وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة أبي بكر بلقايد –تلمسان-

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم العلوم السياسية

محاضرات في مقياس:

القانون الإداري

السنة الأولى ماستر مهني علوم سياسية: تخصص الإدارة العامة

الأستاذة: ميمونة سعاد

أستاذة محاضرة "أ"

السنة الجامعية: 2021- 2022.

ملخص مقياس القانون الإداري

مقدمة:

يعتبر القانون مجموعة من القواعد القانونية العامة والمجردة، الملزمة التي تنظم سلوك الفرد داخل الجماعة ويترتب على مخالفتها جزاء معين، كما تعتبر هذه القواعد إجتماعية لأنها نشأت من ظروف المجتمع.

هذا ولقد جرت العادة لدى الفقهاء إلى تقسيم القانون إلى قانون عام وقانون خاص.

فالقانون العام هو مجموعة القواعد القانونية التي تنظم العلاقات التي يكون أحد أطرافها شخصا معنويا عاما، تصرف باعتباره صاحب السلطة أو السيادة أي استعمل إمتيازات السلطة العامة. من ذلك مثلا: القانون الدستوري، والقانون المالي، والقانون الجنائي (قانون العقوبات)، والقانون الإداري ...

أما القانون الخاص هو مجموعة القواعد القانونية التي تنظم العلاقات التي يكون أحد أطرافها إما شخصا خاصا أي طبيعي أو شخص معنوي خاص كالشركة أو شخص معنوي عام تصرف كالشخص الخاص. من ذلك مثلا: القانون المدني، القانون التجاري، قانون الأسرة أو الأحوال الشخصية ...

المحاضرة الأولى:

تعريف ونشأة القانون الإداري

أولا- تعريف القانون الإداري: القانون الإداري هو مجموعة من القواعد القانونية التي تنطبق أو تنظم الجهاز أو العضو (أي الجهاز الإداري) وكذا النشاط الصادر عن هذا الجهاز أو العضو.

ثانيا- تعريف الإدارة العامة: يسود مفهومان للإدارة العامة المفهوم العضوي أو الشكلي والمفهوم الموضوعي أو المادي أو الوظيفي.

- طبقا للمعيار الشكلي: الإدارة هي جهاز أو عضو أو هيئة أو سلطة ...، أي مجموع الأجهزة الإدارية.
- طبقا للمعيار الموضوعي: الإدارة هي نشاط أو وظيفة، أي النشاط أو الوظيفة التي تتولاها الأجهزة الإدارية.

ثالثا- نشأة القانون الإداري: إن نشأة القانون الإداري لم يكن نتيجة لاجتهاد الفقهاء والمناظرين بل كان نتيجة للتطور السياسي للنظام الفرنسي عبر مراحل التاريخ المختلفة، وقد ساهم في ذلك

بصفة مباشرة مجلس الدولة الفرنسي خاصة بعد إستقلاله كجهة قضائية إدارية مستقلة، إلا أن هذا الإستقلال مر عبر عدة محطات تاريخية.

1- **مرحلة ما قبل الثورة الفرنسية وحكم البرلمانات القضائية:** لقد تميزت هذه الفترة بحكم البرلمانات القضائية وهي محاكم قضائية تدخلت في عمل الإدارة، وأصبحت تشكل عائقا حقيقيا لتطور الإدارة، في ظل وجود حكم ملكي لا يهمه كيفية تسيير الإدارة بقدر ما يهمه توسع رقعة حكمه، ذلك ما نتج عنه تذمر لدى الرأي العام الفرنسي بالإضافة إلى اجتهادات الفلاسفة آنذاك ونقدهم لطريقة تسيير الحكم مما عجل بالثورة الفرنسية عام 1789.

2- **مرحلة الثورة الفرنسية:** تطبيقا لمبادئ الثورة الفرنسية لسنة 1789، قام رجال الثورة بتطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في مجال التنظيم الإداري للدولة، وهو المبدأ الذي نادى به الفقيه مونتسكيو. وتطبيقا للتفسير الخاص لمبدأ الفصل بين السلطات من طرف رجال الثورة الذين قرروا بمنع محاكم القضاء العادي من التدخل في نشاط الإدارة بأي شكل من الأشكال مما ترتب عنه مبدأ استقلال الإدارة العامة الفرنسية استقلالا عضويا وموضوعيا عن القضاء العادي. وتنقسم بدورها إلى 3 مراحل:

أ- **مرحلة الإدارة القاضية أو الوزير القاضي: إبتداء من سنة 1790 أصبح يتم رفع** التظلمات والطعون الإدارية إلى رؤساء الإدارات الإقليمية والوزراء أو الملك، ليفصلوا في تظلماتهم وطعونهم، ونتج عن ذلك أن أصبحت الإدارة هي القاضي وفي نفس الوقت طرف في النزاع. هذا الوضع أثر سلبا على مصداقية الإدارة، فكيف تكون هي الخصم والحكم في نفس الوقت، حيث أصبح هناك شك عام في مدى مصداقية الأحكام التي تصدرها الإدارة ومدى ضمان نزاهة حياد الإدارة عن نطقها بالأحكام الصادرة عنها.

ب- **مرحلة القضاء المقيد أو المحجوز أو مرحلة إنشاء مجلس الدولة:** إبتداء من سنة 1797 تم إنشاء مجلس الدولة الفرنسي كهيئة إستشارية على المستوى المركزي. **حيث كان** ينظر ويفحص في الطعون التي ترفع ضد الأعمال الإدارية غير المشروعة، وتقديم ذلك للإمبراطور الذي يصدر بشأنها قرارا إداريا يأخذ شكل المرسوم.

ج- **مرحلة القضاء الإداري البات أو المطلق: في سنة 1872** استرجع رسميا أي بموجب قانون مجلس الدولة الفرنسي سلطة القضاء البات والنهائي بشأن المنازعات التي تكون الإدارة طرفا

فيها. غير أن مجلس الدولة في أحكامه كان يطبق قواعد القانون الخاص، مما خلق في كثير من الأحيان مشاكل عملية تعود إلى غياب قانون يطبق بالإدارة، إلى غاية صدور" **قرار بلانكو** "عن محكمة التنازع في 8 فيفري 1873، وعلى إثر هذا القرار أصبح على مجلس الدولة الفصل في النزاعات على ضوء قواعد استثنائية تتماشى والتطورات الإدارية وهي قواعد القانون الإداري.

على أنه تجدر الإشارة، بأن القانون الذي خول مجلس الدولة الفرنسي سلطة البت النهائي في المنازعات الإدارية، أبقى على اختصاص الإدارة القاضية فلا يملك الأفراد اللجوء إلى مجلس الدولة إلا في الأحوال التي ينص عليها القانون، وفيما عدا ذلك تختص به الإدارة القاضية، مما أوجد ازدواجا قضائيا، واستمر هذا الوضع حتى 1889، عندما قبل مجلس الدولة دعوى قدمها أحد الأفراد مباشرة من دون المرور على الإدارة في قضية Cadot وترتب على حكمه فيها أن أصبح مجلس الدولة صاحب الاختصاص العام في المنازعات الإدارية. وبسبب تراكم العديد من القضايا أمام مجلس الدولة حدد المشرع اختصاص مجلس الدولة على سبيل الحصر بموجب المرسوم الصادر في 1953، وأصبحت المحاكم الإدارية التي كانت تسمى مجالس الأقاليم صاحبة الاختصاص العام في المنازعات الإدارية.

المحاضرة الثانية:

خصائص القانون الإداري

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

أولا- القانون الإداري قانون حديث النشأة: إن القانون الإداري لم ينشأ كقانون له أسسه وخصائصه ومصادره، إلا في أواخر القرن التاسع عشر لأن نظرية القانون الإداري لم تنشأ إلا بنشأة القضاء الإداري، الذي تحقق وجوده بصورة واضحة ولأول مرة في حكم بلانكو الشهير الذي أصدرته محكمة التنازع الفرنسية عام 1873، وبذلك فهو حديث النشأة مقارنة بفروع القانون الأخرى ومنها القانون المدني الذي تعود أصوله إلى قانون الألواح الإثني عشر (القانون الروماني).

ثانيا- القانون الإداري قانون غير مقنن: يتميز القانون الإداري بأنه غير مقنن في مجموعة واحدة شاملة واحدة، كالقانون المدني، القانون الجنائي، القانون التجاري...

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

إلا أن عدم التقنين للقانون الإداري في مجموعة واحدة لا ينفى وجود تقنين جزئي لبعض موضوعات وقواعد القانون الإداري مثل قانون الوظيف العمومي، قانون الصفقات العمومية، قانون الولاية، قانون البلدية...

ثالثا- القانون الإداري مرن وسريع التطور: يمتاز القانون الإداري بأنه مرن يتكيف مع الظروف المحيطة به، وقابل للتطور بسرعة في نطاقه ومضمونه متى تطورت الظروف المتحكمة والمحيطة بالإدارة العامة ونشاطها كالظروف السياسية والإقتصادية والإجتماعية ....

رابعا- القانون الإداري قانون قضائي النشأة: يعتبر القانون الإداري من القوانين التي أساسها القضاء، لأنه من ابتكار القضاء الإداري وبالضبط مجلس الدولة الفرنسي، حيث إن طبيعة دور القاضي الإداري تختلف عن دور القاضي العادي الذي يكون دوره تفسيري وتطبيقي، أما في القضاء الإداري فدور القاضي ابتكاري وإنشائي، يجتهد ويبتكر الحلول اللازمة للقضايا والمنازعات الإدارية المعروضة عليه للفصل فيها على أساس القانون.

المحاضرة الثالثة:

مصادر القانون الإداري

مصادر القانون الإداري نوعان: مصادر مكتوبة ومصادر غير مكتوبة.

أولا- **المصادر المكتوبة للقانون الإداري:** تشتمل المصادر المكتوبة للقانون الإداري على الدستور والمعاهدات الدولية والتشريع أو القانون بمفهومه الضيق عضويا كان أم عاديا وأخيرا التنظيم، أي التشريع بمفهومه الواسع.

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

2- المعاهدات الدولية: تعتبر المعاهدة الدولية مصدرا للقانون الإداري وهذا بعد أن يتم التصديق عليها من جانب السلطة المختصة داخل الدولة. وفور التصديق عليها تصبح المعاهدة جزء من التشريع الداخلي، بل إن بعض الدساتير كالدستور الجزائري يعترف لها بطابع السمو على القانون الصادر عن البرلمان. وهي عبارة عن مجموعة من القواعد القانونية التي تنظم علاقة إما أطرافها دول أو منظمات دولية أو دول ومنظمات دولية.

3- القانـون (القانون بمفهومه الضيق): القوانين هي مجموعة القواعد القانونية التي تصدرها السلطة التشريعية في الدولة وهي صاحبة الاختصاص في ذلك، وتأتي هذه التشريعات في المرتبة الثالثة في الهرم القانوني بعد المعاهدات الدولية. على أن القانون في الجزائر ينقسم إلى قانون عضوي وآخر عادي، وهذا الأخير أدنى مرتبة من الأول. والقانون بمفهومه الضيق أي الصادر عن السلطة التشريعية يعتبر مصدر من مصادر القانون الإداري.

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

ثانيا- المصادر غير المكتوبة للقانون الإداري: تشتمل المصادر غير المكتوبة للقانون الإداري على المبادئ العامة للقانون والقضاء الإداري والعرف الإداري والفقه الإداري.

1- المبادئ العامة للقانون: يقصد بالمبادئ العامة للقانون تلك المبادئ التي يستنبطها القضاء ويعلن ضرورة التزام الإدارة بها، والتي يكشف عنها القاضي من خلال الضمير القانوني العام في الدولة ويطبقها على ما يعرض عليه من منازعات. مثل: مبدأ المساواة أمام المرافق العامة، مبدأ حياد الإدارة، مبدأ المساواة أمام المناصب العامة في الدولة، مبدأ الحق في التقاضي ...

2- القضاء الإداري: الأصل في وظيفة القاضي تطبيق القوانين والفصل في المنازعات المعروضة أمامه، وهو ملزم قانوناً بالفصل في المنازعة الداخلة في اختصاصه وإلا اعتبر منكرا للعدالة. وعلى ذلك لا يعد القضاء مصدرا رسميا للقانون لدوره المتعلق بتطبيق النصوص التشريعية وتفسيرها وإزالة غموضها وإزالة التعارض المحتمل بينها، ولا يتعدى القاضي هذا الأمر ليصل إلى حد خلق قواعد قانونية خارج نصوص التشريع.

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

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

3- **العرف الإداري:** العرف الإداري هو مجموعة القواعد القانونية التي درجت الإدارة على إتباعها في أداء وظيفتها في مجال معين من نشاطها وتستمر فتصبح ملزمة لها. أي إتباع سلوك معين من قبل الإدارة مع الشعور بإلزاميته. يتبين من ذلك أن العرف الإداري يتكون من عنصرين: عنصر معنوي يتمثل في شعور الأفراد والإدارة بأن القاعدة التي سلكتها في تصرفاتها أصبحت ملزمة قانونا، وعنصر مادي يتمثل في التكرار أي الاعتياد على الأخذ بتلك القاعدة بشكل منتظم ومستمر بشرط أن يتبلور ذلك بمضي الزمن الكافي لاستقرارها.

ويمكن القول بأن دور العرف الإداري أقل أهمية في مجال القانون الإداري منه في مجال القانون الخاص، على اعتبار أن تكوينه يتطلب فترة طويلة من الثبات والاستقرار في حين تتطور أحكام القانون الإداري وتتغير باستمرار.

4- الفقه الإداري: مجموعة الآراء والنظريات الصادرة من فقهاء القانون الإداري. والفقه لا يعتبر قواعد قانونية لأنه غير ملزم، لكنه يلعب دورا كبيرا لأن بعض القواعد القانونية في الوقت الحالي هي في الأصل آراء فقهية، ويستعين بها كل من المشرع والقاضي.

المحاضرة الرابعة:

أسس القانون الإداري

لقد اجتهد الفقه في البحث عن فكرة تكون أساسا للقانون الإداري أي البحث عن جواب للسؤال الآتي: متى تطبق قواعد القانون الإداري على الإدارة العامة ونشاطاتها؟ ومتى تطبق عليها قواعد القانون العادي؟ ومتى لا نطبق قواعد القانون الإداري؟. لذلك تعددت النظريات في مجال تمييز القانون الإداري، أهمها :

أولا- **معيار السلطة العامة كأساس القانون الإداري:** ظهر هذا المعيار في أواسط القرن 19، ويعتمد هذا المعيار في مجال تحديد نطاق القانون الإداري على ضرورة التركيز على صفة الجهة التي صدر عنها العمل. وتطبيقا لذلك فإن نشاطات الدولة -بصفة عامة- والسلطات العامة، هي التي يطبق عليها القانون الإداري. أما نشاطات الخواص، فيطبق عليها القانون الخاص. وبالتالي إذا كانت الدولة أو السلطة العامة طرفا في النزاع فإن القاضي الإداري هو الذي يكون مختصا بالفصل فيه، وبالتالي يطبق عليه قواعد القانون الإداري. أما إذا كان النزاع بين أشخاص القانون الخاص، فإن القاضي العادي هو الذي يكون مختصا بالفصل فيه.

نقد المعيار: رغم بساطة هذا المعيار إلا أنه يشوبه الغموض، وعدم الدقة، ذلك أنه هناك العديد من الأعمال التي تقوم بها والدولة ليس بوصفها سلطة عامة، بل بوصفها فردا عاديا، مما يؤدي إلى عدم إمكانية تطبيق قواعد القانون الإداري عليها، وبالتالي عدم اختصاص القاضي الإداري بها.

ثانيا- معيار المرفق العام كأساس للقانون الإداري: طبقا لهذا المعيار فإن الفرق بين النشاط الخاص والنشاط العام، يكمن في أن هذا الأخير يعتمد أساسا على إشباع الحاجات العامة، وهو الشيء الذي تقوم به المرافق العامة. وعلى هذا الأساس يمكن تعريف القانون الإداري بأنه قانون المرافق العامة. فحسب هذا التصور فإن فكرة المرفق العام هي التي تبين حدود القانون الإداري، وبالتالي اختصاص القاضي الإداري. وهكذا وضع أصحاب هذا المعيار المعادلة التالية:

{المرفق العام = اختصاص القضاء الإداري = تطبيق قواعد القانون الإداري}.

نقد المعيار:

- إن الإدارة لا تهتم فقط بتسيير المرافق العامة، إذ أنها تقوم إلى جانب ذلك بتنظيم النشاط الفردي في إطار البوليس الإداري، والذي يعتبر جزء هاما من نشاط الإدارة. هذا النشاط لا يعد تسييرا لمرفق عام، لذلك فإن موضوع القانون الإداري أوسع من فكرة المرفق العام.

– ابتداء من الحرب العالمية الأولى (1914–1918)، وخاصة بعد التغيير الإقتصادي والإجتماعي، وظهور فكرة الدولة المتدخلة بعد أن كانت مجرد دولة حارسة، ظهر نوع آخر من المرافق العامة هي المرافق العامة الإقتصادية والتي لا يمكن أن تحكمها قواعد القانون الإداري بل تحكمها في أغلبية نشاطاتها قواعد القانون الخاص.

ثالثا– معيار المنفعة العامة أو المصلحة العامة كأساس للقانون الإداري: إستنادا لهذا المعيار يكون النشاط إداريا في طبيعته إذا كان يستهدف تحقيق المصلحة العامة، ولا يكون كذلك إذا كان يستهدف مصلحة خاصة.

نقد المعيار: فكرة المصلحة العامة مبهمة وغامضة. بل أكثر من ذلك فإن فكرة المصلحة العامة هي التي أدت في الحقيقة إلى الاستعانة بوسائل القانون الخاص لإدارة مرافق اقتصادية لكي تكون أكثر مردودية وفعالية وربحا. كما أن فكرة المصلحة العامة لم تعد حكرا على السلطات العامة بل حتى النشاط الخاص يحقق المصلحة العامة أثناء تحقيقه لمصلحته الخاصة.

رابعا– القواعد المطبقة حاليا– الاختصاص يتبع الموضوع–: معنى ذلك أن اختصاص القاضي يتحدد بالنظر إلى طبيعة القواعد التي تطبق على الموضوع، وذلك كمايلي:

1–المنازعات المتعلقة بالأعمال القانونية للإدارة: إن الأعمال القانونية للإدارة هي الأعمال التي تقوم بها الإدارة، وتقصد من ورائها إحداث أثر قانوني، أي إنشاء الحقوق و/أو الواجبات، ويكون فيها إلغاء وتعويض. إن هذه الأعمال تنقسم إلى قسمين:

أ– أعمال قانونية صادرة بإرادة منفردة: وتتمثل هذه في القرارات الإدارية، على أن الإختصاص بشأن المنازعات المتعلقة بها يختص بها القاضي الإداري الذي يطبق عليها قواعد القانون الإداري.

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

– **عقود خاصة:** إن الإدارة في هذه العقود لم تظهر كسلطة عامة، بل تصرفت بنفس الطريقة التي يتصرف فيها الخواص في علاقاتهم الخاصة. ومن هنا فإن الإختصاص بشأن المنازعات المتعلقة بهذه العقود تؤول لاختصاص القاضي العادي الذي يطبق عليها قواعد القانون الخاص.

– **عقود إدارية:** وهي العقود التي تكون الإدارة طرفا فيها ويتصل العقد بالمرفق أو تستعمل الإدارة فيه امتيازات السلطة العامة. إن الإختصاص بشأن المنازعات المتعلقة بهذه العقود تؤول لاختصاص القاضي الإداري الذي يطبق قواعد القانون الإداري.

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

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

المحاضرة الخامسة:

أسس التنظيم الإداري

أولا: الأساس القانوني –الشخصية المعنوية–

1– تعريف الشخصية المعنوية: الشخص المعنوي هو عبارة عن مجموعة من الأشخاص و/أو الأموال التي ترصد لتحقيق هدف معين، ويعترف لها المشرع بالشخصية القانونية وهي القدرة أو الأهلية على اكتساب مجموعة من الحقوق والإلتزامات.

2– أركان الشخص المعنوي:

يقوم الشخص المعنوي على الأركان التالية:

أ– **<u>مجموعة الأشخاص و/أو الأموال:</u>**

- مجموعة من الأشخاص أو الأفراد كالجمعيات والأحزاب السياسية.
- مجموعة من الأموال كالشركات.

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

ب- **الغرض أو الهدف المشروع:** حتى ينشأ هذا الشخص المعنوي فلابد من وجود هدف يسعى لتحقيقه من خلال نشاطاته وأعماله، بشرط أن يكون هذا الغرض مشروعا أي يسمح به النظام القانوني في الدولة. مع ملاحظة أن نشاط الشخص المعنوي يجب أن يقتصر على تحقيق ذلك الغرض، وهذا ما يعرف **بقيد التخصص**، وبمقتضى هذا القيد لا يجوز للأشخاص المعنوية، سواء في مجال القانون الخاص أو في مجال القانون العام، القيام بنشاط يتعارض مع تحقيق الغرض الذي أنشئت من أجله.

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

3- تمييز الشخص المعنوي عن الشخص الطبيعي:

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

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

4- **موقف الفقه من فكرة الشخصية المعنوية:** أثارت فكرة الشخصية المعنوية جدلا كبيرا لدى الفقه، وتجلى الخلاف في ثلاثة نظريات أساسية:

أ- نظرية الشخصية المعنوية المفترضة: يرى أصحاب هذه النظرية أن فكرة الشخصية المعنوية ما هي إلا **إفتراض وليس لها أساس من الواقع**. وأساسهم أن صاحب الحق هو صاحب الإرادة وهذه الأخيرة لا تتوافر إلا في الشخص الطبيعي، ولما كانت الجماعة في حاجة إلى جهد الأفراد والهيئات

لتحقيق المصالح المختلفة، وجب أن يعترف لهذه الهيئات بالشخصية القانونية من قبل المشرع لأداء وظائفها لكن على سبيل **الإفتراض أو الخيال**.

نقد النظرية: إنطلق أصحاب النظرية من فكرة خاطئة مفادها أن من لا إرادة له لا حق له، في حين أننا قد نكون بصدد بعض الأشخاص الطبيعيين في الدولة لا إرادة لهم كالمجنون مثلا إلا أن حقوقهم مقررة وثابتة.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

أ- **الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية:** وتتمثل في الدولة (التي لا تحتاج إلى نص قانوني لتحصل على الشخصية المعنوية)، الولاية والبلدية (اعترفت لهما المادة 49 من القانون المدني وكذا قانون الولاية والبلدية بالشخصية المعنوية).

ب- الأشخاص المعنوية المرفقية أو المصلحية: يطلق عليها إسم المؤسسات العمومية وهي عبارة عن مرافق عامة تتمتع بالشخصية المعنوية، وتنقسم بالنظر للنشاط الذي تزاوله إلى مؤسسات عمومية ذات طابع إداري وأخرى ذات طابع إقتصادي.

7- **النتائج المترتبة على منح الشخصية المعنوية:** إن للإعتراف بالشخصية الاعتبارية نتائج عديدة ومهمة،أشارت إليها المادة 50 من القانون المدني الجزائري، وتتمثل هذه النتائج في:

- **تمتع الهيئة بذمة مالية مستقلة:** هي مجموع ما للشخص أو الهيئة من حقوق والتزامات. وبهذا فإن أموال هذا الشخص سواء العقارية أو المنقولة مملوكة له وليس لأعضائه، كما أن ما يقوم به الأعضاء من تصرفات تكون باسم ولحساب الشخص المعنوي.

- **تمتع الشخص المعنوي بأهلية التعاقد والتقاضي:** أي بإمكانه إبرام مختلف العقود، وكذا أن يرفع دعوى ضد الغير كما يستطيـــع الغير رفع دعوى ضده.

- **تمتعه باسم وموطن:** الموطن هو المكان الذي يوجد فيه مركز إدارته، ويقترن الموطن بالاسم والمقر وتحدد بموجب مرسوم رئاسي.

- **تمتعه بنائب أو ممثل يعبر عنه:** نظرا لأن الشخص المعنوي لا يتمتع بوجود مادي ملموس يمكن أن يرى بالعين المجردة وإلا ما سمي شخصا معنويا، لذا فهو يحتاج إلى شخص طبيعي يمثله يتحدث باسمه ويبرم العقود باسمه ويتقاضى باسمه، فالولاية مثلا باعتبارها شخصا معنويا ينوب عنها أو يمثلها الوالي.

8- **إنقضاء الأشخاص المعنوية العامة:** تنفرد الأشخاص المعنويـــة العامـة بأحكام خاصـة بانقضائها، تتمثل في الأحكام الخاصة بالأشخاص المعنوية العامة الإقليمية، وأحكام خاصة بالأشخاص المعنوية العامة المرفقية.

أ- إنقضاء الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية:

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

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

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

ثانيا: الأساس الفني أو التقني للتنظيم الإداري -أساليب التنظيم الإداري-

يرتكز التنظيم الإداري على أساليب فنية أو تقنية تتمثل في أسلوب المركزية الإدارية وأسلوب اللامركزية الإدارية.

1- **المركزية الإدارية:** يقصد بنظام المركزية الإدارية وحدة السلطة التي تباشر الوظيفة الإدارية في الدولة، أي حصر مظاهر النشاط الإداري بصوره المختلفة في يد سلطة واحدة يطلق عليها عادة مصطلح السلطة المركزية، هذه السلطة التي تباشر وظيفتها الإدارية من عاصمة الدولة.

أ- **صور أو أشكال أو أنواع المركزية الإدارية:** يأخذ أسلوب المركزية الإدارية إحدى الصورتين، إما التركيز الإداري أو عدم التركيز الإداري.

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

- **عدم التركيز الإداري أو المركزية المبسطة أو المركزية البسيطة:** هـــذه الصورة مـــن المركزية الإدارية أملاها إتساع مجالات تدخل الدولة (الدولة المتدخلة)، حيث أدى هذا التغيير إلى ضرورة التخفيض من حدة التركيز الذي تتميز به الصورة السابقة للمركزية الإدارية والتي أصبحت سببا في تأخر وبطئ العمل الإداري. على أن المقصود بعدم التركيز الإداري توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين السلطة المركزية الموجودة في العاصمة وممثليها على مستوى الأقاليم الذين سمح لهم باتخاذ القرار أي البت النهائي في بعض الأمور، على أن العلاقة بينهما هي علاقة تبعية وخضوع.

➢ **كيف يتم توزيع الوظيفة الإدارية في عدم التركيز الإداري؟**

إن توزيع الوظيفة الإدارية في عدم التركيز الإداري بين السلطة المركزية وممثليها على مستوى الأقاليم يتم إما بقانون أو بموجب تفويض الإختصاص. وإذا كان توزيع الوظيفة الإدارية بموجب قانون لا يثير الكثير من الإشكالات لأن الأمر مرتبط بالمشرع الذي يمنح سلطة إتخاذ القرار في بعض الأمور الإدارية لممثلي السلطة المركزية على المستوى المحلي، فإن الإشكال يثور حول توزيع الوظيفة الإدارية بموجب قرار التفويض.

من المبادئ المسلم بها فقها وقضاء، مبدأ شخصية العمل بمعنى من أعطي اختصاصا معينا بمقتضى النصوص القانونية، فيجب عليه أن يقوم به بنفسه لا أن يتنازل عنه. إلا أن التطبيق الجامد لهذا المبدأ كان يؤدي أحيانا إلى إعاقة العمل الإداري، وكذا كثرة الصلاحيات التي يتمتع بها الرئيس الإداري وبالتالي كثرة الأعباء على هذا الأخير، الأمر الذي أدى إلى ظهور فكرة التفويض في الإختصاص كعنصر فعال للتخفيف من حدة مبدأ شخصية العمل.

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

ب- **أركان المركزية الإدارية:** تقوم المركزية الإدارية على ثلاثة أركان هي:

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

- **السلم الإداري أو التدرج الإداري:** هو تدرج الموظفين والوظائف تدرجا تبعيا تصاعديا من الأدنى مرتبة إلى الأعلى مرتبة وهو الرئيس الإداري الأعلى في الدولة، وهو إما رئيس الدولة في النظام الرئاسي أو الوزير الأول في النظام البرلماني.

- **السلطة الرئاسية:** هي تلك الرقابة أو الإختصاصات التي يتمتع بها كل رئيس إداري في مواجهة مرؤوسيه والتي من شأنها أن تجعل هؤلاء يرتبطون به برابطة التبعية والخضوع.

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

***الرقابة على الأشخاص:** هي رقابة يمارسها الرئيس على شخص مرؤوسه، كالتعيين، الترقية، التأديب...

***الرقابة على الأعمال:** هي رقابة يمارسها الرئيس على عمل مرؤوسه، وتنقسم بدورها إلى قسمين: **رقابة سابقة** تأت قبل اتخاذ المرؤوس للقرار كالنصح والتوجيه والتعليمات والأوامر. ورقابة لاحقة تأت بعد إتخاذ المرؤوس لقراره كالموافقة والتعديل والإلغاء ...

ج- **تقدير المركزية الإدارية:** إن تقدير أسلوب المركزية الإدارية يتطلب منا تحديد مزايا وعيوب هذه الأخيرة.

- **مزايا المركزية الإدارية:** نذكر أهمها فيمايلي:

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

– **عيوب المركزية الإدارية:** نذكر أهمها فيمايلي:

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

2– اللامركزية الإدارية: يقصد بأسلوب اللامركزية الإدارية توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين السلطة المركزية وهيئات مستقلة محلية كانت أو مرفقية تمارس وظيفتها تحت رقابة الدولة.

أ– أنواع أو **صور اللامركزية الإدارية:** تتخذ اللامركزية الإدارية شكلين أساسيين: اللامركزية الإقليمية واللامركزية المرفقية.

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

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

ب– **أركان اللامركزية الإدارية:** تتمثل هذه الأركان في وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية، استقلال الهيئات المحلية، الرقابة الممارسة على هذه الهيئات.

– **الركن 1/ وجود مصالح محلية متميزة:** تطبيقا لفكرة توزيع الاختصاص تتولى الأجهزة المركزية القيام بمهام معينة أصطلح على تسميتها بالمهام الوطنية كشؤون الدفاع والأمن والخارجية ورسم السياسة العامة

في المجال التربوي والاقتصادي والتعليم العالي وغيرها تاركة بقية المهام لتسير وترسم وتدار من قبل الأجهزة المحلية وتسمى هذه المهام بالمصالح المحلية.

- كيف يتم توزيع الوظيفة الإدارية في اللامركزية الإدارية؟

لا يتم توزيع الوظيفة الإدارية في اللامركزية الإدارية بين السلطة المركزية والهيئات اللامركزية المستقلة إلا بقانون أي بتدخل من المشرع، والذي يمكنه إتباع إحدى الطريقتين التاليتين:

*** الطريقة الإنجليزية:** حيث يقوم المشرع بموجبها بتحديد اختصاصات الهيئات اللامركزية على سبيل الحصر، وما عداها فهو من اختصاصات الإدارة المركزية باعتبارها من المصالح الوطنية.

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

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

- الركن 3/ الرقابة على الهيئات اللامركزية أو الوصاية الإدارية: فإذا كان الأصل هو استقلال الهيئات اللامركزية في مباشرة نشاطها وذلك كنتيجة طبيعية لتمتعها بالشخصية المعنوية، فإن هذا الإستقلال ليس مطلقا. فالسلطة المركزية بإمكانها رقابة هذه الهيئات لأن هذه الأخيرة تمارس في الأصل اختصاصا يعود للسلطة المركزية تنازلت عنه لاتساع نشاطها في العصر الحديث.

على أن هذه الرقابة على الهيئات اللامركزية المحلية أو المرفقية تأخذ شكلين رقابة على المعينين ورقابة على المنتخبين.

*** رقابة على المعينين:** تأخذ بدورها شكلين:

- الرقابة على الأشخاص: هي رقابة يمارسها الرئيس على شخص مرؤوسه، كالتعيين، الترقية، التأديب، النقل ...

– **الرقابة على الأعمال:** هي رقابة يمارسها الرئيس على عمل مرؤوسه، وتنقسم بدورها إلى قسمين: **رقابة سابقة** تأت قبل اتخاذ المرؤوس للقرار كالنصح والتوجيه والتعليمات والأوامر. ورقابة لاحقة تأت بعد إتخاذ المرؤوس لقراره كالموافقة والتعديل والإلغاء ...

* **رقابة على المنتخبين:** يمكن للسلطة المركزية أن تراقب الأعضاء المنتخبين في الهيئات اللامركزية لأن الإستقلالية الممنوحة لهذه الهيئات ليست مطلقة، غير أنه يجب أن تمارس هذه الرقابة في أضيق الحدود (أي طبقا للنصوص القانونية). وتأخذ هذه الرقابة 3 أشكال:

– **رقابة على أعمال الهيئات اللامركزية:** تأخذ شكل الموافقة أو الإلغاء أو الحلول.

– **رقابة على أعضاء الهيئات اللامركزية:** تتمثل في توقيع جزاءات على المنتخبين كالإقصاء، التوقيف، التخلي...

– **الرقابة على الهيئة:** تتمثل هذه الرقابة في الحل أي الإعدام القانوني للمجلس وتجريد أعضائه من صفتهم كمنتخبين.

ج– **تقدير اللامركزية الإدارية:**

إن تقدير اللامركزية الإدارية يتطلب منا تعداد مزاياها وعيوبها.

– **مزايا اللامركزية الإدارية:**

- تمكين الشعب من تسيير شؤونه عن طريق ممثليه في المجالس الشعبية المحلية المنتخبة أي تكريس مبدأ الديمقراطية.
- تقريب الإدارة من المواطن، ويكفل تبسيط الإجراءات بحكم إمكانية البت في كثير من القرارات على المستوى المحلي.
- تخفيف الأعباء عن السلطة المركزية.
- تجنب البطئ والروتين الإداري.
- تحقيق المصلحة المحلية والتنمية المحلية.

– **عيوب اللامركزية الإدارية:**

- الإسراف في النفقات.
- عدم القدرة على مسايرة التقدم العلمي لإنتخاب بعض أعضائها وبالتالي قد نقع في انعدام الكفاءة.
- عدم تقوية نفوذ السلطة المركزية وفرض هيمنتها على مختلف أجزاء الإقليم.

المحاضرة السادسة:

التنظيم الإداري في الجزائر

يتكون الجهاز الإداري في الدولة الجزائرية من الإدارة المركزية والإدارة المحلية.

أولا- الإدارة المركزية في الجزائر: يطلق مصطلح الإدارة المركزية على المصالح الإدارية الموجودة في قمة الهرم الإداري، وهي تلك المصالح الموجودة بالجزائر العاصمة. تتمثل السلطات الإدارية المركزية التي لها الصفة القانونية لاتخاذ القرارات الإدارية في:

1- رئيس الجمهورية: رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورئيس السلطة التنفيذية طبقا لدستور 1996، يتمتع بمركز قانوني سامي فهو القائد الإداري الأعلى للإدارة العامة. لما كان رئيس الجمهورية هو حامي الدستور وممثل الدولة، فمكانته في النظام السياسي الجزائري تأتي على رأس هرم السلطة ككل، إذ يتربع قمة السلطات الثلاث في الدولة، ونظرا لمركزه القانوني الممتاز تتمثل هذه السلطات أساسا فيما ورد في نص المادة 91، والمادة 92 ومواد أخرى من الدستور.

على هذا الأساس يمكن حصر سلطات رئيس الجمهورية ذات العلاقة بالمجال الإداري[1] في ثلاثة مجالات هي:

- **سلطة التعيين:** إن موقع رئيس الجمهورية في أعلى الهرم الإداري يخوله صلاحية تعيين المسؤولين السامين في الدولة. وعليه فالمادتين 91 و92 ومواد أخرى من التعديل الدستوري 2020، ذكرت بصفة صريحة بعض المناصب السامية التي تخضع لصلاحيات رئيس الجمهورية منها:

- يعين الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة وينهي مهامه (المادة 91 من الدستور).
- أعضاء الحكومة باقتراح من الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة (المادة 104 من الدستور).
- الرئيس الأول للمحكمة العليا (المادة 92 من الدستور).
- رئيس مجلس الدولة (المادة 92 من الدستور).
- الأمين العام للحكومة (المادة 92 من الدستور).
- محافظ بنك الجزائر (المادة 92 من الدستور).
- القضاة (المادة 92 من الدستور).

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

- مسؤولي أجهزة الأمن (المادة 92 من الدستور).
- الولاة (المادة 92 من الدستور).
- ثلث أعضاء مجلس الأمة (المادة 121 من الدستور).
- رئيس المحكمة الدستورية و3 أعضاء منها (المادة 186 من الدستور).

❖ **سلطة التنظيم:** يقصد بالسلطة التنظيمية صلاحية رئيس الجمهورية في إصدار قرارات ذات طابع تنظيمي في شكل مراسيم رئاسية. فجاءت المادة 141 في فقرتها الأولى من الدستور لتنص على "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون".

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

❖ **الحفاظ على أمن الدولة:** من أهم صلاحيات رئيس الجمهورية الحفاظ على كيان الدولة وسلامتها داخليا، تحقيقا لهذا الغرض نص الدستور في المواد من 97-102 على سلطته في اتخاذ التدابير والإجراءات الكفيلة لدرء المخاطر التي تهدد الأمن والاستقرار على المستوى الوطني، وبالنتيجة الحفاظ على النظام العام في البلاد، من ذلك الإعلان عن حالة الحصار والطوارئ والحرب...

2- **الحكومة:** الحكومة هيئة جماعية مكلفة بتسيير شؤون الدولة. وهي المؤسسة التنفيذية الفعلية في البلاد يترأسها الوزير الأول أو رئيس الحكومة وتتألف من مجموعة وزراء كل منها في مجال اختصاصه.

أ- **الوزير الأول أو رئيس الحكومة:** يعتبر الوزير الأول أو رئيس الحكومة على حسب الحالة الشخصية الثانية في السلطة التنفيذية بعد رئيس الجمهورية حسب الدستور يتم تعيينه من طرف هذا الأخير، ويتمتع بصلاحيات مستقلة عن صلاحيات رئيس الجمهورية منها:

- يقوم باقتراح أعضاء الحكومة الذين يتم تعيينهم من طرف رئيس الجمهورية.
- يقوم بإعداد مخطط عمل يمثل من خلاله البرنامج الرئاسي إذا كان وزيرا أولا، أما إذا كان رئيس حكومة فيقوم بإعداد برنامج الأغلبية البرلمانية.
- يوجه وينسق ويراقب عمل الحكومة.

– يرأس اجتماعات الحكومة وذلك من أجل المناقشة والتداول في القضايا التي تدخل في اختصاصات الحكومة.

– يقوم بتوزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة مع احترام الأحكام الدستورية.

– يعين في الوظائف المدنية للدولة التي لا تندرج ضمن سلطة التعيين لرئيس الجمهورية أو تلك التي يفوضها له هذا الأخير.

– يتمتع الوزير الأول أيضا بالسلطة التنظيمية، والتنظيم هو عبارة عن مجموعة القواعد العامة والمجردة التي تتضمن تنفيذ قانون صادر عن السلطة التشريعية.

ب–**الوزراء:** إضافة إلى الوزير الأول تتألف الحكومة من عدة وزراء يترأس كل وزير قطاع إداري يسمى الوزارة. لا تتمتع الوزارة بالشخصية المعنوية، فيمثل كل وزير في قطاع نشاطه الدولة ويتصرف باسمها ويعمل على تنفيذ سياستها في القطاع الذي يشرف عليه ويكون مسؤولا عن وزارته أمام الوزير الأول. يعين أعضاء الحكومة من طرف رئيس الجمهورية بناء على إقتراح من الوزير الأول أو رئيس الحكومة، وبعد صدور المرسوم الرئاسي المتضمن تعيين الوزراء يتولى الوزير الأول أو رئيس الحكومة تحديد صلاحيات كل وزير في الطاقم الحكومي، ومن أهم صلاحيات الوزير الإدارية:

– يتكلف بالتنظيم الإداري في قطاع وزارته.

– يعين الموظفين والأعوان الإداريين والتقنيين التابعين لقطاعه، ويراقبهم ويسهر على حسن أدائهم لأعمالهم كما يتكفل بحياتهم المهنية من حيث ترقيتهم ودفع أجورهم وتكوينهم وتحسين مستواهم.

– الوزير هو المسير المالي في وزارته، وهو الآمر بالصرف فيها.

– تمثيل الدولة في قطاعه، فيبرم العقود والتصرفات القانونية باسمها ويمثلها أمام القضاء وأمام البرلمان بغرفتيه، كما يمثل الدولة في الاحتفالات الرسمية في قطاعه ويتحدث باسمها ولحسابها.

– يساهم في السلطة التنظيمية عن طريق المشاركة في إعداد نصوص المراسيم التنفيذية وقيامه بإصدار القرارات الإدارية الأخرى، لتنفيذ برامج الحكومة في قطاعه.

– يمارس السلطة الوصائية على الهيئات الإدارية غير الممركزة واللامركزية التابعة لقطاعه، كالوصاية التي يمارسها وزير الداخلية على الجماعات الاقليمية أو وزير الصحة على المستشفيات أو وزير التعليم العالي على الجامعات.

3- السلطات الإدارية المستقلة: هي تلك المؤسسات الإدارية المركزية، تنشأ بنص قانوني أو تنظيمي، تتواجد في العاصمة وتمارس مهاما إدارية تنظيمية، لذا يعبر عنها المشرع ب "هيئات إدارية مستقلة ضابطة" أنشئت لرقابة نشاط معين. وقد اختلف الفقه حول تحديد طبيعتها فهل تدرج ضمن الإدارة المركزية أو أنها صورة لعدم التركيز الإداري أم أنها من قبيل اللامركزية المرفقية؟ اتفق الفقه الفرنسي على اعتبارها إحدى السلطات المركزية المتخصصة. من هذه السلطات سلطة ضبط السمعي البصري، مجلس المنافسة، سلطة ضبط البريد والمواصلات، سلطة ضبط النقل...

ثانيا- الإدارة المحلية في الجزائر: إن الجماعات المحلية أو الإقليمية أو الإدارة المحلية هي وحدات جغرافية مقسمة من إقليم الدولة، تتمثل في الجزائر طبقا لنص المادة 17 من التعديل الدستوري لسنة 2020 في الولاية والبلدية.

1- **الولاية:** هي وحدة من وحدات اللامركزية الإقليمية، وتشكل حلقة وصل بين البلديات من جهة والإدارة المركزية من جهة أخرى لما لها من صلاحيات متنوعة اقتصادية، اجتماعية، ثقافية...، تتمتع الولاية بالشخصية المعنوية. طبقا لقانون الولاية لسنة 2012، للولاية هيئتان هما: المجلس الشعبي الولائي والوالي.

أ- **المجلس الشعبي الولائي:** يعتبر هذا المجلس هيئة خاصة بالمداولة واتخاذ القرار، يتشكل من مجموعة من المنتخبين تم اختيارهم وتزكيتهم من قبل سكان الولاية من بين مجموعة من المرشحين أو المترشحين المقترحين من طرف الأحزاب أو المرشحين الأحرار. ويتم الإنتخاب عن طريق الإقتراع النسبي على القائمة المفتوحة لمدة 5 سنوات، وتجرى هذه الإنتخابات في ظرف ثلاثة أشهر السابقة لإنقضاء العهدة النيابية الجارية، على أن هذه الإنتخابات يدعو إليها رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي يتضمن إستدعاء الهيئة الناخبة.

طبقا لنص المادة 189 من القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات لسنة 2021، فإن عدد مقاعد المجلس الشعبي الولائي يتراوح ما بين 35 إلى 55 عضوا بالنظر للكثافة السكانية، وذلك كالآتي:

- 35 عضوا في الولايات التي يقل عدد سكانها عن 250.000 نسمة.
- 39 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 250.000 و650.000 نسمة.
- 43 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 650.001 و950.000 نسمة.
- 47 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 950.001 و1.150.000 نسمة.

- 51 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 1.150.001 و1.250.000 نسمة.
- 55 عضوا في الولايات التي يساوي أو يفوق عدد سكانها 1.250.001 نسمة.

وطبقا للتعداد السكاني المعلن عنه رسميا سنة 1997، فإن عدد المقاعد على المستوى الوطني موزعة كمايلي:

- **12** مجلسا ولائيا يتكون من 35 عضوا وهي: أدرار، الأغواط، بشار، تمنراست، سعيدة، البيض، إليزي، تندوف، تيسمسيلت، خنشلة، غرداية، النعامة.
- **26** مجلسا ولائيا يتكون من 39 عضوا وهي: أم البواقي، بسكرة، البليدة، البويرة، تبسة، تيارت، الجلفة، جيجل، سكيكدة، سيدي بلعباس، عنابة، قالمة، مستغانم، المسيلة، معسكر، ورقلة، برج بوعريريج، بومرداس، الطارف، الوادي، سوق أهراس، تيبازة، ميلة، عين الدفلى، عين تيموشنت، غليزان.
- **8** مجالس تتكون من 43 عضوا وهي: الشلف، باتنة، بجاية، تلمسان، تيزي وزو، وهران، قسنطينة، المدية.
- **مجلس واحد** يتكون من 47 عضوا وهو: مجلس سطيف.
- **مجلس واحد** يتكون من 55 عضوا وهو: مجلس الجزائر العاصمة.

للمجلس الشعبي الولائي صلاحيات عديدة نذكر منها:

- تنمية إقتصادية وهياكل قاعدية: حيث يعد المجلس مخططا للتنمية في المجال الإقتصادي يحدد فيه الأهداف المسطرة والوسائل المسخرة من طرف الدولة لتحقيق هذه الأهداف. أما في مجال الهياكل القاعدية فيعمل المجلس على تهيئة الطرق والمسالك الولائية وصيانتها، وكذا فك العزلة عن المناطق الريفية لا سيما في مجال الكهرباء والغاز ...
- في مجال الفلاحة والري: يعمل المجلس على الوقاية من الكوارث الطبيعية، كما يضع مخططات لمحاربة مخاطر الفيضانات والجفاف، وكذا العمل على تصفية المياه ومجاري المياه، مكافحة الأوبئة في مجال الصحة الحيوانية والنباتية ...
- في المجال الإجتماعي والثقافي والسياحي: يعمل المجلس على برامج ترقية التشغيل، إنجاز الهياكل الصحية التي تتجاوز قدرات البلديات، تطبيق تدابير الوقاية الصحية من الأوبئة، ويسهر على كل نشاط إجتماعي يهدف إلى حماية ومساعدة الطفولة وذوي الإحتياجات الخاصة والمسنين والمرضى، كما يعمل على ترقية التراث الثقافي والفني والتاريخي وحماية المناطق السياحية والأثرية ...

- في مجال السكن: يمكن للمجلس أن يساهم في إنجاز برامج السكن كخطوة للقضاء على السكن الهش وغير الصحي ...
- في مجال الهبات والوصايا: فالمجلس الشعبي الولائي هو الذي يفصل أو يبت في قبول أو رفض الهبات والوصايا.
- في مجال التربية والتكوين المهني: حيث يتولى إنجاز مؤسسات التعليم المتوسط والثانوي والمهني، ويتكفل بصيانتها والمحافظة عليها وكذا تجديد تجهيزاتها المدرسية.
- في المجال المالي: على المجلس الشعبي الولائي أن يناقش ويصوت على ميزانية الولاية بعد عرضها عليه من قبل الوالي.

ب- **الوالي:** يعين الوالي من طرف رئيس الجمهورية بناء على مرسوم رئاسي. وبالرجوع إلى قانون الولاية نجد أن الوالي وبالنظر إلى صلاحياته فهو يتمتع بوضعية قانونية مركبة، فهو من جهة ممثل للسلطة المركزية أو الدولة بصفة عامة ومن جهة أخرى فهو ممثل للولاية.

- **صلاحيات الوالي باعتباره ممثلا للدولة**: ونذكر منها:

- ينشط وينسق ويراقب نشاط المصالح غير الممركزة للدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في الولاية، على أن بعض هذه المصالح تستثنى من مجال مراقبة الوالي من ذلك مثلا: العمل التربوي والتنظيم في مجال التربية والتكوين والتعليم العالي والبحث العلمي، إدارة الجمارك، الوظيف العمومي، وعاء الضرائب ...
- يسهر الوالي على تنفيذ القوانين والتنظيمات وعلى إحترام رموز الدولة وشعاراتها على إقليم الولاية.
- المحافظة على النظام العام، والعمل على التنسيق بين نشاطات مصالح الأمن المتواجدة على إقليم الولاية، وبهذه الصفة يلزم رؤساء مصالح الأمن بإعلامه بكل القضايا المتعلقة بالأمن العام والنظام العام بصفة عامة.
- يمكن للوالي عندما تقتضي الظروف الإستثنائية ذلك أن يطلب تدخل قوات الشرطة والدرك الوطني المتواجدة على إقليم الولاية عن طريق التسخير.
- يسهر الوالي على حفظ أرشيف الدولة والولاية والبلديات.
- هو الآمر بصرف ميزانية الدولة.

- **صلاحيات الوالي باعتباره ممثلا للولاية:** ونذكر منها:

- تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي.
- يلزم الوالي طبقا للقانون بتقديم تقرير في كل دورة يتضمن تنفيذ مداولة المجلس الشعبي الولائي.
- يزود الوالي المجلس الشعبي الولائي بكافة الوثائق والمعلومات لحسن سير أعماله ودوراته.
- إشهار مداولات المجلس الشعبي الولائي.
- يمثل الوالي الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية، كما يمثلها أمام القضاء.
- يتولى إدارة أملاك الولاية والحقوق التي تتكون منها ممتلكات الولاية.
- يتولى إبرام العقود والصفقات باسم الولاية.
- يقدم الوالي بيانا سنويا أمام المجلس الشعبي الولائي حول نشاطات الولاية يتبع بمناقشة.
- يتولى سلطة الإشراف على المصالح التابعة للولاية.
- يمارس السلطة السلمية المقررة قانونا على مجموع الموظفين التابعين للولاية.
- يعد الوالي مشروع الميزانية ويتولى تنفيذها بعد مصادقة المجلس الشعبي الولائي عليها، وهو الآمر بصرفها.

2- البلدية: تشكل البلدية في الجزائر الخلية الأولى والأساسية للجماعات المحلية، نظرا للدور الهام الذي تلعبه كحلقة وصل بين الإدارة والمواطن، فهي تجسيد لصورة اللامركزية الإدارية. وتتوفر البلدية طبقا لنص المادة 15 من قانون البلدية لسنة 2011 على ثلاثة هيئات: المجلس الشعبي البلدي، رئيس المجلس الشعبي البلدي، إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي.

أ- **المجلس الشعبي البلدي:** يعتبر المجلس الشعبي البلدي هيئة خاصة بالمداولة وإتخاذ القرار، يتشكل من مجموعة منتخبين يتم إختيارهم من قبل سكان البلدية بموجب الإقتراع العام السري والمباشر وبطريقة الإقتراع النسبي على القائمة المفتوحة لمدة 5 سنوات. هذه الإنتخابات وكما رأينا في الولاية يدعو إليها رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي خلال الثلاثة أشهر السابقة لإنقضاء العهدة النيابية الجارية. يتراوح عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي طبقا لنص المادة 187 من قانون الإنتخابات لسنة 2021 ما بين 13 و43 عضو حسب عدد سكان البلدية الناتج عن عملية الإحصاء العام للسكان والإسكان، وذلك كالآتي:

- 13 عضوا في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 10.000 نسمة.

- 15 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 10.000 نسمة و 20.000 نسمة.
- 19 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 20.001 إلى 50.000 نسمة.
- 23 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 50.001 إلى 100.000 نسمة.
- 33 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 100.001 إلى 200.000 نسمة.
- 43 عضوا في البلديات التي يساوي عدد سكانها 200.001 نسمة أو يفوقه.

للمجلس الشعبي البلدي صلاحيات عديـــدة، نذكر منها مايلي:

- في مجال التهيئة والتنمية: يتخذ المجلس كافة التدابير التي من شأنها التحفيز وبعث تنمية النشاطات أو مختلف المشاريع الإقتصادية، وتشجيع الإستثمار وترقيته. حيث يعد هذا المجلس برنامجه السنوي والمتعدد السنوات ويصادق عليه ويسهر على تنفيذه آخذا بعين الإعتبار المخطط الوطني للتهيئة والتنمية ومخطط الولاية.
- في مجال التعمير والهياكل القاعدية والتجهيز: في هذا الصدد يقوم المجلس الشعبي البلدي بمايلي:

- يتولى المجلس المصادقة على أدوات التعمير المنصوص عليها في التشريع والتنظيم بموجب مداولة.

- بهدف المحافظة على البيئة والصحة العمومية فيشترط موافقة المجلس الشعبي البلدي على أي مشروع ينطوي على مخاطر باستثناء المشاريع ذات المنفعة الوطنية التي تخضع للأحكام المتعلقة بحماية البيئة.

- يسهر المجلس على حماية التراث الثقافي والتاريخي والمواقع الطبيعية والأثرية.

- العمل على تهيئة وتجهيز الهياكل التابعة لإختصاصها وكذا السهر على حسن تسييرها وصيانتها.

- تسمية المجموعات العقارية السكنية وكذا مختلف طرق المرور المتواجدة على إقليم البلدية.

- التحضير للإحتفال بالأعياد الوطنية ...

- في مجال التربية والحماية الإجتماعية والرياضة والشباب والثقافة والتسلية والسياحة: حيث يعمل المجلس الشعبي البلدي على إنجاز مؤسسات التعليم الإبتدائي وضمان صيانتها، إنجاز وتسيير المطاعم المدرسية، وتوفير وسائل نقل التلاميذ ...

وفي ذات الإطار يمكن للبلديات في حدود إمكانياتها القيام بجملة من الصلاحيات:

- إتخاذ التدابير الموجهة لترقية الطفولة وحدائق الأطفال والتعليم التحضيري.
- المساهمة في إنجاز الهياكل القاعدية البلدية الموجهة للنشاطات الرياضية والثقافية والتسلية.
- إستحداث مناصب الشغل.
- المساهمة في صيانة المساجد والمدارس القرآنية المتواجدة على تراب البلدية...

• في مجال النظافة وحفظ الصحة والطرقات العمومية: تعمل البلدية في هذا المجال بمساهمة المصالح التقنية للدولة على توزيع المياه الصالحة للشرب، جمع النفايات، صيانة طرقات البلدية، صيانة إشارات المرور التابعة لشبكة طرقاتها، تهيئة المساحات الخضراء وصيانة فضاءات الترفيه والشواطئ ...

• في مجال ميزانية البلدية: يصوت المجلس الشعبي البلدي على الميزانية التي تعد من قبل الأمين العام بالبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي.

ب- **رئيس المجلس الشعبي البلدي:** يعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي بالإضافة لكونه رئيسا لهيئة المداولة فهو رئيس للهيئة التنفيذية على مستوى البلدية.

يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بالإزدواج الوظيفي حيث يتصرف أحيانا بإسم البلدية وأحيانا باسم الدولة.

✓ **صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلا للبلدية:** في هذا الشأن يملك رئيس المجلس الشعبي البلدي صفتين، صفة باعتباره رئيسا للمجلس الشعبي البلدي، وصفة باعتباره رئيسا للبلدية.

وعليه، فباعتباره **رئيسا للمجلس الشعبي البلدي** فهو ملزم بتوجيه الإستدعاءات للأعضاء، والسهر على تحرير محاضر المداولات وحفظها وترأس الجلسات. أما بصفته **رئيسا للبلدية**، فنذكر ما يلي:

- تمثيل البلدية والعمل لحسابها في جميع المسائل المتعلقة بالحياة المدنية والإدارية، وفي جميع المراسيم التشريفية والتظاهرات الرسمية.
- السهر على تنفيذ مداولات المجلس الشعبي البلدي ويطلعه على ذلك.
- إبرام العقود وتمثيل البلدية أمام القضاء.

- السهر على وضع وحسن سير المصالح الإدارية التابعة للبلدية، فتمتعه بسلطة التعيين تفرض عليه متابعة عمل الموظفين.
- ينفذ ميزانية البلدية، وهو الآمر بالصرف في البلدية.
- السهر على حسن سير المرافق العمومية البلدية، والمحافظة على الممتلكات المنقولة والعقارية للبلدية وإدارتها.
- إدارة مداخيل البلدية والأمر بصرف النفقات ومتابعة تطور المالية البلدية.
- اتخاذ التدابير المتعلقة بشبكة الطرق البلدية.
- السهر على المحافظة على أرشيف البلدية.
- اتخاذ المبادرات لتطوير مداخيل البلدية.

✓ **صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلا للدولة:** تتجلى أهم صلاحياته فيمايلي:

- السهر على إحترام وتطبيق التشريع والتنظيم المعمول بهما.
- لرئيس المجلس الشعبي البلدي صفة ضابط الحالة المدنية، حيث يقوم بجميع العقود المتعلقة بالحالة المدنية، ويمكنه في هذا الإطار تفويض إمضائه، على أن أهم صلاحياته في هذا المجال تتمثل في:

- تلقي التصريح بالولادات وتسجيلها في سجلات الحالة المدنية.
- تحرير وتسجيل عقود الزواج.
- تلقي التصريح بالوفيات وتسجيلها.
- إعداد وتسليم كل عقود التصريح بالولادة والزواج والوفاة.
- التصديق على كل توقيع يقوم به أي مواطن أمامهم بموجب تقديم وثيقة هوية.

- يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفة ضابط الشرطة القضائية، حيث يتولى بهذه الصفة القيام بجميع الإجراءات المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجزائية تحت سلطة الوالي وإشراف النيابة العامة، وله في ذلك تتبع المجرمين والقبض عليهم وتحرير محاضر بذلك والعمل على الحفاظ على معالم الجريمة والأدلة وتقديمها لوكيل الجمهورية.

- في مجال الضبط الإداري: يعمل رئيس المجلس الشعبي البلدي على المحافظة على النظام والسكينة والنظافة العمومية، والسهر على حسن تنفيذ التدابير الإحتياطية والوقاية والتدخل في مجال الإسعاف ...

على أنه وقصد مساعدة رئيس المجلس الشعبي البلدي في ممارسة صلاحياتـــــه في مجال الضبط الإداري، يعتمد الرئيس على سلك الشرطة البلدية، كما يمكنه تسخير قوات الشرطة والدرك الوطني المختصة إقليميا.

- في إطار احترام حقوق وحريات المواطنين يكلف رئيس المجلس الشعبي البلدي على الخصوص بمايلي:

- التأكد من الحفاظ على النظام العام في كل الأماكن العمومية التي يجري فيها تجمع الأشخاص، ومعاقبة كل مساس بالسكينة العمومية وكل الأعمال التي من شأنها الإخلال بها.
- السهر على حماية التراث التاريخي والثقافي ورموز ثورة التحرير الوطني.
- السهر على نظافة العمارات وضمان سهولة السير في الشوارع والساحات والطرق العمومية.
- السهر على احترام المقاييس والتعليمات في مجال العقار والسكن والتعمير وحماية التراث الثقافي المعماري.
- منع تشرد الحيوانات المؤذية والضارة.
- اتخاذ الإحتياطات والتدابير الضرورية لمكافحة الأمراض المتنقلة أو المعدية والوقاية منها.
- السهر على سلامة المواد الغذائية الإستهلاكية المعروضة للبيع ...

- يسلم رئيس المجلس الشعبي البلدي رخص البناء والهدم والتجزئة حسب الشروط والكيفيات المحددة في التشريع والتنظيم المعمول بهما.

ج- إدارة البلدية: تمارس البلدية صلاحياتها الإدارية والتقنية بواسطة الجهاز الإداري البلدي، الذي ينشطه الأمين العام تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي.

➢ **<u>الجهاز الإداري:</u>** يتشكل هذا الجهاز من المصالح الإدارية والمصالح التقنية المتواجدة في المقر الرئيسي للبلدية، وكذا المندوبيات البلدية التي يمكن إنشاؤها لضمان مهام المرافق العمومية والملحقات الإدارية التي يمكن تحقيقها بهدف تقريب الإدارة من المواطن.

✓ **المهام الإدارية:** تتمثل أهم المهام الإدارية المسندة للمصالح الإدارية لإدارة البلدية فيمايلي:

- تنظيم مصلحة الحالة المدنية وسيرها.
- إحصاء المواطنين حسب شرائح السن المولودين في البلدية أو المقيمين بها في إطار تسيير بطاقية الخدمة الوطنية.
- مسك بطاقية الناخبين وتسييرها.
- النشاط الإجتماعي.
- النشاط الثقافي والرياضي.
- تسيير الميزانية.
- أرشيف البلدية.
- تسيير مستخدمي البلدية.

✓ **المهام التقنية:** هي المهام المسندة إلى المصالح التقنية لإدارة البلدية، والتي تتمثل أهمها فيمايلي:

- التزويد بالمياه الصالحة للشرب وصرف المياه المستعملة.
- جمع النفايات.
- صيانة الطرقات وإشارات المرور.
- الإنارة العمومية.
- الخدمات الجنائزية وتهيئة المقابر وصيانتها.
- المساحات الخضراء.
- الأسواق.
- المذابح البلدية.
- النقل الجماعي.

➢ **<u>الأمين العام للبلدية:</u>** الذي تتمثل أهم مهامه أو صلاحياته طبقا لقانون البلدية فيمايلي:

- ضمان تحضير إجتماعات المجلس الشعبي البلدي.
- تنسيق وتنشيط المصالح الإدارية والتقنية البلدية.
- يقترح على رئيس المجلس الشعبي البلدي المتصرف المكلف بمساعدة المندوب البلدي.
- يضمن تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي تسيير أرشيف البلدية.

- يتولى تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي إعداد مشروع الميزانية.

المحاضرة السابعة:

النشاط الإداري

تستهدف الإدارة بصفة عامة إلى تحقيق المصلحة العامة أي إحتياجات الجمهور. ومن أجل تحقيق هذا الهدف فإنها تقوم بنشاطين أساسيين هما: المرفق العام والبوليس الإداري أو الضبط الإداري.

أولا: المرفق العمومي

المرفق العام أو العمومي هو نشاط إداري الغرض منه تحقيق المصلحة العامة من خلال تقديم الخدمة.

1- **القواعد العامة التي تحكم سير المرافق العامة:** يتفق الفقهاء على أن هناك مبادئ أساسية مشتركة ما بين مختلف المرافق العمومية تحكم تسيير هذه المرافق هي: مبدأ إستمرارية الخدمـــة، مبدأ مساواة المنتفعين أمام خدمات المرفق العـــام، مبدأ تكيف المرفق العام مع الأوضاع الجديدة.

- **مبدأ إستمرارية الخدمـــة:** على إعتبار المرفق العام يسعى إلى تحقيق المصلحة العامة، هذا ما يترتب عليه أن تكون الخدمة متواصلة ومستمرة لأن أي انقطاع سيؤثر سلبا على المصلحة العامة، فلا يمكن أن نتصور مثلا توقف جهاز القضاء عن الفصل في الخصومات، أو توقف جهاز الأمن عن أداء مهامه أو مرفق الدفاع، لذا وضع القضاء مبدأ أساسيا يحكم جميع المرافق العامة وهو مبدأ إستمرارية الخدمة.

- **مبدأ مساواة المنتفعين أمام خدمات المرفق العام:** يقوم هذا المبدأ على أساس التزام الجهات القائمة على إدارة المرافق العامة، بأن تؤدي خدماتها لكل من يطلبها من الجمهور ممن تتوافر فيهم شروط الإستفادة منها دون تمييز بينهم بسبب الجنس أو اللون أو اللغة أو الدين أو المركز الإجتماعي أو الإقتصادي. أي أنه يجب على المرفق العام أن يقدم خدماته بنفس الشروط ودون تمييز بين المنتفعين من خدمات هذا المرفق. هذا المبدأ هو امتداد للمبدأ العام وهو مساواة الأفراد أمام القانون، والذي بات يمثل اليوم حقا من حقوق الإنسان وحقا دستويا أعلنت عنه مختلف الدساتير.

- **مبدأ تكيف المرفق العام مع الأوضاع الجديدة:** إذا كانت المرافق العامة تهدف إلى إشباع الحاجات العامة للأفراد وكانت هذه الحاجات متطورة ومتغيرة باستمرار، فإن الإدارة المنوط بها إدارة وتنظيم المرافق العامة تملك دائما صلاحية تطوير وتغيير المرفق من حيث أسلوب إدارته وتنظيمه وطبيعة النشاط الذي

يؤديه بما يتلاءم مع الظروف والمتغيرات التي تطرأ على المجتمع ومسايرة لحاجات الأفراد المتغيرة باستمرار. ولا يقتصر التغيير على القواعد المنظمة للمرفق، بل يمتد أيضا لأسلوب إدارته فيجوز تغير أسلوب الإدارة من الإدارة المباشرة إلى المؤسسة العامة، أو من المؤسسة العامة إلى الأسلوب المختلط. وللمرفق أيضا أن يفرض رسوما لقاء الخدمات التي يقدمها أو أن يخفض من هذه الرسوم إذا رأى في ذلك مصلحة.

2- **أنواع المرافق العامة:** تعددت نظرة الفقهاء حول أنواع المرافق العامة، وعليه يمكن تقسيم هذه المرافق بالنظر إلى جملة الآراء الصادرة في هذا المجال من عدة زوايا:

أ- **تقسيم المرافق العامة طبقا لنوع النشاط الذي تزاوله:** من هذه الزاوية تنقسم المرافق العامة إلى إدارية وصناعية تجارية أو اقتصادية:

- **مرافق عامة إدارية:** تسمى بالمرافق التقليدية، هذه المرافق تزاول نشاطا يختلف عن نشاط الخواص، وهو النشاط الإداري الممثل في الأمن والدفاع والقضاء ثم مرفق الصحة والتعليم. وهذه المرافق عادة ما تتسم بارتباطها بالجانب السيادي للدولة الأمر الذي يفرض قيامها بهذه النشاطات وأن لا تعهد بها الأفراد بما في ذلك من خطورة كبيرة. وهذه المرافق كقاعدة عامة تخضع للقانون العام ومستخدموها موظفون عامون وأموالها مملوكة ملكية عامة ونشاطها يمارس باستعمال امتيازات السلطة العامة من قرار إداري وعقد إداري.

- **مرافق صناعية وتجارية أو إقتصادية:** وهي مرافق حديثة النشأة نسبيا تسبب فيها التطور الإقتصادي وظهور الفكر الاشتراكي مما دفع بالدولة إلى ممارسة نشاطات كانت في أصلها معقودة للأفراد وهو النشاط الصناعي والتجاري والإقتصادي. ويخضع هذا المرفق لمزيج من قواعد القانون العام والخاص، فيمكن تحديد نصيب خضوعه للقانون العام ونصيب خضوعه للقانون الخاص، وذلك كمايلي:

- مستخدمي المرافق الصناعية والتجارية والإقتصادية: المدير والمحاسب موظفان عامان، أما الباقي فهم عمال. بالتالي فالموظف العام يخضع للقانون العام أما العامل فيخضع للقانون الخاص.
- النظام المالي: يخضع بقدر المستطاع للقانون الخاص، لكن بالرغم من ذلك ونظرا لطبيعة المرفق العامة فجزء من أمواله هي أموال عامة تخضع للقانون العام.

- عقود هذا المرفق: القاعدة العامة أن عقود هذا المرفق هي عقود خاصة، لكن يوجد إستثناء إذ بإمكان هذه المرافق أن تبرم عقودا إدارية في علاقتها بالأشخاص العامة أو إذا استعملت إمتيازات السلطة العامة.

ب- **تقسيم المرافق العامة طبقا لتمتعها بالشخصية المعنوية:** حيث نجد مرافق عامة لا تتمتع بالشخصية المعنوية تابعة للشخص المعنوي العام، وهي المرافق التي لا يعترف لها قرار إنشائها بالشخصية المعنوية ويتم إلحاقها بأحد أشخاص القانون العام وتكون تابعة لها. كما نجد مرافق عامة تتمتع بالشخصية المعنوية هي المؤسسات العمومية، وهي المرافق التي يعترف لها قرار إنشائها بالشخصية المعنوية ويكون لها كيان مستقل كمؤسسة عامة مع خضوعها لقدر من الرقابة أو الوصاية الإدارية.

ج- **تقسيم المرافق العامة طبقا لإلتزام الإدارة بإنشائها:** تقسم المرافق العامة من هذه الزاوية إلى مرافق إختيارية يتم إنشائها بشكل اختياري من جانب الدولة وتملك الإدارة سلطة تقديرية واسعة في اختيار وقت ومكان إنشاء هذه المرافق وخدماتها أو النشاطات التي يمارسها وأساليب إدارتها، من ثم لا يملك الأفراد إجبار الإدارة على إنشاء المرافق العامة كما لا يملكون الوسائل القانونية التي يمكنهم حملها على إنشائها أو مقاضاتها لعدم إنشائها لها كالمرافق المحلية المنشأة من قبل الجماعات المحلية. وأخرى إجبارية تكون الإدارة ملزمة بإنشائها عندما يلزمها القانون أو جهة إدارية أخرى ومثال ذلك: إنشاء الإدارة لمرفق الأمن والصحة، فهي مرافق إجبارية بطبيعتها وتهدف لحماية الأمن والصحة العامة.

د- **تقسيم المرافق العامة بالنظر إلى علاقتها بالقطاع الخاص:** في هذا الصدد نجد مرافق من نفس النشاط الذي يمارسه الخواص حيث تسمح الإدارة أو الدولة بصفة عامة للخواص بمزاولة بعض النشاطات التي تمارسها الدولة أيضا كمرفق التعليم والصحة...، كما نجد مرافق محتكرة لا يجوز للخواص إنشاؤها ولا يجوز للدولة التنازل عنها كمرفق الدفاع والقضاء والأمن...

هـ- **تقسيم المرافق العامة بالنظر لإمتدادها الجغرافي:** حيث تنقسم إلى مرافق عامة وطنية تمارس نشاطها على المستوى الوطني ومثالها مرافق الدفاع والأمن والبريد والقضاء ونظرا لأهمية هذا النوع من المرافق فان إدارتها تلحق بالدولة ونفعها يكون واسعا يشمل كل الأقاليم. ومرافق عامة محلية تمارس نشاطها على جزء من إقليم الدولة كالولاية والبلدية وينتفع من خدمات هذا المرفق سكان الإقليم، وتتولى السلطات المحلية أمر تسييره والإشراف عليه لأنها أقدر من الدولة.

3- **طرق إدارة المرافق العامة:** تتمثل طرق إدارة المرافق العمومية في الإدارة المباشرة والإمتياز والإدارة غير المباشرة، الإستغلال المختلط والمؤسسة العمومية.

أ- **طريقة الإدارة المباشرة أو التسيير المباشر:** ويقصد منها أن تقوم الدولة أو هيئاتها بإدارة المرفق بنفسها مستعملة في ذلك أموالها وموظفيها ومستخدمة وسائل القانون العام، ولا تعد شخصا معنويا قانونيا متميزا ومستقلا عن الجهة المنشئة له، حيث لا يكتسب الشخصية المعنوية.

ب- **طريقة الإمتياز أو إلتزام المرافق العامة:** تعني هذه الطريقة تنازل الإدارة بمقتضى عقد عن إدارة مرفق عام إقتصادي لفائدة شخص خاص يقوم بتسيير المرفق لمدة معينة مع تحمله أعباء هذا المرفق (من عمال، أموال تسيير، عتاد ...) مقابل رسوم يتقاضاها من المنتفعين بخدمات هذا المرفق مع تحمل مخاطر ذلك ربحا أو خسارة.

ج- **الإدارة غير المباشرة للمرفق العام:** يقصد بهذه الطريقة أن تمنح الإدارة فردا أو شركة إدارة مرفق إقتصادي في مقابل عوض يتقاضاه منها. وبالتالي جاءت هذه الطريقة في مركز وسط بين أسلوب الإدارة المباشرة وأسلوب الإمتياز، فالإدارة هنا لا تتولى بنفسها إدارة المرفق بل يقوم بذلك شخص آخر، كما أن هذه الإدارة هي من تقدم المال اللازم لإدارة هذا المرفق، والربـــح المترتب عن المرفـــق يكون من حق الإدارة.

د- **الإدارة المختلطة للمرفق العام:** تقوم هذه الطريقة على أساس إشتراك الإدارة مع الخواص في إدارة مرفق عام إقتصادي، وذلك في شكل شركة تكسب الإدارة فيها جزء كبيرا من رأس مالها. بالتالي تشترك الإدارة في تسيير المرفق وتحمل جزء من أعبائه، كما يبقى لها الحق في الرقابة لأن الأمر يتعلق بمرفق عام.

هـ- **أسلوب المؤسسة العمومية في إدارة المرفق العام:** قد يلجأ المشرع إلى أسلوب آخر لإدارة المرافق العامة، فيمنح إدارتها إلى أشخاص عامة تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة، وتنقسم إلى قسمين:

- **المؤسسات العامة الإدارية:** ويطلق على هذه الأشخاص الإدارية الهيئات العامة إذا كان نشاط المرفق الذي تديره تقديم خدمات عامة، ويسمح لها باستخدام وسائل القانون العام ويكون موظفيها موظفين عموميين وأموالها أموالا عامة وأعمالها أعمالا إدارية تخضع كلية للقانون العام ومنازعاتها من اختصاص القاضي الإداري.

- **المؤسسات العامة الصناعية والتجارية أو الإقتصادية:** إذا كان موضوع نشاط المرفق تجاريا أو صناعيا أو زراعيا أو ماليا، نظامها المالي يكون مزدوجا بين أموال عامة وخاصة، نظامها القانوني مزيج بين قواعد القانون العام والخاص، منازعاتها من اختصاص القاضي العادي وكذا الإداري، مستخدموها يتراوحون بين موظفين عامين وعمال.

ثانيا: الضبط الإداري

هو نشاط إداري الغرض منه المحافظة على النظام العام من خلال التقييد من حريات الأفراد.

1- **خصائص الضبط الإداري:** يتمتع الضبط الإداري بجملة من الخصائص، تتجلى أساسا فيمايلي:

- **<u>الصفة الإدارية:</u>** إن الإختصاص المتمثل في وضع قيود على تصرفات الأفراد، لا تتمتع به سوى السلطة الإدارية ممثلة في أجهزتها، وذلك مع مراعاة أحكام القانون. لذلك فلا يجوز للخواص ممارسة نشاط البوليس الإداري، كما أنه لا يجوز للدولة أن تتنازل عنه –كما هو الشأن بالنسبة لإدارة المرافق العامة–.
- **<u>الصفة الإنفرادية</u>:** فالضبط الإداري هو إجراء تباشره السلطة الإدارية بإرادتها المنفردة، وتستهدف من خلاله المحافظة على النظام العام، لهذا لا يتصور أن تكون إرادة الفرد طرفا في هذا النشاط كالمرفق العام بل إن موقف الفرد من نشاطات الضبط الإداري هو الخضوع والإمتثال لجملة الإجراءات التي وضعتها الإدارة.
- **<u>الصفة الوقائية</u>:** يتميز الضبط الإداري بالطابع الوقائي لدرء المخاطر على الأفراد، فعملها الإجرائي فيه وقاية للأفراد من كل خطر قد يداهمهم أيا كان مصدره. فعندما تبادر الإدارة إلى سحب رخصة السياقة من أحد الأفراد فلأنها قدرت أن هناك خطر يترتب على استمرارية احتفاظ المعني بهذه الرخصة.
- **<u>الصفة التقديرية</u>:** أي أن الإدارة لها سلطة تقديرية في ممارسة الإجراءات الضبطية، فهي التي تقدر أن عملا ما سينتج عنه خطـــر بالتالي يتعين عليها التدخـــل لمنع وقوع هذا الخطر بهدف المحافظة على النظام العام. فهي إن قدرت عدم منح رخصة لتنظيم سياسي بغرض إقامة تظاهرة عامة أو اجتماع عام فإنها لاشك رأت أن هناك مخاطر ستنتج عن هذا النشاط الجماعي.

2- أغراض الضبط الإداري: يعتبر الهدف أو الغرض الأساسي من ممارسة سلطات الضبط الإداري هو المحافظة على النظام العام.

<u>أ- المفهوم التقليدي للنظام العام</u>: يهدف النظام العام بالمفهوم التقليدي إلى تحقيق ثلاثة أغراض هي الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة.

- **الأمن العام:** يقصد به كل ما يطمئن الشخص على نفسه وعلى ماله،أي استتباب الأمن والنظام في المدن والقرى والأحياء بما يحقق الاطمئنان لدى الجمهور على أنفسهم وأولادهم وأعراضهم وأموالهم من كل خطر قد يكونون عرضة له. وتحقيقا لهذا الغرض يقع على السلطة العامة توفير كافة الإمكانات واتخاذ كل الإجراءات لضمان الأمن العام للأفراد في الظروف العادية والظروف الاستثنائية. وذلك من خلال منع الأعمال التي من شأنها المساس بالأمن العام كأعمال الشغب، التجمعات في الأماكن العمومية. كما يقع على الإدارة واجب الحيلولة دون وقوع الكوارث أو الحد من آثارها الخطيرة، سواء كانت تلك الكوارث بفعل الإنسان أو بفعل الطبيعة كالفيضانات والحرائق، منع المظاهرات والتجمهر والاجتماعات العامة والاضطرابات الاجتماعية، منع وقوع الإجرام والجرائم على الأموال الخاصة والعامة ....

- **الصحة العامة:** يقصد بها كل ما من شأنه أن يقي صحة الأفراد في المجتمع من أخطار الأمراض. في هذا الصدد يقع على عاتق هيئات البوليس الإداري واجب مقاومة أسباب الأمراض باتخاذ الإجراءات الوقائية الكفيلة بحماية مأكل ومشرب ومسكن الأفراد داخل المجتمع. كما يقع على عاتق الإدارة إتخاذ الإجراءات الوقائية التي من شأنها حماية البيئة والمحيط، من ذلك التدخل لإقامة النظافة في الشوارع والعمارات والساحات والأسواق العمومية. والتدخل كذلك لمكافحة الأمراض والوقاية منها والقضاء على الحيوانات المؤذية، وكذا التدخل للتأكد من نظافة المواد الإستهلاكية المعروضة للبيع، أي سلامة الأغذية وعدم تلوث المياه ونظافة المساكن والمحلات العمومية...

- **السكينة العامة:** يقصد بها المحافظة على حالة الهدوء والسكون في الطرقات والأماكن العمومية، فمن حق الأفراد وفي كل مجتمع أن ينعموا بالهدوء والسكينة في الطرق والأماكن العامة وأن لا يكونوا عرضة للفوضى والضوضاء. وعليه يقع على عاتق الإدارة القضاء على مصادر الإزعاج في الشوارع والطرقات العامة ومنع استخدام الوسائل المقلقة للراحة كمكبرات الأصوات مثلا أثناء الحفلات أو اللقاءات العامة سواء في النهار أو الليل.

إلا أنه تجدر الإشارة إلى إمكانية المساس جزئيا بالسكينة العامة في بعض الأوقات أو في بعض المناسبات كالسماح باستعمال مكبرات الصوت بالليل في الأفراح أو القيام بأشغال الحفر نهارا ...

ب- تطور مفهوم النظام العام: إن فكرة النظام العام بنظر الكثير من الفقهاء طرأ عليها تغيير كبيرا تمثل في عدم الاكتفاء بالعناصر الثلاثة المذكورة أعلاه، وإدخال مفهوم آخر أشمل وأوسع للنظام العام يتضمن مسائل اقتصادية واجتماعية وأخلاقية وجمالية.

- **الأخلاق والآداب العامة:** بالنظر إلى طبيعة المجتمع الجزائري المحافظ، المبني على أساس المعتقد الديني الإسلامي، فيجب على هيئات البوليس الإداري في الجزائر أن تتدخل للمحافظة على النظام العام الأخلاقي من خلال مراقبة البرامج السينمائية ومراقبة بائعي أشرطة الفيديو والتدخل لمنع الأعمال المخلة بالحياء خاصة في الأماكن العامة.

- **النظام العام الإقتصادي:** هذا التطور كان نتيجة تغير وظيفة الدولة في المجتمع، فبعد الأزمة الإقتصادية العالمية تزايد تدخل الدولة وترتب عن ذلك أن أصبحت القطاعات التي كانت تهيمن عليها المبادرة الفردية والمنافسة الحرة خاضعة لأحكام تنظيمية، وذلك من أجل تأمين إدارة الإقتصاد من خلال المراقبة وتحديد الحرية التعاقدية وتحديد الأسعار ...

- **النظام العام الجمالي:** ويقصد بجمال الرونق والرواء المظهر الفني والجمالي للشارع والذي يستمتع المارة برؤيته، أي المحافظة على جمال المدن وروائها. وذلك بمراقبة مدى التزام الأفراد بقواعد البناء والتعمير وحماية البيئة (شرطة العمران وحماية البيئة)، وضمان قدر معين من الجمال (لافتات المحلات والمتاجر، واجهات المباني، إتباع نمط معماري معين...).

3- **أنواع الضبط الإداري:** يقسم الضبط الإداري إلى ضبط إداري عام وآخر خاص:

- **الضبط الإداري العام:** هو مجموع السلطات الممنوحة للهيئات الإدارية العامة المكلفة قانونا بالمحافظة على النظام العام بكل صوره، أمن عام وصحة عامة وسكينة عامة، أخلاق واقتصاد والرونق والرواء. ومثاله ما تفرضه السلطة العامة من إجراءات في مجال تنقل الأشخاص كأن تفرض رخصا للتنقل في بعض المناطق أو أن تحظر تنقلهم في مواقيت محددة تعلن عنها وغير ذلك من الإجراءات.

- **الضبط الإداري الخاص:** هي مجموع السلطات الممنوحة للهيئات الإدارية الخاصة المكلفة بموجب بعض النصوص الخاصة بالوقاية ومنع الإخلال بالنظام العام بقصد تقييد نشاطات وحريات الأفراد في مجال محدد ومعين، كمجال الصيد مثلا فمن حق السلطة العامة أن تفرض قيودا تتعلق باستعمال سلاح الصيد أو أنواع الحيوانات المرخص لاصطيادها أو المكان المخصص لممارسة هذا العمل.

4- **هيئات الضبط الإداري:** تنقسم إلى هيئات ضبط إداري وطنية وأخرى محلية:

- **هيئات الضبط الإداري الوطنية:** هي التي تمارس اختصاصها على المستوى الوطني، وتتمثل في رئيس الجمهورية، الوزير الأول، الوزراء.

- **هيئات الضبط الإدارية المحلية:** هي التي تمارس اختصاصها على المستوى المحلي، وتتمثل في الوالي ورئيس البلدية.

5- **وسائل الضبط الإداري:** إذا كان الضبط يعني مجموعة قرارات صادرة عن السلطة العامة الهدف منها تقييد حريات الأفراد بما يحقق النظام العام داخل المجتمع، فإن فرض هذه القيود يحتاج إلى وسائل مادية (كالسيارات والشاحنات والعتاد بصفة عامة) وبشرية (كالدرك الوطني والشرطة)، وقانونية وهذه الوسائل القانونية التي تعتمد عليها سلطات الضبط الإداري أثناء قيامها بصلاحياتها في مجال المحافظة على النظام هي كقاعدة عامة القرارات الإدارية، إلا أنها قد تلجأ إلى ما يعرف بوسائل الضغط كالقوة العمومية إذا توافرت شروطها.

6- **حدود سلطات الضبط الإداري:** إن سلطات الضبط الإداري وكما هو معلوم حتى تستطيع المحافظة على النظام العام فعليها التقييد من حريات الأفراد، إلا أن هذا التقييد له نطاق معين أو حدود معينة سواء في الظروف العادية أو في ظل الظروف الإستثنائية.

أ- **حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية:** تتجلى حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية في حدين:

- **الحد الأول:** هو احترام مبدأ المشروعية أي أن تكون كل أعمال الإدارة وخاصة في مجال الضبط الإداري مطابقة مع القانون.

- **الحد الثاني:** خضوع سلطات الضبط الإداري لرقابة القضاء، فأي مخالفة سنكون بصدد عدم المشروعية التي تؤدي إلى جواز الطعن في أعمال الضبط الإداري قضائيا. هذا القضاء وطبقا للمبدأ العام وعلى اعتبار أن سلطات الضبط الإداري هي سلطات إدارية فالقضاء المختص هو القضاء الإداري، لكن بإمكان القاضي العادي أن يختص بمنازعات الضبط الإداري إذا ارتكب عضو البوليس الإداري خطأ شخصيا.

ب- **حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف الإستثنائية:** في ظل الظروف الإستثنائية التي قد تمر بها الدولة والتي تهدد بشكل كبير النظام العام، وبغرض القضاء على هذه الظروف وبالتالي المحافظة على النظام العام جاز لسلطات الضبط الإداري أن تتسع، إذ بإمكان الإدارة أن تخالف قواعد المشروعية العادية ويعتبر عملها مشروعا. إلا أنه وبالرغم من ذلك تبقى الإدارة مقيدة بأمرين هما:

- الهدف وهو المحافظة على النظام العام (رقابة مشروعية في أضيق حدودها).

- الوسيلة المستعملة التي يجب أن تكون متناسبة ومتلائمة مع الظرف (رقابة ملاءمة).

وعليه، فهذان القيدان أو الأمران هما ما يقوم القاضي بمراقبتهما وذلك بعد التأكد من وجود الظرف الذي ادعته الإدارة ومتى بدأ ومتى انتهى.