**جامعة وهران 2 محمد بن أحمد**

**كلية الحقوق والعلوم السياسية**

# القانون الإداري

**دروس لطلبة السنة الأولى ليسانس حقوق**

**من إعداد:**

**د. حميش محمد**

**السنة الجامعية: 2021/2020**

# مقدمة

يعد القانون علما اجتماعيا، يهتم بالعلاقات والروابط الاجتماعية التي تتولد في المجتمع الإنساني، يعمل على تنظيمها تحقيقا للانسجام بين مختلف المصالح المتعارضة، وبما أن هذه الروابط تتعدد وتختلف بعدد العناصر المكونة لهذا المجتمع، فإنه تتعدد فروع القانون حتى يكون لكل نوع منها احكامه المتميزة، أدت هذه بالفقه إلى تقسيمه إلى عام وخاص، والقانون الإداري هو أحد فروع القانون العام الذي يهتم بدراسة القواعد القانونية المتعلقة بالإدارة العامة؛ هذه الأخيرة التي تعتبر تجسيدا لمفهوم الدولة ووسيلة هامة لتنظيم الدولة وسيرها.

ولدراسة القانون الإداري أولا ينبغي دراسة ماهية القانون الإداري (فصل أول)، لتحديد مفهومه نشأته وخصائصه وأسسه، ثم سنتطرق إلى دراسة هذه الإدارة العامة سواء في حالة السكون من خلال التنظيم الإداري (فصل ثاني) كأسلوب تعتمد عليه الدولة لتنظيم أجهزتها للقيام بوظائفها، ندرس فيه مبدأ الشخصية المعنوية ومبدأ المركزية واللامركزية، أو في حالة الحركة من خلال النشاط الإداري (فصل ثالث) من خلال بيان الاعمال الإدارية التي تنتهجها الإدارة العمومية في القيام بوظائفها الأساسية، والمتمثلة في الضبط الإداري والمرفق العام.

# الفصل الأول: ماهية للقانون الإداري

لقد قسم الفقه منذ عهد الرومان القانون إلى عام وخاص، غير أن هذه التفرقة لم تكن اتضحت بعد حتى تصدى لها الفقيه الفرنسي "دومات"؛ الذي قرر أن علم القانون يحكم كل جماعة بطائفيتن من القواعد؛ أولى تتخصص في النظام العام للحكومة تنظم الوسائل التي تمارس بها الملوك السلطة السياسية، كما تنظم السلطات والوظائف العامة، وثانية تختص بتنظيم العلاقات بين الافراد[1].

واتسع معنى القانون العام الداخلي للدولة ليشمل جميع القواعد القانونية التي تحكم تنظيم الهيئات العامة ونشاطها للدلالة على القانون الدستوري والإداري وبقية فروع القانون العام الداخلي (القانون الجنائي، قانون المالية العامة، النظام القانوني وقوانين الجنسية)[2].

وبذلك فإن القانون الإداري يعتبر فرع من فروع القانون العام الداخلي الذي يتناول تنظيم الادارة العامة، ويهتم بتكوين الجهاز الإداري في الدولة.

## المبحث الأول: نشأة القانون الإداري وتطوره

بظهور فكرة دولة القانون ظهر مفهوم خضوع الجميع للقانون سواء حكاما أو محكومين، ولذا صار لزاما لضمان هذه الفكرة اخضاع الإدارة العامة للقانون، انطلاقا من مبررات تاريخية أخرى نظرية وعملية حتى نشوء وتطور مفهوم القانون الإداري الذي نحن بصدد دراسته في هذا الفصل،

[1]– طعيمة الجرف، القانون الإداري، دراسة مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة، مكتبة القاهرة الحديثة، سنة 1970، مصر، ص 6.

[2]– المرجع نفسه، ص 09

## مطلب أول: تعريف القانون الإداري

نتج عن اختلاف الفقه في وضع تعريف محدد للقانون الإداري مفهومان؛ مفهوم أوسع ومفهوم ضيق.

**أولا. المفهوم الواسع**

يعرف بأنه مجموعة القواعد القانونية مهما كان مصدرها والتي تحكم الإدارة العامة، وبذلك في ظل هذا المفهوم فإن القانون الاداري ملازم للإدارة العامة، وبالنتيجة فإنه حتى الدول الانجلوسكسونية التي تعتمد نظام وحدة القانون تخضع الإدارة لمجموعة من القواعد القانونية.

**ثانيا. المفهوم الضيق**

يتضمن القواعد القانونية المتميزة والاستثنائية والمختلفة عن قواعد القانون الخاص المتعلقة بتنظيم الإدارة العامة والتي تحكم نشاطها وما يترتب عنه من منازعات؛ وبذلك في ظل هذا المفهوم فإن القانون الاداري تأخذ به فقط الدول التي لها نظام ازدواجية القانون والقضاء ومثال ذلك فرنسا والجزائر...

**وخلاصة** يمكن أن نعرف القانون الاداري لما درج عليه أغلب الفقهاء بأنه:

فرع من فروع القانون العام، يتضمن القواعد القانونية المتعلقة بتنظيم الإدارة العامة (التنظيم الإداري)، والتي تحكم نشاطها بوصفها سلطات عامة (النشاط الإداري) تملك حقوقا وامتيازات في علاقتها بالأفراد، وما يمكن أن تثيره هذه العلاقة من منازعات (المنازعات الإدارية).

## مطلب ثاني: نشأة القانون الإداري وتطوره

انطلاقا من المفهوم الواسع فإنه يمكن الإقرار لبعض المحاور الجزئية ضمن القانون الإداري أنها قديمة في ظهورها ولا يمكن الاعتراف بصفة الحداثة بشأنها. بل تعود نشأتها إلى أمم وشعوب خلت منذ ظهور الدولة في حد ذاتها كمفهوم دستوري. لذلك ذهب البعض إلى القول أنّ القانون الإداري كان ملازما للدولة الإسلامية منذ وجودها وليس من خصائص الدولة الحديثة. لأنّ كل مجتمع متحضر أيا كان نوعه يوجد به قانون إداري بمعناه الواسع الذي يتناول مجموعة موضوعات منها نظرية التنظيم الإداري.

غير أنه بالمفهوم الحديث تعود نشأة القانون الإداري إلى فرنسا، وهو مرتبط بتاريخها ونظام الحكم فيها، نظرا لـ:

**أولا. مبررات ظهور القضاء المزدوج**

- **مبرر نظري:** ركز الفقه الفرنسي لتبرير ثنائية القضاء على عنصر الاستقلال المتبادل. (كل سلطة بمنأى عن تدخل سلطة أخرى).
- **مبرر منطقي:** حجة تبرير اخراج الإدارة من دائرة رقابة القانون المشترك هو مبدأ سيادة الدولة. وكذا ضرورات الخدمات العامة وخاصة لحسن سير عملها يتطلب قواعد خاصة.
- **مبرر عملي:** المحاكم العدلية (القضاء العادي) ليست لها دراية كافية بخصوص نشاط وأهداف الإدارة العامة وبالتالي ليست قادرة على حل المنازعات بين الإدارة والافراد، وبالتالي من الأولى ألا تكون قادرة على حل هذه المنازعات داخل الإدارة نفسها.
- **مبررات تاريخية:** قلب النظام القديم الذي كانت تهيمن عليه قواعد اقطاعية لم تعد تتفق والوضع الاقتصادي والاجتماعي الجديد، يعتبر القاضي العادي غريب عن الإدارة العامة وهو ما كرسه قانون 16-24 أوت 1790.

**ثانيا. التطورات التاريخية:**

في بداية نشأته الأولى على يد وأحكام مجلس الدولة الفرنسي كان يستهدف صالح الإدارة وعدم خضوعها للقضاء العادي، إلا أن هذا التصور سرعان ما تغير، وقد عمد في كثير من الحالات إلى قصد حماية حقوق وحريات الافراد التي تكفلها الدساتير وإعلان حقوق الانسان، حتى وصوله إلى تقرير مسؤولية الإدارة بتعويض الافراد المتضررين حتى بدون خطأ منسوب للجهة الإدارة وهو الامر الذي لم تصل إليه بعد أحكام القانون المدني[3].

لقد مر تطور ونشأة القانون الإداري بالمراحل التالية:

**أ-قبل الثورة الفرنسية سنة 1789 (مرحلة الفساد القضائي):**

مرحلة الفساد الإداري والقضاء الفرنسي؛ أو مرحلة عدم مسؤولية الدولة، أنشئت في هذه الفترة محاكم قضائية تدعى (البرلمانيات) ممثلة للملك في وظائفه القضائية. كما وجدت محاكم مختصة ببعض المنازعات الإدارية، وكانت البرلمانيات تمارس سيطرة رجعية على الإدارة وتتدخل في شؤونها وتعارض وتعرقل كل حركة اصلاح.

**ب-بعد الثورة الفرنسية سنة 1789**

**1-مرحلة الادارة القاضية: (الوزير القاضي) Administration juge**

من خلال تبنيهم مبدأ الفصل بين السلطات؛ أدى برجال الثورة الفرنسية إلى منع المحاكم القضائية القائمة في ذلك الوقت من الفصل في منازعات الادارة للحفاظ على استقلال الإدارة تجاه السلطة القضائية.

حيث صدر قانون 16-24 أغسطس 1790، لاسيما المادة 13 منه الذي حّرم على السلطة القضائية (المحاكم العدلية) التعرض إلى أقضية الإدارة، وعهد ذلك إلى الإدارة نفسها (الإدارة خصم وحكم في نفس الوقت).

**2-مرحلة القضاء المحجوز (المقيد): Justice retenu**

---

[3]- محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، سنة 2012، مصر، 18، 19.

تم إنشاء مجلس الدولة في 12 ديسمبر 1797 في عهد نابوليون، وانشاء محافظات كانت ولاية هذه الهيئات غير كاملة؛ كانت مجرد مشروع قرارات بخصوص منازعات ترفع إلى القنصل العام (نابوليون) الذي له الحق المصادقة عليها أو رفضها. فكل طلب يقدمه فرد يجب عرضه على الوزير أولا، يفصل فيه باعتباره قاضيا، وبعد ذلك فقط يعرض على مجلس الدولة في الاستئناف.

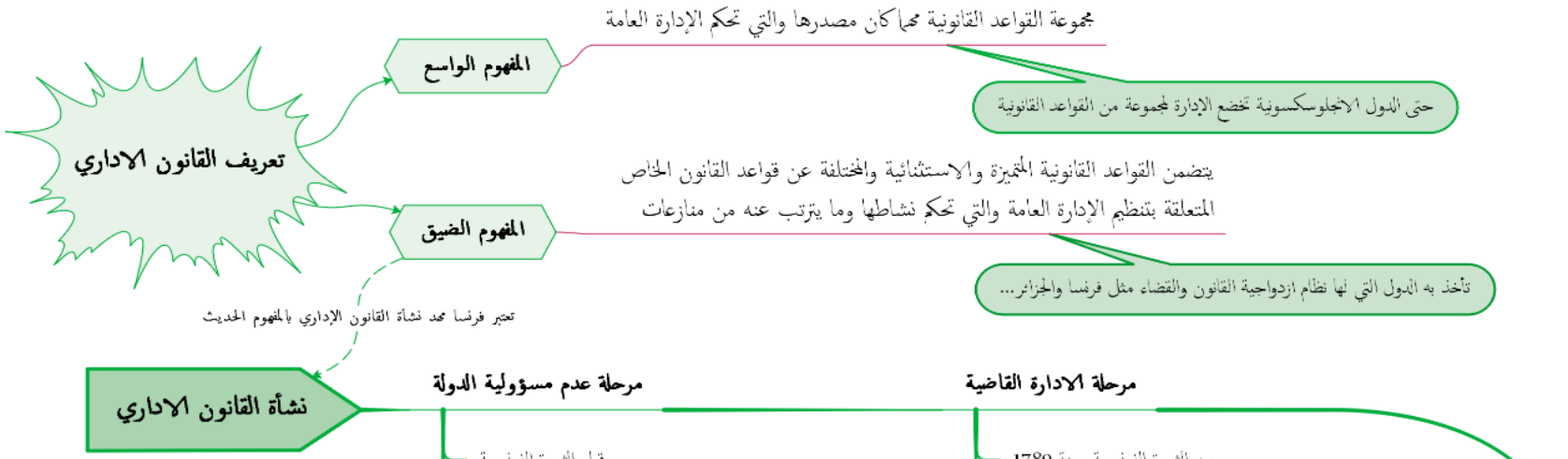
**3-مرحلة القضاء المفوض (البات):.Justice déléguée**

بعد صدور قانون 24 ماي 1872، تغيرت الطبيعة القانونية لمجلس الدولة، حيث أصبح له الفصل في المنازعات دون الحاجة إلى المصادقة على قراراته من طرف القنصل العام، ولم تعد أحكامه تصدر باسم رئيس الدولة بل أصبحت تصدر باسم الشعب، وتخلص نهائيا من قيد السلطة التنفيذية بعد إصداره حكمه في قضية كادو (Cadot) سنة 1889 (حيث لم يكن بالإمكان رفع الدعوى مباشرة أمامه ما لم يقم المعني بالأمر برفع تظلمه أمام الوزير المختص).

كما تم انشاء محكمة التنازع تتولى الفصل في المنازعات بشأن تنتزع الاخصاص بين مجلس الدولة والقضاء العادي، رغم أنه لم يتوصل إلى وجود قانون إداري معناه الفني، حيث كان المعيار المعتمد هو المعيار العضوي او الشكلي = (كلما كانت الإدارة طرفا في النزاع يختص القضاء الإداري).

**4-مرحلة ازدواجية القانون: (قرار بلانكو)**

في غياب قانون خاص بالإدارة قام اجتهاد مجلس الدولة في محاولة للاعتماد على مبادئ العدالة وروح القانون في تأسيس قراراته إلى غاية صدور قرار بلانكو عن محكم التنازع بتاريخ 08 فيفري 1873، الذي يعتبر حجر الزاوية في القانون الإداري كله، حيث أحدث هزة لا مثيل لها بخصوص إثبات ذاتية القانون الإداري على اعتبار أنّه مجموعة قواعد تحكم الإدارة العامة وتتضمن أحكاما استثنائية غير مألوفة في مجال روابط القانون الخاص.




## نشأة القانون الاداري

### مرحلة عدم مسؤولية الدولة

- قبل الثورة الفرنسية
- ممارسة البرلمانيات سيطرة رجعية على الإدارة وتدخلها في شؤونها

### مرحلة الادارة القاضية

- بعد الثورة الفرنسية سنة 1789
- **صدور قانون 16-24 أوت 1790**
  - ألغى المحاكم البرلمانيات وعهد أقضية الإدارة لنفسها -خصم وحكم

### مرحلة القضاء المحجوز (المقيد)

- **إنشاء مجلس الدولة في 12 ديسمبر 1797**
  - يفصل الوزير في المنازعة باعتباره قاضيا، وبعد ذلك فقط يعرض على مجلس الدولة في الاستئناف

### مرحلة القضاء المفوض

- **صدور قانون 24 ماي 1872**
  - تغيرت الطبيعة القانونية لمجلس الدولة، حيث أصبح له الفصل في المنازعات دون الحاجة إلى المصادقة على قراراته من طرف القنصل العام
  - تخلص نهائيا من قيد السلطة التنفيذية بعد إصداره حكمه في **قضية كادو سنة 1889**

### ازدواجية القانون والقضاء

- **قرار بلانكو الشهير 1873**
  - إثبات ذاتية القانون الإداري على اعتبار أنه مجموعة قواعد تحكم الإدارة العامة وتتضمن أحكاما استثنائية غير مألوفة في مجال روابط القانون الخاص

الأستاذ: حميش محمد

**مراحل القضاء الإداري في الجزائر:**

اخذت القواعد الإجرائية بمبدأ النظام القضائي الموحد على إطلاقه في ظل قانون الإجراءات المدنية القديم (الأمر رقم 154/66) ليشهد بعد ذلك النظام القضائي إصلاحين هامين كتكريس لمبدأ الإزدواجية؛ 1- بموجب دستور سنة 1996، 2- بموجب قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

**أهم المراحل:**

1-تطبيق نظام المظالم في الجزائر قبل سنة 1830:

قضاء المظالم هو التسليم بأن الوظيفة من صلب وظيفة الإمارة بعد ولاية وقيادة الجيش- عهد إسلامي.

2-فترة من سنة 1830 إلى 1848:

طبق نظام القضاء والقانون الموحد في الجزائر، (المحاكم العادية تنظر في كل الدعاوى العادية والإدارية).

مجلس الدولة في باريس لم يقبل الطعون بحجة غياب النص القانوني الذي يعطيه الاختصاص (هيئة تنسيقية للإدارة العامة الفرنسية في الجزائر) قرار كابي cappé

في سنة 1945 تحول مجلس الإدارة إلى مجلس المنازعات يمكن الطعن في قراراته أمام مجلس الدولة الفرنسي.

في سنة 1947 تم انشاء 03 مجالس مديريات على غرار مجالس الأقاليم في فرنسا، مجلس وهران، قسنطينة والجزائر.

3-فترة 1948 إلى 1962:

مرحلة الازدواجية القضائية والقانونية، أصبحت الجزائر خاضعة لنظام الإزدواجية وتم انشاء مجالس العملات وهران، قسنطينة والجزائر.

**الوقوف عند بعض النصوص والقوانين والقرارات الشهيرة المساهمة في نشأة وتطور القانون الإداري**

**1-القانون 16-24 أوت 1790:**

القانون 16-24 أوت 1790 جاء في الفصل 13 منه ما يلي: " إن الوظائف القضائية تبقى دائما مستقلة عن الوظائف الإدارية وعلى القضاة وإلا كانوا مرتكبين لجريمة الخيانة العظمى ألا يتعرّضوا بأيّ وسيلة من الوسائل لأعمال الهيئات الإدارية."

"Les fonctions judiciaires sont distinctes et demeureront toujours sépares des fonctions administratives. Les juges ne pourront à peine de forfaiture troubler de quelque manière que ce soit les opérations des corps administratifs".

وبذلك اعتبر المدافعون عن قانون 1790 أنّ مقاضاة الإدارة أو مساءلة أعوانها يؤدي دون شك إلى عرقلة أعمالها التي تهدف إلى تحقيق الصالح العام.

وتطبيقا لهذا القانون فانّ المنازعات الإدارية التي تكون الإدارة المركزية طرفا فيها فإنها تحال مباشرة على الملك. أمّا المنازعات التي تكون الإدارة المحلية طرفا فيها فقد اختص بها حكام الأقاليم.

**الأسباب المستند إليها لفرض وإعمال قانون 1790 يمكن دحضها بالنظر لما يأتي:**

-إن عدم خضوع الإدارة أمام القضاء يعني أن المحاكم قد تكون في وضعية إنكار العدالة؛

-لقد تناسى المدافعون عن القانون 1790 أن مبدأ الفصل بين السلطات يفرض تمكين السلطة القضائية من مراقبة أعمال السلطة التنفيذية وهذا ما أكده مونتسيكو نفسه في كتابه روح القوانين بقوله: " كل شخص بين يديه سلطة مدعو إلى أن يستبد بها فلا بد إذن حتى تنظم الأشياء بكيفية تجعل كل سلطة تمنع تجاوزات السلطة الأخرى."

وبالتالي فإنه لا مفر من الاعتراف لجهاز القضاء بمراقبة أعمال الإدارة وهذا تطبيقا لمبدأ المشروعية، وصونا للحقوق الأساسية والحريات العامة، ومنعا للإدارة من كل عمل يطبع بالتعسف.

وتبقى هذه المرحلة من مراحل تطور القانون الإداري تتميز عن غيرها وسابقتها. ففي المرحلة الأولى لم تكن الدولة وأجهزتها الإدارية تسأل عن أعمال موظفيها. أما في ظل هذه المرحلة فقد أصبح بالإمكان مساءلة الدولة عن أعمال موظفيها لكن أمام الإدارة نفسها.

**2-قانون 24 ماي 1872:**

صدر هذا القانون لمنح مجلس الدولة الفرنسي اختصاص البت نهائياً في المنازعات الإدارية دون تعقيب من أي جهة أخرى.

**3-محكمة التنازع وقرار بلانكو الشهير:**

تتلخص وقائع هذه القضية في أن: تعرضت بنت صغيرة تدعى ايجنز بلانكو لحادث تسببت فيه عربة تابعة لوكالة التبغ تستغله الدولة بنظام الادارة المباشرة الّتي كانت تنقل إنتاج هذه الوكالة من المصنع إلى المستودع، قام ولي البنت برفع قضية يطالب بالتعويض من جراء حادث مرور أصاب ابنته ضد مدير إقليم الجيروند ممثلا للدولة، امام القضاء المدني، باعتبارها مسؤولة مدنيا عن الخطأ الذي ارتكبته عمال المصنع، فرضت دعواه على أساس أن هذه القضية أحد أطرافها الإدارة، فرفع النزاع أمام مجلس الدولة وأحيلت القضية لمحكمة التنازع لتفصل في مسألة الاختصاص، ففصلت في النزاع بإسناد الاختصاص لمجلس الدولة على أساس أنه لا يمكن للقضاء المدني تحميل الدولة المسؤولية تأسيسا على مبادئ القانون المدني.

حيث أجابت محكمة تنازع الاختصاص بتاريخ 08 فبراير 1973 بما يلي :

"حيث أن المسؤولية التي يمكن أن تقع على الدولة عن الاضرار التي تسببها للأفراد أفعال الأشخاص الذين تستخدمهم في المرفق العام لا يمكن أن تحكمها المبادئ التي وضعها التقنين المدني لتنظيم الروابط بين الافراد بعضهم ببعض؛

وأن هذه المسؤولية ليست عامة ولا مطلقة، بل لها قواعدها الخاصة التي تتغير تبعا لحاجات االمرفق ولضرورة التوفيق بين حقوق الدولة والحقوق الخاصة؛

وانه بذلك وطبقا للقوانين المشار إليها أعلاه، يكون القضاء الاداري وحده مختصا بنظره؛"

وهكذا يتضح لنا بما لا يدع مجالا للشك أنّ هذا القرار اعتبر خلال عهد طويل حكم المبدأ وحجر الزاوية في القانون الإداري كله، حيث أحدث هزة لا مثيل لها بخصوص إثبات ذاتية القانون الإداري على اعتبار أنّه مجموعة قواعد تحكم الإدارة العامة وتتضمن أحكاما استثنائية غير مألوفة في مجال روابط القانون الخاص.

**4-قرار كادو:**

تتلخص وقائعه في أن ألغت مدينة مرسيليا وظيفة المهندس مدير الطرق والمياه بها، فطالبها شاغل هذه الوظيفة بالتعويض، فلما رفضت البلدية إجابة طلبه رفع دعوى أمام المحاكم العادية التي قضت بعدم اختصاصها، إذ قدرت أن العقد الذي يربطه بالمدينة ليست له خواص عقد إجارة العمل المدني. فرفع دعواه أمام مجلس الإقليم الذي قضى بدوره بعدم اختصاصه، باعتبار أن سند الطلب لم يكن الاخلال بعقد تنفيذ أشغال عامة. فعاد إلى وزير الداخلية الذي أجابه بأنه رفض مجلس بلدية مرسيليا طلبه بالتعويض فلا يمكنه هو نفسه أن يستجيب له. وكان هذا الرفض محل طعن السيد كادو امام مجلس الدولة.

**قرر مجلس الدولة أن الوزير كان على حق في الامتناع عن نظر أمور لم تكن في الحقيقة من اختصاصه،** كما قرر اختصاصه هو بنظر النزاع الناشئ بين مدينة مرسيليا والسيد كادو.

هذا الحكم يعتبر خطوة رئيسية في تطور القضاء الإداري، حيث تم انتقال الاختصاص العام في المنازعات الإدارية إلى المحاكم الإدارية واعترف لمجلس الدولة الفرنسي لأول مرة بأنه مختص بالنظر في كل الطعون بالإلغاء الموجهة ضد القرارات الإدارية إلا إذا كان هناك نص صريح يقضي بخلاف ذلك بينما في السابق لم يكن المجلس مختصا إلا بناء على نص، فإن لم يكن هناك نص يعود الاختصاص إلى الوزراء.

بفضل حكم "كادو" استطاع القضاء الإداري أن يزدهر، ولا شك في أن مرسوم 30 سبتمبر 1953 جعل مجلس الدولة محدد الاختصاص من جديد، وجعل الاختصاص العام في أول درجة للمحاكم الإدارية وليس للإدارة نفسها. وقد تم تجاوز الأن حكم "كادو" في

حرفيته منذ كف مجلس الدولة بإصلاح سنة 1953 على ان يكون القاضي العام في الأمور الإدارية، ولكن مساهمته النظرية تظل قائمة في تمييزه بكل جلاء الوظيفة الادارية من الوظيفة القضائية.

## المبحث الثاني: مصادر القانون الإداري

المصدر هو بوجه عام المنبع الذي يستقي منه القانون قواعده وأحكامه؛ وتشمل مصادر القانون بصفة عامة عادة أربع 04 مصادر : 1-التشريع، 2-العرف، 3-القضاء، 4-الفقه.

وإذا كان التشريع والعرف يعتبران مصدران رسميان للقوانين الأخرى بينما يبقى كل من القضاء والفقه مصدران تفسيريان للقاعدة القانونية[4]، فإنه القضاء له دور هاما كأحد مصادر القانون الإداري بل يعد أهم المصادر على الاطلاق ويعتبره البعض كمصدر أساسي[5]، باعتبار خاصية هذا القانون قضائي النشأة.

### المطلب الأول: المصادر الرسمية

**أولا. التشريع**

مجموعة القواعد القانونية المكتوبة الصادرة عن **السلطة المختصة:...** ما هي هذه السلطة المختصة؟

نميز بين أنواع التشريع لنعرف هذه السلطة المختصة.

---

[4]- علاء الدين عشي، مدخل القانون الاداري، دار الهدى للطباعة والنشر، عين مليلة، الجزائر، سنة 2012، ص 26.
- مازن راضي ليلو، القانون الإداري، منشورات الاكاديمية العربية ف الدنمارك، سنة 2008، ص 12

[5]- سعيد بوعلي، نسرين شريقي، مريم عمارة، القانون الإداري (التنظيم الإداري-النشاط الإداري)، دار بلقيس للنشر، الجزائر، سنة 2019، ص 13.

1-**تشريع أساسي (دستوري):** صادر عن السلطة التأسيسية؛

يعتبر الدستور من بين المصادر الرسمية للقانون الاداري، فهو يحتوي على مبادئ وقواعد متعلقة بتنظيم السلطة التنفيذية واختصاصاتها، كما نص في مواده على المبادئ الأساسية لتنظيم الإدارة المحلية ومبدأ الفصل بين السلطات.

2-**تشريع عادي (قانون):** صادر عن السلطة التشريعية؛

القانون كمصدر للقانون الإداري هو مجموعة القواعد القانونية التي تقوم بوضعها السلطة التشريعية طبقا لأحكام الدستور، والتي يتعلق موضوعها بمواضيع القانون الإداري، سواء سير النشاط الإداري أو تسيير المال العام أو الموظف العام...

3-**تشريع فرعي (لوائح ومراسيم):** صادر عن السلطة التنفيذية.

هي مجموعة القواعد القانونية التي تصدر عن السلطة التنفيذية على اختلاف مستوياتها، وهي وسيلة هامة في يد السلطة الإدارية لتنظيم وممارسة النشاط الإداري؛ تنقسم إلى لوائح تنظيمية مستقلة أو مراسيم تصدر عن رئيس الجمهورية باعتباره سلطة تنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون، ولوائح تنفيذية (تصدر عن الوزير) أو قرارات (تصدر عن الوالي، رئيس المجلس الشعبي البلدي).

**ثانيا. العرف**

هو مصدر غير مكتوب، ويقصد به ما جرى العمل به من جانب السلطة الإدارية لمباشرة صلاحياتها واختصاصاتها بشكل متواتر (متكرر) على نحو يشكل اعتقاد بإلزامية هذا السلوك كقاعدة ملزمة واجبة الاتباع.

أنواعه:

1-**عرف مفسر:** يزيل الغموض دون أن يضيف حكما جديدا؛ (الغموض في أحكام القواعد القانونية).

2-**عرف مكمل:** يكمل نقص سكت عنه المشرع أو المنظم؛

3-**عرف معدل:** سواء بالإضافة أو الحذف (كهجر نص مثلا).

## المطلب الثاني: المصادر التفسيرية

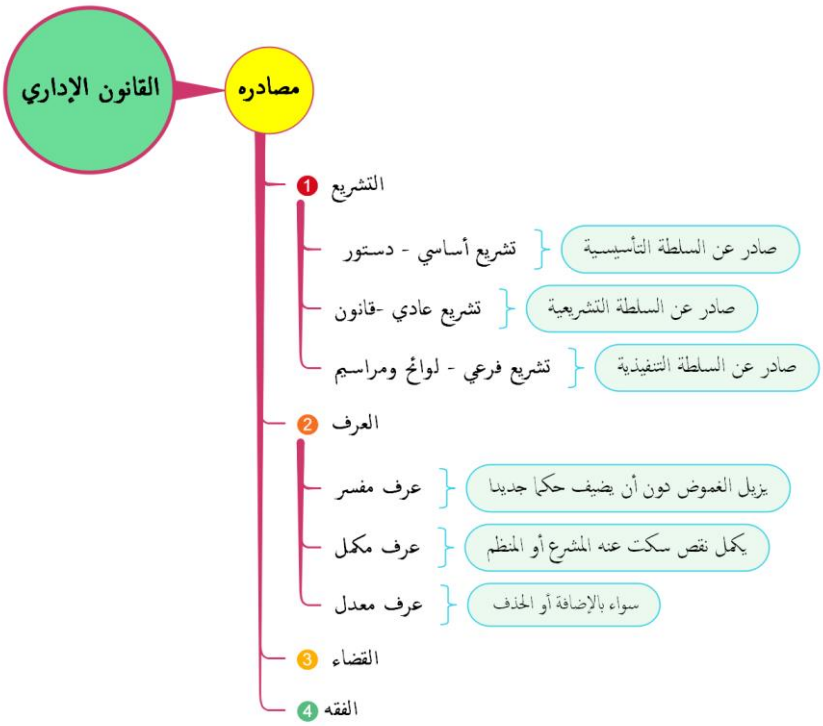
### أولا. القضاء

هو اجتهاد القاضي الإداري أثناء فصله في المنازعات المعروضة أمامه من خلال تفسير النصوص القانونية الغامضة أو استنباط القواعد القانونية (انشاء القاعدة القانونية) في حالة عدم وجود نص تشريعي لحل النزاع.

يستنبط القاضي الإداري هذه القواعد ويكتشفها من المبادئ العامة للقانون والتي هي مجموعة القواعد القانونية المترسخة في الوجدان وضمير الأمة[6].

### ثانيا. الفقه

يقصد به استنباط الآراء والمبادئ القانونية بالطرق العلمية المختلفة بواسطة الفقهاء (رجال القانون) لشرح النصوص القانونية وتفسير الغامضة منها أو نقدها[7].




[6]– مرجع سابق، ص 12.

[7]– المرجع نفسه، ص 14.

## المبحث الثالث: خصائص وأسس القانون الإداري

سنتطرق في هذا المبحث إلى الخصائص التي تمييز القانون الإداري عن بقية القوانين سواء من حيث الشكل والمضمون، ثم إلى أسسه لتحديد نطاق تطبيقه.

### المطلب الأول: خصائص القانون الاداري

نقصد بالخصائص ما يتميّز به هذا القانون عن باقي القوانين الأخرى، ويمكن أن تمييز القانون الإداري بجملة من الخصائص من حيث الشكل ومن حيث المضمون.

**أولا. من حيث الشكل**

**1-قانون حديث النشأة:**

لأنه لم تتضح معالمه بالمفهوم الضيق (كما تطرقنا إليه) إلا بعد نشأة القضاء الإداري الذي تحقق وجوده كقضاء بات عام 1872 عبر مختلف المراحل التي سبق ذكرها.

**2-قانون غير مقنن:**

بمعنى أن قواعده القانونية غير مجمعة في مدوّنة (تقنين) واحدة شاملة على غرار فروع القوانين الأخرى مثل القانون المدني ...، ومرد ذلك لتنوع وتشعب موضوعاته وطبيعة العلاقات التي يهتم بها.

**ملاحظة:** (غير مقنن لا تعني أنه غير مكتوب؛ لأنه يوجد تقنينات جزئية وهي خاصية لهذا القانون المتشعب).

**3-قانون قضائي النشأة:**

قضائي باعتبار أن القضاء الإداري لاسيما الفرنسي لعب دورا مهما في صياغة وابتداع العديد من المبادئ والقواعد والنظريات التي تتعلق بالإدارة في غياب النصوص التشريعية[8].

**ثانيا. من حيث المضمون**

**1-قانون مرن وسريع التطور:**

قواعده في حركة متغيرة حتى تتلاءم مع الاعتبارات والمقتضيات العملية التي تتعلق بالمصلحة العامة، ويتطور بالظروف المحيطة بالإدارة ونشاطها[9] (فهو متطور حسب تطور وتدخل الدولة)

**2-قانون مستقل:**

قواعده تشكل قانونا قائما بذاته؛ وبالتالي لا يتوجب على القاضي الإداري أن يرجع الى القوانين المدنية (كشريعة عامة لباقي القوانين) ليعطي حكما، فهو يستنتج الحلول من خلال التشريعات الإدارية القائمة والموجودة، غير أن هذه الاستقلالية تبقى نسبية[10].

**3-قانون مطبوع بطابع السلطة العامة:**

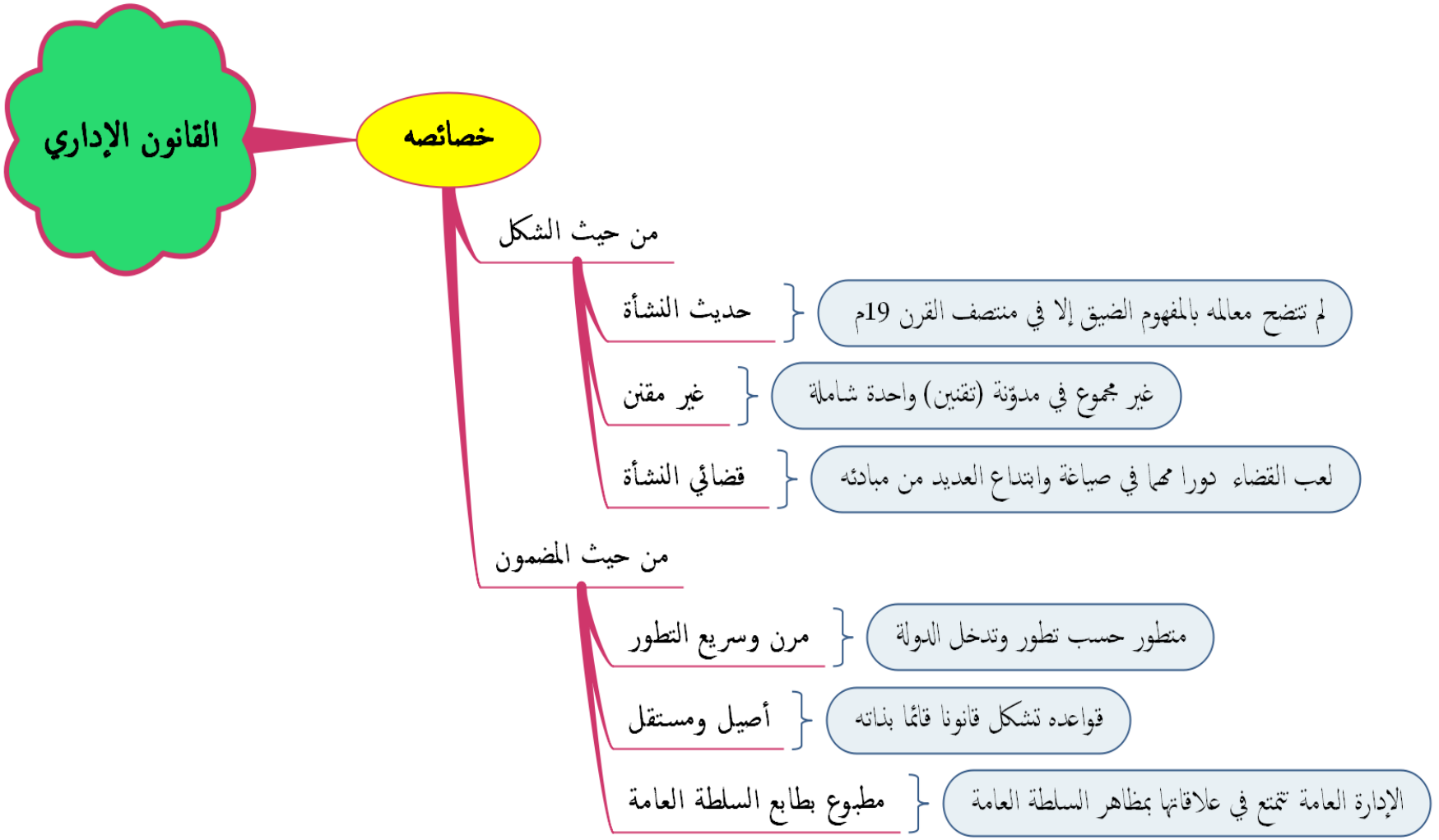
قواعده غير مألوفة في التشريع العادي باعتبار الإدارة العامة تتمتع في علاقاتها بمظاهر السلطة العامة التي تظهرها احكام هذا القانون وتجعلها في مركز أقوى من الشخص العادي.

---

[8]- محمد صغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، ص 19.

[9]- عوابدي عمار، دروس في القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 2000، ص 66.

[10]- سعيد بوعلي، نسرين شريقي، مريم عمارة، مرجع سابق، ص 19.


القانون الإداري
خصائصه
من حيث الشكل
حديث النشأة
لم تتضح معالمه بالمفهوم الضيق إلا في منتصف القرن 19م
غير مقنن
غير مجموع في مدوّنة (تقنين) واحدة شاملة
قضائي النشأة
لعب القضاء دورا مهما في صياغة وابتداع العديد من مبادئه
من حيث المضمون
مرن وسريع التطور
متطور حسب تطور وتدخل الدولة
أصيل ومستقل
قواعده تشكل قانونا قائما بذاته
مطبوع بطابع السلطة العامة
الإدارة العامة تتمتع في علاقاتها بمظاهر السلطة العامة

## المطلب الثاني: أسس القانون الإداري

تكمن أهمية تحديد أساس ومعيار القانون الإداري من **الناحية النظرية في تحديد القواعد القانونية المطبقة على الإدارة** ومن **الناحية العملية معرفة الجهة القضائية المختصة بالنظر في المنازعات الإدارية الناجمة عن النشاط الإداري** في ظل نظام القضاء المزدوج[11]. ولذا سعى الفقه والقضاء نحو إيجاد أساس أو فكرة عامة تصلح أن تكون دعامة أساسية تقوم عليها مبادئ ونظريات القانون الإداري.

بداية يمكن طرح سؤال كيف كان يختص القضاء الإداري الفرنسي في بداية مراحله؟ إلى غاية تطور هذه المعايير.

**أولا. المعيار العضوي**

في بداية نشأة القضاء الإداري وتطبيق القانون 16-26 أوت 1790، نشأ هذا المعيار الذي **يرتكز على صفة الجهة التي صدر عنها العمل دون النظر إلى طبيعة العمل ذاته،** وبهذه الصفة هو قانون الإدارة العامة باعتبارها جهاز تنظيمي لا باعتبارها نشاط أو وظيفة.

**نقد:** رغم بساطته إلا أنه سطحي يحكم الظواهر الخارجية فقط لأنه هناك أعمال تصدر عن الإدارة ولا تطبق عليها قواعد القانون الإداري[12].

**ثانيا. معيار الهدف والغاية**

**يرتكز على هدف النشاط الذي يستهدف المصلحة العامة،** أما إذا كان يستهدف منفعة خاصة فلا يعتبر عمل إداري ولا تطبق عليه قواعد القانون الإداري.

**نقد:** غامض وغير دقيق في تحديد القانون المطبق، باعتبار أن فكرة المصلحة مطاطية وغامضة وقابلة للتطور وفقا لظروف ومقتضيات المكان والزمان[13].

---

[11]- عوابدي عمار، مرجع سابق، ص 80.

[12]- المرجع نفسه، ص 81.

[13]- المرجع نفسه، ص82.

**ثالثا. معيار السلطة وأعمال الإدارة**

يقوم هذا المعيار على تقسيم أعمال الإدارة إلى:

**أ-أعمال سلطة: (acte d'autorité) تظهر فيها الإدارة بمظهر السلطة العامة تتمتع بحق الامر والنهي === وهنا نكون امام تطبيق قواعد القانون الإداري ويختص القضاء الإداري.**

**ب-أعمال مادية: (acte de gestion) أعمال تباشرها الإدارة بنفس الأساليب التي يلجأ إليها الافراد === وهنا نكون امام تطبيق قواعد القانون الخاص ويختص القضاء العادي.**

سادت هذه النظرية حتى نهاية القرن 19م أنصارها: الفقيه لافريير (Laferrire)، والفقيه بارتلمي (Berthelemy)

* اعتمد القضاء الفرنسي عليها فترة من الزمن كأساس وحيد[14].

- **نقد هذه النظرية:** هجرها القضاء بسبب أنها معيار ضيق إلى حد كبير من نطاق القانون الإداري ومن اختصاص القضاء الإداري، فهو يستبعد جميع الاعمال الأخرى (العقود الإدارية والأعمال المادية للإدارة) عدا سلطات الضبط الإداري. فهو معيار صعب التطبيق رغم بساطته ووضوحه لأنه ليس من السهل التمييز بين أعمال السلطة وتصرفات الإدارة نظرا لتداخل نشاط الإدارة.

**رابعا. معيار المرفق العام**

ظهر وتبلور هذا المعيار ابتداء من الربع الأخير من القرن 19م، كفكرة اعتمدها مجلس الدولة ومحكمة التنازع الفرنسية كأساس لاختصاص القضاء الإداري، وكان حكم روتشيلد عام 1855 وديكستر عام 1861 من الأحكام الأولى لتقرير هذه الفكرة، إلا أن حكم بلانكو لعام 1873 يمثل في نظر الفقه والقضاء حجر الزاوية في نظرية المرفق العام.

[14]- مازن راضي ليلو، مرجع سابق، ص 19

**تطبيقا لهذه النظرية فإن أساس القانون الإداري واختصاص القضاء الإداري يتعلق بكل نشاط تديره الدولة أو تهيمن على ادارته ويستهدف المصلحة العامة.**

تجاوز هذا المعيار الانتقاد الموجه لنظرية أعمال السلطة وبالتالي شملت جميع نشاطات الإدارة المتصلة مباشرة بالمرافق العامة التي يحكمها القانون الإداري === فأصبح يختص بالقرارات والعقود والاعمال المادية الصادرة عن الدولة وهيئاتها مادامت تهدف الى اشباع حاجات النفع العام وتحقيق الصالح العام.

أنصار هذه المدرسة: تيسيه (Teissier)، ديجي (Duguit)، بونار (Bonnard) ، جيز (Jeze)[15]

**أزمة نظرية المرفق العام:**

تراجعت بفعل تطور الحياة الإدارية والتغيرات التي قامت عليها فكرة المرافق العامة بتأثير من سياسة الاقتصاد الموجه والمبادئ الاشتراكية وزيادة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي والاجتماعي === وبالتالي ظهرت مرافق عامة ذات نفع عام يديره الأفراد أو أشخاص خاصة === هذا أدى إلى صعوبة تحديد مضمون المرفق العام === أدى أيضا بالفقه والقضاء إلى البحث عن معيار أخر للقانون الإداري.

**خامسا. معيار السلطة العامة وامتيازاتها**

جاءت لنقد معيار المرفق العام والتي تعني: فكرة السلطة هي الأقدر في تحديد نطاق تطبيق القانون والقضاء الإداريين. فما يميز القانون الإداري عن القانون الخاص لا يتعلق بالأهداف والغايات التي تسعى الإدارة لتحقيقها من منفعة عامة كما ذهب المعيار المرفق العام، وإنما يقوم على أساس الوسائل التي تستعملها الإدارة العامة في سبيل تحقيق هذه الأهداف:

**{-إذا كانت الوسائل تتميز بسلطات وامتيازات استثنائية === نكون أمام تطبيق القانون الإداري.**

[15]– سعيد بوعلي، نسرين شريقي، مريم عمارة، مرجع سابق، ص 20.

**{–والعكس إلى لم تكن هناك وسائل استثنائية === لا نطبق القانون الإداري.**

تتميز هذه النظرية عن النظرية التقليدية (أعمال السلطة واعمال الإدارة العامة)؛ **فهذه النظرية لا تتعلق بالأوامر والنواهي وإنما كل نشاط إداري تمارسه الإدارة وتستعمل فيه وسائل القانون العام غير مألوفة في القانون الخاص.**

أنصار هذه النظرية هو العميد موريس هوريو (Houriou)، وهو لم فكرة المرفق العام وإنما جعلها ثانوية بالمقارنة مع دور السلطة العامة كأساس للقانون الإداري ولتحديد اختصاص القضاء الإداري، فهو غلّب عنصر الوسائل التي تستخدمها الإدارة على عنصر الغاية أو الهدف[16].

**سادسا. معيار المنفعة العامة**

نادى بها الأستاذ فالين (waline) أشد المدافعين عن فكرة المرفق العام === ثم بعد أزمة هذا المعيار اقترح محله فكرة المنفعة العامة.

**ما يميز النشاط الإداري عن النشاط الخاص هو استهداف تحقيق النفع العام**، واعتمد فالين في تأسيس نظريته على حكم مجلس الدولة في قضية بلدية منسيجور (Commune De Mensegeur) الصدار في 1921/06/19.

**– نقد هذه النظرية:**

– إن جل عمل الدولة انما يتعلق بتحقيق المنفعة العامة والمصلحة العامة؟

– تحقيق النفع العام ليس حكرا على الدولة وأجهزتها بل يساهم فيه حتى الافراد والمؤسسات الخاضعة للقانون الخاص. === لم تعش هذه الفكرة طويلا سرعان ما تخلى عنها فلين.

**سابعا. معيار السلطة العامة الحديث**

حاول الفقه احياء هذه الفكرة على كأساس للقانون الإداري منهم جورج فودل (George Vedel) الذي ذهب إلى أن **فكرة السلطة العامة لا تعني فقط استخدام الإدارة**

[16]– سعيد بوعلي، نسرين شريقي، مريم عمارة، مرجع سابق، ص 21.

**لامتيازات وسلطات القانون العام باعتبارها سلطة آمرة وإنما تشمل أيضا القيود التي تحد من حرية الإدارة وتفرض عليها التزامات أشد من الالتزامات المفروضة على الافراد في ظل القانون الخاص.**

مثال عن هذه القيود: عدم إمكانية الإدارة التعاقد إلا بإجراءات معقدة مفروضة عليها.

صادف هذا المعيار نجاحا وقبولا من الفقه والقضاء وانحاز اليه فالين بعد تخليه عن معيار المرفق العام وبعده معيار المنفعة العامة.

**ثامنا. معيار الجمع بين المرفق العام والسلطة العامة**

إزاء النقد الموجه لجميع المعايير لم يعد الفقه يتمسك بفكرة واحدة واتجه نحو الجمع بين فكرة السلطة العامة والمرفق العام.

1-حاول دي لوبادير (De Laubadere) تجديد فكرة المرفق العام من خلال اجمع بينها وبين السلطة العامة، لكنه جعل الأولوية للمرفق العام، ثم يأتي استخدام أساليب القانون العام في المرتبة الثانية لسد عجز معيار المرفق العام.

2-غلّب شاب (Chapus) فكرة السلطة العامة على المرفق العام، ولم يعتبر معيار الشروط غير المألوفة (السلطة العامة) معيار مساعدا، حيث أنه في كثير من الأحيان القاضي يفضل استخدام معيار الشرط غير المألوف وهذا يكون له أسهل ومناسبا.

=== وعلى هذا الأساس فإن المرفق العام وإن كان عنصرا مهما في تحديد أساس القانون الإداري إلا أنه لا يكفي لأداء هذا الدور بعد أن اتضح أن مفهومه وعدم اقتصاره على المرافق الإدارية فقط، فظهرت فكرة المعيار المزدوج.

**وبالتالي لا يكون العمل الإداري خاضعا للقانون الإداري واختصاص القضاء الإداري إلا:**

**أن يكون عملا إداريا أو نشاطا متعلقا بمرفق عام (فكرة المرفق العام).**

**2-أن تكون الإدارة في هذا النشاط قد استخدمت امتيازات ووسائل غير مألوفة في القانون الحاص (فكرة السلطة العامة)، مع ضرورة التنبيه إلى أن السلطة العامة لا تبرر من**

**خلال الامتيازات الممنوحة للإدارة فقط وإنما تشمل القيود الاستثنائية المفروضة عليها أحيانا.** وبالتالي فهذا المعيار يؤدي إلى تكامل الوسائل والأهداف[17].

[17]– سعيد بوعلي، نسرين شريقي، مريم عمارة، مرجع سابق، ص 22.

## المبحث الرابع: علاقة القانون الإداري بغيره من القوانين

من المهم أن نبيين استقلال القانون الإداري عن بقية فروع القانون الأحرى لاسيما ذات الصلة وتبيان أوجه الاتفاق والاختلاف، وكذا علاقته بعلم الإدارة العامة.

### المطلب الأول: علاقة القانون بعلم الإدارة العامة

يهتم القانون الإداري ويبحث في التنظيم القانون للجهاز الإداري ونشاطه وعلاقته بالأفراد، بينما يهتم علم الإدارة بالجوانب الفنية للمنظومة أو الجهاز الإداري لتحقيق أهدافه على وجه أنجع.

**أولا. في مجال النظرية العامة للموظف**

يهتم القانون الادري بالموظف من زوايا معينة؛ شروط الوظيفة، الحقوق والواجبات التأديب نهاية العلاقة الوظيفية، بينما يهتم على الإدارة بجوانب فنية كدراسة شروط التأهيل وطرق التدريب، الحوافز المادية والمعنوية ودراسة المشاكل الوظيفية والنفسية والبحث عن سبل إصلاحها[18]، مدى نجاعة الجزاءات التأديبية.

**ثانيا. في مجال القرارات الإدارية**

يهتم القانون الإداري بنظرية القرار الإداري من حيث المفهوم الأركان، الأثار...، بينما يهتم علم الإدارة بمراحل اتخاذ القرار وصيغته ومستوياته والمشاركة فيه وافراغه في الصورة السليمة.

[18]– عبد الله عبد الغني بسيوني، القانون الإداري، منشأة المعارف، سنة 1991، مصر، ص 27.

**ثالثا. في مجال التنظيم**

يبحث القانون الإداري في البناء القانوني للأنظمة الإدارية، فهو يدرس تفسير النصوص وشروط تطبيق القواعد واجراءاتها والحقوق والالتزامات المترتبة عليها وصحة العقود والقرارات ونظرية الأشخاص، كما يتناول الاعتداءات التي تلحقها الإدارة بحريات الافراد ومسؤولياتها.

بينما يهتم علم الإدارة العامة بالإدارة من حيث تنظيمها الفني، ويتعرض للأساليب الإدارية من جوانب عملية سواء كانت سياسية أو اجتماعية او اقتصادية.

## المطلب الثاني: علاقة القانون بفروع القانون ذات الصلة

**أولا. علاقته بالقانون الدستوري**

القانون الدستوري يحتوي على عناوين وموضوعات القانون الإداري، فهو يضع رؤوس موضوعات القانون الإداري[19]، ويبحث في التنظيم السياسي للدولة، بينما يبحث القانون الإداري في أعمال السلطة التنفيذية الإدارية دون الحكومية منها ويركز على نشاطها كهيئة تنفيذية، وفي هذا ذهب بعض الفقه إلى اعتبار معيار التفرقة هو الوظيفة الحكومية والوظيفة الإدارية[20].

**ثانيا. علاقته بالقانون المالي**

قانون المالية هو مجموعة من القواعد الخاصة بإدارة أموال العامة للدولة وهو مكمل للقانون الإداري الذي يوضح النظام الذي يحكم الأموال العامة والحماية القانونية المقررة لها وكيفية الانتفاع بها.

---

[19] –BARTHELEMY, Traité Elémentaire De Droit Administratif, 1933, p5.

أنظر، محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص14.

[20]– طعيمة الجرف، مرجع سابق، 17.

**ثالثا. علاقته بقانون الإجراءات المدنية والإدارية**

صلته وثيقة بقانون المرافعات، هذا الأخير الذي ينظم الدعوى أمام القضاء من حيث شروط وقواعد الاختصاص وسيرها والأدلة الاثبات وإصدار الاحكام وطرق تنفيذها والطعن فيها.

إذا فالقانون الإداري يستعمل القواعد الإجرائية بكيفية رفع الدعوى الإدارية وأشكال ذلك وكذا أنواع الدعاوى الإدارية.

# الفصل الثاني: التنظيم الإداري

تعتمد كل دولة على أسلوب لتنظيم أجهزتها ومؤسساتها الإدارية لقيام السلطة الإدارية فيها بوظيفتها، وتدخل دراسة هذه المؤسسات في مفهوم التنظيم الإداري، الذي يقوم على مبدأ الشخصية المعنوية ومبدأ المركزية واللامركزية.

## المبحث الأول: الشخصية المعنوية

نظرا لعجز الانسان كفرد بطبيعته على النهوض بكافة متطلبات المجتمع نظرا لانتهاء شخصيته القانونية بالوفاة وحاجة المجتمع على دوام استمرار المرافق العامة، كان لابد من منح أهلية قانونية لأشخاص أخرى معنوية تختلف عن طبيعته تسمى الشخصية المعنوية أو الاعتبارية.

### المطلب الأول: مفهوم الشخصية المعنوية

**أولا. تعريفها**

الشخصية المعنوية هي مجموعة من الأشخاص والأموال التي تهدف إلى تحقيق غرض معين، وبالتالي يمكنها القيام بنشاط مستقل عن الافراد الذين يكونون هذه المجموعة، فيتعلق الأمر بالدولة، الولاية، البلدية، والشركات التجارية والنقابات...[21]

ويعترف لها الشخصية القانونية بالقدر اللازم لتحقيق ذلك الغرض.

[21]– ناصر لباد، الأساسي في القانون الإداري، الطبعة 1، دار المجدد للنشر، الجزائر، ص 47.

**ثانيا. عناصرها**

– مجموعة من الأشخاص أو مجموعة من الأموال في ظل تنظيم معين لتحقيق غرض وهدف مشروع

– أجهزة تمثلها

– ذمة مالية

– أن يعترف القانون بوجودها؛ لأن تجمع اشخاص أو أموال وحده غير كافي بالقول إنهم يمثلون شخص معنوي إلا إذا اعترف القانون لهم بذلك بموجب وسيلة قانونية لازمة؛ سواء بموجب قانون صادر عن السلطة التشريعية للاعتراف بالولاية أو البلدية، أو بموجب تراخيص صادرة من الوزير المعني أو الوالي بالنسبة للجمعيات الوطنية والولائية...

**ثالثا. أهميتها**

**أهمية فنية:**

هي وسيلة تستعمل لتقسيم الوحدات والأجهزة الإدارية المكونة للنظام الإداري ولتوزيع اختصاصات السلطة الإدارية إقليميا ومصلحيا وتحديد العلاقة فيما بينها.

**أهمية قانونية:**

هي كفكرة يمكن القيام من خلالها بمختلف الوظائف الإدارية عن طريق أشخاص طبيعية يعملون باسم الإدارة ولحسابها.

**رابعا. طبيعة الشخصية المعنوية**

اختلف الفقه حول هذه الفكرة؛

**1–فكرة مفترضة:**

(فقيه سافيني) باعتبارها افتراض ليس له أساس من الواقع وحيلة قانونية لتمكين الهيئات من تحقيق مصالحها.

**2-شخصية حقيقية:**

(هوريو وسالي)، حسب هذه النظرية فإن الشخص المعنوي هو واقع يتحرك ويمكن التعامل معه رغم أنه غير مجسم، فاجتماع عدة أفراد لتحقيق غرض معين يؤدي الى إرادة مشتركة هذه الإرادة منفصلة عن إرادة الافراد المكونين له.

**3-نظرية منكرة للشخصية المعنوية:**

(دوجي وبلاينول) فكرة لا فائدة منها ويمكن الاستغناء عنها باعتماد أفكار ونظريات بديلة مثل فكرة الملكية المشتركة وفكرة التضامن والمراكز القانونية.

بالنسبة بموقف المشرع الجزائري من فكرة الشخصية المعنوية؛ نجده قد عرفها في المادة 49 من القانون المدني على أنه: "الأشخاص المعنوية الاعتبارية هي:

-الدولة، الولاية، البلدية.

-المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.

- الشركات المدنية والتجارية.

-الجمعيات والمؤسسات.

-الوقف

-كل مجموعة من الأشخاص أو الأموال يمنحها القانون شخصية معنوية".

## المطلب الثاني: أنواع الشخصية المعنوية

تنقسم الشخصية المعنوية إلى: اشخاص معنوية خاصة تحكمها قواعد القانون الخاص مثل الشركات التجارية والجمعيات الخاصة، وأشخاص معنوية عمومية أو إدارية تحكمها قواعد القانون العام مثل الدولة والولاية والبلدية والمؤسسات العمومية...

**تقسم الأشخاص المعنوية العامة إلى:**

**1-أشخاص معنوية عامة إقليمية:**

لها اختصاص عام على مستوى إقليمي محدد، وتتمثل في الدولة والوحدات المحلية وهي الولاية والبلدية.

**2-الشخصية المعنوية المرفقية (المصلحية):**

تنشأ لتحقيق مصالح للأفراد تحت رقابة الدولة أو أحد الأشخاص التابعين لها، وتسمى بالهيئات أو المؤسسات العمومية، لجأ إليه المشرع لإدارة المرافق العامة التي تتطلب نوعا من الاستقلالية لضمان فعاليتها وحسن ادارتها وتنقسم إلى:

**أ-مؤسسات عامة وطنية:** تحدثها الدولة وتشرف على تسييرها.

**ب-مؤسسات عامة محلية:** تنشأ بقرار أو بمداولة من طرف الهيئات المحلية (الولاية والبلدية) وعادة ما يرتبط نشاطها بالتنمية المحلية (كمؤسسات نظافة ...).

**3-الشخصية المعنوية المهنية:**

أظهرت أحكام القانون الإداري فكرة جديدة لأشخاص معنوية أخرى تتمثل في المنظمات والاتحادات ذات الطابع المهني، تتولى إدارة مرفق عام ينشأ لتحقيق مصالح عامة ومثال ذلك الاتحاد العام للطلبة، واتحاد الأطباء وتتمتع هذه الأشخاص بإصدار لوائح خاصة بتأديب أعضائها وممارسة المهنة التي تشرف عليها.

## المطلب الثالث: النتائج المترتبة على منح الشخصية المعنوية العامة

يترتب على الاعتراف بالشخص المعنوي التمتع بجميع الحقوق في إطار تحقيق هدفه، إلا ما كان ملازما لصفة الانسان، وفي حدود القانون.

**1-ذمة مالية مستقلة:**

ذمة مالية مستقلة عن الدولة وعن الأشخاص المكونين لها.

**2-أهلية قانونية:**

أهلية قانونية في الحدود التي رسمها لها القانون في حدود الهدف الذي يسعى الشخص المعنوي لتحقيقه، تمكنه من اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات.

**3-حق التقاضي:**

للشخص المعنوي أهلية التقاضي أمام الجهات القضائية سواء مدعيا أو مدعى عليه، ويباشر هذا الحق عنه شخص طبيعي يمثله يسمى الممثل القانوني.

**4-موطن مستقل:**

عادة هو مقره والمكان الذي يتواجد به مركز إدارته، مثلا مقر الولاية أو البلدية...

**5-تمارس جانبا من سلطة الدولة:**

تستعمل الأشخاص المعنوية العامة في إطار تحقيق أهدافها والمتمثلة في تحقيق المصلحة العامة وتسيير المرافق العامة إلى استعمال وسائل القانون العام.

**6-المال الذي تمتلكه يعتبر مالا عاما:**

اعتبار المال الذي تستخدمه الشخص المعنوي العام مالا عاما، يجعله متميزا عن المال الخاص الذي لا تنطبق عليه القيود الاستثنائية في وسائل القانون العام، من شروط لكيفية صرف المال العام، وكذا الجزاءات المترتبة على عملية تبديد المال العام.

**7-موظفوها يعدون موظفين عامين:**

كقاعدة عامة يعتبر مستخدمي الأشخاص المعنوية العامة ذات الصبغة الإدارية موظفين.

**8-منحها الشخصية المعنوية ليس استقلالية تامة على الدولة:**

ينبغي ان تبسط الدولة رقابتها على الأشخاص المعنوية العامة التابعة لها سواء في إطار الرقابة الرئاسية أو الوصائية كما سوف نتعرض إليه في الفصل الثاني في إطار الحديث عن نظام المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية.

**9-القضاء الإداري هو المختص في منازعاتها:**

كقاعدة عامة فإن القضاء الإداري هو المختص في المنازعات التي تثور في إطار أو بمناسبة التصرفات ونشاطات الأشخاص المعنوية العامة ذات الصبغة الإدارية.

## المطلب الرابع: نهاية الشخصية المعنوية العامة

تنتهي الشخصية المعنوية عموما لأسباب عديدة؛ تعود الى نهاية الأجل المخصص لها أو الغرض الذي أنشئت لأجله.

-بالنسبة للدول تنقضي شخصيتها بزوال أو فقد ركن من أركانها التي تقوم عليها (الدمج أو فقدان الحكم).

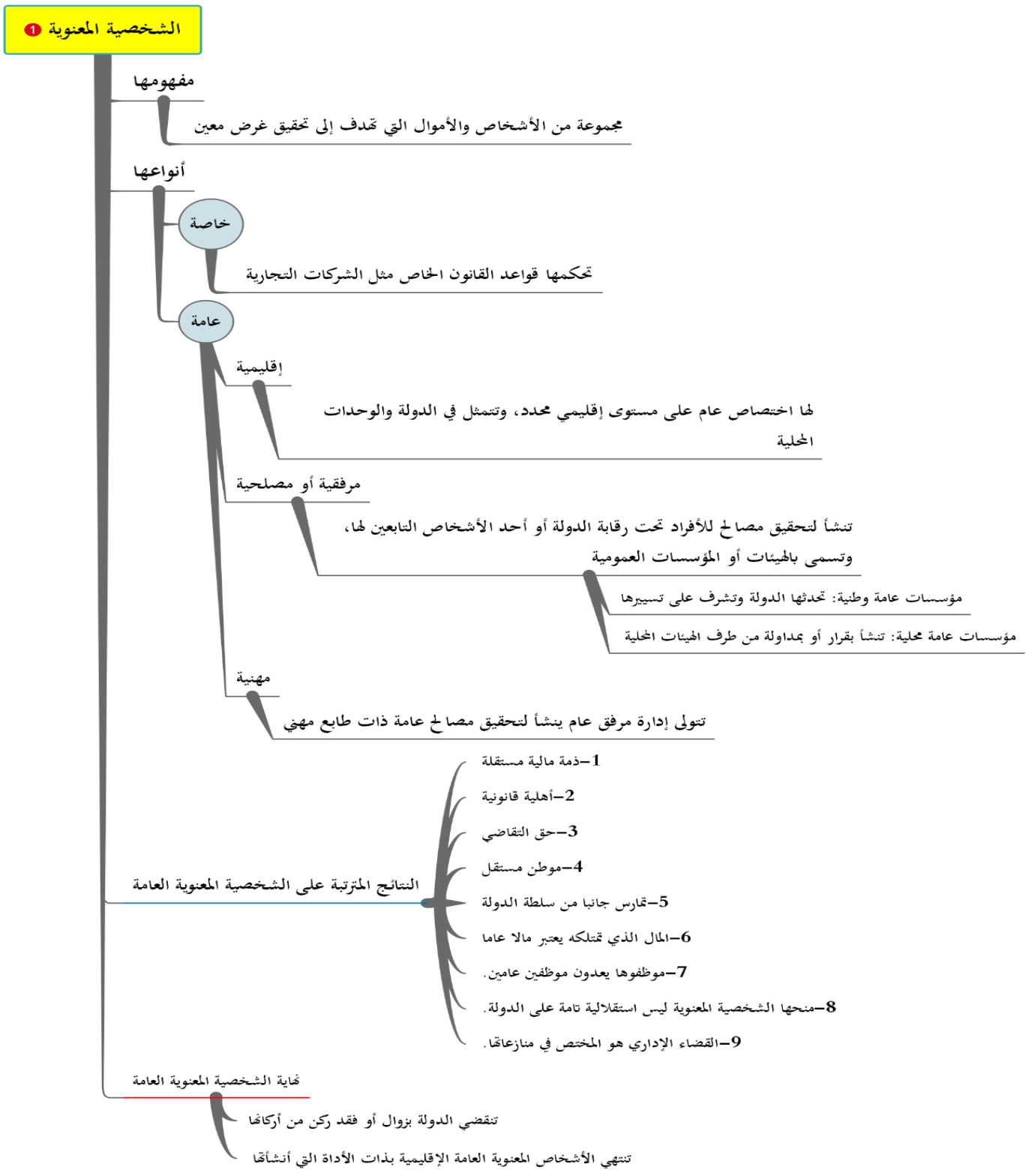
- تنتهي الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية بذات الأداة التي أنشأتها (قانون يدمجها أو يعيد تقسيمها...)

**ملاحظة:**

- إذا صدر قانون بحل مجلس إدارة الشخص المعنوي يظل الشخص المعنوي قائماً حتى يتم اختيار الشخص الجديد.

-عند نهاية الشخص المعنوي العام أيا كانت صورته تنتقل أمواله إلى الجهة التي حددها القانون أو القرار الصادر بإلغائه أو حله، وإلا فإن هذه الأموال تنتقل إلى الجهة التي يتبعها هذا الشخص.

# التنظيم الإداري



## المبحث الثاني: المركزية واللامركزية

مظهران يعكسان طبيعة النظم السياسية والإدارية، في بداية الدولة الحديثة كان تركيز جميع الهيئات الإدارية في يد السلطة الإدارية المركزية على مستوى العاصمة وبعد تعدد الأعباء أصبح من العسير الوقوف على كافة هذه الأعباء في ارجاء الدولة، وبالإضافة الى بروز إرادة شعبية تريد المشاركة في ممارسة السلطة على المستوى المحلي تم اشراكهم في أداء هذه الأعباء من خلال انشاء هيئات إدارية محلية، وبالتالي لا يتصور قيام لامركزية بدون مركزية.

### المطلب الأول: المركزية الإدارية:(la centralisation)

**أولا. مفهومها**

توحيد النشاط الإداري وتجميعه في يد السلطة التنفيذية في العاصمة، حيث تقوم السلطة التنفيذية بالسيطرة على جميع الوظائف من توجيه وتخطيط ورقابة وتنسيق.

والمركزية لا يعني قيام السلطة التنفيذية في العاصمة بجميع الاعمال في أنحاء الدولة، بل يقتضي الامر وجود فروع لها لا تتمتع بأي قدر من الاستقلال في مباشرة وظيفتها وتكون تابعة لها.

**ثانيا. أركان المركزية الإدارية**

تقوم على 03 عناصر التالية:

1-تركيز الوظيفة في يد الحكومة المركزية.

2-التدرج الهرمي

3-السلطة الرئاسية: يتعلق بعضها بشخص المرؤوس والأخر بعمله؛

**أ-سلطة الرئيس على شخص مرؤوسه:** له حق التعيين، الاختيار، النقل، الترقية، توقيع العقوبات في حدود ما يسمح به القانون.

**ب-سلطة الرئيس على اعمال مرؤوسه:** سلطة الامر، سلطة الرقابة والتعقيب (سلطة الاجازة أو المصادقة، سلطة التعديل، سلطة الإلغاء، سلطة السحب، سلطة الحلول)، واجب الطاعة (هنا نقصد بالأوامر المشروعة).

**ثالثا. صور المركزية الإدارية**

لها صورتين؛

**1-التركيز الإداري (la concentration)**

هي الصورة البدائية للمركزية الإدارية يطلق عليها المركزية المتطرفة أو الوزارية لإبراز دور الوزارة في هذا النظام. ولقد هجرتها أغلب الدول إلى الصورة المعتدلة وهي عدم التركيز.

**2-عدم التركيز الإداري (la déconcentration)**

يطلق عليها المركزية المعتدلة ومقتضاها تخفيف العبء عن الحكومة المركزية **بتفويض** بعض الموظفين في الأقاليم المختلفة سلطة البت في بعض الأمور ذات الطابع المحلي دون الحاجة إلى الرجوع إلى الوزير المختص في العاصمة، وهذا لا يعني استقلال هؤلاء الموظفين عن الوزير؛ فهم خاضعون لسلطته الرئاسية وله ان يصدر إليهم قرارات ملزمة أو أن يعدل قراراتهم أو يلغيها.

في الجزائر يمثل كل من الوالي والمدراء التنفيذيون (المجلس التنفيذي للولاية) ورئيس الدائرة أجهزة عدم التركيز، فهم يعملون باسم الدولة أي السلطة المركزية ويتخذون قرارات بسام الوزرات كل في مجال قطاعه، وبالتالي مهما كان حجم اختصاصهم فهم لا يمثلون اللامركزية.

**التفويض:** أبز وسائل لتحقيق نظام عدم التركيز هو نظام تفويض الاختصاص.

هو أن يعهد صاحب الاختصاص جزء من اختصاصه إلى أحد مرؤوسيه، بشرط أن يسمح القانون بذلك، وان تكون ممارسة هذا الاختصاص تحت رقابة الرئيس الإداري صاحب الاختصاص الأصيل؛ وبالتالي يشترط ما يلي:

– التفويض لا يكون إلا بنص، –يجب أن يكون التفويض جزئيا، –يبقى الرئيس الإداري المفوِض مسؤولا عن الاعمال التي فوضها (التفويض يكون في السلطة وليس في المسؤولية) لأنه يبقى المفوض إليه يتحمل المسؤولية، –لا يجوز للمفوض إليه أن يفوض غيره.

**أنواع التفويض:**

**تفويض الاختصاص** (موضوعي): ينقل السلطة بأكملها إلى المفوض إليه، ويمنع المفوض (الأصيل) من ممارسة الاختصاص الذي تم تفويضه.

**تفويض التوقيع:** تفويض شخصي إلى المفوض إليه ينطوي على ثقة الرئيس به، وهذا التفويض لا يمنع ممارسة الرئيس المفوض ذات الاختصاص رغم التفويض.

**رابعا. مزايا وعيوب نظام المركزية الإدارية**

**1–المزايا:**

– يؤدي إلى الوحدة الإدارية للدولة، –يحقق تجانس بين النظم والانماط الإدارية في الدولة، –يكفل مبدأ العدالة والمساواة بين جميع المواطنين، –أسلوب ضروري لإدارة المرافق العامة.

**2–العيوب:**

– مجال لظاهرة البيروقراطية،

– استئثار العاصمة والمدن الكبرى على المرافق الكبرى وخلق عدم تجانس في النمو الاجتماعي والاقتصادي في الدولة.

– دعم وتقوية هذا النظام عنون لأنظمة ديكتاتورية لأنه يحد من مبدأ الديمقراطية الإدارية.

**خامسا. أجهزة نظام المركزية في الجزائر**

**1. الأجهزة المركزية في الجزائر**

– مؤسسة رئاسة الجمهورية،

– الحكومة: الوزير الأول، الوزراء،

– السلطات الإدارية المستقلة: –تنشأ بموجب نصوص قانونية، –لها مهام إدارية بحتة على خلاف المؤسسات الدستورية التي لها مهام استشارية، –تخضع أعمالها للرقابة القضائية.

من أمثلتها: مجلس المنافسة، هيئة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، هيئة الضبط في مجال الصحافة المكتوبة...

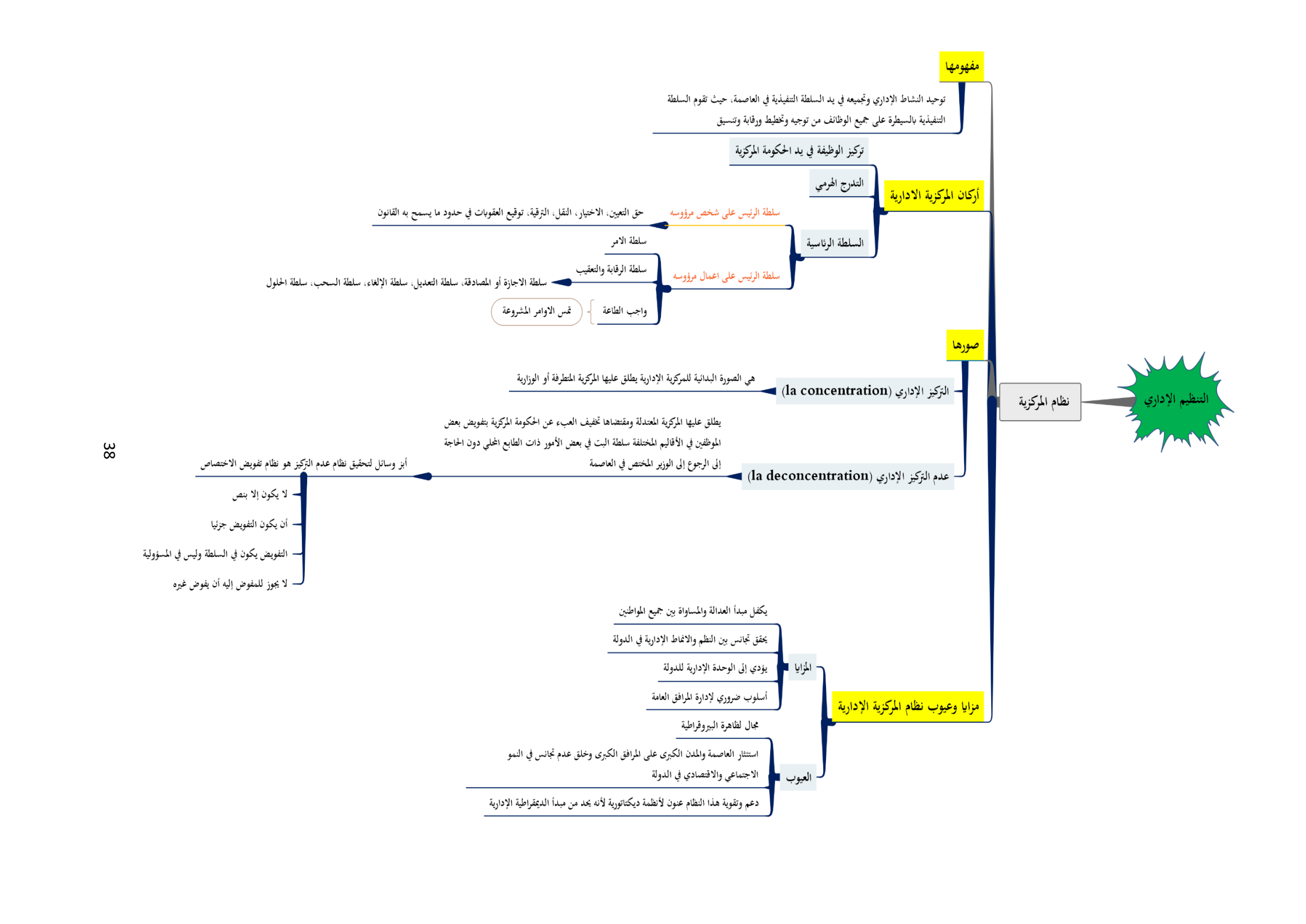
**2–الأجهزة غير الممركزة (عدم التركيز) في الجزائر:**

– الوالي،

–الأجهزة الادرية الموضوعة تحت سلطة الوالي: (الديوان، الأمانة العامة، المفتشة العامة، مديرية الإدارة المحلية، مديرية التنظيم العام، الدائرة، مجلس الولاية)،

– مجلس الولاية (يجتمع مردة واحدة في الأسبوع برئاسة الوالي ويمكن ان ينعقد في اجتماعات غير عادية، يتكون من مختلف المصالح التابعة لمختلف وزرات الدولة ما عدا وزرات الدفاع الوطني والعدل والخارجية).

– المصالح الخارجية للدولة: تكون على مستوى كل ولاية إما في شكل مديريات أو مديريات فرعية كنموذج لعدم التركيز يرأس كل منها مدير.


التنظيم الإداري
نظام المركزية
مفهومها
توحيد النشاط الإداري وتجميعه في يد السلطة التنفيذية في العاصمة، حيث تقوم السلطة التنفيذية بالسيطرة على جميع الوظائف من توجيه وتخطيط ورقابة وتنسيق
أركان المركزية الادارية
تركيز الوظيفة في يد الحكومة المركزية
التدرج الهرمي
السلطة الرئاسية
سلطة الرئيس على شخص مرؤوسه
حق التعيين، الاختيار، النقل، الترقية، توقيع العقوبات في حدود ما يسمح به القانون
سلطة الرئيس على اعمال مرؤوسه
سلطة الامر
سلطة الرقابة والتعقيب
سلطة الاجازة أو المصادقة، سلطة التعديل، سلطة الإلغاء، سلطة السحب، سلطة الحلول
واجب الطاعة
تمس الاوامر المشروعة
صورها
التركيز الإداري (la concentration)
هي الصورة البدائية للمركزية الإدارية يطلق عليها المركزية المتطرفة أو الوزارية
عدم التركيز الإداري (la deconcentration)
يطلق عليها المركزية المعتدلة ومقتضاها تخفيف العبء عن الحكومة المركزية بتفويض بعض الموظفين في الأقاليم المختلفة سلطة البت في بعض الأمور ذات الطابع المحلي دون الحاجة إلى الرجوع إلى الوزير المختص في العاصمة
أبز وسائل لتحقيق نظام عدم التركيز هو نظام تفويض الاختصاص
لا يكون إلا بنص
أن يكون التفويض جزئيا
التفويض يكون في السلطة وليس في المسؤولية
لا يجوز للمفوض إليه أن يفوض غيره
مزايا وعيوب نظام المركزية الإدارية
المزايا
يكفل مبدأ العدالة والمساواة بين جميع المواطنين
يحقق تجانس بين النظم والانماط الإدارية في الدولة
يؤدي إلى الوحدة الإدارية للدولة
أسلوب ضروري لإدارة المرافق العامة
العيوب
مجال لظاهرة البيروقراطية
استئثار العاصمة والمدن الكبرى على المرافق الكبرى وخلق عدم تجانس في النمو الاجتماعي والاقتصادي في الدولة
دعم وتقوية هذا النظام عنون لأنظمة ديكتاتورية لأنه يحد من مبدأ الديمقراطية الإدارية

## المطلب الثاني: اللامركزية الإدارية:(la décentralisation)

### أولا. مفهومها

هي توزيع السلطة بين الأجهزة المركزية وبين هيئات محلية منتخبة تباشر اختصاصها في هذا المجال لتأمين الحاجيات المحلية تحت رقابة السلطة المركزية.

وتتميز بذلك عن أجهزة عدم التركيز للأسباب التالية: هو أن النظام اللامركزي له قيمة ديمقراطية من الجانب السياسي لإدارة الحد الأقصى من شؤون المحلية بواسطة منتخبين محليين على عكس التركيز الإداري الذي هو أسلوب فني للحكم وليست له أي قيمة ديمقراطية لأنه يبقي سلطات هامة على المستوى المركزي.

### ثانيا. أشكال اللامركزية

**-لامركزية إقليمية:**

ترتكز على معيار جغرافي فتأخذ شكل الجماعات المحلية (الولاية والبلدية).

**-لامركزية فنية أو مرفقية مصلحية:**

ترتكز على معيار التخصص في نشاط معين فتأخذ شكل المؤسسة العمومية.

### ثالثا. تمييز اللامركزية الإدارية عما يشابهها

ينبغي التمييز بين كل من اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية، وكذلك بين اللامركزية الإدارية وعدم التركيز الإداري.

**1-التمييز بين اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية:**

اللامركزية الإدارية هي أسلوب من أساليب التنظيم الإداري، أم اللامركزية السياسية فهي أسلوب من أساليب الحكم تتعلق بممارسة بعض مظاهر سيادة الدولة كالتشريع والقضاء

والإدارة، وبالتالي هذه الأخيرة لا نجدها إلا في الدولة المركبة؛ تكون اختصاصها محدد في الدستور وتشرف المؤسسات الفيدرالية على ضمان احترامها للحفاظ على الوحدة الفيدرالية، بينما تكون الرقابة في إطار اللامركزية الإدارية عن طريق الرقابة الوصائية التي تمارسها الحكومة (الإدارة المركزية) على هيئات نظام اللامركزية الإدارية.

**2-التمييز بين اللامركزية الإدارية وعدم التركيز الإداري:**

ينبغي التمييز بين هيئات عدم التركيز الإداري التي تعتبر غير مستقلة إداريا؛ فهي هيئات تابعة للإدارة المركزية وتمارس اختصاصها بتفويض منها، عن طريق ممثلين ومستخدمين يخضعون للرقابة الرئاسية، في حين هيئات النظام اللامركزية الإدارية هي هيئات محلية مستقلة تتقاسم الاختصاص مع الإدارة المركزية، غير أنها تبقى تخضع لرقابة الإدارة المركزية استثناء بنص القانون عن طريق الرقابة الوصائية.

**رابعا. حدود نظام اللامركزية**

بالرغم من الاستقلال العضوي والوظيفي لهيئات النظام اللامركزي إلا أنها ليست في منأى عن رقابة السلطة المركزية والمتمثلة في الرقابة الوصائية.

**- الرقابة الوصائية:**

هي نقيض للرقابة التسلسلية أو الرئاسية التي تعتبر التبعية فيها أساسية ورقابة الرئيس على المرؤوسين تمارس آليا، أما في الهيئات اللامركزية، فإن الحرية هي القاعدة والرقابة من طرف السلطة المركزية هي الاستثناء؛ وبالتالي هي لا تمارس إلا في الحدود ووفقا للأشكال التي نص عليها القانون.

ترمي الرقابة الوصائية إلى حمل الأشخاص المعنوية الخاضعين لها لاحترام مبدأ المشروعية، وبالتالي فتشمل هذه الرقابة أعمال المجالس المنتخبة وكذا الأعضاء المنتخبين.

**- الرقابة الوصائية على الهيئات اللامركزية الإقليمية في الجزائر**

*** بالنسبة للرقابة على الولاية:** يمارسها وزير الداخلية

**الرقابة على الأعمال:**

-المصادقة على مداولات المجالس المنتخبة،

-إلغاء المداولات غير المشروعة،

-الحلول محل السلطات المحلية عند امتناع هذه الأخيرة عن القيام بواجباتها.

**الرقابة على الأعضاء:**

-التوقيف بموجب نص المادة 45 من قانون الولاية،

-الإقصاء بموجب نص المادة 44 من قانون الولاية[22].

**الرقابة على هيئة المجلس الشعبي الولائي ككل:**

-الحل والتجديد وفقا لنص المادة 47 و48 من قانون الولاية.

* **بالنسبة للرقابة على البلدية:** يمارسها الوالي

**الرقابة على الأعمال:**

-المصادقة على مداولات المجالس المنتخبة،

-إلغاء المداولات غير المشروعة،

-الحلول محل السلطات المحلية عند امتناع هذه الأخيرة عن القيام بواجباتها.

**الرقابة على الأعضاء:**

- التوقيف بموجب نص المادة 43 من قانون البلدية،

- الإقصاء النهائي بموجب نص المادة 44 من قانون البلدية،

-إقالة كل عضو تغيب لأكثر من 03 دورات عادية خلال نفس السنة.

**الرقابة على هيئة المجلس الشعبي البلدي ككل:**

-الحل والتجديد وفقا لنص المادة 46 من قانون البلدية[23].

---

[22]- أنظر القانون رقم 12-07 المؤرخ في 11 فيفري سنة 2012 المتعلق بالولاية.

[23]- أنظر القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو سنة 2011 المتعلق بالبلدية.

**خامسا. مزايا وعيوب اللامركزية**

**المزايا:**

– مدرسة للديمقراطية تهدف لإشراك الشعب في اتخاذ القرارات وإدارة المرافق المحلية

– تخفيف العبء على الإدارة المركزية وتجنب البطء الروتيني وتقريب المواطن من الإدارة.

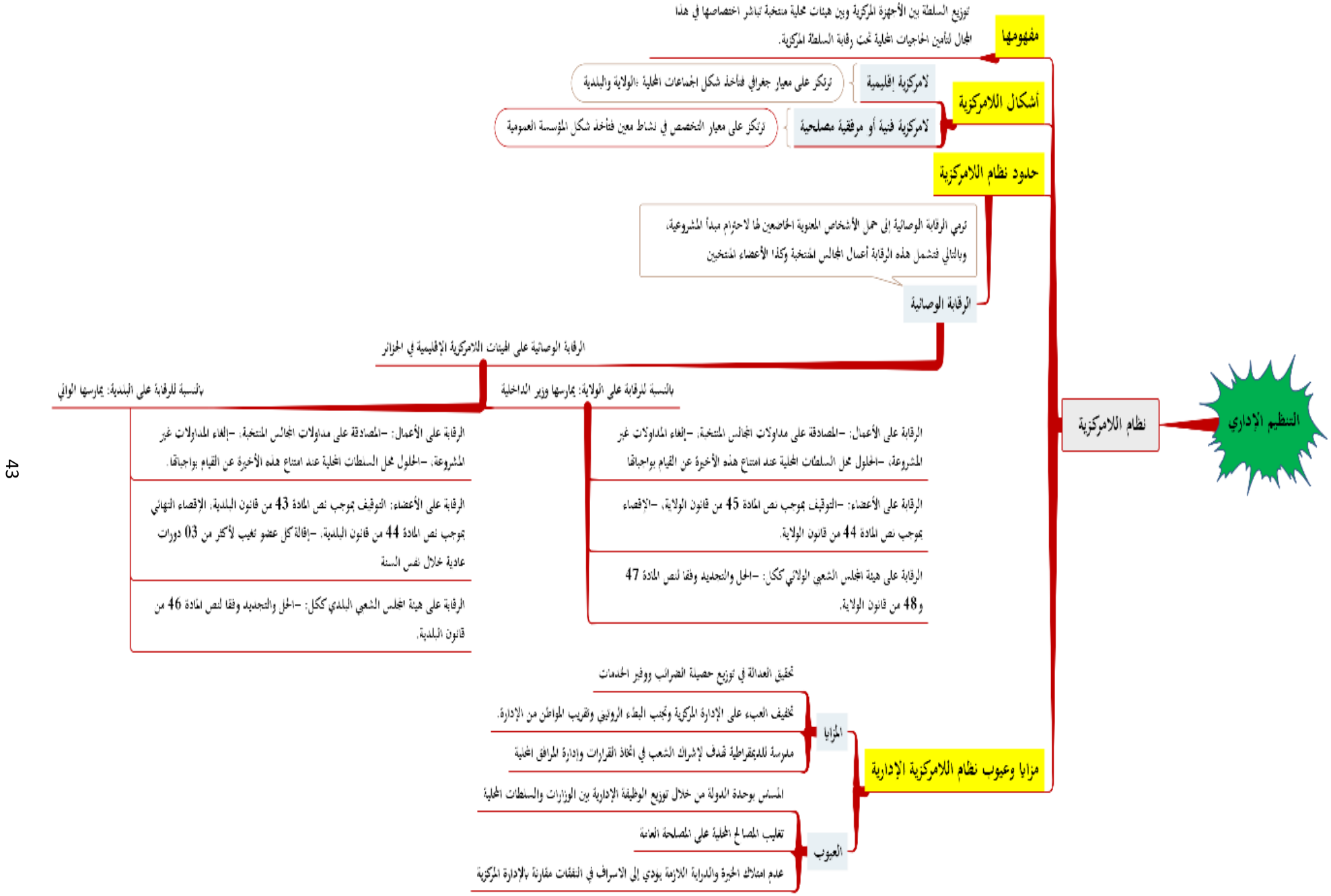
–تحقيق العدالة في توزيع حصيلة الضرائب ووفير الخدمات.

**العيوب:**

– المساس بوحدة الدولة من خلال توزيع الوظيفة الإدارية بين الوزارات والسلطات المحلية.

– تغليب المصالح المحلية على المصلحة العامة.

– عدم امتلاك الخبرة والدراية اللازمة يؤدي إلى الاسراف في النفقات مقارنة بالإدارة المركزية.


التنظيم الإداري
نظام اللامركزية
مفهومها
توزيع السلطة بين الأجهزة المركزية وبين هيئات محلية منتخبة تباشر اختصاصها في هذا المجال لتأمين الحاجيات المحلية تحت رقابة السلطة المركزية.
أشكال اللامركزية
لامركزية إقليمية
ترتكز على معيار جغرافي فتأخذ شكل الجماعات المحلية :الولاية والبلدية
لامركزية فنية أو مرفقية مصلحية
ترتكز على معيار التخصص في نشاط معين فتأخذ شكل المؤسسة العمومية
حدود نظام اللامركزية
ترمي الرقابة الوصائية إلى حمل الأشخاص المعنوية الخاضعين لها لاحترام مبدأ المشروعية، وبالتالي فتشمل هذه الرقابة أعمال المجالس المنتخبة وكذا الأعضاء المنتخبين
الرقابة الوصائية
الرقابة الوصائية على الهيئات اللامركزية الإقليمية في الجزائر
بالنسبة للرقابة على الولاية: يمارسها وزير الداخلية
الرقابة على الأعمال: -المصادقة على مداولات المجالس المنتخبة، -إلغاء المداولات غير المشروعة، -الحلول محل السلطات المحلية عند امتناع هذه الأخيرة عن القيام بواجباتها
الرقابة على الأعضاء: -التوقيف بموجب نص المادة 45 من قانون الولاية، -الإقصاء بموجب نص المادة 44 من قانون الولاية.
الرقابة على هيئة المجلس الشعبي الولائي ككل: -الحل والتجديد وفقا لنص المادة 47 و48 من قانون الولاية.
بالنسبة للرقابة على البلدية: يمارسها الوالي
الرقابة على الأعمال: -المصادقة على مداولات المجالس المنتخبة، -إلغاء المداولات غير المشروعة، -الحلول محل السلطات المحلية عند امتناع هذه الأخيرة عن القيام بواجباتها.
الرقابة على الأعضاء: التوقيف بموجب نص المادة 43 من قانون البلدية، الإقصاء النهائي بموجب نص المادة 44 من قانون البلدية، -إقالة كل عضو تغيب لأكثر من 03 دورات عادية خلال نفس السنة
الرقابة على هيئة المجلس الشعبي البلدي ككل: -الحل والتجديد وفقا لنص المادة 46 من قانون البلدية.
مزايا وعيوب نظام اللامركزية الإدارية
المزايا
تحقيق العدالة في توزيع حصيلة الضرائب ووفير الخدمات
تخفيف العبء على الإدارة المركزية وتجنب البطء الروتيني وتقريب المواطن من الإدارة.
مدرسة للديمقراطية تهدف لإشراك الشعب في اتخاذ القرارات وإدارة المرافق المحلية
العيوب
المساس بوحدة الدولة من خلال توزيع الوظيفة الإدارية بين الوزارات والسلطات المحلية
تغليب المصالح المحلية على المصلحة العامة
عدم امتلاك الخبرة والدراية اللازمة يؤدي إلى الاسراف في النفقات مقارنة بالإدارة المركزية

## نشاطات تعليمية

أجب عن الأسئلة التالية:

- علاقة القانون الاداري بعلم الادارة العامة متكاملة (صح)
- النتائج المترتبة على منح الشخصية المعنوية العامة؟
- ماهي صور المركزية الإدارية؟
- ما هي مراحل نشأة تطور القانون الإداري؟
- كيف ساهم قرار بلانكو الشهير في نشأة قواعد القانون الإداري؟
- ما هي خصائص القانون الإداري؟
- ماذا نعني بخاصية استقلالية القانون الإداري؟
- التشريع هو مصدر غير مكتوب (خطأ)
- ما هي مصادر القانون الإداري؟
- على ماذا اعتمد مجلس الدولة الفرنسي كمعيار لاختصاصه في المنازعات المطروحة امامه في بداية نشأته؟
- ما هي أهم الانتقادات الموجهة إلى نظرية السلطة العامة التقليدية؟
- تكلم عن أزمة المرفق العام؟
- ما ذا نعني بالأهلية القانونية للشخصية المعنوية؟
- ماذا نعني بسلطة الحلول؟
- ما هو الفرق بين الرقابة الرئاسية والرقابة الوصائية؟
- ما هو الفرق بين اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية؟

# الفصل الثالث: النشاط الإداري

يتضمن موضوع النشاط الإداري التطرق إلى بيان الاعمال الإدارية التي تنتهجها الإدارة العمومية في القيام بوظائفها الأساسية، والمتمثلة في الضبط الإداري والمرفق العام.

## المبحث الأول: المرفق العام

يعد المرفق العام من الأسس التي يقوم عليها القانون الإداري، حيث اعتمدت كفكرة قانونية لتحديد نطاق القانون الإداري وتطبيق أحكامه، ورسم مجال اختصاص كل من القضاء العادي والقضاء الإداري. ويمثل المظهر الإيجابي لنشاط الإدارة.

### المطلب الأول: مفهوم المرفق العام

للتطرق إلى المرفق العام ينبغي أن نحدد تعريفه وعناصره وأنواعه؛

**أولا. تعريف المرفق العام**

كدراسة سابقة قلنا بان ظهور نظرية المرفق العام استندت الى مدرسة المرفق العام واعتبرتها أساس لتحديد نطاق القانون الإداري، وتطبيق أحكامه. وقلنا ان ظهور هذا المعيار تبلور ابتداء من الربع الأخير من القرن 19 م كفكرة اعتمدها مجلس الدولة ومحكمة التنازع كأساس لاختصاص القضاء الإداري، وكان –كما ذكرنا– حكم Rotchild عام 1855 وDekester عام 1861 من الاحكام الأولى التقريرية لهذه الفكرة، غير أن حكم بلانكو الصادر عام 1873 يمثل في نظر الفقه والقضاء حجر الزاوية في نظرية المرفق العام.
بالنسبة لمفهوم المرفق العام فهو أكثر المفاهيم القانونية غموضا، وهذا الغموض مرده هو

محل تطوره المستمر، وهذا ما أقره الفقيه Truchet، وتعددت تعاريف الفقه حوله فمنهم من يرتكز على المعيار الوظيفي والأخر على المعيار العضوي.

**1- المعنى العضوي:**

يرتكز هنا التعريف على الجهاز الاداري القائم على النشاط، أي المرفق العام في حالة السكون هو المنظمة التي تقوم بنشاط معين[24]. وبذلك يعرف بأنه "كل منظمة عامة تنشئها الدولة وتخضع لإدارتها بقصد تحقيق حاجيات الجمهور".

وهذا المفهوم يتصف بالشمولية والاطلاق، وفي هذا الشأن قال أحمد محيو أنه يقصد بالمرفق العام تبعا لهذا الإدارة بشكل عام[25].

**2- المعنى الوظيفي (الموضوعي):**

يتعلق التعريف هنا بالنشاط الصادر عن الإدارة بقصد اشباع الحاجات العامة، والذي يخضع لتنظيم واشراف ورقابة الدولة. أي المرفق العام في حالة الحركة بغض النظر عن الجهة التي تؤديه. وعرّفه فريق من الفقهاء على أنه "النشاط أو الوظيفة التي تتولاها الإدارة تحقيقا للنفع العام لا يهدف لتحقيق الربح"[26]، بغض النظر عن المنظمة أو الجهة أو الهيئة القائمة به.

ومن نتائج الاخذ بهذا المعنى، أنه يخرج سائر النشاطات الخاصة للمؤسسات الخاصة من مفهوم المرفق العام، كما يخرج المشروعات التي تستهدف تحقيق الربح.

وهنا يعرفه "ريفرو" بأنه نشاط يهدف إلى تحقيق الصالح العام[27]، وكذلك عرفه "جيز" بانه كل نشاط إداري موجه لتحقيق حاجة ذات مصلحة عامة.

**3- الجمع بين المعياريين:**

بعدما كان القضاء الإداري لاسيما في فرنسا يتبنى المعيار العضوي تطورت أحكامه

---

[24]- مازن راضي ليلو، القانون الإداري، 2008، ص 67.

[25]- أحمد محيو، مرجع سابق، ص 429.

[26]- سعيد بوعلي، نسرين شريقي، مريم عمارة، مرجع سابق، ص 152.

[27]- مازن راضي ليلو، القانون الإداري، 2008، ص 68.

واستقر على المعنى الموضوعي، تم تطورت أحكامه واستقر فيما بعد على المعنى المركب، وبذلك فإن غالبية الفقه والقضاء الإداريين ذهبوا الى الجمع بين المعيارين، فعرف المرفق العام على أنه "النشاط الذي تتولاه الدولة أو الأشخاص العامة الأخرى، مباشرة أو تعهد به لأخرين كالأفراد أو الأشخاص المعنوية الخاصة، ولكن تحت اشرافها ومراقبتها وتوجيهها وذلك لإشباع حاجات ذات نفع عام تحقيقا للصالح العام"[28]. وهنا أيضا عرفه طعيمة الجرف بأنه:" نشاط تتولاه الإدارة بنفسها أو يتولاه فرد عادي تحت توجيهها ورقابتها واشرافها بقصد اشباع حاجات عامة للجمهور"[29].

**ثانيا. عناصر المرفق العام**

يقوم مفهوم المرفق العام على عناصر ينبغي توافرها حتى يكتسب النشاط أو المشروع هذه الصفة –مرفق اعام–، وتتمثل هذه العناصر فيما يلي:

**1–ارتباطه بالإدارة العامة –تنشئه الدولة–:**

يرتبط المرفق العام بالإدارة العامة وخضوعه للسلطة العامة سواء فيما تعلق الامر بإنشائه أو تنظيمه والغائه؛ ضمانا لعدم انحرافه على هدفه، وبذلك فالدولة –الإدارة العامة– لها سلطة في انشاء هذه المرافق وفقا لما يقتضيه وتراه لتحقيق المصلحة العامة، هذه الأخيرة التي لا يمكن للأفراد القيام بها أو لا يرغبون في تحقيقها أو تحقيقها على وجه أكمل دون تدخل من الإدارة. في هذا المعنى قدم الفقيه "جيز" وصفا للمرفق العام بأنه:" أنواع النشاطات أو الخدمات التي يقدر الرأي العام في وقت من الأوقات وفي دولة معينة أن على الحكام القيام بها نظرا لأهمية هذه الخدمات للجماعة ولعدم امكان تأديتها على الوجه الأكمل بدون تدخل الحكام"[30].

وبذلك فإن المرفق العام تقوم بإنشائه الدولة، ويجب أن يكون نشاطا منظما من قبلها وموضوع تحت اشرافها ورقابتها ضمانا لتحقيق هدفه الذي أنشئ من أجله وهو تحقيق

---

[28]- المرجع نفسه، ص 68.

[29]- المرجع نفسه، ص 68.

[30]- محمد رضا جنيح، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 285.

المصلحة العامة.

**2-تحقيق المصلحة العامة:**

يقصد بالصالح العام سد الحاجيات العمومية أو تقديم خدمات للمواطنين، وبذلك فإن الهدف الأساسي لإنشاء المرفق العام هو تحقيق هذه الحاجات؛ سواء كانت هذه الحاجات مادية، تتمثل في تقديم خدمات ضرورية كالمياه والكهرباء...، أو معنوية كتوفير الامن ...، وبهذه الصفة يختلف المرفق العام عن المشروعات الخاصة التي تهدف أساسا الى تحقيق منفعة خاصة وضيقة وتهدف أساسا الى تحقيق الربح.

النتائج المترتبة على الصالح العام هو قاعدة مجانية الاستفادة من المرافق العامة، غير أن تحصيل بعض المرافق العمومية لمقابل مادي متمثل في الرسوم باعتبارها مبالغ رمزية لا يرقى الى مستوى سعر تكلفة الخدمة المقدمة وتحقيق الربح، بقدر ما هو وسيلة لتوزيع الأعباء العامة على المواطنين واحساسهم بتحملهم نفقات المرفق[31].

من جهة أخرى باعتبار أن المصلحة العامة هي هدف كل وظيفة إدارية وحتى المؤسسات التي تسييرها الدولة وتكون غايتها تجارية، كما سبق التطرق من قبل أنه بتطور وظيفة الدولة ظهرت مرافق ذات نفع عام يديرها الافراد واشخاص خاصة أدت إلى صعوبة تحديد مفهوم المرفق العام، وظهرت مرافق اقتصادية واجتماعية وصناعية ومهنية مختلفة، وبالتالي هل يصح اعتبار هذه الأخيرة من قبيل المرافق العامة، ومن ثم خضوعها للقانون العام؟ أم انها تخرج أصلا عن تعدد المرافق العامة؟

إجابة على ذلك يرى الفقيه ديجي عن النشاطات التي يمكن وصفها بالمرافق العامة قائلا: "لا يمكن إعطاء جواب ثابت لأن هناك شيء ما يتغير بصورة أساسية، كل ما يمكن قوله هو أنه بقدر نمو المدينة يزداد عدد النشاطات القابلة لأن تستخدم كأساس للمرافق العامة، وينمو بالتالي عدد المرافق".

وبذلك تظهر خاصية الظرفية للمصلحة العامة، فالمرفق العام ليس محدد بموضوع

[31]- علاء الدين عشي، مرجع سابق، ص 162.

فهو مرتبط بالأفكار والسياسات المعتمدة، وهو ما يفسر اتساع مجاله أو تضييقه بالتوازي مع تطور سياسة الدولة في المجال الاقتصادي والاجتماعي[32].

من جهة ثانية بما أن المصلحة العامة ليس حكرا على الإدارة فقد يمارسها أشخاص عاديون، لكن توفر شرط النفع العام لاعتبار المشروع مرفقا عاما هو من النوع الذي لا يمكن للأفراد القيام بها أو لا يرغبون في تحقيقها أو تحقيقها على وجه أكمل دون تدخل من الإدارة. وهذا الشرط الذي اعترف به القضاء الإداري كعنصر من عناصر المرفق العام لا يمكن تحديده بدقة، باعتباره قابل للتطور على تقدير القاضي إلى حد كبير، وفي هذا الصدد ذهب جانب من الفقه الى أن الذي يميز المرفق العام أن المشروعات التي تنشئها الدولة تعتبر مرافق عامة لأنها تستهدف تحقيق وجها من وجود النفع العام الذي عجز الافراد عن القيام به، أو لا يستطيعون القيام به على أكمل وجه، إلا أن المتتبع لأحكام القضاء اعتبر الكثير من النشاطات تهدف الى تحقيق المنفعة العامة رغم ان نشاطها من السهل أن يتولاه الافراد، ومن ذلك حكم terrier عام 1903 المتعلق بالثعابين، (الفرق بين الإدارة العامة والإدارة الخاصة؛ على اثر هذا الحكم توسعت فكرة المرفق العام لتشمل كذلك المرافق العامة المحلية، كل الاعمال التي تنشأ ما بين الهيئات العامة والخواص تتعلق بتنفيذ أو سوء تسير مرفق عام تدخل ضمن القضاء الاداري) ، وحكم therond عام 1910 الخاص برفع جثث الحيوانات (كل عمل يتم لغرض من الصالح العام يدخل في اختصاص القضاء الإداري).

**3-خضوع المرفق العام لسلطة الدولة:**

يترتب على انشاء المرافق العامة من طرف الدولة – الإدارة العامة-أن تمارس هيئاتها جملة من السلطات عليها سواء من حيث تنظيمه هيكلته أو من حيث نشاطه.

إذا فالدولة أو هيئاتها هي من تنشئ المرفق العام وتحدد له نشاطه وقواعد تسييره وعلاقته بالجمهور المنتفع، كما تبين في إطار سلطتها على نشاطه سبل الانتفاع والرسوم، وفي

[32]- محمد رضا جنيح، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 287.

إطار هيكله تضع التنظيم الخاص به وتبيين أقسامه وفروعه وتمارس الرقابة عليه من حيث النشاط والأشخاص.

وبذلك فان الإدارة المكلفة بإدارة المرفق العام ينبغي أن تتمتع بامتيازات غير مألوفة في القانون الخاص تتلاءم والطبيعة الخاصة للنظام القانوني الذي يحكم هذا المرفق العامة من حيث الانشاء والإدارة والالغاء واستعمال وسائل خاصة لتسييره ومباشرة نشاطه.

**ثالثا. أنواع المرافق العامة**

تتعدد أنواع المرافق العامة وفقا للزوايا التي ينظر اليها تبعا للحاجيات العامة المراد تحقيقها، وسنتطرق إلى تقسيمها من حيث أكثر الزوايا دراسة وهي من حيث موضوع نشاطها.

**1-مرافق عامة إدارية:**

هي المرافق العمومية التقليدية التي ينصب نشاطها على وظائف الدولة التقليدية سواء في مجال الدفاع، الأمن، التعليم والصحة وغيرها، وتخضع هذه المرافق الإدارية من حيث الأصل لأحكام القانون الإداري، تستخدم الموظفين وتستعمل المال العام في إطار وسائلها، وتستعمل القرارات والعقود الإدارية في إطار أساليبها.

**2-مرافق عامة اقتصادية:**

هي المرافق التي تزاول نشاطا ذو طبيعة اقتصادية سواء في المجال الصناعي أو التجاري مماثلا لنشاط الأفراد وتعمل في ظروف مماثلة لظروف عمل المشروعات الخاصة. غير أنه تخضع لمزيج من القواعد القانونية؛ أولا لقواعد القانون الإداري باعتبار أن المرفق العام يخضع لسلطة الدولة سواء ما تعلق بجوانب التنظيم وعلاقته مع السلطة التي أنشأته، وثانيا قواعد القانون الخاص لاسيما في إطار قواعد القانون التجاري في علاقته مع الزبائن والمتعاملين.

وقد اختلف الفقه حول معيار التمييز بين هذه المرافق العمومية الاقتصادية عن المرافق العمومية الإدارية كالتالي:

- **المعيار الشكلي:** التركيز على شكل المشروع أو مظهره الخارجي، حيث يتخذ المرفق العام الاقتصادي شكل مشروعات خاصة مثل الشركة، أما إذا تولته الإدارة مستخدمة في ذلك أساليب السلطة العامة فهو مرفق عمومي إداري.

- **معيار الهدف:** يهدف المرفق العمومي الاقتصادي إلى تحقيق الربح وان كان ليس غرضها الأساسي لأنها تستهدف أساسا تحقيق المصلحة العامة، في حين لا يهدف المرفق

العام الإداري لتحقيق الربح وإنما لتحقيق المنفعة العامة واشباع حاجات الافراد.

- **معيار القانون المطبق:** يخضع المرفق العام الاقتصادي لأحكام القانون الخاص، بينما يخضع المرفق العامة الإداري للقانون الإداري، غير أن خضوع المرفق العام الاقتصادي للقانون الخاص هو نتيجة لثبوت الصفة الاقتصادية له، وبالتالي لا يمكن الاعتماد على هذا المعيار لثبوت هذه الصفة الاقتصادية[33].

لقد كانت بداية القضاء الإداري المتعلقة بهذا النوع من المرافق العمومية في قرار محكمة التنازع الفرنسية الشهير بتاريخ 22 جانفي 1921 في قضية باك ديولكا، حيث ترتب عنه خضوع هذا النوع من المرافق إلى القانون الخاص والى اختصاص القضاء العادي.

- **معيار طبيعة النشاط:** نشاط المرفق العام الاقتصادي هو نشاط تجاري، على خلاف نشاط المرفق العام الإداري الذي هو نشاط إداري ضمن موضوعات القانون الإداري.

**3-مرافق عامة مهنية:**

تنشأ هذه المرافق العمومية بقصد توجيه نشاط مهني ورعاية مصالح خاصة لمهنة معينة يخولهم القانون بعض امتيازات السلطة العامة، ظهر هذا النوع من المرافق عقب الحرب العالمية الثانية لمواجهة المشاكل التي كان يتعرض لها أصحاب المهن للدفاع عنهم وحمايتهم، وقد أكد القضاء الإداري في فرنسا خضوع هذا النوع من المرافق لنظام قانوني مختلط واختصاص القضاء الإداري في بعض منازعاتها المتعلقة بالنشاط، في حين الجانب المتعلق بتركيبها فيخضع للقضاء العادي والقانون الخاص[34]؛ فالمنازعات المتعلقة بنظامها الداخلي وعلاقة أعضائها ببعضهم البعض والشؤون المالية تخضع للقانون الخاص وبالتالي لاختصاص القضاء العادي، في حين المنازعات المتعلقة بنشاطها كمرفق عام وممارستها لامتيازات السلطة العامة فتخضع لأحكام القانون الإداري ومن اختصاص القضاء الإداري.

[33]- علاء الدين عشي، مرجع سابق، ص 167.
[34]- المرجع نفسه، ص 169.

**رابعا. انشاء والغاء المرافق العامة**

سنتطرق الى انشاء المرافق العامة والغائها كالتالي:

**1-انشاء المرافق العامة:**

من خلال تطرقنا الى عناصر المرافق العامة، خلصنا بأن المرافق العمومية تنشئها الدولة لتحقيق الحاجيات العامة والمصلحة العامة، كلما رأت ضرورة لإنشائها حسب سلطتها في تقدير المصلحة وكلما عجز الافراد عن تحقيقها، تتدخل مستخدمة بذلك امتيازات السلطة العامة.

نشير إلى أنه يختلف انشاء المرافق العمومية من حيث نطاق نشاطها، سواء كانت وطنية أو محلية؛ غير أنه عموما فإن السلطة التنفيذية هي التي تضطلع بإنشاء هذه المرافق العمومية، وهو الأمر كذلك بالنسبة لفرنسا بعدما كان من اختصاص السلطة التشريعية قبل دستور سنة 1958[35].

فبالنسبة للمرافق العمومية الوطنية يختص بإنشائها السلطة التنفيذية من طرف رئيس الجمهورية عن طريق المراسيم الرئاسية أو الوزير الأول عن طريق المراسيم التنفيذية، في حين أن المرافق العمومية المحلية فقد أعطى قانون الولاية وقانون البلدية عن طرق مداولة الاختصاص للمجالس الشعبية المنتخبة الاختصاص بإحداثها وتنظيمها[36].

**2-إلغاء المرافق العامة:**

يعني الغاء المرفق العام وضع حدا لنشاطه، حينما ترى السلطات العمومية وتقدر عدم الحاجة اليه والى استمراره، ويلغى بنفس الطريقة التي تم إنشاؤه بها وفقا لقاعدة مبدأ توازي الأشكال، يعني ينتهي بنفس الوسيلة القانونية التي أنشئ بها.

[35]- محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، المرجع السابق، ص 252.

[36]- أنظر قانون الولاية لسنة 2012 المادة 141، والقانون البلدية لسنة 2011 المادة 137.

# المرافق العام

## أنواع المرافق العامة ③

### المرافق الادارية

هي المرافق العمومية التقليدية التي ينصب نشاطها على وظائف الدولة التقليدية سواء في مجال الدفاع، الأمن، التعليم والصحة وغيرها

### المرافق العامة الاقتصادية

تزاول نشاطا ذو طبيعة اقتصادية ماثلا لنشاط الأفراد، تخضع لمزيج من قواعد القانون الإداري باعتبار المرفق العام يخضع لسلطة الدولة وقواعد القانون الخاص في علاقته مع الزبائن والمتعاملين.

بداية القضاء الإداري المتعلقة بهذا النوع من المرافق العمومية في قرار محكمة التنازع الفرنسية الشهير بتاريخ 22 جانفي 1921 في قضية باك ديولكا

### المرافق العامة المهنية

توجيه نشاط مهني ورعاية مصالح خاصة لمهنة معينة يخولهم القانون بعض امتيازات السلطة العامة، يخضع لنظام قانوني مختلط لاختصاص القضاء الإداري في بعض منازعاتها المتعلقة بالنشاط، في حين الجانب المتعلق بتركيبها فيخضع للقضاء العادي

## إنشاء وإلغاء المرافق العامة ④

### إنشاء المرافق العامة

تنشئها الدولة لتحقيق الحاجيات العامة والمصلحة العامة، كلما رأت ضرورة لإنشائها حسب سلطتها في تقدير المصلحة

### إلغاء المرافق العام

يلغى بنفس الطريقة التي تم إنشاؤه بها وفقا لقاعدة مبدأ توازي الأشكال

الأستاذ حميش محمد

## المطلب الثاني: المبادئ الأساسية التي تحكم المرافق العامة

يتفقه الفقه على ثلاث مبادئ مشتركة تحكم المرافق العمومية وهي؛ مبدأ مساواة المنتفعين أمام المرفق العام، مبدأ سيره بانتظام واطراد ومبدأ التكييف وقابليته للتغيير، وهذا ما أكدته المادة 27 من دستور سنة 2020 للجمهورية الجزائرية حيث تنص على:" تضمن المرافق العمومية لكل مرتفق التساوي في الحصول على الخدمات وبدون تمييز، تقوم المرافق العمومية على مبادئ الاستمرارية، والتكيف المستمر، والتغطية المنصفة للتراب الوطني، وعند الاقتضاء ضمان حد أدنى من الخدمة"[37].

**أولا. مبدأ مساوة المنتفعين أمام المرفق العام**

كما سبق الإشارة فإن هذا المبدأ نصت عليه المواثيق لاسيما نص الماد 27 من الدستور، وقد استقر الفقه والقضاء الإداريين على نسبية هذا المبدأ، لأن معنى المساواة في خدمات هذا المرفق لمن يطلبها من المنتفعين ممن تتوفر فيهم شروط الاستفادة دون تمييز، وان تحترم الإدارة هذا المبدأ متى تواجد الافراد في مراكز قانونية وظروف متماثلة تجاه هذا المرفق؛ من خلال معاملتهم نفس المعاملة فيما يخص فرض التكاليف وتحمل الاعباء، ومن الأمثلة المساواة في الانتفاع بخدمات المرافق في دفع الرسوم[38].

**ثانيا. مبدأ سير المرافق العامة بانتظام واطراد – مبدأ الاستمرارية**

تقوم المرافق العمومية على مبادئ الاستمرارية، وعند الاقتضاء ضمان الحد الأدنى من الخدمة؛ يعني ذلك استمرار النشاط الذي يقوم به أو أنشئ من أجل المرفق العام لتلبية الحاجات العامة بانتظام ودون توقف أو انقطاع، فهذه الخدمة دائمة ولتحقيق المصلحة العامة ولا ينبغي تعطيلها وإلا ترتب عن ذلك أثار ونتائج خطيرة وتحدث اضطراب في حياة الافراد والجماعة الذين هم في حاجة لخدمات هذا المرفق.

---

[37]- دستور الجمهورية الجزائري الديمقراطية الشعبية لسنة 2020.

[38]- علاء الدين عشي، مرجع سابق، ص 181.

وبذلك فإنه ينبغي السهر على استمرارية سير نشاط المرافق العام التي تنشئها الدولة، والحرص على هذه الاستمرارية، عند الاقتضاء، ينبغي ضمان الحد الأدنى من الخدمة باعتبار أن تطبيق هذا المبدأ–الاستمرارية– له عدة نتائج كالتالي:

**1–تنظيم الاضراب:**

يترتب على ممارسة حق الاضراب كحق دستوري مضمون التوقف عن العمل ضمن الشروط القانونية المنصوص عليها وفقا للقانون رقم 90–02 المتعلق بالوقاية من النزعات الجماعية في العمل و تسويتها و ممارسة حق الإضراب، والتوقف عن العمل يعني تعطيل سير مرفق من المرافق العامة؛ ولذلك نص هذا القانون لاسيما في المادة 43 منه على منع اللجوء إلى الاضراب في بعض القطاعات الحساسة والاستراتيجية (القضاة – أعوان مصالح الأمن – أعوان مصالح الجمارك – عمال المصالح الخارجية لإدارة السجون – الموظفون المعينون بمرسوم او الذين يشغلون مناصب عليا في الخارج)، كما أورد اهم قيد على ممارسة حق الاضراب هو الزام العمال المضربين بتقديم الحد الادنى من الخدمة الدائمة الضرورية بالنسبة لبعض القطاعات[39].

**2–تنظيم الاستقالة:**

تعتبر الاستقالة حق معترف به للموظف يمارس ضمن الشروط المنصوص عليها قانونا، وبالتالي فان استعمال هذا الحق قد يحدث أثار على سير المرفق العام، بسبب ووقوع حالات الشغور، ولذا نجد أن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة نظمها من خلال شروط ينبغي للموظف القيام بها بدء بالطلب إلى السلطة المخولة صلاحيات التعيين، مع مواصلة أداء الواجبات المرتبطة بمهامه إلى حين صدور قرار عن هذه السلطة، كما أنه يمكن للسلطة المخولة لها صلاحيات التعيين تأجيل الموافقة على طلب الاستقالة لمدة شهرين (2) ابتداءً من تاريخ انقضاء الأجل الأول، وذلك للضرورة القصوى للمصلحة[40].

---

[39]- انظر القانون رقم 90-20 المؤرخ في 06 فيفري 1990، المتعلق بالوقاية من النزعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب، ج ر العدد 06 لسنة 1990.

[40]- أنظر المواد 217 إلى 220 من الأمر 06-06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر العدد 46 لسنة 2006.

**3-الاعتداد بنظرية الموظف الفعلي:**

حرصا على دوام استمرار سير المرفق العام لاسيما في الظروف الاستثنائية قد يضطر الموظف الى إدارة المرفق دون اذن من السلطة متخذين في ذلك مظهر الموظف المختص، وهذا التصرف كقاعدة عامة يعتبر باطل وغير قانوني ويعد اغتصابا للسلطة، غير أنه استثناء على هذه القاعدة اعترف الفقه والقضاء ببعض الاثار القانونية لهذه الأعمال واعتبرها سليمة، هذه النظرية على أساس "حالة الضرورة"[41].

كذلك واستثناء قد يقوم شخص بوظيفة عامة في ظل ظروف معينة ويمارس اختصاصات سواء بسبب عدم صحة توليه للوظيفة هذه يرجع لبطلان مقرر توليه الوظيفة أو سواء لانتهاء أثره، حيث يؤخذ بالأعمال والقرارات الصادرة عنه واعتبارها على انها سليمة ومنتجة لأثارها على أساس "الأمر الظاهر" الذي يتعامل به مع الافراد حسن النية على اعتباره أنه موظف رسمي.

والعمل بهذه النظرية هو حماية للغير حسن النية وضمان لاستمرار سير المرفق العام.

**4-نظرية الظروف الطارئة:**

هذه النظرية من وضع مجلس الدولة الفرنسي، وهي خروجا عن الأصل في عقود القانون الخاص التي تقوم على قاعدة العقد شريعة المتعاقدين، فإنه في إطار هذه النظرية إذا وقعت حوادث استثنائية عامة غير متوقعة بعد ابرام العقد أو أثناء تنفيذه وكان هذا خارج عن إرادة المتعاقد، وحماية له ضد المخاطر الاقتصادية التي قد تلحقه، يمكن للمتعاقد الاستمرار في تنفيذ العقد مع الإدارة وتتحمل الإدارة إلى حد ما في الخسائر التي تلحق بالمتعاقد لضمان استمرا سير المرفق ودون توقف المتعاقد معها في تنفيذ التزاماته.

**5-نظرية فعل الأمير:**

يطلق على هذه النظرية أيضا نظرية المخاطر الإدارية، ومؤداها أن يصدر من الإدارة قرارات من شأنها تعديل شروط العقد أو ظروف تنفيذه تلحق بالمتعاقد أضرارا تستحق

[41]- علاء الدين عشي، مرجع سابق، ص 177.

التعويض؛ عملا على فكرة التوازن المالي للعقد الإداري وذلك لحسن تسيير المرفق العام وتحقيق المصلحة العامة.

**6-عدم الحجز على أموال المرفق العام:**

كقاعدة عامة لا يجوز الحجز على المال العام، وهذا ضمانا لاستمرار سير المرافق العامة حيث أقر المشرع الجزائري هذه الحماية حيث نص في المادة 689 من القانون المدني على أنه:" لا يجوز التصرف في أموال الدولة، أو حجزها..."، كما فرض عقوبات جزائية مشددة على كل مساس بالمال العام للدولة، بل بالعكس من ذلك فقد أقر القانون إمكانية الاستيلاء على المال الخاص مؤقتا وبشروط ضمانا لاستمرارية المرافق العامة، وهو ما نص عليه في المادة 679 من القانون المدني.

**ثالثا. مبدأ قابلية المرفق العام للتعديل والتغيير – مبدأ التكيف**

يقتضي هذا المبدأ إمكانية الإدارة المنوط بها إدارة المرفق العام وتنظيمه تجديد وتغيير وتعديل قواعد وطرق عمل وسير المرافق العامة وفقا للتغيرات سواء ذات الطبيعة القانونية أو الاقتصادية أو التكنولوجية التي قد تحدث، وتماشيا مع هذه الظروف والمتغيرات قد تفرض على السلطة الإدارية تكييف نشاطها معها، في إطار مسايرة تحقيق النفع العام واستجابة لمتطلبات المصلحة العامة.

## المطلب الثالث: أساليب إدارة المرافق العامة

يتم إدارة المرافق العمومية حسب اختلافها وحسب طبيعة النشاط الذي تؤديه وفقا لطرق مختلفة كالتالي:

**أولا. أسلوب الإدارة المباشر-الاستغلال المباشر**

كأسلوب من الأساليب القديمة المرتبط بالمهام التقليدية للدولة، فإن الإدارة العامة سواء كانت مركزية أو لامركزية تقوم بإدارة المرافق العمومية التي يتم انشاؤها مستخدمة في ذلك

موظفيها وأموالها ووسائل القانون العام (استخدام أساليب السلطة العامة).

وطريقة إدارة المرفق العمومي بهذه الصفة يرجع إلى أهمية هذه المرافق لاتصالها بالسيادة كتسيير مرفق الأمن والدفاع والقضاء، والتي تتطلب أيضا كفاءة إدارية ومالية وحماية قانونية لا تتوفر لدى الافراد، وبذلك فهذا الأسلوب من إدارة المرفق العمومي يكون محصورا على إدارة المرافق الإدارية دون الاقتصادية[42].

**ثانيا. أسلوب المؤسسة أو الهيئة العامة**

تخفيفا للعبء على الإدارة العامة، ونظرا لعدم إمكانيتها إدارة بعض المرافق العمومية نظرا لطبيعة النشاط الذي تقدمه هذه المرافق بسبب مهام الإدارة التقليدي، لجأ المشرع إلى إحداث أشخاص إدارية أخرى من أشخاص القانون العام تسمى المؤسسات الإدارية العمومية أو الهيئات العامة تتمتع بالشخصية المعنوية ولها استقلال مالي وإداري وتستخدم وسائل القانون العام، تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، وتقدم خدمات عامة موضوع نشاطها تجاريا أو صناعيا، تقوم بإدارة هذا النوع من المرافق العمومية، وتختلف في ذلك عن الشركات التي تنتمي إلى القانون الخاص.

**ثالثا. أسلوب تفويض المرافق العامة**

يعتبر أسلوب امتياز المرافق العامة (التزام المرفق العمومي) من أبرز مجالات إدارة المرافق العامة التي تدار بطريقة غير مباشرة، ولقد أخذ هذا الأسلوب مكانة بارزة وتكريسه وفقا لكل مرفق تماشيا مع خصوصية كل مرفق، ولم يظهر مصطلح تفويض المرفق العام في المنظومة التشريعية في الجزائر إلا بعد صدور المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتعلق بالصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام[43] الذي أخذ مكانته كمفهوم عام موجود يشمل مجموعة من العقود والتي منها عقد الامتياز، حيث حددت المادة 210 من المرسوم السابق

---

[42]- علاء عشي، مرجع سابق، ص 185.

[43]– المرسوم رئاسي رقم 247-15المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج ر العدد 50 لسنة 2015.

أربع أشكال له وهي شكل الامتياز والإيجار والوكالة المحفزة والتسيير، وصدر المرسوم التنفيذي رقم 18-199 المتعلق بتفويض المرفق العام لتفصيل أحكام كل شكل على حدا[44].

وعموما فإن إدارة المرفق العامة بهذا الأسلوب يعني أن تعهد الإدارة العامة تسيير مرفق عام لأطراف أخرى سواء عامة أو خاصة لتلبية الحاجيات المتزايدة للأفراد.

وبالتالي الانتقال من الإدارة المباشرة المتمثل في تسيير المرفق العام مباشرة من طرف الدولة بإنشاء مؤسسات تابعة لها إلى إدارة غير مباشرة عن طريق التفويض، وفتح المجال لإشراك القطاع الخاص في تسيير وإدارة المشاريع العامة، من خلال عقد إداري يتولى فرد أو شركة بمقتضاه وعلى مسؤوليته إدارة مرفق عام اقتصادي واستغلاله، مقابل رسوم يتقاضاها من المنتفعين مع خضوعه للقواعد الأساسية المنظمة لسير المرفق العام.

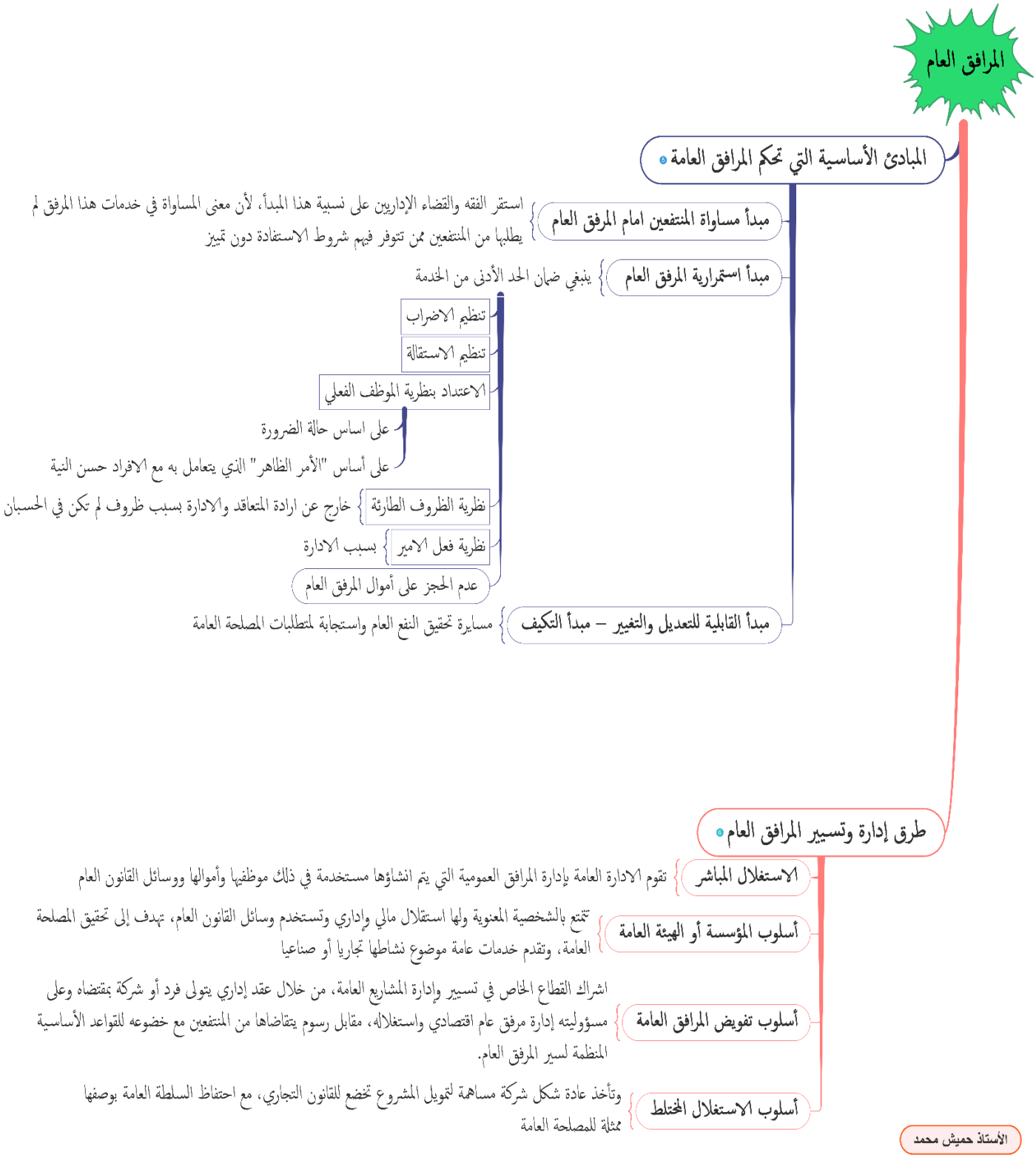
نشير إلى أن هذه الآلية القانونية الجديدة في تسيير المرافق العامة المحلية تسمح بخلق موارد جبائية محلية لصالح الجماعات المحلية، لاسيما تلك التي تعاني العجز وتعتمد بنسبة كبيرة على الإعانات المقدمة لها من طرف الدولة، غير أنه كذلك بالنسبة لشكل الامتياز المنصوص عليه في تفويض المرفق في هذا المرسوم (قانون الجماعات المحلية) يختلف عنه بالنسبة لعقد الامتياز الخاضع لمبدأ المنافسة المذكور في مراسيم متفرقة خاص بكل قطاع معين.

**رابعا. أسلوب الاستغلال المختلط**

يقوم هذا الأسلوب على اشراك أشخاص القانون الخاص مع أحد الأشخاص العامة في إدارة المرفق العمومي، ويتم تسيير المرفق العام هنا عن طريق شركات مختلطة تقوم على مساهمة الدولة أو أحد أشخاص القانون العام في رأس المال، وتأخذ عادة شكل شركة مساهمة لتمويل المشروع تخضع للقانون التجاري، مع احتفاظ السلطة العامة بوصفها ممثلة للمصلحة العامة بالحق في تعيين بعض أعضاء مجلس الإدارة، وتتم إدارة المرفق إدارة

[44]- المرسوم التنفيذي رقم 18-199 المؤرخ في 02 أوت 2018، المتعلق بتفويض المرفق العام، ج ر العدد 46 لسنة 2018.

مختلطة من ممثلي الإدارة لتوفر بذلك نوع من التعاون والسلطة العامة[45]، إذ تعد هذه الطريقة أكثر قبولا لإدارة المرافق ذات الطابع الاقتصادي.




[45]- علاء عشي، مرجع سابق، ص 187.

**الوقوف عند بعض القرارات الشهيرة**

**- موجز الوقائع ومنطوق حكم السيد تيري الصادر عن مجلس الدولة بتاريخ 1903/02/06**

على إثر صدور هذا الحكم توسعت فكرة المرفق العام لتشمل كذلك المرافق العامة المحلية.

- أن المجلس العام الإقليمي قد خصص جوائز لكل من يقتل الأفاعي تسدد ميزانية العمالة (البلدية) رصدت لهذا الغرض، وبالنظر لحماسة الصيادين في قتل الأفاعي، نفذ الرصيد، مما جعل العمالة عاجزة عن دفع الجوائز مكتفية بالاعتذار.

فكان السيد تيري من بينهم، مما دفعه إلى رفع قضية إلى مجلس الدولة مدعيا بأن العمالة قد أخلت بالتزامها التعاقدي، وبذلك قضى مجلس الدولة الفرنسي بوجود نزاع ما بين الأطراف وانه كان من الضروري لهذا الأخير أن يبت فيه بالرغم من كون فكرة المرفق العام لم تستعمل مباشرة، فإنها تستخلص من الموضوع والمصطلحات الت اتخذ بها مقرر المجلس العام بتخصيص جوائز من أجل القضاء على الافاعي برصد لها ميزانية سنة 1900، ولكل هذه الأسباب حكم مجلس الدولة، بتوجيه السيد تيري أمام عامل إقليم الصاون واللوار من أجل اتخاذ التدابير اللازمة لتصفية الدين المستحق للمعني بالأمر.

المبادئ التي جاء بها الحكم:

1-عدم التمييز بين قضاء الجماعات المحلية وقضاء الدولة، وبذلك التخلي عن الفكرة السائدة أنذاك التي تقضي بخضوع العقود المبرمة من طرف الجماعات المحلية للقانون الخاص.

2-كل الاعمال التي تنشأ ما بين الهيئات الإدارية والخواص تتعلق بتنفيذ أو سوء تسيير مرفق عام تدخل ضمن اختصاص القضاء الإداري (يشمل الجماعات المحلية).

**- موجز الوقائع ومنطوق حكم السيد تيرون، عن مجلس الدولة 4 مارس 1910.**

من حيث أن العقد المبرم بين مدينة مونبلييه والسيد تيرون كان محله الإمساك بالكلاب الضالة وحبسها وجمع الحيوانات الميتة، وأنه بسبب هذا المحل لا يمكن تشبيهه بعقد أشغال

عامة يدخل نظره في اختصاص مجلس إقليم الإيرو تطبيقا للمادة 4 من قانون 28 يليفيوز السنة الثامنة، وأن هذا المجلس لم يكن نتيجة لذلك مختصا بالحكم في طلب السيد تيرون فيجب إلغاء حكمه.

ومن حيث أن مدينة مونبلييه بتعاملها في هذه الظروف مع السيد تيرون انما تصرفت من اجل صحة وطمأنينة السكان وبذلك كان هدفها ضمان تحقيق مرفق عام، وأنه بهذا تكون الصعوبات التي يمكن أن تنشأ من عدم تنفيذ المرفق أو سوء تنفيذه من اختصاص مجلس الدولة إذا لم يوجه نص يمنح الاختصاص لجهة أخرى.

ومن حيث أن السيد تيرون تمسك تأييدا لطلب التعويض الذي قدمه إلى عمدة مونبلييه بأن المدينة أخلت بالامتياز الذي يدعي أنه يستمده من عقده، وأنها بذلك تسببت له ضررا يستحق التعويض، وأنه برفض العمدة والمجلس البلدي إجابة الطلب نشأ نزاع بين الطرفين، عرض على مجلس الدولة يستهدف فسخ العقد ومنح التعويض.

قدم السيد تيرون الى مجلس إقليم الايرو طلب فسخ العقد والمطالبة بالتعويض، اذ رفض مجلس الإقليم الطلب فاستأنف السيد تيرون امام مجلس الدولة الذي حكم في الموضوع بأن العقد ينشئ لصالح الملتزم احتكارا حقيقيا مخالفا لحركة التجارة والعمل، وأنه في هذه الظروف يتعين فسخ العقد مع تكليف المدينة بالتعويض عن الاضرار الناشئة له من عدم تنفيذه العقد.

**يستمد الحكم أهميته، أن المدينة بإبرامها مثل هذا العقد استهدفت تحقيق مرفق اعم، ونتيجة لذلك يدخل النزاع في الاختصاص الإداري.**

أوضح مفوض الحكومة "ييشا" تقريره صراحة أن "عقد إجارة أشخاص بلدي' أبرم طبقا لتقنين المدني (لا يتضمن أي شروط غير مألوفة في القواعد العامة)، فإذا دخل رغم ذلك في الاختصاص الإداري، فذلك بسبب الغرض الذي يستهدفه العقد فقط.

وقد اعتقد آنذاك أن حكم تيرون لم يكن إلا حكم حالة خاصة، أدخل في حالة شاذة بعض الشيء عنصرا غريبا في قضاء كان يتطور في مجموعه بانتظام منذ حكم بلانكو.

**- موجز الوقائع ومنطوق حكم محكمة التنازع الفرنسية – 22 يناير 1921 – الشركة التجارية لغرب إفريقيا (Bac d'Eloka)**

بموجب هذا القرار أقرت محكمة التنازع الفرنسية بوجود مرافق عامة تسيير وفق نفس الشروط التي تحكم سير المؤسسات الخاصة وبذلك ظهرت المؤسسات العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري.

من حيث أن الشركة التجارية للغرب الافريقي كلفت مستعمرة ساحل العاج، بسبب ما لحقها من ضرر من جراء حادث وقع لمعدية إلوكا Eloka، بالحضور أمام رئيس محكمة grand bassam، في جلسة أمور وقتية لتعيين خبير لفحص هذه المعدية (عبارة)، ومن حيث أنه من ناحية فإن هذه المعدية ليست منشأة عامة، ومن ناحية أخرى فإن مستعمرة ساحل العاج بقيامها بعمليات نقل المشاة والعربات من شاطئ إلى أخر من الخليج المقابل، تستغل مرفق نقل في ذات أوضاع مستغل عادي، وأنه نتيجة لذلك فعند عدم وجود نص خاص يعهد بالاختصاص إلى القضاء الإداري لا يكون إلا للقضاء العادي نظر النتائج الضارة للحادث محل البحث.

بهذا الحكم الشهير والمعروف باسم باك ديلوكا حكمت محكمة التنازع باختصاص المحاكم العادية بنظر الدعوى التي يرفعها الأفراد للتعويض عن الأثار الضارة لاستغلال مرفق عام صناعي وتجاري، أي مرفق يعمل في ذات الأوضاع منشأة خاصة.

وقد برر مفوض الحكومة هذا الحل بأن: بعض المرافق هي من طبيعة، من ذات جوهر الدولة أو الإدارة العامة؛ ومن الضروري أن يضمن مبدأ الفصل بين السلطات كمال أدائها، وتكون منازعاتها من اختصاص القضاء الإداري، ومن ثمة مرافق أخرى لها على العكس طبيعة خاصة، وإذا تولتها الدولة فما ذلك إلا عرضا ومصادفة لعدم قيام فرد بها، ومن المهم للصالح العام تحقيقها، وطبيعي أن تدخل المنازعات التي يثيرها استغلالها في اختصاص المحاكم العادية.

## المبحث الثاني: الضبط الإداري

يعد الضبط الإداري النشاط السلبي للإدارة مقارنة مع المرفق العام كنشاط إيجابي والذي يقوم على قيد وتنظيم نشاط الأفراد حفاظاً على النظام العام بمختلف عناصره.

### المطلب الأول: مفهوم الضبط الإداري

**أولا. تعريف الضبط الإداري**

لم يتعرض التشريع الجزائري كعادته إلى التعريفات مسايرا بذلك معظم التشريعات المقارنة؛ حيث اكتفى فقط بذكر أغراض وصور الضبط بصفة عامة. ويرجع فقهاء القانون الدستوري عدم تعرض التشريع المقارن إلى تعريف الضبط الإداري إلى فكرة النظام العام في حد ذاتها التي تتسم بالمرونة وعدم الثبات كهدف للضبط الإداري.

واختلف الفقه في تعريف الضبط الإداري أو البوليس الإداري، فهناك من عرفه على أساس انه غاية مثل الفقيه Hauriou فيعرفه على انه "هو سيادة النظام والسلام عن طريق التطبيق الوقائي للقانون". أما جانب من الفقه الفرنسي فقد عرفه من حيث الأساليب هو "مجموع الأنشطة الفردية التي يكون موضوعها إصدار القواعد العامة أو التدابير الفردية والإجراءات الضرورية للمحافظة على النظام العام". غير أنه كثيرا ما يركز الفقه في تعريف للضبط الإداري على معيارين وهما المعيار العضوي والمعيار الموضوعي

**1-المعيار العضوي:** ينصرف تعريف الضبط الإداري حسب المعيار العضوي إلى السلطات الإدارية التي تتولى القيام بالنشاط الضبطي، وبذلك فالضبط الإداري هنا يمكن تعريفه بأنه مجموعة الأجهزة والهيئات التي تتولى القيام بالإجراءات والتدابير التي تهدف إلى حماية النظام العام.

**2- المعيار الموضوعي:** ينصرف تعريف الضبط الإداري حسب المعيار الموضوعي أو الوظيفي إلى مظاهر النشاط الضبطي، وبذلك فالضبط الإداري هنا يمكن تعريفه بأنه الإجراءات والتدابير التي تتولاها الهيئات العامة حفاظا على النظام العام.

**ثانيا. تمييز الضبط الإداري عن بعض المفاهيم الأخري**

يتميز الضبط الإداري عن باقي صور الضبط الأخرى المعروفة والمتمثلة في الضبط التشريعي والضبط القضائي كما يتميز عن مفهوم المرفق العام.

**1-تمييز الضبط الإداري عن الضبط التشريعي:**

ارتبط معنى الضبط الإداري بالتطورات الهامة التي حصلت في الدولة، وفي إطار المفهوم الحديث للضبط الإداري انفصلت سلطة الضبط عن السلطة السياسية، بحيث أنه أصبحت سلطة الضبط تتكفل بحماية النظام العام، بينما تتكفل السلطة السياسية بوضع قواعد الحظر والدفاع، ومن هذا المنطلق فإن مصدر القوانين التي تقيد حريات الأفراد وحقوقهم حفاظا على النظام العام تتم عن طريق القوانين التي يلجأ إليها المشرع عن طريق السلطة التشريعية في إطار احترام الدستور والمبادئ العامة للقانون، وتسمى هذه التشريعات بالضبط التشريعي.

في حين أن مجموع الإجراءات والقرارات أو اللوائح الضبطية تتخذها سلطة الضبط الإداري والتي تتولاها السلطة التنفيذية من أجل المحافظة على النظام العام.

**ملاحظة:**

تجدر الإشارة إلى التمييز بين اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية في حد ذاتها، فهي تصدر:

- **لوائح تنظيمية:** تصدرها السلطة التنفيذية لتنظيم المؤسسات والمرافق الإدارية وإدارة العمل في المرافق العامة[46]، بصورة محدودة ومحددة مسبقا بنصوص تشريعية أو قانونية كأصل

[46]- عوابدي عمار، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومه، الجزائر، 2003، ص 113.

عام، ويمارسها رئيس الدولة في صورة مراسيم تنظيمية.

- **لوائح تنفيذية:** تتضمن قواعد تفصيلية لازمة لتنفيذ القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية دون تعديل أو إضافة جديدة، ويمارسها رئيس الدولة في صورة مراسيم تنفيذية.

- **لوائح تفويضية:** يمارسها رئيس الدولة في صورة أوامر رئاسية في حالة الضرورة والظروف الاستثنائية[47].

- **لوائح الضبط أو البوليس:** قيود تشريعية تضعها السلطة التنفيذية في صورة قواعد عامة ومجردة على أوجه الفردي في سبيل صيانة النظام العام[48].

**2- تمييز الضبط الإداري عن الضبط القضائي**

يقصد بالضبط القضائي مجموع الإجراءات التي تتخذها السلطة القضائية للتحري عن الجرائم بعد وقوعها، والبحث عن مرتكبها تمهيداً للقبض عليه، وجمع الأدلة اللازمة للتحقيق معه ومحاكمته وإنزال العقوبة به، وبذلك يكون الهدف منه هو أيضا المحافظة على النظام العام. غير أن كل من الضبط الإداري والضبط القضائي يختلفان من حيث المعيار العضوي والمعيار الموضوعي؛ سواء من حيث السلطة المختصة بإجرائه أو الغرض منه وطبيعته؛

**المعيار العضوي:** تتولى السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية، الوزراء، الولاة ورؤساء المجالس الشعبية البلدية وظيفة الضبط الإداري، في حين تتولى السلطة القضائية ممثلة بالقضاة أو أعضاء النيابة العامة وممثليها وكذلك فئة منحها القانون صفة الضبطية القضائية وخولها القيام ببعض إجراءات وظيفة الضبط القضائي والإطار القانوني العام الذي ينظم هذه الفئة هو قانون الإجراءات الجزائية[49].

---

[47]- عوابدي عمار، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومه، الجزائر، 2003، ص 120.

[48]- سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، نظرية العمل الإداري، جامعة الإسكندرية، مصر، سنة 1993، ص 161.

[49]- قانون الإجراءات الجزائية.

**المعيار الموضوعي:** الغرض من مهمة الضبط الإداري هو وقائية تسبق الإخلال بالنظام العام وتمنع وقوع الاضطراب فيه، في حين مهمة الضبط القضائي علاجية ولاحقة لوقوع الإخلال بالنظام العام وتهدف إلى ضبط الجرائم بعد وقوعها والبحث عن مرتكبيها وجمع الأدلة اللازمة لإجراء التحقيق والمحاكمة وإنزال العقوبة[50].

**أهمية التمييز بين الضبط الإداري والضبط القضائي**

إنطلاقا من اختلاف القواعد التي تحكم ممارسة الضبط الإداري باعتبار أن السلطة التنفيذية تستأثر به دون غيرها من السلطات الأخرى، وبالتالي خضوع أعوان الضبط الإداري للرقابة الإدارية من خلال ما يعرف بالرقابة الرئاسية، عن القواعد التي تحكم ممارسة الضبط القضائي حيث يخضع أعوان الضبط القضائي للنيابة العامة، فإن المنازعات الناشئة عن نشاط الضبط الإداري تخضع لرقابة القضاء الإداري إلغاء وتعويضا، في حين تخضع المنازعات الناشئة عن نشاط الضبط القضائي في الأساس لرقابة القضاء العادي.

**ملاحظة:**

رغم الاختلاف بين الضبط الإداري والضبط القضائي إلا أنه يعتبر كل من جد تقارب بينهما؛ فقد يوجد حالات محددة تمارس فيها نفس الجهة أو الهيئة في الوقت نفسه السلطتين، كما هو الشأن بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يمارس وظيفة الضبط الإداري بصفته هيئة تنفيذية حينما يفرض عليه اتخاذ إجراء وقائي للمحافظة على النظام العام، وفي نفس الوقت يعترف له بصفة الضبطية القضائية بأن يتحرك ويتخذ الإجراءات القانونية بعد الإخلال بالنظام العام أو ارتكاب الجريمة.

[50]– سعيد بوعلي، نسرين شرقي، مريم عمارة، القانون الإداري، دار بلقيس للنشر، الدار البيضاء، الجزائر، 2019، ص 140.

**3- تمييز الضبط الإداري عن المرفق العام**

يعتبر كل من المرفق العام والضبط الإداري أهم وظيفتين للإدارة العامة، غير أنه بالنسبة للمرفق العام يعتبر مظهر إيجابي للنشاط الإداري المتمثل في تقديم خدمات للجمهور سواء مجانا أو برسوم يلزم بدفعها كل منتفع، بينما يعتبر الضبط الإداري مظهر سلبي للنشاط الإداري المتمثل في تقييد حريات الأفراد ومساس بحرية الأفراد.

**ثالثا. أنواع الضبط الإداري**

يقسم الفقه الضبط الإداري إلى ضبط عام وضبط خاص

**1- الضبط الإداري العام**

يقصد به مجموع السلطات والإجراءات والتدابير التي تتولاها هيئات الضبط الإداري من أجل المحافظة على النظام العام بمختلف عناصره الثلاثة الأمن والصحة والسكينة العمومية، سواء على كامل التراب الوطني أو على مستوى أحد الوحدات الإقليمية.

**2-الضبط الإداري الخاص**

يقصد به السلطات التي يمنحها المشرع للإدارة بمقتضى قوانين خاصة لحماية النظام العام في مجال محدد ومعين، قصد تحقيق أهداف محددة تندرج ضمن الضبط الإداري العام، حيث يتم تقييد نشاطات وحريات الأفراد في مجال أو قطاع أو نشاط محدد ومعين؛ بمعنى انه يستهدف عنصر واحد من العناصر السابقة للنظام العام، وبذلك فإن تراتيب الضبط الإداري الخاص تتعلق إما:

- **من حيث الأشخاص:** بفئة معينة من الأفراد (كالأجانب، الرحل، ...) والتي تعود إلى وزير الداخلية مثلا؛

- **من حيث الموضوع:** تتعلق بنشاط معين نظرا لخطورته وأهميته؛ كتراتيب النشاطات الخطيرة والضارة بالصحة، تراتيب الصيد؛

- **من حيث الهدف المحدد:** تتعلق بأماكن معينة ومرافق معينة كاستعمال الشواطئ، مرفق السكك الحديدية، حماية أصناف من الحيوانات في طريق الإنقراض....

كما أن الضبط الإداري الخاص لا يهدف إلى حماية النظام العام فقط، وإنما قد يكون له

أهداف أخرى.

وهنا تختلف التدابير والإجراءات المتخذة عن تلك المتخذة في إطار الضبط العام، ويمكن أن تتداخل سلطات الضبط الإداري العام مع مجال الضبط الإداري الخاص بالمفهوم السابق، ومثال ذلك كأن يختص الوالي بالتدخل بموجب تشريع السهر على نظام أسواق الإنتاج والجملة والتوزيع بالتفصيل في مجال الفلاحة والصيد البحري.

**ملاحظة:**

تمارس سلطات الضبط الإداري الخاص من طرف هياكل غالبا ما تكون مختلفة مبدئيا عن السلطات المزودة بالاختصاص العام[51]، كما تطرح أيضا فرضية التنافس بين سلطات الضبط الإداري.

للتمييز بين الضبط الإداري العام والضبط الإداري الخاص تبنى الفقه أكثر من معيار، أهمها؛ المعيار الإقليمي أو المكاني، والمعيار العضوي الذي يقتصر على الهيئة نفسها التي تتمتع بصلاحيات الضبط العام والخاص، ثم الاستناد إلى معيار الهدف المحدد.

[51]– محمد رضا جنيح، القانون الإداري، ط 2، مركز النشر الجامعي، سوسة، تونس 2007، ص 266.

# الضبط الإداري

## تعريف الضبط الإداري ❶

- المعنى العضوي: مجموعة الأجهزة والهيئات التي تتولى القيام بالإجراءات والتدابير التي تهدف إلى حماية النظام العام
- المعنى الموضوعي: الإجراءات والتدابير التي تتولاها الهيئات العامة حفاظا على النظام العام

## تمييز الضبط الإداري عن بعض المفاهيم الأخرى ❷

- تمييزه عن الضبط التشريعي: سلطة الضبط تتكفل بحماية النظام العام عن طريق اللوائح، بينما تتكفل السلطة السياسية بوضع قواعد الحظر والدفاع معن طريق القوانين التي يلجأ إليها المشرع عن طريق السلطة التشريعية في إطار احترام الدستور والمبادئ العامة للقانون
- تمييزه عن الضبط القضائي: تتولى السلطة التنفيذية وظيفة الضبط الإداري كمهمة وقائية، في حين تتولى السلطة القضائية وظيفة الضبط القضائي كمهمة علاجية ولاحقة لوقوع الإخلال بالنظام العام
- تمييزه عن المرفق العام: المرفق العام يعتبر مظهر إيجابي للنشاط الإداري، بينما يعتبر الضبط الإداري مظهر سلبي للنشاط الإداري المتمثل في تقييد حريات الأفراد ومساس بحرية الأفراد

## أنواع الضبط الإداري ❸

- الضبط الإداري العام: مجموع السلطات والإجراءات والتدابير التي تتولاها هيئات الضبط الإداري من أجل المحافظة على النظام العام بمختلف عناصره الثلاثة الأمن والصحة والسكينة العمومية، سواء على كامل التراب الوطني أو على مستوى أحد الوحدات الإقليمية
- الضبط الإداري الخاص: يقصد به السلطات التي يمنحها المشرع للإدارة بمقتضى قوانين خاصة لحماية النظام العام في مجال محدد ومعين، قصد تحقيق أهداف محددة تندرج ضمن الضبط الإداري العام

الأستاذ حميش محمد

## المطلب الثاني: خصائص الضبط الإداري

### أولا. الصفة الانفرادية

هذه الصورة فهو إجراء تتخذه السلطات الإدارية المختصة، وتنفرد به لضمان حماية النظام العام بمختلف عناصره، وبهذه الصفة فهو كإجراء نشاط تقوم به الإدارة العامة يختلف عن باقي نشاطاتها التي تهدف إلى تسيير أعمال المرفق العام وضمان سيره عن طريق تفويض المرفق العام أو العقود الإدارية.

وهنا نجد أن الدكتورة سعاد الشرقاوي عرفت الضبط الإداري بأنه:" مجموعة الأنشطة التي تتخذها الإدارة منفردة بهدف المحافظة على النظام العام أو إعادة هذا النظام في حالة إخلاله"[52].

### ثانيا. الصفة الوقائية

يتميز الضبط الإداري بالطابع الوقائي باعتبار انه مجموعة الإجراءات والتدابير الاحترازية تتخذها هيئات الضبط الإداري المختصة لمنع المساس بعناصر النظام العام التي من شأنها الإخلال بالصحة والأمن والسكينة العمومية، أو أحد عناصره عن طريق فرض أو منع الأفراد بالقيام بأنشطة وأعمال مختلفة كسحب رخص الصيد والقنص أو فرض تراخيص لممارسة بعض الأنشطة، أو فرض عدم التنقل في حالات استثنائية إلا بموجب رخصة تسلمها هيئات محددة أو فرض عدم التنقل ليلا لاعتبارات أمنية.

يؤكد الدكتور إبراهيم عبد العزيز شيحا بأنه:" مجموعة القواعد التي تفرضها سلطة عامة على الأفراد بغية تنظيم حرياتهم العامة أو بمناسبة ممارستهم لنشاط معين بقصد صيانة النظام العام في المجتمع أي لتنظيم المجتمع تنظيما وقائيا"[53].

---

[52]– سعاد الشرقاوي، القانون الإداري، بدون ناشر، 1983، ص 13.

[53]– إبراهيم عبد العزيز شيحا، مبادئ وأحكام القانون الإداري اللبناني، دراسة مقارنة، الدار الجامعية للطباعة والنشر، لبنان، 1983، ص 40.

**ثالثا. الصفة التقديرية**

تتمتع السلطات العامة المختصة في إطار ما يسمح به القانون بالحرية في تقرير وتقدير زمن وكيفية وفحوى القرارات والإجراءات التي تتخذها لتقييد الأعمال وحريات الأفراد قبل وقوع الأخطار التي تراها ناتجة عن هذه الأعمال والحريات؛ ضمانا لمقتضيات حماية النظام العام. لأنه في مسائل الضبط الإداري، لا يتردد القاضي في التحقق مما إذا كان التدبير الذي ينتهك الحق العام أو الحرية يشكل استجابة مناسبة لخطورة الإخلال بالنظام العام الذي يجب منعه أو للتوقف.

**ملاحظة:**

لقد عرف العلامة بونار السلطة التقديرية بان سلطة الإدارة تكون تقديرية إذا ترك لها القانون الذي يمنحها هذه السلطة الحرية في أن تتدخل وأن تتمتع وتترك لها الحرية بالنسبة لزمن وكيفية وفحوى القرار الذي تتخذه[54].

ومثال ذلك منع إلقاء محاضرة فيها مساس وإخلال بالنظام العام.

**رابعا. التعبير عن السيادة**

تبرز فكرة السيادة والسلطة من خلال الإجراءات والتدابير التي تتخذه مختلف هيئات الضبط الإداري بهدف حماية النظام العام، من خلال مجموع الامتيازات الاستثنائية التي تمارسها في سبيل تقييد الحريات العامة، وتظهر هذه السيادة من خلال قدرة الإدارة العامة على التنفيذ المباشر لقراراتها دون الرجوع إلى القضاء، كما قد يحتم الأمر أن تستعمل هذه الأخيرة القوة العمومية كأحد وسائل الضبط الإداري لتنفيذ قراراتها الضبطية في حالة امتناع المخاطبين بها أو عدم الامتثال.

وهنا نجد أن الأستاذ طعيمة الجرف يصف الضبط الإداري بأن:" الضبط الإداري وظيفة من أهم وظائف الدولة تتمثل أصلا في المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة الأمن العام، الصحة العامة والسكينة العامة عن طريق إصدار القرارات اللائحية والفردية

[54]– حمد عمر حمد، السلطة التقديرية للإدارة ومدى رقابة القضاء عليها، الطبعة 01 الرياض 2003، ص 95.

واستخدام القوة المادية مما يتتبع ذلك من فرض قيود على الحريات الفردية تستلزمها الحياة الجماعية"[55].

مثال ذلك اللجوء إلى إخراج القوة العمومية لفرض حظر التجول في زمن معين أو مكان معين بسبب تفشي الوباء وذلك تنفيذا لقرارات ولوائح الضبط الإداري (الصادر عن رئيس الجمهورية).

## المطلب الثالث: أغراض الضبط الإداري

يرتبط مفهوم الضبط الإداري بمفهوم النظام العام، هذه الفكرة التي تتسم بالغموض وعدم محدودية المعالم باختلاف الزمان والمكان، وتتأثر بالظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية في المجتمع ويختلف حتى في مجال القوانين الأخرى، ووفقا للفقه والقضاء الإداريين فإن هذا المدلول ينصرف إلى ثلاث عناصر أساسية تتعلق بالأمن والصحة والسكينة العمومية، وأضافت بعض التشريعات الإدارية عناصر أخرى لهذا المدلول لتصبح حمايتها ضمن أغراض الضبط الإداري[56].

**أولا. أغراض الضبط الإداري التقليدية**

يهدف الضبط الإداري لحماية النظام العام ومنع الإخلال به؛ وفي إطار مدلول النظام العام في مفهومه التقليدي ينصرف للمحافظة على الأمن والصحة والسكينة العمومية، حيث اكتفى جانب من الفقه في تعريفهم بالنظام العام على الجانب المادي فقط ليشمل بذلك العناصر الثلاثة السابقة فقط، ومن هؤلاء الفقيه فالين.

**1- تحقيق الأمن العام:**

يقصد به تحقيق الاطمئنان لأفراد المجتمع في أنفسهم وأموالهم وأعراضهم والمحافظة عليها وحمايتها من خطر الاعتداء نتيجة الكوارث الطبيعية أو بفعل الإنسان أو من جراء

---

[55]- طعيمة الجرف، القانون الإداري والمبادئ العامة في تنظيم نشاط السلطات العامة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية القاهرة، 1978، ص 471.

[56]- سعيد بوعلي، نسرين شرقي، مريم عمارة، مرجع سابق، ص 143.

هجوم الحيوان الضار أو حوادث المواصلات أو الأشياء كالمنازل الآيلة للسقوط أو الحريق وما يشكله من أخطار[57].

ولأجل ذلك فإنه يتعين على السلطة العامة بما تملكه من وسائل وإجراءات لازمة وضرورية إزالة كل ما يهدد هذا الاطمئنان والاستقرار، وتلبية المتطلبات الجسدية والنفسية؛ لضمان قدرة الأفراد على الاستمرار في الحياة السليمة في المجتمع.

**2- توفير السكينة (الراحة) العمومية:**

يقصد به حماية السكان من الضجيج والجلبة والمحافظة على الهدوء والسكون في الطرق والأماكن العمومية في أوقات النهار والليل، وذلك بإتخاذ الإجراءات اللازمة حتى لا يتعرض المواطنين بسبب المصانع المقلقة للراحة ومضايقات الغير بهذه الأمكنة وإزعاجهم في أوقات الراحة بسبب الأصوات المقلقة المنبعثة من مكبرات الأصوات وصخب الحفلات والمضايقات التي قد يسببها المتسولون والباعة المتجولون في الطرق العامة[58].

**3- المحافظة على الصحة العامة:**

يتمثل موضوعها في النظافة العمومية أو في صيانة الصحة العمومية، ويقصد بها وقاية صحة الجمهور من خطر الأمراض ومقاومة أسبابها، حيث يقع على عاتق الإدارة العامة مقاومة تلك الأسباب باتخاذ جميع الإجراءات الوقائية من خلال:

- السهر على نظافة الأماكن والشوارع العمومية وميادين العمل؛
- مراقبة نظافة مياه الشرب،
- مكافحة الأمراض المعدية؛
- مراقبة نظافة الأماكن والمأكولات المعروضة للبيع؛
- حماية البيئة من التلوث؛
- توفير الشروط الصحية بالمنشآت العمومية وتحسين الظروف الصحية والعلاجية

---

[57]- سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، نظرية العمل الإداري، جامعة الإسكندرية، مصر، سنة 1993، ص 156.

[58]- سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، نظرية العمل الإداري، جامعة الإسكندرية، مصر، سنة 1993، ص 157.

- ناصر لباد، الأساس في القانون الإداري، ط1، دار المجدد للنشر والتوزيع، الجزائر، ص 124.

للمواطن[59]؛...

**ثانيا. أغراض الضبط الإداري الحديثة**

تعرض مدلول النظام العام لتطور ملحوظ في المجتمعات الحديثة المعاصرة، وذهب جانب من الفقه في تعريفهم للنظام العام على اعتبار شموله الجانب المادي والأدبي (المعنوي)، حيث اعتبر فالين النظام العام فكرة غامضة لا تقتصر على النظام العام المادي بل تشمل النظام الأدبي، وكذلك "الفقيه G.BURDEAU حيث شملت فكرة النظام العام عنده الجانب المادي والأدبي والاقتصادي وتمتد لتغطي كافة صور النشاط الاجتماعي"[60]، وحسب الأستاذ عوابد عمار فإن "النظام العام هو المحافظة على الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة والآداب العامة بطريقة وقائية..."[61].

وبالتالي لم تعد عناصر النظام العام محصورة في عناصره الثلاثة التقليدية، وتجاوزتها بفضل تدخل الدولة والإجتهاد القضائي، إلى مكونات أخرى لعناصره وهي: حماية الأخلاق الحميدة والآداب العامة، جمال المدن ورونقها، الحفاظ على كرامة الإنسان.

**1- حماية الأخلاق الحميدة والآداب العامة:**

تدخل القضاء الإداري الفرنسي ليوسع من سلطات الضبط الإداري ليضيف إلى العناصر الثلاثة السابقة للنظام العام البعد الخلقي والآداب العامة، لتصبح بذلك من أغراض الضبط الإداري، وذلك بمناسبة حكمه الشهير Lutetia بتاريخ 18-12-1959.

ويشترط في هذا العنصر أن يتسم بالعمومية لأن الإخلال بالأخلاق العامة التي تمس من مصالح وأخلاقيات أفراد معينين بذواتهم لا يدخل في اختصاص الضبط الإداري، وإنما يشكل جريمة يخضع الفصل فيها للقضاء المختص كالصلات غير المشروعة بين الجنسين[62].

ويشمل البعد الأخلاقي والآداب العامة مجالات السينما والمسرح والمطبوعات وغيرها لما

---

[59]- ناصر لباد، مرجع سابق، ص 124.

[60]- خرش إلهام، (الضبط الإداري)، محاضرة للسنة الثالثة حقوق، تخصص القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد لمين دباغين - سطيف 2-، الجزائر، سنة 2016، ص 30.

[61]- عوابدي عمار، القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 1990، ص 395.

[62]- سعيد بوعلي، نسرين شرقي، مريم عمارة، مرجع سابق، ص 144.

لها من خطورة على القيم والمبادئ التي يحترمها ويقدسها المجتمع، ولذا يقع على عاتق سلطات الضبط الإداري مراقبة دور السينما واللهو والأماكن العمومية واتخاذ الإجراءات اللازمة في حالة مخالفة القيم والآداب العامة كالمنع والغلق[63].

**ملاحظة:** تتطور القيم والمبادئ وتتغير بتغير المجتمع والزمن، فما يعتبر غير أخلاقي في بلد مسلم قد لا يعتبر كذلك في بلد غير مسلم، والعكس كذلك، وبالتالي فتبقى فكرة الآداب والأخلاق العامة فكرة نسبية.

**2- المحافظة على رونق وجمال المدن:**

يذهب بعض الفقه إلى أن المحافظة على جمال الرونق في الشوارع (l'Esthétique) يدخل في فكرة النظام العام، ويحاولون تعليل ذلك، بأن الإدارة مسؤولة عن حماية مشاعر الفن والجمال لدى المارة، كمسؤوليتهم عن ضمان حياتهم وسلامتهم؛ وهو ما أكده القضاء الإداري الفرنسي بعد تأثير من المنظمات والجمعيات المدافعة عن الجمال، ليوسع من أغراض الضبط الإداري بما يتطلب ضرورة تدخل الدولة من أجل حمايته وصيانته[64].

كما ذهب إليه التشريع الجزائري من خلال قانون البلدية وأكده من خلال القانون المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، وأكده القضاء الإداري في أحكامه على حق الإدارة في حماية النظام العام الجمالي في العديد من المناسبات..

يدخل في المحافظة على الرونق والجمال ما يلي: - ترميم وتشييد العمارات والمحافظة على نظافة البيئة، وتنظيم لوحات الدعاية والإعلان في المدينة،- تشجير المدينة وتزيينها.

**3- الحفاظ على كرامة الإنسان:**

اعتبر مجلس الدولة الفرنسي أن كرامة الإنسان تعد أحد مكونات النظام العام، وذلك بمناسبة عرض فيلم تقاذف الأقزام، حيث قضى في قراره بتاريخ 27 أكتوبر 1995 بمنع مسرحية تسيء إلى الأقزام وتمس كرامة الإنسان، ويحق للإدارة منعها حفاظا على النظام العام.

أما بالنسبة لموقف التشريع الجزائري فقد عبر في الكثير من النصوص القانونية على عدم

---

[63]- خرش إلهام، مرجع سابق، ص 27، 28.

[64]- سليماني العيد، (الضبط الإداري)، محاضرة للسنة الأولى ماستر، تخصص القانون العام الداخلي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحي، جيجل، الجزائر، سنة 2016/2017، ص 38.

المساس بكرامة الإنسان واعتبرها مساسا بفكرة النظام العام.

مثال: ما نصت عليه المادة 08 من القانون رقم 15-13 المؤرخ في 15 جويلية 2015 المتعلق بأنشطة وسوق الكتاب، ج ر العدد 39 لسنة 2015.

## المطلب الرابع: وسائل الضبط الإداري

في سبيل تحقيق أهداف وأغراض الضبط الإداري ينبغي للإدارة الاستعانة بوسائل مادية تتمثل في مختلف العتاد والأجهزة وبشرية في مختلف أعوان الضبط المكلفين بتنفيذ القوانين والتنظيمات كرجال الشرطة ورجال الدرك الوطني والشرطة البلدية، أم الوسائل القانونية والتي سوف نتطرق إليها فتتمثل في لوائح الضبط والأوامر الفردية والإكراه.

1-لوائح الضبط أو البوليس

2-الأوامر الفردية

3-الإكراه أو التنفيذ المباشر

يحمل مدلول الضبط الإداري فكرتين تبدو متناقضتين وهما فكرة النظام العام وفكرة الحريات، ولذلك فإنه من الضروري الموازنة بين تحقيق متطلبات النظام العام وضمان حقوق وحريات الأفراد، وذلك بوضع حدود لاختصاص هيئات الضبط الإداري سواء في الظروف العادية أو الظروف الاستثنائية.

## المطلب الخامس: هيئات الضبط الإداري

في إطار إضطلاع السلطة الإدارية بوظيفة المحافظة على النظام العمومي، تخضع سلطات الضبط الإداري لمبادئ حددها الدستور والقانون، وحدد الهيئات والسلطات المختصة في الدولة لممارسة هذه السلطات على سبيل الحصر[65].

ويمكن تقسيم هذه الهيئات إلى هيئات الضبط الإداري على المستوى المركزي، وأخرى على المستوى المحلي

[65]- عوابدي عمار، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 1990، ص 390.

**أولا. هيئات الضبط الإداري على المستوى المركزي**

تتمثل هيئات الضبط الإداري على المستوى المركزي في كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول والوزراء.

**1- رئيس الجمهورية:**

إعترفت مختلف الدساتير المتعاقبة في الجزائر لرئيس الجمهورية ممارسة مهام الضبط من أجل الحفاظ على أمن الدولة وسلامتها، وخولت له إقرار حالة الطوارئ أو الحصار، واقرار الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهدّدة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسّساتها الدّستوريّة أو استقلالها أو سلامة ترابها وكذلك التعبئة العامة وحالة الحرب[66]، وذلك بموجب سواء قوانين عضوية كما هو الشأن في حالة الطّوارئ وحالة الحصار أو عن طريق إصدار مراسيم رئاسية تكيف على أنها أعمال السيادة لا تخضع لرقابة القضاء.

**ملاحظة:** يرى الفقه عموما أن الحالات الواردة في الدساتير جاءت على سبيل التدرج، بحيث تبدأ بحالة الطوارئ ثم حالة الحصار والتي تكون غالبا قبل الحالة الاستثنائية وقبل حالة الحرب، وذلك بالنظر إلى الأثر المترتب على كل حالة والذي يختلف من حيث درجته[67].

**2-الوزير الأول:**

لم تشر النصوص الدستورية صراحة إلى سلطات الوزير الأول في مجال الضبط الإداري، غير أنه بإعتباره المشرف الرئيسي الأول في تنفيذ وتنسيق برنامج رئيس الجمهورية فإن له صلاحية اتخاذ القرارات بهذا الشأن من خلال السهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات من اجل المحافظة على النظام العام وحسن سير الإدارة العمومية من خلال إصدار المراسيم التنفيذية والتعليمات يلزم بها الأجهزة المختصة بالضبط الإداري لتحديد طرق وكيفيات ممارسة الحريات العامة في مختلف المجالات.

مثال على إجراءات الضبط الإداري إصدار المرسوم التنفيذي رقم 20-69 المؤرخ في 21 مارس 2020، والمرسوم التنفيذي رقم 20-70 المؤرخ في 24 مارس 2020 المتعلق بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19) ومكافحته. والمرسوم

---

[66]- أنظر الدستور الجزائري لاسيما المواد ...

[67]- اسماعيل جابوربي، نظرية الظروف الإستثنائية وضوابطها في القانون الدستوري الجزائري، دراسة مقارنة، دفاتر السياسة والقانون، العدد 14 لسنة 2016، ص 36.

التنفيذي رقم 20-72 المؤرخ في 28 مارس 2020 المتضمن تمديد إجراء الحجز الجزئي إلى بعض الولايات،...

**3- الوزراء:**

لم تمنح الدساتير في الجزائر للوزراء حق ممارسة مهام الضبط الإداري، كما رأينا هي محولة في الأصل لرئيس الجمهورية والوزير الأول فقط، غير أنه بالرجوع إلى التشريعات الخاصة (المراسيم التنفيذية) التي تحدد صلاحيات مختلف الوزراء؛ نجد أن أجازت للوزراء ممارسة بعض أنواع الضبط الإداري باتخاذ التدابير والقرارات التي من شأنها الحفاظ على النظام العام على مستوى قطاع وزارته فقط. وخاصة وزير الداخلية الذي يعتبر الرئيس الإداري للحكام الإداريين والعاملين في جهاز الأمن العام والولاة الذين يمارسون صلاحياتهم في مجال الضبط الإداري تحت إشرافه؛ حيث تضمنت المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 18-331 المؤرخ في 22 ديسمبر 2018 الذي يحدد صلاحيات وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية أن وزير الداخلية والجماعات المحلية يمارس صلاحياته في ميادين النظام والأمن العموميين، والحريات العامة[68].

**ثانيا: هيئات الضبط الإداري على المستوى اللامركزي (المحلي)**

تنحصر سلطات وهيئات الضبط الإداري على المستوى المحلي في كل من الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي.

**1- الوالي:**

يمنح قانون الولاية رقم 12-07 لاسيما المادة 114 منه للوالي سلطات ومسؤولية الحفاظ على النظام العام، ولتحقيق ذلك يمتلك الوالي امتيازات السلطة العامة من أجل الحفاظ على النظام العام، حيث يمكنه استعمال القوة المادية لإجبار الأفراد على تنفيذ التنظيمات، حيث توضع تحت تصرفه من أجل القيام بهذه المسؤولية كافة مصالح الأمن المتواجدة على إقليم الولاية وفقا لنص المادة 115 و 118 من قانون الولاية، كما تتوسع وتزداد هذه الصلاحيات أثناء الظروف الاستثنائية لضمان سلامة الأشخاص والممتلكات[69].

---

[68]- المرسوم التنفيذي رقم 18-331 المؤرخ في 22 ديسمبر 2018 الذي يحدد صلاحيات وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، ج ر العدد 77 لسنة 2018.

[69]- القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فيفري 2012 يتعلق بالولاية، ج ر العدد 12 لسنة 2012.

كما يمكنه ممارسة سلطة الحلول بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو بعضها بأن يحل محلها عندما لا تقوم هذه البلديات بعملها في اتخاذ الاجراءات الخاصة بالحفاظ على النظام العام، وذلك وفقا لأحكام المادة 100 من قانون البلدية.

تضمنت المادة 04 من المرسوم الرئاسي رقم 18-337 المؤرخ في 25 ديسمبر 2018 الذي يتضمن إحداث مقاطعات إدارية جديدة[70] مهام الوالي المنتدب تحت سلطة والي الولاية والمتمثل في السهر وبمساهمة مصالح الأمن الموجودة بالمقاطعة الإدارية وبالتنسيق معها على حفظ النظام العام والأمن العمومي، وبهذه الصفة يقترح على والي الولاية إتخاذ كل تدبير يراه ضروريا من أجل حفظ النظام العام وامن الأشخاص والممتلكات.

**2- رئيس المجلس الشعبي البلدي:**

لقد عدد قانون البلدية رقم 11 -10 جملة من المهام والصلاحيات لها علاقة بالنظام العمومي التي يتولاها رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا للدولة تحت إشراف الوالي، لاسيما المادة 88 منه حيث يسهر على النظام والسكينة والنظافة العمومية، ويسهر على تنفيذ التدابير الاحتياطية والوقائية والتدخل في مجال الإسعاف، كما يتخذ كل التدابير الوقائية لضمان سلامة وحماية الأشخاص والممتلكات في الأماكن العمومية التي يمكن أن تحدث أية كارثة أو حادث.

وطبقا لأحكام المادة 93 من نفس القانون وقصد ممارسة صلاحيته في مجال الشرطة الإدارية يستعين رئيس المجلس الشعبي البلدي بسلك الشرطة البلدية الموضوعة تحت سلطته، كما يمكنه عند الاقتضاء طلب تدخل الدرك الوطني أو قوات الشرطة المختصة إقليميا[71].

---

[70]- المرسوم الرئاسي رقم 18-337 المؤرخ في 25 ديسمبر 2018 الذي يتضمن إحداث مقاطعات إدارية في المدن الكبرى وفي بعض المدن الجديدة وتحديد قواعد تنظيمها وسيرها، ج ر العدد 78 لسنة 2018.

[71]- القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 يتعلق بالبلدية، ج ر العدد 37 لسنة 2011.

## المطلب السادس: حدود سلطات الضبط الإداري

من أجل تحقيق أغراض الضبط الإداري، فإنه من الضروري أن تضطلع الإدارة العامة عن طريق هيئات الضبط الإداري بتقييد الحريات العامة للأفراد التي كفلها الدستور؛ هذه الأخيرة التي تعتبر هي الأصل وأن تقييدها هو الاستثناء، ولذلك فإنه من الضروري في إطار احترام مبدأ المشروعية الموازنة بين استعمال هيئات الضبط الإداري لسلطاتها سواء في الظروف العادية أو الظروف الاستثنائية لتحقيق متطلبات النظام العام وبين ضرورة ضمان حقوق وحريات الأفراد بالقدر الذي لا يهدر هذه الحريات إلى حد التعسف.

**أولا: حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية**

تخضع سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية إلى قيدين أساسيين تتعلق بمبدأ المشروعية ومبدأ الرقابة القضائية

**1- احترام إجراءات الضبط الإداري لمبدأ المشروعية**

يقصد بمبدأ المشروعية الإدارية خضوع جميع تصرفات الإدارة لقواعد وأحكام القانون، وبذلك يمكن القول بأن حدود سلطة الضبط الإداري هي ذاتها حدود نشاط الإدارة وفقا لمبدأ المشروعية إضافة إلى المزيد من بعض القيود نظرا لعلاقة الضبط الإداري بالحريات العامة، وبذلك يلزم أن تكون جميع سلطات الضبط الإداري تمارس في حدود القانون، ويستوي في ذلك جميع المصادر سواء المكتوبة أو غير المكتوبة التي يستقي منها القاضي الإداري أحكامه وقراراته، وإلا وقعت باطلة وغير مشروعة وحق للقضاء أن يحكم بإلغائها وترتيب مسؤولية الإدارة عما يترتب عن ذلك من أضرار[72].

وفي إطار مفهوم مبدأ المشروعية تنص المادة 04 من المرسوم رقم 88-131 المتضمن تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن لاسيما المادة 04 منه على أنه: "يجب أن يندرج عمل السلطة الإدارية في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها..."[73].

---

[72]- سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، نظرية العمل الإداري، جامعة الإسكندرية، مصر، سنة 1993، ص 169.

[73]- المرسوم رقم 88-131 المؤرخ في 04 جويلية 1988 المتضمن تنظيم علاقات الإدارة بالمواطن، ج ر العدد 27 لسنة 1988.

ولاحترام مبدأ المشروعية في إطار ممارسة إجراءات الضبط الإداري ينبغي احترام القواعد التالية:

**1.1- يجب أن تكون إجراءات الضبط الإداري معللة بأسباب تتعلق بالنظام العام**

الحفاظ على النظام العام هو الذي يبرر ممارسة سلطات الضبط الإداري وإلا فإنه نكون أمام إنحراف في استعمال السلطة، أو خرقا للقانون.

**أ- تقيد سلطات الضبط الإداري بالنظام العام**

يجب أن تلتزم سلطات الضبط الإداري بتسبيب وذكر الأسباب الجدية والحقيقية المتعلقة بالحفاظ على النظام العام فقط باعتبارها أسبابا تبرر ممارسة هذه الإجراءات، حتى لا تخرج عن أهدافها وأغراضها المحددة، ويصبح هذه الإجراءات مخالفة للقانون وانحرافا في استعمال السلطة وهو ما يطلق عليه بقاعدة تخصيص الأهداف.

**ب- تقيد سلطات الضبط الإداري بالحريات**

*** عدم مشروعية المنع المطلق لممارسة الحريات**

ويقصد به عدم إمكانية السلطة الإدارية منع وتحريم ممارسة حرية من الحريات الأساسية المكفولة قانونا بصورة مطلقة.

في هذا الإطار تنص المادة 55 من الدستور على أنه:"... لا يمكن الأمر بأي تقييد لهذه الحقوق إلا لمدة محددة وبموجب قرار مبرر من السلطة القضائية. "

*** حرية الأفراد في اختيار وسيلة للحفاظ على النظام العام**

ومفاده أنه يبقى للإدارة الحرية في إتخاذ إجراءات الضبط الإداري في إطار الأهداف المحددة للحفاظ على النظام العام، غير أنه حينما لا تحدد النصوص الوسيلة بعينها، تبقى الإدارة ملزمة في ترك الحرية لإختيار الوسيلة المناسبة لتفادي الإضطراب التي تريده الإدارة، ومثال ذلك حينما تلجأ سلطات الضبط لإلزام أصحاب المحلات التجارية بطلاء الواجهات المطلة على البحر باللون الأزرق أو لون معين، فإنه حتما يبقى على أصحاب المحلات الحرية في إختيار نوع الطلاء وجودته حسب إختلافهم.

**2.1- يجب أن تكون إجراءات الضبط الإداري ضرورية ومتناسبة لا تتجاوز ما يتطلبه الظرف أو الخطر المهدد للنظام**

يشترط في اللجوء إلى تدابير الضبط الإداري أن تكون ضرورية لأنها تحد من ممارسة الحريات العمومية للأفراد، وذلك لتجنب التهديد الحقيقي بالإخلال والذي يعتبر ضروري للمحافظة على النظام العام.

كما ينبغي أن تستخدم هيئات الضبط الإداري إجراءات واختيار الوسائل الملائمة لمواجهة الإخلال بالنظام العام، بحيث لا يجوز لها اللجوء إلى استعمال القوة أو وسائل صارمة لمواجهة ظرف غير خطير، كما أنها لا تلجأ إلى ممارسة إجراءات الضبط الإداري إلا إذا كان هناك حظرا للحريات وفقا للتشريع وهناك تهديدا للنظام العام.

ومثال ذلك فإن عقد الاجتماع أو إلقاء محاضرة هو أمر متروك أو حر غبر أن منعه لا يمكن الإعلان عنه إلا أذا أصبح ضرورة باعتباره يتضمن تهديدا لاضطراب في النظام العام، ومثال ذلك قرار لمجلس الدولة الفرنسي (C E) في قضية بنجامين لسنة 1933 حينما عمد عمدة البلدة لمنع محاضرتين في برنامج الاحتفالات الدينية التي رأي أنه من شأنهما إحداث اضطراب النظام العام.

وانتهى فيه مجلس الدولة إلى إلغاء القرار المتضمن منع الاجتماع لأنه يوجد فيه نوع من الشدة والقسوة غير المتناسبة مع درجة الخطورة للاجتماع المحتمل تهديد النظام العام.

**1.3 – المساواة بين المواطنين أمام إجراءات الضبط الإداري**

ينبغي أن تكون إجراءات ممارسة وتطبيق الضبط الإداري على قدم المساواة بين الأفراد، حتى لا يكون هناك تمييز وفقا للمبدأ القانوني حسب نص المادة 32 من الدستور الجزائري على أنه:" كل المواطنين سواسية أمام القانون".

**2– خضوع إجراءات الضبط الإداري للرقابة القضائية**

تخضع جميع تصرفات ونشاطات الإدارة بما في ذلك إجراءات الضبط الإداري للرقابة القضائية، وفقا لأحكام الدستور لاسيما المادة 157 منه حيث تنص على أنه:"تحمي السّلطة القضائيّة المجتمع والحرّيّات، وتضمن للجميع ولكلّ واحد المحافظة على حقوقهم الأساسيّة".

كما اعترف للقضاء بالنظر بالطعن في قرارات السلطات الإدارية في المادة 161 منه.

وبذلك فإن القضاء يبسط رقابته على أهداف الضبط الإداري؛ لكي تتقيد الإدارة بالهدف الذي منح المشرع من أجله لهيئات الضبط الإداري هذه السلطات، وإلا فإن أي إجراء لا يرمي إلى تحقيق هذا الهدف يعد تجاوزا لحدود اختصاصها، كما يبسط رقابته على أسباب

الضبط الإداري؛ بمراقبة الظروف الخارجية التي دفعت الإدارة إلى التدخل وإصدار قرارها.

وبالتالي فإن إعتبار الرقابة القضائية كقيد لإجراءات الضبط الإداري هو ضمانة لممارسة الحقوق والحريات على نحو يلزم الإدارة بعدم الإساءة أو التجاوز في استعمال سلطاتها، ومتى ثبت للسلطة القضائية ممثلة بجهات القضاء الإداري تجاوز أو خرق للقوانين والتنظيمات المعمول بهما وعدم توفر مقتضيات النظام العام في القضايا المطروحة أمامها حق لها أن تلغي كل قرار وإجراء يتضمن تدابير الضبط الإداري، وإمكانية تقرير المسؤولية الإدارية عن طريق الحكم بالتعويض للطرف المتضرر.

**ثانيا. حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية**

تعتبر نظرية الظروف الاستثنائية استثناء يرد على مبدأ سمو الدستور، وقد اختلفت عدة مصطلحات لهذا المفهوم؛ فسواء باعتباره الظروف الاستثنائية أو باعتباره الضرورة. وقد جاءت هذه النظرية كضرورة لتنظيم ممارسة السلطة في الدولة يرتكز على مبادئ تهدف بالدرجة الأساسية إلى تقييد سلطة الحكام وإيجاد ذلك التوازن والفصل بين مؤسساته المختلفة، من أجل حماية مبدأ سيادة القانون وحقوق وحريات الإنسان.

ومعلوم أن الدولة تعتمد في إطار الظروف العادية على نص وتشريع القوانين في إطار عمل السلطة التشريعية، غير أنه في حالة الظروف الاستثنائية تلجأ السلطات المختصة المتمثلة في السلطة التنفيذية للتشريع واتخاذ تدابير استثنائية لمواجهة هذه الظروف[74]، وقد تعددت الظروف الموجبة لتقرير الحالات الإستثنائية إلى حالة الطوارئ والحصار، الحالة الاستثنائية. التعبئة العامة وحالة الحرب التي خولها الدستور لرئيس الجمهورية أن يتخذها في حالة تهديد الأمن والاستقرار الوطني للحفاظ على النظام العام من المواد 105 إلى 110، فوفقا لأحكام المادة 107 من الدستور نجد أنه يقرّر رئيس الجمهوريّة الحالة الاستثنائيّة إذا كانت البلاد مهدّدة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسّساتها الدّستوريّة أو استقلالها أو سلامة ترابها، وبذلك يقتضي الأمر تحرير السلطة الإدارية من القواعد العادية بالقدر اللازم لمواجهة الظروف الاستثنائية، حيث تعتبر الاجراءات الإدارية غير المشروعة في الظروف العادية حماية للنظام العام واستمرارية المرافق العامة في ظل الظروف الاستثنائية. كما تخوّل الحالة الاستثنائيّة رئيس الجمهوريّة أن يتّخذ الإجراءات

[74]– اسماعيل جابوربي، مرجع سابق، ص 32.

الاستثنائيّة التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمّة والمؤسّسات الدّستوريّة في الجمهوريّة حسب نص المادة 701 من الدستور.

لا تخضع القرارات وأعمال السيادة لرقابة القضاء، غير أن تقرير حالة الاستثنائية لا ينفي عمل الرقابة القضائية على تصرفات وقرارات الضبط الإداري في هذه الحالة، بحيث أن مبدأ المشروعية لا يتعطل وإنما يتم فقط توسيعه من طرف القاضي وتحت رقابته احتراما للقانون، وتبقى الإدارة مسؤولة عن أخطائها، لكن هذه الأخطاء لا توزن بميزان الأخطاء في الظروف العادية[75]، وحتى لا تسرف الإدارة في استعمال سلطتها الواسعة ونقلب إلى سلطة تحكمية مطلقة، وضع القضاء الإداري في فرنسا والجزائر وتبعهما الفقه شروطا معينة ينبغي توافرها مجتمعه تلتزم بها الإدارة عند ممارستها لسلطتها الاستثنائية وإلا عدت أعمالها مشوبة بالبطلان وموجبة للتعويض ويمكن حصر هذه الشروط بما يلي: –أن يتحقق القضاء من وجود الظروف الاستثنائية، – وتناسب الإجراء المتخذ مع الظرف الاستثنائي، – وابتغاء المصلحة العامة من الظرف الاستثنائي[76].

**خاتمة:**

**كخلاصة** يمكن أن نعرف القانون الاداري لما درج عليه أغلب الفقهاء بأنه: فرع من فروع القانون العام، يتضمن القواعد القانونية المتميزة والاستثنائية والمختلفة عن قواعد القانون الخاص المتعلقة بتنظيم الإدارة العامة والتي تحكم نشاطها وما يترتب عنه من منازعات؛ من خلاله يمكن للإدارة أن تستخدم وسائل القانون العام والتي تجعلها في مرتبة غير مساوية للفرد العادي لتستطيع بذلك تأدية وظائفها على أكمل وجه دون تفريط (في حدود تحقيق المصلحة العامة أو المحافظة على النظام العام) أو دون إفراط (عدم التعسف في استخدامها للسلطة) لتفادي ما قد يترتب عن ذلك من منازعات يختص بها القضاء الإداري.

[75]– مازن ليلو رضا، القانون الإداري، ط3، منشورات الأكاديمية العربية الدانمارك، سنة 2008، ص 89

[76]– اسماعيل جابوربي، مرجع سابق، ص 41.

## نشاطات تعليمية

أجب عن الأسئلة التالية:

- ما هي تقسيمات المرافق العامة حسب النشاط؟
- المرافق العامة الاقتصادية تخضع لنظام قانوني: (3)
  1. القانون العام فقط
  2. القانون الخاص فقط
  3. مختلط بين العام والخاص
- يشترط تقديم الخدمات في المرفق العام مجانا حتى يعتبر مرفق عام (خطأ)
- تخضع المرافق العامة لنظام قانوني هو: القانون العام (صح)
- ماهي عناصر المرفق العام؟
- تعد المشروعات الاقتصادية مرفق عام (خطأ)
- كيف ساهم كل من قرار تيري terrier لسنة 1903 وقرار تيرون therond لسنة 1910 في إرساء مفهوم المرفق العام؟
- حدد الفرق بين نظرية الظروف الطارئة ونظرية فعل الأمير في إطار النظريات المتعلقة بحسن سير المرفق العام بانتظام واطراد؟
- ادارة المرافق العامة الادارية تتم بأسلوب الادارة المباشرة فقط (صح)
- يحق لمانح الامتياز الرقابة وتعديل العقد (صح)
- يغيب مظهر السلطة في مشروعات المرافق العامة (خطأ)
- مبدأ مساوة المنتفعين أمام المرفق العام هو مبدأ مطلق وليس نسبي (خطأ)
- لا يصلح عقد الامتياز لتسيير المرافق العامة الإدارية (صح)
- ماهي نتائج مبدأ سير المرافق العامة بانتظام واطراد؟
- ملء الفراغات: يختلف كل من الضبط [.....] والضبط القضائي من حيث المعيار [.....] والمعيار الموضوعي؛ سواء من حيث السلطة المختصة بإجرائه (بالنسبة للأول

السلطة التنفيذية والثاني السلطة [.....]) أو الغرض منه وطبيعته (بالنسبة للأول [.....] والثاني ردعي).

- أنواع الضبط الإداري: (2)
  1. ضبط تشريعي وقضائي
  2. عام وخاص
  3. عام فقط
  4. خاص فقط
- صنف الأعمال التالية ضمن أغراض الضبط الإداري التقليدية (1) والحديثة (2):
  - منع مكبرات الصوت (1)
  - منع بث فيلم يمس بكرامة الإنسان (2)
  - حظر توزيع مناشير على المارة (2)
  - منع كشف جاهز مشوه للمنظر الجمالي (2)
  - منع وقوع الحرائق (1)
  - مراقبة محلات بيع الإطعام السريع (1)
  - منع جريمة التسول في الطرق العامة (1)

## قائمة المصادر والمراجع

**المصادر:**


- الدستور الجزائري، دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.
- الأمر رقم 155/66 المؤرخ في 08 يونيو 1966 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية، المعدل والمتمم.
- القانون رقم 90-20 المؤرخ في 06 فيفري 1990، المتعلق بالوقاية من النزعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب، ج ر العدد 06 لسنة 1990.
- القانون رقم 11-10 المؤرخ في 2011/06/22 المتعلق بالبلدية، ج ر العدد 37 لسنة 2011.
- القانون رقم 12-07 المؤرخ في 2012/02/21 المتعلق بالولاية، ج ر العدد 12 لسنة 2012.
- المرسوم الرئاسي رقم 18-337 المؤرخ في 2018/12/25 المتضمن إحداث مقاطعات إدارية في المدن الكبرى وفي بعض المدن الجديدة وتحديد قواعد تنظيمها وسيرها، ج ر العدد 78 لسنة 2018
- المرسوم رقم 88-131 المؤرخ في 04 جويلية 1988 المتضمن تنظيم علاقات الإدارة بالمواطن، ج ر العدد 27 لسنة 1988.
- المرسوم التنفيذي رقم 06-198 المؤرخ في 2006/05/31 الذي يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة، ج ر العدد 37 لسنة 2006.
- مرسوم تنفيذي رقم 20 . 69 المؤرخ في 21 مارس 2020 المتعلق بتدابير الوقاية من فيروس كورونا (كوفيد-19) ومكافحته، ج ر العدد 15 لسنة 2020.


**المراجع:**


- إبراهيم عبد العزيز شيحا، مبادئ وأحكام القانون الإداري اللبناني، دراسة مقارنة، الدار الجامعية للطباعة والنشر، لبنان، 1983.
- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط 4 سنة 1986.

– حمد عمر حمد، السلطة التقديرية للإدارة ومدى رقابة القضاء عليها، الطبعة 01 الرياض 2003.

– سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، نظرية العمل الإداري، جامعة الإسكندرية، مصر، سنة 1993.

– سعاد الشرقاوي، القانون الإداري، بدون ناشر، 1983.

– سعيد بوعلي، نسرين شريقي، مريم عمارة، القانون الإداري (التنظيم الإداري–النشاط الإداري)، دار بلقيس للنشر، الجزائر، سنة 2019.

– طعيمة الجرف، القانون الإداري، دراسة مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة، مكتبة القاهرة الحديثة، سنة 1970، مصر.

– طعيمة الجرف، القانون الإداري والمبادئ العامة في تنظيم نشاط السلطات العامة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية القاهرة، 1978.

–علاء الدين عشي، مدخل القانون الاداري، دار الهدى للطباعة والنشر، عين مليلة، الجزائر، سنة 2012.

– عوابدي عمار، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومه، الجزائر، 2003.

– عوابدي عمار، دروس في القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 2000.

– عوابدي عمار، القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 1990.

–عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الأول النظام الإداري، ط 3، بن عكنون الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2005م.

–عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط2، الجزائر، جسور للنشر والتوزيع،2007م.

– مارسو لونغ، بروسييرفيل، غي بريان، بيار دلقوقيه، برونو جيفقوا، القرارات الكبرى في القضاء الإداري، مجد للمؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، ط الأولى، سنة 2009.

– مازن راضي ليليو، القانون الإداري، منشورات الأكاديمية العربية في الدنمارك، سنة 2008.

– محمد صغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2002.

– محمد الصغير بلعلى، القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، سنة 2005.

– محمد رضا جنيح، القانون الإداري، طبعة 02، مركز النشر الجامعي، سنة 2008، تونس.

– محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، سنة 2012، مصر.

– ناصر لباد، الأساسي في القانون الإداري، الطبعة 1، دار المجدد للنشر، الجزائر.

مطبوعات:

– اسماعيل جابوربي، نظرية الظروف الإستثنائية وضوابطها في القانون الدستوري الجزائري، دراسة مقارنة، دفاتر السياسة والقانون، العدد 14 لسنة 2016.

– خرش إلهام، (الضبط الإداري)، محاضرة للسنة الثالثة حقوق، تخصص القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد لمين دباغين – سطيف 2–، الجزائر، سنة 2016.

– سليماني العيد، (الضبط الإداري)، محاضرة للسنة الأولى ماستر، تخصص القانون العام الداخلي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحي، جيجل، الجزائر، سنة 2017/2016.

# فهرس

**مقدمة..... 1**

**الفصل الأول: ماهية للقانون الإداري ..... 2**

**المبحث الأول: نشأة القانون الإداري وتطوره ..... 2**

مطلب أول: تعريف القانون الإداري ..... 3

أولا. المفهوم الواسع ..... 3

ثانيا. المفهوم الضيق ..... 3

مطلب ثاني: نشأة القانون الإداري وتطوره..... 4

أولا. مبررات ظهور القضاء المزدوج ..... 4

ثانيا. التطورات التاريخية:..... 5

مراحل القضاء الإداري في الجزائر: ..... 8

**المبحث الثاني: مصادر القانون الإداري..... 12**

المطلب الأول: المصادر الرسمية .....12

أولا. التشريع .....12

ثانيا. العرف .....13

المطلب الثاني: المصادر التفسيرية .....14

أولا. القضاء .....14

ثانيا. الفقه .....14

**المبحث الثالث: خصائص وأسس القانون الإداري ..... 15**

المطلب الأول: خصائص القانون الاداري .....15

أولا. من حيث الشكل.....15

ثانيا. من حيث المضمون.....16

المطلب الثاني: أسس القانون الإداري .....18

أولا. المعيار العضوي .....18
ثانيا. معيار الهدف والغاية.....18
ثالثا. معيار السلطة وأعمال الإدارة .....19
رابعا. معيار المرفق العام.....19
خامسا. معيار السلطة العامة وامتيازاتها .....20
سادسا. معيار المنفعة العامة.....21
سابعا. معيار السلطة العامة الحديث .....21
ثامنا. معيار الجمع بين المرفق العام والسلطة العامة .....22
**المبحث الرابع: علاقة القانون الإداري بغيره من القوانين ..... 24**
المطلب الأول: علاقة القانون بعلم الإدارة العامة .....24
أولا. في مجال النظرية العامة للموظف .....24
ثانيا. في مجال القرارات الإدارية .....24
ثالثا. في مجال التنظيم .....25
المطلب الثاني: علاقة القانون بفروع القانون ذات الصلة .....25
أولا. علاقته بالقانون الدستوري .....25
ثانيا. علاقته بالقانون المالي .....25
ثالثا. علاقته بقانون الإجراءات المدنية والإدارية .....26
**الفصل الثاني: التنظيم الإداري ..... 27**
**المبحث الأول: الشخصية المعنوية ..... 27**
المطلب الأول: مفهوم الشخصية المعنوية .....27
أولا. تعريفها .....27
ثانيا. عناصرها .....28
ثالثا. أهميتها .....28

رابعا. طبيعة الشخصية المعنوية .....28
المطلب الثاني: أنواع الشخصية المعنوية .....29
المطلب الثالث: النتائج المترتبة على منح الشخصية المعنوية العامة .....30
المطلب الرابع: نهاية الشخصية المعنوية العامة .....32
**المبحث الثاني: المركزية واللامركزية ..... 34**
المطلب الأول: المركزية الإدارية:(LA CENTRALISATION) .....34
أولا. مفهومها .....34
ثانيا. أركان المركزية الإدارية .....34
ثالثا. صور المركزية الإدارية.....35
رابعا. مزايا وعيوب نظام المركزية الإدارية .....36
خامسا. أجهزة نظام المركزية في الجزائر .....36
المطلب الثاني: اللامركزية الإدارية:(LA DECENTRALISATION) .....39
أولا. مفهومها .....39
ثانيا. أشكال اللامركزية.....39
ثالثا. تمييز اللامركزية الإدارية عما يشابهها .....39
رابعا. حدود نظام اللامركزية .....40
خامسا. مزايا وعيوب اللامركزية.....42
**الفصل الثالث: النشاط الإداري ..... 45**
**المبحث الأول: المرفق العام ..... 45**
المطلب الأول: مفهوم المرفق العام.....45
أولا. تعريف المرفق العام .....45
ثانيا. عناصر المرفق العام.....47
ثالثا. أنواع المرافق العامة .....51

رابعا. انشاء والغاء المرافق العامة .....53
المطلب الثاني: المبادئ الأساسية التي تحكم المرافق العامة .....55
أولا. مبدأ مساوة المنتفعين أمام المرفق العام.....55
ثانيا. مبدأ سير المرافق العامة بانتظام واطراد – مبدأ الاستمرارية .....55
ثالثا. مبدأ قابلية المرفق العام للتعديل والتغيير – مبدأ التكيف .....58
المطلب الثالث: أساليب إدارة المرافق العامة .....58
أولا. أسلوب الإدارة المباشر–الاستغلال المباشر .....58
ثانيا. أسلوب المؤسسة أو الهيئة العامة .....59
ثالثا. أسلوب تفويض المرافق العامة .....59
رابعا. أسلوب الاستغلال المختلط.....60
**المبحث الثاني: الضبط الإداري ..... 65**
المطلب الأول: مفهوم الضبط الإداري .....65
أولا. تعريف الضبط الإداري .....65
ثانيا. تمييز الضبط الإداري عن بعض المفاهيم الأخري .....66
ثالثا. أنواع الضبط الإداري .....69
المطلب الثاني: خصائص الضبط الإداري .....72
أولا. الصفة الانفرادية.....72
ثانيا. الصفة الوقائية.....72
ثالثا. الصفة التقديرية.....73
رابعا. التعبير عن السيادة .....73
المطلب الثالث: أغراض الضبط الإداري .....74
أولا. أغراض الضبط الإداري التقليدية.....74
ثانيا. أغراض الضبط الإداري الحديثة.....76

المطلب الرابع: وسائل الضبط الإداري.....79
المطلب الخامس: هيئات الضبط الإداري .....79
أولا. هيئات الضبط الإداري على المستوى المركزي.....80
ثانيا: هيئات الضبط الإداري على المستوى اللامركزي (المحلي).....81
المطلب السادس: حدود سلطات الضبط الإداري .....83
أولا: حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية .....83
ثانيا. حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية .....86