

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي و البحث العلمي



جامعة الجبالي اليباس - سيدي بلعباس-
كلية الحقوق و العلوم السياسية
- 19 مارس 1962 -

أمانة المكتبة

التاريخ: 2024/12/12

وصل إستلام

أنا الممضي أسفله مسؤول مكتبة كلية الحقوق والعلوم السياسية أصرح في هذا

اليوم 12/12/2024 بأنني استلمت الطبوعة (نسختين) مرفقة بـ (CD) تحت العنوان التالي:

"محاضرات في مقياس قانون الإداري"

من طرف الأستاذ(ة): فرعون محمد

مسؤول المكتبة





الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة جيلالي ليابس - سيدي بلعباس -

كلية الحقوق والعلوم السياسية 19 مارس 1962

نيابة العمادة المكلفة بما بعد التدرج
والبحث العلمي والعلاقات الخارجية

مستخرج من محضر المجلس العلمي للكلية
المنعقد بتاريخ 2021/07/13


بناء على طلب المصادقة على تقارير كل من الأستاذة الدكتورة قاسم العيد عبد القادر
والأستاذة الدكتورة شايب صورية والأستاذة الدكتورة هواري ليلي من جامعة غليزان كخبراء
للمطبوعة الجامعية الدكتور فرعون محمد والموسومة ب «دروس في القانون الإداري»، موجهة
لطلبة السنة الأولى ليسانس جدع مشترك.

بعد الإطلاع على تقارير الخبرة الذي أكد على قابلية المطبوعة لتكون مرجع يعتمد عليه
الطالب في مساره البيداغوجي.

بعد المناقشة والمداولة أبدى المجلس العلمي رأيه بالموافقة على المصادقة على تقارير
الخبرة وإعتمادها كمطبوعة جامعية.

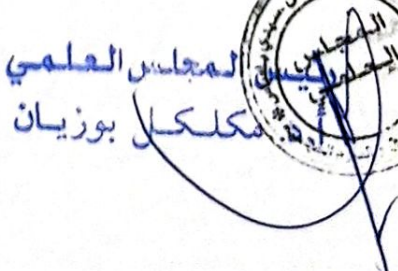
سيدي بلعباس في يوم 2021/07/13

عميد الكلية


عميد الكلية
مصطفى كراجي



رئيس المجلس العلمي


المجلس العلمي
مكلكل بوزيان





الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
سيدي بلعاس- جامعة جيلالي ليابس -
كلية الحقوق والعلوم السياسية

19 مارس 1962



محاضرات في مقياس القانون الإداري

موجهة لطلبة السنة الأولى - ل.م.د-



*من إعداد الدكتور :

فرعون محمد

السنة الجامعية : 2020-2021



مقدمة:

المجتمع و القانون فكرتان متلازمتان، حيث لا يتصور أن تنشأ قواعد القانون إلا لتطبق على أفراد المجتمع كما أن أي مجتمع منظم لا بد له من قواعد قانونية تنظم العلاقات و الروابط التي تنشأ داخله و تكفل له تطوير أهدافه و مقاصده.

و بتعدد الروابط و العلاقات الاجتماعية، تتعدد فروع و أقسام القانون، حيث انقسم القانون الى قسمين رئيسيين القانون العام و القانون الخاص، القانون العام ينظم الأول العلاقات و الروابط القانونية التي تكون الدولة أو احدى هيئاتها طرفا فيها باعتبارها من بوصفها سلطة عامة لها الحق في ممارسة امتيازاتها و في مركز اسمى من مركز الأفراد و أبرز فروع هذا القانون: القانون الدستوري و القانون الإداري و القانون الجنائي،

بينما القسم الثاني هو القانون الخاص الذي يحكم العلاقات و الروابط القانونية التي تنشأ بين الأفراد فيما بينهم، أو بينهم و بين الدولة عندما تتنازل عن امتيازاتها كسلطة عامة و تدخل في العلاقة كشخص عادي، أي القانون الذي تحكمه المساواة بين أطرافه، و من أهم فروعها: القانون المدني، القانون التجاري، قانون العمل، قانون الأسرة...

و يعتبر القانون الإداري من أهم فروع القانون العام، يتعلق بالسلطة الادارية و هيئاتها و نشاطها و اموالها و منازعاتها حيث تتدرج السلطات و المسؤوليات وفق شكل هرمي من أعلى الى اسفل تطبيقا لمبدأ التدرج في السلطات و المسؤوليات، حيث ينتظم جميع الموظفين في المنظمات الإدارية في هرم وظيفي نجد في قمته الرئيس الأعلى للمنظمة، يتسع بعدها ليضم نواب الرئيس، و من ثم رؤساء الإدارات العامة و يأخذ في الاتساع ليشمل مديري المصالح المختلفة و في القاعدة توجد الفروع المختلفة للإدارات.

و ترتيبا على ذلك يوجد ارتباط ضمني شرطي بين السلطات و المسؤوليات، حيث منح السلطة من أجل تحقيق هدف معين يستتبع اسناد المسؤولية عند انجاز هذا الهدف، حيث لا سلطة بلا مسؤولية و لا مسؤولية بدون سلطة، و هذا ما يسمى بمبدأ تلازم السلطة و المسؤولية، و الذي يتفاعل مع مبدأ آخر هو مبدأ تناسب السلطة و المسؤولية، حيث كلما زادت السلطات الممنوحة لموظف ما في السلم الإداري زادت معها المسؤوليات المقدمة له و كلما انكمش حجم هذه السلطات تضاعف معها مقدار المسؤوليات الممنوحة له.



كل هذه المبادئ السابقة، ساهمت بشكل فعال في بساطة التنظيم الاداري و السلم الاداري و مرونته، فتصنف الاجهزة الادارية لتناسب مع القرارات و الاوامر و التعليمات الادارية داخل السلم الاداري و من ثم يطبقها المرؤوس الاداري بسهولة و يسر، رغم تعدد و تنوع الاجهزة الادارية.



و بالرغم من أن السلطة الادارية تمارس نشاطها في الدول المختلفة من خلال مجموعة من الأشخاص الطبيعيين، إلا أن هؤلاء الأشخاص لا يباشرون النشاط الاداري باسمهم أو بصفتهم الشخصية، و إنما باسم ما يطلق عليهم الأشخاص المعنوية أو الاعتبارية، أي أن الوزير يمارس اختصاصه باسم الشخص المعنوي -الدولة- و الوالي باسم الشخص المعنوي الولاية و رئيس البلدية باسم الشخص المعنوي البلدية .



مبحث تمهيدي: مفهوم القانون الاداري

يعتبر القانون الإداري ذلك الفرع القانوني الذي يتناول الإدارة العامة من حيث الجوانب القانونية التي تنظمه، غير أن دراسته تقتضي البداية بتقريب مفهومه حتى تتضح معالم الدراسة، من خلال المفاهيم الأساسية المتمثلة في تعريفه ثم نشأته وتطوره ثم علاقته بعلم الإدارة وبقية فروع القانون الأخرى، ثم نتناول خصائصه و مصادره و أخيرا أسسه.

المطلب الأول: تعريف القانون الاداري



في نطاق التعريفات وجد على المستوى الفقهي تعريفين لا يختلفان إلا في حيث المحي بين تعريف واسع وآخر ضيق.

الفرع الأول: التعريف الواسع للقانون الاداري

يعرف القانون الاداري بأنه " فرع من فروع القانون العام الداخلي، يتضمن مجموعة القواعد القانونية التي تحكم الإدارة العامة"¹. إن هذا التعريف البسيط بحاجة إلى الوقوف عنده و تحليله.

أولاً- تعريف الإدارة العامة: تعرف الإدارة العامة بالنظر إلى معيارين معيار شكلي وآخر

موضوعي:

أ- المعيار الشكلي تعرف بأنها " مجموعة الهيئات القائمة في نطاق السلطة التنفيذية سواء على المستوى المركزي أو اللامركزي"².

ب- المعيار الموضوعي فتعرف بأنها " مجموعة الأنشطة والخدمات و الوظائف والأعمال التي تقوم بها الهيئات المذكورة أعلاه اشباعا للاحتياجات العامة للجمهور و المواطن"³.

و لا يختلف اثنان في أنه لا تقوم دولة بدون جهاز إداري لكن الاختلاف يكمن في هل يجب أن يخضع هذا الجهاز لقانون متميز و خاص به أم يكفي أن يخضع لنفس القانون الذي يخضع له الأفراد؟

1- انظر ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، لباد، سطيف، 2007، ص 13.

2-انظر: - سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 2007، ص 11.

- بعلي محمد الصغير، القانون الإداري، التنظيم الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2002، ص 08.

3- بعلي محمد الصغير، نفس المرجع، نفس الصفحة.



فالقانون الإداري كما عرفه الأستاذ Jean Rivero بأنه " مجموعة القواعد القانونية المتميزة

عن قواعد القانون الخاص والتي تنظم النشاط الإداري للأشخاص العامة".¹

و بذلك فهو مجموعة القواعد القانونية التي تطبق على هذه الأجهزة وعلى هذا النشاط.²

إذن وفقا للتعريف الضيق يمكننا القول أن القانون الإداري هو " مجموعة القواعد القانونية الاستثنائية غير المألوفة في القانون الخاص، والتي تتسم بامتيازات السلطة العامة وتحكم العلاقات التي تكون فيها الدولة أو إحدى هيئاتها طرفا فيها من أجل تحقيق المصلحة العامة".



المطلب الثاني: نشأة وتطور القانون الإداري

إن أصل نشأة القانون الإداري يعود إلى ظروف و أوضاع سادت المجتمع الفرنسي في ظل الحكم الملكي قبل قيام الثورة الفرنسية سنة 1789 م والتي كانت نقطة التحول و السبب في وجوده، و عليه سنتكلم بإيجاز عن الوضع قبل الثورة الفرنسية ثم بعدها للإحاطة بظروف نشأة القانون الإداري وتطوره.

الفرع الأول: الوضع قبل الثورة الفرنسية

كان يسود فرنسا نظام الحكم الملكي حيث كان الملك يجسد السلطة وله حرية التصرف دون معقب من منطلق المبدأ السائد : "الملك لا يخطئ"، حيث يندمج مفهوم الملك كسلطة مع مفهوم الملك كشخص فكان الملك هو الأمر النهائي على كافة الأصعدة التشريعية، تنفيذية، قضائية، ولمساعدة الملك وجدت البرلمانات الملكية وهي عبارة عن جهاز قضائي ملحق بالملك، موكل إليها تسجيل الأوامر الملكية ووضع الختم الملكي.

لكن هذه البرلمانات الملكية تجاوزت حدود عملها إلى حد عرقلة الإصلاحات الإدارية وهذا ما ترتب عليه مساس خطير بحقوق الأفراد و انتشار للظلم و الفساد الإداري، خصوصا مع تمايز المجتمع وعدم تجانس تركيباته بين طبقة برجوازية ورجال الدين تجمع السلطة و المال ، وبين طبقة عامة واسعة تضم الفقراء من عامة الشعب الكادح، وأمام هذا الوضع و على اثر انتشار أفكار الحرية والديمقراطية

¹ - J.Rivero, Droit administratif, 9ème édition, Paris, 1980, p20.

² - ناصر لباد، مرجع سابق، ص 15.



ثالثا- مرحلة القضاء البات: بتاريخ 24 أوت 1872م صدر قانون اعتراف لمجلس الدولة بسلطة

القضاء البات في منازعات الإدارة ، أي دون حاجة إلى الرجوع إلى سلطة أخرى للمصادقة على رأيه. الذي أصبح قرار بمثابة الحكم القضائي يصدر باسم الشعب الفرنسي كما هو الحال في القضاء العادي ، و منذ ذلك الحين أصبح مجلس الدولة إلى يومنا هذا صانع مبادئ القانون الإداري في فرنسا ومنه إلى العالم.

المطلب الثالث: خصائص القانون الإداري



يتميز القانون الإداري بمجموعة من الخصائص تميزه عن باقي فروع القانون الأخرى، ويتمثل فيما

يلي: قانون حديث النشأة، قانون قضائي و مرن متطور و غير مقنن.

الفرع الأول: القانون الإداري قانون حديث النشأة

إذ لم ينشأ إلا في أواخر القرن 19م بعد منح مجلس الدولة الفرنسي الاختصاص القضائي البات سنة 1872م بموجب القانون الصادر في 24 أوت 1872 ، وتكرس ذلك بصدد قرار "بلانكو"¹ الشهير عن محكمة التنازع الفرنسية في 8 فيفري 1873م، حيث أكد هذا القرار أن قواعد القانون الإداري مستقلة ومتميزة عن قواعد القانون المدني².

الفرع الثاني: القانون الإداري قانون قضائي النشأة

إذ يعود الفضل في نشأة مبادئ وقواعد القانون الإداري إلى مجلس الدولة الفرنسي، حيث أبدع ومازال إلى يومنا هذا في خلق وتطوير نظريات القانون الإداري التي منها: نظرية القرار الإداري، نظرية

1- يمكن الاطلاع على قرار "بلانكو" على الموقع التالي: [www.conseil- Arrêt Blanco 1872](http://www.conseil-arrêt-Blanco-1872)

Etat.fr/

2- ارجع إلى مراحل نشأة وتطور القانون الإداري ، ص 06.



لا شك أن أي فرع قانوني قد يتداخل مع غيره من العلوم والقوانين أو قد يلامسها، لأنه بصدد تنظيم ظاهرة سلوكية متعلقة بممارسات الأفراد و الهيئات في حيز معين هو المجتمع، مما يخلق نقاط تلاقي أو تتافر بينها وهو الوضع مع القانون الإداري كما يلي:

الفرع الأول: علاقة القانون الإداري بعلم الإدارة

إن علم الإدارة هو العلم الذي يهتم بدراسة ظاهرة الإدارة دراسة تحليلية بغية الوصول إلى أفضل تشغيل وبالتالي من حيث الفعالية والمردودية، وقد عرفنا سابقا أن للإدارة العامة تعريفا شكليا وآخر موضوعيا من خلال ذلك يمكن القول أنه توجد علاقة وطيدة بين القانون الإداري وعلم الإدارة، ذلك أن القانون الإداري يدرس الإدارة العامة من الناحية القانونية في حين أن علم الإدارة يهتم بالجوانب الفنية والتقنية للوصول إلى تحسين الأداء الإداري¹.



الفرع الثاني: علاقة القانون الإداري بفروع القانون الأخرى

يعتبر القانون الإداري حديث نسبيا مقارنة مع بعض فروع القانون، مما يطرح التساؤل عن العلاقات التي قد تقوم مع غيره من القوانين كما يلي:

أولا: علاقة القانون الإداري بالقانون الدستوري: إن كلا من القانونين ينتميان إلى القانون العام الداخلي، إلا أن القانون الدستوري يعتبر الأقدم في وجوده من القانون الإداري وذلك راجع إلى أن الجماعة البشرية عندما قامت كانت بحاجة أولا إلى سلطة حاكمة تقودها فكان بذلك القانون الدستوري فهو قانون الحكم، وبعدها تقوم هذه السلطة الحاكمة بدورها بوضع سياسة عامة تعمل على تنفيذها وتنظيم جوانبها القانونية عن طريق القانون الإداري².

فالقانون الدستوري هو المقدمة الحتمية لوجود القانون الإداري كونه يحدد القواعد والمبادئ العامة لكافة القوانين بما فيها القانون الإداري، فعلى سبيل المثال نجد أن دستور الجزائر لسنة 1996³ نص

1- مصطفى عبد الله أبو القاسم خشيم، مبادئ علم الإدارة العامة، الجامعة المفتوحة، طرابلس، 2002، ص 27 وما بعدها.

2- انظر لمين شريط، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998، ص 12 وما بعدها

3- المعدل إلى غاية القانون 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري، ج ر عدد 14، الصادرة بتاريخ 07 مارس 2016.



قانون العقوبات، وكذلك الحماية الجنائية للمال العام وهو ما نص عليه المادة 199-120-121 وغيرها من قانون العقوبات.

و تجدر الإشارة إلى أن تطور القانون الإداري يسير نحو القانون الجنائي فيما يسمى بالجزاءات الإدارية¹، أو كما يسميه بعض الفقه القانون الإداري الجنائي في تطور صريح للعلاقة التعاونية المتبادلة بين القانونين.

المطلب الخامس: مصادر القانون الإداري

إن نعت القانون الإداري بأنه قانون قضائي النشأة لا يعني أن القضاء هو المصدر الوحيد لوجود قواعد القانون الإداري، ذلك أنه توجد بعض النصوص المكتوبة في بعض الجزئيات والجوانب أيضا تظهر من حين لآخر، إلا أن هذا الوصف يرجع إلى أهمية القضاء ودوره في استخلاص قواعد القانون الإداري.

وهذا ما يميزه عن بقية فروع القانون الأخرى، كما أن حرية القاضي الإداري أوسع بكثير من حرية القاضي العادي عند الفصل في المنازعات حيث يعتبر القاضي الإداري قاض مبدع و منشئ لقواعد القانون الإداري عكس القاضي العادي الذي يعتبر مطبق للقانون.

بالرغم من ذلك فإن مصادر القانون الإداري هي ذات مصادر القوانين الأخرى تطبيقا لنص المادة 1 من القانون المدني التي تنص " يسري القانون على جميع المسائل التي تتناولها نصوصه في لفظها أو في فحواها.

و إذا لم يوجد نص تشريعي، حكم القاضي بمقتضى مبادئ الشريعة الإسلامية، فإذا لم يوجد فبمقتضى العرف.

فإذا لم يوجد فبمقتضى مبادئ القانون الطبيعي و قواعد العدالة".

مع خلاف ملموس وواضح تبرره طبيعة القانون الإداري ونشأته الأولى السابق الإشارة إليهما، وتمثل هذه المصادر في:

الفرع الأول: التشريع

ويقصد بالتشريع هنا مجموعة القواعد القانونية المكتوبة وترد إلى أربعة مستويات:

1- لمزيد من التفاصيل انظر عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية العامة، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2008.

أولاً-الدستور: إن الدستور يحتوي على مجموعة المبادئ التي تتناول السلطة السياسية في الدولة من حيث تكوينها و اختصاصاتها وعلاقتها ببعضها و بالأفراد، وحقوق الأفراد وحررياتهم.

و من ضمن المبادئ التي كرسها الدستور و يستمد القانون الإداري بعض أصوله منها نجد في دستور الجزائر لسنة 1996م في المادتين 15 و 16 و 17 منه تنص على تنظيم الإدارة المحلية، وأيضا في نص المادة 63 منه على مبدأ المساواة في الالتحاق بالوظائف العامة في الدولة.¹

ثانيا- المعاهدات الدولية: تعتبر المعاهدات التي تبرمها الدولة مع دولة أخرى أو هيئة دولية وتصادق عليها داخلة في النظام القانوني للدولة، وبالتالي مصدرا من مصادر القانون بصفة عامة وكذلك الأمر بالنسبة للقانون الإداري²، حيث تلتزم الإدارة العامة في الدولة بالخضوع لأحكامها في حالة تعارضها مع قانون الدولة تقدم المعاهدة على القانون طبقا لنص المادة 150 من الدستور³.

ثالثا: القانون: ونقصد بالتشريع العادي هنا مجموعة القواعد القانونية الصادرة من السلطة التشريعية المجسدة في البرلمان بغرفتيه، وفقا لإجراءات يحددها الدستور وفي المجالات المخصصة له.⁴ و تجدر الإشارة أن القانون الصادر عن البرلمان له شكلين القانون العضوي والقانون العادي.⁵

ويبدو هذا المستوى من التشريع أوضح من حيث اعتباره مصدرا للقانون الإداري ومن ذلك مثلا نجد: القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية و القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية و القانون رقم 91-11 المتعلق بنزع الملكية من أجل المنفعة العامة، وكذلك قانون 02-98 المتعلق بالمحاكم الإدارية وغير ذلك.

رابعا- التنظيم (التشريع الفرعي): و يقصد به مجموعة القواعد القانونية الصادرة عن السلطة التنفيذية في المجال المخصص لها⁶، وتعد اللوائح والقرارات التنظيمية وسيلة هامة في يد الإدارة التي تتدرج إلى مستويات حيث نجد:

¹ - القانون رقم 01/16 المتضمن التعديل الدستوري السابق الذكر.

² - جورج فيدال وبيار دالفولفييه، القانون الإداري، الجزء الأول، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، 2001، ص 379 وما بعدها.

³ - القانون 01/16 المتضمن التعديل الدستوري السابق الذكر.

⁴ - انظر المواد 112 و 138 و 139 و 140 و 141 و 144 و 145 من التعديل الدستوري.

⁵ - انظر المواد 140 و 141 من التعديل الدستوري.

⁶ - طبقا للمادة 143 من التعديل الدستوري.

*المراسيم الرئاسية: الصادرة عن رئيس الجمهورية كالمرسوم الرئاسي 15-247 المتعلق بالصفقات العمومية المؤرخ في 15 سبتمبر 2015.

*المراسيم التنفيذية: الصادرة عن الوزير الأول كالمرسوم التنفيذي رقم 90-149 المتضمن انشاء جامعة التكوين المتواصل.

* القرارات الوزارية: وهي الصادرة عن الوزراء كل في مجال قطاعه مثل: قرار وزير التعليم العالي والبحث العلمي المتضمن تنظيم الامتحانات، و يمكن للوزير أن يشترك مع وزير آخر في إصدار قرار يمس قطاعيهما فيسمى القرار الوزاري المشترك.¹

*قرارات الولاية: الصادرة عن والي كل ولاية في حدود اقليم الولاية طبقا لقانون الولاية.

*قرارات رؤساء المجالس الشعبية البلدية: كل في حدود اقليم بلديته و في حدود صلاحياته المحدد في قانون البلدية.

وهكذا تتدرج القرارات الإدارية وصولا إلى أدنى موظف في الجهاز الإداري يمكنه القانون من سلطة إصدار قرارات إدارية.

الفرع الثاني: العرف

ينشأ العرف الإداري ويصبح مصدرا من مصادر القانون الإداري، عندما تنتهج الإدارة العامة نمطا معيناً في عملها مع تكرار السير على هذه القواعد بشكل منتظم ومستمر، مما يرسخ الاعتقاد لدى الإدارة و الأفراد بأنها قد اصبحت ملزمة، ولكي يصبح سلوك الإدارة في انجاز عمل ما عرفا اداريا يتعين أن يتوافر ركنان: ركن مادي و ركن معنوي.

أولاً- الركن المادي: و يقصد به تكرار سلوك الإدارة في نشاطها على نمط معين، وبشكل منتظم دون انقطاع بحيث يعد هذا التكرار عادة من عاداتها، بمفهوم المخالفة أن انقطاع الاعتقاد في اتباع سلوك معين من جانب الإدارة يؤدي إلى عدم توافر الركن المادي.²

¹ ناصر لباد، مرجع سابق، ص 64.

² في نفس المفهوم انظر: - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار ربحانة، الجزائر، بدون تاريخ، ص 43.

- محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 21.

ثانيا- الركن المعنوي: و يتكون هذا الركن المعنوي عندما يتولد الشعور لدى الإدارة و الأفراد المتعاملين معها بإلزامية هذه العادة، وأنها صارت قاعدة واجبة الاحترام.

ويجوز للإدارة أن تعدل أو تغير في القاعدة العرفية التي درجت الفتها عليها لكي تتلاءم مع الظروف والتطورات التي تحدث في العمل الإداري¹.

الفرع الثالث: القضاء

يحتل القضاء مركزا متميزا بين مصادر القانون الإداري؛ نظرا لحدثة نشأة هذا القانون وطبيعته المتطورة ولعدم تتقنين أغلب أحكامه في مجموعة واحدة، وذلك أسوة ببقية فروع القانون الأخرى فقد دفع هذا الوضع المتميز بالقضاء الإداري إلى اعتباره من جانب بعض الفقهاء مصدرا رسميا للقانون الإداري، بل وأهم مصادره ذلك أن مجلس الدولة الفرنسي هو الرائد في انشاء قواعد القانون الإداري وارساء نظرياته إلى يومنا هذا منذ حصوله على الاختصاص القضائي سنة 1872م.

وقد سار على نهجه أيضا مجلس الدولة المصري منذ نشأته سنة 1946م² ، كذلك يسير على هديهما مجلس الدولة الجزائري الذي نظمت أحكامه في القانون العضوي 98-01 بعد أن أنشئ بنص المادة 152 من دستور الجزائر سنة 1996م.

الفرع الرابع: الفقه

و يقصد به دور الفقه من علماء القانون في استنباط المبادئ والقواعد القانونية بالطرق العلمية، ويجمع أغلب الفقه أن آراءهم و إن كان لها في كثير من الأحيان أثر كبير في التشريع و القضاء، إلا أن هذا الأثر يرجع لما قد يكون لها من قيمة ذاتية قد تقنع المشرع أو القاضي للأخذ بها.

لأجل ذلك يعتبر الفقه مصدرا غير مباشر، كما أنه من الناحية القانونية فآراء الفقه ليس لها أية قيمة إلزامية لهذا يعتبر مصدر تفسيري بالرغم من مساهماته القيمة³.

¹ - محمد الصغير بعلي، نفس المرجع، نفس الصفحة.

² - سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص 28 وما بعدها.

³ - ناصر لبّاد، مرجع سابق، ص 79 وما بعدها.

الفرع الخامس: المبادئ العامة للقانون

عادة لا توجد هذه المبادئ العامة في القوانين وإنما تتضمنها المواثيق والرسائل والاعلانات الدولية، مثل مبدأ "المتهم بريء حتى تثبت ادانته" وكذلك "مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية" أيضا مبدأ "المساواة أمام القانون في الأعباء والحقوق".

فقد أثارت القيمة القانونية لهذه المبادئ الكثير من الجدل فقد ذهب بعض من الفقهاء إلى إعطائها قيمة النص الدستوري طالما أن المشرع يقتبس من هذه المبادئ العدالة والمساواة، في حين ذهب جانب آخر من الفقهاء إلى عدم إعطائها أية قيمة قانونية واعتبارها مجرد مبادئ فلسفية أخلاقية فقط، ووجد بين الرأيين السابقين رأي وسط يرى أن القيمة القانونية للمبادئ العامة للقانون تأتي بعد النص المكتوب والعرف¹.

وتجدر الإشارة إلى أن هذه المصادر خاضعة لمبدأ تدرج القاعدة القانونية والذي يعني وجوب خضوع القاعدة الأدنى للقاعدة التي تعلوها.

المطلب السادس: أساس القانون الإداري أو نطاق تطبيقه

إن تحديد أساس القانون الإداري يؤدي إلى تحديد نطاق تطبيقه، وقد شغل البحث عن الأساس أو المعيار الذي يصلح أن يكون أساسا للقانون الإداري، ويحدد نطاقه فقه القانون العام في فرنسا منذ منتصف القرن 19م إلى يومنا هذا، إذ طرحت عدة معايير متنوعة.

وقد كانت بداية ظهور المعايير المميزة للقانون الإداري في أعقاب الثورة الفرنسية عندما تم الفصل بين الهيئات الإدارية والهيئات القضائية ومنع القضاء العادي من النظر في أعمال الإدارة، فنتج عن ذلك أن تبنت الإدارة معيارا عضويا (شكلياً) واسعاً، بقصد حرمان القضاء العادي في ذلك الوقت من التصدي لأي عمل تكون طرفاً فيه بغض النظر عن طبيعة هذا العمل، فكان المعيار الشكلي (العضوي) أول المعايير المعتمدة غير أنه لم يصمد أمام معارضة القضاء له لطابعه الفضفاض، فأخذت تظهر معايير جديدة تدور حول الأخذ بفكرتين رئيسيتين هما: الأهداف والوسائل²، ويمكن إجمال هذه المعايير فيما يلي:

¹ - نفس المرجع، ص 72 وما بعدها.

² - عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 97 وما بعدها.

الفرع الأول: معيار المرفق العام

أخذ الفقه الفرنسي يجمع على أن قرار "بلانكو" الصادر عن محكمة التنازع الفرنسية سنة 1873م يمثل حجر الزاوية في بناء نظرية المرفق العام، إذ أنه القرار الذي لفت نظر الفقه بعد ذلك بسنوات من صدوره باعتباره أول الأحكام القضائية التي صدرت على أساس معيار المرفق العام.

بعده تتابعت الأحكام الصادرة من القضاء الإداري والقضاء العادي على حد سواء بناء على معيار المرفق العام باعتباره أساس القانون الإداري والمعيار المميز له والمحدد لنطاق تطبيقه.

وقد اهتم الفقيه "Duguit" واعتنقه كأساس للقانون الإداري، وأخذ منه محورا تتركز عليه جميع نظريات وأحكام القانون الإداري، وتتمثل نقطة الانطلاق في فكر العميد "Duguit" أن الدولة هي مجموعة من المرافق العامة تعمل لصالح المجتمع، وأن القانون لا يتحصل على قوته الإلزامية من سلطة الدولة، وإنما من طبيعة القاعدة القانونية ومدى استجابتها لحاجات المجتمع المتمثلة في المرافق العامة، فإن القانون الإداري هو قانون المرافق العامة¹.

وعليه فإن أحكام ونظريات القانون الإداري تدور حول فكرة المرفق العام وتكتسب صفتها العامة من ارتباطها بها، فالموظف يكتسب هذه الصفة لأنه يعمل في خدمة مرفق عام والعقود الادارية تحكمها قواعد خاصة مختلفة العقود أو القواعد التي تطبق على العقود المدنية لأنها متعلقة بنشاط مرفق عام، والأموال المملوكة للمرفق العام تصبح أموال عامة تتمتع بحماية خاصة وأحكام مستقلة عن الأموال الخاصة وغيرها.

وأخيرا يختص القضاء الإداري بكافة المنازعات المتعلقة بنشاط وإدارة المرافق العامة، واستطاعت نظرية المرفق العام أن تسود أحكام القضاء الفرنسي بيد أن التطورات والتغيرات التي توالى خلال النصف الأول من القرن 20م، وعلى الأخص ما أحدثته الحربين العالميتين الأولى و الثانية من أوضاع في الدول، إضافة إلى التطور والتقدم العلمي والصناعي وتطور وسائل المواصلات ، بما أدى إلى ضرورة تدخل الدول في مجالات النشاط التي كانت حكرًا على النشاط الفردي من قبل، وقيامها بتأسيس مشروعات ومرافق صناعية وتجارية متنوعة لإشباع الحاجات العامة والجديدة للمجتمع، وتأمين عدد من المشاريع الخاصة وتحويلها إلى مرافق عامة ملك للدولة.

¹ - مسعود شيهوب، مرجع سابق، ص 135.

كما قام الأفراد وأشخاص القانون الخاص من ناحية أخرى بإنشاء مشاريع خاصة ذات نفع عام إذ أدت كل هذه التطورات إلى حدوث أزمة المرفق العام، أي عجز معيار المرفق العام عن استيعاب أوجه النشاط الجديدة باعتباره أساسا للقانون الإداري¹.

غير أنه جدير بالذكر أن القضاء الفرنسي لم يهجر فكرة المرفق العام في أحكامه حتى الآن، رغم ما سدده الفقه من انتقادات وأصبح من الضروري أن يضاف لهذا المعيار شرط الأسلوب الذي تستعمله السلطة الإدارية في إدارة المرفق العام، وهو استعمال أساليب القانون العام و هو المعيار الموضوعي.

الفرع الثاني: معيار أعمال السلطة وأعمال الإدارة

يقوم هذا المعيار الذي نادى به الفقيه الفرنسي LA FERRIÈRE على أساس أن الإدارة تضطلع بنوعين من الأعمال: "أعمال السلطة" (acte d'autorité) التي تتجسد في التصرفات الصادرة من الهيئات الإدارية المختلفة بإرادتها المنفردة، والمتضمنة أوامر ونواهي ملزمة للأفراد.

وهذا النوع من الأعمال لا يجوز إخضاعه للقضاء العادي وإنما يخضع للقضاء الإداري، أما النوع الثاني فيتمثل في "أعمال الإدارة العادية"، التي تباشرها الإدارة العامة بذات الأساليب التي يستخدمها الأفراد وفي نفس ظروفهم، أي بدون استخدام سلطتها العامة ولهذا تخضع هذه الأعمال لاختصاص المحاكم العادية.

وقد طبق القضاء الفرنسي هذا المعيار في أحكامه لفترة من الزمن، باعتباره الأساس الذي يقوم عليه القضاء الإداري، غير أنه انتقد من ناحية صعوبة تطبيقه عمليا إذ ليس من السهل إجراء التفرقة بين الأعمال التي تتسم بطابع السلطة والأعمال الأخرى التي تخلو منها².

الفرع الثالث: معيار السلطة العامة

لقد نادى بهذا المعيار الفقيه "موريس هوريو" إذ غلب الوسائل التي تستخدمها السلطة العامة على الأهداف التي تسعى إلى تحقيقها، فأوضح أن السلطة العامة كأساس للقانون الإداري ومعيار لتحديد نطاقه لا تقتصر فقط على الأوامر والنواهي كما كان الحال في معيار التفرقة بين أعمال السلطة وأعمال

¹ - عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 109 وما بعدها.

² - نفس المرجع، ص 202.

الإدارة العادية، وإنما يشمل جميع الأعمال الصادرة عن الإدارة التي تستخدم فيها الامتيازات والاستثناءات المقررة للسلطة العامة.

ومع ذلك فإن السلطة في نظر "هوريو" ليست عبارة عن امتيازات وحقوق استثنائية فقط، إذ أنها ليست مطلقة بل هي سلطة منظمة بحدود معينة وتنظمها ضوابط وقيود محددة، بحيث لا تسيّر وفق إرادة الحكام ومشيتهم وإنما هي سلطة موضوعية تصبو إلى تحقيق أهداف معينة، وبذلك لم ينكر فكرة المرافق العامة كما فعلت مدرسة المرفق العام بإنكارها لفكرة السلطة العامة، بل اعترف بها كهدف للعمل الإداري لكنه غلب عليها فكرة السلطة العامة كأساس للقانون الإداري¹.

الفرع الرابع: معيار أعمال الإدارة العامة وأعمال الإدارة الخاصة

ظهر هذا المعيار في النصف الثاني من القرن 19م، و وجد ترحيبا لدى القضاء الفرنسي كما وجد له مؤيدا نصيرا من بين الفقهاء الفرنسيين المعاصرين أمثال الأستاذ "René Chapus" الذي يرى أن هذا المعيار يعكس جوهر أحكام القضاء الفرنسي.

إذ يميز هذا المعيار بين الأعمال التي تصدر تطبيقا لأساليب الإدارة العامة المتميزة عن الأساليب المعتادة لدى الأفراد عند اتخاذهم لأعمالهم الخاصة، وأعمال الإدارة الخاصة التي تستخدم فيها الإدارة وسائل وأساليب القانون الخاص كما هو الشأن عند إدارتها لأعمال الدولة الخاصة وعند إبرامها للعقود الخاصة².

الفرع الخامس: معيار المنفعة العامة

وقد نادى بهذا المعيار الفقيه "Waline" حيث يرى أن فكرة المنفعة العامة أو المصلحة العامة هي محور ارتكاز موضوعات القانون الإداري، وبذلك تطبق قواعد القانون الإداري على المرافق العامة الإدارية لأنها تستهدف تحقيق المنفعة العامة ولا تطبق على المرافق العامة الصناعية والتجارية لأنها لا تهدف إلى ذلك حسب رأي هذا الفقيه.

¹ - نفس المرجع، ص 113.

² - نفس المرجع، ص 104.

إلا أن هذا المعيار لم يعمر طويلا وانهار تحت وطأة الانتقادات، والتي كان أبرزها أن جميع الأعمال الصادرة عن الإدارة تستهدف تحقيق المصلحة العامة أو المنفعة العامة سواء الأعمال التي تخضع لأحكام القانون الإداري أو الأعمال التي تحكمها قواعد القانون الخاص هذا من جهة.

ومن جهة أخرى أن النشاط الفردي كثيرا ما يستهدف تحقيق النفع العام كما هو الشأن بالنسبة للمؤسسات الخاصة ذات النفع العام، وغيرها من الهيئات والجمعيات التي تهدف إلى تحقيق المنفعة العامة والتي اعترفت لها الدولة بهذه الصفة، غير أنه سرعان ما غير هذا الفقيه رأيه منظما إلى مؤيدي معيار السلطة العامة¹.

الفرع السادس: معيار السلطة العامة بوجه جديد

وقد أعلن الفقيه الفرنسي "George Vedel" الذي عرف الإدارة بأنها استخدام السلطة العامة بواسطة السلطة التنفيذية، وعرف القانون الإداري بأنه "مجموعة من القاعد الخاصة المطبقة على نشاط السلطة التنفيذية حين يستخدم أساليب السلطة العامة"، فهو معيار مزدوج يتضمن عنصرين، يتمثل العنصر الأول في نشاط السلطة الإداري، ويتجسد العنصر الثاني في مباشرة السلطة العامة.

و السلطة العامة هي الامتيازات التي تتمتع بها الإدارة العامة وتجعلها في مركز أسمى من مركز الأفراد المتعاملين معها وكذا القيود المفروضة عليها.

و بناء على هذا المعيار الحديث فإن مجالات إدارة الدولة لأملكها الخاصة عقود الإدارة التي لا تستخدم فيها أساليب السلطة العامة، والمرافق العامة الصناعية والتجارية تخرج جميعها عن نطاق تطبيق القانون الإداري². وبهذا اعتمد الاجتهاد القضائي الفرنسي على المعيار المزدوج الذي يقوم على فكرة امتيازات السلطة العامة مع اشراك معايير أخرى كالمرفق العام مثلا أو غيره.

بعد التعرض لجملة هذه المعايير نخلص في الأخير إلى القول أنه لا يمكن الاعتماد على معيار واحد واعتباره معيارا جامعا مانعا كأساس للقانون الإداري، وتحديد مجالات تطبيقه وإنما ينبغي تحديد نشاط الإدارة من زاوية هذه المعايير جميعا، أي النظر إلى النشاط الإداري من زاوية موضوعه وهدفه وشكله واجراءاته.

¹ - نفس المرجع، ص 112.

² - نفس المرجع، ص 116 و 117.

الفصل الأول: أسس التنظيم الإداري

يعتبر التنظيم الإداري كأحد أهم موضوعات القانون الإداري، كونه يقف عند وصف بنية الإدارة العامة، و يحدد الأساس القانوني الذي تبني عليه في تنظيم الإدارة العامة.

و نعني بالأساس القانوني للإدارة العامة فكرة الشخصية المعنوية باعتبارها النواة الأولى في بناء الإدارة، ثم أساليب التنظيم الإداري وهي الأسس العملية المجسدة واقعيا في تنظيمها والمتمثلة في المركزية واللامركزية الإدارية.

وعليه فإن موضوع التنظيم الإداري لا يمكن الإحاطة به إلا من خلال فهم عناصره الأساسية له وهي: الشخصية المعنوية، المركزية واللامركزية الإدارية.

المبحث الأول: الأساس القانوني للتنظيم الإداري «الشخصية المعنوية»

ولتقريب مفهوم الشخصية المعنوية نتناول تعريفها وتحديد أهميتها كأساس قانوني للتنظيم الإداري ، ثم موقف الفقه والتشريع منها، ثم أنواع الشخص المعنوي و الآثار المترتبة عن وجودها وأخيرا انقضاء الشخصية المعنوية.

المطلب الأول: تعريف الشخصية المعنوية وتحديد أهميتها

إن نظرية الشخصية المعنوية نشأت أولا في مجال القانون الخاص للتمييز بين الشخص الطبيعي والشخص المعنوي أو الاعتباري لاسيما الشركات التجارية و الجمعيات...، و وجدت تطبيقها في القانون العام ذلك أن القانون العام.

إن القانون العام لا يعرف إلا اشخاصا معنوية، أما الأشخاص الطبيعية فهي تعمل باسم و لحساب الشخص المعنوي فهم مجرد أعوان إداريين.

و الشخصية المعنوية تعني " مجموعة من أشخاص و /أو أموال ترصد لتحقيق هدف معين، و التي نظرا لخصوصية أهدافها ومصالحها يعترف لها القانون القيام بنشاط ينسب إلى الشخص المعنوي القائم به، ويكون مستقل و متميز عن الأفراد المكونين له"¹.

¹ - أغلب مراجع القانون الإداري تشير في تعريفها للشخصية المعنوية إلى أنها "تجمع لأشخاص أو أموال"، لكن الأصح من الناحية القانونية أن الأشخاص قد تشكل شخص معنوي كالأحزاب السياسية ، و الأموال قد تشكل أشخاص معنوية كالشركات التجارية للأموال، كما أن الأشخاص و الأموال معا تشكل شخص معنوي كالدولة.

تلعب فكرة الشخصية المعنوية دورا هاما في تنظيم وتسهيل أعمال الوحدات الإدارية، فبواسطتها يمكن القيام بالوظائف الإدارية عن طريق أشخاص طبيعيين باسم الأشخاص المعنوية المتمثلة في الدولة، الولاية والبلدية، المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية، فتعتبر أعمالها أعمالا إدارية صادرة عن الإدارة العامة بالرغم من أنها تحققت بواسطة أشخاص طبيعيين.

المطلب الثاني: موقف الفقه والتشريع من فكرة الشخصية المعنوية

سنستعرض أولا موقف الفقه ثم موقف التشريع ثانيا.

الفرع الأول: موقف الفقه من فكرة الشخصية المعنوية

لقد تأرجح موقف الفقه من فكرة الشخصية المعنوية بين مؤيد لها ومنكر لها، وقد جاء كل فريق محاولا تقديم أساس لتفسير فكرة تجمع أشخاص و /أو أموال كما يلي:

أولاً-الاتجاه المؤيد لفكرة الشخصية المعنوية: وقد تبنى هذا الاتجاه نظريتين في تفسير

الشخصية المعنوية هما :

أ-نظرية الشخصية المعنوية فكرة مفترضة أو خيالية: ويتزعمها الفقيه الألماني "Savigny" ، و يرى أصحاب هذه النظرية أن فكرة الشخصية المعنوية ماهي إلا محض افتراض وليس لها أساس من الواقع، و أن صاحب الحق ينبغي أن يكون صاحب إدارة حقيقية وأن هذه الأخيرة لا تتوفر إلا عند الشخص الطبيعي، ولما كانت هناك حاجة إلى جهد الأفراد مجتمعين لتحقيق المصالح المختلفة وجب الاعتراف لهذه التجمعات بالشخصية القانونية كما الأشخاص الطبيعية لتتمكن من أداء وظيفتها، ولا يتأنى ذلك إلا بتطبيق فكرة الشخصية المعنوية ولو على سبيل الافتراض.

لقد انتقدت هذه النظرية لانطلاقها من فكرة خاطئة مفادها أن من لا ارادة له فلا حق له، في حين أننا قد نكون بصدد حق دون إدارة كما هو الحال بالنسبة للمجنون و صغير السن، كما اعتمدت على فكرة الافتراض والقانون لا يقوم على الافتراضات، فالافتراض عدم، والعدم لا يولد آثارا قانونية.¹

ارجع مثلا : - ناصر لباد، مرجع سابق، ص 83 وما بعدها.

- عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 59 و 60.

¹- نفس المرجع، ص 60 و 61.

ب-نظرية الشخصية المعنوية فكرة حقيقية: تقوم هذه النظرية على حقيقة أساسها اجتماع عدة أفراد لتحقيق غرض معين ومشروع، وهذا التجمع يؤدي إلى نشوء إدارة مشتركة منفصلة عن إرادة الأفراد المكونين له، وأن تدخل الدولة لا يعني أنها أنشأت الشخص المعنوي بل لا يتجاوز الأمر حد الاعتراف به، غير أن أصحاب هذه النظرية اختلفوا في كيفية وجود هذه الإرادة المتعلقة بالشخص المعنوي .

ذهب اتجاه إلى اعتبار الأفراد المكونين للشخص المعنوي كخلايا جسم الانسان تبعث فيه الحياة والحيوية غير أن هذا الاتجاه انتقد لاعتماده على الخيال، في حين ذهب اتجاه آخر إلى اعتبار أنه إذا كان الشخص المعنوي يتكون من مجموع إرادات، فإنه ينتج عنها إرادة جديدة مختلفة ومستقلة عن الأشخاص المكونين له، وقد انتقد أيضا هذا الاتجاه بالرغم من نجاحه في تفسير جماعات الأفراد إلا أنه فشل في تسيير بعض التجمعات كتجمعات الأموال¹.

ثانيا- الاتجاه المنكر لفكرة الشخصية المعنوية: و يذهب في هذا الاتجاه العديد من الفقه أمثال Duguit و Jèze إلى إنكار القول بوجود شخصية معنوية ، و يرى أنه توجد نظم قانونية أخرى يمكن من خلالها تبرير تجمع أشخاص و/ أو أموال دون حاجة إلى الافتراض، و لقد تناول هذا الطرح عدة نظريات منها :

أ- نظرية الملكية المشتركة: حسب هذه النظرية لا يمكن الاعتماد على فكرة الشخصية المعنوية لأنها لا تصلح لتفسير كل النتائج القانونية، بل ينبغي الاعتماد على مفهوم أكثر منطقية وهو مفهوم الملكية المشتركة ، هذا المفهوم كفيل بإعطاء تفسير صحيح للنتائج المترتبة على وجود مجموعة أو تجمع من الأموال المملوكة على سبيل الاشتراك، بحيث لا يمكن تشخيص حصص الذين يقفون وراء هذه الملكية المشتركة المخصصة لأهداف معينة.

انتقدت أيضا هذه النظرية كونها تنصرف إلى تفسير مجموعة الأموال كالشركات التجارية بنوعها شركات الأشخاص وشركات الأموال، غير أنها لا تفسر تجمعات أخرى لا تقوم على أساس المال كالتجمعات القائمة على أساس مهني كالنقابات أو ثقافي أو خيرى أو ديني كالجمعيات أو سياسي كالأحزاب السياسية².

¹- نفس المرجع، ص 62.

²- ناصر لبّاد، مرجع سابق، ص 85.

ب- نظرية المراكز القانونية الجماعية: حسب رأي الفقيه "دوجي" وهو من أشد المعارضين لفكرة الشخصية المعنوية وينسب إليه مقولة "لم يسبق لي أن تناولت غذائي مع شخص اسمه الشخص المعنوي" فالأمر عنده يتعلق فقط بنوع من المراكز القانونية أو المصالح الجماعية يحميها القانون حفاظا على التضامن الاجتماعي وتحقيقا لمصالح المجتمع¹.

بالرغم من محاولات الفقه في وضع أساس لتجمع اشخاص و /أو أموال في الاعتراف بالشخصية المعنوية أو انكارها، فإنه يكفي اعتماد رأي الفقيه "AUBERT" "إن وجود الشخصية المعنوية وتحديد طبيعتها لم تصبح اليوم محل نقاش لأن الحياة القانونية اليوم حقيقة جعلت من الأشخاص المعنوية شركاء يومية للأشخاص الطبيعيين"².

الفرع الثاني: موقف المشرع الجزائري من فكرة الشخصية المعنوية

لقد نصت المادة 49 من القانون المدني الجزائري على أن "الأشخاص الاعتبارية وهي الدولة، الولاية، البلدية، المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري ، الشركات المدنية والتجارية، الجمعيات والمؤسسات، الوقف، كل مجموعة من أشخاص أو أموال يمنحها القانون الشخصية القانونية".

من خلال نص المادة هذه نجد أن المشرع الجزائري أخذ صراحة بفكرة الشخصية المعنوية على غرار بقية المشرعين في العالم لما لها من قيمة وأثر على الصعيد القانوني.

ولأن الدولة فضلا على كونها شخص معنوي تحتاج إلى أن تعترف بأشخاص معنوية كثيرة كالسابق ذكرها في نص المادة على سبيل المثال لا الحصر، وفقا لمفهوم نص المادة أعلاه هذه الأشخاص تختلف في موضوع نشاطها ومهامها حتى تساعد الدولة في أداء وظيفتها الإدارية، الاقتصادية، الاجتماعية وغيرها فيما يعرف المرافق العامة إلى جانب المرافق الخاصة.

¹ - عمار بوضياف، مرجع سابق ، ص 62.

² - نقلا عن ناصر لباد، مرجع سابق، ص 85.

المطلب الثالث: أنواع الأشخاص المعنوية العامة

سبق وأشرنا إلى أن الشخصية المعنوية وجدت أصلا في القانون الخاص لتجد تطبيقها في القانون العام، و على ذلك يمكن تقسيم الأشخاص المعنوية إلى: أشخاص معنوية عامة وأشخاص معنوية خاصة.

و في هذا الصدد وجدت عدة معايير للتمييز بين هذين النوعين غير أننا نستبعد دراسة الأشخاص المعنوية الخاصة، ونحصر دراستنا في الأشخاص المعنوية العامة.

يمكن تقسيم هذه الأخيرة إلى أشخاص معنوية عامة إقليمية وأشخاص معنوية عامة مرفقية، كما يلي:

الفرع الأول: الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية

لقد حدد دستور الجزائر لسنة 1996¹م في المادتين الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية: الدولة و الولاية والبلدية.

كما نصت عليها المادة 49 من القانون المدني سابقة الذكر، ويقصد بالأشخاص المعنوية العامة الإقليمية الهيئات التي تمارس اختصاصها وصلاحياتها في حيز جغرافي معين، إذ تستند على المعيار الإقليمي وهي:

أولا-الدولة: وهي شخص معنوي عام تمارس سلطتها على كافة أنحاء إقليم الدولة، وهي الأصل الذي تنبثق وتتفرع عنه بقية الأشخاص المعنوية الأخرى العامة والخاصة.

وهذا هو مدلول الدولة في القانون الإداري، لأن للدولة مدلول سياسي دستوري فهي مجموعة من الأفراد يسمون الشعب يقطنون حيزا جغرافيا معينا يسمى إقليم ويخضعون لسلطة سياسية.

غير أن ما يعيننا في دراستنا هو المفهوم الإداري.

ثانيا- الولاية: هي شخص معنوي عام تمارس سلطتها في إقليم الولاية، وهي جزء من الدولة، فالدولة الجزائرية مقسمة إلى 48 ولاية يسري عليها القانون 07-12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتضمن قانون الولاية².

¹- انظر المواد 15 و 16 و 17 من الدستور المعدل و المتمم.

²- جريدة رسمية عدد 12 لسنة 2012.

ثالثا- البلدية: هي الشخص المعنوي الإقليمي القاعدي في الإدارة الجزائرية حسب ما نصت عليه المادة 16 من الدستور ، حيث تقسم الولاية إلى عدة بلديات، هذه البلديات تمارس صلاحيتها داخل حدودها الإقليمية طبقا للقانون 10-11 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتضمن قانون البلدية¹، وعددها في الجزائر 1546 بلدية.

الفرع الثاني: الأشخاص المعنوية العامة المرفقية

وهي عبارة عن مرافق عامة حدد اختصاصها على أساس موضوعي أو وظيفي، تدار عن طريق منظمة عامة وتتمتع بالشخصية المعنوية وتلعب دورا لا يستهان به في مساعدة الدولة لقيامها بوظائفها المتعددة²: الإدارية والصناعية والتجارية والاقتصادية والثقافية والاجتماعية...، والمتعلقة أساسا بتقديم الخدمات في المجتمع.

وتتقسم أيضا إلى مرافق وطنية وأخرى محلية كالجامعات والمستشفيات.

المطلب الرابع: النتائج المترتبة على الاعتراف بالشخصية المعنوية

نصت على هذه النتائج المادة 50 من القانون المدني الجزائري بقولها "يتمتع الشخص الاعتباري بجميع الحقوق إلا ما كان ملازما لصفة الإنسان وذلك في الحدود التي يقرها القانون. يكون لها خصوصا:

* ذمة مالية: وهي مجموع الحقوق والديون أو الذمة المالية الإيجابية والذمة المالية السلبية.

* أهلية: في الحدود التي يعينها عقد إنشائها أو التي يقرها القانون.

* موطن: وهو المكان الذي يوجد فيه مركز إدارتها، الشركات التي يكون مركزها الرئيسي في الخارج ولها نشاط في الجزائر يعتبر مركزها في نظر القانون في الجزائر.

* نائب يعبر عن إرادتها.

* حق التقاضي أمام القضاء كمدع أو كمدعى عليه.

¹ - جريدة رسمية عدد 37 لسنة 2011.

² - محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 37.

المطلب الخامس: نهاية الشخصية المعنوية

تنقضي الشخصية المعنوية وبالتالي ينتهي وجود الشخص المعنوي لعدة أسباب منها :

أولاً-انتهاء الأجل المحدد لمدة حياتها.

ثانياً- تحقيق الهدف من انشائها.

كما قد ينقضي إما بإرادة منشئيه، أو بقرار إداري من الجهة الإدارية المختصة، أو بموجب حكم قضائي.

المبحث الثاني: الأسس الفنية للتنظيم الإداري

تتحدد أساليب التنظيم الإداري في أسلوبية المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية ، كما نشير إلى أن الدولة يمكن أن تقوم على النظام المركزي بمفرده أو بتطبيق اللامركزية الإدارية بجانبه، وذلك حسب القانون الذي تختاره الدولة في تنظيمها الإداري، وهذا النهج يكون وليد الظروف السياسية الاقتصادية والاجتماعية في الدولة من ناحية، ومدى عمق جذور وتأصل الديمقراطية في المجالين السياسي والإداري من ناحية أخرى.

المطلب الأول: المركزية الإدارية

لتقريب مفهوم المركزية الإدارية لابد من التطرق إلى تعريفها ثم صورها، وأركانها وأخيراً إلى تقديرها، كما يلي:

الفرع الأول: تعريف المركزية الإدارية

يقصد بها حصر أو تجميع تركيز الوظيفة الإدارية في يد سلطة واحدة، تتفرد بالبت النهائي في جميع الاختصاصات الداخلة في الوظيفة الإدارية بواسطة القائمين عليها في عاصمة الدولة أو عن طريق ممثلين موزعين في الإقليم الخاضعين في ذلك لنظام السلطة الرئاسية¹.

الفرع الثاني: صور المركزية الإدارية

للمركزية الإدارية صورتان:

أولاً- صورة التركيز الإداري: وهي أقدم تطبيق للمركزية الإدارية وتسمى أيضاً بالمركزية المطلقة أو الوزارية.

¹ - انظر نفس المرجع، ص 46.

ويقصد بالتركيز الإداري حصر وتركيز السلطة الإدارية كلها في عمومياتها و جزئياتها بيد الوزراء في العاصمة، بحيث لا يكون لممثليهم في العاصمة أو الإقليم أية سلطة خاصة في تصريف الأمور، وعلى هذا الأساس يتعين على ممثلي السلطة المركزية في الأقاليم أن يرجعوا إلى وزاراتهم في كل الأمور.

ينتج عن الأخذ بهذا الأسلوب مساوئ عديدة تتمثل أبرزها في عجز الرئيس الإداري أو السلطة الإدارية الممركزة عن القيام بمهامها بسرعة وكفاءة، مما يؤدي بدوره إلى البطء في اتخاذ القرارات وعدم التفرغ للمهام الأساسية التي يجب تولي لها السلطة المركزية عناية، وذلك بالانشغال في تصريف الشؤون اليومية والأعمال التفصيلية للإدارة، وما يتمخض عن ذلك من ضياع الوقت وعرقلة سير العمل الإداري¹.

ولهذا عجز أسلوب التركيز الإداري عن تحقيق الفعالية الإدارية، ولم يعد مطبقا في الحياة العملية للدول بصفة مطلقة في الوقت الحاضر.

ثانيا- صورة عدم التركيز الإداري: وهي الصورة المتطورة للمركزية الإدارية وتسمى بالمركزية المخففة أو النسبية، وقد ظهر هذا الأسلوب نتيجة مساوئ الصورة الأولى وعدم تمكن السلطة الإدارية في أرض الواقع من التحكم في كل صغيرة وكبيرة تحدث في كل جزء من إقليم الدولة.

وما زاد في حدة هذه المشكلة هو تطور الحياة وتعقدها 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 اللازم أن يفوض بعض الموظفين سواء في الوزارة نفسها أو داخل الإقليم صلاحية اتخاذ القرار دون حاجة للرجوع إلى الوزير المختص، غير أن هذا لا يعني تمتع ممثلي الأقاليم بسلطة اتخاذ القرار، و بالتالي الاستقلال والانفصال التام عن السلطة المركزية وإنما يمارسون مهامهم تحت إشراف الوزير المختص.

لذا فإن هذه الصورة من التنظيم الإداري لا تخرج عن كونها تفويض اختصاص، تخفيفا لأعباء السلطة المركزية المتمركزة في العاصمة ومنعا لاختناقها، فعدم التركيز الإداري يحقق السرعة و الفعالية في أداء النشاط الإداري لذا فإن هذا النظام يعتبر ضرورة لازمة في التنظيم الإداري لأية دولة².

¹ - انظر سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص 79.

² - نفس المرجع، ص 79 وما بعدها.

الفرع الثالث: أركان المركزية الإدارية

من خلال التعريف والصور السابقة أعلاه يمكن استخراج الأركان أو الأسس التي تقوم عليها

المركزية الإدارية كما يلي :

أولاً- حصر وتجميع الوظيفة الإدارية في يد سلطة واحدة: ويقصد بذلك استئثار الحكومة المركزية

في العاصمة بكل سلطات الوظيفة الإدارية في الدولة، فلا يقتصر عملها على جزء معين من الإقليم وإنما يشمل الدولة كلها، فيشرف الوزراء في العاصمة على جميع المرافق العامة الموجود في كافة تراب الدولة، فلا محل في مثل هذا النظام لمجالس إقليمية أو محلية تتولى الإشراف على المرافق المحلية، وإن كان يوجد موظفون في الأقاليم فهم أعوان السلطة المركزية يعملون بتقويض منها باسمها ولحسابها، مستخدمة بذلك صورة متقدمة للمركزية الممركزة هي عدم التركيز الإداري¹.

ثانياً- الخضوع لنظام السلطة الرئاسية: ويقصد بالسلطة الرئاسية تلك العلاقة القانونية بين

الأشخاص العاملين بالإدارة العامة وفق تسلسل معين يعرف بالسلم الإداري ، حيث يتمتع الموظف الأعلى وهو الرئيس الإداري بسلطات معينة تجاه الموظف الأدنى منه وهو المرؤوس، مما يؤدي إلى وضع هذا الأخير في علاقة تبعية للأول².

تتجسد علاقة التبعية هذه بين الرئيس والمرؤوس في خضوع هذا المرؤوس للرئيس من خلال

التأثير في مساره المهني، وكذلك أثناء ممارسته لنشاطه الإداري على التفصيل الآتي:

أ- تأثير الرئيس الإداري على المسار المهني للمرؤوس: تخول النصوص القانونية للرئيس

الإداري العديد من الصلاحيات لها تأثير على شخص المرؤوس، و هي سلطات التي تمس المركز الذاتي والشخصي للمرؤوس بدءا بسلطة التعيين وانتهاء بسلطة الفصل أو الإحالة على التقاعد، مروراً بسلطات أخرى تتراوح بين المكافآت أو عقوبات التي قد يتعرض لها شخص المرؤوس طيلة مساره الوظيفي، غير أن هذه السلطة التي يمارسها الرئيس ليست مطلقة وإنما تكون طبقاً للقواعد والاجراءات التي يحددها القانون³.

¹ - محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 56 و 57.

² - نفس المرجع، ص 48.

³ - انظر في هذا الشأن قانون الوظيفة العامة 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006، ج ر عدد 43 لسنة 2006.

ب-تأثير الرئيس الإداري على النشاط الإداري للمرؤوس: للرئيس الإداري سلطة سابقة على ممارسة المرؤوس للنشاط الإداري وأخرى لاحقة.

فموجب السلطة السابقة يحق للرئيس قبل ممارسة المرؤوس للنشاط الإداري القيام بتوجيهه إلى أسلوب العمل الأمثل عن طريق ما يصدره إليه من أوامر وتعليمات يتقيد بها أثناء تنفيذه لمهامه.

أما السلطة اللاحقة فيملك الرئيس الإداري حق إجازة أعمال مرؤوسيه أو رفضها أو تعديلها بعد القيام به، كما له أن يحل محل المرؤوس للقيام بعمله في حال غيابه أو امتناعه عن القيام بعمله، وهذه السلطة اللاحقة لا تشمل مراقبة مشروعية أعمال المرؤوس فقط وإنما تتعداها لمراقبة مدى ملاءمتها، غير أن السؤال المطروح هو مدى حدود طاعة المرؤوس لأوامر رئيسية؟

نفرق هنا بين الأوامر المشروعة المطابقة للقانون والأوامر غير المشروعة، فبالنسبة للأوامر المشروعة يجب على المرؤوس إطاعتها لأن في تطبيقها تطبيق للقانون الذي هو ملزم به، أما بالنسبة للأوامر غير المشروعة فقد اختلف الفقه بشأنها في ثلاثة آراء:

الرأي الأول: أخذ بمبدأ سيادة القانون (مبدأ المشروعية) وقد تزعمه الفقيه "دوجي" حيث يرى أن القانون فوق الجميع ، ويجب على المرؤوس أن يخضع لأوامر رئيسه متى كانت مشروعة، أما إذا غير مشروعة فإنه يتعين على المرؤوس عدم التقيد بها تطبيقاً للقانون، وفي حال تطبيقها يعتبر مرتكباً لخطأ شخصي يحمله المسؤولية الشخصية¹.

الرأي الثاني: أخذ بمبدأ الطاعة وقد تزعمه الفقيه "هوريو" ويرى أن على المرؤوس طاعة أوامر الرئيس حتى ولو كانت غير مشروعة ، ذلك أن رفض المرؤوس تنفيذها يعني أنه نصب نفسه قاضياً يفحص مدى مشروعية قرار رئيسه، مما يعطل أداء النشاط الإداري وبالتالي يضرب المصلحة العامة، فيرى إلزامية تطبيق أوامر الرئيس حتى لو كانت غير مشروعة، وفي المقابل اعتبار الخطأ القائم هنا خطأ المرفق العام².

الرأي الثالث: وهو رأي وسط توفيقي بين الرأيين السابقين تزعمه الفقيه "لا بند" يرى في إعطاء السيادة للقانون إهدار لهيبة الرئيس وتعطيل لسير المرافق العامة، كما أن تغليب مبدأ الطاعة يعني أن

¹ - محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 51.

² - نفس المرجع، ص 50.

ينقلب الموظف إلى آلة عمياء ينفذ ما يصدر إليه دون أن يناقش مما يتنافى مع الطبيعة البشرية، لذلك يرى أن على المرؤوس تنفيذ أوامر رئيسه كما صدرت إليه طالما روعي فيها ثلاث مسائل:

- أن يصدر الأمر عن الموظف المختص

- أن يراعي الأمر الشروط الشكلية التي حددها القانون.

- أن يدخل هذا الأمر في حدود اختصاصات المرؤوس.

أما بالنسبة للمشرع الجزائري فقد نص في المادة 129 من القانون المدني على أن "لا يكون الموظفون والأعوان العموميون مسؤولون شخصيا عن أفعالهم التي أضرت بالغير، إذا قاموا بها تنفيذا لأوامر صدرت إليهم من رئيس متى كانت إطاعة هذه الأوامر واجبة عليهم".

غير أن ما يؤخذ على نص هذه المادة أنها لم تحدد الأوامر الواجبة والأوامر غير الواجبة، وبالتالي لم يحل المشروع الخلاف وبقي قائما.

الفرع الرابع : تقدير المركزية الإدارية

تجمع المركزية الإدارية كأسلوب للتنظيم الإداري جملة من المزايا كما لها عيوب.

أولا- المزايا: و هي جملة النتائج التي تحسب لصالح هذا الأسلوب الإداري، و التي منها أنه يعظم سلطة الدولة و يساعد على نشر نفوذ الحكومة المركزية و يحقق المساواة والعدالة بين الأفراد في تقديم خدماتها مما يؤدي إلى تدعيم وحدتها السياسية، وكما أنه يعمل على توحيد نمط التسيير الإداري في أداء العمل الإداري بما يبسطه و يسهل فهمه ، كما أنه يوفر الاقتصاد في النفقات العامة إلى أقصى حد ممكن¹.

ثانيا- العيوب: و هي جملة المساوئ التي نتجت عن تطبيق هذا الأسلوب الإداري، ومنه نظام المركزية الإدارية لا يدعم فكرة الديمقراطية ومشاركة المواطنين في التسيير الإداري للمرافق العامة، كما لا يراعي الاحتياجات المحلية المختلفة من منطقة لأخرى وبالتالي فهو لا يحقق المساواة، كما أنه لا يراعي توسع نشاطات الدولة الحديثة و تنوعها و وبالتالي الوصول إلى عجز الدولة عن تلبية الحاجات العامة من مركزها و إن قدمتها اتسمت بالبطء مما يمس بفعاليتها.

¹ - سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص 80 و 81.

المطلب الثاني: اللامركزية الإدارية

بنفس المنهجية التي اعتمدها سابقا، سنقوم بدراسة نظام اللامركزية الإدارية .

الفرع الأول: تعريف اللامركزية الإدارية

ويقصد بها توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحية، بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها الإدارية تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية. وهذا يعني أن اللامركزية الإدارية تقوم على تقسيم الوظيفة الإدارية بين هيئات مركزية و هيئات لامركزية مستقلة عنها استقلالاً نسبياً، وذلك بخضوع هذه الأخيرة للسلطات المركزية بواسطة نظام الوصاية الإدارية.

و في هذا الصدد قد يحدث التباس بين مفهوم اللامركزية الإدارية وبعض المفاهيم الأخرى مثل:

أولاً- اللامركزية الإدارية و اللامركزية السياسية: تعتبر اللامركزية الإدارية نظام إداري يقوم على فكرة توزيع الوظيفة الإدارية بين هيئات مركزية وهيئات اللامركزية في الدولة الموحدة، في حين أن اللامركزية السياسية أسلوب من أساليب التنظيم الدستوري والسياسي، أي تنظيم شكل الدولة ويوجد في الدولة الاتحادية أو المركبة حيث يقوم على توزيع السلطات وازدواجيتها، حيث توجد سلطة تشريعية و تنفيذية و قضائية على مستوى الدولة الاتحادية، كما توجد سلطة تشريعية و تنفيذية و قضائية على مستوى الدويلات الداخلة في الاتحاد، حيث تعتبر كل هذه الدويلات وحدات سياسية تتمتع بالاستقلال نسبياً ولكل منها دستور خاص إلى جانب دستور الدولة الاتحادية¹.

ثانياً- اللامركزية الإدارية وعدم التركيز الإداري : يعتبر كلا النظامين أسلوب تنظيم إداري غير أن أسلوب عدم التركيز الإداري يعتبر الصورة المتطورة والمرنة لنظام المركزية الإدارية، إذ يقوم على فكرة تفويض الاختصاص لتفعيل الأداء الإداري في نطاق السلطة الرئاسية، في حين أن اللامركزية الإدارية تتمتع باختصاص مستقل ممنوح قانونياً، ولا تخضع الهيئات اللامركزية للسلطة المركزية إلا وفق نظام يسمى الوصاية الإدارية.

¹ - انظر :- لمين شريط، مرجع سابق، ص 97 وما بعدها.

- سليمان محد الطماوي، مرجع سابق، ص 95 ما بعدها.

وهذا ما يجعل للامركزية الإدارية قيمة ديمقراطية من حيث أنها تهدف إلى جعل الحد الأقصى من الشؤون المحلية يدرا بواسطة المعنيين، أي سكان الهيئات المحلية أنفسهم عن طريق ممثليهم المنتخبين، وفي هذا الصدد أجمع عدد كبير من الفقهاء على اعتبار الانتخاب المعيار الأساسي لتحديد نظام اللامركزية وهو معيار صائب في حدود معينة.

الفرع الثاني: صور اللامركزية الإدارية

تأخذ اللامركزية صورة اللامركزية الإقليمية وصورة اللامركزية المرفقية.

أولاً- اللامركزية الإقليمية: وتتجسد في النطاق الإقليمي للدولة عندما يمنح المشرع الشخصية القانونية المعنوية لأجزاء محددة من الدولة و تتمثل في طبقا للدستور الجزائري في الولايات والبلديات.¹ فطبقا للنظام القانوني الذي يرسمه المشرع لهذه الهيئات الإقليمية اللامركزية يترتب عليها ممارسة الحقوق المعترف بها للشخص المعنوي والتحمل بالتزامات².

تضطلع الهيئات اللامركزية الإقليمية بإدارة جميع المرافق المحلية طبقا للقانون، وهي مرافق متنوعة وغير متجانسة، و تعتبر بريطانيا أقدم الدول الآخذة بنظام الإدارة المحلية في العالم ويعتبر نظامها أكثر النظم الإدارية دقة وانضباطا.

ثانياً- اللامركزية المرفقية: ظهر هذا النوع من اللامركزية حديثا عندما تدخلت الدولة المعاصرة في العديد من الأنشطة التي كانت تحجم عن ممارستها من قبل، تاركة إياها للأفراد من أجل اشباع حاجاتهم بأنفسهم، وفي سبيل النهوض بوظائف الدولة الحديثة المتزايدة بتزايد التقدم الحضاري كثرت المشاريع والمرافق والمصالح العامة، وظهرت الحاجة إلى منح بعض هذه المرافق والمشاريع الشخصية المعنوية لكي تتولى إدارة نشاطها مستقلة عن الدولة³ وبعيدا عن التعقيدات الإدارية، مع خضوعها لإشراف السلطة المركزية ، وقد نشأ هذا النوع من اللامركزية لاعتبارات موضوعية ترجع إلى طبيعة النشاط ونوع المرافق التي يتعلق بها هذا النشاط⁴ سواء كان اقتصاديا صناعيا أو تجاريا أو اجتماعيا أو ثقافيا وغير ذلك.

¹ - المادة 16 منه.

² - سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص 95.

³ - انظر محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 80.

⁴ - عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1991، ص 149 وما بعدها.

الفرع الثالث: أركان اللامركزية الإدارية

حتى يقوم نظام اللامركزية الإدارية لابد من توافر الأسس التالية:

أولاً- الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية: يمثل هذا العنصر نقطة البداية في تكوين الهيئات اللامركزية، فإذا كانت الدولة أو السلطة المركزية تتولى إدارة المصالح والمرافق العامة الوطنية لأهميتها وحاجتها إلى توجيه مركزي موحد، فإنه من المنطقي أن يترك لمن يستفيد من المصالح والحاجات المتميزة المحلية القيام بإدارتها، ويتولى المشرع تعيين هذه المصالح المتميزة والتي يسمح للهيئات اللامركزية بإدارتها.

وعادة يتم في ذلك اتباع أحد الأسلوبين إما أن يقوم المشرع بتحديد اختصاصات الهيئات اللامركزية على أن يترك مجالات الاختصاصات الأخرى للسلطة المركزية، ويطبق هذا الأسلوب في الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا.

أما الأسلوب الثاني فيقوم المشرع بتحديد اختصاصات الهيئات المركزية على أن يترك مجالات وميادين نشاط الوحدات اللامركزية واسعة وغير محددة، وقد اعتمد هذا الأسلوب في فرنسا.¹

ثانياً- أن يعهد بالإشراف على هذه المصالح إلى هيئات محلية مستقلة: لقد نتج عن الإقرار بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية الشخصية القانونية المعنوية، وما يترتب عنها من استقلال عن شخصية الدولة والتمتع بالحقوق والتحمل بالالتزامات.

فيتولى تمثيل هذه الأشخاص القانونية المستقلة هيئات تعمل على إدارة هذه المصالح لضمان تحقيق أغراضها، ففي ما يتعلق بتشكيل هذه الهيئات والمجالس فقد يتم عن طريق الانتخاب وهو القاعدة الأصلية، وقد يتم كذلك عن طريق التعيين أو يجمع بين الطريقتين.

فلم يتفق فقه القانون الإداري بالنسبة لمدى أهمية الانتخاب في تشكيل الهيئات اللامركزية الإقليمية، حيث يرى جانب من الفقه أن الانتخاب شرط أساسي وضروري لقيام النظام اللامركزي، في حين لا يشترط جانب آخر تشكيل الهيئات اللامركزية عن طريق الانتخاب، ويرون أن التعيين لا يتنافى مع طبيعة اللامركزية الإدارية، ذلك أن اشتراك السلطة المركزية مع الهيئات اللامركزية في تقديم الخدمات للجمهور لا يتعارض مع وجود هذه الهيئات المحلية واستقلالها، لأنها لابد أن تخضع لإشراف ورقابة

¹ - نفس المرجع، ص 142.

السلطة المركزية لضمان الوحدة الإدارية للدولة، ويرى هذا الجانب من الفقه أن الشرط الأساسي لقيام اللامركزية الإدارية هو تحقق استقلالها في مواجهة السلطات المركزية وتوفير الضمانات الكفيلة باستمرار وجودها، وسواء تم تكوين هذه الهيئات بالانتخاب أو التعيين أو الجمع بينهما.

إن هذا الخلاف الفقهي ثار حول مدى أهمية الأخذ بأسلوب الانتخاب في تشكيل الهيئات اللامركزية الإقليمية، في حين أن الهيئات اللامركزية المرفقية لم يختلف بشأن تشكيلها أساساً عن طريق التعيين مع جواز الأخذ بأسلوب الانتخاب في بعض الأحوال¹.

ثالثاً- الخضوع لنظام الوصاية الإدارية: لا يعتبر استقلال الهيئات اللامركزية استقلالاً مطلقاً وإنما هو نسبي، حيث تخضع السلطات اللامركزية لرقابة وإشراف السلطة المركزية لضمان وحدة الدولة الإدارية، و عدم خروج هذه الهيئات عن حدود ما منح لها من صلاحيات.

فالوصاية جملة من الصلاحيات تمارسها السلطة المركزية على الهيئات اللامركزية الإقليمية أو المرفقية، فهذا النوع من الرقابة على نقيض نظام السلطة الرئاسية الموجودة في ظل المركزية الإدارية التي توجد تلقائياً، فبالنسبة لنظام اللامركزية فإن القاعدة هي الاستقلال والرقابة من طرف السلطة المركزية هي الاستثناء، لأن رقابة الوصاية لا تطبق إلا بوجود نص قانوني الذي يحدد شروط عملها فلا رقابة إلا في الحالات ووفقاً للأشكال التي ينص عليها القانون.

فالوصاية الإدارية ترمي إلى حمل الأشخاص المعنوية الخاضعة لها على احترام مبدأ المشروعية، وتتجسد رقابة الوصاية في الرقابة المسطرة على الأجهزة والهيئات المحلية وتتمثل في التوقيف والحل، والرقابة على الأعضاء وممثلي الهيئات المحلية وتتمثل في التوقيف الإقالة والعزل، والرقابة على الأعمال وتكون لاحقة فقط في شكل تصديق أو الغاء .

كما يمكن للسلطة المركزية أن تحل محل الهيئة اللامركزية في أداء بعض المهام إذا سمح النص القانوني بذلك.²

¹ - محمد الصغير بعلي ، مرجع سابق، ص 67 وما بعدها.

² - ناصر لباد، مرجع سابق، ص 95 وما بعدها.

الفرع الرابع: تقدير نظام اللامركزية الإدارية

للامركزية الإدارية كأسلوب تنظيم إداري مزايا و عيوب تتمثل في مجملها في:

أولاً- المزايا: يعتبر هذا النظام تطبيقاً حقيقياً للديمقراطية في المجال الإداري، وذلك بإشراك سكان الهيئات المحلية وتدريبهم لتسيير شؤونهم المحلية المستقلة والتميزة عن الشؤون والاحتياجات الوطنية، وذلك عن طريق انتخاب أفضل الممثلين في تكوين المجالس المحلية المسيرة، كما أن نظام اللامركزية يخفف من العبء الواقع على عاتق الدولة المعاصرة في تحقيق الحاجيات العامة من خلال تنويع إدارة المرافق والمشاريع العامة بين هيئات مركزية وأخرى لامركزية، كما يتميز أيضاً بتقريب الإدارة من المواطن والسرعة في تقديم الخدمات، وعلى كل فقد غطى هذا الأسلوب وكمل عيوب النظام الإداري المركزي السابق¹.

ثانياً- العيوب: ولم يسلم هذا النظام أيضاً من توجيه الانتقادات، حيث أن تطبيقه بصورة مطلقة يؤدي إلى تهديد وحدة الدولة السياسية جراء تفضيل المصالح المحلية على المصالح الوطنية، كما تمس اللامركزية الإدارية بوحدة التسيير الإداري بالنظر إلى توزيع الوظيفة الإدارية بين الهيئات المركزية و الهيئات اللامركزية، كما يحتاج تطبيق اللامركزية الإدارية إلى نفقات كبيرة تتحملها الخزينة العامة للدولة².

بالرغم مما يعكسه هذا النظام من ديمقراطية في اشتراك المواطنين عن طريق الانتخاب في تسيير شؤونهم المحلية، إلا أن هذا قد يؤدي إلى تشكيل هيئات تفتقر إلى الخبرة والدراية، أو سيطرة بعض القوى الاجتماعية من اصحاب النفوذ و المال وبالتالي تحويل هذه الهيئات إلى أماكن لتحقيق مصالح خاصة.

و بالرغم من المساوئ والعيوب التي أطنب الفقه في سردها فإننا نقول أن هذه الانتقادات مبالغ فيها، ذلك أن اللامركزية الإدارية كأسلوب تنظيم إداري لا يتم إعماله بشكل مطلق وإنما يعمل إلى جانب نظام المركزية الإدارية وتحت رقابته وإشرافه.

إن هذه هي الأسس التي يقوم عليها التنظيم الإداري لأي دولة، و تطبيقاً له سنتناوله في الجزائر.

¹ - محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 81 وما بعدها.

² - ناصر لباد، مرجع سابق، ص 94 وما بعدها.

الفصل الثاني: التنظيم الإداري في الجزائر

جاء في نص المادة 16 من الدستور "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية"، كما جاء في نص المادة 17 منه "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية...".

و عليه نستنتج أن التنظيم الإداري في الجزائر يقوم على وجود إدارة مركزية و إدارة لامركزية، سنتناولها تباعا على التفصيل الآتي:

المبحث الأول: الإدارة المركزية في الجزائر¹

تتمثل الإدارة المركزية في رئيس الجمهورية ثم الحكومة ثم الهيئات الوطنية الاستشارية ، وأخيرا السلطات الإدارية المستقلة.

المطلب الأول: رئيس الجمهورية

يجسد رئيس الجمهورية رئيس الدولة وحدة الأمة وهو حامي الدستور، و يجسد الدولة داخل البلاد و خارجها، له أن يخاطب الأمة مباشرة².

بهذه الصفة يتراأس ويدير مؤسسة رئاسة الجمهورية. والتي نتناولها من خلال البحث في كيفية تقلد منصب رئاسة الجمهورية و انتهاء المهام، ثم صلاحياته.

الفرع الأول: تقلد المهام

يتقلد رئيس الجمهورية المهام عن طريق الانتخاب، لكن قبل الخوض في هذه المسألة لا بد من التطرق للشروط الموضوعية والشكلية التي وضعها المشرع للترشح لهذا المنصب، وهي:

أولاً-الشروط الموضوعية:

- لم يتجنس بجنسية أجنبية
- يتمتع بالجنسية الجزائرية الأصلية فقط، و يثبت الجنسية الجزائرية الأصلية للأب و الأم
- يدين بالإسلام

¹- ستقتصر دراستنا على الأوضاع القانونية السائدة في ظل دستور 1996 المعدل إلى غاية 2016، و للاطلاع على الأوضاع السائدة قبل ذلك وحتى فترة الاحتلال الفرنسي للجزائر يمكن الرجوع إلى: محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 86 وما بعدها.

²- المادة 84 من الدستور.

- يكون عمره أربعين (40) سنة كاملة يوم الانتخاب
 - يتمتع بكامل حقوقه المدنية و السياسية
 - يثبت أن زوجه يتمتع بالجنسية الجزائرية الأصلية فقط
 - يثبت إقامة دائمة بالجزائر دون سواها لمدة عشر (10) سنوات على الأقل قبل إيداع الترشح
 - يثبت مشاركته في ثورة أول نوفمبر 1954 إذا كان مولودا بعد يوليو 1942
 - يثبت عدم تورط أبويه في أعمال ضد ثورة أول نوفمبر 1954 إذا كان مولودا بعد يوليو 1942
 - يقدم التصريح العلني بممتلكاته العقارية و المنقولة داخل الوطن وخارجه.¹
- ثانيا- الشروط الشكلية:** و قد حددها القانون الانتخابات² و تتمثل في³:
- تصريح بالترشح لرئاسة الجمهورية يتضمن اسم ولقب وتوقيع و مهنة وعنوان المعني، يتم إيداعه في شكل طلب تسجيل لدى المجلس الدستوري مقابل وصل استلام.
 - يرفق هذا الطلب بملف يحتوي على الوثائق التالية:
 - * نسخة كاملة من شهادة ميلاد المعني،
 - * شهادة الجنسية الجزائرية الأصلية للمعني،
 - * تصريح بالشرف يشهد بموجبه المعني أنه يتمتع بالجنسية الجزائرية الأصلية فقط و لم يسبق له التجنس بجنسية أخرى،
 - * تصريح بالشرف يشهد بموجبه المعني أنه يدين بالإسلام،
 - * مستخرج من صحيفة السوابق القضائية،
 - * صورة شمسية حديثة للمعني،
 - * شهادة الجنسية الجزائرية الأصلية لزوج المعني،
 - * شهادة طبية مسلمة للمعني من طرف أطباء محلفين،

¹-المادة 87 من الدستور.

²- قانون عضوي رقم 10/16 مؤرخ في 25 أوت 2016، ج ر عدد 50 لسنة 2016.

³- انظر المادة 139 من نفس القانون العضوي.

* تصريح بالشرف يشهد على تمتع زوج المعني بالجنسية الجزائرية فقط،

* شهادة الجنسية الجزائرية الأصلية لأب المعني،

* شهادة الجنسية الجزائرية الأصلية لأم المعني،

* نسخة من بطاقة الناخب للمعني،

* تصريح بالشرف يشهد بموجبه المعني على الإقامة دون انقطاع بالجزائر دون سواه مدة عشر (10)

سنوات على الأقل التي تسبق مباشرة إيداع ترشحه،

* شهادة تثبت تأدية الخدمة الوطنية أو الإعفاء منها بالنسبة للمولودين بعد عام 1949،

* قائمة توقيعات تتضمن إما:

ستمائة (600) توقيع فردي لأعضاء منتخبين في مجالس شعبية بلدية أو ولائية أو برلمانية

على الأقل موزعة عبر 25 ولاية على الأقل،

ستين ألف (60000) توقيع فردي على الأقل لناخبين مسجلين في قائمة انتخابية، و يجب أن

تجمع عبر 25 ولاية على الأقل، وينبغي ألا يقل العدد الأدنى من التوقيعات المطلوبة في كل ولاية من

الولايات المقصودة عن 1500 توقيع.

تدون هذه التوقيعات في مطبوع فردي مصادق عليه لدى ضابط عمومي.¹

* تصريح علني للمعني بممتلكاته العقارية والمنقولة داخل الوطن وخارجه،

* شهادة تثبت المشاركة في ثورة أول نوفمبر سنة 1954 للمتشحين المولودين قبل أول يوليو سنة

1942،

* شهادة تثبت عدم تورط أبوي المترشح المولود بعد أول يوليو سنة 1942 في أعمال ضد ثورة أول

نوفمبر سنة 1954،

* تعهد كتابي يوقعه المترشح يتضمن ما يلي:

¹ - المادة 142 من القانون العضوي للانتخابات السابق.

- عدم استعمال المقومات الأساسية للهوية الوطنية في أبعادها الثلاثة الإسلام والعروبة و الأمازيغية و العمل على ترقيتها،

- احترام الدستور و القوانين المعمول بها و الالتزام بالامتثال لها،

- تكريس مبادئ السلم و المصالحة الوطنية،

- نبذ العنف كوسيلة للتعبير و/أو العمل السياسي و الوصول و/أو البقاء في السلطة و التنديد به،

- احترام الحريات الفردية والجماعية و احترام حقوق الإنسان،

- رفض الممارسات الإقطاعية و الجهوية و المحسوبية،

- توطيد الوحدة الوطنية،

- الحفاظ على السيادة الوطنية،

- التمسك بالديمقراطية في إطار احترام القيم الوطنية،

- تبني التعددية السياسية،

- احترام التداول الديمقراطي على السلطة عن طريق الاختيار الحر للشعب الجزائري،

- الحفاظ على سلامة التراب الوطني،

- احترام مبادئ الجمهورية،

يجب أن يعكس برنامج المترشح مضمون هذا التعهد الكتابي.¹

يفصل المجلس الدستوري في صحة الترشيحات بقرار في أجل أقصاه عشرة (10) أيام من تاريخ

إيداع التصريح، و يبلغ قراره إلى المعني فور صدوره و ينشر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.²

تجرى الانتخابات الرئاسية في ظرف ثلاثون (30) يوما السابقة لانقضاء عهدة رئيس الجمهورية³،

على أن تستدعى الهيئة الناخبة في ظرف تسعون(90) يوما قبل تاريخ الاقتراع¹.

¹ - المادة 140 من نفس القانون العضوي.

² - المادة 141 من نفس القانون العضوي.

³ - المادة 135 من نفس القانون العضوي.

يكون انتخاب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع المباشر والسري²، بالاقتراع على اسم واحد في دورين بالأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها إذا لم يحرز أي مترشح على الأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها في الدور الأول، على أن يشارك في الدور الثاني سوى المترشحين الاثنين اللذين أحرزا أكبر عدد من الأصوات في الدور الأول.³

يعلن المجلس الدستوري النتائج النهائية للانتخابات الرئاسية في مدة أقصاها عشرة (10) أيام اعتبارا من تاريخ استلام محاضر اللجان الانتخابية.⁴

بعدها يؤدي رئيس الجمهورية اليمين⁵ أمام الشعب بحضور جميع الهيئات العليا في الأمة خلال الأسبوع الموالي لانتخابه و يباشر مهمته فور أداء اليمين.⁶

مدة المهمة الرئاسية 05 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة.⁷

الفرع الثاني: انتهاء المهام

تنتهي المهمة الرئاسية في الحالة العادية بانتهاء مدة العهدة الرئاسية المحددة ب 05 (خمس) سنوات، كما تنتهي أيضا بالوفاة و الاستقالة⁸ و تأخذ هذه الأخيرة صورتين:

أولاً- الاستقالة الإرادية: إذ يمكن لرئيس الجمهورية أن يقدم استقالته لأي سبب يراه ويقدره شخصيا⁹، في هذه الحالة و كما في حالة الوفاة أيضا يجتمع المجلس الدستوري وجوبا و يثبت الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية، يبلغ البرلمان الذي يجتمع وجوبا، يتولى رئيس مجلس الأمة مهام رئيس الدولة لمدة أقصاها تسعون(90) يوما تنظم خلالها انتخابات رئاسية.¹⁰

¹ - المادة 136 من نفس القانون العضوي.

² - المادة 1/85 من الدستور، والمادة 1/2 من القانون العضوي المتعلق بالانتخابات.

³ - المادة 138 من نفس القانون العضوي.

⁴ - المادة 148 من نفس القانون العضوي.

⁵ - المادة 90 من الدستور.

⁶ - المادة 89 من الدستور.

⁷ - المادة 88 من الدستور.

⁸ - المادة 4/102 من الدستور.

⁹ - محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 98.

¹⁰ - المادة 4،5،6/102 من الدستور.

ثانياً- استقالة بقوة القانون: و تقوم عند حصول مانع لرئيس الجمهورية يتمثل في المرض الخطير والمزمن، يترتب عليه استحالة ممارسة رئيس الجمهورية لمهامه، عندئذ يجتمع المجلس الدستوري وجوباً ليتثبت من حقيقة هذا المانع بكل الوسائل الملائمة، ثم يقترح بالإجماع على البرلمان التصريح بثبوت المانع.

يعلن البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا ثبوت المانع لرئيس الجمهورية بأغلبية ثلثي (3/2) أعضائه، و يكلف بتولي رئاسة الدولة بالنيابة لمدة أقصاها خمسة و أربعون (45) يوماً رئيس مجلس الأمة.

و في حال استمرار المانع بعد انقضاء المدة أعلاه يعلن الشغور بالاستقالة وجوباً حسب الإجراءات السابقة.¹

وفي حال اقتزان استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته بشغور منصب رئاسة مجلس الأمة يتولى رئيس المجلس الدستوري مهام رئيس الدولة.²

الفرع الثالث: سلطات رئيس الجمهورية

يتولى رئيس الجمهورية جملة سلطات واسعة بمقتضى الدستور، يمكن إجمالها في ثلاث هي سلطة التعيين والسلطة التنظيمية، والحفاظ على أمن الدولة.

أولاً- سلطة التعيين: يتمتع بسلطات تعيين واسعة تتضمن الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة، كما يتولى التعيينات في مجلس الوزراء، الرئيس الأول للمحكمة العليا ورئيس مجلس الدولة، الأمين العام للحكومة و محافظ بنك الجزائر، القضاة مسؤولو الأمن و الولاية، كما يعين سفراء الجمهورية و المبعوثين فوق العادة إلى الخارج.³

بالإضافة إلى تعيين ثلث (3/1) أعضاء مجلس الأمة⁴، و رئيس المجلس الدستوري و نائبه¹، و رئيس الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات و أعضاء اللجنة الدائمة للهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات²، و رئيس المجلس الإسلامي الأعلى³.

¹ - المادة 102 / 1، 2، 3 من الدستور.

² - المادة 102 فقرة أخيرة من الدستور.

³ - المادة 92 من الدستور.

⁴ - المادة 118 من الدستور.

و لا يجوز لرئيس الجمهورية أن يفوض سلطاته بالتعيين.⁴

ثانيا- السلطة التنظيمية: و يقصد بها صلاحيات السلطات الإدارية في إصدار قواعد قانونية عامة ومجردة في شكل قرارات إدارية.

و السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية تشمل المجال الذي يخرج عن اختصاص البرلمان⁵ وتكون في شكل مراسيم رئاسية، وهي اختصاص أصيل يسمى السلطة التنظيمية المستقلة وتكون في الحالة العادية. كما يمكن لرئيس الجمهورية أن تجتمع لديه أيضا السلطة التشريعية بموجب أوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية⁶، أو في الحالة الاستثنائية⁷، أو المصادقة على قانون المالية⁸.

ثالثا- الحفاظ على أمن الدولة: أوكل الدستور مهمة الحفاظ على كيان الدولة و سلامتها داخليا وخارجيا لرئيس الجمهورية⁹، وتحقيقا لذلك أجاز له الدستور تقرير حالة الطوارئ و حالة الحصار و الحالة الاستثنائية وحالة التعبئة العامة وحالة الحرب، وهي تتدرج حسب خطورتها من حيث مساسها بالحقوق والحريات، و تصدر باتخاذ إجراءات واستشارات لرؤساء المؤسسات الدستورية في الدولة.¹⁰

1- المادة 1/183 من الدستور.

2- المادة 194 من الدستور.

3- المادة 196 من الدستور.

4- المادة 1/101 من الدستور.

5- المادة 1/143 من الدستور و يتحدد سلبيا على نص المادتين 140 و 141 و 149 و 150 من الدستور.

6- المادة 1/142 من الدستور.

7- المادة 4/ 142 من الدستور.

8- المادة 10/138 من الدستور.

9- عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 94.

10- المواد من 105 إلى 109 من الدستور.

المطلب الثاني: الحكومة

تعتبر المؤسسة الثانية في السلطة التنفيذية، و تتكون من الوزير الأول و الوزارات.

الفرع الأول: الوزير الأول

يعتبر الوزير الأول الشخصية الثانية بعد رئيس الجمهورية في السلطة التنفيذية، و الذي سنتناول تعيينه وانتهاء مهامه ثم صلاحياته.

أولاً- تعيينه وانتهاء مهامه: يعين رئيس الجمهورية الوزير الأول بعد استشارة الأغلبية البرلمانية¹ بموجب مرسوم رئاسي، ولم يحدد الدستور أي شروط أخرى في اختيار الوزير الأول تتعلق بالجنسية أو الدين أو المستوى العلمي، على غرار الوضع بالنسبة لرئيس الجمهورية.

و تنتهي مهام الوزير الأول بعدة أحوال:

* الوفاة،

* الإقالة من طرف رئيس الجمهورية بعد استشارة الأغلبية البرلمانية بموجب مرسوم رئاسي طبقاً لقاعدة توازي الأشكال²، كما أن سلطة رئيس الجمهورية في إقالة الوزير الأول مطلقة حيث يعود له وحده تقدير ذلك.³

* الاستقالة و تكون إرادية لأي سبب يراه ويقدره.

كما قد تكون الاستقالة بقوة القانون في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة⁴، أو في حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة المقدمة أمام المجلس الشعبي الوطني⁵، و في حالة الترشح لمنصب رئاسة الجمهورية⁶.

¹ - المادة 5/91 من الدستور.

² - نفس المادة.

³ - محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص106.

⁴ - المادة 95 من الدستور.

⁵ - المادة 5/98 من الدستور.

⁶ - المادة 2/104 من الدستور.

ثانياً - سلطات الوزير الأول: يمارس الوزير الأول العديد من السلطات بموجب الدستور وتتمثل

في:

- يقدم الوزير الأول مخطط عمل الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه و يقدم عرضاً أمام مجلس الأمة،
- ينفذ الوزير الأول و ينسق مخطط العمل الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني،
- يوزع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة، و يرأس اجتماعات الحكومة،
- يوقع المراسيم التنفيذية،
- يعين في وظائف الدولة بعد موافقة رئيس الجمهورية،
- يسهر على حسن سير الإدارة العمومية،¹
- يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات في إطار السلطة التنظيمية المرتبطة التي تعود له²،
- المبادرة بالقوانين وعرض مشاريعها على المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة³.

الفرع الثاني: الوزارات

يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة بعد استشارة الوزير الأول، ينسق الوزير الأول عمل الحكومة⁴، و تتشكل الوزارة من الوزير والهيئات الملحقة به

أولاً- الوزير: بالنسبة لتعيين الوزراء لا توجد شروط محددة أو خاصة، فتخضع للسلطة المطلقة لرئيس الجمهورية فقط مع استشارة الوزير الأول.

أما **انتهاء المهام** فزيادة على الوفاة، تنتهي مهام الوزير بالإقالة عملاً بقاعدة توازي الأشكال بموجب مرسوم رئاسي صادر عن رئيس الجمهورية بعد استشارة الوزير الأول⁵.

كما تنتهي مهام الوزير بالاستقالة و هي إما إرادية و إما بقوة القانون في حالة تقديم الوزير الأول استقالة حكومته⁶، وفي حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة⁷.

1- المادة 1/99 من الدستور.

2- المادة 2/99 والمادة 3/143 من الدستور.

3- المادة 136 من الدستور.

4- المادة 1/93 و2 من الدستور.

5- محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 112.

6- المادة 100 من الدستور.

7- المادة 95 من الدستور.

أما **صلاحيات الوزراء** فتتحدد بموجب مرسوم تنفيذي كما سبقت الإشارة في سلطات الوزير الأول، و تندرج تحت هذه الصلاحيات تنفيذ وتطبيق المراسيم التنفيذية، بموجب قرارات تنظيمية تتعلق بقطاع وزارته و التي يتم نشرها في النشرة الرسمية للوزارة¹.

و لما كان الوزير هو **أعلى سلطة إدارية مركزية** في الدولة، فهو المسؤول عن تسيير الوزارة الموكلة إليه ويهذه الصفة فإنه يمثل الدولة، و يمارس السلطة الرئاسية على جميع الموظفين العاملين بالوزارة الموكلة له.

كما يمارس الوزراء سلطة التعيين بتقويض من الوزير الأول فيما هو من اختصاصه بالنسبة لمستخدمي الإدارة المركزية للوزارة.

و يمارس الوزير سلطة الوصاية على مختلف المؤسسات الإدارية العامة العاملة في قطاع وزارته، والتي تتمتع بالشخصية المعنوية².

ثانيا- تركيب الوزارات: ينظم تركيبها المرسوم التنفيذي 188/90 المؤرخ في 23/06/1990 الذي يحدد هياكل الإدارة المركزية و أجهزتها في الوزارات، و كذا المرسوم الرئاسي 01/97 المؤرخ في 04/01/1997 المتعلق بوظيفة الأمين العام للوزارة، وعلى ضوء هاذين المرسومين يشمل تركيب الوزارات ما يلي:

- الأمانة العامة و يسيرها أمين عام،
- ديوان الوزير و يتكون من رئيس الديوان و مكلفين بالدراسة والتلخيص،
- المديريات العامة أو المركزية وتتفرع إلى مديريات وهذه الأخيرة إلى مديريات فرعية وهذه أيضا إلى مكاتب.

هذه الهياكل تعمل تحت السلطة التسلسلية للأمين العام للوزارة، و توجد هيئات أخرى تخضع للسلطة التسلسلية المباشرة للوزير و هي أجهزة التفتيش و الرقابة والتقييم و الأجهزة الاستشارية.

- المصالح الخارجية وهي مصالح تمثل الوزارات على المستوى المحلي³.

¹ - محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 113.

² - نفس المرجع، ص 113.

³ - ناصر لباد، مرجع سابق، ص 108 وما بعدها.

المطلب الثالث: الهيئات الوطنية الاستشارية

و يطلق عليها أيضا بالإدارة الاستشارية¹، و توضع لدى السلطة التنفيذية لاستشارتها بكل ما يتعلق بأداء مهامها في سبيل ترشيد العمل الإداري و تحقيق الفعالية²، ولتوضيحها سنتعرض لمفهومها ثم لأنواعها.

الفرع الأول: مفهوم الهيئات الوطنية الاستشارية

الأجهزة الاستشارية هي تلك الأجهزة التي بحكم تخصصها بهذه الأمور، تعتبر أقدر أجهزة الدولة على تزويد وحدات الإدارة العاملة بالرأي و المشورة في شؤون الوظيفة العامة، سواء من الناحية القانونية أو من الناحية الفنية.

إن أهمية القرارات الإدارية لما لها من نتائج على الفرد و على المجتمع، أصبحت تفرض نوعا من التعقيد في الدراسة قبل اتخاذها، هذا التعقيد فرض على الإدارة اللجوء إلى آراء الأجهزة الاستشارية المتخصصة حتى تكون في منأى عن بعض النتائج السلبية، إن عدد و أنواع هذه الأجهزة يختلف باختلاف المسائل المطروحة.³

و تأخذ الاستشارة ثلاث (3) أشكال هي:

أولاً- الاستشارة الإلزامية: وهي استشارة ملزمة و تكون في شكل رأي عندما يلزم نص قانوني الإدارة العامة قبل اتخاذ قرار ما بأن تستشير جهة أخرى، و تعتبر الاستشارة إجراء جوهري في القرار الإداري يؤدي عدم احترامه إلى البطلان، غير أن الرأي الذي يصدر عن جهة الاستشارة لا يكون ملزما، فالإدارة العامة مخيرة في أن تأخذ به أو تتركه⁴.

إذن فالإجراء ملزم لكن الرأي غير ملزم.

¹ - نفس المرجع، ص 113.

² - محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 118.

³ - ناصر لباد، مرجع سابق، ص 113.

⁴ - محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 119.

ثانيا- الاستشارة الاختيارية: و هي عكس السابقة استشارة غير ملزمة و تكون دائما في شكل رأي عندما يخير القانون أو يسكت على إلزام الإدارة العامة باللجوء إلى أي جهة أخرى قبل استصدار قرارها.

فإجراء الاستشارة اختياري كما الرأي الصادر بشأنها.

ثالثا- الاستشارة المتبوعة بالرأي المطابق: و تكون في حالة وجود نص يلزم الإدارة العامة أن تطلب الاستشارة من جهة أخرى مع ضرورة الالتزام بها، أي أن يكون القرار الإداري مطابقا للرأي الصادر عن الجهة الاستشارية، و إلا فإنه يكون باطلا.¹

الفرع الثاني: أنواع الهيئات الوطنية الاستشارية

تتعدد و تتنوع الأجهزة الاستشارية في الجزائر بحسب المهام بين سياسية و اقتصادية أو اجتماعية أو علمية...

غير أن الدستور الحالي قد حدد نوعين من هذه الأجهزة بين أجهزة مستحدثة لدى رئيس الجمهورية وأخرى لدى الحكومة كما يلي:

أولاً- الهيئات الاستشارية لدى رئيس الجمهورية: بالنظر لأهمية المجالات التي تختص بها توضع لدى رئيس الجمهورية الهيئات التالية:

1- المجلس الإسلامي الأعلى: يؤسس لدى رئيس الجمهورية و يتولى الحث على الاجتهاد وترقيته، وإبداء الحكم الشرعي فيما يعرض عليه، كما يقوم برفع تقرير دوري عن نشاطه إلى رئيس الجمهورية.²

و يتكون هذا المجلس من خمسة عشر (15) عضوا منهم الرئيس يعينهم رئيس الجمهورية من بين الكفاءات الوطنية العليا في مختلف العلوم.³

2- المجلس الأعلى للأمن: و يرأسه رئيس الجمهورية مهمته تقديم الآراء إليه في كل القضايا المتعلقة بالأمن الوطني خاصة في حالات الضرورة.¹

¹ نفس المرجع، ص 102.

² المادة 195 من الدستور.

³ المادة 196 من الدستور.

و لم يحدد الدستور تشكيلته و التي حتما تشمل عضوية عناصر الأمن و الجيش الوطني، والتي ترك
تحديدها و عملها لرئيس الجمهورية.²

3- **المجلس الوطني لحقوق الانسان:** و يتولى مهمة الرقابة والإنذار المبكر و التقييم في مجال احترام
حقوق الانسان، ويدرس حالات انتهاك حقوق الانسان التي يعاينها أو تبلغ إلى علمه، و يقوم بكل إجراء
مناسب و يعرض نتائج تحقيقاته على السلطات الإدارية المعنية، وحتى القضائية إذا اقتضى الأمر.

كما يبادر بأعمال التحسيس و الإعلام و الاتصال لترقية حقوق الانسان، ويبيدي آراء و اقتراحات
وتوصيات تتعلق بترقية حقوق الانسان و حمايتها، و يعد سنويا تقريرا يرفعه إلى رئيس الجمهورية و إلى
البرلمان و إلى الوزير الأول و يتم نشره.

و قد أحال الدستور في مسألة تشكيلته و كيفية تعيين أعضائه و قواعد تنظيمه وعمله على القانون.³

4- **المجلس الأعلى للشباب:** يضم المجلس ممثلين عن الشباب و ممثلين عن الحكومة و عن
المؤسسات العمومية المكلفة بشؤون الشباب، يقدم آراء وتوصيات حول المسائل المتعلقة بحاجات الشباب
و ازدهاره في المجال الاقتصادي و الاجتماعي و الثقافي و الرياضي.

كما يساهم في ترقية القيم الوطنية و الضمير الوطني و الحس المدني و التضامن الاجتماعي في
أوساط الشباب.⁴

5- **الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته:** و هي سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالاستقلالية
الإدارية والمالية، يؤدي أعضاؤها اليمين و يتمتعون بالحماية من كل أشكال الضغوط والترهيب و الإهانة
أيا كان شكلها في سبيل القيام بمهامهم.

تتولى هذه الهيئة مهمة اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد، وتكرس مبادئ دولة الحق والقانون و
تعكس النزاهة و الشفافية و المسؤولية في تسيير الممتلكات و الأموال العمومية و المساهمة في تطبيقها.

¹- ارجع إلى المواد من 105 إلى 109 من الدستور.

² - المادة 197 من الدستور.

³- المادة 199 من الدستور.

⁴- المادتين 200 و 201 من الدستور.

ترفع الهيئة تقريراً سنوياً إلى رئيس الجمهورية عن تقييم نشاطاتها المتعلقة بالوقاية من الفساد و مكافحته، و النقائص التي سجلتها في هذا المجال و التوصيات المقترحة عند الاقتضاء.¹

ثانياً- الهيئات الوطنية الاستشارية لدى الحكومة: تحتاج الحكومة إلى هذه الهيئات للقيام بتنفيذ مخطط عملها، و من هذه الهيئات نجد:

1- المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي: ويتولى توفير إطار لمشاركة المجتمع المدني في التشاور حول سياسات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، و ضمان ديمومة الحوار و التشاور بين الشركاء الاقتصاديين و الاجتماعيين الوطنيين.

كما يعمل على تقييم المسائل ذات المصلحة الوطنية في المجال الاقتصادي و الاجتماعي و التربوي و التكويني و التعليم العالي و دراستها، و عرض الاقتراحات والتوصيات على الحكومة.²

2- المجلس الوطني للبحث العلمي و التكنولوجيات: لم يحدد الدستور أن المجلس ملحق لدى رئيس الجمهورية، تم استحداثه بموجب التعديل الدستوري الحالي ليتولى ترقية البحث الوطني في مجال الابتكار التكنولوجي و العلمي، و اقتراح التدابير الكفيلة بتنمية القدرات الوطنية في مجال البحث و التطوير، و تقييم فعالية الأجهزة الوطنية المتخصصة في تثمين نتائج البحث لفائدة الاقتصاد الوطني في إطار التنمية المستدامة.

لم يحدد الدستور تشكيلته و تنظيمه فقط ترأسه كفاءة وطنية معترف بها يعينها رئيس الجمهورية.³

هذا تجدر الإشارة إلى تولي بعض المؤسسات الدستورية الوظيفة الاستشارية في مجال اختصاصها لرئيس الجمهورية أو الحكومة إلى جانب صلاحياتها الدستورية الأصلية كمجلس الدولة⁴ ومجلس المحاسبة⁵ و المجلس الأعلى للقضاء.¹

¹ - المادتين 202 و 203 من الدستور.

² - المادتين 204 و 205. من الدستور.

³ - المادتين 206 و 207 من الدستور.

⁴ - المادة 3/136 من الدستور.

⁵ - المادة 2/192 و 3 من الدستور و المواد 16 و 18 حتى 22 من الأمر 20/95 المؤرخ في 17 جويلية 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة المعدل والمتمم بموجب الأمر 02/10 المؤرخ في 26 أوت 2010، ج ر عدد 50 لسنة 2010.

المطلب الرابع: السلطات الإدارية المستقلة

يعتبر هذا المفهوم القانوني حديث نسبيا بالنظر إلى التنظيم الإداري الكلاسيكي المعروف، و بالنظر لاعتماده في قيام بعض الهيئات² لابد من تقديم مفهومه و تحديد مكانته من التنظيم الإداري.

الفرع الأول: مفهوم السلطات الإدارية المستقلة

ظهرت السلطات الإدارية المستقلة لأول مرة في الولايات المتحدة الأمريكية تحت مسمى الوكالات المستقلة Independents Agencies ، استجابة لحاجيات مختلفة حسب السياق الاقتصادي و الاجتماعي و حسب التصور الأمريكي لدور الدولة الليبرالية.

كما أن إنشاء هذه الوكالات في الولايات المتحدة الأمريكية مرده إلى خلفية سياسية، وهي رغبة الكونغرس في عزل هذه الهيئات الإدارية عن تأثير السلطة التنفيذية.

ظهرت هذه الهيئات في فرنسا بصيغة السلطات الإدارية المستقلة سنة 1978 استجابة للدور الجديد للدولة المتعلق أساسا بالتحكيم و الضبط و تحت تأثير العولمة.³

إذن عند هذا الحد نجد أن دور ووظيفة الدولة قد تغير مرة أخرى فمن دولة حارسة إلى دولة متدخلة، و حاليا دولة ضابطة وهنا يكمن الحديث عن هذه الهيئات.

وبالنظر للنجاح الذي حققته ومازالت في دول منشئها، ما أدى ذلك من انتشارها في مختلف دول العالم، ومنه نجد أن المشرع الجزائري أيضا حاول أيضا الاستفادة من هذا النموذج.

و عليه سنحاول تقريب مفهوم السلطات الإدارية المستقلة بالنظر إلى مكانتها من تطور وظيفة الدولة، ثم في الخصائص المميزة لهذه السلطات ثانيا.

أولا- السلطات الإدارية المستقلة شكل جديد لتدخل الدولة: ابتداء من سنة 1988 بدأت الجزائر تعرف تغييرا جذريا في مسارها الذي تكفل بدستور 1989 الذي جرى بمقتضى استفتاء 03 نوفمبر 1989 ، والذي حمل معه جملة من الإصلاحات الحاسمة في المجالين الاقتصادي والسياسي لا سيما الحقوق والحريات، وقد تجلى ذلك في المجال الاقتصادي من خلال إعادة النظر في طبيعة علاقة الدولة بالاقتصاد و حجم و مجال تدخلها بتبني النظرية الليبرالية.

¹ - المادة 175 من الدستور.

² - كالهيئة الوطنية من الوقاية من الفساد ومكافحته السابق الإشارة إليها تحت عنوان الهيئات الوطنية الاستشارية.

³ - وليد بوجملين، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، دار بلقيس، الجزائر، بدون تاريخ، ص 10 و 14.

و في هذه المرحلة أوجدت الدولة هيئات ضبط تتوب عنها، واقتصرت على الاحتفاظ بالتخطيط القطاعي وضع السياسات في إطار الإدارة المركزية سميت بالسلطات الإدارية المستقلة.¹

ثانيا- الخصائص المميزة للسلطات الإدارية المستقلة: أمام عجز الفقه عن وضع تعريف مباشر لهذه الهيئات، فقد استقر الاجماع على توافر ثلاث خصائص مميزة لها عن غيرها من الهيئات مشتقة أصلا من تسميتها وهي:

أ- السلطة **L'autorité**: إن أول مرة استخدم فيها مصطلح السلطة بالنسبة لهيئة غير الهيئات الدستورية التقليدية المتمثلة في السلطات: التنفيذية والتشريعية والقضائية، كانت في التشريع الفرنسي، حيث استخدم القانون الصادر في 06 جانفي 1978 بإنشاء اللجنة الوطنية للإعلام والحريات « CNIL » تسمية "السلطة الإدارية المستقلة" فهي إذن تسمية تشريعية².

إذن إن الهيئات الإدارية المستقلة هي سلطات و ليست مجرد هيئات استشارية، كما أنها تتمتع بسلطة إصدار القرارات يعود اختصاصها الأصلي للسلطة التنفيذية.

ب- الاستقلال **L'indépendance**: و يقصد بها عدم خضوع السلطات الإدارية المستقلة لأية رقابة إدارية رئاسية كانت أو وصائية، مع عدم تلقيها لأية تعليمة أو أوامر من أية جهة أي بعيدة عن التأثيرات السياسية³.

ويرى الأستاذ "رشيد زوايمية" أن الاستقلالية هو عدم الخضوع لأية رقابة سلمية كانت أم وصائية، سواء كانت السلطة المعنية تتمتع بالشخصية المعنوية أم لا، على أساس أن الشخصية المعنوية لا تعد بمثابة معيار أو عامل فعال لتحديد أو قياس درجة الاستقلالية⁴.

ج - الطابع الإداري **Le caractère administratif**: لقد أقرّ مجلس الدولة الفرنسي، الطابع الإداري للهيئات الإدارية المستقلة، وذلك بالاعتماد على معيارين أساسيين وهما:
- طرق الطعن في قرارات الهيئات الإدارية المستقلة.

¹ - للمزيد انظر: مرابط عبد الوهاب، سلطات الضبط الاقتصادي و سبل الرقابة عليها، رسالة دكتوراه، القسم العام كلية الحقوق، جامعة باجي مختار عنابة، نوقشت بتاريخ 02 مارس 2016، ص 21 وما بعدها.

² - عبد الله حنفي، السلطات الادارية المستقلة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000، ص 09.

³ - عبد الوهاب مرابط، رسالة سابقة، ص 56.

⁴ - Rachid ZOUAIMIA, les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, éditions Houma, Algérie, 2005, P 30.

- السلطات المخولة لهذه الأخيرة والمعترف بها أصلا للسلطات الإدارية التقليدية أي التشريعية والتنفيذية والقضائية.¹

من خلال ما سبق نصل إلى أن السلطات الإدارية المستقلة تجسد الدور الجديد للدولة، والتي أصبحت دولة ضابطة على عدة أصعدة، منفتحة على الرأسمالية الاقتصادية والحرية السياسية والاجتماعية.

وبالنظر لكثرة هذه السلطات وتنوعها واختلاف أنظمتها القانونية كان من الصعب وضع تعريف جامع لها، مما حدا بالفقه إلى تعريفها انطلاقا من خصائصها المميزة لها و المشتقة أصلا من تسميتها " سلطة - إدارية - مستقلة" ، فهي سلطة لقدرتها على اتخاذ قرارات لكن استقلالها لا يجعلها تشكل سلطة رابعة إلى جانب السلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية، فهي دائما سلطة إدارية لكنها مستقلة عن السلطة التنفيذية خاصة، هذه التي تبنى في شكل هرمي على أساس السلطة الرئاسية أو الوصائية.

و الملاحظ أن هذه السلطات في تزايد مستمر في نظامنا القانوني الجزائري، ولئن كان أكثرها يبرز في المجال الاقتصادي والمصرفي كمجلس النقد و القرض² و سلطة ضبط الكهرباء والغاز³ ...، فإنه لا يمكن إغفال وجودها في مجال حماية الحقوق و الحريات كسلطة ضبط الصحافة⁴ .

الفرع الثاني: موقع السلطات الإدارية المستقلة من التنظيم الإداري في الدولة

أن فكرة السلطات الإدارية المستقلة التي فرضت نفسها على الساحة القانونية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية، هي فكرة تخدم الاحتياجات العامة المتطورة و المتجددة ، والتي أصبحت تجاوز المفاهيم القانونية التقليدية والتي لا بد لها أن تتطور، لأن الأهداف والفوائد التي تقدمها هذه الفئة القانونية والتي تتمحور حول متطلبات عدم التحيز ومتطلبات الاحترافية و متطلبات الفعالية لا يمكن أن تتحقق في ظل النظم المكرسة والمعروفة.⁵

1 - عبد الله حنفي ، مرجع سابق، ص 66 ما بعدها

2- أحدث بموجب القانون رقم 10/90 المؤرخ في 14 أفريل 1990 المتعلق بالنقد والقرض، ج ر عدد 16 سنة 1990.

3- أحدثت بموجب 01/02 المؤرخ في 5 فيفري 2002 المتعلق بالكهرباء و توزيع الغاز بواسطة القنوات، ج ر عدد 8 لسنة 2002.

4- أحدثت بموجب القانون العضوي 05/12 المؤرخ في 12 جانفي 2012 يتعلق بالإعلام، ج ر عدد 1 لسنة 2012.

5- انظر حول أهداف السلطات الإدارية المستقلة: وليد بوجملين، مرجع سابق، ص 30 وما بعدها.

و لقد شهد موضوع السلطات الإدارية المستقلة جدلا قانونيا بشأن مدى دستورتيتها؛ بين موقف معارض يقوم أساسا على مساسها بمبدأ الفصل بين السلطات، وموقف مؤيد لها يبررها بعدة اعتبارات كالسلطة الرابعة ومشروعية الحكماء...¹ .

و أمام عدم انتماء هذه الهيئات لأي من الإدارة المركزية أو الإدارة اللامركزية يطرح التساؤل عن موقعها القانوني من التنظيم الإداري للدولة؟

أمام الواقع القانوني المتجه نحو اعتماد المشرع الجزائري لفكرة السلطات الإدارية المستقلة، بل وتشهد تزايداً مستمراً² ، فالأولى البحث عن أساس قانوني لدمجها ضمن التنظيم الإداري للدولة.

إن هذه الإشكالية ليست بالجديدة على الساحة القانونية المتطورة، ذلك أن فكرة الشخصية المعنوية خلقت عند ظهورها نفس الحيرة من أجل تكييفها و دمجها في المنظومة القانونية، و كما أن لهذه الفكرة القانونية من خصائص وما حققته من ميزات تجاوزت ما لم تحققه السلطات الكلاسيكية و خاصة الإدارة في الدولة، فقد تجاوزت كل الخلافات القانونية بشأنها وفرضت وجودها.

و كما برر بعض الفقه للشخصية المعنوية في نظرية الحيلة أو الخيال أو الافتراض القانوني، وهو ذات الموقف الذي نحن أمامه بالنسبة لفكرة السلطات الإدارية المستقلة، من خلال القفز على العوائق القانونية التي تقف أمام الأخذ بها و إعطاء الأولوية لما تحققه من مصالح تعجز النظم التقليدية الموجودة عن تقديمها، وبالتالي يجدر وهو ما نحن أمامه البحث عن أطر جديدة لتحديث مفهوم الدولة وسلطاتها والتنظيم الإداري الذي تقوم عليه.

¹ - انظر حول الخلاف الفقهي: عبد الوهاب مرابط، رسالة سابقة، ص 152 إلى 153.

² - تم استحداث سلطة ضبط الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام بموجب المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المؤرخ في 16 سبتمبر 2016، ج ر عدد 50 لسنة 2015.

الفصل الثاني: الضبط الإداري

من حق الفرد اليوم أن ينعم بالحقوق والحريات الأساسية المكفولة دستوريا، إلا أن تمتعه بها لا يتم بصفة مطلقة ودون ضوابط. فأى حق وأي حرية إذا ما أطلق استعماله لصاحبه انقلب دون شك إلى فوضى وأثر ذلك على حقوق وحريات الآخرين.¹ لذا تعين أن تضبط الحرية حتى لا يساء استعمالها بحيث لا تترك الدولة المجال مفتوح للنشاط الفردي، بل نجدها تفرض نوع من الرقابة عليه بهدف حماية النظام العام من شطط الأنشطة الفردية التي قد تخل أو تهدد هذا النظام العام، وهذا ما يعرف بالضبط الإداري وهو يمثل بذلك الأسلوب الثاني لتمكين الإدارة العامة من ممارسة نشاطها الإداري.

المبحث الأول: مفهوم الضبط الإداري

بداية نشير إلى أن البعض قد أطلق عليه مصطلح - الشرطة الإدارية - فيقول: " الشرطة الإدارية هي التي لا تستند إلى مفهوم الجرم، وإنما تهدف إلى حفظ النظام العام بالإستقلال عن قمع الجرائم والتي تتميز بأن لها طابع وقائي أو علاجي".² ويفضل البعض الآخر استخدام مصطلح البوليس الإداري بدلا من الضبط الإداري فيركزون على المعيار العضوي لفكرة البوليس.³

كما أن مفهوم الضبط الإداري شأنه شأن سائر الأفكار والنظم القانونية، عرف تطورا ملحوظا نتيجة للمتغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ففي الماضي كان مفهوم تلك الفكرة يهدف إلى إقرار وحماية النظام القائم بما يحقق أهداف وغايات الدولة، فلم تكن وظائف الدولة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية قد تعقدت وتفاقت مشاكلها، ومن ثم تركز مفهوم الضبط الإداري في حماية النظام القائم وأهدافه وغاياته؛ ولم تكن ثمة حاجة إلى لجوء الدولة إلى وضع

1 عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 477 .

2 محمد محمد عبده إمام، المبادئ العامة في الضبط الإداري (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية الإسكندرية، 2014، ص 13.

3 ناصر لباد، المرجع السابق، ص 154.

قواعد قانونية لإقرار تلك الفكرة، أما في الوقت الحاضر وكنتيجة للظروف التي أشرنا إليها تباينت وجهات النظر بشأن مفهوم تلك الفكرة وماهيتها، وامتدت لنتناول وظائفه وغاياته وطبيعته.

المطلب الأول: تعريف الضبط الإداري وتمييزه عن الأنظمة القانونية المشابهة له

سوف نتطرق لتعريف الضبط الإداري والأنظمة المشابهة له في فرعين، الأول بعنوان تعريف الضبط الإداري والثاني بعنوان تمييز الضبط الإداري عن الأنظمة القانونية المشابهة له.

الفرع الأول: تعريف الضبط الإداري

يقتضي تحديد مفهوم الضبط الإداري التعرض لتعريفه لغة وقانونا وفقها

المعنى اللغوي: يعني لزوم الشيء وضبط الشيء هو حفظه.

أما اصطلاحاً: فللضبط معنيان مختلفان، أحدهما عضوي أي شكلي، والثاني موضوعي أي وظيفي، ويقصد بالمعنى العضوي مجموع الأجهزة والهيئات التي تتولى القيام بالتصرفات والإجراءات التي تهدف إلى المحافظة على النظام العام، أما المعنى الوظيفي أي الموضوعي فيقصد به النشاط الذي تتولاه الجهات الإدارية، مستهدفة بذلك المحافظة على النظام العام بكل عناصره، والمعنى الثاني للضبط هو الراجع فقها.¹

أما على **المستوى الفقهي** فقد تعددت التعاريف الممنوحة للضبط الإداري، تبعاً للرؤى التي ينظرون بها لفكرة الضبط الإداري، ولهذا يرى البعض أن الضبط الإداري غاية في ذاته تسعى إليها سلطات الدولة، ويرى البعض الآخر أنه قيد على نشاط وحرية الأفراد، وهناك من يأخذ بالحسبان محل الضبط الإداري وأساليب نشاطه.²

1 أحمد محيو، المرجع السابق، ص 399.

2 عبد الرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية، دار الفكر الجامعي، 2008 ص 18.

أولاً: تعريف الضبط الإداري على أساس أنه غاية

عرفته سعاد الشرقاوي بأنه: "مجموعة الأنشطة التي تتخذها الإدارة منفردة بهدف المحافظة على النظام العام أو إعادة النظام العام في حالة اضطرابه وبذلك يتحدد تعريف الضبط الإداري بالغاية منه وهي حماية النظام العام.¹"

وعرفه الأستاذ محمد الصغير بعلي بأنه (تلك الإجراءات المتخذة للمحافظة على النظام العام المتكون من الأمن، السكينة والصحة العامة).²

ثانياً: تعريف الضبط الإداري على أساس أنه قيد على نشاط الأفراد وحررياتهم

عرفه Waline بأنه: "القواعد التنظيمية التي تفرضه السلطة العامة لتنظيم النشاط الفردي والحرريات العامة لتحقيق الصالح العام."³

كما عرفه محمد عاطف البنا بأنه: "النشاط الذي تتولاه الهيئات الإدارية، ويتمثل في تقييد النشاط الخاص بهدف صيانة النظام العام، وعلى ذلك يتميز الضبط الإداري لما يترتب عليه من تقييد للحرريات الفردية وبما يستهدفه من محافظة على النظام العام في المجتمع."⁴

ثالثاً: تعريف الضبط الإداري أخذاً بالحسبان محله وأساليب نشاطه

من بين هؤلاء الدكتور ماجد راغب الحلو والذي عرفه : "وظيفة من أهم وظائف الإدارة تتمثل أصلاً في المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة عن طريق إصدار القرارات اللائحية والفردية واستخدام القوة المادية مع ما يستتبع من فرض قيود على الحرريات تستلزمه الحياة الاجتماعية."⁵

1 سعاد الشرقاوي، المرجع السابق، ص 3.

2 محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 260.

3- Marcel Waline ,Traité de Droit Administratif, Sirey 9éme éd, 1963, p639.

4 محمد عاطف البنا، الوسيط في القانون الإداري، الطبعة الثامنة، دار الفكر العربي، القاهرة، سنة 1992، ص 337

5 ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1996، ص 471.

أما عن تعريف الضبط الإداري قانوناً: فلم تتعرض التشريعات المقارنة إلى ذلك بما فيه التشريع الجزائري وإنما تم التركيز على أهداف الضبط الإداري، ويرجع السبب في ذلك إلى ما تتمتع به فكرة النظام العام من مرونة وتطور واختلاف حسب المكان والزمان وهو ما جعل المشرع يعزف عن وضع تعريف محدد لفكرة الضبط الإداري، تكون جامعة لجميع عناصر النظام العام.

الفرع الثاني: تمييز الضبط الإداري عن الأنظمة القانونية المشابهة له

نبحث في معيار تمييز الضبط الإداري، وتمييزه عن الضبط القضائي والعلاقة بينه وبين المرفق العام والتفريق بين الضبط الإداري العام والضبط الإداري الخاص في ما يلي:

أولاً: تمييز الضبط الإداري عن الضبط القضائي:

يستهدف الضبط القضائي البحث عن الجرائم ومعرفة مرتكبيها لتتولى أجهزة الضبط تقديمهم إلى السلطة القضائية المختصة. أما الضبط الإداري فهو ذلك النشاط الذي تباشره الهيئات الإدارية المختصة بهدف مراقبة نشاط الأفراد وتوجيهه على نحو يكفل المحافظة على النظام العام.

• أهمية التمييز بينهما:

أ- من حيث الهدف: الضبط الإداري وقائي ماعدا الحالة التي تمس النظام العام. والضبط القضائي عقابي.

ب- من حيث تبعية السلطات: الضبط الإداري يخضع للسلطة التنفيذية والضبط القضائي يخضع للسلطة القضائية ماعدا الشرطة والبلدية فهي تكون تنفيذية وقضائية معاً.

ج- من حيث الرقابة القضائية: يطعن في القرارات الصادرة عن سلطات الضبط الإداري أمام القضاء الإداري سواء قضاء الإلغاء أم قضاء التعويض، أما القرارات الصادرة وفقاً لوظيفة الضبط القضائي فيطعن في أحكامها أمام القضاء العادي¹.

• معايير التمييز بين الضبط الإداري والضبط القضائي:

1/ المعيار العضوي: يقوم هذا المعيار على أساس تحديد نوع العمل بالنظر إلى مركز القائم به والجهة التي أصدرته، فمتى صدر العمل عن السلطة التنفيذية ممثلة في هيئاتها الإدارية وموظفيها

1 Abd El Malek Mansour Samir, la protection de la liberté publique face à l'autorité de la police administrative en France et en Egypte, thèse de doctorat en droit, université de paris I panthéon Sorbonne, 1992, P17.

فهو عمل ضبط إداري أما إذا صدر العمل عن إحدى الهيئات الإدارية فهو عمل ضبط قضائي¹. فجهة الضبط الإداري محددة في القانون لكل من رئيس الجمهورية والوالي، رئيس المجلس الشعبي البلدي بالإضافة إلى الوزراء (ضبط إداري خاص)، بينما نجد مهمة الضبط القضائي هي كذلك ممنوحة لجهات معينة كضباط الدرك الوطني وضباط الشرطة، إذن المعيار واضح يعتمد على الجهة الموكول لها النشاط.

النقد: قد تحدث صعوبة في التمييز بسبب وحدة المصدر، وذلك بالنظر إلى أن جهات معينة تمارس وظيفتين سلطة للضبطية الإدارية وأخرى للضبطية القضائية في ذات الوقت مثلما هو الحال مثلا بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي البلدي²، فصفته تفرض عليه اتخاذ كل إجراء وقائي يمس جانب الأمن العام أو الصحة العامة أو السكينة العامة، وصفة الضبطية القضائية تفرض عليه أن يتحرك وأن يتخذ كل الإجراءات القانونية عند وقوع الجريمة.

2/المعيار الموضوعي: يركز هذا المعيار 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 عن الشرطة مثلا عندما يتدخل في وظيفة الضبط الإداري لتنظيم المرور، ثم تحدث مخالفة اجتياز حاجز المراقبة، فيتدخل بصفته ضابط شرطة قضائية لكون الإجراء تم بعد وقوع الفعل بهدف العقاب عليه³.

النقد: إن أعمال الضبط الإداري تعد كذلك جزاءات لاحقه عن الإخلال أو التهديد للنظام العام ومن ثم تتسع الفكرة الوقائية لتشمل فكرة الردع التي نجدها في الضبط القضائي⁴.

1 عادل السعيد أبو الخير، إجتهااد القاضي الإداري في مجال الحقوق والحريات، مجلة الإجتهااد القضائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد الثاني، 2005، ص16.

2 أنظر المادة 15 من قانون الإجراءات الجزائية والمادتين 92 و94 من قانون البلدية .

3 هاني علي الطهراوي، المرجع السابق، ص235.

4 حسام مرسي، سلطة الإدارة في مجال الضبط الإداري (دراسة مقارنة في القانون الوضعي والفقہ الإسلامي)، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2011، ص 424.

3/ المعيار المعتمد (القضائي) : إن هذا المعيار مستمد من الاجتهاد القضائي الفرنسي وقد ظهر هذا المعيار بمناسبة قضية السيد (بود) التي أظهرت صعوبات عملية في كيفية التفريق بين الضبط الإداري والضبط القضائي، وتتخلص وقائع هذه القضية في أن السيد (بود) أصيب أثناء مطاردة يجريها البوليس في الطريق إذ طرحه موظف الضبط أرضاً فرفع السيد (بود) دعوى تعويض أمام مجلس الدولة عن الأضرار التي لحقت به نتيجة المطاردة على أساس أعمال الضبط الإداري، بينما تمسكت هيئة الضبط بأن المطاردة خاصة بجريمة وعملها صادر عن سلطة ضبط قضائي لا يختص مجلس الدولة بنظره.

ولقد لعب مفوض الدولة DELVOVE دور كبير وهام في استخلاص معيار التمييز في تقريره المقدم للمجلس وجاء تقريره كالاتي: " موظفو الضبط يستطيعون الاشتراك على السواء في إجراء الضبط الإداري والضبط القضائي والمعيار الوحيد المرضي يمكن استخلاصه من موضوع تحقيقاتهم، فإذا عبرت التحقيقات على أن الإجراء قد اتخذ لجمع الاستدلالات في جناية أو جنحة أو البحث عن الفاعلين لتقديمهم إلى القضاء كان الإجراء ضبط قضائي، وإذا لم يرشد التحقيق عن ذلك، وكان الإجراء يهدف إلى وقاية النظام العام كان الإجراء ضبط إداري .

إن الخلاصة الوحيدة للاعتبارات التي تملي حثيئاتها أن الموظف الذي أوقع السيد (بود) أيضاً شارك في إجراء البحث بخصوص جريمة معينة ومحددة والمطاردة التي أصيب فيها السيد (بود) تتصل مباشرة بهذه الإجراءات ولا أهمية في ذلك أن لا تكون النيابة العامة قد أمرت بالقبض على المتهم إذن موظف الضبط يمارس ضبط قضائي وبذلك المحكمة المختصة وحدها هي المختصة بالتعرف على تبعة عمله.¹

وقد اعتمد مجلس الدولة الفرنسي في الأحكام اللاحقة هذا المعيار، فمعيار التمييز هنا هو الغاية المباشرة للتدخل.²

1 Jacques. Moreau, "Police administrative et police judiciaire- Recherches d'un critère de distinction", AJDA 1963, I, 68 . 212.

2 CE 17 avril 1953 Sieur Pinguet, Rec.Cons.d'Et. 117 (victime blessée d'un coup de couteau au cours de sa tentative de poursuite d'un malfaiteur)

ثانيا: الضبط الإداري والمرفق العام

تكمن المقارنة بين الضبط الإداري والمرفق العام في خمسة أوجه، ونشير منذ البداية إلى أنّ هذه المقارنة لا تعنى أنّ هذين المفهومين متضادان، بل إنّهما متكاملان لضرورة أنّ حسن نظام المرفق العام يعين الضبط على تأدية وظيفته الوقائيّة، وأنّ حسن قيام الضبط بمهمّته يعدّ شرطا ضروريا لحسن قيام المرفق العام¹. فما هي أوجه التمييز بين المفهومين؟

• إنّ الضبط الإداري نشاط إداري هدفه وقاية النظام العام في المجتمع، وذلك عن طريق تنظيم أنشطة الأفراد المتعددة، فسلطة الضبط محددة تحديدا تاما بالغاية التي قامت من أجلها وهي الحفاظ على النظام العام، فإذا كان كلا من الضبط الإداري والمرافق العامة يستهدفان الصالح العام، فإنّ هذا الصالح العام يتركز في مضمون الضبط الإداري في النظام العام أما بالنسبة للمرافق العامة فهو يشمل المصلحة العامة بكافة مظاهرها.

• ترجع سلطة تقدير إنشاء المرافق العامّة إلى إرادة الإدارة دون رقابة عليها من جانب القضاء الإداري، في حين أنّ الضبط الإداري هو أمر مفروض على الإدارة وتخضع في أداءها لهذه المهمّة إلى الرقابة القضائيّة.

• إنّ طبيعة إجراءات الضبط من الخطورة، حيث لا يمكن إسنادها إلى أشخاص القانون الخاص خلافا للمرفق العام يمكن نقل نشاط هو إسناده إلى فرد أو شركة تتولى القيام به وفق ما بيّناه سابقا².

• يختلط المفهومان في الوسيلة التي يعتمدانها في تحقيق أهدافهما والتي تجسّد فيما يعبر عنه بأسلوب القانون العام، إذ أننا نجد أنّ هذه الوسيلة أكثر مواجهة لفكرة السلطة في الضبط الإداري

1 قريب من هذا المعنى، خرشي إلهام، محاضرات في مقياس الضبط الإداري، أقيمت على طلبه السنة الثالثة حقوق/ تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد لمين دباغين بسطيف 02، السنة الجامعية 2016/2015، ص18.

2 عمار بوضياف، المرجع السابق، ص481.

حيث يتجلى طابع الأمر وفرض الإرادة الإدارة بالقوة، في حين أنّ طابع هذه السلطة يتغير بالنسبة للمرافق العامة وتتفاوت نسبته إذ هو أكثر في المرافق الإدارية¹.

• يتميز المرفق العام عن الضبط الإداري في طبيعة الخدمة المسداة. فسلطة الضبط يغلب فيها طابع الأمر تجاه الأفراد، في حين أنّ المرفق العام يتمثل أساسا في إساءة خدمة للمجموعة.

ثالثا: التمييز بين الضبط الإداري والضبط التشريعي:

يلجأ المشرع في كثير من الأحيان إلى إصدار القوانين التي تقيد حريات الأفراد وحقوقهم حفاظاً على النظام العام، وفي ممارسته لهذا الاختصاص دائما يستند لاختصاصه التشريعي، الذي يجد مصدره في الدستور،² وتسمى التشريعات الصادرة في هذا الشأن " بالضبط التشريعي " تميزاً له عن الضبط الإداري الذي يصدر من جانب الإدارة في شكل قرارات تنظيمية أو فردية يترتب عليها تقييد حريات الأفراد.

وبناء عليه تدخل المشرع (البرلمان) وسن القانون رقم 11/90 المؤرخ في 1990/12/04 المتعلق بالجمعيات، ووضع شروط وإجراءات لممارسة النشاط الجمعي وهو ضبط تشريعي.

واستنادا إلى المادة 54 من الدستور والتي تنص على أن: " حق إنشاء الجمعيات مضمون تشجع الدولة ازدهار الحركة الجمعيّة. يحدّد القانون العضوي شروط وكيفيات إنشاء الجمعيات." كما نصت المادة 71 على حق الإضراب وممارسته في إطار القانون، ولقد تدخل المشرع لممارسة الضبط التشريعي من خلال القانون رقم 02/90 المؤرخ في 1990/02/06 المتعلق بممارسة حق

1 سليمان هنون، سلطات الضبط في الإدارة الجزائرية، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، تخصص إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، 2013/2012، ص43.42.

2 تنص المادة 1/140 من الدستور الحالي على أن " يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور وكذلك في المجالات التالية:

حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية، لا سيما نظام الحريات العمومية وحماية الحريات الفردية، وواجبات المواطنين."

الإضراب من خلال وضع قيود وشروط لممارسته¹.

وعليه يتبين لنا بأن الهدف من الضبط الإداري والضبط التشريعي واحد وهو المحافظة على النظام العام،² ومن ثم لا تنفرد سلطات الضبط الإداري بمثل هذا التنظيم وإنما تشاركها في ذلك سلطات الضبط التشريعي، والمتمثلة في البرلمان لأن هذه السلطات الأخيرة تملك في هذا الخصوص اختصاصاً أصيلاً إذ لا يجوز بحسب الأصل، فرض القيود والحدود على الحريات العامة إلا بقانون أو بناء على قانون، يتفرع عن ذلك أن الضبط الإداري يجب أن يدور في إطار الضبط التشريعي، باعتبار أنه يتم بأداة أدنى من القانون وهي التنظيمات والقرارات الفردية. غير أن ذلك لا يعنى حرمان سلطات الضبط الإداري - في حالة عدم وجود نص تشريعي - من اتخاذ أحكام لائحية مستقلة تقيد من الحريات الفردية وذلك إذا كانت أهداف الضبط الإداري تتطلب مثل هذا التقيد، ومن جهة أخرى لا يوجد نص يمنعها من ذلك³.

المطلب الثاني: خصائص وأنواع الضبط الإداري

يتمتع الضبط الإداري بجملة خصائص تميزه عن غيره، كما تختلف أنواعه بحسب اختلاف القيود والتدابير من حيث نطاقها المكاني أو الشخصي أو الموضوعي.

الفرع الأول: خصائص الضبط الإداري:

- الضبط الإداري نشاط تباشره الإدارة (السلطة التنفيذية)، ولا تمارسه جهات أخرى سواء كانت تشريعية أو قضائية.

1 القانون رقم 02/90 المؤرخ في 02/06/1990 المتعلق بالوقاية من النزعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب، ج ر، العدد 6 المؤرخة في 7/2/1990

2 حاج أحمد عبد الله، مظاهر الضبط الإداري في نظام الحسبة والقانون الإداري الجزائري - دراسة مقارنة-، مذكرة ماجستير علوم إسلامية : شريعة وقانون، كلية العلوم الاجتماعية والعلوم الإسلامية، جامعة أحمد درارية أدرار، 2006 ص 31

3 نواف كنعان، دور الضبط الإداري في حماية البيئة (دراسة تطبيقية في دولة الإمارات العربية المتحدة)، مجلة جامعة الشارقة للعلوم الشرعية والإنسانية، المجلد الثالث، العدد الأول، فيفري 2006، ص 58.

- **الصفة الإنفرادية:** " الضبط الإداري إجراء تباشره السلطة الإدارية بمفردها، فمن حيث المبدأ لا يكون إلا عن طريق القرار الإداري(عملاً انفرادي وليس تعاقدي)، هذا يعني أن الإجراءات التي تفرضها الإدارة لا تخضع للمساومة ولا للإتفاق، وما على الأفراد إلا الخضوع والامتثال لها طبعاً وفقاً لما يحدده القانون وتحت رقابة السلطة القضائية¹.

- **الصفة الوقائية:** يتسم الضبط الإداري بالطابع الوقائي فهو يدرأ المخاطر على الأفراد فعندما تبادر الإدارة إلى سحب رخصة الصيد، أو رخصة السياقة من أحد الأفراد فلأنها قدرت أن هناك خطر يترتب على إستمرارية إحتفاظ المعني بهذه الرخصة، أو تعلق الإدارة محلاً، أو تعالين بئراً معيناً فعملها هذا إجراء وقائي لحماية الأفراد من كل خطر يداهمهم أياً كان مصدره².

- **الصفة التقديرية:** للإدارة سلطة تقديرية في ممارسة الإجراءات الضبطية، فعندما تقدر أن عملاً ما سينتج عنه خطر، تعين عليها التدخل قبل وقوعه بغرض المحافظة على النظام العام³.

- إنَّ الضبط الإداري وظيفة مفروضة على الإدارة وحكر عليها، لا يجوز التنازل عنها.

- إن مجال الضبط الإداري مقيد بتحقيق النظام العام ولا يتجاوزه.

الفرع الثاني: أنواع الضبط الإداري:

ينقسم الضبط الإداري إلى قسمين هما الضبط الإداري العام والضبط الإداري الخاص:

أولاً: الضبط الإداري العام:

وهو مجموعة الإختصاصات التي تمنح للسلطات الإدارية بهدف ممارستها بصورة عامة وفي كل المجالات، وعلى جميع النشاطات للحفاظ على النظام العام ووقايته بعناصره التقليدية والحديثة بصفة وقائية لمنح حدوث الإضطرابات والفوضى، ويصنف هذا النوع من الضبط الإداري

1 ناصر لباد، المرجع السابق، ص156.

2 عمار بوضياف، المرجع السابق، ص482.

3 المرجع نفسه، ص483.

حسب مجال تطبيقه وإعماله إلى ضبط إداري عام وطني يشمل مجاله جميع الإقليم بغض النظر عن التخصص وضبط إداري عام محلي يشمل تطبيقه في جزء معين من الإقليم كالولاية والبلدية¹.

ثانياً: الضبط الإداري الخاص:

وهو مجموعة من الإختصاصات التي تمنح للسلطات الإدارية لتمارسها في نشاط ومجال معين ومحدد من أنواع نشاطات الأشخاص، وذلك إما يخص مكانا بذاته أو نشاطا بذاته، مثل ما تفرضه السلطة العامة من إجراءات في مجال تنقل الأشخاص (شرطة الأجانب، شرطة الرحل) كأن تفرض رخصا للتنقل في بعض المناطق، أو حظر تنقلهم في مواقيت محددة، أو أن تفرض الإدارة قيودا لتنظيم حركة المرور بغلق شارع معين أو تتخذ إجراءات معينة لممارسة الأفراد حق الاجتماع العام أو إقامة الحفلات ليلاً... إلخ².

المطلب الثالث: أهداف الضبط الإداري

يجمع الفقه الإداري على أن أهداف " أغراض " الضبط الإداري تتمثل في المحافظة على النظام العام في الدولة، وبذلك يجب أن تنحصر تدابير الضبط الإداري في نطاق هذا الهدف سنتناول الإطار القانوني لتلك الفكرة من خلال الفروع التالية:

1 خرشي إلهام، المرجع السابق، ص25.

2 للتفصيل أكثر راجع: سه نكه رداود، الضبط الإداري لحماية البيئة (دراسة تحليلية مقارنة)، دار الكتب القانونية- دار شتات للنشر والبرمجيات، مصر - الإمارات، 2012، ص 32/31.

الفرع الأول: مدلول النظام العام:

يعد النظام العام قيدا أساسيا لسلطة الضبط الإداري بحيث ليس لسلطات الضبط تحقيق أهداف تخرج عنه، ذلك أن أهداف الضبط الإداري من الأهداف المخصصة، وتعد فكرة النظام العام لصيقة بالمجتمع حيث تطورت معه، واتسع معناه أو مداها مع الوقت لتغزو مجالات عديدة.¹

أولاً: تعريف النظام العام

لم يعرف المشرع النظام العام والسبب يعود لإعتبارات أهمها:

- النظام العام فكرته مرنة ومتطورة ولا يجب أن تحبس في تشريع ثابت لأنه أبطأ من النظام العام.

- عادة المشرع لا يقدم تعاريف للمفاهيم القانونية فيترك المسألة للفقهاء والقضاء.

- المشرع أحياناً يُعرف النظام العام من خلال إعطائه إطار للنظام العام (الأمن العام الصحة العامة، السكنية)

ولقد اقتصر المشرع على تحديد العناصر المادية الثلاث المكونة للنظام العام - معنى ذلك أنه عرفه بالهدف الذي ترمي إلى تحقيقه-، بموجب القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية حيث نصت المادة 88 منه على أنه "يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت إشراف الوالي بما يأتي :
" ... السهر على النظام والسكنية والنظافة العمومية ...".²

أما على مستوى الفقهي، اختلف الفقهاء في تحديد تعريف النظام العام ولعلّ أهم أسباب الاختلاف هو تحديد طبيعة هذا النظام حول ما إذا كان حالة واقعية (النظام مادي) أم فكرة خلقية

1 عادل السعيد محمد أبو الخير، القانون الإداري (القرارات الإدارية- الضبط الإداري- العقود الإدارية)، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2008، ص 275 .

2 وهو ما تم التأكيد عليه في المادة 114 من القانون رقم 12 / 07 المتعلق بالولاية والتي نصت على أن "الوالي مسؤول على المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكنية العامة".

أو شعوريّة (النظام معنوي). فالفقيه هوريو يرى أن: " النظام العام يجب أن يحمل معنى النظام العام المادي الملموس الذي يعتبر بمثابة حالة واقعية مناهضة للفوضى، أما حفظ النظام العام الأدبي الذي يتعلق بالمعتقدات والأحاسيس فلا يدخل في ولاية الضبط الإداري، إلا إذا اتخذ الإخلال بالنظام الأدبي مظهرا خطيرا من شأنه تهديد النظام المادي بصورة مباشرة، فهنا يحق للهيئات القائمة على الضبط الإداري أن تتدخل لمنعه حفاظا على النظام العام".¹

أما الفقيه Louis Lucas، فإنه يرى أن كلّ فكرة عن النظام العام متغيرة وعائمة فهي أقرب صلة بالشعور منها بالواقع القانوني كما أنه ينتهي بالقول إلى أنه لا توجد فكرة للنظام العام وإنما إحياء به فحسب.²

ويعرفه الأستاذ صلاح الدين فوزي " النظام العام ما هو إلا حالة مادية أو معنوية لمجتمع منظم، فهو الأفكار الأساسية للقانون والمجتمع، فهو حالة وليست قانونا وأحيانا أخرى تكون مادية فتوجد حينئذ في المجتمع برمته وفي الأشياء أيضا، كما أنها أحيانا أخرى تكون معنوية تسود المعتقدات والأخلاق وحتى القانونية والاقتصادية والسياسية والاجتماعية، وأحيانا أخرى تكون هذه الحالة هي الأمران معا...".³

أما بالنسبة للتعريف القضائي للنظام العام: فقد عرف القضاء الإداري الجزائري النظام العام كما يلي: «....إن لفظ النظام العام يعني مجموعة القواعد اللازمة لحماية السلم الاجتماعي

1 محمد الوكيل، حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري، (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية القاهرة 2003، ص 60.

2 Louis-Lucas, . Remarques sur l'ordre public, Rev. Dr. Inter. Priv. 1933, p 405.1998.

3 صلاح الدين فوزي، المبادئ العامة غير المكتوبة في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، مصر ص 48 مشار إليه في: حسام مرسي، المرجع السابق، ص 95.

والواجب توفرها لكي يستطيع كل إنسان ممارسة جميع حقوقه الأساسية عبر التراب الوطني في إطار حقوقه المشروعة¹

ويلاحظ على هذا التعريف أنه حصر الهدف من حماية النظام على السلم الاجتماعي أي أنه يبعد عدة مجالات خاصة بالنظام العام.

وفي قرار آخر صادر عن الغرفة الإدارية للمحكمة عليا بتاريخ 14 فيفري 1993 في قضية س/ضد وزير الداخلية حيث أكد القضاء في هذا القرار على الطبيعة النسبية للنظام العمومي حيث اعتبر "أن المساس بالنظام العمومي لا يمكن تقييمه في سنة 1992 استنادا إلى معايير كانت تطبق في سنة 1963...."².

ثانيا: مضمون النظام العام:

إن مضمون النظام العام يحتوي على نظام عام مادي ونظام عام أدبي:

أ- النظام العام المادي:

تتمثل عناصر النظام العام المادي في ثلاثة عناصر: الأمن العام، السكنية العامة والصحة العامة، وذلك على الشكل التالي:

1-الأمن العام : ويقصد به إتخاذ الإجراءات الإدارية الكفيلة بحماية أرواح الناس وممتلكاتهم وضمان الأمن العام للأفراد في الظروف العادية والظروف الاستثنائية³.

1 قرار الغرفة الإدارية بمجلس قضاء الجزائر الصادر بتاريخ 1982/1/27، مشار إليه في: بشير بلعيد، القضاء المستعجل في الأمور الإدارية، دون ذكر دار نشر، 1993، ص 80.

2 أشار إليه: ناصر لباد، المرجع السابق، ص 160.

3 عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 487.

ويتحقق ذلك باتخاذ ما يلزم من الحيطة لمنع وقوع الحوادث أو احتمال وقوعها على الأشخاص، كحجز المصابين بأمراض عقلية، واتخاذ الإجراءات اللازمة لمواجهة الاضطرابات والتجمعات، واتخاذ ما يلزم للوقاية من خطر الأشياء كانهيار المباني أو الحرائق، أو ما ينشأ عن مخاطر الطبيعة كالفيضانات..إلخ.

ففي هذا الصدد قضى مجلس الدولة الجزائري في قضية جاء في إحدى حيثياتها "..... فالتفويض الجبري لقرار البلدية بسد مدخلا لمسكن المتنازع عليه يبدو غير شرعي مع ذلك فهذا التنفيذ لا يعتبر تعدي لأن المادة 71 من قانون البلدية تؤهل رئيس البلدية باتخاذ جميع الاحتياطات الضرورية وجميع التدابير الوقائية لضمان سلامة الأشخاص والأموال في الأماكن التي يمكن أن يحصل فيها أي حادث أو نكبة وحريق، وأن نفس هذا النص القانوني يؤهل رئيس البلدية لاتخاذ جميع التدابير الأمنية التي تقتضيها الظروف وذلك في حالة الخطر الجسيم والداهم...."¹

ولقد خولت المواد 89،94،88 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية لرئيس المجلس الشعبي البلدي باتخاذ كافة التدابير الوقائية والإجراءات اللازمة لإقرار الأمن العام وسلامة الأشخاص والأموال على المستوى البلدي. كما يضطلع الوالي بمهمة حماية الأمن العام باعتباره سلطة ضبط إداري على مستوى الولاية استناداً إلى المادة 114 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية.

2/ الصحة العامة: ويقصد بها إتخاذ كل الإجراءات الكفيلة بالمحافظة على صحة الجمهور ووقايته من أخطار الأمراض وانتشار الأوبئة، ولذا يقع على عاتق الإدارة أن تتخذ التدابير اللازمة لمنع انتشار الأوبئة، والاحتياط من كلما قد يكون سببا أو يحتم لأن يكون سببا للمساس بالصحة العامة. ويدخل في ذلك رقابة الأغذية وإعداد المياه الصالحة للشرب والمحافظة عليها من التلوث

1 القرار رقم 040037 بتاريخ 2007/06/26، مجلة مجلس الدولة، العدد 09، 2009، ص 31.

وتصريف الفضلات وعزل المصابين بأمراض معدية وتحصين المواطنين ضد الأمراض الوبائية إلى غير ذلك من الأعمال التي تلزم للمحافظة على صحة الأفراد¹.

3/ **السكينة العامة:** يقصد بها اتخاذ التدابير اللازمة للمحافظة على الهدوء ومنع الضوضاء داخل المناطق السكنية وفي الطرق العامة، ذلك أن بعض الحوادث لا تمس في ذاتها النظام العام بشكل مباشر إلا أنها حين تتجاوز حدودا معينة قد تسبب في مضايقات على درجة من الجسامة للأفراد تستدعي تدخل الإدارة لمنعها، ومن الأمثلة على ذلك الأصوات المنبعثة من مكبرات الأصوات أثناء الحفلات أو اللقاءات العامة سواء في الليل أو النهار وكذلك المضايقات التي يسببها الباعة المتجولون في الطرق العامة². ومن أجل المحافظة على السكينة العامة، يقع على عاتق سلطات الضبط الإداري اتخاذ كل الإجراءات والاحتياطات للقضاء على كلما من شأنه المساس بالسكينة العامة، أو وقاية الناس منه. ومن أمثلة ذلك الرقابة على استخدام آلات التنبيه بالسيارات ومكبرات الصوت الحديثة وتخصيص أماكن معينة للأسواق أو للمنشآت الصناعية والتجارية بعيدا عن المناطق السكنية، وذلك من أجل المحافظة على الهدوء في هذه الأماكن.

ب/ **النظام العام الأدبي:** إن فكرة النظام العام الأدبي كهدف للضبط الإداري الذي تتمثل في المحافظة على الآداب والأخلاق العامة، كان محل خلاف شديد في النظم القانونية المقارنة وفي فقه القانون الإداري، فبعض التشريعات القانونية كما هو الحال في فرنسا مثلا لم تعرض إلى ذكر الآداب العامة والأخلاق العامة كجانب من النظام العام. غير أن القضاء الإداري الفرنسي له اجتهادات ومواقف قضائية في معالجة هذه المسألة³، فقد اتجه في بداية الأمر إلى توضيح مفهوم النظام العام بقصره على الجانب المادي من خلال العناصر الثلاث، وهي السكينة والصحة والأمن

1 محمد محمد عبده إمام، المبادئ العامة في الضبط الإداري (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية الإسكندرية، 2014 ص 35.

2 نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2006، ص 285.

3 سليمان السعيد، الضبط الإداري، محاضرات أقيمت على طلبة السنة أولى ماستر، تخصص القانون العام الداخلي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جبجل، السنة الجامعية، 2016/2017، ص 27.

العام. لكنه عدل عن ذلك الإتجاه وأخذ بالمفهوم الواسع للنظام العام في مجال الضبط الإداري وأصبح النظام العام بذلك يشمل الجانب الأدبي المتمثل في الآداب والأخلاق العامة¹.

فهذا التطور جاء بعد سنة 1959 بمناسبة قضية Lutitia، حيث أقر مجلس الدولة الفرنسي²، أنّ الترخيص لفيلم من الأفلام من الوزير المختص، لا يحول رئيس البلدية من منع عرض الفيلم وبالتالي ممارسة سلطاته الضبطية في حالة التهديد، باضطرابات جسيمة في النظام المادي، بسبب الصفة غير الخلقية للفيلم والظروف المحلية.

وفي المجتمعات الإسلامية تكتسب فكرة الآداب العامة أهمية خاصة، حيث يعد الحفاظ على المشاعر الدينية والأخلاقية جزءاً لا يتجزأ من النظام العام³. ومع ذلك تبقى حماية النظام العام حماية محدودة مقارنة بحماية العناصر الأخرى. والسبب في ذلك يرجع إلى أن تدخل رجال الضبط الإداري في مجال حماية النظام العام يتمثل في مظاهر خارجية محسوسة، دون المسائل النفسية أو الأدبية أو المعنوية ما لم تترجم هذه المظاهر إلى أعمال مادية تبرر تدخل سلطات الضبط الإداري لمنع الأسباب المنافية للآداب العامة والحيلولة دون تعريفها للخدش والانتهاك⁴.

1 Bernard Stirn, Ordre public et libertés publiques, Colloque sur l'Ordre public, organisé par l'Association française de philosophie du droit les 17 et 18 septembre 2015. Sur : www.conseil-etat.fr

2 تتلخص وقائع القضية في حصولاً شركة على موافقة من الوزير لعرض فيلم م الأفلام طبق المرسوم 1954 وأصدر بشأن ذلك ذلك رئيس بلدية" نيس "قراراً بمنع عرض هذا الفيلم لصفته الأخلاقية وحتماً لإضراره بالأخلاق العامة. ولما رفعت شركة الأفلام دعوى أمام مجلس الدولة الفرنسي مطالبة بإلغاء القرار الذي أصدره رئيس البلدية أصدر مجلس الدولة حكماً يرفض فيها إلغاء القرار لأنه من سلطات الضبطية لرئيس البلدية:

C.E, 18 Décembre 1959, arrêt- société « les films Lutitia et syndicat français des producteurs et exportateurs de films », in Weil, P, Long, M Braibant, G Dévlové, Genevois, les grands arrêts de la jurisprudence administrative, 13 édition, Dalloz, paris, 2001, P550.

3 نص المادة 2 من الدستور الحالي على أن: "الإسلام دين الدولة".

4 إسماعيل نجم الدين زنكنة : القانون الإداري البيئي - دراسة تحليلية مقارنة -، ط 1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت لبنان، 2012، ص 286.

ج/ النظام العام الجمالي " جمال الرونق والرواء":

اعتبر جانب من الفقه الفرنسي أن المحافظة على جمال الرونق والرواء، يندرج في فكرة النظام العام وتبرير ذلك هو أن الإدارة مسؤولة عن حماية مشاعر الفرد والجمال، وأن للإنسان الحق في حماية حياته الأدبية والثقافية والروحية علاوة على حياته المادية.¹ ومن جانب القضاء فقد قضى مجلس الدولة الفرنسي في حكمه الصادر عام 1936 في قضية " إتحاد نقابات مطابع باريس"، بمشروعية قرار تنظيمي يمنع توزيع المنشورات على المارة في الشوارع خشية إلقاءها بعد قراءتها ما يشوه رونق الطرق العامة ويخل بحالتها، وأشار الحكم صراحة لذلك حيث جاء فيه " حق سلطة الضبط في اتخاذ الإجراءات التي تقتضيها صيانة النظام والسكينة والصحة العامة وجمال الرواء"²، أما المشرع الجزائري فلم يخرج على هذا الاتجاه بل سايره واعتبر الجمال عنصرا من عناصر النظام العام تتكفل سلطات الضبط الإداري المحلي بحمايته وصيانته، وهذا ما أشارت إليه المادة 11/94 من قانون البلدية بنصها: "... يكلف رئيس المجلس الشعبي البلدي على الخصوص بما يأتي: ... - السهر على إحترام تعليمات نظافة المحيط وحماية البيئة...". وفي نفس السياق نصت المادة 35 من القانون العضوي 05/12 المتعلق بالإعلام على أن بيع نشرات الدورية بالتجول أو في الطريق العام أو في مكان عمومي يخضع إلى تصريح مسبق لدى رئيس المجلس الشعبي البلدي.³

1 عادل السعيد أبو الخير، القانون الإداري، المرجع السابق، ص348.

2 مشار إليه لدى محمود عاطف البنا، حدود سلطة الضبط الإداري، بحث منشور في مجلة القانون والإقتصاد، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، العددان الثالث والرابع، سنة 1978، ص550.

3 القانون العضوي رقم 05/12 المؤرخ في 12 جانفي 2012، المتعلق بالإعلام، الجريدة الرسمية، العدد 02، الصادرة بتاريخ 2012/01/15، ص21.

المبحث الثاني: سلطات الضبط الإداري ووسائل ممارسته

تتدخل هيئات الضبط الإداري العام والخاص في مجال النشاطات الخاصة من خلال الإجراءات القانونية والمادية، من أجل حماية وصيانة النظام العام بصفة وقائية. فتملك هذه الهيئات حق إصدار القرارات الإدارية التنظيمية والفردية بالإرادة المنفردة وملزمة للأفراد. كما يحق لها تنفيذها مباشرة وبالقوة في أوضاع معينة.

المطلب الأول: سلطات الضبط الإداري

بداية نشير أنه حين نتكلم عن سلطات الضبط، فإن المقصود هنا السلطات المخولة لها فقط 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. معنى ذلك يجب عدم الإعتقاد بأن كل سلطة ضبط (بالمعنى العضوي) تتمتع بسلطة الضبط (بالمعنى المادي) . فمحافظ الشرطة مثلا لا يستطيع إصدار قرار تنظيمي يستهدف غلق مقهى إن الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي هو الذي يتمتع بهذه السلطة، أما محافظ الشرطة فيكلف بالتنفيذ المادي للقرار أي الغلق.¹

تحدد القوانين على سبيل الحصر السلطات الإدارية المختصة بممارسة وظيفة الضبط الإداري في الدولة فتتقسم إلى سلطات ضبط إداري عام وضبط إداري خاص.

الفرع الأول: سلطات الضبط الإداري العام:

تتقسم سلطات الضبط الإداري العام إلى سلطات تمارس هذه الوظيفة على المستوى الوطني وسلطات تمارس هذه الوظيفة على المستوى المحلي.

1 ناصر لباد، المرجع السابق، ص 163.

أ/ على المستوى الوطني: تتمثل سلطات الضبط الإداري العام في:

1/ رئيس الجمهورية: باعتباره المسئول الأول على أمن الدولة واستقرارها وسلامة مؤسساتها حيث يخول له الدستور إعلان حالة الطوارئ والحصار والحالة الإستثنائية¹. والغرض من هذه الصلاحيات والسلطات المخولة له بهدف حماية السكان وممتلكاتهم وسلامة التراب الوطني ومؤسسات الدولة. ولأهمية هذه التدابير يستلزم توضيحها:

* **حالة الطوارئ:** تنص المادة 105 من دستور 96: "يقرّر رئيس الجمهورية إذا دعت الضّرورة الملحة حالة الطوارئ أو الحصار لمدة معينة بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول ورئيس المجلس الدستوريّ ويتّخذ كلّ التدابير اللازمة لاستتباب الوضع. ولا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار إلاّ بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معاً."

يتضح مما قررته المادة 105 أعلاه أن الأسباب التي حددها الدستور لتقرير حالة الحصار هي نفسها التي تسمح بتقرير حالة الطوارئ وتتمثل في الضرورة الملحة.

وتختص السلطة المدنية بتحقيق هذه الغاية، على خلاف حالة الحصار التي تمنح فيها السلطات الإستثنائية للسلطات العسكرية لمواجهة الأخطار الناجمة عن حرب أهلية أو إنقلاب عسكري² ومع ذلك كما جاء في المرسوم رقم 92-44 المتضمن إعلان حالة الطوارئ³، أنه يمكن لوزير الداخلية تفويض السلطة العسكرية بقيادة العمليات التي من شأنها إعادة الأمن العام.

1 لقد وضعت المادة 20 من التعديل الدستوري لسنة 2016 نص اليمين الدستورية الذي يؤديه رئيس الجمهورية والذي يتضمن ما يلي: "أسهر على إستمرارية الدولة وأعمل على وأحافظ على سلامة التراب الوطني ووحدة الشعب والأمة وأحمي الحريات والحقوق الأساسية للإنسان والمواطن...."

2 لحرش عبد الرحمن، حالة الطوارئ في الجزائر: هل زالت مبررات استمرارها؟، مجلة الحقوق، جامعة الكويت العدد 01 لسنة 31، الصادرة بتاريخ مارس 2007.

3 المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 9 فيفري 1992 المتضمن إعلان حالة الطوارئ، جريدة رسمية، العدد 10 المؤرخة في 9 فيفري 1992.

والسلطة المدنية المختصة باتخاذ الإجراءات الهادفة للحفاظ على النظام العام هي وزير الداخلية والوالي. ومن هذه الإجراءات التي يجوز لوزير الداخلية اتخاذها: الإعتقال الإداري ويتمثل في حرمان شخص راشد من حرية الذهاب والإياب بوضعه في مراكز أمن بناء على إقتراح من مصالح الأمن (المادة 5 من المرسوم 92-44 السابق)، تحديد أو منع مرور الأشخاص والسيارات في أماكن وأوقات معينة، المنع من الإقامة، الوضع تحت الإقامة الجبرية، الأمر بالتفتيش ليلا ونهارا، تسخير العمال للقيام بنشاطهم المهني المعتاد في حالة إضراب مرخص به.

* **حالة الحصار:** يعرفها البعض بأنها حالة لها صلة بالأعمال التخريبية أو المسلحة كحالة العصيان والتمرد أو حالة الحرب.¹

ويوضح المرسوم الرئاسي 91-196 المتضمن تقرير حالة الحصار²، بعض خصائص هذه الحالة وأولها هو إختصاص السلطات العسكرية بالصلاحيات المسندة إلى السلطة المدنية في مجال النظام العام والشرطة، (المادة 3 من المرسوم السابق) . ولهذا فإن مصالح الأمن تلحق بالقيادة العليا للسلطة العسكرية . ومن الإجراءات التي يجوز لها إتخاذها: الإعتقال الإداري التفتيش ليلا ونهارا، الأمر بتسليم الأسلحة والذخائر قصد إيداعها في مخازن الجيش.

* **الحالة الاستثنائية:** يعتبر كذلك هذا التدبير من صلاحيات رئيس الجمهورية الذي يدخل ضمن صلاحيته في اتخاذ الضبط الإداري، فقد نصت المادة 107 من الدستور عن الحالة الاستثنائية والتي تتخذ في حالة وجود خطر داهم يوشك أن يصيب مؤسسات البلاد الدستورية واستقلال البلاد أو سلامة التراب الوطني. ولا يتخذ هذا الإجراء إلاّ بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة والمجلس الدستوري والاستماع إلى مجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء. وتخول الحالة الاستثنائية لرئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات اللازمة للمحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية. كما يشترط أن يقع الخطر على أحد المواضيع التي حددها الدستور وهي المؤسسات الدستورية واستقلال البلاد وسلامة ترابه.

1 سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 1993، ص 269.

2 المرسوم الرئاسي رقم 91-196 المؤرخ في 4 جوان 1991، يتضمن تقرير حالة الحصار، ج ر العدد 29 المؤرخة في 12 جوان 1991.

والملاحظ أن الدستور يشترط أن يكون ثمة خطر جسيم وحال (داهم)، والمقصود بالخطر الجسيم هو الذي يتجاوز في شدته الحدود العادية بحيث لا يمكن مواجهته أو دفعه دون اللجوء إلى الإجراءات الاستثنائية¹. وبذلك تعتبر هذه الحالة أكثر خطورة من حالتها الطوارئ والحصار.

2/الوزير الأول: لم تشر الأحكام الدستورية صراحة إلى سلطات الوزير الأول في مجال الضبط لكن يمكن إقرارها على أساس السلطة التنظيمية المقررة في الدستور (المادة 2/143 من دستور لسنة 96)، كما أنه من يشرف على تسيير الإدارة العامة، وقد يستشار أيضا عندما يريد رئيس الجمهورية اتخاذ أي إجراءات يترتب عليها تقييد الحريات العامة. ومن القرارات الإدارية الضبطية التي اتخذها رئيس الحكومة²، نذكر على سبيل المثال المرسوم التنفيذي رقم 53/91 المؤرخ في 23 فبراير 1991 يتعلق بالشروط الصحية المطلوبة عند عملية عرض الأغذية للاستهلاك³.

ب/ على المستوى المحلي: تتمثل سلطات الضبط الإداري العام في

1/الوالي: نصت المادة 114 من قانون رقم 07-12 المتضمن قانون الولاية: "الوالي مسؤول على المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العامة. وبغرض مساعدته على القيام بمهامه في مجال الضبط وضع القانون مصالح الأمن تحت تصرفه وهذا ما نصت عليه 118 من قانون الولاية. وتزداد صلاحية الوالي سعة في الحالات الاستثنائية إذ بإمكانه تسخير تشكيلات الشرطة والدرك لضمان سلامة الأشخاص والممتلكات طبقا للمادة 116 من قانون الولاية. ولقد اعترف قانون البلدية بموجب المادة 100 و 101 بممارسة سلطة الحلول بالنسبة لجميع البلديات أو بعض منها عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك.

1 عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2002، ص 457.

2 لقد استبدل المؤسس الدستوري تسمية رئيس الحكومة بتسمية الوزير الأول بمقتضى التعديل الدستوري الذي تم بموجب القانون رقم 09/08 المؤرخ في 2008/11/15 المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية رقم 63.

3 المرسوم التنفيذي رقم 53/91 المؤرخ في 23 فبراير 1991 يتعلق بالشروط الصحية المطلوبة عند عملية عرض الأغذية للاستهلاك، الجريدة الرسمية، العدد 9، المؤرخة في 27 فيفري 1991.

2/ رئيس المجلس الشعبي البلدي: طبقا لقانون البلدية يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي جملة من الصلاحيات ذات العلاقة بالنظام العام¹، وهو ما ورد في المادة 88 والتي كلفت رئيس المجلس الشعبي البلدي بالسهر على النظام العام والسكينة العامة والنظافة العمومية ولقد شددت المادة 94 والتي جاء فيها " يكلف رئيس المجلس الشعبي البلدي على الخصوص بما يأتي:

- السهر على المحافظة على النظام العام وأمن الأشخاص والممتلكات،
- التأكد من الحفاظ على النظام العام في كل الأماكن العمومية التي يجرى فيها تجمع الأشخاص، ومعاينة كل مساس بالسكينة العمومية وكل الأعمال التي من شأنها الإخلال بها،
- تنظيم ضبطية الطرقات المتواجدة على إقليم البلدية مع مراعاة الأحكام الخاصة بالطرقات ذات الحركة الكثيفة،
- السهر على حماية التراث التاريخي والثقافي ورموز ثورة التحرير الوطني،
- السهر على احترام المقاييس والتعليمات في مجال العقار والسكن والتعمير وحماية التراث الثقافي المعماري،
- السهر على نظافة العمارات وضمان سهولة السير في الشوارع والساحات والطرق العمومية،
- السهر على احترام التنظيم في مجال الشغل المؤقت للأماكن التابعة للأماكن العمومية والمحافظة عليها،
- اتخاذ الاحتياطات والتدابير الضرورية لمكافحة الأمراض المتنقلة أو المعدية والوقاية منها،
- منع تشرد الحيوانات المؤذية والضارة،
- السهر على سلامة المواد الغذائية الاستهلاكية المعروضة للبيع،
- السهر على احترام تعليمات نظافة المحيط وحماية البيئة،
- ضمان ضبطية الجنائز والمقابر طبقا للعادات وحسب مختلف الشعائر الدينية، والعمل فورا على دفن كل شخص وفي بصفة لائقة دون تمييز للدين أو المعتقد،

1 يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي صلاحية الضبط الإداري على مستوى بلديته باعتباره ممثلا للدولة وهو بذلك يخضع للسلطة الرئاسية من قبل والي الولاية.

ولقد مكن قانون البلدية رئيس المجلس الشعبي البلدي من الإستعانة بالشرطة البلدية بغرض أداء مهامه، حسب نصت عليه المادة 93. كما يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي عند الإقتضاء، تسخير قوات الشرطة أو الدرك الوطني المختص إقليمياً للتحكم خاصة في المسائل الأمنية.

الفرع الثاني: سلطات الضبط الإداري الخاص

إن الضبط الإداري الخاص لا يمارس إلا بمقتضى نص قانون خاص ينظمه بصفة دقيقة ويحدد السلطات المختصة للممارسة والإجراءات التي يمكن إتخاذها.¹ فقد تسند سلطات الضبط الإداري الخاص إلى الوزراء بحكم مراكزهم وطبيعة القطاع الذي يشرفون عليه، فعلى سبيل المثال يصدر وزير الثقافة قرارات تنظيمية لحماية الآثار والمتاحف، كما قد يباشر وزير النقل إجراءات الضبط عندما يصدر قراراته بتنظيم حركة المرور ليلاً. ويباشر وزير التجارة بعض الإجراءات الضبطية عندما يحظر بموجب قرار منه ممارسة التجارة على الأرصفة والشوارع العامة.

ومن أبرز الوزراء ممارسة لإجراءات الضبط الإداري الخاص على المستوى الوطني نجد "وزير الداخلية" حيث أنه مكلف بالمحافظة على الأمن بالتنسيق مع الولاية ومدراء الأمن الولائي بالإضافة إلى المدير العام للأمن الوطني²

عند الرجوع إلى النصوص التنظيمية التي تحدد صلاحيات وزير الداخلية، نجده يتدخل في المجالات التالية:³

1 ناصر لباد، المرجع السابق، ص 170.

2 إن جهاز الشرطة في الدولة يخضع لسلطة وزير الداخلية عن طريق المديرية العامة للأمن الوطني والتي تدخل ضمن التنظيم الإدارية المركزية في وزارة الداخلية (المرسوم التنفيذي 248/94 المؤرخ في 10 أوت 1994، يحدد صلاحيات وزير الداخلية والجماعات المحلية والبيئة والإصلاح الإداري، الجريدة الرسمية العدد 53، المؤرخة في 21 أوت 1994).

3 المرسوم التنفيذي رقم 247/94 المؤرخ في 10 أوت 1994، يتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة الداخلية والجماعات المحلية والبيئة والإصلاح الإداري، الجريدة الرسمية العدد 53، المؤرخة في 21 أوت 1994 .

- المحافظة على النظام العام والأمن العموميين.
- المحافظة على الحريات العامة.
- حالة الأشخاص والأموال وحرية تنقلهم.
- حركة الجمعيات باختلاف أنواعها.
- التظاهرات والاجتماعات العامة...."

كما يستطيع اتخاذ إجراء له صفة الضبط الإداري العام ولكن بطريقة غير مباشرة. فباعتباره الرئيس السلمي للولاية، يستطيع أن يأمرهم عن طريق التعليمات اتخاذ مثل هذا الإجراء كل واحد في ولايته.¹

المطلب الثاني: وسائل الضبط الإداري

بما أن الضبط الإداري يعني مجموعة قرارات صادرة عن السلطة العامة تهدف إلى تقييد حريات الأفراد بما يحقق النظام العام داخل المجتمع، فإن هذه السلطات تتمتع بوسائل مختلفة لإستعمالها للحفاظ على هذا النظام العام.

الفرع الأول: وسائل الضبط الإداري المادية والبشرية

أولاً: الوسائل المادية

يقصد بالوسائل المادية كل الإمكانيات والوسائل المتاحة للإدارة بغرض ممارسة صلاحياتها من سيارات الشرطة، وطائرات، ومخابر، وعلى العموم كل آلة أو عتاد يمكن للإدارة من ممارسة مهامها في مجال الضبط.²

1 أحمد محيو، المرجع السابق، ص 413.

2 عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 493.

ثانياً: الوسائل البشرية

وضع تحت تصرف سلطات الضبط الإداري المركزية منها أو المحلية، أعوان وهيئات لتنفيذ قرارات الضبط الصادرة عن تلك السلطات وتطبيقها في الميدان. إن الشرطة البلدية وأفراد الشرطة والدرك الوطني، الوسيلة البشرية التي يستعملها ويستعين بها رئيس البلدية في مجال الضبط الإداري العام وهذا ما نصت عليه المادة 93 من قانون البلدية السالفة الذكر، كما يمكن أن تتدخل قوات الجيش في الحالات الاستثنائية خاصة.

الفرع الثاني: الوسائل القانونية

لا تتم ممارسة إجراءات الضبط من جانب الإدارة إلا وفقاً لما حدده القانون وبالكيفية التي رسمها ويمكن حصر الوسائل القانونية إما في التصرفات القانونية والمتمثلة في القرارات التنظيمية أو القرارات الفردية وإما في الأعمال المادية حيث تتجلى في استعمال القوة، وهذا ما سيتم شرحه فيما يلي:

أولاً: القرارات التنظيمية:

هي عبارة عن قواعد عامة ومجردة تصدر عن الإدارة في شكل مراسيم (رئاسية أو تنفيذية) أو قرارات وزارية أو ولائية أو بلدية، يكون موضوعها تقييد النشاط الفردي وتضبط بمقتضاها حريات الأفراد وتتضمن عقوبات جزائية على كل من يخالف أحكامها.¹ تمتاز القرارات التنظيمية في هذا الإطار بكونها مخصصة الأهداف، بحيث يجب على سلطة الضبط الإداري أن تسعى من وراء إصدارها إلى الحفاظ على النظام العام فقط، وإلا فإنها تكون مشوبة بعيب الانحراف بالسلطة

1 ناصر لباد، المرجع السابق، ص 171- بعلي محمد الصغير، المرجع السابق، ص 280.

مما يعرضها للإلغاء لدى الطعن فيها أمام القضاء الإداري (المحاكم الإدارية، أو مجلس الدولة) وترتيب مسؤولية الإدارة عما قد ينجم عنها من إضرار للغير.¹

لقد استقر الفقه والقضاء الإداريين على وضع شروط عامة أساسية يجب توافرها في التنظيمات وهي:

- عدم مخالفة التنظيمات شكلاً أو موضوع للقواعد القانونية ويرجع ذلك إلى سببين: الأول لأنها في مرتبة أدنى منها والثاني لأنها شرعت لإكمال النقص التشريعي الذي قد يظهر خلال التطبيق التشريعي للقواعد القانونية.

- صدورها في شكل صورة قواعد عامة ومجردة، فهي لا تسن لحالة فردية خاصة.

- المساواة بين الأفراد عند تطبيق القرار التنظيمي.

ثانياً: القرارات الإدارية الفردية:

يقصد بالقرارات الإدارية الفردية القرارات التي تصدر في شأن فرد معين أو أفراد معينين بذواتهم أو تصدر لتنظيم حالات معينة وهي تستنفذ مفعولها بمجرد تطبيقها. عادة ما تصدر هذه القرارات الفردية تطبيقاً وتنفيذاً لنص تشريعي أو تنظيمي، إلا أنه استثناء من ذلك قد تصدر قرارات إدارية فردية دون أن تكون مستندة إلى القوانين والتنظيمات، بشرط أن يكون القرار الفردي قد استدعاه موقف واقعي خاص، يفرض إتخاذ قرار فردي مستقل وألا يكون المشرع قد استبعد إمكانية اتخاذه، كما يجب أن يكون القرار الفردي داخلاً في نطاق الضبط العام، أي محققاً لأحد الأغراض للحفاظ على النظام العام². ومن أمثلة على ذلك ما نصت عليه المادة 22 من المرسوم الرئاسي رقم 10-44 المتضمن إعلان حالة الطوارئ- السالف الذكر- على أنه: "يؤهل وزير الداخلية والجماعات المحلية والوالي المختص إقليمياً المر عن طريق قرار بإغلاق المؤقت لقاعات العروض

1 بعلي محمد الصغير، المرجع السابق، ص 281.

2 ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 429. - عبد الله طلبة، مبادئ القانون الإداري، الجزء 2، منشورات جامعة دمشق، سوريا، 1992، ص 194.

الترفيهية وأماكن الاجتماعات مهما كانت طبيعتها ويمنع كل مظاهرة يحتمل فيها الإخلال بالنظام والطمأنينة العمومية... الخ"¹

وتأخذ هذه القرارات صوراً مختلفة فهي تتضمن:

1/ الحظر (المنع): مؤداه أن تصدر سلطة الضبط الإداري قراراً فردياً تلزم به شخصاً أو مجموعة من الأشخاص بالامتناع عن القيام بعمل ما، بهدف المحافظة على النظام العام وكمثال على ذلك كمنع إنشاء مساكن للبقاء أو للعب الميسر.

وتجدر الإشارة إلى أن الحظر أو المنع ينبغي أن يكون جزئياً وليس مطلقاً لأن الحظر المطلق يعادل إلغاء الحريات، فيكون غير مشروع وهو ما لا تملكه سلطات الضبط². أما الحظر الجزئي أو النسبي فإنه مشروع، يتحدد بمكان معين ووقت معين كالمنع الذي يقضي بعدم وقوف السيارات في أماكن معينة ولأوقات محددة.

2/ الترخيص (الإذن المسبق): تقتضي هذه الصورة من صور تدخل سلطات الضبط الإداري الحصول على إذن سابق أو ترخيص من طرف المعنيين بالأمر من طرف الجهة الإدارية المختصة قبل ممارسة نشاط أو حرية معينة، وذلك حتى تتمكن الإدارة من فرض ما تراه مناسباً وملائماً من الاحتياطات التي من شأنها توقي الأضرار، أو بالعكس رفض الإذن بممارسة نشاط ما إذا كانت الاحتياطات المقررة غير كافية أو أن الشروط المطلوبة قانوناً غير متوفرة في طالب الرخصة. كمثال على ذلك يخضع تنظيم المظاهرة إلى ضرورة الحصول على ترخيص مسبق من طرف سلطة الإدارية المختصة وإلا كانت غير مشروعة لمخالفتها للقوانين³.

1 المرسوم رئاسي رقم 10-44 المرجع السابق.

2 عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، نشاط الإدارة ووسائلها، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004، ص24.

3 المادة 15 من القانون 91-19 المؤرخ في 2 ديسمبر 1991 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية، الجريدة الرسمية رقم 26 الصادرة في 4 ديسمبر 1991.

3/ الإخطار المسبق: المقصود به إخبار السلطة المختصة بمزاولة نشاط معين، لكي تكون على علم مسبق بالمخاطر التي يمكن أن تتجم عن ممارسة الأفراد للنشاط موضوع الإخطار، ومن ثمة تتخذ كافة الإجراءات اللازمة لحماية النظام العام ولمنع ما يهدده في الوقت المناسب.¹ يتضح من ذلك أن إجراء الإخطار هو مجرد إجراء إداري وقائي لا يشكل خطرا على حريات الأفراد، باعتبار أن سلطات الضبط الإداري لا يمكن لها منعهم من ممارسة نشاطهم، بالتكفل فقط باتخاذ ما تراه ضروريا لتفادي كل ما من شأنه أن يمس بالنظام العام .

4/ تنظيم النشاط: تتكفل سلطات الضبط الإداري بموجب هذه الوسيلة القانونية بتنظيم نشاط الأفراد بهدف حماية النظام وتحديد العقوبات على كل من يخالف أحكامها. والمثال على ذلك تنظيم حركة المرور داخل المدينة . وتتسم هذه الصورة بأنها أقل خطورة على حريات الأفراد إذ لا يحق لسلطات الضبط وضع قيود من شأنها تعدم الحرية، طبقا لقاعدة الحرية هي الأصل والتقييد هو الاستثناء²، فالتنظيم يكون بالقدر الضروري لصيانة النظام العام بصفة وقائية.

ثالثا: استخدام القوة المادية (التنفيذ الجبري)

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، وللإدارة استخدام القوة المادية دون اللجوء إلى القضاء وإجراءاته البطيئة من أجل منع اختلال النظام العام وإجبار الأفراد على احترام أحكام القانون.³

1 عصام الدبس، المرجع السابق، ص 190.

2 عبد العليم عبد المجيد مشرف، المرجع السابق، ص 145.

3 ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 344.

أ/ تعريف التنفيذ الجبري: يقصد به حق السلطة الإدارية في تنفيذ قراراتها في مجال الضبط الإداري بالقوة عند الإقتضاء، دون الحصول على إذن سابق من القضاء¹ ويعرف كذلك بأنه أحد الامتيازات التي تتمتع بها سلطة الإدارة وتستطيع بموجبها أن تقوم بتنفيذ قراراتها بشكل مباشر على الأفراد دون اللجوء إلى القضاء.

ب/ شروط التنفيذ الجبري: يخضع التنفيذ الإجباري لعدة شروط قدمها الفقه، وأخذ بها القضاء الإداري لاستخدام هذا الأسلوب وتمثل في²:

- يجب أن يكون التنفيذ الجبري مستندا إلى قرار إداري مشروع سواء كان هذا القرار تطبيقا لنص تشريعي أو لائحي، مما يجعل تنفيذ القرارات غير المشروعة تنفيذا جبريا يشكل تعديا.

- يجب أن يكون التنفيذ قد لاقى مقاومة، وهذا يفرض على هيئة الضبط الإداري بأن توجه إلى صاحب الشأن أمرا بالتنفيذ وأن تترك له مهلة معقولة حسب كل حالة قبل أن تلجأ إلى استخدام القوة.

- يجب أن يقتصر التنفيذ الجبري على القدر الكافي الذي لا غنى عنه وهو تجنب الخطر المباشر الذي قد ينتج من عدم تنفيذ تدابير الضبط الإداري.

- يجب أن تكون غاية إجراءات التنفيذ المباشر هي المحافظة على النظام العام، فإذا اتجهت الإدارة إلى تحقيق غاية أخرى فإن عملها يكون مشوبا بعيب الانحراف في استعمال السلطة.

وعليه إذا لم تتحرى سلطات الضبط الإداري، الدقة في إتخاذ إجراء التنفيذ الجبري من حيث مدى توافر الشروط والضوابط القانونية المنصوص عليها، تعرضت للمسؤولية إما في صورة الحكم بالتعويض، إذا أصاب الأفراد ضررا من جراء قيام الإدارة بالتنفيذ الجبري بدون حق، أو على صورة الحكم بإيقاف الإدارة عن الاستمرار في إجراءات التنفيذ المباشر، إذا سببت على إتمامه

1 عادل السعيد أبو الخير، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 414.

2 المرجع نفسه، ص من 418 إلى 420.

نتائج من العسير تداركها، ذلك أن القضاء الإداري يملك الحكم بوقف تنفيذ القرار، انتظارا للفصل في موضوع دعوى الإلغاء.¹

المبحث الثالث: حدود سلطة الضبط الإداري

القاعدة العامة أن الأفراد يتمتعون بالحريات العامة التي كفلها لهم الدستور، غير أنه وفي مواضيع معينة ترد على هذه الحريات قيودا تفرضها مصلحة المجتمع، ولما كان الأصل هو التمتع بالحرية والإستثناء هو تقييدها، وجب أن تخضع هذه القيود إلى ضوابط وحدود منعا للتعسف في إستعمالها، وفي هذا السياق نص الدستور الجزائري على ضمان الحقوق والحريات في نص المادة 41 منه على أن : "يعاقب القانون كل المخالفات المرتكبة ضد الحقوق والحريات، وعلى كل ما يمس سلامة الإنسان البدنية والمعنوية".

ولقد اتفق الفقه والقضاء الإداريين على ضرورة خضوع سلطة الضبط الإداري للعديد من الضوابط سواء في الظروف العادية أو في الظروف الإستثنائية .

المطلب الأول: حدود سلطة الضبط الإداري في الظروف العادية

إن دراسة حدود سلطة الضبط في الظروف العادية، تتطلب تقييد سلطات الضبط الإداري بمبدأ المشروعية، وخضوعها لرقابة القضاء الإداري.

الفرع الأول: الالتزام بمبدأ المشروعية

يتعلق مبدأ المشروعية بحدود سلطة الدولة وخضوعها لقواعد ملزمة، لذلك يعتبر هذا المبدأ الضمانة الأساسية لحماية حقوق الأفراد وحرياتهم من تعسف الإدارة.

وإذا كان على الإدارة أن تلتزم بمبدأ المشروعية بصفة عامة عند مباشرتها لأي نشاط إداري، فإن ذلك يصدق بصفة خاصة عند ممارستها لاختصاصاتها كسلطة ضبط، نظرا لتأثير تلك

1 عصام علي الدبس، المرجع السابق، ص199.

السلطة على حقوق الأفراد وحياتهم¹، إذ لا يكفي أن يخضع الأفراد وحدهم للقانون في علاقاتهم الخاصة، بل من الضروري أن تخضع له أيضا الهيئات الحاكمة في الدولة، على نحو تكون تصرفات هذه الهيئات وعلاقاتها المختلفة متفقة مع أحكام القانون وضمن إطاره.

أولاً: تعريف مبدأ المشروعية:

يعني مبدأ المشروعية بوجه عام سيادة حكم القانون في الدولة، بحيث تعلق أحكامه وقواعده فوق كل إرادة الحاكم أو المحكوم.² ومن هذا المنطلق تخضع السلطة الإدارية للقانون في كل ما يصدر عنها من تصرفات أو أعمال، وما تتخذه من قرارات في جميع مظاهر النشاط الذي تقوم به، وهو ما اصطلح على تسميته بالمشروعية الإدارية.³

ويحكم قواعد المشروعية مبدأ تدرج القواعد القانونية، فتأتي في قمتها قواعد الدستور ثم المعاهدات، القانون الذي يقره البرلمان (أو الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في الحالات المحددة دستوريا)، ثم المبادئ العامة للقانون التي يقرها القضاء الإداري ويستقر عليها في أحكامه في إطار مراقبته لأعمال الإدارة (كمثال حقوق الدفاع حيث لا يمكن متابعة أي شخص بأي تهمة دون أن يتمتع بحقه في الدفاع عن نفسه)، ثم تأتي التنظيمات (التشريع الفرعي) بأنواعها حسب مصدرها.

ثانياً: ضوابط صحة الإجراء الضبطي

يتعين أن تتوافر الشروط التالية في الإجراء الضبطي حتى يكون مشروعاً:

1 سعيد السيد علي، المرجع السابق، ص 310.

2 محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الأول، مبدأ المشروعية وتنظيم القضاء الإداري، ط 1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005، ص 12.

3 عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية، الطبعة الثانية، دار هومة، الجزائر، 2014، ص 14.

* إذا تصدى القانون لتنظيم حرية من الحريات العامة، فإن القرار الذي تصدره السلطة التنفيذية يعتبر قراراً تنظيمياً، ومن ثم ليس له بهذه الصفة أن يعدل من أحكام الذي القانون جاء لتنفيذه بإضافة قيود ضببية جديدة على الحرية.¹

* لا يجوز لسلطة الضبط أن تصدر قرارات فردية ضببية دون الاستناد على قواعد عامة تنظيمية وردت في القانون أو قرار تنظيمي.

* يجب نشر القرار التنظيمي حتى يلزم الأفراد بتنفيذه، على أن يكون النشر وفق القانون.

* لا يجوز أن يخالف التنظيم الضببي الصادر من سلطة دنيا التنظيم الصادر من سلطة عليا إعمالاً لمبدأ تدرج القواعد القانونية.

* أن تكون هناك مساواة بين جميع المواطنين أمام إجراءات الضبط الإداري.

الفرع الثاني: خضوع إجراءات الضبط للرقابة القضائية

يمارس القضاء رقابة هامة على سلطة الضبط الإداري، سواء من حيث التقيد بالأسباب التي أدت إلى التدخل، أو الأهداف التي تسعى إلى تحقيقها، فإذا ما استعملت سلطة الإداري لغير الأهداف العامة التي سبق ذكرها، فإن القاضي الإداري يقضي بإلغاء تدابير الضبط لعدم المشروعية.

أولاً: الرقابة على سبب التدبير الضببي:

ويعني ذلك أن يستند كل إجراء أو تدبير تتخذه سلطات الضبط الإداري إلى سبب حقيقي يبرره . والسبب هو الواقعة (المادية أو القانونية) الدافعة لاتخاذ القرار أو التدبير²، ويراقب القضاء الإداري مدى توافر هذه الواقعة ومدى جدتها وتهديدها للنظام العام. فإذا تبين أن هذه الأسباب غير موجودة، فيكون القرار في هذه الحالة قد فقد سنده القانوني الذي يقوم عليه مما يبرر إلغاؤه.³ كما أن القاضي الإداري يبحث في الوصف القانوني للواقعة، والذي من شأنه تبرير إصدار الإجراء الضببي.

1 مصطفى أبو زيد فهمي، قضاء الإلغاء، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2012، ص 209.

2 حسين طاهري، شرح وجيز للإجراءات المتبعة في المواد الإدارية، دار الخلدونية، الجزائر، 2005، ص 96.

3 عبد القادر عدو، المرجع السابق، ص 171.

كما تمتد الرقابة القضائية على الوسيلة أو الإجراء المتخذ، من حيث ضرورة تناسبه وملاءمته مع درجة وجسامة الوقائع التي تهدد النظام العام. فالقاضي يتأكد من مدى التناسب الحاصل بين جسامة القيد الوارد على الحرية من جهة، وجسامة التهديد الذي يصيب النظام العام بالاضطراب من جهة أخرى. فوجود تهديد جسيم للنظام العام يبرر التقييد الشديد للحرية العامة، ولكن بوجود اضطرابات يسيرة لا يبرر على الإطلاق التقييد الشديد للحرية لذلك يطبق هنا المبدأ المعروف بأن "الضرورة تقدر بقدرها"¹.

ثانيا: الرقابة على أهداف الضبط الإداري:

تكتسي رقابة الإلغاء على الغاية أو الهدف أهمية كبيرة في الرقابة القضائية على مشروعية قرارات الضبط الإداري، فالإدارة قد تستخدم سلطتها من أجل تحقيق غاية غير مشروعة سواء باستهداف غاية بعيدة عن المصلحة العامة أو بابتغاء هدف مغاير للهدف الذي حدده لها القانون ويطلق على هذا العيب الانحراف بالسلطة، وهو من أدق العيوب لأن مهمة القاضي شاقة وحساسة لإثبات هذا العيب، فهو يبحث عن البواعث والدوافع المخفية التي أدت إلى اتخاذ القرار². فإذا اتخذ رجل الإدارة قراره المطعون فيه، مدفوعا بأغراض لا تهدف حماية النظام العام وكان هدفه من القرار حماية مصلحة فردية فيكون قد خالف قاعدة تخصيص استعمال السلطة في غير الغرض الذي خصصت له مما يتعين إلغاؤه³.

ومن ثم يمكن أن تحديد خصائص عيب الإنحراف في استعمال السلطة من خلال ما يلي:

* إرتباط عيب إساءة الانحراف في استعمال السلطة بغاية القرار، يجعله عيبا متصلا بنفسية مصدر القرار وما أراد تحقيقه في النهاية من إصداره له، فهو يتصل إذن بعناصر ذاتية وشخصية للشخص مصدر القرار.

1 عادل السعيد أبو الخير، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 180

2 طاهري حسين، شرح وجيز للإجراءات المتبعة في المواد الإدارية، المرجع السابق، ص 178.

3 عصام الدبس، المرجع السابق، ص 199.

* عيب الانحراف في استعمال السلطة هو عيب قصدي أو عمدي، بمعنى أن مصدر القرار يجب أن يكون سيئ النية، يعلم بأنه يسعى لتحقيق غاية مخالفة لما حدده القانون، وأن يكون قصده قد اتجه إلى ذلك.

ومن ثم إذا لم يتوافر لدى مصدر القرار هذا القصد العمدي، فلا يتحقق هذا العيب مهما كانت الأضرار التي أصابت الأفراد من القرار.¹

المطلب الثاني: حدود سلطة الضبط في الظروف الاستثنائية

يقصد بالظروف الاستثنائية " وجود خطر داهم أو ظرف شاذ يحرق بالوطن ويهدد أمنه وسلامته، يستوي في ذلك أن يكون هذا الخطر ناجما عن غزو أو عدوان خارجي أو عصيان مسلح أو حرب أهلية أو اضطرابات داخلية أو نكبات عامة.²

في مثل هذه الظروف الإستثنائية، لا تكفي سلطات الضبط الإداري العادية للمحافظة على النظام العام، فيتم توسيع سلطات الإدارة لمواجهة هذه الظروف. كما أن بعض القرارات الإدارية التي تكون غير مشروعة في الظروف العادية، تصبح مشروعة نتيجة تلك الظروف الاستثنائية

للمحافظ على النظام العام وسير المرافق العامة.³

وعلى الرغم من قيام الظروف الاستثنائية، إلا أن الرقابة القضائية تبقى قائمة على تصرفات وقرارات سلطات الضبط الإداري، ذلك أن مبدأ المشروعية لا يستبعد أو يتعطل ويتوقف، وإنما يتم توسيعه من طرف القاضي وتحت رقابته احتراماً لدولة القانون. وتختلف رقابته على سلطة الضبط في أثناء الظروف الاستثنائية، عن رقابته لها في الظروف العادية.

الفرع الأول: التنظيم القانوني لسلطة الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية

تحدث الظروف الاستثنائية غير العادية بشكل فجائي وبصورة غير متوقعة، فهل يجب أن يوجد قانون خاص لمواجهة هذه الظروف، يكون سابقاً لحدوثها أم أنه يتعين على السلطة التنفيذية

1 مصطفى أبو زيد فهمي، المرجع السابق، ص 329.

2 عصام الدبس، المرجع السابق، ص 200 .

3 عبد القادر عدو، المرجع السابق، ص 34.

أن تلجأ إلى المشرع، لاستصدار قانون لمواجهة كلاً وقع ظرف من هذه الظروف الاستثنائية؟¹ الأسلوب الأول يمتاز بوجود قانون خاص بهذه الظروف الطارئة سابق عن حدوثها، وهذا من شأنه أن يمكن السلطة الإدارية من مواجهتها بمقتضى إعلانها عن الأحكام العرفية أو حالة الطوارئ وتطبيق أحكام القانون بسرعة وفعالية لإزالة الخطر الناجم عن هذه الظروف غير المتوقعة، دون حاجة للرجوع إلى السلطة التشريعية لاستصدار تشريع بذلك " وهذا الأسلوب هو الأسلوب الفرنسي² ."

وقد تأثرت الكثير من الدول من بينها الجزائر، بالنظام القانوني الفرنسي وبأسلوبه في هذا المجال فعمدت إلى إعداد قوانين خاصة لحكم هذه الظروف تتضمن توسيع سلطات الإدارة بصورة تمكنها من مواجهة حالة الضرورة وما تحمله من أخطار وتحديات.

أما الأسلوب الثاني لتنظيم سلطة الضبط الإداري أثناء الظروف الاستثنائية، فيختلف عن الأسلوب الأول اختلافا تاما، بحيث يستند إلى مواجهة كل حالة على حدا بقانون خاص يصدره البرلمان، بناء على طلب الحكومة بتوسيع سلطاتها بالقدر الذي يمكنها من التصدي لهذا الخطر أو الظرف غير العادي، لذا يسمى (قانون الظروف) أو قانون الطوارئ . وميزة هذا الأسلوب أن البرلمان يتولى فحص كل حالة ويفوض الحكومة باتخاذ التدابير الإستثنائية اللازمة لمواجهتها بموجب القانون الذي يصدره لهذه الغاية، وهذا الأسلوب " هو الأسلوب الإنكليزي³ ."

إن هذا الأسلوب يحول دون تدرع الإدارة بقيام أخطار أو ظروف قد تتوافر فيها صفات الحظر الحقيقي أو الظرف الشاذ غير العادي. فهو ذا يوفر رقابة جدية ومسبقة على تقدير الحكومة لوجود الظرف الاستثنائي، كما يحقق حماية فعالة إلى حد كبير للحريات العامة إذ يمكن البرلمان من تقييم الموقف والتأكد من وجود الخطر أو الظرف الذي يقتضي إصدار القانون اللازم لمواجهته فإذا

1 عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 500.

2 عصام علي الدبس، المرجع السابق، ص 201.

3 عصام علي الدبس، المرجع السابق، ص 202 .

ما تأكد البرلمان من جدية طلب الحكومة بتوافر إحدى حالات الضرورة، زودها وفوضها بسلطات استثنائية . على أن ينظر القضاء الإنجليزي في كافة الإجراءات التي تمارسها السلطة التنفيذية في هذا الحال بعين الشك والحذر.¹

الفرع الثاني: رقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة في الظروف الاستثنائية

ابتدع مجلس الدولة الفرنسي نظرية الظروف الاستثنائية أو ما يعرف بنظرية الضرورة بمناسبة الحرب العالمية الثانية، وعرفت باسم سلطات الحرب وقد وسع مجلس الدولة هذه النظرية لتشمل كل فترة من الشدة، يمكن أن يتعرض لها المجتمع وقت السلم.² بهدف تمكين الإدارة من مواجهة الحالات التي لم يرد لم نص بشأنها، فكان أسبق من المشرع في وضع هذه النظرية. ولهذا تسمى بالنظرية القضائية، وتتميز هذه النظرية بخاصيتين:

- توسيع سلطات الإدارة في مجال الضبط الإداري وحده، بحيث يمكنها اتخاذ التدابير والإجراءات اللازمة للمحافظة على كيان الدولة وصيانة الأمن والنظام العام، أي وضع قيود شديدة على حريات الأفراد تصل إلى اعتقال المخالفين وحجزهم.

- تخضع أعمال الإدارة لمراقبة القضاء، فمهما كانت صلاحيات الإدارة متسعة في هذه الظروف إلا أنها ليست سلطة مطلقة تفلت من مراقبة القضاء.

لقد وضع القضاء الإداري قيود على الطرف الاستثنائي حتى لا تطلق الإدارة حريتها في انتهاك حريات الأفراد ويمكن تلخيص هذه القيود فيما يلي:

أولاً: أن يكون الإجراء الضبطي قد اتخذ في الظروف الاستثنائية:

يتعين في إجراء الضبط حتى يكون في إطار المشروعية الاستثنائية، أن يكون قد اتخذ خلال الظروف الاستثنائية مما يتعين على سلطة الضبط، أن تثبت حدوث أوضاع أو ظروف من

1 هاني علي الطهراوي، المرجع السابق، ص 203

2 عبد القادر عدو، المرجع السابق، ص 34.

- ناصر لباد، المرجع السابق، ص 180/179.

شأنها أن تحدث إخلالا بالنظام العام ولم تتضمنها قوانين عادية، وترتبط على ذلك فعندما تطرح على القاضي الإداري قضية، تدعي فيها الإدارة قيام حالة الضرورة لتبرر ما اتخذته من إجراءات وتدابير، فإنه يتحقق من خلالها . فالمسألة أولا وأخير مسألة وقائع يقدرها القاضي الإداري في ضوء الظروف الزمانية والمكانية التي تحيط بها، وهذا ما أكده مجلس الدولة الفرنسي في قضية "Goguet Veuve" بتاريخ 1946/05/03 من عدم مشروعية القرار الذي اتخذته عمدة مدينة NANTES بالإستيلاء على شقة مملوكة لإحدى السيدات، لتقيم فيها إحدى العائلات التي نزحت من المناطق التي كانت مسرحا للعمليات الحربية في فرنسا خلال الحرب العالمية الثانية، ذلك أن المصاعب والظروف التي واجهتها الإدارة في تلك المدينة لا تبرر إصدار قرار الإستيلاء.¹

ثانيا: ضرورة الإجراء الاستثنائي ولزومه

يقوم القاضي الإداري بالتحقق من أن مواجهة الظروف الاستثنائية تتطلب تدبير استثنائي لا تسعف به التشريعات السارية، وهو ما يعني ضرورة الإجراء الاستثنائي ولزومه لمتطلبات الحالة، فإذا ثبت له أن الإدارة كانت تستطيع أن تتغلب على الأوضاع الناجمة عن الظروف الاستثنائية القائمة بما تملكه من سلطات ووسائل، تنص عليها التشريعات السارية ومع ذلك اتخذت إجراء استثنائيا لا تجيزه هذه التشريعات . فإنه يحكم بإلغاء هذا الإجراء وهو ما قضى به مجلس الدولة الجزائري في قضية والي ولاية ميلة ضد الشركة الوطنية للمحاسبة في 19/4/1999 بحيث أجاب مجلس الدولة بتأييده القرار المستأنف وسبب قراره على مايلي:²

السبب الأول: أن نص المادة 92 من قانون الولاية لا تخول للوالي سلطة تسخير محل مشغول بطريقة قانونية من شركة وطنية .

1 غلاي حياة، حدود سلطات الضبط الإداري، مذكرة ماجستير، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2014/2015.

2 لحسين بن شيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، " الجزء الثاني"، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر 2005، ص 42.

السبب الثاني: أن الوالي لم يثر أي حالة تسمح له بتسخير مدير ديوان الترقية والتسيير العقاري لولاية ميلة، لوضع المحلات الممنوحة للشركة المستأنف عليها تحت تصرف الولاية وأن الأمر بالتسخير لا يكون إلا في الحالات الاستثنائية .

معنى ذلك أن تتحقق بالفعل الظروف الإستثنائية (حالة الحرب، فتنة مسلحة، كارثة طبيعية...) وأن تتخذ الإدارة إجراءاتها أثناء فترة تحقق هذه الظروف، وليس بعد انتهاءها أو زوالها الفعلي، وإلا كان ذلك تعديا على الحريات ليس له ما يبرره وتكون القرارات غير مشروعة مما يعرضها للإلغاء أمام القاضي الإداري .

ثالثا: ملائمة الإجراءات الضبطية للحالات الإستثنائية

يتعين أن يكون الإجراء الذي تتخذه الإدارة لمواجهة الظروف الإستثنائية ملائما ومناسبا لما تتطلبه هذه الظروف، وأن يكون هذا التصرف بالقدر الذي يكفي لمعالجة هذه الظروف دون إفراط أو تفريط.

ويقوم القضاء الإداري بمراقبة تقدير الإدارة لأهمية وخطورة الاضطرابات في ظل تلك الظروف وذلك للتحقق من مدى ملائمة الإجراء الذي تقيد به الإدارة حريات الأفراد وما إذا كان من الممكن اللجوء إلى إجراء أخف وطأة بدل الإجراء المتخذ لتحقيق ذلك الهدف . وتطبيقا لذلك قضى مجلس الدولة الفرنسي في حكمه الصادر بتاريخ 1962/3/2 في قضية " Rubin de Servens " بإلغاء الأمر الذي صدر عن رئيس الجمهورية في 1961 /5/3 بإنشاء محكمة عسكرية خاصة لمحاكمة المتهمين بالاشتراك في التمرد الذي قام به الجيش الفرنسي المرابط بالجزائر بتاريخ 1961/4/21 ذلك أن " الظروف التي تم إنشاء هذا القضاء الاستثنائي طبقا لها لم تكن على درجة كبيرة من الخطورة تبرر الاعتداء على المبادئ العامة للقانون وأن محاولة الانقلاب قد تم قمعها".¹

يتضح مما سبق أنه يشترط لمشروعية الإجراء المتخذ في الظروف الاستثنائية والمقيد للحرية، أن يكون لازماً ومناسباً مع ما تقتضيه هذه الظروف، فإذا كان أكثر شدة مما تفرضه الظروف أصبح غير مشروع. كما يجب أن تكون غاية الإدارة من الإجراء تحقيق المصلحة العامة

1 غلاي حياة، المرجع السابق، ص 142/143.

قائمة المصادر والمراجع:

أولاً: قائمة المصادر

أ/ الدستور:

- دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1996، المعدل والمتمم بالقانون رقم 08/19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، الجريدة الرسمية رقم 63، المؤرخة في 16 نوفمبر 2008، والقانون رقم 01/16 المؤرخ في 6 مارس 2016، الجريدة الرسمية رقم 14، المؤرخة في 7 مارس 2016.

ب/ القوانين:

ب/1/ القوانين العضوية:

- القانون العضوي رقم 05/12 المؤرخ في 12 جانفي 2012، المتعلق بالإعلام، الجريدة الرسمية، العدد 02، الصادرة بتاريخ 2012/01/15.

ب/2/ القوانين العادية باللغة العربية:

1/ الأمر 58/75 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، المتضمن القانون المدني، الجريدة الرسمية رقم 78، المؤرخة في 30 سبتمبر 1975، المعدل والمتمم.

2/ القانون 13/82 المؤرخ في 29 أوت 1982 و المتعلق بتأسيس شركات المختلطة الاقتصاد وسيورها، الجريدة الرسمية العدد، 35، المؤرخة في 31 أوت 1982.

3/ القانون التوجيهي رقم 88-01 المؤرخ في 12 جانفي 1988، المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية، ج ر، العدد 2، المؤرخة في 13 جانفي 1988.

قائمة المصادر والمراجع

4/ القانون رقم 02/90 المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب، المؤرخ في 6 فيفري 1990، ج ر، العدد 6 المؤرخة في 7 فيفري 1990، المعدل والمتمم بالقانون رقم 27/91 المؤرخ في 12 / 12 / 1991، ج ر، العدد 68، المؤرخة في 25 ديسمبر 1991.

5/ القانون 91-19 المؤرخ في 2 ديسمبر 1991 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية، الجريدة الرسمية رقم 26 الصادرة في 4 ديسمبر 1991.

6/ القانون رقم 98 - 11 المؤرخ في 22 أوت سنة 1998، يتضمن القانون التوجيهي والبرنامج الخماسي حول البحث العلمي والتطوير التكنولوجي (1998-2002) الجريدة الرسمية العدد 62 المؤرخة في 24 أوت 1998 (المعدل والمتمم بالقانون رقم 08-05 المؤرخ في 23 فبراير سنة 2008) الجريدة الرسمية، العدد 10، المؤرخة في 27 فيفري 2008 .

7/ الأمر 01-04 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية و تسييرها و خصوصتها المؤرخ في 20 أوت 2001، ج ر رقم 47 المؤرخة في 22 أوت 2001.

8/ قانون رقم 05 - 12 المؤرخ في 4 أوت 2005، يتعلق بالمياه، الجريدة الرسمية، العدد 60 المؤرخة في 4 سبتمبر 2005.

9/ الأمر رقم 06/03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، المؤرخ في 15 يوليو 2006، الجريدة الرسمية العدد 46، المؤرخة في 16 جويلية 2006.

القانون رقم 10/11 المتضمن قانون البلدية المؤرخ في 22 جوان 2011، ج ر العدد 37 المؤرخة في 7 مارس 2011.

قائمة المصادر والمراجع

10/ القانون رقم 07/12 المتضمن قانون الولاية المؤرخ في 21 فيفري 2012، ج ر العدد 12 المؤرخة في 29 فيفري 2012.

ب/2/ القوانين باللغة الفرنسية:

1/ la loi d'orientation n° 92-125, du 6 février 1992, relative à l'administration territoriale de la république, JORF n° 33, du 8 février 1992.

2/ la loi n° 93-122, du 9 janvier 1993, relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, JORF n° 25, du 30 janvier 1993.

ج/ النصوص التنظيمية:

1/ المرسوم الرئاسي رقم 91- 196 المؤرخ في 4 جوان 1991، يتضمن تقرير حالة الحصار ج ر العدد، 29 المؤرخة في 12 جوان 1991.

2/ المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 9 فيفري 1992 المتضمن إعلان حالة الطوارئ جريدة رسمية، العدد 10 المؤرخة في 9 فيفري 1992.

3/ المرسوم الرئاسي 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام الصادر بتاريخ 16 سبتمبر 2015، ج ر، العدد 50، المؤرخة في 20 سبتمبر 2015.

4/ المرسوم التنفيذي رقم 53/91 المؤرخ في 23 فبراير 1991 يتعلق بالشروط الصحية المطلوبة عند عملية عرض الأغذية للاستهلاك، الجريدة الرسمية، العدد 9، المؤرخة في 27 فيفري 1991.

قائمة المصادر والمراجع

5/ المرسوم التنفيذي رقم 247/94 المؤرخ في 10 أوت 1994، يتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة الداخلية والجماعات المحلية والبيئة والإصلاح الإداري، الجريد الرسمية العدد 53، المؤرخة في 21 أوت 1994 .

6/ المرسوم التنفيذي رقم 248/94 المؤرخ في 10 أوت 1994، يحدد صلاحيات وزير الداخلية والجماعات المحلية والبيئة والإصلاح الإداري، الجريدة الرسمية العدد 53، المؤرخة في 21 أوت 1994.

7/ المرسوم تنفيذي رقم 99-256 مؤرخ في 16 نوفمبر سنة 1999، يحدد كفاءات إنشاء المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي وتنظيمها وسيرها، الجريدة الرسمية، رقم 82 المؤرخة في 21 نوفمبر 1999.

8/ المرسوم التنفيذي رقم 101/01 المؤرخ في 21 أبريل 2001، يتضمن إنشاء الجزائرية للمياه ج ر، رقم 24 المؤرخة في 22 أبريل 2001

9/ المرسوم التنفيذي رقم 02-43 المؤرخ في 14 جانفي سنة 2002، يتضمن إنشاء "بريد الجزائر، ج ر رقم 04 المؤرخة في 18 جانفي 2002.

د/ التعليمات:

- التعليمية رقم 03.94/842، مؤرخ في 7 ديسمبر 1994، تتعلق بامتياز المرافق العامة المحلية وتأجيرها، صادرة عن الوزارة الداخلية والجماعات المحلية.

ثانيا: المؤلفات:

أ/ المؤلفات باللغة العربية:

- 1/ أبو بكر أحمد عثمان، عقود تفويض المرفق العام، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2014.
- 2/ أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986.
- 3/ إسماعيل نجم الدين زكنة : القانون الإداري البيئي - دراسة تحليلية مقارنة -، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت لبنان، 2012.
- 4/ بشير بلعيد، القضاء المستعجل في الأمور الإدارية، دون ذكر دار نشر، 1993.
- 5/ بعلي محمد الصغير، القانون الإداري، (التنظيم الإداري- النشاط الإداري)، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2013.
- 6/ حسام مرسي، سلطة الإدارة في مجال الضبط الإداري (دراسة مقارنة في القانون الوضعي والفقہ الإسلامي)، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2011 .
- 7/ حسن محمد علي حسن البنان مبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتبديل (دراسة مقارنة) الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2014.
- 8/ حسين طاهري، شرح وجيز للإجراءات المتبعة في المواد الإدارية، دار الخلدونية الجزائرية، 2005.
- 9/ حسين طاهري، القانون الإداري (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، الخلدونية، الجزائر، 2007.
- 10/ حماد محمد شطا، تطور وظيفة الدولة، الكتاب الأول، نظرية المرفق العام، دم.ج الجزائر، 1984.

قائمة المصادر والمراجع

- 11/ رضوان بوجمعة، قانون المرافق العامة، الطبعة الأولى، مطبعة النجاح الجديدة، دار البيضاء، المغرب، 2000.
- 12/ رياض عيسى، نظرية المرفق العام في القانون المقارن، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1985.
- 13/ زكريا المصري، أسس الإدارة العامة (التنظيم الإداري - النشاط الإداري)، دار الكتب القانونية ودار الشتات للنشر والبرمجيات، مصر، 2007.
- 14/ سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2004.
- 15/ سعاد الشرقاوي، القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة 1984.
- 16/ سعد نواف العنزي، النظام القانوني للموظف العام في ظل قانون الخدمة المدنية الكويتي دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2007.
- 17/ سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر 1993.
- 18/ سليمان محمد الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، الطبعة 05، مطبعة جامعة عين شمس، مصر، 1991.
- 19/ سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري (دراسة مقارنة)، الكتاب الثاني، دار الفكر العربي، القاهرة، 1979.
- 20/ عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2002.

قائمة المصادر والمراجع

- 21/ عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، نشاط الإدارة ووسائلها، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004.
- 22/ سه نكه رداود، الضبط الإداري لحماية البيئة (دراسة تحليلية مقارنة)، دار الكتب القانونية- دار شتات للنشر والبرمجيات، مصر - الإمارات، 2012.
- 23/ ضريفي نادية، تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة، دار بلقيس، الجزائر، 2010.
- 24/ عادل السعيد محمد أبو الخير، القانون الإداري (القرارات الإدارية- الضبط الإداري- العقود الإدارية)، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2008.
- 25/ عبد الرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية، دار الفكر الجامعي، 2008.
- 26/ عبد العزيز السيد الجوهري، محاضرات في الأموال العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1987.
- 27/ عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية، الطبعة الثانية، دار هومة، الجزائر، 2014.
- 28/ عبد الله طلبية، مبادئ القانون الإداري، الجزء 2، منشورات جامعة دمشق دمشق، 1992.
- 29/ عبد الوهاب محمد رفعت، مبادئ و أحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية لبنان، 2003.
- 30/ عبد الوهاب محمد رفعت، القضاء الإداري، الكتاب الأول، مبدأ المشروعية وتنظيم القضاء الإداري، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2005.
- 31/ عصام علي الدبس، القانون الإداري (الكتاب الأول ماهية القانون الإداري- التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2014.
- 32/ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثالثة، جسر للنشر والتوزيع الجزائر، 2013.

قائمة المصادر والمراجع

- 33/ عمار عوابدي، القانون الإداري، النشاط الإداري، الجزء الثاني، د.م.ج.، الجزائر، 2000.
- 34/ فؤاد العطار، القانون الإداري، الطبعة الثالثة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1976.
- 35/ كمال طلبة المتولي سلامة، الاتجاهات الحديثة في عقود البناء والتشغيل ونقل الملكية(دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى مركز الدراسات العربية للنشر و التوزيع، مصر، 2014.
- 36/ لحسين بن شيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، " الجزء الثاني"، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر 2005.
- 37/ ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1996.
- 38/ مازن راضي ليلو، القانون الإداري، منشورات الأكاديمية العربية في الدنمارك، 2008.
- 39/ محمد الوكيل، حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري، (دراسة المقارنة)، الطبعة الأولى دار النهضة العربية، القاهرة 2003.
- 40/ محمد أمين بوسماح : المرفق العام في الجزائر، د م ج، الجزائر، 1995.
- 41/ محمد رضا جنیح، القانون الإداري، طبعة ثمانية، مركز النشر الجامعي، تونس، 2008.
- 42/ محمد عاطف البناء، الوسيط في القانون الإداري، الطبعة الثامنة، دار الفكر العربي، القاهرة سنة 1992.
- 43/ محمد علي ماهر محمد علي، وكالة المرفق العام (دراسة المرفق)، الطبعة الأولى، دار الفكر والقانون والنشر والتوزيع القاهرة، 2015.
- 44/ محمد فاروق عبد الحميد، نظرية المرفق العام في القانون الجزائري بين مفهومين التقليدي والإشترافي، ديوان المطبوعات الجامعية 1987.

قائمة المصادر والمراجع

- 45/ محمد محمد عبد اللطيف، تفويض المرفق العام، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000.
- 46/ محمد محمد عبده إمام ، المبادئ العامة في الضبط الإداري (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى مكتبة الوفاء القانونية الإسكندرية، 2014.
- 47/ محمد يوسف المعداوي، دراسة في الوظيفة العامة في النظم المقارنة والتشريع الجزائري الطبعة الثانية، د . م . ج الجزائر، 1988.
- 48/ محمود محمد حافظ، نظرية المرفق العام، دار النهضة العربية، القاهرة، 1982.
- 49/ مروان محي الدين القطب، طرق خصخصة المرافق العامة (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2009.
- 50/ مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، نظرية الاختصاص، الجزء الثالث د.م.ج، الجزائر، 2005.
- 51/ مصطفى أبو زيد فهمي، قضاء الإلغاء، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2012.
- 52/ ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، لباد، 2007.
- 53/ هاني علي الطهراوي، القانون الإداري (ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، دار العلم والثقافة للنشر والتوزيع ، الأردن، 2001.

ب/ المؤلفات باللغة الفرنسية:

- 1/ A- laubadere – Gaudemet.Y, Traité de droit administratif, La fonction publique, T5 L.G.D.J Paris, 2000.
- 2/ André de Laubadère, Traite de Droit Administratif, Tome 1, 8^{éd} L.G.D.J, Paris, 1980.
- 3/ Auby Jean François, la délégation de service public , guide pratique Dalloz, Paris, 1997.

قائمة المصادر والمراجع

- 4/ Auby Jean François, les services publics locaux ,P.U.F, , Paris, 1987.
- 5/ Benissad Hocine, La réforme économique en Algérie,OPU, Alger, 1991.
- 6/ Berbari Mireille, Délégations de service publique: notion, passation exécution, contentieux administratif, contentieux pénal, contrôle chambres régionales des comptes ,Litec, Paris,2000.
- 7/ Braconnier Stéphane, droit des services publics, presse universitaire de France, paris, 2004,
- 8/ G.Dupuis et M – J Guedon et P. Chrétien :Droit Administratif , 9^{ème} édition , Armand Colin , Paris, 2004.
- 9/ Marcel Waline ,Traité de Droit Administratif, Sirey^{9ème} éd, 1963.
- 10/ Pierre-Laurent Frier ,Précis de droit administratif, Edition Montchrestien, Paris, 2001.
- 11/Weil, P, Long, M Braibant, G Dévlové, Genevois, les grands arrêts de la jurisprudence administrative, 13 édition, Dalloz, paris, 2001
- 12/ Zouaimia Rachid, la délégation de service public (au profit des personnes privées), édition Belkeise, Alger , 2012.

رابعاً: الرسائل والمذكرات الجامعية:

أ/ باللغة العربية:

- 1/ بغداد كمال، النظام القانوني للمؤسسة العامة المهنية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع قانون المؤسسات، كلية الحقوق بجامعة الجزائر 01، بن يوسف بن خدة، 2012/2011.

قائمة المصادر والمراجع

2/ حاج أحمد عبد الله، مظاهر الضبط الإداري في نظام الحسبة والقانون الإداري الجزائري - دراسة مقارنة-، مذكرة ماجستير علوم إسلامية : شريعة وقانون، كلية العلوم الاجتماعية والعلوم الإسلامية، جامعة درارية أدرار، 2006.

3/ صلاح يوسف عبد العليم، أثر القضاء الإداري على النشاط الإداري للدولة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة سنة 2003، ص 43.

4/ غلاي حياة، حدود سلطات الضبط الإداري، مذكرة ماجستير، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2015/2014.

ب/ باللغة الفرنسية:

- Abd El Malek Mansour Samir, la protection de la liberté publique face à l'autorité de la police administrative en France et en Egypte, thèse de doctorat en droit, université de paris I panthéon Sorbonne, 1992.

خامسا: المقالات:

أ/ المقالات باللغة العربية:

1/ إيمان دميري ومراد بن قبيطة، إيجار المرفق العام في الجزائر على ضوء المرسوم الرئاسي

247/15 (المفهوم والخصائص والفروق مع أشكال التفويض الأخرى)، مجلة جيل الأبحاث

القانونية المعمقة، مركز جيل البحث العلمي، العدد 16، جويلية 2017.

2/ سردو محمود، عقد التفويض كأسلوب جديد لسير المرافق العامة في الجزائر، مجلة الدراسات القانونية، جامعة يحيى فارس، المدينة، العدد الثاني، جوان 2017.

3/ عادل السعيد أبو الخير، إجتهد القاضي الإداري في مجال الحقوق والحريات، مجلة الإجتهد القضائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد الثاني، 2005.

قائمة المصادر والمراجع

4/ فوناس سهيلة، عقود تفويض المرفق العام (دراسة مقارنة بين التشريع الجزائري والفرنسي)،
المجلة الأكاديمية بالبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة،
بجاية، العدد الثاني، سنة 2014.

5/ لحرش عبد الرحمن، حالة الطوارئ في الجزائر: هل زالت مبررات استمرارها؟، مجلة
الحقوق، جامعة الكويت العدد 1 لسنة 31، الصادرة بتاريخ مارس 2007.

6/ ماجد راغب الحلو، نظرية الظاهر في القانون الإداري، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد
الأول، السنة الرابعة يناير، 1980.

7/ محمود عاطف البناء، حدود سلطة الضبط الإداري، بحث منشور في مجلة القانون والإقتصاد،
كلية الحقوق، جامعة القاهرة، العددان الثالث والرابع، سنة 1978.

8/ نواف كنعان، دور الضبط الإداري في حماية البيئة (دراسة تطبيقية في دولة الإمارات العربية
المتحدة)، مجلة جامعة الشارقة للعلوم الشرعية والإنسانية، المجلد الثالث، العدد الأول، فيفري
2006.

ب/ المقالات بالغة الفرنسية:

1/ Jacques. Moreau, "Police administrative et police judiciaire- Recherches d'un critère
de distinction", AJDA 1963, I, 68 . 212.

1998.

2/ Bernard Stirn ,Ordre public et libertés publiques ,Colloque sur l'Ordre public,
organisé par l'Association française de philosophie du droit les 17 et 18 septembre
2015. Sur : www.conseil-etat.fr

3/ F.llorens, p .soler- couteaux, la soumission des personnes publique au droit de la
concurrence, Recueil Dalloz Sirey, 1989.

قائمة المصادر والمراجع

4/ Jacques Chevallier, Essai sur la notion juridique de service public , sur //www.u-picardie.fr/curapp-revues/root/7/

5/ Louis-Lucas,. Remarques sur l'ordre public, Rev. Dr. Inter. Priv.1933.

سادسا: الملتقيات:

- أمينة ركاب، الشراكة كوسيلة قانونية لتفعيل الإستثمار الأجنبي في الجزائر، مداخلة أقيمت بمناسبة الملتقى الوطني حول الإطار القانوني للإستثمار الأجنبي في الجزائر، المنعقد بقسم الحقوق، جامعة قاصدي مرباح، ورقة، يومي: 18 و 19 نوفمبر 2015.

سابعا: الإجتهاد القضائي:

أ/ الإجتهاد القضائي باللغة العربية:

1/ قرار المحكمة العليا (الغرفة الإدارية)، رقم 88274 الصادر بتاريخ 21 أكتوبر 1990

المجلة القضائية/ العدد الأول 1992.

2/ قرار مجلس الدولة رقم 204658 بتاريخ 10 جويلية سنة 2000، مجلة مجلس الدولة، العدد

الأول، سنة 2002.

3/ قرار مجلس الدولة رقم 040037 بتاريخ 26/06/2007، مجلة مجلس الدولة، العدد 09

2009.

ب/ الإجتهاد القضائي باللغة الفرنسية:

1/ CE 17 avril 1953 Sieur Pinguet, *Rec.Cons.d'Et.* 117 (victime blessée d'un coup de couteau au cours de sa tentative de poursuite d'un malfaiteur)

2/ C.E.30 Mars 1916, *Compagnie Général d'éclairage de Bordeaux* , Recueil Lebon.

ثامنا: المحاضرات:

1/ بدران مراد، محاضرات في القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، للسنة الثانية ليسانس حقوق جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، السنة الجامعية 2006/2007.

2/ خرشي إلهام، محاضرات في مقياس الضبط الإداري، أقيت على طلبة السنة الثالثة حقوق/ تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد لمين دباغين بسطيف 02، السنة الجامعية 2015/2016.

3/ سليمان السعيد، الضبط الإداري، محاضرات أقيت على طلبة السنة أولى ماستر، تخصص القانون العام الداخلي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل، السنة الجامعية، 2016/2017.

تاسعا: المواقع الإلكترونية:

1-www.conseil-etat.fr.

2-www.u-picardie.fr/curapp-revues/root/7.



الفهرس

| | |
|----|---|
| | الفصل الأول: مفهوم القانون الإداري – أسس القانون الإداري |
| 02 | مقدمة |
| 03 | مبحث تمهيدي |
| 03 | المطلب الأول : تعريف القانون الإداري |
| 03 | الفرع الأول : التعريف الواسع للقانون الإداري |
| 03 | أولا: تعريف الإدارة العامة |
| 04 | ثانيا: القانون الإداري في النظم العالمية |
| 04 | الفرع الثاني: التعريف الضيق للقانون الإداري |
| 05 | المطلب الثاني : نشأة وتطور القانون الإداري |
| 05 | الفرع الأول: الوضع قبل الثورة الفرنسية |
| 06 | الفرع الثاني : الوضع بعد الثورة الفرنسية |
| 06 | أولا : مرحلة الإدارة القاضية |
| 06 | ثانيا : مرحلة القضاء المحجوز |
| 07 | ثالثا : مرحلة القضاء البات |
| 07 | المطلب الثالث: خصائص القانون الإداري |
| 07 | الفرع الأول: القانون الإداري قانون قضائي النشأة |
| 08 | الفرع الثاني : القانون الإداري قانون مرن ومتطور |
| 08 | الفرع الثالث: القانون الإداري قانون غير مقنن |
| 08 | المطلب الرابع : علاقة القانون الإداري بعلم الإدارة وفروع القانون الأخرى |
| 09 | الفرع الأول: علاقة القانون الإداري مع علم الإدارة |
| 09 | الفرع الثاني: علاقة القانون الإداري بفروع القانون الأخرى |
| 09 | أولا: علاقة القانون الإداري بالقانون الدستوري |
| 09 | ثانيا : علاقة القانون الإداري بالقانون المدني |
| 10 | ثالثا: علاقة القانون الإداري بالقانون الجنائي |
| 11 | المطلب الخامس: مصادر القانون الإداري |
| 11 | الفرع الأول : التشريع |





الفهرس

| | |
|----|--|
| | الفصل الأول: مفهوم القانون الإداري - أسس القانون الإداري |
| 02 | مقدمة |
| 03 | مبحث تمهيدي |
| 03 | المطلب الأول: تعريف القانون الإداري |
| 03 | الفرع الأول: التعريف الواسع للقانون الإداري |
| 03 | أولاً: تعريف الإدارة العامة |
| 04 | ثانياً: القانون الإداري في النظم العالمية |
| 04 | الفرع الثاني: التعريف الضيق للقانون الإداري |
| 05 | المطلب الثاني: نشأة وتطور القانون الإداري |
| 05 | الفرع الأول: الوضع قبل الثورة الفرنسية |
| 06 | الفرع الثاني: الوضع بعد الثورة الفرنسية |
| 06 | أولاً: مرحلة الإدارة القاضية |
| 06 | ثانياً: مرحلة القضاء المحجوز |
| 07 | ثالثاً: مرحلة القضاء البات |
| 07 | المطلب الثالث: خصائص القانون الإداري |
| 07 | الفرع الأول: القانون الإداري قانون قضائي النشأة |
| 08 | الفرع الثاني: القانون الإداري قانون مرن ومتطور |
| 08 | الفرع الثالث: القانون الإداري قانون غير مقنن |
| 08 | المطلب الرابع: علاقة القانون الإداري بعلم الإدارة وفروع القانون الأخرى |
| 09 | الفرع الأول: علاقة القانون الإداري مع علم الإدارة |
| 09 | الفرع الثاني: علاقة القانون الإداري بفروع القانون الأخرى |
| 09 | أولاً: علاقة القانون الإداري بالقانون الدستوري |
| 09 | ثانياً: علاقة القانون الإداري بالقانون المدني |
| 10 | ثالثاً: علاقة القانون الإداري بالقانون الجنائي |
| 11 | المطلب الخامس: مصادر القانون الإداري |
| 11 | الفرع الأول: التشريع |





الفهرس

| | |
|----|--|
| 27 | المطلب الأول: المركزية الإدارية |
| 27 | الفرع الأول: تعريف المركزية الإدارية |
| 28 | الفرع الثاني: صور المركزية الإدارية |
| 28 | أولا: صورة التركيز الإداري |
| 28 | ثانيا: صورة عدم التركيز الإداري |
| 29 | الفرع الثالث: أركان المركزية الإدارية |
| 29 | أولا: حصر الوظيفة الإدارية في يد سلطة واحدة |
| 29 | ثانيا: الخضوع لنظام السلطة الرئاسية |
| 31 | الفرع الرابع: تقدير المركزية الإدارية |
| 31 | أولا: المزايا |
| 31 | ثانيا: العيوب |
| 32 | المطلب الثاني: اللامركزية الإدارية |
| 32 | الفرع الأول: تعريف اللامركزية الإدارية |
| 32 | أولا: اللامركزية الإدارية و اللامركزية السياسية |
| 33 | ثانيا: اللامركزية الإدارية وعدم التركيز الإداري |
| 33 | الفرع الثاني: صور اللامركزية الإدارية |
| 33 | أولا: اللامركزية الإدارية الإقليمية |
| 33 | ثانيا: اللامركزية الإدارية المرفقية |
| 34 | الفرع الثالث: أركان اللامركزية الإدارية |
| 34 | أولا: الإعراف بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية |
| 34 | ثانيا: أن يعهد بالإشراف على هذه المصالح إلى هيئات محلية مستقلة |
| 35 | ثالثا: الخضوع لنظام الوصاية |
| 36 | الفرع الرابع: تقدير اللامركزية الإدارية |
| 36 | أولا: المزايا |
| 36 | ثانيا: العيوب |
| 38 | التنظيم الإداري في الجزائر |
| 38 | المبحث الأول: الإدارة المركزية في الجزائر |
| 38 | المطلب الأول: رئيس الجمهورية |
| 38 | الفرع الأول: تقلد المهام |
| 38 | أولا: الشروط الموضوعية |
| 39 | ثانيا: الشروط الشكلية |
| 42 | الفرع الثاني: إنتهاء المهام |
| 43 | الفرع الثالث: سلطات رئيس الجمهورية |
| 43 | أولا: سلطة التعيين |
| 44 | ثانيا: السلطة التنظيمية |



الفهرس

| | |
|----|---|
| 44 | ثالثا: الحفاظ على أمن الدولة |
| 45 | المطلب الثاني : الحكومة |
| 45 | الفرع الأول: الوزير الأول |
| 45 | أولا: التعيين وإنهاء المهام |
| 46 | ثانيا: سلطات الوزير الأول |
| 46 | الفرع الثاني: الوزارات |
| 46 | أولا: الوزير |
| 47 | ثانيا: تركيب الوزارات |
| 48 | المطلب الثالث: الهيئات الوطنية الإستشارية |
| 48 | الفرع الأول: مفهوم الهيئات الوطنية الإستشارية |
| 49 | أولا: الإستشارة الإجبارية |
| 49 | ثانيا: الإستشارة الإختيارية |
| 49 | ثالثا: الإستشارة المتبوعة بالرأي المطابق |
| 49 | الفرع الثاني: أنواع الهيئات الوطنية الإستشارية |
| 49 | أولا: الهيئات الوطنية الإستشارية لدى رئيس الجمهورية |
| 51 | ثانيا: الهيئات الوطنية الإستشارية لدى رئيس الحكومة |
| 52 | المطلب الرابع: السلطات الإدارية المستقلة |
| 52 | الفرع الأول: مفهوم السلطات الإدارية المستقلة |
| 53 | أولا: السلطات الإدارية المستقلة شكل جديد لتدخل الدولة |
| 53 | ثانيا: الخصائص المميزة للسلطات الإدارية المستقلة |
| 55 | الفرع الثاني: موقع السلطات الإدارية المستقلة من التنظيم الإداري في الدولة |
| 66 | الفصل الثاني: الضبط الإداري |
| 66 | المبحث الأول: مفهوم الضبط الإداري |
| 67 | المطلب الأول: تعريف الضبط الإداري وتمييزه عن النظم المشابهة له |
| 67 | الفرع الأول: تعريف الضبط الإداري |
| 67 | الفرع الثاني: تمييز الضبط الإداري عن النظم المشابهة له |
| 74 | المطلب الثاني: خصائص وأنواع الضبط الإداري |
| 74 | الفرع الأول: خصائص الضبط الإداري |
| 75 | الفرع الثاني: أنواع الضبط الإداري |
| 76 | المطلب الثالث: أهداف الضبط الإداري |
| 77 | الفرع الأول: مدلول النظام العام |
| 84 | المبحث الثاني: سلطات الضبط الإداري ووسائل ممارسته |
| 84 | المطلب الأول: سلطات الضبط الإداري |
| 84 | الفرع الأول: سلطات الضبط الإداري العام |



الفهرس

| | |
|-----|--|
| 89 | الفرع الثاني: سلطات الضبط الإداري الخاص |
| 90 | المطلب الثاني : وسائل الضبط الإداري |
| 90 | الفرع الأول: وسائل الضبط الإداري المادية والبشرية |
| 91 | الفرع الثاني: الوسائل القانونية |
| 96 | المبحث الثالث: حدود سلطة الضبط الإداري |
| 96 | المطلب الأول: حدود سلطة الضبط الإداري في الظروف العادية |
| 96 | الفرع الأول: الإلتزام بمبدأ المشروعية |
| 98 | الفرع الثاني: خضوع إجراءات الضبط للرقابة القضائية |
| 100 | المطلب الثاني: حدود سلطة الضبط الإداري في الظروف الإستثنائية |
| 100 | الفرع الأول: التنظيم القانوني لسلطة الضبط الإداري في الظروف الإستثنائية |
| 102 | الفرع الثاني: رقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة في الظروف الإستثنائية |
| 106 | الخاتمة |
| 108 | قائمة المراجع |
| 122 | الفهرس |