكل الأعمال، وهو ما يؤدي في النهاية إلى إساءة استعمال هذه الحرية.

إضافة لما سبق، فإن تنوع نشاط الدولة يفرض وجود أنواع كثيرة للمؤسسات تحدثها الدولة بغرض مساعدتها في القيام بواجب توفير الخدمات للجمهور. ولا تتخذ المؤسسات

[521] - حماد محمد شطا، المرجع السابق، ص 23 وما بعدها؛ سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الثاني، المرجع السابق، ص 68.

العمومية شكلا واحد[522]، بل يختلف شكلها[523]: المؤسسة العامة الإدارية (ذات الطابع الإداري)، المؤسسة العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري، المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي، المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي الثقافي والمهني.

- المؤسسة العمومية الإدارية: التي تمارس نشاطا ذا طبيعة إدارية محضة وتتخذها الدولة والجماعات المحلية كوسيلة لإدارة مرافقها العمومية الإدارية، إذ تتمتع بالشخصية المعنوية فلها إستقلال إداري ومالي وتخضع في أنشطتها للقانون العام، أما منازعاتها فمن اختصاص القاضي الإداري، كما يخولها القانون إستعمال إمتيازات السلطة العامة لأنها منحت الشخصية المعنوية، نظامها المالي أموال عامة فقط وعمالها موظفون عامون[524].
- المؤسسة العمومية الصناعية والتجارية أو الإقتصادية: تتولى من خلالها الدول أو الجماعات المحلية ممارسة نشاط مماثل لنشاط الخواص وهو النشاط الصناعي والتجاري، تتمتع بالشخصية المعنوية لها إستقلالية إدارية ومالية، تعمل على تمويل كل أعبائها عن طريق عائد بيع إنتاج تجاري. على هذا الأساس فنظامها المالي يكون مزدوجا بين أموال عامة وخاصة، نظامها القانوني مزيج بين قواعد القانون العام والخاص، منازعاتها من اختصاص القاضي العادي وكذا الإداري، مستخدموها يتراوحون بين موظفين عامين وعمال[525].

على أنه تجدر الإشارة، بأن المشرع الجزائري سمح للجماعات المحلية ولاية كانت أو بلدية بإنشاء مرافق أو مصالح عمومية ذات طابع إداري أو صناعي وتجاري، فقد سمح للولاية ممثلة في مجلسها الشعبي الولائي بإدارة مصالحها العمومية إما بطريقة الإستغلال المباشر أو

---

[522]- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 273؛ ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 217؛ مراد بدران، المرجع السابق، ص 168.

[523] - انظر، نص المادة 02 من الأمر 06-03 سالف الذكر.

[524] - ومثال المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري المدرسة الوطنية للإدارة، المرسوم التنفيذي 06-419 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006، المتضمن تنظيم المدرسة الوطنية للإدارة وتسييرها، ج.ر عدد 75 الصادرة في 26 نوفمبر 2006؛ الأمر 67-171 المؤرخ في 31 أوت 1967، المتضمن تأسيس المركز الوطني التربوي الفلاحي، ج.ر عدد 76 الصادرة في 15 سبتمبر 1967؛ المرسوم 83-457 المؤرخ في 23 جويلية 1983، المتضمن إنشاء الوكالة الوطنية لحماية البيئة، ج.ر عدد 31 الصادرة في 26 جويلية 1983.

[525] - ومثال المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري مؤسسة التلفزة الوطنية، المرسوم التنفيذي 86-147 المؤرخ في 1 يوليو 1986، المتضمن إنشاء مؤسسة التلفزة الوطنية، ج.ر عدد 27 الصادرة في 2 يوليو 1986؛ المرسوم التنفيذي 01-101 المؤرخ في 21 أفريل 2001، المتضمن المؤسسة الجزائرية للمياه، ج.ر عدد 24 الصادرة في 22 أفريل 2001.

بطريقة المؤسسة لتنشئ إما مؤسسات عمومية ذات طابع إداري أو ذات طابع صناعي وتجاري. على أنه وإذا تعذر على الولاية إستغلال مصالحها بالطريقتين السابقتين أمكن المجلس الشعبي الولائي الترخيص باستغلالها عن طريق الإمتياز. إنطلاقا من نص المواد من 142 إلى 149 من قانون الولاية 12-07 سالف الذكر.

أما بالنسبة للبلدية وبالعودة لقانون البلدية 11-10، فالملاحظ أن المشرع خول البلدية هي الأخرى صلاحية إدارة مرافقها أو مصالحها المنشأة من قبلها إما بطريقة الإستغلال المباشر أو طريقة المؤسسة سواء كانت هذه المرافق إدارية أو صناعية وتجارية، أو أن تكون محل إمتياز. إلا أنه أضاف شيئا آخر هو إمكانية تفويض تسيير مصالحها العمومية، استنادا للمواد من 151 إلى 156 من قانون البلدية 11-10. أي إتباع طرق التفويض الأخرى المنصوص عليها في المادة 210 من المرسوم الرئاسي 15-247 سالف الذكر.

- <u>المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي</u>: لقد نجم عن التطور الإقتصادي والإجتماعي بل وحتى السياسي تغير أنماط التسيير والنظرة لتصنيف المؤسسات العمومية، فظهرت المؤسسة المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي. تتمتع هذه المؤسسة بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي، والغرض من إنشائها تحقيق نشاطات البحث العلمي والتكنولوجي من خلال تنفيذ برامج البحث العلمي والتطوير التكنولوجي، ويخضع هذا النوع من المؤسسات لنظام الرقابة المالية البعدية كخطوة تميز هذه المؤسسة عن غيرها خاصة ذات الطابع الإداري وهذا بهدف بعث نوع من المرونة على نشاطها العلمي وأدائها[526].

- **<u>المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي و الثقافي و المهني</u>**: وهي مؤسسة حديثة العهد في الجزائر من حيث التصنيف، والمؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني هي مؤسسة وطنية للتعليم تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي، تتخذ الأشكال التالية: الجامعة، المركز الجامعي، المدارس والمعاهد.[527]

---

[526] - القانون 98-11 المؤرخ في 22 أوت 1998، المتضمن القانون التوجيهي والبرنامج الخماسي حول البحث العلمي والتكنولوجي 1998-2002، ج.ر عدد 62 الصادرة في 24 أوت 1998؛ المرسوم التنفيذي 99-256 المؤرخ في 16 نوفمبر 1999، يحدد كيفيات إنشاء المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي وتنظيمها وسيرها، ج.ر عدد 82 الصادرة في 21 نوفمبر 1999.

[527] - القانون 99-05 المؤرخ في 4 أفريل 1999، المتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي، ج.ر عدد 24 الصادرة في 7 أفريل 1999.

إذن فهي أسلوب قانوني لإدارة المرفق العمومي للتعليم العالي فقط، والذي يهدف من خلال مهامه إلى الاستجابة إلى حاجيات المجتمع في الميادين التالية:

-التكوين العالي.

- البحث العلمي والتكنولوجي وتثمين نتائجه ونشر الثقافة والإعلام العلمي والتقني.

المبحث الثاني: الضبط الإداري

لا شك بأن موضوع الحقوق والحريات اليوم أصبح مسألة تخص جميع أعضاء المجتمع الدولي، ومن أجلها صدر الكثير من المواثيق الدولية وعقدت المؤتمرات وأنشئت الهيئات وعدلت دساتير كثيرة[528].

من ثم، إذا كان من حق الفرد اليوم أن ينعم ببعض الحريات، فإن تمتعه بها لا يتم بصفة مطلقة ودون ضوابط، فأي حرية وأي حق إذا ما أطلق استعماله لصاحبه انقلب دون شك إلى فوضى وأثر ذلك على حقوق وحريات الآخرين.

فالتقيد بالنظام والإلتزام بالضوابط التي تحدثها القوانين والأنظمة هي التي تميز الحرية عن الفوضى، هذا من جهة. ومن جهة أخرى فإن الإلتزام بالضوابط يعد سلوكا حضاريا ومظهرا من مظاهر التمدن، حيث لا يمكن التذرع بممارسة الحرية بغرض التهرب من الخضوع لكل ما يقيد هذه الحرية، فلا شيء في علم القانون اسمه المطلق.

لذا تعين أن تضبط الحرية من قبل السلطة العامة حتى لا يساء استعمالها، لأنه وكما رأينا سابقا فإن ترك المبادرة أو النشاط الفردي دون تقييد سيترتب عنه إنتشار للفوضى، لهذا كان لابد من تنظيم النشاط الفردي من خلال الضبط الإداري أو البوليس الإداري. وعليه، سنعمل من خلال هذا المبحث على تعريف الضبط وتحديد خصائصه (المطلب الأول)، ثم أغراضه وأنواعه (المطلب الثاني)، وكذا هيئاته ووسائله (المطلب الثالث)، وأخيرا دراسة حدوده (المطلب الرابع).

المطلب الأول: تعريف الضبط الإداري وخصائصه

يعتبر الضبط الإداري وظيفة قائمة بذاتها في كل الدول على اختلاف طبيعة نظامها السياسي وتركيبة أفرادها، فكل دولة تسعى بصورة أو بأخرى إلى المحافظة على نظامها العام لبعث الإستقرار فيها.

انطلاقا مما سبق، سيتضمن هذا المطلب فرعين، الأول تعريف الضبط الإداري والثاني تحديد خصائصه.

---

[528]- عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 289.

الفرع الأول: تعريف الضبط الإداري

في الدولة الحديثة أي في الوقت الراهن، أو بالأصح ففي القانون الوضعي الحالي أصبح للضبط الإداري مفهومان مفهوم موضوعي أو مادي ومفهوم عضوي[529].

فمن الناحية الموضوعية أو المادية البوليس الإداري أو الضبط الإداري هو نشاط الهيئات الإدارية التي تهدف إلى المحافظة على النظام العام[530].

أما من الناحية العضوية فالبوليس الإداري هو مجموعة الأشخاص أو الأعوان المكلفين بتنفيذ النشاط الصادر عن البوليس الإداري بالمفهوم المادي[531]، وهم قوات الأمن وأجهزة الشرطة.

وجدير بالملاحظة أن الضبط الإداري وظيفة قائمة في كل الدول على اختلاف طبيعة نظامها السياسي وتركيبة أفرادها، فكل دولة تسعى بصورة أو بأخرى إلى المحافظة على نظامها العام لبعث عرى الإستقرار فيها. ومهما تعددت تعريفات الضبط لدى الفقهاء، إلا أن الضبط يظل مفهومه واحدا، فهو عبارة عن قيود وضوابط تفرضها السلطة العامة على نشاط الفرد أو الأفراد خدمة لمقتضيات النظام العام. فإذا كان الفرد يتمتع بحرية التنقل، فله أن يستعملها متى شاء، أن يتنقل داخل الوطن وخارجه، وأن يتنقل داخل الوطن ليلا ونهارا، غير أن السلطة العامة وبهدف المحافظة على النظام العام قد تحد بعض الشيء من حرية الفرد فتلزمه بعدم التنقل لمكان معين إلا بموجب رخصة تسلمها هيئة محددة أو أن تلزمه بعدم التنقل ليلا لاعتبارات أمنية، أو تلزمه بعدم استعمال طريق أو جسر معين منعا للحوادث وهكذا... فلا يتصور وفي كل الحالات أن تبادر السلطة إلى فرض قيود وضوابط على الحريات العامة دون أن تقصد هدفا معينا بذاته.

وخلاصة لما سبق، فالضبط الإداري هو نشاط إداري يتمثل في فرض قيود على تصرفات الأفراد من أجل المحافظة على النظام العام[532].

---

[529]- انظر، أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية (ترجمة محمد عرب صاصيلا)، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1979، 398-399؛ مراد بدران، المرجع السابق، ص 171؛ ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 153-154.

[530]- يرتكز هذا المعنى للضبط الإداري على المعيار المادي.

[531]- يرتكز هذا المعنى للضبط الإداري على المعيار العضوي.

[532]- تجدر الإشارة بأن التشريع الجزائري لم يتناول أي تعريف للضبط الإداري، بل تضمن في أغلبه أغراضه وأهدافه. ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 154.

على هذا الأساس، يشترك الضبط الإداري والمرفق العمومي في أن كلاهما نشاط إداري إلا أن الفرق بينهما جلي يتمثل فيمايلي:

- إن المرفق العمومي يقوم على تقديم الخدمة العامة قصد تحقيق المصلحة العامة، أما الضبط الإداري فيقوم على أساس التقييد من حريات الأفراد بغرض المحافظة على النظام العام. لذلك وصف الفقه الضبط على أنه نشاط سلبي والمرفق على أنه نشاط ايجابي، فالضبط يترتب عليه المساس بحرية الفرد أو الأفراد على النحو السابق الإشارة إليه خلافا للمرفق، إذ يقف الفرد موقف المنتفع من خدماته مجانا أو برسوم يلزم بدفعها.

- إن الضبط الإداري في جميع الحالات إجراء تباشره السلطة الإدارية بمفردها وتستهدف من خلاله المحافظة على النظام العام، فلا يتصور أن تلعب إرادة الفرد أو الأفراد دورا حتى تنتج أعمال الضبط أثارها القانونية، وتبعا لذلك فان موقف الفرد من الضبط هو موقف الخضوع والامتثال لجملة الإجراءات التي فرضتها الإدارة، وهذا طبعا وفق ما يحدده القانون وتحت رقابة السلطة القضائية. بينما يختلف الأمر إذا كنا بصدد مرفق عام فان إرادة الفرد قد تبرز بشكل جلي، كما لو تم الاتفاق على إدارة المرفق بطريق الامتياز فيتولى الملتزم ضمان النشاط وتوفير الخدمة للجمهور بأمواله وعماله وتحت مسؤوليته المباشرة.

- تختلف الجهة التي تتولى مباشرة إجراءات الضبط عن الجهة التي تتولى ضمان توفير الخدمة للمنتفعين، ففي الحالة الأولى نجد الجهة دائما سلطة عامة ممثلة في رئيس الجمهورية أو وزير معين أو والي أو رئيس مجلس شعبي بلدي، فهذه الهيئات هي من يعود لها الحق في أن تضرب على الحريات العامة قيدا أو قيودا لاعتبارات تمليها المصلحة العامة، وبالكيفية التي حددها القانون. والأمر غير كذلك بالنسبة للمرفق العام، حيث أن النشاط قد يعهد به إلى شركة أو إلى فرد وتقوم العلاقة مباشرة بين الشركة أو الفرد وهي الهيئة التي تقدم الخدمة من جهة والمنتفع من جهة أخرى.

- بالإضافة إلى أن المرفق العام كقاعدة عامة قابل للتنازل عنه خاصة عن إدارته، كما يجوز للخواص ممارسة هذا النشاط، في حين أن الضبط الإداري نشاط يمارس فقط من قبل السلطة التنفيذية ممثلة في أجهزتها لذلك لا يجوز للخواص ممارسة هذا النشاط، كما لا يجوز للدولة أن تتنازل عنه، لأن طبيعة إجراءات الضبط تمتاز بالخطورة لذا لا يمكن إسنادها إلى أشخاص القانون الخاص.

كما يجب التمييز بين الضبط الإداري والضبط القضائي، فكلاهما ضبط أي كلاهما يعمد إلى التقييد من حريات الأفراد، كما أنهما يشتركان في أن بعض سلطات الضبط الإداري هي في الأصل سلطات ضبط قضائي كالوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي، لكن الفرق بينهما يتجلى فيمايلي[533]:

- الضبط الإداري يعود للسلطة التنفيذية، ومنازعاته تدخل في اختصاص القاضي الإداري. في حين أن الضبط القضائي يعود للسلطة القضائية، ومنازعاته تخرج من اختصاص القاضي الإداري.

- إن سلطات الضبط الإداري تهدف إلى تجنب حدوث اضطرابات أو انتشار الفوضى، لذلك فإن هدفه وقائي يتمثل في تفادي كل مل من شأنه وقوع الاضطراب أو الكوارث أو انتشار الوباء، فهو سابق على وقوع الإخلال بالنظام العام (الأمن -الصحة – السكينة). أما الضبط القضائي فإن دوره علاجي أو قمعي، أي أنه لا يتدخل إلا بعد ارتكاب الجرائم والمخالفات، فدوره يتمثل في ملاحظة ومعاينة ما وقع والتعرف على مرتكبي الجرائم والبحث عن الأدلة، ليفصل فيها أخيرا القاضي الجزائي.

ورغم سعة مجال التمييز بين الضبط الإداري والضبط القضائي، إلا أن التقارب بينهما يتم في حالات محددة وذلك بالنظر إلى أن جهات معينة تمارس وظيفتين سلطة للضبطية الإدارية وأخرى للضبطية القضائية في ذات الوقت. مثلما هو الحال بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي البلدي، فصفته كرئيس للمجلس الشعبي البلدي (الصفة الإدارية) تفرض عليه اتخاذ كل إجراء وقائي يمس جانب الأمن العام أو الصحة العامة أو السكينة العامة، كأن يغلق طريقا أو أن يمنع ممارسة التجارة في بعض الشوارع، أو أن يمنع سير الحيوانات في المناطق العمرانية وغيرها. وصفة الضبطية القضائية تفرض عليه أن يتحرك وأن يتخذ كل الإجراءات القانونية عند وقوع الفعل أو حدوث الجريمة. وعون الشرطة مثلا يقوم كأصل عام بتنظيم حركة المرور وله أن يوقف الأفراد والسيارات، ولكن إذا لاحظ جريمة معينة بأن رأى سائقا في حالة سكر أو أن بحوزته بضاعة ممنوعة تعين عليه اتخاذ الإجراءات اللازمة.

في ذات الإطار يجب التمييز بين الضبط الإداري والضبط التشريعي، فالضبط التشريعي هو مجموع القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية والتي يكون موضوعها الحد من نطاق

---

[533] - انظر، محمد بكر حسين، الوسيط في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2007، ص 158.

مباشرة بعض الحريات الفردية فمصدر المنع أو القيد أو الضبط هو السلطة التشريعية. وعليه وعند مقابلة تعريف الضبط الإداري بالضبط التشريعي يتبين لنا أن الهدف في النوعين واحد هو المحافظة على النظام العام. والاختلاف بينهما يكمن في أن[534]:

- يمارس الضبط الإداري من طرف السلطة الإدارية التي تنتمي إلى السلطة التنفيذية وذلك من خلال وضع القيود والضوابط على ممارسة الحريات الفردية لأجل حماية النظام العام، أما الضبط التشريعي فتمارسه السلطة التشريعية وذلك بإصدار القوانين والتي تنظم الحريات الفردية التي كفلها الدستور للأفراد، فهو يشمل القوانين والتشريعات التي تحدد نطاق مباشرة الحريات الفردية التي نص عليها الدستور. لكن الأصل العام لا يحرم السلطة التنفيذية من استخدام سلطتها المستقلة في فرض قيود أخرى على حريات الأفراد طالما أنها ضرورية لحماية النظام العام في المجتمع وهو ما أدى إلى إدخال لوائح الضبط في إطار اللوائح المستقلة.

غير أنه، 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 بالكيفية المحددة في التشريع.

- إن الضبط الإداري يقصد به مختلف التدابير، والأعمال الإدارية التي ترمي للحفاظ على النظام العام، وبهذا فإن المهمة الوقائية للضبط الإداري تتمثل في المحافظة على النظام العام وذلك بتوقي حدوث الجرائم وغيرها من الأفعال التي تهدد الأمن العام أو السكينة العامة أو الصحة العامة في المجتمع. أما الضبط التشريعي فيشمل القوانين التي تصدرها السلطة التشريعية والتي تحدد وتضبط وتبين كيفيات ممارسة الحريات الواردة في الدستور ذلك أن معظم تلك الحريات تقتضي سن قوانين متعلقة بها حيث تنص المادة 139 / 1 من الدستور على أنه: "يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور وكذلك في المجالات الآتية: حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية، لاسيما نظام الحريات العمومية وحماية الحريات الفردية وواجبات المواطنين، ... ".

الفرع الثاني: خصائص الضبط الإداري

يتمتع الضبط الإداري بجملة من الخصائص، تتجلى أساسا فيمايلي[535]:

---

[534] - بسيوني عبد الغاني عبد الله، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 390.

- **الصفة الإدارية:** إن الإختصاص المتمثل في وضع قيود على تصرفات الأفراد، لا تتمتع به سوى السلطة التنفيذية ممثلة في أجهزتها، وذلك مع مراعاة أحكام القانون. لذلك فلا يجوز للخواص ممارسة نشاط البوليس الإداري، كما أنه لا يجوز للدولة أن تتنازل عنه –كما هو الشأن بالنسبة لإدارة المرافق العامة-.

- **الصفة الإنفرادية:** فالضبط الإداري هو إجراء تباشره السلطة الإدارية بإرادتها المنفردة، وتستهدف من خلاله المحافظة على النظام العام، لهذا لا يتصور أن تكون إرادة الفرد طرفا في هذا النشاط كالمرفق العام بل إن موقف الفرد من نشاطات الضبط الإداري هو الخضوع والإمتثال لجملة الإجراءات التي وضعتها الإدارة.
- **الصفة الوقائية:** يتميز الضبط الإداري بالطابع الوقائي لدرء المخاطر على الأفراد، فعملها الإجرائي فيه وقاية للأفراد من كل خطر قد يداهمهم أيا كان مصدره. فعندما تبادر الإدارة إلى سحب رخصة الصيد أو رخصة السياقة من أحد الأفراد فلأنها قدرت أن هناك خطر يترتب على استمرارية احتفاظ المعني بهذه الرخصة. والإدارة حينما تغلق محلا أو تعاين بئرا معينا أو بضاعة معينة فإنها تقصد بعملها الإجرائي هذا وقاية الأفراد من كل خطر قد يداهمهم أي كان مصدره. والسلطة عندما تفرض تراخيص واعتماد لممارسة بعض الأنشطة التجارية (استغلال المناجم أو المحاجر) فان ذلك بغرض حماية أمن الأشخاص ووقايتهم من كل خطر قد يلحق بهم ويكون ناتجا عن هذا الاستغلال.
- **الصفة التقديرية:** أي أن الإدارة لها سلطة تقديرية في ممارسة الإجراءات الضبطية، فهي التي تقدر أن عملا ما سينتج عنه خطـر بالتالي يتعين عليها التدخــل لمنع وقوع هذا الخطر بهدف المحافظة على النظام العام. فهي إن قدرت عدم منح رخصة لتنظيم سياسي بغرض إقامة تظاهرة عامة أو اجتماع عام فإنها لاشك رأت أن هناك مخاطر ستنتج عن هذا النشاط الجماعي.

المطلب الثاني: أغراض الضبط الإداري وأنواعه

---

[535] - انظر، عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 379؛ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 296-297؛ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 255-256؛ ناصر لباد، المرجع السابق، ص 155-156؛

CF.DE LAUBADERE André, Op.cit, p.632 ; DUPUIS Georges et GUEDON Marie-José et CHRETIEN Patrice, Op.cit, p.471.

إن الضبط الإداري كمجموعة قيود صادرة عن سلطة عامة إنما الهدف منه هو المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاث، أمن عام، صحة عامة، سكينة عامة. لذا سيتضمن هذا المطلب فرعين، الأول سيكون بعنوان أغراض الضبط الإداري أما الثاني فسنبين من خلاله أنواع الضبط الإداري.

الفرع الأول: أغراض الضبط الإداري

يعتبر الهدف أو الغرض الأساسي من ممارسة سلطات الضبط الإداري هو المحافظة على النظام العام[536].

1- **المفهوم التقليدي للنظام العام**: يهدف النظام العام بالمفهوم التقليدي إلى تحقيق ثلاثة أغراض هي الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة[537].

أ- الأمن العام: يقصد به كل ما يطمئن الشخص على نفسه وعلى ماله،أي استتباب الأمن والنظام في المدن والقرى والأحياء بما يحقق الاطمئنان لدى الجمهور على أنفسهم وأولادهم

---

[536]- تجدر الإشارة إلى أنه ورغم كثرة النصوص القانونية التي تتحدث عن النظام العام، فإن المشرع الجزائري لم يعرف هذا النظام العام. انظر، بشير بلعيد، القضاء المستعجل في الأمور الإدارية، مطبعة عمار قرفي، الجزائر، دون سنة نشر، ص 79.

أما في القضاء الإداري، فقد ورد تعريف في حيثيات قرار الغرفة الإدارية بمجلس قضاء الجزائر بتاريخ 27 جانفي 1984، حيث جاء فيه مايلي: "... إننا نقصد من خلال عبارة "النظام العام" مجموعة القواعد اللازمة لحماية السلم الإجتماعي الواجب الحفاظ عليه، لكي يتمكن كل ساكن عبر التراب الوطني، من استعمال قدراته الشرعية في حدود حقوقه المشروعة في مكان إقامته. واعتبارا أنه مهما تعلق الأمر بمفهوم غير مستقر يتطور بتطور الأزمنة والأوساط الإجتماعية ...". أورده، ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 160.

وعن الفقه، فإن أغلبه يعتبر النظام العام مفهوم غامض، غير محدود المعالم.

CF. YELLES CHAOUCHE Bachir, Liberté de communication et ordre public, R.A.S.J, n°1, Alger, 1998, p.44 ; DUPUIS Georges et GUEDON Marie-José et CHRETIEN Patrice, Op.cit, p 464.

[537]- إن أغلب الفقهاء يتفق على وجود عناصر ثابتة مكونة لمفهوم النظام العمومي، هي الأمن العمومي، الصحة العمومية، السكينة العمومية. راجع في ذلك، أحمد محيو، المرجع السابق، ص 400؛ ناصر لباد، المرجع السابق، ص 160؛ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، ص 288؛ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 303؛ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 262؛ مراد بدران، المرجع السابق، ص 173؛ عمار عوابدي، المرجع السابق، 397؛ بشير بلعيد، المرجع السابق، ص 83؛ محمد فؤاد مهنا، المرجع السابق، ص 633؛ انظر، عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 382؛

DUPUIS Georges et GUEDON Marie-José et CHRETIEN Patrice, Op.cit, p 46 5; RIVERO Jean Op.cit, p.427 ; DE LAUBADERE André, Op.cit, p. 630.

وأعراضهم وأموالهم من كل خطر قد يكونون عرضة له. وتحقيقا لهذا الغرض يقع على السلطة العامة توفير كافة الإمكانات واتخاذ كل الإجراءات لضمان الأمن العام للأفراد في الظروف العادية والظروف الاستثنائية.

وذلك من خلال منع الأعمال التي من شأنها المساس بالأمن العام كأعمال الشغب، التجمعات في الأماكن العمومية، كما يقع على الإدارة واجب الحيلولة دون وقوع الكوارث أو الحد من آثارها الخطيرة، سواء كانت تلك الكوارث بفعل الإنسان أو بفعل الطبيعة كالفيضانات والحرائق، منع المظاهرات والتجمهر والاجتماعات العامة والقلاقل والاضطرابات الاجتماعية، منع وقوع الإجرام والجرائم على الأموال الخاصة والعامة ....

ب- الصحة العامة: يقصد بها كل ما من شأنه أن يقي صحة الأفراد في المجتمع من أخطار الأمراض. في هذا الصدد يقع على عاتق هيئات البوليس الإداري واجب مقاومة أسباب الأمراض باتخاذ الإجراءات الوقائية الكفيلة بحماية مأكل ومشرب ومسكن الأفراد داخل المجتمع. كما يقع على عاتق الإدارة إتخاذ الإجراءات الوقائية التي من شأنها حماية البيئة والمحيط، من ذلك التدخل لإقامة النظافة في الشوارع والعمارات والساحات والأسواق العمومية. والتدخل كذلك لمكافحة الأمراض والوقاية منها والقضاء على الحيوانات المؤذية، وكذا التدخل للتأكد من نظافة المواد الإستهلاكية المعروضة للبيع، أي سلامة الأغذية وعدم تلوث المياه ونظافة المساكن والمحلات العمومية، والتحصين عند الأمراض المعدية وهو ما يؤدي في النهاية إلى اختفاء الأمراض أو مخاطرها واستتباب السلامة الصحية بالطرق الوقائية. توفير الشروط الصحية في المنشآت الصناعية والتجارية والأماكن التعليمية، ويقتضي ذلك مراعاة الشروط الصحية في هذه المنشآت، بحيث لا تضر بالعاملين بها والقاطنين بجوارها، لذلك فإنه يشترط إقامة المصانع على بعد معين من المناطق الآهلة بالسكان لعدم تعرضهم للخطر.

فإذا تبين للسلطة العامة أن مادة غذائية ما أصبحت تشكل خطرا على صحة الأفراد جاز لها أن تتخذ كل إجراء بغرض منع بيعها أو عرضها للجمهور ولو عن طريق القوة العمومية. وإذا تبين لها واستناد لتقارير طبية أن البقر في مكان محدد يعاني من أمراض تهدد المستهلك فالإدارة صلاحية منع بيعه في الأسواق في ذلك المكان وكذلك منع بيع اللحوم.

ولا تتدخل الإدارة فقط عند ظهور الخطر أو المرض، وإنما قبله أيضا، وهو الأصل في إجراءات الضبط. فلها أن تراقب مجاري المياه ومعالجتها ومنع استعمالها. ولها أن تراقب الموارد المعروضة للبيع خاصة المواد ذات الاستهلاك الواسع وأن تفرض إجراءات لحمايتها. ولها أن تباشر كل إجراء يهدف لحماية الصحة العامة ولو بلغ الأمر حد غلق المحل أو المحلات التجارية.

لذلك يلاحظ في مختلف الدول الاهتمام المتزايد بمكافحة أسباب ومصادر التلوث مثل دخان المصانع ومخلفات الصرف الصحي والنفايات وخاصة الذرية والكيماوية، علاوة على تنظيم تداول ونقل بعض المواد الضارة، وتقييد استعمال هذه المواد في بعض المجالات أو بعض الأماكن، للحد من استخدام المواد الكيماوية المؤثرة على طبقات الأوزون المحيطة بالغلاف الجوي، والعمل على تطوير بعض أنواع الوقود ومصادر الطاقة لتكون أكثر نظافة أو بالأحرى أقل أضرارا بالبيئة كمحاولة طرح بنزين خال من الرصاص لاستخدامه وقودا للسيارات[538].

ج- السكينة العامة: يقصد بها المحافظة على حالة الهدوء والسكون في الطرقات والأماكن العمومية، فمن حق الأفراد وفي كل مجتمع أن ينعموا بالهدوء والسكينة في الطرق والأماكن العامة وأن لا يكونوا عرضة للفوضى والضوضاء. وعليه يقع على عاتق الإدارة القضاء على مصادر الإزعاج في الشوارع والطرقات العامة ومنع استخدام الوسائل المقلقة للراحة كمكبرات الأصوات مثلا أثناء الحفلات أو اللقاءات العامة سواء في النهار أو الليل. الأصوات المنبعثة من أجهزة الراديو والتلفزيون ومكبرات الصوت أو المضايقات التي قد يسببها المتسولون والباعة الجائلون في الطرق العامة، ولذلك يجوز للإدارة مثلا، أن تعمل على تخصيص مناطق محددة للأسواق العامة الكبرى أو للمنشات الصناعية بعيدا عن المناطق السكنية للمحافظة على الهدوء فيها.

غير أنه، يمثل هذا الهدف وهو المحافظة على السكينة العامة مطلبا عزيز المنال في الدول غير المتقدمة، حيث تتزايد معدلات الضوضاء والضجيج فيها إلى درجة عالية تؤثر حتما في الصحة العامة وخاصة من الناحية النفسية والعصبية، حيث يتراجع الاهتمام من جانب السلطات الإدارية في هذه الدول بصدد هذه الجوانب، لحساب الأمن العام مثلا بالرغم من

[538] - أنظر، سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشاة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2004، ص 501.

تداخل عناصر النظام العام وتكاملها، إذ من المؤكد أن تجاهل ما يتصل بعنصر السكينة العامة يؤدي حتما إلى المساس بعنصر الأمن العام أو الصحة العامة ولو بعد حين[539].

إلا أنه تجدر الإشارة إلى إمكانية المساس جزئيا بالسكينة العامة في بعض الأوقات أو في بعض المناسبات كالسماح باستعمال مكبرات الصوت بالليل في الأفراح أو القيام بأشغال الحفر نهارا ...

2- **تطور مفهوم النظام العام**: إن فكرة النظام العام بنظر الكثير من الفقهاء طرأ عليها تغيير كبيرا تمثل في عدم الاكتفاء بالعناصر الثلاثة المذكورة أعلاه، وإدخال مفهوم آخر أشمل وأوسع للنظام العام يتضمن مسائل اقتصادية واجتماعية وأخلاقية وجمالية.

وإن كان هذا المفهوم يتحكم فيه طبيعة النظام السائد داخل الدولة، وذلك كمايلي[540]:

أ- الأخلاق والأداب العامة: لقد جرى مجلس الدولة الفرنسي منذ مدة طويلة من الزمن على اعتبار أن النظام العام الذي يسمح للإدارة باستعمال سلطات البوليس الإداري في مجال الأخلاق العامة هو المظهر الخارجي فقط، ولا شأن للضبط الإداري بالمعتقدات والعواطف. إلا أن مجلس الدولة لم يبق متمسكا بهذا الرأي وسمح للإدارة بالتدخل للمحافظة على النظام العام الأدبي من خلال منع عرض الأفلام المخلة بالحياء مثلا (قرار مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ 18 ديسمبر 1959)، لكن هذا القضاء لم يعمر طويلا نظرا للتطور الإجتماعي الذي عرفه المجتمع الفرنسي[541].

إلا أن الوضع في الجزائر وبالنظر إلى طبيعة المجتمع الجزائر المحافظ، المبني على أساس المعتقد الديني الإسلامي، فيجب على هيئات البوليس الإداري في الجزائر أن تتدخل للمحافظة على النظام العام الأخلاقي من خلال مراقبة البرامج السينمائية ومراقبة بائعي أشرطة الفيديو والتدخل لمنع الأعمال المخلة بالحياء خاصة في الأماكن العامة.

---

[539] - في دراسة لمنظمة الصحة العالمية، تؤكد أن الضوضاء تصيب الإنسان بالإرهاق النفسي والجسدي وتجعله عرضة للضغط والتوتر والقلق العصبي، بل إن للضوضاء آثارها الضارة البالغة بالأطفال واتجاههم إلى نهج السلوك العدواني اتجاه بعضهم البعض، وخاصة مع تقلص دور المدارس بل وانعدامه بصدد تربية وتكوين الطلاب من الناحية النفسية والأخلاقية. سامي جمال الدين، المرجع نفسه، ص 502.

[540] - سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الثاني، المرجع السابق، ص 626؛ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 288-289؛ مراد بدران، المرجع السابق، ص 174-175؛

- CF. DE LAUBADERE André, Traité de droit administratif, Op.cit, p. 848; MAHIOU Ahmed, Op.cit, p.264.

[541] - مراد بدران، المرجع السابق، ص 174.

بالتالي، ففكرة الآداب العامة فكرة نسبية تتفاوت بتفاوت الجماعات، لأن العبرة في مضمونها هي ما تعتبره كل جماعة في زمن معين من الأصول الأخلاقية الأساسية فيها، وهي تخضع في ذلك لما يحيط بها من ظروف خاصة متعلقة بالعادات و التقاليد والدين فيها. ولما كانت هذه الظروف تتغير مع الزمن فإن فكرة الآداب العامة يختلف مضمونها حتى في الجماعة الواحدة تبعا لاختلاف الزمان والأجيال فيها. ففي المجتمعات الإسلامية كما ذكرنا سابقا للنسبة للمجتمع الإسلامي، تكتسب فكرة الآداب العامة أهمية خاصة، حيث يعد الحفاظ على المشاعر الدينية والأخلاقية جزءا لا يتجزأ من النظام العام، إذ تنص معظم دساتير تلك الدول إلى أن الإسلام هو دين الدولة الرسمي، لهذا فإن مقومات العقيدة الإسلامية هي مقومات دينية وأخلاقية ذات طابع اجتماعي، الأمر الذي جعل من السلطة الضبطية مسؤولة عن حمايتها وعدم المساس بها أو الإساءة إليها[542].

ب- النظام العام الإقتصادي: هذا التطور كان نتيجة تغير وظيفة الدولة في المجتمع، فبعد الأزمة الإقتصادية العالمية تزايد تدخل الدولة وترتب عن ذلك أن أصبحت القطاعات التي كانت تهيمن عليها المبادرة الفردية والمنافسة الحرة خاضعة لأحكام تنظيمية، وذلك من أجل تأمين إدارة الإقتصاد من خلال المراقبة وتحديد الحرية التعاقدية وتحديد الأسعار ...

فالتراخيص التي تمنحها الإدارة لممارسة نشاط معين والشروط التي تفرضها بمناسبة ممارسة أنشطة محددة ليست فقط لمراقبة النشاط، وإنما لتوجيه الاستثمارات نحو مجالات معينة تساهم في تحقيق رفاهية الأفراد، كتقديم التسهيلات للمعامل الكبرى التي تتطلب عددا كبيرا من العمال وذلك بغية امتصاص البطالة وبالتالي القضاء على أي نوع من الاضطرابات التي قد تحدث بسببها أو وضع شروط لممارسة نشاط آخر، وكذا الحد منه لأن فائدته تعتبر زهيدة بالنسبة للأفراد أو أنه نشاط وصل الأفراد لحد الإشباع منه لأنه كلما توفرت هذه الشروط كلما نقصت أسباب الاضطرابات وكلما ساد النظام العام بجميع أبعاده[543].

ج- النظام العام الجمالي: ويقصد بجمال الرونق والرواء المظهر الفني والجمالي للشارع والذي يستمتع المارة برؤيته، أي المحافظة على جمال المدن وروائها. فإشاعة الجمال والرونق والرواء

---

[542] - أنظر، إسماعيل نجم الدين زنكنة، القانون الإداري البيئي، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2012، ص 286.

[543] - أنظر، فيصل نسيغة، رياض دنش، النظام العام، مجلة المنتدى القانوني، جامعة بسكرة، العدد 5، مارس 2018، ص 17.

فيا لشوارع يؤدي إلى توفير السكينة النفسية للأفراد وذلك على أساس أن الإنسان يحتاج إلى حماية مشاعر الفن والجمال قدر حاجته إلى حماية احتياجاته المادية، وإن الرواء هو نفسه النظام لأنه يخلق النظام والانسجام وأنه يمثل عاملا في السلام الاجتماعي. أما إذا تركت الشوارع دون تجميل أو تنسيق فإن هذا يؤدي إلى شيوع الفوضى في جمالها مما يساعد على الشعور بالضيق والاضطراب النفسي وتوتر الأعصاب. لذا يحق لهذه السلطات أن تتدخل لحماية المظهر الجمالي دون اشتراط نص تشريعي إذا ما بلغ المساس بجمال الرونق درجة خاصة من الخطورة ستؤثر على السكينة النفسية للمواطنين[544].

وذلك بمراقبة مدى التزام الأفراد بقواعد البناء والتعمير وحماية البيئة (شرطة العمران وحماية البيئة)، وضمان قدر معين من الجمال (لافتات المحلات والمتاجر، واجهات المباني، إتباع نمط معماري معين...).

الفرع الثاني: أنواع الضبط الإداري

إذا كان الضبط الإداري يتمثل في مجموعة من الإجراءات التي تتخذها السلطة المختصة ويترتب عليها المساس بحرية الأفراد، فإن هذه القيود تختلف من حيث مجال نطاقها فقد تخص مكانا محددا أو أشخاصا معينين أو موضوعا دون غيره[545]. لذلك قسم الفقه الضبط الإداري إلى ضبط إداري عام وآخر خاص[546].

1- الضبط الإداري العام: ويقصد به النظام القانوني العام للبوليس الإداري أي هو مجموع السلطات الممنوحة للهيئات الإدارية العامة المكلفة قانونا بالمحافظة على النظام العام بكل صوره، أمن عام وصحة عامة وسكينة عامة، أخلاق واقتصاد والرونق والرواء.

---

[544] - إسماعيل نجم الدين زنكنة، المرجع السابق، ص 290.

[545] - إن مجال الضبط الإداري من السعة بمكان، فله مظاهر وأوجه كثيرة ومتنوعة تمس قطاعات مختلفة ولا غنى للأفراد عنها. فهناك ضبط يتعلق بالأمن الصناعي وحماية المنشآت الصناعية خاصة من حيث نقل المواد ذات الخطورة على الأفراد أو على البيئة. وهناك ضبط يتعلق بآثار وحماية المواقع التاريخية. وهناك ضبط يتعلق بالحدائق والميادين والشوارع العامة والقاعات الكبرى والملاعب. وضبط يتعلق بممارسة بعض الأنشطة التجارية كاستغلال المناجم والمحاجر. وضبط يتعلق بممارسة الأنشطة السياسية عقد الاجتماعات الحزبية العامة وإقامة المؤتمرات الحزبية والتظاهرات العامة. وضبط يتعلق بالمجال العقاري والمجال الصحي ومجال الصيد واستغلال قاعات الألعاب وغيرها من صور الضبط الكثيرة.

[546] - ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 163-164؛ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 301؛ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 260؛ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 290؛ مراد بدران، المرجع السابق، ص 175.

2- الضبط الإداري الخاص: هي مجموع السلطات الممنوحة للهيئات الإدارية الخاصة المكلفة بموجب بعض النصوص الخاصة بالوقاية ومنع الإخلال بالنظام العام بقصد تقييد نشاطات وحريات الأفراد في مجال محدد ومعين. فهو على هذا النحو إما أن يخص مكانا بذاته أو نشاطا بذاته.

ومثال النوع الأول ما تفرضه السلطة العامة من إجراءات في مجال تنقل الأشخاص كأن تفرض رخصا للتنقل في بعض المناطق أو أن تحظر تنقلهم في مواقيت محددة تعلن عنها وغير ذلك من الإجراءات.

أما مثال النوع الثاني أن تفرض الإدارة قيودا لتنظيم حركة المرور كأن تغلق شارعا معينا أو أن تفرض إجراءات معينة لممارسة الأفراد حق الاجتماع العام أو مسيرة أو إقامة حفلات ليلا وهكذا. فكل حرية عامة تمس في ممارستها حرية الآخرين أو حقوقهم يجوز للإدارة تقييدها بالطرق التي حققها القانون. فليس من حق الفرد تحت عنوان الحريات العامة أن يبادر بمباشرة عمل الصيد بصفة مطلقة فمن حق السلطة العامة أن تفرض عليه قيودا تتعلق باستعمال سلاح الصيد أو أنواع الحيوانات المرخص لاصطيادها أو المكان المخصص لممارسة هذا العمل.

المطلب الثالث: هيئات الضبط الإداري ووسائله

إن الدولة هي المسؤولة عن حماية النظام العام على كامل التراب الوطني، وهذه السلطة تقابلها سلطة الدولة في تقييد الحريات وذلك بالقدر الكافي لتحقيق هذه الحماية. على أن السلطة التي تمارسها الدولة في هذا المجال تباشرها عن طريق هيئات أو سلطات مختلفة[547]. ولما كان الضبط الإداري هو إجراء الغرض منه المحافظة على النظام العام، إلا أنه يحمل خطورة معينة بالنظر لصلته بالحريات العامة وتأثيره عليها. لذا وجب تحديد هيئات الضبط والتقليص منها حتى لا يصبح التقييد هو الأصل والتمتع بالحريات العامة هو الاستثناء. ثم إن

[547] - تجدر الإشارة قبل التفصيل في هذه السلطات، أنه حين نتكلم عن سلطات الضبط الإداري فإن المقصود هنا هو فقط السلطات المخولة لها صلاحيات إتخاذ الإجراءات الضرورية لحفظ النظام العمومي عن طريق سلطة التنظيم، ولا يقصد بها الأجهزة المكلفة بمهمة حفظ النظام العمومي من الناحية المادية مثل جهاز الشرطة. فيجب عدم الإعتقاد بأن كل سلطة ضبط بالمفهوم العضوي تتمتع بسلطة ضبط بالمفهوم المادي، فمحافظ الشرطة مثلا لا يستطيع إصدار قرار تنظيمي يستهدف غلق مقهى، فالوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي حسب الحالة هو الذي يتمتع بهذه السلطة، أما محافظ الشرطة فيكلف بالتنفيذ المادي للقرار أي الغلق.

تحديد هيئات الضبط ينتج عنه القضاء على ظاهرة تداخل الاختصاص فلو تعددت الهيئات لأدى ذلك إلى تنازع في مجال ممارسة هذا الاختصاص.

من ثم، ولما كانت مجالات الضبط كثيرة ومتنوعة، وتمس قطاعات كثيرة من الضروري أن تتعدد هيئات الضبط فيتدخل رئيس الجمهورية ليمارس إجراءات الضبط ويتدخل رئيس الحكومة وبعض الوزراء والولاة ورؤساء المجالس الشعبية البلدية وبعض المديريات التنفيذية على مستوى الولاية كمديرية الصحة ومديرية التنظيم العام ومديرية المناجم ومديرية الشؤون الدينية وغيرها من الأجهزة الإدارية. لذا سنحدد من خلال الفرع الأول هيئات البوليس الإداري أما الفرع الثاني فسنخصصه للوسائل المستعملة من قبل سلطات الضبط الإداري.

الفرع الأول: هيئات الضبط الإداري

إن هيئات الضبط الإداري المخولة طبقا للنصوص القانونية بممارسة واتخاذ الإجراءات المتعلقة بالضبط الإداري بغرض المحافظة على النظام العام تنقسم إلى هيئات تمارس اختصاصها على المستوى الوطني وهيئات تمارس اختصاصها على المستوى المحلي.

1- **<u>هيئات البوليس الإداري الوطنية</u>**: يعتبر رئيس الجمهورية وطبقا للدستور بوليسا إداريا على المستوى الوطني، فهذا الإختصاص يدخل في مجال السلطة التنظيمية العائدة للرئيس والتي يمارسها بموجب مراسيم رئاسية[548]. فهو المكلف بالمحافظة على كيان الدولة وأمنها وسلامتها من أجل ذلك خول له الدستور إقرار حالة الطوارئ والحصار وإقرار الحالة الإستثنائية، والهدف الأساس من إقرار هذه التدابير هو حماية الأرواح والممتلكات، فقد تقتضي الظروف من رئيس الجمهورية أن يعمد إلى إتباع إجراء معين بغرض الحد من المخاطر التي تهدد الأفراد ومحاولة التقليل قدر الإمكان من الأضرار المترتبة عليها.

أما بالنسبة للوزير الأول فيعتبر بوليسا إداريا بطريقة غير مباشرة لأن الدستور لم يشر صراحة إلى سلطات الوزير الأول في مجال الضبط، إلا أنه وعلى أساس السلطة التنظيمية غير المستقلة التي يمارسها هذا الأخير بواسطة المراسيم التنفيذية، فيمكن إقرارها له. كما أن

[548]- بالعودة للدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل في 2020، فلا يوجد أي نص يسمح لرئيس الجمهورية بسلطة الضبط الإداري، غير أنه يمكن إقرارها على أساس الوظيفة التنظيمية التي يمارسها الرئيس طبقا لنص المادة 141من الدستور، هذا في ظل الظروف العادية. أما في ظل الظروف الإستثنائية فقد اعترف الدستور الجزائري لرئيس الجمهورية بممارسة مهام الضبط الإداري، حيث خوله إتخاذ جملة من الإجراءات كالإعلان عن حالة الطوارئ أو حالة الحصار (المادة 97 من الدستور الجزائري الحالي)، والحالة الإستثنائية (المادة 98 من الدستور الجزائري)، حالة الحرب (المادة 100 من الدستور الجزائري).

الوزير الأول أو رئيس الحكومة يستشار من قبل رئيس الجمهورية عندما يريد هذا الأخير اتخاذ أي إجراء يترتب عليه تقييد مجال الحريات العامة في مواضع محددة أو أماكن محددة. ثم إنه قد يكون مصدرا مباشرا للإجراءات الضبطية فهو من يشرف على سير الإدارة العامة، وتخول هذه الصلاحية له ممارسة نظام الضبط بموجب مراسيم تنفيذية أو تعليمات يصدرها ويلزم تنفيذها الأجهزة المختصة[549].

في حين أن الوزراء وكقاعدة عامة لا يعتبرون بوليسا إداريا ولا يستطيعون إتخاذ إجراءات البوليس الإداري العام، إلا إذا تلقوا تفويضا أي بموجب نص خاص[550]. بالإضافة إلى ذلك، يمكن للوزراء أن يمارسوا بعض سلطات الضبط الإداري الخاص كل حسب قطاعه وصلاحياته. والحقيقة التي لا يمكن إنكارها أن المفهوم الجديد لفكرة النظام العام وشموليته وإطلاقه نجم عنه التوسع في هيئات الضبط فيتولى كل وزير ممارسة إجراءات الضبط على مستوى قطاعه بما يحقق المقصد العام وهو المحافظة على النظام العام بالرؤية الجديدة والمفهوم الجديد الذي لا تقتصر عناصره على الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة إنما مجالات كثيرة أخرى كما سبق القول. فوزير التجارة وبإصداره قرارا وزاريا بمنع البيع في الأرصفة مثلا يعتبر بذلك ضبطا إداريا خاصا. ووزير الثقافة مثلا عندما يصدر قرارات لحماية الآثار والمتاحف ويترتب على تطبيقها تنظيم حريات الأفراد في مجال معين. ويباشر وزير الفلاحة أيضا إجراءات الضبط عندما يصدر إجراءات تمنع صيد نوع معين من الحوت أو تنظيم مواقيت الصيد ومكانه أيضا. كما يباشر وزير النقل إجراءات الضبط عندما يصدر قراراته بتنظيم حركة المرور ليلا. ويباشر وزير التجارة بعض الإجراءات الضبطية عندما يحظر بموجب قرار منه ممارسة التجارة على الأرصفة والشوارع العامة. وكذلك الحال بالنسبة لوزير السكن إذا بإمكانه أن يصدر من القرارات ما ينظم أشغال البناء والعمران.

أما عن وزير الداخلية فيعتبر هيئة بوليس إداري، فهو أكثر الوزراء احتكاكا وممارسة لإجراءات الضبط على المستوى الوطني سواء في الحالات العادية أو الحالات الاستثنائية طبقا

---

[549]- من القرارات الإدارية الضبطية التي إتخذها الوزير الأول (والأصح رئيس الحكومة لأن هذا المثال كان في سنة 1991 حيث لم يكن الدستور الجزائري يعرف مصطلح الوزير الأول، هذا الأخير الذي جاء إثر التعديل الدستوري لسنة 2008 لدستور 1996)، المرسوم التنفيذي 91-53 المؤرخ في 23 فبراير 1991 المتضمن الشروط الصحية المطلوبة عند عملية عرض الأغذية للإستهلاك (ج.ر.ج.ج عدد 9 الصادرة بتاريخ 27 فبراير 1991).

[550]- أحمد محيو، المرجع السابق، ص 413.

للمرسوم التنفيذي 18-331 المتعلق بصلاحياته[551]، كما يمكنه أن يكون هيئة بوليس إداري بطريقة غير مباشرة، على اعتبار أنه الرئيس الإداري للولاة حيث بإمكانه أن يأمرهم كل في ولايته باتخاذ إجراءات متعلقة بالحفاظ على النظام العام، كما أنه يلعب دورا مهما في السير الحقيقي لجهاز الشرطة (المديرية العامة للأمن الوطني)[552].

2- **<u>هيئات البوليس الإدارية المحلية</u>**: طبقا لقانون الولاية 12-07[553] يعتبر الوالي هيئة ضبط إداري على المستوى المحلي مكلف بالمحافظة على النظام العام وبكل صوره، وقد نصت المادة 114 من قانون الولاية 12-07 قانون الولاية على أن "الوالي مسؤول على المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العامة". وبهذه الصفة يلزم رؤساء مصالح الأمن بإعلامه في المقام الأول بكل القضايا المتعلقة بالنظام العام على مستوى الولاية، على أنه وفي ظل الظروف الإستثنائية يمكن للوالي طلب تدخل قوات الشرطة والدرك الوطني المتواجدة على إقليم الولاية وذلك عن طريق التسخير.

بالإضافة إلى ذلك، اعترف قانون البلدية 11-10 بموجب المادة 100 منه للوالي بممارسة سلطة الحلول بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو جزء منها عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك، وتزداد ذات الصلاحية سعة إذ تعلق الأمر بالحالات الإستعجالية. ومن أحكام الحلول الواردة في قانون البلدية نستنتج أن المشرع خرج عن مبدأ الاختصاص في أداء العمل الإداري بغرض خدمة النظام العام، فلو طبقنا القواعد العامة لتعين على رئيس المجلس الشعبي وحده القيام بما يلزم من أجل المحافظة على الأمن العام داخل حدود البلدية، غير أنه إذا لم يبادر إلى ذلك واتبعت الإجراءات المحددة قانونا، تعين على الوالي أن يحل محله فيتخذ كل الإجراءات لضمان حماية الأشخاص والممتلكات.

---

[551]- المرسوم التنفيذي 18-331 المؤرخ في 22 ديسمبر 2018، المحدد لصلاحيات وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، ج.ر.ج.ج عدد 77 الصادرة بتاريخ 23 ديسمبر 2018. الذي ألغى المرسوم التنفيذي 94-247 المؤرخ في 10 غشت 1994، المتضمن صلاحيات وزير الداخلية والجماعات المحلية والبيئة والإصلاح الإداري، ج.ر.ج.ج عدد 53 الصادرة بتاريخ 21 غشت 1994. والذي ألغى بدوره المرسوم التنفيذي 91-01 المؤرخ في 19 يناير 1991، ج.ر.ج.ج عدد 4 الصادرة بتاريخ 23 يناير 1991. وكل هذه المراسيم سمحت لوزير الداخلية بممارسة سلطات الضبط الإداري.

[552] - انظر، المادة 1 من المرسوم التنفيذي 94-248 المؤرخ في 10 غشت 1994، المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة الداخلية والجماعات المحلية والبيئة والإصلاح الإداري، ج.ر.ج.ج عدد 53 الصادرة بتاريخ 21 غشت 1994.

[553] - المواد من 114-119 من قانون الولاية 12-07.

أما عن رئيس المجلس الشعبي البلدي طبقا لقانون البلدية 11-10[554]، فيعتبر هو الآخر المسؤول عن المحافظة على النظام العام على مستوى البلدية ولكن تحت إشراف من الوالي[555]. وفي هذا الصدد خوله قانون البلدية قصد ممارسة صلاحية الضبط الإداري أن يعتمد على سلك الشرطة. أما في حالة الظروف الإستثنائية وعلى غرار الوالي جاز له تسخير قوات الشرطة أو الدرك الوطني المختصة إقليميا[556]. على أنه إذا امتنع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة إليه بمقتضى القوانين والتنظيمات وأهمها طبعا القرارات الواجب اتخاذها في مجال الضبط الإداري فيجوز للوالي الحلول محله بعد إنقضاء الآجال المحددة بموجب الإعذار[557].

لما كان هناك عدة هيئات لها الحق في ممارسة اختصاصات البوليس الإداري كما ذكرنا أعلاه، وهذه الهيئات قد تكون خاضعة فيما بينها للتدرج الإداري، أي أنه يوجد بينها علاقة الرئيس بالمرؤوس فإن المشكل الذي يطرح نفسه في هذا الصدد، يتمثل في معرفة متى تختص كل واحدة منها بممارسة اختصاصات البوليس الإداري. ذلك أنه قد يحدث من الناحية العملية أن تمارس هيئتان لاختصاصات البوليس الإداري، في مكان واحد، سواء كانتا منتميتان للبوليس الإداري العام، أو كانت إحداهما منتمية للبوليس الإداري العام والأخرى منتمية للبوليس الإداري الخاص.

- **بالنسبة للفرضية الأولى**: أي عندما تمارس اختصاصا واحدا هيئتا تنتميان إلى البوليس الإداري العام. فالقاعدة بسيطة، إذ يجوز دائما لهيئة البوليس الإداري المحلي (الأدنى) أن تتدخل وتفرض قواعد مشددة عن تلك التي فرضتها هيئة البوليس الإداري الأعلى منها، وذلك إذا كانت ظروف الجماعة الإقليمية تتطلب ذلك التشديد. فمثلا إذا كان قانون المرور عبارة عن مهام خاصة بالبوليس الإداري الوطنين فإن هذا لا يمنع الوالي من تنظيم المرور عبر ولايته باتخاذ إجراءات مشددة من تلك التي اتخذتها هيئة البوليس الإداري الوطني. ولكن يجب على

---

[554]- المواد من 88-91 من قانون البلدية 11-10.

[555]- تنص المادة 88 من قانون البلدية 11-10على أنه: "يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت سلطة الوالي ... السهر على النظام والسكينة والنظافة العمومية ...". ومعنى هذه المادة أن الوالي يعد رئيسا إداريا لرئيس المجلس الشعبي البلدي حين ممارسة هذا الأخير لاختصاصاته المتعلقة بحسن النظام أي الأمن العمومي، والسكينة، والنظافة العمومية أي الصحة العمومية.

[556] - المادة 93 من قانون البلدية 11-10.

[557]- المادتين 100 و101 من قانون البلدية 11-10.

الهيئة الأدنى في هذه الفرضية ألا تتخذ تنظيمات مخالفة للتنظيمات العامة، أو أن تمنع تطبيق التنظيمات العامة في إقليمها. فعمل الهيئة الأدنى في هذه الفرضية يقتصر على تكملة الأعمال التي اتخذتها الهيئة الأعلى.

- **بالنسبة للفرضية الثانية**: أي عندما تمارس اختصاصا واحدا هيئتان، إحداهما تنتمي إلى البوليس الإداري العام والأخرى تنتمي إلى البوليس الإداري الخاص، فإن الأمر معقد هنا شيئا ما. ومع ذلك يمكن القول بأن القاعدة المطبقة هنا هي أن الخاص (هيئة البوليس الإداري الخاص) يقيد العام (هيئة البوليس الإداري العام). ولكن على الرغم من هذه القاعدة، بإمكان الهيئة المحلية التي تمارس اختصاص البوليس الإداري العام إذا اقتضت الظروف المحلية أن تتخذ إجراءات مشددة من تلك التي اتخذتها هيئة البوليس الإداري الخاص. فمثلا إن الفيلم الذي يخضع لرقابة البوليس الإداري الخاص وسمح ببثه في الدولة، بإمكان هيئة البوليس الإداري العام المحلية أن تمنع بثه في الإقليم المحلي إذا كانت ظروف هذا الإقليم تقتضي ذلك المنع.

لكن في حالات أخرى إذا جعلت النصوص الإختصاص في ذلك المجال مطلقا لهيئة البوليس الإداري الخاص، فإنه لا يجوز لهيئة البوليس الإداري العام أن تتخذ إجراء مشددا إعمالا لقاعدة الخاص يقيد العام.

الفرع الثاني: وسائل الضبط الإداري

إذا كان الضبط يعني مجموعة قرارات صادرة عن السلطة العامة الهدف منها تقييد حريات الأفراد بما يحقق النظام العام داخل المجتمع، فان فرض هذه القيود يحتاج إلى وسائل مادية[558] وبشرية[559] وقانونية. وهذه الوسائل القانونية التي تعتمد عليها سلطات الضبط الإداري أثناء قيامها بصلاحياتها في مجال المحافظـــة على النظام هي كقاعدة عامـــة القرارات الإدارية، إلا أنها قد تلجأ إلى مـــا يعرف بوسائل الضغط إذا توافرت شروطها[560].

---

[558] - ويقصد بها الإمكانات المادية المتاحة للإدارة بغرض ممارسة مهام الضبط كالسيارات والشاحنات وعلى العموم كل آلة أو عتاد تمكن الإدارة من ممارسة مهامها.

[559]- وتتمثل في أعوان الضبط المكلفين بتنفيذ القوانين والتنظيمات كرجال الدرك والشرطة العامة والشرطة البلدية.

[560]- ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 170-173؛ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 271-273؛

عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 313-315؛ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 306-310؛ مراد بدران، المرجع السابق، ص 171-173.

1- القرارات الإدارية: حيث يجوز لهيئات البوليس الإداري أن تمارس مهامها بموجب القرارات الإدارية وبنوعيها تنظيمية كانت أو فردية، هذه الأخيرة التي تهم أشخاصا معينين بذواتهم. على أن هذه القرارات الإدارية قد تتخذ شكل الأمر كالأمر الصادر من الشرطي إلى سائق السيارة بالتوقف، كما قد تتخذ شكل المنع أو الحظر كمنع المرور من شارع معين، ومنع التجول ليلا في ظروف غير عادية، ومنع استعمال المنبه بالقرب من المستشفيات أو المدارس. بالإضافة إلى إمكانية إتخاذ هذه القرارات الإدارية شكل الترخيص أو الإذن، كما لو أراد الأفراد ممارسة حق التجمع أو إقامة مسيرة فمن حق الإدارة أن تفرض عليهم الحصول على رخصة قبل القيام بالنشاط وإلا كان عملهم مشوبا بعيب في المشروعية. كما تستطيع الإدارة أن تفرض على حامل السلاح استصدار رخصة لذلك، أو أن تفرض على من أراد الدخول لمنطقة معينة الحصول على إذن من جهة محددة وعادة ما يكون ذلك في الحالات الاستثنائية[561].

2- وسائل الضغط: الأصل هو امتثال الأفراد لقرارات الإدارة وخضوعهم إليها، غير أنه وفي حالات معينة يجوز استعمال القوة لمنع نشاط معين لم يخضع منظموه للقوانين والتنظيمات، كما لو أراد الأفراد إقامة مسيرة معينة ولم يقدموا طلبا للإدارة بذلك، أو أنهم قدموه ورفض من جانبها لسبب أو لآخر. وتعتمد الإدارة في اللجوء للقوة على إمكاناتها المادية والبشرية لصد كل نشاط يؤدي إلى المساس بالنظام العام.

تبعا لذلك، يجوز لهيئات الضبط الإداري أن تستعمل وسائل الضغط بغرض الحفاظ على النظام العام، من ذلك التنفيذ المباشر والتنفيذ الجبري، حيث نصت المادة 97 من الأمر 66-156 المتضمن قانون العقوبات المعدل والمتمم[562]، على أنه: " ... ويجوز لممثلي القوة العمومية الذين يطلبون لتفريق التجمهر أو للعمل على تنفيذ القانون أو حكم أو أمر قضائي استعمال القوة إذا وقعت عليهم أعمال عنف أو اعتداء مادي أو إذا لم يمكنهم الدفاع عن الأرض التي يحتلونها أو المراكز التي وكلت إليهم بغير هذه الوسيلة.

---

[561] - مثال ذلك: المرسوم التنفيذي 95-363 المؤرخ في 11 ديسمبر 1995، الذي يحدد كيفيات التفتيش البيطري للحيوانات الحية والمنتوجات الحيوانية أو المنتجات الآتية من أصل حيواني والمخصصة للإستهلاك البشري، ج.ر.ج.ج عدد 68 الصادرة بتاريخ 12 نوفمبر 1995. المرسوم التنفيذي 93-184 المؤرخ في 27 جويلية 1993، المتضمن تنظيم إثارة الضجيج، ج.ر.ج.ج عدد 50 الصادرة بتاريخ 28 يوليو 1993. القرار رقم 1520 المؤرخ في 19 جويلية 1999 الصادر عن والي ولاية سطيف، يتضمن منع سقي الأراضي الفلاحية بالمياه القذرة عبر كامل إقليم الولاية (ناصر لباد، المرجع السابق، ص 171).

[562] - الأمر 66-156 المتضمن قانون العقوبات المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية عدد 49 الصادرة في 11 جوان 1966.

وفي الحالات الأخرى يكون تفريق التجمهر بالقوة بعد أن يقوم الوالي أو رئيس الدائرة أو رئيس المجلس الشعبي البلدي أو أحد نوابه أو محافظ الشرطة أو أي ضابط آخر من الضبط القضائي ممن يحمل شارات وظيفته بما يأتي:

1- إعلان وجوده بإشارة صوتية أو ضوئية من شأنها إنذار الأفراد الذين يكونون التجمهر إنذارا فعالا.

2- التنبيه على الأشخاص الذين يشتركون في التجمهر بالتفرق وذلك بواسطة مكبر للصوت أو باستعمال إشارات صوتية أو ضوئية من شأنها أيضا إنذار الأفراد المكونين للتجمهر إنذارا فعالا.

3- توجيه تنبيه ثان بنفس الطريقة إذا لم يؤد التنبيه الأول إلى نتيجة".

على أن هناك وسائل أكثر خطورة قد تستعملها هيئات البوليس الإداري، من ذلك إستعمال الأسلحة أو مشاركة الجيش وذلك بطلب إما من الوزير الأول كأصل والوالي كاستثناء إذا تعلق الأمر بحالة طوارئ قصوى[563]. ونظرا لخطورة إستعمال القوة المادية فلابد على هيئات البوليس الإداري مراعاة مايلي[564]:

- أن يجد استعمال القوة المادية سنده في نص قانوني يسمح بذلك.
- تعرض الإدارة للمقاومة.
- التغلب على المقاومة من قبل الإدارة لا يمكن أن يتم إلا باستعمال القوة.
- إحترام الهدف المنشود وهو المحافظة على النظام العام.

المطلب الرابع: حدود سلطات الضبط الإداري

إن سلطات الضبط الإداري وكما هو معلوم حتى تستطيع المحافظة على النظام العام فعليها التقييد من حريات الأفراد، فالقاعدة العامة أن الأفراد يتمتعون بالحريات العامة التي كفلها لهم الدستور غير أنه في مواضع معينة ترد على هذه الحريات قيودا تفرضها مصلحة المجتمع. ولما كان الأصل هو التمتع بالحرية و الاستثناء هو القيد أو القيود، وجب أن تخضع هذه القيود إلى ضوابط تمنع أو تحد من التعسف في ممارستها، أي أن هذا التقييد له نطاق معين أو حدود معينة سواء في الظروف العادية (الفرع الأول)، أو في ظل الظروف الإستثنائية (الفرع الثاني).

---

[563]- المادتين 2 و5 من القانون 91-23 المؤرخ في 6 ديسمبر 1991، المتضمن مساهمة الجيش الشعبي الوطني في مهام حماية الأمن العمومي خارج الحالات الإستثنائية، ج.ر.ج.ج عدد 63 الصادرة بتاريخ 7 ديسمبر 1991.

[564]- مراد بدران، المرجع السابق، ص 173.

الفرع الأول: حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية

تتجلى حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف العاديـــة أساسا في حدين[565]: الحـد الأول هو احترام مبدأ المشروعية[566] أي أن تكون كل أعمال الإدارة وخاصة في مجال الضبط الإداري مطابقة مع القانون، وعليه فأي مخالفة سنكون بصدد عدم المشروعية التي تؤدي إلى جواز الطعن في أعمال الضبط الإداري قضائيا.

وفي أكثر تفصيل، فإن كل إجراء من إجراءات الضبط ينبغي أن يكون مشروعا وحتى يكون كذلك وجب أن يتخذ من النظام العام بجميع عناصره وأبعاده مقصدا له. فحين تفرض الإدارة على الأفراد عدم الخروج في مسيرة دون رخصة فان المقصد العام هو توفير الأمن العام حتى لا يبادر الأفراد وبطريقة فوضوية للخروج في الشوارع العامة بما في ذلك من خطر قد يهدد الأرواح والممتلكات. وحين تفرض عليهم عدم استعمال مكبرات الأصوات ليلا فان القصد هو توفير السكينة العامة. وحين تراقب الإدارة بعض المواد الاستهلاكية أو تمنع عرضها فذلك بغرض حماية الأفراد من مخاطر الأمراض.

وعليه، فان القيد العام الذي يحكم الضبط الإداري هو أن كل إجراء يترتب عليه المساس بحريات الأفراد ينبغي تبريره وإلا كانت الإدارة في وضعية لتجاوز السلطة. كما أن هذه الضوابط التي تفرضها الإدارة على الأفراد ينبغي أن تكون واحدة بالنسبة للجميع وأن كل خروج عن مبدأ المساواة أمام القانون يعرض الإدارة للمسؤولية.

بالتالي فإن الحد الثاني لسلطات الضبط الإداري هي خضوعها لرقابة القضاء[567]، هذا القضاء وطبقا للمبدأ العام وعلى اعتبار أن سلطات الضبط الإداري هي سلطات إدارية فالقضاء المختص هو القضاء الإداري، فالأصل أن رقابة القاضي الإداري في ظل الظروف العادية هي رقابة مشروعية فقط حيث يراقب القاضي بالأخص عنصري السبب (الحالات القانونية أو المادية التي شكلت تهديدا للنظام العام) والغاية (الحفاظ على النظام العام- فقرارات الضبط الإداري مبنية على قاعدة تخصيص الأهداف-). غير أنه وفي بعض الحالات النادرة فيمكن لرقابة القاضي الإداري أن تمتد إلى رقابة الملاءمة أي رقابة الوسائل التي

---

[565]- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 313-316؛ مراد بدران، المرجع السابق، ص 182-185؛ ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 174-178.

[566]- المادة 4 من المرسوم 88-131 المتضمن تنظيم علاقات الإدارة بالمواطن سالف الذكر، والتي نصت على:"يجب أن يندرج عمل السلطة الإدارية في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها ...".

[567] - المادة 5 من ذات المرسوم 88- 131، نصت أنه "يترتب على كل تعسف في ممارسة السلطة تعويض وفق التشريع المعمول به"، وهو ما تكرر في المادة 39 أيضا من نفس القانون.

استعملتها هيئة الضبط الإداري لمواجهة الظروف، ومن المسائل التي يأخذ بها القاضي الإداري بعين الإعتبار لممارسة رقابته هو المكان –عام أو خاص- والوقت –الليل أم النهار-[568]. لكن بإمكان القاضي العادي أن يختص بمنازعات الضبط الإداري إذا ارتكب عضو البوليس الإداري خطأ شخصيا.

الفرع الثاني: حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف الإستثنائية

إن الظروف الإستثنائية هي تلك الظروف التي لها أثر مزدوج: فهي تؤدي من جهة إلى إيقاف سلطان القواعد القانونية التي تحكم الظروف العادية، ومن جهة أخرى، فإنها تؤدي إلى تطبيق مشروعية خاصة على أعمال الإدارة المتخذة في تلك الظروف. على أنه نكون بصدد ظروف استثنائية إذا ما كنا بصدد تصرف اضطراري للإدارة نتيجة ظرف غير عاد، ذو خطر على المصلحة العامة، بحيث لا يسمح للإدارة باحترام قواعد المشروعية العادية -لأن ذلك مستحيل ماديا-، أو أن احترام تلك القواعد يؤدي إلى تأخير تصرف الإدارة، بحيث يصبح غير مجد بعد ذلك في مواجهة الظرف.

كما يمكن القول بأنه هناك نوعين من الظروف الإستثنائية: ظروف استثنائية قضائية، وظروف استثنائية منظمة بنصوص قانونية. فأما النوع الأول من الظروف، فقد لعب مجلس الدولة الفرنسي دورا معتبرا في تأصيل هذه النظرية، حتى وإن كانت هذه النظرية تضرب بجذورها عبر العصور الغابرة. أما النوع الثاني من الظروف فقد تدخلت النصوص القانونية

---

[568]- مراد بدران، المرجع السابق، ص 183.

ومن تطبيقات مجلس الدولة الجزائري القرار الصادر عنه بتاريخ 2002/09/23 الغرفة الأولى ملف رقم 006195 قضية والي ولاية الجزائر ضد ب ف مصطفى إذ ذهب مجلس الدولة إلى القول أنه يمكن للوالي الأمر بغلق إداري للمخمرة أو المطعم لمدة لا تتجاوز 6 أشهر على اثر مخالفة القوانين المتعلقة بهذه المؤسسات أو بغرض الحفاظ على نظام وصحة السكان وحفاظا على الإدارة العامة. وبالتالي فإن الغلق لإشعار آخر ودون تحديد المدة المذكورة فيه مخالفة للقانون. وبالنتيجة ألغى مجلس الدولة القرار المطعون فيه. انظر، مجلة مجلس الدولة، عدد 3، 2003، ص 96.

واعترف مجلس الدولة الجزائري في قراره الصادر عن الغرفة الثالثة تحت رقم 11086 بتاريخ 22/ 2003/07 قضية ب.ف ضد رئيس المجلس الشعبي البلدي وهران للبلدية بحق إقامة جدار في ملكية الغير بهدف المحافظة على أمن وسلامة المواطنين إذ ذهب المجلس إلى القول: " إن البلدية كانت محقة لاتخاذ كل التدابير لحماية الأشخاص والأملاك وان بناء الجدار من طرف البلدية يعتبر تدبيرا مفيدا وضروريا لإعفائها من مسؤولية وقوع ضرر محتمل ومتوقع نظرا لقدم البناية...". وأقر المجلس بأن بناء الجدار المتنازع بشأنه لا يمثل خطأ من جانب البلدية يحملها المسؤولية. ورفض مجلس الدولة إصدار القرار بهدم الجدار لأن مثل هذا القرار يؤدي إلى المساس بأمن المواطنين. انظر، مجلة مجلس الدولة، العدد 5، 2004، ص 205.

وأقرت ما وضعه القضاء في هذا الصدد، حيث وسعت من اختصاص هيئات البوليس الإداري، كحالة الحصار والطوارئ ...

من ثم، وفي ظل الظروف الإستثنائية التي قد تمر بها الدولة والتي تهدد بشكل كبير النظام العام، وبغرض القضاء على هذه الظروف وبالتالي المحافظة على النظام العام جاز لسلطات الضبط الإداري أن تتسع، إذ بإمكان الإدارة أن تخالف قواعد المشروعية العادية ويعتبر عملها مشروعا[569]. إلا أنه وبالرغم من ذلك تبقى الإدارة مقيدة بأمرين هما[570]:

- الهدف وهو المحافظة على النظام العام (رقابة مشروعية في أضيق حدودها): تعتبر هذه الرقابة عنصرا مهما هنا، طالما أن البوليس الإداري تم تعريفه بالنظر إلى هدفه. فبما أن أهداف البوليس الإداري هي أهداف مخصصة، فإنه لا يجوز للإدارة أن تخرج عليها، أو تتخذها ستارا للتوصل إلى أهداف أخرى، سواء كانت مشروعة أو كانت غير مشروعة. وعليه فإن قيام هيئات البوليس الإداري باتخاذ أعمال، وإجراءات مخالفة لأهدافه، يترتب عليه إصابة تلك الأعمال والإجراءات بعيب إساءة استعمال السلطة، وعلى هذا الأساس يجوز للقاضي الإداري أن يلغي كل عمل اتخذته هيئة البوليس الإداري لم تكن من خلاله إلى المحافظة على النظام العام، من ذلك استعمال سلطات البوليس الإداري من أجل الضغط على الملتزم للوفاء بالتزاماته التعاقدية.

- الوسيلة المستعملة التي يجب أن تكون متناسبة ومتلائمة مع الظرف (رقابة ملاءمة): الأصل أنه إذا ما ثبتت صحة الوقائع التي اتخذتها هيئات البوليس الإداري سندا لإصدار قراراتها، وكان تكييفها للوقائع صحيحا، أي أن أسباب إصدار القرار كانت سليمة، فإنها تتمتع بحرية اختيار الوسيلة المناسبة لمواجهة الخطر الذي يتهدد النظام العام، أي أن سلطة هيئة البوليس الإداري في هذا الصدد هي سلطة تقديرية. ولكن قد يحدث في بعض الحالات النادرة أن تمتد رقابة القاضي الإداري لتشمل موضوع الجزاء، أي الوسائل التي استعملتها هيئة البوليس الإداري. إن هذه الرقابة تشمل رقابة ملاءمة الوسائل المستعملة لمواجهة الظروف. ومن المسائل التي يأخذ بها القاضي الإداري بعين الإعتبار لممارسة رقابته، هو المكان- عام أو خاص- الوقت-الليل أم النهار-.

---

[569]- لحسن بن الشيخ آث ملويا، المرجع السابق، ص 90.

[570]- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 318؛ مراد بدران، المرجع السابق، ص 189.

وعليه، فهذان القيدان أو الأمران هما ما يقوم القاضي الإداري بمراقبتهما وذلك بعد التأكد من وجود الظرف الذي ادعته الإدارة ومتى بدأ ومتى انتهى، أي يقرر القاضي ما إذا توفر الظرف حقيقة أم لا، وهل يستحق ذلك الوصف أم لا، وما هي اللحظة التي ظهر فيها، ومتى انتهى.

تبعا لذلك، فإذا كان يتعين على هيئة البوليس الإداري أن تحترم مبدأ المشروعية عند قيامها بمهام البوليس الإداري، فمعنى ذلك أنه في حالة مخالفتها لذلك المبدأ فإنها سوف تخضع لرقابة القضاء. إن هذه الرقابة قد تكون إما أمام القاضي الإداري، وهذا هو الأصل، وقد تكون تلك الرقابة أمام القاضي المدني، وأخيرا قد تكون تلك الرقابة أمام القاضي الجزائي.

1- <u>رقابة القاضي الإداري:</u> إن الرقابة التي يمارسها القاضي الإداري على أعمال البوليس الإداري، تتم إما عن طريق دعوى تجاوز السلطة ضد القرارات التنظيمية أو القرارات الفردية. كما قد تتم تلك الرقابة عن طريق دعوى المسؤولية المدنية عن الإضرار التي سببتها أعمال البوليس الإداري.

على أن دعوى تجاوز السلطة تهدف على إلغاء القرارات غير المشروعة المتخذة من طرف هيئات البوليس الإداري. إلا أن ما يمكن ملاحظته في هذا الصدد هو أنه إذا كانت هذه الدعوى مجدية بالنسبة لبعض القرارات الدائمة، كالتنظيمات مثلا، فإنها تكون غير مجدية بالنسبة لبعض القرارات التي اتخذتها هيئة البوليس الإداري وأنتجت آثارها، من ذلك مثلا منع القيام بمسيرة أو مظاهرة أو تجمع.

أما بالنسبة لدعوى المسؤولية المدنية، فإنها تهدف إلى الحصول على تعويض الأضرار التي سببتها أعمال أو إجراءات هيئات البوليس الإداري. على أن هذه الدعاوى توجه إما ضد الدولة أو ضد الجماعات المحلية ، وذلك طبقا لما إذا كان العمل قد صدر عن الدولة أو عن الجماعة الإقليمية.

على أن أخطاء البوليس الإداري لا ترتب مسؤوليتها إلا إذا كانت جسيمة – حالة المسؤولية المبنية على الخطأ-. ومع ذلك يجوز إقامة مسؤولية هيئات البوليس الإداري حتى ولو لم ترتكب أي خطأ- حالة المسؤولية بدون خطأ-، وذلك في حالة وقوع أضرار بالغة نتيجة استعمالها

الأسلحة النارية. هذا وتجدر الإشارة إلى أن الطعن بدعوى تجاوز السلطة ضد قرار هيئة البوليس الإداري، لا يؤدي إلى وقف تنفيذ ذلك القرار.

2- **رقابة القاضي المدني:** يمكن للقاضي المدني أن يكون مختصا بتقرير التعويض عن الأضرار التي سببها إجراء البوليس الإداري، إذا ما كان الذي قام بإجراء البوليس الإداري قد ارتكب خطأ شخصيا، أو كنا بصدد تطبيق نظام الجمع بين المسؤوليات.

3- **رقابة القاضي الجزائي:** يجوز للقاضي الجزائي بمقتضى المادة 453 من قانون العقوبات أن يفرض رقابته على مخالفة التنظيمات التي تتخذها هيئات البوليس الإداري –المتعلقة بالنظام العام- ويوقع نتيجة لذلك الجزاءات المقررة في هذا الصدد، هذا من جهة. ومن جهة أخرى، يجوز للقاضي الجزائي أن يقدر مدى مشروعية قرار إداري، وهو بصدد توقيع عقوبة جزائية على من خالفه نتيجة لدفع هذا الأخير بعدم مشروعية القرار الذي خالفه، وحتى ولو تم ذلك الدفع بعد انتهاء مواعيد الطعن القضائية ضد القرار الإداري[571].

الخاتمة:

[571] - مراد بدران، المرجع السابق، ص 216.

لقد اتضح مما سبق، أن الاتساع المتزايد لنشاط الدولة، وتعدد مهامها في العصر الحديث، وعدم اقتصارها على القيام بالمهام التقليدية- الأمن والدفاع والقضاء- قد جعل من الصعوبة وضع تعريف محدد للقانون الإداري. ولكن على الرغم من ذلك، يمكن القول – باختصار شديد– أن القانون الإداري هو "أحد فروع القانون العام الداخلي الذي يهتم بدراسة تنظيم الإدارة، وقواعد نشاطها".

ولما القانون الإداري يشتمل على المواضيع التالية: التنظيم الإداري، والنظرية العامة لنشاط الإدارة، وأعمال ووسائل الإدارة، والمنازعات الإدارية، والمسؤولية الإدارية. فالتنظيم الإداري يعد من أهم وأبرز المواضيع التي يهتم بها القانون الإداري، ذلك أن الإدارة تظهر في البداية كمجموعة من الهيئات والتنظيمات المتعددة. وهنا دارت البحث حول تحديد الأساليب الخاصة بهذا التنظيم، والقواعد المتعلقة بتنظيم العلاقة بين الإدارة المركزية والجماعات الإقليمية، وكيفية ممارسة كل واحدة منهما لاختصاصاتها، سواء من الناحية النظرية أو من الناحية العملية (النظامين المركزي و اللامركزي).

من ثم، ظهر أنه من الصعب تفضيل أحد النظامين على الآخر -أسلوب المركزية أو اللامركزية الإدارية- لما لهما من مزايا وعيوب. الأمر الذي يجعلنا أمام حقيقة لا مفر منها، هي أنه ينبغي اعتماد كلا النظامين، وهو ما ذهب إليه غالبية الفقهاء، وأكدت عليه دول العالم. هذه الدول التي عمدت إلى الأخذ بكلى النظامين مع ترجيح أحدهما على الآخر، والجزائر كغيرها من دول العالم أخذت بأسلوب المركزية (عدم التركيز الإداري) واللامركزية الإدارية (اللامركزية الإقليمية والمرفقية)، مع ترجيح هذه الأخيرة.

إذن، تعتبر اللامركزية الإقليمية نظام إداري يهدف إلى إشراك المواطنين في تدبير الشأن العام عبر ممثليهم، وذلك عن طريق توزيع الاختصاصات بين الدولة والجماعات المحلية التي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري والمالي، والتي تبقى خاضعة لمراقبة ووصاية السلطة المركزية. فاللامركزية بهذا المعنى، هي اختيار تدبيري لتمايزات وخصوصيات المجتمع في أفق تعزيز وتدعيم السيرورة الديمقراطية لصياغة واتخاذ القرارات التي تساهم فيها كل الفعاليات والتنظيمات المدنية وجميع المتدخلين.

على الرغم من إيجابيات الجماعات المحلية والمتمثلة أساسا في تقريب الإدارة من المواطن، وديمقراطية التسيير من خلال إشراك المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية، تخفيف العبء عن الإدارة المركزية وتوفير أيسر السبل في تفهم احتياجات المصالح المحلية وأقدرها

على رعايتها، سرعة اتخاذ القرار وتنفيذه، كما تعد اللامركزية الإقليمية وسيلة فنية وعملية ناجحة لتوعية و تكوين المواطنين سياسيا وإداريا وإجتماعيا عن طريق مشاركتهم في تسيير وإدارة الشؤون المحلية.

فإن من ضمن الانتقادات لنظام الجماعات المحلية أن العناصر المنتخبة بالمجالس المحلية قد لا تكون لها القدرة الفنية اللازمة لمواجهة الأمور المعقدة التي تعرض عليها، كما أنها قد تؤدي إلى تغليب المصالح المحلية على حساب المصالح الوطنية، وتساهم في انتشار الجهوية والمحسوبية، كما أنها مكلفة ماليا للدولة. ولكن بالرغم من هذه العيوب فهي قليلة الأهمية بالنسبة للمزايا التي يثني عليها حتى المنتقدين لهذه الطريقة.

إن مهام ووظائف الإدارة عديدة ومتنوعة وتختلف حسب النظام السياسي. وهي محل اهتمام كل من علماء الإدارة والقانون الإداري والمهتمين بالعلوم السياسية. وإذا كان علم الإدارة يهتم خاصة بوظيفة التخطيط والتنفيذ. فان فقهاء القانون الإداري يهتمون بالإدارة من حيث نشاطها وأموالها وموظفيها ومنازعاتها باعتبارها شخصا من أشخاص القانون الإداري.

والحقيقة أيا كانت وظائف الإدارة ومهامها، فان نشاطها يظل مرصودا لخدمة الجمهور، وإلا لماذا عمدت السلطة العامة إلى تزويد الإدارة بالجانب البشري والجانب المادي وأحاطتها بنسيج من النصوص القانونية بما يساعدها على القيام بمهمتها.

وتوفير الخدمة للجمهور يمكن أن يتم من خلال إنشاء مرفق عام تعود منافعه عليه (الجمهور). ويمكن أن يتم بإلزام الإدارة الأفراد بالقيام بعمل معين أو الإمتناع عن سلوك محدد. وقد اصطلح الفقه على النوع الأول من الأعمال بالنشاط الإيجابي (نظرية المرفق العام). أما النوع الثاني فقد اصطلح عليه بالنشاط السلبي (نظرية الضبط الإداري).

تعد المرافق العامة سبب وجود الإدارة العامة بما تمثله من إشباع الحاجات العامة الأساسية، فقد منحت لها امتيازات القانون العام لضمان حسن سير هذه المرافق على أكمل وجه وتقديم الخدمات الموكلة إليها بأفضل صورة ممكنة. لذا للمرافق العامة أهمية خاصة في حياة الأفراد اليومية بحيث يعتمد عليها جميعا في تنظيم حياتنا اليومية نظرا لما تقدمه من خدمات، فإذا كان البعض منا لا ينتفع من خدمات مرفق معين فانه ينتفع من خدمات مرفق الماء والكهرباء وغيرها.

لذا تمثل المرافق العامة أهمية خاصة وحيوية في حياة الأفراد اليومية فنعتمد جميعا عليها في تنظيم حياتنا اليومية على ما تقدمه المرافق العامة من خدمات، فإذا كان البعض منا لا ينتفع من خدمات مرفق النقل الداخلي فانه ينتفع من خدمات مرفق الماء والكهرباء و الهاتف وغيرها. ولما كانت هذه الخدمات تمس حياة الأفراد في صميم حياتهم و يتوقف عليها إلى حد كبير أداء واجباتهم كان من الضروري أن تخضع لقدر معين من القواعد يضمن تحقيق الغرض المرجو على أتم وجه. لهذا استقر الرأي الفقهي على إخضاع المرافق العامة لعدد من القواعد الأساسية التي تمليها الاعتبارات العملية والعدالة الاجتماعية قبل كل شيء، ونظرا لاختلاف طبيعة نشاط المرفق العام أصبح من الصعب سن قانون واحد يحكم المرافق جميعا غير أن ذلك لا يمنع من إخضاع كل المرافق لمبادئ معينة اتفق الفقه والقضاء بشأنها.

أما الضبط الإداري يتعلق بممارسة الحريات العامة ويمس بحقوق المواطنين ومن هذه الناحية نجد أن الضبط الإداري يتسع ويضيق حسب الظروف التي يمر بها: ففي الظروف العادية تنحسر قواعد الضبط الإداري في ظروف السلم ويتشدد القاضي في رقابته لها، وذلك لما لهذه القواعد الضبطية من مساس بحريات الأفراد مثل منع مواطنين من ممارسة حقهم في التجمع أو تكوين جمعيات وحتى التظاهر ما دام ذلك سيتم في الإطار المحدد قانونا أما في الظروف غير العادية كظروف الحرب فتتوسع قواعد الضبط الإداري على حساب الحريات العامة وتضيق هذه الأخيرة إلى أبعد الحدود حيث تعلن حالة الطوارئ وتعطي للإدارة كل الوسائل التي تمكنها من تسيير المجتمع، وينحصر بالتالي دور القاضي كثيرا في مراقبة القواعد الضبطية ونشاطات الإدارة.

من ثم، يعد الضبط الإداري وسيلة هامة في يد السلطات العمومية لتجسيد الموازنة بين اعتبارات ممارسة الحقوق والحريات العامة وبين ضرورات واعتبارات وقاية النظام العام بصفة وقائية، وذلك تطبيقا للقاعدة الفقهية التي مفادها أن الحرية هي الأصل والتقييد هو الإستثناء.

قائمة المراجع والمصادر:

أولا: الكتب

1- باللغة العربية:

- إبراهيم اسحاق منصور، نظريتا القانون والحق وتطبيقاتهما في القوانين الجزائرية، الطبعة التاسعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007 .
- أبو القاسم سعد الله، محاضرات في تاريخ الجزائر، بداية الإحتلال، الشركة الوطنية للنشر، الجزائر، 1982.
- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية (ترجمة محمد عرب صاصيلا)، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1979.
- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006.
- إسماعيل نجم الدين زنكنة، القانون الإداري البيئي، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2012.
- بشير بلعيد، القضاء المستعجل في الأمور الإدارية، مطبعة عمار قرفي، الجزائر، دون سنة نشر.
- بن بوضياف عبد الوهاب، معالم لتسيير شؤون البلدية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2014.
- بوحوش عمار، التاريخي السياسي في البداية ولغاية 1962، دار العرب الاسلامي، بيروت، لبنان،1997.
- جلال علي العدوي ورمضان أبو السعود ومحمد حسن قاسم، الحقوق وغيرها من المراكز القانونية، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1996.
- جورجي شفيق ساري، القضاء الإداري، الطبعة الخامسة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2003.
- حسن محمد عواضة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية، الطبعة الأولى، المؤسسات الجامعية للدراسات والنشر، بيروت، لبنان، 1983.
- حسن محمد عواضة، المبادئ الأساسية للقانون الإداري، المؤسسة الجامعية، بيروت، لبنان،1997.
- حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2004.

- حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1982
.
- حماد محمد شطا، تطور وظيفة الدولة، المرافق العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984.
- خالد سماره الزعبي، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها في نظم الإدارة المحلية، الطبعة الثالثة، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان، الأردن،1993.
- توفيق حسن فرج، المدخل للعلوم القانونية، الطبعة الثالثة، الدار الجامعية، بيروت، لبنان، 1993.
- ثروت بدوي، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2002.
- رمضان أبو السعود، الوسيط في شرح مقدمة القانون المدني، الدار الجامعية، بيروت، لبنان، 1983.
- رياض عيسى، نظرية المرفق العام في القانون المقارن، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1985.
- سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشاة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2004.
- سعد الله أبو القاسم، الحركة الوطنية الجزائرية 1830-1900، الجزء الأول، مكتبة دار الغرب الإسلامي، بيروت، لبنان، 1992.
- سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام، الكتاب الثاني، دار الفكر العربي، مصر، 1977.
- سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1977.
- سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1979.
- سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التأديب، الكتاب الثالث، ملتزم الطبع والنشر، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1979.
- سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، مصر، 1986.

- شريفي نسرين، عمارة مريم، بوعلي سعيد، القانون الإداري، النشاط الإداري، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2014.
- صالح فركوس، المختصر في تاريخ الجزائر، دار العلوم، الجزائر، 2002.
- صالح فركوس، إدارة المكاتب العربية والإحتلال الفرنسي الجزائر في ضوء شرق البلاد (1844-1871م)، القافلة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013.
- ضريفي نادية، تسيير المرفق العام والتحولات الجديدة، دار بلقيس، الجزائر، 2010.
- طعيمة الجرف، القانون الإداري، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، مصر، 1963-1964.
- عبد الرزاق الشيخلي، الإدارة المحلية، دار المسيرة للطباعة والنشر، عمان، الأردن،2001.
- عبد العزيز شيحا، مبادئ وأحاكم القضاء الإداري اللبناني، قضاء الإلغاء والقضاء الشامل، الدار الجامعية، دون سنة نشر.
- عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1991.
- عبد الغنى بسيوني عبد الله، النظرية العامة في القانون الإداري، منشأة المعارف،الإسكندرية، مصر، 2003.
- عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، دراسة تطبيقية لأسس القانون الإداري وتطبيقها في مصر، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2005.
- عبد الغني بسيوني عبد الله، التنظيم الإداري دراسة مقارنة للتنظيم الإداري الرسمي والتنظيم غير الرسمي، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، لبنان، 2007.
- عبد الفتاح أبو الليل، الوجيز في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2000.
- علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2011.
- علاء الدين عشي، مدخل للقانون الإداري، الجزء الأول، التنظيم الإداري، دار الهدى للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
- علي خطار الشنطاوي، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار وائل، عمان، الأردن، 2005.
- علي زغدود، الادارة المركزية في الجمهورية الجزائرية، الشركة الوطنية للنشر، الجزائر، دون سنة نشر.

- عمار بوضياف، القرار الإداري، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
- عمار بوضياف، المدخل إلى العلوم القانونية، الطبعة الثالثة، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
- عمار بوضياف، الصفقات العمومية في الجزائر، الطبعة الثانية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009.
- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009.
- عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.
- عمار بوضياف، النظرية العامة للحق وتطبيقاتها في القانون الجزائري، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.
- عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
- عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
- عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الأول (الإطار النظري للمنازعات الإدارية)، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013.
- عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984.
- عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1990.
- عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994.
- عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995.
- عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، الطبعة الخامسة، دار هومة، الجزائر، 2009.
- عمر صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988.
- قصير مزياني فريدة، مبادئ القانون الإداري الجزائري، مطبعة عمار قرني، الجزائر، 2001.

- كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2004.
- لحسن بن الشيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية –وسائل المشروعية-، الطبعة الخامسة، دار هومة، الجزائر، 2013.
- ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 1995.
- مارسو لونغ، بروسييرفيل، غي بريبان، بيار دلقولقيه، برونو جينقوا، القرارات الكبرى في القضاء الإداري، الطبعة الأولى، مجد المؤسسة الجامعية لدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، 2009.
- مازن ليلو راضي، القانون الإداري، منشورات الأكاديمية العربية، الدانمارك، 2008.
- مازن ليلو راضي، الوسيط في القانون الإداري، الطبعة الثانية، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، لبنان، 2013.
- محمد الصغير بعلي، العقود الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005.
- محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009.
- محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري (دعوى الإلغاء)، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
- محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013.
- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013.
- محمد الصغير بعلي، الولاية في القانون الجزائري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2014.
- محمد العربي سعودي، المؤسسات المركزية والمحلية في الجزائر (الولاية والبلدية 1516-1962)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006.
- محمد بكر حسين، الوسيط في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2007.
- محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2003.

- محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2005.
- محمد رفعت عبد الوهاب وحسين عثمان محمد عثمان، مبادئ القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، القاهرة، مصر، 2001.
- محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، دار الفكر العربي، الإسكندرية، مصر، دون سنة نشر.
- محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري في جمهورية مصر العربية، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، مصر، 1973.
- محمد فاروق عبد الله، نظرية المرفق العام في القانون الجزائري بين مفهومين التقليدي والإشتراكي، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1987.
- محمد فتح الله الخطيب وصبحي محرم، الاتجاهات المعاصرة في نظام الحكم المحلي، دار النهضة العربية، القاهرة،مصر، 1966.
- محمود أبو السعود حبيب، القانون الإداري، دار الثقافة الجامعية، القاهرة، مصر، 1990.
- محمود محمد حافظ، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1993.
- محمود محمد حافظ، نظرية المرفق العام، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1998.
- مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986.
- مصطفى أبـو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2005.
- ناصر لباد، القانون الإداري، الجزء الأول، التنظيم الإداري، لباد للنشر، الجزائر، 2005.
- ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الرابعة، دار المجدد للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.
- نواف كعنان، القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2006.
- هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، الطبعة الرابعة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2009.

- وائل محمد اسماعيل المخلافي،اللامركزية بين الحكم المحلي والادارة المحلية، دار الشوكاني، صنعاء، اليمن، 2002.

2- باللغة الفرنسية:

- AUBY Jean-Marie et DUCOS-ADER Robert, Grands services publics et entreprises nationales, t1, 2 ème éd, P.U.F, Paris, 1975.
- André DE LAUBADERE, traité élémentaire de droit Administratif, 4éd, L.G.D.J, Paris, 1967.
- André DE LAUBADERE, Traité de droit administratif, t1, 9ème éd, L.G.D.J, Paris, 1984.
- BAGUENARD Jacques, La décentralisation territoriale, P.U.F, Paris, 1980.
- BOUSSOUMAH Mohamed, L'entreprise socialiste en Algérie, O.P.U, Alger, 1982.
- COLOT Claude, Les institutions de l'algérie durant la période coloniale, éditions du CNRS, Paris, 1987.
- DE SOTO Jean, Grands services publics et entreprises, éd Montchretien, Paris, 1971.
- DONNEDIEUX DE VABRES Jean, L'Etat, 5 éd, P.U.F, Paris, 1975.
-Duguit Léon, traite de droit constitutionnel, tome 2, 1 éme édition, Paris, 1921.
- DUPUIS Georges et GUEDON Marie-José et CHRETIEN Patrice, droit administratif, 6ème éd, A.Colin, Paris, 1998.
- GAUDEMET Yves, Traité de droit administratif, tome1, 16eme éd, L.G.D.J, Paris, 2002.
- Jean-Marc PEYRICAL, Droit Administratif, 2 éd, Montchrestien, Paris, 2000.
- MAHIOU Ahmed, Les collectivités locales en Algérie, annuaire de l'Afrique du nord, 1961.
- MAHIOU Ahmed, Cours d'institution administratives, 2ème éd, O.P.U, Alger, 1979.
- Martine LOMBARD, Droit Administratif , 3 éd ,Dalloz ,Paris, 1999.
- René CHAPUS, responsabilité publique et responsabilité privée, Dalloz, Paris, 1954.
- RIVERO Jean, Droit administratif, 9 ème éd, DALLOZ, Paris, 1980.
- ROLLAND Louis, Précis de droit administratif, DALLOZ, Paris, 1951.
- VEDEL George, Droit administratif, P.U.F, Paris, 1978.

ثانيا: الرسائل والمذكرات الجامعية

1- الرسائل الجامعية:

- بركيبة حسام الدين، تفويض المرفق العام في فرنسا والجزائر، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2018-2019.

- بن عيسى قدور، التمويل المحلي واستقلالية الجماعات المحلية، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة وهران 2، 2014-2015.

- ثابتي بوحانة، الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الإستقلالية والرقابة، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2014-2015.

2- المذكرات الجامعية:

- الصالح ساكري، المعوقات التنظيمية وأثرها على فعالية الجماعات المحلية، مذكرة ماجستير في علم الإجتماع، كلية العلوم الإجتماعية والإسلامية، جامعة باتنة، 2007-2008.

- بن حدة باديس، الاتجاهات الحديثة لتطوير الإدارة الحديثة في الوطن العربي، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، 2010-2011.

- حمادو سليمة، إصلاح الجماعات المحلية في الجزائر كخيار إستراتيجي، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 3، 2012.

- زين الدين لعماري، الجماعات الإقليمية بين مبدأ الإستقلال ونظام الوصاية الإدارية في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير في تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2016-2017.

- شويح بن عثمان، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2010-2011.

- صالحي عبد الناصر، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية، مذكرة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2009-2010.

- عميور ابتسام، نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة 1، 2012-2013.

- فريجات اسماعيل، مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، 2013-2014.

- كواشي عتيقة، اللامركزية الإدارية في الدول المغاربية، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية،كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، 2010-2011.
- عدنان سليمان عمرو، الوصاية على الهيئات المحلية، مذكرة دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط،المغرب، 1982.

ثالثا: المقالات

1- باللغة العربية:

- بسمة عولمي، تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر، مجلة إقتصاديات شمال إفريقيا، جامعة الشلف، العدد 4، جانفي 2008.
- بن عياش سمير، تقييم الإطار القانوني لمنصب الأمين العام للبلدية في الجزائر 2011-2017، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة ورقلة، عدد 18، جانفي 2018.
- بن مشري عبد الحليم، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة الإجتهاد القضائي، جامعة بسكرة، عدد 6، أفريل 2010.
- خير الدين سلطان، أزمة المرفق العام للصحة ومحاولات الإصلاح، مجلة إدارة، المجلد 2، عدد 1 (عدد خاص بتجديد المرفق العام)، 1992.
- سويقات أحمد، الجماعات الإقليمية ووحدة إقليم الدولة في الجزائر، دفاتر السياسة والقانون، جامعة ورقلة، عدد 14 جانفي 2016.
- شاطري كاهنة، تطور اللامركزية الإدارية –فرنسا والجزائر نموذجا-، مجلة جيل للدراسات السياسية والعلاقات الدولية، مركز جيل البحث العلمي، عدد 13، ديسمبر 2017.
- فيصل نسيغة، رياض دنش، النظام العام، مجلة المنتدى القانوني، جامعة بسكرة، العدد 5، مارس 2018.
- لخضر مرغاد، الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة بسكرة، العدد 7 ، فيفري 2005.
- ليلى تيتة، تطور البنية الإجتماعية للمجتمع الجزائري خلال القرن التاسع عشر، مجلة العلوم الإنسانية والإجتماعية، جامعة تبسة، العدد 17، ديسمبر 2004.
- مانع جمال عبد الناصر، دولة القانون، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية التواصل، جامعة عنابة، العدد13، 2004.

- محمد حميمز، إشكالية تدبير المرافق العمومية الجماعية، مرفق المحطة الطرقية لنقل المسافرين، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 71، نوفمبر 2006.
- نصر الدين بن طيفور،أي استقلالية للجماعات المحلية الجزائرية في ظل مشروعي جوان 1999 لقانوني البلدية والولاية، مجلة الإدارة، الجزائر، العدد 22، 2003.

2- باللغة الفرنسية:

- YELLES CHAOUCHE Bachir, Liberté de communication et ordre public, R.A.S.J, n°1, Alger, 1998.

رابعا: المحاضرات

- أحمد سويقات، محاضرات في القانون الإداري، المدخل والتنظيم الإداري، موجهة لطلبة السنة الأولى ل.م.د، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، 2015-2016.
- أكرم الياسري، اللامركزية (مفهومها، مزاياها وعيوبها والعوامل المؤثرة في تطبيقاتها)، محاضرات بكلية الإدارة والاقتصاد ، كربلاء، العراق، دون سنة نشر.
- تياب نادية، سلسلة محاضرات في القانون الإداري، الجزء الأول، التنظيم الإداري، موجهة لطلبة السنة الأولى ل.م.د، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 2014-2015.
- ثابتي بوحانة، محاضرات في مقياس الجماعات المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سعيدة، دون سنة جامعية.
- عمار بوضياف، الأسس العامة للتنظيم الإداري، محاضرات ملقاة على طلبة الدراسات العليا مقياس القانون الإداري بالأكاديمية العربية، الدنمارك، 2009-2010.
- مجيدي فتحي، سلسلة محاضرات ودروس القانون الإداري، موجهة لطلبة السنة الثانية ل.م.د، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الأغواط، 2009-2010.
- مراد بدران، محاضرات في القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، ملقاة على طلبة السنة الثانية ليسانس كلاسيك، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2006-2007.
- ياسين ربوح، محاضرات في إدارة الجماعات المحلية في الجزائر، ملقاة على طلبة السنة الثالثة تخصص تنظيمات سياسية وإدارية، قسم العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، 2016-2017.

خامسا: المداخلات

- فقير سامية، مدى مساهمة الجماعات المحلية في تحقيق التنمية في ظل التعديلات الجديدة في الجزائر، مداخلة ملقاة في الملتقى الدولي الخامس حول دور الجماعات المحلية في ترقية

الإستثمار –تجارب دولية-، كلية العلوم الإقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة برج بوعريريج، يومي 17 و18 أفريل 2018.

سادسا: المصادر القانونية

- التعديل الدستوري لسنة 2020 الصادر بالمرسوم الرئاسي 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في إستفتاء أول نوفمبر 2020، جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية عدد 82 الصادرة في 30 ديسمبر 2020.

- أمر 97-07 المؤرخ في 6 مارس 1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات، ج.ر.ج.ج عدد 12 الصادرة بتاريخ 6 مارس 1997.

- القانون العضوي 12-01 المؤرخ في 12 يناير 2012، المتضمن نظام الإنتخابات، ج.ر عدد 01 الصادرة بتاريخ 14 يناير 2012.

- القانون العضوي 12-03 المؤرخ في 12 يناير 2012، المتضمن كيفيات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، ج.ر.ج.ج عدد 01 الصادرة بتاريخ 14 يناير 2012.

- الأمر 21-01 المؤرخ في 10 مارس 2021، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات، ج.ر عدد 17 الصادرة بتاريخ 10 مارس 2021، المعدل والمتمم.

- الأمر رقم 62-157 المؤرخ في 12/31/ 1962 الذي يقضي بتمديد مفعول التشريع الفرنسي المطبق في الجزائر باستثناء الأحكام التي تتعارض مع السيادة الوطنية، ج.ر.ج.ج عدد 02، الصادرة في 11 جانفي 1963.

- الأمر 66-156 المتضمن قانون العقوبات المعدل والمتمم، جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية عدد 49 الصادرة في 11 جوان 1966، المعدل والمتمم.

- الأمر 67-171 المؤرخ في 31 أوت 1967، المتضمن تأسيس المركز الوطني التربوي الفلاحي، جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية عدد 76 الصادرة في 15 سبتمبر 1967.

- الأمر 69-38 المؤرخ في 23 ماي 1969، المتضمن قانون الولاية، ج.ر.ج.ج عدد 44 الصادرة بتاريخ 23 ماي 1969.

- القانون 71-73 المؤرخ في 8 نوفمبر 1971، المتضمن الثورة الزراعية، ج.ر.ج.ج عدد 97 الصادرة بتاريخ 30 نوفمبر 1971.

- الأمر 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني، المعدل والمتمم بالقانون رقم 05-10 المؤرخ في 20 جوان 2005، جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية عدد 44 الصادرة

في 26 جوان 2005، والمعدل والمتمم أيضا بالقانون 07-05 المؤرخ في 13 ماي 2007، جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية عدد 31 الصادرة في 13 ماي 2007.
- قانون 78-12 المؤرخ في 05 أوت 1978 المتضمن القانون الأساسي العام للعامل، جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية عدد 32 الصادرة بتاريخ 8 أوت 1978.
- القانون 88-01 المؤرخ في 12 يناير 1988، المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الإقتصادية، جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية عدد 02 الصادرة بتاريخ 13 يناير 1988.
- القانون 89-13 المؤرخ في 7 غشت 1989 المتضمن قانون الإنتخابات، ج.ر.ج.ج عدد 32 الصادرة بتاريخ 7 غشت 1989.
- القانون 90-07 المؤرخ في 03 أفريل 1990 المتعلق بالإعلام، ج.ر عدد 14 الصادرة بتاريخ 04 أفريل 1990.
- القانون 90-09 المؤرخ في 7 أبريل 1990 المتضمن قانون الولاية، ج.ر.ج.ج عدد 15 الصادرة بتاريخ 11 أفريل 1990.
- القانون 90-10 المؤرخ في 14 أفريل 1990 المتعلق بالنقد والقرض، ج.ر عدد 16 الصادرة بتاريخ 18 أفريل 1990.
- القانون 90-29 المؤرخ في 1 ديسمبر 1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير، الجريدة الرسمية عدد 52 الصادرة في 2 ديسمبر 1990، المعدل والمتمم بالقانون 04-05 المؤرخ في 14 أوت 2004، الجريدة الرسمية عدد 51 الصادرة في 15 أوت 2004.
- القانون 90-30 المؤرخ في 1 ديسمبر 1990 المتضمن قانون الأملاك الوطنية، جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية عدد 52 الصادرة بتاريخ 2 ديسمبر 1990، المعدل والمتمم بالقانون 08-14 المؤرخ في 20 يوليو 2008، جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية عدد 44 الصادرة بتاريخ 03 غشت 2008.
- القانون 91-23 المؤرخ في 6 ديسمبر 1991، المتضمن مساهمة الجيش الشعبي الوطني في مهام حماية الأمن العمومي خارج الحالات الإستثنائية، جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية عدد 63 الصادرة بتاريخ 7 ديسمبر 1991.
- المرسوم التشريعي 93-10 المؤرخ في 23 ماي 1993 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج.ر عدد 34 الصادرة بتاريخ 23 ماي 1993.

- أمر 95-06 المؤرخ في 25 يناير 1995 المتعلق بالمنافسة، ج.ر عدد 09 الصادرة بتاريخ 22 فبراير 1995.
- القانون 98-11 المؤرخ في 22 أوت 1998، المتضمن القانون التوجيهي والبرنامج الخماسي حول البحث العلمي والتكنولوجي 1998-2002، جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية عدد 62 الصادرة في 24 أوت 1998.
- القانون 99-05 المؤرخ في 4 أفريل 1999، المتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي، جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية عدد 24 الصادرة في 7 أفريل 1999.
- القانون 2000-03 المؤرخ في 5 أوت 2000 المتعلق بالقواعد العامة المتعلقة بالبريد وبالمواصلات السلكية واللاسلكية، ج.ر عدد 48 الصادرة بتاريخ 6 أوت 2000.
- القانون 01-10 المؤرخ في 03 جويلية 2001 المتعلق بقانون المناجم، ج.ر عدد 35 الصادرة بتاريخ 04 جويلية 2001.
- القانون 02-01 المؤرخ في 05 فبراير 2002 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، ج.ر عدد 08 الصادرة بتاريخ 06 فبراير 2002.
- القانون 02-11 المؤرخ في 24 ديسمبر 2002 المتعلق بقانون المالية لسنة 2003، ج.ر عدد 86 الصادرة بتاريخ 25 ديسمبر 2002.
- القانون 06-01 المؤرخ في 20 فبراير 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج.ر عدد 14 الصادرة بتاريخ 08 مارس 2006.
- أمر 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية عدد 46 الصادرة بتاريخ 16 يوليو 2006.
- القانون 06-04 المؤرخ في 20 فبراير 2006 يعدل ويتمم الأمر 95-07 المؤرخ في 25 يناير 1995 المتعلق بالتأمينات، ج.ر عدد 15 الصادرة في 12 مارس 2006.
- القانون 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011، يتعلق بالبلدية، جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية عدد37 الصادرة في 03 جويلية 2011، المعدل والمتمم.
- القانون 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012، يتعلق بالولاية، جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية عدد 12 الصادرة في 29 فبراير 2012.
- القانون 23-07 المؤرخ في 21 يونيو 2023 المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب، ج.ر.ج.ج عدد 42 الصادرة بتاريخ 25 يونيو 2023.

- المرسوم 321/90 مؤرخ في 17 أكتوبر 1990، الذي يحدد أجهزة رئاسة الجمهورية وهياكلها، ويضبط إختصاصاتها وكيفيات تنظيمها، ج.ر عدد 45، الصادرة بتاريخ 24 أكتوبر 1990.
- المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في **09** فيفري **1992** والمتضمن إعلان حالة الطوارئ، ج.ر.ج.ج عدد 10 الصادرة بتاريخ 9 فبراير 1992.
- المرسوم الرئاسي رقم 99-240 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999، المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، ج.ر عدد 76 الصادرة بتاريخ 31 أكتوبر 1999.
- المرسوم الرئاسي 197/01 في 22 جويلية 2001 الذي يحدد صلاحيات مصالح رئاسة الجمهورية وتنظيمها، ج.ر عدد 40، الصادرة بتاريخ 25 جويلية 2001.
- المرسوم الرئاسي 05-307 المؤرخ في 25 غشت 2005، المتضمن استدعاء الناخبين لانتخابات جزئية لمجالس شعبية بلدية وولائية، ج.ر.ج.ج عدد 58 الصادرة بتاريخ 25 غشت 2005.
- المرسوم الرئاسي 15-140 المؤرخ في 27 ماي 2015 المتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها، ج.ر.ج.ج عدد 29 الصادرة في 31 ماي 2015.
- المرسوم الرئاسي 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية عدد 50 الصادرة بتاريخ 20 سبتمبر 2015.
- المرسوم الرئاسي 18-337 المؤرخ في 25 ديسمبر 2018، المتضمن إحداث مقاطعات إدارية في المدن الكبرى وفي بعض المدن الجديدة وتحديد قواعد تنظيمها وسيرها، ج.ر.ج.ج عدد 78 الصادرة بتاريخ 26 ديسمبر 2018.
- المرسوم التنفيذي 82-302 المؤرخ في 11 سبتمبر 1982 الخاص بكيفيات الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية، جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية عدد 37 الصادرة بتاريخ 14 سبتمبر 1982.
- المرسوم 83-457 المؤرخ في 23 جويلية 1983، المتضمن إنشاء الوكالة الوطنية لحماية البيئة، جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية عدد 31 الصادرة في 26 جويلية 1983.
- المرسوم التنفيذي 88-131 المؤرخ في 4 يوليو 1988 المتضمن تنظيم علاقات الإدارة بالمواطن، جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية عدد 27 الصادرة بتاريخ 6 يوليو 1988.

- المرسوم التنفيذي 86-147 المؤرخ في 1 يوليو 1986، المتضمن إنشاء مؤسسة التلفزة الوطنية، جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية عدد 27 الصادرة في 2 يوليو 1986.
- المرسوم التنفيذي 90-227 المؤرخ في 25 يوليو 1990، المتضمن قائمة الوظائف العليا في الدولة بعنوان الإدارة والمؤسسات والهيئات العمومية، ج.ر.ج.ج عدد 31 الصادرة بتاريخ 28 يوليو 1990.
- المرسوم التنفيذي 90-230 المؤرخ في 25 يوليو 1990، المتضمن أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية، ج.ر.ج.ج عدد 31 الصادرة بتاريخ 28 يوليو 1990.
- المرسوم التنفيذي 91-01 المؤرخ في 19 يناير 1991، المتضمن صلاحيات وزير الداخلية والجماعات المحلية والبيئة والإصلاح الإداري، جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية عدد 4 الصادرة بتاريخ 23 يناير 1991.
- المرسوم التنفيذي 91-53 المؤرخ في 23 فبراير 1991 المتضمن الشروط الصحية المطلوبة عند عملية عرض الأغذية للإستهلاك، جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية عدد 9 الصادرة بتاريخ 27 فبراير 1991.
- المرسوم التنفيذي 93-184 المؤرخ في 27 جويلية 1993، المتضمن تنظيم إثارة الضجيج، جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية عدد 50 الصادرة بتاريخ 28 يوليو 1993.
- المرسوم التنفيذي 94-215 المؤرخ في 23 يوليو 1994 المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها، ج.ر.ج.ج عدد 48 الصادرة بتاريخ 27 يوليو 1994.
- المرسوم التنفيذي 94-216 المتعلق بالمفتشية العامة في الولاية، المؤرخ في 23 يوليو 1994، ج.ر.ج.ج عدد 48 الصادرة بتاريخ 27 يوليو 1994.
- المرسوم التنفيذي 94-247 المؤرخ في 10 غشت 1994، المتضمن صلاحيات وزير الداخلية والجماعات المحلية والبيئة والإصلاح الإداري، جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية عدد 53 الصادرة بتاريخ 21 غشت 1994.
- المرسوم التنفيذي 94-248 المؤرخ في 10 غشت 1994، المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة الداخلية والجماعات المحلية والبيئة والإصلاح الإداري، جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية عدد 53 الصادرة بتاريخ 21 غشت 1994.

- المرسوم التنفيذي 95-363 المؤرخ في 11 ديسمبر 1995، الذي يحدد كيفيات التفتيش البيطري للحيوانات الحية والمنتوجات الحيوانية أو المنتجات الآتية من أصل حيواني والمخصصة للإستهلاك البشري، جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية عدد 68 الصادرة بتاريخ 12 نوفمبر 1995.
- المرسوم التنفيذي رقم 96 -118 المؤرخ في 06 أفريل 1996 المعدل والمتمم للمرسوم 87- 159 المؤرخ في 21 يوليو 1987 والمتعلق بتدخل الشركات الأجنبية في مجال التنقيب والبحث عن المحروقات واستغلالها جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية عدد 22 الصادرة في 10 أبريل 1996.
- المرسوم التنفيذي 97-278 المؤرخ في 26 يوليو 1997، يحدد كيفيات تطبيق أحكام المادتين 97 و99 من الأمر 97-07 المؤرخ في 6 مارس 1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات لتحديد عدد المقاعد المطلوب شغلها لإنتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية، ج.ر.ج.ج عدد 49 الصادرة بتاريخ 27 يوليو 1997.
- المرسوم التنفيذي 99-256 المؤرخ في 16 نوفمبر 1999، يحدد كيفيات إنشاء المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي وتنظيمها وسيرها، جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية عدد 82 الصادرة في 21 نوفمبر 1999.
- المرسوم التنفيذي 01-101 المؤرخ في 21 أفريل 2001، المتضمن المؤسسة الجزائرية للمياه، جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية عدد 24 الصادرة في 22 أفريل 2001.
- المرسوم التنفيذي 06-419 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006، المتضمن تنظيم المدرسة الوطنية للإدارة وتسييرها، جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية عدد 75 الصادرة في 26 نوفمبر 2006.
- المرسوم التنفيذي رقم 09-63 المؤرخ في 07 فبراير 2009، المتعلق بمهام ديوان الوزير الأول وتنظيمه، ج.ر عدد 10 الصادرة بتاريخ 31 أكتوبر 2009.
- المرسوم التنفيذي 13-105 المؤرخ في 17 مارس 2013، المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، ج.ر.ج.ج عدد 15 الصادرة بتاريخ 17 مارس 2013.
- المرسوم التنفيذي 15-19 المؤرخ في 25 يناير 2015 المتضمن كيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، الجريدة الرسمية عدد 7 الصادرة في 12 فبراير 2015.

- المرسوم التنفيذي 15-141 المؤرخ في 28 ماي 2015 المتضمن تنظيم المقاطعة الإدارية وسيرها، ج.ر عدد 29 الصادرة بتاريخ 31 ماي 2015.

- المرسوم التنفيذي 16-320 المؤرخ في 13 ديسمبر 2016 المتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، ج.ر.ج.ج عدد 73 الصادرة بتاريخ 15 ديسمبر 2016.
- المرسوم التنفيذي 18-331 المؤرخ في 22 ديسمبر 2018، المحدد لصلاحيات وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية عدد 77 الصادرة بتاريخ 23 ديسمبر 2018.
- المرسوم التنفيذي 23-361 المؤرخ في 17 أكتوبر 2023، يحدد قائمة قطاعات الأنشطة وومناصب العمل التي تتطلب تنفيذ حد أدنى من الخدمة إجباريا، وقائمة القطاعات والمستخدمين والوظائف الممنوع عليهم اللجوء للإضراب، ج.ر.ج.ج عدد 67 الصادرة في 18 أكتوبر 2023.
- القرار رقم 1520 المؤرخ في 19 جويلية 1999 الصادر عن والي ولاية سطيف، يتضمن منع سقي الأراضي الفلاحية بالمياه القذرة عبر كامل إقليم الولاية.

سابعا: المجلات القضائية

- مجلة مجلس الدولة، عدد 3، 2003.
- مجلة مجلس الدولة، العدد 5، 2004.

الفهرس:

مقدمة: 1
الفصل الأول: مدخل للقانون الإداري 5
المبحث الأول: نشأة القانون الإداري وخصائصه 8
الفرع الأول: مرحلة ما قبل الثورة وحكم البرلمانات القضائية 8
الفرع الثالث: مرحلة الإدارة القاضية 9
الفرع الرابع: مرحلة القضاء المقيد أو مرحلة إنشاء مجلس الدولة 10
الفرع الخامس: مرحلة القضاء الإداري البات أو المطلق 10

المطلب الثاني: خصائص القانون الإداري.....12
الفرع الأول: القانون الإداري قانون حديث النشأة.....12
الفرع الثاني: القانون الإداري قانون غير مقنن 13
الفرع الثالث: القانون الإداري قانون قضائي النشأة.....14
الفرع الرابع: القانون الإداري هو قانون التوازن بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة.....15
الفرع الخامس: القانون الإداري قانون سريع التطور.....15
الفرع السادس: القانون الإداري قانون مستقل 16
المبحث الثاني: أسس القانون الإداري ومصادره 17
المطلب الأول: أسس القانون الإداري 18
الفرع الأول: معيار السلطة العامة.....18
الفرع الثاني: معيار المرفق العام.....20
الفرع الثالث: معيار المنفعة العامة.....24
الفرع الرابع: معيار الغاية أو الهدف 25
الفرع الخامس: القواعد المطبقة حاليا- الاختصاص يتبع الموضوع-.....26
المطلب الثاني: مصادر القانون الإداري.....27
الفرع الأول: المصادر المكتوبة.....27
الفرع الثاني: المصادر غير المكتوبة.....30
الفصل الثاني: التنظيم الإداري 34
المبحث الأول: أسس التنظيم الإداري 37
المطلب الأول: الأساس القانوني للتنظيم الإداري –الشخصية المعنوية- 37

الفرع الأول: مفهوم الشخصية المعنوية.....37
الفرع الرابع: تمييز الشخص المعنوي عن الشخص الطبيعي 40
الفرع الخامس: موقف الفقه والتشريع من فكرة الشخصية المعنوية 41
الفرع السادس: أنواع الأشخاص المعنوية العامة.....44
الفرع السابع: النتائج المترتبة على منح الشخصية المعنوية 45
الفرع الثامن: إنقضاء الأشخاص المعنوية العامة 47
المطلب الثاني: الأساس الفني أو التقني للتنظيم الإداري –أساليب التنظيم الإداري- 47
الفرع الأول: المركزية الإدارية.....48
الفرع الثاني: اللامركزية الإدارية.....65
المبحث الثاني: التنظيم الإداري في الجزائر 78
المطلب الأول: الإدارة المركزية في الجزائر.....79
الفرع الأول: رئاسة الجمهورية 79
الفرع الثاني: الحكومة 86
الفرع الثالث: السلطات الإدارية المستقلة 92
المطلب الثاني: الإدارة المحلية في الجزائر.....93
الفرع الأول: الأسس العامة لنظام الجماعات المحلية 94
الفرع الثاني: تطبيقات نظام الجماعات المحلية في القانون الجزائري 104
الفصل الثالث: النشاط الإداري 155
المبحث الأول: المرفق العمومي..... 155
المطلب الأول: التعاريف المختلفة للمرفق العام..... 158

الفرع الأول: المعيار العضوي في تعريف المرفق العام 158
الفرع الثاني: المعيار الموضوعي أو المادي في تعريف المرفق العام 160
الفرع الثالث: معيار النظام القانوني المتميز في تعريف المرفق العام 161
الفرع الرابع: المعيار المركب في تعريف المرفق العام 161
المطلب الثاني: القواعد العامة التي تحكم سير المرافق العامة 166
الفرع الأول: مبدأ إستمرارية خدمات المرفق العام 167
الفرع الثاني: مبدأ مساواة المنتفعين أمام خدمات المرفق العام 175
الفرع الثالث: مبدأ تكيف المرفق العام مع الأوضاع الجديدة 177
المطلب الثالث: أنواع المرافق العامة 177
الفرع الأول: تقسيم المرافق العامة طبقا لنوع النشاط الذي تزاوله 178
الفرع الثاني: آراء أخرى في تقسيم المرافق العامة 181
المطلب الرابع: طرق إدارة المرافق العامة 184
الفرع الأول: طريقة الإدارة المباشرة أو التسيير المباشر 185
الفرع الثاني: طريقة الإمتياز أو إلتزام المرافق العامة 186
الفرع الثالث: الإدارة غير المباشرة للمرفق العام 192
الفرع الرابع: الإدارة المختلطة للمرفق العام 192
الفرع الخامس: أسلوب المؤسسة العمومية في إدارة المرفق العام 194
المبحث الثاني: الضبط الإداري 198
المطلب الأول: تعريف الضبط الإداري وخصائصه 198
الفرع الأول: تعريف الضبط الإداري 199

الفرع الثاني: خصائص الضبط الإداري 202
المطلب الثاني: أغراض الضبط الإداري وأنواعه 203
الفرع الأول: أغراض الضبط الإداري 204
الفرع الثاني: أنواع الضبط الإداري 209
المطلب الثالث: هيئات الضبط الإداري ووسائله 210
الفرع الأول: هيئات الضبط الإداري 211
الفرع الثاني: وسائل الضبط الإداري 215
المطلب الرابع: حدود سلطات الضبط الإداري 217
الفرع الأول: حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية 218
الفرع الثاني: حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف الإستثنائية 219
الخاتمة 222
قائمة المراجع والمصادر 225