وزارةالتعليم العالي و البحث العلمي

جامعة محمد الشريف مساعدية سوق أهراس

كلية الحقوق والعلوم السياسية

السنة الجامعية 2020 / 2021

مقدمة

محاضرات في القانون الإداري

السنة الأولى مجموعة 02

الأستاذ منصف ذيب

**السداسي الأول**

**مقدمة :**

أدت حاجة الإنسان إلى العيش ضمن مجتمع يسوده الاستقرار إلى ظهور القانون.

وتنقسم القواعد القانونية التي تنظم أي مجتمع إنساني إلى قواعد تنظم العلاقات التي تنشأ بين الأفراد واصطلح على تسميتها بالقانون الخاص، ومن فروعه القانون المدني والقانون التجاري وقانون الأسرة.

أما النوع الآخر من القواعد فينظم العلاقات التي تنشأ بين الدول أو بين الدولة وهيئاتها العامة من جهة والأفراد من جهة أخرى، عندما تظهر الدولة بمظهر السلطة العامة، تتمتع بحقوق وامتيازات استثنائية لا مقابل لها في علاقات الأفراد، وقد اصطلح على هذا النوع من القواعد بالقانونالعام، ومن فروعه القانون الدستوري والقانون المالي والإداري هذا القانون الذي هو محور دراستنا.

الفصل الأول

مدخل الى القانون الإداري

ساهم ازدياد نشاط الدولة وتدخلها من الناحية الاجتماعية والاقتصادية والسياسية في تضاعف دور القانون الإداري.

لاشك أن القانون الإدارييختلف اختلافا جوهريا عن فروع القانون الخاص لاختلاف العلاقات التييحكمها واختلاف الوسائل التي تستخدمها السلطات الإدارية في أدائها لوظائفها، ولتحديد القانون الإداري والإحاطة بمختلف جوانبه قسمنا دراسة هذا الفصل إلى:

المبحث الأول -مفهومالقانون الإداري

من المعروف ومن المتفق عليه أن القانون الإداري فرع من فروع القانون العام الداخلي، إلا أن الفقه القانوني اختلف فيايجاد تعريف موحد للقانون الإداري (المطلب الأول)، ونتيجة هذا الاختلاف تتنوع موضوعاته (المطلب الثاني) وتتنوع علاقته بفروع القوانين الأخرى (المطلب الثالث).

المطلب الأول - تعريف القانون الإداري:

للقانون الإداري مفهوم موسع واخر ضيق.

يعرفالقانونالإداري من خلال مفهومه الموسع بأنه مجموعة القواعد القانونية مهما كان مصدرها التي تحكم الإدارة العامة.

ويقصد بالقانون الإداري في مفهومه الضيق بأنهمجموعة القواعد القانونية المتميزة والاستثنائية، المختلفة عن القانون الخاص المتعلقة بتنظيم الإدارة العامة وتحكم نشاطها ومايترتب عنه من منازعات.

**ملاحظة:**يتضح مما سبق أن القانون الإداري بمعناه الواسع يعني**"قانونالإدارة العامة"**أيا كانتالقواعد القانونية التي تحكمها قواعد القانون الخاص أو قواعد القانون العام وبهذا المعنى فالقانون الإداري موجود في كل مجتمع سواء أخذ بمبدأ الازدواجية أو لميأخذ بها.

أماالقانون الإداري بمعناه الضيق فينحصر دوره فيما يطبق على الإدارة من قواعد قانونية متميزة ولا يوجب. بهذا المعنى إلا في الدول التي تأخذ بنظام الازدواجية القانونية، ومهما اختلفت الزاوية التيينظر إليها فالقانون الإدارييستلزم وجود إدارة تعمل على تحقيق أهداف السياسية العامة.

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

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

يهتم المفهوم العضوي بالتكوين الداخليللإدارة العامة فيعرفها بأنها السلطة الإدارية سواء المركزية منها أو اللامركزية وجميع الهيئات التابعة لها.

بينما يهتم المفهوم الموضوعي بالجانب الوظيفي فيعرف الإدارة العامة بأنها النشاط أو الوظيفة التي تتولاها الأجهزة الإدارية لإشباع الحاجات العامة تحقيقا للمصلحة العامة. وقد اختلف الفقه في ترجيح أحد المفهومين، إلا أن الاتجاه الحديث يقوم على الجمع بينهما.

إذ يعرف القانون الإداري بأنه القانون الذيينظم الأجهزة والهيئات الإدارية في الدولة، ويحكمالنشاط أو الوظيفة التي تتولاها الأجهزة الإدارية لتحقيق المصلحة العامة.

المطلب الثاني-موضوعاتالقانون الإداري

يختصالقانون الإداريبموضوعات أساسية تتمثل في:

**الفرع الأول - التنظيم الإداري:**

ومعنى ذلك بيان الهيئات والسلطات الإدارية وتحديد طبيعتها والعلاقات القائمة بينها، فالأحكام المتعلقة بالسلطة التنفيذية منصوص عليها في المواد 70 وما بعدها من دستور1996 وقانون الإدارة المحلية المتمثل فيالقانونين رقم 11-10بالنسبة للبلدية ورقم 12\_07 بالنسبة للولاية.

**الفرع الثاني - النشاط الإداري:**

وهي القواعد التي تحكم حركية الإدارة وكيفية قيامها بوظائفها ويتجسد فيصورتين: الصورة الأول:وتتعلق بالتصرفات والإجراءات التي تقوم بها الإدارة الرامية إلى الحفاظ على النظام العام التيتنظم من خلالها الحريات العامة فيإطار ما يطلق عليه الضبطالإداري.

الصورة الثانية: وتتمثل في مختلف أشكال تدخل الإدارة العامة المتعلقة بالخدمات المتنوعة التي تؤديها للأفراد تلبية لاحتياجاتهم فيإطار ما يعرف بالمرفق العام وهيفكرة أساسية فيالقانون الإداري.

**الفرع الثالث - وسائل وأساليب الإدارة:**

وتتمثل في طرق وكيفيات قيام الإدارة بنشاطها وتتجسد إجمالا في الوسائل المادية المتمثلة في المال العام ووسائل بشرية في الموظفين العامين وأساليب قانونية تتمثل في القرارات والعقود الإدارية.

المطلب الثالث - علاقة القانون الإداري بغيره من العلوم

للقانونالإداري علاقة بعلوم أخرى تخرج عن تطاق العلوم القانونية لعل أهمها علم الإدارة (الفرع الأول)، كما له علاقة بمختلف القوانين المشكلة للمنظومة التشريعية في الدولة (الفرع الثاني).

**الفرع الأول - علاقة القانون الإداري بعلم الإدارة:**

يتميزالقانونالإداري عن علم الإدارة العامة من حيث زاوية اهتمام كل منهما.

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

أوجه الاختلاف: يبحث القانونالإداري في التنظيم القانوني للجهاز الإداري ووظيفة كل عنصر من عناصره، بينما يهتم علم الإدارة العامة بدراسة مناهج تنظيم الإدارة ودراسة العوامل البشرية والتقنية التي تتحكم في هذا التنظيم والتسيير، وما يجب أن تكون عليه الإدارة وكيف ستكون في المستقبل.

وعليه فزاوية اهتمام القانونالإداري جوانب قانونية بحتة في حين ينصب اهتمام علم الإدارة على جوانب فنية.

**الفرع الثاني- علاقة القانون الإداري بغيره من القوانين:**

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

**أولا - علاقة القانون الإداري بالقانون الدستوري:**

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

**أوجه الاتفاق: - كلاهما فرع من فروع القانون العام الداخلي.**

القانون الإداري وثق الصلة بالقانون الدستوري إذ يختصالقانون الدستوري بوضع الأحكام الكلية أو العامة الخاصة بالسلطة التنفيذية، بينما يضع القانون الإداري القواعد التفصيلية التي تكفل أداء الأجهزة الإدارية وظيفتها، وبذلك يكون القانون الإداري امتداد للقانون الدستوري

أوجه الاختلاف: يمكن إجمال أوجه الاختلاف بين القانونين فيما يلي:

من حيث تدرج القوانين: يحتلالقانون الدستوريقمة الهرم القانوني في الدولة، إذ يقرر المبادئ الأساسية التي لا يمكن أن تتعداها القوانين بما فيها القانون الإداري الذييحكم بعفن المسائل المتفرعة في المبادئ التي أقرها الدستور.

من حيث الموضوع: يبحث القانون الدستوري سلطات الدولة الثلاث والعاهة بينهما فيحين يبحث القانون الإداري في أعمال السلطة التنفيذية الإدارية منها دون الحكومية.

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

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

أوجه الاختلاف: - يشكل القانون المدني أهم فروع القانون الخاص، ويشكل القانونالإداري أهم فروع القانون العام.

على الرغم من أن أحكام القانونالإداري مستوحاة من القانون المدني لا يعني وحدة الأحكام فيالقانونين، فهذه المسائل إن وجدت ضمن قواعد القانونالإداري إلا أن تطبيقها يختلف وذلك لاختلاف أشخاص القانونين.

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

أوجهالاتفاق: - كلاهما فرع من فروع القانون العام.

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

إذ ينصقانون العقوبات على الجرائم التي لها علاقة مباشرة بالقانون الإداري كجرائم إهانة الموظفين، جرائم إفشاء الأسرار، جرائم الاختلاس، الرشوة... الخ، ممايجعل هاذين القانونين متكاملين.

أوجه الاختلاف: رغم تكامل القانونين إلا أن زاوية اهتمامهما مختلفة إذ يهتم القانونالإداري بالجانب التنظيمي للهياكل الإدارية في حين يهتم قانون العقوبات بالجانب الجزائي.

المبحث الثاني: نشأة وتطورالقانون الإداري

وجودالقانون الإداري لم يكن من عدم ولا وليد الصدفة، بل جاء نتيجة تطور وتراكم أحداث تاريخية وظروف سياسية اختلفت من دولة لأخرى.

تعد فرنسا مهد القانون الإداري ومنها انتشر إلى الدول الأخرى الذييعود إلى عوامل تاريخية تأتي في مقدمتها الأفكار التي جاءت بها النورة الفرنسية عام 1789، التي قامت على أساس الفصل بين السلطات ومن مقتضياته منع المحاكم القضائية القائمة آنذاك الفصل في المنازعات الإدارية للحفاظ على استقلالية الإدارة تجاه السلطة القضائية.

هذا الاتجاه أدى إلى وجود نظام القضاء المزدوج الذي كان مهدا لنشوء الازدواج القانوني وظهور القانون الإداري، الذيتكونت مبادئه وأحكامه بعد الثورة خلال القرن التاسع عشر بفضل جهود مجلس الدولة الفرنسي، وما استحدثه الفقه الفرنسي من نظريات في مجال القانون الإداري.

وعليه يمكن تقسيم نشأة القانون الاداري في فرنسا إلى مرحلتين:

المطلب الأول - مرحلة ما قبل الثورة الفرنسية

كانت سلطات الحاكم قبل الثورة الفرنسية مركزة فييد الملك حيث ساد النظام الملكي المطلق ولم تكن الدولة تخضع للمساءلة أو الرقابة أمام القضاء، في هذه الفترة كانت توجد محاكم قضائية تدعى بالبرلمانات أنشأت لتكون ممثلة للملك في وظائفه القضائية وكانت تتدخل في شؤون الإدارة وتعارض كل حركة إصلاحية.

المطلب الثاني: مرحلة بعد الثورة الفرنسية

عرفت الحياة القانونية بعد الثورة الفرنسية مراحل متعاقبة وسريعة أدت إلى النشوء التدريجيللقانون الإداري الفرنسي، وتتمثل هذه المراحل في:

**الفرع الأول - مرحلة الإدارة القاضية:**

تأكيدا لاتجاه الثورة الفرنسية في الفصل بين السلطات، صدر قانون 16-24 أوت 1790

الذي نصعلى إلغاء المحاكم القضائية(البرلمانات) وإنشاء ما يسمى بالإدارة القاضية أو الوزير القاضي.

في هذه المرحلة كان على الأفراد اللجوء إلى الإدارة للتظلم إليها وتقديم الشكوى أمامها فكانت الخصم والحكم في الوقت ذاته(.

**الفرع الثاني - إنشاء مجلس الدولة الفرنسي:**

في هذه المرحلة عرفت ازدواجية القضاء، وكان ذلك بنشوء مجلس الدولة في12ديسمبر 1797 فيعهد نابليون بونابرت وبذلك وضعت اللبنة الأولى للقضاء الإداري الفرنسي.

يقتصر عمل المجلس فيفحصالمنازعات الإدارية وإعداد مشروعات الأحكام دون سلطة القضاء وإصدار الأحكام، لذا سميقضاؤه في هذه المرحلة بالقضاء المقيد أو "المحجوز" واستمرت هذه المرحلة إلى عام 1872 حيث أصبح قضاؤه مفوضا.

**الفرع الثالث - مرحلة القضاء المفوض أو البات:**

تبدأ هذه المرحلة في24 ماي1872 وهو تاريخ تحول مجلس الدولة الفرنسي إلى هيئة قضائية مخولة بإصدار أحكام نهائية لها قوة الشيء المقضي به.

وبذلك أصبح مجلس الدولة الفرنسيقاضي المنازعات الإدارية دون منازع، إذ ساهم في إرساء قواعد القانون الإداري المتميز عن قواعد القانونالخاص وابتدع الحلول المناسبة لمقتضيات حسن سير الإدارة العامة.

إلى جانب مجلس الدولة الفرنسي تم إنشاء محكمة التنازع لتتولى الفصل في المنازعات المثارة بشأن تنازع الاختصاص بين مجلس الدولة وأجهزة القضاء العادي.

**الفرع الرابع -مرحلة ازدواجية القانون:**

إن اعتبار مجلس الدولة جهاز قضائييتولى الفصل في المنازعات الإدارية، يثير إشكالية هامة مفادها ماهية القواعد القانونية التييجب تطبيقها؟ فقد كان مجلس الدولة في أحكامه يطبق قواعد القانون الخاص، مما خلق في كثر من الأحيان مشاكل عملية تعود إلى غياب قانون خاص بالإدارة، إلى غاية صدور قرار بلانكو عن محكمة التنازع في8فيفري1873، على إذنه أصبح على مجلس الدولة الفصل في النزاعات على ضوء قواعد استثنائية تتماشى والتطورات الإدارية وهي قواعد القانون الإداري، وبفضل إسهامات الفقه والقضاء في ابتداع واستحداث المبادئ والأحكام والنظريات اكتمل بناء صرح القانون الإداري الفرنسي.

تلك هيمراحل تطور القانون الإداري الفرنسي، فماذا عن مراحل تطور القانونالإداريالجزائري؟

**تطور القانون الإداري في الجزائر**

* **قبل الاستقلال**

بمجرد احتلال الجزائر عام 1830 انشئ مجلس إداري بموجب الأمر الملكي الصادر في1831/012/01 ومنذ إنشائه انطلق فيإصدار أحكامه، حيث كان يمتل وحدة القضاء في الجزائر وكان يعقد جلساته تحت رئاسة الحاكم وبحضور النائب العام، ويتكون من كبارالموظفين الفرنسيين وكانت قراراته تحوز قوة الشيء المقضي فيه.

وبموجب الأمر الصادر في1845/04/15 انشئ مجلس المنازعات الذيورث اختصاصات المجلس الإداري.

ألغي مجلس المنازعات وحلت محله ثلاث محاكم إدارية بموجب الأمر المؤرخ في1847/12/01 توجد هذه المحاكم في كل من الجزائر - وهران - قسنطينة وهي صاحبة الاختصاص بالنظر في القضايا الإدارية، ويطعن في أحكامها بالاستئناف أمام مجلس الدولة الفرنسي.

* **بعد الاستقلال**

استمرت المحاكم الثلاث في أعمالها بالفصل في القضايا والمنازعات الإدارية مطبقة في ذلك قواعد القانون الإداري الموروث عن الحقبة الاستعمارية.

وبصدور المرسوم رقم 63-261 تم إنشاء المحكمة العليا كمحكمة نقض بالنسبة للمحاكم العادية وكجهة استئناف بالنسبة للقرارات الصادرة عن الغرف الإدارية.

أي أدمج القضاء الإداري ضمن القضاء العادي بإنشاء الغرفة الإدارية على مستوى المجلس القضائي للفصل في القضايا التي نكون الدولة طرفا فيها أو إحدى المؤسسات العمومية نات الصبغة الإدارية، ويتم استئناف القرارات الصادرة عن الغرفة الإدارية أمام الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، وهكنا تحول القضاء الإداري من الازدواجية إلى الوحدة القضائية، إذ تختص الغرفة الإدارية بالفصل فيبعفن القضايا الإدارية التي تكون الدولة طرفا فيها بصفة ابتدائيةونهائية.

واستمر عمل الغرفة الإدارية باعتبارها صاحبة الاختصاص في القضايا الإدارية إلى غاية صدور دستور1996 الذي صرح بالرجوع إلى نظام القضاء المزدوج وهو الوضع الساري في الجزائر اليوم.

المطلب الرابع: خصائص القانون الإداري

للقانون الإداري مجموعة من الخصائص، تبرر وجوده كقانون مستقل عن بقية فروع القانون الأخرى خاصة فروع القانون الخاص وتتمثل أهم خصائص القانون الإداري فيما يلي:

**الفرع الأول - قانون حديث النشأة:**

والمقصود بهذه الخاصية أن القانون الإداري لم ينشأ كقانون له أسسه وخصائصه ومصادره، إلا في أواخر القرن التاسع عشر لأن نظرية القانون الإداري في مفهومها الفني الضيق لم تشأ إلا بنشأة القضاء الإداري، الذي تحقق وجوده بصورة واضحة ولأول مرة في حكم بلانكو الشهير الذي أصدرته محكمة التنازع الفرنسية عام 1873. وبذلك فهو حديث النشأة مقارنة بفروع القانون الأخرى ومنها القانون المدني الذي تعود أصوله إلى قانون الألواح 12 (القانون الروماني).

**الفرع الثاني - قانون قضائي:**

يتميزالقانونالإداري بأنه قانون قضائي أساسا لأن نظريات القانونالإداري من ابتكار القضاء الإداري خاصة مجلس الدولة الفرنسي.

ومن بين النظريات إلى ابتكارها نذكر على سبيل المثال النظريات التالية:

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

ومع ذلك يتقيد القضاء في أداء مهامه وابتداعه لمبادئ وقواعد القانون الإداري بعدم مخالفة النصوصالتشريعية، لأن القضاءإنمايعبرعنإرادةمفترضةللمشرع فإذاأفصح

المشرع عن إرادته يلتزم القضاء بتطبيق تلك النصوص في أحكامه.

المطلب الثالث - قانون سريع التطوير

يتسم القانون الإداري بأنه قانون يتطور بسرعة يفوق التطور الاعتيادي للقوانين الأخرى

خاصة فروع القانون الخاص ولعل ذلك يرجع إلى طبيعة المواضيع التييعالجها، فالقانون الإداري شديد التأثر بالتطورات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية في الدولة، يجعل قواعده في حركة متغيرة بسبب تأثيرها بتطور الظروف المحيطة المتحكمة بالإدارة العمومية وهي عوامل متغيرة ومتجددة.

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

المطلب الخامس -قانون غير مقنن

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

فالقانون الإداري بهذا المعنى لم تشمله هذه العملية ويرجع عدم تقنينه إلى:

* سرعة نطور موضوعاته وتشعبها.
* النشأة القضائية لمعظم قواعده.
* العدد الكبير لمواضيع القانون الإداري.

ورغم صعوبة تقنين القانون الإداري فلم يمنع ذلك من وجود التقنين الجزئي لبعضموضوعاته مثل:

* قانون الوظيفة العامة
* قانون الجماعات المحلية
* قانون الصفقات العمومية
* قانون الانتخابات
* التشريع الخاص بعملية نزع الملكية للمنفعة العامة
* وقوانين خاصة بالقضاء الإداري.

المطلب السادس - قانون مستقل

وهي نتيجة طبيعية للخصائص السابقة فالقانون الإداري مستقلا بقواعده ومبادئه عن فروع القانون خاصة فروع القانون الخاص بمعنى أن قواعد القانون الإداري نشكل قانونا قائما بذاته له أصوله ومبادئه الخاصة وله قضاءه الإداري الذييتولى تطبيق قواعده على المنازعات الإدارية إلا أن استقلالية القانون الإداري تبقى نسبية.

**المبحث الخامس**: مصادر القانونالإداري

مصدر الشيء يعني أصله أو ما يتسبب في وجوده والمقصود بمصادر القانون الإداري تلك الأسس التييعتمد عليها للخروج إلى الوجود القانوني. فمصادرالقانون هي الإجابة على السؤال التالي: من أين يأتيالقانون؟

القانون الإداري كغيره من فروع القوانين الأخرى له مصادر ويستمد منها قواعده وأحكامه وتتمثل في:

المطلب الأول: التشريع

يقصد بالتشريع كمصدر من مصادر القانون الإداري مجموع النصوص القانونية المكتوبة الصادرة عن السلطة العامة في الدولة مهما كانت، يتنوع التشريع ويندرج كما يلي:

**الفرع الأول - التشريع الدستوري:**

وهو القانون الأساسي والأسمى في الدولة يوضع طبقا لإجراءات خاصة يختلف من دولة لأخرى ومن نظام سياسي لآخر، وقد تضمن الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتممعلى أسس هامة تخص القانون الإداري منها المادة 15 التيتبين الجماعات المحلية، وتنصالمادة 51 على مبدأ المساواة في تقلد الوظائف العامة وتنظيم السلطة التنفيذية إضافة إلى تنظيم مجلس الدولة وعليه فالدستور مصدرا أساسيا للقانون الإداري بما يتضمنه من أحكام ومبادئ(32).

**الفرع الثاني - المعاهدات الدولية:**

المعاهدات هي اتفاق يبرم بين الدول أو بين دولة ومنظمة دولية بهدف إحداث آثار قانونية في علاقاتهم المتبادلة، تعتبر المعاهدات الدولية الموافق عليها والتينشرت بصفة قانونية من المصادر الرسمية للقانون الإداري.

وقد اعترف لها بسلطة أعلى من سلطة القانون، وهو ما نصت عليه المادة 132 من دستور1996"المعاهدات التييصادق عليها رئيس الجمهورية حسب الشروط المنصوصعليها فيالدستور تسمو على القانون".

قد تكون المعاهدات الدولية مصدرا للقانون الإداري إذا تضمنت بعض جوانب التنظيم أو النشاط الإداري.

**الفرع الثالث - القانون (التشريع العادي):**

القانون أو التشريع العادي هو مجموعة القواعد القانونية المكتوبة التي تضعها السلطة التشريعية التي تنصب على موضوع من موضوعات القانون الإداري.

فللقانون دور رئيسي في تنظيم الحياة الإدارية، بما يتضمنه من مسائل تتضمن التنظيم الإداري،النشاط الإداري والمنازعات الإدارية وتذكر منها:

حددت الأشخاص الاعتبارية في نص المادة 49 من القانون المدني.

قواعد المسؤولية التي تحكم، الموظفين ورؤسائهم في نص المادة 129 من القانون المدني.

تنظيم الولاية كشخص من أشخاص القانون الإداري جاء تنظيمها بقانون رقم12-07.

جاء تنظيم البلدية كشخص من أشخاص القانون الإداري بقانون رقم11-10.

**الفرع الرابع - اللوائح أو القرارات الإدارية التنظيمية: التشريع الفرعي**

تعرف الأنظمة بأنها القواعد القانونية التي تصدرها السلطة التنفيذية وهيتقوم بوظيفتها الإدارية يطلق عليها في بعض التشريعات **"بالتنظيمات"** وفي بعضها الآخر**"اللوائح أو القرارات الإدارية التنظيمية".**أما في القانون الجزائري فيطلق عليها "**التنظيم"،** وللأنظمة أهمية بالغة كونها وسيلة هامة فييد السلطة الإدارية لممارسة النشاط الإداري وتغطية متطلبات الحياة الإدارية.

المطلب الثاني - الشريعة الإسلامية

نصت المادة الأولى من القانون المدني في فقرتها الثانية والثالثة على بقية مصادر القانونبنصها

**"...وإذالم يوجد نص تشريعي (مكتوب)... يحكم القاضي بمبادئ الشريعةالإسلامية....":**

إذا كانت الشريعة الإسلامية مصدرا للقانون بصريح نص المادة الأولى من التقنين المدني،

فهل هي من مصادر القانون الإداري؟

من الصعب الإجابة على هذا السؤال رغم اعتراف المشرع الجزائري بالشريعة الإسلامية كمصدر للقانون الجزائري.

فبالنسبةللقانون الإداري هناك عوامل كثيرة تميل نحو استبعاده فبعد الاستقلال سيطر القانون الإداري الفرنسي البعيد كل البعد عن أحكام الشريعة الإسلامية ومبادئها.

المطلب الثالث: العرف الإداري

يأتي العرف في مرتبة أدنى من مرتبة القواعد القانونية المكتوبة وهو مجموعة القواعد التي اعتادت الإدارة على إتباعها في أداء نشاط معين، إذ يسود الاعتقاد لدى الإدارة والأفراد بأن هذا السلوك أصبح ملزما ومخالفته كمخالفة النصوص القانونية. وحتىيصبح سلوك الإدارة عرفا إداريا ومصدرا من مصادر القانون الإدارييجب توافر ركنان:

**الفرع الأول - الركن المادي:**

يتمثل الركن المادي في اعتياد الإدارة على إتباع سلوك معين في نشاط معين بشكل ثابت

ومستقر ومتكرر لمدة زمنية طويلة ومعقولة ومنظمة.

**الفرع الثاني - الركن المعنوي:**

فهو اعتقاد الإدارة بإلزامية القاعدة المطبقة وضرورة احترامها وعدم مخالفتها، فأساسالركن المعنوي هو الشعور بالإلزام.

على الرغم من اعتبار العرف الإداري أحد المصادر الرسمية للقانون، إلا أن أهميته محدودة في الوقت الحاضر مقارنة مع أهمية التشريع والقضاء الإداريين، فغالبا ما تلجأ الإدارة إلى الوسائل الإدارية كالتعليمات والقرارات لتنظيم نشاطها الإداري.

المطلب الرابع - المبادئ العامة للقانون

يقصد بالمبادئ العامة للقانون بأنها مجموعة قواعد قانونية ترسخت في ضمير الأمة القانوني، يتم اكتشافها بواسطة القضاء ويعلنها في أحكامه فتكسب القوة الإلزامية وتصيح بذلك مصدر من مصادر المشروعية.

كما يقال عنها بأنها المبادئ التي لا يحتويها متن النصوص القانونية، وإنما ننكر في مقدمتها أو ديباجتها ويفرض القضاء على الإدارة واجب احترامها.

وعن المبادئ العامة المرتبطة بمجال القانون الإداري نذكر ما جاء به دستور1996 المعدل والمتمم وتتمثل في:

* مبدأ المساواة بتطبيقاته المتعددة.
* المساواة في الالتحاق بالوظيفة العمومية.
* مساواة الأفراد في الانتفاع بخدمات المرافق العامة... وغيرها.
* مساواة المواطنين في تقلد المهام والوظائف في الدولة.
* القضاء على استغلال الإنسان للإنسان.
* لايتم نزع الملكية إلا في إطار القانون وبناء على تعويض عادل ومنصف.
* -عدم تحيز الإدارة.

المطلب الخامس: القضاء

الطبيعة الخاصة لقواعد القانون الإداري من حيث عدم تقنينه وظروف نشأته وتعدد مجالات نشاطه، أدت إلى أن يتجاوز القضاء الإداري دور القضاء العادي، فأصبح القضاء مصدرا من مصادر القانون الإداري، فهو المصدر الأساسي لغالبية مبادئه. خاصة في فرنسا مهد القانون الإداري.

أما بالنسبة لدور القاضيالإداري في الجزائر فهو في تراجع كبير تاركا مكانه للتشريعالذي غزا كل مجالات القانون الإداري.

المطلب السادس - الفقه

هو مجموعة الآراء والمبادئ التيتستنبط بالطرق العلمية بواسطة علماء القانون من أساتذة فيالقانون، قضاة ومحامين، تصدر في شكل مؤلفات ومقالات وأبحاث أو في شكل شرح النصوص القانونية أو تقدها تحكم موضوعات القانون الإداري المتعددة والمتنوعة.

كمايقوم الفقه الإداري بدور هام أيضا في مجال القضاء الإداري من خلال دراسته للأحكام التييصدرها القضاء الإداري وتحليلها وكشف مضمونها.

وعلى الرغم من أهمية العمل الفقهييبقى مجرد اجتهاد شخصي ليست له أية قوة إلزامية،لذا لا يعتبر مصدرا رسميا للقانون الإداري بل مجرد مصدر تفسيري.

المطلب السابع: أساس ومبادئ تطبيق القانون الإداري

نشاط الإدارة لا يخضع كلية لقواعد القانون الإداري فهناك مجال لتطبيق قواعد القانون الخاص، والفصل بين تطبيق كل من القانونين يعتبر إشكالية أساسية مفادها متى يطبق القانون الإداري؟ سعى الفقه والقضاء نحو يجاد أساس عام يصلح لأن يكون دعامة نقوم عليها مبادئ ونظريات القانون الإداري وتحديد المعيار المميز لموضوعاته عن موضوعات القوانين الأخرى،

وفي سبيل ذلك ظهرت عدة أسس ومعايير وخلص الفقه إلى وجود معيارين أساسيين: معيار المرفق العام (المطلب الأول) ومعيار السلطة العامة (المطلب الثاني).

ومع التطور الواسع الذي عرفته الحياة الإدارية ظهرت فكرة أخرى نقوم على الجمع بين

الفكرتين، أي الجمع بين الغاية والوسيلة، وهو ما يسمى بالمعيار المزدوج (المطلب الثالث).

المطلب الأول - معيار المرفق العام

المرفق العام هو كل مشروع أو نشاط تديره الدولة بنفسها أو تحت إشرافها لإشباع الحاجات العامة تحقيقا للصالح العام تطبيقا لهذه النظرية، فإن أساس القانون الإداري

واختصاص القضاء الإداري، إنما يتعلق بكل نشاط تديره الدولة أو تهيمن على إدارته ويستهدف تحقيق المصلحة العامة.

وقد أيد جانب كبير من فقهاء القانون الإداري هذه النظرية كأساس لهذا القانون الذي أصبح يسمى قانون المرافق العامة.

ورغم النجاح الكبير الذي حققته النظرية كأساس للقانون الإداري. ومعيارا لتحديد اختصاصات القضاء الإداري، إلا أنها تراجعت لعدم استيعابها للتطورات التي عرفتها الحياة الإدارية مما أحدث أزمة المرفق العام لعوامل هي:

* عدم شمول معيار المرفق العام كأساس لتحديد تطاق القانون الإداري
* لا يقتصر النشاط الإداري على إدارة المرافق العامة، وإنما يشمل تنظيم نشاط الأفراد الذييتم عن طريق الضبط الإداري، مما يؤدي لعدم شمول معيار المرفق العام كأساس للقانون الإداري.

- ظهور المرافق العامة الاقتصادية والمرافق المهنية التيتخضع لمزيج من القانون الإداري وقواعد القانون الخاص.

ولمواجهة هذ٥ الأزمة ذهب الفقه والقضاء الإداريين إلى البحث عن معيار آخر للقانون الإدارييقوم على الأسلوب الذيتستخدمه السلطة الإدارية، ويتمثل في معيار السلطة العامة.

المطلب الثاني - معيار السلطة العامة

بعد الانتقادات الموجهة إلى معيار المرفق العام، وضع جانب من الفقه معيارا اخر يقوم على فكرة السلطة العامة كأساس لتطبيق القانون الإداري واختصاص القضاء الإداري.

تقوم النظرية على أساس الوسائل التيتستعملها الإدارة في تحقيق أهدافها، فإذا كانت سلطات وامتيازات استثنائية لا نظير لها في علاقات الأفراد كنا أمام نشاط يحكمه القانون الإداري، ويختص بالمنازعات الناشئة عنه القضاء الإداري وبالتالي فمتى ظهرت الإدارة بمظهر السلطة العامة خضعت تصرفاتها إلى قواعد القانون الإداري، وإن مارست مهامها متخلية عن أساليب السلطة العامة أصبحت أعمالها عادية تخضع في هذه الحالة لقواعد القانون الخاص.

لاقى معيار السلطة العامة في بدايته رواجا كبيرا إذ اعتنقه العديد من الفقهاء واعتبروه المعيار الوحيد لتحديد تطاق تطبيق القانون الإداري.

وأمام تعدد مهام الدولة لم يعد بالإمكان تأسيس القانون الإداري على نظرية السلطة العامة، إذ تعرضت لانتقادات أهمها صعوبة معرفة متى تتصرف الدولة بمقتضى سلطتهاالآمرة ومتى تكون غير ذلك ترتكز على ازدواج شخصية الدولة وهي فكرة غير مقبولةقانونا.

المطلب الثالث - المعيار المختلط (معيار الجمع بين المرفق العام والسلطةالعمومية)

أمام الانتقادات الموجهة للمعايير السابقة وعجزها في أن نكون أساسا وحيدا للقانون الإداري ومعيارا لتحديد اختصاص القضاء الإداري، ذهب الفقه الإداري خاصة الفرنسي إلىالأخذ بمعيار مزدوج يقوم على الجمع بين فكرتي المرفق العام والسلطة العامة، إذ يتحدد تطاق القانون الإداري، كلما كان النزاع متعلقا بنشاط قام به مرفق عام، وتستخدم في هذا النشاط امتيازات وأساليب القانون العام، فهذا الاتجاه يؤدي إلى تكامل المعايير.

لميقتصر الفقه الإداري في تحديده لنطاق تطبيق القانون الإداري على المعايير السابقة بل حاول وضع معايير أخرى متل معيار المنفعة العامة ومعيار الأسس الدستورية.

الفصل الثاني- التنظيم الإداري

تعد نظرية التنظيم الإداري أهم مدخل من مداخل القانونالإداري لتعلقها بالإدارة العمومية، إذ تدخل دراسة المؤسسات الإدارية من الناحية القانونية تحت ما يسمى بالتنظيمالإداري.

وبالتالييقصد بالتنظيم الإداري مجموعة النظريات التييبنى على أساسها التنظيم الإداري في أية دولة، وأهم هذه الأسس؛ نظرية الشخصية المعنوية (المبحث الأول)، نظرية المركزية واللامركزية الإدارية (المبحث الثاني) ومبدأ الرقابة الإدارية (المبحث الثالث).

المبحث الأول - نظرية الشخصية المعنوية كأساس للتنظيم الإداري

تكتسي هذه النظرية أهمية بالغة فيالقانون الإداري فالإنسان منذ ولادته يتمتع بالشخصية القانونية التيتمكنه من اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات، إلا أن عجز الإنسان عن القيام بمتطلبات الحياة الإدارية لانتهاء شخصيته بالوفاة كان لا بد من منح الأهلية القانونية لأشخاص أخرى، وهيأشخاص معنوية.

اتفق الفقه على تعريف الشخصية المعنوية على أنهامجموعة من الأشخاص أو الأموال التي تهدف إلى تحقيق غرض معين، تتمتع بالشخصية القانونية والاستقلال المالي.

المطلب الأول -موقف الفقه من نظرية الشخصية الاعتبارية

اختلف فقه القانون وتباينت مواقفه إزاء نظرية الشخصية المعنوية، فهناك من يعترف بوجودها (الفرع الأول) وهناك من ينكرها (الفرع الثاني).

**الفرع الأول - النظريات المعترفة بوجود الشخصية المعنوية:**

هناك من يعترف بوجود الشخصية الاعتبارية على سبيل الافتراض (أولا) وهناك من يقربوجودها فعليا (ثانيا).

أولا - نظرية الافتراض أو المجاز:

يرى أصحاب هذه النظرية أن فكرة الشخصية المعنوية ما هي إلا مجاز وافتراض ليس لها أي أساس من الواقع.

لجأ إليها المشرع في الدولة كحيلة قانونية حتى تتمكن الهيئات من تحقيق أغراضها والإنسان وحده من يتمتع بالشخصية الحقيقية.

تعرضت هذه النظرية لعدة انتقادات كون أن فكرة الافتراض لا تولد شخصا ولا تنشئ حقا كونها تستند إلى فكرة ارتباط الحق بوجود الإنسان وإرادته، بينما أثبت الواقع أن الإنسان قد يوجد ولكن دون إرادة كالصغير والمجنون، وبالتالي ليس له أن يرتب حقوق كونه معدوم الإرادة.

ثانيا - نظرية الشخصية الحقيقية:

ومفادها أن الشخصية الاعتبارية حقيقة واقعية تقوم بمجرد توافر العناصر المكونة لها،

وهي وجود جماعة من الأشخاص أو الأموال لديهم إرادة مشتركة لتحقيق هدف معين ولا يملك المشرع إلا الاعتراف بها متى توافرت عناصرها.

ملاحظة: رغم بعض الانتقادات الموجهة لهذه النظرية إلا أنها من أنجح النظريات.

**الفرع الثاني - النظريات المنكرة للشخصية المعنوية:**

لم تلق فكرة الشخصية المعنوية قبولا لدى الكثير من الفقه ومن أهم زعماءها ليون دوجي،

إذ أنكر تماما وجود شخص غير الإنسان.

يعاب على النظرية أن تطبيقها ينجم عنه الرجوع بالفكر القانوني إلى الوراء.

**الفرع الثالث - موقف المشرع الجزائري من فكرة الشخصية المعنوية:**

يبدو موقف المشرع الجزائري واضحا بالرجوع إلى نص المادة 49 من القانون المدني،إذ تبنى صراحة نظرية الشخصية المعنوية لما لها من قيمة قانونية فالدولة كشخص معنوييحتاج مجموعة من الأشخاص الاعتبارية كالولاية البلدية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري بهدف مساعدتها والقيام بأعباء الوظيفة الإدارية.

المطلب الثاني: أنواع الأشخاص

يوجد نوعين رئيسيين من الأشخاص الاعتبارية، الأشخاص الاعتبارية العامة (الفرع الأول) الأشخاص الاعتبارية الخاصة (الفرع الثاني).

**الفرع الأول - الأشخاص الاعتبارية العامة:**

نظمها القانون العام، وتنقسمالأشخاص الاعتبارية العامة إلى نوعين رئيسيين:

أولا -الأشخاص المعنوية الإقليمية:

وهيالأشخاص الاعتبارية التي تمارس اختصاصها في مجال جغرافي معين يشمل هذا النوع الدولة والولاية والبلدية.

أ - الدولة: وهي أول الأشخاص الاعتبارية وهي الشخص المعنوي الأم الذي تتفرع عنهالأشخاص المعنوية الأخرى، فهي التي تمنح لها الشخصية المعنوية وهي من يمارس سلطة الرقابةوالاشراف عليها

ب -الجماعات الإقليمية أو المحلية (الولاية والبلدية): نص عليها الدستور في نص المادة 15 منه كونهما الجهات الإدارية المحلية، جاء تنظيمهما بموجب نصوص قانونية (قانونرقم 12-07 وقانون رقم 11-10).

ثانيا - الشخصية المعنوية المرفقية

يطلق عليها أيضا اللامركزية المصلحية أو المرفقية لجأ المشرع إلى إنشاءها لإدارة المرافق العامة التي تتطلب نوعا من الاستقلالية لضمان فعاليتها وحسن إدارتها. تنقسم هذه المؤسسات إلى نوعين هما:

- المؤسسات العامة الوطنية

تحدثها الدولة وتشرف على تسيرها، لها نشاط يتجاوز حدود إقليم الولاية الواحدة أو البلدية الواحدة.

- المؤسسات المحلية

وتنشأ بقرار من الهيئات المحلية (الولاية أو البلدية) وعادة ما يرتبط نشاطها بالتنمية المحلية.

3- الأشخاص المعنوية المهنية:

وهيأشخاص تمتل الهيئات والنقابات المهنية، تتمثل وظيفتها الأساسية في إدارة شؤون طائفة معينة من الأفراد والدفاع على مصالحهم.

المطلب الثالث - آثار إكتساب الشخصية المعنوية

إذا تم الاعتراف بالشخص المعنوي، فيتمتع بجميع الحقوق إلا ما كان منها ملازما لصفة الإنسان وفي الحدود التييقررها القانون، فيكون لها على وجه الخصوص:

**الفرع الأول - ذمة مالية مستقلة**:

يتمتع الشخص الاعتباري بذمة مالية مستقلة عن الدولة وعن الأشخاص المكونين له.

**الفرع الثاني - الأهلية القانونية:**

يتمتع الشخصالمعنوي العام بأهلية قانونية في الحدود التي رسمها القانون، تمكنه من اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات في حدود الهدف الذييسعى لتحقيقه، ممارسه عنه من يمثلونه من الأشخاص الطبيعية.

**الفرع الثالث - حق التقاضي:**

للشخص المعنوي أهلية التقاضي؛ إذ يمكن أن تكون مدعيا أو مدعى عليه، كما يجوز أن تقاضي الأشخاص المعنوية بعضها البعضويمارس هذا الحق عن طريق شخص طبيعيهو الممثل القانوني.

**الفرع الرابع - موطن مستقل:**

للشخص الاعتباري موطن خاص به يختلف عن موطن الأشخاص المكونين له وعادة هو المكانأوالمقرالذييوجل.فيهمركزإدارته وللموطن أهميةخاصة فعلىأساسه تتحددالجهة القضائية المختصة .

**الفرع الخامس – نائب يعبر عنه:**

ليس للشخصالمعنوي وجود ماديا ملموسا، لذا وجب تمثيله بشخصطبيعييقوم بالتصرفات ويتقاضى باسمه ولحسابه.

**الفرع السادس - المسؤولية المدنية والجزائية:**

يترتب عن قيام الشخصية الاعتبارية مساءلتها أمام الغير على أساس قواعد المسؤولية المدنية والجزائية.

* بالنسبة للمسؤولية المدنية: يشترك كل الأشخاص الاعتبارية مهما كان نوعها (العامة أو الخاصة) بتحمل تبعات أعمالها في مواجهة الأفراد بتعويض الأضرار التي تسببها للغير.
* بالنسبة للمسؤولية الجزائية: بعد تعديل قانون العقوبات سنة 2004، نص المشرع على وجوب تحميل الشخص المعنوي الخاص للمسؤولية الجزائية دون الشخص المعنوي العام.

المطلب الرابع: نهاية الشخص المعنوي

مصير الشخص المعنويكمصير الشخص الطبيعي مآله الزوال، فانتهاء الشخصية المعنوية عموما يعود لأسباب عديدة متها:

* انتهاء الأجل المخصص لها إذا كانت محددة بأجل أو بتحقق الغرض الذي أنشئت من أجله.
* الحل الاتفاقي الذييكون بإرادة الأطراف المؤسسين.
* الحل الإداري الذييكون بقرار إداريصادر عن جهة إدارية مختصة.
* الحل القضائي الذييكون برفع دعوى أمام القضاء كما ينقضي الشخص المعنوي بفقد ركن من أركانه.

وعند نهاية الشخص المعنوي العام أيا كانت صورته تنتقل أمواله إلى الجهة التي حددها القانون.

المبحث الثاني - اساليب التنظيمالإداري

تنتهج الدول المختلفة أسلوبين فيتنظيمها الإداري هما التنظيم الإداري المركزي (المطلب الأول) واللامركزية الإدارية (المطلب الثاني)، وتأخذ الدول بقدر من هذا المظهر أو ذاك وفقا لظروفها السياسية والاجتماعية، ورغم اختلاف النظامين إلا أن كلاهما يسعى لتلبية حاجات المواطنين في أحسن الظروف والأحوال.

المطلب الأول: التنظيم الإداري المركزي

اعتمدت الدول في تسير شؤونها الإدارية على التنظيم الإداري المركزي، فهو أول النظم التي اتبعتها الدول في الحكم والإدارة.

تقوم على توحيد الوظيفة الإدارية أو النشاط الإداري فييد السلطة المركزية أي فييدالسلطة التنفيذية الموجودة في العاصمة.

ويمكن تعريفها أيضا على أنها جمع الوظيفة الإدارية فييد شخص معنوي واحد هو الدولة التي تتولى وتهيمن على النشاط الإداري.

**الفرع الأول - أركان التنظيم الإداري المركزي:**

تقوم التنظيم الإداري المركزي على ثلاثة عناصر هي:

أولا - تركيز الوظيفة الإدارية فييد المسلطة المركزية:

من أهم مقومات التنظيم الإداري المركزي حصر الوظيفة الإدارية فييد السلطة التنفيذية وقد يساعدها في ذلك هيئات تابعة لها تعمل تحت إشرافها ورقابتها.

ملاحظة: لا يوجد في هذا النظام أشخاص اعتبارية أخرى محلية أو مرفقية.

ثانيا -التدرج السلمي:

ومعناه أن يخضع موظفي الإدارة المركزية لمبدأ التدرج الذييأخذ شكل مثلث أو هرم مترابط نكون الدرجات الدنيا تابعة للدرجات التي تعلوها وصولا إلى أعلى السلم الإداري، وهذهالدرجات تكون ما يسمى بنظام التسلسل الإداري ومن خلائه تتشكل طبقتي الرئيس والمرؤوس ومن هنا تبرز علاقة التبعية والسلطة الرئاسية.

ثالثا - السلطة الرئاسية:

تعد السلطة الرئاسية أهم ركائز التنظيم الإداري المركزي وهو حق معترف به للرؤساء الإداريين تحقيقا لفعاليته واستمرارية العمل الإداري، فهي العلاقة القانونية القائمة بين الرئيس والمرؤوس أثناء ممارسة النشاط الإداري، تعبر عن التبعية الإدارية وتتقرر دون نص قانوني.

وتتمثل في مجموع الاختصاصات التييمارسها الرئيس على مرؤوسه تتعلق بعضها بشخصالمرؤوس وتتعلق الأخرى بأعماله.

1. - سلطة الرئيس على شخص مرؤوسه

اختصاصات الرئيس على أشخاص مرؤوسيه كثيرة منها ما يتعلق بالحق في التعيين، نقل الموظف وتنقيته، سلطة التأديب وقد نصل إلى حد العزل والحرمان من بعض الحقوق والمزايا الوظيفية..

1. - سلطة الرئيس على أعمال مرؤوسيه

تتمثل هذه السلطة في حق الرئيس في توجيه مرؤوسيه، بإصدار أوامر وتعليمات وتوجيهات قبل ممارسة أعمالهم ومراقبتها عند تنفيذهم لها، وفي سبيل ذلك يملك الرئيس سلطة إجازتهاوتعديلهاوإلغاءها وسحبها، كما يملك سلطة الحلول محل مرؤوسيه للقيام بأعمال معينة ضمان لاستمرارية الخدمات العامة وسير المرفق العام بانتظام واضطراد.

**الفرع الثاني - صور التنظيم الإداري المركزي:**

تتخذ التنظيم الإداري المركزي من الناحية العملية إحدى الصورتين التاليتين:

أولا - التركيز الإداري:

يتمنى هذا الأسلوب فيتركيز جميع السلطات الإدارية في أيدي الحكومة المركزية بالعاصمة التييعود إليها البت في جميع المسائل الإدارية، يجعل ممثلي الأقاليم مجرد منفذين لأوامر والتعليمات الوزارية يتعين عليهم الرجوع إلى السلطة المركزية قبل القيام بأيتصرف، وهي الصورة البدائية للمركزية الإدارية ويطلق عليها أيضا بالمركزية المتطرفة أو المشددة.

ملاحظة: لا شك أن لهذه الصورة ضررابمصالح الأفراد إذ تعرقل عمل الإدارة، فمن غيرالمتصور أن تختص جهة إدارية واحدة بكافة القرارات في كل أنحاء الدولة. وتكون هذه القرارات ملائمة ومناسبة لظروف العمل الإداري.

كما أن هذا الأسلوب لا ينطبق مع متطلبات الدولة الحديثة لكثرة الالتزامات والأعباء الملقاة على عاتقها، لذا هجرت أغلب الدول هذه الصورة واتجهت نحو الصورة الثانية ألا وهي الصورة المخففة للمركزية الإدارية.

ثانيا - عدم التركيز الإداري:

يطلق على هذه الصورة بالمركزية المخففة أو المعتدلة أو اللاوزارية أو كما يسميها البعضبالمركزية النسبية.

هو أسلوب من أساليب التنظيم الإداري المركزي ظهر نتيجة مساوئ الصورة الأولى،

يهدف إلى تخفيف العبء عن الحكومة المركزية أمام تطور الحياة وتعقدها وكثرة اتصال الجمهور بالإدارة لقضاء مصالحهم، مما استحال عرض كل الطلبات على الوزراء المعنيين، وفي الوقت نفسه عدم تمتع ممثلي الإقليم بسلطة اتخاذ القرار، لذا كان من اللازم تخويلبعضالموظفين داخل الأقاليم سلطة اتخاذ القرارات في الأمور ذات الطابع المحلي دون الحاجة للرجوع إلى الوزير المختص في العاصمة.

ملاحظة: لا ينبغي أن يفهم بأن تمتع ممثلي الأقاليم بسلطة اتخاذ القرار يعني الاستقلالالتام عن السلطة المركزية، بل أن ما يقوم به ممثل الحكومة على مستوى الإقليم يتم تحت إشراف الوزير المختص، لذا فإن هذا الأسلوب من التنظيم الإداري لا يخرج عن كونه تفويض اختصاص: أي أن الوزير يفوض أحد مرؤوسيه القيام ببعضالصلاحيات تخفيفا من أعباء الإدارة المركزية.

يتحقق نظام عدم التركيز الإداري واقعيا عبرنظام تفويض الاختصاص وذلك لضمان فعالية ونجاعة النشاط الإداري.

1. - تعريفالتفويض الإداري

تستلزم ضرورات العمل الإداري وحسن سير المرافق العامة أن يفوض بعض الموظفين المختصين بعض أعمالهم إلى موظفين آخرين غالبا ما يكونوا مرؤوسيهم.

وعليه فالتفويض هو أن يعهد صاحب الاختصاص بممارسة جزء من اختصاصاته إلى أحد مرؤوسيه شرط أن يسمح القانون بهذا التفويض وأن نكون ممارسة الاختصاص المفوض تحت رقابة الرئيس الإداري صاحب الاختصاص الأصيل.

بتاء على التعريف السابق للتفويض شروط هي:

2- شروط التفويض:

للتفويض شروط أوردها الفقه والقضاء يجب مراعاتها حتى يكون التفويض صحيحا تتمثلفي:

- لا تفويض إلا بنص: بمعنى أن التفويض لا يكون صحيحا ما لم يسمح به القانون

وأنيصدر قرارا صريحا من الجهة صاحبة الاختصاص يقضي بالتفويض، وأن يستوفي هذا القرار جوانبه الشكلية ويتم تبليغه لكل الجهات المعنية.

* أنيكون هذا التفويض جزئيا: فلا يجوز أن يفوض الرئيس الإداري جميع اختصاصاته لأن ذلك يعد تنازلا منه عن مزاولة أعماله التي أسندها إليه القانون.
* بقاء الرئيس المفوض مسؤولا: رغم التفويض يبقى الرئيس المفوض مسؤولا عن الأعمال التي فوضها هذا بالإضافة إلى مسؤولية المفوض إليه تطبيقا للمبدأ: التفويض في السلطة دون المسؤولية.
* لايجوز للمفوض إليه أن يفوض غيره: فلا يتم التفويض إلا مرة واحدة ومخالفة هذهالقاعدة يجعل القرار الإداري الصادر من المفوض إليه الثاني معيبا بعدم الاختصاص ويبقى التفويض إجراء مؤقت قابل للرجوع فيه من جانب الرئيس الإداريالأصيل.

1. - أنواع التفويض

يأخذ التفويض الإداري إحدى الصورتين، قد يكون تفويضا للاختصاص وقد يكون تفويضا للتوقيع فقط

أ - تفويض الاختصاص: يقصد بهذا التفويض أن يعهد صاحب الاختصاص (الرئيس) بممارسةجانب من اختصاصه سواء في مسألة معينة أو في نوع معين من المسائل إلى موظف آخر أو سلطة أخرى طبقا لما تقتضيه الأوضاع القانونية.

ب - تفويض التوقيع: يقوم هذا النوع من التفويض على الاعتبار الشخصي، إذ ينطوي على دقة الرئيس بالمفوض إليه ومن ثم ينتهيبتغير المفوض أو المفوض إليه.

ملاحظة: هذا التفويض لا يمنع الرئيس من ممارسة ذات الاختصاص المفوض (صلاحيةالتوقيع) عكس تفويض الاختصاص الذييمنع الرئيس من ممارسة الاختصاص الذي تم تفويض طوال سريان قرار التفويض وإلا كنا أمام جهتين تقومان بنفس الاختصاص.

من جهة أخرى ينظر تفويض الاختصاص إلى الجهة الإدارية المفوضة دون أن يكون شاغل هذه الوظيفة محل اعتبار فلا ينتهي هذا التفويض بتغير شاغل المنصب، على خلاف تفويض التوقيع الذييكون موجها لشخص الموظف بذاته وينتهي بانتهاء مهامه.

**الفرع الثالث - تقييم التنظيم الإداري المركزي:**

أولا - مزاياالتنظيم الإداري المركزي:

للمركزية الإدارية جملة من المزايا يمكن إجمالها من عدة نواحي:

1. - من الناحية السياسية: يعمل التنظيم الإداري المركزي على تقوية نفوذ سلطة الدولة وفرض هيمنتها على مختلف أجزاء الإقليم والمصالح، وهذا ما يبرر تبني الدول الناشئة حديثا لهذا النظام.
2. - من الناحية الإدارية: يؤدي نظام المركزية إلى تحقيق العدالة والمساواة أمام الخدمات لإشراف الحكومة على إدارة المرافق العمومية على كامل إقليم الدولة.

كما أن المركزية أسلوب ضروري لإدارة المرافق العامة السيادية التي لا يتعلق نشاطها بفئة معينة أو إقليم معين كمرفق الأمن أو الدفاع أو المواصلات.

- تؤدي المركزية إلى توحيد النظم والإجراءات المتبعة في كافة أنحاء الدولة كون مصدرها واحد، مما يمكن الموظفين من الإلمام بكافة الأوامر والتعليمات اللازمة لتنفيذ الوظيفة الإدارية.

1. -من الناحية المالية: يساهم التنظيم الإداري المركزي في توفير الأموال وموارد الدولة،

إذيقلل من ظاهرة تبديد النفقات العامة والإسراف والتبذير في الإنفاق العام، إذ ثبت أنالاستقلال الماليينجم عنه في الكثير من الأحيان الإفراط والمبالغة فيالنفقات مما أثر سلبا على الوعاء المالي للدولة.

ثانيا - عيوبالتنظيم الإداري المركزي:

رغم ما يتمتع به التنظيم الإداري المركزي من مزايا إلا أنهيعاب عليه:

1. - من الناحية السياسية: يؤدي هذا النظام إلى إشغال الإدارة المركزية أو الوزراء بمسائل قليلة الأهمية على حساب رسم السياسة العامة لوزارتهم، ويستتبعه دون شك حرمان الهيئات المنتخبة من المشاركة في صنع القرار وتسيير الشؤون المحلية.
2. - من الناحية الإدارية: تطبيق التنظيم الإداري المركزييؤدي إلى قتل روح المبادرة

والإبداع لدى الموظفين لأن دورهم ينحصر في تنفيذ الأوامر والتعليمات الصادرة عن السلطة المركزية.

* دعم وتقوية التنظيم الإداري المركزي أصبح في ظل الدولة الحديثة عنوانا للأنظمة الدكتاتورية لأنه يحد من إعمال مبدأ الديمقراطية الإدارية.
* كما يؤدي إلى تجاهل الحاجات العامة وعدم أخذها بعين الاعتبار، مما يضعف قرارات الجهاز الإداري وخططه التنفيذية.

ورغم هذه العيوب فلا يمكن تصور دولة حديثة دون مركزية إدارية، إلا أن جعل النظام الإداري كله مركزيا خاصة بالنسبة للمرافق الإقليمية هو الذييعيب التنظيم الإداري المركزي، لذا تبنت الدول التنظيم الإداري اللامركزي كسبب فعال للتخفيف من أعباء الحكومة ولسد النقائص التي ظهرت جراء تطبيق التنظيم الإداري المركزي.

المطلب الثاني: التنظيم الإداري اللامركزي

إلى جانب أسلوب التنظيم الإداري المركزي، انتهجت الدول أسلوبا آخر يقوم على توزيع

الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين أشخاص الإدارة المحلية في الإقليم ويطلق عليه التنظيم الإداري اللامركزي.

ونظرا لأهمية هذا النظام فيتسيير الدولة الحديثة سنتناوله بتحديد تعريفه (الفرع الأول)

وبيان أركانه (الفرع الثاني) وصوره (الفرع الثالث).

**الفرع الأول - تعريف اللامركزية الإدارية:**

تعرف اللامركزية الإدارية بأنها إسناد صلاحيات التسيير الإداري لإقليم معين من الدولة لهيئة إدارية منتخبة إعمالا على توفير حاجيات سكان الإقليم تحت رقابة السلطات المركزية

وتعرف أيضا "**بأنهامجموعة من الأشخاص الإدارية العامة المستقلة، تمارس اختصاصاتها " الإداريإقليمياأومصلحيا بواسطةمجالسمنتخبةأوهيئاتإداريةتحتوصاية وإشرافالدولة دون أن تخضع لها"**

وهذا ما تشير إليه المادة 16 من دستور1996 المعدل والمتمم، حيث جاء فيها يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين فيتسيير الشؤون العمومية.

واضح أن اللامركزية الإدارية تنظيم إداري مغاير لأسلوب التنظيم الإداري المركزي له خصائص تجعله أسلوبا حديثا فيتسييرالإدارات العمومية، يعتمد في جوهره على جانبين:

* جانب سياسي: يتمثل فيتمكين الأجهزة المحلية المنتخبة فيتسيير شؤونها مما يحقق مبدأالديمقراطية الإدارية.
* جانب قانوني: يتمثل في توزيع الوظيفة الإدارية بين الأجهزة المركزية وهيئات مستقلة ذات طابع مرفقي أو محلي.

**الفرع الثاني - أركان اللامركزية الإدارية:**

يقوم التنظيم الإداري اللامركزي على ثلاثة أركان إذ يعترف بوجود مصالح محلية متميزة (أولا) وبوجود هيئات محلية أو مرفقية مستقلة (ثانيا) مع خضوعها لرقابة الحكومة المركزية (ثالثا).

أولا - الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة:

تقومسياسة اللامركزية على توزيع الصلاحيات والمهام إذ تتولى الأجهزة المركزية شؤون الدفاع والأمن والشؤون الخارجية ورسم السياسة العامة في المجال السياسي والاقتصادي وغيرها ويطلق عليها المهام الوطنية.

أما الأجهزة المحلية (البلديات والولايات) فتتولى النظر في مسائل نات طبيعة محلية أو جهوية كالنقل، توزيع المياه ونظافة المدينة، الصحة وغيرها. وأطلق عليها بالمهام المحلية.

ملاحظة: وجد الفقه صعوبة فييجاد معيار فاصل بين المهام الوطنية والمهام المحليةفقيل أنه متى اتصلت المهام بإقليم معين كنا أمام مهام محلية، وإنا تعلقت بمجموع المواطنين وكل مناطق الوطن كانت المهام وطنية، ونتيجة لهنا التنوع برز على المستوى الفقهي عدة مصطلحات: الشؤون البلدية والشؤون الإقليمية والشؤون الوطنية. ثانيا - الاعتراف بوجود هيئات محلية أو مصلحية مستقلة:

يقصد بهذا الركن أن الهيئات المحلية مستقلة عن السلطة المركزية، وهذا الاستقلال يخولها حق اتخاذ القرارات الإدارية وتسيير شؤونها دون تدخل الجهاز المركزيالاعتراف بالشخصية المعنوية يمكنها من اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات.

ملاحظة: لا يتحقق استقلال الهيئات والوحدات الإدارية اللامركزية إلا باعتماد أسلوبالانتخاب في اختيار الأعضاء المسيرة لها، فالانتخاب هو الضمانة الأساسية والوسيلة المثلى لتحقيق الديمقراطية التي ففرض مشاركة الشعب فيتسيير الشؤون المحلية

ثالثا - خضوع الأجهزة المستقلة لوصاية السلطة المركزية:

سبق القول أن اللامركزية الإدارية تمكن الإدارة المحلية من تسيير شؤونها بنفسها دون تدخل للسلطة المركزية.

غير أن هذا الاستقلال لا يصل إلى حد الانفصال المطلق وإلى إعدام العلاقة بين هذه الأشخاص والدولة، فانطلاقا من مبدأ وحدة الدولة دستوريا وسياسيا يستلزم قيام علاقة في صورة رقابة بموجب نظام يعرف بالوصاية الإدارية التي تختلف فيجوهرها عن السلطة الرئاسية القائمة بين الرئيس والمرؤوس في ظل التنظيم الإداري المركزي.

يقصد بالوصاية الإداريةمجموع السلطات التييقررها القانون لسلطة عليا على أشخاص الهيئات اللامركزية وأعمالهم حماية للمصلحة العامة، فالوصاية الإدارية أداة قانونية

تضمن وحدة الدولة بإقامة علاقة قانونية دائمة ومستمرة بين الأجهزة المحلية والسلطة المركزية.

الفرع الثالث - صور اللامركزية الإدارية:

إذا كانت اللامركزية الإدارية تعنيتوزيع الاختصاص بين السلطة المركزية والهيئات المستقلة المحلية والمصلحية، فإنها على هذا النحو تتخذ صورتين: اللامركزية الإقليمية (أولا) واللامركزية المرفقية أو المصلحية (ثانيا). أولا -اللامركزية الإقليمية أو المحلية:

يقصد بها أن تمنح السلطات المركزية إلى الإدارة اللامركزية سلطة تسيير جزء من إقليم الدولة وإدارة مرافقه ومصالحه المحلية مع تمتعها بالشخصية المعنوية والاستقلال الماليوالإداري.

جاء هذا التنظيم بعد عجز السلطات المركزية عن القيام بكل متطلبات الإقليم وبعد أن ثبت أن لكل منطقة داخل الدولة مميزاتها الخاصة.

تستند هذه الصورة إلى فكرة الديمقراطية التي تقتضي إعطاء سكان الوحدات المحلية الحق فيمباشرة شؤونهم ومرافقهم بأنفسهم عن طريق مجالس منتخبة. ثانيا - اللامركزية المصلحية أو المرفقية:

يقصد بها أن يمنح لبعض المشاريع والمرافق والمصالح العامة الشخصية المعنوية المستقلة عن الإدارة المركزية مع خضوعها لإشرافها لتشكل مؤسسة عامة وطنية أو محلية لتسهيل ممارستها لنشاطها بعيدا عن التعقيدات الإدارية كمرفق الماء والغاز والكهرباء والنقل، ويحرصن المشرع أن تكون ممارسة هذه المؤسسات لنشاطها ضمن الحدود والاختصاصات التي أجازها ولا يمكن لها مباشرة نشاط آخر أو التوسيع من اختصاصاتها.

ملاحظة: لا يستند هذا الأسلوب على فكرة الديمقراطية إنما هيفكرة فنية تتصل بكفاءةإدارة المرفق ومن ثم لا حاجة للأخذ بأسلوب الانتخابات فياختيار رؤساء أو أعضاء مجالس إدارة هذه الهيئات العمومية، إذ يعتمد على أسلوب التعيين.

**الفرع الرابع - تقدير التنظيم الإداري اللامركزي:**

أولا - مزايا اللامركزية الإدارية:

يمكن حصر مزايا اللامركزية في المجالات التالية:

1. -من الناحية السياسية:

* يكرس التنظيم الإداري اللامركزي مبدأ الديمقراطية بتمكين الشعب من تسيير شؤونه بنفسه عن طريق ممثليه في المجالس المحلية المنتخبة افلا ديمقراطية دون لا مركزية إدارية.
* ثبت أن التنظيم الإداري اللامركزي هو الأقوى على تحمل ومواجهة الأزمات والخروج

منها لا سيما وأن الموظفين في الأقاليم تعودوا على مواجهة المسائل، وعدم انتظارهم تعليمات السلطة المركزية.

1. -من الناحية الإدارية:

* تخفيف العبء عن الإدارة المركزية، إذ أن توزيع الوظيفة الإدارية بين الإدارة المركزية والهيئات المحلية والمرفقية يتيح للإدارة المركزية التفرغ لأداء المهام ذات البعد الوطني.
* تجنب البطء الروتيني الإداري والتأخر في اتخاذ القرارات الإدارية وتوفير أيسر السبل

لتلبية احتياجات المصالح المحلية، وفي ذلك تطبيق لمبدأيتقريب الإدارة من المواطن وتبسيط الإجراءات الإدارية.

1. - من الناحية الاجتماعية:

تقدم اللامركزية الإدارية خدمة إنسانية جليلة، إذ تعمل على تحقيق العدالة فيتوزيع حصيلة الضرائب وتوفير الخدمات لكافة أرجاء الدولة على عكس المركزية، حيث تحظى العاصمة والمدن الكبرى بعناية أكبر على حساب المدن والأقاليم الأخرى.

ثانيا عيوب التنظيم الإداري اللامركزي

1. -من الناحية السياسية:

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

1. -من الناحية الإدارية:

قد ينشأ صراع بين الهيئات اللامركزية والإدارة المركزية لتمتعهما بالشخصية المعنوية ولأن الهيئات المحلية غالبا ما تقدم المصالح المحلية على المصلحة الوطنية العامة.

1. -من الناحية المالية:

أهم انتقاد وجه للتنظيم الإداري اللامركزي أن تطبيقه في الوسط الإداريينجم عنه تبديد النفقات العامة، ذلك أن الاعتراف للأجهزة المحلية والمرافق العامة على اختلاف أنواعها بالاستقلال المالييستتبعه دون شك تحمل الخزينة العامة لمبالغ ضخمة ونفقات كثيرة.

ملاحظة: لا شك أن هذه الانتقادات مبالغ فيها إلى حد كبير ويمكن علاجها عن طريقالرقابة (الوصاية الإدارية) التي تمارسها السلطة المركزية على الهيئات اللامركزية التي تضمن وحدة الدولة وترسم الحدود التي لا تتجاوزها تلك الهيئات.

من جانب اخر يمكن سد النقص بالإكثار من النصوص التي تبين كيفية استغلال الموارد المالية وفرض رقابة مشددة على الجانب المتعلق بالنفقات من طرف مصالح متخصصة قبليا (المراقب الماليوالمحاسب العمومي) وبعديا (مجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية)، فرغم ما قيل عن اللامركزية الإدارية، يبقى تطبيقها ضرورة لا مفر منها لاعتبارها الأسلوب الأمثل للتنظيم الإداري في الدولة الحديثة.

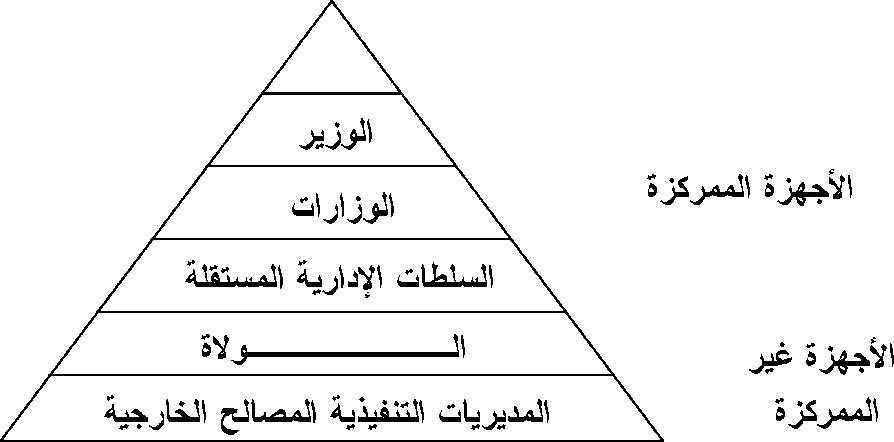
المبحث الثالث –التنظيم الإداري المركزي الجزائري

عرفت الأجهزة الإدارية المركزية في الجزائر العديد من التطورات شأنها شأن الدول الأخرى.

يطلق مصطلح الإدارة المركزية على المصالح الإدارية الموجودة في قمة الهرم الإداري،

وهي تلك المصالح الموجودة بالجزائر العاصمة.تتمثل السلطات الإدارية المركزية التي لها الصفة القانونية لاتخاذ القرارات الإدارية في رئاسة الجمهورية (المطلب الأول)، يساعده في ذلك أجهزة تنفيذية واستشارية تابعة له وخاضعة لسلطاته الرئاسية المباشرة بالإضافة إلى الحكومة وهي أهم مؤسسة تنفيذية على المستوى المركزي (المطلب الثاني)، والسلطات الإدارية المستقلة (المطلب الثالث)، التييطلق عليها الاجهزة الممركزة، كما يدخل في إطار التنظيم الإداري المركزي الوالي كأهم مؤسسة ممثلة للدولة على المستوى المحلي، وكذا المديريات التنفيذية ويطلق عليها بالأجهزة غير الممركزة (المطلب الرابع)، وذلك وفق ما يوضحه هرم التنظيم الإداري المركزي الآتي:

رئيس الجمهورية



المطلب الأول - رئاسة الجمهورية

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

لاشك أن الحديث عن رئاسة الجمهورية كأهم مؤسسة دستورية تفرض التطرق إلى السلطات أو الصلاحيات الإدارية لرئيس الجمهورية (الفرع الأول) ومختلف الأجهزة المساعدة له (الفرع الثاني).

**الفرع الأول - السلطات الإدارية لرئيس الجمهورية:**

لما كان رئيس الجمهورية هو حامي الدستور وممتل الدولة، فمكانته في النظام السياسي الجزائري تأتي على رأس هرم السلطة ككل، إذ يتربع قمة السلطات الثلاث في الدولة، ونظرا لمركزه القانوني الممتاز تتمثل هذه السلطات أساسا فيما ورد في نحن المادة 77 المعدلة سنة 2008، والمادة 78 ومواد أخرى من الدستور.

على هذا الأساس يمكن حصر سلطات رئيس الجمهورية نات العاهة بالمجال الإداري

في ثلاثة مجالات هي: أولا - سلطة التعيين:

موقع رئيس الجمهورية في أعلى الهرم الإدارييخوله صلاحية تعيين المسؤولين السامين في الدولة.

وعليه فالمادة 77 من الدستور1996ذكرت بصفة صريحة بعض المناصب السامية التي تخضع لصلاحيات رئيس الجمهورية وهي: الوزير الأول.

* أعضاء الحكومة (المادة 77 فقرة 5).
* ثلث أعضاء مجلس الأمة (المادة 101 فقرة 4).
* رئيس المجلس الدستوريوعضوين اكين من أعضائه (المادة 164 فقرة 1).
* أعضاء المجلس الإسلامي الأعلى (المادة 172).

وطبقا لأحكام المادة 78 من الدستور يعين رئيس الجمهورية كل من:

* رئيسمجلس الدولة.
* الأمين العام للحكومة.
* محافظ بنك الجزائر.
* القضاة.
* مسؤولو أجهزة الأمن.
* الولاة.
* بعض سفراء الجمهورية والمبعوثين فوق العادة إلى الخارج وهو الذييقبل أوراق اعتماد السفراء الأجانب في الجزائر ويفاوض ويصادق على المعاهدات الدولية.

كما منح الدستور لرئيس الجمهورية سلطة التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة بموجب المرسوم الرئاسي رقم 99-240 الذي وسع صلاحيات رئيس الجمهورية في التعيين لتشمل كل القطاعات الوزارية والإدارية والإقليمية للدولة.

ثانيا - سلطة التنظيم:

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

والحديث عن التنظيم يدفعنا لتحديد مجاله، فجاءت المادة 125 في فقرتها الأولى منالدستور لتنص على ممارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون.

يتضح من نص المادة أن رئيس الجمهورية يحوز سلطة التنظيم بمفهومه الواسع المتمثل في تنفيذ القوانين والتشريع في المجالات غير المخصصة للمشرع (البرلمان).

وحرصا على عدم تداخل الصلاحيات بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية وتطبيقا لمبدأ الفصل بين السلطات، سارع الدستور إلى توضيح مجال التشريع بموجب المادة 122 من الدستور التي احتوت على ثلاثين اختصاص.

وعليه فالتشريع على هذا النحو يهتم بوضع القواعد العامة في المجالات المذكورة في المادة 122 أعلاه، أما التنظيم يكرس قواعد جديدة خارج مجال التشريع.

ورفعا لكل لبس ولتقريب الفهم، يتعين إجراء مقارنة بسيطة بين التشريع والتنظيم.

أوجه الاتفاق بين التشريع والتنظيم:

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

أوجه الاختلاف بين التشريع والتنظيم:

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

من حيث الموضوع: موضوع التشريع محدد وهو ما نصت عليه المادة 122 من دستور1996 المعدل والمتمم، بينما موضوع التنظيم غير محدد فنحى المادة 125 من دستور1996 جاء واسعا، كما هو موضح أعلاه.

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

ثالثا - الحفاظ على أمن الدولة:

من أهم صلاحيات رئيس الجمهورية الحفاظ على كيان الدولة وسلامتها داخليا، تحقيقا لهذا

الغرض نص دستور1996 المعدل والمتمم في المواد 91 - 97 على سلطته في اتخاذ التدابير والإجراءات الكفيلة لدرء المخاطر التي تهدد الأمن والاستقرار على المستوى الوطني، وبالنتيجة الحفاظ على النظام العام في البلاد.

ومن أهم هذه التدابير يمكن الإشارة إلى إعلان حالة الحصار الطوارئ والحالة الاستثنائية وحالة العدوان الفعلي على البلاد، والميزة القانونية في هذه الحالة هو تجميد العمل بالدستور وجمع رئيس الجمهورية لكل السلطات وتمديد العهدة الرئاسية عند انقضاءها.

إن المهام الكثيرة والمتعددة المسندة لرئاسة الجمهوريةيفرض تعزيزها بهياكل إدارية قصد تمكينها من مباشرة أعمالها خاصة فيما تعلق بالتنسيق بين مختلف هياكل الدولة ومخنلف قطاعات النشاط.

الفرع الثاني - الأجهزة المساعدة لرئيس الجمهورية:

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

أولا - الأجهزة الإدارية لرئاسة الجمهورية:

جاء تنظيم إدارة رئاسة الجمهورية بموجب المرسوم الرئاسيرقم01-97، حيث قسم هذه المصالح إلى:

1- الأمانة العامة لرئاسة الجمهورية:

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

* تنظيم مصالح رئاسة الجمهورية وعملها،
* التحضير لميزانية مؤسسة رئاسة الجمهورية والعمل على تنفيذها،
* الإعداد والمشاركة في دراسة الملفات الضرورية لاتخاذ القرار،
* تحديد إجراءات وكيفيات التعيين في الوظائف والمناصب المدنية السامية.

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

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

2 - ديوان رئاسة الجمهورية:

ويتألف من:

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

ب - مدير الديوان: له مجموعة من المهام تتمثلفي:

* متابعة نشاط الحكومة وتحليله وتقديم حصيلة بذلك لرئيس الجمهورية،
* إعلام رئيس الجمهورية بوضعية البلاد من الناحية السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية واقتراح أهم العناصر لتمكينه من اتخاذ القرار،
* إعلام الأجهزة والمؤسسات في الدولة بقرارات وتوصيات رئيس الجمهورية،
* متابعة حالة الرأي العام حول القرارات الكبرى،
* تولي العلاقات مع الأحزاب السياسية والحركة الجمعوية،
* تقييم مستوى تنظيم الخدمات العمومية وسيرها وأدائها على ضوء العرائضوالشكاوى التييرفعها المواطنون والجمعيات وتولي معالجتها،
* تنسيق نشاطات الاتصال الموجهة إلى التعريف بتوجيهات رئيس الجمهورية وتعليماته ونشاطاته،
* الإشراف على العلاقات مع وسائل الإعلام الوطنية والأجنبية(95).

ومن الهياكل الإدارية نجد:

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

3- الأمانة العامة للحكومة:

هي جهاز دائم في رئاسة الجمهورية، يكلف أساسا بتنسيق النشاط القانوني الحكومي، يترأسها أمين عام، وهي هيئة وسطية بين الرئاسة والحكومة.

وجدت الأمانة العامة للحكومة كجهاز من أجهزة رئاسة الجمهورية بأحكام المرسومالرئاسي

رقم 01-197.

يمارس الأمين العام للحكومة العديد من الصلاحيات أهمها:

* مراقبة مبدأ مطابقة مشاريع القوانين والتنظيمات والتنسيق القانوني لنشاط الحكومة،
* تحضير جدول أعمال مجلس الوزراء واجتماع الحكومة،
* إعداد خلاصة نقاشات مجلس الوزراء والنتائج التي تسفر عنها ويتولى المحافظة عليها وتوزيع القرارات المتخذة على أعضاء الحكومة.
* متابعة كل مواحل الإجراء التشريعي لا سيما فيما يخص:
* إرسال مشاريع قوانين الحكومة إلى البرلمان،
* استلام اقتراحات القوانين من أعضاء البرلمان ومعالجتها،
* تنفيذ الإجراءات المرتبطة بسلطة رئيس الجمهورية الدستورية في مجال إخطار المجلس الدستوري،
* ويساعد الأمين العام للحكومة:
* مكلفون بمهمة.
* مديرو الدراسات.
* مديرون.
* مكلفون بالدراسات والتلخيص.
* نواب مديرين.
* رؤساءدراسات.

ثانيا - الهيئات الاستشارية لرئاسة الجمهورية:

أسس الدستور الجزائري وبعض القوانين كما هائلا من الهيئات الاستشارية تتمثل في:

* المجلس الإسلامي الأعلى،
* المجلس الاعلى للأمن.

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

زيادة إلى بعض الهيئات الدستورية الأخرى نات المهام المتنوعة لكن دورها الاستشاري في حالات معينة كالمجلس الدستوري، المجلس الأعلى للقضاء بالإضافة إلى هيئات أخرى انشئت بموجب مراسيم رئاسية أو تنفيذية يمكن ذكرها على سبيل المثال في:

* المجلس الوطني الاقتصاديوالاجتماعي.
* المجلس الأعلى للتربية.
* المجلس الأعلى للشباب.
* المجلس الأعلى للغة العربية.
* اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان

**المطلب الثاني - الحكومة:**

الحكومة هيئة جماعية مكلفة بتسيير شؤون الدولة.

تستعملعبارة حكومة للدلالة على معاني مختلفة قد يقصد بها الوزارة التنفيذية، كما قد يقصد بها نظام الحكم والطريقة التييمارس بها صاحب السيادة السلطة السياسية العامة فيالدولة.

فالحكومة هي المؤسسة التنفيذية الفعلية في البلاد يترأسها الوزير الأول (الفرع الأول) وتتألف من مجموعة وزراء كل منها فيمجال اختصاصه (الفرع الثاني).

**الفرع الأول - الوزير الأول (الوزارة الأولى):**

يعد الوزير الأول أحد أعضاء الإدارة المركزية، فهو العضو الثاني في السلطة التنفيذية وفقا لدستور 1996 المعدل والمتمم.

أولا - تعيين الوزير الأول:

يعين الوزير الأول من قبل رئيس الجمهورية وهو منصب سياسي بطبيعته، وبالتالي لايخضع تعيينه لأية شروط، إذ يعود لاعتبارات شخصية خاصة برئيس الجمهورية.

لذلك غالبا ما يعين الوزير الأول ضمن الشخصيات السياسية ذات البعد الوطني، واعمالالمبدأ توازي الأشكال تنهى مهام الوزير الأول بالطريقة التي عين بها بموجب مرسوما رئاسيا.

ثانيا - صلاحيات الوزير الأول:

طبقا للمادة 83 والمادة 85 من الدستور المعدلة بموجب القانون رقم 08-19يمارس الوزير الأول الصلاحيات التالية:

1-سلطة التعيين:

يستمدالوزير الأول سلطة التعيين من المادة 85 فقرة 4 من التعديل الدستوري لسنة 2008، غير أن نص المادة اشترط صراحة موافقة رئيس الجمهورية بما يفرض على الوزير الأول إحالة ملف التعيين عليه.

ورغم تضييق سلطات الوزير الأول فيمجال التعيين بإمكانه إجراء بعض التعيينات

خارج إطار المادة 77 و78 من الدستور. والوظائف السامية الواردة في المرسوم الرئاسيرقم99-240.

2-سلطة التنظيم:

تنص المادة 125 فقرة 2 من دستور1996على أنه يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذييعود للوزير الأول.

وعليه تتجلى السلطة التنظيمية للوزير الأول فيما يوقعه من مراسيم تنفيذية تطبيقا لبرنامج حكومته.

ثالثا - الأجهزة المساعدة للوزير الأول:

بغرض تمكين الوزير الأول من مباشرة مهامه وضع التنظيم بين يديه ديوان حدد المرسوم التنفيذي رقم 09-63 تشكيلته إذ ضم كل من:

* مدير الديوان
* رئيس الديوان
* الأقسام والفروع
* المكلفون بمهمة.

الفرع الثاني - الوزراء:

إضافة إلى الوزير الأول تتألف الحكومة من عدة وزراء يترأس كل وزير قطاع إدارييسمى الوزارة.

فالسمة البارزة للدولة المعاصرة أن وظائفها تعددت وهذا التعدد يفرض تقسيم العمل بين الهيئات المركزية لتشكل كل هيئة ما يسمى بالوزارة، يعهد إليها القيام بعمل معين تحدده القوانين والتنظيمات.

أولا - تعيين الوزير:

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

ثانيا - صلاحيات الوزير:

لاتنيرصلاحياتالوزيرفيالجزائرإشكالات،فبمجردصدورالمرسومالرئاسي

المتضمن الإعلان عن الطاقم الحكومييبادر الوزير الأول إلى إصدار مجموعة مراسيم تنفيذية لتوزيع الاختصاص بالنسبة لجميع الوزراء.

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

وعليه تتمثل سلطات الوزير في:

1. - السلطة الرئاسية: يملك الوزير السلطة الرئاسية اتجاه الموظفين التابعين لوزارته،

وهذا ما يؤهله إصدار قرارات فردية تتعلق بالتعيين، التنبيت، النقل، الدرقية، التأديب سواء تعلق الأمر بموظفي الوزارة أو المؤسسات التابعة لها.

كما له حق توجيه أعمالهم عن طريق ما يصدره من منشورات ولوائح إدارية.

فالوزير هو الممثلالقانوني للدولة ويقوم بتمثيل وزارته أمام القضاء بصفته مدعى أو مدعى عليه، وهو الآمر بالصرف إذ يأمر بصوف النفقات المخصصة لوزارته.

1. - السلطة الوصائية: وتتمثل في الرقابة التي ممارسها الوزارة على الأجهزة الإدارية والمؤسسات العامة والجماعات المحلية، كالوصاية التييمارسها وزير التعليم العالي والبحث العلمي على الجامعات والوصاية التييمارسها وزير الداخلية على الولايات.

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

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

المطلب الثالث - السلطات الإدارية المستقلة

يرجع ظهور السلطات الإدارية المستقلة إلى الدول الأنجلوسكسونية فيالقانون الفرنسي،

وقد صنفها الفقه الفرنسي بفئة قانونية جديدة. أماظهورها فيالقانون الجزائري كان نتيجة استقبال النظام الليبرالي.

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

**السداسيالثاني**

**الفصل الأول: المرفق العام**

**الفصل الثاني: الضبط الإداري**

**السداسي الثاني**

* **الفصل الأول المرفق العام**

**01- ماهية المرفق العام.**

**النشــــاط الإداري .**

إن مهام ووظائف الإدارة عديدة ومتنوعة وتختلف حسب النظام السياسي. وهي محل اهتمام كل من علماء الإدارة والقانون الإداري والمهتمين بالعلوم السياسية. واذا كان علم الإدارة يهتم خاصة بوظيفة التخطيط والتنفيذ. فان فقهاء القانون الإداري يهتمون بالإدارة من حيث نشاطها وأموالها وموظفيها ومنازعاتها باعتبارها شخصا من أشخاص القانون الإداري.

والحقيقة أيا كانت وظائف الإدارة ومهامها، فان نشاطها يظل مرصودا لخدمة الجمهور، والا لماذا عمدت السلطة العامة الى تزويد الإدارة بالجانب البشري والجانب المادي وأحاطتها بنسيج من النصوص القانونية بما يساعدها على القيام بمهمتها.

وتوفير الخدمة للجمهور يمكن أن يتم من خلال إنشاء مرفق عام تعود منافعه عليه (الجمهور). ويمكن أن يتم بإلزام الإدارة الأفراد بالقيام بعمل معين أو الإمتناع عن سلوك محدد. وقد اصطلح الفقه على النوع الأول من الأعمال بالنشاط الإيجابي (نظرية المرفق العام). أما النوع الثاني فقد اصطلح عليه بالنشاط السلبي (نظرية الضبط الإداري).

وتبعا لذلك قسمنا هذا الفصل الى مبحثين. تناولنا في :

**المبحث الأول: المرفق العام.**

تقتضي دراسة نظرية المرفق العام استعراض مفهومه وتطور هذا المفهوم وإبراز عناصره. كما تقتضي التطرق لأنواع المرافق ونظامها القانوني وطرق إدارتها.

**المطلب الأول :مفهوم المرفق العام.**

في البداية ينبغي التذكير إن لفكرة المرفق العام علاقة وثيقة بالقانون الإداري كفرع من فروع القانون. وهذا ما رأيناه عند دراسة أسس القانون الإداري. حيث استندت مدرسة المرفق العام لهذه الفكرة القانونية واعتبرتها أساسا لتحديد نطاق القانون الإداري و تطبيق أحكامه.

كما اعتمد عليها أيضا لرسم مجال اختصاص كل من القضاء العادي والقضاء الإداري. واعتبرت مدرسة المرفق العام الدولة بمثابة جسم خلاياه المرافق العامة. ويعتبر المرفق العام أكثر المفاهيم القانونية غموضا وإثارة للجدل. فمن الفقهاء من ارتكز على معيار الوظيفي. ومنهم من استند في تعريف المرفق العام الى معيار العضوي ومنهم من مزج بين الأول والثاني.

المعنى العضوي : يقصد بالمرفق العام تبعا لهذا المعنى كل منظمة عامة تنشئها الدولة وتخضع لإدارتها بقصد تحقيق حاجات الجمهور. ومن هنا جاز اعتبار كل من مرفق القضاء والأمن والدفاع وغيرها مرافق عامة لأنها منظمات أنشأتها الدولة بغرض أداء خدمة للجمهور. ويتصف هذا المعنى بالشمولية والإطلاق حتى أن الدكتور أحمد محيو قال عنه يقصد بالمرفق العام تبعا لهذا المفهوم الإدارة بشكل عام.

المعنى الوظيفي أو الموضوعي: يقصد بالمرفق العام بالنظر للمعيار الموضوعي كل نشاط يباشره شخص عام بقصد إشباع حاجة عامة ومن ثم تخرج عن نطاق هذا التعريف سائر النشاطات الخاصة كالمؤسسة الخاصة كما يخرج عنه المشروعات التي تستهدف فقط تحقيق الربح.

**المطلب الثاني : تطور وظيفة الدولة وآثارها على مفهوم المرفق العام .**

عند ظهور فكرة المرفق العام خلال القرن التاسع وبداية القرن العشرين لم تكن على درجة من الإبهام والغموض كالذي نراه الآن. خاصة وأن وظائف الدولة في تلك المرحلة كانت واضحة ودقيقة ولأن المرافق العامة في بداية الأمر كانت تتسم بارتباطها بمظهر سيادة الدولة الأمر الذي جعل الفقهاء يجمعون على خضوعها للقانون العام. غير أن تطور وظيفة الدولة طرح إشكالا قانونيا في غاية من العمق. هل يصح اعتبار المرافق الاقتصادية من قبيل المرافق العامة ومن ثم نخضعها هي الأخرى لقواعد القانون العام، أم أنها تخرج أصلا عن عداد المرافق العامة؟

في الحقيقة ليس من السهل الفصل في هذه الإشكالية بعيدا عن فكر وخلفية كل فقيه بخصوص الوظائف الأساسية للدولة. وإذا كانت المرافق ذات الطابع الإداري لم تطرح من حيث الأصل إشكالية بشأن خضوعها للقانون العام، فان الأمر لم يكن كذلك بالنسبة للمرافق الاقتصادية خاصة وأنها تخضع في نشاطها لكثير من قواعد القانون الخاص.

ولقد سئل الفقيه ديجي عن النشاطات التي يمكن وصفها بالمرفق العام فرد قائلا:

" أنه لا يمكن إعطاء جواب ثابت لأن هناك شيء ما يتغير بصورة أساسية كل ما يمكن قوله هو أنه بقدر نمو المدنية يزداد عدد النشاطات القابلة لأن تستخدم كأساس للمرافق وينمو بالتالي عدد المرافق". ومشابه لهذا القول ما ذهب اليه الدكتور أحمد محيو " ان مفهوم المرفق العام لا يمكن أن يكون مفهوما قانونيا مجردا أو حياديا وليس له معنى الا في ضوء محتواه والغايات الاقتصادية والاجتماعية التي أسندت له والتي يجب تحديدها..1. . ويعني ذلك أن لهذا المفهوم علاقة بكل مسألة من مسائل القانون الإداري، فالقرار الإداري هو الذي يتصل موضوعه بالمرفق العام. وتكون المسؤولية إدارية إذا كانت ناتجة عن مرفق عام. والعقد الإداري هو الذي يبرمه مرفق عام. والنزاع الإداري هو الذي يكون أحد أطرافه شخص من أشخاص القانون العام وهكذا. ولقد خص الدكتور سليمان محمد الطماوي أهمية فكرة المرفق العام على الصعيد القانوني قائلا " إن نظرية المرفق العام تؤدي دورها كاملا ومن ينكرها فإنما يتنكر لكافة قواعد القانون العام والتي بنيت على أساس الأحكام الضابطة لسير المرافق العامة ".

**المطلب الثالث : عناصر المرفق العام .**

1- المرفق العام تنشأه الدولة :

إن كل مرفق عام تحدثه الدولة. ويقصد بذلك أن الدولة هي التي تقدر اعتبار نشاط ما مرفقا عاما وتقرر إخضاعه للمرافق العامة بناءا على قانون معين. وليس من اللازم أن يكون كل مشروع تحدثه الدولة أن تتولى هي مباشرة إدارته، فكثيرا ما تعهد الإدارة إلى الأفراد أو شركة خاصة بأداء خدمة عامة تحت إشرافها وهو الوضع الذي يجسده نظام الامتياز أو الشركات المختلطة وسنفصل في هذا الأمر عند دراستنا لطرق تسير المرفق.

ويفترض في المرفق العام الذي تتولى الدولة احداثه أن يكون على قدر من الأهمية والا لكان قد ترك الأفراد. وفي هذا المعنى قدم الفقيه ديجي وصفا للمرفق العام باعتباره نشاطا بأنه: أنواع النشاط أو الخدمات التي يقدر الرأي العام في وقت من الأوقات وفي دولة معينة أن على الحكام القيام بها نظرا لأهمية هذه الخدمات للجماعة. ولعدم إمكان تأديتها على الوجه الأكمل بدون تدخل الحكام.

2- هدف المرفق هو تحقيق المصلحة العامة :

عرفنا سابقا أن المرفق العام مشروع يستهدف تحقيق مصلحة عامة. وهذا العنصر هو أكثر العناصر إثارة للجدل من جانب الفقهاء.

ذلك أن المصلحة العامة هي هدف كل وظيفة إدارية، بل وحتى المؤسسات التي تسيرها الدولة والتي تكون غايتها تجارية بحتة كالمؤسسات الإقتصادية انما تسعى الى تحقيق المصلحة العامة.

كما أن المصلحة العامة ليست حكرا على الإدارة فمن الوظائف التي يمارسها الأشخاص العاديون ما تتصل كذلك بالمصلحة العامة كخدمات البناء والنقل.

ولقد اقترح الفقه معيارا للخروج من هذه الإشكالية فإذا كانت المصلحة العامة تمثل الغاية الأولى من النشاط الذي يقوم به الشخص القانوني وتوفرت الأركان الأخرى يتكون المرفق العام. أما إذا كانت المصلحة العامة تمثل غاية ثانوية لهذا النشاط فان الوظيفة لا ترتقي إلى منزلة المرفق العام.

يقول RenéChapusريني شابي في هذا الصدد: (إذا كانت الوظيفة تمارس أساسا لصالح الغير فإنها تمثل مرفق عاما . وإذا كانت تمارس أساسا للصالح الذاتي للمصلحة التي تتبعها فإنها تمثل وظيفة لصالح النفع الخاص.

ويترتب على تمييز المرفق بهذا الوصف أن كل مرفق عام ينبغي أن يخضع الى مبدأ المجانية. ولا يقصد بذلك عدم وجود مقابل بل القصد أن فرض مقابل ما ليس هو الغاية المقصودة من خلال القيام بالنشاط. أي أن المجانية لا تفيد هنا انعدام المقابل انعداما تاما، بل تفيد فقط أنه ليس من الضروري أن يكون المقابل مساويا للتكلفة المالية للمرفق العام. فعندما يلزم الطالب في الجامعة مثلا بدفع رسوم رمزية كل سنة جامعية فان ما قدمه لا يغطي أبدا الخدمات التي ينتفع بها من مرفق التعليم العالي.

3- خضوع المرفق لسلطة الدولة :

سبقت الإشارة أنه ليس كل مشروع يهدف الى تحقيق النفع العام يعد مرفقا عاما، لأن هناك من المشروعات الخاصة ما يعمل على تحقيق النفع العام كالمدارس والجامعات الخاصة والجمعيات.

ومن هنا تعين أن يتصف المرفق العام بصفة أخرى تميزه عن غيره وهي خضوعه للدولة. وهو ما يترتب عليه أن لهذه الأخيرة وهيئاتها ممارسة جملة من السلطات على المرفق سواء من حيث تنظيمه وهيكلته أو من حيث نشاطه. فالدولة هي من تنشئ المرفق، وهي من تحدد له نشاطه وقواعده تسييره وعلاقته بجمهور المنتفعين، ومن حيث بيان سبل الانتفاع ورسومه (السلطة على نشاط المرفق).

والدولة هي من تضع التنظيم الخاص بالمرفق وتبين أقسامه وفروعه وتعين موظفيه وتمارس الرقابة على النشاط وعلى الأشخاص (السلطة على المرفق كهيكل)

4- خضوع المرفق لنظام قانوني متميز:

إن المشروع الذي رصد لتحقيق مصلحة عامة وأنشأته الدولة و تولت هي إدارته مباشرة أو عهدت به إلى أحد الأفراد أو الشركات انما يحكمه نظام قانوني خاص. وما أجمع عليه الفقهاء أن هذا النظام يختلف من مرفق إلى آخر. حسب طبيعته غير أن هناك قواعد مشتركة تحكم المرافق جميعا سنتولى توضيحها عند دراسة النظام القانوني للمرافق العامة. ويجدر التنبيه أن بعض الفقهاء اعتبر خضوع المرفق لنظام قانوني متميز بمثابة الأثر المترتب على كونه مرفق عاما فهو إذن نتيجة ولا يمكن اعتباره عنصرا من عناصر المرفق العام.

**المطلب الرابع : أنواع المرافق العامة .**

يمكن تقسيم المرافق العامة من زوايا متعددة سواء من حيث طبيعة نشاطها أو السلطة التي تنشئها أو لاختلاف دائرة نشاطها نستعرض هذه الأنواع فيما يلي:

أولا : تقسيم المرافق من حيث طبيعة أو نوعية النشاط.

من حيث هذه الزاوية يمكن تقسيم المرافق إلى مرافق إدارية وأخرى اقتصادية ومرافق ثقافية وأخرى مهنية.

1- المرافق الإدارية : وهي المرافق التي تؤدي الخدمات المرفقية التقليدية وقد لازمت الدولة منذ زمن طويل وعلى رأسها مرفق الدفاع والأمن والقضاء ثم مرفق الصحة والتعليم. وهذه المرافق عادة ما تتسم بارتباطها بالجانب السيادي للدولة الأمر الذي يفرض قيامها بهذه النشاطات وأن لا تعهد بها الأفراد بما في ذلك من خطورة كبيرة.

ورغم قدم هذا النوع من المرافق إلا أن الفقه لم يهتد لوضع معيار دقيق يمكن توظيفه والاعتماد عليه لمعرفة هذا النوع من المرافق على الأقل. وتكمن صعوبة وضع معيار في اختلاف نشاطات المرافق ذات الطابع الإداري. لذلك ذهب بعض الفقهاء إلى القول أن المرافق الإدارية هي مجموعة المرافق التي لا تدخل في عداد بقية أنواع المرافق الأخرى وهو ما أطلق عليه بالتحديد السلبي للمرافق.

فهذا الفقيه ديلوبادير يعرفها، بأنها " تلك المرافق التي لا تعتبر مرافق صناعية أو تجارية أو مهنية " وعرفها الدكتور فؤاد مهنا بأنها " المرافق التي يكون نشاطها إداريا وتخضع في تنظيمها وفي مباشرة نشاطها للقانون الإداري وتستخدم وسائل القانون العام

والمرافق الإدارية في غالبيتها تتميز بأن الأفراد لا يستهويهم نشاطها فلا يتصور أن يبادر الأفراد إلى إنشاء مرفق للأمن أو القضاء فهذا النوع من النشاط دون غيره يجب أن يلحق بالدولة ويدعم ماليا من قبلها ويسير أيضا من جانبها بصفة مباشرة. ولا يمكن لدولة أن ترفع يدها عن هذا النوع من النشاطات لأنها تدخل ضمن وظيفتها الطبيعية أو واجباتها تجاه الأفراد. ولقد أحسن أستاذنا الدكتور محمد سليمان الطماوي الوصف عندما قال إن هذا النوع من المرافق شيد على أساسها نظريات القانون الإداري الحديث

وهو أمر أكدنا عليه أكثر من مرة ذلك أن الدارس للقانون الإداري في كل محور من محاوره كثيرا ما تصادفه فكرة المرفق العام ذو الطابع الإداري سواء عند التطرق للقرار الإداري أو العقد الإداري أو المنازعة الإدارية أو المال العام أو سلطات الإدارة وغيرها. وتتميز هذه المرافق عن غيرها أيضا أنها تخضع من حيث الأصل للقانون العام في سائر نشاطاتها لأنها تستخدم وسيلة القانون العام. وهو ما اتضح جليا من التعريف المذكورة للدكتور فؤاد مهنا.

واذا كان من الثابت فقها وقضاء أن المرفق الإداري يخضع على سبيل الاستثناء لقواعد القانون الخاص، إلا أن هناك من أنصار مدرسة المرفق العام من اعتبر ذلك غير منسجم مع قواعد القانون العام ذاته .

2- المرافق الاقتصادية: وهي مرافق حديثة النشأة نسبيا تسبب فيها التطور الإقتصادي وظهور الفكر الاشتراكي مما دفع بالدولة إلى ممارسة نشاطات كانت في أصلها معقودة للأفراد،و مثال هذا النوع من المرافق المؤسسات الصناعية والمؤسسات التجارية. وإذا كان الفقه قد أجمع كما رأينا على إخضاع المرافق الإدارية لقواعد القانون العام، فأن الأمر لم يكن كذلك بالنسبة للمرافق الاقتصادية خاصة وقد ثبت ميدانيا أن المرافق الإدارية يتسم عملها بالبطئ وإجراءاتها معقدة وتكاليفها باهظة، وهذه الآليات لا تساعد المرافق الاقتصادية التي تحتاج إلى أن تحرر أكثر وتخضع لإجراءات يسيرة يفرضها مبدأ المنافسة.

إن الحقيقة التي لا يمكن إنكارها أن المرافق الاقتصادية إن خضعت لآليات القانون العام جملة، فإنها ستلقى منافسة شديدة من جانب المؤسسات الخاصة. ولربما يؤدي إلى زوالها مع مرور الوقت. لذلك اتجه الرأي الحديث في القانون الإداري وقضاء مجلس الدولة الفرنسي إلى تحرير المرافق الصناعية من قيود القانون العام.

ولقد أثار ظهور المرافق الاقتصادية إشكالا على المستوى القانوني تمثل في إيجاد معيار فاصل بين المرافق الإدارية والمرافق الاقتصادية. نوجز هذا الخلاف فيما يلي:

- الرأي الأول: معيار القانون الواجب التطبيق أو النظام القانوني الذي يخضع له المرفق: .

وذهب مناصروه إلى القول أن ضابط التمييز بين المرافق الاقتصادية والمرافق الإدارية يكمن في أن النوع الأول من المرافق يخضع للقانون الخاص بحكم ممارسة لنشاط مماثل للذي يقوم به الأفراد. خلافا للنوع الثاني الذي يخضع كليا للقانون العام. ويؤخذ على هذا الرأي أنه يصادر على المطلوب فالخضوع لقواعد القانون العام أو القانون الخاص إنما هو نتيجة طبيعية ترتبت على الاعتراف بالطابع الإداري والإقتصادي للمرفق. ومن ثم لا يمكن الاعتماد عليه.

- الرأي الثاني: معيار الغاية.

رأى جانب آخر من الفقهاء أن أداة التمييز بين النوعين من المرافق الاقتصادية والإدارية تكمن في أن المرافق الاقتصادية تبتغي في نشاطها تحقيق الربح خلافا للمرافق الإدارية.

ويؤخذ أيضا على هذا الرأي أن تحقيق الربح من عدمه هو نتيجة مترتبة على طبيعته. كما أن المرافق الإدارية تتقاضى رسوما لقاء قيامها بخدمة ما للجمهور.

- الرأي الثالث: معيار شكل المشروع أو ومظهره الخارجي.

ذهب رأي في الفقه إلى التركيز على شكل المشروع أو مظهره الخارجي . فيعد المرفق اقتصاديا إذا أدير عن طريق شركة. إما إذا تولت السلطة العامة إدارته فهو على هذا النحو مرفق إداري. غير أن هذا الرأي تعرض للنقد مفاده أنه لاشيء يمنع السلطة العامة من أن تتولى أيضا إدارة المرافق الاقتصادية.

- الرأي الرابع: معيار طبيعة النشاط.

وهو أكثر المعايير الفقهية شيوعا بالنظر لدقته. ويقوم هذا المعيار على أساس طبيعة النشاط الذي يزاوله المرفق. فإذا كان هذا المرفق يمارس نشاطا يعتبره القانون تجاريا فيما لو قام به الأفراد عد المرفق على هذا النحو تجاريا. ولقد تبنى هذا الرأي كبار فقهاء القانون الإداري. ونحن بدورنا نعتقد أنه معيار سليم خاصة وقد سلط الضوء على ضابط يمكن الاعتماد عليه للتمييز بين النوعين من المرافق. وإذا كان الدكتور محمد أنس قاسم اعتبر أنه في المرافق الإدارية الوضع الغالب الإدارة هي من تديرالنشاط خلافا للمرافق الاقتصادية يعهد بالنشاط لأحد أشخاص القانون الخاص

**الفصل الثاني الضبط الاداري**

**المقدمة**

إن المحافظة على النظام العام في الدولة في ظل الإفراط من بعض المواطنين في استغلال الحيات بصفة مطلقة و دون ضوابط حتى صار الأمر ينقلب إلى ضده ,أدى إلى ضرورة وجود سلطة مختصة تعمل على تحقيق أغراض الوظيفة الإدارية في الدولة سميت بالضبط الإداري أو البوليس الإداري لضبط الحريات حتى لا يساء استعمالها من اجل المحافظة على النظام العام .

**المبحث الأول : ماهية الضبط الإداري**

**المطلب الأول: مفهوم الضبط الإداري**

كلمة بوليسpoliceمشتقة من الكلمة الإغريقية بوليتياpoliteiaو الكلمة اللاتينيةpolitiaبوليتياء اللتان كانتا تعنيان فن حكم المدينة ومن الكلمة الإغريقيةpolisالتي تعني المدينة

يتمثل البوليس أو الضبط في إحدى نشطات السلطة الإدارية فيكون الضبط الإداري وهذا المعنى هو الأهم في القانون الإداري , لأنه يمثل إحدى النشطات الأساسية لهذه السلطات وهذا النشاط هو مجموع التدخلات الإدارية التي تجسد في شكل التنظيمات

نجد في الحقيقة عدة تعاريف للبوليس الإداري منها

حسب الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله ( الضبط الإداري يقصد به مجموع الإجراءات و الأوامر و القرارات التي تتخذها السلطة المختصة بالضبط من اجل المحافظة على النظام العام في المجتمع .

ويرى الدكتور جمال مطلق الذنيات (يعرف الضبط الإداري بأنه مجموعة من الأنظمة و القرارات التي يتطلبها تحقيق أهداف الجماعة بالمحافظة على النظام العام بعناصره الأساسية الآمن العام و الصحة العامة و السكينة العامة و الأخلاق و الآداب العامة)

وكذلك تعريف الأستاذ جين ريفيرو بان ( نقصد بالضبط الإداري مجموعة التدخلات الإدارة التي تهدف إلى فرض على حرية الأفراد الانضباط المطلوب للعيش في المجتمع الإطار المحدد من المشرع )

وكذلك تعريف الأستاذ اندري دي لوبادر الذي جاء فيه ( إن البوليس الإداري هو شكل من أشكال تدخل بعض السلطات الإدارية يتضمن فرض حدود على حريات الفرد بغرض ضمان حماية النظام العام)

ويمكن أن نستخلص من التعاريف السابقة أن الضبط الإداري انه هو ذلك الضابط الذي يقوم بتنظيم وتحديد حريات الأفراد بغية تحقيق المنفعة العامة و ضمان حماية النظام العام.

**المطلب الثاني : أنواع الضبط الإداري**

-أولا الضبط الإداري العام

يهدف الضبط الإداري العام إلى حماية النظام العام للمجتمع و وقايته من الأخطار و الانتهاكات قبل وقوعها أو وقفها ومنع استمرارها إذا وقعت , ويشمل الضبط الإداري بهذا المعنى العام عناصره الثلاثة الأساسية.

-ثانيا الضبط الإداري الخاص

يقصد بهذا النوع من الضبط صيانة النظام العام في أماكن معينة أوجه بصدد نشاط معين أو استهداف غرض آخر بخلاف الأغراض الثلاثة لضبط الإداري العام

\*الضبط الإداري الخاص بالمكان هو الذي يهدف إلى حماية النظام العام في مكان أو أماكن محددة حيث يعهد بتولي سلطة الضبط في هذه الأماكن إلى سلطة إدارية معينة

و كمثال على هذا النوع من الضبط الإداري الخاص بالسكك الحديدية , الذي يتولى تنظمه وزير المواصلات للمحافظة على النظام العام .

\*الضبط الخاص بأنشطة معينة ويقصد به تنظم ورقابة ممارسة وجوه معينة من النشاط عن طريق تشريعات خاصة تمنح الجهات المختصة بالضبط سلطة أكبر من سلطة الضبط الإداري العام .

مثلا القوانين الخاصة بالمحلات الخطرة أو المقلقة للراحة .

**المطلب الثالث : خصائص الضبط الإداري**

يتمتع الضبط الإداري بحماة خصائص تميزه عن غيره من النشاطات الإدارة يمكن حصر هذه الخصائص فيما يلي

\*الصفة الوقائية : يتميز الضبط الإداري بالطابع الوقائي فهو يدرأ المخاطر على الأفراد فعندما تبادر الإدارة إلى سحب رخصة الصيد أو رخصة السياق من أحد الأفراد فلأنها قدرت أن هناك خطر يترتب على استمرار احتفاظ المعني بهذه الرخصة , و الإدارة حينما تغلق محلا أو تعاين بئرا معينا أو بضاعة معينة فإنها تقد بهذه بعملها الإجرائي هذا وقاية الأفراد من كل خطر قد يداهمهم أيا كان مصدره.

\*الصفة التقديرية : ويقصد بها أن للإدارة سلطة تقديرية في ممارسة الإجراءات الضبطية فعندما تقدر أن عملا ما سينتج عنه خطر تعين عليها التدخل قبل وقوعه بغرض المحافظة على النظام العام

\*صفة التعبير عن السيادة : إن فكرة البوليس الإداري تعتبر مظهر من مظاهر السلطة العمومية و السيادة في مجال الوظيفة الإدارية في الدولة حيث تجسد فكرة السيادة و السلطة العامة في مجموعة الامتيازات الاستثنائية التي تمارسها سلطات الضبط الإداري بهدف المحا فضة على النظام العمومي في الدولة وتحد وتقيد الحريات و القيود الفردية

\*الصفة الانفرادية : أن الضبط الإداري في جميع الحالات يا خد شكل الإجراء الانفرادي أي شكل أوامر تصدر من السلطة الإدارية أي القرارات الإدارية سواء كانت هذه القرارات فردية أو تنظمية وبالتالي فلا تلعب إرادة الفرد دورا حتى تنتج أعمال الضبط الإداري آثارها القانونية فموقف المواطن إذن اتجاه أعمال الضبط الإداري هو الامتثال للإجراءات التي اتخذتها الإدارة في هذا الإطار و هذا وفقا لما يحدده القانون وتحت رقابة السلطة القضائية

المطلب الرابع : هيئات الضبط الإداري

لعله تبين لنا أن الضبط الإداري إجراء وان كان القصد منه المحافظة على النظام العام إلا انه يحمل خطورة معينة بالنظر لصلته بالحريات العامة وتأثيرها عليها لذا وجب تحديد هيئاته

\*رئيس الجمهورية : اعترفت مختلف الدساتير لرئيس الجمهورية بممارسته مهام الضبط , فقد خول له الدستور اتخاذ جملة من الإجراءات كإعلان حالة الطواري والحصار وإقرار الحالة الاستثنائية ...الخ

\*رئيس الحكومة : لم تشر الأحكام الدستورية صراحة إلى سلطات رئيس الحكومة في مجال الضبط لكن يمكن إقرارها على أساس الوظيفة التنظيمية التي يمارسها رئيس الحكومة لأن السلطة التنظيمية في ظل دستور سنة 1989 وكذلك في ظل دستور سنة 1996 .

\*الوزراء : الأصل ليس للوزراء حق ممارسة الضبط الإداري العام لأنها صلاحية معقودة لرئيس الجمهورية ورئيس الحكومة , غير أن القانون قد يجيز لبعض الوزراء ممارسة بعض أنواع الضبط الخاص , فوزير الداخلية مثلا هو اكثر الوزراء احتكاكا وممارسة لإجراءات الضبط على المستوى الوطني سواء في الحالة العادية أو الاستثنائية .

\*رئيس المجلس الشعبي البلدي : طبقا لقانون البلدية يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلا لدولة جملة من الصلاحيات ذات العلاقة بالتنظيم العام .

\*الوالي : نصت المادة 96 من قانون الولاية على أن ’الوالي مسؤول عن المحافظة على النظام و الآمن و السلامة و السكينة العامة’ بغرض مساعدته على القيام بمهامه في مجال الضبط , وضع القانون مصالح الأمن تحت تصرفه وهذا ما نصت عليه المادة 97 من القانون الولاية .

**المبحث الثاني : أغراض الضبط الإداري ووسائله و حدوده .**

**المطلب الأول : أغراض الضبط الإداري**

يمكن تصنيف أهداف الضبط الإداري إلى أهداف تقليدية وأهداف حديثة

حيث تنحصر الأهداف لدى الفقه التقليدي في إقرار النظام العمومي في الدولة وصيانة و إعادته إلى الحالة الطبيعية أو اختل , لكن الفقه الحديث قد أوجد أهدافا جديدة لا يزال البحث فيها غير متطور ويتجلى بصورة خاصة في كل من النظام الاقتصادي و النظام الجمالي أو الرونقي للمدينة فاصبحت هذه الأهداف الحديثة إلى جانب الأهداف التقليدية محالا لتدخل سلطة البط الإداري

\*الأهداف التقليدية :

1-السكينة : يقصد بها على السلطات المختصة في الضبط الإداري المحافظة على حالة الهدوء و السكون في الطرق و الأماكن العمومية في أوقات النهار و الليل وذلك باتخاذ كل الإجراءات اللازمة حتى لا يتعرض المواطنين لمضايقات الغير بهذه الأماكن و إزعاجهم في أوقات الراحة بالضوضاء التي تسببها الأصوات المقلقة مثل مكبرات الصوت , الأجراس , وضوضاء الاحتفالات ...الخ

2-الآمن العام : يقصد بالآمن العام استتباب الآمن و النظام في المدن والقرى والأحياء بما يحقق الاطمئنان لدى الجمهور على أنفسهم وأولادهم وأغراضهم وأموالهم من كل خطر قد يكون عرضة له , من أخطار الكوارث العامة والطبيعية كالحرائق و الفيضانات و الزلازل وغيرها , لدى تعين على السلطة العامة توفير كافة الإمكانية واتخاذ كل الإجراءات لضمان الآمن العام للأفراد في الضر وف العادية والاستثنائية .

3-الصحة العمومية : ويتمثل موضوعها في النظافة العمومية أو في صيانة الصحة العمومية بالمعنى الواسع للعبارة و يتحدد مجالها بالسهر على نظافة الأماكن و الشوارع العمومية وميادين العمل ومراقبة نظافة المياه الصالحة لسرب ونظافة المأكولات المعروضة للبيع كما يتحدد مجالها في نظافة النباتات القديمة و الجديدة ونظافة المؤسسات الصناعية و التجارية ومحاربة الأمراض المعدية وتحسين الضر وف الصحية و العلاجية للمواطنين من سائل للتطعيم والأدوية...الخ

وكذلك إجراءات لتحقق من سلامة صحة الأشخاص الوافدين من الخارج و السلع المستوردة .

\*الأهداف الحديث

كما سبق القول فقد ارتبط مفهوم النظام العمومي بمفهوم الدولة السائد في مكان ما وزمان ما فالدولة القديمة أي الدولة الحارسة كانت قائمة على معطيات سياسية واقتصادية واجتماعية وفكرية خاصة تحتاج إلى نظام عمومي خاص يخدم مصالحها ويحقق أهدافها ولما تطورت الدولة الحديثة أصبحت متدخلة، فقد تطور معها مفهوم النظام العمومي واصبح مضمونها لا يعطي فقط السكينة والآمن العمومي والسلامة العمومية والصحة العامة , بل توسع ليشمل مجالات أخرى مثل النظام العمومي الاقتصادي والاجتماعي وكذلك النظام العمومي الجمالي أو الرونقي للمدينة

المطلب الثاني : وسائل وأساليب الضبط الإداري

تمارس هيئات الضبط الإداري اختصاصها في إقامة النظام العام ووقاية من أي تهديد , وذلك عن طريق ما تملكه من وسائل و سلطات تخولها اتخاذ تدابير ضبطية و تتمثل في القرارات التنظيمية و القرارات الفردية والتنفيذ الجبري ( اللجوء إلى القوة المادية ) إذا توفرت شروط إعمالها

\*الوسائل المادية : ويقصد بها الإمكانية المادية المتاحة للإدارة بغرض ممارسة مهام الضبط كالسيارات والشاحنة وعلى العموم كل آلة أو عتاد تمكن الإدارة من ممارسة مهامها .

\*الوسائل البشرية : وتتمثل في أعوان الضبط الإداري المكلفين بتنفيذ القوانين والتنظيمات كرحال الدرك والشرطة العامة والشرطة البلدية .

\*الوسائل القانونية : لا تتم ممارسة إجراءات الضبط من جانب الإدارة إلا وفقا لما حدده القانون وبالكيفية التي رسمها وبالضمانات التي كفلها , فرئس الجمهورية عندما يمارس بعض الإجراءات الضبطية إنما يستند في ممارسة لهده الصلاحية على الدستور , وكذلك يباشر الوالي إجراءات الضبط من منطق القانون الولاية .

مهما تعددت هيئات الضبط إلا أن الوسائل القانونية يمكن حصرها فيما يلي :

1-إصدار القرارات أو لوائح الضبط : وهي عبارة عن قرارات تنظيمية تصدر عن الإدارة في شكل مراسيم أو قرارات يكون موضوعها ممارسة الحريات العامة و ينجم عن مخالفتها جزاءات تحددها النصوص , وتتخذ القرارات بدورها أشكالا كثيرة منها الحظر أو المنع والترخيص...الخ

2-استخدام القوة : الأصل هو امتثال الأفراد لقرارات الإدارة وخضوعهم إليها , غير انه وفي حالات معينة يجوز استعمال القوة لمنع نشاط معين لم يخضع منظموه للقوانين و التنظيمات كما لو أراد الأفراد إقامة مسيرة معينة ولم يقدموا طلبا للإدارة بذلك أو كان طلبهم قد رفض , وتعتمد الإدارة في اللجوء إلى للقوة على إمكانيتها المادية والبشرية لصد كل نشاط يؤدي إلى المساس بالنظام العام .

**المطلب الثالث : حدود الضبط الإداري**

ان ترك سلطات الضبط أو البوليس الإداري بدون حدود يؤدي إلى المساس بحقوق وحريات الأشخاص وهنا يظهر واضحا الصراع ضرورات النشاط الإداري و نشطات الأشخاص الواجب احترامها فهو الصراع التقليدي بين السلطة و الحرية . وبتالي فان سلطات الضبط ليست مطلقة أي بدون حدود بل هي مقيدة بعدة قيود تحقق في مجموعها عملية التوازن بين سلطات الضبط الإداري الهادفة إلى إقامة النظام العمومي والمحافظة عليه وبين مقتضيات حماية الحقوق و الحريات.

\*حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية : في الظروف العادية تتقيد سلطات الضبط الإداري باحترام مبدأ المشروعية من ناحية وخضوعها لرقابة القضاء من ناحية أخرى .

1-احترام مبدا المشروعية : ويقصد به بمبد المشروعية خضوع سلطة الضبط الإداري للقانون في كل ما يصدر عنها منة تصر وفات وما تتخذه من أعمال وقرارات وفي جميع مظاهر النشاط إلى تقوم به . ويترتب على ذلك بطلان أي تصرف أو إجراء تتخذه سلطة الإدارة يخالف القانون أو يخرج على قواعده الملزمة.

2-خضوع سلطات الضبط الإداري للرقابة : تمارس هده الرقابة أما أمام القاضي الذي يبث في المسائل الإدارية سابقا أمام القاضي الإداري حاليا أما أمام القاضي الذي يبث في المسائل العادية سابقا القاضي العادي حاليا .

\* اتساع سلطة الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية : كثيرا ما تحدث ظروف استثنائية غير عادية , مثل الحرب أو الكوارث الطبيعية أو انتشار وباء لا تكفي السلطات الممنوحة للإدارة في الظروف العادية لمواجهتها , مما يتطلب إعطائها سلطات أوسع لمواجهة هذه الظروف, ويراقب القضاء الإداري سلطة الضبط في أثناء الظروف الاستثنائية بطريقة مختلفة عن رقابته لها في ظل الظروف العادية .

وفي الجزائر فإن دستور 1963 اكتفى بالنص في المادة 59 فقط على السلطات المتعلقة بالسلطات الاستثنائية حيث جاء فيها ما يلي ’ في حالة الخطر الوشيك الوقوع يمكن لرئيس الجمهورية اتخاذ تدابير استثنائية لحماية استقلال الأمة و مؤسسات الجمهورية . ويجتمع المجلس الوطني وجوبا’

أما دستور سنة 1976 فقد نص على عدة حالات في المواد من 119 إلى 123 والتي تميز بين الحالات التالية : حالة الطواري , حالة الحصار , الحالة الاستثنائية وحالة الحرب.

أما دستور 1989 فقد أعاد تبني هذه الحالة في مواده من 86 إلى 91وقد احتفظ دستور سنة المعدل و المتمم1996 في مواده من 91 إلى 96 بنفس الحالات .