

جامعة غرداية
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



مذكرة :

النشاط الاداري و وسائله في الجزائر

مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات نيل شهادة ماستر أكاديمي في مسار الحقوق
تخصص: قانون إداري

إشراف الأستاذ :

د. عبد الكريم بوحميده

إعداد الطالبين :

- عمر لمبولة

- زهير خليل

الرقم	اسم ولقب الأستاذ (ة)	الدرجة العلمية	الجامعة	الصفة
01	عزوز لغلام		جامعة غرداية	رئيسا
02	بوحميده عبد الكريم		جامعة غرداية	مشرفا مقررا
03	لحرش عبد الرحيم		جامعة غرداية	عضوا مناقشا

السنة الجامعية

1441/1440 هـ

2020/2019 م

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ
الْحَمْدُ لِلَّهِ الَّذِي
خَلَقَ السَّمَوَاتِ وَالْأَرْضَ
وَالَّذِي يُضَوِّبُ الْمَوْتِ
وَالَّذِي يُضَوِّبُ الْمَوْتِ
وَالَّذِي يُضَوِّبُ الْمَوْتِ

كلمة شكر

نشكر الله عز وجل على توفيقه لنا، ثم والداينا على كل مجهوداتهم إلى هذه اللحظات، أنتم كل شيء نحبكم في الله أشد الحب...

يسرنا أن نوجه شكرنا لكل من نصحنأ أو أرشدنا أو أوجهنا أو ساهم معنا في إعداد هذا البحث بإيصالنا للمراجع والمصادر المطلوبة في أي مرحلة من مراحلها ، ونشكر على وجه الخصوص استاذنا الفاضل الدكتور (عبد الكريم بوحميدة) على مسانذتنا و إرشدنا بالنصح و التصحيح. شكرنا موجه لإدارة كلية الحقوق و العلوم السياسية بجامعة غرداية ، أسانذتنا الكرام لتوفير أفضل بيئة للتدريس في أفضل الأحوال التي تلائم طلبة العلم .

الاهـداء

الى من قال فيهما الرحمان * و بالوالدين احسانا* الى من بنوا فاعلى الله مقامهما...
المن زرعوا فحصدوا طيب ثمارهما...الى من سهروا و أفنوا سنين عمرهما ...
أمي حفظها الله و أبي رحمة الله عليه عرفانا و اجلالا.
الى من منحني دعما لا تصفه الكلمات ...
الى من شاركتني حياتي حبا و وفاء زوجتي .
و الى من رسموا البهجة على صفحات حياتي... أبناءي ايمان ، محمود ، حمزة .
الى من أحمل لهم اسمى آيات الشكر و العرفان
و الى الاقربون الى الذات عائلة لمبولة و عائلة مولاي...
الى أخي و زملائي الذين جمعني بهم القدر طيلة مساري الدراسي سويلم محمد الامين
بن ساحة محمد ، بن عرفة علي، قشوش عيسى....
الى من أضاءوا الطريق شموعا للوصول
الى المبتغى ... أساتذتي بجامعة غارداية....
الى كل من ساعدني في اخراج هذه الرسالة الى النور...

عمر لمبولة

الاهـداء

أهدي هذا العمل المتواضع إلى أبي الذي لم يينخل علي يوماً بشيء

وإلى أمي التي زودتني بالحنان والمحبة

أقول لهم: أنتم وهبتموني الحياة والأمل والنشأة على شغف الاطلاع والمعرفة

وإلى إخوتي وأسرتي جميعاً

ثم إلى كل من علمني حرفاً أصبح سنا برقه يضيء الطريق أمامي

زهير خليل

قائمة المختصرات

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية	ج.ج.د.ش
الجريدة الرسمية الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية	ج.ر.ج.ج.د.ش
دون مكان النشر	د ، م ، ن
دون سنة النشر	د ، س ، ن
الصفحة	ص
الطبعة	ط
العدد	ع
Page	P

الملخص :

يهتم النشاط الإداري أساسا باختصاصات الإدارة وامتيازاتها، وتستقل كل سلطة باختصاصاتها وفي إطار السلطة التنفيذية تمارس نوعين من النشاط في الجزائر هما المرفق العام والظبط الإداري، ففكرة المرفق العام يعتبر من أهم موضوعات القانون الإداري وتعود إليها معظم النظريات والمبادئ التي ابتكرها القضاء الإداري كالوظيفة العامة والعقود الإدارية والأموال العامة، والظبط الإداري مفهوم متصل بالنظام العام وهو مجموع الأوامر والنواهي و التوجيهات التي تعمل من خلالها السلطة العامة على تنظيم الحريات العامة ويعتمد النشاط الإداري في تحقيق اغراضه على وسائل بشرية ومادية وقانونية وتتجلى في مختلف النصوص التشريعية والتنظيمية الصادرة بشأن تنظيم عدة ميادين من ميادين النشاط الإداري و وفقا للهيئة التي تمارسها فإنه يقع على هذا النشاط رقابات تلازمه على الدوام وتمثل في الرقابة الإدارية والقضائية والسياسية.

الكلمات المفتاحية : التنظيم الإداري ، النشاط الإداري ، السلطة العامة ، النشاط الإلكتروني .

The summary:

His administrative activities only concerned with the administration responsibilities' and privileges and each authority has its own competence and in the framework of the executive authority practices two types of activity in Algeria: Public utility and administrative regulation. The idea of public authorities' is one of the most important subjects of administrative law and is used by most theories and principles devised by administrative personnel, such as public office, administrative contracts and public funds. Administrative confusion is a public order concept, the sum of orders, directions and directions through which the public authority regulates public freedoms, and administrative activity depends on human, material and legal means, and is reflected in the various legislative and regulatory texts issued on the organization of several fields of administrative activity and according to the body The administrative judicial and political control that they practice is always the responsibility of the authorities.

Keyword:

Administrative authority ،Administrative activity،Administrative regulation
Electronic activity

مقدمة

يكتسي القانون الإداري بالنظر إلى شساعته وطبيعة قواعده أهمية بالغة، كونه يستمد خصوصيته و ينطبع بسماته المميزة له لتنظيمه العلاقات القانونية، أحد أطرافها بالضرورة هي السلطة الإدارية، كما أن هذه القواعد تحكم وتهتم بتكوين وتنظيم أجهزة هذه السلطة بغية قيامها بوظيفتها سواء اجتماعية أو اقتصادية أو سياسية ومعتمدة في ذلك الأسلوب المركزية واللامركزية في التسيير أو ما يسمى بالتنظيم الإداري ، و ذلك تبعا للتوجه السياسي و نظام الحكم، هذا الأخير يضمن للسلطة الإدارية مركزا و دورا متميزا و يلقي على عاتقها مهامها عظيمة و كثيرة في ميدان الحركة التنموية ، فتبادر الإدارة بأجهزتها و إمكاناتها إلى القيام بمهمة الوفاء بالتزاماتها خصوصا في المجالات التي قد يعجز نشاط الأفراد ولو مجتمعين عن أداها، و لتحقيق غايتها تستعين بوسائل بشرية ومادية وقانونية، و كل هذه الأعمال و التصرفات تستهدف في مجملها سوى تحقيق المصلحة العامة، و بالتالي ممارسات السلطة العامة في مدلولها هذا هو النشاط الإداري، قواعده و إجراءاته تفرضها الإدارة على الأفراد سواء طبيعيين أو معنويين لأجل تنظيم الحياة الاجتماعية تتدخل من خلاله في جميع مجالات الأنشطة العامة على اختلاف أنواعها بتوفير الحاجات والمتطلبات الأساسية لإشباع حاجات الأفراد.

وممارسة هذا التصرف يكون عن طريق المرفق العام الذي يعتبر أحد أهم مظاهر النشاط الإداري في تحقيق المصلحة العامة و النفع العام ، وإذا كان الأفراد ينعمون بالحقوق والحريات العامة فتمتعهم بها لا يتم بصفة مطلقة دون ضوابط و إلا اثر ذلك على حقوق و حريات الآخرين ، لذا تعين ضبطها حتى لا يساء استعمالها من منطلق وجوب المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة : الأمن العام و الصحة و السكينة العامة ، لذا تمتلك السلطة الإدارية أهم الامتيازات و أخطرها تنفرد بها دون غيرها، و هو الضبط الإداري الذي يعتبر مظهر آخر متميزا للنشاط الإداري، و حتى تتمكن الإدارة من ممارسة مهامها و نشاطاتها توضع رهن إشارتها الوسائل الضرورية ممثلة في الوسائل البشرية (الموظف العمومي) الذي يعتبر يد الإدارة في ممارسة نشاطها ، ولاستمرارية سير المرافق العامة توفر و تحتاج للعنصر المادي (المال العام) سواء كان عقارا أو منقولا الذي يمثل الوسيلة الأهم ولا يستهان بها لتحريك كافة مهامها المخصصة للمنفعة العامة.

وتقوم الإدارة بسلسلة من التصرفات القانونية تتجسد في المحررات الإدارية بشتى أنواعها خصوصا المراسلات الإدارية و القرارات و العقود الإدارية، كل هذه الأعمال و التصرفات التي تقوم بها الإدارة العامة من الواجب أن تكون في نطاق القانون و مشروعة، و من أجل ضمان ذلك تخضع أعمالها و تصرفاتها للرقابة تتخذ صورا مختلفة باختلاف الهيئة التي تباشرها و باختلاف طبيعة الرقابة فقد تكون إدارية تمارسها الإدارة نفسها بنفسها أو قضائية يمارسها القضاء الإداري الذي يعتبر حامي الحقوق والحريات الأساسية للأفراد، و لاعطاء نوع من التوازن

لكي لا تستبد هيئة من الهيئات الإدارية ولا تجتمع كامل السلطات في يد واحدة يبرز دور الرقابة السياسية التي يمارسها البرلمان أو ما (يسمى بالرقابة الشعبية) ليس فقط من ناحية وضع التشريعات لكن دورها الرقابي على أعمال الحكومة و تصرفات السلطة الإدارية، و تحقيق المبادئ المكرسة و المؤكد عليها في الدستور ما هي إلا ضمانات هدفها حماية المصلحة العامة والتأكد من شرعية العمل الإداري.

وما يزيد الموضوع أهمية أكثر بالإضافة إلى كونه يتناول النشاط الإداري في كل جوانبه و الإصلاح الإداري فإنه يظهر من جانب آخر متأثرا ومسايرا منذ الاستقلال إلى يومنا للتطورات العالمية خصوصا تغيرات التوجه السياسي و الاقتصادي للجزائر، مما يفرض على النشاط الإداري تحديات كبيرة في ظل التحولات حركة الإنماء العام و إنعكاساتها على حركة الإنماء للإدارة العمومية الجزائرية و هو صلب إهتماما في موضوع هذه الدراسة ، و بالتالي تسليط الضوء على النشاط الإداري و معرفة النقائص و تشخيص العوائق بدقة بغية معرفة الأطر الصحيحة لاستدراك موضع الخلل.

ويعود سبب اختيارنا لهذا الموضوع إلى سببين، منها ما هو موضوعي ومنها ما هو ذاتي، أما الموضوعي فإن أسبابه تمثلت في :

- إدراك العلاقة المتجددة بين الإدارة و المواطن، و تأثير ذلك على تحسين النشاط الإداري.
- محاولة الكشف واقع الإدارة العمومية في الجزائر في ضل تغيرات التي يعرفها النشاط الإداري.
- ومن المبررات الذاتية التي جعلتنا نختار هذا الموضوع منها ما يتعلق أساسا باعتبارنا موظفين عموميين وبالتالي إرتباطنا الوثيق بالإدارة العمومية .
- و محاولة الإمام بالمجال الإداري ، و السعي لإثراء معارفنا خصوصا الجانب الدراسي منه.
- و تهدف دراسة الموضوع إلى المساهمة في :
- إعطاء نظرة شاملة و مستقبلية حول النشاط الإداري و وسائله في الجزائر.
- الوقوف على مدى عصرنة الإدارة العمومية في الجزائر .
- تقييم الكم الهائل من الإصلاحات المتتالية و تأثيرها على النشاط الإداري في الجزائر.
- نظرا لأهمية الموضوع و حيويته فإننا من خلال بحثنا و اطلاعنا على الدراسات السابقة التي تناولت الموضوع، قد وجدت دراسات سابقة عاجلته ولكن لم تكن بصورة شاملة من حيث مختلف عناصره و نذكر منها:
- بن علي حميد، مفهوم العمل الإداري المركب في القانون الجزائري - تحول النشاط الإداري في الجزائر، رسالة لنيل شهادة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق ، بن عكنون ، الجزائر، 2006 .

- زيان الهواري، ترقية المرفق العام في الجزائر، رسالة لنيل شهادة الماستر في الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مستغانم ، 2018/2019.

وقصد الاطلاع أكثر على ما تم بذله من جهد و بالأخص تطور أداء النشاط الإداري في مختلف مظاهره و وسائله وحتى الرقابة عليه ضمانا للمصلحة العامة ، بشكل علمي يتجاوز الانطباعات والآراء، فإننا واجهنا صعوبات موضوعية وأخرى إستثنائية منها :

يعتبر موضوع النشاط الإداري من أصعب المواضيع دراسة ، فهو يعالج الكثير من النظريات التي اختلف الفقه و حتى التشريع عند الخوض فيها و منها نظرية العمل الإداري ، نظرية المرافق العامة ، نظرية الضبط الإداري نظرية المال العام ، نظرية العقود الإدارية و القرارات الإدارية ، الموظف العمومي ، في طيات هاته النظريات الكثير من المواضيع التي يمكن أن تكون مواضيع دراسة ، لذلك فهو موضوع فضفاض وشائك و يصعب التحكم فيه. و تعذر الوصول إلى المراجع التي كان بمقدورنا إثراء الموضوع أكثر بالنسبة للنشاط الإداري ، هذا بسبب تدابير الوقاية من انتشار فيروس كورونا (كوفيد-19) ومكافحته ، وتقييد حركة التنقل.

ان موضوع التنظيم الإداري يهتم بالإدارة العامة من حيث دراسة وصفية (ساكنة) ببيان الهيئات و الوحدات التي تتكون منها الجهاز الإداري للدولة و العلاقات القائمة بينها سواء مركزية أو اللامركزية ، فان طبيعة موضوع النشاط الإداري تنصب على القواعد القانونية التي تحكم و تسري على الإدارة العامة وهي في حالة (حركة) بمقتضى أداء وظائفها و مهامها ، و يأخذ النشاط الإداري و هو يجسد و يطبق السياسة العامة للدولة ، مظهرين متكاملين : مظهر أول ممثل في مختلف الصور و أشكال تدخل الدولة و وظائفها في جميع المجالات الاجتماعية و الاقتصادية و الثقافية ، و التي تلبي الاحتياجات العامة للمواطنين عن طريق المرفق العام ، و المظهر الثاني فهو مظهر سلبي يتمثل في تدخل الإدارة العامة و تصرفاتها الرامية إلى تحديد و تنظيم الحريات العامة للأفراد حفاظا على النظام العام بالدولة عن طرق الضبط الإداري .

و تشمل طبيعة الموضوع كذلك حل الوسائل التي تستعملها المؤسسات و الهيئات الإدارية للقيام بنشاطها متمثلة في الوسائل البشرية (الموظفون العامون)، و الوسائل المادية (الأموال العامة أو الأملاك الوطنية) ضف الى ذلك الوسائل القانونية و هي الأعمال الإدارية و تشمل حل المحررات الإدارية خصوصا القرارات الادارية و العقود الإدارية.

من خلال ما سبق ذكره من تنوع طبيعة النشاط الإداري و الوسائل المتاحة للممارسته و لأهمية هذا الموضوع نطرح الإشكالية التالية : كيف نظم المشرع الجزائري النشاط الإداري و الوسائل المتعلقة به ؟ و ما هي الضمانات القانونية لممارسته ؟

إذ تندرج تحت هذه الإشكالية مجموعة تساؤلات الفرعية أهمها :

- كيف تتدخلت الإدارة العمومية من أجل الوفاء بالحاجات العامة للأفراد ؟
- ما مدى فعالية الوسائل النشاط الإداري ، لتحريك عجلة التنمية و تحقيق المصلحة العامة ؟
- فيما تتمثل الرقابة على النشاط الإداري بما يحقق مبدأ المشروعية و يحافظ على حقوق الأفراد و حرياتهم الأساسية ؟

ونظرا لطبيعة هذا الموضوع و لأجل تسليط الضوء على النشاط الإداري في الجزائر و الوسائل التي تم الاعتماد عليها في التسيير إعتدنا على المنهج التاريخي لمعرفة تغيرات و تحولات هذا النشاط منذ الاستقلال إلى يومنا هذا ، و المنهج الوصفي و حتى التحليلي في بعض الأحيان باستخدام مختلف المصطلحات، و كذا المعلومات التي كانت نتيجة دراسات منشورة كما يمكن استعراض المفاهيم القانونية و الإدارية و مختلف النصوص المتعلقة بمجال النشاط الإداري (المرافق العامة، الضبط الإداري، القرارات و العقود الإدارية، الموظف العام، المال العام...).

و حتى تتمكن من الإجابة على الإشكالية المطروحة و الإلمام بجوانب الموضوع إرتأينا تقسيم الدراسة وفقا لخطة مكونة من مقدمة و فصلين و خاتمة :

الفصل الأول تم تخصيصه للإطار المفاهيمي لمظاهر النشاط الإداري في الجزائر و قمنا بتقسيمه لمبحثين اثنين تناولنا في أوله مفهوم المرفق العام كمظهر للنشاط الإداري و المبحث الثاني الضبط الإداري كمظهر آخر للنشاط الإداري.

أما الفصل الثاني تناولنا فيه الوسائل التي تستعملها الإدارة لممارسة نشاطها و كذلك الرقابة عليها، فقمنا بتقسيمه لمبحثين أوله يتناول الوسائل الممكنة للقيام بالنشاط الإداري وثانيه يتناول ضمانات ممارسة النشاط الإداري.

الفصل الأول:
الإطار المفاهيمي
للنشاط الإداري

تمهيد:

قدما كان توفير الخدمات وإشباع الحاجات يتولاها الأفراد بأنفسهم، و نظرا للإفرازات و التطور الحضاري للأمم ، تولت الدول من خلال السلطة الإدارية تدريجيا تسيير شؤون العامة بتقديم الخدمات الأساسية وتوفير حاجياتهم وتنظيم أحوالهم الشخصية، هذا النشاط الايجابي للسلطة الإدارية يستوجب إحداث مرافق عامة والتي تمثل جانبا ومظهرا رئيسيا لنشاط الإدارة تتولاها هي بنفسها أو تعهده لأفراد، و لأن الوظيفة الأساسية للدولة تحويل المجتمع من حالة الفوضى إلى حالة الانتظام ، هذا العمل مستمر و لا غنى عنه، فالحقوق و الحريات العامة التي يتم عبها الأفراد هي غير مطلقة، فهي مقيدة بعدم الإعتداء على حقوق وحرريات الآخرين و تمكينهم من مزاوله نشاطاتهم، و للحيلولة دون ذلك تقع على عاتق الدولة مهمة ضبطها و تنظيمها من خلال الضبط الإداري الذي يمثل النشاط السلبي و جانبا رئيسيا آخر لنشاط الإدارة بهدف حماية نظام الدولة وكيانها الاجتماعي، و لهذا برز دور الدولة من خلال وظيفتين أساسيتين، الأولى ايجابية تتمثل في إدارة المرفق العام ، و الأخرى سلبية تتمثل في الضبط الإداري.

فالعمل الإداري أو النشاط الإداري كما يقول الفقيه "جيلينيك" :هو أقدم مظهر لنشاط الدولة، فهو أقدم من التشريع ومن القضاء، وإذ كان من الممكن تصور دولة بلا تشريع وبلا قضاء، فلا يمكن تصورها بلا إدارة لأن الإدارة هي المظهر الحي المكمل لحياة الدولة..."¹.

و لتوضيح النشاط الإداري قسمنا الفصل الأول إلى مبحثين: نعرض في المبحث الأول المرافق العام كمظهر ايجابي للنشاط الإداري، ثم المبحث الثاني الضبط الإداري كمظهر آخر سلبي للنشاط الإداري.

¹ - بن علية حميد ، مفهوم العمل الإداري المركب في القانون الجزائري - تحول النشاط الإداري في الجزائر،رسالة لنيل شهادة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق ، بن عكنون ، الجزائر، 2006، ص 14

المبحث الأول: المرافق العامة كمظهر للنشاط الإداري

كانت فكرة المرفق العام الأساس الذي قامت عليه نظريات ومبادئ القانون الإداري، لكونه مظهرا رئيسا و إيجابيا لنشاط الإدارة من خلال تدخلها لإشباع الحاجات العامة للأفراد ، غير أن تطور الظروف الاقتصادية كذلك الاجتماعية و الثقافية و معه تطور حاجات العامة ، انعكس على مفهوم المرفق العام بشكل أرغمه على مسايرة التطورات الحاصلة مما أدى إلى صعوبة تحديد مفهومه والتحكم فيه.

المطلب الأول : مفهوم المرفق العامة

لتحديد مفهوم المرفق العام وحب بداية تعريفه من خلال معانيه المختلفة و من ثمة بيان اركانه و مبادئه الاساسية و انواعه و تمييز نشاط المرافق العامة عن صور النشاط الاخرى.

الفرع الاول : تعريف المرفق العام

ليس من السهل تعريف المرفق العام خصوصا من الناحية الفقهية وهذا راجع أساسا إلى أن الفكرة منشأها فقهي وبالضبط ترجع إلى القضاء ومجلس الدولة الفرنسي إضافة إلى عدم تحديد الدقيق لمدلوله الذي عرف تطورات مع تطور وظائف الدولة ولكن يذهب أغلب الفقه إلى أن عبارة المرفق العام مبهمة إذ تحمل معنى لغة و إصطلاحا.

لغة: المرفق العام هو ما يرتفق وما ينتفع ويستعان به، ومنه مرافق المدينة وهي ما ينتفع به السكان عامة¹، وقد ورد هذا المصطلح في القرآن الكريم قوله تعالى: *وَإِذَا اعْتَرَلْتُمُوهُمْ وَمَا يُعْبُدُونَ إِلَّا اللَّهَ فَأَوْأًا إِلَىٰ أَلْكَهْفِ يَنْشُرْ لَكُمْ رَبُّكُمْ مِّن رَّحْمَتِهِ وَيُهَيِّئْ لَكُمْ مِّنْ أَمْرِكُمْ مَّرْفَقًا* (16)²، وفي ذلك يقول صاحب تفسير الجلالين حول المعنى الوارد في الآية الكريمة هو ما ترفقون من غذاء وعشاء أي ترفقون تلبية لحاجاتكم من طعام³.

إصطلاحا: يختلف فقهاء القانون في تعريفهم للمرفق العام نظرا لاختلاف الزاوية التي ينظرون منها إلى هذا المرفق فمنهم من ينظر إليه من الناحية العضوية إي الشكل أو الهيئة التي تديره والبعض الآخر يركز إهتمامه على المعنى الوظيفي إي موضوع ونشاط هذا المرفق.

¹ - قاموس مرشد الطلاب، منشورات المرشد الجزائرية، الجزائر، 2008، ص 259

² - الآية 16، من سورة الكهف

³ - ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، بدون تاريخ، ص 391

أولاً: المعيار العضوي

فعره الفقيه هوريو أن المرفق العام هو منظمة عامة تملك من سلطات والاختصاصات ما يكفل القيام بخدمة معينة تسديها للجمهور¹، و يقول الأستاذ لوبدار في هذا الشأن " يستعمل المرفق العام في اللغة العادية ليس للدلالة على نشاط معين أو مهمة معينة وإنما يقصد به المنظمة بمعنى الجهاز الإداري للمرفق، المنظمة التي تتولى إدارته، وقد ساد هذا المفهوم في القرن 19 عندما كان دور الدولة يقتصر على ممارسة الوظائف السيادية كحفظ الأمن و منع العدوان الخارجي و تحقيق العدالة بين أبناء شعبها أو ما يسمى بمرحلة الدولة الحارسة.

غير أنه سرعان ما ظهرت فكرة المرفق العام في الفقه القانون الإداري في مدلولها العضوي بعد أن تبناها مجلس الدولة الفرنسي في قضية بلانكو أو قرار بلانكو الصادر في 8 فبراير 1873، إذ يستند في تحديد إختصاصه في هذه القضية إلى كون مرفق صناعة التبغ هو جزءا من التنظيم الإداري للدولة، وبذلك يكون المرفق العام هو الهيئة أو المنظمة التي تعد جزءا من الأشخاص الإدارية للدولة وتمارس النشاط من أجل إشباع الحاجات العامة²، أما في الفقه الجزائري فيصعب إيجاد تعاريف يعتمد فيه المعيار العضوي ، أو انه لم يقتنع بفكرة أن التعريف المرفق العام يستند إلى المعيار العضوي ، و نلاحظ من التعريفات هذه أنها ناقصة لان المرفق العام ليس مجرد هيئة أو مؤسسة أو منظمة الدولة بإنشاءها فحسب أو مجرد بناء هيكلي يخلو من النشاط والحركة لتقديم خدمة عامة للجمهور و من هنا ظهر معيار آخر للتعريف به هو المعيار الموضوعي أو المادي.

ثانيا : المعيار الموضوعي

يعرفه الفقيه دوجي أنه كل نشاط يجب أن يتولاه الحكام، إذ أن الاطلاع الحكام بهذا النشاط يؤدي إلى تحقيق التضامن الاجتماعي على أفضل وجه، كما يعرف على أنه ذلك النشاط أو الوظيفة أو الخدمة التي تلبي حاجات عامة للمواطنين مثل التعليم العام الرعاية الصحية البريد و المواصلات... الخ بغض النظر إلى المنظمة أو الجهة أو الهيئة القائمة به، لم يوفق كذلك هذا الاتجاه في تعريفه للمرفق العام و الذي إقتصر على النشاط فقط.

ثالثا : المعيار المركب

و تبعا للتطورات التاريخية و التغيرات الإيديولوجية و الاقتصادية المتعاقبة إستقر فيما بعد على المعنى المركب الذي من أجله نادى الفقيه اندريه دالوبادير و كذلك هوريو بحيث يروا أن القانون الإداري لا ينطبق إلا إذا كان الأمر متعلقا بالمرفق العام ويتمتع بإمتيازات السلطة العامة في القيام بنشاطاته، و بذلك عرف المرفق العام

¹ - هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، ط 5، دار الثقافة للنشر و التوزيع، الأردن، 2014، ص271

² - بوطيب عماد الدين، "النظام القانوني للمرافق العامة"، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2015،

بأنه النشاط الذي تتولاه الدولة أو الأشخاص العامة الأخرى مباشرة أو تعهد به لآخرين كالأفراد أو الأشخاص المعنوية الخاصة، و لكن تحت إشرافها و مراقبتها و ذلك لإشباع حاجات ذات نفع عام تحقيقا للصالح العام¹.

الفرع الثاني: أركان والمبادئ الأساسية للمرفق العام

أولاً- أركان المرفق العام : من جملة التعارف المتنوعة للمرفق العام يمكن إستخراج الأركان المميزة له

1- المرفق العام يسعى لتحقيق المصلحة العامة : إذ لا بد أن يكون الغرض من المرفق العام هو تحقيق المصلحة العامة وإشباع حاجات الأفراد أو تقديم خدمة عامة، سواء كانت مادية (التزويد بالماء، الكهرباء، الغاز...) أو معنوية (كتوفير الأمن والسكينة والعدل للمواطنين) .

2- خضوع المرفق العام للسلطة العامة: بحيث تكون للدولة الكلمة العليا في إنشائه وإدارته وإلغاءه فهي التي تقرر اعتبار نشاط معين مرفقا عاما سواء كانت الهيئة التي تتولاه عامة أو خاصة².

3- المرفق العام مشروع عام : المشروع هو عبارة عن نشاط منظم يحتاج لمجموعة من الأفراد يتوفرون على الوسائل المادية و الفنية و القانونية اللازمة لتحقيق الهدف المنشود³.

4- خضوع المرفق العام لنظام قانوني متميز: إن المشروع الذي رصد لتحقيق المصلحة العامة و أنشأته الدولة و تولت هي إدارته مباشرة أو عهدت به إلى احد الأفراد أو الشركات إنما يحكمه نظام قانوني خاص⁴.

ثانيا: المبادئ العامة الأساسية للمرافق العمومية

إن سن قانون واحد يحكم المرافق جميعا أمر من المحال تجسيده في الواقع العملي بسبب إختلاف نشاط كل مرفق، غير ان ذلك لا يمنع من إخضاعه لمبادئ معينة اتفق الفقه بشأنها وأضحت اليوم من المسلمات خصوصا في نظرية المرفق العام وتمثل هذه المبادئ في :

1- مبدأ المساواة المنتفعين أمام المرفق العام: إن هذا المبدأ هو امتداد للمبدأ العام هو المساواة أمام القانون و لقد كرس هذه القاعدة في مختلف الدساتير الجزائرية بداية بدستور سنة 1963 إلى غاية دستور سنة 1996 و التعديلات للدساتير 2002 و 2008 و 2016 ، الذي أشار صراحة إلى هذا المبدأ لاسيما من خلال المادة 29 من دستور 96 التي تنص: "كل المواطنين سواسية أمام القانون" و يترتب على هذا القول نتائج

¹ - عمار بوضياف، محاضرات في القانون الإداري، الأكاديمية العربية المفتوحة الدنمارك، قسم القانون، ص5

² - ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص401

³ - حسناء قليل، " المرفق العام بين ضرورة التحديث وتحديات الواقع القانوني الجديد"، مذكرة لنيل شهادة الماستر فرع قانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2015، ص11

⁴ - هواري زباني، "ترقية المرفق العام في الجزائر"، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، كلية الحقوق و العلوم السياسية، مستغانم، 2019، ص11

تتمثل في مبادئ فرعية هي المساواة بين المنفعتين من خدمات والمساواة في الالتحاق بالوظائف العامة، كذلك المساواة في تحمل الأعباء العامة¹.

2- مبدأ سير المرفق العام بانتظام وإطراد: يقتضي هذا المبدأ بحتمية الديمومة وصيرورة المرافق العامة بصورة جيدة ومنتظمة فالحياة العامة في المجتمع والدولة تتركز وتتوقف على سير المرافق العامة بانتظام وإطراد وأي توقف أو خلل في سيرها يؤدي إلى شلل وتوقف الحياة العامة في المجتمع ونشاطات الدولة، كما يقتضي مبدأ الاستمرارية توافر جملة من الضمانات تعمل جميعا على تجسيده في أرض الواقع من هذه الضمانات ما وضعه المشرع وأخرى رسخها القانون الإداري منها تنظيم ممارسة حق الإضراب، حق الإستقالة، وسن قواعد خاصة لحماية أموال المرفق وهي جميعا تمثل ضمانات².

3- مبدأ قابلية المرفق للتغيير و التبدل: إذا كانت المرافق العمومية تهدف إلى إشباع الحاجات العامة للأفراد وكانت هذه الحاجات متطورة ومتغيرة باستمرار، فإن الإدارة مرادها هو إدارة وتنظيم المرافق العمومية ولها أن تدخل تغييرات وتطوير المرفق من حيث أسلوب إدارته وتنظيمه وطبيعة النشاط الذي يؤديه بما يتلاءم والظروف المتغيرات التي تطرأ على متطلبات المجتمع، ومسايرة لحاجات الأفراد باستمرار³، وقد كرس المشرع الجزائري هذا المبدأ من خلال عدة نصوص منها المرسوم رقم 88-131 المؤرخ في 04-07-1988 والذي ينظم العلاقة بين الإدارة و المواطن فتتص المادة 6 منه "تسهر الإدارة دوما على تكيف مهامها و هياكلها مع إحتياجات المواطنين و يجب أن تضع تحت تصرف المواطنين خدمة جيدة والمادة 21 "... يجب عليها زيادة على ذلك أن تطور أي إجراء ضروري ليتلاءم دوما مع التقنيات الحديثة في التنظيم والتسيير"⁴.

الفرع الثالث : تقسيم نشاط المرافق العامة

شهد العالم منذ بداية القرن 20 وإنتهاء الحرب العالمية الثانية تدخل الدولة في ميادين و مجالات جديدة بإعتبارها مسؤولة عن تحقيق التوازن الإقتصادي والإجتماعي وتعزز هذا الدور عقب الأزمات التي تضرب العالم من حين لأخر فقد أصبحت الدولة تراعي أفراد شعبها من المهد إلى اللحد وأضحت تراعي مصالحهم وحماية حقوقهم و إشباع حاجاتهم العامة⁵، و تبعا لذلك تنوعت المرافق العامة نظرا لتعدد و تنوع الحاجات الجماعية، فلا تأخذ المرافق العامة صورة واحدة بل تتعدد وفقا للزوايا التي ينظر إليها من ناحية طبيعة النشاط الذي تمارسه، من

¹ - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط3، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2013، ص438

² - هواري زياتي، المرجع السابق، ص26

³ - علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، دار الهدى للطباعة و النشر، عين مليلة، 2012، ص179

⁴ - المرسوم رقم 88-131 المؤرخ في 04-07-1988 و الذي ينظم العلاقة بين الإدارة و المواطن الجريدة الرسمية العدد 27 في 1988/2/9

⁵ - علي حطار الشطاوي، القانون الاداري ، ط1 ، دار وائل للنشر ، الاردن ، 2009 ، ص255

حيث نطاق نشاطها ، و من حيث الإلتزام بإنشائها، و كذلك تبعا لأداة إنشائها ، و من حيث الاعتراف باستقلاليتها.

أولا: تقسيم المرافق العامة من حيث طبيعة النشاط

هي من أكثر الزوايا دراسة من قبل القانون الإداري ويمكن تقسيمها إلى مرافق إدارية وأخرى اقتصادية ومرافق نقابية أو مهنية.

1. المرافق العامة الإدارية: هي تلك المرافق التي تتناول نشاطا لا يزاوله الأفراد عادة إما بسبب حجم النشاط أو عجزهم عن ذلك، و الذي يرتبط نشاطه أساسا بالوظائف السيادية للدولة في الغالب ، كمرافق الدفاع، الأمن، القضاء، و تخضع المرافق الإدارية من حيث الأصل لأحكام القانون الإداري ، فعمالها يعتبرون موظفين عموميين و أموالها أموالا عامة و تصرفاتها أعمالا إدارية ، و قراراتها قرارات إدارية و عقودها عقودا إدارية، بمعنى أدق تتمتع باستخدام امتيازات السلطة العامة لتحقيق أهدافها¹.

2. المرافق العامة الاقتصادية : مع بداية الحرب العالمية الأولى وتحت تأثير ما نجم عنها من تغيرات في الظروف الاجتماعية والاقتصادية، وانتشار مبدأ تدخل ضرورة الدولة في ميدان الاقتصادي لمواجهة الأزمات الاقتصادية، بدأت الدولة تتولى العديد من المشروعات ذات الطابع الصناعي أو التجاري أو الزراعي أو المالي، وهي أنشطة يتولاها في الأصل الأفراد والنشاط الخاص، حيث زاحتهم الدولة في ذلك، ومن هنا نشأت طائفة من المرافق التي يطلق عليها المرافق الاقتصادية، غير أن هذا الأمر لا ينفي أن هذه المرافق لا تستهدف من نشاطاتها سوى تحقيق النفع العام المميز الذي يلزم على الدولة أن تستهدفه من إنشاء المرافق العامة، و الهدف منها عموما تحقيق التوجه الاقتصادي الضروري لتنمية الاقتصاد الوطني و إزدهاره ، مثل منع احتكار أو المغالاة في الأسعار أو تحقيق ما يطلق عليه الأمن الغذائي أو الأمن الاقتصادي وهو نشاط مرفقي بالدرجة الأولى و لا علاقة له بالنظام العام².

3. المرافق العامة الاجتماعية : يتمثل هدف هذا النوع من المرافق هو تقديم الخدمات للجمهور ومن أمثلتها : المرافق المخصصة لتقديم إعانات للجمهور ومراكز الضمان الاجتماعي والتقاعد ، وقد توسعت الدول في إنشاء هذا النوع من المرافق عقب الحرب العالميتين الأولى والثانية وما خلفته من آثار مدمرة من النواحي الاجتماعية³.

¹ -علاء الدين غشي، المرجع السابق، 165

² - سامي جمال الدين، نظرية العمل الإداري، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، 2011 ، ص142

³ - حسناء قليل، المرجع السابق ، ص16

4. **المرافق النقاية والمهنية** : قد ظهر هذا النوع من المرافق عقب الحرب العالمية الثانية و هو يرمي إلى تنظيم بعض المهن في الدولة عن طريق أبناء المهنة أنفسهم، وتدار من قبل مجموعة من المنخرطين فيها وتتخذ شكل التنظيم النقابي يشرف على إدارته مجلس منتخب ومثال هذه النقابات في الجزائر منظمة المحامين¹.

ثانيا: تقسيم المرافق العامة من حيث نطاق نشاطها

حيث تصنف المرافق العامة وفقا لنطاقها الإقليمي إلى مرافق عامة وطنية ومرافق عامة محلية:

1. **المرافق العامة الوطنية**: هي التي تشمل نطاقها الدولة بأسرها إي التي تنشأ لقضاء حاجات مشتركة لجميع السكان الذين يقيمون على أرض الدولة، فخدماتها تشمل أراضي الدولة بكاملها ولا تقتصر على ناحية معينة، ومن هذا القبيل مصالح الدفاع الوطني، مصالح الشرطة، مصالح الجمارك، وتدار هذه المرافق بواسطة الوزارات المختلفة وفروع الإدارة المركزية في الولايات².

2. **المرافق العامة المحلية**: هي التي تنشئها وحدات الإدارة المحلية (الولاية والبلدية) حيث تمارس نشاطها في الحيز الجغرافي لإقليم الوحدة المحلية مثل مرفق نظافة البلدية... ويتنفع من خدمات هذا المرفق سكان الإقليم و يتولى السلطات المحلية أمر تسييره و الإشراف عليه لأنها لأقدر من الدولة و الأكثر إطلاعاً و معرفة لشؤون الإقليم³.

ثالثا: تقسيم المرافق العامة من حيث الالتزام بإنشائها

تنقسم من حيث حرية الإدارة في إنشاءها إلى مرافق إختيارية وأخرى إجبارية

1. **المرافق الإختيارية** : الأصل في المرافق العامة إن يتم إنشاءها بشكل إختيارى من جانب الدولة اذ تملك الإدارة سلطة تقديرية واسعة في اختيار وقت و مكان إنشاء المرفق ونوع الخدمة أو النشاط الذي يمارسه وطريقة إدارته، ومن ثم لا يملك إجبار الإدارة على إنشاء مرفق عمومي معين ولا يملك الوسائل القانونية التي تمكنهم من حملها على إنشاء هذا المرفق أو مقاضاتها لعدم إنشاءها له، ويطلق الفقه على المرافق العامة التي تنشئها الإدارة بسلطتها التقديرية إسم المرافق العمومية الإختيارية⁴.

2. **المرافق الإجبارية**: يحدث في بعض الأحيان أن يلزم المشرع جهة معينة لظروف معينة بإنشاء مرفق عام ويتجلى ذلك في حالة المرافق المحلية ويلزم المشرع في قوانين الإدارة المحلية إنشاء بعض المرافق التي تتراءى له أنها

¹ - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص433

² - حسناء قليل، المرجع السابق، ص17

³ - زياني هواري، المرجع السابق، ص16

⁴ - علاء الدين غشي، المرجع السابق، ص172

ضرورية و مهمة للحياة المحلية، مثل مرفق الأحوال المدنية، مرفق الوثائق البلدية، مرفق مكافحة الحرائق، مرافق إزالة المخلفات¹.

الفرع الرابع: التمييز بين نشاط الإدارة العامة وصور النشاط الأخرى

الإدارة العامة هي التي تمثل الجهاز التنفيذي الذي يقوم بمختلف أوجه تدخل الدولة في حياة المجتمع حيث تقوم الدولة بإشباع الحاجات العامة لتحقيق المصلحة العامة من أجل تنظيم المجتمع وتطوره ولكن الدولة لا تمارس نشاطها الإداري فقط بل لديها أنشطة أخرى تشريعية و تنفيذية و قضائية إضافة إلى ذلك الأفراد يمارسون أنشطة تؤدي بالفعل إلى إشباع حاجات كثيرة من حاجات الأفراد و المجتمع ، و هذا يقتضي منا أن نميز بين النشاط الإداري و النشاط الفردي من جانب و من جانب آخر بين النشاط الإداري و الأنشطة العامة الأخرى التي تقوم بها الدولة².

أولاً: التمييز بين النشاط الإداري والنشاط الفردي:

كثيراً ما يؤدي النشاط الفردي إلى إشباع حاجات العامة و جوهرية و هو بذلك يشبه النشاط الإداري لكن بالرغم من هذا التشابه فأثما يختلفان من حيث الهدف و الوسيلة.

1- من حيث الهدف : هدف النشاط الإداري دائماً تحقيق مصلحة العامة بينما هدف النشاط الفردي تحقيق مصلحة شخصية قد تتمثل بالمنفعة الذاتية ابتغاء الربح أو الكسب المعنوي كالنجاح و الشهرة بالرغم من أنه قد يؤدي إلى بالفعل إلى الوفاء بالحاجات العامة ، أما النشاط الإداري فانه يستهدف في كل الأحوال المصلحة العامة و النفع العام لأفراد المجتمع دون أن يكون ابتغاء الربح (الكسب المادي)، وقد تفرض الإدارة في بعض الأحيان رسوم على تقديمها للخدمات لكن تكون رمزية لا تساوي القيمة الحقيقية لهذه الخدمات.

2- من حيث الوسيلة : النشاط الفردي يستخدم وسائل القانون الخاص وهي تتسم بالرضائية والمساواة بين الإرادات الفردية فلا تعلق إرادة فردية على إرادة فردية أخرى كما في العقود، بخلاف الإدارة فإنها بالإضافة إلى وسائل القانون الخاص سألقة الذكر فإنها تستعمل جملة سلطات أو وسائل و امتيازات في ممارسة نشاطها و تعاملها مع الافراد غير معروفة داخل نطاق العلاقات الفردية ، مثل إصدار الإدارة للقرارات بإرادتها المنفردة في حق الأفراد فترتب من خلالها حقوقاً او تفرض واجبات معينة، كذلك تستطيع الإدارة أن تلاحق تنفيذ هذه القرارات مباشرة و لو أدى الأمر إلى استخدام القوة الجبرية عند الاقتضاء عن طريق التنفيذ الجبري للقرارات، كما أن

¹- علي خطار الشطاوي، المرجع السابق، ص257

²- أمين الحجامي، "التمييز بين النشاط الإدارة و صور الأخرى"، كلية القانون بابل، العراق ، تاريخ الاطلاع 2020/03/12 سا 20 و 55 الموقع :

<http://law.uobabylon.edu.iq/lecture.aspx>

الإدارة تنزع الملكية الخاصة للمنفعة العامة لقاء تعويض، وهي تتمتع بإمياز و أموالها العامة لا يجوز الحجز عليها أو تملكها بالتقادم¹.

ثانيا: التمييز بين النشاط الإداري وصور النشاط الأخرى

إن الدولة قد تباشر إلى جانب النشاط الإداري (الوظيفة الإدارية) نشاطات أخرى (وظائف أخرى) تمثل بالوظيفة التشريعية والقضائية و الحكومية ، و سنحاول هنا إيضاح الفوارق بين النشاط الإداري (الوظيفة الإدارية) وهذه النشاطات(الوظائف) الأخرى .

1. التمييز بين الوظيفة الإدارية والوظيفة التشريعية: تتمثل الوظيفة التشريعية للدولة أو النشاط التشريعي بوضع القواعد العامة المجردة التي تحكم النشاط الفردي و النشاط العام الداخل المجتمع على حد سواء، والمشرع يفرغ من وظيفته بمجرد وضع القواعد القانونية في صياغتها النهائية، بخلاف الوظيفة الإدارية أو النشاط الإداري للدولة فيتمثل بأعمال الإدارة اليومية للمرافق العامة التي تستهدف الحاجات العامة اليومية المتكررة للجمهور، أي أن النشاط الإداري يتميز عن النشاط التشريعي في الاستمرارية و التجدد².

2. التمييز بين الوظيفة الإدارية والوظيفة القضائية: تتمثل الوظيفة القضائية بتطبيق القاضي للقانون بهدف حل النزاعات التي تعرض عليه، و القاضي في ممارسته لوظيفته لا يبادر لممارستها من تلقاء نفسه بل لابد من أن يتقدم إليه احد أطراف النزاع عن طريق دعوى ، بخلاف النشاط الإداري وان كان هو الآخر يخضع للقانون إلا أن القانون بالنسبة له مجرد قيد لا هدفاً يسعى إليه فههدف النشاط الإداري دائماً الوفاء بالحاجات العامة ، كما أن الهيئات تستطيع مباشرة نشاطها الإداري من تلقاء نفسها دون أن يتوقف على طلب أحد³.

3. التمييز بين الوظيفة الإدارية و الوظيفة الحكومية : ليس بالأمر السهل التمييز بين الوظيفة الإدارية و الوظيفة الحكومية بسبب أن الوظيفتان تمارسان من قبل سلطه وأحده و هي السلطة التنفيذية كما أن العمل الواحد قد يوصف بأنه عمل إداري وفي أحوال أخرى يوصف بأنه عمل حكومي، لكن بالرغم من هذه الصعوبة نستطيع أن نضع المعيار الآتي مع الأمثلة للأعمال لتسهيل التمييز بينهما.

¹ - كيف نميز بين نشاط الإدارة و النشاط الفردي، الاطلاع 20/03/12 سا 23 و 20 د الموقع <https://specialties.bayt.com/ar/specialties>،

² - التفرقة بين العمل الاداري و العمل التشريعي، تاريخ الاطلاع 2020/03/12 سا 23 و 50 د الموقع : http://experts-articles.blogspot.com/2009/08/blog-post_7895

³ - سامي جمال الدين، المرجع السابق ، ص 13

العمل الحكومي للدولة يتمثل بالقرارات ذات الطابع السياسي والمتعلقة بشأن مهم من شؤونها العامة وقد يتعلق عليها مصيرها، كإعلان الحرب، وإستعمال القوة العسكرية ضد دولة أجنبية وعقد المعاهدات والاعتراف بالدول والتمثيل الدبلوماسي، أما الأعمال الإدارية فهي لا تتخذ طابع سياسي بل طابع عادي يتمثل بالإدارة اليومية للمرافق العامة كأعمال توريد الماء والكهرباء والغاز والخدمات الصحية والتعليمية، ولكن قد توصف بعض القرارات إدارية وفي ظروف أخرى حكومية، مثل تعيين بعض الموظفين كالمحافظين ووكلاء الوزارات والمدراء العامين، فهذه القرارات إدارية بحسب الأصل ولكنها تتخذ الطابع الحكومي عندما يفصح التعيين عن تغيير في السياسة العامة نظراً لما يتمتع به هؤلاء المعينين من مكانة إجتماعية معينة¹، ويقول -لافييرير- إن وظيفة الإدارة تنحصر في تطبيق اليومي للقوانين وتنظيم علاقات الأفراد بالإدارة المركزية أو المحلية وعلاقات الهيئات الإدارية بعضها ببعض الآخر، أما الوظيفة الحكومية فيقصد بها المحافظة على كيان الجماعة والسهر على إحترام دستورها وتنظيم سلطاتها العامة والإشراف على علاقتها مع الدول الأجنبية وعلى أمنها الداخلي².

المطلب الثاني: القواعد القانونية المنظمة لنشاط الإداري وطرق تسييره

تقتضي دراسة النظام القانوني للمرافق العامة التطرق الى قواعد انشاءها و تنظيمها كيفية الغاءها

الفرع الأول: القواعد القانونية المنظمة لنشاط الإداري من خلال المرافق العامة

تعد المرافق العامة كمشروعات أو نشاطات تنشئها الدولة وتستهدف تحقيق النفع العام للمواطنين وتخضع لسلطة الدولة وبالتالي جاز لها أن تحدد إنشاءها وأغراضها وأهدافها و وظائفها وتنسيقها وشغلها وتحديد الوحدات والهيئات المديرة والمسيرة لها وإلغاءها، ومن الصعب سن قانون واحد يحكم المرافق وأنه ما صلح من القواعد وآليات لمرفق لا يصلح لمرفق آخر.

أولاً : إنشاء المرافق العامة في الجزائر

صحيح أن فكرة وضع نظام للمرفق العام يرجع عهدها إلى قدماء رجال القانون وخاصة إلى rolland وأن إتسع محتواها ومقارنة ما كان عليه في الفترة الكلاسيكية فلم يفرض مفهومه نفسه بقوة كما هو الحال عليه الآن، فقد أصبح المرفق العام في الجزائر بمفهومه العضوي والموضوعي يتجه تدريجياً نحو إصلاحه وتحديثه متخلياً شيئاً فشيئاً عن أفكاره القديمة و تعزيز فعالية النشاط الإداري من اجل المصلحة العامة ، حيث إنشائها يقودنا إلى التمييز بين نوعين من المرافق وهي المرافق عامة الوطنية و أخرى مرافق عامة محلية.

¹ - أمين الحجامي ، التمييز بين النشاط الإدارة و صور الأخرى ، المرجع السابق

² - سامي جمال الدين ، المرجع السابق ، ص 32

1 . المرافق العامة الوطنية:

المرحلة الأولى: قبل سنة 1965 حيث تميزت هذه المرحلة بتباين وسائل وأدوات إنشاء المرافق العامة الوطنية حيث تم إنشاء بعضها بموجب عمل إداري مثل الهيئة الوطنية للقوى العاملة المرسوم 13-12-1962 وبعضها بموجب عمل تشريعي مثل البنك المركزي (قانون رقم 62-144 المؤرخ 13-12-1963)¹.

المرحلة الثانية: ب عد صدور الأمر المتعلق بقانون القواعد المالية للدولة 31-12-1965 فقد نصت المادة 5 مكرر منه أن جميع المؤسسات العامة يجب أن تتم بقانون، و بصدور قانون التسيير الاشتراكي للمؤسسات في 16/11/1971 حيث نصت المادة 5 منه "تحدث المؤسسة الاشتراكية بموجب مرسوم باستثناء المؤسسات التي لها أهمية وطنية و تحدث بموجب قانون" و ما يفهم أن إنشاء المرفق يكون بموجب نص تشريعي إذا كان ذو أهمية بالغة، وإحداثه عن طريق نص تنظيمي إذا كان المرفق هذا يهدف إلى تحقيق منفعة محدودة تخص إقليم معين فإن إحداثه يكون بنص تنظيمي².

المرحلة الثالثة: دستور 1976 و بناء على أحكامه و في ظل الاختيار الاشتراكي، أصبح إنشاء المؤسسات الوطنية من صلاحيات الإدارة المركزية، لذلك كان إنشاءها كان يتم بموجب مرسوم صادر عن رئيس الجمهورية من خلال ممارسته للسلطة التنظيمية المخولة له بموجب المادة 115 من دستور 1976 م³.

المرحلة الرابعة: كرس إنشاء المرافق العامة دستور 1989 وعلى غرار الدستور 76 السابق وفق لمرسوم رئاسي من رئيس الجمهورية ومرسوم تنفيذي من رئيس الحكومة كما تنص عليه المادة 115 .

المرحلة الخامسة: بموجب التعديل الدستوري سنة 1996 أصبح البرلمان يشرع بموجب الفقرة 29 من المادة 122 و تغيرت المادة هذه في التعديل الدستوري 6 مارس 2016 إلى المادة 140، في مجال إنشاء فئات المؤسسات، و بناء على ذلك فان إنشاء المرافق العامة الوطنية يبقى من اختصاص التنظيم بموجب إصدار مراسيم رئاسية أو تنفيذية ما عدا مجال فئات المؤسسات، مثل إنشاء الجمع الجزائري للغة العربية بمقتضى مرسوم تشريعي رقم 86-10 المؤرخ في 19-08-1986 والقانون رقم 88-01 المؤرخ في 21-01-1988 المتضمن القانون التوجيهي للمقاولات العمومية الاقتصادية⁴.

¹ - محمد بصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم، عنابة، 2005، ص 215

² - عماد الدين بوطيب، المرجع السابق، ص 24

³ - محمد بصغير بعلي، نفس المرجع، ص 216

⁴ - حسناء قليل، المرجع السابق، ص 57

2 . مرافق العامة المحلية: بالعودة إلى قانون الإدارة المحلية فلقد أعطى قانون البلدية لسنة 1967 وقانون الولاية 1969 وكذلك في قانون البلدية والولاية 1990 للمجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي الاختصاص لإحداث وإنشاء تنظيم المرافق المحلية.

أ . في ظل قانون البلدية 11-10 المؤرخ في 22/06/2011: أعطى المشرع الجزائري للمجالس الشعبية البلدية صلاحية إنشاء وتنظيم المؤسسات العمومية البلدية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وما جاء في نص المادة 153 التي تنص على أنه " يمكن البلدية أن تنشئ مؤسسات عمومية بلدية تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة من أجل تسيير مصالحها".

ب . قانون الولاية رقم 12-07 المؤرخ في 21/02/2012: كذلك أعطى المشرع الجزائري في هذا الإطار للمجلس الشعبي الولائي أن ينشئ مؤسسات عمومية ولائية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وهذا ما جاء أيضا في المادة 146 على ما يلي: " يمكن للمجالس الشعبية الولاية أن تنشئ مؤسسات عمومية بلدية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي قصد تسيير المصالح العمومية و المادة 147 تحدد أنواع المؤسسات العمومية الولاية تكون إما ذات طابع إداري أو صناعي أو حسب الهدف المرجو منه¹.

ثانيا :إلغاء المرافق العامة في الجزائر

1. إلغاء المؤسسات العامة الوطنية: لم يحدد المشرع الجزائري أي نص صريح طرق إلغاء المرافق العامة وبالتالي علينا الرجوع إلى قواعد العامة بنفس الأسلوب الذي أتبع في إنشائها يكون إلغائها بمعنى يجب الرجوع إلى قاعدة التوازي الإشكال، أي من يملك سلطة الإنشاء يملك سلطة الإلغاء، وإلغائها هو وضع حد لأعمالها ونشاطها و هو إقرار للسلطات العمومية بأنها لم تعد هناك الحاجة لبقائها و لإستمرارها².

2. إلغاء المؤسسات العامة المحلية : إن السلطة المختصة (الوصاية) تستطيع أن تحل مرفقا عاما (مؤسسة عمومية)، حيث تنص المادة 01/26 من المرسوم 83-200 المؤرخ في 19 مارس 1983 الذي يحدد إنشاء المؤسسة العمومية المحلية وتنظيم سيرها "تنشأ المؤسسة العمومية دون تحديد أي المدة لها وتحل قانون بإلغاء المرفق العمومي الذي تتولى سيره". أما فيما يخص المؤسسة العمومية الاقتصادية تنص المادة 02/26 " فإنه عندما

¹ -قانون البلدية 10/11 المؤرخ في 22/06/2011 المادة 157 و قانون الولاية رقم 12-07 المؤرخ في 21/02/2012 المادة 147

² - عتيقة بلجل، "النظام القانوني للمرافق العامة"، دراسة مقارنة، مجلة المنتدى القانوني العدد السادس، جامعة بسكرة بدون تاريخ، ص 254

يبرز إستعمالها عجزا من شأنه إن يضر بمستقبل التوازن المالي للولاية أو البلدية المعنية يمكن سحب الترخيص بالاستغلال"¹.

الفرع الثاني : طرق تسيير النشاط الاداري

رأينا سابقا أن المرافق العامة أنواع مختلفة تبعا لنشاطاتها، لذا من الطبيعي أن تتباين طرق تسييرها، و في إختيار طريقة من الطرق تراعي الإدارة الاعتبارات متعددة سياسية اجتماعية وإقتصادية .

أولا: الطرق التقليدية في تسيير نشاط الإداري

حيث سادت في الدول الليبرالية الكلاسيكية مثل الجزائر بعد إستقلالها طرق أساسية انحصرت في إعتماد الأسلوب التسيير العمومي من خلال:

1 . الاستغلال المباشر لتسيير المرفق العام : حيث تقوم الإدارة بنفسها بتشغيل المرفق بأساليب القانون العام مستخدمة في ذلك أموالها وموظفيها، سواء كانت مركزية أو محلية على أساس أن المرفق العام لا يملك استقلالية مالية و لا شخصية معنوية و لا جهاز تسيير خاص به، وعلى هذا الأساس فالموظفون العاملون في هذه المرافق يخضعون فيما يتعلق بتعيينهم وتحديد مرتباتهم و إختصاصاتهم لقانون الوظيف العمومي، كما أن أموال هذه المرافق هي أموال عامة و القرارات التي تصدرها قرارات إدارية و العقود التي يبرمونها عقود إدارية وتتضمن شروط غير مألوفة في العقود المدنية² ، كما أن تسيير هذا مرافق يكون إما بواسطة :

أ-الدولة : بحيث يكون عن طريق الوزارات أو مصالحها الخارجية كونها مرافق ذات طابع وطني يمتد ممارسة نشاطها على كامل التراب الوطني و تقدم خدمة لجميع سكان الدولة وهو نشاط غير مريح لذا تحرص الدولة على أن يكون الإشراف عليها بصفة مباشرة، فهي ذات طابع استراتيجي وسيادي ولن تتخلى عنها مهما كان عبثها المالي مثل مرفق (الدفاع، الأمن، القضاء...) ³.

ب -الجماعات الإقليمية: إن تسيير الجماعات الإقليمية للمرافق العامة جاءت من منطلق سد حاجيات مشتركة و منافع معينة لسكان إقليم معين و يتجسد التسيير المباشر على المستوى المحلي مثلا في الخدمات الحالة المدنية بحيث البلدية تقوم بتسيير هذا المرفق و لا تستطيع التخلي عنه للإفراد ⁴.

¹ - سلام ميسوم ،" طرق إدارة المرافق العامة في التشريع الجزائري"، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قلمة، 2018، ص35.

² - عمار بوضياف ،الوجيز في القانون الاداري ، المرجع السابق، ص457

³ - سمغوني زكرياء "المرفق العام في ظل القانون 10-11"، لنيل شهادة الماستر في الحقوق، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة سعيدة، 2014، ص377

⁴ - نادية ضريفي، تسيير المرفق العام و التحولات الجديدة ، دار بلقيس ، الجزائر ، 2010 ، ص21

2 . التسيير عن طريق المؤسسات العمومية: عرفت الدولة هذا الأسلوب في إطار الإيديولوجية الاشتراكية المنتهجة بعد الاستقلال ، لذلك قامت الدولة بإنشاء مؤسسات عمومية حول لها المشرع سلطة تسيير المرافق العامة و منحها نوعا من المرونة من خلال أنظمتها القانونية لغرض تحسين الخدمة العمومية من خلال تمتعها بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي و قراراتها الإدارية و يترتب تمتعها بالإستقلالية تمتعها بالذمة المالية المستقلة وإكتسابها حق التقاضي و حق التعاقد دون الحصول على رخصة مع تحملها لنتائج أعمالها فالأفعال الضارة التي قد تلحق بالغير ، و هذا الأسلوب كان أكثر شيوعا في تسيير المرافق العمومية¹ ، و يتعدد تصنيفها وفقا للتقسيم المكرس في المادة 2 من المرسوم الرئاسي 13-23 المتعلق بتنظيم الصفقات والمكرس أيضا بموجب المادة 2 من الأمر 03-06 المذكور المتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العامة إلى الأصناف متعددة تكون مؤسسة عمومية أما ذات طابع إداري مثل (المدرسة الوطنية للإدارة...) أو ذات طابع صناعي و تجاري مثل (المؤسسة الوطنية للكهرباء والغاز...)، أو ذات طابع علمي وتكنولوجي مثل (مديرية البحث العلمي والتطوير التكنولوجي...) أو ذات طابع ثقافي ومهني مثل (الجامعة ،مركز جامعي ، المعاهد...) وكذلك الهيئات الإدارية المستقلة مثل (مجلس النقد و الصرف، مجلس المنافسة...) الخ².

ثانيا : الطرق الحديثة في تسيير نشاط الإداري :

في ضل التحولات السياسية و الاقتصادية التي تعيشها الجزائر منذ 1989 و التي انعكست على الدولة و مؤسساتها و علاقاتها بالمواطن، ففي ضل تزايد الحاجات العامة و ضرورة تلبيتها بفعالية و نوعية، أضحى من أهم نتائج التحولات السعي وراء الحد من العجز الذي تعرفه المرافق العامة بالموازاة مع ضمان المستوى المطلوب من الخدمة العمومية و الذي يتحقق من إنسحاب الدولة من الحقل الاقتصادي و تحرير النشاطات العمومية وإزالة الاحتكارات و ظهور التعاون بين القطاع العام و القطاع الخاص و محاولة تفعيل دور القطاع الخاص، تبنت ما يعرف بتفويض المرافق العامة لكونه وجه قديم لتقنية تفويض المرافق العامة، لكن صعوبات العملية و القانونية التي واجهت الامتياز جعلته لم يتجسد على أرض الواقع³، و لتدارك ذلك وضع تنظيم تشريعي لها من خلال :

1 - تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام : بصدور مرسوم رئاسي رقم 15-247 و

الذي يتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، حيث تضمن الباب الثاني منه أربع مواد تناولت

¹ - صبرينة عصام، "تسيير المرفق العام في القانون الجزائري"، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، العدد الخامس ديسمبر 2017، ص 291

² - مداح يوسف، ففات المؤسسات العمومية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، جامعة محمد بوضياف ، كلية الحقوق و العلوم السياسية، المسيلة، 2016، ص 59-65-75

³ - حسام الدين بركيبة، "تعزيز تقنية التفويض العام في فرنسا و تحديات تطبيقها في الجزائر"، مجلة دفاتر السياسة و القانون، المجلد رقم 11 العدد الثاني، 2019/06/01، ص 120

الإحكام العامة لتفويض المرفق العام، وقد أحالت المادة 207 في فقرتها الثالثة كليات تطبيق أحكام هذا الباب حيث نصت على أنه " يمكن للشخص المعنوي الخاضع للقانون العام المسؤول عن مرفق عام أن يقوم بتفويض تسييره إلى مفوض له، وذلك ما لم يوجد حكم تشريعي مخالف ويتم التكفل بأجر المفوض له، بصفة أساسية من إستغلال المرفق العام ومن أهم الأشكال التي يتخذها حسب المادة 210 من المرسوم السالف الذكر أسلوب الامتياز أو الإيجار أو الوكالة المحفزة أو التسيير¹ ،

2- إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام : لتحسين الخدمة العمومية من أجل السير الحسن للمرفق العام و مواكبة لمختلف التطورات التكنولوجية تم إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام بناء على المرسوم الرئاسي رقم 03-16 المؤرخ في 07 يناير 2016 حيث تم إنشائه بهدف القضاء على العراقيل البيروقراطية وتحسين الخدمة العمومية إطارا للتشاور يضم ممثلي الدوائر الوزارية والمجالس المنتخبة والمجتمع المدني والصحافة²، هو هيئة استشارية من مهامه إقتراح القواعد و التدابير الرامية لتحسين تنظيم المرفق العام وسيره قصد تكييفها مع التطورات الاقتصادية والاجتماعية والتكنولوجية و كذا مع الحاجات مستعملي المرفق العام، بالإضافة إلى إقتراح أعمال تنسيق و ربط عبر الشبكات بين الدوائر الوزارية و الإدارية و الهيئات العمومية قصد ترقية الابتكار و النجاحة في مجال خدمات المرفق العام كما يكلف في مجال استفادة المواطنين من المرفق العام إلى جانب العمل على إعداد كل الدراسات و الآراء و المؤشرات و الإحصائيات و المعلومات التي من شأنها ترقية الأعمال الموجهة لتحسين نوعية الخدمات المرفق العام³.

و بعد تبني الجزائر النظام الاقتصادي المفتوح من حيث تطبيق قواعد اقتصاد السوق ازداد اهتمام المشرع بالمرافق العامة و تدخل المشرع الجزائري بأسلوب تفويض، بذلك حد حذو التشريعات الأخرى منها الفرنسية و حتى المغربية والتونسية هذا على أساس قيام هذا الأسلوب على جملة من العناصر تتمثل في وجود مرفق العام لأنه محل النشاط المرفق و وجود العلاقة التعاقدية بين الإدارة المانحة و المفوض له وقيام هذا الأخير بجميع الأعمال الضرورية بنشاط المرفق محل التفويض⁴.

ومن أهم الأسباب ظهور أسلوب تفويض المرفق العام هو تحسين أداء المرافق العمومية ، هذا في ضل تزايد الوعي و عجز الدولة على حسن التسيير و الوفاء بكل المطالب العمومية و بالتالي فان مبررات اللجوء لهذا التسيير

¹ - سليمان سهام، " تفويض المرفق العام كتقنية جديدة في التشريع الجزائري"، مجلة دراسات قانونية ، ص8 ، د س ن، موقع : asjp

² - زياني هواري، المرجع السابق ، ص39

³ - نزيهة مسكين ، إنشاء المرفق العام مرافقة الإدارة، مجلة المشوار السياسي، النسخة الورقية 05-02-2016 ، تاريخ الاطلاع 01-04-2020

الساعة 15 و 25 د، الموقع : <http://www.alseyassi-dz.com/ara/sejut.php?ID=46397>

⁴ - صبرينة عصام، المرجع السابق ، ص 296

تتمثل في التكريس الفعلي لمفهوم الجديد لنشاط الدولة و مسايرة للواقع تخفيفا لعبء النفقات المالية الضخمة والمساهمة في تحقيق بعض المنجزات الاقتصادية و التنموية، و حتى تخفيف كثرة القضايا النازعات المرفوعة أمام العدالة ضد الدولة التي تسبب خسائر مالية كبيرة على الخزينة العمومية¹.

الفرع الثالث : تحسين النشاط الإداري من خلال الخدمة العمومية للمرفق العام في الجزائر:

تمثل الخدمات العامة ركنا اساسيا لكافة الدول باعتبارها مطلبا اساسيا لجميع فئات المجتمع ، و نظرا لأهمية تلك الخدمات فقد سعت الجزائر الى تطويرها و تحسينها ، وهو الامر الذي ترجم في عدة سياسات و برامج اتخذت عدة مسميات يدور مجملها حول عملية شاملة و متكاملة للإصلاح الإداري .

أولا : التدابير المنتهجة لتحسين الخدمة العمومية للمرفق العام

من المؤكد أن نشاط الإداري للدولة الجزائرية منذ الاستقلال، و من خلال أحد أهم مظاهره و هو المرافق العمومية و اعتمادا على مبادئه التي يسير عليها الخدمة العامة لأجل المصلحة العامة ، عرف تطورا كبيرا وإصلاحات مهمة، و ذلك من أجل المحافظة على التماسك الإجتماعي و التطور الاقتصادي، فلقد شكلت جملة الإصلاحات الشريان الرئيسي في بعث الحياة للمرفق العمومية ، قامت الجزائر و بصدد إصلاح المنظومة الإدارية التي كانت تعاني من أوضاع متدهورة بعدة مشاريع وكذا إنشاء هيئات متخصصة في الإصلاح الإداري.

أ- أهم الإصلاحات الإدارية في الجزائر: و نذكر منها حسب الترتيب الزمني

- إنشاء مديرية عامة للتنظيم والإصلاح الإداري وهذا في إطار تنظيم المركزية لوزارة الداخلية سنة 1966 وتحولت إلى مديرية عامة للتنظيم والإصلاح الإداري والعلاقات العامة سنة 1968م.

- إعادة تنظيم إدارة وزارة الداخلية، تم إنشاء مديرية عامة للتكوين والتعاون والإصلاح الإداري سنة 1976م

- و في سنة 1982 أنشئت كتابة الدولة المكلفة بالوظيف العمومي والإصلاح الإداري لدى الوزير الأول وتم إنشاء لجنة وطنية للإصلاح الإداري لدى كتابة الدولة للوظيف العمومي سنة 1983م وتأسست محافظة الإصلاح والتجديد الإداري ، التي حلت محل كتابة الدولة للوظيف العمومي².

وبعد وقوع الأزمة الاقتصادية العالمية سنة 1986 و هبوط أسعار البترول انتهجت الجزائر سياسة التقشف و تسريح العمال ، و لعدم الاستقرار السياسي و إنعدام الأمن أثر سلباً على نشاط الإدارة العمومية، فمنذ أكتوبر 1988م دخلت الجزائر نفقا مظلماً على كل المستويات أدت إلى شلل شبه كلي لمعظم

¹ - صبرينة عصام، نفس المرجع ، ص 298

² - فاطمة الزهراء فيرم، "الإصلاح الإداري و دوره في تحسين الأداء الوظيفي"، مجلة الحقوق و العلوم الإنسانية، المجلد 11 ، العدد الأول ، جامعة زيان عاشور الجلفة ، د س ن ، ص 24.25

الأجهزة و المرافق من جهة و انشغال مختلف الحكومات التي تميزت هي الأخرى بعدم الاستقرار بل مشكل الأمن و الإرهاب من جهة أخرى و هذا ما جعل مشكل الإصلاح الإداري ثانوياً و غير عاجل بالمقارنة مع الوضع الأمني الخطير الذي كانت تعيشه الجزائر¹ ، و على الرغم من ذلك حاولت السلطة الإدارية الحاكمة إعطاء مسكنات لإمتصاص الغضب و التذمر الذي لمسه المجتمع من جراء التخبط و عدم وضوح رؤية مستقبلية لنشاط الإدارة، مما جعل السلطة الى انتهاج تدابير و اصلاحات منها :

- صدور مرسوم 88-131 سنة 1988 الذي يتضمن تنظيم العلاقة بين الإدارة و المواطن ثم تعيين وزير منتدب لدى وزير الداخلية مكلف بالجماعات المحلية و الإصلاح الإداري سنة 1994م ثم عُوض بوزير منتدب لدى رئيس الحكومة مكلف بالإصلاح الإداري و الوظيف العمومي.
- و في نفس السنة جرت تجربة لتحديث الإدارة اهتمت بثلاثة إدارات أخذت كعينات البلدية، مركز البريد و مصالح الضرائب ، أملا في النهوض بالنشاط الإداري².
- و في سنة 1999 طرح مشروع القانون الأساسي للوظيفة العمومية و لم يتم الموافقة عليه إلا سنة 2006 و صدوره في الجريدة الرسمية العدد 46 الأمر 03-06 .
- إنشاء لجنة إصلاح هياكل الدولة وإنشاء المديرية العامة للإصلاح الإداري كما استحدث موقع الحكومة الالكترونية وإنجاز بوابة للقانون سنة 2003م³.
- إنشاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد مكافحته والتي نص عليها القانون 06-01 والتي تم إنشائها بموجب المرسوم 06-413 الصادر بتاريخ 22-11-2006
- إستحداث وزارة لدى الوزارة الأولى مكلفة بإصلاح الخدمة العمومية سنة 2013 ولكن ألغيت بعد ذلك، وبعده ذلك تعزز هذا الإصلاح بصدور تعليمتين للوزير الأول متعلقتين بالإصلاح الخدمة العمومية وهي التعليم رقم 298 في 22/09/2013 والتعليم 321 في 20/11/2013 والتي حددت المحاور التي ستشملها تحسين الخدمة العمومية⁴.

- تم إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام بناء على المرسوم الرئاسي رقم 16-03 سنة 2016

¹ - عصرنة الإدارة العمومية في الجزائر . الجمعة 19-10-2012 -تاريخ الاطلاع 13-03-2020 الساعة 11 و05د، موقع : <https://zerguit.ahlamontada.com/t11793-topic>

² - أمينة بديار ، الإصلاح الإداري للمرفق العام في الجزائر بين الواقع و الأفاق ، المجلة الجزائرية للمالية العامة ، العدد 07/2017 ، جامعة مستغانم، ص172

³ -عصرنة الإدارة العمومية في الجزائر، نفس المرجع

⁴ - سهام حمريط ، تحسين الخدمة العمومية في الجزائر، 27-04-2017، تاريخ الاطلاع 13-03-2020، الساعة 20 و30 د الموقع :

<http://dspace.univ-msila.dz:8080/xmlui/handle/>

ثانيا : عصره الإدارة و تحسين الخدمة العامة للمرفق العام

إن نجاح الإدارة وتميزها مرتبط ليس فقط بتحقيق أهدافها الخاصة وإنما في محيطها وتفاعلها معه، وبمدى قدرتها على تحقيق تواصل فعال مع المواطن، ويستمد هذا التواصل بين الإدارة والمواطن ومن أهمية في كونه يعتبر عنصرا ومؤشرا مهما على مدى ديمقراطية المرفق العمومي وخدمته للمرفق بكفاءته وفعالته، بإعتباره أساس وغاية المرفق¹، وفي ظل التحولات الراهنة التي تشهدها الساحة الدولية ظهرت مصطلح ما يسمى بـ (الحكم الرشيد) وما يجسده من مبادئ يمكن الاعتماد عليها كآلية جديدة لتسيير شؤون العمومية مما فتح المجال لإصلاحات غير مسبوقة وعصرنه المرافق العمومية.

1. الحوكمة في تسيير المرفق العام: وهو نموذج لحكم الإدارة ويعتمد على الشراكة بين الدولة والقطاع الخاص والمجتمع المدني، والذي يقوم على الديمقراطية والإحترام حقوق الإنسان بهدف تكريس جملة من المعايير المحددة كالمشاركة، الشفافية، العدالة.

2. تكريس مبدأ الديمقراطية التشاركية : تعني تقريب الإدارة من المواطن بحيث تجعل الهيئات المحلية لاسيما البلدية مدرسة تمكن المواطنين من التدريب على تسيير الشؤون العمومية وإكتساب التجارب مفيدة من خلال النشاط اليومي للإدارة، حيث نصت المادة 15 من الفقرة 2 من دستور دستور 2016 " تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية" وأفرد القانون البلدي 10-11 فصلا خاصا بعنوان مشاركة المواطنين في تسيير البلدي (التسيير الجوّاري)².

3. تعزيز دور المجتمع المدني في السياسة العامة: حرص المشرع الجزائري من خلال وضعه لقانون البلدية 10/11 لسنة 2011 وقانون الولاية 07/12 لسنة 2012 حسب المبررات التي ساقها إلى ضم البلدية والولاية إلى قائمة الفاعلين في إدارة الإصلاحات التي تقوم بها الدولة، فمنح في مواده الأولى وضعها خاصا للبلدية مما يؤهلها كي تكون النواة الأولى لتمثيل الدولة على المستوى المحلي ونص المشرع صراحة على ضرورة التأسيس للديمقراطية التشاركية باعتبار البلدية تشكل الإطار المؤسسي لممارسة الديمقراطية المحلية والتسيير الجوّاري، ويلزم المشرع المنتخبين بإبلاغ المواطنين واستشارتهم عبر ممثليهم في منظمات المجتمع المدني في كل الخيارات ذات الأولوية لاسيما في مجال نشاطها الإداري من خلال تنفيذ مشاريع التنمية المحلية الاقتصادية والاجتماعية، فتم تخصيص

¹ - محمدي سعدي ، "متطلبات الحوكمة المحلية الجيدة في الجزائر" ، مذكرة الماستر في العلوم السياسية ، جامعة المسيلة ، 2017 ص 15

² - عبد الله نوح ، "مبدأ الديمقراطية التشاركية في النظام البلدي الجزائري" ، مجلة البحوث ، العدد 12 الجزء الاول / 2018 ، ص 13

تاريخ الاطلاع : 10-03-2020 - الساعة 15 و 30 د ، <http://dspace.univ-msila.dz:8080>

الباب الثالث من القانون 10/11 تحت عنوان مشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية¹، أما في قانون الولاية 07/12 المتعلق بالولاية لسنة 2012 مجموعة من المؤشرات الدالة على تكريس الحكامة المحلية وعلى وجه الخصوص مبدأ المشاركة والشفافية في مجموعة من المواد القانونية التي تضمنها هذا القانون، على اعتبار أنها شكلا من أشكال اللامركزية في النظام الإداري الجزائري فمثلا المادة الأولى من قانون الولاية 07/12 والذي جاء فيها شعار الولاية وهو "بالشعب و للشعب" وهذا يعني فتح سبل المشاركة للمواطنين في تسيير الشؤون العامة على المستوى الولائي وهذا عن طريق المجلس الولائي المنتخب، وفقا لهذا الشعار أصبح من حق المواطنين المشاركة، يعني أنه للمواطن الحق في حضور جلسات المجلس الشعبي الولائي وهذا دليل صريح على مشاركة المواطنين والإطلاع على أعمال المجلس، حتى إذا لم يكن لهم الحق في التدخل فلهم الحق في المشاركة عن طريق الحضور، وهي آلية من آليات الحكامة المحلية، جاء في نص المادة 36 "يمكن للجان المجلس الشعبي الولائي دعوة كل شخص من شأنه تقديم معلومات مفيدة لأشغال اللجنة بحكم مؤهلاته أو خبرته " وهذا يدل على مشاركة الأفراد ذوا الخبرة والكفاءة للجان المجلس الشعبي الولائي وعدم انفراد هذه الأخيرة باتخاذ القرارات².

4. تكريس مبدأ الشفافية : بإعتباره أحد أهم الأسس التي يرتكز عليها التسيير الإداري المبني على الثقة المتبادلة بين الإدارة والمواطن بالعمل التشاركي، والتي من شأنها أن تجعل النشاط الإداري أكثر جودة، فهو يقوم على مجموعة أسس والتي تشكل في مجملها مضامين هامة تكرسه هي تسبب القرارات الإدارية ويقصد به الالتزام القانوني تعلن الإدارة بمقتضاه عن الأسباب القانونية والواقعية التي حملتها على إصدار القرار الإداري، وشكلت الأساس القانون الذي بني عليه³.

5. حق الاطلاع على المعلومات والوثائق الإدارية : بإستثناء المعلومات المرتبة والتي تدخل تحت طي الكتمان المهني، يساهم هذا الحق في تكريس الثقافة الإدارية والعلم بما يدور في أروقة الحكم والإدارة، ومن شأنه تقوية النزاهة والشفافية والمساءلة الإدارية لمكافحة الفساد الإداري، لذا تعتبر دراسات وتقارير المنظمات الدولية أن حرية تداول المعلومات واحدة من أهم مؤشرات الاتجاه التنموي في الدولة ونصت المادة 51 من التعديل الدستوري 2016 صراحة على أن " الحصول على المعلومات والوثائق والإحصائيات ونقلها مضمونان

¹ -عبدالله نوح ، نفس المرجع ،ص34

² عمار بوضياف ، شرح قانون الولاية- القانون 07-12 مؤرخ في 12 فبراير سنة 2012 ، -جسور للنشر، الجزائر، 2012. ص 242

³ - محمد قصري ، "مبدأ شفافية المرفق العام"،الإزام الإدارة بتعليل قراراتها الإدارية،مجلة مغربية ، ص 7

للمواطن، لا يمكن أن تفسر ممارسة هذا الحق بحياة الغير الخاصة وبحقوقهم والمصالح المشروعة وبمقتضيات الأمن الوطني، ويحدد القانون كيفية ممارسة هذا الحق¹.

6. علنية الأعمال الإداري : أفرت معظم التشريعات القانونية في دول العالم قاعدة العلنية في العمل الإداري مما يرفع الثقة التي يجب أن يحضى بها المواطن إتجاه الإدارة.

ثالثا : دور الإدارة الالكترونية في تحسين الخدمة العمومية

لقد كانت جملة التغييرات والتطورات التي شهدتها العالم على جميع الأصعدة خصوصا الأوجه التكنولوجية و المعلوماتية سببا كافيا لفرض التحول نحو الإدارة الالكترونية التي هي تحويل جميع العمليات الإدارية ذات الطبيعة الورقية إلى عمليات ذات طبيعة الكترونية بإستخدام التقنية الحديثة (النشاط الالكتروني) أو الإدارة بلا ورق²، فالإدارة الإلكترونية من المفاهيم الحديثة في علم الإدارة التي تقوم على إستخدام الانترنت وشبكات التواصل في إنجاز وظائف الإدارة المختلفة ويمكن القول أنها البديل جديد الذي يعيد النظر في طبيعة العلاقة بين الدولة والمواطن، انطلاقا من التغيير الحاصل في مفاهيم الإدارة العامة، و مضامين الخدمة العامة، كمحصلة للتحول في عمل الأجهزة والمؤسسات الحكومية من الشكل التقليدي، إلى شكل يرتكز أساسا على تقنيات الانترنت، والبرمجيات، لتلبية حاجيات المواطنين بشكل يزيد من رضا الأفراد على عمل الحكومات³.

1- الآليات الجديدة لتحسين جودة الخدمات العمومية : لتحسين جودة الخدمات العمومية عملت الجزائر على الاستفادة من خدمات الانترنت ومختلف التقنيات المرتبطة بها من خلال إرتباطها بشبكة الانترنت في مارس 1994 عن طريق مركز البحث العلمي والتقني باعتباره تنظيم حكومي ساهم إلى حد كبير في تقديم خدمات وتوفير أجهزة الربط الضرورية بالإنترنت⁴، وهي أولى الخطوات لبناء قاعدة معلوماتية .

أ- تطبيقات الإدارة الالكترونية : من بين اهم التطبيقات التي تظهر للعلن و كأمثلة لا الحصر لها البريد و المواصلات أحد المؤسسات الخدمة العمومية طورت خدماتها بإعتبارها مرفقا عاما يقدم خدمات عمومية للمواطنين بتوفير الشباك الالكتروني والبطاقات الالكترونية الشخصية الذي يسمح بعمليات الدفع أو سحب الأوراق النقدية اليا مما يوفر الأمان فالرمز السري يحقق أمن المعاملات وحماية مصالح الأفراد، حيث يمكن السحب

¹ - المادة 51 من الدستور المعدل بموجب قانون 01/16 المورخ في 06مارس2016 يتضمن التعديل الدستوري ، ج ر ، 14 ، الصادر بتاريخ07مارس2016..20

² -المكي دراجي،"دور الإدارة الالكترونية في تطوير الخدمة العمومية و المرفق العام في الجزائر،مجلة العلوم القانونية"، ع 17 جانفي 2018،ص27،

³ -عشور عبد الكريم ، "دور الإدارة الإلكترونية في ترشيد الخدمة العمومية في الولايات المتحدة الأمريكية والجزائر"، مذكرة مقدمة استكمالا لمتطلبات الحصول على شهادة الماجستير في العلوم السياسية و العلاقات الدولية، جامعة قسنطينة2010- ص 14

⁴ -عشور عبد الكريم ، نفس المرجع ،ص117

في جميع الأوقات دون الحاجة إلى الصكوك الورقية وتتم العملية في وقت وجيز دون انتظار و يوفر سرعة الاستجابة للخدمات ، كما وفرت بعض الخدمات الأخرى مثل: خدمات السحب، خدمات الإطلاع على الرصيد، خدمات طلب نماذج من الصكوك البريدية، خدمات الحصول على كشف العمليات الحسابية¹.

مثال آخر يخص الجماعات المحلية البلديات باعتبارها أهم المرافق خدمة وقربا من المواطن حيث عمدت إلى رقمته سجلات الحالة المدنية على مستوى الوطني و وحدت السجل الوطني الآلي للحالة المدنية و ربط البلديات و ملحقاتها الإدارية تمكين المواطن من إستخراج كل وثائق الحالة المدنية بصفة آنية من أي بلدية أو ملحقة إدارية عبر الوطن دون أن يتكبد عناء التنقل وكذلك البعثات الدبلوماسية والدوائر القنصلية، سهلت للحالية المقيمة بالخارج تمكينهم طلب الحصول على عقد الميلاد 12 مباشرة عبر خدمة الانترنت و إمكانية الحصول عليه من القنصلية المسجل فيها، انشاء السجل الوطني الآلي لترقيم المركبات الذي مكن المواطنين من الحصول على بطاقات الترقيم لمركباتهم بصفة آنية ودون تكبد عناء التنقل إلى ولاية التسجيل، كما قامت وزارة الداخلية بمجموعة إنجازات نجحت إلى حد بعيد من إطلاق مشروع بطاقة التعريف و الجواز السفر البيومتري الالكتروني، كذلك تقليص عدد الوثائق الإدارية عن مصالح الحالة المدنية².

كذلك قطاع العدالة الذي كان من السابقين في تبني مشروع الإدارة الالكترونية و يدخل ذلك في إطار الإصلاح الشامل لهذا القطاع الذي بدأ سنة 2003 م من خلال إستحداث خدمة الشباك الالكتروني عبر الانترنت بتوجيه الرسائل الالكترونية التي تمكن المواطن من الحصول على الإجابة المباشرة في بريده الالكتروني بعد تشخيص القضية أو الاستفسار من قبل الخلية المشكلتة من قضاة و إدارات وزارة العدل، إنشاء بوابة القانون، مشروع نظام صحيفة السوابق القضائية، نظام تسيير الأوامر بالقبض، وأهم الإصلاحات التي مست هذا القطاع مؤخرا اعتماد السوار الالكتروني كبديل عن الحبس المؤقت وذلك في إطار إصلاح قانون الإجراءات الجزائية وعصرنة العدالة كبديل لتطبيق العقوبات السالبة للحرية³ ، في هذا الإطار قام المشرع الجزائري سنة 2016 بإنشاء السلطة الحكومية للتصديق الالكتروني لضمان خدمة التحقق من صلاحية شهادات التصديق الالكتروني، كما أن إضفاء الصيغة القانونية للأعمال الالكترونية يتطلب تحديد النشاطات الايجابية منها و السلبية ، ويتطلب أيضا

¹ - سهام حمريط ، " تحسين الخدمة العمومية في الجزائر" ، نفس المرجع

² - عصرنة المرفق العام، الموقع الرسمي لوزارة الداخلية والجماعات المحلية تاريخ ، الاطلاع 2020/03/11 سا 21 و 15 د الموقع :

<http://www.interieur.gov.dz/index.php/ar>:

³ - المكّي دراجي ،، المرجع السابق ، ص 30

تحديد العقوبات المفروضة عليها، لذا بادر المشرع بموجب قانون العقوبات إلى تخصيص المواد 394 مكررا لجرائم الإلكترونية و بمقتضاها جرم كل الأفعال الماسة بمعالجة الآلية للمعطيات كعمليات الاختراق والتجسس¹ .

فالتحقت عديد المرافق العمومية بهذا الركب مثل البنوك، المصارف، الضمان الاجتماعي، مختلف هيئات التعليم، تستهدف الارتقاء بمستوى النشاط الإداري و بالتالي الخدمات المقدمة للمواطنين، و يتضح من خلال هذا العرض أن الإدارة الإلكترونية قطعت أشواطاً معتبرة رغم النقائص المسجلة بين الحين و الآخر إلا أن التجربة هذه تتطلب المرونة و التطور لمسايرة مستجدات ، و قد كانت آخر مبادرة في مارس 2020 م لأجل التحول الرقمي و التسيير العصري و تكريس الشفافية، حيث اقترح مشروعاً تحت مسمى "مبادرة التحول الرقمي" وهذا من طرف رئيس الجمهورية الحالي و تطبقه على عدة مستويات مثل رقمنة الإدارة المركزية و الوثائق و الاستثمارات الإدارية و تعميم قواعد البيانات على أساس رقم التعريف الوطني و إنشاء لوحة تحكم مركزية لاتخاذ القرارات لرصد المشاريع الحكومية ، كما تتضمن هذه المبادرة تحديث شبكة الانترنت الحكومية للربط الداخلي بين الوزارات ، و تقترح هذه المبادرة عدداً من التدابير العملية منها مشروع منصة رقمية لتمكين المواطنين من حجز الأماكن في قطاع النقل عبر الانترنت و التمكين من إنشاء بطاقات تعريفية رقمية لشركات النقل و السائقين و التتبع الآلي للمسارات بفضل نظام الموقع الجغرافي ، كما تفيده هذه العملية في جمع بيانات اقتصادية تساعد على التنبؤ بالميزانيات اللازمة لتطوير قطاع النقل² .

المبحث الثاني: الضبط الإداري كمظهر آخر للنشاط الإداري

يعد الضبط الإداري ضرورة اجتماعية يهدف إلى إستقرار وصيانة الحياة الاجتماعية، من خلال تنظيم نشاط الأفراد وفقاً لما تقره القوانين، فلها طابع قانوني خاص بها بحيث إختلفت الآراء الفقهية في تحديده، فالنشاط الضبطي يمثل مختلف مجالات التي تمس بحقوق الأفراد وحررياتهم وتوسعى الإدارة في أداء نشاطها الضبطي إلى ضمان حماية النظام العام وصيانتته داخل المجتمع من خلال الإجراءات والتدابير والقيود التي تفرضها على الأفراد لضبط حررياتهم العامة وهو ما يمكن حصره في الصفات التي يتصف بها الضبط الإداري.

¹ عبد العالي حاجة ، "البلديات الإلكترونية كآلية لتحسين الخدمة العمومية المحلية " ، مجلة العلوم السياسية ، جامعة بسكرة ، العدد 11 جانفي 2019 ، ص 52

² وكالة الأنباء الجزائرية ، مبادرة التحول الرقمي ، نشر بتاريخ 22-03-2020 الساعة 20 و 54 تاريخ الاطلاع 12-03-2020 سا 14 و 40 د ، الموقع : <http://www.aps.dz/ar/algerie/>

وقد اختلف الأستاذة العرب في استعمال كلمتي ضبط و بوليس، حيث فضلوا إحداهما على الأخرى، فمنهم من فضل كلمة ضبط على أساس أنها كلمة عربية و أن بوليس ترجمة حرفية للكلمة الفرنسية¹، أما في القرن 17 فقد إستخدم مصطلح بوليس في فرنسا للدلالة على مجموع القواعد والأوامر التي يقتضيها تحقيق أهداف الجماعة السياسية، أو بمعنى آخر هو مجموع الأوامر الملكية و التنظيمات التي تُهم كل نواحي الحياة المجتمعية ، أما بعد قيام الثورة الفرنسية و تكريس مبدأ الفصل بين السلطات ، حيث تم الفصل بين الضبط الإداري و الضبط القضائي، فقد أصبح الضبط الإداري في علاقة مع الحريات الفردية التي تشكل مضمونه و حدوده²، و أصبح المعنى من الدولة البوليسية ينصرف إلى الدولة القانونية التي يحل فيها مبدأ سيادة القانون محل إستبداد الحكام³، وذلك بخضوع الدولة لمبدأ المشروعية و المسؤولية في إطار عام يميزه الاهتمام أكثر بالحريات و حمايتها⁴.

المطلب الأول : مفهوم الضبط الإداري

لقد تعرض موضوع الضبط لتطورات عميقة حيث كان في البداية و قبل ظهور الدولة الحديثة شديد التداخل مع الفلسفة والأخلاق والسياسية والقانون، بعدها أخذت هذه الفكرة في التقلص، وبدأت تتمحور حول فكرة قانونية و تنظيمية إدارية بحتة، هي فكرة النظام العام في الدولة على ضوء القانون الإداري وحتى في ظل الدولة الحديثة فإن الفقهاء والعلماء في مجال القانون الإداري لم يتفقوا في البداية على تعريف واحد لمفهوم الضبط الإداري حيث تعددت تعريفاتهم وآرائهم⁵، وسنعرض من خلال هذا المطلب لتعريف الضبط الإداري من عدة إتجاهات ثم الخصائص و العناصر والأنواع و كذا تمييز الضبط الإداري عن الأنظمة المشابهة له و المطلب الثاني نتناول فيه هيئاته و حدود ممارسة نشاطه.

الفرع الأول : تعريف الضبط الإداري

تعرضت عملية تعريف الضبط الإداري لتطورات كثيرة فكان مضمونه شديد الاتساع و الاختلاط و التداخل بالأخلاق و الفلسفة و السياسة و القانون في ضل الدولة القديمة ، ثم أصبح معناه في تطور في ضل الدولة الحديثة يتمحور حول فكرة قانونية و تنظيمية بحتة هي فكرة النظام العام.

¹ - عبد الرؤوف هاشم بسبوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية، دار الفكر الجامعي، الطبعة الأولى، الإسكندرية، 2008، ص11

² - الهام خرشي ، محاضرات في الضبط الإداري، أجزيت من قبل المجلس العلمي بموجب محضر رقم 2016/288 ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة سطيف ، 2016، ص 5

³ - نواف كنعان، القانون الإداري الكتاب الأول، ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2008، ص. 265-26

⁴ - الهام خرشي ، نفس المرجع، ص6

⁵ - عمار عوادي ، القانون الإداري : النشاط الإداري ، الجزء الثاني ، د.م.ج ، الجزائر ، 2002، ص8.

أولاً - تعريف الضبط لغة واصطلاحاً: أما الضبط لغة يعني التحديد الدقيق من فعل ضبط فهو ضابط، فيقال: ضبط لسانه حفزه بالحزم حفصاً بليغاً ضبط عمله: أتقنه، أحكمه¹.

أما الضبط اصطلاحاً: فله معنيين، معنى عضوي ومعنى موضوعي

1. المعيار العضوي: فتبعا للمعيار العضوي يمكن تعريف الضبط الإداري على أنه: مجموع أجهزة والهيئات التي تتولى القيام بالتصرفات والإجراءات التي تهدف إلى المحافظة على النظام العام.

2. المعيار الموضوعي: ومن منطلق المعيار الموضوعي يمكن تعريف الضبط الإداري على أنه: مجموعة الإجراءات والتدابير التي تقوم بها الهيئات العامة حفاظاً على النظام العام، أو النشاط الذي تقوم به السلطات العامة من أجل المحافظة على النظام العام، ومن بين تعريفات الضبط نذكر تعريف الأستاذ أندري دي لوباد الذي جاء فيه: (إن البوليس الإداري هو شكل من أشكال تدخل بعض السلطات الإدارية يتضمن فرض حدود على حريات الأفراد بغرض ضمان حماية النظام العام).

إذا كان الفرد يتمتع بحرية التنقل، فله أن يستعملها متى شاء، أن يتنقل داخل الوطن أو خارجه، وأن ينتقل داخل الوطن ليلاً أو نهاراً، غير أن السلطة وبهدف المحافظة على النظام العام قد تحد بعض الشيء من حرية الفرد فتلزمه بعدم التنقل لمكان معين إلا بواجب رخصة تسلمها هيئة محددة أو أن تلزمه بعدم التنقل ليلاً لاعتبارات أمنية².

3. تعريف الضبط الإداري في الفقه الجزائري: تعددت التعاريف الممنوحة للضبط الإداري، فقد عرفه الأستاذ عمار عوابدي بأنه: (كل الأعمال والإجراءات والأساليب القانونية والمادية والفنية التي تقوم بها سلطات الضبط الإداري المختصة وذلك بهدف ضمان المحافظة على النظام العام بطريقة وقائية في نطاق النظام القانوني للحقوق والحريات السائدة في الدولة)³، وكذلك عرفه الأستاذ محمد الصغير بعلي (هو تلك الإجراءات المتخذة للمحافظة على النظام العام المتكون من الأمن، السكينة والصحة العامة)⁴، أما التعاريف الفقهية المصرية فقد تعددت ونذكر منها على سبيل المثال لا الحصر تعريف الدكتور سليمان الطماوي "حق الإدارة في أن تفرض على الأفراد قيوداً تحد من حرياتهم بقصد حماية النظام العام"، كذلك الدكتور محمود عاطف البنا فعرفه بأنه "النشاط الذي تولاه الهيئات الإدارية ويتمثل في تقييد النشاط الخاص بهدف حماية النظام العام"⁵.

¹ - معجم المعاني الجامع، معجم عربي عربي، متوفر على الموقع من الانترنت

² - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 478-479

³ - عمار عوابدي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 10

⁴ - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، الجزائر، دار العلوم، سنة 2004، ص 260

⁵ - محمد عاطف البنا، الوسيط في القانون الإداري، الطبعة الثامنة، دار الفكر العربي، القاهرة، سنة 1992، ص 5-6-7

4. تعريف الضبط الإداري في الفقه الفرنسي: تقتصر على أبرز التعريفات التي نادى بها الفقهاء الفرنسيين،

منهم الأستاذ هوريو، الذي عرفه بأنه: سيادة النظام والسلام، وذلك عن طريق التطبيق الوقائي للقانون.

وعرفه الأستاذ اندريه دي لوبادير الضبط بأنه صورة التدخل من جانب السلطات الإدارية تتمخض عن

فرض قيود على حريات الأفراد بهدف المحافظة على النظام العام¹.

الفرع الثاني: خصائص و عناصر الضبط الإداري و انواعه

إن فكرة الضبط الإداري هي مجموعة من الخصائص الذاتية و العناصر و أنواع تتكامل في تركيب

وتشكيل هوية الضبط وتساعد على عملية اكتشاف ومعرفة ماهية البوليس الإداري وتتجلى في:

أولاً - الخصائص: يتميز الضبط الإداري عن غيره من الضوابط بمجموعة من الخصائص يمكن حصرها

في مايلي:

الصفة الوقائية للضبط الإداري و صفة التعبير عن السيادة و صفة الإنفرادية و الصفة التقديرية².

1- الصفة الوقائية للضبط الإداري: يتميز الضبط الإداري بالطابع الوقائي فهو يدرأ المخاطر

عن الأفراد فعندما تبادر الإدارة إلى سحب رخصة الصيد أو رخصة السياقة من أحد الأفراد فغنها قدرت

أن هناك خطر يترتب على استمرارية احتفاظ المعني بهذه الرخصة، والإدارة حينما تغلق محلا أو تعين بئرا

معينا أو بضاعة فإنها تقصد بعملها الإجرائي هذا وقاية الأفراد من كل خطر قد يداهمهم أيا كان مصدره

، و في كل الحالات فإن الإدارة عندما تبادر على فرض قيود على الحريات الفردية فإنها تهدف أولا أخيرا

إلى حماية النظام العام³.

2- صفة التعبير عن السيادة: إن فكرة الضبط الإداري، حسب أحد الفقهاء تعتبر من أقوى وأوضح

مظاهر فكرة السيادة والسلطة العمومية، والسيادة في مجال الوظيفة الإدارية في الدولة، حيث تجسد فكرة السيادة

والسلطة العامة في مجموع الامتيازات الاستثنائية التي تمارسها سلطات الضبط الإداري بهدف المحافظة على النظام

العمومي في الدولة، وتحديد وتقييد الحريات والحقوق الفردية.

3- الصفة الانفرادية: إن الضبط الإداري في جميع الحالات يأخذ شكل الإجراء الانفرادي أي شكل

أوامر تصدر من السلطة الإدارية أي القرارات الإدارية سواء كانت قرارات فردية أو تنظيمية و بالتالي فلا تلعب

إرادة الفرد دورا حتى تنتج أعمال، الضبط الإداري أثارها القانوني فموقف المواطن إذن الاتجاه أعمال الضبط

¹- عبد الرؤوف هاشم بسيوني، المرجع السابق، ص26.

² - عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الثاني، المرجع السابق، ص 10.11.12.

³ - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص.482.

الامتثال للإجراءات التي اتخذتها الإدارة في هذا الإطار و هذا وفقا لما يهدده القانون و تحت رقابة السلطة القضائية، فسلطات الضبط الإداري لا تستطيع استعمال طريقة التعاقد (LE CONTRAT) للقيام بصلاحياتها في المحافظة على النظام العام، بينما يختلف الأمر إذا كنا بصدد سير مرفق عمومي، بحيث في هذا الإطار، فإن إرادة الفرد قد تبرز بشكل واضح لو تم الاتفاق على إرادة المرفق بطريق الإمتياز، فيتولى صاحب الامتياز ضمان النشاط و توفير الخدمة للمواطنين¹.

4- صفة التقديرية: ويقصد بها أن للإدارة سلطة تقديرية في ممارسة الإجراءات الضبطية، فعندما تقدر أن عملا ما سينتج عنه خطرا عليها التدخل قبل وقوعه بغرض المحافظة على النظام العام، فمثلا : إن قدرت عدم منح رخصة لتنظيم سياسي بغرض إقامة تظاهرة عامة أو إجتماع فلا شك لأنها رأت أن هناك مخاطر عن ذلك². تشمل حماية النظام العام الذي تسعى سلطات الضبط الإداري إلى تحقيق عناصره، والمتمثلة في العناصر التقليدية التي كانت محصورة في القديم عليها فقط، وبتوسيع مضمون النظام العام أدى بوجود عناصر أخرى نتيجة التطورات والتي أصبحت تعرف بالعناصر الحديثة.

ثانيا : عناصر النظام العام

تشمل حماية النظام العام الذي تسعى سلطات الضبط الإداري إلى تحقيق عناصره، والمتمثلة في العناصر التقليدية التي كانت محصورة في القديم عليها فقط، وبتوسيع مضمون النظام العام أدى بوجود عناصر أخرى نتيجة التطورات والتي أصبحت تعرف بالعناصر الحديثة.

1- العناصر التقليدية للنظام العام: يتفق اغلب الفقه على وجود ثلاث عناصر ثابتة للنظام العام

أ-تحقيق الأمن العام : إن إستتباب الأمن في الدولة، شرط أساسي لإستقرار الحياة الاجتماعية واستمرارها، ويقصد به إطمئنان الفرد على نفسه وماله من خطر الاعتداء، سواء كان هذا الخطر ناجم عن نشاط بشري كالتجمعات والمظاهرات، والأفعال الإجرامية أو ناجم عن الكوارث الطبيعية كالزلازل والفيضانات ففي كل هذه الحالات تتخذ الهيئات الإدارية التدابير لوقاية المواطنين من هذه الأخطار وحمايتهم منها.

ب-المحافظة على الصحة العامة: يعتبر الحق في الصحة من الحقوق الأساسية للمواطن التي كرسها الدستور، ويقصد بها كل ما من شأنه أن يحفظ صحة الجمهور و يقيهم أخطار المرض، لهذا يقع على عاتق الإدارة

¹ - كمال معيني ، آليات الضبط الإداري لحماية البيئة في التشريع الجزائري ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الإداري ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، قسم الحقوق ، جامعة باتنة ، 2011، ص49

² - عمار بوضيف الوجيز في القانون الاداري ، المرجع السابق ، ص 483

مقاومة أسباب المرض باتخاذ الإجراءات الوقائية عن طريق توفير العلاج و التلقيحات التي تعمل على الوقاية من مختلف الأمراض¹ ، ومراقبة مياه الشرب وإجراء التحاليل الدورية لهذه المياه ما إذا كانت بها أي ملوثات أو تغير في صفاتها الطبيعية ومن الأمثلة : نجد مرض أنفلونزا الطيور في الجزائر اتخذت وزارة الفلاحة و التنمية الريفية في 18 فيفري 2006 إجراءات وتدابير يقوم رؤساء البلديات بتنفيذها لمنع انتشار هذا الداء، مثال آخر و المستجد وباء المتفشي عالميا وباء كورونا أو كوفيد19 حيث صدر مرسوم تنفيذي رقم 20-69 مؤرخ في 26 رجب عام 1441 الموافق 21 مارس 2020 ، يتعلق بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا كوفيد-19 ومكافحته ، حيث نصت التدابير التنفيذية ، في مادتها الأولى على أن الغرض من هذا المرسوم هو وضع تدابير للمسافة الاجتماعية تهدف إلى منع ومكافحة انتشار الفيروس التاجي (COVID-19) ، حيث تهدف هذه التدابير، على أساس استثنائي، إلى الحد من الاتصال الجسدي بين المواطنين في الأماكن العامة و في مكان العمل².

ج- توفير السكنية العامة : يقصد بالسكنية العامة المحافظة على حالة الهدوء والسكون في الطرق والأماكن العامة، والوقاية من الإزعاج والضجيج³، ومن الأمثلة على ذلك الأصوات المنبعثة من مكبرات الصوت أثناء الحفلات أو اللقاءات العامة سواء في الليل أو النهار وأصوات الباعة المتجولين الذين يستخدمون مكبرات الصوت وتحقيق لهذا العنصر المرسوم التنفيذي رقم 93-184 المنظم لإثارة الضجيج الذي نص في المادة 04 منه على: (تعتبر إثارة الضجيج التي تفوق الحدود القصوى المبينة في المادتين 02 و 03 أعلاه، مسأً للهدوء في الجوار وإزعاجا شديدا وإضرار بالصحة وتعريضا بطمأنينة السكان، كما تنص المادة 11 من هذا المرسوم على مايلي: يمنع كل ضجيج تحدثه الحيوانات ما بين الساعة الثانية والعشرين والساعة السادسة، ويعد مالكو الحيوانات وحائزوها مسؤولين عن الضجيج الذي يمكن أن تحدثه)⁴، تعتبر هذه العناصر التقليدية الثلاثة المقومات الأصلية للنظام العام الذي تسهر سلطات الضبط الإداري على حمايته.

2- العناصر الحديثة للنظام العام : إذا كانت عناصر النظام العام تصب في : الأمن و الصحة والسكنية إلا أن هذه العناصر لم تبقى في هذه الثلاثية و قد توسع نطاق النظام العام ليشمل عناصر أخرى

¹ - محمد خليفي الضوابط القضائية للسلطة التقديرية للإدارة رسالة شهادة الدكتوراء في القانون العام ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة تلمسان، 2016 ، ص136

² - المرسوم تنفيذي رقم 20-69 مؤرخ في 26 رجب عام 1441 الموافق 21 مارس 2020 ، يتعلق بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا كوفيد-19 و مكافحته، ج ر ، بتاريخ 21-03-2020 العدد 15

³ - كمال معيفي ، المرجع السابق ، ص 52

⁴ - قانون رقم 03-10 مؤرخ في 19 جمادى الأولى عام 1424 الموافق 19 جويلية 2003 ، يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة ، جريدة الرسمية العدد 43 الصادر في 20 جويلية 2003.

كالمحافظة على الآداب و الأخلاق العامة، والاهتمام بجمال المدن، و اتسع أيضا في تدخل الدولة لتنظيم النشاط الاقتصادي ومن العناصر المستحدثة للنظام العام ضرورة حماية و إحترام كرامة الإنسان.¹

ثالثا : أنواع الضبط الإداري

إذا كان المقصود بالضبط الإداري مجموع التدابير و الإجراءات التي تتخذها السلطات الإدارية المختصة من أجل المحافظة على النظام العام بصفة وقائية، فيترتب عليها فرض قيود على الحقوق والحريات، فإن هذه القيود يختلف مجال تطبيقها، فمنها ما يطبق بشكل عام ومنها ما يطبق بشكل خاص، لذلك قسم الفقه الضبط الإداري إلى نوعين، ضبط إداري عام وضبط إداري خاص.

1. الضبط الإداري العام: يصنف هذا النوع من الضبط الإداري حسب مجال تطبيقه أو إعماله إلى ضبط إداري عام وطني يشمل مجاله جميع الإقليم بغض النظر عن التخصص وضبط إداري عام محلي يشمل تطبيقه في جزء معين من الإقليم كالولاية والبلدية².

2. الضبط الإداري الخاص: المقصود بالضبط الإداري الخاص صيانة النظام العام في إطار ضيق، بتقييد نشاطات الأفراد وحرياتهم في مجال وقطاع أو نشاط محدد. فنكون في مواجهة ضبط إداري خاص من حيث: - الهيئة التي تمارس وظيفة الضبط الإداري: حيث يكون ضبطا إداريا خاصا إذا مورس من طرف هيئة مختلفة مبدئيا عن الهيئة المختصة بالمحافظة على النظام العام (هيئة ضبط إداري عام)، كأن تتحول سلطة الضبط الإداري من رئيس البلدية إلى الوالي. مثال: تعود سلطة ضبط الصيد للوالي بدلا من رئيس البلدية بموجب نص القانون رقم 04-07 المؤرخ في 14-08-2004 المتعلق بالصيد³.

- التدابير المتخذة: قد يكون ضبطا إداريا خاصا عندما يمارس بتدابير وإجراءات مختلفة عن تلك التي تمارس بموجب الضبط الإداري العام. مثلا في مجال ضبط السينما لا يمكن لوزير الثقافة أحد قرار منح الرخصة إلا بعد استشارة لجنة تصنيف الأعمال السينمائية. كما لا يمكن منح الترخيص في مجال

¹ - عمر بو قريط ، الرقابة القضائية على تدابير الضبط الإداري ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة منتوري قسنطينة ، الجزائر ، 2006-2007 ، ص23

² - خرشي الهام ، المرجع السابق ، ص19

³ - القانون رقم 04-07 المؤرخ في 14-08-2004 المتعلق بالصيد جريدة.الرسمية، عدد 51 بتاريخ 15-08-2004

إنشاء المؤسسات المصنفة من طرف الوزير أو الوالي حسب الحالة، إلا بعد القيام بدراسة أو موجز التأثير على البيئة و دراسة خطر وتحقيق عمومي¹.

- الهدف المحدد: يكون الهدف من الضبط الإداري الخاص مختلفا كلياً أو جزئياً عن هدف الضبط الإداري العام وهو المحافظة على النظام العام. مثال: هدف وظيفة الضبط الإداري في مجال الصيد هو حماية بعض أصناف الحيوانات في طريقها للانقراض. تهدف شرطة الإشهار باللوحات الإشهارية أو الإعلانية إلى المحافظة على البيئة .

- الموضوع: يكون ضبطاً إدارياً خاصاً إذا تعلق بتنظيم نشاط معين بتشريعات خاصة بالنظر لخطورة و أهمية النشاط، حيث تمنح سلطة الضبط الإداري الخاص سلطة أكبر من سلطة الضبط الإداري العام، وهي تتعلق مثلاً بالنشاطات الخطيرة الضارة بالصحة، المقلقة للراحة، قوانين تنظيم المرور، إقامة المباني².

- الأشخاص: يكون ضبطاً إدارياً خاصاً إذا كان يخص طائفة معينة كالأطباء، الصيادلة، الأجانب، البدو الرحل³.

الفرع الثالث : تمييز الضبط الإداري عن الأنظمة القانونية المشابهة له

هناك بعض الأنظمة تشبه إلى حد بعيد وظيفة الضبط الإداري إلى حد الخلط بينها، لذلك سنقوم بالتمييز بين وظيفة الضبط الإداري وهذه الأنظمة المشابهة لها، والتي تعد وظائف للدولة وهي الضبط التشريعي المرفق العمومي، الضبط القضائي، الضبط الإداري العام والضبط الإداري الخاص.

أولاً- الضبط الإداري والضبط التشريعي : يختلف الضبط الإداري اختلافاً عن الضبط التشريعي، والذي يضطلع به البرلمان، فالأول تمارسه السلطة التنفيذية أو الإدارية ، بينما الثاني تمارسه السلطة التشريعية أو النظامية فيقصد به مجموعة القوانين الصادرة في شأن الحريات العامة ، كتلك التي تتعلق بتقييدها وتنظيمها كالحريات العامة مثل : حرية الانتقال أو حرية العقيدة ، نجد مصدرها في الدستور، ولكن تفصيلات ممارستها نجدتها مكتوبة في القانون الذي يصدر بتنظيمها، و الذي يرسم الإطار العام لممارسة تلك الحرية و حدودها، و السلطة المختصة بالضبط و مدى حقوق الأفراد حينئذ، ومن أمثلة الضبط التشريعي، تلك القوانين التي تصدر

¹ - بموجب نص المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 06-1988 المؤرخ في 31-05-2006 يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة، ج.ر. عدد 37 بتاريخ 04-06-2006، الذي ألغى المرسوم التنفيذي رقم 98-339 المؤرخ في 03-11-1998 المتضمن التنظيم الذي يطبق على المنشآت المصنفة ويحدد قائمتها، ج.ر. عدد 82.

² - القانون رقم 08-15 المؤرخ في 20-07-2008 المحدد لقواعد مطابقة البيانات واتمام إنجازها ، ج.ر. عدد 44 بتاريخ 03-08-2008.

³ - القانون رقم 08-11 المؤرخ في 02-06-2008 المتعلق بشروط دخول الأجانب للجزائر وإقامتهم بها وتنقلهم فيها، ج.ر. عدد 43 بتاريخ 20-07-2003.

في شأن مراقبة الأغذية و تداولها أو التي تصدر في شأن مراقبة النظافة العامة، وتلك التي تصدر في شأن قانون المرور و آدابه¹ ، فالأصل أن تعمل الإدارة على تنفيذ القوانين و التشريعات المتعلقة بالضبط التشريعي غير أن ذلك لا يمنعها من سن أنظمة او لوائح تتضمن قيود جديدة في الظروف العادية والاستثنائية بحكم مسؤولياتها المباشرة في المحافظة على النظام العام ، شريطة أن لا يصل بها الأمر إلى حد تعطيل تلك الحرية بالكامل² .

ثانيا- الضبط الإداري والضبط القضائي : بالنظر لأهمية التمييز بين الضبط الإداري و الضبط القضائي فقد أولى الفقه و القضاء أهمية بالغة للتمييز بينهما بالاستناد إلى مجموعة من المعايير التمييز، وذلك بسبب التقارب الشديد الموجود بينهما يصل إلى حد التداخل في الكثير من الحالات، وذلك ما صعب عملية التمييز للعديد من الاعتبارات من أهمها:

1- يتعلق الاعتبار الأول بالهدف من الوظيفتين، إذ تتحدان أو تشتركان في هدف المحافظة على النظام العام داخل الدولة، مع اختلاف الأسلوب والوسائل، لذلك يقال أن الهدف من الضبط الإداري وقائي بينما الهدف من الضبط القضائي قمعي وعلاجي وردعي.

2- يتعلق الاعتبار الثاني بالتكامل بين الوظيفتين، إذ يتدخل أعوان الضبطية القضائية لتتبع الجريمة بعد وقوعها، للوصول إلى توقيع العقاب بعد عجز سلطات الضبط الإداري عن توقيف مسار الجريمة قبل وقوعها بواسطة ملاحظة ومراقبة الأفراد في إطار ممارستهم لحياتهم ونشاطاتهم الخاصة ، و يبقى بالرغم من ذلك مجال تدخل الضبط الإداري لمنع تفاقم الاضطرابات و الفوضى.

3- يتعلق الاعتبار الثالث بجمع بعض أعوان الضبط بين الوظيفتين: والمثال البارز هنا يتعلق أولاً برجال الشرطة و الدرك في إطار تنظيم المرور أو تطبيق قرارات و أوامر سلطات الضبط الإداري، وذلك يندرج ضمن وظيفة الضبط الإداري بينما يقومون بمراقبة أماكن معينة أو أشخاص معينين للاشتباه بهم أو ملاحقة مجرمين فذلك يندرج في إطار الضبط القضائي و يتعلق ثانيا برئيس البلدية الذي تمنحه نصوص قانون البلدية صفتين للتدخل: صفته كسلطة ضبط إداري بموجب المواد 88-89-94 من قانون البلدية رقم 11-10 المؤرخ في 22-06-2011، و صفة ضابط الشرطة القضائية بناء على نص المادة 15 من قانون الإجراءات الجزائية و المادة 92 من قانون البلدية، و الوالي الذي يتمتع بوظيفة الضبط الإداري بناء على نص المادتين 112 و 114 من

¹ - صلاح يوسف عبد العليم، أثر القضاء الإداري على النشاط الإداري للدولة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2007. ص 240.

² - عمرو عدنان، مبادئ القانون الإداري ، نشاط الادارة ووسائلها، منشأ المعارف، الطبعة الثانية ، الإسكندرية ، 2004 ، ص 12.

قانون الولاية رقم 07-12 المؤرخ في 21-02-2012 و سلطة تعقب المجرمين و إصدار الأوامر بالقبض عليهم بناء على نص المادتين 116 و 118 صلاحيات في مجال الضبطية القضائية¹.

ثالثا - الضبط الإداري والمرافق العامة : غالبا ما نجد التمييز بين الضبط الإداري والمرفق العام قائما على أن الأول يقيد من حريات الأفراد والثاني يقدم لهم خدمات، لذلك وصف الفقه الضبط بأنه نشاط سلمي والمرفق العام بأنه نشاط إيجابي، فالضبط يترتب عليه مساس بحرية الأفراد خلافا للمرفق العام، إذ يقف موقف المنتفع من خدماته مجانا أو برسوم يلزم المنتفع بدفعها، وتختلف الجهة التي تتولى مباشرة إجراءات الضبط على الجهة التي تتولى ضمان توفير الخدمة للمنتفعين، ففي الحالة الأولى نجد الجهة دائما سلطة عامة ممثلة في رئيس الجمهورية أو وزير معين أو والي ورئيس المجلس الشعبي البلدي. فهذه الهيئات هي من يعود لها الحق في أن تضرب على الحريات العامة قيادا أو قيودا لاعتبارات تملئها المصلحة العامة.

الأمر ليس كذلك بالنسبة للمرفق العام، حيث أن النشاط قد يعهد به إلى شركة أو فرد ولتقوم العلاقة مباشرة بين الشركة أو الفرد من جهة والمنتفع من جهة أخرى ومن هنا نستنتج أن طبيعة إجراءات الضبط لا يمكن إسنادها إلى أشخاص القانون لخطورتها، خلافا للمرفق العام يمكن نقل نشاطه إلى شركة أو فرد يتولى القيام به².

رابعا - الضبط الإداري العام والضبط الإداري الخاص : الضبط الإداري العام و يقصد به الإجراءات التي تمارسها السلطات الإدارية بموجب الاختصاصات المخولة إليها، بهدف المحافظة على النظام العام بجميع عناصره، أما الضبط الإداري الخاص يقصد به قيام سلطة إدارية معينة لممارسة اختصاص محدد من قبل المشرع لتنظيم بعض أوجه النشاط بغية تحقيق أهداف معينة، و قد تدخل هذه الأهداف ضمن الغايات العامة للضبط الإداري، كالإجراءات المتعلقة بالرقابة على المحلات الخطرة أو المضرة بالصحة العامة و قد تخرج أهداف الضبط الإداري الخاص عن نطاق الضبط الإداري العام ، و مثال الضبط الإداري الخاص بفرض أسعار معينة لأنواع من السلع (التسعير الإجمالي)، بهدف حماية المستهلك، و خاصة في مجال السلع الضرورية، وكذلك الضبط الخاص بالصيد قصد المحافظة على أنواع معينة من الحيوانات أو الطيور أو الأسماك³.

¹ - خرشي إهام ، المرجع السابق ، ص 18 ، ص 19

² - عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الاداري ، المرجع السابق ، ص 481

³ - علي طهراوي ، المرجع السابق ، ص 229 ، ص 230

المطلب الثاني : هيئات الضبط الإداري و حدود ممارسة نشاطه

ان الدستور و القانون هما وحدهما من يحدد السلطات و الهيئات الادارية في الدولة المختصة بممارسة سلطة الضبط الإداري ، فيكفل للأفراد تمتعهم بالحريات العامة و هو الاصل اما الاستثناء هو القيد او القيود و يجب ان تخضع لضوابط تحد و تمنع التعسف الذي يمكن ان يحدث نتيجة ممارسة النشاط الضبطي.

الفرع الاول : هيئات الضبط الإداري

يقصد بهيئات الضبط الإداري ، الهيئات التي تمتلك قانونا حق استخدام وسائل و أساليب الضبط الإداري ، و هي السلطات التي أنيطت بها ممارسة وظيفة الضبط الإداري بهدف المحافظة على النظام بعناصره فالتصنيف الذي أوردناه سابقا للضبط الإداري ينعكس إلى ضبط إداري عام و ضبط إداري خاص.

أولا - هيئات الضبط الإداري التي منحت صلاحيات الضبط الإداري على المستوى المركزي:

وهي رئيس الجمهورية، الوزير الأول والوزراء بالخصوص وزير الداخلية.

1. رئيس الجمهورية : يعد رئيس الجمهورية هيئة ضبط إداري مركزية يقوم باتخاذ مجموع الإجراءات والتدابير الرامية للحفاظ على النظام العام في جميع أنحاء الدولة¹، إلا أنه يجب التمييز بين مرحلة ما قبل سنة 1989 ومرحلة ما بعد سنة 1989 ، فخلال مرحلة ما قبل سنة 1989 ، فإن رئيس الجمهورية هو أيضا رئيس الحكومة وبهذه الصفة المزدوجة يملك سلطة إصدار المراسيم التنظيمية لاسيما المتعلقة بحفظ النظام العمومي دون سواه، أما مرحلة ما بعد سنة 1989 فإن دستور 23 فيفري 1989² وما بعده، احدث منصب جديد على مستوى السلطة التنفيذية وهو منصب رئيس الحكومة.

وتجدر الإشارة أن دستور 1989، ودستور 1996 وحتى تعديل الدستور لسنة 2016³، لا نجد نص يمنح لرئيس الجمهورية سلطة الضبط الإداري، لكن إقرارها على أساس الوظيفة التنظيمية العامة التي يمارسها رئيس الجمهورية حيث جاء في المادة 116 الفقرة 01 من دستور 1989 والمادة 125 الفقرة 01 من دستور 1996 والمادة 143 الفقرة 01 من دستور 2016 ما يلي :

" يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل الغير المخصصة للقانون "

¹ نور الدين دحو، السلطة التنظيمية المستقلة كآلية مدعمة لمركز رئيس الجمهورية في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراة في القانون العام ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، قسم القانون العام ، جامعة أبو بكر بلقايد - تلمسان الجزائر ، 2015/2016 ص 54

² - مرسوم رئاسي رقم 89-18 مؤرخ في 28 فيفري 1989 يتعلق بنشر تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 23 فيفري 1989، ج ر العدد 9 ، بتاريخ 1 مارس 1989.

³ - وحيدة جعفري ، المجال التنظيمي في النظام القانوني ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون - الفرع العام - كلية الحقوق ، جامعة بن يوسف بن خدة ، الجزائر ، 2013/2014، ص. 10.

وبممارسة رئيس الجمهورية سلطة الضبط عن طريق المراسيم الرئاسية ومن أمثلة على ذلك :
 المرسوم الرئاسي رقم 09-143 المؤرخ في 27 أبريل 2009، يتضمن مهام الدرك الوطني وتنظيمه¹، إلى جانب
 ممارسة رئيس الجمهورية إختصاصه في ميدان الضبط الإداري في ظل الظروف الاستثنائية².
 وقد أعطى التعديل الدستوري لسنة 2016 لرئيس الجمهورية سلطات واسعة أثناء الظروف الاستثنائية،
 وذلك للمحافظة على امن وسلامة الدولة ، واستقرار مؤسساتها وله الحق في اتخاذ التدابير أهمها :

- إعلان حالة الطوارئ والحصار وذلك وفقا للمادة 105 من التعديل الدستوري 2016 يقرر رئيس
 الجمهورية إذا دعت الضرورة الملحة حالة الطوارئ أو الحصار لمدة معينة بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن
 واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة، الوزير الأول، ورئيس المجلس الدستوري
 ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع.

- إعلان الحالة الاستثنائية وفقا للمادة 107 من التعديل الدستوري 2016 يقرر رئيس الجمهورية الحالة
 الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو
 سلامة ترابها ويتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة
 ورئيس المجلس الدستوري والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء.

- التعبئة العامة : يقصد بالتعبئة العامة جعل كل ما يهم المجهود الحربي من أفراد وعتاد وأموال تحت طلب
 الحكومة. ويقرر رئيس الجمهورية حسب المادة 108 من التعديل الدستوري 2016 التعبئة العامة في
 مجلس الوزراء بعد الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني.
 - إعلان حالة الجرب : وفقا للمادة 109 من التعديل الدستوري 2016 فذا وقع عدوان فعلي على البلاد
 أو يوشك أن يقع، يعلن رئيس الجمهورية الحرب، بعد اجتماع مجلس الوزراء³، والاستماع إلى المجلس
 الأعلى للأمن واستشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المجلس الدستوري.

وفي هذا الاطار اجتمع المجلس الأعلى للأمن برئاسة الرئيس الجمهورية الجديد عبد المجيد تبون في 25
 ديسمبر 2019 بعد تسع سنوات من تغيب هذا المجلس لأجل مناقشة الملف والوضع الأمني من طرف مسؤولي
 الجيش والمخابرات والشرطة والدرك الوطني نتيجة للتطورات الخطيرة في ليبيا وإحتمالات نشوب حرب إقليمية كبيرة
 في ليبيا و نتيجة للوضع في الساحل والصحراء والتدهور الأمني الخطير على هذه الجبهة المتوترة، وتطور إمكانات

¹ - المرسوم الرئاسي رقم 09-143 المؤرخ في 7 أبريل المتضمن مهام الدرك الوطني ، جر العدد 26 لسنة 2009.

² - نور الدين دحو ، المرجع السابق ، ص 56.

³ - عبد العالي حاحة - آمال يعيش تمام، المركز القانوني لرئيس الجمهورية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، مجلة العلوم القانونية والسياسية،
 العدد 14 أكتوبر 2016، ص.82.83.

الجماعات الإرهابية المتمركزة شمال مالي والنيجر في تحديد أمن دول الجوار الجنوبي للجزائر، مع الهجمات النوعية الثقيلة المنفذة من قبل جماعات إرهابية على هذه الدول¹.

2. الوزير الأول : لم تشر القواعد الدستورية صراحة إلى سلطات الوزير الأول في مجال الضبط²، وبناء على السلطة التنظيمية التي يتمتع بها الوزير الأول، وفقا للمادة 143 الفقرة 02 من دستور 2016 التي تنص على أن : " يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول"، فإن الوزير الأول يعتبر من سلطات الضبط الإداري بموجب ما يصدره من مراسيم تنفيذية تضبط وتحدد كفاءات ممارسة الحريات العامة في مختلف المجالات³، وكمثال مهم هو صدور المرسوم التنفيذي متعلق بتدبير الوقاية من إنتشار وباء فيروس كورونا كوفيد-19 ومكافحته رقم 20-69 في الجريدة الرسمية من طرف الوزير الأول. بتاريخ 2020/03/21 مكون من عشر مواد.

3. الوزراء : الأصل أن الوزير لا يتمتع بالسلطة التنظيمية، لان هذه السلطة من اختصاص رئيس الجمهورية والوزير الأول بنص الدستور، فالوزراء لا يكونون إذن سلطة لممارسة الضبط الإداري ولا يمكنهم اتخاذ قرارات ضببية قابلة للتطبيق على مستوى أنحاء التراب الوطني إلا إذا سمح لهم القانون بذلك⁴، إذ بالرجوع إلى مختلف المراسيم التنفيذية المحددة لصلاحيات مختلف الوزراء. نجد أن الوزير مخول لاتخاذ القرارات التي من شأنها الحفاظ على النظام العام على مستوى قطاع وزارته فقط أي يتمتع بممارسة الضبط الإداري الخاص، فوزير الداخلية يمارس إجراءات الضبط وهو ما جاء في نص المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 91-01 المحدد لصلاحيات وزير الداخلية حيث يمارس وزير الداخلية صلاحياته في الميادين الآتية :

أ-المحافظة على النظام العام والأمن العمومي .

ب-الحريات العامة.

ج-الوضعية العامة في البلاد.

¹ - محمد بن احمد ، أخبار الوطن ، 31-12-2019 ، تاريخ الاطلاع 05-02-2020 الساعة 19 و 05 ،

<https://www.elkhabar.com/press/article/161601>

² - نور الدين دحو ، المرجع السابق ، ص56

³ - محمد الصغير بعلي ، نفس المرجع، ص300

⁴ - وحيدة جعفري، المرجع السابق ، ص 72-74.

كما أن وزراء آخرون يمكنهم مباشرة إجراءات الضبط كوزير الثقافة عندما يصدر قرارات لحماية الآثار والمتاحف، كما يباشر وزير النقل إجراءات الضبط عندما يصدر قراراته بتنظيم حركة المرور ليلاً وكذلك بالنسبة لوزير السكن إذا بإمكانه أن يصدر من القرارات ما ينظم أشغال البناء والعمران¹.

ثانياً - هيئات الضبط الإداري على المستوى المحلي : تملك الهيئات المحلية صلاحيات في مجال الضبط الإداري، وتتمثل هذه الهيئات في الوالي ورئيس البلدية.

1. الوالي: يملك الوالي سلطات للضبط الإداري بموجب قوانين الولاية المتعاقبة وآخرها قانون الولاية رقم 07-12 طبقاً لنص المادة 114 الآتي " الوالي مسؤول على المحافظة على النظام العام والأمن والسلامة والسكينة العامة". بالإضافة لنص المادة 116 " يملك تسخير قوات الشرطة والدرك" يكلف بضبط المرور في الطرقات الوطنية، يملك الحلول محل رؤساء البلديات عند إهمالهم القيام بصلاحياتهم في المجال²، كما يملك بموجب القانون رقم 20-04 المؤرخ في 2004/12/25 يتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة تنفيذ عمليات الإسعاف في حالة الكوارث بواسطة ضمان الإيواء، إيصال المساعدات، ضمان الأمن وصحة المنكوبين و أموالهم، تسخير كل الأشخاص و الأموال الضرورية³.

2. رئيس البلدية : يمارس سلطة الضبط الإداري بموجب قوانين البلدية المتعاقبة وآخرها القانون رقم 10-11 بموجب نصوص المواد من 88 الى المادة 92، كما يملك تسخير قوات الشرطة والدرك الوطني المختصة إقليمياً⁴.

الفرع الثاني: حدود ممارسة النشاط الإداري

إن المشرع وضع حدوداً لممارسة سلطات الضبط الإداري لاختصاصاتها من خلال وضع الضوابط التي يجب على هذه الأخيرة الالتزام بها أثناء ممارستها لوظيفة الضبط، وتكون هذه الأخيرة أكثر صرامة في الظروف العادية و في الظروف الغير العادية أو الاستثنائية، حيث يستدعي الظرف توسيع سلطات الضبط الإداري فتمنح لها صلاحيات استثنائية مؤقتة تستطيع بفضلها مواجهة هذه الظروف، على أن تنتهي بانتهائها⁵، تتمثل هذه الحدود في الظروف العادية على مستوى أول في:

- الالتزام بمبدأ المشروعية.

¹ - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 491.

² - بموجب المادتين 114 و 116 من قانون رقم 07-12 مؤرخ في 28 ربيع الأول 1433 الموافق 21 فبراير 2012، يتعلق بالولاية

³ - القانون رقم 04-20 الصادر في 25 ديسمبر 2004 المتعلق بالوقاية من الكوارث و تسييرها في إطار التنمية المستدامة

⁴ - بموجب المواد 88 الى المادة 92 من قانون رقم 10-11 مؤرخ في 20 رجب 1432 الموافق 22 يونيو 2011، يتعلق بالبلدية

⁵ - عبد الرؤوف هشام البسيوني، المرجع السابق، ص 176

- ضرورة الإجراء للمحافظة على النظام العام مع احترام قاعدة تخصيص الأهداف.
- تلاؤم الإجراء مع أسباب التدخل.

و تتمثل على مستوى ثان في خضوع إجراءات الضبط الإداري للرقابة القضائية من طرف القاضي الإداري ، أما في الظروف الإستثنائية فتتمثل هذه الحدود فيما يلي:

- أن يتم فرض الظرف الاستثنائي بصورة مشروعة من طرف السلطة المختصة دستوريا بذلك في الدولة.
- فرض الرقابة القضائية على إجراءات الضبط الإداري.

لذلك سنتطرق لحدود سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية، ثم حدود سلطات الضبط الإداري في الحالات الاستثنائية.

أولاً: حدود النشاط الإداري في الحالات العادية

تفرض على سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية مجموعة من القيود و الضوابط القانونية تتمثل على مستوى أول في التالي:

- التقيد بمبدأ المشروعية.
- تقييد سلطات الضبط الإداري بالنظام العام.
- ملائمة إجراء الضبط لأسباب التدخل.

1. التقيد بمبدأ المشروعية: يعد مبدأ المشروعية من المبادئ القانونية العامة واجبة التطبيق في جميع الدول بغض النظر عن الاتجاهات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تتبناها، فالسمة البارزة للدولة الحديثة اليوم هي أنها دولة قانون تسعى لفرض حكم القانون على جميع الأفراد في سلوكهم ونشاطهم، كما تفرض على كل هيئات ومؤسسات وأجهزة الدولة المركزية منها والمحلية¹، فإذا كان على الإدارة عموماً أن تلتزم بمبدأ المشروعية في جميع تصرفاتها، فإنه عليها بصفة خاصة أن تلتزم به عند ممارستها سلطة الضبط الإداري، وذلك لتأثير هذه الوظيفة على حقوق وحرية الأفراد².

2. تقييد سلطات الضبط الإداري بالنظام العام : القرارات التي تصدرها هيئات الضبط الإداري لها هدف محدد وهو المحافظة على النظام العام، فإذا استعملت الإدارة سلطاتها لغير هذا الهدف كان قرارها مشوباً بعيب انحراف بالسلطة وهو ما يطلق عليه قاعدة تخصيص الأهداف، و يقصد بهذه القاعدة تحديد المشرع الهدف الواجب على الإدارة تحقيقه، عند إصدارها لقرار إداري معين، فإذا ما تجاوزت هذت الهدف بنص القانون

¹ - عمار بوضياف ، دعوى الإلغاء ، ط.1، جسور للنشر والتوزيع ، الجزائر ، 2009 ، ص.8.

² - سعيد السيد علي، أسس وقواعد القانون الإداري، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2009، ص.309.

وحققت هدف غير الذي حدده المشرع تكون أمام حالة انحراف بالسلطة فلا يكفي لسلطة الضبط الإداري تحقيق هدف يدخل في إطار المصلحة العامة لكي قرارها بعيدا عن الانحراف بالسلطة، بل يجب عليها أن تلتزم بالهدف الذي حدده المشرع من نشاطها بمعنى حفظ أو استرجاع النظام العام¹، و من أمثلة ذلك أن يستهدف الإجراء الضبطي حماية المال المملوك للإدارة، وأن يستهدف الإجراء الضبطي إضافة شرط من شروط الترخيص بممارسة نشاط معين ففي هذه الحالات تستهدف سلطات الضبط الإداري تحقيق مصلحة عامة إلا أنها ليست ضمن أغراض الضبط الإداري المعروفة².

ثانيا: حدود النشاط الإداري في الحالات الاستثنائية :

قد يكون المجتمع عرضة لظروف استثنائية مثل الحروب والكوارث الطبيعية والأوبئة وغيرها مما يفرض الاعتراف لجهة الإدارة بسلطات أوسع في نشاطها للتحكم في الوضع الاستثنائي³، مثلما هو الشأن في الوضع الاستثنائي الذي نعيشه من خلال وباء كورونا وما انجر عنه من تدبير استثنائية مقيدة للحريات العامة وصدور مرسوم تنفيذي رقم 20-69 في 21 مارس 2020، وما جاء به تدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا ومكافحته و من أهم جاء به (الحد من الإحتكاك بين المواطنين في الفضاءات العمومية وفي أماكن العمل، وضع الحجر سواء كامل أو جزئي على الولايات مع تقييد الحركة الأشخاص والنقل وتأطير الأنشطة التجارية والتموين) وكل هذا الأجل المصلحة العامة و بالضبط في عنصر الصحة العامة، و لكي يتم تبرير إستبعاد هذه المبادئ والقواعد وتفسير المراقبة القضائية تجاه نشاطات الإدارة، يلجأ لنظرية الظروف الطارئة⁴.

¹ - وردة خلاف، الرقابة القضائية على المشروعية الداخلية لقرارات الضبط الإداري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد لمين دباغين - سطيف -، الجزائر، 2014، ص 263.

² - كريمة أمزيان، دور القاضي الإداري في الرقابة على القرار المنحرف عن هدفه المخصص، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية تخصص: قانون إداري و إدارة عامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر - باتنة - الجزائر، 2010/2011، ص 4، ص 5

³ - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 500

⁴ - مرسوم التنفيذي رقم 20-69 المؤرخ في 21 مارس 2020، يتعلق بتدابير الوقاية من انتشار فيروس كورونا (كوفيد-19) و مكافحته، 21 مارس 2020، ج ر، ع 15،

خلاصة الفصل :

تعد المرافق العام سبب وجود الإدارة العامة بما تمثله من إشباع الحاجات العامة الأساسية، فقد منحت لها امتيازات القانون العام لضمان حسن سير هذه المرافق على أكمل وجه وتقديم الخدمات الموكلة إليها بأفضل صورة ممكنة ومن خلال هذا البحث تطرقنا لماهية المرافق العامة بدراسة مفهومها و محاولة إعطاء تعريف جامع، مع تقديم عناصره الأساسية فهي تتنوع بشكل كبير في وقتنا الحاضر و ذلك حسب طبيعة نشاطها أو التزام الإدارة بإنشائها أو امتدادها الإقليمي فيجب أن تتطور المرافق العامة من حيث أساليب التسيير و ان تتماشى مع نوعية النظام السائد في البلد و اديولوجيته و يختلف إنشاء المرافق العامة تبعا لاختلاف قانون كل دولة و لتنوع المرافق في حد ذاتها فيمكن أن يكون إنشاء المرافق العامة بقانون أو بناء على قانون أو بنص تشريعي أو بقرار صادر عن رئيس الجمهورية، أما عن الطرق التي تخضع لها المرافق العامة في تسييرها كانت بدايتها طريقة الاستغلال المباشر وعليه فلقد اعتمد المشرع الجزائري في تسيير المرفق العام على الطرق التقليدية تكمن في التسيير الذاتي (الاستغلال المباشر و المؤسسة العامة) و طرق حديثة اعتمد فيها على التسيير من قبل أشخاص القانون الخاص عن طريق تفويض المرفق العام في جملة من العقود الإدارية كذلك أصبح التوجه نحو إرساء دعائم الإدارة الإلكترونية في المنظمات بصفة عامة والجماعات المحلية بصفة خاصة ضرورة حتمية و هذا في ظل مختلف التطورات على كافة المجالات التي أصبحت تشهدها بيئة الأعمال المعاصر .

ان وظيفة الضبط الإداري من أقدم وأهم الوظائف الادارية في الدولة واهم صورة من صور النشاط الإداري و نظام يضبط سلوك الأفراد داخل المجتمع ويرجع ذلك إلى أهمية وظيفة الضبط الإداري في توفير الحماية الضرورية في المجتمع كونها تهدف إلى تحقيق النظام العام بعناصره التقليدية و الحديثة. فممارسة الحريات لا يمكن أن تكون بصفة مطلقة لأنه يؤدي إلى فوضى ولهذا تتدخل هيئات الضبط الإداري لتنظيمها و ضبطها عن طريق هذه الوظيفة التي منحها المشرع الجزائري لها وفق نصوص قانونية لاستخدام وسائل مختلفة وذلك بمراعاتها للقواعد القانونية وحماية النظام العام سواء في الظروف العادية أو الاستثنائية لهذا نجد أن التشريع الجزائري قد نظم أعمال الضبط الإداري وحدد السلطات المختصة لممارستها و التي نجدها في طبيعة النظام الجزائري، بحيث تباشر وظيفتها الضبطية في إطار أحكام الدستور والقانون والتقيد بالقيود وضوابط تحكم سلامة الإجراء الضبطي لسلامة سنده القانوني .

الفصل الثاني:

وسائل النشاط الإداري في

الجزائر و ضمانات ممارسته

تمهيد :

يعتمد النشاط الإداري في تحقيق أغراضه على وسائل بشرية متمثلة في الموظف العام و وسائل مادية متمثلة في المال العام و الوسائل القانونية متمثلة في المحررات الإدارية بكل أنواعها وتتجلى هذه الوسائل في مختلف النصوص التشريعية والتنظيمية الصادرة بشأن تنظيم عدة ميادين من ميادين النشاط الإداري هذا من جهة وترتبط الرقابة مع النشاط الإداري إرتباطا وثيقا فهي تلازمه على الدوام فأينما وجد النشاط الإداري وجدت الرقابة على أعمال الإدارة وفقا للهيئة التي تمارسها فهناك الرقابة الإدارية التي تقوم بها الإدارة بنفسها أو جهات أخرى حددها القانون أو كيان مستقل والرقابة القضائية المتمثلة برقابة القاضي الإداري لأعمال الإدارة و إلغاء ما يصدر منها مخالف لمبدأ المشروعية الذي يركز عليه العمل الإداري والرقابة السياسية التي تقوم بها الأحزاب السياسية أو المجلس التشريعي أو الرأي العام و تعتبر هذه الرقابة ضمان أكيد لممارسة النشاط الإداري وعليه سنتناول في هذا الفصل وسائل النشاط الإداري في المبحث الأول و ضمان ممارسته المتمثلة في الرقابة على أعماله و تصرفاته في المبحث الثاني.

المبحث الأول: وسائل النشاط الإداري في الجزائر

ينظم النشاط الإداري الامكانيات و الوسائل التي تتوفر عليها الإدارة قصد تحقيق المهام المنوطة بها ، و تتعدد هذه الوسائل الى وسائل بشرية و مادية و وسائل قانونية.

المطلب الأول : الوسائل البشرية و المادية للنشاط الإداري

حتى تتمكن الإدارة العمومية من ممارسة مهامها توضع رهن إشارتها الوسائل البشرية ممثلة في الموظفون العموميون ، و لاستمرار يته و مباشرة هذا العمل يلزمها الوسائل المادية (الأموال العامة) مخصصة للنفع العام، هذه الأعمال و التصرفات هي الامتيازات المتنوعة تتمتع بها الإدارة.

الفرع الأول : الوسائل البشرية للنشاط الإداري

تمارس الدولة نشاطها سواء المرفقي أو المتعلق بالضبط الإداري من خلال موظفيها الذي يمثلون الأداة البشرية للإدارة العمومية لتحقيق أهدافها، وتحضى الوظيفة العامة بعناية المشرع والفقهاء في مختلف الدول، ويتحدد دور الموظف العام ضيقا وإتساعا حسب الفلسفة الاقتصادية والاجتماعية لكل دولة، وإتساع نشاط الدولة وعدم اقتصرها على حماية الأمن وحل المنازعات والقيام ببعض الأشغال العامة وإزدياد تدخلها في مجالات شتى، قاد بالضرورة إلى الاهتمام بالعنصر البشري الموضوع تحت سلطتهم وهذا من أجل دفعه وتحفيزه على أداء واجباته اتجاه

المرتفقين على أكمل وجه¹، لذلك ترمي إدارة الموارد البشرية عبر وظائفها بدءاً من عملية الاستقطاب إلى الاختيار وصولاً إلى التدريب ومنح الحوافز إلى توفير البيئة المناسبة للعنصر البشري باعتباره رأس مال فكري للقيام بواجباتهم على أكمل فتستند إليه الإدارة لتحقيق أهدافها وتتحدد كفاءة باقي الموارد، ومن أجل ذلك فإن تصميم نظام الموظف العمومي سيمنح القائمين على النشاط الإداري كل المؤشرات من أجل تطويره وتحسينه وسد القصور و الإختلال الذي يطرأ عليه².

أولاً : تعريف إدارة الموارد البشرية

ويعرفها "بوحنية قوي" بأنها ذلك النشاط الإداري الذي يهتم بالعنصر البشري كمورد يجب استخدامه الاستخدام الأمثل وتنميته وإستثماره بما يحقق أهداف المنظمة بكفاءة، وذلك من خلال نظام متكامل من الوظائف يظم أنشطة خاصة بالفرد من: تخطيط وإستقطاب وتوجيه وتدريب وتنمية، وأنشطة خاصة بالوظيفة وتشمل وصف الوظائف و تخطيط المسار المهني، والأجر والرواتب... الخ³، وأما "خضير كاظم حمود وياسين كاسب الخرشة" فيعرفان إدارة الموارد البشرية على أنها الحصول على القوى البشرية العاملة من حيث النوع والكم بما يتلاءم مع حاجة المنظمة المعنية، لفرض تحقيق أهدافها وإنجاز إستراتيجياتها المحددة⁴.

في حين يقول " طاهر محمود الكلالده" أن مصطلح (إدارة الموارد البشرية)، مصطلحٌ علميٌ حديث يستخدم للدلالة على العملية الإدارية المتعلقة بتخطيط وتوظيف وتنظيم وتطوير وتحفيز ورقابة إدارة وإنتاجية جميع العناصر البشرية من موظفين ومدراء الذين يؤدون عملاً للمنظمة⁵.

وما سبق يمكن تعريف إدارة الموارد البشرية على أنها مجموعة من الإجراءات والعمليات والأنشطة الإدارية المنظمة والهادفة التي تهتم بالإنسان كمورد يجب إستثماره بما يحقق أهداف المنظمة بكفاءة وفعالية من جهة، وتعمل على تحقيق أهداف وحاجيات الأفراد وإشباع رغباتهم من جهة ثانية، للوصول في النهاية إلى تحقيق التوافق بين أهداف الإدارة والأفراد في آن واحد.

¹ - علاء الدين غشي ، المرجع السابق ، ص 206

² - سلمى رزق الله، أمينة مساك ، " الإدارة الإستراتيجية للموارد البشرية ودورها في خلق الميزة التنافسية للمؤسسة الجزائرية" ، مجلة افاق للعلوم ، جامعة الجلفة ، العدد السابع ، مارس 2017، ص 303

³ - بوحنية قوي، مطبوعة جامعية بعنوان إدارة الموارد البشرية ، الجزء الاول ، مكتبة كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح بورقلة، 2009،

ص6

⁴ - خضير كاظم حمود، ياسين كاسب الخرشة، إدارة الموارد البشرية، الأردن : دار المسيرة للنشر و التوزيع و الطباعة، ط1، 2007، ص20

⁵ - طاهر محمود الكلالده، تنمية و إدارة الموارد البشرية، الأردن: دار عالم الثقافة للنشر و التوزيع، ط1، 2008، ص14

ثانيا : أهمية الموارد البشرية

تكمن أهمية الموارد البشرية بأنها تلك القوة المحركة لكافة العمليات اليومية في المنظمات أو الشركات، فهي حجر الأساس الذي يبدأ منه تحقيق الأهداف المنظمة، وذلك من خلال ما يتوافر من طاقات بشرية مؤهلة تحتوي على قدر كافٍ من المعرفة المتخصصة أو الخبرة المهنية التي تُساعد المنظمات في التغلب على المشكلات التي تواجهها ما يؤدي إلى زيادة الكفاءة المهنية، ورفع الفاعلية في المنظمة، لتُصبح المنظمة أكثر قدرة على مقارعة المنافسين في السوق، مما يستوجب إدارتها بمنظور استراتيجي يهدف إلى تحقيق الاستثمار الفعال للقدرات والمهارات البشرية وتسعى المنظمات إلى استقطاب أفضل القوى العاملة، وتقديم لهم ما يكفي من المكافآت المادية أو المعنوية لتقديم أفضل ما لديهم من أجل مساعدة المنظمة على تحقيق الإنجازات القدم¹.

ثالثا : تطور مفهوم الموظف العمومي في التشريع الجزائري.

1 - تعريف الموظف العمومي :

لا يقف دور المشرع عند تعريف المواضيع التي يتناولها ، وإنما دوره يكمن في وضع أحكامها لها ، ولكن استثناء قد يعرف بعض المسائل إذا كان في التعريف أهمية كأن يحل خلاف فقهي في تعريف مسألة معينة أو أن التعريف له صلة ببعض الأحكام ، فالمشرع الجزائري من خلال تشريعاته المتتالية لم يعطينا تعريفا واضحا و محددًا للموظف العام ، وإنما أشار إلى تحديد الخاضعين لأحكام قانون الوظيفة العامة . و نظرا لتغيير الأوضاع السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية و حتى القانونية في الجزائر أدى ذلك إلى تغيير مفهوم الموظف العمومي².

أ. تحديد مفهوم الموظف العام فقها وقضاء وتشريعا : إن إختلاف الدول في أنظمتها خاصة منها ما يتعلق بنظام اللوائح التي تنظم شؤون الوظيفة العامة، كان سبب في إختلاف الفقهاء في تعريف الموظف العمومي مما أثر على الفقه والقضاء والتشريع معا، وقدم العديد الفقهاء تعريفات تدور في مجملها حول العناصر والشروط اللازمة لإكتساب الشخص صفة الموظف، فعرفه الفقيه الفرنسي فالين WALINE بأن الموظف العام هو كل شخص يساهم في إدارة مرفق عام مدار بالطريقة المباشرة، و يعين في وظيفة دائمة، ويشغل درجة داخلية في نطاق كادر الإدارة العامة³ ، كما يعرفه الأستاذ Plantey بأنه ذلك الشخص الذي يسهم بصورة دائمة تنفيذ نشاط مرفق عام

¹ - سلمى رزاق ، أمينة مساك ، المرجع السابق ، ص306

² - علاء الدين غنشي ، المرجع السابق ، ص 207

³ - Marcel.Waline , Traite élémentaire de droit administratif, paris,GENedi,p 324

إداري¹ ، أما في مصر فيرى الفقيه سليمان الطماوي بأن الموظف العام هو الشخص الذي يقوم بصفة قانونية بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد الأشخاص المعنوية عن طريق الإستغلال المباشر²، أما في الجزائر فقد قام جانب من الفقه بإعطاء تعريف قريب مما سبق، يعرف الموظف العام بأنه كل شخص يساهم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام، وذلك عن طريق شغله بصفة دائمة منصبا يدخل في التنظيم الإداري لذلك المرفق³.

ب . مفهوم الموظف في القضاء: نشير في البداية أن القضاء يستمد أحكامه من الفقه والتشريع الشيء الذي يجعل من الصعب الفصل بين كل منهما، إلا أن الاجتهادات القضائية تحاول دوما تطوير المفاهيم والعناصر التي يتركز عليها مفهوم الموظف العمومي لذلك فالأحكام القضائية تتم وفق ما جاء به الفقه والتشريع، كما أن التعاريف التي استقر عليها القضاء هي معظمها متشابهة وليس هناك اختلافات جوهرية في ما بينها.

فقد عرف القضاء الفرنسي الموظف العمومي بأنه (الشخص الذي يعهد إليه بوظيفة دائمة داخله ضمن الوظائف الخاصة بالمرفق العام)⁴ ، أما تعريف المحكمة الإدارية العليا في مصر فقد عرفت الموظف العام على أنه "هو الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى عن طريق شغله منصب يدخل في التنظيم الإداري لذلك المرفق"⁵ ، وطبقا لهذا التعريف فإنه يعتبر موظفا عاما إذا قام بعمل دائم أو يشغل وظيفة دائمة وبذلك يستثنى الأشخاص العاملين بصفة عارضة أو مؤقتة .

أما القضاء الإداري الجزائري فيعد حديث النشأة وهذا راجع لحداثة العمل القضائي وقلة المنازعات الإدارية، لذلك لا نكاد نعثر على حكم قضائي يحاول أن يتعرض لتعريف الموظف العمومي أو على الأقل محاولة تحديد مفهومه على ضوء المعايير والأسس التي وضعها الفقه الإداري ومع ذلك فإننا نجد بأن القضاء الجزائري ميز بين الموظف الدائم والعمومي والمتعاقد وبالتالي القضاء الإداري الجزائري في تعريفه للموظف العامل يخرج عن أحكام مجلس الدولة الفرنسي المشار إليه سابقا⁶ ، والتي حددت ثلاث أركان للموظف: ديمومة الوظيفة ، تصنيف الوظيفة ، مساهمة الموظف العام في خدمة مرفق عام وهذه الأركان الواردة في حكم مجلس الدولة الفرنسي هي نفس الأركان المنصوص

¹-Alain Plantey traite pratique de la fonction publique,1973,L.G.D.J.TOME NR 49

²- سليمان الطماوي ، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة ، طبعة منقحة ، دار الفكر ، القاهرة ، 1992 ، ص 391

³ - رشيد حبابي ، دليل الموظف و الوظيفة العامة ، دراسة تحليلية مقارنة أحكام الأمر رقم 06/03 المؤرخ في 15 جويلية سنة 2006 والمتضمن القانون

الأساسي العام للوظيفة العمومية ، دار النجاح للكتاب ، الجزائر ، 2012 ، ص 15

⁴ - هاشمي خريفي ، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية و بعض التجارب الأجنبية ، ط 3، دار هومة،الجزائر،2010،ص92

⁵ - سليمان الطماوي ، نفس المرجع،ص406

⁶ - محمد الصغير بعلي ، الوجيز في الإجراءات القضائية الإدارية ، الكتاب الأول،دار العلوم للنشر و التوزيع ، الحجار ، عنابة ، الجزائر ، 2010 ، ص 05.

عليها في المادة 01 الأمر 66-133 المؤرخ في 02/06/1966 و المتضمن للقانون الأساسي للوظيفة العامة في الجزائر أما التعريف الراجح فقها وقضاء فهو يعرف الموظف العام على أنه كل شخص يساهم في خدمة مرفق عام تسيره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام وذلك عن طريق شغله بصفة دائمة منصبا يدخل في التنظيم الإداري لذلك المرفق¹.

ج . تعريف الموظف العمومي في القانون الإداري الجزائري : إن الجزائر أصدرت أربعة قوانين خاصة بالوظيفة العامة، وسيتم التطرق إلى أول القوانين صدورا وهو الأمر 133/66 والأمر 03/06.

د . مفهوم الموظف في الأمر 133/66 : عرفت المادة الأولى من الأمر 133/66 المؤرخ في 02/06/1966 : "يعتبر موظفين الأشخاص المعينون في وظيفة دائمة الذين رسموا في درجة التسلسل في الإدارات المركزية التابعة للدولة والمصالح الخارجية التابعة لهذه الإدارات، والجماعات المحلية وكذلك المؤسسات والهيئات حسب كفاءات تحدد بمرسوم، ولا يسري هذا القانون الأساسي على القضاة، والقائمين بشعائر الدين، وأفراد الجيش الوطني الشعبي²، حسب هذا التعريف فإن العناصر المحددة للموظف العمومي وفقا للتشريع الجزائري هي صدور أداة قانونية للتعين، الوظيفة دائمة ومصنفة وفي خدمة مرفق عام.

ه . تعريف الموظف في ظل الأمر 03/06 المتعلق بقانون الوظيفة العامة : نصت المادة 04 منه على ما يلي: يعتبر موظفا كل عون عين في وظيفة عمومية دائمة ورسم في رتبة في السلم الإداري ونقصد بالترسيم الإجراء الذي من خلاله يثبت الموظف في رتبته ونستنتج من هذا التعريف العناصر المحددة للموظف العام ، صدور أداة قانونية وهي التعيين، ديمومة الوظيفة والترسيم أي التثبيت في رتبة مقررة في السلم الإداري وأن تكون الوظيفة في مرفق عام³.

وحصر في المادة الثانية منه مجال تطبيقه وعنى بذلك مجموع الموظفين الذين يمارسون نشاطا في المؤسسات والإدارات العمومية كما عرضها أيضا بشيء من التفصيل وهي: المؤسسات والإدارات العمومية المركزية للدولة المصالح غير الممركزة التابعة لها أي مختلف المديرية التنفيذية عبر الولايات التابعة لها مثل: مديرية التربية، الصحة والسكان، الأشغال العمومية، الطاقة والمناجم وهي عبارة عن مصالح خارجية للوزارات باعتبارها لا تملك صفة التقاضي من حيث العمل القضائي وإنما تؤهل بموجب تفويضات من لدن الوزارات الوصية لها للقيام بالتأسيس كمدعي أو مدعى عليها فيما يتعلق بالقضايا التي تنشرها أو تنشر ضدها، الجماعات الإقليمية المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي

¹ - المادة رقم 01 الأمر 66-133 المؤرخ في 2 جوان 1966 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة، ج، 1966، رقم 46

² -هاشمي حربي، المرجع السابق، ص 111

³ -المادة رقم 04 من الأمر 03-06 المؤرخ في 15 يوليو 2006، ج ر، 2006 رقم 46

التكنولوجي المؤسسات التي يمكن أن يطبق على موظفيها صفة الموظف العمومي حسب قانونها الأساسي الذي بموجبه تمت تنشئتها¹.

و . تعريف الموظف العمومي في قانون مكافحة الفساد 06-01 : عرف قانون مكافحة الفساد من خلال المادة 2 الفقرة ب من القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فيفري 2006 ، الموظف العمومي و هو ذات التعريف الذي جاءت به المادة 2 الفقرة أ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المؤرخة في 31 أكتوبر 2003².

- كل شخص يشغل منصبا تشريعيًا او تنفيذيًا أو اداريا أو قضائيا أو في أحد المجالس الشعبية المحلية المنتخبة ، سواء أكان معينًا أو منتخبا ، دائما أو مؤقتا ، مدفوع الأجر أو غير مدفوع الأجر ، بصرف النظر عن رتبته أو أقدميته .

- كل شخص يتولى و لو مؤقتا ، وظيفة أو وكالة بأجر أو بدون أجر ، و يساهم بهذه الصفة في خدمة هيئة عمومية أو مؤسسة عمومية أو أية مؤسسة أخرى تملك الدولة كل أو بعض رأس مالها ، أو أية مؤسسة أخرى تقدم خدمة عمومية .

- كل شخص آخر معرف بأنه موظف عمومي أو من في حكمه طبقا للتشريع و التنظيم المعمول به .

و عليه فان هذا القانون في مواده قد شمل فئات و مجموعات عديدة أدرجهم المشرع ضمن الموظفين

العموميين .

رابعا : أهمية الموظف العمومي

من المؤكد أن تطور وظائف الدولة لازمه تطورا آخر يتعلق بالوظيفة العامة فشهدت توسعا وإنتشارا، مما زاد من نطاق الاستعانة بالموظفين العموميين من اجل تلبية الكم الهائل من الخدمات والنشاطات في شتى الميادين، ولو أخذنا على سبيل المثال لا الحصر خدمة الطب والتمريض على مستوى المؤسسات الإستشفائية العمومية، هي خدمة تقع على عاتق الدولة وأنيط بها من قبل الأطباء والمرضى وهم موظفون عموميون، فلا يتصور انتفاع الفرد من هذه الخدمة دون تدخل من الموظف العام، مثل ذلك بالنسبة لخدمات المقدمة من البلدية أو المدرسة أو الجامعة وغيرها من النشاطات كثير، كلها تستوجب تدخل الموظف العام باعتباره يد الدولة للقيام بهذه الخدمة³.

¹ - عمار بوضياف، الوظيفة العامة في التشريع الجزائري جسور للنشر و التوزيع، ط1 ، سنة 2015 ، ص 21

² - قانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته ، ج ر ، عدد 14 ، المؤرخ في 80 مارس 2006.

³ - عبدا لله موله ، التحكيم في التبادل الحر و التنمية من الدولة الراعية إلى دولة تنموية ، مجلة التواصل ، جامعة عنابه، العدد24، 2009، ص45

فالموظف هو أحد العوامل والوسائل الرئيسية لنجاح النشاط الإداري ورفع أداءه، وهو أيضا من الناحية السلبية يمثل العامل الرئيسي لفشل خطط التنمية وضعف أداء القطاع العام وإخفاقه وتدهوره، ويكفي للتدليل على أهمية الوظيفة العامة الإستشهاد بما أقره غالبية الفقه في فرنسا أن مفهوم الوظيفة العامة يترجم مفهوم الدولة في حد ذاتها كأهم أشخاص القانون العام، وأن الموظف يستمد أهميته من أهمية الوظيفة والتي جعلت أساسا لخدمة الجمهور وتحقيق المصلحة العامة¹، والمتتبع لنشاط الدولة الجزائرية ومنذ الاستقلال لم يغيب عنها الإصلاح الإداري خصوصا ما تعلق بالوظيفة العامة وعبر مراحل وتم الإشارة له سابقا.

فلا عجب أن تحتل الوظيفة العامة وبالتالي الموظف العمومي أحد أبرز معالم الإصلاح الإداري في الجزائر خاصة بعد إقرار التعددية الحزبية، و بروز موقعها أكثر فأكثر من خلال فكرة الخدمة العمومية، وأداء المرفق العام وتكريس فعالية القطاع الإداري و المسائلة و شفافية التسيير العمومي و غيرها من مقتضيات الحوكمة².

الفرع الثاني : الوسائل المادية المتاحة للنشاط الإداري (المال العام)

يهتم القانون العام، و خاصة القانون الإداري بدراسة المال العام، وما يتصل به من مفردات، و ما يحكمه من قواعد وأحكام قانونية، ولكي تقوم السلطة الإدارية بنشاطها الإداري الهادف إلى تحقيق المصلحة العامة فإنه يجب أن تتوفر لها الأموال اللازمة لهذا النشاط سواء كانت هذه الأموال عقارات أو منقولات، وهذه الأموال التي تدخل في ذمة الدولة، وتكون أموال عامة مخصصة للنفع العام تسمى في اللغة الفرنسية بالدومين العام و تخضع لنظام قانوني متميز وتتمتع بحماية قانونية خاصة، أما الأموال الخاصة التي تخضع-كأصل عام- لقواعد الملكية في القانون المدني باستثناء بعض الأحكام الخاصة التي قررها المشرع لحماية هذه الأموال وأطلق عليها باللغة الفرنسية الدومين الخاص، وويهتم فقه القانون العام بدراسة المال العام وما يتصل به من موضوعات، وما يحكمه من قواعد وأحكام قانونية.

أولا - تعريف المال العام : لقد حذا المشرع الجزائري حذو اجتهادات الفقه و القضاء في تحديد مفهوم المال و كان ذلك في عدة نصوص اساسية سنتناولها منها بالخصوص: القانون المدني ، قانون الاملاك الوطنية ، قانون مكافحة الفساد .

1 . تعريف المال لغة و اصطلاحا :

أ-المال لغة : تطلق كلمة المال في اللغة على كل ما ينتفع به على أي وجه من الوجوه، يقوم بضمن أي كانت قيمته، سواء كانت عينا أو منفعة، ويطلق كذلك على كل ما يملكه الإنسان من كل شيء، فكل ما يحوزه فعلا ويملكه يسمى مالا نقدا أو عقدا أو حيوان أم أي شيئا آخر¹.

¹ - Oliver dord, droit de la fonction publique ,presses, universitaire de France,2012,p1

² - عمار بوضياف ، الوظيفة العامة في التشريع الجزائري، نفس المرجع ، ص31

ب- المال إصطلاحا: إختلف الشراح والفقهاء في تحديد معناه لذا حضي باهتمام خاص لدى الفقهاء باعتباره محلا للمعاملات فمنهم من عرفه: الحق ذو القيمة المالية عينا أو حقا من الحقوق العينية، كما عرف على إنه كل شيء نافع في الإنسان يصح أن يستأثر به دون غيره، ويكون محلا للحقوق².

ويورد جانبا من الفقه عند تعريفه للمال العام تعريف الدومين العام، في الحين إن الدومين العام ما هو إلا أحد أقسام أموال الدولة، فضلا عن الدومين الخاص، وأن هذا الخلط يرجع إلى إستعمال مصطلح المال العام للدلالة على معنيين، أولهما يشير إلى مجموع الأموال التي تعود للأمة والثاني التي تعود للدولة أو الأشخاص المعنوية العامة والتي تخصص للنفع العام و هي الأموال التي أطلق عليها الفقه تسمية الدومين العام تمييزا لها عن أموال الدومين الخاص فأول من بادر ببناء أسس لنظرية المال العام هو برودون، و تنطوي على فكرة السلطة أو السيادة التي يباشرها الشخص على ما يملكه من أشياء³، وتمثل الأموال العامة التي تتبع السلطة الإدارية في الدولة، الوسيلة المادية التي تستعين بها الإدارة لممارسة نشاطها وخاصة في مجال إشباع الحاجات العامة للأفراد عن طريق المرافق العامة، فهذه المرافق تحتاج إلى أموال عقارية ومنقولة لتتمكن من أداء خدماتها لجمهور المنتفعين⁴.

2 . المال العام في التشريع الجزائري : تدخل المشرع الجزائري لتحديد المال العام ونظامه القانوني ولم يترك الأمر لاجتهادات الفقه والقضاء و تولى ذلك في عدة نصوص أساسية من أهمها الدستور الذي حدد ماهية الملكية ثم القانون المدني رقم 75-58 المؤرخ في 26/09/1975 والمعدل والمتمم⁵، ثم بعد ذلك قانون أملاك الوطنية الذي صدر بعدة قوانين وعدل وتتم كذلك .

3 . تعريف المال العام في الدستور الجزائري : لقد عرف النظام القانوني للأموال الوطنية في الجزائر عدة تطورات منذ الاستقلال، نظرا لإرتباط الوثيق بين نظام الملكية بصفة عامة، والنظام السياسي والاقتصادي المطبق في البلاد، فمن فكرة واحدة الأملاك العامة التي تبناها المشرع في البداية إعتبار أن الدولة في النظام الاشتراكي، تدخل في كل المجالات، ولا مجال لتطبيق النظرية التقليدية المكرسة لازدواجية الأملاك، التي كانت سائدة قبل الاستقلال والتي إستبعدها صراحة .

وردت في الدستور الجزائري في الصادر في 28/11/1996 المعدل، مادتين تعالج فكرة الملكية العامة في المادتين 17 و 18 ، فقد نصت المادة 17 : الملكية العامة هي ملك المجموعة الوطنية وتشمل باطن الأرض

¹- عبد السلام زايدي، عبد السلام زايدي، النظام القانوني للمال العام في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراء، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2011، ص30

²- محمد فاروق عبد الحميد، المركز القانوني للمال العام، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984، ص102

³- محمد بصغير باعلي و يسري ابو العلا، المالية العامة، دار العلوم للنشر و التوزيع، 2003، ص56

⁴- سامي جمال الدين، المرجع السابق ص161

⁵- أمر رقم 75-58 المؤرخ في 20 رمضان 1395 الموافق 26 سبتمبر 1975 يتضمن القانون المدني طبعة 2007-2008 منشورات بيرتي

والمناجم والمقالع والموارد الطبيعية للطاقة والثروات المعدنية الطبيعية والحية، في مختلف مناطق الأملاك الوطنية البحرية، والمياه والغابات، كما تشمل النقل بالسكك الحديدية والنقل البحري والجوي والبريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية، و أملاك أخرى يحددها القانون، كما جاء في النص المادة 18 من نفس الدستور بالصيغة التالية "الأملاك الوطنية يحددها القانون وتكون من الأملاك الخاصة التي تملكها كل من الدولة والولاية والبلدية يتم تسيير الأملاك الوطنية طبقاً للقانون"¹.

4. تعريف المال العام من خلال القانون المدني : بالرجوع إلى القانون المدني الصادر بالأمر رقم 75-78 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني، فالمشرع تولى تحديد الأموال العامة في النصوص الأساسية في هذا القانون، فنصت المادة 688 منه على أنه : " تعتبر الدولة، العقارات، والمنقولات التي تخصص بالفعل أو بمقتضى نص قانوني لمصلحة عامة أو إدارة أو مؤسسة عمومية أو هيئة لها طابع إداري أو المؤسسة اشتراكية أو لوحدة مسيرة أو تعاونية داخلية في نطاق الثورة الزراعية "، كما نصت المادة 689 هي الأخرى على أنه " لا يجوز التصرف في أموال الدولة أو حجزها أو تملكها بالتقادم"².

5. تعريف المال العام من خلال قانون الأملاك الوطنية : يقول الأستاذ الدكتور الاخضري نصر الدين " إن أول قانون يستحق تسمية قانون الأموال العامة هو ذلك القانون الذي صدر يوم 1984/05/30 تحت رقم 16/84 المتعلق بالأملاك الوطنية حيث أوردت المادة الثانية منه تشتمل الأملاك الوطنية على مجموع الأملاك والحقوق المنقولة والعقارية التي تحوزها الدولة وجماعتها الإقليمية في شكل ملكية عمومية أو خاصة، أما المادة 12 من قانون 30/90 الصادر في 1990/12/01 نصت على أن الأملاك الوطنية العمومية تتكون من الحقوق والأملاك المنقولة والعقارية والتي إستعملها الجميع والموضوعة تحت تصرف الجمهور المستعمل أما مباشرة أو بواسطة مرفق عام شريطة تكييف هذه الحالة، بحكم طبيعتها أو تهيئتها الخاصة تكييفاً مطلقاً و سياسياً مع الهدف الخاص لهذا المرفق"³.

6. تعريف المال العام من خلال قانون مكافحة الفساد :

ثانيا : معايير تمييز المال العام عن المال الخاص

لقد اختلف فقهاء القانون في وضع معيار محدد لتحديد المال العام وكان نتيجة هذا الاختلاف ظهور العديد من النظريات، لكن كانت في مجملها تصب في معيارين اثنين :

¹ - عبد السلام زاويدي ، المرجع السابق ، ص 210

² - احمد لعور ، نبيل صقر ، القانون المدني ، طيف لأحدث التعديلات بالقانون 05/07 ، دار الهدى عين مليلة ، ص 270

³ - قانون رقم 30/90 مؤرخ في 01 ديسمبر 1990 يتضمن قانون الأملاك الوطنية ، الجريدة الرسمية رقم 52.

1 . معيار التخصيص : مضمون هذا المعيار إن الأموال المملوكة للدولة أو لأحد الإدارات العمومية لا تكون أموالا عامة إلا إذا تم تخصيصها لاستعمال الأفراد، أما مباشرة كالطرق والحدائق العمومية، أو ما يطلق عليه معيار تخصيص للجمهور، الذي نادى به كل من الفقيه هوريو وفالين، أو رصدها لمرفق عام يعمل على تحقيق المنفعة العامة للجمهور ومعيار التخصيص الذي نادى به دييجي وجيز وتم الجمع بين الاتجاهين بحيث يعتبر مال عاما عندما يكون مخصصا للاستعمال المباشر للجمهور أو حينما يكون مخصصا لمرفق العام وأن هذا التخصيص يتطلب نظاما خاصا لحمايته¹.

2 . معيار طبيعة المال: وقد نادى كل من برود ون وديكروك حيث أنه وجب النظر إلى مدى قابليته للملك الخاص أي أن المال العام هو ذلك المال الذي لا يقبل التملك وكل مال قبل للملك فهو ليس من قبيل المال العام، وإستمد الفقه هذا المعيار من خلال القانون المدني الفرنسي ومن نص المادة 538².

لقد اخذ المشرع الجزائري بمعيار التخصيص كما أضاف المشرع الأخذ بطبيعة المال العام كنتيجة من حيث عدم قابليته للملك الخاص، من خلال المادة 688 من القانون المدني الجزائري وفي قانون الأملاك الوطنية في المادة 12 منه بنصها "تتكون الأملاك الوطنية العمومية من الحقوق والأملاك المنقولة والعقارية التي يستعملها الجميع الموضوعة تحت تصرف الجمهور المستعمل إما بواسطة مرفق عام شريطة أو تكييف في هذه الحالة، بحكم طبيعتها أن تهيئتها الخاصة تكييفا مطلقا أو أساسيا مع الهدف الخاص بهذا المرفق وكذا الأملاك التي تعتبر من قبيل الملكية العمومية بمفهوم المادة 17 من الدستور " لا يمكن أن تكون الأملاك الوطنية العمومية موضوع تملك خاص أو موضوع حقوق تملكية"³

ثالثا : طرق اكتساب المال العام

فتحتاج الدول أو أشخاصها إلى أموال متنوعة، منها الثابت و منها المنقول وهذا من أجل تسيير المرافق العامة بانتظام لتحقيق المنفعة العامة، و يتم إلحاق الأموال بالأملاك الوطنية إما بتكامل الظواهر الطبيعية المنشئة للمال العام أو بإكتسابه من قبل الشخص العام، الدولة، الولاية، البلدية، الأصل أن تلجأ الإدارة لاكتساب الأموال العامة إلى الحصول عليها ممن يملكها من الأفراد برضاهم، فتستعين بالطرق العادية أو التعاقدية و وسائل القانون الخاص

¹ - وهيبه جيدل ،الحماية الجزائرية للمال العام في التشريع الجزائري ،مذكرة لنيل شهادة الماستر أكاديمي، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة المسيلة، 2018، ص7

² -علاء الدين غشي ، المرجع السابق ، ص249

³ - حلتيم العمري ، الأموال العامة و معايير تمييزها، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق ، جامعة محمد بوضياف ، 2016، ص 43

كالعقد و الشراء أو الاستئجار أو التبادل أو قبول الهبات و الوصايا للحصول على هذه الأموال، و من ثم تخضع في كافة التصرفات لأحكام القانون الخاص¹.

بيد أن القانون الإداري يزود الإدارة من ناحية أخرى بوسائل قانونية مختلفة إستثنائية من شأنها مواجهة حالة رفض الأفراد نقل ملكية بعض أموالهم التي لا غنى عنها لتحقيق المنفعة العامة، بحيث إذا إستعصى على الإدارة الحصول على هذه الأموال بالاتفاق مع من يملكها برضائه، فانه يمكنها الحصول عليها جبرا ذلك عن طريق نزع ملكية الأموال أو الاستيلاء المؤقت عليها، إذا قدرت الإدارة ضرورة ذلك أو التأميم، لضمان تحقيق المصلحة العامة أو النفع العام².

رابعا : استعمال المال العام

من المسلم به أن للأفراد حق استعمال المال العام كقاعدة عامة، والإستعمال هذا يجب أن يكون في حدود المنفعة العامة التي خصص لها المال العام، وعليه فإن إستعمال المال العام للمنفعة العامة يكون بصورتين أولاها الاستعمال العام للمال و ثانيهما الاستعمال الخاص للمال.

1. الاستعمال العام للمال العام : ويقصد بها استعمال جميع الأفراد للمال دون تفرقة أو تمييز في الحدود المتفقة مع الغرض الذي خصص له المال العام، ويتجلى هذا الاستعمال في أمثلة مثل الحدائق والميادين والمساجد وغيرها³، ويحكم هذا التنظيم عدة قواعد أهمها ما يلي :

2. المساواة في استعماله : تكون هذه المساواة لجميع الأفراد الذين يوجدون في ذات المركز القانوني بحيث يكون الاستعمال أو الاستخدام المشترك متساويا بالنسبة للجميع بحيث لا تحدث أية تفرقة أو تميز بينهم في هذا الاستعمال.

3 . الحرية في استعماله : مادام هناك حق لاستعمال المال العام فإن هذا يكفل حرية إستعماله أي حرية كل فرد في استعماله بحرية تامة ودن الحاجة إلى ترخيص أو إذن، ولكن يجب عدم الإخلال بالغرض الذي خصص له المال العام.

5. المجانية في استعمال المال العام : القاعدة العامة أن استعمال المال العام يكون مجانيا أي بدون مقابل ومع ذلك فإنه يجوز للإدارة أن تفرض رسوما محددة مقابل استعمال الأموال العامة في بعض الأحوال، كالرسوم

¹ - باديس بومزير ، النظام القانوني للأموال العامة في التشريع الجزائري ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة قسنطينة ، 2012، ص 51

² - سامي جمال الدين ، المرجع السابق ، ص 174.

³ - علاء الدين غشي ، المرجع السابق ، ص 259

التي تحصل عند دخول بعض الشواطئ، أو عند دخول حدائق الحيوان، أو دخول متحف للآثار، أو على السيارات التي تتعدى وقتا معيناً عند الوقوف على جوانب الشوارع الرئيسية¹.

خامساً : الاستعمال الخاص للمال العام:

أي من الممكن استعمال جزء من المال العام استعمالاً فردياً أو خاصاً بناءً على ترخيص أو إذن سابق ويتم بطريقتين :

1. الاستعمال الخاص للمال العام بواسطة ترخيص : يتم هذا الاستعمال بواسطة قرار تصدره السلطة المختصة بالتصريح لشخص أو الأشخاص طالبي الانتفاع بحيث أن هذا الانتفاع لا يؤثر على الغرض الذي خصص له المال العام، كما أنه يجب على المنتفع أن لا ينحرف عن الهدف المحدد له وأن لا يتجاوز الفترة الزمنية المخصصة والمتفق عليها ويكون المنح عادة بمقابل مادي يدفعه المنتفع نظير انتفاعه وهذا الترخيص يحتاج إلى تحديد وتسطيع الإدارة إلغاء الترخيص عند مخالفة المرخص له القوانين و اللوائح أو لمقتضيات الصالح العام².

2. الاستعمال الخاص للمال العام عن طريق عقد : كما يمكن أن يأخذ الاستعمال الخاص للمال العام صورة عقد يبرم بين الجهة الإدارية المختصة والأفراد أو الشركات الخاصة في كثير من الأحيان و يتضمن هذا العقد شروط الاستعمال المسموح بها، ومدتها ، و حق الإدارة في تعديله أو إلغائه إذا رأت ذلك و المقابل النقدي المدفوع إذا تطلبت المصلحة العامة إلغاء العقد حصل المتعاقد على التعويض للفترة الزمنية المتبقية مقابل حرمانه من الانتفاع بالمال³.

المطلب الثاني : الوسائل القانونية للنشاط الإداري

ان ممارسة الادارة لتصرفاتها و مهامها تكون الا من جانبها و وفقا لما حدده الدستور و القانون و بالكيفية التي رسمها فتباشر اجراءتها عن طريق الوسائل القانونية سواء كانت محررات ادارية أو محررات الكترونية.

الفرع الأول : المحررات الإدارية

يقوم النشاط الإداري المجسد في المؤسسات و الإدارات بصورة أساسية على جملة من الوسائل الكتابية والتقنيات الورقية، وذلك لإعتبارات عملية وتنظيمية وقانونية، إذ أن نجاح الإدارة عامة كانت أو خاصة وفعالية أنشطتها يرتبطان ارتباطاً وثيقاً بمدى صلاحية وسلامة الوثائق والنصوص المحررة فيها، ومن ثمة يستوجب على الموظف

¹ - سامي جمال الدين ، المرجع السابق ، ص 168

² - علي بن شعبان ، أساليب الاستعمال الخاص للمال العام المخصص للاستعمال الجماعي، مجلة العلوم الإنسانية ، كلية الحقوق ، جامعة قسنطينة ، العدد 49 - جوان 2018 ، ص 36

³ - زوييدة دهلوك، المفهوم القانوني للشغل الخاص للأملاك العمومية، مجلة الحقيقة، العدد 41، تاريخ 09-02-2017، ص 233 موقع ASJP.

العمومي على اختلافات مستوياتهم ووظائفهم حيازة المؤهلات اللازمة لتحرير المرسلات والوثائق الإدارية بشكل سليم وصحيح شكلا ومضمونا، تكتسي المحررات الرسمية أهمية بالغة في الإثبات في جميع المواد المدنية والتجارية والأحوال الشخصية، وغيرها هذا فقد أحاطها المشرع بعناية خاصة فحدد مدلول المحررات الرسمية وشروطها والآثار المترتبة على تخلف شروطها و حججها بين الأطراف و اتجاه الغير¹.

أولا : تعريف التحرير الإداري

1 - تعريف التحرير الإداري لغة و اصطلاحا :

أ- لغة : حرر يحرر تحرير أي كتب، وتحرير الكتاب وغيره تقويمه و تحرير الكتابة : إقامة حروفها وإصلاح السقط السقط هو الخطأ في القول والحساب والكتابة هو لغة مشتقة من حرر أي أطلق صراح الفكرة أو إعطاء الحرية للتعبير.

ب- اصطلاحا: يقصد بها عملية إنشاء أو كتابة مختلف المرسلات والوثائق والنصوص الإدارية وفق صيغ ومواصفات خصوصية تستجيب لمقتضيات نابعة من طبيعة النشاط الإداري ومن نوعية الروابط بين مختلف الوحدات والمستويات الإدارية وكذا علاقات هذه الأخيرة بالمعاملين الخارجيين²، فالتحرير الإداري هو مجموعة من المراسلات والعقود والوثائق الإدارية، تحرر وترسل إلى المصالح العمومية أو إلى الأشخاص الطبيعيين، في شكل رسائل أو جداول إرسال أو بقرقيات أو مذكرات أو مناشير أو تقارير أو محاضر ... الخ، وعليه فإن كل تحرير إداري يقتضي قبل كل شيء معرفة كافية للغة التي يتم التحرير بها ، ومن جهة أخرى فإنه يتطلب بصفة عامة شروطا ينبغي توفرها ليكون سند صحيحا³.

2. الشروط الواجب توافرها في المحررات الرسمية : بالرجوع إلى نص المادة 324 من القانون المدني

يتبين أن الشروط الواجب توافرها ليكون السند الرسمي صحيحا هي: صدور المحرر من موظف أو ضابط عمومي أو شخص مكلف بخدمة عامة، وهذا التمييز لم يأتي هكذا عبثا ولكن له ما يبرره نظرا للاختلاف في المركز القانوني لكل فئة وبالتالي فإن أي محرر غير صادر من طرف الأشخاص الذين عددهم المادة المذكورة أعلاه لا يعتبر رسميا، وهم:

¹ عطا الله بوحيدة، الموجه في التحرير الإداري، 06-2019، ص3، تاريخ الاطلاع 05-03-2020 الساعة 14 و35د الموقع : <https://tachri3.com/2019>

² عبد الجليل طواهرير، مطبوعة في الاتصال و التحرير الإداري، جامعة قاصدي مرباح ، ورقلة ، ص 65

³ - علي ياسين ، تقنيات التحرير الإداري، ص13 ، تاريخ 22ماي2011 ، تاريخ الاطلاع 28-03-2020 الساعة 20 و40د الموقع :

<https://ar-ar.facebook.com/notes>

أ-الموظف العام: هو كل شخص تعينه الدولة للقيام بعمل من أعمالها ويتنوع الموظفون العموميون بتنوع السندات الرسمية التي يصدرونها، ويدخل في هذا المفهوم جميع موظفي الدولة بمختلف مصالحها المركزية والخارجية، الولاية والبلدية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسات العمومية والإدارات ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي .

ب- الضابط العمومي : هو كل شخص يعطي له القانون هذه الصفة ونذكر على سبيل المثال لا الحصر من يعتبر من الضباط العموميين الموثق، المحضر القضائي، المترجم، وحتى الموظف المكلف بالتوظيف القنصلية¹.

ج- الشخص المكلف بخدمة عامة : وهو كل شخص يشغل منصبا ما بمقتضى قرار إداري أو بمقتضى عقد سواء أكان مأجور أو غير مأجور، تابع لجهاز مركزي أو محلي أو هيئة عامة تابعة للدولة أو كان يعمل تحت سلطة جهاز إداري².

د- أن يتم تحرير المحرر في حدود سلطته و اختصاصه : تشترط المادة 324 من القانون المدني السالفة الذكر إضافة إلى الشرط الأول أن يتم تحرير المحرر في حدود سلطة هذا الموظف العام أو الضابط العمومي أو الشخص المكلف بخدمة عامة وفي دائرة اختصاصه، ومعنى أن يتم تحرير المحرر في حدود سلطته حسب ما يراه الدكتور عبد الرزاق السنهوري هو أن يكون للموظف الولاية الكاملة من حيث التحرير وأهلية من حيث عدم وجود مانع شخصي به وأن يكون له إختصاص موضوعي من حيث نوع المحرر الرسمي، أما الاختصاص فاقتضاه يكون على الاختصاص المكاني فقط، ونعني بالولاية أن يكون للموظف الولاية القانونية في تحرير هذه المحررات، كما يجب أن يكون مختصا نوعيا من خلال نوع المحررات الرسمية، فالقاضي يصدر الأحكام القضائية والموثق يصدر العقود التوثيقية، أما أن يكون في حدود اختصاصه فالمقصود به الاختصاص الإقليمي أي المكاني وهو ممارسة وظائفه في حيز مكاني محدد أو في دائرة اختصاص الهيئة الإدارية المحدد إما قانونا أو تنظيميا³.

¹ - أمال زهرة مسكين ، الأبحاث بالكتابة في القانون المدني الجزائري ، مذكرة لنيل شهادة الماستر حقوق ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة مستغانم ، 2018 ، ص 23

² - علي فيلاي ،الالتزامات : النظرية العامة للعقد ، موفم للنشر ، ط 3، الجزائر ، 2013 ص 309

³ - زيتوني عمر ، مقال بعنوان حجية العقد الرسمي ، مجلة الموثق ، العدد 3 ، 2001 ، ص 42

هـ - أن يتم تحرير المحرر وفق الأشكال التي حددها القانون : يحدد القانون للموظف أو الضابط العمومي أو المكلف بالخدمة العامة عند ممارسة مهامه مجموعة من الشكليات التي يجب مراعاتها تحت طائلة البطلان وبالتالي عدم إضفاء طابع الرسمية على الورقة المحررة التي لم تتم فيها مراعاة الأشكال القانونية¹.

ثانيا : خصائص التحرير الإداري

يتميز بجملة من الخصائص بعضها يتصل بالتنظيم الإداري و ما يترتب عنها من :

- إحترام التسلسل الإداري (التدرج الرئاسي) يقوم التنظيم الإداري الدولة على أساس التسلسل الإداري أو السلم الإداري وهذا الأخير يتخذ شكل الهرم يتجزأ إلى عدة أجزاء من الأعلى إلى الأسفل².
- الوضوح في التعبير عن الأفكار.
- التنسيق المنطقي للمعاني والاستدلالات.
- الأسلوب الصحيح والدقيق في التحرير.

ثالثا : أنواع المحررات الإدارية

يعتمد النشاط الإداري خصوصا المؤسسات والإدارات العمومية على الوسائل الكتابية وبالتالي فان الكتابة تعكس مختلف أنواع الأنشطة التي تنجزها الإدارة والقرارات التي تتخذها، وتكمن أهمية الكتابة في إمكانية توثيق العمليات الإدارية والحفاظ على آثار حتى يتسنى إستخدامها عند الحاجة كوسائل إثبات قانونية أو كأساس مرجعي للنشاط الإداري، والمقولة الشهيرة في السياق هذا "الكلام زائل والكتابة باقية.

" les paroles s'envolent ,les écrits restent. "

توضح هذه الحقيقة وتدعمها، وعلى الأساس هذا فان أي نشاط إداري يتطلب دعامة كتابية، سواء تعلق الأمر باجتماع عمل أو معاينة أو اتخاذ قرار أو اتصال بجهة... الخ ، تتجسد أو تصاغ في وثيقة رسمية، تسجل وتحفظ طبقا للتنظيم المعمول به في الإدارات والمؤسسات العمومية³.

ونظرا لتعدد الأنشطة الإدارية وتنوعها فان المحررات تتعدد وتنوع تبعا لذلك وهي على النحو التالي: المرسلات الإدارية، الوثائق الإدارية، النصوص الإدارية.

1- المرسلات الإدارية: المراسلة هي الأداة المستخدمة لتواصل أو ربط علاقة بين الإدارة وأشخاص آخرين

طبيعيين أو اعتباريين، أو الاتصال مع المصالح الأخرى، فقد تكون كتابية في شكل رسائل بريدية، الكترونية و منها :

¹ - يحي بكوش ، أدلة الإثبات في القانون المدني الجزائري و الفقه الإسلامي ، ط 2، 1988، ص 100

² - بدرا لدين بن تريدي ، المراسلة العامة و التحرير الإداري، دار المعرفة، 1998، الجزائر، ص 14

³ - حبيب ثابتي ، التحرير الإداري ، مطبوعة ، جامعة معسكر ، 2017، ص 9

أ - جدول الإرسال : يسمى الحافظة الإرسال، هو وثيقة تستخدم في نقل أو تحويل الوثائق والمستندات بين المصالح الإدارية داخل نفس الوحدة أو بين إدارية مستقلة، ويهدف أساسا إلى الاحتفاظ بسند قانوني يثبت انتقال وتسليم تلك الوثائق والمستندات إلى المرسل إليه، بحيث يتم تأشير بالاستلام على النسخة الإضافية للجدول من طرف هذا الأخير، قبل أن يسترجعها المرسل¹.

ب - الاستدعاء والدعوة : يهدفان أساسا إلى حضور شخص أو أشخاص معينين بصفة إلزامية أو طوعية لغرض تحديد في نص الرسالة، وتوجيهها من الإدارة العمومية يكون كتابيا مع وجوب إحترام الأجل الزمني لوصول وتلبية الدعوة أو الإستهعاء وفي حالة الإستهعاء يمكن إرسالهما أما عبر الفاكس أو البرقية تلغراف لضمان سرعة الوصول .

ج - البرقية: هي وثيقة تمكن من تبليغ خبر مستعجل، وتحرر البرقية على مطبوع خاص، وتسلم على المصلحة البريدية المكلفة، ولا يمكن تبليغها عن طريق الهاتف، ككل البرقيات تخضع لضرورات الكلفة والاستعجال وتحدد كلفتها حسب عدد الكلمات، والسرعة حسب إختصار النص، كما أن يجب الإشارة إلى أن السلطات الإدارية هي المؤهلة وحدها لإرسال البرقيات الرسمية كما يجب أن تمر رسائل المصالح التيلكس عبر هذه السلطات².

2- الوثائق الإدارية : تستعمل الإدارة عددا من الوثائق لإغراض شتى إما لتبليغ معلومات أو معاينة أحداث وإثبات وقائع والأنشطة الإدارية جميعها توثق بموجب أحد أو بعض هذه الوثائق.

أ - المحضر: هو بمثابة جهاز مسجل إنساني لأنه يسجل كل شيء لأنه لا يقيد إلا ما يعتبره مهما ومفيدا وذو علاقة بالموضوع، وهو وثيقة إدارية رسمية وسرد كتابي لما قام به المحرر، ومن خلالها يروي عون الدولة ما رأى، ما سمع، أو عاينه، وينقل الوقائع أو التصريحات إلى رؤسائه الإداريين أو الجهة التي طلبته دون إبداء رأي بشأنها و القاعدة أن المحضر يحزر بطلب من السلطة الإدارية و القضائية فالحرر المحضر شخص ذو صلاحيات أو وظيفة محددة مثل الدركي ، قاضي التحقيق... الخ³

ب - عرض حال : هو وثيقة إعلامية تهدف إلى إبلاغ المسؤول الإداري و إحاطته بواقعة أو مجريات مهمة عمل أو قد يعرض حالة معينة عن نشاط أو مناقشة و تسرد وتروي بكيفية مفصلة أو موجزة ما قيل أو ما تم فعله بمناسبة

¹ - بوحميذة عطاء الله، الموجز في التحرير الاداري، 2019، ص 34

² - رشيد ححيف ، التحرير الإداري ، الجزائر ، 2010 ، ص 77

³ - عبد الجليل طواهرير ، مرجع سابق ، ص 82

حادث معين، وقد يقصد منه المحافظة على أثر مكتوب فقط ، فمثلا يمكننا تحرير عرض حال عن مناقشة محاضرة أو جلسة عمل لاجتماع معين أو مهمة، أو حادث مرور...¹

ج - التقرير: التقرير وثيقة إدارية مكتوبة يحررها مفتش أو مندوب عن مؤسسة ما في قضية محددة استجابة لطلب جهة مسؤولة من أجل تحديد الموقف واتخاذ التدابير المناسبة ومن ثم فإن الغاية من إعدادها هي غاية عملية، فمن خلاله لا يكفي لما اتخذه من موقف بئراً من القضية التي يتناولها، بل يذكر السبب والعللة، ويقترح الحل والعلاج، ويرتكز محرر التقرير على الواقع، ليستنبط المعطيات الأساسية التي تسمح له بإبداء رأي و وجهة نظر حول الموضوع قصد تمكين المرسل إليه من اتخاذ الإجراءات و التدابير الضرورية وتنوع التقارير حسب الغرض الذي تؤديه كالتقارير : الإحصائية، الدورية، التوصية ، الرسمية ، التفتيش ، الإخبارية ، البحث الاستقصاء... الخ²

3 - النصوص الإدارية (التشريعية والتنظيمية والتفسيرية) : فعلى المستوى المركزي أو المحلي وكذا المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والعلمي وثقافي والمهني يقوم نشاط الإدارة العمومية على اتخاذ القرارات في شكل نصوص تشريعية وتنظيمية أو تفسيرية، في إطار المنظومة التشريعية الساريةقوانين وأوامر ويضاف لها نصوص ذات غرض تفسيري.

أ - النصوص التشريعية: هو نص قانوني صادر عن السلطة التشريعية وهي ممثلة في بلادنا البرلمان بغرفتيه المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وفق الإجراءات التي يحددها الدستور في مجالات المخصصة بموجبه، ويتضمن جملة من القواعد القانونية العامة المجردة والملزمة، قصد تنظيم علاقاتهم في المجتمع، ومن المفترض أن يعبر النص التشريعي عن إرادة الأمة، وأن يكون التشريع واضحاً غير قابل للتأويل، باعتباره صادراً عن هيئة ممثلة للشعب³ ، وتنقسم النصوص التشريعية إلى ثلاثة أنواع حسب درجة قوتها وهي كالاتي :

-الدستور: هو التشريع الأساسي والاسمي للدولة، يتضمن عددا من المبادئ التي تبين طبيعة نظام الحكم في البلاد وكيفية تنظيم السلطات المختلفة وعلاقتها ما بينها، وكذا حريات وحقوق الأفراد و واجباتهم، وهو القاعدة الأساسية لمجموع القوانين والتنظيمات الجاري بها العمل في الدولة .

-القانون: العمل التشريعي أو(السلطة التشريعية) في حد ذاته هو القانون المتداول والمصوت عليه من البرلمان بغرفتيه المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، و يجد مصدره سواء في اقتراح القانون من نواب الشعب أو من مشروع

¹ - حبيب ثابني ، نفس المرجع ص 49

² - عبد الجليل طواهرير ، نفس المرجع ، ص78

³ -رشيد جحيق، المرجع السابق ، ص 189

تقدمه الحكومة، أو يصدره رئيس الجمهورية لتنظيم الحياة في المجتمع، ويعتبر النص القانوني أساس كل تشريعات الدولة وأقواها، ونذكر على سبيل المثال : قانون المالية، قانون العقوبات، القانون الأساسي العام للوظيفة العامة... الخ¹.

-الأمر : هو نص تشريعي، يصدره رئيس الجمهورية في القضايا الاستعجالية أو في حالة عدم وجود برلمان أو في حالات الضرورة، أو في حالات الاستثنائية مثل الحروب أو الكوارث الطبيعية، وذلك طبقا للمادة 93 من الدستور، أو ما بين الدورات التشريعية، على أن يعرض الأمر على الهيئة التشريعية عند انعقاد دورتها المقبلة للمصادقة وإضفاء صيغة قوة القانون عليه، أما صلاحية إصداره فهي محولة دستوريا لرئيس الجمهورية وفقا للمادة 124².

ب - النصوص التنظيمية: هو نص صادر عن السلطة التنفيذية في الدولة ممثلة في رئيس الجمهورية، الوزير الأول، لتبيان إجراءات وكيفية تطبيق وتنفيذ النصوص التشريعية، حيث يستمد روحه من القانون ولا يمكنه مخالفة أحكامه وهو أقل درجة من النص التشريعي حيث يفترض إعداد إجراءات أقل تعقيدا من الإجراءات إعداد النصوص التشريعية، و يرجع العمل التنظيمي أساسا في بلادنا لرئيس الجمهورية إذ يجمع بين التنظيم المستقل و التنظيم التنفيذي مراسيم رئاسية وذلك طبقا للمادة 125 من دستور 1996 ويندرج تنفيذ التنظيم من مهام رئيس الحكومة الوزير الأول بمراسيم تنفيذية وذلك طبقا للمادة 85/4 من دستور 1996، وإن كان في الواقع العمل التنظيمي من اختصاص رئيس الجمهورية و الوزير الأول فإن إعداد مشروعه يتم من طرف الوزراء كل في مجال قطاعه، و يمكن أن يصدر النص التنظيمي من كل وزير على مستوى وزارته، ومن الوالي، ومن رئيس المجلس الشعبي البلدي... الخ ، وتنقسم النصوص التنظيمية حسب درجة قوتها إلى ثلاث أنواع و هي على النحو الآتي :

-المرسوم: هو نص تنظيمي، يشرح ويحدد كيفية تطبيق نص ما من النصوص القانونية ويصدره إما(رئيس الجمهورية) مرسوم رئاسي و هو أداة التي يتدخل بها لممارسة سلطاته التنظيمية في المسائل الغير مخصصة للقانون أي التي تخرج عن نطاق التشريعي ، (أو الوزير الأول) مرسوم تنفيذي حيث تتيح له توضيح كيفية تنظيم مختلف المصالح حسب النصوص القانونية الأخرى أو تبين كيفية تطبيق هذه القوانين أو تكييف تطبيقها. وبالإضافة إلى ذلك فإننا نجد أيضا المراسيم الفردية، والتي تخص تعيين أو ترقية أو توقيف مهام الموظفين السامين للدولة و تغيير مهامهم، وذلك طبقا للقوانين المعمول في هذا المجال³.

¹ - خيطس عبد الكريم ، مدونة عبد الكريم خيطاس، دليل الإداري و المسير المالي ، الجزائر، 06-2016، تاريخ الاطلاع : 29-04-2020 ،

الساعة 23 و 05 د الموقع <https://khitasabdelkarim.wordpress.com/2016/06/16>

² - رشيد حجيق ، نفس المرجع ، ص 207-208

³ - حبيب ثابتي ، المرجع السابق ، ص58

-المقرر : فهو يقترب شكلا و مضمونا من القرار فهو نص تنظيمي يتخذ في المسائل الأقل أهمية من المسائل التي يتناولها القرار ، كالمخ أو العطل الاستثنائية ، و يتخذ من قبل الوزير أو من فوضه له الحق الإمضاء في قضايا مختلفة¹.

ج- النصوص التفسيرية : هي لتفسير التدابير والأحكام الواردة في النصوص و الهدف منها هو فهم النصوص و توضيح اللبس و الغموض ، منها :

-المذكرة الإدارية : هي وثيقة يجري تداولها داخل الإدارة لنقل تعليمات من الرئيس الإداري إلى مسؤوليه أو تبليغ معلومات أو توجيهات إلى بعض المستخدمين أو جميعهم وتسمى أيضا مذكرة مصلحيه، وهناك نوع آخر من المذكرات تسمى مذكرة التلخيص، تتضمن دراسة تلخيصية لكتاب أو تقرير أو مقالات صحفية أو أي وثيقة أخرى يراد تبليغ ملخص عنها إلى الرئيس الإداري لتمكينه من اخذ فكرة عامة عن محتوى الوثيقة في وقت قصير، يتولى تحريرها موظف مختص أو مستشار لدى الرئيس الإداري المعني، وتعتبر المذكرة أكثر استعمالا داخل الإدارات والمؤسسات العمومية لنقل المعلومات أو توجيهات أو أوامر من الرؤساء الإداريين إلى المرؤوسين في مختلف المستويات التدريجية².

-المنشور: هو وثيقة إدارية داخلية تصدر من سلطة إدارية عليا إلى سلطة إدارية دنيا، أي إلى الأعوان الخاضعين لأوامرها ، ويرسل المنشور إلى العديد من المرسل إليهم، وهي الميزة التي تميزه عن باقي الوثائق الإدارية الأخرى ، و خلافا للمذكرة الإدارية التي لها صلة بالمنشور، و التي تكتسي الطابع المؤقت بالنسبة لصلاحياتها، فإن المنشور يتصف بالديمومة، بمعنى أنه غير مؤقت كالمذكرة الإدارية التي ينتهي العمل بانتهاء آجالها ، و الهدف منها نشر تعليمات و توجيهات من السلطة العليا إلى مختلف المصالح التابعة لها من أجل تنفيذ عمل إداري بكيفية ملائمة و الهدف الأهم هو توضيح النقاط الغامضة في النصوص التنظيمية الجاري بها العمل كالمراسيم و القرارات أو حل مشاكل التطبيق العملية و كفاءات تفسيرها و تأويلها فلا تترك مجالاً للشك³.

-التعليمة: هي وثيقة إدارية داخلية تصدر من سلطة إدارية عليا، أي من الرئيس إلى المرؤوسين وهدفها إعطاء تعليمات وتوجيهات في مجال من المجالات، ويتم نشرها على نطاق واسع في المصالح المركزية أو المصالح الخارجية،

¹ -بوحيدة عطاء الله، المرجع السابق، ص46.

² - بوحيدة عطاء الله ، المرجع السابق ، ص 42

³ - رشيد حجيق ، المرجع السابق ، ص 109

وتضل سارية المفعول إلى غاية تعديلها أو إلغائها، وتكون التعليمة بأحد الإشكال التالية رئاسية حكومية وزارية ولائية... الخ¹.

-الإعلان: وثيقة إدارية مؤقتة تصدرها الإدارة من حين لآخر باعتبارها من وسائل الإعلام والتبليغ الداخلي تخصص للتعليق على سبورات، فهي تهم أشخاص معينين بإمكانهم أن يطلع موظفوا المصلحة عليها، مثلا إنعقاد إجتماع ندوة حلول أو إغلاق مكتب إعلان الأشغال وبما أنه يخصص للتعليق فإنه يجب سحب نسخ الإعلان بقدر كاف للأعمدة التي سيعلق عليها، ولكن يجب أيضا أخذ نسخ الضرورية للترتيب بعين الاعتبار لأنه من المفيد الاحتفاظ بنسخ الحوادث المعلن عنها لأنها تتعلق بنشاط إداري ويمكن ذكرها في تقرير السنوي، مع وجوب نزع الإعلانات القديمة وتعويضها تدريجيا بإعلانات الحديثة².

4. القرار الإداري كوسيلة مميزة لممارسة النشاط الإداري: إن موضوع القرار الإداري من المواضيع ذات أهمية في القانون الإداري، فهو يحدث آثارا قانونية على عاتق الأفراد دون أن يتوقف ذلك على قبولهم، كما يمتاز بخصائص تميزه عن غيره من الأعمال الإدارية إضافة إلى أنه يختلف عن كل من الأعمال الحكومية، الأعمال التشريعية والأعمال القضائية ويعتبر أهم إمتياز من إمتيازات السلطة العامة وأبرز وسائل وأدوات النشاط الإداري³، وتتضح التفرقة أكثر عند أعمال معايير التمييز الأربعة (المعيار الشكلي والمعيار المادي والمعيار العضوي وكذا معيارا لرقابة)⁴.

أ- أنواع القرارات الادارية :

تنقسم القرارات الإدارية حسب الزاوية التي تعالج من خلالها ، و يمكن تقسيمها : حيث التكوين تكون قرارات بسيطة أو مركبة، ومن حيث عموميتها تقسم إلى قرارات فردية وأخرى تنظيمية وتنقسم حيث مصدرها إلى مراسيم رئاسية ، مراسيم تنفيذية ، قرارات وزارية أو محلية صادرة عن المجلس الشعبي الولائي أو قرار المجلس الشعبي البلدي ، ومن حيث رقابة القضاء فإنها تخضع لمبدأ المشروعية أو ما تسمى بـ "أعمال السيادة"، ونعرف أعمال السيادة بأنها "قرارات تتمتع بالحصانة القضائية، وتجعل هذه القرارات غير قابلة أن تكون محل دعوى قضائية"⁵.

¹ - حبيب ثابتي ، المرجع السابق ، ص 65

² - رشيد حجيقي ، نفس المرجع ، ص 137

³ - محمد جمال مطلق الذنبيات، الوجيز في القانون الإداري، الدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع ودار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، الطبعة الأولى، الإصدار الأول 2003، ص 198.

⁴ - د.محمد فؤاد مهنا، دروس القانون الإداري، منشورات الدار المصرية، مصر، 1956، ص 301.

⁵ - ناصر الباد، نفس المرجع، ص 185

5 . العقد الإداري كوسيلة مميزة لنشاط الإدارة العمومية: من المستقر عليه فقها وقضاء أن العقد الإداري هو اتفاق يكون أحد أطرافه شخصا معنويا عاما بقصد إدارة أو تسيير أحد المرافق العامة، وتظهر فيه نية الأخذ بأسلوب القانون العام، وذلك من خلال تضمين العقد شروطا استثنائية غير مألوفة في تعاملات الأفراد¹. يستمد العقد الإداري قواعده إما من نصوص تشريعية تنظم جانبا أو أكثر من جوانبه ، و إما من أحكام القضاء الإداري ، والتي تمارس القاضي من خلالها دورا بارزا في خلق واستخلاص المبادئ القانونية التي تحكم هذا العقد، دون التقييد في ذلك بأحكام القانون المدني.

أ-تعريف العقد الاداري : عرفه محمد الصغير بعلي على أنه: " العقد أو الاتفاق الذي يبرمه شخص معنوي عام، قصد تسيير مرفق عام، وفقا لأساليب القانون العام، بتضمينه شروط استثنائية غير مألوفة في القانون الخاص"² ، وعليه فان المعيار المميز للعقد الإداري إنما يقوم على ضوء الفقه والقضاء الإداريين على توافر المقومات و الأركان التالية:

- أن يكون أحد طرفي العقد جهة إدارية عامة.
- أن يرتبط و يتصل العقد بمرفق عام من حيث إداريته و تسيير أو استغلاله .
- اعتماد و إتباع وسائل القانون العام في إبرام العقد و تنفيذه بحيث يتضمن العقد شروط استثنائية وغير مألوفة في عقود القانون الخاص.

ب- أنواع العقود الإدارية : ترم الإدارة أنواعا مختلفة من العقود الإدارية، منها عقود نظمها المشرع بأحكام خاصة ونص عليها في القانون المدني منها ما ورد نصه في لائحة العقود الإدارية، منها ما ترك تحديده للقضاء الإداري، كما يمكن أيضا تقسيمها إلى عقود مسماة و أخرى غير مسماة.

- عقد الامتياز: وهو عقد بين شخص معنوي عام أو إحدى الشركات بمقتضاه يتعهد الملتزم بالقيام بفدته وتحت مسؤولية المالية بأداة خدمات عامة للجمهور طبقا لشروط التي توضع له وذلك مقابل الإذن له باستغلال المشروع (فترة معينة من الزمن)³.

- عقد الأشغال العامة : عقد الأشغال العامة هو اتفاق بين إدارة وأحد الأفراد أو الشركات بقصد القيام ببناء أو ترميم أو صيانة عقارات لحساب شخص معنوي عام، وبقصد تحقيق نفع عام في نظير المقابل المتفق عليه وفقا

¹ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، العقود الإدارية، المنازعات الإدارية (ضوابط التحكيم في منازعات العقود الإدارية)، دار الكتاب الحديث، الجزائر، القاهرة، الكويت، 2004، ص 48

² - محمد الصغير بعلي، العقود الإدارية، دار العلوم لنشر والتوزيع، عنابة، 2005، ص 7.

³ - إبراهيم عبد العزيز شيعا، القانون الإداري، دار الجامعية بيروت، 1994، ص 247

للشروط الواردة في العقد وهي الأكثر أهمية في الجزائر من حيث الاعتماد المالي التي يرصد لها و ذلك بهدف التجهيز، مثل بناء سد، أو جامعة أو طريق توصيل قنوات المياه الصالحة للشرب¹

- **عقد التوريد** : عقد التوريد هو عقد إداري يتم بين الإدارة أو شركة (متعهد) بتعهده بمقتضاه الفرد أو الشركة بأن يورد للإدارة منقولات أو مواد معينة تلزمها مقابل ثمن معين يحدد في العقد².

- **عقد القرض العام** : وهو اتفاق يقرض بمقتضاه أحد الأفراد أو البنوك مبلغا من المال للدولة أو لإحدى إدارتها مقابل تعدها بدفع فائدة سنوية أو بدونها ولمدة معينة في العقد³.

ج - **كيفية إبرام العقود الإدارية**: يقصد بإبرام العقود الإدارية التوقيع عليه وشريك الإدارة في العقد ما يسمى بالمتعامل المتعاقد و يمكن أن يكون شخصا طبيعيا في هذه الحالة فإن العقد يوقعه المعني بنفسه و إن كان المتعاقد شركة فالعقد يوقعه الممثل القانوني للشركة، أما عن الجانب الإداري فإن الموقع يختلف حسب الشخص العمومي المعني فالوزير يوقع العقد باسم الدولة و الولي باسم الولاية و رئيس المجلس الشعبي البلدي باسم البلدية والمدير باسم المؤسسة العمومية⁴، ويتم اختيار المتعاقد مع الإدارة إلى مجموعة من المبادئ يمكن حصرها فيما يلي:

- مبدأ العلانية في إجراء عملية المناقصات والمزايدات العامة:

- مبدأ المنافسة العامة:

- مبدأ المساواة بين المتنافسين (العمومية)

الفرع الثاني : المحررات الالكترونية : إن التطور التكنولوجي الذي نعيشه الآن، والذي يطلق عليه عصر المعلومات و البيانات، أدى إلى ظهور وسائل وأساليب جديدة لأعمال ولتصرفات الإدارة العمومية، لم تكن معروفة منذ سنوات قليلة، وهذه الوسائل في تطور دائم و مستمر وسريع .

أولاً: القرار الإداري الالكتروني

يعد القرار الإداري من أهم الأنشطة الرئيسية للمرفق العام فيه تفصح الجهة الإدارية بإرادتها المنفردة في الشكل الذي يتطلبه القانون عن رغبتها بإحداث أثر قانوني أو تعديل مركز قانوني قائم أو إلغائه، و لما كان المرفق العام الالكتروني هو استمرارية للمرفق العام التقليدي بوسائل أخرى حديثة و متطورة و يجب أن يحافظ على نفس الخصائص و الأركان.

¹ - محمد الصغير بعلي، العقود الإدارية، المرجع السابق، ص 8

² - نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، الطبعة الأولى، الإصدار السابع، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2010-ص 325.

³ - محمد خلف الجبوري، العقود الإدارية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، مصانع الأرز 1998

⁴ - حسين طاهري، القانون الإداري والمؤسسات الدستورية، دار الخلدونية، الجزائر، 1441هـ-2020م، ص 119.

1. تعريف القرار الإداري الإلكتروني : " هو تلقي الإدارة العامة الطلب الإلكتروني على موقعها

الإلكتروني و إفصاحها عن رغبتها بإصدار القرار الإداري و التوقيع عليه الكترونيا، و إعلام صاحب الشأن بذلك في موقعه الإلكتروني، وذلك بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح، وذلك بقصد إحداث أثر قانوني يكون جائزا وممكنا قانونا إبتغاء المصلحة العامة"¹، من خلال التعريف يتضح أن القرار الإداري الإلكتروني لا يختلف عن القرار الإداري التقليدي إلا في الوسيلة المستعملة في التعبير عن الإرادة باستعمال وسائل الكترونية وتدفقات الإنترنت والبريد الإلكتروني في التعبير عن الإرادة وكذلك في تبليغ القرار الإداري ونشره في المواقع الإلكترونية الخاصة بالإدارة، بحيث تعد الرسالة الإلكترونية المعبرة عن البيانات تعبيراً عن الإرادة.

غير أن تطبيق المرفق العام للنشاط الإداري عن طريق وسائط إلكترونية يتطلب جملة من الضوابط والأسس يجب أن لا يحد منها المرفق العام في تعاملاته، بحيث يجب توفر نفس الأركان و الشروط والخصائص التي يتضمنها القرار الإداري التقليدي ، بوصفه إفصاح من الجهة الإدارية بإرادتها المنفردة في الشكل الذي يتطلبه القانون عن رغبتها بإحداث أثر قانوني أو تعديل مركز قانوني قائم أو إلغائه ، و أهم أركان القرار الإداري المعروفة (المحل ، السبب فالاختصاص ، الغاية ، الشكل و الإجراءات) ، و لكن من جهة أخرى تعترض القرار الإداري الإلكتروني جملة من العقبات التقنية تتعلق أساسا بوسائل العلم بالقرار الإداري الإلكتروني و بالتالي نفاذه في مواجهة الأفراد و المخاطبين به بصورة عامة ، نظرا للتعقيدات التقنية و الفنية المرتبطة بوسائل الاتصال الحديثة.²

2. وسائل العلم بالقرار الإداري الإلكتروني: يتم نشر القرار الإلكتروني بواسطة إرسال القرار إلى البريد

الإلكتروني لصاحب الشأن المخاطب به ، أو نشره في الموقع الإلكتروني للمرفق العام ، علما أن القانون لم يحدد طرقا معينة للإعلام بالقرار الإداري و ترك ذلك للإدارة بشرط عدم مخالفتها للقانون.³

ثانيا- العقد الإداري الإلكتروني: هو العقد الذي يبرمه شخص معنوي عمومي بوسائل الكترونية كليا أو

جزئيا بقصد تسيير مرفق عام أو تنظيمه وتظهر فيه نية الإدارة في الأخذ بأحكام القانون العام بتضمينه شروطا إستثنائية غير مألوفة في عقود القانون الخاص.⁴

¹ - محي الدين علاء مصطفى، القرار الإداري الإلكتروني كأحد تطبيقات الحكومة الإلكترونية، بحث مقدم إلى مؤتمر المعاملات الإلكترونية، 2009، جامعة

الإمارات العربية المتحدة، ص. 106

² - علي مختاري، المرفق العام الإلكتروني الواقع والمأمول، جامعة الجزائر 2016، 01، ص 08.

³ - المواد 406-407-408 من القانون 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية

⁴ - هدى مقداد، مقال بعنوان " العقد الإلكتروني "، منشور بمجلة الدراسات القانونية، جامعة الجزائر ، ب ت ، ص 5

1. أركان وخصائص العقد الإلكتروني: لا يختلف العقد الإلكتروني كثيرا عن العقد الإداري العادي

التقليدي، ماعدا ما تتطلبه الأساليب الإلكترونية من تنفيذ و إثبات، لذلك يتضمن العقد الإداري الإلكتروني جملة من الأركان و الخصائص تفرده عن العقد الإداري التقليدي و هي:

- الرضا و القبول الإلكتروني : يتم التعبير عنه من خلال وسيلة الكترونية و يجب أن يتلاقى الإيجاب مع القبول لانعقاد العقد و يكون عن طريق البريد الإلكتروني أو إرسال رسالة الكترونية فيتم الضغط أو بلمس الإيقونة المخصصة لإعلان القبول... الخ.
- أحد أطراف العقد يكون شخصا معنويا عمومي (الدولة، الولاية، البلدية، المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية) والنشاط المراد أبرام العقد بشأنه متصلا بالمرفق العام (عقد تفويض، إيجار، وكالة محفزة، طلب عروض).
- أن يتضمن شروطا استثنائية غير مألوفة في القانون الخاص (إنهاء أو فسخ أو تعديل العقد بالإرادة المنفردة للإدارة حق توقيع الجزاءات على المتعاقد ، حق الرقابة والتوجيه) .
- أن يتضمن شروطا استثنائية غير مألوفة في القانون الخاص (إنهاء أو فسخ أو تعديل العقد بالإرادة المنفردة للإرادة، حق توقيع الجزاءات على المتعاقد، حق الرقابة والتوجيه)
- أن يتم اعتماد أسلوب الإثبات الإلكترونية أي المحررات الإلكترونية (البصمة الإلكترونية – التوقيع الإلكتروني – الدفع الإلكتروني.... الخ)¹ .

2. إثبات العقد الإلكتروني: أهم ما يطرح بصدد التعاقد الإلكتروني هو طرق إثباته التي تستلزم وسائل

الالكترونية هي الأخرى، فلا يعقل أن يتم إثبات عقد الكتروني بطرق الإثبات التقليدية كشهادة الشهود مثلا، لذلك إستوجب الأمر أن يتم إثبات العقد الإلكتروني بطرق مميزة تضمن الحماية للحقوق، و في هذا الصدد بادرت التشريعات الدولية والوطنية لإصدار قوانين تتعلق بالتوقيع الإلكتروني و بينت وظائفه وحددت الشروط اللازمة للاعتداد به في الإثبات، أهمها القانون النموذجي للأونيسترال والتوجيه الأوروبي المتعلق بالتوقيع الإلكتروني، أما المشرع الجزائري فقد إعتترف بحجية التوقيع الإلكتروني في الإثبات من خلال المادة 327 فقرة 02 من القانون المدني المعدلة سنة 2005، كما أصدر قانونا خاصا بالتوقيع والتصديق الإلكترونيين سنة 2007، وبهذا يكون قد نظم الإثبات بواسطة التوقيع الإلكتروني².

¹ - راغب ماجد، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية-مصر، 1997، ص 563-566.

² - بقعة عبد الحفيظ، مداخلة بعنوان " إثبات العقد الإلكتروني بواسطة التوقيع الإلكتروني "، أعمال المؤتمر الدولي حول: " حماية المستهلك في المعاملات الإلكترونية وخصوصياته في المنتجات الذكية"، يومي 29-30 أكتوبر 2019، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة المسيلة، سنة الجامعية 2019-2020

الفرع الثالث : أهمية المحررات الادارية و دورها في تطوير النشاط الاداري

تحتل الوثائق الإدارية و خصوصا المراسلات الإدارية مكانا هاما في النشاط الإداري، فهي تمكن المصالح العمومية من الاتصال مع بعضها البعض، أو مع الأفراد وقد تكون هذه المراسلات مكتوبة أو شفوية، ورغم تطور وسائل الاتصالات و المواصلات الحديثة، من هاتف، فاكس، تليكس، إنترنت و بريد الكتروني الخ.. إلا أن المراسلة المكتوبة لازالت إلى يومنا هذا تحتفظ بأهميتها باعتبارها أداة جارية، وأكثر استعمالا في العلاقات الإدارية، و أهميتها بالغة و لا يمكن الاستغناء عنها مهما تطورت هذه الرسائل عبر الزمن اذ تدرج أهميتها تبعا للمهام التي تتضمنها فيمكن ترتيبها على النحو الآتي :

- الوسيلة الغالبة في الاتصال و في نقل المعلومات : للمراسلات الإدارية مكانة خاصة في النشاط الإداري فهي من بين الوسائل الغالبة و الجاري العمل والتعامل بها في العلاقات الإدارية و هي من بين أهم العوامل المساهمة في نجاح التنظيم الإداري، هي مادة عمل وميدان للتطبيق ، حيث الإمام بقواعد التحرير ضروري لأجل التحرير السليم في المضمون والموظف يصل وينقل المعلومات إلى المخاطب بها كما يفهمها فإذا كان كلاما متبدلا يسمى إتصالا، أما إذا كان بالكتابة فتسمى مراسلة أو مكاتبة¹.

- هي دلالة مادية في الإثبات والتكلفة منخفضة: لقد حدد المشرع الجزائري معنى الإثبات في المادة 323 مكرر "ينتج الإثبات بالكتابة من تسلسل حروف أو أوصاف أو أرقام أو أية علامات أو رموز ذات معنى مفهوم، مهما كانت الوسيلة التي تتضمن وطرق إرسالها".

لقد أعطى المشرع الجزائري لإثبات في المشكل الإلكتروني نفس مكانة الإثبات بالكتابة على الورق وهذا في التعديل الأخير حسب نص المادة 323 مكرر 1 " يعتبر الإثبات في المشكل الإلكتروني كالإثبات بالكتابة على الورق، بشرط إمكانية التأكد من هوية الشخص الذي أصدرها وان تكون معدة ومحفوظة في ظروف "ضمن سلامتها"، لذلك فقد جعل المشرع من الكتابة وسيلة لإثبات الأساسية فيما يتعلق بالتصرفات والوقائع القانونية أما من حيث التكلفة فتعتبر المحررات الإدارية ذات تكلفة منخفضة، كونها تعمل على تيسير الحركة الإدارية في المؤسسة مع أن إمكانية حفظها غير مكلفة فهي أداة سهلة للتواصل و التخاطب و التداول².

¹ -أمال قاسمي ، فنيات التحرير الإداري ، 2017/11 ، ص43 ، تاريخ الاطلاع 21-04-2020 الساعة 17 و 53 د ،

الموقع : <http://amelbensari.blogspot.com/2017/11/blog-post.html>

² - أمال زهرة مسكين ، المرجع السابق ، ص3

المبحث الثاني: ضمانات ممارسة النشاط الإداري

مما لاشك فيه أن الإدارة في قيامها بنشاطها تملك أن تتقصد من بعض حقوق الأفراد و حرياتهم، و حقها هذا لا يمكن تركه دون ضابط يرسم الحدود التي لا تتجاوزها مما يعرض تصرفاتها للبطلان و يفرض هذا المبدأ وجود وسائل و أجهزة ترأقب عمل الإدارة، و تختلف هذه الأجهزة باختلاف الدولة والنظم القانونية المتبعة فيها إلا أن المستقر في أغلب الدول و منها الجزائر وجود ثلاثة طرق يضمن من خلالها الأفراد مشروعية أعمال الإدارة، و هي الرقابة الإدارية و الرقابة القضائية و الرقابة السياسية .

المطلب الأول : الرقابة الإدارية و القضائية على ممارسة النشاط الإداري

تعتبر الرقابة الادارية أو القضائية على أعمال السلطات الإدارية من أهم الوسائل و الضمانات لتحقيق مبدأ الشرعية في إي دولة مما يستوجب خضوع الإدارة في كل أعمالها و تصرفاتها لأحكام القانون¹.

الفرع الاول : الرقابة الإدارية على الأعمال و تصرفات الادارية

تنشد الادارة بصفة مستمرة هدفا أساسيا هو تحقيق المصلحة العامة بوسائل مشروعة و بطرق علمية و من أجل تحقيق ذلك تقوم بمراقبة أعمالها ذاتيا و بصفة دائمة بغية تحسين أدائها و تنفيذ برامجها المسطرة .

أولا - تعريف الرقابة الادارية : تعددت تعاريف التي قيلت بشأن الرقابة الإدارية فعرّفها عمار بوضياف بأنها وظيفة من وظائف الإدارية وتعني قياس وتصحيح أداء المرؤوسين، للتأكد من أن الأهداف والخطط المسطرة قد تم تنفيذها بشكل مرض، كما تعني الرقابة الإشراف والمراجعة من سلطة أعلى بقصد معرفة كيفية سير الأعمال ومراجعتها وفقا للخطط الموضوعة²، وعرّفها الدكتور طارق المجذوب بأنها الرقابة الذاتية التي تمارس الإدارة العامة على نفسها، وهي وسيلة تستطيع الإدارة التأكد من أن الأهداف قد تحققت في وقت المحدد لها³، و جاء تعريف للدكتور فؤاد العطار بأنها وظيفة تقوم السلطة المختصة بقصد التحقق من أن العمل يسير وفقا للأهداف المرسومة بكفاية وفي الوقت المحدد لها ، و المتتبع لموضوع الرقابة على النشاط الإداري بكل صورها و خطواتها يمكن أن يكون موضوعا لأعمال الرقابة عليها ، فهي الأشخاص و الأعمال المادية و التصرفات القانونية، و هذه الأخيرة لا تقتصر على الجانب القانوني وحده، بل قد يمتد إلى جوانب الأخرى السياسية و الاقتصادية و الإجتماعية⁴.

¹ - الرقابة على أعمال الإدارة ، تاريخ الاطلاع 22-03-2020 الساعة 20 و 05 د الموقع :

<https://ar-ar.facebook.com/magistrature2013/posts/41597>

² - عمار بوضياف، منتديات ابو الحسن التعليمية، بحث حول الرقابة الإدارية لطلبة الحقوق ، الموقع <https://1554.yoo7.com/t574-topic>

³ - طارق مجذوب ، الإدارة العامة ، العملية الإدارية و الوظيفة العامة و الإصلاح الإداري ، منشورات الحبلبي الحقوقية ، لبنان ، 2009، ص 529

⁴ - سليمان حمدي القبيلات ، الرقابة الإدارية و المالية على الأجهزة الحكومية ، دراسة تحليلية و تطبيقية ، دار الثقافة ، 2010، ص 13

و تعد الرقابة الإدارية سواء كانت سابقة أو لاحقة أو متزامنة من الوظائف الحيوية التي توليها الدول والحكومات جل اهتمامها ، فوجود الرقابة لا يكون إلا عند بوجود إدارة تقوم بممارسة النشاط الإداري لوظيفة الإدارة، و تهدف من وراء هذا النشاط لتحقيق الأهداف ضمن القوانين والأنظمة التي لا بد من أن توفر تلك الأنظمة، والوضوح في الهيكل التنظيمي للوظائف العامة وعلاقتها ومستوياتها ومسئولياتها وحقوقها و واجباتها، وكذا العلاقات الناشئة مع تلك الوظائف من مستويات و واجبات.

ثانيا : أهداف الرقابة الإدارية :

إن مهمة الجهاز الإداري على الأعمال الإدارية له دوافع و مميزات حتى تنهض الإدارة العامة بنشاطها الإداري على أكمل وجه، وعليه لا بد أن يكون له وجهة يستقر عندها فينظر عما أسفرت تلك المهمة ، هل حققت ما تصبوا إليه الدولة، ومن هذا المنطلق تسعى الرقابة الإدارية إلى ترجمة أهداف على ارض الواقع منها :

- التحقق من إن الأعمال تسير في اتجاه الهدف المرسوم بصورة مرضية و لهذا فهي لا تكتفي بالتأكد من أن النشاط الإداري يمارس في حدود القوانين واللوائح والتعليمات، بل إنها تمتد للتأكد من أن الواجبات الإدارية تنفذ بأفضل طريقة وتعطي أفضل النتائج، وبمراعاة الكفاءة في الأداء والإقتصاد في النفقات¹.

- تحفيز الموظفين على أداء الجيد والالتزام بالقوانين والأنظمة، و التحقق من مشروعية الأعمال الإدارية ومدى صحة توظيف الإدارة للقوانين والتعليمات، وبما يمكن الوقوف على سير العمل وما يشوبه من نقص أو تقصير أو انحراف، إيجاد العلاج الناجع لتقويم الخطأ وتدارك العيوب وسد الثغرات التي قد تقع فيه الإدارة أثناء ممارسة النشاط الإداري².

- التنبيه إلى أوجه النقص والخلل والتقصير في التشريعات المعمول بها وإقتراح وسائل معالجتها و ترشيد عملية اتخاذ القرارات، و خاصة ما يتعلق منها بالسياسة العامة للعمل وأهدافه و ضمان حماية حريات الأفراد و حقوقهم، وكشف الإنحراف الإداري من إستغلال السلطة أو الوظيفة، وكشف وضبط كل الجرائم المرتكبة أثناء تأدية العمل والتي تعرقل تطوره وسيره³.

ثالثا : صور الرقابة الإدارية

لقد قلنا إن الرقابة الإدارية هي قيام الإدارة رقابة نشاطها بنفسها ، إذ يجوز ان تراجع ما صدر منها من تصرفات للنظر في أمر تعديلها أو سحبها أو إلغائها، ويتم تدخل الإدارة لممارسة هذه الرقابة بصور مختلفة منها:

¹ - محمد حسن الجوهري ، الرقابة على مشروعات استثمار القطاع العام ، مشأة المعارف ، الاسكندرية 2007، ص 47.

² - خالد خليل الظاهر ، القضاء الإداري ، لا توجد سنة النشر ، عمان ، 1999، ص 60.

³ - حمدي سليمان قبيلات ، المراجع السابق ، ص 23-24.

1. الرقابة الذاتية : يقوم المتضرر من فعل الإدارة أو تصرفها بتقديم تظلم إلى الجهة التي صدر منها التصرف، طالبا منها تصحيح خطئها سواء عن طريق العدول عن التصرف أو تعديله، أو إستبداله بغيره، وإعادة النظر في قراراتها بصدد مراجعة أعمالها لفحص مدى مشروعيتها أو مدى ملائمتها، وقد يقوم الموظف بإلغاء أو تعديل أو إستبدال تصرفه إذا اكتشف عدم صحته، أو يقوم بذلك الرئيس الإداري لهذا الموظف إستنادا إلى سلطته الرئاسية التي يقرها القانون في مواجهة رؤوسيه¹، وتحقق هذه الصورة من الرقابة سواء في النظامين المركزية واللامركزية بحيث تتم نتيجة تقارير يقدمها الموظفون مختصون في التفتيش على أعمال رجال الإدارة وهذه اللجان ينشئها المشرع و يحدد اختصاصاتها، فإما يكونوا ملحقين بذات الجهة أو تجمعهم جهة إدارية واحدة هي ديوان المحاسبة.

2. الرقابة الرئاسية : تمارسها الهيئات الإدارية العليا على الأعمال الهيئات السفلى تبعا لعلاقة التهيئة المتدرجة والخضوع الرئاسي، وقد تكون رقابة سابقة على التصرف الإداري بحيث تسبق إجراء التصرف وتضمن حق الرئيس في إصدار التوجيهات والإرشادات إلى رؤوسيه، أو لاحقة على إجراء التصرف الإداري و يستطيع الرئيس الإداري ممارسة الرقابة تلقائيا على أعمال رؤوسيه أو بناء على تظلم مقدم من الأفراد لمطابقة هذه التصرفات لمبدأ المشروعية و ملائمتها للظروف المقررة قانونا و يستطيع الرئيس الإداري سحب أو إلغاء أو تعديل القرار الصادر من المرؤوس².

3. الرقابة الإدارية المتخصصة: هي تلك الرقابة التي تباشرها هيئات ولجان إدارية متخصصة برقابة نوع معين من أوجه النشاط الإداري، وكثيرا ما تعطي هذه الأجهزة الضمانات التي تمكنها من إدارة الوظيفة الرقابية، فتتمتع بدرجة عالية من الاستقلال المالي و الإداري ، و الحصانة ، و لها صلاحيات واسعة في الحصول على بيانات ومعلومات التي تكفل قيامها بمهامها الرقابية، و لما كان هدف الرقابة الإدارية ضمان سير المرفق العام و المشروعات العامة بانتظام تحقيقا للنفع العام فان جل التشريعات تحرص على تعزيز الرقابة الإدارية وتوليها اهتمام إضافي في جميع أوجه نشاطاتها و مجالاتها³.

رابعا - أساليب ومجالات الرقابة الإدارية :

1- أساليب الرقابة الادارية : كي تنجح هذه الرقابة تستخدم عدة أساليب رقابية لبلوغ أهدافها منها:

أ- التقارير اليومية : التي تهدف لإعطاء المعلومات اللازمة عن كيفية إجراء العمل ومدى كفاءة انجازه.

¹ - خالد عمر باجنيد ، القانون الإداري ، ص19.

² - محمد الصغير بعلي ، الوسيط في المنازعات الإدارية ، دار العلوم للنشر و التوزيع ، 2009 ، ص 26.

³ - سامي جمال الدين ، الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة ، ص210

ب- الملاحظات الشخصية : بها تكتشف الأخطاء وبالتالي يكون تصحيحها أكثر فعالية.

ج - الموازنات التقديرية أو التخطيطية : هي ترجمة رقمية للخطة عن فترة زمنية مقبلة وقائمة للنتائج المتوقعة والمرجوة من خطة معبر عنها لهذا النشاط.

د- الشكاوى : هي تحمل طابع المراجعة والمتابعة وإحقاق الحق ورفع الضرر الذي لحق بالأفراد، فتضع الرؤساء تماما في الصورة، فيما يخص بعض الانحرافات أو الأخطاء¹.

2-مجالات الرقابة الادارية : يتحدد مجال بنشاط وتنظيم الإدارة العمومية على مختلف المستويات مركزية أو

محلية من أجل تجسيد مبدأ المشروعية من جهة وترسيخ دولة القانون فمثلا في مجال الجهات المخولة بالرقابة على مستوى المركزي يتضمن نصوصا خاصة منها المادة 02 من المرسوم التنفيذي 272/08 المؤرخ في 2008/09/06 المحدد لاختصاصات المتفشية العامة نصت أنه : " تمارس رقابة المتفشية العامة للمالية على التسيير المالي و المحاسبي لمصالح الدولة و الجماعات الإقليمية وكذا الهيئات والأجهزة الخاضعة لقواعد المحاسبة المالية"، أما على المستوى اللامركزية سواء كانت إقليمية أو مرفقيه كالمؤسسات العامة حيث تنصب الرقابة على الهيئات المحلية ذاتها أو على أعضائها أو على أعمالها كالتصريح والتصديق و الإلغاء و الإيقاف والحلول وفي الحدود التي رسمها المشرع بغرض تحقيق المصلحة العامة وإحترام مبدأ المشروعية²، وعلى سبيل المثال لا الحصر تضمنت آليات تشديد الرقابة الإدارية على نشاط المجالس الشعبية الولائية أو البلدية من طرف الوصاية (الوزير أو الوالي) باللجوء إلى حلها أو التجريد من العضوية دفعة واحدة أو إقالة أو توقيف أو إقصاء احد أعضائها، حيث تبني المشرع الرقابة الوصاية على الجماعات المحلية في ضل القانون البلدية 10-11 و قانون الولاية 07-12³.

الفرع الثاني : الرقابة القضائية على الأعمال و التصرفات الادارية

إن الرقابة القضائية على أعمال الإدارة لها أهمية بالغة، و التي تعتبر رقابة قانونية في أساسها و وسائلها وأهدافها، وهي تعتبر أهم أنواع الرقابة في الدولة من حيث فاعليتها وموضوعيتها، من حيث القدرة على التعرف على الخطأ والصواب والتصرف في موضوع الرقابة، ومحل الطعن في شرعيته ونظر لأهمية الرقابة القضائية باعتبارها من الضمانات الهامة لحماية الحرية من العدوان عليها، هو إلزام الإدارة بالخضوع لحكم القانون، خصوصا ما تعلق بنشاط الضبط الإداري.

¹ - شامي محسن ، اثر الرقابة الإدارية على تقييم أداء العاملين ، مذكرة لنيل شهادة الماستر اكايمي في العلوم و التسيير ، جامعة المسيلة، 2018، ص15

² - سامي حسن الحمداي، الادارة المحلية و تطبيقها و الرقابة عليها ، ط 1، القاهرة 2014 ، ص161

³ -عمار بوضياف ، شرح قانون الولاية ، ط1 ، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2012، ص 327

اولا - اهم الاصلاحات التي مست الرقابة القضائية في الجزائر :

إن النظام الإداري الذي يقوم على أسس ومبادئ الديمقراطية يسهر بكل فعالية لضمان حقوق ومصالح مرتفقي الإدارة، غير أن ذلك لا يتأتى إلا بوجود نظام رقابي خارج عن الإدارة، يتجسد هذا النظام في وجود قضائي أو محكمة مهمتها القيام بالرقابة على أعمال الإدارة وهو ما يطلق عنها بالرقابة القضائية إذ تتميز بأنها حيادية وموضوعية و أكثر فعالية في حماية الحريات الفردية من تعسف الإدارة ، على أساس أنها تمثل عاملا أساسيا للنظام السياسي الديمقراطي¹، إن التنظيم القضاء الإداري يختلف باختلاف النظام السياسي الذي تبناه الدول فمنها من تسلك النظام الأنجلوسكسوني الذي يقوم على وحدة القضاء ، مثل إنجلترا...، و منها من تنتهج نظام الازدواجية قضاء عادي وقضاء إداري تسند له مهمة الرقابة الإدارية مثل فرنسا... أما الجزائر فقد عرفت النظامين عبر مرحلتين: مرحلة القضاء الموحد من سنة 1965 إلى غاية 1996 ، أما الثانية من سنة 1996 إلى يومنا هذا مرحلة القضاء المزدوج، حيث تضمنت تأسيس مجلس الدولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية²، وتجسيدا لازدواجية القضاء في الجزائر اصدر المشرع نصاب سنة 1998 بموجبهما تم إنشاء مجلس الدولة والمحاكم الإدارية، وأسندت لهما مهمة الرقابة على أعمال الإدارة العمومية³، وكان لصدور قانون الإجراءات المدنية والإدارية 09/08 بتاريخ 2008/02/25 بمثابة الدفع اللازم لكيفية ممارسة الرقابة على أعمال الإدارة العمومية حيث حددت الجهات القضائية المختصة بالفصل في المنازعات التي تكون الإدارة طرفا فيها، كما حدد ميدان اختصاص كل منها، وتحديد الشروط والإجراءات الواجب اتخاذها كشرط لقبول الدعوى المرفوعة أمام الجهات القضائية الإدارية⁴، ويتضح رقابة القاضي الإداري على مشروعية العمل الإداري بصفته حاميا للحقوق و الحريات العامة و من ثمة ضامنا لتكريس المشروعية و إخضاع الدولة للقانون، ونطاق رقابته على النشاط الإداري لم يعد يقف عند فحص المشروعية بل إن الأمر تطور ليصل مجال هذه الرقابة الى مناطق الحصانة من التصرفات الغير قانونية له⁵.

ثانيا- وسائل تحريك الرقابة القضائية :

ان الرقابة القضائية على اعمال الادارة ، هي رقابة قانونية في اساسها و اجراءاتها و أهدافها ، و رقابة القضاء الاداري على العمل الاداري تبرز من خلال مختلف الدعاوى المرفوعة و هي :

¹ -Pierre Moor, Droit Administratif , Stae Mpfli Editions SA Berne, 2éd 2002.page 247.

² - المادة 152 من الدستور 1996.

³ - القانون العضوي : 01/98 بتاريخ 1998/05/30 المتضمن إنشاء مجلس الدولة ، و القانون 02/98 في 1998/05/30 ، المتضمن انشاء المحاكم الادارية ، ج ر37.

⁴ -الرقابة على أعمال الإدارة العمومية ، احمد سويقات ، ص248

⁵ -اسامة جفالي ، نطاق الرقابة القضائية على تصرفات الادارة ، مجلة الاجتهاد القضائي ، جامعة البليدة ، العدد 16 ، مارس 2018، ص 296

1 . دعوى الإلغاء : تعرف بأنها "الدعوى القضائية العينية أو الموضوعية التي يحركها ويرفعها أصحاب الصفة القانونية و المصلحة أمام جهة القضاء الإداري المختصة، طالبين فيها حكم بإلغاء قرار إداري نهائي غير مشروع"¹، تعتبر من أكثر الدعاوى الإدارية إنتشارا و إستعمالا من طرف المتقاضين ، و هو ما يفسر اهتمام المشرع الجزائري بها حيث خصص لها مجموعة من القواعد و الشروط ، ذلك أن دعوى الإلغاء تعد الأداة والوسيلة القانونية والقضائية الحيوية والفعالة لتحريك و تطبيق عملية الرقابة القضائية على أعمال الدولة والإدارة العامة، لتحقيق حماية فكرة الدولة القانونية ومبدأ الشرعية والنظام القانوني لحقوق وحرمان الإنسان كما أن دعوى الإلغاء هي الدعوى الأصلية والوحيدة لإلغاء القرارات الإدارية، وهي دعوى شديدة التغير والتطور وهذا بالنظر إلى التطور الذي عرفته إلى جانب أنها دعوى من النظام العام فلا يجوز الاتفاق على رفع أو عدم رفع هذه الدعوى، كما أنها تنصب على جميع القرارات مهما كان نوعها ماعدا التي أخرجها المشرع من هذه الدائرة، وعلى الرغم من أهمية هذه الدعوى إلا أن المشرع لم يعرف التشريع مباشرة دعوى الإلغاء، إلا أنها احتلت مكانة متميزة في المنظومة الدستورية و القانونية فقد نصت المادة 139 من الدستور" ، تحمي السلطات القضائية المجتمع والحريات و تضمن للجميع و لكل واحد المحافظة على حقوقهم الأساسية"، والمواد 140 و 143 و التي جاءت صريحة و واضحة تحول القضاء النظر في الطعون الموجه ضد القرارات الإدارية بما يفسر أن دعوى الإلغاء أساس من الدستور².

لم يضع لدعوى الإلغاء تعريفا من قبل إلا في القانون 09/08، و حسنا فعل المشرع بتزكته التعريف للفقهاء والقضاء كما كان يفعل دائما³ ، قد أشار إليها قانون الإجراءات المدنية الأول سنة 1966 بدعوى بالطعن بالبطلان أما قانون 09/08 في مادته 800 استعمل دعوى الإلغاء القرارات الإدارية بالنسبة لاختصاص المحاكم الإدارية، و صدر دستور 1996 معلنا عن حق الأفراد في الطعن القضائي ضد قرارات الصادرة عن مختلف الأجهزة الإدارية⁴ سواء تمثلت في الإدارات المركزية أو المحلية أو المرافق العمومية على إختلاف أنواعها، و في نفس الاتجاه سارت جل النصوص القانونية، التي تخص أي عمل إداري ضد الرقابة القضائية، إذ وردت صياغتها بشكل لا يدع من الشك في شمول القاضي الإداري لكل الأعمال الإدارية⁵ ، حيث يختص مجلس الدولة وكدرجة أولى و أخيرة بالفصل في دعاوى الإلغاء و التفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية و الهيئات العمومية

¹ - عمار عوادي ، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة و القانون الإداري ، دار هومة للنشر و التوزيع ، الجزائر ، 2003 ص 174

² - عمار بوضياف ، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، الجسور للنشر و التوزيع ، ط 1 ، 2009 ، ص 46

³ - عمار بوضياف نفس المرجع ، ص 49

⁴ - المادة 161 من دستور 1996 ، الصادر بالمرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996 ، المتضمن نص تعديل الدستور ، المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996 ، ج ر عدد 76 صادر بتاريخ 8 ديسمبر 1996 المعدل و المتمم.

⁵ - عمار بوضياف، دعوى الإلغاء في القانون الإجراءات المدنية و الإدارية ، دار الجسور ، ص 211

الوطنية و المنظمات المهنية الوطنية ...¹ ، و كذلك المحاكم الإدارية هي جهة الولاية العامة في المنازعات الإدارية تختص بالفصل بحكم قابل للاستئناف في جميع القضايا ، التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو أحد المؤسسات ذات الصبغة الإدارية طرفا فيها².

2 . دعوى فحص وتقدير المشروعية : دعوى فحص وتقدير المشروعية القرارات الإدارية هي من قضاء دعاوى المشروعية كذلك، و هي دعوى قضائية إدارية موضوعية و عينية وتحرك ضد الأعمال الإدارية و تعتبر وسيلة قضائية وقائية لحماية مبدأ المشروعية، وهذه الدعوى ترفع مباشرة أو عن طريق الإحالة القضائية أمام الجهات القضائية الإدارية وتتضمن طلب الكشف والحكم بمدى شرعية أو عدو شرعية القرار الإداري المطعون فيه، تكون سلطات القاضي محدودة في هذه الدعوى وذلك بالنطق و إصدار حكم قضائي نهائي حائز لقوة الشيء المقضي به فيما إذا كان القرار الإداري المطعون فيه مشروعاً أو غير مشروع دون أن تتعدى سلطته ذلك، و بالتالي لا يمكن له أن يصدر حكماً بإلغاء القرار المطعون فيه و لا أن يحكم نتيجة لذلك بالتعويض³.

3 . دعوى التفسير : تعتبر كذلك من الدعاوى القضائية الإدارية الموضوعية العينية ومن دعاوى الشرعية، وترفع مباشرة من ذوي صفة ومصلحة مباشرة أو عن طريق الإحالة القضائية أمام الجهات القضائية الإدارية المحاكم الإدارية و مجلس الدولة، تتضمن الطلب من القضاء إعطاء المعنى الحقيقي للأحكام التنظيمية التي يتضمنه القرار الإداري المطعون فيه بالغموض والإبهام⁴.

وتنص الفقرة الثانية من المادة 09 من القانون العضوي 98-01 على أن يختص مجلس الدولة ابتداءً ونهائياً "الطعون الخاصة بتفسير القرارات التي تكون نزاعاً من اختصاص مجلس الدولة".

تتجسد بطريقتين إما عن طريق رفعها مباشرة أمام القضاء الإداري وإما عن طريق الإحالة، ويتحقق ذلك عندما يكون القضاء المدني بصدد الفصل في دعوى عادية ويكون لمعنى القرار الإداري تأثير كبير لحل النزاع القضائي الأصلي، عندها تتوقف جهة القضاء العادي عن عملية الفصل في الدعوى الأصلية إلى حين الفصل من طرف القاضي الإداري بإعطاء المعنى الصحيح للقرار الإداري، وبعدها يقوم القاضي العادي بالفصل في الدعوى المرفوعة أمامه على ضوء ذلك التفسير الذي أعطاه القاضي الإداري⁵.

¹ - المادة 9 من القانون العضوي رقم 98-01 ، المؤرخ في 30 ماي 1998 ، المتضمن اختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله ، ج ر عدد 37 ، صادر بتاريخ 01 جوان 1998 المعدل و المتمم.

² - نطاق الرقابة القضائية ، 298 مجلة الاجتهاد القضائي ، العدد 16-2018 ، ص 297 ، ص 298

³ - عمار عوابدي ، دعوى تقدير المشروعية في القضاء الإداري، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع ، 2007 ، ص 61

⁴ - محمد الصغير باعلي ، الوجيز في المنازعات الإدارية ، دار العلوم للنشر و التوزيع ، 2005 ، ص 196.

⁵ - عمار عوابدي ، قضاء التفسير في القانون الإداري الجزائري ، دار هومة ، الجزائر ، 1999 ، ص 12

4 . دعوى التعويض : لما صاغ المشرع دعوى التعويض في القانون الإداري حيث ذكرها في بعض نصوص قانون الإجراءات الإدارية والمدنية الجزائري 08-09 في نص المادة 800 والتي تنص على ما يلي " المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة للمنازعات الإدارية، تختص بالفصل في مدلول درجة بحكم قابل للاستئناف، في جميع القضايا التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو أحد المؤسسات العمومية ذات الصيغة الإدارية طرفاً فيها¹، و عرفها بض الفقهاء بأنها من أهم دعاوى القضاء الكامل التي يتمتع فيها القاضي بسلطات كبيرة وتهدف إلى المطالبة بالتعويض وجبر الإضرار المترتبة عن الأعمال المادية والقانونية للإدارة²، فهي الدعوى التي يرفعها أحد الأشخاص، وتعتبر أهم صورة من صور دعوى القضاء الكامل التي تتسع فيها سلطة القاضي الإداري لتشمل تعويض الضرر الناشئ عن تصرفات الإداري إلغاء بعض القرارات الإدارية، كذلك التي وقعت الإدارة بمقتضاها جزاءات على المتعاقد رافع الدعوى إلغاء بعض التصرفات القانونية التي لا يصدق عليها وصف القرار الإداري كما في حالة إبطال الانتخابات المحلية أو العقود الإدارية، وتبدأ أهمية التعويض بكفل الحماية التي يضعها قضاة الإلغاء على حقوق الأفراد بآعدام القرارات الإدارية الغير مشروعة وذلك عن طريق جبر الضرر الذي يصيب الأفراد في فترة ما بين صدور القرار والإلغاء³.

المطلب الثاني : الرقابة السياسية على ممارسة النشاط الإداري

يقتضي تجسيد دولة القانون حتمية خضوع جميع أعمال و تصرفات السلطة و المؤسسات و الهيئات بمختلف أصنافها و تخصصاتها لأحكام القانون الساري المفعول في الدولة الى جانب نظام رقابي شامل و فعال حتى يضمن تجسيد مبدأ سيادة القانون ، و من الانظمة الرقابية المساهمة في ترسيخ ذلك المبدأ هي الرقابة السياسية او البرلمانية.

الفرع الاول : تعريف الرقابة السياسية

من بين التعريفات التي وردت بشأن الرقابة السياسية ذلك التعريف الذي قدمه سعيد عبد المنعم بأن الرقابة الشعبية هي تلك التي يمارسها الشعب عن طريق الرأي العام والصحافة والأحزاب و الهيئة التشريعية⁴، ويرى عمار عوابدي بأن الرقابة السياسية و الشعبية على أعمال الإدارة العامة هي الرقابة التي تقوم بها الأجهزة السياسية

¹ - القانون رقم 08-09 قانون الإجراءات المدنية و الإدارية ، مرجع سابق.

² - محمد الصغير باعلي ، الوجيز في الإجراءات الإدارية ، مرجع سابق ، ص 49

³ - حسين طاهري ، القانون الإداري و المؤسسات الإدارية ، ص 185.

⁴ - سعيد عبد المنعم ، الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة و النظم المعاصرة ، ط1، دار الفكر الإسلامي، 1967، ص 162

والاقتصادية والاجتماعية لحماية و ضمان المشروعية والملائمة للنشاط الإداري في الدولة¹، من خلال هذه التعاريف يتضح أنه ليس هناك تعريف جامع و مانع لمعنى الرقابة الشعبية، إلا أن الرأي الراجح عند معظم الفقهاء أن الرقابة الشعبية هي التي يمارسها الشعب عن طريق المجالس المحلية المنتخبة و مجالس العمال في الوحدات الاقتصادية سواء بالنسبة للدول ذات النظام الليبرالي أو الاشتراكي أما الرقابة السياسية فهي من اختصاص البرلمان لاسيما في الدول ذات النهج الليبرالي.

أولاً- تطور الرقابة السياسية لممارسة النشاط الإداري في الجزائر : ان الجزائر كغيرها من الدول أولت أهمية لهذه الرقابة منذ نيلها الاستقلال ، و انطلاقا من الدساتير التي عرفتها يمكن تقسيم هذه الرقابة لمرحلتين .

1- مرحلة النظام الاشتراكي من سنة 1962 الى 1989 : حيث نصت المادة 38 في أول دستور

تعرفه الجزائر سنة 1963 و صراحة على إمكانية خضوع الحكومة للرقابة البرلمانية من قبل السلطة التشريعية وبالتحديد المجلس الوطني في ذلك الوقت "يمارس المجلس الوطني مراقبته للنشاط الحكومي بواسطة" الاستماع إلى الوزراء داخل اللجان، السؤال الكتابي، السؤال الشفوي مع المناقشة، كما يلجأ البرلمان إلى إيداع لائحة سحب الثقة في الحين تلجأ الحكومة إلى التصويت بالثقة، وتعتبر اللائحة أداة للطعن في مسؤولية الرئيس، حيث يؤدي التصويت عليها بأغلبية إلى استقالة الرئيس الأمر الذي يقابله الحل التلقائي للمجلس، ويتم التصويت على اللائحة بملتمس الرقابة وهنا تجدر الإشارة إلى أن دستور 1963 أقر إقالة رئيس الجمهورية بواسطة لائحة سحب الثقة بخلاف دستور 1976²، ضمن هذا الدستور موضوع الرقابة السياسية بصفة محتشمة مجموعة من الأدوات الرقابية و وضعها في متناول المجلس، غير أنها قيدت بأحكام قلصت فاعليتها منها أن يمارس الوظيفة التشريعية مجلس واحد يسمى المجلس الشعبي الوطني، في نطاق وظيفة التشريع بكامل السيادة منها سن القوانين، فتح المناقشة حول السياسة الخارجية، استجواب الحكومة حول قضايا الساعة، توجيه أسئلة مكتوبة لأي عضو في الحكومة، و كذلك يمارس الرقابة على الحكومة بواسطة آليات متنوعة و من ضمنها إجراء تحقيق حول أي قضية ذات مصلحة عامة إذا اقتضت الضرورة ذلك، فهذه الرقابة لا ترتب مسؤولية الحكومة السياسية، و إنما هي مجرد آلية للمعاقبة، ضف إلى ذلك لجان التحقيق، وعليه فإن استخدام المجلس لهذه الوسائل الرقابية لا يحرص بالضرورة على تجسيد كل من مبدأ التعاون والتوازن بين السلطتين، كما هو الحال في الأنظمة البرلمانية إذ أنها غالبا ما تقوي مكانة السلطة التنفيذية³.

¹ - عمار عوابدي ، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، ط3 ديوان المطبوعات الجامعية، 1994، ص09

² - المادة 126 ، دستور ج ج د ش 1976

³ - احمد سويقات ، تطور العملية الرقابية الشعبية ، رسالة ماجستير، كلية الحقوق بن عكنون، 2003، ص30

غير أن المراحل هذه إتسمت بالنظام الاشتراكي الذي كرس بموجب دستور 1963 و 1976، حيث أوكل الرقابة السياسية إلى حزب جبهة التحرير الوطني، والرقابة الشعبية للهيئة التشريعية والهيئات المنتخبة بصفة عامة.

2- مرحلة التعددية السياسية من سنة 1989 الى يومنا هذا : التعديل الدستوري سنة 1989 و في

ضل التعددية السياسية تطورت الرقابة البرلمانية بمجموعة وسائل متعددة وفعالة تتيح إمكانية فرض رقابة إضافة إلى الاختصاص الأصيل للمجلس الشعبي الوطني في التشريع ذكرت المواد 76 - 77 و 78 أن وسائل الرقابة على الحكومة الممنوحة للبرلمان هي: الاستجواب والأسئلة ولجان التحقيق والموافقة على برنامج الحكومة وبيان السياسة العامة بعد إقرار التعددية وتكريسها جاء دستور سنة 1996، الذي أرسى ميكانزمات الرقابة السياسية بشكلها التقليدي والمكرسة من قبل دساتير الدول الليبرالية التي تقوم على مبدأ الفصل بين السلطات، والتي يتم بموجبها رقابة العمل الحكومي ومن جهة العمل الإداري من جهة أخرى¹ الذي لم يعرف أي تغيير خصوصا ما يتعلق بإثارة المسؤولية، وليذكر الرقابة البرلمانية في المواد 79 حتى 82 بالإضافة لمواد أخرى، تطورت بعض الوسائل عند إضافة غرفة أخرى للبرلمان، من خلال المادة 98 على أنه يمارس السلطة التشريعية برلمان مكون من غرفتين هما المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و له السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه كما تم سنة 1998 تنصيب المؤسسة التشريعية الجديدة في الدولة إلبجانب المجلس بغرفتيه هو دعم لبناء مؤسستي لأجل تكريس السيادة الشعبية وتحسين النشاط و الأداء البرلماني²، أما التعديل الدستوري الأخير 2016 فقد كرس ما جاء به دستور 1996 فيما يخص الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة ، وأضاف تعديلات في بعض المواد، خاصة المواعيد و الآجال المتعلقة بالأسئلة البرلمانية ، بالإضافة إلى تعديلات طفيفة في بيان السياسة العامة للحكومة وكذا مخطط عملها وغيرها³.

الفرع الثاني : آليات الرقابة السياسية على ممارسة النشاط الإداري في الجزائر

أن أسلوب ممارسة الرقابة السياسية يختلف باختلاف النظام الدستوري والسياسي المتبع، وتختلف معه وسائل الرقابة والأجهزة التي تقوم بها، وتظهر الرقابة السياسية من خلال ما تم عرضه أن لها إمكانياتها بين الجهاز الرقابي على أعمال الدولة القانونية وأعمال الإدارة بصفة عامة و تظهر الآليات الرقابية من خلال

أولا - انتشار الوعي السياسي لدى الرأي العام أو بين كافة أفراد الشعب :

حيث يلعب دورا من خلال الهيئات المنتخبة في تقرير السياسات العامة والمشاركة وإبداء الرأي في كافة القضايا الهامة ، عكس ما يكون في

¹ -احمد سويقات ، الرقابة على أعمال الإدارة العمومية في الجزائر ، أطروحة لنيل دكتوراه في العلوم القانونية ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة بسكرة ، 2015 ، ص307

² - وليد شريط ، الثنائية البرلمانية في ظل النظام الدستوري الجزائري تاريخ الاطلاع : 20020/04/17 الساعة 22 و 50 د الموقع :

<http://dspace.univtlemcen.dz/bitstream//cherite-walid2.pdf>

³ - عماد الدين قيبوعه، فعالية الرقابة السياسية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، 2015، ص4، ص5.

ظل الأنظمة التي تؤمن بمشاركة أفراد الشعب في تسيير الحياة العامة، كما أنها تعتبر ضماناً ووقاية ضد التحكم والتحيز والتعسف في استعمال السلطة وغير ذلك من التصرفات غير المشروعة لأن عدم محاسبة الإدارة ومراقبتها يسبب ضياع الحقوق وإهدار حريات الأفراد و يشجع الإدارة على التماذي والاستمرار في خرق القانون وعدم إحترام مبدأ المشروعية¹.

ثانيا - إعطاء مزيد من الاستقلالية للمجالس المنتخبة : أن نجاح الرقابة السياسية مرهون بتدعيم السبل والوسائل السليمة التي تنفذ منها رقابة الجماهير بصورة منظمة وسريعة، وتدعيمها بالوسائل المادية والبشرية وتبسيط و تخفيف ثقل الوصاية الإدارية التي تخنق روح المبادرة في كثير من الأحيان لدى المجالس المنتخبة ، كل هذا يعمل على تنمية هذه الرقابة و ضمان حسن أدائها .

ثالثا - تعزيز وجود وسائل الإعلام المختلفة : و التي تساهم في تنبيه الرأي العام من خلال كتابات المفكرين و الساسة و الصحف والفضائيات المرئية والمسموعة والاجتماعات والندوات التي تسهم في تنوير المجتمع و تحليل ونقد نشاط الإدارة، إضافة إلى نشر تظلمات وانتقادات الجمهور على صفحات الجرائد والصحف مما يعطي دعماً للمنتخبين ممثلي الشعب وتنويرهم ومساعدتهم في اكتشاف بعض القضايا التي كانت تخفى عليهم مما يمكنهم من أداء عملهم على أحسن وجه².

رابعا - الأحزاب المعارضة : ان التعددية السياسية الحقيقية تخلق نوعاً من الديناميكية في مراقبة عمل الإدارة إذ تقوم الأحزاب المعارضة بمراقبة أخطاء الحكومة بصفة خاصة و الإدارة العامة بصفة عامة عند إدارتها لمختلف مجالات الحياة في الدولة، وعليه فهي توجه الانتقادات علانية و تكتشفها أمام الرأي العام أو عن طريق ممثليها في المجالس المنتخبة ، كما تعمل على توعية الشعب بأخطاء الحكومة و نشاط الإدارة ، الأمر الذي يجبر الحكومة و الإدارة في كثير من الأحيان إلى إعادة النظر في تصرفاتها سواء بسحبها أو تعديلها أو تعديل آثارها أو تقديم التوضيحات اللازمة إن تطلب الأمر ذلك،

خامسا - منظمات المجتمع المدني : يعتبر المجتمع المدني من أهم الركائز الأساسية المساهمة في ترشيد العملية التنموية، كونه يشكل حلقة وصل بين المجتمع والدولة، وأداة لتفعيل المشاركة السياسية والاجتماعية ، و تساهم في تعزيز مشاركة النساء في صناعة القرار المحلي وتعزيز دورها في حملات الضغط والمناصرة تساهم بضمن

¹ - سعيد عبد المنعم، المرجع السابق ، ص 162

² - تمار حداد، الرقابة الشعبية ضمانة واقعية في ظل غياب الضمانات البرلمانية، تاريخ الاطلاع: 24-04-2020 الساعة 21 و15د

<https://pulpit.alwatanvoice.com/articles/2020/04/30/520858.html>

إحترام الدستور و حماية حقوق الأفراد و حرياتهم و تمثل الأسلوب الأمثل في إحداث التغيير السلمي و التفاهم الوطني¹ ، و حتى إجراء الانتخابات العامة كونها الأداة الرئيسية للمشاركة الشعبية و تعزيز الثقافة الديمقراطية.

و الملاحظ ان هذه الرقابة من وسائل تطوير و تنمية قدرات المواطنين لمعرفة حقوقهم و واجباتهم ، كما انها تعتبر من افضل انواع الرقابة و ليست اقل درجة من الرقابة القضائية او التشريعية او الاداية ، فهي تحول دون انحراف الادارة عن الاهداف العامة المرسومة من قبل الدولة.

بالرغم من هذه المزايا التي تتمتع بها الرقابة الشعبية إلا أنها تبقى وقائية ، لأنها لا تملك الوسائل التي تملكها الرقابة الإدارية الذاتية أو الرقابة القضائية فهي لا تملك الجزاءات كالسحب أو الإلغاء أو التعديل أو تعديل آثار القرارات أو الحلول كالرقابة الإدارية و لا جزاءات الرقابة القضائية المتمثلة في الحكم بإلغاء القرارات غير المشروعة أو الحكم بالتعويض لإصلاح الضرر الناتج عن تلك القرارات، فهذه الرقابة تنتهي بالمطالب والتوصيات ورفع التقارير إلى الجهات المختصة في أغلب الأحيان، إلا أنه بالرغم من ذلك فإن الرقابة الشعبية و إن كانت نوع مكمل لأنواع الرقابة الأخرى، فإنها تلعب دورا بارزا في ظل نظام تسوده الشفافية و تحترم فيه الحريات العامة و الفردية و الحريات السياسية و التعددية الحزبية و الإعلامية و بذلك تكون أقوى أنواع الرقابة التي يخشى منها الجميع.

¹ - تمار حداد ، نفس المرجع

خلاصة الفصل :

من خلال التشريع و النصوص القانونية المختلفة خلصنا في الوسيلة البشرية المتمثلة في الموظف العام ومن خلال الأمر 06/03 المتعلق بالوظيفة العمومية والذي عرفه في المادة 04 " يعتبر موظفا كل عون عين في وظيفة عمومية دائمة ورسم في رتبته في السلم الإداري " وبذلك أن اكتساب الشخص لصفة الموظف العام يمنحه العديد من الحقوق التي يستمدّها من مركزه القانوني ولقد لجأ المشرع إلى صياغة ضمانات لحماية تلك الحقوق و ذلك في شكل قواعد ونصوص واضحة، يشكل البعض منها امتيازات وظيفية يحضى بها الموظفون دون غيرهم، وذلك تأمينا لاستقرار أوضاعهم، واكتسابهم ثقة الإدارة والطمأنينة على مستقبلهم وتحفيزهم على أداء أفضل .

إن الأموال العمومية في التشريع الجزائري جاءت كما في غيره من البلدان الأخرى متعددة ومتنوعة من حماية إدارية ومدنية بالإضافة إلى الحماية الجنائية فارتكزت الحماية المدنية على ثلاث قواعد أساسية ولكل قاعدة أهمية كبرى في المحافظة على تخصيص هذه الأموال للمنفعة العامة و تخضع كذلك لقواعد حماية إدارية تلزم الإدارة والأفراد معا فعلى الإدارة التعرف على هذه الأملاك وتحديد عناصرها ومحتوياتها ومتابعة تحرك العامة حتى تتمكن من ضبط صيانة هذه الأموال و حفظها بإصدار لوائح تكفل ذلك .

تعتمد الإدارات بوجه عام والاتصال بوجه خاص على الوسائل الكتابية والدعائم الورقية بشكل أساسي وذلك لاعتبارات عملية وتنظيمية قانونية وعليه يمكن القول إن نجاعة الإدارة العمومية وفعالية أنشطتها يرتبطان ارتباطا وثيقا بمدى صلاحية وسلامة الوثائق والنصوص المحررة فيها، ومن ثم يتوجب على الموظفين العموميين على اختلاف مستوياتهم ووظائفهم حيازة المؤهلات اللازمة لتحضير المرسلات والوثائق الإدارية بشكل سليم وصحيح شكلا ومضمونا إن تحرير الوثائق الإدارية سواء ما تعلق منها بتبليغ معلومات (رسائل، تقارير.... الخ) أو إصدار توجيهات (مذكرات، تعليمات....) أو خلق وضعيات قانونية (قرارات، مقررات...) أو غيرها يتطلب مراعاة جملة من المبادئ والقواعد المعبرة عن طبيعة النشاط الإداري باعتباره ممثلا للسلطة العمومية من جهة وعلاقات هذه الأخيرة بمستخدميها و بمستعملي المرفق العام من جهة ثاني، هذه الاعتبارات جميعها تضي على التحرير الإداري صفات خصوصية تميزه عن باقي أنواع التحرير وتقتضي من ثم تحديد الإطار العام لهذا الحقل المعرفي و توصيف التقنيات الخصوصية لتحرير مختلف الوثائق الإدارية .

إن الهدف الأساسي لأي دولة كانت هو تحقيق الرفاه العام لشعبها، غير أن ذلك لا يأتي إلا بتوفير آليات ذات فعالية كبيرة تضمن تحقيق تلك الأهداف ومن أهم هذه الآليات رقابة على الأعمال داخل جميع المؤسسات

والهيئات بمختلف أشكالها وأنواعها، فالرقابة تعرف اهتماما منذ العصور الأولى إلى يومنا هذا بغية تحقيق الأهداف بأقل تكلفة وبأسرع وقت ممكن وبنجاعة كبيرة غير أن هذه الآلية لا يكون لها أثرا إلا إذا اعتمدت على وسائل حديثة و متطورة و أجهزة فعالة على جميع المستويات و لا تتحقق هذه النتائج إلا بتوفر جملة من المعطيات تؤثر مباشرة على أداء الأجهزة الرقابية وعلى فعالية نتائج أعمالها، ومن ذلك جرد وحصر العناصر التي تقوم على أساسها الرقابة، كالإمكانيات البشرية ذات الخبرة و الكفاءات العالية في مجال التسيير الإداري والمالي، والتقليل من عدد الأجهزة المكلفة بالرقابة، و دعمها بكل احتياجاتها حتى تتمكن من أداء المهمة المكلفة بها وإسناد تبعيتها إلى جهة مستقلة منتخبة حتى تضمن استقلالها ، و تقسيمها حسب قطاعات النشاط حتى يمكن تكوين أجهزة رقابية متخصصة، بتحقيق هذه العناصر و يكن الوصول إلى تسيير شفاف و رشيد تتحقق به جميع الأهداف المتوخاة و من خلالها تحقيق الرفاه العام.

خاتمة

في الختام يمكن القول بأن الغاية من النشاط الإداري تكمن في تحقيق المصلحة العامة وهو ما يمثل عنصر المشروعية فيه، أما الوسائل المؤدية لتحقيقها فهي من الأمور التي يتعين تركها لتقدير الإدارة باعتبارها من عناصر الملائمة في هذا النشاط.

ولقد تطرقنا في الفصل الأول إلى موضوع النشاط الإداري في الجزائر من خلال أبرز مظاهره ، المرفق العام والضبط الإداري فالمرفق العام الذي يعتبر بمثابة الأساس القانوني الذي تقوم عليه الدولة وقد تضمن المشرع الجزائري مجموعة كبيرة من الأساليب لتسيير المرافق العامة لكن هذا التركيز الكبير نجد أنه لازال متمسك بشكل كبير بالأساليب التقليدية لتسيير المرفق العام، سواء الوطنية والمحلية وسواء الإدارية أو ذات الطابع الاقتصادي. و لم يولي أهمية كبيرة للأساليب الجديدة على الرغم من أن هذه الأخيرة هي التي بأمس الحاجة إليها، إضافة إلى ذلك هي التي تؤدي إلى تحسين الخدمة العمومية وعصرنة المرافق العامة، وتناولت الدراسة في البداية بتوضيح مفهوم المرفق العام في ظل القانون الإداري.

من جهة أخرى إنشاء المرفق العام و كذا عملية تنظيمها و عملية إلغاء المرفق العام كما حددنا المبادئ التي تحكم سير المرفق العام بانتظام ومبدأ المساواة بين المنتفعين من الخدمات ومبدأ قابلية المرافق العمومية للتغيير والتبديل وتمت الإشارة إلى المبادئ الحديثة إضافة إلى المبادئ التقليدية والطرق المباشرة لإدارة المرفق العام و المتمثلة في الاستغلال المباشر و المؤسسة العامة و طرق الغير المباشرة و في الأخير جاء توضيح كيفية إخضاع هذا المرفق للرقابة التي تعد الوسيلة الوحيدة التي تعمل على الحفاظ على نزاهة و شفافية أعمال الإدارة و فعالية تطبيق القوانين و الإلتزام بها فمراقبة المرفق العام تأخذ عدة أشكال منها الرقابة الإدارية و القضائية و السياسية.

من خلال دراستنا لموضوع الضبط الإداري في الجزائر نخلص أنه اهم صورة من صور النشاط الإداري فالنظام يضبط سلوك الافراد داخل المجتمع ويرجع ذلك إلى أهمية وظيفة الضبط في توفير الحماية الضرورية في المجتمع كونها تهدف إلى تحقيق النظام العام بعناصره التقليدية و الحديثة.

فممارسة الحريات لا يمكن أن تكون بصفة مطلقة لأنه يؤدي إلى فوضى ولهذا تتدخل هيئات الضبط الإداري لتنظيمها وضبطها عن طريق هذه الوظيفة التي منحها المشرع الجزائري لها وفق نصوص قانونية ، لاستخدام وسائل مختلفة وذلك بمراعاتها للقواعد القانونية، وحماية النظام العام سواء في الظروف العادية أو الاستثنائية.

لهذا نجد أن التشريع الجزائري قد نظم أعمال الضبط الإداري وحدد السلطات لممارستها و التي نجدها في طبيعة النظام الإداري الجزائري، فلا يحق لأي سلطة من سلطات الضبط الإداري أن تتعسف في حق الافراد

والجماعات من أجل تحقيق اهداف شخصية والتوفيق بين النظام العام والحريات العامة المكرسة دستوريا وإلا وقعت في شبكة السلطة القضائية، وتجدر الإشارة إلى الإدارة الالكترونية التي تمثل مرحلة مهمة وحاسمة لتطوير المرفق العام في الجزائر، فهو مطلب فرضته التحولات التي تعرفه المجتمعات المختلفة من أجل الالتحاق بالركب الحضاري الذي فرضته العولمة الالكترونية من جهة، ومن جهة أخرى من أجل الارتقاء بالخدمات التي تقدمها المرافق العمومية الجزائرية التي عانت لفترة طويلة من سوء التسيير وانتشار الكثير من البيروقراطية والرشوة. فالإدارة الالكترونية تمثل المنفذ الوحيد لترشيد خدمات المرفق العام في الجزائر ويوفر مصداقية أكثر ويجعلها أكثر قدرة على تحقيق الخدمة العمومية.

و تناولنا في الفصل الثاني وسائل النشاط الإداري و ضمانات ممارسته التي تتمثلت في الوسائل البشرية كالموظف العام و الوسائل المادية كالمال العام وقد تبين لنا أن الموظف العام بمثابة الأداة البشرية التي تعتمد عليها الإدارة من أجل تحقيق الغرض الذي أنشئت له، لذا جعلت له أغلب التشريعات والتنظيمات حقوقا أساسية من جهة تمكنه من أداء مهامه ومن جهة أخرى تحصنه وتحميه من أي تعسف قد يمس بحقوقه ، وتضمنت دراستنا لأهم الحقوق التي يتمتع بها الموظف العام سواء كانت حقوق مالية أو اجتماعية أو سياسية.

أما فيما يخص المال العام فهو ذو أهمية كبيرة لما له من دور فعال في قيام الدول واستمرارها، حيث تعد نظرية الأموال العامة من أهم نظريات القانون الإداري ويعتبر الوسيلة المادية التي تحتاجها الدول لتسيير مرافقها العامة وأداء واجباتها المتعددة، وقد تغيرت النظرة إلى الأموال العامة بتغير الدور الذي تقوم به الدولة، فالدولة المعاصرة لم تعد تقتصر وظيفتها على حفظ النظام العام بمدلولاته التقليدية الامن العام والصحة العامة والسكينة العامة وإنما أصبحت تساهم مساهمة فعالة.

كذلك تبين لنا أن الوسائل القانونية المتمثلة في المحررات الإدارية لا تقل أهمية عن باقي الوسائل المذكورة بل بالعكس، فالنشاط الإداري يعتمد عموما في الإدارات والمؤسسات العمومية على الوسائل الكتابية والدعائم الورقية بشكل أساسي وذلك لاعتبارات عملية وتنظيمية قانونية وعليه يمكن القول أن نجاعة الإدارة العمومية و فعالية أنشطتها يرتبطان ارتباط وثيقا بمدى و صلاحية و سلامة الوثائق و النصوص المحررة فيها، ومن ثم يتوجب على الموظفين العموميين على اختلاف مستوياتهم ووظائفهم حيازة المؤهلات اللازمة لتحضير المراسلات و الوثائق الإدارية بشكل سليم و صحيح شكلا و مضمونا.

ولضمان تحقيق المصلحة العامة من خلال النشاطات الإدارية التي تقوم بها الدولة يتضح ان الرقابة على اختلافها هي خطوة هامة تقوم بها الجهات المعنية لتقييم العمل الجاري وتؤكد من أنه يتم وفقا للخطوات المحددة

والمهام الموكلة لها والوسائل الممنوحة لها، الأمر الذي يجعلها ضرورية إذ لولاها لا قيمة للعمل الإداري فهي تساهم في المنظمة الإدارية لضمان حيادها و للمحافظة على استمراريتها و استقرارها.

النتائج :

اولا : بالنسبة للمرفق العام :

- يأخذ تعريف المرفق العام الرأي الراجح و هو معيار مركب يجمع بين الشكلي والموضوعي.
- دوام السير الحسن للمرفق العام بالانتظام يتطلب توفر ضمان إدارية و قضائية.
- إن عملية إلغاء المرفق العام و هي وضع حد لنشاطها هي من الأمور التقديرية التي منحت للإدارة و هذه العملية تتم بنفس الوسيلة التي انشأ بها المرفق العام إلا إذا وجد نص قانوني يقضي بخلاف ذلك.

ثانيا: بالنسبة للضبط الإداري

رغم اتساع وظائف الدولة وتحولها من دولة حارسه الى دولة متدخلة إلا أن كيفية ممارسة الدولة لوظائفها لم يخرج عن صورتين أساسيتين هما المرفق العام الذي تمارس فيه الإدارة العمومية نشاطها لتوفر الحاجيات والمتطلبات الأساسية لإشباع حاجة الجمهور والضبط الإداري الذي عن طريقه يتم الحفاظ على النظام العام في الدولة.

- أن الضبط الإداري يهدف إلى تحقيق هدف الوظيفة العامة الممثلة بالحفاظ على النظام العام.
- أن جل المشرعين في القانون المقارن والجزائر لم يضعوا تعريفا محدد للضبط الإداري واكتفوا بتحديد أهدافه،
- للضبط الإداري جملة من الخصائص التي يتصف بها والتي يمكن حصر أهمها في الصفة الوقائية، الصفة المعبرة عن السيادة، الصفة الانفرادية، الصفة التقديرية.
- قد تستخدم الإدارة القوة المادية الجبرية كوسيلة من وسائل الضبط الإداري لإجبار الأفراد على تنفيذ القوانين واللوائح والقرارات الإدارية لمنع الإخلال بالنظام العام والتي تسمى بالتنفيذ الجبري المباشر للقرارات الإدارية.
- أن سلطات الضبط الإداري ليست مطلقة ويتم من خلالها القضاء على الصراع بين ضرورات النشاط الإداري ونشاط الأفراد الواجب احترامها وأن هذا الصراع تقليدي بين السلطة والحريات.
- أن القضاء الإداري والجزائري والمقارن منح الإدارة حرية كبيرة وواسعة في ممارسة سلطات الضبط الإداري، إلا أنه أخضعها في ذلك لرقابته من نواحي عديدة وعلى رأسها الخضوع لمبدأ المشروعية في ممارستها الضبطية.
- قد تطرأ ظروف استثنائية تهدد سلامة الدولة كالحروب والكوارث الطبيعية، وتجعلها عاجزة عن توفير وحماية النظام العام باستخدام القواعد والإجراءات المحددة للظروف العادية وفي هذه الحالة لا بد من أن تتسع سلطات

هيئات الضبط الإداري لمواجهة هذه الحالة الظروف من خلال تمكينها من اتخاذ إجراءات سريعة وعادية وهذا ما عايشناه من خلال جائحة كورونا كوفيد19 والتدابير وإجراءات المتخذة تقيد التنقل والحركة لأجل المحافظة على الصحة العامة وبالتالي المصلحة العامة للمجتمع .

ثالثا : بالنسبة للمال العام

نستنتج بأن النصوص القانونية المتعلقة بحماية المال العام كثيرة لكنها غير كافية لتحقيق الحماية اللازمة للمال العام والواضح أن الخلل يكمن في ضعف الرقابة على المال العام من طرف الجهات والهيئات المختصة ذلك أن تفعيل وسائل الرقابة سواء كانت سياسية أو إدارية أو قضائية تبقى الضمانة الأساسية للمحافظة على أموال الشعب. لا بد من توفر محيط اجتماعي وثقافي وأخلاقي يعطي أهمية للمال ويدرك دوره في تحقيق الرفاهية الاجتماعية والحفاظ على المصلحة العامة

● بالنسبة للموظف العام :

تعتبر الوظيفة العامة في الجزائر أداة فعالة في توفير الإطارات والكوادر من خلال الإجراءات والتنظيم المطبقة على عملية التوظيف، ومن خلال اعتمادها على مبدأ الجدارة والمساواة كأساس للانضمام إلى هذا القطاع. للوصول للاحترافية وتحقيق الأهداف المطلوبة على الإدارات العمومية أن تراعي مدى أهمية العملية الاتصالية ودورها في إحداث التطوير والتغيير والتماسك داخل الإدارة .

الاقتراحات :

إن من الضروري التأكيد على الأهمية الكبيرة للإدارة الالكترونية كمنشآت إداري في حياة الشعوب و الدول فبلادنا المطالبة من خلال السلطات العمومية بأخذ الموضوع باهتمام أكبر، والانخراط في العملية بقوة و ممسيرة هذه التكنولوجيا وتوفير المنظومة القانونية لذلك ، و إنشاء مرصد وطني للإدارة الالكترونية كالية او اداة مراقبة التطورات العالمية و المحلية خصوصا في ميدان التكنولوجيا ، و هو أكثر من ضروري. كما يمكن القول أنه يتعين العمل بجد كبير ومزيد من التحكم في النشاط الإداري خصوصا منه الإلكتروني فجائحة كورونا او كوفيد 19 الذي تسبب في ازمة عالمية و أغلق معها دولا بأكملها و ضرب اقتصاديات العالم

فأصاب بعضها في مقتل ، و اثاره ستستمر لأزمنة طويلة و لكن باب العلم و التكنولوجيا ضل مفتوحا و لولاه لما استطاع العالم بمواجهة هذه الجائحة ، فصنع واقعا مغاير فتطورت و تسارعت معه الانشطة الالكترونية.

و يبقى الأمل كبير، و يجب أن يكون كذلك في الذكاء الجزائري و الإرادة في التحكم الإيجابي في التكنولوجيا إذا كنا ننشد للتطور و استغلالها في إصلاح وتحسين الخدمة العمومية في الجزائر وخير مثال لكوننا بأمس الحاجة لهذه التكنولوجيا هو ما تم التعامل معه في جائحة الكورونا كوفيد-19 وأن جل التعاملات كانت عن طريق الإدارة الالكترونية سواء في القطاع العام (الإدارات) أو الخاص (المعاملات التجارية وغير ذلك).

قائمة المصادر

و المراجع

اولا: المراجع باللغة العربية

- الآية 69 من سورة الكهف ،القرآن الكريم ، برواية ورش
- قاموس مرشد الطلاب، منشورات المرشد الجزائرية ، الجزائر، 2008،

1- النصوص الرسمية :

- الدساتير :

- دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1963 الصادر في 08 سبتمبر 1963 ج ر العدد 64
- دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1976 الصادر في 24 نوفمبر 1976 ج ر العدد 94
- دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1989 الصادر في 23 فيفري 1989 ج ر العدد 09
- دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1996 الصادر في 16 أكتوبر 1996 ج ر العدد 16
- التعديل الدستوري الجمهورية الجزائرية سنة 2016 الصادر 06 مارس 2016 ج ر العدد 14

- القانونون :

- قانون 30/90 الصادر في 1990/12/01 و المتضمن قانون الأملاك الوطنية ، ج ر رقم 52 في 02ديسمبر 1990
- قانون رقم 03-10 مؤرخ في 19 جمادى الأولى عام 1424 الموافق 19 جويلية 2003 ، يتعلق بحماية البيئة في اطار التنمية المستدامة ، جريدة الرسمية العدد 43 الصادر في 20 جويلية 2003.
- القانون رقم 04-07 المؤرخ في 14-08-2004 المتعلق بالصيد ج ر، عدد 51 بتاريخ 15-08-2004
- القانون رقم 08-11 المؤرخ في 02-06-2008 المتعلق بشروط دخول الأجانب للجزائر وإقامتهم بها وتنقلهم فيها ج.ر عدد 36 سنة 2008
- القانون رقم 08-09 قانون الإجراءات المدنية و الإدارية المؤرخ في 25-02-2008
- القانون رقم 08-15 المؤرخ في 20-07-2008 المحدد لقواعد مطابقة البناءات و اتمام إنجازها ، ج.ر عدد 44 بتاريخ 03-08-2008.
- قانون رقم 11-10 المتضمن قانون البلدية ، ج ر ، ع 04 ، الصادرة بتاريخ 03 يونيو 2011

قائمة المصادر والمراجع

- قانون رقم 12-07 المتضمن قانون الولاية ، ج ر ، ع 12 ، الصادرة بتاريخ 29 فبراير 2012
- القانون العضوي رقم 98-01 ، المؤرخ في 30 ماي 1998 ، المتضمن اختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله ، ج ر عدد 37 ، صادر بتاريخ 01 جوان 1998 المعدل و المتمم.

- الأُمُر :

- الأُمُر 66-133 المؤرخ في 2 جوان 1966 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة ، ج ر العدد 46 سنة 1966
- الأُمُر رقم 75-58 المؤرخ في 20 رمضان 1395 الموافق 26 سبتمبر 1975 يتضمن القانون المدني
- الأُمُر 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006 ، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة، ج ر رقم 46 سنة 2006

- المراسيم الرئاسية :

- المرسوم الرئاسي رقم 89-18 مؤرخ في 28 فيفري 1989 يتعلق بنشر تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 23 فيفري 1989، ج ر العدد 9 ، بتاريخ 1 مارس 1989.
- المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996 ، المتضمن نص تعديل الدستور ، المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996 ، ج ر عدد 76 صادر بتاريخ 8 ديسمبر 1996 المعدل و المتمم
- المرسوم الرئاسي رقم 09-143 المؤرخ في 7 أفريل المتضمن مهام الدرك الوطني ، ج ر العدد 26 لسنة 2009.
- المرسوم الرئاسي رقم 15-247 مؤرخ في 16 سبتمبر 2015 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام.
- المرسوم الرئاسي رقم 16-03 في 7 جانفي سنة 2016 المتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، ج ر ، رقم 02 الصادرة بتاريخ 13 جانفي 2016

- المراسيم التنفيذية:

- المرسوم التنفيذي رقم 06-1988 المؤرخ في 31-05-2006 يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة، ج.ر عدد 37 بتاريخ 04-06-2006، الذي ألغى المرسوم التنفيذي رقم 98-339 المؤرخ في 03-11-1998 المتضمن التنظيم الذي يطبق على المنشآت المصنفة ويحدد قائمتها، ج.ر عدد 82 .
- المرسوم التنفيذي رقم 20-69 مؤرخ في 26 رجب عام 1441 الموافق 21 مارس 2020، يتعلق بتدبير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا كوفيد-19 و مكافحته، ج ر ، بتاريخ 21-03-2020 العدد 15

- إبراهيم عبد العزيز شيعا، القانون الإداري، دار الجامعة بيروت، 1994
- أحمد لعور ، نبيل صقر ، القانون المدني ، طيف لأحدث التعديلات بالقانون 05/07 ، دار الهدى عين مليلة
- بدرالدين بن تريدي ، المراسلة العامة و التحرير الإداري، دار المعرفة، 1998، الجزائر
- خالد خليل الظاهر ، القضاء الإداري ، لا توجد سنة النشر ، عمان ، 1999
- خضير كاظم حمود ، ياسين كاسب الخرشة ، إدارة الموارد البشرية ، الأردن ، دار المسيرة للنشر و التوزيع و الطباعة ، ط 1 ، سنة 2007
- حبيب ثابتي ، التحرير الإداري ، جامعة معسكر ، 2017،
- حسين طاهري، القانون الإداري والمؤسسات الدستورية، دار الخلدونية، الجزائر، 1441هـ-2020م
- عبد الجليل طواهر ، مطبوعة في الاتصال و التحرير الإداري، جامعة قاصدي مرباح ، ورقلة ، ب س ن
- محمد الصغير بعلي و يسري ابو العلا ، المالية العامة ، دار العلوم للنشر و التوزيع ، 2003
- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، الجزائر، دار العلوم، سنة 2004
- محمد الصغير بعلي ، الوجيز في المنازعات الإدارية ، دار العلوم للنشر و التوزيع ، 2005
- محمد الصغير بعلي، العقود الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2005.
- محمد الصغير بعلي ، الوسيط في المنازعات الإدارية ، دار العلوم للنشر و التوزيع ، 2009
- محمد الصغير بعلي ، الوجيز في الإجراءات القضائية الإدارية ، الكتاب الأول ، دار العلوم للنشر و التوزيع ، الحجار ، عنابة ، الجزائر ، 2010
- محمد حسن الجوهري ، الرقابة على مشروعات استثمار القطاع العام ، مشأة المعارف ، الاسكندرية 2007
- راغب ماجد، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية-مصر، 1997
- رشيد جباني ، دليل الموظف و الوظيفة العامة ، دراسة تحليلية مقارنة أحكام الأمر رقم 06/03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ، دار النجاح للكتاب ، الجزائر ، 2012.
- رشيد جحيف ، مطبوعة في التحرير الإداري ، الجزائر ، 2010
- سامي جمال الدين، نظرية العمل الإداري، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، 2011
- سامي حسن الحمداني ، الادارة المحلية و تطبيقها و الرقابة عليها ، ط 1، القاهرة 2014
- سليمان حمدي القبيلات ، الرقابة الإدارية و المالية على الأجهزة الحكومية ، دراسة تحليلية و تطبيقية ، دار الثقافة سنة 2010

قائمة المصادر والمراجع

- صلاح يوسف عبد العليم، أثر القضاء الإداري على النشاط الإداري للدولة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2007.
- طاهر محمود الكلالده، تنمية وإدارة الموارد البشرية، الأردن: دار عالم الثقافة للنشر و التوزيع، ط1، 2008
- عبد الرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية، دار الفكر الجامعي، الطبعة الأولى، الإسكندرية، 2008
- عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، العقود الإدارية، المنازعات الإدارية (ضوابط التحكيم في منازعات العقود الإدارية)، دار الكتاب الحديث، الجزائر، القاهرة، الكويت، 2004
- علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، دار الهدى للطباعة و النشر، عين مليلة، 2012
- علي خطار الشطاوي، القانون الإداري ، ط 1 ، دار وائل للنشر ،الأردن ، 2009
- علي فيلاني ،الالتزامات : النظرية العامة للعقد ، موفم للنشر ، ط 3، الجزائر ، 2013
- عمار بوضياف ، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، الجسور للنشر و التوزيع ، ط 1 ، 2009
- عمار بوضياف ، شرح قانون الولاية ، ط 1 ، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر ، 2012
- عمار بوضياف، محاضرات في القانون الإداري ، الأكاديمية العربية المفتوحة الدنمارك ، قسم القانون ، د س ن
- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط3 ، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2013
- عمار بوضياف، الوظيفة العامة في التشريع الجزائري ، جسور للنشر و التوزيع، ط 1، سنة 2015
- عمار عوابدي ، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، ط3 ديوان المطبوعات الجامعية، 1994.
- عمار عوابدي ، قضاء التفسير في القانون الإداري الجزائري ، دار هومة ، الجزائر ، 1999
- عمار عوابدي ، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة و القانون الإداري ، دار هومة للنشر و التوزيع الجزائر ، 2003 .
- عمار عوابدي ، القانون الإداري : النشاط الإداري ، الجزء الثاني ، د.م.ج ، الجزائر ، 2002
- عمار عوابدي ، دعوى تقدير المشروعية في القضاء الإداري، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع ، 2007
- عمرو عدنان، مبادئ القانون الإداري ، نشاط الإدارة و وسائلها، منشأ المعارف، الطبعة الثانية ، الإسكندرية ، 2004 .
- محمد جمال مطلق الذنبيات، الوجيز في القانون الإداري، الدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع ودار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، الطبعة الأولى، الإصدار الأول 2003
- محمد خلف الجبوري، العقود الإدارية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، مصانع الأرز 1998
- محمد عاطف البناء، الوسيط في القانون الإداري، الطبعة الثامنة، دار الفكر العربي، القاهرة، سنة 1992

قائمة المصادر والمراجع

- محمد فاروق عبد الحميد ، المركز القانوني للمال العام ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، 1984
- محمد فؤاد مهنا، دروس القانون الإداري، منشورات الدار المصرية، مصر، سنة 1956
- نادية ضريفي، تسيير المرفق العام و التحولات الجديدة ، دار بلقيس ، الجزائر ، سنة 2010
- نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، الطبعة الأولى، الإصدار السابع، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2010
- هاشمي حربي ، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية و بعض التجارب الأجنبية ، ط 3، دار هومة، الجزائر، 2010
- هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، ط 5، دار الثقافة للنشر و التوزيع، الأردن، 2014
- سعيد السيد علي، أسس و قواعد القانون الإداري، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2009
- سعيد عبد المنعم ، الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة و النظم المعاصرة ، ط 1، دار الفكر الإسلامي، 1967
- سليمان الطماوي ، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة ، طبعة منقحة ، دار الفكر ، القاهرة ، 1992
- يحيى بكوش ، أدلة الإثبات في القانون المدني الجزائري و الفقه الإسلامي ، ط 2، 1988

2 - المقالات في المجالات العلمية :

- أسامة جفالي ، نطاق الرقابة القضائية على تصرفات الادارة ، مجلة الاجتهاد القضائي ، جامعة البليدة ، العدد 16 ، مارس 2018، ص 296
- المكّي دراجي ، " دور الإدارة الالكترونية في تطوير الخدمة العمومية و المرفق العام في الجزائر ،مجلة العلوم القانونية ، العدد 17 جانفي 2018.
- أمينة بديار ، الإصلاح الإداري للمرفق العام في الجزائر بين الواقع و الأفاق ، المجلة الجزائرية للمالية العامة ، العدد 2017/07 ، جامعة مستغانم
- حسام الدين بركيبة، "تعزيز تقنية التفويض العام في فرنسا و تحديات تطبيقها في الجزائر"،مجلة دفاتر السياسة و القانون،المجلد رقم 11 العدد الثاني، 2019/06/01
- زوبيدة دهلوك، المفهوم القانوني للشغل الخاص للأملاك العمومية، مجلة الحقيقة، العدد 41، تاريخ 09-02-2017
- زيتوني عمر ، مقال بعنوان حجية العقد الرسمي ، مجلة الموثق ، العدد 3 ، سنة 2001
- سلمى رزق الله، أمينة مساك ، " الإدارة الإستراتيجية للموارد البشرية ودورها في خلق الميزة التنافسية للمؤسسة الجزائرية"، مجلة افاق للعلوم ،جامعة الجلفة ، العدد السابع ، مارس 2017

قائمة المصادر والمراجع

- سليمان سهام، " تفويض المرفق العام كتقنية جديدة في التشريع الجزائري"، مجلة دراسات قانونية ، ص 8 بتاريخ 2017/06/29
- صبرينة عصام، "تسيير المرفق العام في القانون الجزائري"،مجلة أبحاث قانونية وسياسية،العدد الخامس ديسمبر 2017
- عبد العالي حاجه، "البلديات الالكترونية كآلية لتحسين الخدمة العمومية المحلية"،مجلة العلوم السياسية، جامعة بسكرة، العدد 11 جانفي، 2019
- عبدا لله موله ، التحكيم في التبادل الحر و التنمية من الدولة الراعية إلى دولة تنموية ، مجلة التواصل ، جامعة عنابه، العدد24، 2009
- عبدا لله نوح ، "مبدأ الديمقراطية التشاركية في النظام البلدي الجزائري" ، مجلة البحوث ، العدد 12 ، ج 1، 2018
- عتيقة بلجبل،"النظام القانوني للمرافق العامة" ، دراسة مقارنة ، مجلة المنتدى القانوني، ع 6 ، جامعة بسكرة ، 2009
- علي بن شعبان ، أساليب الاستعمال الخاص للمال العام المخصص للاستعمال الجماعي، مجلة العلوم الإنسانية كلية الحقوق ، جامعة قسنطينة ، ع 49 ، جوان 2018
- فاطمة الزهراء فيرم،"الإصلاح الإداري و دوره في تحسين الأداء الوظيفي"،مجلة الحقوق و العلوم الإنسانية"، المجلد 11 ، ع 1 ، جامعة زيان عاشور ، الجلفة، مارس 2018 .

4- أبحاث التخرج :

أ - اطروحات الدكتوراء :

- احمد سويقات ، الرقابة على أعمال الإدارة العمومية في الجزائر ، أطروحة لنيل دكتوراء في العلوم القانونية ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة بسكرة ، 2015 .
- بن علية حميد ، مفهوم العمل الإداري المركب في القانون الجزائري - تحول النشاط الإداري في الجزائر،رسالة لنيل شهادة دكتوراء دولة في القانون، كلية الحقوق ، بن عكنون ، الجزائر، 2006 .
- عبد السلام زايدي ،عبد السلام زايدي،النظام القانوني للمال العام في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراء ، كلية الحقوق ،جامعة الجزائر، 2011.
- محمد خليفي ، الضوابط القضائية للسلطة التقديرية للإدارة رسالة شهادة الدكتوراء في القانون العام ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة تلمسان، 2016 .
- نور الدين دحو، السلطة التنظيمية المستقلة كآلية مدعمة لمركز رئيس الجمهورية في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراء في القانون العام ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، قسم القانون العام ، جامعة أبو بكر بلقايد ، تلمسان الجزائر ، 2016/2015 .

قائمة المصادر والمراجع

- وردة خلاف، الرقابة القضائية على المشروعية الداخلية لقرارات الضبط الإداري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد لمين دباغين - سطيف -، الجزائر، 2014.

ب - مذكرات الماستر :

- أمال زهرة مسكين ، الاثبات بالكتابة في القانون المدني الجزائري ، مذكرة لنيل شهادة الماستر حقوق ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة مستغانم ، 2018 .

- باديس بومزاير ، النظام القانوني للأموال العامة في التشريع الجزائري ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة قسنطينة، 2012

- بوطيب عماد الدين، "النظام القانوني للمرافق العامة"، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2015

- حسناء قليل، " المرفق العام بين ضرورة التحديث وتحديات الواقع القانوني الجديد"، مذكرة لنيل شهادة الماستر فرع قانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية ،جامعة بسكرة ، 2015

- حلتيم العمري ، الأموال العامة و معايير تمييزها، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق ، جامعة محمد بوضياف ، 2016

- سلام ميسوم ، "طرق إدارة المرافق العامة في التشريع الجزائري"، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قالمة، 2018

- سمغوني زكرياء "المرفق العام في ظل القانون 10-11" ، لنيل شهادة الماستر في الحقوق، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة سعيدة، 2014

- شامي محسن ، اثر الرقابة الإدارية على تقييم أداء العاملين ، مذكرة لنيل شهادة الماستر اكاديمي في العلوم و التسيير ،جامعة المسيلة، 2018،

- عشور عبد الكريم ، " دور الإدارة الإلكترونية في ترشيد الخدمة العمومية في الولايات المتحدة الأمريكية والجزائر"، مذكرة مقدمة استكمالاً لمتطلبات الحصول على شهادة الماجستير في العلوم السياسية و العلاقات الدولية، جامعة قسنطينة، 2010

- عماد الدين قبيوغة ، فعالية الرقابة السياسية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، 2015

- عمر بوقريط ، الرقابة القضائية على تدابير الضبط الإداري ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة منتوري قسنطينة ، الجزائر ، 2006-2007

قائمة المصادر والمراجع

- كريمة أمزيان، دور القاضي الإداري في الرقابة على القرار المنحرف عن هدفه المخصص، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية تخصص: قانون إداري و إدارة عامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر-باتنة-الجزائر ، 2011/2010
- كمال معيفي ، آليات الضبط الإداري لحماية البيئة في التشريع الجزائري ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الإداري ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، قسم الحقوق ، جامعة باتنة ، 2011
- محمدي سعدي ، "متطلبات الحوكمة المحلية الجيدة في الجزائر" ، مذكرة الماستر في العلوم السياسية ، جامعة المسيلة ، 2017،
- مداح يوسف ، فئات المؤسسات العمومية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، جامعة محمد بوضياف ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، المسيلة، 2016،
- هوارى زباني، "ترقية المرفق العام في الجزائر"، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، كلية الحقوق و العلوم السياسية، مستغانم، 2019،
- وحيدة جعفري ، المجال التنظيمي في النظام القانوني ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون - الفرع العام - كلية الحقوق ، جامعة بن يوسف بن خدة ، الجزائر ، 2014/2013
- وهيبه جيدل ، الحماية الجزائرية للمال العام في التشريع الجزائري ، مذكرة لنيل شهادة الماستر أكاديمي، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة المسيلة، 2018

5- المواقع الالكترونية

- التفرقة بين العمل الإداري و العمل التشريعي، تاريخ الاطلاع 2020/03/12 سا 23 و 50 د الموقع :
http://experts-articles.blogspot.com/2009/08/blog-post_7895
- الرقابة على أعمال الإدارة ، تاريخ الاطلاع 2020-03-22 الساعة 20 و 05 د الموقع :
<https://ar-ar.facebook.com/magistrature2013/posts/41597>
- أمين الحجامي، "التمييز بين النشاط الإدارة و صور الأخرى"، كلية القانون بابل، العراق ، تاريخ الاطلاع 2020/03/12 سا 20 و 55 د الموقع :
<http://law.uobabylon.edu.iq/lecture.aspx>
- تمار حداد، الرقابة الشعبية ضمانة واقعية في ظل غياب الضمانات البرلمانية، تاريخ الاطلاع: 2020-04-24 الساعة 21 و 15 د الموقع :
<https://pulpit.alwatanvoice.com/articles/2020/04/30/520858.html>

- خيطس عبد الكريم ، مدونة عبد الكريم خيطاس، دليل الإداري و المسير المالي ، الجزائر، 06-2016، تاريخ الاطلاع : 29-04-2020 ، الساعة 23 و 05 د الموقع :
<https://khitasabdelkarim.wordpress.com/2016/06/16>
- سهام حمريط ، تحسين الخدمة العمومية في الجزائر،27-04-2017، تاريخ الاطلاع 13-03-2020 ،الساعة 20 و 30 د الموقع : <http://dspace.univ-msila.dz:8080/xmlui/handle/>
- عصرنة الإدارة العمومية في الجزائر . الجمعة 19-10-2012 -تاريخ الاطلاع 13-03-2020 الساعة 11 و 05د، موقع : <https://zerguit.ahlamontada.com/t11793-topic>
- عصرنة المرفق العام، الموقع الرسمي لوزارة الداخلية والجماعات المحلية تاريخ ، الاطلاع 11/03/2020 سا 21 و 15 د الموقع : <http://www.interieur.gov.dz/index.php/ar>
- عطا الله بوحميده، الموجز في التحرير الإداري،06-2019،ص3، تاريخ الاطلاع 05-03-2020 الساعة 14 و 35د الموقع : <https://tachri3.com/2019>
- علي ياسين ، تقنيات التحرير الإداري، ص13 ، تاريخ 22ماي 2011 ، تاريخ الاطلاع 28-03-2020 الساعة 20 و 40د الموقع : <https://ar-ar.facebook.com/notes>
- عمار بوضياف، منتديات ابو الحسن التعليمية، بحث حول الرقابة الإدارية لطلبة الحقوق ، الموقع <https://1554.yoo7.com/t574-topic>
- كيف نميز بين نشاط الإدارة و النشاط الفردي،الاطلاع 12/03/2020 سا 23 و 20 د الموقع :
<https://specialties.bayt.com/ar/specialties/>
- محمد بن احمد ، أخبار الوطن ، 31-12-2019 ، تاريخ الاطلاع 05-02-2020 الساعة 19 و 05 الموقع : <https://www.elkhabar.com/press/article/161601>

قائمة المصادر والمراجع

- نزيهة مسكين ، إنشاء المرفق العام لمرافقة الإدارة، مجلة المشوار السياسي، النسخة الورقية 2016-02-05 ،
تاريخ الاطلاع 2020-04-01 الساعة 15 و 25 د، الموقع : [http://www.alseyassi-](http://www.alseyassi-dz.com/ara/sejut.php?ID=46397)
[dz.com/ara/sejut.php?ID=46397](http://www.alseyassi-dz.com/ara/sejut.php?ID=46397)

- وكالة الانباء الجزائرية ، مبادرة التحول الرقمي ،نشر بتايخ 2020-03-22 الساعة 20 و 54 تاريخ الاطلاع
2020-03-12 سا 14 و 40 د ، الموقع : <http://www.aps.dz/ar/algerie/>

- وليد شريط ، الثنائية البرلمانية في ظل النظام الدستوري الجزائري تاريخ الاطلاع :2020/04/17 الساعة
22 و 50 د الموقع :
<http://dspace.univtlemcen.dz/bitstream//cherite-walid2.pdf>

ثانيا : المراجع باللغة الفرنسية

- A Plantey traite pratique de la fonction publique
1973,L.G.D.J.TOME
- Oliver dord, droit de la fonction publique, presses, universitaire de
France, 2012,
- Pierre Moor, Droit Administratif, Stampfli Editions SA Berne, 2éd
2002.

الفهرس

الصفحة

البسمة

الإهداء

كلمة شكر

قائمة المختصرات

الملخص

أ ب ج د هـ

المقدمة

الفصل الأول : الإطار المفاهيمي للنشاط الإداري

- المبحث الأول : المرافق العامة كمظهر للنشاط الإداري 8
- المطلب الأول : مفهوم المرفق العام 8
- الفرع الأول : تعريف المرفق العام 8
- الفرع الثاني : أركان و المبادئ الأساسية للمرافق العامة 10
- الفرع الثالث : تقسيم نشاط المرافق العامة 11
- الفرع الرابع : التمييز بين نشاط المرافق العامة و صور النشاط الأخرى 14
- المطلب الثاني : القواعد القانونية المنظمة للنشاط الإداري و طرق تسييره 16
- الفرع الأول : القواعد القانونية المنظمة للنشاط المرافق العامة 16
- الفرع الثاني : طرق تسيير النشاط الإداري من خلال المرفق العام 19
- الفرع الثالث : تحسين النشاط الإداري من خلال الخدمة العمومية للمرفق العام في الجزائر 22

28.....	المبحث الثاني : الضبط الإداري كمظهر آخر للنشاط الإداري
29	المطلب الأول : مفهوم الضبط الإداري
29	الفرع الأول : تعريف الضبط الإداري
31	الفرع الثاني : خصائص و عناصر الضبط الإداري و أنواعه
35	الفرع الثالث : تمييز نشاط الضبط الإداري عن الأنظمة القانونية المشابهة له
38	المطلب الثاني : هيئات الضبط الإداري و حدود ممارسة نشاطه.....
38	الفرع الأول : هيئات الضبط الإداري
41	الفرع الثاني : حدود ممارسة النشاط الإداري
44	خلاصة الفصل :

الفصل الثاني : وسائل النشاط الإداري في الجزائر و ضمانات ممارسته

46	المبحث الأول : وسائل النشاط الإداري في الجزائر
46.....	المطلب الأول : الوسائل البشرية و المادية للنشاط الإداري
46	الفرع الأول : الوسائل البشرية (الموظف العمومي)
52	الفرع الثاني : الوسائل المادية المتاحة للنشاط الإدارة (المال العام)
57	المطلب الثاني : الوسائل القانونية للنشاط الإداري
57	الفرع الأول : المحررات الإدارية.....
67.....	الفرع الثاني : المحررات الالكترونية
70.....	الفرع الثالث : أهمية المحررات الإدارية و دورها في تطوير النشاط الإداري
71	المبحث الثاني : ضمانات ممارسة النشاط الإداري

71.....	المطلب الأول :الرقابة الإدارية و القضائية على ممارسة النشاط الإداري.....
71.....	الفرع الأول : الرقابة الإدارية على الأعمال و التصرفات الإدارية.....
75.....	الفرع الثاني : الرقابة القضائية على الأعمال و التصرفات الإدارية
78.....	المطلب الثاني : الرقابة السياسية على الأعمال و التصرفات الإدارية.....
79.....	الفرع الأول : تعريف الرقابة السياسية.....
81.....	الفرع الثاني : آليات الرقابة السياسية على ممارسة النشاط الإداري في الجزائر.....
83.....	خلاصة الفصل :
85.....	الخاتمة.....
91.....	قائمة المصادر و المراجع.....
102.....	فهرس المحتويات