

## كلية الحقوق والعلوم السياسية

### محاضرات في مقياس القانون الإداري لطلبة السنة الأولى حقوق

الأستاذ: بن ورزق هشام

الأستاذ: كسال عبد الوهاب

السنة الأولى: مقياس القانون الإداري

المجموعة: أ، ب

هذه المطبوعة تتضمن مجموع المحاضرات المتعلقة بالفصل الأول فيما تبقى من موضوع لبلدية والولاية. والقسم الثاني منها يتعلق بمحاضرات الفصل الثاني ويتضمن المواضيع التطرق إلى وسائل النشاط الإداري: المرافق العامة، الضبط الإداري.

نبدأ هذه المطبوعة من حيث توقعنا باستكمال ما تم التطرق إليه بشأن البلدية، حيث قسمنا موضوع البلدية إلى أربع نقاط أساسية أولاً: مفهوم البلدية وتطورها في الجزائر، ثانياً: هيئتها البلدية (المجلس الشعبي البلدي ورئيس البلدية)، ثالثاً: الإدارة البلدية (الأمين العام للبلدية والمصالح التقنية). رابعاً: الرقابة الوصائية على البلدية. وهذا العنصر الأخير هو موضوع هذه المحاضرة. ثم نتطرق للولاية

#### ثالثاً: الرقابة الوصائية على البلدية

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

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

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

\_ في حالة خرق أحكام دستورية.

\_ حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس.

\_ في حالة الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس الشعبي البلدي.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

كما تنتهي العهدة في حالة الوفاة أو في حالة وجود مانع قانوني كتوفر حالة من حالات التنافي. حيث تنص المادة 40 "تنتهي صفة المنتخب بحصول مانع قانوني والموانع القانونية طبقا لنص المادة 81 من قانون الانتخابات 16-10 كالوالي والوالي المنتدب ورئيس الدائرة والأمين العام للولاية والمفتش العام للولاية وعضو المجلس التنفيذي للولاية والقاضي وأفراد لجيش الوطني الشعبي

الأمناء العامون للولايات، أفراد الجيش الوطني الشعبي، موظفو أسلاك الأمن، محاسبو أموال الولاية.

## 2\_ الرقابة الوصائية على أعمال المجلس: وتتمثل هذه الرقابة في الصور التالية

### أ- سلطة المصادقة: وتتخذ هذه المصادقة شكلين

\_ **المصادقة الضمنية:** تعتبر المصادقة الضمنية القاعدة الأساسية في رقابة سلطة الوصاية على أعمال المجلس البلدي، حيث انطلاقا مما تضمن قانون البلدية فإن مداوات المجلس الشعبي البلدي تكون قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد واحد وعشرين يوما من تاريخ إيداعها بالولاية.

\_ **المصادقة الصريحة:** بالرغم أن المصادقة الضمنية هي القاعدة الأساسية في رقابة سلطة الوصاية للأعمال الصادر عن البلدية، إلا أنه بالرجوع إلى أحكام القانون 10-11 نص على أن بعض المداوات تخضع للمصادقة المسبقة والصريحة من جانب الوالي حتى تصبح نافذة، وهذا الذي أكدت عليه المادة 57 منه، حيث لا تنفذ المداوات المتضمنة ما يأتي إلا بعد المصادقة عليها من قبل الوالي، وهي: الميزانيات والحسابات، قبول الهبات والوصايا الأجنبية، اتفاقيات التوأمة، التنازل عن الأملاك العقارية للبلدية، بعدما كانت تقتصر على ميدانين الميزانيات والحسابات، وإحداث مصالح ومؤسسات عمومية بلدية.

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

ب - **الرقابة الوصائية عن طرق الالغاء:** حسب المادة 59 من قانون البلدية " تبطل بقوة القانون مداوات المجلس الشعبي البلدي: المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات، التي تمس برموز الدولة وشعاراتها، غير المحررة باللغة العربية، ويعاين الوالي بطلان المداولة بقرار".

ج - **المداوات القابلة للإبطال:** وهذا الأمر نصت عليه المادة 60 قانون البلدية، ويكون ذلك في حال تعلق الأمر بتعارض المصالح بين المنتخب البلدي والمداولة في الحالة التي يشارك المنتخب البلدي في المداولة، ويكون وجوده فيها يتعارض مع مصالح البلدية لوجود مصلحة

شخصية له أو لزوجه أو لأصوله أو فروعه أو كان وكيلًا فيها، وبالتالي حضوره فيها يجعل المداولة قابلة للإبطال. ويثبت بطلان المداولة بقرار معلل من الوالي.

**ملاحظة:** منح قانون البلدية 11-10 إمكانية رفع تظلم اداري أو دعوى قضائية ضد قرار الوالي الذي يثبت بطلان أو رفض المصادقة على المداولات البلدية. لكن الاجتهاد القضائي لم يسجل استعمال هذا الأسلوب إلا نادرا.

**د - سلطة الحلول:** نظمت هذه الحالة المواد 100 و101، التي منحت للوالي سلطة الحلول محل رئيس المجلس الشعبي البلدي في حال تقاعسه عن اتخاذ إجراءات الحفاظ على النظام العام بمفهومه الواسع، زيادة على التكفل بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية.

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

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

## الولاية في الجزائر

بالعودة إلى القانون 12 - 07 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية نجد نص المادة الأولى تعرف الولاية بأنها " الجماعة الإقليمية للدولة، وهي تتمتع بالشخصية القانونية والذمة المالية المستقلة".

وفي نفس الوقت الولاية هي الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة (ذلك أن الوالي هو ممثل السلطة المركزية على مستوى الولاية)، وبالتالي تشكل الولاية بهذه الصفة الفضاء والمجال لتنفيذ السياسات العمومية، وبذلك تساهم مع الدولة في تهيئة وإدارة الإقليم وتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وترقية وتحسين الإطار المعيشي للسكان.

حسب المادة 02 من القانون 12 - 07 المتعلق بالولاية فإن لهذه الأخيرة هيئتان هما: المجلس الشعبي الولائي، والوالي. بالإضافة إلى إدارة ولائية. وهو ما سنتطرق اليه بنوع من التفصيل على النحو التالي:

### أولاً: المجلس الشعبي الولائي

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

عدد أعضاء المجالس الولائية يختلف حسب عدد السكان في الولاية، وهو ما تؤكد عليه المادة 82 من قانون الانتخابات حيث يتوزع الأعضاء كالتالي:

- 35 عضو في الولايات التي يقل عدد السكان عن 250000 ألف نسمة.
- 39 عضو في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 250000-650000 نسمة.
- 43 عضو في الولاية التي يتراوح عدد سكانها بين 650000 و950000 نسمة.
- 47 عضو.....950000 و1150000 نسمة.
- 51 عضو.....1150000 و1250000 نسمة.

- 55 عضو في الولايات التي يفوق عدد سكانها 1250000.

## 1 \_ عضوية المجلس الشعبي الولائي

### أ - كيفية اختيار المترشحين

في السابق قبل 1989 كان الاختيار منوط بالحزب، أما اليوم وبحكم التعددية الحزبية والسياسية فالأمر متروك للأحزاب وحتى المترشحين الأحرار لتشكيل المجلس الشعبي الولائي في ظل الشروط والقواعد التي يحددها قانون الانتخابات.

يشترط في القائمة المترشحة لعضوية المجلس الشعبي الوطني أن تكون تحت رعاية حزب سياسي أو كقائمة حرة. واشترطت المادة 92 من قانون الانتخابات أن تكون القائمة الحرة مدعمة على الأقل بـ (400) توقيع من ناخبي الدائرة الانتخابية المعنية فيما يخص كل مقعد مطلوب شغله.

وكان الأمر في السابق في ظل القانون 07-08 يشترط في تقديم القائمة أن يكون الحزب قد حصل على الأقل في الانتخابات التشريعية الثلاث الأخيرة على أكثر من 04 % من الأصوات المعبر عنها، دون أن يقل هذا العدد عن ألفي (2000) صوت معبر عنها في كل ولاية. أو أن يكون الحزب الذي يقدم قائمة يتوفر على 600 منتخب على الأقل في المجالس الولائية والبلدية والوطنية دون أن يقل العدد عن 20 منتخب في كل ولاية.

والقائمة الحرة كان يشترط فيها حتى تكون مقبولة لخوض الانتخابات أن تحصل على 03% من توقيعات الناخبين في الدائرة الانتخابية المعنية.

ولا يمكن لأي ناخب أن يزكي أو يعطي صوته لأكثر من قائمة وإلا تعرض للعقوبات التي ينص عليها القانون. والتوقيعات تجمع في استمارات تقدمها الإدارة ويصدق عليها ضابط عمومي (إما موثق أو محضر قضائي).

### ب \_ المحرومون من الترشح

حددت المادة 89 من القانون الخاص بالانتخابات عدد من الأشخاص لا يجوز لهم الترشح خلال ممارسة وظائفهم، ولمدة سنة بعد توقفهم عن العمل في دائرة الاختصاص حيث يمارسون أو سبق

لهم أن مارسوا فيها وظائفهم، وهم: الولاة، الأمناء العامون للولايات، أعضاء المجالس التنفيذية للولايات، القضاة، أفراد الجيش الشعبي الوطني، موظفو أسلاك الأمن، محاسبو الولاية.

وهذا حتى لا يستخدم هؤلاء نفوذهم للتأثير على العملية الانتخابية.

### ج \_ مدة النيابة:

مدة النيابة خمس سنوات، ينتخب فيها النائب بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة، وتجري الانتخابات خلال ثلاثة أشهر السابقة لانقضاء مدة النيابة.

## 2 \_ النظام الانتخابي وطريقة توزيع المقاعد داخل المجلس الولائي

أ \_ الناخب: تشترط في الناخب مجموعة من الشروط تتمثل في:

\_ الجنسية. \_ السن 18 سنة. التمتع بالحقوق المدنية والسياسية، وهذا شرط بديهي. \_ عدم وجود الناخب في حالة تنافي، والموجودون في حالة التنافي هم: المحكوم عليهم بجناية، أو المحكوم عليهم بجنحة مع الحرمان من الانتخاب كعقوبة تكميلية، الذين ثبت سلوكهم المشين أثناء الثورة، التجار المشهر افلاسهم، المحجور والمحجوز عليهم.

ب \_ المنتخب: اضافة الى الشروط العامة، يشترط في المنتخب لعضوية المجلس كذلك: السن 25 سنة، وألا يكون من الطوائف المحرومين من الترشح.

### ج \_ توزيع المقاعد داخل المجلس:

توزع المقاعد المطلوب شغلها بين القوائم المرشحة سواء الحزبية أو الحرة بالتناسب، حسب الأصوات المعبر عنها كم جاء في المادة 66 من قانون الانتخابات مع تطبيق قاعدة الباقي الأقوى. ولا تؤخذ في الحسبان عند توزيع المقاعد القوائم التي لم تحصل على نسبة 07% من الأصوات المعبر عنها، أي تستبعد.

والمقاعد لا يمكن معرفة كيف توزع إلا بعد تحديد المعامل الانتخابي، وهذا الأخير يحدد بالطريقة التالية:

الأصوات المعبر عنها ناقص 07% مقسمة على عدد المقاعد المتنافس حولها فنتحصل على المعامل الانتخابي.

فإذا كان مثلاً عدد الأصوات المعبر عنها هي 300000 صوت، فإن نسبة 07% هي 21000 وبالتالي كل قائمة تحصل على عدد من الأصوات أقل من هذه النسبة تستبعد من عملية التوزيع وتحذف الأصوات التي حصلت عليها من مجموع الأصوات المعبر عنها.

فإذا كانت قائمة حصلت على 20000 مثلاً، وقائمة حصلت على 15500، وقائمة حصلت على 20500. هذه القوائم تستبعد من التنافس على توزيع المقاعد فيصبح المعامل الانتخابي في هذه الحالة: هو  $07-300000 = (56000) \%$  = 244000.

في هذه الحالة يقسم العدد 244000 ÷ على عدد المقاعد المتنافس حولها، الحاصل هو المعامل الانتخابي الذي ان حصلت عليه [ قائمة تحصلت على مقعد.

### 3 \_ دورات المجلس ونظام عمله

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

والرئيس في هذه الحالة هو الذي يوجه الاستدعاءات للأعضاء مرفقة بجدول الأعمال، قبل 10 أيام من تاريخ الاجتماع.

واجتماعات المجلس تعد غير صحيحة إذا لم تحظر الأغلبية المطلقة لأعضائه الممارسين، وإذا لم يتوفر النصاب تؤجل 05 أيام وبعد الاستدعاء الثاني تكون المداولات صحيحة مهما يكن عدد الحاضرين (المادة 19 من قانون الولاية).

### ب \_ نظام المداولات

يصادق المجلس الشعبي الوطني على الملفات المعروضة عليه بأغلبية الأعضاء الحاضرين، وصوت الرئيس مرجح في حالة تساوي الأصوات.

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

مداولاته تسجل حسب ترتيبها الزمني في سجل خاص، ويوقع عليها كل الأعضاء الحاضرين، ويرسل الملف الى الوالي خلال 08 أيام مقابل وصل استلام، وهذه المداولات يؤشر عليها رئيس المحكمة المختصة اقليميا.

وتكون مداولات المجلس نافذة بقوة القانون بعد 21 يوم من ايداعها بالولاية، وإذا رأى الوالي أن المداولة غير مطابقة للقوانين والأنظمة، يمكن أن يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا لإبطالها.

وهناك بعض المداولات تحتاج الى مصادقة صريحة من وزير الداخلية، وهذا إذا تعلق الأمر بالميزانيات والحسابات، التنازل عن العقار أو اقتنائه أو تبادله، اتفاقيات التوأمة، الهبات والوصايا.

#### **4\_ صلاحيات المجلس الشعبي الولائي ولجان عمله**

**أ\_ صلاحيات المجلس الولائي:** يتداول المجلس الشعبي الولائي في كل قضية تهم الولاية وكل ما يحدده القانون له من اختصاص، ترفع إليه من أعضائه أو الوالي، أو من رئيسه.

والقانون حدد جملة من المواضيع يتداول فيها المجلس الشعبي الولائي حددتها المادة 77 من قانون الولاية ومن أمثلتها:

\_ الصحة العمومية وحماية الطفولة والأشخاص وذوي الاحتياجات الخاصة \_ السياحة، الإعلام والاتصال. \_ التربية والتعليم العالي \_ الشباب والرياضة والتشغيل \_ السكن والتعمير وتهيئة الإقليم \_ الفلاحة والري والغابات \_ التجارة والأسعار والنقل \_ حماية البيئة \_ التنمية الاقتصادية \_ ترقية المؤهلات النوعية المحلية \_ التراث الثقافي \_ الهياكل القاعدية.

كما أن من صلاحيات المجلس اعداد مخطط تهيئة اقليم الولاية ويراقب تطبيقه، وفصلت المواد من 78 وما بعدها في كل الاختصاصات التي يمارسها المجلس.

## ب \_ اللجان الدائمة للمجلس

لا يمكن للمجلس الولائي أن يمارس أعماله كتلة واحدة، بل ينقسم الى لجان تتولى كل لجنة مهام معينة، وهذه اللجان لا تتخذ القرارات بل توصي بما تراه صالحا فيما عرض عليها وتعرض على المجلس.

وهناك العديد من اللجان منها: لجنة التربية والتعليم والتكوين المهني، الاقتصاد والمالية، الصحة والنظافة وحماية البيئة، الاتصال وتكنولوجيا الاتصال، تهيئة الاقليم والنقل، التعمير والسكن، الري والفلاحة والغابات والصيد البحري، الشؤون الثقافية والاجتماعية والدينية، التنمية المحلية والتجهيز والاستثمار والتشغيل .... الخ. وهذه اللجان تتشكل عن طريق مداولة يصادق عليها بالأغلبية المطلقة أعضاء المجلس، وكل لجنة تضع نظامها الداخلي وتصادق عليه.

## ثانيا \_ الوالي

يعين الوالي بمرسوم رئاسي يتخذ في مجلس الوزراء بناء على تقرير من وزير الداخلية (المادة 78 من الدستور).

### 1 \_ صلاحياته

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

أ \_ الوالي كممثل للدولة: الوالي هو ممثل الدولة على مستوى الولاية، لذلك يقوم بتنفيذ تعليمات الوزراء على مستوى اقليم الولاية، فهو إذا مفوض الحكومة، يتدخل في كل القطاعات باستثناء البعض منها لا يتدخل فيها وهي: العمل التربوي \_ وعاء الضريبة وتحصيلها \_ الرقابة المالية \_

الجمارك \_ مفتشية العمل \_ مفتشية الوظيف \_ المصالح التي تتجاوز نشاطاتها حدود الولاية وهذا لكون هذه القطاعات تخضع للسلطة المركزية.

والوالي كمثل للدولة له صلاحيات المحافظة على النظام العام واتخاذ الإجراءات اللازمة لذلك، فقد يحل محل رئيس المجلس البلدي في اتخاذ الإجراءات التي تستوجبها حماية النظام العام إذا لم يبادر رئيس المجلس البلدي بذلك، ويلزم بهذه الصفة مصالح الأمن بإعلامه بكل القضايا المتعلقة بالأمن.

ب \_ صلاحيات الوالي باعتباره هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولاوي: يتولى بهذه الصفة تنفيذ القرارات الناتجة عن مداوات المجلس الشعبي الولاوي، ويقدم تقرير سنوي أما المجلس حول نشاطات الولاية، ويسهر الوالي على نشر مداوات المجلس الشعبي الولاوي وتوجيه التعليمات لتنفيذها.

### ج \_ صلاحيات الوالي باعتباره ممثل الولاية

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

والوالي هو الذي يعد الميزانية ويتولى تنفيذها بعد مصادقة المجلس الشعبي الولاوي عليها، كما أن الوالي مسئول عن المحافظة على الامن والنظام والسلامة داخل الولاية، ويمكنه أن يطلب تدخل قوات الشرطة والدرك في الظروف الاستثنائية عن طريق التسخير (المادة 116 من قانون الولاية).

### ثالثا: أجهزة الادارة العامة في الولاية وهيكلها

حسب المرسوم التنفيذي 94-21 فإن الإدارة العامة في الولاية موضوعة تحت سلطة الوالي وتشمل هذه الإدارة: الكتابة العامة، المفتشية العامة، الديوان، رئيس الدائرة.

أ \_ الكتابة العامة: يتولها كاتب عام يعين بمرسوم رئاسي، يسهر على العمل الإداري ويضمن استمراريته \_ يتابع جميع مصالح الدولة في الولاية \_ ينسق أعمال المديرين في الولاية \_ يتابع

عمل أجهزة الولاية وهيكلها \_ يتابع تنفيذ مداورات المجلس الشعبي الولائي \_ ينشط مجموع الهياكل المكلفة بالبريد والمواصلات ويراقبها.

ب \_ **المفتشية العامة:** يسيرها مفتش عام يساعده مفتشان، دورها رصد النقائص واقتراح التصحيحات اللازمة وكل تدبير من شأنه رفع مستوى الخدمات، وقد يعهد الوالي للمفتشية القيام بأعمال التحقيق حول مسألة تخص أحد الأجهزة الداخلة ضمن نطاق اختصاص المفتشية، ترفع التقارير للوالي \_ ترسل ملاحظات لوزارة الداخلية.

ج \_ **الديوان:** للولاية ديوان يعمل تحت سلطة الوالي، يشرف عليه رئيس الديوان، يعين بموجب مرسوم رئاسي. دوره الإشراف على العلاقات الخارجية والتشريفات، العلاقات مع أجهزة الصحافة والإعلام، الإشراف على أنشطة مصلحة الاتصالات السلكية واللاسلكية والشفرة.

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

مهام رئيس الدائرة حددها المرسوم 94 - 215

ينشط وينسق عمليات تحضير مخططات التنمية وتنفيذها \_ يصادق على مداورات المجالس الشعبية البلدية حسب ما تحدده القوانين. \_ يصادق على الهبات والوصايا \_ يطلع الوالي على وضعية البلديات \_ يتولى تنفيذ مخططات التنمية بالبلديات المعنية \_ يصادق على تعريفات حقوق مصلحة الطرق وتوقف السيارات والكرء لفائدة البلديات.

يساعد رئيس الدائرة في القيام بمهامه كاتب عام ومجلس تقني يتكون من مسؤولي مصالح الدولة.

**رابعاً: الرقابة الوصائية على المجلس الشعبي الولائي**

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

**1 \_ الرقابة الوصائية على المجلس كهيئة**

يعتبر الحل الآلية الرقابية على المجلس الشعبي الولائي كهيئة، ونظرا لخطورة هذا الاجراء والآثار المترتبة عنه فقد حدد المشرع الجزائري في المادة 48 من قانون الولاية الحالات التي تؤدي إلى ذلك على سبيل الحصر وتتمثل في:

\_ في حالة خرق أحكام دستورية.

\_ حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس.

\_ في حالة الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس الشعبي الولائي.

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

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

\_ حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها.

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

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

ويترتب عن حالة حل المجلس الشعبي الولائي قيام الوزير المكلف بالداخلية في خلال 10 أيام التي تلي الحل بناء على اقتراح من الوالي بتعيين مندوبية ولائية لممارسة الصلاحيات المخول إياها بموجب القوانين والتنظيمات المعمول بها إلى حين تنصيب المجلس الجديد. وتنتهي مهمة المندوبية الولائية بقوة القانون فور تنصيب المجلس الشعبي الولائي الجديد. (المادة 49)

كما يترتب حل المجالس الشعبية الولائية إجراء انتخابات لتجديدها خلال مدة أقصاها (3) أشهر ابتداء من تاريخ الحل، إلا في حالة المساس الخطير بالنظام العام على أنه لا يمكن أبدا إجراء انتخابات جديدة خلال سنة الأخيرة من العهدة الانتخابية الجارية.

## 2 \_ الرقابة الوصائية على أعضاء المجلس الشعبي الولائي

باعتبار أن أعضاء الهيئات المحلية منتخبين فإنهم يخضعون لرقابة السلطة الوصية، حفاظا على مصداقية المجالس التي يمثلونها من جهة وتجنب كل ما من شأنه أن يشوه صورة الناخب في نظرة المجتمع من جهة أخرى، وتتمثل في الآليات التالية: الإيقاف، العزل أو الإقصاء، الاستقالة التلقائية.

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

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

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

د\_ التخلي عن العهدة: حيث يعد العضو مقال بقوة القانون، كل منتخب تغيب بدون عذر مقبول في أكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة، حيث يعتبر العضو في هذه الحالة متخلي عن العهدة، ويثبت هذا التخلي من طرف المجلس الشعبي الولائي (المادة 43).

### 3 \_ الرقابة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي الولائي

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

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

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

ويأخذ التصديق على مداولات المجلس الشعبي الولائي صورتين:

\* التصديق الضمني: ويكون في حالة اشتراط القانون لنهاذ المداولات المتخذة من المجلس مضي مدة زمنية معينة من ايداعها لدى السلطة الوصية، حيث إذا سكنت طيلة المدة المحددة قانونا فإنه يعتبر بمثابة تصديق ضمني على المداولة.

فالوالي يمارس سلطة الوصاية خلال هذه المدة والموافقة الضمنية تكون بمجرد توجيه توجيهات أو تعليمات للمصالح المعنية بهدف تنفيذ المداولة، غير أنه إذا تبين للوالي خلال هذه المدة وجود خرق للقوانين والتنظيمات يقوم برفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا من أجل اقرار إبطال المداولة.

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

\_ الميزانيات والحسابات \_ التنازل عن العقار واقتتاه أو تبادله \_ اتفاقيات التوأمة \_ الهيئات والوصايا الأجنبية. حيث أعطى المشرع للوزير المكلف بالداخلية أجل شهرين من أجل المصادقة عليها.

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

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

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

\_ المتخذة خرقا للدستور والغير المطابقة للقوانين والتنظيمات.

\_ التي تمس برموز الدولة وشعاراتها.

\_ غير المحررة باللغة العربية.

\_ التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصاته.

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

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

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

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

## محاضرات الفصل الثاني

### المحور الأول

#### النظرية العامة للضبط الإداري

التقيد بالنظام والالتزام بالضوابط التي تحدثها القوانين والأنظمة هي التي تميز الحرية عن الفوضى، والإفراط في أمننة المجتمع على حساب الحريات يؤدي بالضرورة إلى إعدام الحرية من جذورها ويصبح النظام الحاكم مستبدا ومتعسفا، ما يناقض فكرة العدالة ودولة القانون، إذن كيف

يمكن التوفيق بين كل من الحرية والنظام؟ وكيف يتم تطبيق قاعدة أن الحرية هي الأصل والتقييد هو الاستثناء؟ هذا الذي سنتطرق إليه من خلال التعرف على الضبط الإداري بصفة عامة.

أولاً: مفهوم الضبط الإداري وأنواعه

## 1 \_ مفهوم الضبط الإداري

الضبط الإداري صورة من صور النشاط الإداري الأكثر خطورة، ويتطلب توضيح مفهوم الضبط الإداري التطرق للعناصر التالية:

### أ\_ تعريف الضبط الإداري

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

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

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

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

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

\* **الضبط في التشريع:** لا نجد في معظم التشريعات عموماً تعريفاً للضبط الإداري باعتبار أن المشرع لا يقحم نفسه عادة في تحديد المفاهيم التي يتركها للفقه والقضاء، ويقتصر دوره على تحديد شروط ممارسة هذه الوظيفة وأهدافها وأنواعها... الخ كما هو الحال فمثلاً في المادة 114 من قانون الولاية 07-12 أن الوالي مسؤول عن الحفاظ على النظام العام والأمن والسلامة

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

\* **التعاريف الفقهية للضبط الإداري:** اختلفت آراء الفقه في تعريف الضبط الإداري، ويرجع ذلك إلى تباين النظرة إلى وظيفته ، حيث يرى البعض أنّ الضبط الإداري غاية في ذاته تسعى إليه سلطات الدولة، بينما يرى جانب آخر بأنّ الضبط الإداري قيد على الحريات العامة، وذهب فريق ثالث إلى الاهتمام بأساليب الضبط الإداري وصور نشاطه وأغراضه، ورأى جانب من الفقه الضبط الإداري من زاوية أهدافه، والتي من أجلها يمارس الضبط، والمتمثلة في الطابع الوقائي، فمثلا حسب " Maurice Hauriou هو كل ما يستهدف به المحافظة على النظام العام في الدولة"، وحسب " André Délaubadaire هو شكل من أشكال تدخل بعض الهيئات الإدارية، يتضمن فرض قيود على حريات الأفراد بهدف المحافظة على النظام العام".

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

\* **التمييز بين الضبط الإداري والضبط التشريعي**

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

\* **التمييز بين الضبط الإداري والمرفق العام**

يجمع الفقه على أن الضبط الإداري والمرفق العام وظيفتين مختلفتين من حيث طبيعة النشاط، حيث يقوم المرفق العام بتقديم الخدمات والحاجيات، ويقوم الضبط الإداري بضبط النشاط الخاص

للأفراد وتنظيم الحريات بهدف المحافظة على النظام العام. كما أن النظرة للضبط الإداري ينظر لها عادة بأنها إجراءات سلبية، بمعنى ممارسة النشاطات الخاصة تخضع دائماً لقيود حماية النظام العام، بينما أعمال المرفق العام إيجابية تقدم خدمات للجمهور. إلا أنهما يتشبهان في أن كلاهما صورتان للنشاط الإداري الهدف إلى تحقيق المصلحة العامة.

### \* \_ التمييز بين الضبط الإداري والضبط القضائي

هناك صعوبة في التمييز بين الضبط الإداري والضبط القضائي فهما يشتركان في هدف المحافظة على النظام العام داخل الدولة، مع اختلاف الأسلوب والوسائل، فالهدف من الضبط الإداري وقائي بينما الهدف من الضبط القضائي قمعي وعلاجي وردعي.

### √ \_ أهمية التمييز بين الضبط الإداري وأعمال الضبط القضائي

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

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

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

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

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

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

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

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

## 2 \_ أنواع الضبط الإداري

### أ\_ الضبط الإداري العام والضبط الإداري الخاص

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

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

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

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

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

\_ الهدف من الضبط الإداري الخاص مختلفاً كلياً أو جزئياً عن هدف الضبط الإداري العام فمثلاً: هدف وظيفة الضبط الإداري في مجال الصيد هو حماية بعض أصناف الحيوانات في طريقها للانقراض، ويهدف الضبط في مجال الآثار لحماية التراث الأثري من الاعتداء عليه.

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

## ب\_ فائدة التمييز بين الضبط الإداري العام والخاص

يهدف الضبط الإداري العام لحماية النظام العام، أما الضبط الإداري الخاص فله هدف حماية النظام العام وأهداف أخرى، فمثلاً: الهدف من الضبط الإداري الخاص حماية النظام العام في قسم منه. فمثلاً: الضبط المتعلق بالأموال العمومية الهدف الخاص هو المحافظة على هذه الأموال وحمايتها، أما الهدف العام فيتمثل في حماية أمن المواطنين بتنظيم المرور فيها.

## ثانياً: أهداف الضبط الإداري

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

## 1 \_ الأهداف التقليدية للضبط الإداري

### أ\_ تعرف النظام العام

هذه الفكرة مرنة ومتطورة، لذلك لا نجد تحديدا دقيقا لها في تعريفات الفقه. حيث يقصد بالنظام العام وفقا للفقه التقليدي عدم وجود الفوضى والاضطراب.

حيث عرفه هوريو بأنه "حالة واقعية تعارض حالة واقعية أخرى هي الفوضى" وذلك معناه أن الهدف من الضبط سلبي لا يسمح بوقوع اضطرابات، ولا يتدخل إلا إذا حدث التهديد بالنظام العام.

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

## ب \_ خصائص النظام العام

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

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

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

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

### ج \_ العناصر التقليدية للنظام العام للضبط الإداري

\* المحافظة على الأمن العام: أي توفير الأمان والحماية لأرواح الأفراد وأموالهم وأعراضهم من أي اعتداء مهما كان مصدره سواء كان إنسان، حيوان أو الطبيعة أو شيء سواء في الحالات العادية أو الاستثنائية. والأمثلة على ذلك متعددة مثل:

\_ تنظيم المرور في مختلف الأماكن والطرق، وتنظيم وقت للسير بالنسبة لبعض أصناف السيارات وتنظيم أماكن الركوب، إزالة مختلف العوائق في الشوارع والطرق العامة وتنظيم كفاءات المراقبة التقنية للسيارات.

- اتخاذ التدابير الأمنية اللازمة لمنع وقوع الجرائم بمختلف أنواعها، سواء كانت سرقة أو قتل أو حوادث الطرق أو الجرائم الماسة بالأخلاق والآداب.

- القضاء على الحيوانات المتشردة والمفترسة.

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

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

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

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

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

## 2 \_ الأهداف الحديثة للضبط الإداري

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

### أ \_ النظام العام الأخلاقي (الآداب العامة)

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

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

### ب \_ جمال ورونق المدن وروائها

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

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

- ترميم المباني القديمة التراثية والأثرية-بناء وتشبيد العمارات.

-المحافظة على نظافة البيئة.

-تنظيم لوحات الدعاية والإعلان.

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

## ج \_ النظام العام الاقتصادي

توسع الضبط الإداري بسبب اتساع تدخل الدولة في المجال الاقتصادي ما أدى إلى ظهور مفهوم النظام العام الاقتصادي، فصار النظام العام يهتم بحماية الاقتصاد فيما يتعلق بالأجور، الأسعار، التمويل بالمواد والمنتجات، تنظيم عمليات التصدير والاستيراد والتعامل بأوراق النقد والبورصة ومكافحة التضخم النقدي، وغيرها.

## د \_ الضبط الإداري البيئي

وهي تدابير وقائية تصدرها السلطات الإدارية لمنع جرائم المساس بالبيئة من خلال الإجراءات الاحترازية، بما يكفل حماية البيئة ومكافحة أسباب الإضرار بها. وأغراض الضبط الإداري البيئي هي أغراض الضبط الإداري العام، لكنها تتميز بتحقيق الأمن البيئي أو الصحة البيئية أو السكينة البيئية والوقاية من الأسباب التي تهدد هذه العناصر وتهدد البيئة، مثلاً: المادة 72 من القانون 10-03 يهدف مقتضيات الحماية من الأضرار السمعية إلى الوقاية أو القضاء أو الحد من

انبعاث وانتشار الأصوات أو الذبذبات التي قد تؤثر أخطارا تضر بصحة الأشخاص وتسبب لهم اضطرابا مفرطا أو من شأنها أن تمس بالبيئة".

### ثالثا\_ هيئات الضبط الإداري العام في الجزائر ووسائله

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

#### 1\_ هيئات الضبط الإداري العام

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

#### أ \_ على المستوى الوطني

##### \* \_ رئيس الجمهورية

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

\_ نص المادة 90 من التعديل الدستوري لسنة 2016 المتعلقة باليمين الدستورية التي يقسم فيها على المحافظة على استمرارية الدولة وسلامة التراب الوطني ووحدة الشعب والأمة وحماية الحقوق والحريات.

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

\_ تمنح الوظيفة التنظيمية العامة لرئيس الجمهورية وظيفة الضبط الإداري، في الظروف العادية حسب نص المادة 143 من الدستور.

أما وظيفة الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية مخولة صراحة لرئيس الجمهورية بموجب نصوص المواد من 105 إلى 110 من التعديل الدستوري لسنة 2016، في حالتي الطوارئ والحصار والحالة الاستثنائية وحالة التعبئة العامة وحالة الحرب.

### \* \_ الوزير الأول

لا يتمتع الوزير الأول بسلطات في مجال الضبط الإداري صراحة، لكن الوظيفة التنظيمية التي يمارسها هذا الأخير بموجب الفقرة 2 من المادة 125 وباعتباره المسؤول عن تنفيذ القوانين، تجعله المختص بإصدار تنظيمات الضبط المطبقة في كامل التراب الوطني. مثل المرسوم التنفيذي 239-15 المؤرخ في 06-09-2015 المتعلق بتحديد قواعد حركة المرور عبر الطرق.

### \* \_ الوزراء

لا يملك الوزير سلطة إصدار قرارات تنظيمية، لأنها من اختصاص رئيس الجمهورية والوزير الأول بنصوص الدستور، فلا يمكن للوزير أن يصدر قرارات تنظيمية في مجال الضبط الإداري إلا إذا سمح له القانون بذلك.

لكن يتمتع الوزير بسلطة ضبط إداري خاص مثل ضبط السينما، ضبط الصيد، الصحة...، عندما يحيل القانون أو المرسوم له اتخاذ قرارات تنظيمية تطبيقية للقانون.

### ب \_ على المستوى المحلي

#### \* الوالي

حسب نص المواد 114 و 116 من قانون الولاية 07-12 "تمنح للوالي مسؤولية المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العامة، تسخير قوات الشرطة والدرك"، ضبط المرور في الطرقات الوطنية، الحلول محل رؤساء البلديات عند إهمالهم القيام بصلاحياتهم في المجال.

#### \* \_ رئيس البلدية

يمارس سلطة الضبط الإداري بموجب القانون 10-11 المواد من 88 على 92 ، ويملك تسخير قوات الشرطة والدرك الوطني المختصة إقليمياً، ويمارس صلاحياته باعتباره ممثلاً للدولة.

## 2 \_ وسائل الضبط الإداري في الجزائر

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

### أ \_ الوسائل القانونية

#### \* القرارات التنظيمية (لوائح الضبط الإداري)

تسمى بلوائح الضبط أو البوليس، وهي مجموعة القواعد التي تتخذها السلطة الإدارية المختصة في شكل مراسيم رئاسية أو تنفيذية للمحافظة على النظام العام بأبعاده الثلاثة المعروفة (الأمن، الصحة، السكينة العامة) حيث تتضمن هذه اللوائح قيودا على الأفراد والحريات بوسائل مختلفة:

\_ **نظام المنع:** منع الأفراد من اتخاذ إجراء معين أو ممارسة حرية أو نشاط معين. ويشترط في المنع أن يكون جزئيا وليس كليا أو مطلقا، لأن ذلك يعتبر مصادرة للحق أو الحرية ولا يكون ذلك مشروعاً إلا في الظروف الاستثنائية.

\_ **نظام الإلزام:** وهو إجراء قانوني لإلزام الأفراد القيام ببعض التصرفات بهدف معين مثل ما أُلزم القانون رقم 01-19 المتعلق بتسيير النفايات كل منتج أو حائز للنفايات أن يتخذ كل الإجراءات الضرورية لتقادي إنتاج النفايات بأقصى قدر ممكن باعتماد واستعمال تقنيات أكثر نظافة وأقل إنتاجا للنفايات.

\_ **نظام التراخيص:** وهو ضرورة الحصول على ترخيص مسبق من سلطات الضبط الإداري المختصة قبل ممارسة نشاط معين، حتى تتمكن الإدارة من فرض ما تراه مناسبا من الاحتياطات لتوقي وقوع الضرر. ومن أمثلة: تراخيص البناء، رخص التجزئة ورخص الهدم، رخص إقامة التجمعات أو المظاهرات، حمل السلاح الناري... الخ.

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

### \* القرارات الفردية

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

### \* الجزاءات الإدارية

هي تدابير وقائية مؤقتة تتخذها سلطات الضبط الإداري، على أساس نصوص تشريعية أو لائحية تهدف إلى منع الإخلال بالنظام العام، تمس حريات الأفراد وحقوقهم ومصالحهم المادية، الهدف منها توقيف مصدر التهديد عن إحداث الخلل.

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

والجزاءات الإدارية لوظيفة الضبط الإداري: قد تكون جزاءات مالية تتضمن مصادرة مبلغ مالي مثلا لمنتجات بدون فاتورة. وجزاءات غير مالية مثل، سحب الرخصة، مصادرة صحيفة أو جريدة، أو غلق محل، توقيف النشاط، المنع المؤقت لتوزيع جريدة...، وغالبا توقع بعد إعدار المعني بها ليتراجع عن تصرفاته أو يتوقف عنها.

### ب \_ الوسائل المادية

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

كما أن للإدارة الضبطية امتياز التنفيذ الجبري يسمح للإدارة بتنفيذ أوامرها بالقوة الجبرية لإنهاء المساس بالنظام العام من دون الحاجة إلى إذن أو ترخيص من القضاء بسبب عدم انصياع الأفراد لهذه القرارات. وهو ما يعرف بالتنفيذ المباشر، وأقر أغلب الفقه والقضاء الإداريين الفرنسيين مشروعية اللجوء للتنفيذ الجبري عند عدم وجود نص قانوني يجيز استخدام التنفيذ الجبري لقرارات الضبط ويكون ذلك في الحالات التالية:

\_ وجود خطر جسيم يهدد النظام العام بعناصره المعروفة يقتضي التدخل السريع من الإدارة لمنع هذا التهديد ودفع الخطر.

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

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

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

- أن يقوم بالإجراء الموظف المختص بأعمال وظيفته.

#### رابعاً: حدود وظيفة الضبط الإداري

بالنظر للآثار الهامة التي تترتب على ممارسة سلطات الضبط الإداري لهذه الوظيفة على الحقوق والحريات، وضع المشرع حدوداً لممارسة الضبط، لأن الأصل هو صيانة الحقوق والحريات وعدم المساس بها. وتكون هذه الضوابط أكثر صرامة في الظروف العادية وأقل في الظروف الاستثنائية.

#### 1 \_ مبدأ المشروعية وتقييد مفهوم الضبط الإداري

## أ \_ المقصود بمبدأ المشروعية

بالمعنى العام هو سيادة حكم القانون أي خضوع الحاكم والمحكوم للقانون، وبالمفهوم الضيق خضوع السلطة الإدارية للقانون في كل ما يصدر عنها من تصرفات، وما تتخذه من أعمال وقرارات وفي جميع مظاهر النشاط الذي تقوم به (قانوني أو مادي، إيجابي أو سلبي)، وعندما تتصرف الإدارة الضبطية، فإنها تكون ملزمة باحترام مبدأ المشروعية، ويجب عليها في كل مرة تصدر فيه قرارا ضبطيا أن تتقيد بالقواعد الموجودة والقانون بالمعنى الواسع.

## ب \_ مصادر مبدأ المشروعية

المقصود بها القواعد التي يجب على الإدارة احترامها عند قيامها بأعمالها، وهذا الأمر يعني خضوع الإدارة للقانون بالمعنى الواسع الذي يشمل القواعد القانونية المكتوبة وغير المكتوبة، وليس بمعناه الضيق الذي يقتصر على القواعد المكتوبة فقط وهي الاتفاقيات الدولية، الدستور، التشريع بأنواعه، والتنظيم.

## 2 \_ الرقابة القضائية على تدابير الضبط الإداري

### أ \_ الرقابة القضائية على تدابير الضبط الإداري في الظروف العادية

يراقب القضاء الإداري أعمال الضبط الإداري التي تحدث أثرا قانونيا بالإنشاء أو التعديل أو الإلغاء في المراكز القانونية، وتنصب الرقابة على مدى مشروعية هذه القرارات، فإذا ثبت للقاضي أن الإدارة الضبطية تجاوزت القانون كان له إلغاء قرارها والتعويض للمتضرر إذا طلب ذلك.

### ب \_ الرقابة القضائية على تدابير الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية

الظروف الاستثنائية هي تلك الظروف التي تشكل تهديدا لأمن وسلامة وكيان الدولة، كالحروب والاضطرابات، والفوضى، والأوبئة، ما يستوجب تدخل سلطات الضبط الإداري باتخاذ تدابير وإجراءات هي غير مشروعة في الظروف العادية إلا أنها تصبح مشروعة في ظل هذه الظروف الاستثنائية بهدف المحافظة على النظام العام.

\* شروط قيام الحالات الاستثنائية المقيد للحقوق والحريات

\_ أن يكون هناك وضع غير عادي.

\_ أن تترتب عن هذا الوضع عدم قدرة الإدارة مواجهة هذا الظرف بالوسائل العادية.

وحتى لا تشكل هذه الظروف وسيلة للاعتداء على الحرية وضع القضاء الإداري ضوابط لهذه الحالة تتمثل في:

\_ أن تكون هذه الوسيلة المستخدمة هي الوسيلة الوحيدة لمواجهة هذا الظرف.

\_ تتناسب الإجراءات المتخذة من جانب الإدارة مع الظرف الاستثنائي لتحقيق الصالح العام.

\_ زوال هذه القرارات المتخذة بمجرد زوال الظرف الاستثنائي، لأنها تصبح من غير سبب.

\* **خضوع تدابير الضبط الإداري في الحالات الاستثنائية لرقابة قضائية مخففة:** لا يمنع الظرف الاستثنائي من خضوع هذه الإجراءات والتدابير لرقابة القاضي، فباستثناء القرار المعلن عن الحالة الاستثنائية الذي اعتبره القضاء الإداري من أعمال السيادة لا تفلت باقي الإجراءات المتخذة بناء القرار المعلن للحالة الاستثنائية من رقابة القضاء (إمكانية الطعن فيها بالإلغاء والتعويض).

يراقب القاضي في الظروف الاستثنائية قرارات الإدارة من حيث أسبابها والغاية التي ترمى إليها من اتخاذها ولا يتجاوز في رقابته إلى العيوب الأخرى التي يبنى عليها القرار الإداري.

### **المحور الثاني: المرافق العامة**

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

وتعد المرافق العامة أحد الأساليب التي بواسطتها تمارس الإدارة نشاطها الإداري، إذ تعد المرافق العامة الصورة الإيجابية لهذا النشاط الذي تقوم به من خلال إقدامها على اشباع الحاجات العامة وتقديم الخدمات للأفراد.

**أولاً: مفهوم المرفق العام**

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

**1 \_ تعريف المرفق العام:** هناك معيارين أساسيين يلجأ اليهما الفقه والقضاء لتحديد مفهوم المرفق العام هما المعيار العضوي (الشكلي) والمعيار الموضوعي.

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

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

**2 \_ عناصر المرفق العام:** من خلال التعاريف السابقة تظهر العناصر الأساسية اللازمة لوجود المرفق العام والتي تتمثل في التالي:

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

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

- نشاطات تقوم بها المرافق العامة لإشباع حاجات عامة مثل الوزارات والمؤسسات العامة ... الخ.

- نشاطات تقوم بها هيئات خاصة بموجب تراخيص أو امتياز تمنحه لها السلطة العامة.

- نشاطات تقوم بها هيئات خاصة لإشباع حاجات عامة، ولكن تهدف من وراء نشاطاتها الى تحقيق الربح كالمشروعات الخاصة ذات النفع العام مثل الجامعات والمدارس الخاصة والمستشفيات الخاصة... والتي لا تعتبر مرافق عامة ما لم تعترف الدولة لها بصفة المرفق العام وتمنحها امتيازات السلطة العامة.

**ب \_ عنصر السلطة العامة:** يلزم لاعتبار المشروع مرفقا عاما وجود ارتباط عضوي بين المشروع والإدارة، بأن تكون الإدارة مسئولة عن المشروع أو أن يكون هذا المشروع تابعا لها، ويعتبر عنصر السلطة العامة من العناصر الأساسية التي تحدد صفة المشروعات واعتبارها مرافق عامة، وهذا يعني أن هذه المشروعات يجب أن تخضع في انشائها وإدارتها للسلطة الإدارية المتمثلة في الدولة وغيرها من الأشخاص الإدارية، حيث يكون لها السلطة العليا والنهائية سواء في انشاء أو تنظيم أو إدارة هذه المشروعات التي تعتبر مرافق عامة.

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

### 3 \_ أهمية المرفق العام: للمرفق العمومي أهمية نظرية وأخرى عملية

**أ \_ من الناحية النظرية:** تبرز أهمية المرفق العام من الناحية النظرية خاصة بالنسبة للقضاء، خاصة في الدول التي تأخذ بنظام القضاء الإداري، إذ يعد المرفق العمومي معيارا أساسيا في تحديد اختصاص القضاء الإداري ومن جهة أخرى تطبيق قواعد القانون الإداري على المنازعات المعروضة على القضاء.

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

### ثانيا: انشاء وتنظيم المرافق العامة

1 \_ انشاء المرافق العامة: المقصود بإنشاء المرافق العامة تأسيس مشروعات عامة تعمل على اشباع حاجات عامة أو تحقيق نفع عام طبقا لأحكام القانون العام، ويتم هذا الإنشاء بإنشاء مشروع عام لأول مرة، أو بتحويل مشروع خاص الى مشروع عام يعمل من أجل النفع العام. ويتم عادة انشاء المرافق العامة بقانون أو بناء على قانون صادر من السلطة التشريعية، وذلك بتحويل السلطة التنفيذية سلطة انشاء المرافق العامة كما هو الأمر في انشاء المؤسسات العامة المتمتعة بالشخصية القانونية.

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

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

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

**3 \_ الغاء المرافق العامة:** الغاء المرفق العام هو وضع حد لنشاطه، لاعتراف السلطة الإدارية المختصة بأنه لم تعد هناك حاجة لاستمراره، وطريقة إغائه تتم بنفس طريقة إنشائه، بمعنى أن المرافق التي أنشأت بقانون تلغى بقانون، والتي أنشأت بمرسوم تلغى بمرسوم أو قانون... الخ.

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

وعند صدور القانون أو القرار بإلغاء المرفق تضاف أمواله الى الشخص الإداري الذي كان يتبعه. ويمكن رد أسباب الغاء المرافق العامة الى ما يلي:

- ترك اشباع الحاجات العامة التي كان يتولها المرفق العام للنشاط الخاص ويتحقق ذلك من خلال الخوصصة.

- إذا كان المرفق العام أصلا يشبع حاجة عارضة لا تتسم بالديمومة، فإذا تحقق الغرض الذي أنشأ من أجله المرفق العام وجب إلغاءه.

- إلغاء المرفق العام ودمجه بمرفق آخر لاعتبارات مالية ولاعتبارات الإصلاح الإداري.

### ثالثا: أنواع المرافق العامة

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

**1 \_ تقسيم المرافق العامة حسب طبيعة نشاطها:** تختلف المرافق العامة حسب طبيعة النشاط الذي تقوم به إلى عدة أنواع وهي مرافق عامة إدارية واقتصادية، ومرافق عامة اجتماعية ومهنية.

#### **أ \_ المرافق العامة الإدارية والاقتصادية:**

• **المرافق العامة الإدارية:** تعتبر من أقدم المرافق العامة، وهذه المرافق تعبر عن جوهر وطبيعة الدولة، وهي تمارس نشاطا اداريا بحتا يدخل في صميم الوظيفة الإدارية، ونتيجة لهذا النشاط الذي تمارسه فإنها تخضع لنظام قانوني متميز بحيث تستخدم وسائل القانون العام. ومن أمثلتها مرفق

القضاء، مرفق الشرطة، مرفق التعليم مرفق الصحة ... الخ، وهذه المرافق ذات أهمية حيوية في بناء الدولة وبدونها لا معنى لوجود الدولة ذاتها، وتمتاز هذه المرافق عن غيرها بما يلي:

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

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

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

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

\* **المرافق المهنية والنقابية:** يقصد بها تنظيم شؤون مهنة أو طائفة معينة من المواطنين من قبل هيئة أو منظمة تتمتع ببعض امتيازات وسلطات القانون العام، وغالبا ما تتخذ هذه المرافق شكلا نقابيا، ومن أمثلتها: منظمة ونقابة المحامين، نقابة الأطباء، نقابة المهندسين، نقابة الصيادلة... الخ

وتتولى هذه المرافق العامة المهنية توجيه نشاط المهنة التي تشرف عليها المنظمة توجيهها سليماً، وإخضاع تلك النشاطات لرقابتها وسلطتها، ولذلك فإن النصوص القانونية تلزم كل ممارس للمهنة بالانضمام إلى عضوية المنظمة والمرفق النقابي الخاص به.

**2 \_ تقسيم المرافق العامة حسب الامتداد الإقليمي:** تقسم المرافق حسب الامتداد الإقليمي إلى مرافق وطنية وأخرى محلية.

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

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

**رابعاً: المبادئ التي تحكم سير المرافق العامة**

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

**1 \_ مبدأ المساواة أمام المرافق العامة:** هذا المبدأ هو امتداد للمبدأ العام المتمثل في مساواة الأفراد أمام القانون، ويعني هذا المبدأ أن يتم التعامل مع الناس الذين يتساوون في المراكز

القانونية على قدم المساواة خاصة المساواة في الانتفاع بالحقوق والحريات العامة. وتظهر مظاهر هذا المبدأ في التالي:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

• **تنظيم الاستقالة:** مبدأ الاستمرارية هو الأساس القانوني لتنظيم عملية تقديم الاستقالة، وقبول استقالة الموظفين في الوظائف العامة، وبالتالي إذا كان من حق الموظف أن يستقيل من عمله بالمرفق فإنه ليس من حقه أن يترك أو يتخلى على أداء مهامه فجأة كما يشاء وبدون إجراءات، فهو ملزم بتقديم طلب مكتوب إلى الجهة المختصة، وعليه أن يبقى يزاول مهامه حتى يصدر القرار من جهة التعيين، وللإدارة شهرين لقبولها، وفي حالة استدعت المصلحة العامة فللإدارة شهرين إضافيين لإصدار قرارها.

• **تنظيم اجازة الموظفين:** وهذا يعني أن للإدارة السلطة في تنظيم اجازات الموظفين حتى لا يشكل ذلك اخلال بمبدأ الاستمرارية.

• **الاعتداد بنظرية الموظف الفعلي:** يقصد بالموظف الفعلي ذلك الشخص الذي يعترف القضاء بصحة تصرفاته في مجال المرافق العام رغم أنه لم يعين تعيينا صحيحا، سواء أكان ذلك في الظروف العادية أو الاستثنائية، وهذا تحقيق لمبدأ استمرارية سير المرافق العامة.

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

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

**3 \_ مبدأ القابلية للتغيير والتعديل:** هدف المرافق العامة تقديم الخدمات وإشباع الحاجيات العامة، وبما أن هذه الحاجيات متطورة فهذا يفرض على المرفق العمومي أن يتكيف مع التطورات

الحاصلة من خلال تغيير وتعديل طرق سير هذه المرافق وهذا الذي نلاحظه مثلا الآن في الجزائر من خلال رقمنة وثائق الحالة المدنية، أو فيما يتعلق بجواز السفر والبطاقة البيومتري، رقمنة التعاملات الإدارية ... الخ.

**4 \_ مبدأ مجانية المرفق العام:** مبدأ انشاء المرافق العامة جاء من أجل تقديم الخدمات العامة لأفراد المجتمع وبالتالي هذه الخدمات وإشباع هذه الحاجيات يجب أن يكون بدون مقابل، لأن فرض المقابل في تلقي هذه الخدمات سيؤدي الى عجز الأفراد من الناحية المادية وإحجامهم عن اللجوء الى هذه المرافق للحصول عليها وهذا ما لا يمكن تصوره. على أن هذه المجانية لا يعني أنها تشمل جميع المرافق العامة بحيث تقدم هذه المرافق خدماتها مجانا، حيث تقتصر المجانية على بعض المرافق الحساسة والهمة في حياة الأفراد، كما لا يتنافى ومبدأ المجانية فرض بعض الرسوم الرمزية والتي يدفعها المواطن المستفيد من خدمات المرفق كما هو الحال مثلا في الرسوم التي يدفعها المواطن في المستشفيات العامة، أو الرسوم التي يدفعها التلاميذ في المدارس والجامعات كحقوق تسجيل، وهي في الحقيقة لا تعد مقابل للخدمات التي يقدمها المرفق لأنها لا تتناسب إطلاقا مع الخدمة التي يتلقها هذا المرفق.