

جامعة أبو بكر بلقايد - تلمسان -

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم القانون العام

## علاقة المواطن بالإدارة دراسة قانونية

مذكرة من أجل نيل شهادة الماجستير في القانون

تخصص القانون الإداري العمق

تحت إشراف الأستاذ:

بن عمار محمد

من إعداد الطالب:

بلحاجي أحمد

أعضاء لجنة المناقشة

رئيساً	جامعة تلمسان	أستاذ	أ. د . كحلولة محمد
مشرفاً ومقرراً	جامعة تلمسان	أستاذ	أ.د بن عمار محمد
مناقشاً	جامعة تلمسان	أستاذ	أ.د دايم بلقاسم

## شكر

أشكر الله سبحانه وتعالى على توفيقه لي بإتمام هذه المذكرة ، وأصلي وأسلم على سيد الخلق سيدنا محمد صلى الله عليه وسلم ، وبعد كل هذا أتوجه بالشكر للأستاذ المشرف بن عمار محمد على ما قدمه لي من نصائح وارشادات قيمة طيلة إنجاز هذه المذكرة، كما أشكر أساتذتنا على كل ما قدموه لنا من معارف علمية و تسهيلات ، و أشكر كل زملائي في العلم و العمل ، وكل من ساهم معي و ساعدني في إنجاز هذه المذكرة خاصة مزياني صالح و خبيشات عبد الرحمان و لظفاوي محمد عبد الباسط عبد الصمد و سمون زهير و كبير أبوبكر و الأخت بخدة شهيرة .

## الإهداء

أهدي ثمار جهدي و عملي إلي :

- الوالدين الكريمين .

و أدعو الله أن يصل ثواب هذا العمل إليهما في الدنيا قبل الآخرة .

- و أخوتي و أخواتي و أبناءهم .

- و إلى كل محروم و محتاج في المعمورة سائلين له المولى عز وجل أن يفرج كربته .

قائمة المختصرات باللغة العربية :

- ص : صفحة

قائمة المختصرات باللغة الأجنبية:

- L.G.D.J: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.
- Op.Cit: référence précédemment citée.
- P: Page.
- PP : De la Page jusqu'à la Page.

مقدمة

إن الإدارة العامة في الدولة أضحت هي المكون الأساسي و الرئيسي في بناء و لملمة النسيج الاجتماعي داخل الدول و الأنظمة السياسية ، فلها دور كبير و مهم في ربط و توطيد العلاقة بين المواطنين و السلطة العامة ، فالدولة أو السلطات العمومية تتدخل في النسق الاجتماعي للمجتمع عن طريق الإدارة العامة التي تكون في احتكاك متواتر و دائم و مستمر و متصاعد مع المواطن ، فهو يجد نفسه مخيراً أو مجبراً على التعامل معها من يوم ميلاده كواقعة مادية بتسجيله في سجلات الحالة المدنية لبلدية مكان الميلاد أو القنصلية المتواجدة في البلد المضيف حتي يكتسب حقوقاً و يلتزم بالتزامات ، إلى يوم وفاته بتسجيله في سجلات الوفاة ، فهذه خدمة عمومية تقدمها الإدارة للمواطن إلى جانب الخدمات العمومية الأخرى المقدمة له كالتعليم و الصحة ، و النظافة و الأمن .

فنظرا لهذا التأثير العميق الذي تلعبه الإدارة في حياة المواطن و لتحسين علاقتها به نجد الإرادة السياسية للدول و منها الجزائر تسعى و تتطلع دائما لترشيد و تطوير سياساتها العامة المرسومة على المدى المتوسط و الطويل في إطار هيئاتها العمومية الرسمية التي هي في تماس مستمر مع المواطن ، بانتهاج أسلوب الإصلاحات الإدارية للأجهزة الإدارية بإيلاء أهمية كبيرة لآراء و شكوى المواطنين بوضع داخل الإدارات العمومية سجلات للشكاوى يطرح فيها المواطن انشغالاته و العوائق التي تعترضه عندما يريد الحصول على الخدمات العمومية ، و كذا تنصيب و وضع خلايا للإنصات و الاستماع لانشغالات المواطنين داخل الإدارة العمومية ، بهدف إصلاح الخدمة العمومية و تحقيق الرفاه الإداري ما ينتج عنه إحساس المواطن المستفيد من الخدمات العمومية التي تشبع رغباته و حاجياته بشعور المواطنة التي هي ثقافة تهدف الدولة إلى بلوغها عن طريق تقديمها خدمة عمومية متميزة و جيدة للمرتفقين .

و إن الإدارة العامة في معناها العام هي تنظيم نشاط بشري جماعي بقصد تنفيذ السياسة العامة للدولة.<sup>1</sup>

فهذا التنظيم الإنساني الجماعي المرتب و المتمتع بامتيازات السلطة العامة ، يهدف إلى تلبية و إشباع مجموعة من الحاجات الاجتماعية و الاقتصادية للمواطن ، بقصد بلورة و تنفيذ السياسة العامة للدولة المسطرة في البرامج السياسية لحكومتها .

أما المواطن فهو الشخص المرتبط بالدولة عن طريق رابطة الجنسية ، بما يجعله يتمتع بحقوق و يلتزم بالتزامات محددة و مسطرة قانونا ، المواطن الذي يستلزم حتما أن يكون مرتفقا باستفادته و انتفاعه من الخدمات العامة ، التي تقدمها المرافق العامة للدولة بمختلف أنواعها و طرق تسييرها ، بما يحقق هدفاً نو طابع سياسي ، الذي هو المقصد الرئيسي للمختلف الأنظمة السياسية ، على اختلاف إيديولوجياتها و مشاربها و مناهلها ، و المتمثل في المواطنة التي هي أسمى شعور يحس به المواطن تجاه الدولة التي تستجيب لحاجياته و تطلعاته على قدم من المساوات بينه و بين المواطنين الآخرين المتواجدين في كل ربوع إقليم الدولة ، فالمواطن عند إحساسه بالمواطنة تكون الدولة ضامنة لجبهة داخلية مستقرة و متراسة خاصة في حالة حصول أزمات اقتصادية أو سياسية أو اجتماعية في الدولة لأن سلوك المواطنة يكون الدافع المعنوي للمواطنين حتى يتضامنون مع دولتهم لمواجهة تلك المحن .

و لبلوغ كل هذا فإن الجزائر كدولة فتية اهتمت بتحسين علاقة الإدارة بالمواطن، وجعلتها أهم ورشة من ورشات الإصلاح الإداري، للقضاء على البيروقراطية و السلوكيات السلبية الانفرادية المتفشية داخل الأجهزة الإدارية ، التي كانت عائقا محدقا أمام سياسات الدولة المرسومة ، و التي أدت إلى إفشالها و انحرافها عن الخطط المرسومة سلفا في بعض الأحيان ، بسبب نقص الكفاءات البشرية ، بالتخفيف من حدة النظام المركزي

<sup>1</sup> الدكتور محمدي أمين عبد الهادي ، الإدارة العامة العربية و المعاصرة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1977 ، ص 06 .

المطلق ، و تبني إحدى صوره النسبية و المتمثل في أسلوب عدم التركيز الإداري ، الذي ظهر نتيجة مساوى النظام المركزي المطلق ، و لكثرة اتصال الجمهور بالإدارة لقضاء مصالحهم المتشعبة و المتعددة ، بتحويل للموظف سواءً داخل الهيكل الإداري و داخل الإقليم صلاحية اتخاذ القرارات دون الرجوع للوزير المختص ، دون أن يكون الانفصال تاما عن السلطة المركزية هذا من جهة <sup>1</sup>.

و من جهة ثانية انتهاج النظام اللامركزي ، كنظام موازي للنظام المركزي بتوزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة و بين الهيئات المحلية أو المصلحية أو مرفقية المستقلة المتواجدة في الأقاليم ، ما يحقق الديمقراطية الإدارية بتمكين الشعب من تسيير شؤونه المحلية عن طريق منتخبيه ، و يقرب الإدارة من المواطن الذي يتمكن من قضاء حاجاته بكل يسر و سهولة و دون عناء .

و إلى جانب هذا و لمواكبة الرفاه العالمي ، و التطورات البيئية في المجتمع الدولي أصدرت السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية نصاً تنظيمياً مستقلاً ذو طابع تقني يتمثل في المرسوم رقم 88-131 المؤرخ في 04 جويلية سنة 1988 المتعلق بتنظيم علاقة المواطن بالإدارة كأهم نص قانوني في القانون الإداري الجزائري ، الموضوع الذي اضطلعت بتنظيمه السلطة التنفيذية كونها هي المشرفة على حسن سير الإدارة العامة ، و لها الدور الأساسي و الفعال في الحياة العامة للمواطنين ، بما يمكنها من معرفة تطلعات و احتياجات المواطنين و النقائص التي تشوب العمل الإداري ، ما يبرر تنظيم هذه العلاقة عن طريق التنظيم دون أداة التشريع الذي لا يمكنه إدراك هذه الموضوعات ذات الطابع التقني البحت ، بما يجعل من هذه اللائحة المستقلة المرجعية القانونية التي جسدت الإرادة السياسية في تنظيم علاقة المواطن بالإدارة ، بإرسائها مجموعة من المبادئ القانونية العامة

<sup>1</sup> أنظر الدكتور عمار بوضياف ، التنظيم الإداري في الجزائر ، بين النظرية و التطبيق ، الطبعة الأولى ، الجسور للنشر و التوزيع ، 2010 ، ص .25



تلتزم الإدارة بمراعاتها و احترامها لدى تعاملها مع المواطنين بما يخفف من الامتيازات غير المألوفة في قواعد القانون الخاص الممنوحة لها .

و مسايرة لهذا النسق الإصلاحى و إلى جانب أحكام الدساتير المختلفة للجمهورية الجزائرية الديمقراطية ، تم تعديل و إصدار عدة قوانين تمس هذا المجل بصفة مباشرة و غير مباشرة ، كإصدار قوانين منظمة للجماعات المحلية و قوانين للجمعيات و الأحزاب السياسة و لأنظمة الانتخابات ، و قانون أساسى للوظيفة العامة ، لإكمال هدف إرساء علاقة وطيدة و متميزة بين الإدارة و المواطن ، و حتى يتم رد الاعتبار للإدارة و للمرفق العام بتقريب المواطن المرتفق منها عن طريق إصلاح الخدمة العمومية .

و إن هذه الأسس القانونية على اختلاف تدرجها في الهرم القانونى و التى مقصدها العام توطيد و ربط العلاقة بين الإدارة كسلطة عامة و المواطنين ، تم خلقها كي تفعلها الإدارة العامة تلقائيا ، بتطبيق روحها و مضمونها بصفة فعالة و بدقة لا متناهية ، عندما تقوم هذه الأخيرة بنشاطاتها الإدارية التى تمس بشتى مناحى الحياة للمواطنين ، بما يتمخض عنه علاقة طبيعية للإدارة بالمواطن ، غير أنه إذا تلكأت الإدارة في تطبيق و تكريس روح تلك المبادئ المنظمة لتلك العلاقة ، فإن تلك الترسانة القانونية أوجدت مجموعة من التقنيات لمواجهة تقاعس السلطة الإدارية ، بتمكين المواطن من القيام بتظلم الإدارى ضد النشاط الإدارى الذى يرى فيه مساسا بحقوقه بما يخلق منازعة إدارية داخل الإدارة ذاتها ، التى قد تتراجع عن تصرفها إذا ما كان غير مشروعاً بسحبه أو إلغاءه أو تصحيحه لإرساء و توطيد علاقتها بالمواطنين هذا من زاوية ، أما من زاوية أخرى فالإدارة إذا تعنتت و تمسكت بتصرفها الذى قد يكون مثلاً يمس بحقوق و حريات المواطن ( قرار الضبط الإدارى ) ، يجعل من المعادلة الثنائية الطرفين ، ثلاثية الأطراف بتدخل القضاء لإعادة تلك العلاقة المبتورة بين الإدارة و المواطن باعتبار أنه هو الذى يصون و يحمى الحقوق و الحريات

الأساسية للمواطنين بإلغاء القرارات الإدارية الموسومة بعدم الشرعية ، و بتوجيه أوامر للإدارة و فرض عليها غرامة تهديدية لمواجهة تعنتها في تنفيذ القرارات القضائية المختلفة، أو تجريم أفعال أعوانها و ترتيب عنها المسؤولية الجزائية و المدنية بالتبعية ، بما يجعل من القضاء وسيلة غير مباشرة لتفعيل علاقة الإدارة بالمواطن ، بخلقه عن طريق تلك القرارات القضائية التي تصب في مصلحة المواطن ردعا للإدارة العامة صاحبة الامتيازات بما يجعلها تحجم مستقبلا عن إصدار قرارات و تصرفات مماثلة ، خشية أن تلقى نفس مصير سابقتها .

و إن موضوع علاقة المواطن بالإدارة على الرغم من قدمه فإنه يتجدد باستمرار كون الخدمة العمومية متطورة و متجددة ، ما يضيف عليه أهمية كبرى ، تتجلى في أنه العتبة أو نقطة التي تنطلق منها السلطات العمومية عند شروعها في أي عملية من عمليات الإصلاح الإداري ، كون أن لب الإصلاح الإداري يكمن في العلاقة بين الإدارة و المواطن التي تكون موضع تحليل و استشراف من طرف السلطات العمومية ، فالجزائر مثلا في سنة 2000 شكلت لجنة لإصلاح هيكل الدولة قصد الوقوف على النقائص التي تعاني منها الإدارة العامة و المرافق العمومية ، بغية إصلاحها استجابة لتطلعات و اهتمامات المواطنين المتزايدة و المتجددة ، التي تبعتها في سنة 2013 إنشاء وزارة منتدبة مكلفة بإصلاح الخدمة العمومية ، بما يبرز أهمية الموضوع من الناحية العملية و الواقعية لذلك نجد الدول مهتمة به و تضعه ضمن مخططات و برامج عمل حكوماتها ، لأن نجاحها لا يكون إلا بنجاح إدارتها التي تكون ناجحة باستشعار رضى المواطن عن تلك الخدمات المقدمة له .

و إن الدافع من وراء دراسة هذا الموضوع ، هو للتأصيل لموضوع العلاقة بين الإدارة و المواطن ، بإبراز مفاهيمه و مكانته في ظل الترسانة القانونية للمجتمع الجزائري ، و كذا

في التعليمات المصلحية المتواجدة على مستوى الإدارات العمومية ، توضيحاً للجهود المبذولة من طرف الدولة الجزائرية قصد تحسين هذه العلاقة ، التي تدرج تحت مظلة الحقوق و الحريات الأساسية للمواطن الذي يكون في احتكاك دائم و مستمر مع الإدارة ، بما قد يؤدي أحياناً إلى المساس أو التقييد من حقوقه و حرياته من طرفها .

و قد واجهتنا صعوبات و مشاكل أثناء إنجازنا لهذا البحث المراد منه تحديد الإطار القانوني لعلاقة المواطن بالإدارة ، و التي تتمثل في ندرة المراجع المتخصصة التي تتناول هذا الموضوع بالدراسة ، و كذا صعوبة الولوج للإدارات العمومية قصد الحصول و معرفة التطبيقات العملية لهذا الموضوع و ذلك لجلب المناشير و التعليمات المصلحية الداخلية الشارحة و المبينة لطرق تطبيق القوانين التي تتعلق بهذا الموضوع كون أن هذا الموضوع تطبيقي بحت لا يمكن حصره فقط من ناحية النصوص القانونية المنظمة له .

و ذلك للإجابة عن الإشكاليات التالية :

ما هو الإطار القانوني المنظم و المؤطر لعلاقة الإدارة بالمواطن ؟ ما مدى فعالية الأطر القانونية المنظمة لعلاقة الإدارة بالمواطن ؟ ما دور الأسس و المبادئ القانونية في تنظيم علاقة المواطن و الإدارة ؟ ما هي الوسائل القانونية المفعلة لعلاقة الإدارة بالمواطن ؟ ما هي الضمانات القانونية التي أوجدها المشرع لحماية حقوق المواطن مقارنة للإدارة العامة صاحبة الامتيازات غير المألوفة في القانون الخاص ؟ ما مدى فعالية هذه الضمانات ؟

ما دور القضاء في تفعيل هذه الضمانات القانونية ؟ ما دور القضاء في تفعيل الآليات و الميكانيزمات القانونية المنشأة لتنظيم علاقة الإدارة بالمواطن ، و التي تعترف الإدارة في وضعها موضع التطبيق ؟

و للإجابة عن هذه الإشكاليات ننتهج المنهجين التحليلي و التاريخي ، بتحليل النصوص القانونية المنظمة مباشرة لعلاقة الإدارة بالمواطن ، و كذا النصوص القانونية المنظمة لهذا الموضوع بطريقة غير مباشرة بإبراز مختلف الأحكام القانونية الموجودة في هذه القوانين ، و التي تنظم و تتناول علاقة الإدارة بالمواطن ، و تحليلها تحليلا قانونيا و إظهار فوائدها و المغزى منها في هذا المجال ، و إبراز مدى كفايتها و فعاليتها . و لبلوغ هذا الهدف المسطر نقسم موضوع هذه المذكرة إلى فصلين ، بعرض مختلف النواحي و الجوانب القانونية التي تتبنى عليها هذه العلاقة ، هذا من جهة ، و من جهة أخرى إظهار الوسائل القانونية الكفيلة بتفعيل هذه العلاقة المراد بناءها على أسس متينة بين المواطن و الإدارة ، بتناول في :

#### - الفصل الأول : الأسس و المبادئ القانونية المنظمة لعلاقة المواطن بالإدارة .

الفصل الذي بينا فيه الأسس القانونية التي وضعها المشرع بمفهومه الواسع لتنظيم و رسم هذه العلاقة ، و كذا المبادئ القانونية الموجودة في الضمير القانوني للمجتمع و التي يستند عليها داخل الهياكل الإدارية لترقية هذه العلاقة و توطيدها بين المواطن و الإدارة .

- أما الفصل الثاني : فعالجنا فيه الوسائل الكفيلة بتفعيل علاقة الإدارة بالمواطن ، و الذي تم إيضاح فيه الوسائل المكفولة قانونا لتفعيل هذه العلاقة داخل الإدارة ذاتها ، و خارجها بالالتجاء للقضاء لرد تلك العلاقة المبتورة لنصابها بخلق نوع من التوازن بين أطراف العلاقة غير المتساوين في المراكز القانونية .

# الفصل الأول

الأسس و المبادئ القانونية المنظمة

لعلاقة المواطن بالإدارة .

**الفصل الأول: الأسس و المبادئ القانونية المنظمة لعلاقة المواطن بالإدارة .**

إن علاقة المواطن بالإدارة تجد أسسها و محاورها الكبرى في مجموعة من المبادئ و الأسس القانونية التي هي متعارف عليها في جل الأنظمة ، على اعتبار أنها تدرج ضمن موضوع أساسي ، ألا وهو موضوع الحقوق و الحريات التي هي حق من حقوق الإنسان و المواطن في مواجهة الهيئات العامة التي تدرج ضمنها الإدارة كوجه من أوجه السلطة السياسية التي تمخضت عن العملية الانتخابية بحصولها على الأغلبية سواء على مستوى قبة البرلمان أو على مستوى السلطة التنفيذية بما يفرز بعض النصوص القانونية قد تكون مستسقاءة في مصدرها من بعض المبادئ القانونية ، التي تكونت في الضمير القانوني للمجتمعات المتقدمة ، الشيء الذي نتناوله بالدراسة في هذا الفصل الذي قسمناه إلى مبحثين بدراستنا في المبحث الأول للأسس القانونية المنظمة لعلاقة الإدارة بالمواطن ، و للمبادئ القانونية المنظمة لهذه العلاقة كمبحث ثاني .

**المبحث الأول : الأسس القانونية المنظمة لعلاقة المواطن بالإدارة .**

إن علاقة الإدارة بالمواطن تجد أسسها في مجموعة من النصوص القانونية التي تنظم السلطة التنفيذية في شقها الإداري في علاقتها بالمواطن ، ما نعرض عليه بالدراسة في هذا المبحث الذي قسمناه إلى مطلبين ، بحيث نتناول في المطلب الأول الأسس الدستورية المنظمة لعلاقة الإدارة بالمواطن ، و في المطلب الثاني الأسس التشريعية و التنظيمية المنظمة للعلاقة بالإدارة بالمواطن .

**المطلب الأول : المرجعية الدستورية في تنظيم علاقة المواطن بالإدارة .**

إن الدستور عبارة عن تصور للفلسفة السياسية للدولة يتضمنه أحكام و مبادئ تتحدد أوصاف و إيديولوجية المجتمع السياسي . و تبعاً له فهذه الفلسفة نفسها هي التي تؤثر في المؤسس الدستوري ، فالدستور فيه حيز كامل يشرح هذا الموقف و الذي غالباً ما يتصدر الوثيقة الدستورية كشكل من أشكال التبرير الشرعي للفلسفة الدستورية ككل .<sup>1</sup>

<sup>1</sup> - أنظر : الدكتور ، يوسف حاشي ، في النظرية الدستورية ، الطبعة الأولى ، ابن النديم للنشر و التوزيع بيروت ، 2009 ، ص 26 .

فانطلاقاً من هذا الحيز الذي يشكل عرضاً فلسفياً ، يعلن في طياته عن الحقوق و الواجبات المتبادلة بين المواطن و دولته و ضماناتها الدستورية<sup>1</sup> ، اعتباراً من أنه المرجع الأساسي لحمايتها تجاه جميع الهيئات العامة خاصة الإدارية منهما باحتوائه على مبادئ عامة ترسم الحدود التي تنطلق منها الأغلبية البرلمانية في سن التشريعات التي تؤثر حتماً على شكل علاقة المواطن بالإدارة ، الموضوع الذي نتناوله بالدراسة في هذا المطلب الذي قسمناه إلى فرعين بحيث نتطرق في الفرع الأول إلى مظاهر تنظيم علاقة المواطن بالإدارة في دستوري 1963 و 1976 ، أما في الفرع الثاني فنصّل مظاهر تنظيم علاقة المواطن بالإدارة في دستور 1989 و التعديلات الطارئة عليه .

**الفرع الأول : مظاهر تنظيم علاقة المواطن بالإدارة في دستوري 1963 و 1976 .**

إن دستوري سنة 1963 و 1976 ، كانا نتيجة عدة إفرافات سياسية و اجتماعية من بينها حصول الجزائر على استقلالها من استعمار عمر طويلاً جاثماً على سيادتها ، ناهيك عن تلك الأوضاع الاجتماعية السائدة في تلك الحقبة ، و المتمثلة في الفقر المدقع و كثرة الأرامل و الأمية المتفشية في أوساط مجتمع قهره استعمار غاشم يتغنى بالديمقراطية و حقوق الإنسان و حرياته الأساسية ، التي يدخل في نطاقها علاقة المواطن بالإدارة و التي نخرج على تنظيمها في الدستوري 1963 و 1976 في البندين التاليين :

**1 - تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن في دستور 1963 .**

بتمحيص أحكام دستور 1963 ، الذي هو أول دستور للجزائر المستقلة و خصوصاً تلك المترجمة تحت عنوان الحقوق الأساسية من المادة 12 من دستور 1963 إلى المادة 22 منه ، نعاين و نلاحظ أنها غيببت و تناست تنظيم و معالجة علاقة المواطن بالإدارة التي تتضمن حقوقه على هذه الأخيرة و الالتزامات التي عليه تجاهها ، كتكريس مبدأ عدم تحيز الإدارة ، و مبدأ مساواة المواطن أمامها ، و مبدأ مشاركة المواطن في نشاطات الإدارة بما يترجم مبدأ الديمقراطية الإدارية ، باستثناء المادة 19 منه التي تمنح للمواطن حرية تأسيس

<sup>1</sup> - أنظر : الدكتور ، يوسف حاشي ، المرجع السابق ، ص 26 .

الجمعيات ما يصطلح عليه حديثا بالحياة الجموعية ، ما يعد صورة من صور المشاركة في الحياة المدنية بمشاركة المواطن للإدارة أثناء القيام بنشاطاتها التي تمس حياته<sup>1</sup>.

و يعود السبب في ذلك كون دستور 1963 هو دستور برنامج حسب الأستاذ (Camau) (كامو) باعتماده في إرساء نظام الحكم على الحزب الواحد و على نظام الاقتصادي الاشتراكي الرافض للتعددية الحزبية و النظام الاقتصادي الحر ، بما يجعله بعيد عن الدستور القانون لغلبة عليه الطابع الإيديولوجي<sup>2</sup>، غير أن هذا الدستور لم يعمر طويلا بسبب ما شاب تلك الفترة من توترات ، كانت أبرزها النزاع الحدودي مع المغرب ما جعل الرئيس أحمد بن بلة يعلن الحالة الاستثنائية ، و كذا تحييد هذا الأخير ، بعد انقلاب عليه في 19 جوان 1965 من طرف مجلس الثورة ، ما أدى إلى تجميد العمل بدستور 1963 .

## 2 - تنظيم علاقة المواطن بالإدارة في دستور 1976.

إن دستور 19 نوفمبر 1976 كغيره من الدساتير ، هو الإطار القانوني الذي ينظم قمة هرم الدولة الذي تم الاستفتاء عليه من طرف الشعب أين صوت لصالحه 7407626 من بين 7479689 صوت ، و الذي خلفياته السياسية و الإيديولوجية الميثاق الوطني الذي تم طرحه للاستفتاء شعبي ، و تمت الموافقة عليه من طرف الشعب بأغلبية 98.51 بالمائة من أصوات المشاركين ، بعد أن تمت مناقشته طيلة شهر تحت رقابة ميدانية لوسائل الإعلام ، و هذا الدستور يركز في مبادئه على مبدأ الحزب الواحد و مبدأ الاقتصاد الموجه ، فهو دستور تغلب و تطغى عليه الطبيعة البرامجية على الطبيعة القانونية ، إلا أنه دستور عرف قفزة نوعية في مجال تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن<sup>3</sup> ، و ذلك من خلال تبنيه مبدأ اللامركزية الإدارية لأول مرة ضمن أحكام المواد 7 و 8 و 34 و 35 و 36 منه ، و التي تعد آلية من آليات تقريب الإدارة من المواطن ، و رفع الشطط و الحرج عليه ، و مكنة

<sup>1</sup> أنظر : غزلان سليمة ، علاقة المواطن بالإدارة ، أطروحة دكتوراه في القانون العام ، كلية الحقوق ، جامعة بن عكنون ، 2009 - 2010 ، ص 22 .

<sup>2</sup> أنظر: الدكتور، سعيد بو الشعير ، النظام السياسي الجزائري ، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستوري 1963 و 1976 ، الجزء الأول، الطبعة الثانية ، ديوان المطبوعات الجامعة ، 2013 ، ص 75 - 76 .

<sup>3</sup> أنظر: الدكتور، سعيد بو الشعير ، نفس المرجع ، ص 150 - 151 .



وقناة لتفعيل مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية ( الديمقراطية الإدارية ) ، كما نجد المادة 37 من الدستور ألزمت الأعدان العموميون بتحري تحقيق المصلحة العمومية ، المترجمة للخدمة العمومية ، بالابتعاد عن النزوات الشخصية و المصالح الخاصة على حساب المصالح العمومية ، ناهيك عن تكريس مبدأ مساواة المواطنين في الحقوق و الواجبات من دون أي تمييز على أساس العرق أو الجنس أو الحرفة ، بما يحول دون حظر مشاركة المواطن في تسيير الشأن العام أو تحيز الإدارة ، و عدم حيادها أثناء تقديم الخدمة العمومية ، بتمييزها بين المواطنين على أساس العرق أو الجنس أو المنصب الاجتماعي (المادة 39 و 41 من الدستور ) ، و أكد هذا الدستور في مادته 56 على حرية تأسيس الجمعيات التي تعتبر مظهرا من مظاهر مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية ناهيك على حضره على الإدارة و الهيئات العمومية المتمتعة بامتيازات السلطة العامة ممارسة سلطاتها على نحو مخالف للتشريع حسب ما أقرته المادة 72 منه .

و إنه بتمحيص هذه المبادئ و الأحكام الدستورية الواردة في دستور 1976 نجدها قواعد مبهممة و غامضة و ناقصة ، كونها لم ترقى إلى المستوى المطلوب في إرساء مبادئ كبرى محورية ، تنظم علاقة المواطن بالإدارة ، بتقييد مجال ممارستها بعدم المساس بالثوابت و مبادئ الثورة ، التي على رأسها التوجه الاقتصادي المتمثل في النظام الاقتصادي الاشتراكي حسب المادة 28 من الدستور ، و كذا النظام السياسي المبني على الحزب الواحد ، بما أفرغ الكثير من أحكام الدستور التي تمس علاقة المواطن بالإدارة من محتواها بعدم تقييد الإدارة بها ، ومنحها سلطة تقديرية واسعة بما يؤثر مباشرة على حقوق و حريات المواطن ، ناهيك عن البيروقراطية التي انعكست سلبا على التعامل بين الإدارة و المواطن حسب التحقيق الذي أجرته مصالح رئاسة الجمهورية سنة 1976 ، ففي الوقت الذي نص هذا الدستور في مادته 151 فقرة 01 على ولاية السلطة التشريعية ( المجلس الشعبي الوطني ) في سن تشريعات منظمة على وجه الخصوص لحقوق و حريات المواطن و واجباته<sup>1</sup> ، نجد أن السلطة التنظيمية ، عن طريق اللوائح المستقلة هي التي

<sup>1</sup> أنظر : غزلان سليمة ، المرجع السابق ، ص 23 و 24 .

قامت بتنظيم علاقة المواطن بالإدارة بصدور المرسوم رقم 88-131 المؤرخ في 04-07-1988 المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن .

و بعد دراسة أهم ما جاء في دستوري 1963 و 1976 من أحكام سنها المؤسس الدستور قصد تحديد المبادئ الكبرى المنظمة لعلاقة الإدارة بالمواطن ، التي هي بمثابة المرآة العاكسة للظروف السياسية و الاقتصادية التي مرت بها الجزائر في تلك المرحلة ، ننتقل إلى دراسة هذه العلاقة في ظل دستور 1989 و التعديلات الطارئة عليه ، الدستور الذي صدر في مناخ سياسي و اقتصادي مميز ، بما يؤثر بصفة قطعية على تنظيم حقوق و واجبات المواطن تجاه الإدارة ، ما ندرسه في الفرع الثاني من هذا المطلب .

**الفرع الثاني : مظاهر تنظيم علاقة المواطن بالإدارة في دستور 1989 والتعديلات الطارئة عليه .**

إن دستور 1989 أقر نظاما دستوريا للحكم يختلف عن النظام المعتمد في دستوري سنة 1963 و 1976 ، فقد حل بموجبه و لو نسبيا مبدأ الفصل بين السلطات و التعددية الحزبية و مسؤولية الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني ، محل وحدة السلطة و الحزب الواحد المحتكر لها ، و كذا النظام الاقتصادي الاشتراكي<sup>1</sup>، الإصلاحات السياسية و الاقتصادية التي بلورت رزنامة من الإصلاحات الإدارية ، مكرسة مظهرا جديدا من مظاهر علاقة المواطن بالإدارة ، مشكلة ضمانات حقيقية للمواطن في مواجهة الإدارة ، الموضوع الذي نعالجه في هذا الفرع الذي قسمناه للبندين التاليين :

**1 - تنظيم علاقة المواطن بالإدارة في دستور 1989 .**

إن دستور 1989 كان نتيجة مجموعة من الإفرازات و التراكمات سياسية و الاجتماعية تتمثل في البيروقراطية التي تميزت بها الإدارة في ظل نظام اشتراكي محتكر من طرف الحزب الواحد ظاهريا ، و عمليا من طرف الأوليغارشية و التبذير و الرشوة و سوء معاملة المرتفقين<sup>2</sup>، التي مهدت لأحداث 05 أكتوبر 1988 التي تلاها إخراج سياسي بإصلاح

<sup>1</sup> أنظر: الدكتور، سعيد بو الشعير ، النظام السياسي الجزائري ، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1989 ، الجزء الثاني، الطبعة الثانية ، ديوان المطبوعات الجامعة ، 2013 ، ص 03 .  
<sup>2</sup> أنظر : غزلان سليمة ، نفس المرجع ، ص 26 .

دستوري جذري و عميق ، نتج عنه دستور جديد في سنة 1989 ، أطاح بالنظام السياسي السائد في سنة 1976 ، المبني على الأحادية الحزبية و النظام الاشتراكي ، ما أدى إلى حتمية إصلاح إداري قصد تحديث الإدارة ، التي كانت تعاني من أزمة ، و ذلك بتدعيم نظام اللامركزية الإدارية المبنية على نظام الاقتراع العام السري المباشر لضمان مشاركة كل أفراد المجتمع المتمتعين بالحقوق المدنية و السياسية ، و الذين تتوافر فيهم الشروط القانونية المطلوبة للممارسة السلطة عن طريق اختيار ممثليهم أو ترشيح أنفسهم لمناصب السياسية الانتخابية ، بما يؤدي إلى تطبيق الديمقراطية بإقرار الأساس القاعدي في التنظيم الإداري ، ما أكدته هذا الدستور في المواد 16 و 15 و 47 و 48 و 68 و 95 ، بما يسمح للمواطن المشاركة في تسيير شؤونه الإدارية على المستوى المحلي في القاعدة ( المجالس الشعبية البلدية و المجالس الشعبية الولائية) ، ناهيك عن اعتناق مبدأ الفصل بين السلطات الذي غرضه تجنب التداخل بين السلطات و الصلاحيات ، باغتصاب سلطة معينة لصلاحيات سلطة أخرى ، بحجز صلاحية التشريع للمجلس الشعبي الوطني دون غيره من السلطات الأخرى ، و بإنشاء مجلس دستوري أنيطت به مهمة الفصل في المنازعات المحتملة بين السلطين التنفيذية و التشريعية ، و كذا مراقبة مدى شرعية الاستفتاءات و الانتخابات و تقديم الاستشارة لرئيس الجمهورية في بعض الحالات ، فضلا على التأكيد على حقوق و حريات الإنسان و المواطن و إقرار ضمانات قانونية لحمايتها طبقا للمادة 31 من الدستور بإخضاع الإدارة لجملة من الالتزامات ، كعدم التعسف في استعمال السلطة حسب ما نصت عليه المادة 22 من الدستور ، و وجوب خضوع تصرفاتها لأحكام القانون بما يؤسس لدولة القانون و الحق طبقا لأحكام المادة 136 من الدستور.

و إن دستور 1989 اعتمد على مبدأ المساواة الذي هو ملازم للنظام الديمقراطي وحقوق الإنسان ، فمادته 28 تضمنت مبدأ مساوات المواطنين أمام القانون ، دون التذرع بأي تمييز يعود سببه إلى المولد ، أو العرق ، أو الجنس، أو الرأي ، أو شرط أو ظرف.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> أنظر: الدكتور، سعيد بو الشعير ، النظام السياسي الجزائري ، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1989 ، الجزء الثاني، الطبعة الثانية ، ديوان المطبوعات الجامعة ، 2013 ، ص من 79 إلى 90 .

بل إن الدستور ألزم مؤسسات الدولة على التقيد بهذا المبدأ و تطبيقه بنصه في المادة 30 على أن " تستهدف المؤسسات ضمان مساواة كل المواطنين و المواطنات في الحقوق و الواجبات بإزالة العقبات التي تعوق تفتح شخصية الإنسان ، و تحول دون مشاركة الجميع الفعلية في الحياة السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية . " و هذا ما يعني بأن المواطنين متساوون ، طبقاً للقوانين السارية المفعول ، في الحقوق و الواجبات و بالتالي في تولي الوظائف العمومية ، و يترجم مبدأ عدم تحيز الإدارة بصفة غير مباشرة ، بما يؤدي إلى نشوء علاقة جديدة بين الإدارة و المواطن سواءً أثناء مشاركة المواطن في تسيير شؤونه عن طريق الانتخاب ، حسب ما أكدت عليه المادة 47 من الدستور " لكل مواطن تتوفر فيه الشروط القانونية أن ينتخب و يُنتخب " ، أو مشاركته في التسيير عن طريق تقلد المهام و الوظائف في الدولة طبقاً لأحكام المادة 48 من الدستور التي تنص " يتساوى جميع المواطنين في تقلد المهام و الوظائف في الدولة ، دون أية شروط أخرى غير الشروط التي يحددها القانون . "

و تبعاً لذلك فإن تنظيم علاقة المواطن بالإدارة في دستور 1989 كانت بطريقة محتشمة غير متلائمة مع الإصلاحات السياسية التي أفرزت النظام الديمقراطي المبني على التعددية الحزبية ، كون أن تكريس مبدأ الفصل بين السلطات كان بطريقة قاصرة ، و كان في حقيقته عبارة عن ترتيب للوظائف التقليدية الثلاث المعروفة في دستور 1976 بالوظيفة التشريعية و التنفيذية و القضائية ، زيادة على عدم احتواء هذا الدستور في فحوى ديباجته على حقوق الإنسان و المواطن المكرسة في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان أو حتى الإشارة إلى ذلك<sup>1</sup> ، و التي عن طريقها يتم منح للمواطن و الإدارة موقع ومكانة و دور في الحياة الاجتماعية و السياسية و الإدارية ، ما كان سبباً غير مباشر ، هو وعدة عوامل أخرى إلى التعجيل بالتعديل الدستوري لسنة 1996 ، ما أدى إلى التأثير على تأطير علاقة المواطن بالإدارة في هذا الدستور ، ما ندرسه في البند التالي .

## 2 - تنظيم علاقة المواطن بالإدارة في التعديل الدستوري لسنة 1996 .

لقد أضحت الحقوق و الحريات الأساسية للمواطن موضوعاً مهماً في الساحة السياسية الجزائرية ، جعل الطبقة الحقوقية و السياسية تفكر في توفير لها حماية دستورية ، ما أدى

<sup>1</sup> أنظر : الدكتور مولود منصور ، بحث في القانون الدستوري ، المؤسسة الوطنية للفنون المطبعية ، الرغاية ، الجزائر ، 2011 ، ص 223 .

إلى إقرار تعديل دستوري في 28- نوفمبر- 1996 ، الذي تبني المبادئ التي تقوم عليها الديمقراطية الغربية الليبرالية ، خصوصا تلك المتعلقة بحقوق المواطن تجاه الإدارة كتأكيد على مبدأ اللامركزية الإدارية كأسلوب للتنظيم و التسيير الإداري للبلاد حسب ما نصت عليه المادتين 15 و 16<sup>1</sup> من الدستور ، بما يخفف على المواطن و يقربه من الإدارة ، ناهيك عن نصه في المادة 22<sup>2</sup> على عدم التعسف في استعمال السلطة مما يجعلها ضمانا و حماية للمواطن تجاه الإدارة ، كما جسد فكرة ضمان الحقوق و الحريات المتعلقة بالمواطن في المادة 32 فقرة 1<sup>3</sup> من الدستور ، وذلك بخضوع تصرف مختلف أجهزة الدولة و من بينها الإدارة لأحكام القانون ، بتنفيذها جميع أحكام القضاء ، كأساس من أسس دولة القانون و الحق طبقا للمادة 145<sup>4</sup> من الدستور ، و كذا بتكريس مبدأ عدم تحيز الإدارة حسب نص المادة 23<sup>5</sup> منه ، كوجه لمبدأ مساواة المواطنين أمام الإدارة و القانون ، المبدأ الذي كرسه المجلس الدستوري في رأيه رقم 04 لسنة 1984 الذي جاء فيه " اعتبارا أن مبدأ مساواة المواطنين أمام القانون ، المنصوص عليه في المادة 29 من الدستور، قضي من المشرع إخضاع المواطنين المتواجدين في أوضاع مماثلة لقواعد مماثلة ، و إخضاعهم لقواعد مختلفة كلما تواجدوا في أوضاع مختلفة، و اعتبارا أن هذه المبادئ تقضي من المشرع عند ممارسته اختصاصاته ، أن يؤسس تقديره على معايير موضوعية و عقلانية<sup>6</sup> .

المساواة التي إذا ما اختلت بتعسف من الإدارة ، أو تحيز منها يمكن للمواطن اللجوء إلى القضاء الإداري الذي أوجده دستور 1996 ، كهيئة قضائية متميزة هيكليا و موضوعيا عن القضاء العادي بإنشاء مجلس الدولة كهيئة قضائية إدارية تابعة للسلطة القضائية مقومة لأعمال المحاكم الإدارية ، حسب ما نصت عليه المادة 152 فقرتين 01 و 02<sup>7</sup> من

<sup>1</sup> تنص المادة 15 من دستور 1989 المعدل و المتمم " الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية و الولاية . البلدية هي الجماعة القاعدية . " ، و تنص المادة 16 منه " يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ، و مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية . "

<sup>2</sup> تنص المادة 22 من نفس الدستور " يعاقب القانون على التعسف في استعمال السلطة . "

<sup>3</sup> تنص المادة 32 فقرة 01 من نفس الدستور " الحرّيات الأساسية و حقوق الإنسان و المواطن مضمونة . "

<sup>4</sup> تنص المادة 145 من نفس الدستور " على كل أجهزة الدولة المختصة أن تقوم ، في كل وقت و في كل مكان ، و في جميع الظروف ، بتنفيذ أحكام القضاء . "

<sup>5</sup> تنص المادة 23 من نفس الدستور " عدم تحيز الإدارة يضمنه القانون . "

<sup>6</sup> أنظر: الدكتور سعيد بو الشعير ، النظام السياسي الجزائري ، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1989 ، الجزء الثاني، الطبعة الثانية ، ديوان المطبوعات الجامعية ، 2013 ، ص 88 .

<sup>7</sup> تنص المادة 152 فقرة 01 و 02 من نفس الدستور " يؤسس مجلس الدولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية .

تضمن المحكمة العليا و مجلس الدولة توحيد الاجتهاد القضائي في جميع أنحاء البلاد و بسهران على احترام القانون . "

الدستور إلى جانب إحداث محاكم إدارية ، بما يشكل تعزيزاً لحقوق و حريات الأفراد تجاه الإدارة ، بإقرار مسؤوليتها تجاه المواطن ، الذي يمكنه أن يهاجم قراراتها أمام القضاء الإداري ، الذي قد يقضي بإلغائها و تعويضه عن أعمالها القانونية و المادية غير المشروعة كما أن هذا التعديل الدستوري تضمن مبدأ أساسياً يحكم الإدارة في علاقاتها مع المواطن ألا و هو مبدأ عدم تحيز الإدارة ، الذي نصت عليه المادة 23 من الدستور و مضمونه يتمحور حول حياد الإدارة سلبي و إيجاباً أثناء نشوء معاملات بينها و بين المواطن الذي يكون في وضعيات مختلفة أمامها .

إن المؤسس الدستوري في التعديل الدستوري لسنة 1996 قد قفز قفزة قانونية نوعية هامة نحو إرساء الطرح و المرجعية الدستورية لحقوق المواطن تجاه الإدارة ، ما أفرز نشوء علاقة بين المواطن و الإدارة أثناء استعمال المواطن لحقوقه و حرياته الأساسية المنصوص عليها قانوناً التي تقابلها و تقارعها الإدارة ، بما تحوز عليه من امتيازات السلطة العامة ، و سلطة تقديرية واسعة في بعض الأحيان قصد تحقيق النفع العام .

و إن هذه الحقوق و الحريات العامة نظر و أسس لها المشرع الدستوري في الدستور بمبادئ و محاور عامة ، تبقى غير كافية لتنظيمها ، ما يتطلب صدور قوانين و تنظيمات تفصل شروط و كفاءات ممارستها من طرف المواطن ، الشيء الذي نتناوله بالدراسة في المطلب الثاني من هذا المبحث وفق ما يلي :

#### المطلب الأول : الأسس التشريعية و التنظيمية المنظمة لعلاقة المواطن بالإدارة .

إذا كانت الدساتير تتضمن المبادئ العامة الأساسية ، المحددة للمحاور الكبرى المنظمة لعلاقة الإدارة بالمواطن ، ما يستوجب صدور قوانين و تنظيمات مفصلة لعلاقة المواطن بالإدارة ، و كون هذا الموضوع ذا صلة بحقوق و حريات المواطنين بشكل غير مباشر أو بمواضيع حساسة تقتضي العقلانية و المنطق السليم تنظيمها بقانون بإشراك ممثلي الشعب ، لتخفيف الضغوط المختلفة على السلطة التنفيذية<sup>1</sup> ، و التي تجعل من السلطة

<sup>1</sup> أنظر: الدكتور، سعيد بو الشعير ، النظام السياسي الجزائري ، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 ( السلطة التشريعية و المراقبة ) ، الجزء الثاني، الطبعة الرابعة ، ديوان المطبوعات الجامعة ، 2013 ، ص 111 .

التنظيمية ، تتدخل لإصدار لوائح مستقلة و مرتبطة ، مفصلة للنص التشريعي الصادر عن السلطة التشريعية ، ما نعرض عليه بالدراسة في هذا المطلب الذي قسمناه إلى فرعين بحيث نتناول في الفرع الأول الأسس التشريعية المنظمة لعلاقة المواطن بالإدارة ، و في الفرع الثاني الأسس التنظيمية المنظمة لعلاقة المواطن بالإدارة .

**الفرع الأول : الأسس التشريعية لتنظيم علاقة المواطن بالإدارة .**

إن قانوني البلدية و الولاية من خلال ما تتضمنه من أطر قانونية لتوفير الحاجيات اليومية الأساسية للمواطن على المستوى المحلي ، نجد فيهما مجموعة من القواعد و الأحكام التشريعية المنظمة لعلاقة المواطن بالإدارة ، بما يحتم علينا دراسة هذه الأسس التشريعية وفقا لما يلي :

**1 - تنظيم علاقة المواطن بالإدارة في قانون البلدية لسنة 1990 .**

إن البلدية على اعتبار أنها جماعة إقليمية محلية قاعدية لامركزية تتمتع بالشخصية المعنوية ، تقوم بنشاطات إدارية منظمة قانونا لها علاقة بحياة المواطن تظهر من خلال تقديم الخدمة العمومية<sup>1</sup> كنشاط إيجابي بالنسبة للمواطن ، و نشاط الضبط الإداري كنشاط سلبي بالنسبة له ، ما يحتم علينا دراسة هذين النشاطين في قانون البلدية لسنة 1990 في البندين التاليين :

**أ - تنظيم علاقة المواطن بالإدارة في قانون البلدية لسنة 1990 أثناء تقديم الخدمة العمومية .**

إن الدولة تسعى عن طريق امتداداتها الإقليمية المركزية و لا مركزية إلى تقديم خدمات عمومية للمواطنين عن طريق مرافقها العمومية المختلفة و التي هي " نشاط يباشره شخص عمومي بقصد إشباع الحاجيات العامة و تحقيق المصلحة العامة " <sup>2</sup> ، أو هو

Marie –Christine Rouault :

حسب

((Le service public est à la fois une activité et une structure, un

<sup>1</sup> أنظر: الدكتور عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، الطبعة الثانية ، الجسور للنشر و التوزيع الجزائر ، 2007 ، ص 271 .  
<sup>2</sup> أنظر: الأستاذ ناصر لباد ، الوجيز في القانون الإداري ، الطبعة الثانية ، لباد ، 2007 ، ص 187 .

Organisme. Au sens organique, le service est une partie de l'appareil administratif de l'état ou des collectivités territoriales, un ensemble D'agents et des moyens matériels. Au sens matériels, le service public apparait comme une activité d'intérêt générale relevant plus moins étroitement d'une personne. Classiquement, le service public se définit par la réunion définit par la réunion d'élément organique, et d'élément matériels, qui sont la poursuite d'une finalité publique. ))<sup>1</sup>

فانطلاقاً من هذه الفكرة يظهر أن المرفق العام هو جهاز إداري للدولة و الجماعات الإقليمية بقصد إشباع حاجات المرتفقين الذين يكونون في أغلب الأحيان القاطنين بالبلدية ، لذلك نجد في قانون البلدية لسنة 1990 نص في مادته 132 على أن البلدية تحدث مرافق عمومية بلدية لتوفير الاحتياجات الجماعية لمواطنيها لا سيما في المجالات التالية :

- المياه الصالحة للشرب و التنظيف و المياه القذرة ،

- القمامات المنزلية و غيرها من الفضلات ،

- الأسواق المغطاة و الأسواق و المكابيل العمومية ،

- التوقف مقابل دفع رسم ،

- النقل العمومي ،

- المقابر و المرافق الجنائزية ."

في حين نجد المادة 136 من نفس القانون تعترف للبلدية بحق انشاء مؤسسات عمومية مشتركة تتمتع بالشخصية القانونية .

<sup>1</sup> Marie-Christine Rouault, Droit administratif, les sources du droit administratif, l'organisation administrative, l'activité administratif , le control de l'administration , Gualino éditeur, paris , 2005 , p 377.



و إن المرافق العمومية البلدية تنشأ و تنظم عن طريق التنظيم إعمالا لنص المادة 137 من قانون البلدية لسنة 1990 التي تنص على أنه " تحدد قواعد إنشاء المؤسسات العمومية البلدية و تنظيمها و عملها عن طريق التنظيم . " ، و تبعا لذلك صدر المرسوم رقم 83-200 المؤرخ في 19 مارس 1983 المحدد لشروط إنشاء المؤسسة العمومية المحلية ، و الذي نص على طرق إنشاء و إلغاء المرفق العمومي المحلي بنوعيه الإداري و الاقتصادي.<sup>1</sup>

المرافق البلدية التي تسيير إما مباشرة في شكل استغلال مباشر أو عن طريق الامتياز حسب ما نصت عليه المادة 133 من قانون البلدية " يتغير عدد هذه المرافق و حجمها حسب كل بلدية و وسائلها و قدراتها .

و يمكن تسيير هاته المرافق مباشرة أو في شكل استغلال مباشر أو يجعلها مؤسسات عمومية بلدية أو على شكل امتياز يعطى لغيرها . " فالمادة 134 من قانون البلدية كرس أسلوب الاستغلال المباشر للمرفق العمومي البلدي و ذلك في الفقرة 01 من المادة 134 التي تنص أنه يمكن للبلدية أن تستغل مباشرة مرافق عمومية في شكل استغلال مباشر . "

فانطلاقا من كل هذا فإن إنشاء و تسيير البلدية لمرافق عمومية محلية قصد تقديم الخدمات العمومية المختلفة لمواطنين القاطنين في الحيز الجغرافي لإقليمها ينتج عنه نشوء علاقة بين المواطن و البلدية ، كإدارة عمومية محلية متمتعة بامتيازات السلطة العامة ، ما يحتم عليها أن تراعي في علاقتها به عدة مبادئ أثناء تأديتها للخدمة العمومية ، بما يوطد و يحسن علاقة المواطن بها و يقربها منه ، و ذلك بتوفيرها عن طريق مرافقها المحلية الخدمات الأساسية للمواطنين لإشباع حاجياتهم ، كالتزويد بالمياه الصالحة للشرب ، النظافة ، الغاز ، النقل... إلخ ، و نظرا لضرورة هذه الخدمات و دوريتها و حاجة المرتفقين للتزود بها دوريا، يجب أن يكون عمل المرافق العمومية منتظما ( غير متقطع ) ، و مستمرا دون انقطاع أو توقف ، و أي توقف له و لو لمدة قصيرة يشكل خلا و مساسا بفكرة الخدمة العمومية ، مثلا المستشفيات ( مصلحة الإستعجالات الطبية ) و المياه.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> أنظر: الأستاذ ناصر لباد ، المرجع السابق ، ص 203 .

<sup>2</sup> أنظر: الأستاذة ضريفي نادية ، تسيير المرفق العام و التحولات الاقتصادية ، دار بلقيس الدار البيضاء ، الجزائر ، 2010 ، ص 31 .

فحسب الأستاذ محمد بوسماح ( Mohamed. Bousomah ) " الاستمرارية روح

المرفق العام " La continuité est de l'essence du service public

فكرس هذا المبدأ دستوريا في المادة 76 من دستور 1996 بنصها أن رئيس الجمهورية يسهر على استمرارية الدولة و العمل على توفير الشروط اللازمة للسير العادي للمؤسسات.

كما نصت المادة 85 فقرة 06 من الدستور " أن رئيس الحكومة يسهر على حسن سير الإدارة العمومية " ، إضافة إلى تنظيم مبدأ الاستمرارية في القانون الأساسي العام للوظيفة العامة بتنظيمه استقالة الموظف العمومي ، التي قيدها بضرورة قبول السلطة التي لها صلاحية التعيين و إلا تعرض الموظف الذي يترك منصب عمله دون أن يبلغ بقرار قبول استقالته لعقوبة تأديبية ، فهذه المكنة القانونية المتضمنة هذا القيد الهدف منها تقديم خدمة عمومية مضطربة و مستمرة للمواطنين المرتفقين ، و هذا ناهيك عن نص المرسوم التنفيذي رقم 90 -188 المؤرخ في 23 جوان 1990 المحدد لهياكل الإدارة المركزية و أجهزتها في الوزارات لا سيما المادة الثالثة منه " بأنه تضطلع هياكل الإدارة المركزية في الوزارة بالمهام التالية التي تستهدف ضمان ديمومة العمل الإداري و حسن سير المصالح العمومية".<sup>1</sup>

و يعتبر مبدأ المساواة فيما بين المنتفعين من المرفق العمومي ، مبدأ من مبادئ حقوق الإنسان و المواطن ، يحكم المرافق العمومية البلدية ، و ذلك بتقديم البلدية كجهة قائمة بالمرفق العام المحلي خدماتها لكل من تتوافر فيهم شروط الاستفادة منها ، دون تمييز بينهم بسبب الجنس أو اللون أو اللغة أو الدين أو المركز الاجتماعي أو الاقتصادي ، المبدأ الذي نصت عليه الدستور الجزائري لسنة 1996 في المادة 29 بنصه أن كل المواطنين سواسية أما القانون و لا يمكن أن يتذرع بأي تمييز يعود سببه للمولد أو العرق أو الجنس أو الرأي أو أي شرط أو ظرف آخر شخصي أو اجتماعي ، بما يحتم على الإدارة القيام بعملها بطريقة واحدة دون تمييز مبنين على أساس الجنس أو الرأي أو توجه سياسي.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> أنظر: الأستاذة ضريفي نادية ، المرجع السابق ، ص 32 - 33 .  
<sup>2</sup> أنظر: الدكتور عمار بوضياف ، المرجع السابق ، ص 334 .

المبدأ الذي تم تكريسه في الأمر 03-06 المتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العامة ، كما نص على هذا المبدأ في المادة 29 من المرسوم الرئاسي رقم 47-02 المؤرخ في 16 جانفي 2002 المتضمن الموافقة على النظام الداخلي للجنة الاستشارية لترقية حقوق الإنسان و حمايتها و التي تنص " تختص اللجنة الفرعية الدائمة للوساطة بما يلي : - استلام و دراسة و متابعة كل الطلبات الواردة من الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين الذين يرون أن إدارة عمومية ما ، على المستوى المحلي أو المركزي قد قصرت في حقهم وفق قواعد المرفق العمومي "1 ، المبدأ الذي باحترامه من طرف البلدية التي تضطلع بتقديم الخدمات العمومية للمواطن عن طريق مرافقها العامة المحلية ، قد يؤدي إلى توطيد العلاقة بينها و بين المواطن و تقريبه منها ، بما يحقق الهدف المنشود من تقديم الخدمات العمومية على قدم المساوات للمرتفقين لسد حاجاتهم ، ألا و هو هدف المواطنة ، و تبعا له يحق لكل مواطن أن يرفع دعوى قضائية ضد المرفق العام إذا ثبت له أن هذا الأخير انتهك مبدأ المساواة ، بتحيزه لأحد المرتفقين دون الآخر ، مقدما له خدمة متميزة مثلا ، أو إذا قديم خدمة عمومية لمواطن معين ، و في نفس الوقت حرم منها مواطنين آخرين موجودين في نفس المركز القانوني للشخص المستفيد من تلك الخدمة ، و هكذا فالمادة 05 من المرسوم 131-88 المؤرخ في 04-07-1988 المنظم لعلاقة الإدارة بالمواطن نصت بأنه يترتب على كل تعسف في ممارسة السلطة تعويضا وفقا للتشريع المعمول به دون المساس بالعقوبات الجزائية و التأديبية التي يتعرض لها المتعسف، كما أن المادة 39 من نفس المرسوم منحت لضحية العمل التعسفي حق المطالبة بالتعويض.<sup>2</sup>

و إن من المبادئ التي تحكم المرفق العام المنشأ من طرف البلدية و الذي يسهم بدوره في إيجاد علاقة بين الإدارة و المواطن ، نجد مبدأ تكيف المرفق العمومي ، و الذي يكمل مبدأ استمرارية المرفق العام باستجابة الإدارة إلى حاجيات و متطلبات الصالح العام و تأمينها حسب الظروف و المتغيرات التي تطرأ على المجتمع ، أيًا كان نوع هذه

<sup>1</sup> أنظر : الأستاذة ضريفي نادية ، المرجع السابق ، ص 36 .

<sup>2</sup> أنظر : الدكتور عمار بوضياف ، المرجع السابق ، ص 336 .

المتغيرات ، وذلك بقصد مسايرة حاجات المرتفقين المتغيرة و المتجددة و المتزايدة كون أن المصلحة العامة متغيرة حسب الأستاذ : - Marie –Christine Rouault -

<sup>1</sup>((Adaptabilité du service – avec le temps, l'intérêt général varie.))

ومهما كانت طبيعة هذه التغيرات ، سواء كانت ذات طبيعة قانونية أو اقتصادية أو تقنية تفرض على السلطة الإدارية أن تكيف نشاطها معها ، حتى لا يؤدي إلى انصراف المواطنين عنها و بالتالي توقف المرفق العام ، و إن المشرع الجزائري كرس هذا المبدأ في المادة 06 من المرسوم 131-88 المؤرخ في 04-07-1988 المنظم لعلاقة الإدارة بالمواطن بنصها على ما يلي " تسهر الإدارة دوما على تكيف مهامها و هياكلها مع احتياجات المواطنين ، و يجب أن تضع تحت تصرف المواطنين خدمة جيدة " ، كما نصت المادة 21 من هذا المرسوم في فقرتها الثالثة " أنه يجب عليها أن تطور أي إجراء ضروري لتتلاءم دوما مع التقنيات الحديثة في التنظيم و التسيير " ، و قدم تم تبني هذا المبدأ في المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 90 -188 المؤرخ في 23 جوان 1990 المحدد لهياكل الإدارة المركزية و أجهزتها في الوزارات التي تنص " تتولى الإدارة المركزية في الوزارة على الخصوص ما يلي : تسهر على تحسين نوعية خدمات المرافق العامة و تحسين العلاقات بين الإدارة و المواطن " <sup>2</sup>.

فتكيف المرفق العام مع التحولات الجديدة يمنحه الفعالية في تقديم الخدمات العمومية و بالنتيجة تحسين العلاقة بين المواطن و الإدارة و توظيفها، و إلا فقد المرفق العام سبب وجوده ، المتمثل في تقديم الخدمة العمومية .

إن كذلك من المبادئ التي تحكم المرفق العام الذي تنشئه البلدية هو مبدأ مجانية المرفق العام التي يقتضيها و يفرضها تحقيق الصالح العام ( L'intérêt général ) أو كما يسميها بعض الفقه بالمنفعة العمومية ( L'utilité publique ) <sup>3</sup>، كون أن الهدف الأساسي

<sup>1</sup> Marie-Christine Rouault, op. cit,p394

<sup>2</sup> أنظر : الأستاذة ضريفي نادية ، المرجع السابق ، ص 38 - 39 .

<sup>3</sup> أنظر : الأستاذ ناصر لباد ، المرجع السابق ، ص 208 .

للمرفق العام ليس هو تحقيق الربح ، الميزة التي تميز المرافق العمومية الإدارية دون المرافق العمومية الصناعية و التجارية<sup>1</sup>، فحسب الأستاذ : Marie –Christine Rouault :

((La gratuité – n'est pas une loi fondamentale du service public .Elle

n'est pas davantage un principe à valeur constitutionnelle, ni un principe général du droit. Elle est par principe exclue dans les services publics industriels, mais n'existe pas non plus pour les services publics administratifs.))<sup>2</sup>

و بعد انتهائنا من دراسة علاقة المواطن بالإدارة في قانون البلدية لسنة 1990 أثناء تقديم البلدية للخدمات العمومية، ندرس علاقة المواطن للإدارة أثناء تقديم البلدية لنشاطها السلبي .

- ب - تنظيم علاقة المواطن بالإدارة في قانون البلدية لسنة 1990 أثناء قيام الإدارة بنشاطها السلبي ( الضبط الإداري ).

تقوم الإدارة العمومية ، عن طريق سلطاتها المختصة بأعمال تهدف من ورائها إلى تحقيق أغراض الوظيفة الإدارية في الدولة ، و من بين هذه الإدارات العمومية البلدية ممثلة في شخص رئيس المجلس الشعبي البلدي ، تقوم بنشاط الضبط الإداري الذي هو نشاط بواسطته تحقق السلطات الإدارية هدف الوظيفة الإدارية المتمثلة في المحافظة على النظام العمومي ، و ذلك عن طريق التنظيمات التي تهدف من جهة إلى وضع قيود أو حدود على حرية الأفراد لممارستهم لبعض النشاطات و من جهة أخرى لحماية النظام العمومي .

و عرف الضبط الإداري الفقيه أندري دي لوبادار -Andri. De Laubadere-

((La police administrative est une forme d'intervention qu'exercent certaines autorités administratives et qui consiste à imposer, en vue

<sup>1</sup> أنظر: الأستاذ ناصر لباد ، المرجع السابق ، ص 208 .

<sup>2</sup> Marie-Christine Rouault, op. cit , p400

1)) d'assurer l'ordre public , des limitations aux libertés des individus.)

فالضبط الإداري هو صورة من صور النشاط الإداري تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة بفرض قيود بهدف الحفاظ على النظام العام بمفهومه التقليدي ، بعناصره المتمثلة في الأمن العام و الصحة العامة و السكنية العامة ، و كذا بمفهومه الحديث المتمثل في النظام الاقتصادي و جمال الرونق و الرواء ، كون أن جل الإجراءات التي تستخدمها الإدارة العمومية و خاصة البلدية تساهم في حسن سير المرافق العمومية<sup>2</sup>، فرئيس المجلس الشعبي البلدي باعتبار أنه ممثل للدولة يمارس صلاحيات الضبط الإداري ، فالمادة 75 من قانون البلدية لسنة 1990 تنص أنه " يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار المادة السابقة و احتراماً لحقوق المواطنين و حرياتهم على الخصوص ما يأتي :

- المحافظة على النظام العام و سلامة الأشخاص و الأملاك .
- المحافظة على حسن النظام في جميع الأماكن العمومية التي يجري فيها تجمع الأشخاص.
- المعاقبة على كل مساس بالراحة العمومية و كل الأعمال المخلة بها .
- السهر على نظافة العمارات و سهولة السير في الشوارع و الساحات و الطرق العمومية .
- اتخاذ الاحتياطات و التدابير الضرورية لمكافحة الأمراض المعدية و الوقاية منها .
- القضاء على الحيوانات المؤذية و المضرة .
- السهر على نظافة المواد الاستهلاكية المعروضة للبيع .
- تأمين نظام الجنائز و المقابر طبقاً للعادات و تبعاً لمختلف العشائر الدينية و العمل فوراً على أن يدفن بصفة مرضية كل شخص متوفى دون تمييز من حيث الدين و المعتقدات .
- السهر على احترام المقاييس و التعليمات في مجال التعمير .

<sup>1</sup> أنظر: الأستاذ ناصر لباد ، المرجع السابق ، ص 154.

<sup>2</sup> أنظر: الدكتور عمار بوضياف ، المرجع السابق ، ص من 376 إلى 378 .

و إن صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي المتعلقة بالضبط الإداري يمارسها تحت سلطة و إشراف والي الولاية إعمالا لنص المادة 69 من قانون الولاية المذكور أعلاه التي تنص " يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي ، تحت سلطة الوالي:

- نشر و تنفيذ القوانين و التنظيمات عبر تراب البلدية .

- السهر على حسن النظام و الأمن العموميين و على النظافة العمومية.

و إن رئيس المجلس الشعبي البلدي يباشر اختصاصاته المتعلقة بالضبط الإداري قصد المحافظة على النظام العام ، باتخاذ قرارات ذات طابع تنظيمي تتضمن قواعد قانونية تطبق على الجميع ، و قرارات ذات طابع خصوصي أو فردي تستند في إصدارها على نص عام مقيدة لحريات الفردية قصد الحفاظ على النظام العام ، قرارات الضبطية الإدارية التي يتمحور موضوعها حول الترخيص بممارسة حرية معينة أو للقيام بعمل معين ، كما لو أراد المواطنين ممارسة حق التجمع أو إقامة مسيرة فمن حق الإدارة أن تفرض عليهم الحصول على رخصة قبل القيام بنشاط ، و إلا كان عملهم مشوبا بعيب عدم المشروعية ، كما يكون موضوع هذه القرارات الحضر أو المنع و هما أعلى أشكال المساس بالحريات العامة تتخذ من جانب الإدارة بهدف المحافظة على النظام العام لتحقيق مقصد عام يعود بالنفع على جميع أفراد المجتمع ، كمنع المرور على جسر آيل للسقوط ، ومنع التجول ليلا في ظروف غير عادية بهدف حماية الأرواح.

و إن هذه القرارات تصل إلى علم المواطنين بإحدى الطرق المقررة قانونا في القانون الإداري، و المتمثلة في النشر المقصود به الإشهار في الجريدة الرسمية ، أو التعليق وفق القواعد القانونية لأحكام تشريعية أو تنظيمية جديدة بهدف إحاطة علم كافة المواطنين بهذه الأحكام<sup>1</sup> .

فالإدارة تتبع الشكليات المقررة قانونا ، حتى يعلم الجمهور بالقرار الإداري التنظيمي العام فالمسلم به ، إذا نص القانون على طريقة معينة للنشر فيجب على الإدارة اتباعها

<sup>1</sup> أنظر: رشيد حباتي ، دليل تقنيات التحرير الإداري و المراسلة ، دار النجاح بن عكنون ، 2008 ، ص 142 .

فلو نص القانون على طريقة معينة ك لصق القرار في أمكنة معينة من المدينة أو قراءته في الميادين العامة أو نشره في جريدة رسمية أو في مصلحة خاصة... إلخ . فإذا لم يحدد القانون طريقة معينة للنشر، فيجب أن يكون النشر في جريدة أو نشرة معدة للإعلان ، أما الطريقة الثانية فتتمثل في الإعلان بتبليغ الإدارة الأفراد بالقرار الفردي . فالقاعدة هنا أن الإدارة ليست ملزمة بإتباع وسيلة معينة لكي تبلغ الفرد أو الأفراد بالقرار الإداري ، فقد يكون ذلك عن طريق محضر أو عن طريق أي موظف إداري آخر ، أو بإرسال القرار بالبريد إلى الفرد... إلخ ، و كل ما يطلب في هذه الطريقة أن تنتقل الإدارة القرار إلى الأفراد بوسيلة مؤكدة<sup>1</sup>، فقانون البلدية لسنة 1990 نص في مادته 22 "على أنه يحق لأي شخص طبيعي أو معنوي أن يطلع في عين المكان على محاضر مداولات المجلس الشعبي البلدي و القرارات بأن يتخذ نسخة منها على نفقته .

تتكفل المصالح البلدية المعنية بتطبيق هذا الإجراء ."

فهذه المادة تعد مكنة قانونية في تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن على مستوى قانون البلدية لسنة 1990 ، بتكريس هذا القانون لحق اطلاع المواطنين على القرارات التي تتخذ في إطار البلدية وفقاً لما هو منصوص عليه قانوناً ، بالاطلاع عليها أو بأخذ نسخة منها على نفقته ، كما نص في مادته 21 فقرة 01 على حق الإعلام التي نصت " يعلن محضر المداولة في المكان المخصص لإعلام المواطنين في مقر المجلس الشعبي البلدي خلال الثمانية أيام التي تلي انعقاد الجلسة ."

ما يعد بطريقة غير مباشرة قرينة على تقنية تبليغ القرارات الإدارية التنظيمية للمواطنين عن طريق النشر ، و مظهرًا من مظاهر تنظيم علاقة المواطن بالإدارة، بالنص في هذه المادة المذكورة أنفأ على الإعلان في المكان المخصص لإعلام المواطنين على محضر المداولات ، و المتمثل في لوحة الإعلانات المتواجدة على مستوى مقر كل بلدية متواجدة في ربوع التراب الوطني.

<sup>1</sup> أنظر الدكتور سليمان محمد الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي ، 1991 ، ص 601 - 602 .



و عليه و لدى فراغنا من دراسة أهم الأحكام المنظمة لعلاقة المواطن بالإدارة في إطار قانون البلدية لسنة 1990 ، ننتقل لدراسة تنظيم علاقة المواطن بالإدارة في قانون البلدية الجديد لسنة 2011 .

## -2- تنظيم علاقة المواطن بالإدارة في قانون البلدية 11-10 لسنة 2011 .

إن قانون البلدية رقم 90-08 المؤرخ في 07 أبريل 1990 تم إلغائه ، و حل محله قانون بلدية جديد تحت رقم البلدية 11-10 مؤرخ في 22 يونيو 2011<sup>1</sup> ينظم البلدية وفقا للمستجدات و التطورات التي طرأت على المجتمع الجزائري ، باعتبار أنها جماعة إقليمية محلية قاعدية لامركزية تتمتع بالشخصية المعنوية<sup>2</sup> تقوم بنشاطات إدارية منظمة قانونا لها علاقة بحياة المواطن تظهر من خلال تقديم الخدمة العمومية كنشاط إيجابي بالنسبة للمواطن و نشاط الضبط الإداري كنشاط سلبي مقيد لحرياته ، بما يحتم علينا دراسة هذين النشاطين في قانون البلدية لسنة 2011 في البندين التاليين :

### - أ - تنظيم علاقة المواطن بالإدارة في قانون البلدية 11-10 لسنة 2011 أثناء تقديم الخدمة العمومية.

إن الخدمة العمومية في أي دولة تتطور بتطور المجتمعات ، بما يؤثر حتماً على علاقة الإدارة بالمواطن ، لذا نجد أن الدولة تسعى عن طريق امتداداتها الإقليمية اللامركزية إلى تقديم خدمات عمومية للمواطن مواكبة للمستجدات ، عن طريق مرافقها العمومية المحلية المختلفة ، بما يجعلها تسن قوانين قصد الإحاطة بتلك التطورات و المستجدات الحاصلة في المجتمع قصد ترقية الخدمة العمومية ، لذلك تم إلغاء قانون البلدية لسنة 1990 بقانون البلدية الجديد لسنة 2011 ، قصد الاستجابة لتطلعات المواطن في مجال الخدمة العمومية المحلية و لتحسين علاقته بالإدارة العمومية ، لأن المرفق العام هو الجهاز الإداري للدولة و الجماعات الإقليمية لإشباع حاجيات المواطنين ، لذلك نجد في قانون البلدية لسنة 2011 نص في مادته 149 من الباب الثالث تحت عنوان المصالح العمومية من الفصل الأول

<sup>1</sup> تنص المادة 219 من القانون 10-11 المؤرخ في 20 عام 1432 الموافق ل 22 يونيو سنة المتعلق بالبلدية أنه " مع مراعاة أحكام المادة 218 أعلاه ، تلغى جميع الأحكام المخالفة لهذا القانون ، لا سيما القانون رقم 90-08 المؤرخ في 07 أبريل سنة 1990 المتعلق بالبلدية .  
<sup>2</sup> تنص المادة 01 من القانون 10-11 المؤرخ في 20 عام 1432 الموافق ل 22 يونيو سنة المتعلق بالبلدية " البلدية هي الجماعة الإقليمية للدولة . و تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة و تحدث بموجب القانون . "

المعنون بالأحكام العامة على أنه " مع مراعاة الأحكام القانونية المطبقة في هذا المجال تضمن البلدية سير المصالح العمومية البلدية التي تهدف إلى تلبية حاجات مواطنيها و إدارة أملاكها ، و بهذه الصفة فهي تحدث إضافة إلى مصالح الإدارة العامة ، مصالح عمومية تقنية قصد التكفل على وجه الخصوص بما يأتي :

- التزويد بالمياه الصالحة للشرب و صرف المياه المستعملة ،

- النفايات المنزلية و الفضلات الأخرى ،

- الإنارة العمومية ،

- الأسواق المغطاة و الأسواق و الموازين العمومية ،

- الحظائر و مساحات التوقف ،

- المحاشر،

- النقل الجماعي ، و المذابح البلدية ،

- الخدمات الجنائزية و تهيئة المقابر و صيانتها بما فيها مقابر الشهداء ،

- الفضاءات الثقافية التابعة لأملاكها ،

- فضاءات الرياضية و التسلية التابعة لأملاكها ،

- المساحات الخضراء ."

فانطلاقا من هذه المادة تتعدد طرق و سبل تدخل الدولة في مختلف المجالات و الميادين بما ينجم عنه تنوع طرق و كفاءات و أساليب تسيير و إدارة المرافق و المصالح العامة المكلفة بذلك ، بما ينسجم مع الظروف المحيطة بمجال تدخل الإدارة ، و إن ذلك لمن حسن التسيير و التدبير<sup>1</sup>، ففي هذا الإطار نجد المادة 150 تنص على أنه " يكيف عدد و حجم المصالح المنصوص عليها في المادة 149 أعلاه ، حسب إمكانيات و وسائل و احتياجات

<sup>1</sup> أنظر الدكتور محمد الصغير بعلي ، الإدارة المحلية الجزائرية ، دار العلوم للنشر و التوزيع ، 2013 ، ص 163 .

كل بلدية و يمكن تسيير هذه المصالح مباشرة في شكل استغلال مباشر أو في شكل مؤسسة عمومية بلدية عن طريق الامتياز أو التفويض . "

فهذه المادة تعترف للبلدية قصد تقديم خدمات عمومية ، إتباع الطريقة العامة في إنشاء و تسيير المرافق العمومية ، باستغلال المرفق العمومي مباشرة من طرف البلدية طبقاً لأحكام المادة 151 من قانون البلدية الجديد ، فمثلاً تولي البلدية إدارة و تسيير مرفق أو مصلحة النقل و النظافة أو الرياضة مباشرة باستعمال موظفيها و أموالها ، الأسلوب المستعمل غالباً في تسيير المرافق العمومية الإدارية كمرفق الحالة المدنية الذي يكتسي طابع المصلحة العامة الذي تؤمنه البلدية عن طريق أسلوب الإدارة المباشر<sup>1</sup> ، فطبقاً للمادة 86 من قانون البلدية ، فإن لرئيس المجلس الشعبي البلدي صفة ضابط الحالة المدنية التي تخوله القيام بنفسه أو بالتفويض لأحد نوابه أو لموظف بالبلدية ، استلام تصريحات الولادات و الزواج و الوفيات ، و تسجيل جميع الوثائق و الأحكام القضائية في سجلات الحالة المدنية الشيء الذي أكده من قبل الأمر 70-20 المتضمن قانون الحالة المدنية<sup>2</sup> ، إضافة إلى التصديق على كل توقيع يقوم به أي مواطن أمامهم بموجب تقديم وثيقة هوية ، و التصديق بالمطابقة على كل نسخة وثيقة بتقديم النسخة الأصلية منها ، و مواكبة لتطلعات المواطنين و لإصلاح الخدمة العمومية في جانبها الإداري ، بما يوطد و يحسن علاقة المواطن بالإدارة بإزالة تلك العوائق الإدارية التي كانت تثقل كاهل المواطن ، تم إصدار مرسوم تنفيذي رقم 14-363 مؤرخ في 22 صفر عام 1436 الموافق ل 15 ديسمبر 2014 ألغى الأحكام التنظيمية المتعلقة بالتصديق طبق الأصل على نسخ الوثائق المستعملة من طرف الإدارات العمومية و الذي نص في مادته الأولى على " أنه يهدف هذا المرسوم إلى إلغاء الأحكام التنظيمية المتعلقة بالتصديق طبق الأصل على النسخ المستعملة من طرف الإدارات العمومية . " فتبعاً لذلك يكون هذا المرسوم ألغى ضمناً المادة 87 فقرة 06 من قانون البلدية الجديد التي نصت على أن " التصديق بالمطابقة على كل نسخة وثيقة بتقديم النسخة الأصلية منها " ، و كذلك تعديل الأمر 70-20 المؤرخ في 13 ذي الحجة عام

<sup>1</sup> أنظر : الأستاذ ناصر لباد ، المرجع السابق ، ص 212 .

<sup>2</sup> أنظر : الدكتور محمد الصغير بعلي ، المرجع السابق ، ص 93 - 94 .

1389 الموافق ل 19 فبراير سنة 1970 المتضمن الحالة المدنية بالقانون رقم 08-14 المؤرخ في 13 شوال عام 1435 الموافق لسنة 2014 بتعديل المادة الثانية منه بمنح رئيس المجلس الشعبي البلدي إمكانية تفويض إلى نائب أو عدة نواب أو إلى المندوبين البلديين أو إلى المندوبين الخاصين و إلى أي موظف بلدي ، المهام التي يمارسها كضابط للحالة المدنية لتلقي التصريحات بالولادات و الزواج و الوفيات و تسجيل و قيد جميع العقود أو الأحكام في سجلات الحالة المدنية و كذا لتحرير جميع العقود المتعلقة بالتصريحات المذكورة أعلاه "... ، بما يعد تسهيلا على المواطن و تقريب المصالح الإدارية منه .

أما الطريقة الثانية لتسيير المرافق العمومية البلدية ، هي طريقة المؤسسة العمومية البلدية طبقا للمادة 153 من قانون البلدية بإنشاء مؤسسات عمومية بلدية ذات طابع إداري أو ذات طابع صناعي و تجاري تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي ، و التي قراراتها قرارات إدارية و عمالها موظفون عموميون و أموالها عامة ، التي أطلق الفقه عليها اللامركزية المرفقية<sup>1</sup> ، كما يمكن للبلدية أن تعهد لأشخاص القانون الخاص بتسيير المرافق العمومية و ذلك عن طريق الامتياز طبقا للمادة 155 من قانون البلدية الجديد ، أو عن طريق تفويض تسيير المصالح العمومية المنصوص عليها في المادة 149 أعلاه عن طريق عقد برنامج أو صفقة طلبية طبقا لأحكام القانون و هذا طبقا للمادة 156 من قانون البلدية ، فمثلا قيام البلدية بمنح تسيير مرفق المياه الصالحة للشرب لمؤسسة الجزائرية للمياه المنشأة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 01-101 المؤرخ في 27 محرم سنة 1422 الموافق 21 أبريل سنة 2001 عن طريق التفويض حسب نص المادة السادسة من المرسوم التنفيذي المذكور أعلاه التي تنص أنه تكلف المؤسسة ، في إطار السياسة الوطنية للتنمية بضمنان تنفيذ السياسة الوطنية لمياه الشرب على كامل التراب الوطني من خلال التكفل بنشاطات تسيير عمليات إنتاج مياه الشرب و المياه الصناعية و نقلها و معالجتها و تخزينها و جرها و توزيعها و التزود بها ، و كذا تجديد الهياكل القاعدية التابعة لها و تنميتها .

<sup>1</sup> أنظر الدكتور عمار بوضياف ، شرح قانون البلدية ، الجسور للنشر و التوزيع ، ص 227 - 228 .

و تكلف المؤسسة ، بهذه الصفة ، عن طريق التفويض بالمهام الآتية :

أ- الخدمة العمومية لمياه الشرب و الهادفة لضمان وفرة المياه للمواطنين في ظروف مقبولة عالميا و الساعية لتلبية أقصى طلب لمستعملي شبكة المياه العمومية و يتم تنفيذ هذه المهمة بالتشاور مع السلطات المحلية ،...."

ط - تنظيم تسير امتياز الخدمة العمومية للمياه الممنوحة للأشخاص المعنويين العموميين أو الخواص لحساب الدولة و / أو الجماعات المحلية وفق اتفاقية تفويض الخدمة العمومية تبرم على أساس دفتر الشروط العامة المنصوص عليه في المادة 10 أدناه ، طبقا للتنظيم المعمول به ، و سيعمل في هذا الميدان كهيئة ضبط لتسيير المفوض .....<sup>1</sup>

و هذه المؤسسة المذكورة سلفا ، هي مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي و تجاري طبقا لنص المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 01-101 المؤرخ في 27 محرم سنة 1422 الموافق 21 أبريل سنة 2001 ، الذي تلاه صدور منشور وزاري مشترك سنة 2007 بين كل من وزير الداخلية و الجماعات المحلية ، و وزير الموارد المائية ، و وزير المالية<sup>2</sup> الذي نص على أنه في إطار إصلاح تسيير الخدمات العمومية للماء الصالح للشرب و وضعت الحكومة إطارا مؤسساتيا جديدا ، كرس بمقتضى نص المرسوم التنفيذي رقم 04-101 المؤرخ في 27 محرم سنة 1422 الموافق 21 أبريل سنة 2001 المتضمن إنشاء مؤسسة الجزائرية للمياه المؤسسة ذات الطابع الصناعي و التجاري ، التي ستحل محل جميع المؤسسات و المصالح البلدية في ممارسة الخدمة العمومية لإنتاج المياه الصالحة للشرب الخدمة العمومية التي يجب أن تكون محل مشاورات مع الجماعات المحلية في سيرها حتى يتم توفير شروط الاستبدال و التحويل في إطار منح امتياز الخدمات العمومية

<sup>1</sup> أنظر المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 01-101 المؤرخ في 27 محرم سنة 1422 الموافق ل 21 أبريل سنة 2001 المتضمن إنشاء الجزائرية للمياه الجريدة الرسمية العدد 24 .

<sup>2</sup> أنظر المنشور الوزاري المشترك الصادر بين وزير الدولة وزير الداخلية و الجماعات المحلية ، و وزير الموارد المائية ، و وزير المالية الموجه لولاية الجمهورية ، المتعلق بتحويل مهام و وسائل و مستخدمي المؤسسات العمومية لتوزيع المياه المنزلية و الصناعية و التطهير و المصالح البلدية المتعلقة بتسيير الخدمات العمومية الصالحة للشرب و التطهير إلى الجزائرية للمياه و الديوان الوطني للتطهير ، في إطار نظام منح الامتياز .

ينبغي الشروع في مسار حل الهيئات المكلفة بتسيير الخدمات العمومية للماء ، و هذا عن طريق مداولات المجالس الشعبية المعنية <sup>1</sup>.

و يمكن تسيير هاته المرافق مباشرة في شكل استغلال مباشر أو بجعلها مؤسسات عمومية بلدية أو على شكل امتياز يعطى للغير ، فالمادة 134 من قانون البلدية كرست أسلوب الاستغلال المباشر للمرفق العمومي البلدي و ذلك في الفقرة 01 من المادة 134 بنصها أنه " يمكن للبلدية أن تستغل مباشرة مرافق عمومية في شكل استغلال مباشر ."

فتبعاً لكل هذا ، فإن إنشاء و تسيير البلدية لمرافق عمومية محلية قصد تقديم الخدمات العمومية المختلفة للمواطنين القاطنين في الحيز الجغرافي لإقليمها ينتج عنه نشوء علاقة بين المواطن و البلدية كإدارة عمومية محلية متمتعة بامتيازات السلطة العامة ، ما يحتم عليها أن تراعي في علاقتها به عدة مبادئ أثناء تأديتها للخدمة العمومية ، بما يوطد و يحسن علاقة المواطن بها و يقربها منه ، و نظراً لضرورة هذه الخدمات و دوريتها و حاجة المرتفقين للتزود بها دورياً ، بما يحتم على الإدارة أن يكون عمل هذه المرافق العمومية منتظماً ، و مستمراً دون انقطاع أو توقف ، و أن يتم تقديمه للمرتفقين على قدم المساوات ، كما يجب على الإدارة تكييف المرفق العمومي مع المستجدات الحاصلة ، باستجابة الإدارة إلى حاجيات و متطلبات الصالح العام و تأمينها حسب الظروف و المتغيرات التي تطرأ على المجتمع ، أياً كان نوع هذه المتغيرات ، وذلك بقصد مسايرة حاجات المرتفقين المتغيرة و المتجددة و المتزايدة كون أن المصلحة العامة متغيرة و متواترة ، و ذلك حتى لا يؤدي إلى انصراف المواطنين عنها ، فتكييف المرفق العام مع التحولات الجديدة يمنحه الفعالية في تقديم الخدمات العمومية ، و بالنتيجة تحسين العلاقة بين المواطن و الإدارة و توطيدها ، و إلا فقد المرفق العام الهدف و الغاية من وجوده و المتمثلة في تقديم الخدمات العمومية لإشباع حاجات المواطن ، زيادة على ضرورة تفعيل

<sup>1</sup> لمزيد من التفصيل راجع المنشور الوزاري المشترك الصادر بين وزير الحولة ووزير الداخلية و الجماعات المحلية ، و وزير الموارد المائية ، و وزير المالية الموجه لولاية الجمهورية ، المتعلق بتحويل مهام و وسائل و مستخدمى المؤسسات العمومية لتوزيع المياه المنزلية و الصناعية و التطهير و المصالح البلدية المتعلقة بتسيير الخدمات العمومية الصالحة للشرب و التطهير إلى الجزائرية للمياه و الديوان الوطني للتطهير ، في إطار نظام منح الامتياز ، بدون تاريخ و عدد ، الموجود في ملحق هذه المذكرة .

مبدأ مجانية المرفق العام ، التي يفرضها تحقيق الصالح العام ( L'intérêt général )  
كون أن الهدف الأساسي للمرفق العام الإداري ، ليس هو تحقيق الربح .<sup>1</sup>

و إن وسيلة إنشاء هذه المرافق العمومية حسب قانون البلدية الجديد هو المداولات التي تنفذ بعد إتباع الإجراءات المنصوص عليها قانونا ، المداولات التي أن تحرر وجوبا باللغة العربية حسب المادة 53 من قانون البلدية<sup>2</sup> ، و التي يجب إعلام المواطنين بها ، باتخاذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير قصد إعلام المواطنين بشؤونهم و استشارتهم حول خيارات و أولويات التهيئة و التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية ، مع إمكانية استعمال الوسائط و الوسائل الإعلامية المتاحة لإعلام المواطن ( الصحافة المكتوبة و السمعية البصرية قصد إبلاغ المواطنين ) ، طبقا للمادة 11 من قانون البلدية<sup>3</sup> ، ناهيك عن تمكين المادة 14 من قانون البلدية<sup>4</sup> كل شخص الاطلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي و القرارات البلدية ، مع منح كل شخص ذي مصلحة الحصول على نسخة منها على نفقته ، كما أن هذه المداولات المنشئة للمرافق العمومية تنفذ باتخاذ رئيس المجلس الشعبي البلدي على اعتبار أنه رئيس الهيئة التنفيذية على مستوى البلدية قرارا بتنفيذ مداولة المجلس الشعبي البلدي طبقا لأحكام المادة 96 فقرة 03 من قانون البلدية<sup>5</sup> ، القرارات التي يجب إلصاقها في المكان المخصص للإعلام الجمهور بعد إصدار وصل

<sup>1</sup> لمزيد من الاستزادة و التفصيل حول المبادئ التي تحكم المرافق العامة المحلية راجع الصفحة من 27 إلى 28 من مذكرة الحال .  
<sup>2</sup> تنص المادة 53 من القانون 10-11 المؤرخ في 20 عام 1432 الموافق ل 22 يونيو سنة المتعلق بالبلدية " يجب أن تجرى و تحرر مداولات و أشغال المجلس الشعبي البلدي باللغة العربية .  
<sup>3</sup> تنص المادة 11 من القانون 10-11 المؤرخ في 20 عام 1432 الموافق ل 22 يونيو سنة المتعلق بالبلدية " تشكل البلدية الإطار المؤسسي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي و التسيير الجوارى .  
يتخذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم و استشارتهم حول خيارات و أولويات التهيئة و التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية حسب الشروط المحددة في هذا القانون .  
و يمكن في هذا المجال استعمال ، على وجه الخصوص الوسائط و الوسائل الإعلامية المتاحة .  
كما يمكن المجلس الشعبي البلدي تقديم عرض عن نشاطه السنوي أمام المواطن .  
<sup>4</sup> تنص المادة 53 من القانون 10-11 المؤرخ في 20 عام 1432 الموافق ل 22 يونيو سنة المتعلق بالبلدية " يمكن كل شخص الاطلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي و كذا القرارات البلدية . و يمكن كل شخص ذي مصلحة الحصول على نسخة منها كاملة أو جزئية على نفقته ، مع مراعاة أحكام المادة 56 أدناه .  
تحدد كليات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم .  
<sup>5</sup> تنص المادة 96 فقرة 03 من القانون 10-11 المؤرخ في 20 عام 1432 الموافق ل 22 يونيو سنة المتعلق بالبلدية " يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي ، في إطار صلاحياته ، قرارات قصد .....تنفيذ مداولات المجلس الشعبي البلدي ، عند الاقتضاء .

الاستلام من الوالي ( لوحة الإعلانات المتواجدة على مستوى البلدية ) طبقا للمادة 98 فقرة 03 من قانون البلدية<sup>1</sup>.

فهذه المواد تعد بمثابة مكنة قانونية في تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن على مستوى قانون البلدية الجديد ، بتكريسها حق الاطلاع للمواطنين على المداولات و القرارات المنفذة لها التي تتخذ في إطار البلدية وفقا لما هو منصوص عليه قانونا ، باطلاع المواطنين عليها أو بأخذ نسخة منها على نفقته ، و كذا لتضمنها حق الإعلام بالنسبة للمواطن بتعليق تلك المداولات والقرارات التي تتعلق بالخدمة العمومية التي تمس حياة المواطن ، إضافة إلى إتيان قانون البلدية لسنة 2011 في مادته 11 فقرة 04 ، بتقنية جديدة لإعلام المواطنين بكل ما يتعلق بشؤونهم التنموية و الاقتصادية و الاجتماعية ، المجالات التي تستغرق الخدمة العمومية ، و ذلك بإعلام المواطنين بمختلف الوسائط الإعلامية المتاحة بما يحتم استعمال التكنولوجيات الحديثة في الإعلام و الاتصال ، ما يعد تطورا و مظهرا جديدا من مظاهر تنظيم علاقة المواطن بالإدارة ، لم يكن في قانون البلدية الملغى .

و عليه بعد تحليل و دراسة علاقة المواطن بالإدارة في قانون البلدية الجديد أثناء تقديم البلدية للخدمات العمومية للمرتفقين ، ننتقل إلى دراسة علاقة المواطن بالإدارة أثناء قيام البلدية بنشاطها السلبي ، و المتمثل في الضبط الإداري .

- ب - تنظيم علاقة المواطن بالإدارة في قانون البلدية 11-10 لسنة 2011 أثناء قيام الإدارة بنشاطها السلبي ( الضبط الإداري ) .

إن الإدارة العمومية ، عن طريق سلطاتها المختصة و المختلفة تقوم بنشاطات تهدف من ورائها إلى تحقيق أغراض الوظيفة الإدارية في الدولة ، و من بين هذه الإدارات العمومية البلدية ممثلة في شخص رئيس المجلس الشعبي البلدي ، تقوم بنشاط الضبط الإداري الذي هو نشاط بواسطته تحقق السلطات الإدارية أهداف الوظيفة الإدارية المتمثلة في المحافظة على النظام العمومي ، و ذلك عن طريق التنظيمات التي تهدف من جهة إلى وضع قيود

<sup>1</sup> تنص المادة 98 فقرة 03 من القانون 10-11 المؤرخ في 20 عام 1432 الموافق ل 22 يونيو سنة المتعلق بالبلدية " ... و يتم إلصاقها في المكان المخصص لإعلام الجمهور بعد إصدار وصل الاستلام من الوالي ، و تدرج في مدونة العقود الإدارية للبلدية ."



أو حدود على حرية الأفراد عند ممارستهم بعض النشاطات ، بهدف حماية النظام العمومي فالضبط الإداري هو صورة من صور النشاط الإداري ، و من الاختصاصات المحجوزة و المعقودة لرئيس المجلس الشعبي البلدي على مستوى إقليم البلدية ، بوصفه كسلطة لعدم التركيز الإداري ( ممثل للدولة ) الذي منذ صدور قانون البلدية لسنة 1990 أصبح نشاطا قوميا – كما هو الحال في فرنسا – يمارسه رئيس البلدية بوصفه ممثلا للدولة<sup>1</sup> ، يهدف من ورائه تحقيق المصلحة العامة بفرض قيود على حقوق وحرريات الأفراد ، بهدف الحفاظ على النظام العام بمفهومه التقليدي ، الذي عناصره تتمثل في الأمن العام و الصحة العامة و السكنية العامة ، و كذا بمفهومه الحديث المتمثل في النظام العام الاقتصادي و جمال الرونق و الروى ، كون أن جل الإجراءات التي تستخدمها الإدارة العمومية و خاصة البلدية تساهم في حسن سير المرافق العمومية ، فطبقا لقانون البلدية لسنة 2011 يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلا للدولة جملة من الاختصاصات و الصلاحيات ذات العلاقة بالنظام العام ورد تعدادها في المواد 95 و 94 و 91 و 90 و 89 من قانون البلدية فاستنادا لهذه المواد يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي سلطات الضبط الإداري ، و ذلك بالسهر على المحافظة على النظام العام و أمن الأشخاص و الممتلكات ، و التأكد من الحفاظ على النظام العام في كل الأماكن العمومية ، التي يجري فيها تجمع الأشخاص و معاينة كل مساس بالسكنية العمومية و كل الأعمال التي من شأنها الإخلال بها ، تنظيم ضبطية الطرقات المتواجدة في إقليم البلدية ، مع مراعات الأحكام الخاصة بالطرقات ذات الحركة الكثيفة ، السهر على حماية التراث التاريخي و الثقافي و رموز الثورة ، السهر على احترام المقاييس و التعليمات في مجال العقار و السكن و التعمير و حماية التراث الثقافي المعماري و السهر على نظافة العمارات و ضمان سهولة السير في الشوارع و الساحات و الطرق العمومية ، السهر على احترام التنظيم في مجال الشغل المؤقت للأماكن التابعة للأماكن العمومية ، اتخاذ الاحتياطات و التدابير الضرورية لمكافحة الأمراض المتنقلة و المعدية و الوقاية منها ، منع تشرذ الحيوانات المؤذية و المضرة و القضاء عليها ، السهر على

<sup>1</sup> أنظر الدكتور مسعود شيهوب ، اختصاصات الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية ، مجلة الفكر البرلماني ، العدد 02 ، مارس 2001 ، المؤسسة الوطنية للإشهار ، روية ، الجزائر ، ص 18 .

سلامة و نظافة المواد الغذائية و الاستهلاكية المعروضة للبيع ، السهر على احترام تعليمات نظافة المحيط و حماية البيئة ، و الأمر بترميم البنايات الآيلة للسقوط مع احترام التشريع و التنظيم المعمول بهما ، لا سيما المتعلق بحماية التراث الثقافي، كما يمارس ضبطينية في مجال العقار و العمران بتسليمه رخصة البناء و الهدم و رخصة التجزئة طبقا للمادة 95 من قانون البلدية ، تحت السلطة الرئاسية للوالي<sup>1</sup> ، كما خوله قانون البلدية أن يستعين في ذلك بالشرطة البلدية الموضوعة تحت سلطته ، أو أن يطلب تدخل كل من قوات الشرطة و الدرك الوطني المختصة إقليميا ، أي المتواجدة على مستوى إقليم البلدية<sup>2</sup>.

إن رئيس المجلس الشعبي البلدي يباشر اختصاصاته المتعلقة بالضبط الإداري كمثل للدولة باتخاذ القرارات قصد إعلان القوانين و التنظيمات الخاصة بالضبطينية الإدارية و تذكير المواطنين باحترامها طبقا للمادة 96 من القانون الجديد للبلدية ، أي تلك القرارات التي يتخذها حينما يمارس الاختصاصات الواردة في المواد 85 إلى 95 من قانون البلدية أو أي نص قانوني آخر سواء كان تشريعيًا أو تنظيميًا<sup>3</sup> ، و ذلك قصد المحافظة على النظام العام باتخاذ قرارات ذات طابع تنظيمي ، تتضمن قواعد قانونية عامة و مجردة تنفذ على الجميع المواطنين ، و قرارات ذات طابع خصوصي أو فردي تستند في إصدارها على نص عام ، مقيدة لحرريات الأفراد قصد الحفاظ على النظام العام ، التي يتمحور موضوعها حول الترخيص بممارسة حرية معينة ، أو للقيام بعمل معين كما لو أراد المواطنين ممارسة حق التجمع أو إقامة مسيرة ، فمن حق الإدارة أن تفرض عليهم الحصول على رخصة قبل القيام بنشاط ، و إلا كان نشاطهم مشوبا بعيب عدم المشروعية ، كما يكون موضوع هذه القرارات الحضر أو المنع و هما أعلى أشكال المساس بالحرريات العامة تتخذ من جانب الإدارة بهدف المحافظة على النظام العام لتحقيق مقصد عام يعود بالنفع على جميع أفراد المجتمع ، كمنع المرور على جسر آيل للسقوط ، و منع التجول ليلاً في ظروف غير عادية بهدف حماية الأرواح.

<sup>1</sup> أنظر الدكتور عمار بوضياف ، شرح قانون البلدية ، الجسور للنشر و التوزيع ، ص 269 - 270 .

<sup>2</sup> أنظر : الدكتور محمد الصغير بعلي ، المرجع السابق ، ص 95 - 96 .

<sup>3</sup> أنظر : الدكتور محمد الصغير بعلي ، المرجع السابق ، ص 162 و 163 .

و إن هذه القرارات تصل إلى علم المواطنين بإحدى الطرق المقررة قانونا في القانون الإداري ، و المتمثلة في النشر بإتباع الإدارة الشكليات المقررة لكي يعلم الجمهور بالقرار الإداري التنظيمي العام بإعلام المعنيين بها عن طريق النشر ، لاحتوائها على أحكام عامة طبقا للمادة 97 فقرة واحد من قانون البلدية الجديد ، القرارات التي يتم إرسالها للوالي خلال 48 ساعة من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي ، و التي يثبت تسلمها بتسجيلها في سجل مرقم و مؤشر مقابل وصل استلام ، مع إصاقها في المكان المخصص لإعلام الجمهور بعد إصدار وصل الاستلام من الوالي طبقا للمادة 98 من قانون البلدية الجديد ، القرارات التي تصبح قابلة للتنفيذ بعد شهر من تاريخ إرسالها لوالي الولاية ، و التي تنفذ فورا في حالة الاستعجال بعد إعلام الوالي بذلك حسب المادة 99 من قانون البلدية المذكور أعلاه ، في حين الطريقة الثانية للإعلام بالقرارات الفردية المتعلقة بالضبطية الإدارية المتخذة من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي ، تتمثل في الإعلان بتبليغ الأفراد بالقرار الفردي من طرف الإدارة ، عن طريق إشعار فردي بأي وسيلة قانونية طبقا للمادة 97 من قانون البلدية القرارات التي ترسل كذلك لوالي الولاية خلال 48 ساعة من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي التي يثبت تسلمها بتسجيلها في سجل مرقم و مؤشر مقابل وصل استلام مع إصاقها في المكان المخصص لإعلام الجمهور بعد إصدار وصل الاستلام من الوالي طبقا للمادة 98 من قانون البلدية الجديد .

فتبعاً لذلك فإن قانون البلدية 11-10 لسنة 2011 ، تضمن أحكاماً منظمة لعلاقة الإدارة بالمواطن ، بتكريسه حق الإعلام للمواطنين للقرارات البلدية التنظيمية العامة ، بإعلام المعنيين بها عن طريق النشر في لوحة الإعلانات للبلدية ، و بكل الطرق المتاحة قانوناً لاحتوائها على أحكام عامة ، و كذا بتكريسه حق الإعلان بتبليغ الإدارة ( البلدية ) الأفراد بالقرار الإداري الضبطي الفردي ، عن طريق إشعار فردي بأي وسيلة قانونية كانت .

و بهذا نكون انتهينا من دراسة أهم الأحكام المنظمة لعلاقة المواطن بالإدارة في إطار قانون البلدية ، لننتقل لدراسة تنظيم علاقة المواطن بالإدارة في إطار قانون الولاية .

## 3- تنظيم علاقة المواطن بالإدارة في قانون الولاية لسنة 1990 .

إن الولاية على اعتبار أنها جماعة إقليمية محلية قاعدية لامركزية تتمتع بالشخصية المعنوية<sup>1</sup> ، تقوم بنشاطات إدارية منظمة قانونا لها علاقة بحياة المواطن تظهر من خلال تقديم الخدمة العمومية كنشاط إيجابي بالنسبة للمواطن ، و نشاط الضبط الإداري كنشاط سلبي بالنسبة له ، يؤثران عليه في شتى مناحي الحياة بما يحتم علينا دراسة هذين النشاطين في قانون الولاية لسنة 1990 في البندين التاليين :

## أ - تنظيم علاقة المواطن بالإدارة في قانون الولاية لسنة 1990 أثناء تقديم الخدمة العمومية .

إن الولاية هي جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي و تشكل مقاطعة إدارية للدولة و تنشأ بقانون طبقا لأحكام المادة الأولى من القانون الولاية 09-90 ، و إن المادة 15 من دستور 1989 و كذا التعديل الدستوري لسنة 1996 نصت أن الجماعات الإقليمية في الدولة هي الولاية و البلدية ، و للولاية طبقا للمادة 08 من قانون الولاية هيئتان تديرهما ، هما الهيئة التداولية و الهيئة التنفيذية ، فالهيئة التداولية تتمثل في المجلس الشعبي الولائي الذي هو جهاز المداولة للولاية و مظهر التعبير للامركزية ، مع الإشارة إلى أن الإصلاح الولائي الذي جاء به قانون الولاية لسنة 1990 ، أدخل بعض متطلبات الديمقراطية<sup>2</sup> ، و إن الدولة على اعتبار أن المجلس الشعبي الولائي امتداد إقليمي لا مركزي لها ، تسعى عن طريقه إلى تقديم خدمات عمومية للمواطنين عن طريق إنشاء مرافق عمومية محلية مختلفة ، كون أن قواعد قانون الولاية لسنة 1990 جاءت أكثر وضوحا عندما أجازت للولاية أحداث مؤسسات عمومية ذات طابع اداري أو صناعي أو تجاري ( المواد 126 إلى 129 من قانون الولاية )<sup>3</sup> ، فالمجلس الشعبي الولائي تم منحه عن طريق قانون الولاية ، صلاحية إنشاء مرافق عمومية محلية ولائية فالمادة 119 من قانون الولاية نصت أنه " يمكن الولاية قصد تلبية الاحتياجات الجماعية لمواطنيها بإنشاء

<sup>1</sup> تنص المادة الأولى فقرتين 01 و 02 من القانون 07-12 المؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 هجرية الموافق ل 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية أن " الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة .

و تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة ."

<sup>2</sup> أنظر: الأستاذ ناصر لباد ، المرجع السابق ، ص 122 .

<sup>3</sup> أنظر: الدكتور، عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، الطبعة الثانية ، الجور للنشر و التوزيع الجزائر ، 2007 ، ص 329 .

مصالح عمومية ولائية لاسيما في الميادين التالية : الطرقات و الشبكات المختلفة ، مساعدة الأشخاص المسنين و المعوقين و رعايتهم ،النقل العمومي داخل الولاية ، حفظ الصحة و مراقبة النوعية ."

و إن هذه المصالح العمومية الولائية تنشأ من طرف المجلس الشعبي الولائي عن طريق مداولة طبقا للمادة 221 من قانون الولاية و تسير إما عن طريق الاستغلال المباشر بعد تحديد المجلس الشعبي الولائي لهذه المصالح المستغلة بهذه الطريقة اعملاً للمادتين 122 و 123 ، أو عن طريق المؤسسة العمومية الولائية ، التي تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي بقصد تسير المصالح العمومية الولائية و التي تأخذ شكل مؤسسة عمومية ذات طابع إداري أو مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي أو تجاري ، المؤسسات التي تنشأ بموجب مداولة الهيئة التداولية في الولاية طبقا للمواد 126 و 127 و 128 من قانون الولاية ، و هناك طريقة أخرى تعد طريقة استثنائية يتم اللجوء إليها طبقا للمادة 130 من قانون الولاية في حالة تعذر استغلال المصالح العمومية في شكل مباشر أو عن طريق المؤسسة العمومية فالمجلس الشعبي الولائي يرخص باستغلالها عن طريق الامتياز على أن يصادق على عقد الامتياز بموجب قرار من الوالي ، بعد المطابقة لدفتر الشروط النموذجي المصادق عليه وفقا للقواعد و الإجراءات المعمول بها ، و إن مداولات المجلس الشعبي الولائي التي تتناول موضوع إحداث مصالح و مؤسسات عمومية لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها طبقا للمادة 50 من قانون الولاية ، لأن المسائل المتعلقة بإنشاء المصالح تتعدى صلاحيات الولاية ، الأمر الذي يفرض تدخل السلطات المركزية لذلك استثنائها المشرع كونه لا يتصور أن يتداول المجلس الشعبي الولائي في هذا الشأن و تنفذ مداولته ضمنا في أجل لا يتعدى 15 يوما<sup>1</sup>.

فانطلاقا من كل هذا فإن إنشاء المجلس الشعبي الولائي لمرافق عمومية ولائية محلية قصد تقديم الخدمات العمومية المختلفة لمواطنين المتواجدين على مستوى إقليم الولاية، ينتج عنه حتمية نشوء علاقة بين المواطن و الولاية كإدارة عمومية محلية متمتعة بامتيازات

<sup>1</sup> أنظر: الدكتور، عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، ..... ، ص 248 .

السلطة العامة ، ما يحتم عليها أن تراعي في علاقتها به عدة مبادئ أثناء تأديتها للخدمة العمومية بما يوطد و يحسن علاقة المواطن بها و يقربها منه ، و ذلك بتوفيرها و تأمينها عن طريق مرافقها المحلية خدمات أساسية و جوهرية للمواطنين مثلا كتزويدهم بالمياه ، و النقل ...إلخ ، و نظرا لضرورة هذه الخدمات و دوريتها و حاجة المرتفقين للتزود بها دوريا يجب أن يكون عمل المرافق العمومية منتظماً و مضطرباً و مستمراً ، دون انقطاع أو توقف ، و لو لمدة قصيرة بما قد يشكل مساساً بفكرة الخدمة العمومية ، مع ضرورة المساواة فيما بين المواطنين المنتفعين من المرفق العمومي المحلي ، و ذلك بتقديم المرافق الولائية لمواطنين الذين تتوافر فيهم شروط الاستفادة من خدماتها ، خدمات على قدم المساواة دون تمييز بينهم بسبب الجنس أو اللون أو اللغة أو الدين أو المركز الاجتماعي أو الاقتصادي ، فإن احترام هذا المبدأ من طرف المرفق العام المحلي ، يؤدي إلى توطيد العلاقة بين الإدارة و المواطن و تقريبه منها بما يحقق الهدف المواطنة ، باعتبار أنه الهدف المنشود من تقديم الخدمات العمومية على قدم المساوات للمرتفقين .

و إن من المبادئ التي تحكم المرفق العام المنشأ من طرف الهيئة التداولية للولاية و الذي يسهم بدوره في إيجاد علاقة بين المواطن و الإدارة ، نجد مبدأ تكييف المرفق العمومي و الذي يكمل مبدأ استمرارية المرفق العام ، باستجابة الإدارة إلى حاجيات و متطلبات الصالح العام و تأمينها حسب الظروف و المتغيرات التي تطرأ على المجتمع أياً كان نوع هذه المتغيرات ، وذلك بقصد مسايرة حاجات المرتفقين المتغيرة و الجديدة و المتزايدة ، كون أن المصلحة العامة متغيرة و غير ثابتة ، بما يمنح المرفق العام الفعالية في تقديم الخدمات العمومية و بالنتيجة تحسين العلاقة بين المواطن و الإدارة و توطيدها ، و إلا فقد المرفق العام سبب وجوده المتمثل في تقديم الخدمة العمومية ، كما أن مبدأ مجانية المرفق العام التي يقتضيها و يفرضها تحقيق الصالح العام ( L'intérêt général ) تساهم بقدر كبير في توطيد علاقة المواطن بالإدارة و تقريبه منها .

و إضافة إلى هذه المبادئ العامة التي تتركس في مضمونها علاقة المواطن بالإدارة المنشأة و المسيرة للمرافق العامة المحلية ، فإن قانون الولاية خصص فصلاً خاصاً بأساليب

تسيير المصالح العمومية قصد تلبية الاحتياجات الجماعية للمواطنين ، المصالح التي تنشأ كما أسلفنا أعلاه بموجب مداورات المجلس الشعبي الولائي ، التي نظم قانون الولاية أساليب وصولها لعلم المواطن ، بما يعد مظهرا من مظاهر تنظيم علاقة الإدارة ( الولاية ) بالمواطن ، فعلى سبيل المثال و تكريسا لحق الإعلام تضمن قانون الولاية إلزامية تعليق جدول أعمال اجتماع المجلس الشعبي الولائي في أماكن الإشهار المخصصة لإعلام الجمهور طبقا للمادة 14 فقرة أخيرة ، إلى جانب الإعلان عن مستخلص مداولة المجلس خلال الأيام الثمانية التي تلي الدورة حسب المادة 20 من قانون الولاية<sup>1</sup> ، ومن جهة أخرى كرس نفس القانون حقا آخر يعد ذا أهمية كبرى للمواطنين في مواجهة الإدارة ، ألا و هو حق الاطلاع بعين المكان على محاضر مداورات المجلس الشعبي الولائي ، مع أخذ المواطن لنسخة منها على نفقة طبقا للمادة 21 التي نصت : "على أنه مع مراعات الأحكام التشريعية و التنظيمية المتعلقة بسرية الإعلام ، يحق لكل شخص أن يطالع في عين المكان على محاضر مداورات المجلس الشعبي الولائي و أن يأخذ نسخة منها على نفقته .

تلزم المصالح المعنية بتنفيذ هذا الإجراء . "

و بعد تحليل و دراسة علاقة المواطن بالإدارة في قانون الولاية الملغى أثناء تقديم البلدية للخدمات العمومية للمرتفقين ندرس علاقة المواطن للإدارة أثناء قيام الولاية عن طريق ممثلها القانوني بنشاط إداري يتناقض مع النشاط الأول ألا و هو الضبط الإداري .

- ب - تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن في قانون الولاية 90- 09 لسنة 1990 أثناء قيام الإدارة بنشاطها السلبي ( الضبط الإداري ) .

إن والي الولاية هو الهيئة التنفيذية على مستوى الولاية ، طبقا للمادة 78 من دستور 1996 يعين والي بالمرسوم رئاسي يتخذ في مجلس الوزراء بناءً على تقرير من وزير الداخلية . و من هنا فإن منصب والي يعد من المناصب السامية في الدولة<sup>2</sup> ، فوالى الولاية سلطة مكلفة بالحفاظ على النظام العام على المستوى إقليم الولاية ، بصفته سلطة

<sup>1</sup> أنظر : غزلان سليمة ، المرجع السابق ، ص 42 .

<sup>2</sup> أنظر : الدكتور، عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، الطبعة الثانية .....، ص 238 .

لعدم التركيز الإداري و ممثل الدولة و مندوب الحكومة على مستوى الولاية ، الاختصاص الذي يستمد من المادة 92 من قانون الولاية التي تنص " أن الوالي ممثل الدولة و مندوب الحكومة على مستوى الولاية .

و يتخذ قرارات الحكومة زيادة على التعليمات التي يتلقاها من كل الوزراء ."

ناهيك عن نص المادة 96 من قانون الولاية على أن " الوالي مسؤول عن المحافظة على النظام و الأمن و السلامة و السكينة العامة ."

فهذه المادة منحت للوالي سلطة اتخاذ قرارات و لوائح الضبط الإداري للحفاظ على النظام العام بمفهومه التقليدي و الحديث ، بتقييد حريات المواطنين لضرورة المصلحة العامة ، الصلاحيات التي بغرض مساعدته في القيام بها تم وضع مصالح الأمن تحت تصرفه لتطبيق تلك القرارات المتخذة في إطار المهام المنصوص عليها في المادة 96 المذكورة أعلاه و المتعلقة بالضبطية الإدارية على مستوى إقليم الولاية ، كما اعترف قانون البلدية لسنة 1990 في مادته 81 للوالي بممارسة سلطة الحلول بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو جزئ منها باتخاذ الإجراءات الخاصة بالحفاظ على الأمن و السلامة العموميين عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك ، الصلاحيات التي تزداد اتساعاً إذا تعلق الأمر بالحالات الاستعجالية ، و من أحكام الحلول الواردة في قانون البلدية يستنتج أن المشرع خرج عن مبدأ الاختصاص في أداء العمل الإداري بغرض خدمة النظام العام و الصالح العام ، فلو طبقنا القواعد العامة لتعين على رئيس المجلس الشعبي البلدي وحده اتخاذ ما يلزم من أجل المحافظة على الأمن العام داخل حدود البلدية ، غير أنه إذا لم يبادر إلى ذلك و اتبعت الإجراءات المحددة قانوناً ، تعين على الوالي أن يحل محله فيتخذ كل الإجراءات لضمان حماية الأشخاص و الممتلكات<sup>1</sup>، و يتم الحلول بعد بقاء الإنذار الذي يوجهه الوالي إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني دون نتيجة طبقاً للمادة 81<sup>2</sup> من قانون البلدية الملغى ، و يطبق هذا الاستثناء و يحل الوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي تلقائياً

<sup>1</sup> أنظر: الدكتور، عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، .....، ص 383 .  
<sup>2</sup> أنظر المادة 81 من القانون 80-90، المتعلق بالبلدية، المؤرخ في 16 رمضان 1410 هجرية الموافق ل 07 أبريل 1990 م الجريدة الرسمية العدد 15 .



و بصفة آلية عندما يرفض أو يهمل اتخاذ القرارات المفروضة عليه بمقتضى القوانين و التنظيمات ، بعد طلب منه ذلك ، بعد انتهاء المهلة المحددة في الإنذار الموجه إليه إعمالاً لنص المادة 83<sup>1</sup> من قانون البلدية الملغى ، و يكون الحلول بموجب قرار معلل صادر عن الوالي ، للممارسة السلطات المقررة عندما يكون النظام العام مهدداً في بلديتين أو عدة بلديات متجاورة طبقاً للمادة 82<sup>2</sup> من قانون البلدية الملغى .

و إن قرارات الضبط الإداري المتخذة من طرف والي الولاية و التي تهدف إلى حماية النظام العام بمختلف أبعاده طبقاً للمادة 103 من قانون الولاية ، يجب أن تنتشر إذا كانت تتضمن التنظيمات الدائمة و تبلغ للمعنيين دون المساس بآجال الطعون المنصوص عليها في القوانين المعمول بها طبقاً للمادة 104 من قانون الولاية ، الإجراءات التي جاءت مفصلة في المرسوم رقم 81-157 المؤرخ 16 رمضان عام 1401 الموافق 18 يوليو سنة 1981 المتضمن تحديد نشرة القرارات الإدارية في الولاية و مميزاتها، و الذي حدد في مادته الأولى<sup>3</sup> نموذج نشرة القرارات الإدارية في الولاية و مميزاتها ، و التي تعد حسب مادته الثانية<sup>4</sup> أداة و وسيلة لنشر القرارات الإدارية التي تصدرها السلطات المؤهلة على مستوى الولاية في شكلها الأصلي ، و التي من ضمنها قرارات الضبط الإداري ، النشرة التي يجب أن تكون محررة باللغة الوطنية ( اللغة العربية ) ، مع تضمينها ترجمة للغة أجنبية حسب المادة السابعة<sup>5</sup> من المرسوم ، في حين أن المادة الثالثة<sup>6</sup> من المرسوم المذكور أعلاه نصت على أن القرارات الإدارية المتضمنة أحكاماً عامة تنتشر في نشرة القرارات الإدارية ، أما القرارات الإدارية الفردية فتبلغ فردياً ، على أن تنتشر في نشرة القرارات الإدارية إذا تضمنت أثراً على حقوق الغير ، النشرة التي تصدر كل شهر ، و تكون موضوع إيداع لدى

<sup>1</sup> أنظر المادة 83 من القانون 80-90 ، المتعلق بالبلدية ، المؤرخ في 16 رمضان 1410 هجرية الموافق ل 07 أبريل 1990 م ، الجريدة الرسمية العدد 15 .

<sup>2</sup> أنظر المادة 82 من القانون 80-90 ، المتعلق بالبلدية ، المؤرخ في 16 رمضان 1410 هجرية الموافق ل 07 أبريل 1990 م ، الجريدة الرسمية العدد 15 .

<sup>3</sup> راجع المادة 01 من المرسوم رقم 81-157 المؤرخ 16 رمضان عام 1401 الموافق 18 يوليو سنة 1981 ، المتضمن تحديد نشرة القرارات الإدارية في الولاية و مميزاتها ، الجريدة الرسمية عدد 29 .

<sup>4</sup> راجع المادة 02 من المرسوم رقم 81-157 المؤرخ 16 رمضان عام 1401 الموافق 18 يوليو سنة 1981 ، المتضمن تحديد نشرة القرارات الإدارية في الولاية و مميزاتها ، الجريدة الرسمية عدد 29 .

<sup>5</sup> راجع المادة 07 من المرسوم رقم 81-157 المؤرخ 16 رمضان عام 1401 الموافق 18 يوليو سنة 1981 ، المتضمن تحديد نشرة القرارات الإدارية في الولاية و مميزاتها ، الجريدة الرسمية عدد 29 .

<sup>6</sup> راجع المادة 03 من المرسوم رقم 81-157 المؤرخ 16 رمضان عام 1401 الموافق 18 يوليو سنة 1981 ، المتضمن تحديد نشرة القرارات الإدارية في الولاية و مميزاتها ، الجريدة الرسمية عدد 29 .

وزارة الداخلية ، و الأمانة العامة للحكومة و النيابة العامة لدى المجالس القضائي المعني ،  
و دوائر و بلديات الولاية<sup>1</sup> .

و تكريسا لحق المواطن في الاطلاع و الإعلام نصت المادة التاسعة<sup>2</sup> من المرسوم المذكور أعلاه على ضرورة تسهيل المصالح المختصة في الولايات و الدوائر و البلديات لكل مواطن الاطلاع على نشرة القرارات الإدارية عندما يطلب ذلك ، بما يعد مظهرا من مظاهر تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن أثناء قيامها بنشاطها الإداري الذي يمس و يقيد حقوق و حريات المواطن .

و بهذا القدر نكون قد فراغنا من دراسة علاقة الإدارة بالمواطن في قانون الولاية لسنة 1990 ، لننتقل لمعالجة هذه العلاقة في إطار قانون الولاية الجديد .

#### 4- تنظيم علاقة المواطن بالإدارة في قانون الولاية 07-12 لسنة 2012 .

إن قانون الولاية لسنة 1990 تم إلغائه بموجب قانون الولاية رقم 07-12 المؤرخ في 21-02-2012 طبقا لأحكام المادة 181 منه<sup>3</sup> ، استجابة للتطورات التي عرفها المجتمع الجزائري في شتى مناحي الحياة ، و لمسايرة تطلعات المواطنين وذلك بقيام الولاية على اعتبار أنها إدارة عمومية بنشاطات تتمثل أساسا في نشاط الضبط الإداري ، و نشاط المرفق العام اللذان يتصلان بحياة المواطن ، ما يؤدي بنا إلى دراسة هذين النشاطين في قانون الولاية الجديد في البندين التاليين :

#### أ - تنظيم علاقة المواطن بالإدارة في قانون الولاية لسنة 2012 أثناء تقديم الخدمة العمومية .

عرف المشرع الجزائري الولاية في القانون الولاية الجديد في مادته الأولى بأنها " الجماعة الإقليمية للدولة .

و تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة .

<sup>1</sup> راجع المادة 08 من المرسوم رقم 81-157 المؤرخ 16 رمضان عام 1401 الموافق 18 يوليو سنة 1981 ، المتضمن تحديد نشرة القرارات الإدارية في الولاية و مميزاتها ، الجريدة الرسمية العدد 29 .

<sup>2</sup> راجع المادة 08 من المرسوم رقم 81-157 المؤرخ 16 رمضان عام 1401 الموافق 18 يوليو سنة 1981 ، المتضمن تحديد نشرة القرارات الإدارية في الولاية و مميزاتها الجريدة الرسمية ، العدد 29 .

<sup>3</sup> راجع المادة 81 من القانون رقم 07-12 من القانون 07-12 المؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 هجرية الموافق ل 21 فيفري 2012 ، المتعلق بالولاية .

وهي أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة و تشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية و التضامنية و التشاورية بين الجماعات الإقليمية و الدولة .

و تساهم مع الدولة في إدارة و تهيئة الإقليم و التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و حماية البيئة و كذا حماية و ترقية و تحسين الإطار المعيشي للمواطنين . "

و تتدخل في كل مجالات الاختصاصات المخولة لها بموجب القانون.

و شعارها هو بالشعب و للشعب ."

و هذا التعريف تميز بالتفصيل مقارنة مع تعريف قانون الولاية لسنة 1990 ، فبدأ بالإعلان على أن الولاية جماعة إقليمية ، مع إضافة المادة الجديدة عبارة للدولة ، و هذا لإبراز الربط بين الولاية كتنظيم إداري و الدولة باعتبارها الجسم الأم و الوحدة الأساسية . و فصلت المادة أكثر بقولها أن الولاية هي الدائرة غير الممركزة للدولة و أسندت إليها بهذه الصفة تنفيذ السياسات العمومية في شتى المجالات التي تعود إليها بالاختصاص ، كما أضافت المادة شعار الولاية لتأكيد مكانة السلطة الشعبية في التنظيم الإداري الجزائري<sup>1</sup>.

و الولاية تنشأ بقانون و تسيورها هيئتان طبقا لأحكام المادة 02 من قانون الولاية الجديد هيئة تداولية تتمثل في المجلس الشعبي الولائي ، الذي هو امتداد إقليمي لا مركزي للدولة تسعى عن طريقه إلى تقديم خدمات عمومية للمواطن عن طريق إنشاء مرافق عمومية محلية مختلفة ، كون أن قواعد قانون الولاية الجديد في مادته 141 خول للولاية قصد تلبية الحاجات الجماعية لمواطنيها إنشاء مصالح عمومية ولأية مختلفة عن طريق مداولة المجلس الشعبي الولائي ، على الخصوص في مجال الطرق و النظافة و الصحة العمومية و مراقبة الجودة و المساحات الخضراء و الصناعات التقليدية و الحرف .

و إن هذه المصالح العمومية الولائية المنشأة بموجب مداولة المجلس الشعبي الولائي والتي يراد منها تقديم خدمات عمومية للمواطنين تدار إما بواسطة جهاز حكومي ، الطريقة التي تقسم إلى قسمين طريقة الاستغلال المباشر ، كون قانون الولاية أجاز بموجب المادة

<sup>1</sup> أنظر الدكتور عمار بوضياف ، شرح قانون الولاية ، الجسور للنشر و التوزيع ، 2012 ، ص 116 - 117 .

142 للمجلس الشعبي الولائي استغلال مصالح عمومية بصفة مباشرة على أن تقيد الإيرادات و النفقات المتعلقة بهذا الاستغلال ضمن ميزانية الولاية ، وتسير طبقا لقواعد المحاسبة العمومية ، الطريقة التي يكون فيها المرفق تنظيم داخلي و لا يتمتع بالشخصية المعنوية و لا بوجود قانوني متميز، لذلك نجد المادة 144 من قانون الولاية نصت تسجيل إيرادات و نفقات الاستغلال المباشر في ميزانية الولاية حسب قواعد المحاسبة العمومية<sup>1</sup> إلا أن المادة 145 من قانون الولاية رخصت للمجلس الشعبي الولائي تخصيص ميزانية مستقلة لصالح بعض المصالح العمومية الولائية المستغلة عن طريق الاستغلال المباشر، في حين نجد الطريقة الثانية تتمثل في أسلوب المؤسسة العمومية الولائية ، التي تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي و تعتبر قراراتها إدارية و مستخدموها موظفون عموميون لا أجراء و أموالها أموال عامة ، و يطلق الفقه على هذا الأسلوب باللامركزية المرفقية كمقابل للامركزية الإقليمية.<sup>2</sup>

و تنشأ هذه المؤسسة بموجب مداولة المجلس الشعبي الولائي طبقا لأحكام المادة 148 من قانون الولاية ، و التي تأخذ حسب المادة 147 من قانون الولاية شكل مؤسسة عمومية ذات طابع إداري ، أو مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي أو تجاري حسب الهدف المرجو منها أما الطريقة الاستثنائية التي يتم اللجوء إليها لتسيير المرفق العام الولائي طبقا للمادة 149 من قانون الولاية في حالة تعذر استغلال المصالح العمومية في شكل مباشر أو عن طريق المؤسسة العمومية ، فإن المجلس الشعبي الولائي يرخص باستغلالها عن طريق الامتياز .

و إن مداولات المجلس الشعبي الولائي التي تتناول موضوع إحداث مصالح و مؤسسات عمومية لم يرد في المادة 55 من قانون الولاية الجديد ما يفيد المصادقة عليها من السلطات الوصية حتى تنفذ ، كما كان مشروطا في المادة 50 من قانون الولاية الملغى بما يعد تبسيطا لإجراءات انشاء المؤسسات العمومية الولائية ، و إسهما في تقديم الخدمات العمومية ، و بالتالي تلبية حاجات المواطنين ، و بالنتيجة تحسين علاقة الإدارة بالمواطن

<sup>1</sup> أنظر الدكتور عمار بوضياف ، شرح قانون الولاية ، ..... ، ص 264 - 265 .

<sup>2</sup> أنظر الدكتور عمار بوضياف ، شرح قانون الولاية ، ..... ، ص 266 .

بإنشاء المجلس الشعبي الولائي مرافق عمومية ولائحة محلية قصد تقديم الخدمات العمومية المختلفة لمواطنين المتواجدين على مستوى إقليم الولاية ، بما يحفز و يولد علاقة بين الولاية كإدارة عمومية محلية متمتعة بامتيازات السلطة العامة و المواطن ، ما يحتم عليها أن تراعي في علاقتها به عدة مبادئ أثناء تأديتها للخدمة العمومية لتوطد و تحسين علاقتها به ، و ذلك بتوفيرها و تأمينها عن طريق مرافقها المحلية خدمات أساسية و جوهرية للمواطنين ، في إطار المبادئ العامة التي تحكم المرفق العام .

و إضافة إلى هذه المبادئ العامة التي تركز في مضمونها و محتواها علاقة المواطن بالإدارة المنشأة و المسيرة للمرافق العامة المحلية ، فإن قانون الولاية الجديد نظم أساليب وصول مداوات المجلس الشعبي الولائي التي تسير شؤون الولاية في شتى مناحي الحياة لعلم المواطن ، بما يعد مظهرا من مظاهر تنظيم علاقة الإدارة ( الولاية ) بالمواطن ، فعلى سبيل المثال و تكريسا لحق الإعلام ، تضمن قانون الولاية إلزامية تعليق جدول أعمال اجتماع المجلس الشعبي الولائي في أماكن الإلصاق المخصصة لإعلام الجمهور ، و لاسيما الإلكترونية منها ، وفي مقر الولاية و البلديات التابعة لها و عند مدخل قاعة المداوات طبقا للمادة 19 ، إلى جانب إقراره في مادته 26 أن جلسات المجلس الشعبي الولائي علنية و تكريسه مبدأ الإعلان عن مستخلص مداولة المجلس الشعبي الولائي خلال الأيام الثمانية التي تلي دخولها حيز التنفيذ في الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور و بمقرات الولاية و البلديات و بكل وسيلة إعلام أخرى حسب المادة 31 من قانون الولاية ، ومن جهة أخرى كرس نفس القانون في مادته 32 حقا آخر يعد ذا أهمية كبرى للمواطنين في مواجهة الإدارة ، ألا و هو حق الاطلاع بعين المكان على محاضر مداوات المجلس الشعبي الولائي ، مع منح المواطن حق أخذ نسخة منها على نفقة ، ناهيك عن نص قانون الولاية في مادته 125 على نشر القرارات المتضمنة للتنظيمات الدائمة إذا كانت تكتسي طابعا عاما الأحكام التي تنسحب على قرارات الوالي المنفذة لمداوات المجلس الشعبي الولائي ، التي من ضمنها مداوات إحداث مصالح عمومية ، و التي يجب نشرها أيضا في نشرة القرارات الإدارية في الولاية ، إعمالا للمرسوم رقم 81-157 المؤرخ 16 رمضان عام 1401

الموافق 18 يوليو سنة 1981 المتضمن تحديد نشرة القرارات الإدارية في الولاية و مميزاتها.<sup>1</sup>

و بعد تحليل و معالجة و دراسة علاقة الإدارة بالمواطن في قانون الولاية الجديد أثناء تقديم الولاية للخدمات العمومية للمرتفقين ، نذهب إلى تحليل علاقة الإدارة بالمواطن أثناء قيام والي الولاية بنشاط الضبط الإداري ، النشاط الذي يؤثر على حياة المواطن .

- ب - تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن في قانون الولاية 12- 07 لسنة 2012 أثناء قيام الإدارة بنشاطها السلبي ( الضبط الإداري ) .

إن والي الولاية هو الهيئة التنفيذية على مستوى الولاية ، يمارس اختصاصاته اللاتركيزية بصفته ممثلا الدولة و مندوب الحكومة على مستوى الولاية ، فهو المسؤول عن المحافظة على النظام العام و الأمن و السكينة العمومية على مستوى إقليم الولاية ، و يتمتع لهذا الغرض بالسلطة اللائحية ، و لحسن أدائه مهام الضبط الإداري توضع تحت سلطته المباشرة قوات الأمن<sup>2</sup> ، فالمادة 114 من قانون الولاية الجديد نصت على أن " الوالي مسؤول على المحافظة على النظام و الأمن و السلامة و السكينة العمومية ."

فهذه المادة منحت للوالي سلطة اتخاذ قرارات و لوائح الضبط الإداري للحفاظ على النظام العام بمفهومه التقليدي و الحديث قصد تقييد حريات المواطنين ، الصلاحيات التي بغرض مساعدته في القيام بها و تنفيذها ، تم وضع مصالح الأمن المختلفة تحت تصرفه بتنسيق عملها من طرفه و بإلزام رؤساء مصالح الأمن بإعلامه في المقام الأول بكل القضايا المتعلقة بالأمن العام و النظام العمومي على مستوى الولاية ، كما خول قانون البلدية الجديد في مادتيه 100 و 101 للوالي ممارسة سلطة الحلول بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو جزء منها عندما لا تقوم السلطات البلدية باتخاذ الإجراءات الخاصة بالحفاظ على النظام العام و الأمن و السلامة العموميين ، الصلاحيات التي تزداد اتساعا إذا تعلق الأمر بالحالات الاستعجالية ، و يتم الحلول عندما يمتنع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ

<sup>1</sup> لمزيد من التفصيل راجع الصفحة 34 و 44 من مذكرة الحال .

<sup>2</sup> أنظر :علي محمد ، مدى فعالية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري ، رسالة ماجستير في قانون الإدارة المحلية ، 2011 - 2012 ، ص 62- 63 .

القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين و التنظيمات ، بعد إعداره من طرف الوالي بعد انقضاء الآجال المحددة في الإعدار طبقا للمادة 101 من قانون البلدية الجديد ، كما يحل الوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي تلقائيا و بصفة آلية عندما يرفض أو يهمل هذا الأخير اتخاذ القرارات المفروضة عليه بمقتضى القوانين و التنظيمات.<sup>1</sup>

و إن قرارات الضبط الإداري المتخذة من طرف والي الولاية ، و التي تهدف إلى حماية النظام العام بمختلف أبعاده و التي يصدرها للممارسة سلطاته المحددة في الفصل الثاني من الباب الثالث من قانون الولاية ، يجب أن تنشر إذا كانت تتضمن تنظيمات عامة دائمة ، و تبلغ للمعنيين في الحالات المخالفة ، دون المساس بآجال الطعون المنصوص عليها في القوانين المعمول بها طبقا لأحكام المادة 125 من قانون الولاية ، إجراءات النشر التي جاءت مفصلة في المرسوم رقم 81-157 المؤرخ 16 رمضان عام 1401 الموافق 18 يوليو سنة 1981 المتضمن تحديد نشرة القرارات الإدارية في الولاية و مميزاتها.

و عليه نكون قد انتهائنا من الفرع الأول من المطلب الثاني لننتقل إلى دراسة الفرع الثاني منه ، المتعلق بالأسس التنظيمية القانونية المنظمة لعلاقة الإدارة بالمواطن .

**الفرع الثاني :الأسس القانونية التنظيمية الناظمة لعلاقة الإدارة بالمواطن .**

إن السلطة التنفيذية في النظام السياسي الجزائري على اعتبار أنها هي المشرفة على سير الإدارة العمومية بجميع هياكلها ، و المرافق العمومية التي تقدم الخدمات العمومية للمواطنين ، و نظرا للطابع التقني للأحكام المنظمة لعلاقة الإدارة بالمواطن ، فإن السلطة التنفيذية كونها تحوز السلطة التنظيم ، أوجدت عدة مراسيم متضمنه قواعد قانونية تمس و تنظم من قريب أو من بعيد علاقة الإدارة بالمواطن ، المراسيم التي ندرسها في هذا الفرع المقسم إلى بنود فصلها أدناه.

<sup>1</sup> أنظر : الدكتور عمار بوضياف ، شرح قانون البلدية ، الجسور للنشر و التوزيع الجزائر ، 2012 ، ص 268-269

1- تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن في المرسوم 88-31 لسنة 1988 المنظم لعلاقة الإدارة بالمواطن.

تميزت الإصلاحات الإدارية خلال مرحلة ما قبل 1988 بالتنظيم المحدود و المنحسر المعالم لعلاقة الإدارة بالمواطن سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة ، لعدم وجود الرغبة و الإرادة السياسية للإفصاح و الخوض في ذلك ، فكانت الإدارة منغلقة على نفسها ، ما أدى إلى عدم رضى المواطنين بالخدمات التي تقدمها المرافق العامة و الهياكل الإدارية العمومية<sup>1</sup> ، فنتج عنه كره الإدارة التي أصبح المواطنون ينفرون منها ، فالالتواءات البيروقراطية و الحواجز الإدارية المصطنعة كانت تثير قلق المواطن و تشككه و تزرع في نفسه نوع من العداوة للإدارة ، فتشوهت أكثر فأكثر صورة المرفق العام و أصبحت في نظره معقلا للرشوة و الاختلاس و المساومة ، فأعطى هذا المحيط بعدا سياسيا قد يؤدي إلى انحلال الدولة و إضعاف السلطة و المؤسسات ، و قد تجلت هذه التصرفات في مظاهر سلوكية عند المواطن منها ضعف الحس المدني و روح المواطنة ، و عدم الانضباط ، قلة احترام الشيء العمومي ، انتقاد و عدم احترام السلطة ، و لذلك سعت الدولة جاهدة منذ سنة 1976 إلى محاولة رد الاعتبار إلى المرفق العام ، من خلال التنديد بالبيروقراطية الذي جاء إثر النقاش حول المشروع التمهيدي للميثاق الوطني لسنة 1976 ، أين قامت رئاسة الجمهورية على الفور بالتحقيق بخصوص البيروقراطية و بإنشاء كتابة الدولة للوظيف العمومي و الإصلاح الإداري النقاش الذي أبرز منذ البداية و علانية عدم رضى المواطنين بنوعية الخدمات التي تقدمها المرافق العامة ، كما ساهمت وزارة الداخلية في هذه الإصلاحات من خلال توسيع ميادين اختصاصها إلى مجالات مرتبطة فقامت بإعداد ملف للحكومة للنظر فيه في اجتماع 25 نوفمبر 1987 تحت عنوان البيروقراطية مظاهر و رهانات<sup>2</sup> ، فأدت هذه الجهود إلى سلسلة من الإصلاحات ابتداءً من سنة 1980 و تم تنشيطها بصورة أكبر في فترة من 1987 إلى 1988 رغم تباينها و تنوعها فإنها كانت ترمي إلى مكافحة البيروقراطية و تحديث المرافق العامة و إعطاء فعالية للنشاط الإداري ، غير أن هذه الإصلاحات لم تحقق النتائج و الأهداف المعلن عنها ، كونها كانت تعتمد على

<sup>1</sup> أنظر : غزلان سليمة ، المرجع السابق ، ص 42 .

<sup>2</sup> أنظر : غزلان سليمة ، المرجع السابق ، ص 48 .



الإصلاح الهيكلي و المادي الهادف إلى تبسيط الآليات الإدارية للحصول على الوثائق الإدارية و تقليصها بإلغاء بعض الإجراءات الإدارية ، فتم فتح دفاتر الشكاوى و الاحتجاجات على مستوى الإدارات العمومية ، لتمكين المواطن من المشاركة في تسيير الهياكل الإدارية ، مع وضع نماذج الاستدعاءات الموجهة للمواطنين و الالتزام بالرد على مطالبهم ، و ذلك بتعديل مواقيت العمل و توحيد الملفات<sup>1</sup>، و أنشأت مكاتب التوجيه و الإعلام لإرشاد المواطنين ، إلا أن هذا لم يكن كافيا رغم معاناة شيء من التحسن ، نظرا لتفشي أزمة البيروقراطية ، و لضعف و اتسام الإجراءات المتبعة في تنظيم علاقة المواطن بالإدارة بالشكلية ، ما استوجب مراجعة الإصلاحات الإدارية ، نظرا أن الجبهة الاجتماعية كانت مهددة بالانفجار ، فعجل ذلك بصدور المرسوم 88-131 المؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1408 الموافق ل04 يوليو سنة 1988 ، الذي يعد حجر الزاوية و منعرجا جديدا في تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن ، فهو يعتبر من اللوائح التنظيمية المستقلة التي تولت بموجبها السلطة التنفيذية تنظيم موضوع من الموضوعات غير المحجوزة للمشرع ، و على اعتبار أن المرافق العمومية هي من صميم وظيفة السلطة التنفيذية نظراً لما يتطلبه هذا المجال المتميز بطبيعة إجراءاته المعقدة و الفنية و البطيئة ، التي لا يستطيع البرلمان الإحاطة بها مقارنة بالسلطة التنفيذية و هيكلتها ، و كون أن الحكومة مسؤولة عن السير الحسن للمصالح العمومية حسب نص المادة 85 فقرة 05<sup>2</sup> من التعديل الدستوري لسنة 1996 ، و إن هذا المرسوم جاء على إطلاقه لتنظيم علاقات الإدارة بالمواطن ، من دون أن يستثني أي مجال من مجالات تنظيمها و ذلك على خلاف ما قامت به بعض الدول ، ففي فرنسا مثلا استثنى المرسوم المؤرخ في 28-11-1989 ، المنظم لعلاقات بين الإدارة بالمواطن بعض الإدارات من الخضوع لأحكامه ، كما هو الحال بالنسبة لإدارات الجماعات المحلية و مؤسساتها لأنه و بحسب المرسوم ، لا يعني مجمل العلاقات التي يقيمها كل

<sup>1</sup> أنظر : العقيد دباش لخضر بمعية القاضيين يخلف السعيد و حمودي عبد الكريم و ثلاثة أعضاء من اللجنة الدائمة لتنسيق المرصد الوطني لمراقبة الرشوة و الوقاية منها ، الرشوة ، أخلاقيات الوظيفة العامة في التشريعات الجزائرية ، الفصل الثاني ، مجلة الدرك الوطني ، وحدة الروبية الجزائر ، العدد 02 ، 2003 ، ص 02 - 03 .

<sup>2</sup> تنص المادة 85 فقرة 05 من الدستور : " يمارس الوزير الأول ، زيادة على السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور ، الصلاحيات الآتية ..... : - يسهر على حسن سير الإدارة العمومية . "

المرتفقين مع كل الإدارات ، فالجماعات المحلية تدار بموجب شروط يحددها القانون بمقتضى نص المادة 72 من الدستور الفرنسي.<sup>1</sup>

و إن المرسوم 88-131 المؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1408 الموافق ل04 يوليو سنة 1988 ، الذي يضبط و ينظم موضوع حساس يعد المرجعية الوحيدة في الترسنة القانونية للمجتمع الجزائري ، و يشكل إصلاحًا للإدارة ، و يطبق على المؤسسات و الإدارات العمومية ، بجعله حماية حريات المواطنين و حقوقهم واجبًا على الإدارة العمومية<sup>2</sup> ، المرسوم المحتوي على 42 مادة موزعة على أربعة فصول ، بحيث تضمن الفصل الأول المتكون من أربعة مواد على جملة من الأحكام و المبادئ العامة ملزمة الإدارة العمومية ممثلة بأعوانها ، أن تحترم و تحفظ كرامة الإنسان و حقوقه و حرياته ، على أن تكون علاقاتها بالمواطن مطبوعة باللف ( المادتين 02 و 03 ) ، بما يضمن الطابع الإنساني في معاملتها للمرتفق ، الذي يجب أن تعامله كإنسان قبل أن تعامله كمواطن ( أنسنة الإدارة العمومية ) ، كما تضمن هذا الفصل في مادته الرابعة مبدأ عام في القانون الإداري ، ألا و هو مبدأ المشروعية ، بأن تكون الأعمال الصادرة من السلطة الإدارية خاصة التعليمات و المذكرات و المنشورات و الآراء ، مطابقة للقواعد القانونية حسب تدرجها القانوني ، و تضمن هذا الفصل أيضا في المادة الخامسة منه منح المتضرر تعويضا عن الأضرار الحاصلة له جبرا للضرر ، إذا ما تعسفت الإدارة في ممارسة سلطتها ، زيادة على توقيع العقوبات الجزائية على العون المخالف إذا ما كان فعله يحتمل الوصف الجزائي ، مع توقيع عليه عقوبات تأديبية وفقا لقوانين الوظيفة العامة السارية المفعول .

أما الفصل الثاني من هذا المرسوم فتضمن التزامات الإدارة التي يجب عليها أن تسهر دوماً على تكيف مهامها و هياكلها و مرافقها مع احتياجات المواطنين ، حتى تقدم لهم خدمات عمومية جيدة ، الشيء الذي لن يتأتى إلا بفرض رقابة انضباطية و سلوكية صارمة على جميع أعوانها لكي يقومون بمهامهم في كنف احترام حقوق و حريات المواطن (

<sup>1</sup> أنظر : غزلان سليمة ، المرجع السابق ، ص 44 .

<sup>2</sup> أنظر : الأستاذ لحسين بن شيخ أث ملويا ، مسؤولية السلطة العامة ، دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع ، عين مليلة ، الجزائر ، 2013 ، ص

المادتين 06 و 07 ) ، الفصل المندرجة تحته أربعة أقسام تضمنت التزامات معينة للإدارة أبرزها التزام الإدارة بإعلام المواطن حسب القسم الأول ( من المادة 08 إلى المادة 11 ) بالتنظيمات و التدابير التي تسطرها ، بنشر بانتظام التعليمات و المناشير و المذكرات و الآراء التي تهم علاقتها بالمواطن ، إلا إذا وردت أحكام مخالفة لذلك ، النشر الذي يتم إما في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، أو في النشرة الرسمية للإدارة المعنية التي يتم إعدادها و نشرها وفقا لأحكام التنظيم الجاري به العمل إن لم يتم النشر في الجريدة الرسمية ، لأن النشر وفقا للشكليات و الطرق و الإجراءات التي تحددها القوانين و الأنظمة ، يؤدي إلى سريان آثار القرارات الإدارية تجاه الأفراد<sup>1</sup> ، كما يتضمن هذا الواجب الملقى على الإدارة حق المواطن في الاطلاع على الوثائق و المعلومات الإدارية حتى و لو تم إيداعها في دائرة المحفوظات بالاستشارة المجانية في عين المكان أو بنسخ الوثيقة الإدارية على نفقة الطالب على أن لا يفسد و يضر ذلك بالوثيقة ، بالمحافظة عليها مع مراعات الأحكام المتعلقة بالسر المهني ، و حرمة الحياة الخاصة للأفراد ، مع ضرورة و وجوب تسبب الإدارة رفضها إطلاع المواطن على الوثائق الإدارية ، بإبراز تلك المبررات و الأسباب التي ذكرها هذا المرسوم ، أما القسم الثاني من هذا الفصل تضمن الأحكام المتعلقة بإلزام الإدارة باستقبال المواطنين ( من المادة 12 إلى المادة 14 ) ، ملزما إياها ترتيب أمورها ، بتوجيه المواطنين و إرشادهم إلى الإجراءات المطلوب إتباعها لقضاء حاجاتهم و مصالحهم ، باستقبالهم أحسن استقبال بإقامة هياكل ملائمة لاستقبالهم و تنظيمها و تجهيزها ، بتزويدها بالوسائل المادية و البشرية بانتقاء الأعوان المكلفين بالاستقبال و التوجيه من بين الموظفين المشهود لهم بكفاءتهم المهنية و بإنسانيتهم و خصالهم الحميدة ، حتي يمكن التكفل بالمواطن في أحسن الظروف ، بالتزام الإدارة بضمان للمواطن توجيهًا و إعلامًا صحيحين ، إضافة إلى مساعدة الأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة لإنجاز إجراءاتهم الإدارية ، و تطبيقا لهذه الأحكام من هذا المرسوم صدر قرار عن وزير الداخلية بتاريخ 23 محرم عام 1409 الموافق ل 04 سبتمبر سنة

<sup>1</sup> أنظر : الدكتور محمد الصغير بعلي ، القرارات الإدارية ، دار العلوم للنشر و التوزيع عنابة ، 2005 ، ص 101 - 102 .

1988<sup>1</sup> يحدد شروط استقبال المواطنين في مصالح الولايات و البلديات و توجيههم و إعلامهم ، الذي من ضمن النصوص التي استند عليها في بعدياته نجد المرسوم 88-131 المتعلق بتنظيم العلاقات بين الإدارة و المواطن ، بإلزامه من المادة الأولى إلى المادة الثامنة الولاية و رؤساء المجالس الشعبية البلدية ، ضبط جميع التدابير اللازمة لتسيير استقبال المواطنين و توجيههم و إعلامهم ، بتهيئة كل مصلحة معدة لاستقبال المواطنين بما يسمح للمواطن بالقيام بإجراءاته و مساعيه الإدارية في ظروف لائقة ، بإنشاء جهاز ملائم لتسيير توجيه المواطنين ، على أن يتكون هذا الجهاز من لوحة مرئية توضع قبالة المبنى المعد لتشتمل على جميع البيانات المتعلقة بموقع الهياكل النظامية و الميدانية التي تهتم الجمهور بتحديد هويتها بلوحات ملائمة ، تبين عنوانها بضبط المهام التي تضطلع بها ، و يعين كلما أمكن على رأس هذه الأجهزة و لاسيما في المدن الكبرى و المصالح ذات الأنشطة المتعددة موظف له دراية و إحاطة بالقواعد و الإجراءات المتعلقة بالخدمات المقدمة للجمهور و يحظى بالتقدير لخصاله المهنية العالية و إنسانيته ، قصد القيام بتوجيه المواطنين و تقديم يد المساعدة للمواطنين الأميين و ذوي الاحتياجات الخاصة ، بتقديم جميع المعلومات و المطبوعات المطلوبة من طرف المواطنين التي لها علاقة بنشاط المؤسسة ، و بالسهر على حسن سير المصالح التي لها صلة بالجمهور ، و مسك دفاتر التظلمات القانونية و وضعها في متناول أي شخص .

كما ألزم هذا القرار كل موظف مهما كانت درجته و مهمته يمارس عملا له صلة بالمواطن وضع شارة واضحة ومقروءة تدل على هويته و مهامه ، مع ارتداء زي مهني لائق تحدد مواصفاته بتعليمية ، و أن يسلك مع المواطن سلوكا سليما و لبقا ، و يكون على استعداد لخدمته ، مع منح الولاية و رؤساء المجالس الشعبية الولائية إدخال تعديلات على أوقات العمل في المصالح المستقبلية للجمهور، في الإطار العام لتنظيم ساعات العمل ، و مراعات في ذلك الظروف الخاصة السائدة محليا ، مع التزام كل مسؤول مصلحة أو هيكل مهني له صلة باستقبال الجمهور المحافظة على ديمومة العمل ، بتعويض الموظف

<sup>1</sup> قرار وزير الداخلية المؤرخ في 23 محرم عام 1409 الموافق ل 04 سبتمبر سنة 1988 ، المتعلق بشروط استقبال المواطنين في الولايات و البلديات و توجيههم و إعلامهم ، الجريدة الرسمية العدد 39 .

الغائب المأمور بالعمل المباشر مع الجمهور ، في حين تناول القسم الثاني من هذا القرار حق الإعلام للمواطن بتحفيز الولاية و رؤساء المجالس الشعبية البلدية على اتخاذ كل إجراء يرمي الى تحسين اعلام الجمهور ، بتعليق بصورة مضطربة داخل الأماكن المفتوحة للجمهور في المصالح و الهياكل المهنية ، بطاقات تلخيصيه تحدد فيها الوثائق التي تتكون منها ملفات أي طلب على اختلاف أنواعها .<sup>1</sup>

أما القسم الثالث من الفصل الثاني من المرسوم 88-131 فتضمن من المادة 15 إلى المادة 20 ، الالتزام المتعلق باستدعاء المواطن ، الذي جعل منه استثناءً ، لا يجب اللجوء إليه إلا إذا نص عليه التنظيم المعمول به ، أو لضرورات المصلحة ، أو لتعذر اللجوء لوسيلة أخرى غير الاستدعاء، التي يجب أن تحتوي على اسم المصلحة المرسله و عنوانها ورقمها الهاتفي ، واسم الموقع ولقبه و وظيفته ، ودواعي و الهدف من الاستدعاء ، و أيام الاستقبال و ساعته ، على أن يكون في أيام العمل و أن لا يكون ليلا محافظة على هدوء الحياة الخاصة للمواطنين ، على أن يستدعى الشخص المعني قبل 48 ساعة على الأقل من تاريخ تسليم الاستدعاء ، مع إمكانية اختيار المواطن المستدعى يوم و ساعة حضوره إلى المصلحة المستدعية ، إلا إذا كان تحديد المصلحة المستدعية لتاريخ وساعة الاستدعاء تفرضه طبيعة القضية موضوع الاستدعاء للمواطن الذي يمكن أن ينيب عنه أحد أقاربه إذا تعذر حضوره إذا كان بالغا ، أو إحضار معه وليه إذا كان الشخص المستدعى قاصرا ، أما القسم الرابع من هذا الفصل الثاني فيحتوي من مادته 21 إلى المادة 30 على التزام الإدارة بتحسين نوعية الخدمات المقدمة للمواطنين باستمرار لأنها تعبر و تحوز على السلطة العمومية ، وكذا لتحسين صورتها ، وذلك بسهرها على تبسيط و تخفيف الإجراءات بإعداد مطبوعات مقننة مختصرة و بسيطة في تصميمها و مفهومة و جذابة في شكلها ، مع وجوب تسليم الوثائق المطلوبة من المواطن فورا ، إلا إذا كان تسليمها مربوطا بأجل ، على أن تسلم هذه الوثائق المطلوبة قبل يوم كامل من انقضاء الأجل المقرر على الأكثر و رفض تسليمها يلزم الإدارة تقديم ردًا معللا خلال المهلة المنصوص عليها ، كما أوجب

<sup>1</sup> قرار وزير الداخلية ، المؤرخ في 23 محرم عام 1409 الموافق ل 04 سبتمبر سنة 1988 ، المتعلق بشروط استقبال المواطنين في الولايات و البلديات و توجيههم و اعلامهم ، الجريدة الرسمية العدد 39 .

على الإدارة البحث على أنجع السبل لتقديم خدمات إدارية جيدة كاتخاذ أي إجراء يساعد قدر الإمكان على استعمال سبل البريد و الهاتف في علاقتها بالمواطن ، وكذا تفويض أكبر عدد من الموظفين للمصادقة على مطابقة الوثائق لأصولها و على صحة التوقيع ، مع تطويرها لأي إجراء ضروري حتى يتأقلم دوما مع التقنيات الحديثة في التنظيم و التسيير ، على أن تطلب من المواطنين الوثائق اللازمة التي حددها التنظيم الجاري به العمل لدراسة ملفهم بتحديد بوضوح و إعلانها بالوسائل الملائمة ، مع وجوب اتصالها مباشرة كلما كان ذلك ممكنا عوضا عن المواطن بالمصالح المعنية للحصول على المعلومات الضرورية لدراسة الملف ، مع تنسيق الإجراءات إذا تطلب دراسة الملف أو تسليم وثيقة تدخل عدة مصالح أو هيئات ، على أن تحترم الآجال المحددة دون أن يكون في احترامها ضغط و إكراه للطالب كيفما كان نوعه باتخاذ التدابير و الإجراءات التي تعجل دراسة الملفات و الطلبات في أقرب الآجال ، محافظة على صلاحية الوثائق المقدمة في الملف ، مع منحها مكنة تحويل الطلبات التي لا تدخل في اختصاصها إذا أمكنها ذلك مع إشعار المواطن المعني بذلك تحسينا لخدماتها ، التي لبلوغها يجب على موظفي الهيئات و المصالح الإدارية أن يؤديوا واجبهم طبقا للقانون الساري المفعول ، بحيث لا يقبل منهم تحت طائلة العقوبات التأديبية من الدرجة الثانية التي تشدد في حالة العود إلى العقوبات من الدرجة الثانية ، إذا رفضوا تقديم الخدمة للمواطن ، أو تسليم عقد إداري يحق للمواطن الحصول عليه ، أو تأخيرهم و مماطلتهم في تسليمه دون مبرر ، أو اعتراضهم سبيل الوصول إلى الوثائق الإدارية المسموح الاطلاع عليها ، و طلب وثائق لم ينص عليها القانون المعمول به ، أو رفض إعطاء المعلومات ، أو ارتكاب أفعال تمس باحترام و كرامة المواطن ، و سمعة الإدارة ، و تطبيقا لأحكام هذا المرسوم صدر كذلك قرار عن وزير الداخلية بتاريخ 23 محرم عام 1409 الموافق ل 04 سبتمبر سنة 1988<sup>1</sup> يرمي إلى تيسير مراسلة المصالح المحلية و علاقتها مع المواطن ، القرار الذي استند في مقتضياته على المرسوم 88-131 المتعلق بتنظيم العلاقات بين الإدارة و المواطن فقط ، بإلزامه من المادة الأولى إلى المادة السادسة أن تكون الرسائل التي ترسلها مصالح الولايات و البلديات بها عناصر شكلية معينة

<sup>1</sup> قرار وزير الداخلية ، المؤرخ في 23 محرم عام 1409 الموافق ل 04 سبتمبر سنة 1988 ، الرامي إلى تيسير مراسلة المصالح المحلية و علاقتها مع المواطن ، الجريدة الرسمية العدد 39 .

زيادة على العنوان ، و الدمغة ، و التوقيع و عناصرها الأخرى ، تضمين الرسالة التعريف بالموظف الذي درس الملف أو القضية بذكر اسمه و لقبه و صفته في أعلى الصفحة الأولى مع حرص الولاية و رؤساء المجالس الشعبية البلدية تعميم استعمال الرسالة البريدية مع المواطنين ، باستثناء الوثائق التي تقتضي الحضور الشخصي للمعني لا سيما لتوقيع الوثيقة المسلمة له ، مع وضع الوسائل المتاحة لتجنيب ذوي الاحتياجات الخاصة مشقة التنقل لمصالح الولايات و البلديات باتخاذ الإجراءات المناسبة و الملائمة ، و كذا منح المكنة لمصالح الولايات و البلديات للاتفاق مع المواطنين المعنيين على استعمال الهاتف لبرمجة الاستقبالات و إيراد المعلومات التكميلية لتسوية الملفات ، بما يحقق السرعة في تقديم الخدمات العمومية ، بمعالجة و تسوية الملفات بصفة نهائية و عاجلة ، و بتسليم الوثائق الإدارية المطلوبة فوراً ما لم يكن هناك نص قانوني صريح يحدد أجلاً لتسليمها ، أو كان هناك أجل قانوني محدد لدراسة ملف الطلب ، فالوثيقة الإدارية تسلم قبل يوم كامل من انقضاء الأجل المحدد ، الوثائق التي يعلل سبب رفض أي طلب لتسليمها ، ما عدا الاستثناءات التي نص عليها القانون بصفة دقيقة ، مع تبليغ المعنيين كتابياً و إرجاع لهم الوثائق و الملفات التي قدموها إن اقتضى الأمر ، في حين عنون الفصل الثالث من هذا المرسوم بعنوان واجبات المواطن و وسائل الطعن أين تم تقسيمه إلى قسمين ، فتم معالجة في القسم الأول ( من المادة 31 إلى المادة 33 ) واجبات المواطن الذي يجب أن يسهم في ترسيخ سلطة الدولة ، باحترام موظفي الإدارة الذين يمثلون الإدارة ، و كذا مراعات القوانين و التنظيمات بعدم تعكير حسن سير المصالح الإدارية ، بالسهر على رعاية الأملاك و الأماكن العمومية و الإسهام في تحسين سير الإدارة عن طريق اقتراحات بناءة من خلال دفاتر الملاحظات و عبر كل وسيلة أخرى موضوعة تحت تصرفه ، بما يجعله منضبطاً و متحلياً بالحس المدني ، أما القسم الثاني من هذا الفصل ( من المادة 34 إلى المادة 40 ) ، فتعرض لوسائل الطعن الموضوعة تحت تصرف المواطن ، بإلزام الإدارة بالرد على كل الطلبات أو الرسائل أو التظلمات الموجهة إليها من المواطنين ، عن طريق هيكلها المحلية و المركزية ، بالبت فيها و تبليغهم بها شخصياً لأنه لا يمكن لها الاحتجاج بأي قرار ذي طابع فردي على المواطن المعني به ، إلا إذا بلغ به شخصياً ، ما

لم يوجد نص قانوني مخالف لذلك ، مع تبين في القرار الإداري الجهة أو السلطة الإدارية التي يقدم لها المواطن الطعن الإداري المجاني ، و إجراءاته ، الذي يملك حق الاحتجاج على الإدارة بالتعليمات و المنشورات و المذكرات و الإعلانات الصادرة عنها ، و كذا حق التكتل مع الآخرين في جمعيات طبقاً للقانون للدفاع عن الأهداف المشتركة و المصالح العامة ، مع إمكانية مطالبته بالتعويض أمام القضاء الإداري ، زيادة على التزام الإدارة بإظهار إن اقتضى الأمر أي وسيلة داخلية للمراقبة مفتوحة على المواطنين ، مع نص المادة 40 من هذا المرسوم المكونة لهذا القسم على حكم عام يتعلق بكل أحكام هذا المرسوم ألا و هو إقرار عقوبات تأديبية قد تصل إلى العزل مع الحرمان من حق المعاش للموظفين الذين يعترضون سبيل التدابير المتخذة لتحسين العلاقات بين الإدارة و المواطن ، دون المساس بالعقوبات الجزائية المقررة في قانون العقوبات و القوانين المكملة له ، و كذا التعويضات المدنية.<sup>1</sup>

أما الفصل الرابع و الأخير من هذا المرسوم المنظم لعلاقة المواطن بالإدارة ، فتناول في مادته 41 حث القطاعات الوزارية على اتخاذ الإجراءات المنفذة للتدابير و الأحكام الواردة في هذا المرسوم ، و ذلك عن طريق القرارات الوزارية المشتركة و غير المشتركة بين الوزارات أو عن طريق المناشير الوزارية أو التعليمات المبينة و الشارحة لأحكام هذا المرسوم ، فمثلاً صدر عن وزير الدولة وزير الداخلية و الجماعات المحلية بتاريخ 23 أكتوبر 2013 تعليمة إلى السادة الولاة تتعلق باستقبال المواطنين و ممثلي المجتمع المدني و التكفل بتظلماتهم و انشغالاتهم ، و ذلك لتحسين و تقوية علاقة المواطن بالإدارة ، بمعرفة السلطات العمومية التي يعبر المواطن أمامها عن انشغالاته ، و العراقيل البيروقراطية التي تعترض طريق المواطن في مساعيه لدى مختلف المصالح الإدارية ، و ذلك بتخصيص يوم محدد و مشترك لمقابلة المواطنين أسبوعياً على مستوى الولايات ، و المدراء التنفيذيين للولاية ، و المصالح العمومية المحلية الرئيسية ، و رؤساء الدوائر و المجالس الشعبية البلدية لتعزيز مصداقية المرافق العمومية لدى المرتفقين ، بإجراء رؤساء هذه المصالح المقابلات شخصياً ، و استثناءً تفويضها للمرؤوسين ، مع رفع تقارير شهرية عنها إلى

<sup>1</sup> المرسوم 88 رقم-131 المؤرخ في 04-07-1988 ، المنظم للعلاقات بين الإدارة و المواطن ، الجريدة الرسمية العدد 27 .



الإدارة المركزية للوزارة الداخلية و الجماعات المحلية ، كون أن وزارة الداخلية و الجماعات المحلية مصممة على المضي قدما في وضع المرتفق في صلب اهتمامات السلطات المحلية ، بما يجعلها تعيد الاعتبار للمرافق العمومية و التكفل بتظلمات و انشغالات المواطنين و معالجتها ، الأمران اللذان يشكلان عنصران أساسيين في تقييم فعالية المصالح الإدارية و المسؤولين القائمين عليها ، التي ستعكف الإدارة المركزية متابعة مدى التطبيق الفعلي لها في أرض الواقع من خلال برامج تفتيش الإدارات المحلية<sup>1</sup> إضافة إلى صدور برقية بتاريخ 13-01-2014 عن وزير الدولة وزير الداخلية و الجماعات المحلية موجهة إلى الولاية لتفعيل الجهود المبذولة من أجل تحسين ظروف استقبال المواطنين بمختلف فئاتهم و لتوطيد العلاقة بين الإدارة و المواطن كون أن المواطنين ذوي الاحتياجات الخاصة ، و لا سيما الذين يعانون من إعاقة حركية يجدون صعوبات في الدخول لبعض المرافق الإدارية العمومية كما هو الحال في بعض المصالح البلدية و الدوائر و المقاطعات الإدارية التابعة للقطاع ، و لأن دخول هذه المرافق هو أول مرحلة في لتعامل المواطن مع الإدارة فقد حدد المرسوم التنفيذي رقم 66-455 المؤرخ في 11 سبتمبر 2006 كفاءات تسهيل وصول الأشخاص المعوقين إلى المحيط المادي و الاجتماعي و الاقتصادي و الثقافي ، ملزماً المصالح التقنية المختصة بتيسير دخول هاته الفئة من المواطنين إلى البنايات العمومية التي تخص الهيئات و الإدارات و المؤسسات و المرافق العمومية ، و ذلك بمراعات المعايير المعمارية اللازمة في كل عملية إنجاز أو التهيئة للمقرات الإدارية ، لذلك يجب اتخاذ التدابير العاجلة من أجل تهيئة مداخل مناسبة لهذه الفئة لدخول المرافق العمومية الإدارية مع مراعات طابعها الجمالي ، و تخصيص ممرات مناسبة لفئة ذوي الاحتياجات الخاصة الحركية في البنايات قيد الإنجاز و التي سيشرع في إنجازها مستقبلا ، مع السهر في جميع الأحوال اتخاذ التدابير الخاصة لاستقبال

<sup>1</sup> أنظر التعليم رقم 1587 ، الصادرة عن وزير الدولة وزير الداخلية و الجماعات المحلية ، المؤرخة في 23 أكتوبر 2013 ، الموجهة للولاية بخصوص استقبال المواطنين في مقابلات و التكفل بتظلماتهم و انشغالاتهم .

فئات المواطنين ذوي الاحتياجات الخاصة و التكفل بطلباتهم بما يكفل كرامتهم و يُيسر لهم مساعيهم الإدارية في حدود ما ينص عليه القانون الساري المفعول.<sup>1</sup>

كما صدرت عن وزير السكن و العمران تعليمة وزارية بتاريخ 17-01-2013 إلى السادة الولاة الذين يبلغونها إلى السادة رؤساء المجالس الشعبية البلدية و مدراء التعمير و البناء قصد تسهيل عملية تسليم عقود التعمير ( رخصة البناء ، شهادة المطابقة ، و شهادة التعمير ) من طرف السلطات المختصة في ظل احترام الأحكام التشريعية و التنظيمية السارية المفعول ، بتبيين محتوى ملف طلب المعني و كفيات دراسته و أجل تسليم عقود التعمير و عند الاقتضاء شروط الطعن المرتبطة به، لأن استحداث إجراءات الطعن السلمي يحمي المواطنين من الممارسات البيروقراطية التي يمكن أن تعيق عملية تسليم العقد.<sup>2</sup>

و إن المرسوم 88-131 المتعلق بتنظيم علاقة الإدارة بالمواطن ، الذي لازالت أحكامه سارية المفعول إلى يمتنا ، لم يكن كافيا لعدم ترتيبه أي أثر في الحياة الواقعية للمواطن و ذلك لعدم معرفة المواطن به ، ناهيك عن عدم نشره على مستوى الإدارات العمومية و لغموض بعض أحكامه ، لأن الإصلاحات كانت تعتمد على أسلوب الإصلاح الهيكلي و المادي كتبسيط الآليات الإدارية و تبسيط الملفات للحصول على الوثائق أو تقليص بعض الوثائق ، بإلغاء بعض الإجراءات الإدارية ، و فتح دفتر الشكاوى و الاحتجاجات مع وضع نموذج للاستدعاءات التي توجه للمواطنين و الإلزام برد على مطالب المواطنين ، و تعديل مواقيت العمل و لأن هذه الإصلاحات لم ترق إلى النتائج المتوخاة و المرجوة ، ما أدى إلى زيادة اتساع الهوة بين المواطن و الإدارة ، و انقطاع الآليات و سبل الحوار بينهما ، ما ترجمته أحداث 5 أكتوبر 1988 التي عبّرت عن معارضة المواطن للمؤسسات السياسية منها الإدارية و ضربه عرض الحائط سياسة الإصلاحات و الجهود التي بذلت في مجال تقريب الإدارة من المواطن بسبب بقائها

<sup>1</sup> البرقية رقم 49 - أ ع - 2014 ، المؤرخة في 13-01-2013 ، صادرة عن وزير الدولة و الجماعات المحلية الموجهة للولاة في إطار الجهود المبذولة لتحسين ظروف استقبال المواطنين .

<sup>2</sup> التعليمة رقم 85 ، المؤرخة في 17-01-2013 ، صادرة عن وزير السكن و العمران الموجهة للولاة لتبليغها إلى رؤساء المجالس الشعبية البلدية ، و مدراء التعمير و البناء .

حبيسة النصوص<sup>1</sup> ، ما جعل الحكومات المتعاقبة في تلك الفترة إلى التفكير في إعادة الثقة بين الدولة و المواطن بإقرار إصلاحات لهيكل الدولة ، الإصلاحات التي من أبرزها إحداث لجنة لإصلاح هيكل الدولة و التي أنشأت بموجب مرسوم رئاسي بتاريخ 22-11-2000 ، و التي ندرسها في البند الثاني من هذا الفرع .

2- تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن في المرسوم الرئاسي رقم 00-372 لسنة 2000 المتضمن لجنة هيكل الدولة و إصلاحها .

نظرا للتراكمات التي أفرزتها الأحداث التي مرت بها الجزائر منذ الاستقلال و التي أثرت بدورها على علاقة الإدارة بالمواطن ، حتم على السلطات المركزية إصلاح هيكل الدولة ، قصد مواكبة و مواجهة التطورات الداخلية و الإقليمية ، فتم إحداث لجنة إصلاح هيكل الدولة بموجب المرسوم الرئاسي المؤرخ في 22-11-2000 لإعادة هيكلة و إصلاح الهياكل الإدارية للدولة ، الإصلاح الذي ينسحب لمفهومين :

أ - المفهوم الشمولي للإصلاح الإداري : كما تم وصفه من طرف الدكتور أحمد رشيد " أنه يعبر عن عمليات التغيير الكلية في النظام الإداري سواءً من النواحي المادية أو الوظيفية أو السلوكية ضمن البناء الشامل للمجتمع " .<sup>2</sup>

و يبرر أنصار هذا الاتجاه أن الأخذ به يعود لتعدد مختلف العوامل الإدارية و تشابكها ، بما يجعل الإصلاحات الجزئية ينتج عنها اضطرابات و تعارض داخل النظام الإداري .<sup>3</sup>

ب - المفهوم الجزئي للإصلاح الإداري : يتمثل في النظر للجهاز الإداري و تطويره على أنه عمليات اصلاح و ترميم للأجزاء المكونة للجهاز ، فإصلاح جزء منه و التراكمية الإصلاحات سيؤدي حتما في نهاية المطاف إلى اصلاح و تطوير و ترميم الجهاز الإداري بشكل كلي ، ناهيك عن أن الإصلاح الإداري هو نتيجة تفرض نفسها على أجزاء في الأجهزة الإدارية ، كونها أكثر أهمية أو تأثيرا لعمليات التطوير الاقتصادي و الاجتماعي ،

<sup>1</sup> أنظر : غزلان سليمة ، المرجع السابق ، ص 56 .  
<sup>2</sup> أنظر : عبد القادر كاس ، الإدارة العامة و الإصلاح الإداري في الجزائر ، رسالة ماجستير في العلوم السياسية و العلاقات الدولية ، قسم العلوم السياسية و العلاقات الدولية ، جامعة بن يوسف بن خدة الجزائر ، 2007-2018 ، ص 36 .  
<sup>3</sup> أنظر : الدكتور حمدي أمين عبد الهادي ، الإدارة العامة العربية و المعاصرة ، دار الفكر العربي ، 1977 ، ص 27 .

البعد المرتبط ارتباطا وثيقا بمفهوم التطور تدرجي التراكمي مع المحافظة على البناء القائم.<sup>1</sup>

و يبرر أنصار هذا الموقف رأيهم بأن فشل محاولات الإصلاح الإداري الشامل تعود لعدم توافر متطلباته و ظروف نجاحه في الدول السائرة في طريق النمو ، فالإصلاحات الجزئية تكون عملية و فعالة في جل الظروف ، و تستخدم كنماذج و حوافز نحو مزيد من الإصلاحات .<sup>2</sup>

و إن الإصلاح الإداري يعود لعدة أسباب يمكن إجمالها فيما يلي :

- التخلف الإداري : و معناه هو قصور و عجز الأجهزة الإدارية عن تحقيق الأهداف المتوخاة ، بسبب نقص المهارات و الموارد البشرية و المعدات ، بما يؤثر على علاقة الإدارة بالمواطن ، بحيث يكون المواطن غير راضين عنها لبطء تقييم الخدمات و عدم تحديد مدة زمنية لإنجاز المعاملات و لعدم جودتها ، ولطول الإجراءات و مسارات القرارات الإدارية بسبب التنظيم المعتمد في تنظيم العمل باتخاذ أسلوب المركزية الشديدة في اتخاذ القرار، ناهيك عن عدم كفاءة الموظفين و تحليهم بروح المسؤولية ، وكذا لعدم الفصل في شكاوى و عرائض المواطنين ، و غياب موظفين لاستقبالهم و توجيههم ، ما يؤدي إلى تذمر المواطنين و عدم رضاهم عن الإدارة .

- الفساد الإداري : عرفه البنك الدولي بأنه إساءة استعمال الوظيفة العامة للكسب الخاص فالفساد يحدث عندما يطلب الموظف رشوة ، لتسهيل عقد أو إجراء ، كما يتم عند عرض تقديم رشوي للاستفادة من سياسات أو إجراءات عامة للتغلب على منافسين و تحقيق أرباح خارج الأطر القانونية ، كما يحصل عند استغلال الوظيفة العامة دون اللجوء إلى الرشوة و ذلك بتعيين الأقارب أو سرقة أموال الدولة بصيغة متجددة و مستمرة أو غير ذلك و سواء كان ذلك بأسلوب فردي أو جماعي منظم .<sup>3</sup>

<sup>1</sup> أنظر : عبد القادر كاس ، المرجع السابق ، ص 37 .

<sup>2</sup> أنظر : الدكتور حمدي أمين عبد الهادي ، المرجع السابق ، ص 26 - 27 .

<sup>3</sup> أنظر : عبد القادر كاس ، المرجع السابق ، ص 54 .

و لمكافحة الفساد في الإدارة العمومية و المرافق العامة صدرت تعليمة رئاسية عن السيد رئيس الجمهورية تحت رقم 03 بتاريخ 26 ذي الحجة 1430 13 ديسمبر 2009 موضوعها يتمحور حول تفعيل مكافحة الفساد و مضاعفة الجهود لذلك ، بإسرار الدولة على مكافحة كافة أشكال الفساد و تعزيز آليات مكافحته ، بتطبيق قوانين الجمهورية على الجميع بلا استثناء ، على اعتبار أن هذه الآفة بلغت حدا من الخطورة يستوقف جميع المسؤولين و مختلف فئات أعوان الدولة و سائر المواطنين المتضررين من شرور هذه الآفة على حد سواء ، لكون مكافحة الفساد من قبيل الواجب الوطني لأنه يحاول الغنم من القدرات المالية التي تتوفر عليها البلاد عبر برامجها التنموية ، و من خلال ميزانية تسيير الدولة التي ما فتئت تتزايد ، لذلك تم في إطار البرنامج السياسي ، اتخاذ العديد من الإجراءات التشريعية و المؤسساتية و القضائية لأخلقة الحياة العمومية و مكافحة الفساد بالمصادقة بداءة على إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بتاريخ 31-10-2003 ، و سن قانون يتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته بتاريخ 20-02-2006 ، و إنشاء هيئة وطنية للوقاية من الفساد و مكافحته و سن قانون للوقاية من تبييض الأموال و تمويل الإرهاب و مكافحته ، و الزيادة في أجور أعوان الوظيف العمومي ، بمن فيهم الإطارات و أصحاب الوظائف العليا و تفعيل إجراء التصريح بالممتلكات بالنسبة لهم ، ومعالجة مؤشرات الفساد مثل مظاهر الثراء السريع للموظف لتعزيز الجانب الوقائي ، و تزويد المؤسسات و الهيئات العمومية بإجراءات و أجهزة مراقبة قانونية مستقلة ، و تنشيط دور مجلس المحاسبة<sup>1</sup>.

و إن هذه الأسباب و كذا لعدم نجاعة الإصلاحات المتخذة و فعاليتها ، أدت برئيس الجمهورية إلى إحداث لجنة إصلاح هياكل الدولة بموجب المرسوم الرئاسي رقم 2000 - 372 المؤرخ في 26 شعبان 1421 هجرية الموافق ل 22- 11- 2000 المتضمن إحداث لجنة إصلاح هياكل الدولة و مهامها ، اللجنة التي هي تحت السلطة السامية لرئيس الدولة حسب المادة الأولى من المرسوم الرئاسي المذكور أعلاه ، و التي تتكون من أعضاء يعينهم رئيس الجمهورية يتم اختيارهم من بين الأشخاص الذين يتمتعون بالكفاءة و التجربة

<sup>1</sup> تعليمة الرئاسية رقم 03 ، المؤرخة في 26 ذي الحجة 1430 هجري الموافقة ل 13 ديسمبر 2009 ، المتعلقة بتفعيل مكافحة الفساد و مضاعفة الجهود لذلك .

و الاهتمام الذي يولونه للقضايا المرتبطة بتنظيم الدولة و سيرها (المادة 03) ، و قد تم تعيين أعضاءها بموجب المرسوم الرئاسي رقم 2000- 373 المؤرخ في 26 شعبان 1421 هجرية الموافق ل 22- 11- 2000 المتضمن تعيين أعضاء لجنة إصلاح هياكل الدولة و مهامها<sup>1</sup> ، و المقدر عددهم بسبعين عضوا برئاسة السيد سبيح ميسوم ، الذي منحه المرسوم الرئاسي المذكور سابقا باعتباره رئيس اللجنة ، سلطة دعوة الخبراء و المستشارين ، و كل شخص يفيد الاستماع إليه لعمل اللجنة ، و طلب من الإدارات العمومية المعلومات و الوثائق التي فيها فائدة للجنة التي تلتزم بتقديمها ، مع إمكانية رئيس اللجنة طلب منها تعيين الإطارات المؤهلة للمشاركة في أعمال مجموعات العمل على مستوى اللجنة التي تعالج قضايا ذات صلة باختصاصات هذه المؤسسات و الإدارات العمومية ، على أن يلتزم أعضاء اللجنة بواجب التحفظ و المحافظة على سرية الوثائق و المعلومات و الأخبار التي تعهد إليهم ، و التي يطلعون عليها في إطار مهامهم و صلاحيات اللجنة ، التي حسب المادة الثانية من المرسوم رقم 00- 372 المؤرخ في 26 شعبان 1421 هجرية الموافق ل 22- 11- 2000 ، المتضمن إحداث لجنة إصلاح هياكل الدولة و مهامها ، هو إعداد مقاربة و دراسة ميدانية منسقة و منسجمة ، بتقييم و تحليل كافة جوانب تنظيم الدولة و سيرها ، و دراسة كافة مهام و هياكل و سير و آليات الرقابة و الضبط و التنسيق للإدارات المركزية للدولة ، و كذا دراسة و تحليل تنظيم و سير الجماعات الإقليمية ، و الإدارة المحلية ، و المصالح المتفرعة للدولة ، إضافة إلى دراسة مجمل المؤسسات العمومية المكلفة بتقديم الخدمة العمومية ، بتناول قوانينها الأساسية و صلاحياتها مع الإدارات المركزية ، و المصالح المتفرعة للدولة ، المقاربة و الدراسة التي تتم عن طريق أجهزة اللجنة المتمثلة في الجمعية العامة ، و رئيس اللجنة ، و المكتب و اللجان الفرعية ، و مجموعات العمل ، و المقرر العام ، الأجهزة التي تمارس مهامها في إطار المرسوم الرئاسي المنشئ للجنة ، و كذا رسالة رئيس الجمهورية المتضمن مهمة اللجنة ، و الملحق المتواجد بمرسوم إنشائها .

<sup>1</sup> المرسوم الرئاسي رقم 2000- 373 المؤرخ في 26 شعبان 1421 هجرية الموافق ل 22- 11- 2000 ، المتضمن تعيين أعضاء لجنة إصلاح هياكل الدولة و مهامها ، الجريدة الرسمية العدد 71 .

و إن أعمال اللجنة بما تنطوي عليه من تحليل و تشخيص و تقييم لنشاطات و هياكل الإدارات و المؤسسات العمومية ، تكون مشفوعة بتوصيات و اقتراحات يتم إدراجها في تقرير عام ، تلحق به مشاريع الإصلاح ، و ما يتصل به من وثائق التي تدخل ضمن اختصاصات اللجنة ، الأعمال التي ترفع من قبل رئيس اللجنة إلى رئيس الجمهورية ، في أجل أقصاه تسعة أشهر من تاريخ تنصيب اللجنة ( المادة 19 من مرسوم إنشاء اللجنة ) على أن يمكن للجنة إصلاح هياكل الدولة طبقاً للمادة 22 من المرسوم المنشئ لها ، قبل إنهاء مهامها اقتراح على رئيس الجمهورية ، و بناءً على تشخيص مؤكد و استعجال مبرر كل إجراء و تدبير فوري تراه مفيد لتحسين تنظيم و سير الإدارة و المرافق العمومية ، كما يمكنها طبقاً لأحكام المادة 23 من المرسوم المذكور أعلاه اقتراح الإجراءات الكفيلة بضمان تطبيق الإصلاحات الإدارية التي أوصت بها .<sup>1</sup>

وقد أعدت هذه اللجنة تقريراً عاماً إلى رئيس الجمهورية مدعماً و ملحقاً بمشاريع قوانين ، التقرير الذي أبرزت فيه أنه تم إنشاءها في ظل استراتيجية تكريس دولة القانون و الحريات العامة ، لا سيما ما تعلق منها بالمنظومة الإدارية و القانونية ، بقصد إيجاد حلول ناجعة لإصلاحها ، بجعل المواطن حجر الزاوية لبداية هذه الإصلاحات ، بإيلائها أهمية بالغة للمواطن وعلاقته بالدولة ، بتحديد الأسباب التي أدت لانعدام الثقة بين هياكل الدولة ( الإدارة ) و المواطن و التي من أبرزها انعدام المفهوم الحقيقي و الصحيح للحقوق و الحريات الأساسية ، التي حجزها الدستور في المادة 122 للسلطة التشريعية (البرلمان ) لسن قوانين لتنظيمها ، و قلة الضمانات الدستورية ، و محدودية و عدم نجاعة الإصلاح المؤسساتي و تفشي البيروقراطية ، ناهيك عن عدم قدرة الدولة على الاستجابة لانشغالات و احتياجات المواطن الذي انهزت ثقته في الإدارة ، الثقة التي يمكن إعادتها بين الطرفين ببناء و تكوين ثقافة جديدة للمرافق العمومية قصد عصرنتها ، و إعداد مشروع قانون يتضمن ميثاقاً لتنظيم علاقات الإدارات العمومية بالمواطنين ، المشروع الذي يرمي إلى جعل المواطن شريكاً للإدارة بإقرار حق الإعلام للمواطنين ، و مبدأ ضمان الإدارة

<sup>1</sup> المرسوم الرئاسي رقم 2000-372 ، المؤرخ في 26 شعبان 1421 هجرية الموافق ل 22-11-2000 ، المتضمن إحداث لجنة إصلاح هياكل الدولة و مهامها ، الجريدة الرسمية العدد 71 .

المساواة بين المواطنين و المواطنين في الحقوق و الواجبات و إزالة كل الحواجز التي تعيق المشاركة الفعلية للمواطن في الحياة السياسية و الاقتصادية و الثقافية و تطوير و تبسيط الإجراءات الإدارية ، بما يجعل نشاطاتها تتسم بالشفافية ، مع إقرار الأحكام و المبادئ التي تفرض على المواطن واجب المشاركة مع الإدارة في حماية المال العام و مصالح المجموعة الوطنية و مصالح الغير ، مع تضمين المشروع قواعد الرقابة على المرافق العامة و خلق فضاء واسع لمشاركة المواطن ، و هذا بقصد الرفع من فعالية الإدارة و المؤسسات العمومية في الأمد البعيد مع تحديد و توفير ميزانية المرافق العامة التي يجب عليها أن تكون مرنة و تتكيف مع المستجدات الحاصلة ، كون الميثاق يرمي لتجاوز الحوار بين الحاكم و المحكوم إلى جعل المواطن شريك و عنصر و مستفيد من وظيفة الدولة و مؤسساتها ، مع توفير حماية للمواطن و تطوير أعراف المواطنة ، و إنشاء هيئة دائمة لملاحظة و فحص و تقويم و مراقبة و معالجة العلاقة الإدارة بالمواطن عن طريق اقتراح مشروع مرسوم تنفيذي يصدره رئيس الحكومة سابقا وذلك بإنشاء مؤسسة<sup>1</sup> عمومية ذات طابع إداري لها الشخصية المعنوية تحت وصاية الحكومة مقرها في الجزائر العاصمة للملاحظة و مراقبة و تحليل و تقييم و تطوير علاقة المواطن بالإدارة ، بمراقبة نشاطات الإدارات و المرافق العمومية ، بمعاينة جميع المشاكل لتطوير علاقة المواطن بالإدارة إلى أحسن و أرقى المستويات ، و اقتراح حلول على الإدارات و المرافق العامة لتطوير و تنظيم نشاطها الإداري ، و تفعيل طرق الطعن و تكنولوجية الإعلام و الاتصال .<sup>2</sup>

إن اقتراحات هذه اللجنة كانت صائبة و أمت بواقع الإدارة الجزائرية المتدهور برسمها الصورة الواقعية للعلاقة فيما بين الإدارة و المواطن ، مظهرة في تقريرها الوضعية المزرية لتلك العلاقة ، من خلال جملة الأسباب التي وقفت عليها ، و التدابير الإصلاحية لسياسة الحكومة و الإدارة و المرفق العمومية ، مواكبة و مساندة لتطورات نشاطات الدولة في ظل التعددية السياسية و الاقتصاد الحر<sup>3</sup> ، إلا أن اقتراحات اللجنة

1 Comite de la réforme des structures et des missions de l'état , Rapport général de la réforme des structures et des missions de l'état( textes et documents ) , présidence de la république .

2Comite de la réforme des structures et des missions de l'état , Rapport général de la réforme des structures et des missions de l'état( textes et documents ) , présidence de la république .

<sup>3</sup> أنظر : غزلان سليمة ، المرجع السابق ، ص 64 .



الرامية لتنظيم أحسن و رشيد لعلاقة الإدارة تجاه المواطنين ، لم ترى النور بتجسيد ما توصلت إليه اللجنة من اقتراحات و مشاريع قوانين و مراسيم بصفة رسمية و ظلت مجرد اقتراحات لا تكتسي الرسمية و الإلزام حبيسة الوثائق .

و عليه و بانتهائنا من دراسة هذا البند المتعلق بإصلاح هياكل الدولة ، ننتقل إلى دراسة تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن في المرسوم الرئاسي المتعلق بإصلاح الخدمة العمومية .

2- تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن في المرسوم التنفيذي رقم 13 - 3381 لسنة 19-11-2013 المحدد لصلاحيات الوزير لدى الوزير الأول المكلف بإصلاح الخدمة العمومية .

إن مفهوم المنفعة العمومية يبقى دائما سلس و مرن يجمع في طياته كل النشاطات العمومية التي تمارسها السلطات العمومية أو تحت رعايتها ، ما يجعلها تخضع لنظام قضائي خاص ، فالخدمة العامة هي نشاط ، و ليست تنظيم ، فهي توحى بتلك الرابطة التي تجمع بين الإدارة العامة ، و المواطنين على مستوى محور تلبية الرغبات ، وإشباع الحاجات المختلفة للأفراد من طرف الجهات الإدارية والمنظمات العامة<sup>1</sup> ، إذاً الخدمة العمومية هي تلك النشاطات التي تقدمها الإدارة لإشباع حاجيات المواطنين تحقيقا للمصلحة العامة فمرفق الصحة و مرفق الحالة المدنية مثلا يقدمان خدمات عمومية إدارية للمرتفقين الخدمات التي يجب أن تستجيب لتطلعات المواطنين من حيث نوعيتها<sup>2</sup> ، لذلك نجد الحكومة في إطار سياستها العامة و برنامج عملها أحدثت وزارة منتدبة لدى الوزير الأول مكلفة بإصلاح الخدمة العمومية ، الوزير المنتدب الذي يقوم حسب المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 13 - 381 المؤرخ 15 محرم عام 1435 الموافق 19-11-2013 المحدد لصلاحيات الوزير لدى الوزير الأول المكلف بإصلاح الخدمة العمومية<sup>3</sup> ، باقتراح عناصر السياسة الوطنية في ميادين إصلاح الخدمة العمومية و الإدارة بالتشاور مع الدوائر الوزارية المعنية ، السياسة التي ينفذها طبقا للقوانين و التنظيمات السارية المفعول ، مع تقديم حصيلة نشاطه للوزير الأول و الحكومة و مجلس الوزراء حسب الآجال و الكيفيات

<sup>1</sup> أنظر : ضريفي نادية ، المرجع السابق ، ص 27 .

<sup>2</sup> أنظر : ناصر لباد ، المرجع السابق ، ص 192 - 193 .

<sup>3</sup> المرسوم التنفيذي رقم 13 - 381 ، المؤرخ في 15 محرم عام 1435 الموافق 19-11-2013 ، المحدد لصلاحيات الوزير لدى الوزير الأول المكلف بإصلاح الخدمة العمومية ، الجريدة الرسمية العدد 59 .

المعمول بها ، الإطار الذي يتولى فيه الوزير المشرف على هذا القطاع بمهمة تصور و اقتراح القواعد العامة المتعلقة بتنظيم الخدمة العمومية و سيرها ، بالتنسيق مع الوزراء المعنيين قصد تكييفها مع التطورات الاقتصادية و الاجتماعية لتلبية حاجيات مستعملي المرفق العام ، بدراسة و تقييم تنظيم الخدمة العمومية و سيرها ، و اقتراح كل التدابير الهادفة إلى تحسين و ترقية أداء الخدمة العمومية و تسهيل الحصول عليها لتحسين مردود المرفق العام ، الأهداف التي تتحقق بتنسيق الجهود لتبسط الإجراءات الإدارية قصد التخفيف على المواطن و القضاء على البيروقراطية التي أثقلت كاهله ، و مساعدة الإدارات و المؤسسات و الهيئات العمومية في إعداد برامجها الخاصة بعصرنة الخدمة العمومية و تنفيذها ، و تشجيعها على انتهاج أسلوب الإدارة الإلكترونية بإدخال التكنولوجيات الحديثة للإعلام و الاتصال و تعميمها ، بوضع أنظمة و إجراءات فعالة في مجال الاتصال لإعلام المواطنين حول خدمات المرفق العام ، و تحسين سبل حصول المرتفقين على المعلومات و جمع آرائهم و اقتراحاتهم و الرد على شكاويهم ، بما يشكل ترقية لحقوق مستعملي الخدمة العمومية و حمايتها في إطار المسعى المنشود لأخلاقية و تجسيد مهنية و احترافية و عصرنة المرافق العامة ، بمقابل تحسين ظروف عمل أعوان المرفق العام و حماية حقوقهم ، ففي هذا الإطار و لحماية حقوق موظفي المؤسسات و الإدارات العمومية نجد أن الوزير لدى الوزير الأول المكلف بإصلاح الخدمة العمومية أصدر مراسلة إلى أعضاء الحكومة لتبليغها للولاية و رؤساء مفتشيات الوظيفة العمومية بتاريخ 20 - 04-2014 للتكفل بشكاوى و عرائض المستخدمين ، بدعوتهم في إطار احترام السلطة السلمية ، موافاة هذه الأخيرة بتلك العرائض و الشكاوى المتعلقة بوضعيتهم المالية و الإدارية لدراستها و التكفل بها بصفة سريعة و فعالة ، كون أن ورود تلك الشكاوى و العرائض إلى مصالح الوزارة المنتدبة لإصلاح الخدمة العمومية يكون غير مجددا لعدم توافر الوزارة على المعلومات المتعلقة بالموظف و التي تتوفر عليها الإدارة المستخدمة ، و عليه بقصد وضع حد لمثل هذه الوضعيات التي تسيء إلى صورة الإدارة و مستخدميها على حد سواء ، و للعمل على

إعادة الاعتبار للإدارة ، و لتحسين و لتعزيز علاقة الثقة بين الإدارة و أعوانها يجب إيلاء الاهتمام الكبير لهذه المراسلة <sup>1</sup>.

و لبلوغ هدف ترقية الخدمة العمومية يجب أيضا تفعيل آليات المراقبة للمتابعة و التقييم الدوري لخدمات المرافق العامة ، و اتخاذ التدابير الضرورية لبحث الثقة بين المرتفقين و المرفق العام ، مع المحافظة عليها و تحفيز مشاركة مستعملي المرفق العام و المجتمع المدني على ترقية و تحسين الخدمة العمومية ( المادة 02 من المرسوم التنفيذي ) ، في حين أعطت المادتين 03 و 04 من المرسوم التنفيذي للوزير لدى الوزير الأول المكلف بإصلاح الخدمة العمومية في مجال الإصلاح الإداري سلطته على الهيكل المركزي للإصلاح الإداري الذي يبقى مضطعا بمهامه ، كما يمارس سلطته في مجال الوظيفة العامة على الهيكل المركزي للوظيفة العمومية ، أين منحت له المادة الخامسة من المرسوم التنفيذي مكنة التعاون الدولي لترقية الخدمة العمومية بترقية المبادلات و الخبرات مع الشركاء الأجانب ، بمساعدة السلطات المختصة المعنية المشرفة على المفاوضات الثنائية و المتعددة الأطراف في مجال الخدمة العمومية و الإدارة ، و كذا المشاركة في النشاطات الجهوية و الدولية ، فيما يخص المسائل المتعلقة بالخدمة العمومية و الإدارة ، إضافة إلى متابعة مدى تطبيق اتفاقات التعاون و التبادل في مجال الخدمة العمومية و الإدارة <sup>2</sup>.

و على هذا الأساس فإن إنشاء وزارة منتدبة لدى الوزير الأول لإصلاح الخدمة العمومية ، يعد إنجازا هاما لإنجاح السياسة العامة للحكومة الرامية إلى تحسين علاقة الإدارة بالمواطن ، بلعب الحكومة على وتر إصلاح الخدمة العمومية التي هي المطلب الأساسي للمواطن ، بهدف استرجاع ثقته تجاه الإدارة بإصلاح المرافق العامة التي تضطلع بتقديم الخدمة العمومية ، و كذا تكريس الحق في الإعلام بالنسبة للمواطن و تبسيط الإجراءات الإدارية .

<sup>1</sup> المراسلة رقم 470 ، المؤرخة في 20 - أبريل - 2014 ، الصادرة عن الوزير لدى الوزير الأول المكلف بإصلاح الخدمة العمومية و الموجهة لأعضاء الحكومة لتبليغ الولاية و رؤساء مفتشيات الوظيفة العمومية ، المتعلقة بالتكفل بشكاوى و عرائض المستخدمين .  
<sup>2</sup> المرسوم التنفيذي رقم 13-381 ، المؤرخ في 15 محرم عام 1435 الموافق 19-11-2013 ، المحدد لصلاحيات الوزير لدى الوزير الأول المكلف بإصلاح الخدمة العمومية ، الجريدة الرسمية العدد 59 .

و عيله نكون قد انتهائنا من هذا المبحث الأول لننتقل إلى دراسة المبحث الثاني المتعلق بالمبادئ القانونية العامة المنظمة لعلاقة الإدارة بالمواطن ، المبادئ التي تعد بمثابة مصادر مادية تستقي منها الأسس القانونية فلسفتها و أيديولوجيتها فيما يخص تنظيم علاقة المواطن بالإدارة .

### المبحث الثاني : المبادئ القانونية العامة المنظمة لعلاقة المواطن بالإدارة .

نتعرض في هذا المبحث الذي قسمناه لمطلبين إلى أهم المبادئ القانونية العامة المسطرة لعلاقة الإدارة بالمواطن ، و التي تنهل منها الأسس القانونية أحكامها المنظمة لعلاقة الإدارة بالمواطن و ذلك وفقا لما يلي :

#### المطلب الأول : مبدأ شفافية الإدارة و مشاركة المواطن في تسيير الشأن العام .

نتناول بالتحليل في هذا المطلب الذي قسمناه إلى فرعين مبدأ شفافية الإدارة في معاملاتها مع المواطن ، و في المطلب الثاني مبدأ مشاركة المواطن في تسيير الشأن العام بما قد يحقق الهدف المنشود و المتمثل في المواطنة و الديمقراطية .

#### الفرع الأول : مبدأ شفافية الإدارة العامة .

إن مبدأ الشفافية الإدارية هو عمود من الأعمدة التي تقوم عليها الإدارة الحديثة ، التي أحدثت القطيعة مع نموذج الإدارة التقليدية التي تتسم بالسرية و الانغلاق ، فهذا المبدأ هو وجه من أوجه الحوكمة الرشيدة التي في ظلها يتم احترام الحقوق و الحريات و الديمقراطية بمختلف أشكالها ، بما يحتم علينا تناول مبدأ الشفافية في هذا الفرع وفقا لما يلي :

#### أ - مفهوم مبدأ الشفافية :

لقد أعطيت عدة مفاهيم لمبدأ الشفافية ، فالبعض يعطيها مفهوما بسيطا ، يجعلها عبارة عن ظاهرة تقاسم المعلومات و التصرف بطريقة مكشوفة .

في حين عرفها البعض بأنها ضرورة التوفير السريع للمعلومات الدقيقة في أوانها و بصورة مفيدة و آنية ، مع سهولة الوصول إليها ، فالمواطنون بحاجة إلى معرفة ما

ينتظره من الإدارة ، مما تتيح لهم إبقاء أعمالهم تحت رقابتهم ، و هي تتطوي أيضا على وضوح المسؤوليات بين و داخل المؤسسات<sup>1</sup>.

كما تم تعريفها بأنها حرية تدفق المعلومات بأوسع مفاهيمها و في كنف الوضوح التام أي توفير المعلومات بطريقة منفتحة تسمح لأصحاب الشأن بالحصول على المعلومات الضرورية للحفاظ على مصالحهم و اتخاذ القرارات المناسبة و في الزمن المناسب و اكتشاف الأخطاء ، و كذا لتقديم التظلمات اللازمة و لمقاضاة الجهة المعنية ، فهي نقيض الغموض و السرية<sup>2</sup>.

و من أبرز المفاهيم التي منحت لها تعريف الدكتور سامي الطوحي بتعريفه لها "بأنها التزام الإدارة بإشراك المواطنين في إدارة الشؤون العامة التي تمارسها لصالح و لحساب المواطنين مع الالتزام باتخاذ كافة الإجراءات و التدابير التي تضمن تزويد المواطنين بالبيانات و المعلومات الصادقة عن كافة خططها و أنشطتها و أعمالها و مشروعاتها و موازنتها و مداولاتها و إعلان الأسباب الواقعية و القانونية الدافعة لها ، و توضيح طرق و إجراءات مساءلة الإدارة عن أوجه القصور و المخالفة و إقرار حقا عاما بالاطلاع و الوصول غير المكلف لمعلومات و وثائق الإدارة كأصل عام<sup>3</sup>.

#### ب - أهمية الشفافية في النشاط الإدارة :

إن مبدأ الشفافية في النشاط الإدارة ، هو بمثابة ميثاق عمل يخلق الثقة بين الإدارة و المواطن ، و يؤدي إلى أخلقة عمل الإدارة و عقلنته ، فالتطور الرهيب الذي شهدته وسائل الإعلام و الاتصال زاد من أهميته .

فالدول اليوم على اختلاف أنظمتها السياسية ، تعيش مرحلة من المراجعة الشاملة لقوانين الإصلاح الإداري ، فإنها لا شك تبذل غاية الجهد من أجل الاقتراب أكثر من المواطنين و تلبية حاجاته العامة ، و لا يكون ذلك قطعا إلا إذا كانت علاقة الإدارة

<sup>1</sup> أنظر : عبد القادر كاس ، المرجع السابق ، ص 223 .

<sup>2</sup> أنظر : الدكتور عمار بوضياف ، شرح قانون البلدية ، ..... ، ص 160 .

<sup>3</sup> أنظر غزلان سليمة ، المرجع السابق ، ص 71 .

بالمواطن على درجة من الوضوح مما يستوجب تجسيد مبدأ الشفافية في أرض الواقع كأحد أهم وسائل التنمية الإدارية و رفع نسب أداء العمل الإداري .

إن مبدأ الشفافية يحرك قنوات الرقابة بجميع أنواعها ، فالإدارة لا يمكن أن تخضع لآليات المساءلة إلا إذا كانت أنشطتها خاضعة للشفافية ، فالمواطن يتمكن من معرفة القرارات الإدارية المتخذة ، ما يسهل عليه رصد و تحري أخطاء الإدارة و سلوكياتها السلبية ، بما يوسع مجال الرقابة الشعبية على نشاطات الإدارة ، الرقابة التي لا يمكن الوصول إليها إذا اتسمت أعمال الإدارة بالسرية.<sup>1</sup>

إن مبدأ الشفافية يجسد و يعزز آليات الاتصال بين الإدارة و المواطن بما يحقق انفتاح الإدارة على المواطن ، فهي بمثابة ضمانة للمواطنين الذي به يعلم كيفية سير الإدارة.<sup>2</sup>

إن مبدأ الشفافية يستغرق وسيلة إفصاح الإدارة عن مختلف الأسباب التي كانت وراء قيام الإدارة بنشاطاتها أو العمل المشروع بتعليل سبب قبولها ، أو رفضها للطلبات معينة كرفضها منح الترخيص للقيام بتظاهرة مثلا أو قبولها منح الاعتماد لحزب سياسي ، ففي مقتضيات القرار الإداري نجد الأسباب القانونية أو الواقعية للقبول أو الرفض .

### ج - تطبيقات مبدأ الشفافية في القانون الجزائري :

إن مبدأ الشفافية كمبدأ قانوني مادي نهلت منه القوانين بمختلف أنواعها ، بإدراجها له في مختلف أحكامها ، فنجد المادة 41 من التعديل دستور 1996 نصت أن حريّات التعبير مضمونة ، الحريات التي تشمل حق الإعلام بمفهومه العام و الإعلام الإداري بمفهوم الخاص الذي هو نتيجة منطقية لمبدأ الشفافية الذي وجب على الإدارة تعريف المواطنين بحقوقهم و التزاماتهم بالكشف عن أعمالها و أنشطتها بنشر المعلومات و تبليغها للمواطنين، كما كرس المرسوم 88- 131 المنظم لعلاقات المواطن بالإدارة بموجب نص المادة 08 التي نصت على قيام الإدارة باطلاع المواطنين على التنظيمات و التدابير التي تسطرها باستعمال و تطوير الأسانيد المناسبة للنشر و الإعلام ، كما أوجب المادة 09 منه على

<sup>1</sup> أنظر : الدكتور عمار بوضياف ، شرح قانون البلدية ، ..... ، ص 163 .

<sup>2</sup> أنظر : عبد القادر كاس ، المرجع السابق ، ص 223 .

الإدارة نشر بانتظام التعليمات و المناشير و المذكرات و الآراء التي تهم علاقتها بالمواطن إضافة إلى نص المادة 10 من هذا المرسوم على حق المواطن في الاطلاع على الوثائق و المعلومات الإدارية ، و نص المرسوم أيضا على وجه آخر من أوجه الشفافية ألا و هو تسبب القرارات الإدارية السلبية ، فالمادتين 10 فقرة 03 و 25 فقرة 03 نصتا على إشعار كل مواطن يمنع من الاطلاع على الوثائق الإدارية التي يطلبها من الإدارة بمقرر مبين لأسباب ذلك ، ناهيك عن أن قانون البلدية الجديد لسنة 2011 قد كرس الحق في الإعلام و الاطلاع الإداريين في المادة 11 منه التي نصت على ضرورة اتخاذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم باستعمال الوسائط الإعلامية المتاحة ، و عرض نشاطه السنوي أمام الموظفين ، كما نصت المادة 14 منه على إمكانية الاطلاع و نسخ مستخرجات مداولات المجلس و القرارات البلدية ، في حين ألزمت المادة 22 من هذا القانون على إلزامية لصق جدول أعمال دورة المجلس البلدي في قاعة الاجتماعات و في الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور<sup>1</sup>، الجلسات التي يجب أن تكون علنية طبقا للمادة 26 من قانون البلدية الجديد ، و تكريسا لمبدأ الشفافية أرست المادة 97 من قانون البلدية الجديد قاعدة عامة تتعلق بتنفيذ القرارات البلدية ، و أقرت بصريح النص عدم قابلية قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي للتنفيذ ، إلا إذا تم إعلام الأطراف المعنية بها ، إما بوسيلة النشر إن كان القرار يتضمن أحكاما عامة ، أو بعد إشعار فردي بأي وسيلة قانونية إذا كان القرار يمس مركزا فرديا .<sup>2</sup>

و تم تكريس هذا المبدأ أيضا في قانون الولاية الجديد لسنة 2012 ، فالمادة 18 منه ألزمت لصق جدول أعمال المجلس الشعبي الولائي فور استدعائه ، عند مدخل قاعة مداولات المجلس الشعبي الولائي ، و في أماكن الإلصاق المخصصة للجمهور و في الموقع الإلكتروني للولاية أو المجلس و في مقر الولاية و البلديات التابعة لها ، الأعمال التي يجب أن تكون في جلسات علنية ( المادة 26 ) ، كما أجازت المادة 27 من قانون الولاية الجديد حق الاطلاع في عين المكان لكل شخص على محاضر مداولات المجلس الشعبي الولائي

<sup>1</sup> أنظر : الدكتور عمار بوضياف ، شرح قانون البلدية ، ..... ، ص 164 .

<sup>2</sup> أنظر : الدكتور عمار بوضياف ، شرح قانون البلدية ..... ، ص 165 .

على أن يحصل على نسخة منها على نفقته<sup>1</sup> ، ناهيك عن أن المرسوم التنفيذي رقم 13-381 المؤرخ في 15 محرم عام 1435 الموافق ل 19 نوفمبر سنة 2013 المحدد لصلاحيات الوزير لدى الوزير الأول المكلف بإصلاح الخدمة العمومية ، في المادة 02 فقرة 09 منه نص على تولى الوزير المنتدب التشجيع على تطوير الإدارة الإلكترونية بإدخال التكنولوجيات الحديثة للإعلام و الاتصال و تعميمها ، بما يشكل مكسبا من مكاسب مبدأ الشفافية ، بما يجعل الشفافية عنصراً بارزاً للإصلاح الإداري ، لأنها تساهم في بناء الثقة و استعادتها داخل الإدارة ذاتها و بينها و بين المواطن ، كما أنها آلية لرد الاعتبار للخدمة العمومية ، فالإعلام الإداري يحقق فرصة الحوار بين الإدارة و المواطن ما يجعل علاقة الإدارة بالمواطن تتسم بالشفافية و الوضوح و البساطة ، لأن كل ما هو غير شفاف يؤدي إلى اضطراب العلاقة بين المواطن و الإدارة ، فالشفافية هي مظهر من مظاهر الحوكمة الرشيدة ، و الديمقراطية الإدارية ، لذلك اتسع مجالها و أثرها سلبا على مبدأ السرية الذي بات اليوم يشكل استثناءً محدود المعالم و النطاق ، بل إن مجاله يضيق يوماً بعد يوم ، فكأنما نحن أمام منافسة بين مبدأ سرية المعلومة الذي عمر طويلاً و لازم تطور الدول على اختلاف مراحلها ، و بين مبدأ الشفافية الذي اتسع مجال تطبيقه خاصة بعد المصادقة على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ 31- أكتوبر- 2003 ، الاتفاقية التي صادقت عليها الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي 04-128 المؤرخ 19 أبريل 2004 ، فتفعيل مبدأ الشفافية في التسيير في مختلف أوجه نشاط الإدارة و الأجهزة الرسمية و علاقاته بالجمهور يؤسس لنظام معلومات قوامه الوضوح ، ما ينتج عنه مما لا شك فيه علاقة متينة بين المواطن و الإدارة مبنية على أساس النزاهة و الصدق في المعاملة بما يرفع نسب و معدلات الثقة في الإدارة و يدعم علاقة الحاكم بالمحكوم<sup>2</sup>.

و عليه بهذا نكون قد انتهينا من هذا الفرع لننتقل إلى دراسة الفرع الثاني من هذا المطلب و المتعلق بمبدأ مشاركة المواطن في تسيير الشأن العام .

<sup>1</sup> أنظر : الدكتور عمار بوضياف ، شرح قانون الولاية ، ..... ، 2012 ، ص 190 - 191 .  
<sup>2</sup> أنظر : الدكتور عمار بوضياف ، شرح قانون البلدية ، ..... ، 2013 ، ص 161 .



الفرع الثاني : مبدأ مشاركة المواطن في تسيير الشأن العام .

إن مبدأ المشاركة المواطن في تسيير الشأن العام يعد عنصراً حيوياً لتحقيق المواطنة فلذلك يتعين منح فرصة لكل المواطنين للمشاركة في تسيير الشؤون العامة مهما كانت توجهاتهم السياسية و الثقافية ، تكريسا لديمقراطية و حقوق الإنسان و المواطن ، فهذا المبدأ وجه و عنصر من العناصر التي يقوم عليها الحكم الراشد ، ما يتطلب منا تناوله وفقا لما يلي :

أ - مفهوم مبدأ مشاركة المواطن في تسيير الشأن العام :

لقد عني مبدأ مشاركة المواطنين في تسيير الشأن العام بعدة تعاريف ، منها من عرفه بأنه تهيئة السبل و الآليات المناسبة للمواطنين المحليين كأفراد و جماعات قصد المساهمة و المشاركة في عمليات صنع و اتخاذ و تنفيذ القرارات الإدارية ، بطريقة مباشرة أو غير مباشرة من خلال المجالس المنتخبة ، و يعد هذا المبدأ أحد أهم مؤشرات و عناصر الحكم الراشد لصلته و ارتباطه بجملة من المبادئ الأخرى المتعلقة بممارسة الحقوق و الحريات و إرساء النظام الديمقراطي ، و مماساة المواطنة ، كما أن له علاقة بمؤشر الشفافية و الفعالية و العدل الاجتماعي<sup>1</sup> .

كما يمكن تعريف المشاركة الإدارية بأنها مساهمة المواطنين في الإدارة و التسيير بمشاركتهم في اتخاذ القرارات ليس بصفتهم كموظفين في الإدارات العمومية ، و إنما كمستفيدين أو مستعملين للمرافق العمومية ، باعتبارهم عنصراً مكوناً للإدارة الحكومية حتى تكون قراراتها معبرة و مترجمة لحاجات و رغبات المواطنين الملحة ، و التي ينتظرونها من الإدارة كسلطة عمومية صاحبة الامتياز<sup>2</sup> .

فهذين المفهومين للمشاركة يعبران عن المشاركة الخارجية للمجتمع المدني ، الذي يعبر عن إرادة المواطنين و رغباتهم ، بما يمثل انشغالاتهم التي يجب على الإدارة أن تلبيها و التي تعد رافد من روافد الإصلاح الإداري .

<sup>1</sup> أنظر : الدكتور عمار بوضياف ، شرح قانون الولاية ، ..... ، 2012 ، ص 180 .

<sup>2</sup> أنظر غزلان سليمة ، المرجع السابق ، ص 124 .

## ب - أهمية المشاركة في تسيير الشأن العام :

إن مبدأ المشاركة المواطن في تسيير الشأن العام ، له أهمية كبيرة تتجلى في تحقيق علاقة مباشرة بين الإدارة و المواطنين من خلال احتكاك الموظفين العموميين بالمواطن بما يسمح لهم بالتزود و الاستفادة من المعلومات الثمينة التي يطلعون عليها ، بما يمددهم بالحلول في مختلف الميادين ، و بالنتيجة يعزز الفعالية الإدارية ، التي تستجيب عن طريق تلك الحلول لوقائع المواطن ، بما يعزز ثقته في الإدارة و أعوانها .

إن مبدأ المشاركة هو معيار حيوي في الإصلاح الإداري ، بتقديمه فرصة عادلة أمام جميع المواطنين في إدارة الشؤون العامة ، و ذلك عن طريق المشاركة في المجالس المنتخبة ، و بإنشاء جمعيات المجتمع المدني التي تقدم الآراء و الاستشارة<sup>1</sup> .

إن مبدأ المشاركة هو مؤشر من مؤشرات الحكم الراشد ، لارتباطه و صلته الوثيقة بالحقوق و الحريات الأساسية للمواطن ، بما يعزز مبدأ المواطنة و إرساء النظام الديمقراطي<sup>2</sup> .

إن المشاركة تسمح بتنفيذ أسهل و سلس للقرارات الإدارية الماسة بشتى جوانب الحياة العمومية للمواطنين ، لأنهم يكونون قد شاركوا في بلورتها و تكوينها ، فيجعلهم يقبلونها بسهولة حتى و إن كانت تناقض مصالحهم الشخصية ، بما يفعل نشاط المرافق العامة .

إن المشاركة الإدارية للمواطن تحد من امتيازات الإدارة غير المألوفة في القانون الخاص ، بمشاركة المواطن في بلورة القرارات الإدارية و صناعتها ، بما يضيف شيئاً من التوازن على علاقة المواطن بالإدارة ، و إحداث نوع من ثقة في الإدارة .

إن مبدأ المشاركة يؤدي إلى ترشيد و عقلنة العمل الإداري ، لأنه يؤدي إلى تعديل الإدارة لبرامجها و توجهاتها حسب اقتراحات المواطنين ، بما يسمح بالقضاء على البيروقراطية التي تعد سبباً للقطيعة بين الإدارة و المواطن ، الذي يصبح ينظر للإدارة على أساس أنها سلطة و ليست شريكا يقدم خدمات عمومية .

<sup>1</sup> أنظر : عبد القادر كاس ، المرجع السابق ، ص 222 .

<sup>2</sup> أنظر : الدكتور عمار بوضياف ، شرح قانون البلدية ، ..... ، 2012 ، ص 154 .

إن المشاركة تدعم و تزيد من فعالية الإدارة و شرعيتها ، و تعمل على الحدّ من النزاعات بين الإدارة و المواطنين ، لتقبلهم لما تتخذه الإدارة من قرارات حتى و لو كانت في غير صالحهم ، و تؤثر سلبا عليهم ( سيما ما تعلق منها بالقرارات المرفوضة )<sup>1</sup>.

إن مبدأ المشاركة يسمح بنظام التعددية الحزبية ، الذي يسمح بالمشاركة في الشؤون العامة ، بما يسمح بتوسيع مساهمة شرائح الشعب في الحياة العامة ، و التعبير عن مختلف الآراء و الاتجاهات ، على وجه يرسخ روح الديمقراطية في الدولة ، و يعمق الممارسة السياسية و يوسع نطاقها ، فينعكس إيجابا على مبدأ المشاركة<sup>2</sup>.

إن المشاركة ، هي الحيز و الحقل الأمثل للتعبير عن إرادة و تطلعات المواطنين .

### ج - تطبيقات مبدأ المشاركة في القانون الجزائري :

إن مبدأ المشاركة كمبدأ سياسي و قانوني نجد له عدة تطبيقات في القانون الجزائري ، فنجد المادة 16 من دستور 1996 تنص على أنه : يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ، و مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية .

فانطلاقا من هذه المادة التي تقر بحق المواطن في المشاركة في إدارة و تسيير الشأن العام عن طريق المجالس المحلية المنتخبة و التي تعبر عن اللامركزية الإقليمية ، بتولي و مشاركة أبناء الإقليم أنفسهم إنشاء و إدارة مرافقهم المحلية ، سواء كأعضاء منتخبين في المجالس المحلية أو كعاملين في الأجهزة الإدارية اللامركزية ، فهم لا شك أقدر و أجدر في معرفة احتياجات إقليمهم من مرافق و إدارتها محليا في السرعة و كفاءة و اقتصاد لا سيما إذا توافرت فيهم الخبرات و الكفاءات البشرية اللازمة<sup>3</sup> ، و إن وسيلة تجسيد مبدأ المشاركة في إدارة الشؤون العامة ، هو تأسيس أحزاب سياسية و جمعيات معتمدة وفقا لما يقتضيه و يشترطه القانون ، فالمادة 41 من الدستور نصت على أن : حريات التعبير ، وإنشاء الجمعيات ، والاجتماع، مضمونة للمواطن ، كما أن المادة 42 من الدستور نصت على :

<sup>1</sup> أنظر غزلان سليمة ، المرجع السابق ، ص من 124 إلى 126 .

<sup>2</sup> أنظر : بوحفصي أمال ، حق المشاركة في إدارة الشؤون العامة ، رسالة ماجستير في القانون العام ، كلية الحقوق ، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان ، 2006-2007 ، ص 90 - 91 .

<sup>3</sup> أنظر : الدكتور محمد أمين عبد الهادي ، المرجع السابق ، ص 193 .

" أن حق إنشاء الأحزاب السياسية معترف به و مضمون .  
و لا يمكن التذرع بهذا الحق لضرب الحريات الأساسية ، والقيم والمكونات الأساسية للهوية الوطنية ، والوحدة الوطنية ، وأمن التراب الوطني وسلامته ، واستقلال البلاد ، وسيادة الشعب ، وكذا الطابع الديمقراطي والجمهوري للدولة.  
وفي ظل احترام أحكام هذا الدستور، لا يجوز تأسيس الأحزاب السياسية على أساس ديني أو لغوي أو عرقي أو جنسي أو مهني أو جهوي .  
ولا يجوز للأحزاب السياسية اللجوء إلى الدعاية الحزبية التي تقوم على العناصر المبينة في الفقرة السابقة.

يُحظر على الأحزاب السياسية كل شكل من أشكال التبعية للمصالح أو الجهات الأجنبية.  
لا يجوز أن يلجأ أي حزب سياسي إلى استعمال العنف أو الإكراه مهما كانت طبيعتهما أو شكلهما.

تحدد الالتزامات و الواجبات الأخرى بموجب قانون ."

و نصت المادة 43 من الدستور أن : "حق إنشاء الجمعيات مضمون .

تشجع الدولة ازدهار الحركة الجمعوية.

يحدد القانون شروط و كفاءات إنشاء الجمعيات. "

كما نصت المادة 31 مكرر من الدستور على أنه : " تعمل الدولة على ترقية الحقوق

السياسية للمرأة بتوسيع حظوظ تمثيلها في المجالس المنتخبة .

يحدد قانون عضوي كفاءات تطبيق هذه المادة. "

فهذه المادة من التعديل الدستوري وسعت من حظوظ المرأة في المشاركة في تسيير

الشأن العام ، بمنحها نسب معينة في المجالس المحلية المنتخبة ، و التي تطبقا لها صدر

القانون العضوي رقم 03-12 المؤرخ في 18 صفر عام 1433 الموافق ل 22 يناير سنة

2012 المحدد لكيفيات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة فالمادة الثانية<sup>1</sup> منه نصت على أنه " يجب ألا يقل عدد النساء في كل قائمة ترشيحات ، حرّة أو مقدمة من حزب أو عدة أحزاب سياسية عن النسب المحددة أدناه، بحسب عدد المقاعد المتنافس عليها:  
- انتخابات المجالس الشعبية الولائية :

30 بالمائة عندما يكون عدد المقاعد 35 و 39 و 43 و 47 مقعدًا .

35 بالمائة عندما يكون عدد المقاعد من 51 إلى 55 مقعدًا .

- انتخابات المجالس الشعبية البلدية :

30 بالمائة في المجالس الشعبية البلدية الموجودة بمقرات الدوائر ، و بالبلديات التي يزيد عدد سكانها عن عشرين ألف نسمة .

كما كرس المرسوم 88- 131 المنظم لعلاقات المواطن بالإدارة مبدأ المشاركة غير المباشرة للمواطنين في تسيير الشأن العام ، التي هي بمثابة الاتصال و الحوار المباشر بين الإدارة و المواطن لتسيير شؤنه المحلية العامة ، عن طريق قنوات الاقتراح الإداري التي عن طريق مجموع الاقتراحات التي يقدمها إلى الإدارة بقصد تحسين قيام الإدارة بوظائفها و نشاطاتها ، أو بتوجيه النقد لقراراتها التي أصدرتها ، فالمادة 30 من المرسوم نصت على وجوب أن يسهم المواطن في تحسين سير الإدارة عن طريق تقديم اقتراحات بناءة من خلال دفاتر الملاحظات و التنظيمات المفتوحة لدى كل مصلحة عمومية و عبر كل وسيلة أخرى موضوعة تحت تصرفه . فالاقترح صورة من صور الديمقراطية الإدارية ، غير أن المواطنين لا يقبلون عليه لاعتقادهم بعدم جدواه ، لذلك يجب تحفيز المواطنين للإقبال عليه، كما يعد أسلوب الاعتراض الإداري رافدا من روافد مبدأ المشاركة المباشرة كونه أداة رقابية ، بقصد القضاء على مسببات العيوب التي تشوب و تعترى القرار الإداري ، و ذلك بنص المادة 34 المرسوم 88- 131 المنظم لعلاقات المواطن بالإدارة بإلزام الإدارة على

<sup>1</sup> القانون العضوي رقم 12-03 المؤرخ في 18 صفر عام 1433 الموافق ل 22 يناير سنة 2012 ،المحدد لكيفيات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة .

القيام بالرد على رسائل و تظلمات و طلبات التي يوجهها المواطنون إليها ، بإحداث هياكل على المستوى الوطني و المحلي للبت في عرائض المواطنين ، ناهيك عن نص المادة 36 من المرسوم على وجوب تبين السلطة أو الجهة الإدارية التي يمكن أن يقدم إليها الطعن المجاني ، زيادة على توضيح إن اقتضى الأمر أية وسيلة أخرى أو وسيلة خاصة داخلية للمراقبة مفتوحة في وجه المواطن ، كما كرس هذا المرسوم في مادته 38 أحقية المواطنين في التكتل في جمعيات طبقا للتشريع المعمول به للدفاع عن أهدافهم المشتركة .

و قد تم تكريس مبدأ المشاركة غير المباشرة للمواطن في تسيير الشؤون العامة، بانتهاج أسلوب اللامركزية الإدارية لتقريب الإدارة من المواطن ، بمنح المواطنين حق المشاركة في تسيير شؤونهم المحلية بما يتلاءم مع اهتماماتهم و انشغالاتهم المحلية التي هم على دراية بها أكثر من السلطات المركزية في العاصمة<sup>1</sup>، بانتخاب ممثليهم عن طريق الاقتراع العام المباشر السري ، بما يجسد الديمقراطية الإدارية ، فقانون البلدية الجديد نص في مادته الثانية على أن " البلدية هي القاعدة الإقليمية للامركزية ، و مكان لممارسة المواطنة ، و تشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية ."

فانطلاقاً من هذه المادة المذكورة آنفاً يتعين حينئذ العمل على فتح مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون المحلية العامة على المستوى البلديات ، وهذا طبعاً عن طريق المجالس البلدية المنتخبة بما يؤسس للديمقراطية المحلية ، و يشكل آلية من آليات الحكم الراشد<sup>2</sup>، فالباب الثالث من قانون البلدية الجديد عنون بعنوان مشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية ، فالمادة 11 منه أقرت أن البلدية هي الإطار المؤسسي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي و التسيير الجوّاري ، على أن يتخذ المجلس الشعبي كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم و استشارتهم حول خيارات و أولويات التهيئة و التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية حسب الشروط المحددة في هذا القانون ، باستعمال خصوصاً الوسائط و الوسائل الإعلامية المتاحة ، على أن يعرض نشاطه أمام المواطنين ، و قد تضمنت المادة 12 منه مبدأ المشاركة بنصها على أنه " قصد تحقيق أهداف الديمقراطية

<sup>1</sup> أنظر : الدكتور محمد أمين عبد الهادي ، المرجع السابق ، ص 192 .

<sup>2</sup> أنظر : الدكتور عمار بوضياف ، شرح قانون البلدية ، ..... ، 2012 ، ص 154 .

المحلية في إطار التسيير الجوّاري يسهر المجلس الشعبي البلدي على وضع إطار ملائم للمبادرات المحلية الهادفة لتحفيز المواطنين و حثهم على المشاركة في تسوية مشاكلهم و تحسين ظروف معيشتهم " ، و في هذا الإطار منحت المادة 13 من هذا القانون لرئيس المجلس الشعبي البلدي إذا اقتضت شؤون البلدية أن يستشير شخصية محلية و كل خبير أو كل ممثل جمعية محلية لتقديم مساهمة مفيدة لأشغال المجلس أو لجانه ، و إضافة إلى هذا قد كرس قانون الولاية الجديد مبدأ المشاركة ، على اعتبار أن الولاية طبقاً للمادة الأولى شعارها بالشعب و للشعب ، مما يتعين حينئذ العمل لفتح سبل المشاركة للمواطنين في تسيير الشؤون العامة على المستوى الولائي ، و هذا عن طريق المجلس الشعبي الولائي المنتخب الذي يمارس اختصاصات متنوعة تمس عديد القطاعات و الميادين ، فالمجلس الشعبي الولائي هو إطار اللامركزية الإقليمية على مستوى الولاية ، فأعضاءه يتم انتخابهم عن طريق الاقتراع العام المباشر السري من طرف مواطني الولاية طبقاً للمادة 12 من القانون الجديد ، بما يجعل المواطن الذي يختار ممثليه عن طريق الانتخاب ، يساهم بطريقة غير مباشرة في تسيير شؤنه العامة لأن أعضاء المجلس الشعبي الولائي عن طريق احتكاكهم بالمواطنين يكونون على دراية بانشغالاتهم و حاجاتهم ، لذا و لتقريب الإدارة من المواطن و لبلوغ هدف مشاركة المواطن في تسيير الشأن العام ، تم إحداث مقاطعات إدارية يشرف عليها والي منتدب في بعض المناطق بالجنوب الكبير لبعده المسافة بين تلك المناطق و مقر الولاية ، و ذلك بموجب المرسوم الرئاسي رقم 15 - 140 المؤرخ في 8 شعبان عام 1436 هجرية الموافق ل 27 ماي سنة 2015 المتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات و تحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها<sup>1</sup> .

و عليه بعد انتهائنا من المطلب الأول ننتقل إلى دراسة المطلب الثاني المتعلق بمبدأ المشروعية و حياد الإدارة كمطلب مكمل للمطلب الأول .

<sup>1</sup> إن إنشاء ولايات منتدبة في الجنوب الكبير طبقاً للمرسوم الرئاسي رقم 15 - 140 المؤرخ في 8 شعبان عام 1436 هجرية الموافق ل 27 ماي سنة 2015 ، المتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات ، وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها ، هو بقصد تقريب الإدارة من المواطن ، كون أن سكان هذه المقاطعات الإدارية كانوا يعانون من بعد المسافة بين مقر الدوائر التي يقطنون فيها عن مقر الولاية ، ما أثقل كاهلهم ، و جعل السلطات السياسية تتخذ هذه الخطوة الجريئة ، بإنشاء مقاطعات إدارية بمرسوم رئاسي ، استجابة لطلبات المواطنين .

المطلب الثاني : مبدأ حياد الإدارة و مشروعية نشاطها .

نعالج في هذا المطلب الذي قسمناه إلى فرعين ، مبدأ حياد الإدارة في الفرع الأول ، أما في الفرع الثاني فندرس فيه مبدأ مشروعية نشاطاتها ، كمبدئين لهما اتصال مباشر في تفعيل علاقات الإدارة بالمواطن .

الفرع الأول : مبدأ حياد الإدارة .

إن مبدأ حياد الإدارة و عدم تحيزها ، هو مبدأ من المبادئ التي تحسن و توطن العلاقة بين الإدارة و المواطنين ، فهذا المبدأ هو وجه من أوجه الحوكمة الرشيدة ، التي في ظلها يتم احترام الحقوق و الحريات و الديمقراطية بمختلف أشكالها ، بما يحتم علينا تناول هذا مبدأ في هذا الفرع وفقاً لما يلي :

أ - مفهوم مبدأ حياد الإدارة :

يقصد بالحياد في مفهومه العادي بعدم أخذ موقف و التحيز في اتجاه معين ، و هو عدم الالتزام لجانب جهة معينة دون أخرى . و بهذا المعنى ، فإن الحياد يذهب إلى أبعد من المساواة<sup>1</sup>.

فالحياد هو قيام الإدارة و المرافق العامة بالخدمات اتجاه مواطنيها على أساس التكافؤ و المساواة ، و من دون تمييز بين معارض و مؤيد لسياساتها .

فعدم حياد الإدارة يؤدي إلى حصول قطيعة بينها و بين المواطنين و إلى حصول فجوة كبيرة ، كون ذلك لا يخدم الأهداف التي أنشأت من أجلها الإدارة المتمثلة في أداء الخدمات العمومية للمواطنين ، فمبدأ حياد الإدارة و عدم تحيزها يعد مبدأ من المبادئ التي تسيير و تلتزم بها المرافق العام و الإدارة العمومية .

( Tous les usagers du service doivent bénéficier des mêmes prestations et avantages et en supporter les charges et inconvénients éventuels.)<sup>1</sup>

<sup>1</sup> أنظر : ناصر لباد ، المرجع السابق ، ص207 .



فتبعاً لذلك إن المساواة بين المرتفقين تعتبر وجه من أو أوجها مبدأ حياد الإدارة كون المرفق لا يحقق المساواة إلا إذا لم يتحيز و لم يفاضل بين المرتفقين .

#### ب - أهمية مبدأ حياد الإدارة :

إن مبدأ حياد الإدارة و عدم تحيزها ، له أهمية كبيرة تتجلى في تحسين و توطيد علاقة الإدارة بالمواطن ، و إبعاد الإدارة عن الصراعات السياسية .

إن هذا المبدأ يؤدي إلى تفعيل مبدأ مشاركة المواطنين في تسيير الشأن العام لأن الإدارة تعاملهم على قدم المساوات ، لأنها لو عاملتهم معاملة تمييزية فيبتعدون عنها و يدخلون في صراع محتدم معها .

إن مبدأ حياد الإدارة يؤدي إلى خلق نوع من الاستمرارية و الاستقرار في النشاط الإداري ، لأنه هذا المبدأ يبعد الإدارة عن التحيز الذي يخلق نوعاً من الصراع السياسي داخل الإدارة.

#### ج - تطبيقات مبدأ حياد الإدارة في القانون الجزائري :

إن مبدأ حياد الإدارة هو مبدأ قانوني عام دستوري ، كرسه المادة 23 من دستور 1996 المعدل و المتمم ، والتي نصت على أن "عدم تحيز الإدارة يضمنه القانون . فهذه المادة منحت للمواطن و كل شخص يتواجد في التراب الوطني ضماناً دستورياً تضاف إلى الضمانات الدستورية الأخرى التي تعمل على حماية حقوق و حريات الأفراد المعترف بها قانوناً" ، ناهيك عن نص المادة 29 منه "على أن كل المواطنين سواسية أمام القانون ، ولا يمكن أن يُتدرّج بأي تمييز يعود سببه إلى المولد ، أو العرق ، أو الجنس، أو الرأي، أو أي شرط أو ظرف آخر، شخصي أو اجتماعي" . كما أن المادة 31 نصت على أنه : "تستهدف المؤسسات ضمان مساواة كل المواطنين والمواطنات في الحقوق والواجبات بإزالة العقبات التي تعوق تفتح شخصية الإنسان ، وتحول دون مشاركة الجميع الفعلية في الحياة السياسية،

1Didier Batselé et Tony Mortier et Martine SCarcez , Manue droit Administratif , Bruylant , Bruxelles , 2010 , p 83 .

والاقتصادية ، والاجتماعية، والثقافية " ، فالمادتين المذكورتين أنفا نصتا على المساواة بين المواطنين و معاملتهم معاملة متماثلة في جميع المجالات و الميادين ، حسب ما توجبه أحكام القانون الساري المفعول ، لأن المساواة هي خصيصة من خصائص و وجه من أوجه مبدأ حياد الإدارة.<sup>1</sup>

وقد كرس المرسوم 88-131 المنظم لعلاقات المواطن بالإدارة مبدأ حياد الإدارة فالمادة 02 منه ألزمت الإدارة و أعوانها بحماية حقوق و حريات المواطن المنصوص عليها دستوريا ، كما نصت المادة 30 منه على وجوب أن يؤدي الموظفين واجباتهم طبقا للتشريع و التنظيم المعمول به ، على أن يعاقب كل موظف يخل بواجباته ، لا سيما واجب عدم المساس باحترام و كرامة المواطن ، و سمعة الإدارة ، بما يجعل قياسا على ذلك أن التمييز و المحاباة شكل من الأشكال التي تمس باحترام و توجهات المواطنين على اختلاف طبيعتها ، كما تضمن الأمر 03-06 المؤرخ في 15 يوليو 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ، مبدأ عدم التحيز ، السلوك و الفعل الذي يتمثل في التعامل بمحاباة مع أحد الأطراف أو ضده من طرف الموظف العمومي ، و هو سلوك يتنافى مع طبيعة المهام التي يمارسها ، و مع مبدأ مساواة المواطنين أمام القانون كحق من حقوق الإنسان و المواطن .

فعلى الموظف أن يتعامل مع المستفيدين من الخدمة العمومية ( المرتفقين ) ، بدون أي تمييز قائم بينهم ، لا على أساس العرق و لا الجنس و لا الأفكار و الرأي ، و لا على أي سبب آخر شخصي أو اجتماعي .

و تعتبر أغلب الأنظمة الإدارية مقاومة هذا السلوك ضمانا أساسية للمواطن في علاقته مع المرافق العامة ، غير أن إثبات مادية هذا السلوك لا يأتي بسهولة ، إذ لا يمكن تبيانه إلا من خلال وقائع خارجية و مقرر قابل للتنفيذ .

و كيفما كان الحال ، فإن النصوص المنقدة به متعددة المراجع و المستويات و مجمعة على تجريمه و تشديد العقاب عليه و مضاعفته في بعض الأحيان ، فالأمر رقم 03-06

<sup>1</sup> أنظر : الدكتور عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، ..... ، ص 334 .

المؤرخ في 15 يوليو 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية نص في مادته 41 على أنه : " يجب على الموظف أن يمارس مهامه بكل أمانة و بدون تحيز . "

و تضمنت المادة 132 من قانون العقوبات أن القاضي أو رجل الإدارة الذي يتحيز لصالح أحد الأطراف أو ضده يعاقب بالحبس من ستة أشهر إلى ثلاثة سنوات و بغرامة مالية من 20.000 دج إلى 100.000 دج ، و حددت التعلية المؤرخة في 10 ماي 1993 مضمون واجب عدم التحيز و الأعمال التي تشكل مساسا صارخا به و من ضمن هذه الأعمال تزوير أو محاولة تزوير وثائق إدارية قصد الإساءة للمستفيد من الخدمة العمومية .

استعمال الوظيفة قصد تفضيل مستفيد من الخدمة العمومية أو المساس بحقوقه أو إعطاء الأولوية لمن لا يستحقها .<sup>1</sup>

و كذلك من بين القوانين التي تضمنت مبدأ عدم حياد الإدارة ، القانون العضوي رقم 01-12 المؤرخ في 18 صفر عام 1433 الموافق ل 12 يناير سنة 2012 المتعلق بنظام الانتخابات ، لأنها الطريقة الأكثر شيوعا التي تستظهر و تثبت بها وزارة الداخلية بصورة أعم ، بوصفها الوزارة المنظمة للانتخابات الرئاسية و الانتخابات التشريعية و الانتخابات المحلية و الاقتراع غير المباشر على الشيوخ ما يعرف ب( Les sénateurs )، ناهيك عن الاستشارات الشعبية لمعالجة مشكلة محاباة الإدارة لمرشحي الحزب الممارس للسلطة أو التكتل الحزبي الحاكم . بمعنى أن انحياز الإدارة لمرشح السلطة دون مرشح المعارضة تتجلى في مخاطبة وزير الداخلية الجسم الانتخابي الوطني، خطابا مطمئنا يوجهه للمعارضة يفصح عن حياد إدارة الدولة بمنع استعمال وسائل الدولة و شعارتها من طرف المرشحين ، و توزيع متساوي لاستخدام وسائل الإعلام العمومية بمنح كل مترشح لحصص ساعية متساوية ، و منع كبار الموظفين من الترشح إلا بعد مرور مدة معينة يحددها القانون<sup>2</sup> ، فالمادة 137 القانون العضوي رقم 01-12 المتعلق بنظام الانتخابات نصت على أنه : " تمارس اللجنة الوطنية لمراقبة الانتخابات في ظل احترام الدستور و التشريع المعمول به

<sup>1</sup> أنظر : هاشمي خرشي ، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية و بعض التجارب الأجنبية ، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع ، 2010 ، ص من 283 إلى 285 .

<sup>2</sup> أنظر : الدكتور عبد الله بوقفة ، المؤسسات و القانون الدستوري ، الأنظمة الانتخابية تعبير السيادة من قبل الشعب ، دراسة مقارنة بين النظرية و التطبيق ، دار الهدى عين مليلة الجزائر ، 2013 ، ص 137 .

مهمة مراقبة العمليات الانتخابية و حيادة الأعوان المكلفين بهذه العمليات " ، فهذه المادة كرسّت مبدأ حياد الإدارة إذ ألزمت بصفة غير مباشرة الأعوان الإداريين الذين هم مشرفين على العمليات الانتخابية بالالتزام واجب الحياد ، ناهيك عن صدور تعليمات للموظفين في البلديات و الولايات و المؤسسات الإدارية ، التي لها اتصال بالعمليات الانتخابية بالتخلي و بالالتزام بواجب الحياد ، فمثلا تعليمة رئيس الجمهورية المؤرخة في 07 فبراير 2009 المتعلقة بالانتخابات الرئاسية المقررة في 09 أبريل 2009 الموجهة للهيئات الإدارية و القضائية و السياسية المشرفة على الانتخابات ، التي تضمنت في فحواها التذكير بالضمانات الأساسية المكرسة بموجب القانون ، قصد إجراء الاقتراع في كنف شروط الشفافية و النزاهة ، بالإلحاح على واجب تحلي السلطات العمومية و الأعوان العموميين بالحياد ، الذي لا يتأتى إلا بفضل تطابق تصرفاتهم مع القانون ، لإشاعة جو من الثقة بين الإدارة العمومية و الفاعلين السياسيين و المترشحين<sup>1</sup> .

و بهذا القدر نكون قد انتهينا من هذا الفرع لننتقل لدراسة الفرع الثاني المتعلق بمبدأ المشروعية و ذلك في ما يلي .

#### الفرع الثاني : مبدأ المشروعية .

إن مبدأ المشروعية هو مبدأ من المبادئ التي تخضع لها تصرفات و نشاطات الإدارة كما أنه أحد الدعائم التي تقوم عليها الدولة الحديثة التي تمنح للحقوق و الحريات الفردية و الجماعية مكانة مرموقة في دساتيرها و قوانينها ، فهذا المبدأ إطار من الأطر التي يقوم عليها الحوكمة و الحكم الراشد ، المبدأ الذي نعالجه في هذا الفرع وفقا لما يلي :

#### أ - مفهوم مبدأ المشروعية ( Le principe de la légalité ) :

إن مبدأ المشروعية في معناه العام لا يعني أكثر من سيادة حكم القانون ، بحيث يجب أن تكون جميع تصرفات الإدارة في حدود القانون بمعناه العام الواسع و الشامل لجميع

<sup>1</sup> راجع التعليمة الرئاسية الصادرة المؤرخة في 07 فبراير 2009 ، المتعلقة بالانتخابات الرئاسية المقررة في 09 أبريل 2009.

القواعد الملزمة في الدولة ، سواءً أكانت مكتوبة أم غير مكتوبة و أيا كان مصدرها ، مع مراعاة التدرج في قوتها .<sup>1</sup>

و مبدأ المشروعية بالمعنى العام ، مستقل عن نوعية النظام السياسي المتبع في الدولة ، فهو يسري على الدولة الديمقراطية ، كما يسري على الدولة التي تأخذ بالملكية المطلقة أو بأية صورة أخرى من صور الحكم غير الديمقراطي ما دام هناك قوانين تنظم شتى مناحي الحياة في الدولة .<sup>2</sup>

فتبعاً لهذا فإن مبدأ المشروعية يقصد به الخضوع التام للقانون سواء من جانب الأفراد أو من جانب أعوان الدولة ، بما يعبر عنه بخضوع الحاكمين و المحكومين لسيادة القانون ، و علو أحكامه و قواعده فوق كل إرادة سواء إرادة الحاكم أو المحكوم .

إذ لا يكفي أن يخضع الأفراد و حدهم للقانون في علاقاتهم الخاصة ، بل من الضروري و من اللازم أن تخضع له أيضا الهيئات الحاكمة في الدولة ، على نحو تكون تصرفات هذه الهيئات و أعمالها و علاقاتها المختلفة متفقة و متطابقة مع أحكام القانون بمعناه الواسع و ضمن أطره و أحكامه .<sup>3</sup>

#### ب - أهمية مبدأ المشروعية :

إن مبدأ المشروعية يفرض على الإدارة عندما تقوم بنشاطاتها أن تقوم بها في إطار القانون ، بما يعزز و يكرس دولة القانون و الحق ، و بالنتيجة تعزيز ثقة المواطن في الدولة بصفة عامة و الإدارة بصفة خاصة .

إن المبدأ مبدأ المشروعية يمثل الضابط العام و الصمام للدولة في علاقاتها المختلفة مع الأفراد ، فلا يجوز لها طبقاً لهذا المبدأ أن تأتي سلوكاً مخالفاً للقانون بإصدار قرار غير مشروع ، و إن بادرت إلى فعله فيتعين على القضاء بعد رفع الأمر إليه التصريح بإلغاء هذا القرار محافظة على دولة القانون و إرجاعاً لثقة المواطن .

<sup>1</sup> أنظر: الدكتور محمد الصغير بعلی ، الوسيط في المنازعات الإدارية ، دار العلوم للنشر و التوزيع ، 2009 ، ص 08 .

<sup>2</sup> أنظر : الدكتور سليمان محمد الطماوي ، المرجع السابق ، ص 15 .

<sup>3</sup> أنظر : الدكتور عمار بوضياف ، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية دراسة تشريعية و قضائية و فقهية ، الطبعة الأولى ، الجسور للنشر و التوزيع المحمدية الجزائر ، 2009 ، ص 08 .

و بذلك يكون مبدأ المشروعية صمام الأمان و الجدار الحامي للحقوق و حريات الأفراد فهو الحصن الذي يكفل صيانتها و حمايتها من كل اعتداء .

### ج - تطبيقات مبدأ المشروعية في القانون الجزائري :

إن من أهم القوانين التي نلمس فيها مبدأ المشروعية هي الدستور باعتباره القانون الأساسي الذي يضمن و يحمي الحقوق و الحريات الفردية و الجماعية ، و يحمي مبدأ حرية اختيار الشعب ، و يضفي الشرعية على ممارسة السلطات ، كما يكفل الرقابة على عمل السلطات العمومية في مجتمع تسوده الشرعية ، إذا فالدستور بالنظر إلى مصدره ( السلطة التأسيسية ) يتميز بالسمو و العلو ، بما يتضمن من قواعد و مبادئ تعتبر أساساً ينبني عليها المجتمع في مختلف منظوماته و جوانب حياته<sup>1</sup>.

و تبعا لذلك عند سرد بعض العينات و الأمثلة لمبدأ المشروعية في الدستور الجزائري نجد المادة 72 من التعديل الدستوري لسنة 1996 مثلا نصت على أنه : " يمارس رئيس الجمهورية ، السلطة السامية في الحدود المثبتة في الدستور ."

فهذه المادة قيدت تلك السلطات السامية التي يمارسها رئيس الجمهورية بأحكام الدستور فرئيس الجمهورية مثلا لدى قيامه بإصدار مرسوم رئاسي عليه أن يصدره في إطار اختصاصاته المحدد دستورياً ، مع احترام صلاحيات السلطة التشريعية و السلطة القضائية المحددة في الدستور ، كما أن المادة 32 من الدستور نصت على أن : " الحريات الأساسية و حقوق الإنسان و المواطن مضمونة ."

و تكون تراثا مشتركا بين جميع الجزائريين و الجزائريات ، و اجبهم أن ينقلوه من جيل إلى جيل كي يحافظوا على سلامته ، و عدم انتهاك حرمة " ، إضافة إلى نص المادة 35 منه التي تنص بأنه : " يعاقب القانون على المخالفات المرتكبة ضد الحقوق و الحريات، و على كل ما يمس سلامة الإنسان البدنية و المعنوية. "

<sup>1</sup> أنظر : الدكتور محمد الصغير بعلي ، الوسيط في المنازعات الإدارية ، ..... ، ص 09 - 10 .

فهتئين المادتين إلى جانب مواد أخرى من الدستور ، تتضمنان مبدأ المشروعية كونهما ضمانتان دستوريتان للحقوق و الحريات الأساسية للمواطن ، و ذلك بإقرارهما للحقوق و الحريات ، و النص على معاقبة كل انتهاك لها سواءً من الإدارة أو أعوانها أو المواطنين.

كما كرس المرسوم 88- 131 المنظم لعلاقات المواطن بالإدارة مبدأ المشروعية ،

فالمادة 04 منه أوجبت على السلطة الإدارية أن يندرج عملها في إطار القوانين و التنظيمات المعمول بها ، على أن تصدر التعليمات و المنشورات و المذكرات و الآراء ضمن احترام النصوص التي تقتضيها ، فهذه المادة قد تضمنت مبدأ المشروعية بإلزامها الإدارة عند قيامها بنشاطها و عملها أن تحترم القوانين و التنظيمات السارية المفعول حتي يكون نشاطها قانونيا و مشروعاً ، بما يحسن علاقتها بالمواطن ، الذي يصبح يطمئن للإدارة التي تقوم بنشاطها طبقاً للقانون الساري المفعول بما يوطد العلاقة بينهما ، ناهيك عن احتواء هذه المادة على شق يتعلق بإلزامية احترام التعليمات و المنشورات و المذكرات و الآراء الصادرة عن الإدارة للنصوص القانونية ، بما يضيف الرغبة و الإرادة في إضفاء المشروعية على كل أعمال الإدارة ، و حتى تلك الأعمال الداخلية التي يجب أن تحترم القواعد القانونية الأعلى منها ، تجسيدا لدولة القانون و الحق بمعناها الحقيقي و السليم و بالتالي تحقيق هدف المواطنة بالنسبة للمواطن الذي تصان حقوقه في إطار القانون بعدم انتهاكها من طرف الإدارة ، و كذا تحقيق المواطنة من جهة أخرى بالنسبة لأعوان الإدارة اللذين تصان حقوقهم في إطار القانون و التعليمات و المناشير الداخلية الصادرة تماشيا مع القواعد القانونية الأسمى منها .

وبهذا نكون قد أتممنا و انتهينا من الفصل الأول المتعلق بالأسس و المبادئ القانونية العامة المنظمة لعلاقة المواطن بالإدارة ، لننتقل إلى الفصل الثاني المتعلق بالوسائل القانونية الكفيلة بتفعيل علاقة المواطن بالإدارة و التي نتناولها بالتحليل و الدراسة فيه .

## الفصل الثاني :

الوسائل الكفيلة بتفعيل علاقة الإدارة  
بالمواطن .



## الفصل الثاني : الوسائل الكفيلة بتفعيل علاقة الإدارة بالمواطن .

إن النصوص القانونية على تدرجها قد تضمنت أحكاماً مختلفة منظمة لعلاقة الإدارة بالمواطن ، العلاقة التي تبقى جامدة و حبيسة النصوص القانونية إذا لم تفعّلها الإدارة و المواطن بالوسائل المتاحة لهما قانوناً ، باتخاذ الإدارة للقرارات الإدارية التي تعتبر من ضمن الوسائل القانونية التي تحقق و تأمن بها الإدارة السير العادي للمرافق العمومية و النظام العمومي ، و بلجوء المواطن للقضاء و للتظلمات الإدارية بأنواعها ضد قرارات الإدارة التي لا تصب في مصلحته ، و ضد تصرفات أعوانها التي يرى فيها إجحافاً و هضمًا لحقوقه المقررة قانوناً ، الأمر الذي نتناوله بالدراسة في هذا الفصل الذي قسمناه إلى بحثين ، بدراستنا في المبحث الأول الوسائل الإدارية الكفيلة بتفعيل علاقة الإدارة بالمواطن ، و في المبحث الثاني القضاء كوسيلة غير مباشرة لتفعيل علاقة الإدارة بالمواطن .

### المبحث الأول : الوسائل الإدارية الكفيلة بتفعيل علاقة الإدارة بالمواطن.

إن النشاط الإداري و خاصة القرار الإداري ، عندما حلل عناصره الفقه ( Duguit ) أقر بأنه يمر و يستغرق ثلاثة مراحل ، أولاها مرحلة التخيل التي يتخيل فيها رجل الإدارة ما يجب عليه أن يقوم به من عمل و نشاط إداري ، و هنا يثير الباعث الملهم له في إصداره القرار الإداري ، الذي هو مجرد فكرة في ذهن و مخيال مصدر القرار، أما المرحلة الثانية فهي مرحلة التفكير و التدبر ، إذ ينصب تفكير مصدر القرار على عنصرين يكون لهما الدور الفعال و الرئيسي في العمل القانوني ، و هما عنصر المحل و عنصر الغاية و الهدف من اتخاذ العمل القانوني ، أما المرحلة الثالثة فهي مرحلة اتخاذ القرار و تنفيذه ، بقيام رجل الإدارة بصياغة قراره ، و كذا تنفيذه على من هم مخاطبين به سواءً أكانوا أفراداً أو جماعات بغية تحقيق الهدف منه<sup>1</sup> ، و الذين يملكون وسائل قانونية إدارية للتظلم من هذا القرار الإداري ، الذي لا يستجيب لتطلعاتهم و واقعهم المعاش ، بما يجعلنا نتعرض في هذا المبحث الذي قسمناه إلى مطلبين ، إلى القرار الإداري كوسيلة تقنية في يد الإدارة مفعلة

<sup>1</sup> أنظر : الأستاذ لحسن بن شيخ آث ملويا ، دروس في المنازعات الإدارية ، وسائل المشروعية ، الطبعة الثانية ، دار هومة للطباعة و النشر ، بوزريعة ، الجزائر ، 2006 ، ص 358 - 359 .

لعلاقتها بالمواطن في المطلب الأول ، أما في المطلب الثاني نعالج التظلم الإداري المسبق كوسيلة في يد المواطن لتفعل علاقة الإدارة بالمواطن .

المطلب الأول : القرار الإداري كوسيلة تقنية لتفعيل علاقة المواطن بالإدارة .

إن القرارات الإدارية هي وسيلة عملية و فنية ، و عملية حتمية ناجعة قصد تطبيق و تنفيذ السياسات و الاستراتيجيات العامة للدولة و المنظمة ، و لتحقيق أهدافها المرسومة و المنشودة بصورة عملية و موضوعية و واقعية و رشيدة<sup>1</sup> ، فهي أنجع وسيلة قانونية في يد السلطات الإدارية لتحقيق المصلحة العامة ، و بالتالي تقديم خدمة عمومية متميزة للمواطن مواكبة لتطلعاته ، " فالقرار الإداري حسب العميد هوريو هو إعلان للإدارة بقصد إحداث أثر قانوني إزاء الأفراد يصدر عن سلطة إدارية ، في صورة تنفيذية أو في صورة تؤدي إلى التنفيذ المباشر . كما عرفه الدكتور فؤاد مهنا بأنه عمل قانوني من جانب واحد يصدر بإرادة أحد السلطات الإدارية في الدولة و يحدث أثراً قانونياً جديداً أو تعديل أو إلغاء وضع قانوني قائم ."<sup>2</sup>

و عرفه الدكتور محمد الصغير بعلي بأنه عمل قانوني انفرادي صادر عن مرفق عام و الذي من شأنه إحداث أثر قانوني تحقيقاً للمصلحة العامة."<sup>3</sup>

إذا إن القرار الإداري باعتباره أداة قانونية فنية في يد الإدارة تستند إليها في نشاطها الإداري ، الذي من بين أهم أهدافه تقديم الخدمة العمومية للمواطن ، نجده يتشكل من مجموعة من الأركان التي في إطارها توجد تقنيات تستعملها الإدارة لتفعيل و توطيد علاقتها بالمواطن ، الأركان التي نتناولها بالدراسة في هذا المطلب الذي قسمناه إلى فرعين بحيث نتناول في الفرع الأول الأركان الداخلية للقرار الإداري ، الذي نبين فيه التقنيات المتواجدة فيها و التي تستعملها الإدارة العامة في تفعيل علاقتها بالمواطن ، أما في الفرع الثاني نتطرق للأركان الداخلية للقرار الإداري ، و دورها في تفعيل علاقة الإدارة بالمواطن.

<sup>1</sup> أنظر : الدكتور عمار عوادي ، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة و القانون الإداري ، الطبعة الخامسة ، دار هومة ، 2006 ، ص

09 .

<sup>2</sup> أنظر : الدكتور عمار بوضياف ، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية و الادرية ، ..... ، ص 69 - 70 .

<sup>3</sup> أنظر : الدكتور : محمد الصغير بعلي ، القرار الإداري ، دار العلوم للنشر و التوزيع الحجار عنابة ، 2005 ، ص 08 .

الفرع الأول : الأركان الخارجية للقرار الإداري و دورها في تفعيل علاقة الإدارة بالمواطن .

إنه لإعداد و تكوين القرار الإداري كعمل قانوني منشئ لآثاره ، يجب على الإدارة صاحبة الولاية في إصداره احترام بعض الشروط و القواعد التي وضعها الفقه استناداً إلى القضاء و التي من بينها الأركان الداخلية للقرار الإداري كعمل قانوني ، الأركان التي نتناولها بالدراسة و التحليل في البندين التاليين :

1- ركن أو قاعدة الاختصاص في إصدار القرار الإداري :

إن الاختصاص هو الشرط أو الركن الأول المطلوب لصحة القرار الإداري ، و هو نتيجة من نتائج مبدأ فصل السلطات ، لأن هذا المبدأ لا يقتضي فقط تحديد اختصاصات و صلاحيات السلطات العامة الثلاثة فحسب ، و إنما يستتبع أيضاً توزيع الاختصاصات في نطاق السلطة الواحدة . و على هذا الأساس يمكن تعريف قواعد الاختصاص بصفة عامة ، بأنها القواعد التي تحدد و تعين الأشخاص أو الهيئات التي تملك إبرام و إصدار التصرفات القانونية .

ولأجل هذا شبه بعض الفقهاء قواعد الاختصاص في القانون العام بقواعد الأهلية في القانون الخاص ، و لكن يقوم بين الاثنين فارق جوهري ، ألا وهو أن الغاية من تحديد قواعد الاختصاص هي المصلحة العامة ، في حين أن قواعد الأهلية يراعى في تحديدها أصلاً مصلحة الفرد<sup>1</sup> ، فمنح الموظف الإداري اختصاص معين ومحدد يؤدي به إلى إتقانه و إجادته و اسرعه في إنجاز التصرف القانوني كون الهيكل الإداري مقسم بين أعوان الإدارة ، الذين لكل واحد منهم اختصاصه المرسوم و المحدد قانوناً ، و هذا الركن يتضمن العناصر التالية :

- أ . العنصر الشخصي لركن الاختصاص :

هو أن يصدر القرار الإداري من الشخص الذي له السلطة القانونية في ذلك ، السلطة التي تثبت له بقرار تعيينه في المصلحة الإدارية أو المرفق العام ، سواءً كانت محلية

<sup>1</sup> أنظر : الدكتور : سليمان محمد الطماوي ، المرجع السابق ، ص 301 - 302 .

أو مركزية أو في المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري ، كما يجب أن يكون القرار صادرا من الهيئة التي حددها المشرع ، و التي يكون أعضاؤها مصدري القرار معينين ضمن تشكيلتها ، و ينسحب هذا العنصر إلى صدور القرارات من طرف الأشخاص أو الهيئات أو السلطات الإدارية المحددة و المعينة بنصوص التنظيم القانوني للتصرف ، المرخص لها وحدها اتخاذ و إصدار القرارات الإدارية كمنشآت إدارية<sup>1</sup> ، فمثلا نجد المرسوم التنفيذي رقم 01-101 المؤرخ في 27 محرم عام 1422 الموافق ل 21 أبريل سنة 2001 ، المتضمن إنشاء الجزائرية للمياه نجد من ضمن مراجعه أو مقتضياته المرسوم الرئاسي رقم 2000-256 المؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1421 الموافق ل 26 غشت سنة 2000 المتضمن تعيين رئيس الحكومة ، وهذا ما يوحى بالاختصاص الشخصي لرئيس الحكومة سابقا و الذي أصبح اليوم يحمل صفة الوزير الأول بعد التعديل الدستوري لسنة 2008 ، بإصدار هذا المرسوم .

و الأصل أن الاختصاص شخصي ، غير أن تعدد و تشعب أوجه النشاط الإداري للموظفين و الجهات الإدارية ، جعل المشرع يمنح لهم المكنة القانونية لنقل جزء من اختصاصاتهم إلى الغير ، كما واجه تعنتهم و سلبيتهم في عدم القيام باختصاصاتهم الإدارية التي ألزمهم القانون القيام بها ، وذلك وفق الأساليب التالية :

أولا / التفويض (Délégation):

يقصد به أن يعهد صاحب الاختصاص بممارسة جانب و جزئ من اختصاصه و صلاحياته إلى موظف آخر ، على أن يكون التفويض جزئيا و ليس كليا<sup>2</sup> .  
و يقصد بالتفويض أيضا أن يعهد الرئيس الإداري ببعض اختصاصاته التي يستمدتها من القانون إلى معاونيه المباشرين بناء على نص قانوني<sup>3</sup> . و للتفويض صورتان :

<sup>1</sup> أنظر : الدكتور عمار عوابدي ، نفس السابق ، ص 72 .

<sup>2</sup> أنظر : الدكتور : سليمان محمد الطماوي ، المرجع السابق ، ص 308 .

<sup>3</sup> أنظر : الدكتور عمار بوضياف ، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية و الادارية دراسة تشريعية و قضائية و فقهية ، ..... ، ص 177 .

أ / تفويض السلطة أو الاختصاص : يقصد به نقل أو تحويل جزء من صلاحيات أو اختصاصات الموظف الأصلي أو السلطة الإدارية الأصلية إلى موظف أو سلطة إدارية أخرى بشكل غير اسمي ، يرفع يد المفوض و يجعله غير مختص ، ما يجعل قرارات المفوض له في مرتبة قرارات المفوض .

ب / تفويض التوقيع : يقصد به تحويل الموظف المفوض إليه توقيع القرارات باسم وبدل الموظف الأصلي ، بصفة شخصية لفائدة المستفيد مه دون سواه ، دون أن يمنع المفوض من التصرف في أي وقت محل المفوض له بما يؤدي إلى ازدواجية الاختصاصات ، دون أن تكون لقرارات المفوض له مرتبة قرارات المفوض ، والتي تكون لها نفس مرتبة القرارات الأخرى للمفوض له .<sup>1</sup>

وإن التفويض حتى يمارس لا بد من توافر بعض شروط ، و التي يمكن حصرها في :

1- يجب أن يكون منصوص على التفويض في نص قانوني ، سواء كان تشريعياً أو تنظيمياً فلا يستطيع الرئيس الإداري تفويض جزئ من اختصاصاته إلى أحد مرؤوسيه إلا إذا كانت هناك مكنة قانونية تجيز له ذلك صراحة ، فالمشروع هو من يوزع قواع الاختصاص و بمقابل ذلك هو من يجيز نقل تلك الاختصاصات من الرئيس الإداري إلى الموظفين الذين تحت سلطته ، فمثلاً قانون البلدية الجديد رقم 10-11 المؤرخ في 22 يونيو سنة 2011 أجاز في مادته 96 فقرة 04 لرئيس البلدية إصدار قرار قصد تفويض إمضائه<sup>2</sup> ، كما رخص و أجاز قانون الولاية الجديد رقم 07-12 المؤرخ في 21 فيفري 2012<sup>3</sup> في مادته 126 للوالي أن يفوض توقيعه لكل موظف حسب الشروط المنصوص عليها في القوانين و التنظيمات المعمول بها ، و تضمن المرسوم الرئاسي رقم 15 - 140 مؤرخ في 8 شعبان عام 1436 هجرية الموافق ل 27 ماي سنة 2015 المتضمن إحداث المقاطعات الإدارية داخل بعض الولايات و تحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها ، في مادته الحادية

<sup>1</sup> أنظر : الدكتور : سليمان محمد الطماوي ، المرجع السابق ، ص من 319 إلى 322 .

<sup>2</sup> تنص المادة 96 فقرة 04 من القانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 يونيو سنة 2011 المتعلق بالبلدية على أنه " يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي ، في إطار صلاحياته ، قرارات قصد : .....- تفويض إمضائه . "

<sup>3</sup> تنص المادة 126 من القانون رقم 07-12 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية " يمكن الوالي تفويض توقيعه لكل موظف حسب الشروط المنصوص عليها في القوانين و التنظيمات المعمول بها . "

عشر (11) هذه المكنة القانونية ، والتي نصت على أنه (( يتلقى الوالي المنتدب تفويضا بالإمضاء من والي الولاية للتوقيع على كل القرارات و المقررات ذات الصلة بمهامه . ))

2 - يجب أن لا يكون التفويض محظورا بصراحة أو ضمنا من طرف نص قانون متعلق بالمادة التي يتدخل فيها .

3 - يجب أن يكون التفويض جزئيا ، فالمفوض يجب أن لا ينقل إلى الآخرين إلا جزءا من اختصاصاته ، كما توضح ذلك مختلف القوانين .

4 - يجب أن يصدر قرار إداري مكتوب تتوافر فيه أركان القرار الإداري يقضي بالتفويض كون التفويض لا يتم بصفة آلية .

5 - يجب أن يكون قرار التفويض منشورا بصفة منتظمة في الجريدة الرسمية أو أية وسيلة أخرى كمنشرة الإعلانات القانونية ، حتى يكون ساري المفعول ، و حتى يعلم به المفوض له و السلطة السلمية التي يتبعها المفوض و المفوض له ، و الموظفين في الإدارة المعنية و الجمهور المتعامل مع الإدارة ، و إن عدم نشره يستتبع بطلان القرارات المتخذة من العون الإداري المفوض له ، مع الإشارة إلى أن عدم نشر المقترحات المحددة لاختصاصات المفوض له ، لا يشكل عائقا في تطبيق قرار التفويض المنشور.<sup>1</sup>

و تبعا لذلك فإن تفويض الاختصاص هو تقنية و حيلة قانونية ، تسمح بالحد من جمود العنصر الشخصي في ركن الاختصاص ، بالسماح لبعض القائمين بالإدارة و بعض الجهات الإدارية بنقل جزئ من صلاحياتها المتعددة الأوجه إلى غيرهم من الموظفين خدمة للصالح العام ، بما يسمح للمرافق العامة بتقديم خدمات عمومية جيدة ، تمتاز بالإتقان و السرعة في تقديمها للمواطن ، الذي يكون راضيا عن الأداء الإداري المواكب لتطلعاته و آماله مما يؤدي إلى تقريب الإدارة من المواطن و تحسين العلاقة بينهما ، كون تلك الخدمات تكون قدمتها هياكل إدارية متخصصة في مجال معين ، منضمة مهامها بطرق ناجعة إعمالا لنص المادة 27 من المرسوم 88- 131 المتعلق بتنظيم العلاقات بين المواطن و الإدارة التي

<sup>1</sup> أنظر : الأستاذ لحسن بن شيخ آث ملويا ، دروس في المنازعات الإدارية ، ..... ، ص من 83 إلى 85 .

تنص على أنه " يجب البحث عن أنجع السبل لتنظيم المهام و توزيع المسؤوليات و أكثرها ملائمة في مجال تسليم الوثائق و الأوراق الإدارية .

كما يجب أن تفوض إلى أكبر عدد من الموظفين المعيّنين قانونا ، سلطة التصديق على مطابقة الوثائق لأصولها و على صحة توقيع الموقعين . "

ثانيا / الإنابة (L'intérim):

يقصد بها مبادر السلطة العليا بتعويض المؤقت لسلطة ما ، بتعيين من ينوب عن السلطة الأصلية التي حصل لها مانع بسبب الغياب لمرض أو سفر لمهمة أو عارض آخر يحول دون ممارسته لمهامه ، دون التزام السلطة الإدارية في التعيين باحترام الشروط الشكلية و الموضوعية الواجبة للممارسة العادية للوظيفة التي يجب ضمان استمرارها ، كما يمكن للسلطة العليا أن تضطلع بنفسها بممارسة الإنابة ، و سلطات متلقي الإنابة هي السلطات نفسها التي تملكها السلطة التي عوضها مؤقتا ، ما لم تكن محددة أو مقلصة من طرف التنظيم المتعلق بالحلول ، أو القرار المعين للنائب .<sup>1</sup>

و نكون بصدد إنابة في حالة التعويض المؤقت لوزير بأخر، أو للوزير الأول من طرف وزير، و كذلك هو الحال إذا منح رئيس الجمهورية للوزير السلطات التي لا يمارسها الوزير الأوّل بفعل غيابه .

و من نافلة القول إن مكنة الإنابة ، هي حل و مخرج في يد الإدارة لضمان السير الحسن للمؤسسات و الإدارات العمومية و الاستمرارية في تقديم الخدمة العمومية استجابة للصالح العام ، و لمواكبة حركة التسيير و البت في القرارات الإدارية في حينها ، اتقاء لتعطيل العمل الإداري ، و بالتالي تعطيل مصالح المواطن و الوقوع في نفق البيروقراطية التي تؤدي إلى نفور المواطن من الإدارة و اتساع الفجوة بينهما .

<sup>1</sup> أنظر : الدكتور عمار بوضياف ، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية و الادرية دراسة تشريعية و قضائية و فقهية ، .....، ص 181 - 182 .

ثالثا / الحلول (Suppléance) :

هي الحالة التي يعوض فيها الموظف أو العون الإداري لموظف أو عون إداري آخر يكون قد حصل له مانع يحول دون ممارسته لمهامه ، سواء كان إراديا كالاستقالة أو الامتناع عن العمل أو كان غير إرادى كالمرض و الموت<sup>1</sup> ، فيحل محله للممارسة اختصاصاته من يعنه المشرع عن طريق التشريع أو من تعينه السلطة التنظيمية عن طريق التنظيمات ( المراسيم الرئاسية أو التنفيذية ) ، و سلطات العون الإداري ( Suppléant ) الذي يحل محل الموظف الأصيل هي عينها و ذاتها .<sup>2</sup>

و نتيجة لما سبق ، نكون بصدد الحلول إذا تم التعويض المؤقت لرئيس الجمهورية في حالة الشغور باستقالته أو وفاته أو حصول له مانع كالمرض، بتعويضه من طرف رئيس مجلس الأمة طبقا للمادة 88 من التعديل الدستوري لسنة 1996 التي تنص أنه : " إذا استحال على رئيس الجمهورية أن يمارس مهامه بسبب مرض خطير ومزمن، يجتمع المجلس الدستوري وجوبا ، وبعد أن يتثبت من حقيقة هذا المانع بكل الوسائل الملائمة يقترح بالإجماع على البرلمان التصريح بثبوت المانع. يُعلن البرلمان ، المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا، ثبوت المانع لرئيس الجمهورية بأغلبية ثلثي ( 3/2 ) أعضائه، ويكلف بتولي رئاسة الدولة بالنيابة مدة أقصاها خمسة وأربعون (45) يوما رئيس مجلس الأمة الذي يمارس صلاحياته مع مراعاة أحكام المادة 90 من الدستور ."

ويكون الأمر كذلك في حالة غياب أو عزل أو وجود مانع لرئيس المجلس الشعبي البلدي بتعويضه من طرف نائبه الأول .

كما يمكن مثلا للولي أن يحل محل رئيس المجلس الشعبي البلدي ، عندما لا يقوم هذا الأخير باتخاذ الإجراءات المتعلقة بالضابطة الإدارية ، و ديمومة المرفق العام ، و عندما لا تقوم السلطات البلدية بالعمليات الانتخابية و الخدمة الوطنية و الحالة المدنية طبقا للمادة

<sup>1</sup> الدكتور : سليمان محمد الطماوي ، المرجع السابق ، ص 322 .

<sup>2</sup> أنظر : الأستاذ لحسن بن شيخ أنث ملويا ، دروس في المنازعات الإدارية وسائل المشروعية ، .....، ص 80 .



100 من قانون البلدية الجديد ، و ذلك بعد إعداز الوالي لرئيس البلدية المتقاعدس و الممتنع عن اتخاذ القرارات الموكلة له طبقا للمادة 101 من قانون البلدية الجديد .

و إن الحلول هو مكنة و مخرج قانوني للسلطات الإدارية بما فيها السياسية ، قصد سد الفراغ الذي يتركه من يحصل له مانع يحول دون ممارسته اختصاصاته الإدارية أو السياسية ، لضمان استمرارية تقديم الخدمة العمومية للمواطن و إشباع رغباته المختلفة ، و كذا لديمومة سير المرافق العامة ، بما ينشط العلاقة بين المواطن و الإدارة ، و يحقق هدف إحساس المرتفقين بصفة المواطنة التي هي من ضمن الغايات المنشودة و المسطرة في السياسات و البرامج الطويلة و القصيرة المدى بالنسبة للإدارة العامة .

- ب - العنصر الموضوعي ( المادي ) لركن الاختصاص :

إن المشرع بعد تعيينه الأشخاص الذين يمارسون الاختصاصات الإدارية داخل الهيكل الإداري ، يحدد بعدها لكل موظف أو عون إداري أو هيئة إدارية مجالات عملها و اختصاصاتها ، فالعنصر الموضوعي لركن الاختصاص هو تحديد الموضوعات و المحاور و طبيعة الأعمال التي يجوز للموظف المختص أن يتخذ و يصدر فيها قرارات إدارية ، بحيث لا يجب أن يتخطاها و يتجاوزها ، و إلا كانت قراراته مشوبة بعيب عدم الاختصاص الموضوعي و مهددة بإبطالها<sup>1</sup> ، فمثلا رئيس الجمهورية طبقا لأحكام المادة 47 من قانون البلدية الجديد رقم 10-11 المؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق ل 22 يونيو سنة 2011 ، يختص بحل المجلس الشعبي البلدي و تجديده بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية ، إذا ما توافرت أسباب حل المجلس الشعبي البلدي المذكورة في المادة 46 من قانون البلدية الجديد ، فهنا رئيس الجمهورية يكون مختص ماديا بإصدار المرسوم الرئاسي المتعلق بحل و تجديد المجلس الشعبي البلدي ، كما أنه إعمالا لنص المادة 96 فقرة 03 من هذا القانون ، يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي القرارات الخاصة بتنفيذ مداوات المجلس الشعبي البلدي عند الاقتضاء ، فرئيس المجلس الشعبي البلدي المعني ، هو المختص موضوعيا بإصدار هذا النوع من القرارات كون قانون البلدية

<sup>1</sup> أنظر : الدكتور عمار عوابدي ، المرجع السابق ، ص 73 .

منحه هذه المكنة القانونية ، ناهيك عن أن القانون رقم 12-07 المؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 هجرية الموافق ل 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية منح للولي بموجب المادة 124 الاختصاص في إصدار القرارات المنفذة لمداولات المجلس الشعبي الولائي .

- ج - العنصر الزمني لركن الاختصاص :

كثيرا ما يحدد الاختصاص من حيث الزمان من طرف المشرع ، فالموظف يعين في منصبه لمدة زمنية محددة والهيئة الإدارية يعين أعضائها كذلك لمدة زمنية محددة ، فالعنصر الزمني للاختصاص ، هو تحديد البعد الزمني أو المدة الزمنية المحددة للسلطة الإدارية المختصة لممارسة اختصاصها المخول لها بموجب القانون ، و التي يجوز لها إصدار قراراتها الإدارية خلالها ، فالموظف المختص عليه أن يصدر قراره الإداري من تاريخ تقلده مهامه إلى تاريخ نهايتها ، فالوزير يكون غير مختص زمانيا في إصدار قرار تعيين أو فصل موظف تابع لقطاعه إذا تم إنهاء مهامه بمرسوم رئاسي أو استقال من الحكومة بمحض إرادته ، و منح قانون البلدية الجديد للوالي مدة 30 يوما من تاريخ إخطاره، للمصادقة على المداولات المتضمنة الميزانيات و الحسابات ، و قبول الهبات و الوصايا الأجنبية ، و اتفاقيات التوأمة ، و التنازل على الأملاك العقارية للبلدية ، و إلا أصبحت المداولة مصادق عليها ، إذا لم يعلن الوالي قراره خلا مدة ثلاثين يوما ابتداء من تاريخ إيداع المداولة بالولاية ( المادتين 157<sup>1</sup> و 258<sup>2</sup> من قانون البلدية الجديد ) ، فقانون البلدية الجديد حدد لوالي الولاية مدة ثلاثين يوما من تاريخ إيداع المداولة بالولاية ، لإعلان قرار المصادقة على تلك المداولات المحددة على سبيل الحصر في المادة 57 من قانون الولاية ، و إلا اعتبرت أنها مصادق عليها تلقائياً بمرور تلك المدة الزمنية المحددة لوالي الولاية .

<sup>1</sup> تنص المادة 57 من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو سنة 2011 المتعلق بالبلدية على أنه " لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوالي ، المداولات المتضمنة ما يأتي : الميزانيات و الحسابات ، قبول الهبات و الوصايا الأجنبية ، اتفاقيات التوأمة ، التنازل عن الأملاك العقارية البلدية . "

<sup>2</sup> تنص المادة 58 من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو سنة 2011 المتعلق بالبلدية على أنه " عندما يخطر الوالي ، قصد المصادقة ، بالحالات المنصوص عليها في المادة 57 أعلاه ، و لم يعلن قراره خلال مدة 30 يوما ابتداءً من تاريخ إيداع المداولة بالولاية ، تعتبر هذه الأخيرة مصادقا عليها .

فتبعاً لذلك فإن هذا العنصر يفعل علاقة الإدارة بالمواطن و يوطدها و يحسنها ، وذلك من خلال تضمن هذا العنصر من ركن الاختصاص في طياته ، لسرعة في تنفيذ الأعمال الإدارية و الخدمات العمومية التي تقدمها الإدارة للمواطن بربطها بأجال محددة ، بما يجعل رجل الإدارة يتوخى السرعة في إصدار القرارات الإدارية ، التي هو مختص بها تحت طائلة إبطالها و تحصنها بقريضة صحتها بعد فوات المدة المحددة لإصدارها ، بما يصب في مصلحة المواطن و يحد من تعسف أعوان الإدارة بتحقيق مآربهم الخاصة باتخاذهم قرارات بعد استقالتهم و بقائهم لتسيير الأمور الجارية .

#### - د - العنصر المكاني ( الإقليمي ) لركن الاختصاص :

إن المشرع كثيراً ما يحدد الاختصاص الإقليمي لبعض السلطات و الهيئات الإدارية ، العنصر الذي يقصد به تحديد و حصر الحدود الإدارية أو الدائرة المكانية التي يجوز فيها لرجل السلطة الإدارية المختص أن يمارس في نطاقها اختصاصه بإصدار قرارات إدارية ، فإذا كانت بعض الهيئات و السلطات الإدارية تمارس اختصاصاتها عبر كامل إقليم الدولة ( رئيس الجمهورية ، الوزير الأول ، الوزراء ) ، فإن هيئات أخرى يقيد و يحدد القانون نطاق اختصاصها الإقليمي ( الوالي ، رئيس المجلس الشعبي البلدي )<sup>1</sup> ، بحيث يترتب على تجاوزها لذلك النطاق بطلان قراراتها ، لأنها مشوبة بعدم الاختصاص المكاني ، فمثلاً فيما يخص البلدية و لتحديد إقليمها حتى تتمكن السلطات الإدارية من إصدار قرارات إدارية يكون أثرها في نطاقه نصت المادة 08 من قانون البلدية الجديد على أنه : " تضع البلدية معالم حدود إقليمها باتخاذ كافة الإجراءات التقنية و المادية لذلك .

تحدد كفاءات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم ."

فتبعاً لذلك فرئيس البلدية هو المختص في مادة الشرطة البلدية و النظام العام ، لكن فقط فيما يخص بلديته ، فإذا اتخذ تدبيراً خاصاً بتنظيم المرور في البلدية المجاورة ، فإننا لا نكون بصدد عدم الاختصاص المادي ، بل بصدد عدم الاختصاص المكاني ، فالمادة 94

<sup>1</sup> أنظر : الدكتور : محمد الصغير بعلي ، الوسيط في المنازعات الإدارية ، ..... ، ص 184 - 185 .

فقرة 03 من قانون البلدية القديم نصت : على أنه " في إطار احترام حقوق و حريات المواطنين ، يكلف رئيس المجلس الشعبي البلدي على الخصوص ، بما يأتي :.....

- تنظيم ضبطية الطرقات المتواجدة على إقليم البلدية ، مع مراعاة الأحكام الخاصة بالطرقات ذات الحركية الكثيفة ."

فقرار الضبط الإداري المتعلق بتنظيم الطرقات ، الذي يتخذه رئيس المجلس الشعبي البلدي يجب أن يشمل الطرقات التي تشق إقليم البلدية التي يرأس مجلسها الشعبي البلدي ، حتي يكون ذلك القرار صحيحا و منتجا لآثاره .

و كاستثناء على هذه القاعدة يمكن للسلطة الإدارية اتخاذ تدابير خارج إقليمها ، إذا كانت تلك التدابير متعلقة بإدارة الأموال أو الخدمات التابعة للشخصية المعنوية التي تمثلها ، فرئيس البلدية مثلا يكون مختصا باتخاذ التدابير المتعلقة بتسيير المقابر المنشئة خارج إقليم بلديته ، وكذا يكون مختصا باتخاذ التدابير التي تحضر بيع المشروبات الكحولية في حدود أرض التخيم المستغلة من طرف هذه البلدية على إقليم بلدية أخرى<sup>1</sup>.

أما فيما يخص الولاية فأقليمها أو حدودها الإدارية يجب أن تتطابق مع إقليم البلديات التي تتكون منها ، طبقا لأحكام المادة 09 من قانون الولاية الجديد التي تنص : " للولاية اسم و إقليم و مقر رئيسي.

يحدد الاسم و المقر الرئيسي للولاية بموجب مرسوم رئاسي .

و يتم تعديل ذلك حسب الأشكال نفسها .

يتطابق إقليم الولاية مع أقاليم البلديات التي تتكون منها ."

فبناءً عليه فالسلطات المحلية الولائية عندما تتخذ قرارات إدارية يجب أن تراعي في ذلك عنصر الاختصاص المكاني ، بحيث يجب أن لا يتعدى أثر تلك القرارات إقليم الولاية، حتى لا يكون مشوبا بعيب عدم الاختصاص المكاني ، الاختصاص الذي فرضه المشرع

<sup>1</sup> أنظر : الأستاذ لحسن بن شيخ أث ملويا ، دروس في المنازعات الإدارية ، وسائل المشروعية ، .....، ص 72 - 73 .

بهدف حسن أداء العمل الإداري و الخدمة العمومية للمرتفقين ، كون السلطات الإدارية المحلية تركز اهتمامها و نشاطها في النطاق الجغرافي الذي تباشر فيه اختصاصها المكاني ، بما يكسب نشاطها الدقة و الفعالية ، مما يؤدي إلى رضى المواطن .

و بهذا القدر نكون قد انتهينا من أول الركن لصحة القرار الإداري لننتقل إلى دراسة الركن الداخلي الثاني في القرار الإداري .

## 2- ركن الإجراءات و الشكل في القرار الإداري :

لقد وقع الخلط ما بين الشكل و الإجراءات خاصة من طرف الأستاذ لافيريير ( Laferrière ) ، و يرى حالياً بعض الأساتذة بأنه يجب الجمع بينهما كما هو عليه الحال بالنسبة للأستاذين ديباش ( Debbasch ) و ريكي ( Ricci ) .

غير أن بعض الأساتذة و على رأسهم الأستاذ شابى ( Chapus ) يرون بأنهما يتميزان عن بعضهما البعض<sup>1</sup> .

إلا أننا ارتأنا دراستها في ركن واحد و عند تحليلهما نتعرض لكل عنصر على حدى وفق ما يلي :

### أ - الشكل ( La forme ) :

يقصد بالشكل المظهر الخارجي الذي يتخذه القرار الإداري ، أي القالب المادي الذي يفرغ فيه إذ أنه يكون : كتابياً أو شفويًا ، صريحاً أو ضمناً ، كما يقتضي أحياناً أن يتضمن توقيعا أو تسببياً أو تحييباً<sup>2</sup> .

و إذا كانت ظاهرة الكتابة عامة و شائعة بالنسبة إلى القرارات الإدارية لوضوح و الشفافية و تسهيل الإثبات ، غير أنه إمكانية اتخاذ قرار في شكل شفوي تبقى قائمة ما لم تشترط النصوص الكتابة<sup>3</sup> .

<sup>1</sup> أنظر : الأستاذ لحسن بن شيخ أنث ملويا ، دروس في المنازعات الإدارية ، ..... ، ص 135 .  
<sup>2</sup> أنظر : الدكتور : محمد الصغير بعلي ، القرار الإداري ، دار العلوم للنشر و التوزيع الحجار عناية ، 2005 ، ص 77 .  
<sup>3</sup> أنظر : الدكتور : محمد الصغير بعلي ، القرار الإداري ، ..... ، ص 77 .

و إن الشكليات تنقسم إلى نوعين :

أولا / الشكليات الجوهرية (Formalités substantielles):

تتمثل الفكرة المسيطرة أن الشكل ليس إلا وسيلة في خدمة غاية معينة ، فلا محل لمعاقبة على عدم احترام الشكلية المنصوص عليها قانونًا ، إلا إذا أثر ذلك فعلا بطريقة أو بأخرى على الهدف الذي فرضت من أجله تلك الشكلية أو ذلك الإجراء .

و عمليا تتمثل الإجراءات الجوهرية ، في تلك الإجراءات التي تحمي على الخصوص الخاضعين للإدارة ، أو التي يكون لعدم احترامها تأثيرًا قاطعًا و حاسما على محتوى القرار الإداري المتخذ .<sup>1</sup>

و ذهب القضاء الفرنسي مذهباً أبعد من الذي ذهب إليه القانون ، باعتباره لبعض الشكليات جوهرية ، بهدف حماية حقوق و حريات المواطنين ، التي لا يمكن إصلاح عدم احترامها بالتنفيذ اللاحق للشكلية ، لأنها قررت لحماية الصالح العام ، و من بين الشكليات الجوهرية :

- الإمضاء : يجب أن يمضى القرار الإداري من الموظف الذي أصدره سواء نص القانون على ذلك أم لم ينص قصد إضفاء الحجية و المصادقية على القرار ، و لا يشترط ذلك في النسخة المبلغة من القرار للمعني بالأمر فيمكن خلوها من الإمضاء ، ما دام الأصل المحفوظ موقع عليه .

- التصديق على القرار : يجب أن تحترم هذه الشكلية بالتصديق على إمضاء القرارات، فمثلا رئيس الجمهورية و الوزير الأول قصد التأكد من احترام المقتضيات الدستورية .

- تسبب القرارات الإدارية : لقد استقر في البداية لدى الفقه و القضاء في فرنسا أن الإدارة ليست ملزمة بذكر في صلب قراراتها الحالة الواقعية أو المادية التي كانت وراء اتخاذها له أي أسباب القرار الإداري<sup>2</sup> ، و لم يكن إلا تخفيف واحد لهذا المبدأ ، و هو الالتزام

<sup>1</sup> أنظر : الأستاذ لحسن بن شيخ آث ملويا ، دروس في المنازعات الإدارية ، .....، ص 178 .  
<sup>2</sup> أنظر : الدكتور : محمد الصغير بعلي ، القرار الإداري ، .....، ص 77 .

المفروض على الإدارة بالكشف عن أسباب قراراتها للقاضي عندما يطلب منها ذلك من طرفه<sup>1</sup> ، غير أن تعرض هذا المبدأ للانتقادات أدى التعديل منه بتوسيع نطاق التسبب ، بنص بعض النصوص على إلزامية التسبب في بعض المسائل الخصوصية كقضايا رخص البناء كما ألزم القضاء تسبب التدابير المتعلقة بالضبطية القضائية ، و القرارات الصادر عن الهيئات الشبه قضائية عند فصلها في القضايا المطروحة أمامها .

ولكن وحتى مرحلة أخيرة توصل مجلس الدولة إلى أنه لا يوجد أي مبدأ عام في القانون يفرض على الإدارة التزاماً ما بالتسبب ، حتى و لو تعلق الأمر بميادين محدودة .

و لقد تم تجاوز هذا المبدأ بصدور نصوص قانونية تلزم الإدارة بتسبب القرارات الإدارية الصادرة عنها ، فمثلا المرسوم 88-131 المتعلق بتنظيم العلاقات بين الإدارة و المواطن نص في المادة 24 فقرة 03 منه على وجوب تسبب قرار رفض تسليم وثيقة طلبها المواطن من الإدارة ، كما أن قانون الولاية الجديد لسنة 2012 نص في المادة 45 منه ، أنه يعلن توقيف العضو المنتخب في المجلس الشعبي الولائي بقرار مغل يصدره وزير الداخلية و الجماعات المحلية ، بعد مداولة المجلس الشعبي الولائي عندما يكون العضو المعني محل متابعة جزائية لارتكابه جناية أو جنحة متعلقة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف ، بما يعد ضمانته كون قرار التوقيف صدر مسببا ، بما يضي أثرًا بالغًا في علاقة الإدارة بالمواطن التي تضمن قراراتها التي تمس بالمواطن الأسباب القانونية و الواقعية ، التي دفعتها لاتخاذها سواءً أكانت قرارات سلبية أم إيجابية لأن التسبب يؤدي إلى بث و بعث ثقة المواطن في إدارته و يجعله يتضامن معها إذا تطلب الأمر ذلك .

- الشكليات المتعلقة بالتبليغ و الإشهار : أوجب القانون على الإدارة تبليغ قراراتها للمواطن تحت طائلة بطلان قراراتها ، كون التبليغ و الإشهار من النظام العام لأن عدم إتباعه يؤدي إلى حرمان الغير من حقوقهم ، فالمرسوم 88-131 المتعلق بتنظيم العلاقات بين الإدارة و المواطن تضمن في المادتين 08 و 09 ضرورة نشر الإدارة للأعمال التي تقوم بها بانتظام ، باتخاذ السند المناسب للنشر و الإعلام ، على أن يكون ذلك في الجريدة الرسمية

<sup>1</sup> أنظر: الأستاذ لحسن بن شيخ آث ملويا ، دروس في المنازعات الإدارية ، وسائل المشروعية ، .....، ص 137 .

أو النشرة الرسمية للإدارة المعنية ، كما أن المادة 97 من قانون البلدية الجديد تضمنت هذه المكنة و نصت على عدم نفاذ قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي إلا بعد إعلام المعنيين بها عن طريق النشر إذا كان محتواها يتضمن أحكاماً عامة تنظيمية ، أو بعد إشعار فردي بأي وسيلة قانونية إذا كانت قرارات فردية ، بما يجعل النشر إجراءً جوهرياً ، بما يضمن حق الإعلام و الاطلاع بالنسبة للمواطن الذي يكون على علم بكل نشاطات الإدارة التي تقوم بها ، كما أنه يضي على تصرفاتها الشفافية لعدم جنوحها للسرية ما يقوي علاقتها بالمواطن الذي يصبح يثق فيها و في كل تصرف صادر عنها .

### ثانيا / الشكليات الثانوية (Formalités Accessoires):

ذهب مجلس الدولة الفرنسي إلى اعتبار أن الشكليات تكون ثانوية إذ لم ينص القانون على ضرورة الالتزام بها و احترامها ، أو إذا قررت فقط لمصلحة الإدارة<sup>1</sup>، فتعتبر الشكليات غير الجوهرية إذا لم ينص المشرع على اتباعها ، و كانت مقررة لحماية الإيقاع الروتيني و العمل الإداري الداخلي للمنظمة الإدارية ، و التي يمكن تداركها بالإصلاح و التعديل و التصحيح عند اللزوم من طرف السلطات الإدارية المعنية<sup>2</sup>.

فمجلس الدولة يتغاضى عن عيب الشكليات الجوهرية إذا ثبت أنها لم تؤثر في موضوع القرار الإداري أو لم تنقص من ضمانات المواطن ، و من أمثلة ذلك تقصير الإدارة لبعض المدد المنصوص عليها إذا ثبت أن المدة الممنوحة للأفراد كانت كافية عملاً لإعداد دفاعهم أو لإبداء وجهة نظرهم بحيث لم يلحقهم أي ضرر من جراء تقصير المدة ، كما أن إضافة بعض الأوراق إلى الملف بعد اطلاق ذوي المصلحة ، إذا ثبت أن تلك الأوراق لم تضاف جديداً للملف<sup>3</sup>.

### - ب - الإجراءات (Les procédures):

يقصد بالإجراءات في القرار الإداري القواعد المنظمة لإجراءات اتخاذ القرارات الإدارية ، الهادفة إلى تنوير السلطة الإدارية المختصة بإصدار القرار الإداري ، الإجراءات

<sup>1</sup> أنظر : الدكتور : محمد الصغير بعلي ، القرار الإداري ، ..... ، ص 80 .

<sup>2</sup> أنظر : الدكتور عمار عوابدي ، المرجع السابق ، ص 76 .

<sup>3</sup> الدكتور : سليمان محمد الطماوي ، المرجع السابق ، ص 289 .



التي نجدها في بعض الحالات بمثابة الضامن لاحترام أكثر للحقوق و مصالح الأشخاص الخاضعين للإدارة ، و التي عدم احترامها يؤدي إلى عدم مشروعية القرارات الإدارية ، لأنه يكون قد اكتنفها عيب الإجراءات ، العيب الذي لا يمكن تصحيحه لكون أن اتخاذ البعدي للإجراءات المفروضة لا معنى له .

و يقصد أيضا بإجراءات القرار الإداري الترتيب و التصرفات التي تتبعها الإدارة و تقوم بها كمرحلة قبلية على اتخاذ القرارات و إصدارها نهائيا<sup>1</sup> ، و الإجراءات تأخذ عدة صور :

#### 1- الاستشارة ( Consultation ) :

إن الإجراء الاستشاري أهم إجراءات القرار الإداري ، فكثيراً ما يفرض القانون على الإدارة قبل اتخاذ قرارها الخضوع لإجراء مسبق يتمثل في استشارة هيئات معينة، الاستشارة التي تكون إجبارية للإدارة ، مع إلزامية الأخذ برأي الهيئة المستشارة ، أو تكون اختيارية ، فالاستشارة الاختيارية ( Consultation Facultative ) وهي الحالة التي تلجأ الإدارة فيها إلى استشارة جهة أخرى قبل اتخاذ أي قرار ، دون أن يكون هناك نص يلزمها بذلك ، ففي هذه الحالة سلطة التقرير للإدارة غير مقيدة بالرأي الصادر عن الهيئة الجماعية فالإدارة تعدل مشروع قرارها دون التزامها بعرض مشروعها المعدل على الهيئة الاستشارية ، أما حالة الاستشارة الاجبارية ( Consultation obligatoire ) فهي الحالة التي توجد فيها أحكام في القانون بمعناه الواسع توجب على الإدارة قبل اتخاذها لقرارها أن تستشير هيئة استشارية حددها القانون ، فهنا الإدارة إما تتخذ القرار نفسه الذي عرضت مشروعه على الهيئة الاستشارية إذا أصدرت هذه الأخيرة رأياً مخالفا لمشروع القرار محل الاستشارة ، إذا تمسكت الإدارة بمشروع قرارها ، أو تحجم عن اتخاذ القرار ، أو تأخذ بالرأي الاستشاري الصادر عن تلك الهيئة ، مع الامتناع عن إدخال أحكام و مقتضيات لم تعرضها على اللجنة الاستشارية ، و إلا كنا أمام عيب الإجراءات ، في حين حالة الاستشارة الاجبارية المطابقة ( Consultation obligatoire et conforme ) تتمثل

<sup>1</sup> أنظر : الدكتور : محمد الصغير بعلي ، القرار الإداري ، ..... ، ص 74 .

في الحالة التي يلزم فيها القانون السلطة الإدارية التي تريد إصدار قرارها الإداري استطلاع رأي الهيئة الاستشارية و الالتزام بإتباعه ، فهنا تكون الهيئة الاستشارية شريكة للإدارة ، التي يجب أن تتخذ قرارها إلا بموافقة الهيئة الاستشارية.<sup>1</sup>

2- التقرير المسبق أو قاعدة الفحص المتخصص للظروف : يتجلى هذا الإجراء ، في أن تتخذ الإدارة و خارج الاختصاص المقيد قراراً معيناً ، و تبعاً لإجراءات محدّدة ، لا تستطيع هذه الأخيرة أن تتخذ قراراً غير تنظيمياً ( و خاصة القرارات الفردية ) إلا بعد القيام بفحص واقعي و كامل للمعطيات الخاصة بالقضية محل القرار ، المبدأ الذي كرس منذ 07 غشت 1920 في قرار مجلس الدولة الفرنسي في قضية سكريتان (Secrettant).<sup>2</sup>

فمن الضروري أن تقدّر و تعاین الإدارة المعطيات الخاصة بكل قضية تتطلب صدور قرار إداري ، بهدف السماح لها بأن تنظّم ممارسة سلطاتها في اتخاذ القرار كإعداد مخطط للتهيئة و التعمير من طرف المجلس الشعبي البلدي أو بمساعدة اللجنة التقنية ، دون التقرير بطريقة آلية ، كرفض الترخيص بتوسيع مستشفى لسبب عام ، و رفض تسليم رخصة البناء لنفس السبب .

3 - الإجراءات أو القواعد المنظمة للوجاهية : تفرض المبادئ القضائية و المقتضيات المنبثقة في النصوص القانونية على السلطات الإدارية ، أن لا تتخذ الإدارة قرارها دون تمكين المعنيين من الإدلاء بوجهة نظرهم و تقديم اعتراضاتهم على القرارات التي تمس مراكزهم القانونية ، ففي بعض الحالات يفرض القانون على الإدارة أن تستمع للطرف الأخرى ، وتوجد حالتين لقواعد الوجاهية و هي كالاتي :

أ - الإجراء المضاد أو حقوق الدفاع ( Procédure contradictoire ou Droit de la défense ) : هو مبدأ من مبادئ القانون تلتزم به الإدارة لدى إصدارها لقرارها سواء نص عليه القانون أم لا<sup>3</sup> ، و فرض هذا المبدأ خاصة في مجال التأديب في إطار الوظيفة العامة بفرض على السلطة الإدارية عدم اتخاذ قرار إداري له طابع العقوبة دون تمكين

<sup>1</sup> أنظر : الدكتور محمد الصغير بعلي ، القرار الإداري ، .....، ص 74 .  
<sup>2</sup> أنظر : الأستاذ الحسن بن شيخ آث ملويا ، دروس في المنازعات الإدارية ، وسائل المشروعية ، .....، ص 149 .  
<sup>3</sup> أنظر : الدكتور محمد الصغير بعلي ، القرار الإداري ، .....، ص 76 .

المعني من تقديم أوجه دفاعه ، بوضع ملفه التأديبي تحت تصرفه للاطلاع عليه قبل إصدار قرار توقيع العقوبة التأديبية عليه ، بإعلامه بهذا الحق ، مع إعطائه مهلة معقولة لتحضير دفاعه بحسب درجة تعقيد ملفه و جسامة خطئه المرتكب ، غير أن حق الدفاع يتسع ليشمل العقوبات الإدارية المسلطة ذات الطابع الخطير ، كقرار سحب رخصة مسك كشك للجراند بالطريق العام ، سحب الاعتراف بالمنفعة العامة الذي منح لجمعية ، رفض الاعتماد لمدرسة تعليم السياقة ، قرار رفض بطاقة الإقامة لبعض الأجانب أو في حالة التصريح عن نيتها بطرد أجنبي ، فلا بد من سماع الأجنبي المراد طرده أمام لجنة معدة لذلك ، القرارات التي تكون في غير صالح المخاطب بها قصد تحقيق الصالح العام ، على أن يشمل هذا الإجراء كل تدبير يقلص الحريات العامة للأفراد<sup>1</sup>.

ب - التدابير المتخذة مراعاةً للاعتبار الشخصي : يطبق مبدأ الوجاهية على التدابير المتخذة مراعاةً لاعتبار الشخص ، لاتخاذ تلك التدابير التي هي ليست عقوبات لتحقيق مصلحة المرفق كالوضع في حالة عطلة خاصة ، و النقل إلي وظيفة أخرى فيجب تمكين المعني بهذا الإجراء من الاطلاع على ملفه .

فالإجراءات قررت لحماية المصلحة العامة ، وهي تجنب الإدارة التسرع و دفعها إلى التريث في اتخاذ القرارات الإدارية بما ينأى بها عن الخطأ ، و بالنتيجة الحفاظ على مبدأ المشروعية في الدولة ، فالاستشارة التي تسبق اتخاذ القرار يكون الغرض منها توكي المصلحة العامة ، بتحسس مثلا حاجات المواطنين عندما يراد إنشاء مرفق عام ، أو إلغاء نشاط إداري معين ، كما أنها تحمي المصلحة الخاصة من زاوية أخرى ، فالوجاهية تحمي حقوق الدفاع للمواطن الذي يتمكن من إبداء أوجه دفاعه لتنوير الإدارة ، ناهيك عن أن التدابير المتخذة مراعاةً للاعتبار الشخصي تحقق مصلحة المرفق بصيانتته من الاندثار في حالة قيام الإدارة مثلا بوضع موظف في حالة عطلة أو نقله ، فهذه الإجراءات أقرها القانون قبل إصدار الإدارة لأي قرار ، كما أنه يهدف إلى تحقيق مقاصد عامة تتمثل في حماية حقوق و حريات المواطن بصفة خاصة و الفرد بصفة عامة مع المحافظة على مركز بعض

<sup>1</sup> أنظر : الدكتور عمار بوضياف ، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية و الادارية دراسة تشريعية و قضائية و فقهية ، .....، ص 188 - 187 .

الهيئات ، فهذه الإجراءات لم يوجد لها القانون اعتبارا بل إنه أوجدها بغرض حماية المواطن من تسرع الإدارة ، التي قد تتخذ قرارات غير مدروسة لها الوقع و الأثر على حياته في مختلف المجالات ، بحملها على التروي حماية للمصلحة العامة للمواطن .

و بهذا نكون قد انتهينا من الفرع الأول من هذا المطلب ، لننتقل إلى الفرع الثاني منه المتعلق بالأركان الخارجية للقرار الإداري ، التي نحدد مفاهيمها و درها في تفعيل علاقة المواطن بالإدارة ، بإبراز أهم التقنيات المتواجدة فيها التي تستعملها الإدارة لبلوغ ذلك .

**الفرع الثاني : الأركان الداخلية للقرار الإداري و دورها في تفعيل علاقة الإدارة بالمواطن.**

إن القرار الإداري حتى يكتمل لا بد من وجود إضافة إلى الأركان الخارجية ، أركان الداخلية ، يجب على الإدارة احترامها و مراعاتها لصحة القرارات الصادرة عنها ، الأركان التي نتناولها فيما يلي :

**1- ركن المحل في القرار الإداري (L'objet):**

يقصد بركن المحل في القرار الإداري الأثر القانوني الذي يرتبه حالا و مباشرة ، بما يميزه كعمل قانوني عن العمل المادي الذي يصدر من الإدارة ، فهذا الأخير محله دائما نتيجة واقعية ، أما الآثار القانونية غير المباشرة التي تترتب عليه فمرجعها إلى المشرع .<sup>1</sup>

و يقصد به أيضا الأثر القانوني المترتب على إصداره حالا و مباشرة (Immédiatement et directement) ، فمحل أي قرار إداري يكمن في موضوعه في إحداث مركز قانوني عام أو خاص أو تعديله أو الغاءه .<sup>2</sup>

فركن المحل في القرار الإداري هو لبه و مادته ، و يجب أن تتوافر فيه شرط.

**- شروط المحل في القرار الإداري :**

يشترط الفقه و القضاء لصحة القرار الإداري شرطين أساسيين نجلهما فيما يلي :

<sup>1</sup> أنظر : الدكتور سليمان محمد الطماوي ، المرجع السابق ، ص 344.

<sup>2</sup> أنظر : الدكتور محمد الصغير بعلي ، القرار الإداري ، دار العلوم للنشر و التوزيع الحجار عنابة ، 2005 ، ص 80 .

- أ - يجب أن يكون محل القرار الإداري ممكنا :

يقصد بهذا الشرط هو أن يكون محله ممكنا و ليس مستحيلا ، أي أن يرتب القرار الإداري أثره القانوني المراد تحقيقه ، فالإدارة عندما تتخذ قرارا يجب أن يتحقق أثره في أرض الواقع ، فقرار إنشاء مرفق ذو طابع صناعي و تجاري في منطقة معينة ، يستلزم من الإدارة أن تتوخى إمكانية تحقيق موضوع هذا القرار الإداري ، بما يضيف المصادقية على تصرفاتها و يثبت نوع من الثقة من طرف المواطن فيها ، و يضيف الشفافية على كل تصرفاتها .

- ب - يجب أن يكون محل القرار الإداري مشروعاً :

يقصد بمشروعية محل القرار الإداري أن لا يتعارض مضمون القرار و محله مع التشريع الجاري به العمل داخل الدولة سواء كان تشريعياً أساسياً ( دستور ) ، أو تشريعاً عادياً ( القانون ) ، أو نصاً تنظيمياً ( كالمراسيم و القرارات ) ، ذلك أن الأصل في القرار الإداري هو صدوره تنفيذياً لنص إما في الدستور أو القانون أو التنظيم<sup>1</sup> ، فهذا المفهوم ينسحب على المشروعية الإدارية التي تتطلب خضوع الأعمال و التصرفات و القرارات الإدارية الصادرة عن السلطة التنفيذية ( الإدارة العامة ) للنظام القانوني السائد بالدولة بمختلف قواعده ، حيث نصت المادة 04 من المرسوم 88-131 المتعلق بتنظيم العلاقات بين الإدارة و المواطن على وجوب أن يندرج عمل السلطة الإدارية في إطار القوانين و التنظيمات المعمول بها ، و بهذه الصفة ، يجب أن تصدر التعليمات و المنشورات و المذكرات و الآراء ضمن احترام النصوص القانونية<sup>2</sup>، كما نصت المادة 02 من المرسوم السالف الذكر بأنه " يقع على المؤسسات و الإدارات و الهيئات و أعوانها واجب حماية حريات المواطن و حقوقه التي اعترف له بها الدستور و التشريع المعمول به . "

فمحل القرار الإداري يجب أن يكون مشروعاً باحترام قاعدة تدرج الهرمي للنصوص القانونية بخضوع القرار الإداري للنصوص القانونية الأعلى منه درجة و عدم مخالفتها ، بما يصدق كذلك على أثره القانوني ، الذي يكون في الإطار القانوني المرسوم

<sup>1</sup> أنظر : الدكتور عمار بوضياف ، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية و الادارية دراسة تشريعية و قضائية و فقهية ، ..... ، ص 196 .  
<sup>2</sup> أنظر : الدكتور : محمد الصغير بعلي ، القرار الإداري ، ..... ، ص 82 .

سلفا و المؤطر للحقوق و الحريات المواطن ، التي يكون على الادرة و أعوانها واجب احترامها ، بما يشيع دولة القانون و الحق ، و واجب المواطنة في المجتمع الذي يصبح فيه المواطن شريكا للإدارة في كل المجالات ، بما فيها المجال الإداري الذي يمس حياته من يوم ولادته و تسجيله في سجلات الحالة المدنية لبلدية مكان ميلاده ، إلى يوم وفاته .

و بهذا نكون قد انتهينا من هذا الركن بما يحتم علينا ، الانتقال إلى دراسة ركن الغاية أو الهدف من إصدار القرار الإداري ، و هذا فيما يلي :

## -2- ركن الغاية أو الهدف للقرار الإداري (Le but):

إن السلطات الممنوحة للإدارة هي بقصد تحقيق أهداف حددها و حصرها القانون ، لذا يجب على قراراتها و أعمالها أن تكون في حدود الأهداف المسطرة سلفا ، و عرف ركن الهدف في القرار الإداري بأنه الأثر البعيد و النهائي و غير المباشر، الذي يستهدفه متخذ القرار الإداري من إصداره له ، و أهداف القرارات الإدارية جميعا تدور و تتمحور حول تحقيق المصلحة العامة في مفهوم العلوم الإدارية و القانون الإداري ، و هي أهداف ضمان حسن سير المرافق و المنظمات الإدارية بانتظام و اطراد و على أفضل صورة ، و أهداف المحافظة على النظام العام في مفهوم القانون الإداري .<sup>1</sup>

و عرف أيضا ، بأنه النتيجة النهائية التي يسعى رجل الادارة بلوغها و التي حدودها تحقيق الصالح العام .<sup>2</sup>

و ركن الغرض عند العميد دوجي هو أمر نفساني بحت (Chose purement psychologique) ، فبعد أن يقوم السبب الملهم كما يسميه دوجي بدوره في غرس فكرة اتخاذ قرار معين في ذهن رجل الإدارة فإن هذا يفكر في أنه لو قام بهذا العمل فإنه يحقق رغبة في نفسه أو في نفس شخص آخر .

فهكذا نجد القرارات المتعلقة بالمرافق العامة و المؤسسات الإدارية تتوخى ضمان حسن سيرها بانتظام و اطراد ، لإشباع الحاجات العامة المتنوعة و المختلفة في المجتمع ،

<sup>1</sup> أنظر : الدكتور عمار عوابدي ، المرجع السابق ، ص 77 .  
<sup>2</sup> الدكتور : سليمان محمد الطماوي ، المرجع السابق ، ص 348 .

كما تستهدف قرارات الضبط الإداري المحافظة على النظام العام في الدولة ، بأبعاده التقليدية و الحديثة ، ذلك لأن في الوقت الحاضر، و في الدولة الحديثة و المتقدمة ، إن سلطان الدولة ليس بغاية في ذاته ، بل هو مجرد وسيلة لتحقيق المصلحة العامة لذلك نجد القانون يحدد بصفة صريحة أو ضمنية الغرض أو الهدف من القرار الذي يتم وفقا لقاعدتين رئيسيتين تتمثلان في :

**أ - هدف تحقيق المصلحة العامة :**

بحيث يجب أن يسعى القرار الإداري ، و يتجه نحو تحقيق المصلحة العامة من حيث الاستجابة لمطالبات الجمهور، ففي هذا السياق نصت المادة 06 من المرسوم رقم 131-88 المتعلق بتنظيم علاقة المواطن بالإدارة على أنه " تسهر الإدارة دوما على تكييف مهامها و هياكلها مع احتياجات المواطنين ، ويجب أن تضع تحت تصرف المواطن خدمة جيدة ."  
و القاعدة العامة أن النشاط الإداري، و ما يتطلبه من قرارات إدارية إنما يسعى إلى تحقيق المصلحة العامة (Intérêt général)، و إلا اعتبر اعتداءً ماديا (Voie de Fait) كأن يسعى الموظف من ورائه إلى تحقيق غرض شخصي محض.<sup>1</sup>

فلا مناص و لا شك أن السلطات العمومية لدى توفيرها للإدارة العامة الوسائل المادية و البشرية و القانونية ، كان بقصد القيام بنشاطات إدارية التي من ضمنها سلطة التقرير لتحقيق المصلحة العامة .

و على ذلك يلزم كل ممثل لسلطة إدارية مركزية أو محلية أو مرفقية أن يصدر قراره ابتغاء تحقيق المصلحة العامة ، فالوالي حين يصدر قراراً بنزع ملكية عقار يفترض فيه أنه لا يقصد حرمان المالك من الانتفاع ، أو إلحاق ضرر به أو الانتقام منه ، بل يقصد تحقيق مصلحة عامة ، تتمثل في إقامة مشروع فوق العقار المنزوع ، كإقامة جسر و إنشاء مدرسة

<sup>1</sup> أنظر : الدكتور : محمد الصغير بعلي ، الوسيط في المنازعات الإدارية ، ..... ، ص 196 .

أو مستشفى أو شق طريق أو غيرها من الخدمات التي خصصت لإشباع حاجات الجمهور.<sup>1</sup>

فرجل الإدارة العامة يجب عليه أن يتوخى من تلك القرارات التي يصدرها تحقيق الصالح العام ، بتقديم خدمات نوعية و جيدة تلبية للاحتياجات المختلفة للمواطنين بما يضيف نوع من المرونة على علاقة المواطن بالإدارة و يحسنها .

**ب - قاعدة تخصيص الأهداف: (La spécialisation du But)**

لما كانت حدود المصلحة العامة واسعة و فضفاضة ، فلم يترك لعضو الإدارة مطلق الحرية في نطاق فكرة المصلحة العامة ، فإن المشرع كثيرا ما يحدد للموظف هدفا لا يجوز له أن يسعى إلى تحقيق غيره ، باستعمال الوسائل التي بين يديه ، حتى و لو كان الهدف الذي يسعى إليه متعلقا بالمصلحة العامة ، فيجب على عضو الإدارة أن يتحرى في تصرفاته التي خولها له القانون تحقيق الهدف أو الأهداف المحددة في النص القانوني ، فلو أقر النص القانوني مثلا للإدارة مكنة نزع الملكية لبعض العقارات المبنية لإنجاز مستشفى ، فلا يجوز للإدارة استعمال هذه السلطة مثلا لتحقيق أغراض أخرى تتعلق بالمصلحة العامة غير ذلك الغرض الذي سطره النص القانوني لها ، و إلا كان هناك انحراف بالسلطة ، فما يصدق على القرارات الايجابية للإدارة في هذا المجال ، يصدق كذلك على قراراتها السلبية ( قرارات الضبطية الإدارية ).

فتبعا لهذا ، فإن قاعدة تخصيص الأهداف تحث و تدفع الإدارة إلى أن تتوخى بكل حذر الهدف الذي سطره لها القانون لإشباع الحاجات الملحة للمواطن بصفة جيدة التي تستهدف الصالح العام<sup>2</sup> ، لتحسين صورتها في نظر المواطن الذي يصبح يثق في قراراتها لأن الإدارة احترمت الهدف الذي حدده لها القانون .

<sup>1</sup> أنظر : الدكتور عمار بوضياف ، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية و الادارية دراسة تشريعية و قضائية و فقهية ، .....، ص 204 - 205 .

<sup>2</sup> أنظر : ناصر لباد ، المرجع السابق ، ص 262 .



3- ركن السبب في القرار الإداري ( Le motif ):

إن القرار أو الأمر الإداري هو عمل إرادي ، لأنه افصاح و تعبير عن إرادة الإدارة الملزمة . و كل عمل ارادي لا بد أن يتم عن اختيار توحى به فكرة معينة ، الفكرة التي لا تولد من تلقاء نفسها في ذهن رجل الإدارة ، بل تكون نتيجة لأمر خارجي عنه كما أطلقه عليه كل من العميد دوجي ( Le motif impulsif ) و بونار ( Le motif ) و يمكن تعريفه بأنه حالة واقعية أو قانونية بعيدة عن رجل الإدارة ، و مستقلة عن ارادته ، توحى له بأنه يستطيع أن يتدخل و يصدر قراراً ، فالسبب هو مجرد إشارة تبرز لرجل الإدارة كي يمارس سلطاته<sup>1</sup>.

فانطلاقاً من هذا التعريف فإن السبب له حالتين تكونان سابقتان على اتخاذ القرار الإداري :

- الحالة الواقعية ( Situation de fait ) : تتمثل الحالة الواقعية في الأوضاع المادية الناجمة عن الطبيعة ( كالزلازل و الفيضانات ، و انتشار الأوبئة ) أو بتدخل إنساني ( حريق ، اضطراب أمني ) و التي تكون وراء إصدار القرار ، فمثلاً المادة 71 من قانون البلدية الملغى تنص على أنه : يجب على رئيس البلدية أن يتخذ ، في إطار القوانين و التنظيمات المعمول بها ، جميع الاحتياطات الضرورية و جميع التدابير الوقائية لضمان سلامة الأشخاص و الأموال في الأماكن العمومية التي يمكن أن يحصل فيها أي حادث أو نكبة أو حريق .

و في الخطر الجسيم و الدهم ، يأمر رئيس المجلس الشعبي البلدي بتنفيذ تدابير الأمن التي تقتضيها الظروف و يعلم الوالي بها فوراً .

كما يأمر حسب الطريقة نفسها ، بهدم الجدران أو البنايات أو المباني المتداعية<sup>2</sup> ، المادة التي تقابلها المادة 89 من قانون البلدية الجديد التي تنص على أنه " يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار القوانين و التنظيمات المعمول بها ، كل الاحتياطات الضرورية

<sup>1</sup> أنظر الدكتور سليمان محمد الطماوي ، المرجع السابق ، ص 199 - 200 .

<sup>2</sup> أنظر : الدكتور محمد الصغير بعلي ، الوسيط في المنازعات الإدارية ، ..... ، ص 176 - 177 .

و كل التدابير الوقائية لضمان سلامة و حماية الأشخاص و الممتلكات في الأماكن العمومية التي يمكن أن تحدث فيها أية كارثة أو حادث.

و في حالة الخطر الجسيم و الوشيك ، يأمر رئيس المجلس الشعبي البلدي بتنفيذ تدابير الأمن التي تقتضيها الظروف.

كما يأمر ضمن نفس الأشكال. بهدم الجدران و العمارات و البنايات الآيلة للسقوط مع احترام التشريع و التنظيم المعمول بهما ، لا سيما المتعلق بحماية التراث الثقافي ."

و على هذا الأساس فإن القرار الذي يصدره رئيس المجلس الشعبي البلدي و المتضمن تدابير تهدف إلى الحفاظ على النظام العام و حماية الأشخاص و الممتلكات ، تستند على وقائع مادية طبيعية أو سببها الإنسان .

- الحالة القانونية ( Situation de droit ) : تتمثل في وجود مركز قانوني معين خاص أو عام سابق على صدور القرار ، الدافع لتدخل الإدارة<sup>1</sup> .

و إن ركن السبب في القرار الإداري يتأثر بسلطة الإدارة و إرادتها بحسب ما إذا كانت سلطة مقيدة أو تقديرية ، فقد يحدد القانون مجموعة من الأسباب تستند عليها الإدارة لإصدار قرارها دون أن يكون لها خيار آخر بما يجعل سلطتها مقيدة ، و قد يترك القانون لها هامشا من الحرية في إصدار قراراتها ، فعند إذ تكون لها سلطة مقيدة فتقدر بحسب الملابسات و الظروف الملازمة لإصدار القرار .

و إن سبب القرار الإداري يجب أن يتوافر فيه شرطين أساسيين يتمثلان فيما يلي :

أ - يجب أن يكون سبب مشروعاً :

إن الإدارة و إن تمتعت بالسلطة التقديرية حال إصدارها لقراراتها و هو الأصل ، إلا أنه تكريسا لدولة القانون و الحق يجب إخضاعها لمنظومة قانونية ، بما يكفل حقوق

<sup>1</sup> أنظر : ناصر لباد ، المرجع السابق ، ص 262 .

و حريات الأفراد ، فإذا أصدرت الإدارة قرارا بفصل موظف عن الوظيفة فوجب أن يكون السبب المستند عليه في هذا القرار مشروعاً<sup>1</sup> .

ب - يجب أن يكون سبب القرار الإداري قائماً و حالاً :

إن الإدارة تصدر القرار الإداري ، لمواجهة وضع قانوني أو واقعي ، و من هنا فإن زوال الوضع أو عدم وجوده يحجب عن الإدارة أحقية إصدار القرار و الاستمرار فيه .

و كأصل عام إن الإدارة غير ملزمة بأن تفصح للأفراد عن السبب الذي تدخلت بناءً عليه إلا إذا ألزمتها القانون بذكر الأسباب و في هذه الحالة يصبح التسبب شرطاً شكلياً في القرار الإداري يترتب على إغفاله بطلان القرار الإداري<sup>2</sup>

و في حالة عدم الزام الإدارة بذكر سبب تدخلها ، تستطيع الإدارة بطبيعة الحال أن تصدر القرار الإداري خالياً منه ، مع استطاعتها أن تدرج في صلبه أسباباً وهمية ، إذا ما قدرت أن ذكر السبب الحقيقي يناقض ويمس اعتبارات الصالح العام.<sup>3</sup>

و تبعا لكل ما سبق فإن ركن السبب الذي تبني عليه الإدارة العامة تصرفاتها ، و الذي تذكره في صلب قراراتها يؤدي إلى تبرير القرار الإداري و إضفاء عليه الشرعية ، بما يؤدي إلى احترام المواطن للإدارة و التصرفات و النشاطات الصادرة عنها كسلطة عامة .

و عليه نكون قد انتهينا من المطلب الأول ، بما يجعلنا ننتقل إلى المطلب الثاني الذي ندرس فيه التظلم الإداري المسبق في قرارات الإدارة ، كتقنية مفعلة لعلاقة المواطن بالإدارة .

**المطلب الثاني : التظلم الإداري المسبق كوسيلة لتفعيل علاقة المواطن بالإدارة .**

إن التظلم الإداري ظهرت بذوره منذ ما يعرف بالإدارة القاضية في النظام الفرنسي ، و نظراً لعدم وجود جهة قضائية تختص بالرقابة على النشاطات الإدارية و الفصل في المنازعات الإدارية ، حتم على الإدارة ذاتها النظر و الفصل في تلك الخصومات التي

<sup>1</sup> أنظر : الدكتور عمار بوضياف ، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية و الادارية دراسة تشريعية و قضائية و فقهية ، .....، ص 200 .

<sup>2</sup> أنظر : الدكتور عمار عوابدي ، المرجع السابق ، ص 68- 69 .

<sup>3</sup> أنظر الدكتور : سليمان محمد الطماوي ، المرجع السابق ، ص 205 .

تحرك ضد أعمالها الموسومة بعدم الشرعية ، فكان المواطن المضار من تلك النشاطات يرفع تظلماته إلى رؤساء الإدارات الإقليمية و الوزراء و الملوك للفصل فيها ، غير أن هذا النظام تعرض لعدة انتقادات ، من بينها مخالفته لمبدأ الفصل بين السلطات ، و شعور المدعي أن الإدارة لها صفة الخصم و الحكم في أن واحد ، بما عجل إدخال تعديلات على نظام الإدارة القاضية ، فتم إنشاء مجلس الدولة الفرنسي و أنشأت مجالس الأقاليم كهيئات إدارية استشارية ، فأصبح مجلس الدولة يعد المشورة فقط ، و يعد مشاريع القرارات التي تتعلق بالتظلمات المطروحة على رئيس الدولة ، الذي يفصل فيها بقرار إداري نهائي ( الوزير القاضي ) ، إلى أن فرض مجلس الدولة نفسه و أصبحت التظلمات ترفع أمامه مباشرة دون أن تمر للوزير القاضي ( رئيس الدولة ) ، فمن هنا تبلور مفهوم التظلم الإداري الذي يشترط بالنسبة لدعوى الإلغاء كإجراء مسبق ، الذي عرفه بعض الفقه ، بأنه إجراء وجوبي يجب اتباعه قبل إقامة الدعوى<sup>1</sup> ، في حين عرفه البعض الآخر ، بأنه ذلك الإجراء الموجه إلى مؤسسة إدارية نشيطة و ينظر في الأعمال الإدارية وفقا لاختصاصات إدارية ، و هذا التظلم يفترض وجود نزاع قائم بين الإدارة و شخص ما أو بين مؤسستين إداريتين<sup>2</sup> . كما عرف بأنه الاجراء الذي يقوم به صاحب التظلم و الملقب بالمتظلم أمام جهة إدارية طالباً فيه منها مراجعة عملها موضوع التظلم ، أو للحصول على تعويض بسبب ضرر ناتج عن نشاطها<sup>3</sup> .

و عرف الطعن الإداري المسبق ، بأنه تظلم ذو طابع إداري محض ، يوجه إلى الإدارة التي تتولى دراسته دون إجراءات محددة و بدون مناقشة حضورية و يأخذ شكلين ، طعن ولائي ، و طعن رئاسي . و كما يتضمن كذلك الطعون الموجهة للسلطة الوصية ، و لو أن

<sup>1</sup> أنظر: الأستاذة فاطمة بن سنوسي ، دور التظلم الإداري في حل المنازعات الإدارية في القانون الجزائري ، دار مندي للنشر ، 2003 ، ص من 15 إلى 17 .

<sup>2</sup> أنظر : الأستاذة فاطمة بن سنوسي ، المرجع السابق ، ص 10 .

<sup>3</sup> أنظر : الأستاذ خلوفي رشيد ، قانون المنازعات الإدارية ، تنظيم و اختصاص القضاء الإداري ، ديوان المطبوعات الجامعية ، بن عكنون الجزائر ، الطبعة الثانية ، 2005 ، ص 09 .

هذا النوع من الطعون يمكن اعتباره نوعا من أنواع الطعون الرئاسية . و يعرف النظام الجزائري و الفرنسي تطبيقات واسعة لهذه الطعون الإدارية<sup>1</sup>.

في حين لم يعرف التشريع و القضاء التظلم الإداري و ترك ذلك للفقهاء لتحديد معناه ، و التظلم الإداري نوعان ، نتناولهما بالتحليل و الدراسة في هذا المطلب الذي قسمناه إلى فرعين ، بحيث نتعرض في الفرع الأول لتظلم الرئاسي كوسيلة لتفعيل علاقة المواطن بالإدارة ، و في الفرع الثاني التظلم الولائي كوسيلة لتفعيل علاقة المواطن بالإدارة .

#### الفرع الأول : التظلم الرئاسي كوسيلة لتفعيل علاقة الإدارة بالمواطن .

إنّ منبع و مصدر التظلم الرئاسي ، هو السلطة الرئاسية التي تكون على الموظف المرؤوس و على القرار الذي يصدره ، فبالنسبة للمرؤوس تساعد على اتباع الطريق المخطط له من طرف رئيسه ، و أما بالنسبة للقرار فهي تمنع و تحول قانونا صدور قرارات مشوبة بعيب عدم المشروعية<sup>2</sup>.

و قد كان التظلم الرئاسي منصوصا عليه في قانون الإجراءات المدنية القديم في المادة 275 منه ، في حين لم ينص عليه قانون الإجراءات المدنية و الإدارية الجديد ، و أطلق عليه في القانون الإجراءات المدنية القديم الطعن التدرجي (Le recours Hiérarchique) ، حيث كان شرطا وجوبيا لقبول الدعوى الإدارية ، فهو طعن مكتوب ضد القرار الإداري الصادر يرفع مباشرة إلى السلطة أو الهيئة الإدارية التي تعلق مصدر القرار الإداري .

فالمشروع الجزائري سلك في هذا المجال مسلكا يستم بالبساطة ، عكس المشرع الفرنسي ، كونه حسم الأمر بالنص صراحة على أن الهيئة التي يوجه إليها التظلم الرئاسي هي الجهة الإدارية التي تعلق مباشرة الجهة التي أصدرت القرار ، و ليس السلطة الرئاسية الأعلى ( الموجودة في قمة الهرم السلمي ) و لا باقي السلطات الأقل منها مرتبة ، و الأعلى

<sup>1</sup> أنظر : الدكتور مسعود شيهوب ، المبادئ العامة في المنازعات الإدارية ، الجزء الأول ، ديوان المطبوعات الجامعية ، بن عكنون الجزائر ، 2009 ، ص 356 .

<sup>2</sup> أنظر : الأستاذة فاطمة بن سنوسي ، المرجع السابق ، ص 35 .

من السلطة المباشرة لمصدر القرار ، و لقد طبق القضاء آنذاك هذا المفهوم تطبيقاً صارماً فعلى سبيل المثال أقر الاجتهاد القضائي أن السلطة الأعلى للأمين العام للرئاسة مصدر القرار المطعون فيه هي وحدها الواجب التظلم إليها ، و ليس المدير العام لصندوق التقاعد الذي يعتقد الطاعن أن التأخر في تسوية ملفه حصل على مستواه و ليس على مستوى الأمين العام للرئاسة مصدر القرار الخاص بتقاعد الطاعن كموظف بالمدرسة الوطنية للإدارة ، و كذلك فإن الطعن التدرجي في قرار الوالي المتضمن وقف عضو منتخب في المجلس الشعبي البلدي كان يتعين توجيهه إلى وزير الداخلية على اعتبار أنه السلطة التي تعلق مباشرة الوالي<sup>1</sup> .

و تبعا لما سبق فإن التظلم الرئاسي هو وسيلة لبسط الرقابة على القرارات التي تصدرها الإدارة ، فعن طريقه يبين الخطأ و التعسف الموجود في قراراتها الموسومة بعدم مشروعيتها ، بما يعطي الفرصة للرئيس لتصحيح قرارات المرؤوس و بالتالي مراجعة القرارات الإدارية بالطرق الودية بعد التظلم فيها ، بما يرجع شيئا من ثقة المواطن في الإدارة ، لأنه يكون قد حقق تلك الأهداف التي ينشدها ، بعد تبصرته للرئيس الإداري لمصدر القرار بأسباب رفع التظلم له ، ناهيك عن تقصير الإجراءات على المواطن المتظلم بعدم لجوئه إلى القضاء في حالة الفصل في تظلمه بالإيجاب ورد المظالم لأهلها .

و إن نية المشرع من وراء إتباع هذه الإجراءات ، هو حفظ سلامة المواطن من جهة حتي يحقق أهدافه من المرحلة الإدارية و لا يصل إلى المرحلة القضائية ، و من جهة أخرى إعطاء فرصة للإدارة للعدول عن قراراتها غير المشروعة و بالتالي لا تصل لقضاء بما قد يشكك في سمعتها ، لذا نلاحظ بأن المشرع الجزائري نظم النصوص من أجل تحسين العلاقة بين المواطن و الإدارة حتى يتفادون هذا الإشكال ، و من بين النصوص المرسوم رقم 88-131 المتعلق بتنظيم العلاقة بين الإدارة و المواطن الذي تنص مادته السادسة : " تسهر الإدارة دوماً على تكييف مهامها و هيكلها مع احتياجات المواطنين و يجب أن تضع تحت تصرف المواطن خدمة جيّدة ."

<sup>1</sup> أنظر : الدكتور مسعود شيهوب ، المرجع السابق ، ص 360 .

والمادة الثامنة منه تنص : أن الإدارة لابد لها أن تطلع المواطنين على التنظيمات و التدابير التي تسطرها ."

فتبعاً له نستشف أن المشرع يضع الإدارة في خدمة المواطن متى فرضت الظروف ذلك.<sup>1</sup>

**الفرع الثاني : التظلم الولائي كوسيلة لتفعيل علاقة الإدارة بالمواطن .**

إنّ التظلم الإداري الولائي كان منصوصاً عليه في قانون الإجراءات المدنية الملغى في المادة 275 منه ، و أبقى عليه في القانون الجديد ، بحيث كانت القاعدة العامة أن التظلم يكون رئاسياً ، و لا يلجأ المتقاضى إلى التظلم الولائي ، إلا في الحالات التي لا يكون لمصدر القرار رئيساً إدارياً ، فهو بذلك بديل للتظلم الرئاسي .

و يعرف التظلم الولائي (Le recours Gracieux) : بأنه إجراء يقدمه الشخص المضار من القرار الإداري ، في صورة التماس إلى السلطة الإدارية المصدرة له ، ملتصقاً منها مراجعة و إعادة النظر في هذا القرار أو العمل ، بما يحقق سلامته و مشروعيته .<sup>2</sup>

و إن هذا النوع من التظلم الإداري أبقى عليه المشرع في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية ، و تخلى عن التظلم الرئاسي ، و جعله جوازياً فهو ليس موازياً للتظلم الرئاسي و إنه بديل عنه في حالة الهيئات الجماعية أو التي ليس لها رئيس لتمتعها بالاستقلالية ، كما هو الحال في القرارات الصادرة عن المجالس و اللجان ، و رئيس الجمهورية ، و الوزير الأول ، و الوزراء ، فهؤلاء جميعاً ليس لهم رئيس إداري ، إنهم السلطة العليا .<sup>3</sup>

و كثيراً ما كانت تطرح مشكلة التمييز بالنسبة للتظلم بخصوص القرارات الصادرة عن رؤساء المجالس الشعبية و عن الولاية ، فكلاهما يتمتع بازواج وظيفي كمثل للدولة و كمثل للمجموعة المحلية في نفس الوقت ، بما يجعل القرارات الصادرة عن رئيس البلدية أو الوالي في مجال تمثيله للدولة تخضع للتظلم الرئاسي ، و هو على التوالي الوالي

<sup>1</sup> أنظر : الأستاذة فاطمة بن سنوسي ، المرجع السابق ، ص 58-59 .

<sup>2</sup> أنظر : الدكتور : محمد الصغير بعلي ، الوسيط في المنازعات الإدارية ، ..... ، ص من 171 إلى 173 .

<sup>3</sup> أنظر : الأستاذ لحسن بن شيخ آث ملويا ، المنتقى في القضاء الإداري دراسة مقارنة ، دار الخلدونية الجزائر ، 2008 ، ص 302 .

بالنسبة لرئيس البلدية ، و بالنسبة للوالي وزير الداخلية و الوزراء المختصين عندما يتعلق الأمر بالمرفق الذي يشرفون عليه .

في حين أن القرارات الصادرة عن الوالي بصفته ممثلاً للمجموعة المحلية فتخضع للتظلم الولائي ، كونه في هذا الإطار ليس له رئيس لتمتعه باستقلالية ذاتية ، يستمدتها من استقلالية الجماعة المحلية التي هي لب وجوهر قيام النظام اللامركزي ، الشيء الذي ينسحب على رئيس المجلس الشعبي البلدي إذا ما أصدر قراراً ، باعتباره ممثلاً للمجموعة المحلية ، غير أن الفاصل بين الوظائف القومية و المحلية ، و بين الاختصاص الذي يمارسه هؤلاء كممثلين للدولة و الاختصاص الذي يمارسونه كممثلين للمجموعة المحلية ليس واضحاً دائماً ، و كثيراً ما كان القضاء يقضي بعدم قبول الدعوى للخطأ في نوع التظلم ، كأن يقوم المتظلم بتظلم رئاسي و المفروض أنه يكفي بالتظلم الولائي أو العكس ، بما جعل المشرع تفادياً لهذه الإشكالات يكتفي في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية الجديد بالتظلم الإداري الولائي و جعله اختياريًا للمواطن ، قصد تبسيط التقاضي في المواد الإدارية التي كان فيها بعض التعقيدات في هذا المجال<sup>1</sup>.

فانطلاقاً منه في حالة اختيار المواطن المضار من القرار الصادر عن الإدارة لطريق التظلم الولائي ، فقبل لجوئه إلى القضاء الإداري ، عليه أن يحترم ميعاده التظلم المنصوص عليه في المادة 829 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية الجديد<sup>2</sup> ، التي حددته بأربعة أشهر من تاريخ تبليغ أو نشر القرار المتظلم منه ، على أن تفصل فيه الإدارة خلال مدة شهرين من تاريخ تبليغ التظلم ، فإذا لم تفصل فيه خلال مدة شهرين يرفع المدعي دعواه أمام القضاء الإداري ، على اعتبار أن السكوت الملابس للإدارة اعتبره المشرع بمثابة قرار إداري ضمني برفض تظلم المواطن درءً لتعسف الإدارة في حالة عدم ردها على الطعن الولائي المقدم لها من طرف المواطن<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> أنظر : الدكتور مسعود شيهوب ، المرجع السابق ، ص 361 .

<sup>2</sup> راجع المادة 829 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية الجديد .

<sup>3</sup> أنظر : الدكتور : محمد الصغير بعلي ، الوسيط في المنازعات الإدارية ، ..... ، ص 172 - 173 .



و عليه يعد التظلم الولائي وسيلة قانونية في يد المواطن حولها له القانون لتبصرة مصدر القرار الإداري بالعيوب و الأخطاء التي شابت قراره ، و ذلك قصد تصحيحها ، بما يخفف على المواطن حتى يحقق أهدافه في المرحلة الإدارية و لا يصل إلى المرحلة القضائية ، و لإعطاء فرصة للإدارة لكي تتراجع عن قراراتها غير المشروعة ، فتراجع مصدر القرار عن قراره كلياً أو جزئياً أو تصحيحه بعد التظلم الولائي المقدم له ، يعد اعترافاً منه بخطئه و عدم تعنته بتمسكه به ، بما يحسن علاقة المواطن بالإدارة و يشيع احترامه و تقديره لها، و شعوره بالأمن القانوني و بالاطمئنان تجاهها ، بما يجعله تحت وطأة التزام معنوي داخلي يجبره على الخضوع لقراراتها و احترامها لإدراكه بكفاءة أعوانها .

و عليه بعد انتهائنا من دراسة هذا المطلب المتعلق بالوسائل الإدارية المرصودة لتفعيل علاقة المواطن بالإدارة ، ننتقل إلى دراسة المبحث الثاني من هذا الفصل المتعلق بالقضاء كوسيلة غير مباشرة لتفعيل علاقة المواطن بالإدارة .

#### **المبحث الثاني : القضاء كوسيلة غير مباشرة لتفعيل علاقة المواطن بالإدارة .**

إن الإدارة على اعتبار أنها تحوز على امتيازات منحها لها المشرع قصد تحقيق المصلحة العامة ، بقيامها بتصرفات و أعمال قانونية قد تمس بالحقوق و الحريات الأساسية للمواطن ، فإن الأنظمة لم تمنح لها امتيازات مطلقة ، بل أوجدت القضاء كصمام و ضمانة لتوفيق و الترويج بين تلك الامتيازات الممنوحة للإدارة و أعوانها و الحقوق و الحريات الأساسية التي تكفلها القوانين للمواطن ، الشيء الذي نبرزه في هذا المبحث الذي قسمناه لمطلبين بحيث نتناول في المطلب الأول دور القضاء الإداري في تفعيل العلاقة بين الإدارة و المواطن ، و في المطلب الثاني دور القضاء العادي في تفعيل هذه العلاقة .

#### **المطلب الأول : دور القضاء الإداري في تفعيل العلاقة بين الإدارة و المواطن .**

إن الجزائر من ضمن الدول التي أخذت بازدواجية القضاء من الناحية العضوية و المادية ، بجعلها للإدارة صاحبة الامتياز قضاءً خاصاً بها ، يفصل في تلك المنازعات التي تكون طرفاً فيها ، سواءً أكانت مدعية أو مدعاً عليها ، بما يحفز المواطن المضروب من تصرفاتها للجوء للقضاء الإداري ، للمطالبة بحقوقه التي يرى أن الإدارة عن طريق

موظفيها قد انتهكتها ، و ذلك عن طريق بعض الدعوى القضائية التي أوجدها المشرع قصد حماية حقوق و حريات المواطنين ، الشيء الذي نتناوله في هذا المطلب الذي قسمناه إلى فرعين ، اللذان نتناول فيهما سلطة القاضي الإداري في إلغاء قرارات الإدارة و التعويض عن أعمالها في الفرع الأول ، و أما في الفرع الثاني فندرس دور القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة و إكراها على التنفيذ .

**الفرع الأول : سلطة القاضي الإداري في إلغاء قرارات الإدارة و التعويض عن أعمالها .**

إن الدور الذي لعبه مجلس الدولة الفرنسي في حماية الحقوق و الحريات العامة لا ينكره إلا جاحد ، الدور الذي جعله يكسب مع مرور الزمن رضى و حب الذين ارتابوا منه في بداية عهده لا اعتقادهم أنه سيكون قاضياً منحازاً للإدارة .<sup>1</sup>

و فضلا عن ذلك ، سلك مجلس الدولة نهجا مغايرا لمنهج القضاء العادي في الفصل في المنازعات ، فإن كان القضاء العادي مطالباً بتحقيق العدالة القائمة على بسط سلطان القانون على القضية موضوع النزاع بمعاملة الأطراف على قدم المساواة فإن محكمة التنازع الفرنسية حددت في أول قضية نظرتها عقب إنشائها مباشرة طريقة عمل مجلس الدولة و التي تختلف عن طريقة عمل القضاء العادي ، بحيث أكدت أن تلك الرقابة المبسطة ينبغي أن تحقق الملائمة بين مصلحة الإدارة و حقوق الأفراد ، ففي حكمها الصادر في 08 فبراير 1873 في قضية بلانكو ( Blanco ) أقرت ذلك المبدأ الهام ، حيث جاء في معرض تحديدها للمسؤولية قولها إن هذه المسؤولية ليست عامة و لا مطلقة بل لها قواعدها الخاصة التي تتباين بحسب حاجات المرفق و ضرورة الملائمة بين حق الدولة و حقوق الأفراد ، و كان مفوض الحكومة في القضية ذاتها السيد دافيد David قد توصل إلى ذات النتيجة عندما قال " يظهر لنا استحالة ... مماثلة الدولة بفرد عادي<sup>2</sup>، بعكس القاضي الإداري في النظام القضائي الجزائري ، فأتساءل نظره النزاع الإداري ينبغي عليه أن يسلك بغرض الوصول إلى الحكم على النشاط الإداري مسلك القاضي العادي بالحكم بالعدالة المستخلصة

<sup>1</sup> أنظر: الدكتور نصر الدين بن طيفور ، الطبيعة القانونية لمجلس الدولة و أثر ذلك على حماية الحقوق و الحريات ، مجلة مجلس الدولة ، العدد 09 ، 2006 ، ص 26 - 27 .

<sup>2</sup> أنظر: الدكتور نصر الدين بن طيفور ، نفس المرجع ، ص 28 .

من النصوص ، بغض النظر عن مراكز المتخصصين عكس ما هو الحال في فرنسا ، و ذلك في غياب نص قانوني أو توجيه قضائي يسطر دور القاضي الإداري أثناء نظر النزاع ، فبالرجوع إلى التبرير الذي قدمه وزير العدل الجزائري أثناء عرضه لمشروع القانون العضوي لمجلس الدولة على البرلمان و الذي قال فيه " إن نظام القضاء الموحد على عكس النظام القضاء المزدوج يتجاهل وضع الإدارة و مقتضيات الصالح العام<sup>1</sup> .

فانطلاقاً من كل هذا فإن القضاء الإداري في النظام القضائي الجزائري هو قضاء مماثل للقضاء العادي و قضائه يتمتعون بنفس المزايا التي يتمتع بها القضاة العاديون و التي من بينها الاستقلالية ، بما يجعل المواطن في مركز مماثل للإدارة ، بعكس ما هو موجود في القضاء الإداري الفرنسي الذي قضائه تابعون للسلطة التنفيذية ، بما سيؤثر على الحقوق و الحريات ، فيغلب و يراعي وضع الإدارة التي منحت لها الامتيازات لغرض تحقيق المصلحة العامة ، و عليه فإن القاضي الإداري في النظام القضائي الجزائري يكون للمواطن فيه مركزاً تنازعيًا مميز عن المواطن في نظام القضاء الفرنسي ، لذا نجد القضاء الإداري في الجزائر يلعب دوراً متميزاً في تفعيل علاقة المواطن بالإدارة بطريقة غير مباشرة من خلال تلك الدعوى الإدارية التي يرفعها المواطن على الإدارة ، ما سنتناوله في هذا الفرع الذي قسمناه إلى ببنيين ، بحيث نتناول في البند الأول دعوى الإلغاء و في البند الثاني دعوى التعويض .

#### 1 - سلطة القاضي الإداري في إلغاء تصرفات الإدارة (دعوى الإلغاء أو دعوى تجاوز السلطة) :

إن دعوى الإلغاء من أهم الدعاوى التي كفلتها قوانين المرافعات للمواطن لمقارعة التصرفات القانونية للإدارة العامة التي يمكن تعريفها ، بأنها دعوى قضائية ترفع أمام الجهة القضائية المختصة ، بغرض إلغاء قرار غير مشروع طبقاً لإجراءات خاصة و محددة قانوناً<sup>2</sup> .

<sup>1</sup> أنظر: الدكتور نصر الدين بن طيفور ، نفس المرجع ، ص 31 .

<sup>2</sup> أنظر : الدكتور عمار بوضياف ، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية و الادرية ، دراسة تشريعية و قضائية و فقهية .....، ص 48 .

فدعوى الإلغاء هي دعوى هجومية ، يهاجم بها المواطن القرارات الإدارية التي لا تصب في صالحه ، و تؤسس دائما على انتهاك القانون ، لأن غايتها احترام مبدأ المشروعية<sup>1</sup> ، فإذا تبين و اتضح للقاضي الإداري أن القرار الإداري مشوب بعيب من العيوب يقضي بإلغائه لعدم مشروعيته<sup>2</sup> ، و قد نصت المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية على أنه " تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في : - دعاوى إلغاء القرارات الإدارية و الدعاوى التفسيرية و دعاوى فحص المشروعية للقرارات الصادرة عن :

- الولاية و المصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية .

- البلدية و المصالح الإدارية الأخرى للبلدية .

- المؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية ."

ففي 30 ماي 1998 صدر القانون رقم 98-02 المتعلق بالمحاكم الإدارية ، المتضمن عشرة مواد تتناول تنظيم و تشكيل المحاكم الإدارية ، كأول درجة للتقاضي بالنسبة للقضاء الإداري ، أما في قمة هرمه نجد مجلس الدولة الذي أساسه الدستوري المادة 152 من دستور 1989 المعدل و المتمم سنتي 1996 و 2008 و التي جاء في فحواها " أن مجلس الدولة هيئة موقومة لأعمال القضاء الإداري و موحدة للإجتهااد القضائي الإداري ، فهو بذلك يفصل في الاستئناف في القرارات الصادرة عن المحاكم الإدارية التي تفصل فيها كأول درجة ، و القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية طبقا للمادة 09 من القانون العضوي 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتضمن اختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و علمه التي تنص " يفصل مجلس الدولة ابتدائيا و نهائيا في الطعون بالإلغاء

---

2 MORAND- DEVILLER Jacqueline, Cours de droits administratif, 6ème Edition, Montchrestien Paris, 1999, p702 .

3 DELPEREE Francis, L'élaboration du droit disciplinaire de la fonction publique, L.G.D.J, Paris, 1969, p 07.

المرفوعة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية و الهيئات العمومية الوطنية و المنظمات المهنية الوطنية . "

الدعوى التي يجب أن تتوافر فيها مجموعة من الشروط نتطرق إليها فيما يلي :

أولا - شروط دعوى الإلغاء :

يجب أن تتوفر مجموعة من الشروط لقبول دعوى الإلغاء و التي نجملها فيما يلي :

أ - الشروط المتعلقة بالطاعن :

قبل أن يبحث القاضي في موضوع أي دعوى عليه أن يبحث في مدى توافر شروطها ، الشروط التي عدتها المادة 13 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية ، التي تنص " لا يجوز لأي شخص التقاضي ما لم تكن له صفة ، و له مصلحة قائمة أو محتملة يقرها القانون . "

الشروط التي ترك المشرع تفصيلها للفقهاء و التي نعالجها أدناه :

1- شرط المصلحة (L'intérêt) :

يقتضي القانون وجود مصلحة لقيام الدعوى الإدارية ، و يقال عادة المصلحة مناط الدعوى ، و لا دعوى بلا مصلحة . و بالتالي فإنه يشترط لقبولها وجود مصلحة في إقامتها، بأن يكون موضوع الدعوى المطالبة بحق أو بمركز قانوني أو بالتعويض عن ضرر أصاب حق من الحقوق ، و أن تكون المصلحة شخصية و مباشرة .<sup>1</sup>

و لم يعرف القانون المصلحة ، أما الفقهاء فعرفها بأنها " الفائدة العملية المشروعة التي يراد تحقيقها باللجوء إلى القضاء " ، فالمصلحة ليست شرطا لقبول الدعوى فقط ، بل هي شرط لقبول كل طلب أو دفع أو طعن في حكم .<sup>2</sup>

و المصلحة يجب أن تكون قائمة (مؤكدة) ، أي تلك التي ليست مجرد احتمال . كما يجب أن تكون حالة أي موجودة في الحاضر و ليست مستقبلية ، فالمصلحة المحتملة و

<sup>1</sup> أنظر : الدكتور فريجة حسين ، شرح قانون المنازعات الإدارية ، دراسة مقارنة ، دار الخلدونية للنشر و التوزيع ، القبة القديمة ، الجزائر ، 2011 ، ص 176 .

<sup>2</sup> أنظر : الدكتور مسعود شيهوب ، نفس المرجع ، ص 304 - 305 .

المستقبلية لا يعتد بها في دعوى القضاء الكامل ، إلا ما استثنى بنص قانوني صريح ، أما في قضاء الإلغاء فإن القضاء الإداري في فرنسا يكتفي بالمصلحة المحتملة لقبول دعوى الإلغاء ، و قد حدد مفوض الحكومة السيد ( Long ) شروط الضرر المحتمل و ذلك أمام مجلس الدولة بصدد قراره بتاريخ 14 فيفري 1958 بقوله : لا ينشئ الضرر المحتمل مصلحة للطعن بالإلغاء إلا إذا كان محددًا و خطيرا و محتملا بشكل كاف .<sup>1</sup>

و عليه حتى نكون أمام مدع ذو مصلحة ، فإنه يجب أن يكون هناك مساس بحق من حقوقه سواء كان ذلك الحق شخصيًا أو عينيًا أو مجرد مساس بمصلحة مشروعة .

و بخصوص دعوى تجاوز السلطة في القرارات التنظيمية ، فإنه يجوز مهاجمتها من أي شخص لأنها تطبق على الجميع ، بخلاف القرارات الإدارية الفردية ، التي لا يجوز مخاصمتها إلا من طرف الشخص الذي أضرت بمركزه القانوني .<sup>2</sup>

## 2- شرط الصفة ( La Qualité ) :

يجب أن تباشر الدعوى الإدارية من قبل ذي صفة ، فالصفة يقصد بها أن يكون صاحب الحق المدعى به من يباشر الحق في الدعوى ، التي ترفع لتقرير هذا الحق الموضوعي أو حمايته ، فلا يمكن مباشرة الدعوى بمعرفة شخص لا يدعي أنه صاحب حق ، و إنما يحل هذا الأخير لمباشرة حقوقه ، و ذلك لوجود رابطة وثيقة بين مصالح صاحب الحق المدعي و مصالحه الخاصة ، فالقانون يعطي لأشخاص أو هيئات معينة سلطة رفع الدعوى لحماية مصلحة عامة جماعية بقصد تطبيق القانون .<sup>3</sup>

إذا و بصفة عامة تثبت الصفة بمجرد إثبات الحق و الاعتداء عليه ، فيكون لصاحب الحق المعتدى عليه صفة مقاضاة المعتدي ، و عليه تثبت الصفة و تكون الدعوى التي تختصم فيها النقابات الهيئات المستخدمة مطالبة برفع الأجر .<sup>4</sup>

<sup>1</sup> أنظر : الدكتور مسعود شيهوب ، نفس المرجع ، ص 310 - 311 .

<sup>2</sup> أنظر : الأستاذ لحسن بن شيخ آث ملويا ، قانون الإجراءات الإدارية ، دار هومة للطباعة و النشر ، الجزائر ، 2006 ، ص 19 .

<sup>3</sup> أنظر : الدكتور فريجة حسين ، نفس المرجع ، ص 178 - 179 .

<sup>4</sup> أنظر : الدكتور مسعود شيهوب ، نفس المرجع ، ص من 311 إلى 314 .

و في هذا المقام لا نغفل التمييز بين الصفة و التمثيل القانوني ، ففي قانون الإجراءات المدنية و الإدارية يظهر هذا التمييز بينهما في المادة 828 منه ، غير أنه لم ينص على جزاء عدم صحة التمثيل ، بما يفتح مجال الافتراض ، فإما أن نقول أن الجزاء هو بطلان إجراءات الخصومة ، أو نقول أن الجزاء هو عدم قبول العريضة من الناحية الشكلية تأسيسا على كون النص المتضمن التمثيل القانوني جاء مع بيانات العريضة و في نفس القسم بعنوان رفع الدعوى ، و حسب هذه المادة المذكورة أعلاه فالدولة تمثل بواسطة الوزير المعني ، و الولاية تمثل بواسطة الوالي ، و البلدية تمثل بواسطة رئيس المجلس الشعبي البلدي ، و تمثل المؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية بواسطة ممثلها القانوني ، كما نجد بعض النصوص القانونية الخاصة تفوض بعض أعوان الدولة لتمثيلها نيابة عن الوزير المكلف بقطاع ما<sup>1</sup> .

### 3- شرط الأهلية (La Capacité) :

يجب أن يتمتع أطراف الدعوى القضائية الإدارية بأهلية التقاضي ، الأهلية ذاتها المعتمدة بموجب القانون المشترك ، و هي لا تتضمن أية ميزة خاصة . فترتكز بالنسبة للأشخاص الطبيعيين على القواعد المعتادة المتعلقة بالنيابة القانونية ، خاصة فيما يتعلق بعديمي الأهلية و الوكلاء . أما أشخاص القانون الخاص المعنويين ، فأنظمتها الأساسية أو القانون ، هي التي تحدد الهيئات التي تتمتع بأهلية تمثيلها . كما أن أشخاص القانون العام المعنويين باستثناء الدولة ، يمثلون من قبل الهيئات التنفيذية ، المخولة بذلك نظاميا من قبل هيئات المداولة ، على أن يجري تمثيل الدولة من قبل الوزير المختص ، ما عدا الاستثناءات الملحوظة بموجب نصوص خاصة<sup>2</sup> ، و المقصود هنا أهلية الأداء - ( أهلية التصرف ) - أمام القضاء ، الأهلية التي يرى بعض الفقهاء أنها ليست شرطا لقبول الدعوى ، و إنما هي شرط لصحة إجراءاتها . فإذا باشر الدعوى من قبل شخص ليس أهلا لمباشرتها ، تكون دعواه مقبولة ، و لكن الخصومة باطلة ، ما جعل المشرع الجزائري قد أخذ بهذا الرأي ،

<sup>1</sup> أنظر : الدكتور عمار بوضياف ، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية و الادارية دراسة تشريعية و قضائية و فقهية ، ..... ، ص 89 - 90 .

<sup>2</sup> أنظر : الأستاذ أحمد محيو ، ترجمة فانز أنجق و بيوض خالد ، المنازعات الإدارية ، ديوان المطبوعات الجامعية ، بن عكنون ، الجزائر ، 1994 ، ص 78 .

فقد نص على الأهلية في المادة 64 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية ، و جعلها من النظام العام و يترتب على انعدامها بطلان إجراءات الدعوى<sup>1</sup> .

و يجوز قانونا تصحيح عيب انعدام الأهلية إذا مثل من شابه والده بالجلسة و ذلك بتقديمه حكم بالحجر عليه إذا كان مجنونا مثلاً و تم تعيينه قيماً عليه و قام بتصحيح الدعوى و توجيهها بصفته قيماً على ابنه ، و من هنا فلا يمكن الدفع ببطلان إجراءات الدعوى بتصحيح إجراءات التقاضي<sup>2</sup> .

و به نكون قد انتهينا من الشروط المتعلقة برفع الدعوى ، ننتقل إلى دراسة الشروط المتعلقة بعريضة رفع الدعوى الإدارية .

#### ب - الشروط الخاصة بعريضة رفع دعوى الإلغاء :

تشمل هذه الشروط عريضة رفع الدعوى و المذكرات الأخرى المقدمة أثناء سير الخصومة ، كالطلبات المقابلة و العارضة و كذا طلبات التدخل في الخصام أو الإدخال ، التي يجب أن تكون محررة باللغة العربية ، مع إمكانية الطرف المقدم لها أن يصحح الإجراءات بأن يقدمها باللغة العربية ، بعد أن قدمها في الأول باللغة الأجنبية ، على أن لا يوجد مانع من تقديمها باللغتين العربية و الأجنبية في الوقت نفسه ، على أن تنبه المحكمة الإدارية العارض إلى ضرورة تقديم مذكراته باللغة العربية و منحه أجلاً لتصحيحها ، و في حالة عدم استجابته لذلك ، فالعريضة تكون غير مقبولة و يصرف النظر عنها<sup>3</sup> ، فالمادة 08 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية نصت أنه " يجب أن تتم الإجراءات و العقود القضائية من عرائض و مذكرات باللغة العربية ، تحت طائلة عدم القبول . "

و يجب أن تتضمن العريضة أيضاً على عرض موجز لوقائع الدعوى ، و أن تشير صراحة إلى القرار المطعون فيه و مضمونه و أن يبين فيها الطلب القضائي بصورة واضحة<sup>4</sup> .

<sup>1</sup> أنظر : الدكتور مسعود شيهوب ، نفس المرجع السابق ، ص 322 - 323 .

<sup>2</sup> أنظر : الدكتور فريجة حسين ، نفس المرجع ، ص 180 .

<sup>3</sup> أنظر : الأستاذ لحسن بن شيخ آث ملويا ، قانون الإجراءات الإدارية ، ..... ، ص 29 .

<sup>4</sup> أنظر : الدكتور فريجة حسين ، نفس المرجع ، ص 196 .



فالأصل أن دعوى الإلغاء تقام ضد القرار الإداري الذي يرى المواطن أنه مس بحقوقه و بمركزه القانوني ، إلا أن القانون يوجب أن تقام الدعوى على مصدر القرار المطعون فيه و إلا رفضت المحكمة الدعوى شكلا ، مع ضرورة رفع الدعوى من طرف محام و إلا كان لها نفس المصير المذكور سلفا .

ج - شرط انتفاء الدعوى الموازية :

حتى تكون دعوى الإلغاء مقبولة ، يجب أن لا يكون أمام المواطن المضار من القرار دعوى قضائية موازية ، التي تمنحه الحقوق و المزايا التي تمنحها له دعوى الإلغاء ، فهذا ترفض دعوى الإلغاء شكلا ، إذا نظم المشرع طريقا للطعن في القرار الإداري ، و قد ذهب القضاء في فرنسا إلى القول أنه إذا وجدت دعوى قضائية للطعن في القرار الإداري تحقق المزايا و النتائج التي تحققها دعوى الإلغاء ، يجعل هذه الأخيرة غير مقبولة شكلا . و يعود هذا الشرط إلى أسباب تاريخية ، و بالضبط إلى حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ 1862-12-26 ، أين رفض المجلس قبول دعوى الإلغاء ، بحجة و جود أمام العارض دعوى موازية تحقق له نفس مزايا دعوى الإلغاء .<sup>1</sup>

د - شرط إرفاق القرار المطعون فيه بعريضة الدعوى :

يجب أن يرفق مع العريضة التي تهدف إلى إبطال القرار الإداري ، تحت طائلة عدم قبولها ، القرار الإداري المطعون فيه ، فنصت على هذا الشرط في الفقرة الأولى من المادة 819 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية بالنسبة للدعاوى الإدارية العائدة لاختصاص المحاكم الإدارية ، و المادة 904 منه أحالت على المادة 819 منه بالنسبة للدعاوى الإدارية العائدة لاختصاص مجلس الدولة ابتداءً و انتهاءً . و لقد طبق الاجتهاد القضائي للغرفة الادارية للمحكمة العليا هذه القاعدة تطبيقا حرفيا و صارما بتصريحها أنه ليس في وسعها النطق بالإبطال المنصب على قرارات أو مستندات و التي لم تطلع على فحواها و لا على حتى وجودها .<sup>2</sup>

<sup>1</sup> أنظر : الأستاذ لحسن بن شيخ آث ملويا ، قانون الإجراءات الإدارية ، ..... ، ص 200 .

<sup>2</sup> أنظر : الدكتور مسعود شيهوب ، نفس المرجع ، ص 326 - 327 .

و إن القرار المطعون فيه هو الذي مس المركز القانوني للطاعن ، الذي قد يعسر عليه تقديم هذا القرار بسبب تعسف الإدارة ، التي تكتفي بإخطاره بمضمون القرار بواسطة رسالة فقط ، و مراعاة لهذا نجد المادة 819 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية نصت على إعفاء المدعي من شرط تقديم القرار المطعون فيه إذا وجد مانع يبرر عدم تقديمه ، فالقاضي الإداري إذا لاحظ أن الإدارة هي المتسبب في ذلك ، فيأمرها القاضي المقرر بتقديم القرار في أول جلسة ، و يحملها نتائج الامتناع ، وهذا قصد إعادة التوازن بين المواطن المدعي و الإدارة صاحبة الامتيازات غير المألوفة في القانون العام .

و - شرط التظلم الإداري في القرار الإداري :

لقد تخلى قانون الإجراءات المدنية و الإدارية عن فكرة التظلم و جعله جوازيًا في المنازعات الإدارية العامة ، سواءً تلك التي تعود لإختصاص المحاكم الإدارية أو تلك التي تعود ابتداءً و انتهاءً إلى مجلس الدولة ، و سواءً تعلقت بدعاوى الإلغاء و التفسير و المشروعية أو بدعاوى القضاء الكامل ، هذه هي القاعدة العامة .

و لكنه أبقى على فكرة التظلم الوجوبي في بعض المنازعات الخاصة ( مثل منازعات الضرائب و منازعات الضمان الإجتماعي ) ، و جعله اختياريًا بالنسبة إلى بعضها الآخر ( مثل منازعات العمران و منازعات الصفقات العمومية )<sup>1</sup> .

و إن الاجتهاد القضائي الفرنسي جعل التظلم الوجوبي أمر استثنائي ، فالأصل فيه أن يكون جوازيًا أو اختياريًا لصاحب الشأن ، فله أن يتظلم قبل اللجوء إلى القضاء و له أن يتركه جانبا ، و يلجأ مباشرة إلى القاضي إذا تبين له أن الإدارة مصممة على قرارها الذي اتخذته و يمكن للمتظلم أن يقيم إلى جانب التظلم الإداري الاختياري دعوى إلغاء ضد القرار الذي يرى فيه عدم المشروعية<sup>2</sup> .

و أبقى قانون الإجراءات المدنية و الإدارية فقط على التظلم الولائي ، و جعله جوازي و ليس إجباري .

<sup>1</sup> أنظر : الدكتور مسعود شيهوب ، نفس المرجع ، ص 339 .  
<sup>2</sup> أنظر : الدكتور فريجة حسين ، نفس المرجع ، ص 187 .

و يجب أن يكون التظلم الإداري على شكل رسالة مكتوبة بأن يتضمن عرضاً للوقائع مع تحديد النصوص القانونية التي يستند عليها المتظلم ، و تحديد طلباته ، مع الإشارة إلى كون هذا التظلم يندرج ضمن المواد القانونية المتعلقة بالتظلم الإداري المسبق<sup>1</sup> .

هـ - شرط ميعاد رفع دعوى الإلغاء :

تختلف الوضعية الإجرائية في حالة عدم لجوء المعني إلى رفع التظلم الإداري المسبق ، عن الوضعية التي نكون فيها أمام رفع لتظلم إداري .

1 - في حالة عدم رفع التظلم الإداري :

في هذه الحالة لا يلجأ المخاطب بالقرار الإداري إلى رفع تظلم ولائي ، بل يلجأ مباشرة إلى المحكمة الإدارية ليطلب إبطال القرار الإداري ، لسبب من أسباب عدم المشروعية ، فهنا يبدأ ميعاد رفع الدعوى المتمثل في أربعة أشهر ابتداءً من يوم تبليغ المواطن المتضرر شخصياً إذا كان القرار فردياً ، و من يوم نشره إن كان جماعياً أو تنظيمياً<sup>2</sup> .

2 - في حالة رفع التظلم الإداري :

إذا اختار المخاطب بالقرار الإداري طريق التظلم الإداري بداءة أمام الجهة المصدرة للقرار ، فالتظلم الولائي يجب أن يرفع قبل انقضاء ميعاد الأربعة أشهر من يوم تبليغه بصدر القرار الإداري لرفع دعوى الإلغاء ، و إذا رفع التظلم في آجاله القانونية فإن الإدارة ، قد تنتهج سلوك السكوت الملايس دون ردها على تظلم الطاعن ، الذي ينتظر مهلة شهرين من رفع تظلمه ، بما يجعل سكوت الإدارة بمثابة قرار ضمني بالرفض ، و بالتالي يكون ميعاد رفع دعوى الإبطال أمام القضاء الإداري هو شهرين ، المهلة التي يبدأ حسابها من يوم انقضاء مهلة الشهرين التي سكنت فيها الإدارة عن الرد ، أما إذا كان رد الإدارة صريحاً بالرفض الكلي أو الجزئي خلال أجل شهرين من رفع التظلم فإن رفع دعوى الإبطال يكون في أجل شهرين ابتداءً من تبليغ الإدارة للمعني بردها<sup>3</sup> .

<sup>1</sup> أنظر : الأستاذ لحسن بن شيخ آث ملوياً ، قانون الإجراءات الإدارية ، ..... ، ص 131 .

<sup>2</sup> أنظر : الأستاذ لحسن بن شيخ آث ملوياً ، قانون الإجراءات الإدارية ، ..... ، ص 132 .

<sup>3</sup> أنظر : الدكتور : محمد الصغير بعلي ، الوسيط في المنازعات الإدارية ، ..... ، ص 172 - 173 .

إن تحديد ميعاد ثابت للدعوى يشكل بكل تأكيد قيداً خطيراً على حرية الأفراد في مقاضاة الإدارة ، القيد الذي تفرضه مقتضيات المصلحة العامة كهدف للخدمة العمومية ، التي تكون موضوعاً للقرارات الإدارية ، فهذه الأخيرة يجب أن تتحصن بعد مدة ، إذ لا يعقل أن تبقى عرضة للإلغاء القضائي في أي وقت ، و هو ما ينعكس على العمل الإداري سلماً و على الصالح العام<sup>1</sup> .

و إن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية الجديد حدد الميعاد الذي ترفع فيه الدعوى في مجال المنازعات الإدارية العامة سواءً أمام المحاكم الإدارية أو أما مجلس الدولة عندما يفصل في الدعوى كأول و آخر درجة بأربعة أشهر ، الميعاد الذي هو من النظام العام يثيره القاضي من تلقاء نفسه ، و في أية مرحلة كانت عليها الدعوى ، و يترتب على فواته سقوط الحق في الدعوى و عدم قبولها شكلاً ، و بالتالي يتحصن القرار الإداري المراد إلغاؤه .

إلا أنه حسب الأستاذ " دباش " ، يمكن في دعوى الإلغاء إذا ما فات الميعاد اللجوء إلى طرق أخرى ، بالدفع عن طريق الاستثناء بعدم مشروعية القرار التنظيمي غير المشروع بمناسبة الدعوى الأصلية المتعلقة بالطعن في القرارات التطبيقية للقرار التنظيمي المحصن من أي طعن ، ناهيك عن إجازة الاجتهاد القضائي في فرنسا دعوى الإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية ، التي فات ميعاد دعوى الإلغاء بشأنها ، و ذلك عندما تتغير الظروف الواقعية و القانونية التي كانت تبرر وجود القرار التنظيمي ، و يتم ذلك بعد التظلم و طلب تعديل الإدارة القرار أو سحبه ، و في حالة ما إذا كان القانون هو الذي عدل الظروف ، فإن الطعن يكون مقبولاً مباشرةً خلال شهرين من تاريخ إصدار القانون ، كما يجوز للأشخاص الذين تضرروا من القرار غير المشروع الذي تحصن أن يلجؤوا إلى دعوى المسؤولية الخطئية ( عدم المشروعية ) .

<sup>1</sup> أنظر : الدكتور مسعود شيهوب ، نفس المرجع ، ص 372 .

غير أن الاجتهاد القضائي للغرفة الإدارية للمحكمة العليا سلك اتجاهًا معاكسًا تمامًا ، إذ يعتبر تحصن القرار بعد فوات أجال الطعن بالإلغاء فيه ، مانعًا من قبول دعوى التعويض المؤسسة على عدم مشروعية القرار<sup>1</sup> .

و بهذا ننتهي من شروط قبول دعوى الإلغاء بما يجعلنا نتوجه إلى تحليل أوجه الإلغاء .

#### ثانيا - أوجه الإلغاء :

إن عدم المشروعية أو أوجه إلغاء تنقسم و تنفرع إلى عدم المشروعية الخارجية و عدم المشروعية الداخلية ، الوسائل التي نعرض عليها بالدراسة في البندين التاليين :

##### أ - وسائل عدم المشروعية الخارجية :

يقصد بالمشروعية الخارجية ، عدم المشروعية المتعلقة باختصاص صاحب التصرف و شكل و إجراءات ذلك التصرف<sup>2</sup> .

فالمنازعة في المشروعية الخارجية للقرار أو التصرف الإداري ، تنصب على الطريقة التي انتهجت من العون الإداري لاتخاذ القرار الإداري أو التصرف ، ما نعالجه فيما يلي :

##### 1 - عيب عدم الاختصاص :

هو أكثر العيوب الجدية التي يمكن أن تعيب القرار الإداري ، وهو من النظام العام تثيره الجهة قضائية التي يعرض عليها النزاع من تلقاء نفسها ، حتى و لو كان رافع الدعوى مثيرا لوسائل أخرى للإلغاء<sup>3</sup> ، و قد عرف هذا العيب الأستاذ لافريير ( La ferrière ) بأنه عدم الأهلية الشرعية لسلطة الإدارية لاتخاذ القرار، أو إبرام عقدٍ لا يدخل ضمن صلاحياتها في حين عرفه الفقيه بونار ( Bonnard ) بأنه يكون القرار مشوبا بعيب عدم الاختصاص ،

<sup>1</sup> أنظر : الدكتور مسعود شيهوب ، نفس المرجع ، ص 385 .

<sup>2</sup> أنظر : الأستاذ لحسن بن شيخ آث ملويا ، دروس في المنازعات الإدارية ، ..... ، ص 63 .

<sup>3</sup> أنظر : الأستاذ أحمد محيو ، نفس المرجع ، ص 180 .

إذا كان من الممكن اتخاذه لكنه اتخذ من موظف آخر ، غير العون الذي كان من الممكن أن يتخذ من طرفه<sup>1</sup> .

و هذا العيب الذي يشوب القرار الإداري ، يتفرع إلى اغتصاب السلطة و الوظائف، الفرضية التي يتخذ فيها القرار شخص أجنبي تماماً عن سلم الأعوان الإداريين<sup>2</sup> ، كما قد يتخذ صورة أو فرضية عيب عدم الاختصاص المكاني باتخاذ السلطة الإدارية قرارات إدارية في مكان غير المكان الذي يجب أن تتواجد فيه ، أو باتخاذ قرارات بشأن موضوع يتعلق بقضايا خارجة عن إقليمها ، و نكون أمام عيب عدم الاختصاص عندما تتخذ السلطة الإدارية قرارات إدارية بعد فقدها لاختصاصها أو قبل تعيينها في وظيفتها ، و قد يكون عيب عدم الاختصاص مادياً بتصرف السلطة الإدارية في مجالات لم يخول لها القانون أي اختصاص بشأنه أو برفضها التصرف رغم اختصاصها لاعتقادها أنها غير مختصة .

غير أن هذه القاعدة ترد عليها استثناءات فرضتها بعض الظروف و اقتضتها المصلحة العامة ، و ديمومة و استمرارية المرافق العامة خدمة للصالح العام ، و تتمثل هذه الاستثناءات في نظرية الظروف الاستثنائية التي ابتكرها القضاء و التي لا يمكن معها أن تنقيد الإدارة بالمشروعية العادية ، لعدم وجود تشريع يمنح للإدارة سلطات كافية لمواجهة تلك الظروف<sup>3</sup> ، التي يقصد بها حدوث إخلال أو تشويش خطير للحياة الاجتماعية ، بما يستحيل على السلطات العامة احترام كل مقتضيات الشرعية<sup>4</sup>، فمجلس الدولة الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ 28 يونيو 1918 الخاص بسلطات الحرب و الظروف الاستثنائية في قضية هيري ( Heyries ) عبر فيه عن نظرية الظروف الاستثنائية بقوله : يتطلب مبدأ استمرارية المرافق العامة ضروريات استثنائية في وقت الحرب و التي تبرر التوسع الاستثنائي لسلطات الحكومة و الإدارة ، أما الاستثناء الثاني فيتمثل في نظرية الموظف الفعلي ( La théorie des fonctionnaires de fait ) ، التي هي نظرية قضائية تتمثل

<sup>1</sup> أنظر : الأستاذ الحسن بن شيخ آث ملويا ، دروس في المنازعات الإدارية ، وسائل المشروعية ، ..... ، ص 68 .

<sup>2</sup> A . Zaalani , Mini Encyclopédie, de droit Algérien , Notion Fondamentales et doctrinales Berti Edtion , Alger 2009, p 488.

<sup>3</sup> أنظر : الدكتور سليمان محمد الطماوي ، نفس المرجع ، ص 119 .

<sup>4</sup> أنظر : الحسن بن شيخ آث ملويا ، دروس في المنازعات الإدارية ، وسائل المشروعية ، ..... ، ص 90 .

في أن الظروف الاستثنائية تؤدي بالأشخاص و الهيئات غير المختصة إداريا ، ممارسة سلطات الإدارة تحقيقا للمصلحة العامة و إشباعا للحاجات العامة للمواطنين<sup>1</sup>.

## 2 - عيب الشكل و الإجراءات :

يجب أن يحترم كل قرار إداري قبل صدوره مجموعة من القواعد الشكلية و الإجرائية تحت طائلة أن يكون مشوبا بعيب الشكل و الإجراءات ، و هذه القواعد منها ما يتعلق بشكل القرار الإداري مثل قواعد الإمضاء أو المصادقة و كذا تسبب القرار بذكر في متنته أسباب اتخاذه عندما يأمر المشرع بذلك صراحة ، و قد تكون إجراءات واجبة الإتباع قبل إصدار القرار كالإزام القانون الهيئة مصدره له اللجوء إلى الاستشارة قبل إصداره ، و احترام حقوق الدفاع<sup>2</sup> ، بما يترتب على عدم احترامها من طرف الإدارة بطلان القرار الإداري ، ما إذا كانت تلك الشكليات و الإجراءات الجوهرية تم إقرارها لحماية المواطن ، كحقوق الدفاع و الاستشارة الإلزامية المطابقة و غير المطابقة ، كما قد تكون الشكليات و الإجراءات ثانوية ، كعدم ذكر تاريخ القرار فلا ينجر عنه بطلان القرار الإداري ، كما أنه لا وجه للقضاء بالبطلان إذا لم تحترم شكلية أو إجراء جوهري في الحالة التي لم تحترمها بسبب الظروف الاستثنائية ، التي نشأت تحت تسمية نظرية سلطات الحرب ، التي استحدثها قضاء مجلس الدولة في قرارين له مرتبطين بظروف الحرب العالمية الأولى ( 1914 – 1918 ) ، و هما قرار هيرياس ( Heyriés ) الصادر بتاريخ 28-يونيو-1918 ، و قرار السيدين دول ولوران ( Dol et Laurent ) الصادر في 28-فبراير-1919 السالف ذكرهما و هذه الظروف الموسعة من سلطات الإدارة بقصد اتخاذها تدابير استعجالية لمواجهة الظروف الاستثنائية ، لأنه لم يكن أمام الإدارة حل آخر لحماية تلك المصالح المحمية التي تبرر التضحية بمبدأ الشرعية مثل مصلحة استتباب الأمن و استمرارية المرافق الضرورية للحياة الوطنية أو المحلية ، و لا وجه للبطلان بسبب عدم مراعات الإدارة للإجراءات و الشكليات الجوهرية بسبب القوة القاهرة ، التي هي نظرية من ابتكار القضاء الإداري، فبمناسبة قضية وكالة السفر البحرية (Compagnies messageries maritimes) ،

<sup>1</sup> أنظر : الأستاذ لحسن بن شيخ آث ملويا ، دروس في المنازعات الإدارية ، وسائل المشروعية ، ..... ، ص 94 .  
<sup>2</sup> A . Zaalani : op. cit, p 487.

اعتبر محافظ الحكومة تارديو (Tardieu) الإضراب حالة من حالة من حالات القوة القاهرة عند توافر شروط ثلاثة و هي : أن تكون الحالة خارجة عن إرادة المتعاقد، و أن تضع المتعاقد في وضع يستحيل عليه الوفاء بالتزاماته ، و أن لا يكون باستطاعته الوقاية من الحادث و إنهاءه<sup>1</sup>، ففي هذه الحالة تتخذ الإدارة قرارات تتضمن تدابير دون احترام الشكليات و الإجراءات الجوهرية المنصوص عليها قانونا ، فإذا اتخذت السلطة الإدارية قرارا دون استشارة الهيئة الواجب أخذ رأيها إلزاميا كون أن أعضاء تلك الهيئة قد غادروا قاعة الاجتماعات أو رفضوا إعطاء رأيهم ، أو جنحوا للفوضى لعرقلة الاجتماع ، فالقرار السلطة الإدارية في هذه الظروف يعتبر مشروعاً .

و بهذا نكون قد فراغنا من وسائل عدم مشروعية القرار الإداري الخارجية ، لنتجه إلى معالجة وسائل عدم المشروعية الداخلية التي قد تعتري القرار الإداري فيما يلي :

#### ب - وسائل عدم المشروعية الداخلية :

إن رقابة القضاء الإداري لا تقتصر على مدى المشروعية الخارجية للقرار الإداري، بل أنها تمتد إلى المشروعية الداخلية عندما يكون محتواه غير مشروعاً، و عليه ندرس هذه العيوب الداخلية التي تشوب القرار الإداري في البنود الثلاثة التالية :

#### 1 - عيب مخالفة القانون :

إن هذا العيب هو أول عيب ظهر ، و يسميه البعض بعيب المحل ، فمحل القرار الإداري يكون غير متطابقاً مع مبدأ الشرعية ، فالقاضي الإداري يقضي ببطلان النشاط الإداري لمخالفته القانون ، لأن الجهات الإدارية المختلفة داخل الدولة مركزية كانت أم محلية أو مرفقية ، ملزمة بالخضوع للقانون في نشاطاتها سواء الانفرادية كالقرارات ، أو التعاقدية كإبرام الصفقات، بما يعد مظهراً من مظاهر دولة القانون بخضوع جميع الأشخاص و الهيئات لأحكامه و قواعده السارية المفعول ، فتطبيقاً و تفعيلاً لهذه القاعدة و يجب حين

<sup>1</sup> أنظر : الأستاذ لحسن بن شيخ آث ملويا ، دروس في المنازعات الإدارية ، وسائل المشروعية ، ..... ، ص من 131 إلى 134.



إصدار القرارات المختلفة ، مراعاة جانب المشروعية فيها ، بعدم مخالفتها لتشريع أو تنظيم<sup>1</sup>.

و إن مجلس الدولة الفرنسي أوجد عيب مخالفة القانون في قضية بيزي ( Bizet ) بتاريخ 13 مارس 1867 بعبارة المخالفة المباشرة للقانون<sup>2</sup> ، مخالفة القانون بمعناها الواسع الذي ينسحب على القواعد القانونية الدولية و القواعد الدستورية و القوانين العضوية و العادية و اللوائح التنفيذية و القرارات و التعليمات المصلحية و المبادئ العامة للقانون ، فمثلا فيعد باطلا المرسوم التنفيذي الذي يخالف القواعد الدستورية أو التشريعية ، و إن هذا العيب يتعامل معه القضاء بطريقة مرنة و سلسة في الحالات الاستثنائية ، لأن الإدارة تجد نفسها تحت وطأة الظروف الاستثنائية مجبرة على التصرف بصفة سريعة أو مستعجلة ، كحالة الكوارث الطبيعية ، غير أنه لا يتنكر القضاء لقواعد المشروعية في الظروف الاستثنائية و التي تحكم أعمال الإدارة في الظروف العادية ، فمن واجب الإدارة تطبيق القانون و صيانة الأمن و النظام العام و الإشراف على حسن سير المرافق العامة بمنحها سلطات تقديرية و شاملة فكان من الأجدر و أولى بالرعاية حين تتعرض الدولة لظروف استثنائية منح الإدارة سلطات أكثر اتساعا في هذه الظروف ، ذلك أن القوانين و القواعد المنظمة للعمل الإداري تفسر طبقا للظروف المحيطة بها لبلوغ و استظهار إرادة و نية المشرع ، فاستقر مجلس الدولة منذ أوائل القرن العشرين ، على أنه في الظروف القهرية الطارئة التي لم يسبق توقعها من المشرع ، أو التي يتضح فيها قصور توقعات النصوص ، يجب تفسير قواعد المشروعية المقررة للظروف العادية تفسيراً واسعاً يسمح للإدارة بسلطات العمل السريع و الحاسم الذي تقتضيه مهمتها في صيانة أمن الدولة و حسن سير مرافقها العامة ، بأكثر مما يوفره لها القانون في الظروف العادية . و انتهى من ذلك إلى رفض كثير من

<sup>1</sup> أنظر : الدكتور عمار بوضياف ، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية و الادارية دراسة تشريعية و قضائية و فقهية ، .....، ص 196 .

<sup>2</sup> أنظر : الأستاذ لحسن بن شيخ آث ملويا ، دروس في المنازعات الإدارية ، وسائل المشروعية ، .....، ص 212.

الدعاوى التي حاول أصحاب الشأن فيها النعي على مشروعية أعمال الإدارة رغم ثبوت مخالفتها للضوابط القانونية المقررة للظروف العادية.<sup>1</sup>

## 2 - عيب السبب :

يتعلق هذا العيب بعنصر من العناصر التي يتشكل منها القرار الإداري ، أي الوقائع الموضوعية السابقة التي كانت الباعث وراء اتخاذ مصدر القرار لقراره ، العيب الذي عرفه الأستاذ شابوي (Chapus) بقوله أنه نكون بصدد عدم مشروعية بفعل تلك الأسباب إذا كنا أمام غلط في القانون ، أو غلط في الوصف القانوني للوقائع ، أو غلط في الوقائع . " في حين عرفه دي لوبادير ( De laubadère ) أن عيب السبب يتعلق بعنصر من عناصر القرار الإداري و المتكون من بواعث القرار ، أي الوقائع السابقة و الخارجية للقرار ، و التي حمل وجودها مصدر القرار إلى اتخاذه ، أما في الفقه العربي نجد الأستاذ ماجد راغب الحلو عرفه بأنه عدم المشروعية الذي يكتنف القرار الإداري في سببه ، بأن تكون الواقعة التي يقوم عليها القرار غير موجودة أو غير صحيحة من حيث تكييفها القانوني<sup>2</sup> .

و إن مجلس الدولة الفرنسي أوجد عيب السبب ، كعيب مستقل عن العيوب الأخرى ، ابتداءً من سنة 1899 في قضية بنديال ( Bonduelle ) في قراره المؤرخ في 01 ديسمبر 1899 .

و حالات عيب السبب ثلاث من بينها حالة الغلط في الوقائع ، التي يمكن البحث في مدى صحتها المادية أو تكييفها القانوني الصحيح ، و بسط عليها رقابة ملائمة القرار ( contrôle d'opportunité ) ، فالقاضي الإداري يمارس رقابة محدودة عندما يهتم فقط بالتحقق من مادية الوقائع و ذلك بالتساؤل فيهما إذا كانت الواقعة التي بنت عليها الإدارة قرارها موجودة ، فالمجلس الأعلى ( المحكمة العليا حالياً ) بدوره قد كشف و جازى في كثير من الحالات عن عدم صحة الوقائع مادياً ، فمثلاً عزل مدير مستشفى عن وظيفته بسبب ارتكابه خطأ أدى إلى اضطراب المرفق ، و بما أن مادية الوقائع أي وجود الخطأ غير ثابت

<sup>1</sup> أنظر : الأستاذ الحسن بن شيخ آث ملويا ، دروس في المنازعات الإدارية ، وسائل المشروعية ، ..... ، ص 251 - 252 .  
<sup>2</sup> أنظر : الأستاذ الحسن بن شيخ آث ملويا ، دروس في المنازعات الإدارية ، وسائل المشروعية ، ..... ، ص 353 .

فقد ألغى القرار ( المجلس الأعلى 13 ديسمبر 1968 ، لابامو ، مجلد 1968 الصفحة 47)<sup>1</sup> ، فبذلك يفحص القاضي الإداري مادية ، و واقعية الوقائع ، كما أن رقابته تمتد إلى الوصف القانوني للوقائع بمراقبة التكليف القانوني لتلك الوقائع التي كانت سبباً و أدت إلى اتخاذ القرار الإداري ، فيبحث القاضي الإداري في مدى صلاحيتها في أن تكون سبباً مشروعاً لاتخاذ القرار الإداري ، بالتحقق من أن الواقعة هي ذات طبيعة تبرر شكل مشروع القرار الصادر ، فمثلا يسمح بفهم ذلك قانون 1911 الذي يخول للمحافظ الحق في رفض ترخيص البناء اذا كان في المشروع مساس بالمناطق الأثرية ( الهدف هو ضمان الحماية الفنية لبعض المواقع و الأحياء ) ، فالقاضي يصبح صاحب الاختصاص لتقدير إذا ما كان المشروع يمس فعلا بالمنظر الأثري ، فالمجلس الأعلى باستعماله لهذه الرقابة على ملاءمة القاعدة القانونية للوقائع ( عملية التكليف القانوني ) ، يتوصل إلى إلغاء بعض القرارات الإدارية<sup>2</sup>، و يدخل ضمن تكليف الوقائع التزام الإدارة بالأسباب المقررة قانوناً فيجب عليها أن تلتزم بالأسباب التي حددها القانون على سبيل الحصر ، فلا يأتي بأسباب خارجة عنها لتسبب قرارها .

أما الوجه الثالث لعيب السبب فيتمثل في الغلط في القانون ، و الذي يعبر عنه القضاء بعبارة الغلط في القانون ، أو بسبب سبب مشوب بغلط في القانون أو أيضا بسبب باعث غلط قانوناً<sup>3</sup>، و هذه الحالة تشمل تطبيق نص قانوني غير الذي يقبل التطبيق عادة ، كما تشمل الاستناد إلى نص غير مشروع أو ملغى كأن يستند مصدر القرار على لائحة غير مشروعة كسبب لقراره أو نص قانوني تم إلغاؤه ، و تشمل أيضا التطبيق الغلط لنص القانوني بتفسير الإدارة للنص القانوني تفسيراً خاطئاً .

و إن لقاعدة بطلان القرار الإداري لوجود عيب في السبب يرد عليها استثناء ، يتمثل في مبدأ إحلال الأسباب ، فههدف تجنب الإعادة غير المجدية للقرار الإداري ، فيلجأ القاضي الإداري إلى إصلاح القرار الإداري المشوب بعيب السبب ، بإحلال السبب الشرعي محل السبب غير الصحيح ، و ذلك بالتمييز بين الأسباب القاطعة و الأسباب الزائدة للقرار ، ففي

<sup>1</sup> أنظر : محيو أحمد ، نفس المرجع ، ص 188 .

<sup>2</sup> أنظر : محيو أحمد ، نفس المرجع ، ص 189 .

<sup>3</sup> أنظر : الأستاذ لحسن بن شيخ آث ملويا ، دروس في المنازعات الإدارية ، وسائل المشروعية ، ..... ، ص 385 .

حالة تعدد أسباب القرار الإداري ، فحتى يوسم القرار الإداري بأنه غير مشروع فيجب أن تكون أسبابه القاطعة غير مشروعة ، في حين أن عدم مشروعية الأسباب الزائدة لا يرتب بطلان القرار الإداري ، فالقاضي الإداري باستطاعته رفض دعوى الإبطال من تلقاء نفسه بنهج قاعدة إحلال الأسباب<sup>1</sup>.

### 3 - عيب الانحراف بالسلطة :

إن تلك السلطات التي تم منحها للإدارة بقصد تحقيق هدف المصلحة العامة ، التي إذا انحرفت الهيئة الإدارية المصدرة للقرار عن الهدف المسطر ، فيكون قرارها مشوباً بعبب الانحراف بالسلطة ، العيب الذي هو صعب الإثبات ، ونكون بصدده عندما تستعمل الهيئة الإدارية سلطاتها لغرض مغاير لذلك الذي منحت من أجله السلطة . وعموماً ، إن الهيئة التي ترتكب الانحراف بالسلطة تتخذ قراراً يدخل في اختصاصها ، مراعية الأشكال المحددة، لكنها تستعمل سلطاتها لأسباب أخرى ، مخالفة لما هو محدد في النصوص المستندة إليها . و على سبيل المثال ، وزير يرفض الترخيص لأحد الصيادلة بفتح صيدلية في حي معين بسبب تجاوز العدد المطلوب ، ثم يمنح ترخيصين متتابعين لصيادلة آخرين ، دون أن يقع خلال ذلك زيادة في احتياجات السكان ، فالقاضي الإدارة ألغى قرار الرفض بسبب الانحراف بالسلطة .

و لاكتشاف الانحراف بالسلطة ، فإنه من الضروري البحث عن الدوافع ( Mobiles ) التي أوحى أو ألهمت متخذ القرار لاتخاذها<sup>2</sup>.

فهذه الرقابة حسب العميد هوريو ( Hourieou ) ، هي رقابة على مدى أخلاقية الإدارة و بالتالي هي رقابة معنوية على مصدر القرار<sup>3</sup> .

ففرضيات الانحراف بالسلطة ، تتمثل في جنوح الإدارة إلى تحقيق هدف أجنبي عن المصلحة العامة كأن يتخذ القرار الإداري لتحقيق مصلحة شخص أو عدة أشخاص

<sup>1</sup> أنظر : الأستاذ لحسن بن شيخ آث ملويا ، دروس في المنازعات الإدارية ، وسائل المشروعية ، ..... ، ص 391 - 392 .

<sup>2</sup> أنظر : محيو أحمد ، نفس المرجع ، ص 191 .

<sup>3</sup> أنظر : الدكتور : محمد الصغير بعلي ، الوسيط في المنازعات الإدارية ، ..... ، ص 301 .

أو لتحقيق مصلحة أو نزوة شخصية لمصدر القرار ، و نكون أيضا أمام هذا العيب إذا تصرفت الإدارة لتحقيق مصلحة عامة ، غير المصلحة المشروعة التي حددت لها بدقة لتحقيقها ، فالقاضي عند ممارسته هذه الرقابة يحدد الهدف الذي منح القانون من أجله للإدارة تلك الصلاحيات ، ثم يراقب مدى احترام ذلك الهدف ، كأن تهدف الإدارة إلى تحقيق مصلحة مالية ، و هذه هي أغلب الحالات و الفرضيات التي تنحرف فيها الإدارة بسلطتها ، كما قد تحقيق أهداف أخرى للمصلحة العامة غير تلك المسطرة و الملزمة بتحقيقها<sup>1</sup>.

إن القاضي الإداري بتفحصه للقرار الإداري المطعون فيه ، فقد لا يستجيب لطلب المواطن الطاعن في مشروعية القرار الصادر عن الإدارة ، كون أن الوسائل المقحمة من طرف العارض لا ينجر عنها البطلان ، و إما يستجيب القاضي الإداري لطلب الطاعن لأن وسائل عدم المشروعية المقحمة من طرفه جدية ، و تتعلق بالنظام العام فيقضى ببطلان القرار الإداري ، و بالتالي يعتبر القرار محل الإبطال كأنه لم يكن ، و يجب أن تختفي كل الآثار و النتائج المنبثقة عنه ، بما يجعل للإبطال أثر رجعي ، و يحتم على الإدارة إعادة الأمور إلى حالتها الأولى ، و بالتالي رجوع علاقة المواطن بالإدارة التي اضطربت بفعل ذلك القرار الذي قضي بإبطاله لعدم مشروعيته ، بما ينجر عنه قيام الإدارة مصدره القرار بمراجعة قرارها و محو آثاره ، كما أنها تحجم عن إصدار قرارات مماثلة له خشية اضطراب علاقتها بالمواطن و فقده الثقة في الإدارة ، بما يجعل قضاء الإبطال أداة و وسيلة مفعلة و مرجعة بصفة غير مباشرة لعلاقة الإدارة بالمواطن .

و تبعا له نكون قد انتهينا من البند الأول من هذا الفرع لننتقل إلى دراسة البند الثاني من هذا الفرع و المتمثل في دعوى القضاء الكامل .

## 2 - سلطة القاضي الإداري في التعويض عن تصرفات الإدارة ( دعوى التعويض ) :

إن دعوى التعويض هي من أهم دعاوى القضاء الكامل التي يتمتع فيها القاضي بسلطات

<sup>1</sup> أنظر : الأستاذ لحسن بن شيخ آث ملويا ، دروس في المنازعات الإدارية ، وسائل المشروعية ، ..... ، ص 311 .

كبيرة ، وتهدف إلى المطالبة بالتعويض و جبر الأضرار المترتبة عن الأعمال الإدارية المادية و القانونية .

و إنها تختص بها المحكمة الإدارية حصريا ، أيا كانت الجهات الإدارية الواردة بالمادة 800 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية ، طرفا فيها<sup>1</sup>.

و في دعوى التعويض إن العارض يطالب الإدارة بحقوق الشخصية ، بعكس قضاء الإلغاء ، الذي ينصب على اختصام القرار الإداري بسبب عدم المشروعية<sup>2</sup>.

وإن هذه الدعوى يجب أن تتوافر فيها مجموعة من الشروط تتمثل في :

أولا - شروط دعوى التعويض :

يجب أن تتوفر مجموعة من الشروط لقبول دعوى التعويض و التي نصلها فيما يلي :

أ - الشروط المتعلقة بالطاعن :

إن القاضي الإداري قبل أن يدخل لموضوع أي دعوى إدارية عليه أن يبحث في مدى توافر شروطها ، بحسب ما نصت عليه المادة 13 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية التي تنص " لا يجوز لأي شخص التقاضي ما لم تكن له صفة ، و له مصلحة قائمة أو محتملة يقرها القانون ."

الشروط التي نعالجها وفق ما يلي :

1- شرط المصلحة ( L'intérêt ) :

يجب أن يكون رافع الدعوى صاحب حق أو له مصلحة في النزاع ، و عليه يجب أن يثبت رافع الدعوى مصلحته ، فعليه أن يثبت وجود مساس بحق شخصي أو مركز قانوني يقر له القانون الحماية القانونية ، على أن تكون المصلحة في دعوى التعويض قائمة و مؤكدة

<sup>1</sup> أنظر : الدكتور : محمد الصغير بعلي ، الوسيط في المنازعات الإدارية ، ..... ، ص 218 .  
<sup>2</sup> أنظر : الدكتور فريجة حسين ، نفس المرجع ، ص 154 .

و ليست مستقبلية أو محتملة بعكس دعوى الإلغاء التي يقبل القضاء أن تكون المصلحة المحمية فيها مصلحة محتملة<sup>1</sup> .

2- شرط الصفة ( La Qualité ) :

إن لرفع أو مباشرة الدعوى الإدارية ، التي من ضمنها دعوى التعويض ، يجب أن تتم من قبل ذي صفة ، أي من قبل الشخص الذي يدعي أن مركزه القانوني أو حقوقه الشخصية وقع عليها اعتداء عليها .

3- شرط الأهلية ( La Capacité ) :

يجب أن يتمتع أطراف الدعوى القضائية الإدارية سواء كانوا أشخاص طبيعيين أو معنويين بأهلية التقاضي ، الأهلية المعتمدة بموجب القانون المشترك .

ب - الشروط الخاصة المتعلقة برفع دعوى التعويض :

هناك مجموعة من الشروط الخاصة يجب أن يراعيها رافع دعوى التعويض و هي :

1- الشروط الخاصة بالعريضة :

يجب أن تكون عريضة رفع الدعوى و المذكرات الأخرى المقدمة أثناء سير الخصومة كالطلبات المقابلة و العارضة ، و كذا طلبات التدخل في الخصام أو الإدخال ، محررة باللغة العربية ، و لا يوجد أي مانع من تقديمها باللغتين العربية و الأجنبية في الوقت نفسه ، كما يجب أن تتضمن العريضة شروطاً بحيث يجب أن تكون مكتوبة و تحتوي على عرض موجز لوقائع الدعوى ، و أن تشير صراحة إلى مضمونه التصرف الصادر عن الإدارة سواء كان تصرف قانوني أو مادي و الذي تضرر منه المدعي ، و يبين فيها كذلك طلباته الرامية إلى حصوله على التعويضات لجبر الضرر الحاصل له و وسائل و أوجه دافعه .

<sup>1</sup> أنظر : الدكتور مسعود شيهوب ، نفس المرجع ، ص من 304 إلى 310 .

2- شرط إرفاق القرار السابق بعريضة الدعوى :

يتعلق مفهوم القرار السابق في منازعات القضاء الكامل ، بما في ذلك منازعات التعويض المرفوعة أمام المحاكم الإدارية ، بكونه لا يسوغ للمدعي مخاصمة الإدارة قضائيا ، إلا بعد إفصاحها عن نيتها منازعته قضائيا ، بإبدائها موقفها من النزاع المستقبلي فعندما نكون أمام عمل مادي للإدارة و ليس أمام تصرف قانوني ، فعلى المدعي إجبار الإدارة على إصدار قرار صريح أو ضمني ، و ذلك بأن يطلب المدعي تعويضا أو إصلاحا للضرر من الإدارة مباشرة ، و بعد ذلك يحتج قضائيا على قرارها السلبي السابق قضائيا<sup>1</sup> .

ففي فرنسا يمكن تفسير المادة (94) من القسم التنظيمي من قانون المحاكم الإدارية – و التي هي المصدر التاريخي للنص الجزائري – على نحو آخر . بما يجعل القرار المطعون فيه إما أن يكون القرار السابق المسبب للضرر في حالة دعوى القضاء الكامل ، و إما أن يكون القرار الأصلي المطعون فيه في حالة دعوى الإلغاء ، لأن التظلم لا يكون إلزاميا سوى في دعوى القضاء الكامل دون الإلغاء حسب ما استقر عليه الفقه و القضاء في فرنسا ، بينما في الجزائر لم يعد التظلم شرطا سواء في دعوى الإلغاء أو في دعوى التعويض .

فالقرار المطعون فيه في دعوى القضاء الكامل في فرنسا هو القرار السابق حيث يستفز المتقاضى الإدارة مقدما إليها طلبا بإصلاح الأضرار ( أي تظلما ) ، و الجواب المتضمن موقفها من الطلب هو القرار السابق ، و الذي تتحدد به معالم و موضوع الدعوى . القرار الذي يمكن أن يكون ضمينا في حالة سكوتها ، في حين دعوى الإلغاء القرار موجود أصلا<sup>2</sup>.

و قد كانت فكرة القرار السابق مشترطة في المادة 169 من قانون الإجراءات المدنية القديم قبل تعديلها في سنة 1990 ، و بالرغم من ذلك ثار خلاف بشأن مدى بقائها دعوى التعويض و أبدى الفقه مواقف متباينة ، لغاية أن فصل القضاء في المسألة تلك بقرار

<sup>1</sup> أنظر : الأستاذ لحسن بن شيخ آث ملويا ، مسؤولية السلطة العامة ، دار الهدى ، عين مليلة ، 2013 ، ص 348 .

<sup>2</sup> أنظر : الدكتور مسعود شيهوب ، نفس المرجع ، ص 328 .



حاسم<sup>1</sup>، فمجلس الدولة أقر بعدم لزوم استصدار القرار السابق قبل رفع دعوى التعويض و بالتالي عدم لزوم التظلم الإداري ، و ذلك في قراره الصادر بتاريخ 11-05-2005 ( قضية والي ولاية وهران ضد م . ح و رئيس بلدية وهران ) ، و الذي جاءت أسبابه كما يلي : " حيث أن النزاع يتعلق بطلب تعويض مقابل ما لحق المستأنف عليه م . ح من أضرار بسبب هدم المستأنفة لبنايتها التي أقامها وفقاً للقوانين السارية المفعول ، و بعد حصوله على موافقة وزارة الشؤون الدينية و حصوله على رخصة البناء لإقامة سكن فوق بيت الوضوء لمسجد الإمام البخاري الذي يعمل به .

حيث أن طلب التعويض تختص به الغرفة الإدارية ، طالما أن هذا التعويض يقع على الإدارة .

حيث أن دفع المستأنف المتعلقة بالمادتين 169 فقرة 02 و 169 فقرة 01 مكرّر من قانون الإجراء المدنية جاءت في غير محلّها ، لأن طلب التعويض لا يقتضي صدور مقرر إداري برفضه ، إلا أنه في الدعوى الحالية يتبيّن أن المستأنف والي ولاية وهران لم يرتكب أي خطأ ضدّ المستأنف عليه يستوجب تعويضه ... " <sup>2</sup>

و بهذا نجد مجلس الدولة حل الغموض و الإشكال و التردّد الذي كان موجوداً ، بإقراره أن دعوى التعويض ترفع مباشرة ضد الإدارة ، دون اشتراط رفع تظلم و لا استصدار قرار إداري سابق ، بما جعل قانون الإجراءات المدنية و الإدارية يكرس هذا الرأي بعدم اشتراطه استصدار قرار سابق قبل رفع دعوى التعويض ، بما يجعل التظلم الإداري المسبق غير مفروض .

### 3 - ميعاد رفع دعوى التعويض :

اختلف فقه المرافعات في الجزائر حول شرط الميعاد في دعوى التعويض ، بحيث ذهب الأستاذين " عوابدي عمار " و " خلوفي رشيد " ، إلى أنّ ميعاد رفع دعوى التعويض

<sup>1</sup> أنظر : الأستاذ لحسن بن شيخ آث ملويا ، مسؤولية السلطة العامة ، ..... ، ص 348 - 349 .  
<sup>2</sup> أنظر : الأستاذ لحسن بن شيخ آث ملويا ، مسؤولية السلطة العامة ، ..... ، ص 356 .

أمام الغرفة الإدارية بالمجلس القضائي هو أربعة أشهر تبدأ من يوم التبليغ أو نشر القرار الإداري بحسب نوعه طبقاً لفقرة الثانية 169 مكرّر من قانون الإجراءات المدنية .

فهذان الأستاذان يقولان ببقاء فكرة القرار الإداري السابق ، و تبعاً لذلك ، فما على المدعي إلا أن يرفع تظلماً أمام الإدارة الصادر عنها التصرف ، قبل رفع دعوى التعويض و ينتظر صدور قرار منها صريحاً أو ضمناً ، و بعدها يرفع دعوى أمام الغرفة الإدارية في ميعاد أربعة أشهر بعد صدور قرار الرد الصريح أو الضمني .<sup>1</sup>

في حين يرى الأستاذ مسعود شيهوب إلى أن دعوى التعويض عندما تكون مؤسسة على عمل مادي أو عقد إداري لا ترتبط بميعاد ، فأجال رفعها تبقى مفتوحة تطبيقاً للمادة ( المادة 829 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية ) .<sup>2</sup>

أما إذا كانت دعوى التعويض مؤسسة على قرار ، فإن الميعاد المنصوص عليه في المادة 829 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية يصبح واجب التطبيق ، فمثلاً : المالك الذي لا يريد إلغاء قرار نزع الملكية ، و إنما تعويضه فقط على أضرار الحرمان من ملكيته ، يبقى ملزماً باحترام الميعاد<sup>3</sup> ، و لقد أكد مجلس الدولة عدم ارتباط دعوى التعويض بميعاد في قرار صادر عنه" بتاريخ 10-02-2004 ( قضية المجلس الشعبي لبلدية سعيدة ضدّ أعضاء المستثمرة الفلاحية ) بإقراره صراحة عدم ارتباط دعوى التعويض بميعاد بقوله :

" - حيث أن المستثمرة الفلاحية استفاد منها الأعضاء بموجب مقرّر الوالي المؤرخ في 22-03-1988 ، و أنهم يشغلونها منذ 22-03-1988 ، و أن كل من بلدية سعيدة و أولاد خالد قامتا برمي الأوساخ على القطعة الأرضية التابعة لأعضاء المستثمرة الفلاحية و بما أنّ الأمر يتعلق بدعوى التعويض عن ضرر ، فإنه لا وجود لأجل لرفع الدعوى ..."

<sup>1</sup> أنظر : الأستاذ لحسن بن شيخ آث ملويا ، مسؤولية السلطة العامة ، ..... ، ص 357 .  
<sup>2</sup> أنظر : الدكتور مسعود شيهوب ، نفس المرجع ، ص 376 .  
<sup>3</sup> أنظر : الدكتور مسعود شيهوب ، نفس المرجع ، ص 376 .

و نجد الشيء نفسه في قرار مجلس الدولة بتاريخ 01-06-2004 ( قضية ب . م ضد بلدية سيدي عقبة و من معها ) بقوله :

" - حيث أنّ لبّ هذه الدعوى يتمحور حول تعيين خبير من أجل تقدير المسكن محل النزاع.

- حيث أن هذه الدعوى تشمل إذن النزاع الكامل و ليس دعوى إبطال، و بالتالي فلا تخضع لأي ميعاد..."<sup>1</sup>

#### 4 - الصلح كشرط لرفع دعوى التعويض :

على خلاف ما كان عليه الحال في قانون الإجراءات المدنية القديم أصبح الصلح بموجب المادة 970 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية ذو طابع اختياري ، فلا يكون رئيس تشكيلة القضائية التي تفصل في النزاع مجبراً اللجوء إليه ، كما أن الأطراف ليسوا ملزمين بإجراء محاولة الصلح أو طلبها من القاضي الإداري ."<sup>2</sup>

و الصلح يجوز في مادة القضاء الكامل فقط ، و لا يجوز في دعوى الإبطال ، لكونها من دعاوى المشروعية ، لأنه لا يعقل أن يتم التصالح بشأن قرار مشوب بعيب من عيوب المشروعية ، و هو جائز في أي مرحلة تكون عليها الخصومة ، سواء أثناء التحقيق ، و كذا أثناء جلسة المرافعة ، و يجوز لجهة الاستئناف المتمثلة في مجلس الدولة المبادرة به، فتبعا للمادة 972 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية يكون بسعي من الخصوم أو بمبادرة من رئيس تشكيلة الحكم ، بعد موافقة الخصوم عليه ."<sup>3</sup>

و إن النتائج المتمخضة عن إجراء الصلح سواءً بعدم الاتفاق بين أطراف النزاع فإن قاضي الموضوع يحزر محضراً بعدم الصلح و يواصل إجراءات المحاكمة ، أما إذا حصل صلح بين طرفي النزاع ، فالصلح الحاصل ينهي النزاع و لا يجوز التراجع عنه ، فإذا كان

<sup>1</sup> أنظر : الأستاذ لحسن بن شيخ آث ملوياً ، مسؤولية السلطة العامة ، دار الهدى ، ..... ، ص 358 - 359 .  
<sup>2</sup> أنظر : الأستاذ لحسن بن شيخ آث ملوياً ، دروس في المنازعات الإدارية ، وسائل المشروعية ، الطبعة الثانية ، دار هومة للطباعة و النشر ، الجزائر ، 2006 ، ص 618 .  
<sup>3</sup> تنص المادة 972 من القانون رقم المؤرخ في 17 ربيع الثاني عام 1429 هـ الموافق ل 23 أبريل سنة 2008 على أنه " يتم إجراء الصلح بسعي من الخصوم أو من رئيس تشكيلة الحكم بعد موافقة الخصوم ."

الصلح بسعي من أطراف النزاع فيقدم الأطراف طلبات إلى رئيس الجلسة بهدف النطق بأن لا وجه للفصل أو تصريح المدعي بتنازله عن الخصومة ، أما إذا كان بمبادرة من القاضي فيقضي هذا الأخير بالإشهاد للمدعي بتنازله عن الدعوى ، كما يستطيع أطراف الخصومة أن يطلبوا من القاضي النطق بالاتفاق الحاصل بينهم ، أو يحرر القاضي محضرا يتضمن ما تم الاتفاق عليه بين الطرفين .

و بهذا نكون قد فرغنا من شروط قبول دعوى التعويض ، لنذهب إلى معالجة الأساس الذي تنبني عليها المسؤولية الإدارية .

#### ثانيا - أساس المسؤولية الإدارية :

تقوم السلطة العمومية عن طريق مرافقها العامة و إداراتها العامة بنشاطات ، ترمي من ورائها إلى إشباع حاجات المواطنين ، الأنشطة و الأعمال التي قد يترتب عنها أضرار للغير ، و التي تؤدي إلى مسؤولية الإدارة إما على أساس نظرية الخطأ أو على أساس نظرية المخاطر ، ما سنتناوله فيما يلي :

#### أ - مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ :

تقوم هذه النظرية على أساس الخطأ ، الذي إما أن يكون خطأ شخصيا أو مصلحيا ، بحيث أن الخطأ الشخصي الذي عرفه الفقيه لافريير بأنه التصرف الذي يكشف عن الإنسان بضعفه و أهوائه و عدم تبصره<sup>1</sup> . فمعيار الخطأ الشخصي يقوم على أساس سوء النية للموظف عندما يقوم بواجباته الوظيفية ، فكلما قصد الحصول على منفعة أو فائدة خاصة أو إحداث ضرر عمدي ، كان الخطأ شخصيا ، يتحمل نتائجه و جبر الأضرار الناجمة عنه بما يكفل الأداء الجيد للموظف ، الذي يصبح حريصا و يقضا و متقنا للوظائف المعهود له بها على اعتبار أنه عون من أعوان الدولة ، و يعتبر خطأ شخصيا إذا أمكن فصله عن الالتزامات و الواجبات الوظيفية للموظف و خارج مهامه<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> أنظر : الدكتور فريجة حسين ، نفس المرجع ، ص 296 .

<sup>2</sup> أنظر : الدكتور : محمد الصغير بعلي ، الوسيط في المنازعات الإدارية ، ..... ، ص 226 .

و قد رخص مجلس الدولة الفرنسي للأفراد اختصاص الإدارة ، و مطالبتها بالتعويض عن الأضرار التي أصابتهم من جراء خطأ الموظف الشخصي ، محملاً إياها التعويض بصفة مؤقتة حماية للمتعاملين معها ، غير أنها ترجع على الموظف الذي ارتكب الخطأ ، فإذا ارتكب العون خطأ شخصياً و دفعت الإدارة التعويض عوضاً عنه ، و يتصور ذلك في الحالة التي يكون فيها الخطأ الشخصي مرتكباً أثناء الخدمة أو بمناسبة ، أي في حالة الخطأ الشخصي غير القابل للفصل عن الخدمة ، فهنا تدفع الإدارة التعويض بموجب المادة 20 فقرة 02 من المرسوم 59-85 ، و بعد ذلك في مقدورها الرجوع على العون لاسترداد ما دفعته<sup>1</sup>.

و بالمقابل إذا كنا بصدد خطأ شخصي منفصل عن الخدمة ، فإن الإدارة لا تحل محل الموظف في دفع التعويض للضحية ، و هذا ما صرحت به المادة 31 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الجديد لسنة 2006 ، بقولها : " إذا تعرض الموظف لمتابعة القضائية من الغير بسبب خطأ الخدمة ، يجب على المؤسسة أو الإدارة العمومية التي ينتمي إليها أن تحميه من العقوبات المدنية التي تسلط عليه ، ما لم ينسب إلى هذا الموظف خطأ شخصي يعتبر منفصلاً عن المهام الموكلة له . "

و قد تكون المسؤولية ناتجة عن خطئين الأول وكيف بأنه مرفقي ، أما الثاني فيكيف على أنه شخصي ، فتدفع الإدارة التعويض بكامله ، مع استطاعتها الرجوع على العون في حدود النسبة التي يغطيها الخطأ الشخصي<sup>2</sup> .

و قد كرس مجلس الدولة في الجزائر ، مسؤولية الإدارة عن الخطأ الشخصي للموظف الذي ألحق ضرراً بالمرتفق على اعتبار أن هذا الخطأ لا يمكن فصله عن المرفق .

<sup>1</sup> أنظر : الأستاذ الحسن بن شيخ آث ملويا ، دروس في المنازعات الإدارية ، وسائل المشروعية ، ..... ، ص 189 .

<sup>2</sup> Andé de Laubadère et Jean –Claude Veneziaayves Gaudement . droit administratif générale organisation et action de l'administration , la juridiction administrative , tom 01 , 15 édition , librairie générale de droit et de jurisprudence E.J .A , paris , 1999 , p 983 .

أما الخطأ المرفقي أو المصلحي فعرفه الأستاذ لافريير بأنه الفعل الضار غير شخصي كون المسير على الأقل معرض للخطأ ، و ليس بكل ضعفه و ميوله و عدم حذره ، فإنّ العمل يبقى إداريا ، و لا يمكن إحالته على المحاكم العادية .

و نكون بذلك أمام خطأ مرفقي منسوب للوظيفة .<sup>1</sup>

فالخطأ المرفقي مرتبط بالحالة ، و ان دراسته ترجع الى جرد مختلف تجاوزات الادارات<sup>2</sup> كالتنظيم السيء للمرفق العام وجموده ، و عدم كفاءة أعوانه العموميين ، فالخطأ المرفقي يصدر عن رجل الإدارة غير مطبوع بطابع شخصي و ينبئ عن موظف عرضة للخطأ.<sup>3</sup>

فالتنظيم السيء للمرفق العام يظهر مثلا بنص قانون البلدية القديم على إلزام البلديات بتنظيم مرفق مكافحة الحريق ، فعدم وجود أو سوء تنظيم هذا المرفق يمكن أن ينشئ مسؤولية الدولة أو البلدية ، وهذا ما حصل في قضية " بن مشيش " ضد بلدية الخروب ، اين توصلت الغرفة الإدارية لمجلس الأعلى ، إلى انعدام الخطأ المرفقي في تنظيم و سير المرفق العام لمكافحة الحريق ، في حين حالة التسيير السيء للمرفق العام ينتج عن عدم كفاءة الأعوان العموميين ، و قد يكون ذلك بسبب إهمال الأعوان و اتخاذ تدابير لاحقة أو متسرعة ، و مثال ذلك قرار الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى في 08 أفريل 1966 في قضية حمدوش ، و تتمثل في كون الإدارة وظفت شخصا في شروط غير نظامية ، و لم تنتبه لذلك إلا بعد ثماني سنوات لتصحيح خطئها بما جعل المجلس الأعلى يقر بأن هذا التدبير يشكل خطأ مصلحيا مرتبا مسؤولية الإدارة عنه .<sup>4</sup>

أما حالة عدم سير المرفق العام أو الجمود الإداري ، عالجه القضاء الجزائري في قضية بلقاسمي ضد وزير العدل ، و التي تتمثل وقائعها في أن أحد كتاب الضبط تلقى مبلغا من المال للإيداع حجزته الشرطة القضائية ، و نسي أن يستبدل ذلك المبلغ عند إصداره الدولة لأوراق مصرفية جديدة ، و عند خروج صاحبها من السجن ، رفع دعوى ضدّ وزارة العدل للمطالبة بالتعويض بسبب مسؤوليتها عن الخسارة اللاحقة به ، فحصل على حقوقه بسبب

<sup>1</sup> أنظر : الأستاذ لحسن بن شيخ آث ملويا ، مسؤولية السلطة العامة ، ..... ، ص 134 - 135 .

<sup>2</sup> أنظر : الأستاذ أحمد محيو ، نفس المرجع ، ص 215 .

<sup>3</sup> أنظر : الدكتور فريجة حسين ، نفس المرجع ، ص 297 .

<sup>4</sup> أنظر : الأستاذ لحسن بن شيخ آث ملويا ، مسؤولية السلطة العامة ، ..... ، ص 163 - 164 .

إهمال الكاتب الذي يعتبر عوناً للدولة ، و لقد سبب المجلس الأعلى قراره في قضية بلقاسمي بتاريخ 17 أبريل 1972 بقوله : حيث أن مرسوم 14 غشت 1963 قد وضع حدًا لوظيفة كتاب الضبط باعتبارهم ضباطاً عموميين يعملون لحسابهم الخاص ، و أصبحوا موظفين لهم حقوق و واجبات الموظف ، و بالنتيجة إذا ارتكبوا خطأً وظيفيًا ، فإنّ الوزارة المستخدمة لهم هي المسؤولة<sup>1</sup> .

و هذا الحل أو المكنة من شأنها حماية الموظفين رغم تهاونهم وتقصيرهم في أداء مهامهم في بعض الحالات<sup>2</sup> ، فإذا حكم على العون بالتعويض من طرف القاضي على أساس ارتكابه لخطأ مرفقي ، أو خطأ شخصي مقترن بخطأ مرفقي ، و لم تتدخل الإدارة أثناء تلك الدعوى ، فإنه من حق العون ( رفع دعوى الرجوع على الإدارة للمطالبة بالتعويض الكامل الذي دفعه للضحية إذا كنا بصدد خطأ مرفقي ، أو بالنسبة التي يتحملها إذا اقترن بخطأ مرفقي ، و هذا ما يستتبط من أحكام المادة 31 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية المذكورة أعلاه بقولها : (( إذا تعرض الموظف لمتابعة قضائية من الغير بسبب خطأ في الخدمة ، يجب على المؤسسة أو الإدارة العمومية التي ينتمي إليها أن تحميها من العقوبات المدنية التي تسلط عليه ، ما لم ينسب إلى هذا الموظف خطأ شخصي يعتبر منفصلاً عن المهام الموكلة له . ))<sup>3</sup> و قد تناولت المادة 129 من القانون المدني إمكانية رجوع العون على الإدارة ، بترتيبها عدم مسؤولية الموظفين و الأعوان العموميين شخصياً عن أفعالهم التي تضر بالغير إذا قاموا بها تنفيذاً لأوامر صدرت إليهم من رؤسائهم إذا كانت طاعة هذه الأوامر واجبة عليهم ، فالمسؤولية تكون في هذه الحالة على الإدارة التي يرجع عليها الموظف في حالة دفعه للتعويض للمضروور من تلك الأفعال .

و عليه نكون قد فرغنا من هذا البند ، لتوجه إلى دراسة مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر في البند التالي .

<sup>1</sup> أنظر : الأستاذ لحسن بن شيخ آث ملويا ، مسؤولية السلطة العامة ، ..... ، ص 171 - 172 .  
<sup>2</sup> أنظر : الدكتور : محمد الصغير بعلي ، الوسيط في المنازعات الإدارية ، ..... ، ص 225 .  
<sup>3</sup> أنظر : الأستاذ لحسن بن شيخ آث ملويا ، مسؤولية السلطة العامة ، ..... ، ص 190 .

ب - مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر ( Théorie de risque ):

كما هو الحال في القانون المدني ، فإن المسؤولية في القانون الإداري قد استقامت على الخطأ أولاً ، و قد كان إثبات الخطأ المصلي وحده هو الذي يتيح للمدعي الحصول على تعويض عن الضرر سببته الإدارة .

و غداة الحرب العالمية الأولى ، قبل القاضي الإداري بناء مسؤولية الإدارة من غير الخطأ المصلي ، ببناؤها على أساس الخطر الناشئ عن نشاطها ، الفكرة التي آنذاك عرفت تطوراً أكثر أهمية مما هي عليه في القانون المدني و وجدت نوعاً ما أرضاً خصبة في القانون الإداري و بتطبيقات عديدة و متنوعة<sup>1</sup> .

فحسب أنصار هذه النظرية فإن القاضي الإداري يحكم بالتعويض للمواطن المضار عن جميع الأضرار بغض النظر عن ارتكاب العون الإداري خطأ مرفقياً أو شخصياً أم لا ، لأنه من غير العدالة أن يستفيد مجموع المواطنين من نشاط الإدارة بينما يتحمل شخص واحد المضار ، فالقاضي الإداري يأمر بالتعويض للمضرور ، على الرغم من انتفاء الخطأ عن الإدارة ، مع إعفاء المدعي من إثبات خطأ الإدارة ، الذي يثبت فقط الضرر الحاصل<sup>2</sup> .

إن المسؤولية على أساس المخاطر لها عدة تطبيقات في مجالات عدة نجملها في :

- المسؤولية بفعل الأشغال العمومية التي هي الميدان الأول الممنوح للمحاكم الإدارية في فرنسا ، و بسبب أهميتها و كثرتها فإنها تؤدي إلى أضرار بالأموال و الأشخاص ، و يمكن أن تنتج تلك الأضرار ، إما عند تنفيذها أو بعد إنشاء البنايات العمومية ، و نظراً لصعوبة إثبات الخطأ ، لجأ القضاء إلى تطبيق نظرية المخاطر ، فالغرفة الإدارية للمجلس الأعلى ( المحكمة العليا حالياً ) في قرارها المؤرخ في 03 ديسمبر 1965 في قضية " حطاب " ضد الدولة أقرت أنه بسبب الأخطار التي يمثلها وجود تلك المنشآت ، فإن الإدارة مسؤولة و لو

<sup>1</sup> أنظر : محيو أحمد ، نفس المرجع ، ص 220 - 221 .

2 Andé de Laubadère et Jean -Claude Veneziayves Gaudement . op. cit, pp 992-993-994 .



في غياب الخطأ عن الأضرار الحاصلة و التي لا يمكن إعفاؤها منها ، إلا في حالة القوة القاهرة و خطأ الضحية<sup>1</sup> .

- المسؤولية بدون خطأ لفائدة معاونين للمرافق العامة أو الإدارة ، المسؤولية المستحدثة بسبب ضرر أصاب عوناً من أعوان الدولة و مستخدمي المرافق العمومية ، لتعويضهم في حالة وقوع لهم حادث أثناء ممارسة نشاطاتهم أو أثناء تحقيق المعاونة العرضية للمرفق<sup>2</sup> ، ففي قرار المجلس الأعلى المؤرخ في 18-نوفمبر-1966 في قضية ( Meon –Soler ) ضد بلدية الجزائر ، أقر المسؤولية بدون خطأ لفائدة معاونين للمرفق لسيدة مون سولار التي أصابها حادث في طريقها إلى منزل إحدى المواطنات التي كانت ذاهبة لتوليدها بطلب من البلدية ، القرار الذي جاء في إحدى حيثياته " حيث أنه باستجابة المدعية لدعوة البلدية ، فإنها قامت بمهمة لا يمكن لها التملص منها ، و ساهمت بذلك في تنفيذ مرفق عام ، و أن الضرر الحاصل بموجب الحادث من طبيعته إقامة مسؤولية مدنية الجزائر<sup>3</sup> " ، كما أكد المجلس الأعلى سابقاً ( المحكمة العليا حالياً ) على المسؤولية بدون خطأ للإدارة في حالة المساعدة المجانية في قرار بتاريخ 11-03-1989 في قضية ( ب . ع ضد وزير المالية ) عندما كان ( ب . ع ) يمارس عمله كعون راقن على الآلة الكاتبة لدى المديرية العامة للجمارك ، و عندما كان يقدم المساعدة في إطار تدريب الموظفين في قاعة الرياضات المخصصة لتدريب عمال الجمارك ، فوقع له حادث فنقل إلى المستشفى و توفي متأثراً بجراحه ، فتم منح التعويض لذويه كون أن هذه العمليات التي ساهم فيها المتوفي تدخل ضمن نشاط المرفق العام<sup>4</sup> .

- المسؤولية عن الأنشطة و الأشياء الخطيرة ، التي تقوم دون خطأ من الإدارة بسبب الإنشاءات الخطرة ( محطات الكهرباء و غيرها ) التي من شأنها أن ينجم عنها أضرار

<sup>1</sup> أنظر : الأستاذ لحسن بن شيخ آث ملويا ، مسؤولية السلطة العامة ، ..... ، ص من 209 إلى 213 .  
<sup>2</sup> Andé de Laubadère et Jean –Claude Venezia Yves Gaudement . op. cit, p 995  
<sup>3</sup> أنظر : الأستاذ لحسن بن شيخ آث ملويا ، مسؤولية السلطة العامة ، ..... ، ص 222 .  
<sup>4</sup> أنظر : الأستاذ لحسن بن شيخ آث ملويا ، مسؤولية السلطة العامة ، ..... ، ص 222 - 223 .

للجوار ، كما تقوم أيضا بفعل الأنشطة الخطرة التي تتولاها الإدارة في العديد من المجالات مثل أنشطة العمليات العسكرية أو في مجال الضبط الإداري ( البوليس الإداري )<sup>1</sup>.

فالمتفجرات و استعمال الأسلحة و الآلات الخطيرة و المنتوجات الدموية التي تسبب العدوى و الوضعيات الخطيرة أقر مجلس الدولة الفرنسي مسؤولية الإدارة في التعويض عنها في حالة حصول ضرر للمدعي ، المسؤولية التي طبقها أيضا المجلس الأعلى سابقا في قضية ( ح . ن ضد وزير الداخلية ) " في قراره المؤرخ 09- يوليو- 1977 الذي جاءت أسبابه كما يلي : حيث أن وفاة السيدة بن حسان و طفلها ، ناتجة عن الحريق الذي نشب في مستودع تابع لمحافظة الشرطة المركزية للجزائر ، تبعا لانفجار صهريج للبنزين.

حيث أن ذلك الصهريج أقامته شركة سوناطراك و شركة كالتام Caltam ، و لا يمكن بالرغم من ذلك إعفاء السلطة العامة من مسؤوليتها ، و أن وجود مثل ذلك الصهريج يشكل مخاطر استثنائية على الأشخاص و الأملاك ، و أن الأضرار الحاصلة تبعا لهذه الظروف تتجاوز نظراً لخطورتها الأعباء التي يجب أن يتحملها الخواص عادة ."

فالمجلس الأعلى سابقا المحكمة العليا حاليا ، اعتبرت أن صهريج البنزين هو من مخاطر الجوار ، فأقام المسؤولية على أساس المخاطر<sup>2</sup>، و في قرار آخر لمجلس الدولة بتاريخ 24-04-2000 ( في قضية أرملة م ضد والي ولاية جيجل ) ألزم الولاية بتعويض الأرملة التي توفي زوجها في مفرزة للحرس البلدي بينما كان زميلاه ينظفان في سلاحيهما فخرجت طلقة نارية أصابته فأردته قتيلا ، و ذلك دون تحديد الأساس الذي قامت عليه المسؤولية<sup>3</sup>.

- المسؤولية عن فعل التجمعات و التجهيزات ، و هي مسؤولية مبنية على أساس نظرية المخاطر بقيام المتظاهرين بأعمال عنف تكيف إلى جنایات أو جنح ينجم عنها أضرار للغير أو بتسبب الأحداث الجانحين ضرارا للغير أو المحكوم عليهم المستفيدين من عطلة<sup>4</sup>، برفع

<sup>1</sup> أنظر : الدكتور : محمد الصغير بعلي ، الوسيط في المنازعات الإدارية ، ..... ، ص 228 .

<sup>2</sup> أنظر : الأستاذ لحسن بن شيخ آث ملويا ، مسؤولية السلطة العامة ، ..... ، 2013 ، ص 338 .

<sup>3</sup> أنظر : الأستاذ لحسن بن شيخ آث ملويا ، مسؤولية السلطة العامة ، ..... ، 2013 ، ص 240 .

<sup>4</sup> Andé de Laubadère et Jean -Claude Veneziaives Gaudement . op. cit, p 1000 - 1001 .

دعوى المسؤولية على ضد الدولة ممثلة بوالي الولاية ، كون أن قانون الولاية الجديد المؤرخ في 21 فبراير 2012 في مادته 114 جعل والي الولاية مسئولاً على المحافظة على النظام العام و الأمن و السلامة و السكنية العمومية ، بعكس قانون البلدية لسنة 1990 جعل البلدية تتحمل التعويض بمفردها في مادته 141 بنصها على مسؤولية البلدية عن الخسائر حسب النسبة التي يحددها القاضي ، بما جعل الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى تتناول هذه المسألة في قرارها المؤرخ في 07-10-1989 ( ملف 60996 ) المتعلق بأحداث الاضطرابات التي حصلت بإقليم بلدية غرداية و التي نجم عنها نهب و إحراق عدة متاجر مملوكة للخواص ، ما جعل المجلس الأعلى يحمل بلدية غرداية و البلديتين اللتان شارك مواطنوها مع موطني بلدية غرداية في أعمال الشغب بتقسيم نسب التعويض على البلديات التي شارك مواطنوها في تلك المظاهرات وفق جدول خاص و بالنسب المئوية التي تحددها المحكمة المختصة طبقاً للمادة 172 من قانون البلدية لسنة 1967.<sup>1</sup>

و على هذا الأساس فدعوى التعويض التي يرفعها المواطن على الإدارة هي وسيلة وضعها القانون للمواطن المضار من تصرفات الإدارة المادية و القانونية قصد الحصول على تعويضات لجبر الضرر ، و بهدف مراجعة الإدارة لتصرفاتها، و دراستها ، و استشراف أثارها و نتائجها مستقبلاً ، إذا ما أرادت القيام بتصرف مادي أو قانوني معين بما يؤدي إلى المحافظة على علاقة المواطن بها ، فالمادة 39 من المرسوم رقم 88-131 المؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1408 الموافق ل 04 يوليو 1988 المتعلق بتنظيم العلاقات بين الإدارة و المواطن في مادته 39 التي نصت أنه " يمكن المواطن ، زيادة عن الطعن المجاني أن يتبع جميع السبل القانونية في احتجاجه على قرارات الإدارة و عقودها و من ذلك المطالبة بالتعويض على الضرر إن اقتضى الأمر. "

فهذه المادة المندرجة تحت القسم الثاني المعنون بوسائل الطعن الموضوعة تحت تصرف المواطن ، جعلت من دعوى التعويض وسيلة بيد المواطن يستعملها باللجوء إلى القضاء الإداري لطلب التعويض عن تصرفات الإدارة التي قد تقطع تلك العلاقة الطبيعية

<sup>1</sup> أنظر : الأستاذ لحسن بن شيخ آث ملويا ، مسؤولية السلطة العامة ، ..... ، ص 206 .

بينها و بين المواطن ، بما يجعل الإدارة تتراجع مستقبلا عن بعض التصرفات المماثلة ، تحت طائلة مراقبتها من طرف القضاء الإداري ، و يجعلها حريصة على عدم اضطراب تلك العلاقة باستعمال الوسائل الودية المتاحة أمامها ، خارج أروقة القضاء .

و عليه بهذا ننتهي من الفرع الأول من هذا المطلب و نذهب إلى دراسة الفرع الثاني المتعلق بسلطات القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة و إكراهها على التنفيذ.

**الفرع الثاني: سلطات القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة و إكراهها على التنفيذ .**

إن القاضي الإداري يتمتع باستقلالية عن الإدارة ، كما أن هذه الأخيرة مستقلة عنه لذلك لا نجد أن النصوص و المبادئ القانونية تحضر عليه توجيه أوامر للإدارة ، إلا أن التطورات التي عرفها المجتمع و ضرورة حماية الحقوق و الحريات الأساسية للمواطن أوجدت بعض الميكانيزمات القانونية التي تمكن القاضي الإداري من توجيه أوامر للإدارة العمومية التي تحوز امتيازات السلطة العامة ، و لخلق شيء من التوازن بينها و بين المواطن الذي هو في مركز ضعيف مقارنة بها ، بما يجعلنا نتناول في هذا الفرع الذي نقسمه إلى فقرتين ، سلطات القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة في الفقرة الأولى ، و في الفقرة الثانية سلطته في إكراهها على التنفيذ .

**1 - سلطات القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة .**

لم يكن مجلس الدولة الفرنسي في الفترة التي كان يحوز فيها قضاءً إدارياً محجوزاً فقط ( أي بين سنتي 1799 و 1872 ) ، يتخرج في توجيه أوامر إلى الإدارة ما دامت تلك الأوامر كانت تصدر موقعة من قبل الدولة .

و لكن و بعد أن صار صاحب الولاية العامة بالنظر في المنازعات الإدارية منذ 24 ماي 1872 عدل مجلس الدولة عن موقفه السابق و امتنع عن توجيه الأوامر لأي كان ، ففي القرار الصادر في 23 جانفي 1933 في قضية Le loir أبان عن موقف واضح في هذا الشأن بحيث قال " إذا كان مما يندرج ضمن صلاحيات القاضي ملاحظة الحقوق و الواجبات المتقابلة للأطراف ، و تحديد التعويضات التي يمكنهم المطالبة بها فإنه لا يمكنه

التدخل في تسيير مرفق عام ، بتوجيه أوامر تحت طائلة عقوبات مالية سواءً للإدارة أو للمتعاقدین معها و الذين تملك تجاهلهم السلطات اللازمة التي تمكنها من ضمان الخدمات المطلوبة<sup>1</sup> . "

و اعتباراً من كون الإدارة ليست تابعة للقضاء ، و لأنها تشكل متقاضيا ذو طابع خصوصي ، يُمتنع على قاضي تجاوز السلطة و على خلاف القاضي العادي ، القضاء عليها بالتزام بعمل أو الامتناع عنه ، و على ذلك يصرح ببطلان قرار إقصاء غير مشروع من الوظيف العمومي ، لكن لا يأمر الإدارة بإرجاع الموظف إلى وظيفته ، كما لا يستطيع الأمر بإعادة النظر في قرار إداري ، و لا تسجيل ائتمان<sup>2</sup> .

فاستقلال الإدارة في مباشرة نشاطها دون تدخل من القاضي الإداري يؤدي إلى تمتعها بالحرية فيما تقوم به من أعمال ، ما ينتج عنه حسن سير العمل الإداري ، على أن لا تكون هذه الاستقلالية مطلقة ، كون أنه يتعين على الإدارة عند مباشرتها لنشاطها أن تتوخى المشروعية<sup>3</sup> .

غير أنه في مرحلة أولية ، كان القاضي يعتبر، أنه لا يحوز أي صفة لإصدار أوامر للإدارة ، إلا في حالة وجود مقتضيات قانونية مخالفة و صريحة ، مع لجوئه إلى بعض التقنيات القريبة من التدبير المتعلق بتوجيه أوامر للإدارة ، و لكن بشكل خفيف و مموه ، فقد يحدد القاضي الإداري للإدارة الإجراءات و التدابير الواقعية التي يجب أن تتمخض عن تنفيذ قراراتها ، بإحالة المواطن المحكوم له على الإدارة حتي تستجيب لطلبه ، بما يشكل هذا أمراً غير مباشراً موجهاً للسلطة الإدارية لتنفيذ القرار القضائي طبقاً للاتجاه الذي رسمه و حدده القاضي للإدارة ، كما أنه يمكنه تقديم إرشادات للإدارة من أجل تنفيذ القرار القضائي ، بتوضيح القاضي ليس في منطوق حكمه أو قراره ، بل في أسبابه للإدارة السبل الواجب اتباعه لتنفيذ الجيد و الصحيح ، فنجد في قضية روديار (Rodière) محدّدة كل التدابير الناتجة عن إبطال جدول الترقيّة و هذا في الوظيف العمومي ، فالقاضي يبين بذلك

<sup>1</sup> أنظر: الدكتور نصر الدين بن طيفور ، نفس المرجع ، ص 29 - 30 .

<sup>2</sup> أنظر : الأستاذ لحسن بن شيخ آث ملويا ، دروس في المنازعات الإدارية ، وسائل المشروعية ، ..... ، ص 438 .

<sup>3</sup> أنظر : الدكتور حسين فريجة ، نفس المرجع ، ص 70 .

للإدارة ماهية المقتضيات الواجب عليها أن تتبناها حتى تجعل تصرفها مطابقاً للقانون ، وإضافة إلى كل هذا قد يلجأ القاضي إلى إصدار أحكام أو قرارات قضائية مبطنة بأوامر مموّهة (Camouflées) ، و ذلك قصد سد الفراغ القانوني الناجم عن إبطال قرار إداري بالرفض ، بإلزام الإدارة باتخاذ قرار إيجابي مثل إبطال قرار رفض ترخيص يجبر الإدارة تسليم ذلك الترخيص ، و قد يترك القاضي الإداري الخيار للسلطة الإدارية ، ما بين تنفيذ قرار الإبطال في مدة محددة أو الحكم عليها بالتعويض المالي جبراً للضرر الذي تسببت فيه الإدارة بخطئها الثابت عن إحجامها عن تنفيذ القرار القاضي بالإبطال ، بعد إتباع المواطن المحكوم له للإجراءات الممهدة للتنفيذ ، بما يجعل القاضي غالباً يحكم بمبالغ تعويض هامة بما يجعل الإدارة المتعنتة تهم بتنفيذ قرار الإبطال فوراً درءاً و اتقاءً لعدم لجوء المواطن المحكوم له بتنفيذ القرار القاضي بالتعويض ، و لتحقيق الردع بالنسبة للإدارات الأخرى ، التي تسارع إلى تنفيذ قرارات الإبطال الصادرة ضد قراراتها الإدارية ، حتى لا يلجأ المواطن للاستعمال دعوى التعويض<sup>1</sup> .

و تتويجا لهذه الكرونولوجيا التي مر بها مبدأ عدم جواز إصدار القاضي الإداري أوامر للإدارة صدر قانون 08 فبراير 1995 الذي جاء باستثناء عام على مبدأ عدم إصدار الأوامر من طرف القاضي الإداري في مواجهة الإدارة ، بمنح للقاضي سلطة إصدار الأوامر الوقائية ، وقد جاءت المادة 62 من القانون أعلاه لتطبق على المحاكم الإدارية و المجالس الإدارية للاستئناف ، فالمادة 77 على مجلس الدولة ، و تستطيع تلك الهيئات النطق بالأوامر ، على أن ينطق بها القاضي بصفته قاضياً للموضوع ، و تشمل هذه الأوامر الأشخاص العموميون و هيئات القانون الخاص المكلفة بمهمة إدارية للمرفق العام.

و لقد جعل قانون 08 فبراير 1995 سلطة النطق بالأوامر مقصورة على تنفيذ الشيء المقضي فيه (La chose jugée) ، بتحريير العارض طلب خاصاً. و من جهة أخرى باستطاعة الهيئات القضائية ( و يجب عليها ) النطق بالأمر المطلوب في حالتين محددتين

<sup>1</sup> أنظر : الأستاذ حسن بن شيخ آث ملويا ، دروس في المنازعات الإدارية ، وسائل المشروعية ، ..... ، ص من 438 إلى 440 .

فقط ، و في حالة عدم وجودهما فالطلب يرفض مثل ما هو عليه بالنسبة للطلب الأصلي لإصدار أمر إلى الإدارة .

فالحالة الأولى : تكون عندما يتوصل الحكم القاضي بإبطال القرار الإداري إلى ضرورة إصدار قرار بالتنفيذ من الإدارة أو قرار في اتجاه معيّن ، فالإدارة لا خيار لها بالنسبة للقرار الواجب عليها إصداره ، و الذي يلزمها الحكم الحائز على قوة الشيء المقضي فيه باتخاذ ، و يقوم القاضي آنذاك بأمر الإدارة باتخاذ ذلك الإجراء ، و يحدد لها عند الاقتضاء مهلة لتنفيذه .

أما الحالة الثانية : تكون عندما يتوصل الحكم القضائي إلى وُجوب إصدار الإدارة لقرار جديد ، و يأمر القاضي الإدارة بأنّ عليها إصدار قرار في مهلة محدّدة .<sup>1</sup>

و قد تبنى القضاء الإداري في الجزائر قاعدة عدم جواز توجيه أوامر للإدارة ، التي ابتكرها مجلس الدولة الفرنسي ، إعمالاً لمبدأ الفصل بين السلطات ، بحضر عليه توجيه أوامر للسلطات الإدارية التي تصدر قراراتها بكل حرية ، في حين يقوم القاضي الإداري بالفصل في المنازعات المعروضة عليه بكل سيادة و استقلالية ، المبدأ الذي لم ينص عليه أي قانون ، غير أن مجلس الدولة الجزائري كرسه بعدة قرارات ، فمثلاً جاء في قرار مجلس الدولة بتاريخ 11 يونيو 2011 " حيث فعلاً فإن القاضي الإداري لا يمكن أن يقدم أمراً للإدارة ، و لا يمكنه إرغامها مثل ما هو عليه الوضع في قضية الحال على تنفيذ القرار القضائي . غير أن هذا المبدأ ليس على إطلاقه بل ترد عليه استثناءات اقتضتها ضرورة خلق نوع من التوازن بين مصالح الإدارة و المواطن ، فالقاضي الإداري يحضر عليه التدخل في التسيير الإداري ، أو توجيه أوامر للإدارة و الحلول محلّها في المجالات التي تملك فيها سلطة تقديرية ، إلا أن القاضي الإداري في حالة التعدي و الاستيلاء أو الغلق الإداري يجوز له أن يصدر ما يراه مناسباً من الأوامر ضد الإدارة " ، لكون الإدارة لا تستند في تصرفاتها على أي نص قانون أو تنظيمي و باعتبار أن تصرفاتها في مرتبة العمل المادي فالقاضي يعاملها معاملة الأفراد ، فمثلاً مجلس الدولة في قراره المؤرخ

<sup>1</sup> انظر : الأستاذ لحسن بن شيخ آث ملويا ، دروس في المنازعات الإدارية ، وسائل المشروعية ، .....ص 441 - 442 .

في 08 مارس 1999 الذي جاء في إحدى حيثياته "حيث أن قيام المستأنف مباشرة باتخاذ القرار التحفظي المتعلق بالشقة التي كانت تشغلها المستأنف عليها و بتغيير الأقفال يشكل تعديا صرخا .

حيث أنه و وفقا لنص المادة 173 مكرر من قانون الإجراءات المدنية فإن القاضي الاستعجالي الإداري مختص للأمر بوقف التعدي ، و بالنتيجة فإن قاضي الدرجة الأولى كان على صواب عندما أمر بإرجاع المفاتيح إلى المستأنف عليها .<sup>1</sup>

و إضافة إلى هذا الاستثناء هناك حالة الالتزام القانوني ، فقد تفرض بعض النصوص القانونية على الإدارة القيام أو الامتناع عن عمل ، فالقاضي الإداري إذا تبين له تماطل و تسويق من الإدارة في القيام أو الامتناع عن تصرف يفرضه القانون عليها يوجه لها أمرا عن ذلك ، كما في المجال التعاقدية إذا أحجمت الإدارة عن الوفاء بالتزاماتها العقدية ، فيأمرها القاضي بتنفيذها .

و قد جسد المشرع الجزائري في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية ، هذا الاستثناء الوارد على قاعدة عدم جواز توجيه أو أوامر للإدارة ، فمثلا إذا ثبت عدم تقديم القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء سببه الإدارة ، يأمرها القاضي المقرر بتقديم القرار في أول جلسة ، و يحملها نتائج هذا الامتناع ( فقرة 02 من المادة 819 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية ) ، فهذه المادة أحدثت تطورا مهما على مستوى إعادة التوازن إلى أطراف الدعوى ، و منع تعسف الإدارة في حرمان المدعي من حصوله على القرار ، و دفع دعواه إلى عدم القبول شكلا بسبب عدم تقديم القرار المطعون فيه<sup>2</sup> . فقد لا يستطيع القاضي الإداري تكوين اقتناعه إلا بالاطلاع على المستندات . و لئن كان الأصل أن البيئة على من ادعى و أن على المدعي إثبات دعواه ، غير أنه غالبا ما تكون تلك المستندات تحت يد الإدارة . و هنا يقدر القاضي الجدية في طلب الإيضاحات و المستندات ، فيلجأ

<sup>1</sup> أنظر : الأستاذ لحسن بن شيخ آث ملويا ، المنتقى في القضاء الإداري ، دراسة مقارنة ، ..... ، ص 324 - 326 .  
<sup>2</sup> أنظر : الدكتور مسعود شيهوب ، نفس المرجع ، ص 329 .



القاضي إلى إصدار أوامر إلى الإدارة طالبا منها المستندات الضرورية ، و لا تستطيع الإدارة رفض تنفيذ هذا الأمر<sup>1</sup> .

فتبعا للمادة 919 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية التي أجازت للقاضي الاستعجال أن يأمر بوقف تنفيذ هذا القرار أو وقف آثار معينة منه متى كانت ظروف الاستعجال تبرر ذلك ، بربط إجراء وقف تنفيذ القرارات الإدارية بمبدأ الأثر غير الموقوف للدعوى المرفوعة أمام الجهات القضائية الإدارية ، و على خلاف ما هو عليه الحال بالنسبة لقانون الإجراءات المدنية القديم ، فإن وقف التنفيذ طبقا للمادة 919 لم يعد ذو طابع استثنائي و هذا أسوة بالقانون الفرنسي الخاص بالاستعجال الإداري تحت رقم 597-2000 و الذي اقتبست منه معظم مقتضيات القانون الحالي<sup>2</sup> ، فتبعا لطلب المدعي المؤسس على وسائل جديدة مشككة حول مشروعية القرار الإداري المطعون فيه ، ففي مقدور القاضي الاستعجال الأمر بوقف التنفيذ القرار الإداري إلى غاية صدور قرار قضائي في موضوع الدعوى ، على أن يذعن الشخص المعنوي العام لأمر قاضي الاستعجال الرامي إلى عدم تنفيذ القرار الصادر عنه ، بما يعطل الطابع التنفيذي للقرارات الإدارية ، كما أن المادة 920 من القانون المذكور أعلاه مكنت قاضي للاستعجال إذا كانت ظروف الاستعجال قائمة أن يأمر بكل التدابير الضرورية للمحافظة على الحريات الأساسية المنتهكة من الأشخاص المعنوية العامة أو الهيئات التي تخضع في مقاضاتها لاختصاص الجهات القضائية الإدارية أثناء ممارستها لسلطاتها ، متى كان هناك انتهاكات خطيرة للحريات ، على أن يفصل قاضي الاستعجال في هذه الحالة في أجل ثمانية و أربعين ساعة من تاريخ تسجيل الطلب .

فهذا الاستعجال الرامي إلى المحافظة على حرية أساسية ، و التي اقتبسها المشرع ، و التي أصبحت المادة 521 فقرة 02 من قانون القضاء الإداري تنص عليها و التي من شروط تطبيقها الاعتداء الماي عليها ، و التي استعملتها الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان و ذكرت في قرارات مجلس الدولة الفرنسي و المجلس الدستوري لدى وصفهما حقا

<sup>1</sup> أنظر : الدكتور فريجة حسين ، نفس المرجع ، ص 71 .

<sup>2</sup> أنظر : الأستاذ لحسن بن شيخ آث ملويا ، قانون الإجراءات الإدارية ، دار هومة للطباعة و النشر ، الجزائر ، 2006 ، ص 459 .

أو مبدأ أساسياً لأنه لا يمكن التعويل على الأعمال البرلمانية لكون النواب و الشيوخ رجعوا إلى تفسيرها إلى قضاء مجلس الدولة فمثلا مجلس الدولة الفرنسي في قراره المؤرخ في 18-01-2001 أن مبدأ التسيير الحر للجماعات المحلية المنصوص عليه في المادة 72 من الدستور حرية أساسية<sup>1</sup> . و تتبع هنا إجراءات الاستعجال مع وجوب الفصل في ميعاد أقصاه ثمان و أربعين ساعة ابتداء من تاريخ تسجيل الطلب ، مع استدعاء الطرفين للجلسة دون تأخير و بكل الوسائل ، و لا دور لمحافظ الدولة في مثل هذه القضايا و لا يحضر الجلسة و لا يقدم الماسات مكتوبة .

فالقانون سمع للقاضي هنا التدخل و لو في غياب قرار إداري ، إذا كنا بصدد مساس خطير و واضح في عدم مشروعيته بحرية أساسية ، و نطاق تطبيق هذا النمط من الاستعجال أكثر اتساعا ، فهو يمتد إلى كل التدابير بمعنى إلى جميع السلوكات الصادرة عن الإدارة و لو دون اتخاذ قرار إداري<sup>2</sup> .

و يشترط لتطبيق هذا الاستعجال ثلاثة شروط تتمثل في :

- توافر حالة الاستعجال عندما يكون من شأن طبيعة سلوك الإدارة أن يضر بالمواطن و خطيرة عليه .

- وجود مساس بحرية أساسية كحرية التنقل و حرية الرأي و حرية الانتخاب و الترشح ، فمجلس الدولة الفرنسي لم يتوقف عند هذه الحريات ، بل جعلها تمتد إلى الأفراد في علاقاتهم مع الإدارة ، و هذا المساس بالحرية الأساسية لا يكون فقط من طرف شخص معنوي من القانون العام كالدولة و الولاية و البلدية و المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري ، بل قد يكون أيضا من طرف هيئة من القانون الخاص مكلفة بتسيير مرفق عام .

- أن يكون المساس خطيرا و عدم المشروعية بادية في سلوك الإدارة الذي يمس بالحرية الأساسية للمواطن بحسب تقدير القاضي الاستعجال .

<sup>1</sup> أنظر : الأستاذ لحسن بن شيخ آث ملويا ، رسالة في الإستعجالات الإدارية ، الجزء الأول ، دار هومة للطباعة و النشر ، الجزائر ، 2015 ، ص من 71 - 73 .

<sup>2</sup> أنظر : الأستاذ لحسن بن شيخ آث ملويا ، قانون الإجراءات الإدارية ، ..... ، ص 478 - 479 .

و إذا ثبت للقاضي الاستعجال الإداري مساس خطير و غير مشروع بحرية أساسية ، يأمر بالتدابير الضرورية التي من شأنها الحفاظ على تلك الحرية الأساسية .

و عند هذا الحد نكون قد انتهائنا من هذا البند ما يدي بنا إلى الانتقال لدراسة البند الثاني من هذا الفرع و المتمثل في سلطة القاضي الإداري في إكراه الإدارة على التنفيذ.

## 2 - سلطات القاضي في إكراه الإدارة على التنفيذ ( القضاء عليها بغرامة التهديدية ) :

إن الغرامة التهديدية تعرف في القانون المدني و كذا في قانون الإجراءات المدنية بأنها عقوبة مالية يحدد مبلغها قاضي الاستعجال أو القاضي المختص بموضوع الدعوى للضغط على الطرف المحكوم عليه و دفعه إلى تنفيذ الحكم في أقرب الآجال ، يقدر مبلغها بالنظر في عدد أيام التأخر في التنفيذ<sup>1</sup> ، فالقضاء بالغرامة التهديدية كان أول تخفيف على مبدأ منع القاضي من توجيه أوامر للإدارة ، فقانون 16 جويلية 1980 سمح لمجلس الدولة – في حالة عدم تنفيذ قرار صادر عن جهة قضائية إدارية – من القضاء بغرامة تهديدية ضد أشخاص القانون العام أو أشخاص القانون الخاص<sup>2</sup> .

أما في القانون الجزائري فقبل إلغاء الأمر 66-154 المؤرخ في 08- يونيو -1966 المتضمن قانون الإجراءات المدنية ، كانت أحكام الغرامة التهديدية منصوص عليها في الباب الثالث من الكتاب السادس المتعلق بتنفيذ أحكام القضاء تحت عنوان التنفيذ الجبري لأحكام المحاكم و المجالس القضائية و العقود الرسمية ، كما تم النص عليها أيضا في المادة 471 التي تدخل في الكتاب التاسع من قانون الاجراءات المدنية تحت عنوان الأحكام العامة ما يجعل القضاء الإداري معنيا بهذه الأحكام التي يطبقها على القرارات القضائية الصادرة عن الغرف الإدارية ( المحاكم الإدارية حاليا ) و مجلس الدولة ، كون أن هذه الأحكام عامة و مشتركة بين القضاء العادي و القضاء الإداري ، إلا أن القضاء الإداري في الجزائر عرف موقفا متذبذبا بخصوص القضاء بالغرامة التهديدية ، فهناك عدة قرارات قضت بعدم جواز القضاء على الإدارة بالغرامة التهديدية ، في حين نجد قرارات أخرى أجازت للقاضي

<sup>1</sup> أنظر : براهمي فايزة ، الأثر المالي لعدم تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية ، دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع ، عين مليلة ، الجزائر ، 2013 ، ص 91 .

<sup>2</sup> أنظر: الدكتور نصر الدين بن طيفور ، نفس المرجع ، ص 30 .

الإداري القضاء بها ، فمن القرارات التي حظرت على القضاء الإداري القضاء بالغرامة التهديدية ضد الإدارة ، نجد قرار المحكمة العليا المؤرخ في 15 ديسمبر 1996 في ( قضية جامعة الجزائر ضد ك . ن ) الصادر عن غرفتها الإدارية الذي قضى بتأييد مبدئياً الأمر الصادر عن الغرفة الإدارية لمجلس قضاء الجزائر القاضي بإلزام معهد جامعة الجزائر بتسجيل العارض فوراً تحت طائلة غرامة تهديدية قدرها 2000 دج عن كل يوم تأخير ، و على نفس النهج قضت الغرفة الإدارية للمحكمة العليا في قرارها المؤرخ في 13 أبريل 1997 في ( قضية ب . م ضد بلدية الأغواط ) المؤيد لقرار مجلس قضاء الأغواط الراض للغرامة التهديدية ، الذي عبر عنه بعدم وجود أي سلطة للقاضي الإداري على ضوء التشريع و الاجتهاد القضائي للغرفة الإدارية ، في الحكم على الإدارة بغرامات تهديدية لإجبارها على تنفيذ القرارات القضائية المنطوق بها ضدها<sup>1</sup> .

أما القرارات التي أجازت للقضاء الإداري بالنطق بالغرامة التهديدية لإكراه الإدارة على التنفيذ نجد أن المحكمة العليا في قرارها الصادر بتاريخ 14 مايو 1995 في (قضية ب . م ضد رئيس المجلس الشعبي لبلدية بلعباس ) أين صدر بتاريخ 06 يونيو 1993 قرار قضائي عن الغرفة الإدارية للمحكمة العليا لصالح السيد (ب . م ضد المندوبية التنفيذية لبلدية سيدي بلعباس ) رفضت البلدية تنفيذه معرقة إنجاز الطاعن لمساكن ، ما أدى إلى تلف مواد البناء ، فرفع الطاعن دعوى استعجالية لتنفيذ قرار المحكمة العليا تحت طائلة غرامة تهديدية طبقاً للمادتين 340 و 471 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية ، و بتاريخ 11 يوليو 1994 ، أصدرت الغرفة الإدارية لمجلس قضاء سيدي بلعباس قراراً أمراً للبلدية بتنفيذ قرار المحكمة العليا تحت طائلة غرامة تهديدية قدرها 2000 دج عن كل يوم تأخير ، فاستأنف الطاعن ذلك الأمر أمام المحكمة العليا قصد رفع الغرامة التهديدية ، فقضت الغرفة الإدارية للمحكمة العليا في قرارها المؤرخ في 14 مايو 1995 بالاستجابة لطلبه بتأييد القرار مبدئياً ، و تعديلاً له رفع قيمة الغرامة التهديدية من 2000 دج إلى 8000 دج عن كل يوم تأخير . و في قرار لمجلس الدولة بتاريخ 08- مارس -1999 ( قضية بلدية ميله ضد

<sup>1</sup> أنظر : الأستاذ لحسن بن شيخ آث ملويا ، دروس في المنازعات الإدارية ، وسائل المشروعية ، الطبعة الثانية ، ..... ، ص 499 - 500 .

السيدة ب ) الذي قضى بتأييد قرار مجلس قضاء قسنطينة ( الغرفة الإدارية ) القاضي بتصفية الغرامة التهديدية المحكوم بها ضد الإدارة ، مع القول بأن الغرامة تسري من يوم صدور القرار إلى غاية الاتفاق الجديد ، و على ذلك فمجلس الدولة هنا لم يقل بعدم قانونية الحكم بالغرامة التهديدية على بلدية ميلة<sup>1</sup>.

و يرى الدكتور مسعود شيهوب أن الاجتهاد القضائي الجزائري المستقر على رفض الحكم بالغرامة التهديدية على الإدارة في ظل القانون القديم ، غير سديد فالمادة 471 من قانون الإجراءات المدنية القديم تطبق على الإدارة كما تطبق على الخواص لأنها واردة ضمن الأحكام العامة التي تشمل إجراءات التقاضي في المواد المدنية و الإدارية على سواء من جهة ، و لأنه من جهة أخرى مبدأ الفصل بين السلطات لم يمنع المشرع في فرنسا من أن ينص صراحة في صلب قانون 16 - جويلية 1980 على إمكانية توقيع الغرامة التهديدية على الإدارة ، و لم يمنع من تطبيق الغرامة التهديدية على الإدارة<sup>2</sup>.

و تتويجا لكل هذه التجاذبات و التذبذبات في القرارات القضائية ، صدر قانون الإجراءات المدنية و الإدارية رقم 08-09 الصادر بتاريخ 25 فبراير 2008 الذي ألغى قانون الإجراءات المدنية لسنة 1966 ، القانون الذي دعم و وسع من سلطة القاضي في مجال فرض الغرامة التهديدية إذ لم يلزمه بذلك بل أجاز له اللجوء إليها طبقا للمادتين 981 و 982 منه ، كما سمح له بإلغائها و تخفيضها طبقا للمادة 984 منه ، لإجبار الإدارة على التنفيذ في حالة امتناعها .

و يجوز للجهة القضائية الإدارية المختصة أن تصدر أمرا بالغرامة التهديدية في حالة عدم تنفيذ الإدارة التدابير الصادرة كحالة توجيه أوامر للتنفيذ في نفس الحكم الصادر في الموضوع و ذلك عندما يتطلب الأمر أو الحكم أو القرار إلزام أحد الأشخاص المعنوية العامة أو هيئة تخضع منازعاتها لاختصاص الجهات القضائية الإدارية باتخاذ تدابير معينة، فتأمرها الجهة القضائية في نفس الحكم القضائي بالتدبير المطلوب مع تحديد أجلا للتنفيذ

<sup>1</sup> أنظر : الأستاذ لحسن بن شيخ آث ملويا ، دروس في المنازعات الإدارية ، وسائل المشروعية ، .....، ص من 496 إلى 458 .

<sup>2</sup> أنظر : الدكتور مسعود شيهوب ، نفس المرجع ، ص 394 - 395 .

(المادة 978 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية ) ، كما يجوز لها أن تأمرها بالغرامة التهديدية في حالة امتناع الإدارة عن تنفيذ أمر أو حكم أو قرار في حالة عدم تحديد تدابير تنفيذية . ففي هذه الحالة يجوز لها تحديد أجل للتنفيذ أو الأمر بغرامة تهديدية ( المادة 981 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية ) ، على أن تكون الغرامة التهديدية مستقلة عن التعويض عن الضرر ( المادة 982 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية ) ، و بمعنى آخر فإن الأمر بالغرامة التهديدية لا يغني عن الحكم بالتعويض عن أضرار الامتناع عن تنفيذ القرار القضائي الصادر من الجهة المختصة .

فعندما تتعنت الإدارة في تنفيذ القرار القضائي الصادر ضدها ، أو تتأخر عن تنفيذه ، رغم صدور الغرامة التهديدية ، فيمكن للمحكوم له اللجوء إلى الجهة القضائية التي أصدرت الغرامة التهديدية لتصنيفتها طبقا للمادة 983 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية ، أما إذا ثبت للقاضي أن الإدارة نفذت الحكم كليا أو جزئيا فيجوز للجهة القضائية إلغاء أو التخفيض من الغرامة التهديدية المقضي بها حسب الحالة و الضرر الحاصل للمواطن المحكوم له بها طبقا للمادة 984 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية .

و إن القانون يحدد شروطا إجرائية لقبول طلب المحكوم له في توقيع غرامة تهديدية على الإدارة المتعنتة ، حسب ما نصت عليه المادتين 987 و 288 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية ، المتمثلة في :

- أن يكون القرار نهائيا و ممهورا بالصيغة التنفيذية .
- أن تحجم و تتعنت الإدارة عن تنفيذ القرار صراحة برفضها تنفيذه عند تبليغها من طرف المحضر القضائي ، أو ضمنا بانقضاء مدة ثلاثة أشهر تبدأ من تاريخ التبليغ الرسمي للقرار مع إعفاء الأوامر الاستعجالية من هذا الأجل .
- في الحالة التي تحدد المحكمة الإدارية في قرارها محل التنفيذ أجلا للمحكوم عليه لاتخاذ تدابير معينة ، فلا يجوز تقديم الطلب إلا بعد انقضاء هذا الأجل .

- في حالة تقديم المحكوم له تظلماً إلى الإدارة من أجل تنفيذ الحكم ، و ترفض الإدارة التظلم فميعاد طلب الغرامة التهديدية في السريان يكون بعد رفض التظلم .

أما فيما يخص امتناع الإدارة عن تنفيذ قرارات قضاء التعويض ، فعلى غرار فرنسا ، فإن المشرع قد حدد طريقة فعالة تؤدي إلى حتمية تنفيذ الأحكام ذات المضمون المالي الصادرة ضد الإدارة .

فقد نص قانون الإجراءات المدنية و الإدارية في مادته 896 على أن هذه الأحكام تنفذ طبقاً للأحكام التشريعية السارية المفعول ، و المقصود بهذه الأحكام التشريعية هو القانون 02-91 المؤرخ في 08 جانفي 1991 المتعلق بتحديد القواعد الخاصة المطبقة على بعض أحكام القضاء ، الذي يجعل مهمة تنفيذ الأحكام الصادرة ضد الإدارة من اختصاصات أمين الخزينة على مستوى الولاية<sup>1</sup> .

و لتنفيذ القرارات الصادرة ضد الدولة و الجماعات المحلية و المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية ، فيتعين بداءً تبليغ الإدارة المحكوم ضدها بالقرار القضائي الممهور بالصيغة التنفيذية عن طريق المحضر القضائي ، و عند امتناعها عن التنفيذ يسلم هذا الأخير للمحكوم له محضراً بامتناع الإدارة عن التنفيذ ، الذي يلجأ بموجبه إلى أمين الخزينة بعد أن يقدم له ملفاً يتكون من طلب مكتوب ، و نسخة تنفيذية من القرار ، و الوثائق التي تبين أن مساعي التنفيذ بقيت بدون نتيجة طيلة مدة أربعة أشهر ، و بتوافر هذه الشروط يسدد أمين الخزينة للمواطن المحكوم له مبلغ التعويض المحكوم له به في أجل شهرين من تاريخ تقديم الطلب .

فتبعاً لكل هذا فإن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية الجديد لسنة 2008 منح للقاضي الإداري سلطة و مكنة قانونية في توجيه أوامر للإدارة ، و فرض عليها غرامة تهديدية لإرغامها على التنفيذ ، في حالة تعنتها و امتناعها ، فنسج المشرع في المادة 145 من دستور 1996 قاعدة عامة هدفها حماية مبدأ السير المنتظم و المطرد للمرافق العامة بتنفيذ

<sup>1</sup> أنظر : الدكتور مسعود شيهوب ، نفس المرجع ، ص 396 .

أحكام القضاء الإداري بصفة مطلقة ، لأن عدم تنفيذها من طرف الإدارة يعد بمثابة خطأ جسيم و خاصة إذا ما علمنا بأن الإدارة تهدف الى المحافظة على النظام العام و المصلحة العامة ، و لا شك أن خير وسيلة لحفظ النظام العام و المحافظة على المصلحة العامة تتمثل في التزام الإدارة بتنفيذ أحكام القاضي الإداري<sup>1</sup> . فهذا التعزيز من سلطات القاضي الإداري يؤدي إلى حفظ حقوق المواطن ، بما ينجم عنه إعادة علاقة الإدارة بالمواطن إلى مجراها الطبيعي المفقود و المبتور بسبب إحجام الإدارة و تعنتها في تنفيذ القرارات القضائية و التدابير المأمور بها من طرف القاضي الإداري ، بما يجعل من هذا الأخير صمام الأمان في حفظ هذه العلاقة التي تنظمها القوانين السارية المفعول بالموازنة بين الإدارة صاحبة السلطة العامة و المواطن و الصالح العام كهدف منشود من طرف الإدارة العامة صاحبة الامتيازات .

و بهذا القدر نكون قد انتهينا من المطلب الأول من المبحث الثاني ، لننتقل إلى دراسة المطلب الثاني المتعلق بدور القضاء العادي في تفعيل علاقة الإدارة بالمواطن بتبيين تلك الأحكام القانونية التي منحها المشرع للقاضي العادي قصد الضغط على الإدارة و أعوانها لتحقيق الأهداف التي سطرته القوانين السارية المفعول ، التي قامت الإدارة عن طريق أعوانها بخرقها و تعنت و امتنعت عن تطبيق أحكامها و أحكام القضاء الإداري .

#### المطلب الثاني : دور القضاء العادي في تفعيل علاقة المواطن بالإدارة .

إن القضاء العادي له دور غير مباشر في تفعيل علاقة الإدارة بالمواطن ، و ذلك عن طريق تفعيل مسؤولية الموظفين العموميين القائمين على تسيير الإدارات العمومية و المرافق العامة ، الشيء الذي نتناوله بالدراسة في هذا المطلب الذي قسمناه إلى فرعين بحيث نتعرض في الفرع الأول إلى المسؤولية الجزائية للموظف العام عند عزوفه عن القيام بمهامه القانونية ، أما في الفرع الثاني فتنتقل إلى المسؤولية المدنية للموظف العام عند رفضه القيام بمهامه القانونية .

<sup>1</sup> أنظر : الدكتور فريجة حسين ، نفس المرجع ، ص 332 .



الفرع الأول : المسؤولية الجزائية للموظف العمومي عند العزوف عن القيام بهامه الوظيفية .

إن المقصود بالمسؤولية الجنائية هي مسؤولية كل مواطن يرتكب مخالفات أو جناحاً أو جنائية تبرر متابعته أمام المحاكم الجزائية ، و الموظفون يخضعون كسائر المواطنين لهذا النوع من المسؤولية .

إلا أنه بحكم اكتسابهم لصفة الموظف بالإمكان أن تختلف الشروط التي تحيط بهذه المسؤولية .

فيسألون جنائياً كسائر المواطنين بصفة عامة عندما ترتكب المخالفة خارج المصلحة التي يعملون بها ، و مثال ذلك الموظف الذي يتسبب في حادث مرور بسيارته يوم عطلة أو يرتكب جريمة في منزله .

أما إذا ارتكبت المخالفة داخل المصلحة ، أو على الأقل إذا كانت لها علاقة وثيقة بالمصلحة و لو حدث ذلك خارج مكان العمل أو خارج وقت العمل فإن المسؤولية تحاط بقواعد :

- منها ما يثقل و يشدد من مسؤولية الموظف .

- و منها ما يخفف هذه المسؤولية .

و من قبيل المخالفات التي تثقل مسؤوليته و التي لا ترتكب إلا من قبل الموظفين و يتعلق الأمر مثلاً بالرشوة أو بالتعسف في استعمال السلطة<sup>1</sup> .

فالمادة 136 من قانون العقوبات الواردة في القسم الثالث المعنون بإساءة استعمال السلطة الدرجة الأولى إساءة استعمال السلطة ضد الأفراد ، نصت على أنه " يجوز محاكمة كل قاض أو موظف إداري يمتنع بأية حجة كانت عن الفصل فيما يجب عليه أن يقضي فيه بين الأطراف بعد أن يكون قد طلب إليه ذلك و يصر على امتناعه بعد التنبه

<sup>1</sup> أنظر : هاشمي خرخشي ، نفس المرجع ، ص 367 - 368 .

عليه أو أمره بذلك من رؤسائه و يعاقب بغرامة من 20.000 دج إلى 100.000 دج و بالحرمان من ممارسة الوظائف العمومية من خمس سنوات إلى عشرين سنة ."

فهذه المادة تضمنت شرطا أوليا لقيام هذه الجنحة ، يتمثل في أن يكون الفاعل موظفا إداريا بمفهوم قانون الوظيفة العمومي ، الذي هو كل شخص عين في منصب دائم و رسم أو ثبت في رتبة تابعة للسلم الهرمي الخاص بالإدارات المركزية و المصالح الخارجية و الجماعات المحلية و المؤسسات ذات الطابع الإداري التابعة لها<sup>1</sup> . كما تشمل هذه المادة القضاة التابعين للقضاء العادي و للقضاء الإداري الذي يخضعون لقانون الأساسي للقضاء و يعهد لهم بالفصل في المنازعات المطروحة أمامهم .

أما الركن المادي لجريمة الامتناع عن الفصل فيما فرضه القانون فيتمثل في السلوك السلبي للموظف أو القاضي ، بالامتناع عن الفصل بين المواطنين المرتفقين بعد ما طلب منه ذلك ، مع تنبيهه أو أمره بذلك من طرف رؤسائه و إصراره على الامتناع .

في حين أن الركن المعنوي فيتمثل في عنصر العلم عند الموظف العمومي أو القاضي بأن فعل الامتناع معاقب عليه قانونا و مخالف للقانون ، مع اتجاه إرادته إليه ، بما يجعل مرتكبه (الموظف العمومي) تحت طائلة عقوبات الجزائية الأصلية المتمثلة في الغرامة ، إضافة إلى عقوبات تكميلية تتمثل في الحرمان من ممارسة الوظائف العمومية من خمس سنوات إلى عشرين سنة ، على اعتبار أن الموظف العمومي و القاضي الممتنع عن الفصل فيما طلب منهما قانونا قد أخل باستمرارية المرافق العمومية و أدى إلى اضطرابها ببعث عدم ثقة المواطن فيها .

في حين نجد المادة 33 من القانون رقم 06-01 المؤرخ في 21 محرم عام 1427 الموافق ل20 فبراير سنة 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته نصت على أنه يعاقب بالحبس من سنتين إلى عشرة سنوات و بغرامة من 200.000 دج إلى 1.000.000 دج كل موظف عمومي أساء استغلال وظائفه أو منصبه عمدا من أجل أداء عمل

<sup>1</sup> أنظر : هاشمي خوشي ، نفس المرجع ، ص 98 .

أو الامتناع عن أداء عمل في إطار ممارسة وظائف على نحو يخرق القوانين و التنظيمات و ذلك بغرض الحصول على منافع غير مستحقة لنفسه أو لشخص أو كيان آخر .

فهذه المادة تضمنت جنحة إساءة استغلال الوظيفة التي أركانها تتمثل في الشرط الأولي المتمثل في أن يكون مرتكب الجنحة موظف عمومي ، أما ركنها المادي فيتمثل في أداء عمل أو الامتناع عن أدائه على نحو يخرق القوانين و التنظيمات ، بما يقتضي أن يكون السلوك سلوكا إيجابيا من الموظف العمومي يتمثل في أدائه عملا ينهى عنه القانون أو مخالفا للوائح تنظيمية ، أو تصرفا سلبيا يتمثل في امتناعه عن أداء عمل يأمره القانون أو اللوائح التنظيمية ، بمناسبة أدائه وظائفه بغرض الحصول على منافع غير مستحقة ، كرئيس المصلحة المكلفة بإعداد و تسليم جوازات السفر الذي يرفض استلام طلب الحصول على جواز السفر من مواطن أو الذي يستلمه منه و يحتفظ به في درج مكتبه أكثر من شهر دون القيام بأي إجراء ، أو الذي يعده و لا يقدمه للتوقيع أو يحتفظ به بعد توقيعه و لا يسلمه لصاحبه ، و ذلك من أجل حمل صاحبه على قضاء حاجة الموظف لديه أو الحصول منه على منفعة مادية أو معنوية ، بل و قد تكون واقعة جنسية ، أما الركن المعنوي لهذه الجريمة فيتمثل في عنصر العلم بأن الفعل الذي يقوم به مخالف للقانون ، ومعاقب عليه ، و اتجاه إرادة الجاني إلى إساءة استغلال وظيفته قصد الحصول على مزية غير مستحقة<sup>1</sup> ، بما يجعل مرتكبها تحت طائلة عقوبة الحبس من سنتين إلى عشرة سنوات و بغرامة من 200.000 دج إلى 1.000.000 دج .

و إضافة إلى هذا فإن المشرع الجزائري جرم الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية من طرف أعوان الإدارة العمومية بتكريسه نصوصا جزائيا يعاقب على ذلك بإحداث المادة 138 مكرر من القانون 09-01 الصادر بتاريخ 26 يونيو 2001 المعدل والمتمم لقانون العقوبات

<sup>1</sup> أنظر : الدكتور أحسن بوسقيعة ، الوجيز في القانون الجزائري الخاص ، جرائم الفساد ، جرائم المال و الأعمال ، جرائم التزوير ، الجزئ الثاني ، الطبعة الثامنة ، دار هومة للطباعة و النشر ، الجزائر ، 2008 ، ص 88 - 89 .

النص الذي جاء تنفيذا ، لتوصيات لجنة إصلاح العدالة التي شخصت مشكلة تنفيذ الأحكام باقتراحها حلولا لها ، من بينها فكرة تجريم الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية<sup>1</sup> .

فرتب المشرع الجزائي المسؤولية الجزائية للموظف كونها من أقوى الوسائل لضمان تنفيذ أحكام القضاء في مواجهة الإدارة ، التي يترتب على قيامها فقدانها لحرّيته كأقصى عقوبة يتحملها نتيجة لذلك ، المسؤولية المكرسة بموجب المادة 138 مكرر من قانون العقوبات التي نصت أنه " كل موظف عمومي استعمل سلطة وظيفته لوقف تنفيذ حكم قضائي ، أو امتنع ، أو اعترض ، أو عرقل عمدا تنفيذه ، يعاقب بالحبس من 06 أشهر إلى 03 سنوات ، و بغرامة مالية من 20.000 دج إلى 100.000 دج .

و بهذا النص يكون المشرع الجزائي قد جسّد فعلا مقتضيات المادة 145 من التعديل الدستوري الموافق لـ 1996 الملزمة لكل موظف في أي إدارة عمومية أو أيّ جهاز كان أن ينفذ قرارات القضاء<sup>2</sup> .

و إن هذا النص تضمن أربعة جرائم يمكن حصرها فيما يلي :

- جنحة استعمال السلطة الوظيفية لوقف تنفيذ حكم قضائي : و كشرط أولي لهذه الجريمة يجب أن يكون الشخص الذي استعمل السلطة الوظيفية لوقف التنفيذ حكم قضائي يحمل صفة الموظف العام ، أما ركنها المادي هو أن يسلك الموظف سلوكا يمنع عن طريقه تنفيذ الحكم القضائي الذي تنفيذه يدخل في اختصاصه، أو يكون للموظف سلطة و نفوذ على الموظف آخر مختص بتنفيذه الحكم القضائي و يتدخل لديه بغية منع تنفيذ الحكم القضائي ، أما الركن المعنوي فيتمثل في علم المتهم أن فعله معاقب إليه ، و اتجاه إرادته إليه .

- جنحة امتناع الموظف عن تنفيذ حكم قضائي : يجب كشرط أولي أن تقع من موظف عام مختص في تنفيذ الأحكام القضائية ، و ركنها المادي يتمثل في الامتناع الكلي أو الجزئي عن تنفيذ الحكم القضائي ، مع اتجاه إرادة المتهم إلى ذلك و علمه أن فعله معاقب عليه قانونا .

<sup>1</sup> أنظر : الدكتور مسعود شيهوب ، نفس المرجع ، ص 395 .  
<sup>2</sup> أنظر : غزلان سليمة ، نفس المرجع ، ص 267 - 268 .

- جنحة الاعتراض عن تنفيذ الأحكام القضائية : يجب أن تقع هذه الجنحة من طرف موظف عمومي كشرط أولي ، و ركنها المادي يتمثل في سلوك الاعتراض ، بقيام الموظف بمختلف الإجراءات و السلوكات التي تحول أمام عملية تنفيذ الحكم القضائي ، مع اتجاه إرادة المتهم إلى ذلك ، و علمه أن الفعل معاقب عليه قانونا .

- جنحة العرقلة العمدية للتنفيذ الأحكام قضائية : يجب أن يرتكب هذا الفعل شخص يحوز صفة الموظف كشرط أولي ، أما الركن المادي لهذه الجنحة فهو توافر قصد جنائي يتمثل في وجود سوء نية و تعمد الموظف عرقلة تنفيذ الحكم القضائي المراد تنفيذه دون وجه حق ، و عليه يجب على ممثل النيابة العامة إثبات سوء نية الموظف و تعمده عرقلة تنفيذ الحكم القضائي ، و بأن إدعاءات الموظف وجود صعوبات حالت دون تنفيذ الحكم القضائي و لم يستطع التغلب عليها هي بقصد التهرب من المسؤولية<sup>1</sup> .

و قد رصد المشرع عقوبة جزائية واحدة لقمع هذه الجنح في المادة 138 مكرر من قانون العقوبات تتمثل في الحبس من ستة أشهر إلى ثلاثة سنوات ، و بغرامة مالية من 20.000 دج إلى 100.000 دج .

و عليه نكون قد فرغنا من هذا الفرع ، لننتقل للفرع الثاني من هذا المطلب و المتعلق بالمسؤولية المدنية للموظف العام الناجمة عن رفض القيام بمهامه القانونية ، و ذلك وفقا لما يلي :

**الفرع الثاني : المسؤولية المدنية للموظف العمومي عند العزوف عن القيام بهامه الوظيفية .**

المسألة من الأهمية بمكان كون الموظفين معرضين أكثر من غيرهم لارتكاب الأخطاء التي تسبب أضرارا للغير، فهم يمارسون مهامهم في جهاز ضخم يتمتع بسلطات واسعة فالأضرار التي يتسببون فيها أكثر و أخطر من تلك التي قد يتسبب فيها المواطن البسيط.<sup>2</sup>

فتبعا لذلك يمكن للمواطن المضار من الأفعال التي يرتكبها الموظفون ، و التي تكيف بأنها أفعال تحتتمل الوصف الجزائي ، أن يطالب بالتعويضات من الموظف أما القضاء

<sup>1</sup> أنظر : غزلان سليمة ، نفس المرجع ، ص 268 - 269 .

<sup>2</sup> أنظر : هاشمي خرشى ، نفس المرجع ، ص 350 .

العادي جبرا للضرر ، و ذلك عن طريق الدعوى المدنية مستقلة بعد صدور حكم جزائي نهائي ، أو دعوى مدنية بالتبعية أمام القضاء الجزائري الذي يصدر حكما بإدانة الموظف المتهم ، ثم يتصدى للنظر في الدعوى المدنية التبعية .

و تعرف الدعوى المدنية بأنها مطالبة من لحقة ضرر من الجريمة و هو المدعي المدني من المتهم أو المسؤول عن الحقوق المدنية أمام القضاء الجنائي بجبر الضرر الذي أصابه نتيجة الجريمة التي ارتكبها<sup>1</sup>، فالمادة الثانية من قانون الاجراءات الجزائية تنص أنه (( يتعلق الحق في الدعوى المدنية للمطالبة بتعويض الضرر الناجم عن جناية أو جنحة أو مخالفة لكل من أصابهم شخصا ضرر مباشر تسبب عن الجريمة )) ، في حين نصت المادة الثالثة منه على أنه (( تقبل دعوى المسؤولية المدنية عن كافة أوجه الضرر سواء كانت مادية أو جسمانية أو أدبية ما دامت ناجمة عن الوقائع موضوع الدعوى الجزائية.)) ، فانطلاقا من كل هذا فكل مواطن أضير من تلك الجرائم التي يرتكبها الموظف كجنحة إساءة استعمال السلطة أو جنحة الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية من طرف أعوان الإدارة العمومية أو غيرها من الجرائم المذكورة سلفا ، فيمكن له أن يتأسس في جلسة المحاكمة الجزائية و يطلب تعويضات عن الضرر الذي أصابه من جراء هذه الجريمة و هذا طبقا للمادة 239 من قانون الإجراءات الجزائية التي تنص (( يجوز لكل شخص يدعي طبقا للمادة الثالثة من هذا القانون بأنه أصابه ضرر من جناية أو جنحة أو مخالفة أن يطالب بتعويض الضرر المسبب له .)) .

Le code de procédure pénale énonce dans son article premier que l'action publique, pour l'application des peines, est mise en mouvement et exercée par les magistrats ou par les fonctionnaires auxquels elle est confiée par la loi. Cette action peut être aussi mise en mouvement par la partie lésée, victime d'une infraction, de se

<sup>1</sup> أنظر : الدكتور عبد الله أوهايبية ، شرح قانون الإجراءات الجزائية الجزائري ، التحري و التحقيق ، دار هومة للطباعة و النشر ، الجزائر ، 2008 ، ص 143 .

constituer partie civile pour obtenir réparation du préjudice causé. l'action civile peut être exercée aux termes de l'article 03 complété et modifié par l'ordonnance n 69 -73 du 16 septembre 1969 , en même temps que l'action publique devant la même juridiction , celle –ci est compétente quelle que soit la personne publique ou morale de droit civile , responsable du dommage , elle l'est également à l'égard de l'Etat , du département , de la commune ou d'un établissement public à caractère administratif , dans le cas où l'action en responsabilité tend à la réparation de dommages causés par un véhicule .<sup>1</sup>

و على هذا الأساس فإن القاضي العادي له دور مباشر في تفعيل علاقة الإدارة بالمواطن و ذلك بفرض على الموظف الذي يرتكب خطأ شخصيا يحتمل الوصف الجزائي عقوبات جزائية و تحميله تعويضات مدنية من أمواله الخاصة جبرا للضرر ، فالمادة 40 المرسوم 131-88 المؤرخ 20 ذي القعدة عام 1408 الموافق ل 04 يوليو سنة 1988 المتعلق بتنظيم العلاقات بين الإدارة و المواطن جاء في مضمونها أنه يتعرض الموظف لعقوبات الجزائية و لدفع التعويضات المدنية عن أخطائهم الشخصية طبقا للتشريع الجاري به العمل الشيء الذي يحقق ردعا عاما وسط الموظفين ، و يجعل الموظفين يقومون بمهامهم بكل مهنية و احترافية خوفا من وقوعهم تحت طائلة عقوبات جزائية متبوعة بتعويضات مدنية جبرا للضرر الذي أصاب المواطن المضروب.

---

1 docteur Ahmed Lourdjane , le code Algérien de procédure pénale , SNED - Alger, 1977, p p 17 -18.





و ختاماً نستشف من كل ما تم معالجته :

إن الدولة الجزائرية اهتمت بموضوع علاقة الإدارة بالمواطن بتنظيمها بطريقة مباشرة و غير مباشرة ضمن قوانين الجمهورية ، لإدراكها أن أي إصلاح إداري أو أي تنمية إدارية أو اقتصادية يكون منطلقهما تحسين علاقة الإدارة بالمواطن ، إلا أن تلك الأزمات السياسية و الاقتصادية التي مرت بها الجزائر أدت إلى تعاقب الحكومات و البرامج السياسية ، ما حال دون تطبيق هذا المخطط المراد تطبيقه لشروع في مراحل التنمية بمختلف مجالاتها خدمة للصالح العام ، إلا أن السلطات لم يثنها ذلك بل واصلت عملية الإصلاح و اضعه نصب عينها تحسين علاقة الإدارة بالمواطنين ، غير أنه لم يكن كافياً إذا ما تم مقارنته ببعض الدول المتقدمة ، نظراً لضعف تكوين و تأطير الموظفين المشرفين على الإدارات العمومية و المرافق العمومية ، و لعدم كفاية و فعالية النصوص القانونية المنظمة لهذا المجال بما يجعلنا نقترح بعض المقترحات للنهوض بهذه العلاقة فيما يلي :

- تطبيق مبدأ استمرارية البرامج السياسية و الإدارية للحكومات المتعاقبة ، بانطلاق الحكومة المستلمة لمهامها من نقطة نهاية الحكومة المستقيلة أو المقالة ، بما يخلق نوعاً من الاستقرار في المجال الإداري و السياسي و الاقتصادي ، و بالتالي ينعكس إيجاباً على التنمية الإدارية و يعود بالنفع على علاقة الإدارة بالمواطن ، بما يجعل هذا الأخير يثق فيها لأن تغيير كل حكومة لبرامجها ينجم عنه إضراب و عدم استقرار في شتى المجالات و بالتالي البداية من نقطة الصفر و عدم تلبية رغبات و احتياجات المواطنين ، فيجعله لا يثق في الإدارة و يبعده عنها .

- تكوين الموظفين بصفة مستمر في مجال التعامل مع المواطنين ، بما يضيف نوعاً من الاحترافية على النشاط الإداري ، و بالنتيجة تقديم خدمات عمومية متميزة و راقية للمواطن الذي يكون راضياً عنها ، ما يوطد علاقة الإدارة بالمواطنين .

- إنشاء هيئات الاستماع لانشغالات و شكاوى المواطنين ، و تفعيلها عن طريق معالجتها لها ميدانياً و بصفة عملية .

- تسبب الإدارة لقراراتها على أن يكون ذلك بصفة كتابية ، بما يضمن على تصرفاتها القانونية المصدقية و الشفافية .

- نشر التعليمات و المناشير الإدارية الداخلية بصفة دورية و مستمرة حتى يكون المواطن على علم بها ، و حتى لا يكتنف الغرابة و الريبة سلوك الإدارة و بالتالي نفور المواطن منها لعدم معرفته الأسس التي بني عليها التصرف القانوني الصادر من الإدارة .

- شرح القوانين الغامضة عن طريق التعليمات و المناشير و نشرها حتى يكون تطبيقها سليما من طرف أعوان الإدارة ، بما يجعل المواطن يستشعر اهتمام الإدارة به ، و رغبتها في جعله شريكا لها في مجال التنمية الإدارية .

- تطوير و تفعيل الإدارة الإلكترونية و نشرها وسط المواطنين ، بما يسهل عليهم الاطلاع على مختلف الخدمات التي تقدمها الإدارة ، ناهيك عن تسهيل عليهم أسلوب الاحتجاج على تصرفات الإدارة ، و بالنتيجة عصرة الإدارة العمومية ، فمثلا الأمر رقم 70- 20 المؤرخ 13 ذي الحجة عام 1389 الموافق ل 19 فبراير سنة 1970 ، المتعلق بالحالة المدنية ، المعدل و المتمم بالقانون 08-14 المؤرخ في 13 شوال عام 1435 الموافق ل 09 غشت سنة 2014 أحدث السجل الآلي للحالة المدنية لدى وزارة الداخلية و الجماعات المحلية ، الذي يتم ربطه بالبلديات و ملحقاتها الإدارية و كذا البعثات الدبلوماسية و الدوائر القنصلية.

- توسيع طرق استشارة المواطنين لدى رغبة الإدارة تقديم خدمات عمومية معينة قصد معرفة مدى حاجة المواطن لها و لجس نبضهم و لاستشعار احتياجاتهم .

- تفعيل مبدأ المساءلة في نطاق الإدارة العمومية عن النشاطات التي تقدمها بما يجعل أعوان الإدارة يتوخون أن تكون أعمالهم في نطاق القانون و المصلحة العامة .

- تبسيط الإجراءات عند تلبية الطلبات العامة للمواطنين تخفيفا عليه و ربحا للوقت .

- تطبيق أسلوب اللامركزية الإدارية على نطاق واسع بما يقرب الإدارة من المواطن ، و يكفل له المشاركة في صنع القرار على المستوى المحلي تكريسا لمبدأ الديمقراطية الإدارية .

- تفعيل الرؤية الاستشرافية و الاستراتيجية ، بما يجعل الإدارة تواكب و تساير و تتنبأ بالتطورات الآنية و المستقبلية التي يعرفها المجتمع في شتى الجوانب ، و بالنتيجة سرعة تكييف المرافق العامة مع المستجدات الطارئة لتلبية الحاجات المتجددة للمواطنين .

- تطوير و تفعيل الضمانات القضائية التي تعتبر الضامنة و الحامية للحقوق و الحريات الأساسية للمواطنين ، بالتكريس الفعلي لمبدأ الفصل بين السلطات ، و مبدأ استقلالية السلطة القضائية ، كون أن السلطة القضائية ، و خاصة القاضي الإداري له وظيفة ضبط التوازن بين ممارسات الإدارة لسلطاتها الضرورية أثناء قيامها بمهامها و وظائفها ، و حماية المواطنين المرتفقين و المتعاملين مع الإدارات العمومية ، و ذلك بالحد من تلك السلطات في حالة استعمالها من طرف السلطات الإدارية بصفة غير مشروعة ، بما يجعل من القاضي الإداري صمام هذا التوازن ، بما ينعكس إيجابا على الحقوق و الحريات الأساسية للمواطنين ، و يرسى دولة القانون و الحق ، و يشيع سلوك المواطنة و سط كل أطراف الشعب .

## قائمة المصادر والمراجع المعتمدة

## 01 - قائمة المصادر :

### أولا - النصوص القانونية :

#### أ - قائمة الدساتير الجزائرية :

- 1 - الدستور الجزائري المؤرخ في 10-09-1963.
- 2 - الدستور الجزائري المؤرخ في 24-11-1976.
- 3 - الدستور الجزائري المؤرخ في 23-02-1989، المعدل و المتمم في 08-12-1996 و في 15 - نوفمبر 2008 .

#### ب - قائمة القوانين :

- 1- القانون العضوي رقم 01-08- المورخ في 04 صفر عام 1419 الموافق ل 30مايو سنة 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله .
- 2 - القانون العضوي رقم 01-12- المورخ في 18 صفر عام 1433 الموافق ل 12 يناير سنة 2012 المتعلق بنظام الانتخابات .
- 3 - القانون العضوي رقم 03-12- المورخ في 18 صفر عام 1433 الموافق ل 12 يناير سنة 2012 المتعلق بنظام الانتخابات .
- 4 - القانون رقم 09-90- المورخ في 12 رمضان عام 1410 الموافق ل 07أفريل سنة 1990 المتعلق بنظام بالولاية .
- 5 - القانون رقم 08-90- المورخ في 12 رمضان عام 1410 الموافق ل 07 أفريل سنة 1990 المتعلق بالبلدية .
- 6 - القانون رقم 02-98- المورخ في 04 صفر عام 1419 الموافق ل 30مايو سنة 1998 المتعلق بالمحاكم الإدارية .

7 - القانون رقم 10-11- المؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق ل 22 يونيو سنة 2011 المتعلق بالبلدية.

8 - القانون رقم 07-12- المؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق ل 21 فيفري سنة 2012 المتعلق بالولاية.

9 - القانون رقم 09-08- المؤرخ في 18 صفر عام 1429 الموافق ل 20 فبراير سنة 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية .

10- القانون رقم 01-06 المؤرخ في 21 محرم عام 1427 الموافق ل 20 فبراير سنة 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته .

11- الأمر رقم 66- 155 المؤرخ 18 صفر عام 1386 الموافق ل 08 يونيو سنة 1966 ، المتضمن قانون الإجراءات الجزائية المعدل و المتمم .

12 - الأمر رقم 66- 156 المؤرخ 18 صفر عام 1386 الموافق ل 08 يونيو سنة 1966 ، المتضمن قانون العقوبات ، المعدل و المتمم .

13 - الأمر رقم 70- 20 المؤرخ 13 ذي الحجة عام 1389 الموافق ل 19 فبراير سنة 1970، المتعلق بالحالة المدنية ، المعدل و المتمم بالقانون 08-14 المؤرخ في 13 شوال عام 1435 الموافق ل 09 غشت سنة 2014 .

14 - الأمر رقم 60- 03 المؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427 الموافق ل 15 يوليو سنة 2006 ، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية .

### ج - قائمة المراسيم التنظيمية :

### - قائمة المراسيم الرئاسية :

1 - المرسوم رقم 88- 131 المؤرخ 20 ذي القعدة عام 1408 الموافق ل 4 يوليو سنة 1988 المتضمن تنظيم العلاقة بين الإدارة و المواطن .

2 - المرسوم رقم 81- 157 المؤرخ 16 رمضان عام 1401 الموافق ل 18 يوليو سنة 1981 المتضمن نموذج نشرة القرارات الادارية في الولاية و مميزاتها.

3- المرسوم الرئاسي رقم 2000- 372 المؤرخ 26 شعبان عام 1421 الموافق ل 22 نوفمبر سنة 2000 المتضمن إحداث لجنة إصلاح هياكل الدولة ومهامها .

4 - المرسوم الرئاسي رقم 2000- 373 المؤرخ 26 شعبان عام 1421 الموافق ل 22 نوفمبر سنة 2000 المتضمن تعيين أعضاء لجنة إصلاح هياكل الدولة ومهامها .

5 - المرسوم الرئاسي رقم 15- 140 المؤرخ 08 شعبان عام 1436 الموافق ل 27 مايو سنة 2015 المتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات و تحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها .

### قائمة المراسيم التنفيذية :

1 - المرسوم التنفيذي رقم 01- 101 المؤرخ 27 محرم عام 1422 الموافق ل 21 أبريل سنة 2001 المتضمن إنشاء الجزائرية للمياه .

2 - المرسوم التنفيذي رقم 13- 381 المؤرخ 15 محرم عام 1435 الموافق ل 19 نوفمبر سنة 2013 المحدد لصلاحيات الوزير لدى الوزير الأول المكلف بإصلاح الخدمة العمومية .

3 - المرسوم التنفيذي رقم 15- 141 المؤرخ 09 شعبان عام 1436 الموافق ل 28 مايو سنة 2015 المتضمن تنظيم المقاطعة الإدارية و سيرها .

### د- قائمة القرارات :

1 - قرار وزير الداخلية المؤرخ 23 محرم عام 1409 الموافق ل 04 سبتمبر سنة 1988 الرامي إلى تسيير مراسلة المصالح المحلية و علاقتها مع المواطنين .

2 - قرار وزير الداخلية المؤرخ 23 محرم عام 1409 الموافق ل 04 سبتمبر سنة 1988 المحدد لشروط استقبال المواطنين في مصالح الولايات و البلديات و توجيههم و اعلامهم.

### و- قائمة التعليمات و المناشير:

1 - التعليمات الرئاسية الصادرة بتاريخ 07-02-2009 ، المتعلقة بالانتخابات لرئاسة الجمهورية ل 09 أبريل 2009 ، بدون رقم .

2 - التعليمات الرئاسية ، رقم 03 ، الصادرة بتاريخ 13-ديسمبر-2009 ، المتعلقة المتعلقة بتفعيل مكافحة الفساد .

3- المنشور الوزاري المشترك الصادر بين وزير الدولة وزير الداخلية و الجماعات المحلية ، و وزير الموارد المائية ، و وزير المالية الموجه لولاية الجمهورية ، المتعلق بتحويل مهام و وسائل و مستخدمي المؤسسات العمومية لتوزيع المياه المنزلية و الصناعية و التطهير و المصالح البلدية المتعلقة بتسيير الخدمات العمومية الصالحة للشرب و التطهير إلى الجزائرية للمياه و الديوان الوطني للتطهير ، في إطار نظام منح الإمتياز ، بدون تاريخ و عدد .

4 – تعليمة وزير الدولة و زير الداخلية و الجماعات المحلية ، الصادرة بتاريخ 23-10-2013 ، الموجهة لولاية الجمهورية ، و المتعلقة باستقبال المواطنين في المقابلات و التكفل بانشغالاتهم ، بدون رقم .

5- تعليمة وزير السكن و العمران الموجهة لولاية الجمهورية لتبليغها لرؤساء المجالس الشعبية البلدية و مدراء التعمير و البناء، رقم 85 ، الصادرة بتاريخ 17-01-2013 ، المتعلقة بكيفيات تسهيل عملية تسليم عقود التعمير من طرف السلطات المختصة ، في ظل احترام الأحكام التشريعية و التنظيمية السارية المفعول .

6- مراسلة الوزير لدى الوزير الأول المكلف بإصلاح الخدمة العمومية الموجهة لأعضاء الحكومة لتبليغ ولاية الجمهورية و رؤساء مفتشيات الوظيفة العمومية رقم 470 ، المؤرخة في 20-04-2014 ، المتعلقة بالتكفل بشكاوى و عرائض المستخدمين .

7 – برقية وزير الدولة و زير الداخلية و الجماعات المحلية رقم 49 ، الصادرة بتاريخ 13-01-2014 ، الموجهة لولاية الجمهورية ، و المتعلقة بتحسين ظروف استقبال المواطنين بمختلف فئاتهم و توطيد العلاقة بين الإدارة و المواطن .

## ثانيا . قائمة المؤلفات:

### أ الكتب العامة :

1 سعيد بوالشعير ، الجز الأول ، النظام السياسي الجزائري ، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستوري 1963 و 1976 ، الطبعة الثانية ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2013 .

2 - سعيد بوالشعير ، الجز الثاني ، النظام السياسي الجزائري ، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1989 ، الطبعة الثانية ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2013 .



- 3 - سعيد بوالشعير ، الجز الثالث ، النظام السياسي الجزائري ، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 ، السلطة التنفيذية ، الطبعة الثانية ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2013.
- 4 - سعيد بوالشعير ، الجز الرابع ، النظام السياسي الجزائري ، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 ، السلطة التشريعية و المراقبة ، الطبعة الثانية ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2013 .
- 5 - مولود منصور ، بحوث في القانون الدستوري ، موفم للنشر ، 2010 .
- 6 - يوسف حاشي ، في النظرية الدستورية ، الطبعة الأولى ، ابن النديم للنشر و التوزيع بيروت ، 2009 .
- 7 - ناصر لباد ، الوجيز في القانون الإداري ، الطبعة الثانية ، لباد ، الجزائر، 2007 .
- 8 - عمار بوضياف ، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق ، الطبعة الأولى ، الجسور للنشر و التوزيع ، الجزائر، 2010 .
- 9 - حسين فريجة ، شرح المنازعات الإدارية ، دراسة مقارنة ، الطبعة الأولى ، دار الخلدونية للنشر و التوزيع ، الجزائر، 2011 .
- 10 - محمد الصغير بعلي ، الوسيط في المنازعات الإدارية ، دار العلوم للنشر و التوزيع ، عنابة ، 2009 .
- 11 - محمد الصغير بعلي ، الإدارة المحلية الجزائرية ، دار العلوم للنشر و التوزيع ، عنابة ، 2013 .
- الدكتور أحمد محيو ، المنازعات الإدارية ، ترجمة فائز أنجق و بيوض خالد ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1994 .
- 13 - مسعود شيهوب ، الجزء الأول ، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية ، الهيئات و الإجراءات ، ديوان المطبوعات الجامعية ، بن عكنون ، الجزائر ، 2009 .
- 14-لحسن بن شيخ آث ملويا ، دروس في المنازعات الإدارية ، وسائل المشروعية ، الطبعة الثانية ، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع، الجزائر ، 2006 .

- 15 - لحسن بن شيخ آث ملويا ، قانون الإجراءات الإدارية ، دراسة قانونية تفسيرية ، دار هومة للطباعة والنشر و التوزيع ، الجزائر ، 2012 .
- 16 - لحسن بن شيخ آث ملويا ، المنتقى في القضاء الإداري ، دراسة قانونية ، دارالخلدونية للنشر و التوزيع ، الجزائر ، 2008 .
- 17 - حمدي أمين عبد الهادي ، الإدارة العامة العربية و المعاصرة ، دار الفكر العربي، القاهرة ، 1977 .
- 18 - عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، الطبعة الثانية ، الجسور للنشر و التوزيع ، الجزائر ، 2007 .
- 19 - هاشمي خرفي ، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية و بعض التجارب الأجنبية ، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع ، الجزائر ، 2010 .
- 20 - لحسن بن شيخ آث ملويا ، الجزء الأول ، رسالة في الاستعجالات الإدارية ، الاستعجالات الفورية ، استعجال التوقيف ، استعجال الحرية ، الاستعجال التحفظي ، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع ، الجزائر ، 2015 .
- 21 - أحسن بوسقيعة ، الجزء الثاني ، الوجيز في القانون الجزائي الخاص ، جرائم الفساد ، جرائم المال و الأعمال ، جرائم التزوير ، الطبعة الثامنة ، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع ، الجزائر ، 2008 .
- 22 - عبد الله أوهايبية ، شرح قانون الإجراءات الجزائية الجزائري ، التحري و التحقيق ، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع ، الجزائر ، 2008 .
- 23 - رشيد خلوفي ، قانون المنازعات الإدارية ، تنظيم و اختصاص القضاء الإداري ، الطبعة الثانية ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2005 .
- 24- رشيد حباني ، دليل تقنيات التحرير الإداري و المراسلة ، بن عكنون ، 2008.

**ب الكتب المتخصصة :**

- 01 - عمار بوضياف ، شرح قانون البلدية ، الطبعة الأولى ، الجسور للنشر و التوزيع المحمدية ، الجزائر، 2012 .
- 02 - عمار بوضياف ، شرح قانون الولاية ، القانون 07-12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 ، الطبعة الأولى ، الجسور للنشر و التوزيع ، الجزائر، 2012 .
- 03 - محمد الصغير بعلي ، القرارات الإدارية ، دار العلوم للنشر و التوزيع ، عنابة ، 2005 .
- 04 - لحسن بن شيخ آث ملويا ، مسؤولية السلطة العامة ، دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع ، الجزائر ، 2013 .
- 05 - عمار بوضياف ، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية ، دراسة تشريعية و قضائية و فقهية ، الطبعة الأولى ، الجسور للنشر و التوزيع ، الجزائر، 2009.
- 06 - فاطمة بن سنوسي ، دور التظلم الإداري في حل المنازعات الإدارية في القانون الجزائري، مؤسسة الإخوة مدني ، بدون سنة طبع .
- 07 - عمار عوابدي ، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة و القانون الإداري ، الطبعة الخامسة ، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع ، الجزائر، 2009 .
- 08 - سليمان محمد الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة ، الطبعة السادسة ، مطبعة جامعة عين شمس ، 1991 .
- 09 - براهيم فيزة ، الأثر المالي لعدم تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية ، دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع ، الجزائر ، 2013 .
- 10 - عبد الله بوقفة ، الأنظمة الانتخابية تعبير عن السيادة من قبل الشعب ، دراسة مقارنة بين النظرية و التطبيق ، دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع ، الجزائر ، 2013 .
- 11 - ضريفي نادية ، تسيير المرفق العام و التحولات الجديدة ، دار بلقيس ، الجزائر ، بدون سنة طبع .

### ثالثا - قائمة الرسائل و المذكرات :

#### أ - رسالة الدكتوراه :

1 - غزلان سليمة ، علاقة المواطن بالإدارة في القانون الجزائري ، رسالة لنيل درجة دكتوراه في القانون العام ، كلية الحقوق بن عكنون ، جامعة بن يوسف بن خدة الجزائر ، 2009 – 2010 .

#### **ب - مذكرات الماجستير :**

2 - عبد القادر كاس ، الإدارة العامة و الإصلاح الإداري في الجزائر ، ذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية و العلاقات الدولية ، كلية العلوم السياسية و الإعلام ، جامعة بن يوسف بن خدة الجزائر ، 2007 – 2008 .

3 - بوحفصي أمال ، حق المشاركة في إدارة الشؤون العامة ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام ، كلية الحقوق ، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان ، 2006 – 2007 .

4 - علي محمد ، مدى فعالية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في قانون الإدارة المحلية ، كلية الحقوق ، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان ، 2011 – 2012 .

#### **رابعاً - قائمة المقالات :**

1 - الدكتور نصر الدين بن طيفور ، الطبيعة القانونية لمجلس الدولة و أثر ذلك على حماية الحقوق و الحريات ، مجلة مجلس الدولة ، مجلس الدولة بمشاركة منشورات الساحل ، الجزائر العدد التاسع ، 2009 .

2 - الدكتور دايم بلقاسم ، الحماية القانونية للسكينة العامة ، مجلة العلوم القانونية و الإدارية ، جامعة أوبكر بلقايد تلمسان ، ديوان المطبوعات الجامعية ، المطبعة الجهوية وهران ، العدد الثاني ، 2004 .

3 - الدكتور مسعود شيهوب ، اختصاصات الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية ، مجلة الفكر البرلماني ، المؤسسة الوطنية للإشهار ، الروبية ، الجزائر العدد الثاني ، مارس 2001 .

4 - العقيد دباش لخضر و القاضيين يخلف سعيد و حمودي عبد الكريم و ثلاثة أعضاء من اللجنة الدائمة للتنسيق للمرصد الوطني لمراقبة الرشوة و الوقاية منها ، الرشوة أخلاقيات الوظيفة العامة في التشريعات الجزائرية ، مجلة الدرك الوطني ، وحدة الروبية ، العدد الثامن ، ديسمبر 2003 .

A - Les ouvrages :

1- MORAND- DEVILLER Jacqueline, Cours de droits administratif, 6ème Edition, Montchrestien Paris, 1999.

2- DELPEREE Francis, L'élaboration du droit disciplinaire de la fonction publique, L.G.D.J, Paris, 1969.

3- A .Zaalani : Mini Encyclopédie, de droit Algérien , Notion Fondamentales et doctrinales Berti Edtion , Alger, 2009 ..

04- Andé de Laubadère et Jean –Claude VeneziayvesGaudement , droit administratif générale organisation et action de l'administration , la juridiction administrative , tom 01 , 15 édition , librairie générale de droit et de jurisprudence E.J .A , paris , 1999.

05- docteur Ahmed Lourdjane, le code Algérien de procédure pénale , SNED - Alger, 1977.

06- Marie-Christine Rouault, Droit administratif, les sources du droit administrati , l'organisation administratif, l'activité administratif , le control de l'administration , Gualino éditeur, paris , 2005 .

07- Didier Batselé et Tony Mortier et Martine SCarcez , Manuel De droit Administratif , Bruylant , Bruxeles , 2010 .

B – Rapport :

1- Rapport général du comité de la réforme des structures et des missions de l'état( textes et documents ) , présidence de la république , Alger , 2001 .

## مقدمة

1  
8  
8  
8  
9  
9  
10  
12  
12  
14  
16  
17  
17  
17  
23  
27  
27  
34  
37  
38  
41

الفصل الأول: الأسس و المبادئ القانونية المنظمة لعلاقة المواطن بالإدارة

المبحث الأول : الأسس القانونية المنظمة لعلاقة المواطن بالإدارة

المطلب الأول : المرجعية الدستورية في تنظيم علاقة المواطن بالإدارة

الفرع الأول : مظاهر تنظيم علاقة المواطن بالإدارة في دستوري 1963 و 1976

1 - تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن في دستور 1963

2 - تنظيم علاقة المواطن بالإدارة في دستور 1976

الفرع الثاني : مظاهر تنظيم علاقة المواطن بالإدارة في دستور 1989 والتعديلات الطارئة عليه

1 - تنظيم علاقة المواطن بالإدارة في دستور 1989

2 - تنظيم علاقة المواطن بالإدارة في التعديل الدستوري لسنة 1996

المطلب الأول : الأسس التشريعية و التنظيمية المنظمة لعلاقة المواطن بالإدارة .

الفرع الأول : الأسس التشريعية لتنظيم علاقة المواطن بالإدارة

1 - تنظيم علاقة المواطن بالإدارة في قانون البلدية لسنة 1990

أ - تنظيم علاقة المواطن بالإدارة في قانون البلدية لسنة 1990 أثناء تقديم الخدمة العمومية

ب - تنظيم علاقة المواطن بالإدارة في قانون البلدية لسنة 1990 أثناء قيام الإدارة بنشاطها السلبي ( الضبط الإداري )

2- تنظيم علاقة المواطن بالإدارة في قانون البلدية 11- 10 لسنة 2011

أ - تنظيم علاقة المواطن بالإدارة في قانون البلدية 11- 10 لسنة 2011 أثناء تقديم الخدمة العمومية

ب - تنظيم علاقة المواطن بالإدارة في قانون البلدية 11- 10 لسنة 2011 أثناء قيام الإدارة بنشاطها السلبي ( الضبط الإداري )

3- تنظيم علاقة المواطن بالإدارة في قانون الولاية لسنة 1990

أ - تنظيم علاقة المواطن بالإدارة في قانون الولاية لسنة 1990 أثناء تقديم الخدمة العمومية

ب - تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن في قانون الولاية 90- 09 لسنة 1990 أثناء قيام الإدارة بنشاطها السلبي ( الضبط الإداري )

- 44 4- تنظيم علاقة المواطن بالإدارة في قانون الولاية 12-07 لسنة 2012
- 44 أ - تنظيم علاقة المواطن بالإدارة في قانون الولاية لسنة 2012 أثناء تقديم الخدمة العمومية
- 48 ب - تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن في قانون الولاية 12-07 لسنة 2012 أثناء قيام الإدارة بنشاطها السلبي ( الضبط الإداري )
- 49 الفرع الثاني: الأسس القانونية التنظيمية المنظمة لعلاقة الإدارة بالمواطن
- 49 1- تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن في المرسوم 88-31 لسنة 1988 المنظم لعلاقة الإدارة بالمواطن
- 60 2- تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن في المرسوم الرئاسي رقم 00-372 لسنة 2000 المتضمن إصلاح لجنة هيكل الدولة و إصلاحها
- 61 أ - المفهوم الشمولي للإصلاح الإداري
- 61 ب - المفهوم الجزئي للإصلاح الإداري
- 67 2 - تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن في المرسوم التنفيذي رقم 13-3381 لسنة 2013-11-19 المحدد لصلاحيات الوزير
- 67 لدى الوزير الأول المكلف بإصلاح الخدمة العمومية
- 69 المبحث الثاني : المبادئ القانونية العامة المنظمة لعلاقة المواطن بالإدارة
- 70 المطلب الأول : مبدأ شفافية الإدارة و مشاركة المواطن في تسيير الشأن العام
- 70 الفرع الأول : مبدأ شفافية الإدارة العامة
- 70 أ - مفهوم مبدأ الشفافية
- 71 ب - أهمية الشفافية في النشاط الإدارة
- 72 ج - تطبيقات مبدأ الشفافية في القانون الجزائري
- 74 الفرع الثاني : مبدأ مشاركة المواطن في تسيير الشأن العام
- 75 أ - مفهوم مبدأ مشاركة المواطن في تسيير الشأن العام
- 75 ب - أهمية المشاركة في النشاط الإدارة
- 77 ج - تطبيقات مبدأ المشاركة في القانون الجزائري
- 81 المطلب الثاني : مبدأ حياد الإدارة و مشروعية نشاطها
- 81 الفرع الأول : مبدأ حياد الإدارة
- 82 أ - مفهوم مبدأ حياد الإدارة

82	ب - أهمية مبدأ حياد الإدارة
83	ج - تطبيقات مبدأ حياد الإدارة في القانون الجزائري
86	الفرع الثاني : مبدأ المشروعية
86	أ - مفهوم مبدأ المشروعية ( Le principe de la légalité )
87	ب - أهمية مبدأ المشروعية
88	ج - تطبيقات مبدأ المشروعية في القانون الجزائري
90	الفصل الثاني : الوسائل الكفيلة بتفعيل علاقة الإدارة بالمواطن
90	المبحث الأول : الوسائل الإدارية الكفيلة بتفعيل علاقة الإدارة بالمواطن
91	المطلب الأول : القرار الإداري كوسيلة تقنية لتفعيل علاقة المواطن بالإدارة
92	الفرع الأول : الأركان الخارجية للقرار الإداري و دورها في تفعيل علاقة الإدارة بالمواطن
92	1 - ركن أو قاعدة الاختصاص في إصدار القرار الإداري
92	أ - العنصر الشخصي لركن الاختصاص
93	أولا / التفويض (Délégation)
94	أ / تفويض السلطة أو الاختصاص
94	ب / تفويض التوقيع
96	ثانيا / الانابة (L'intérim)
97	ثانيا / الحلول (Suppléance)
98	ب - العنصر الموضوعي ( المادي ) لركن الاختصاص
99	ج - العنصر الزمني لركن الاختصاص
100	د - العنصر المكاني ( الإقليمي ) لركن الاختصاص
102	2 - ركن الإجراءات و الشكل في القرار الإداري
102	أ - الشكل ( La forme )



103	أولا / الشكليات الجوهرية ( Formalités substantielles )
105	ثانيا / الشكليات الثانوية ( Formalités Accessoires )
105	ب - الإجراءات ( Les procédures )
106	1 - الاستشارة ( Consultation )
107	2- التقرير المسبق أو قاعدة الفحص المتخصص للظروف
107	3 - الإجراءات أو القواعد المنظمة للوجاهية
109	الفرع الثاني : الأركان الداخلية للقرار الإداري و دورها في تفعيل علاقة الإدارة بالمواطن
109	-1- ركن المحل في القرار الإداري ( L'objet ):
109	- شروط المحل في القرار الإداري
111	-2- ركن الغاية أو الهدف للقرار الإداري ( Le but ):
112	أ - هدف تحقيق المصلحة العامة
113	ب - قاعدة تخصيص الأهداف ( La spécialisation du But ):
114	-3- ركن السبب في القرار الإداري ( Le motif )
116	المطلب الثاني : التظلم الإداري المسبق كوسيلة لتفعيل علاقة المواطن بالإدارة
118	الفرع الأول : التظلم الرئاسي كوسيلة لتفعيل علاقة الإدارة بالمواطن
120	الفرع الثاني : التظلم الولائي كوسيلة لتفعيل علاقة الإدارة بالمواطن
122	المبحث الثاني : القضاء كوسيلة غير مباشرة لتفعيل علاقة المواطن بالإدارة
122	المطلب الأول : دور القضاء الإداري في تفعيل العلاقة بين الإدارة و المواطن
123	الفرع الأول : سلطة القاضي الإداري في إلغاء قرارات الإدارة و التعويض عن أعمالها ( دعوى الإلغاء أو دعوى تجاوز السلطة )
124	1 - سلطة القاضي الإداري في إلغاء تصرفات الإدارة
126	أولا - شروط دعوى الإلغاء

134	ثانيا - أوجه الإلغاء
142	2 - سلطة القاضي الإداري في التعويض عن تصرفات الإدارة - دعوى التعويض -
143	أولا - شروط دعوى التعويض
149	ثانيا - أساس المسؤولية الإدارية
156	الفرع الثاني: سلطات القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة و إكراهها على التنفيذ
157	01 - سلطات القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة
164	02 - سلطات القاضي في إكراه الإدارة على التنفيذ ( القضاء عليها بغرامة التهديدية )
169	المطلب الثاني : دور القضاء العادي في تفعيل علاقة الموطن بالإدارة
169	الفرع الأول : المسؤولية الجزائية للموظف العمومي عند العزوف عن القيام بهامه الوظيفية
174	الفرع الثاني : المسؤولية المدنية للموظف العمومي عند العزوف عن القيام بهامه الوظيفية
177	الخاتمة
180	الملاحق
181	قائمة المراجع
191	الفهرس

## المخلص:

إن موضوع هذه المذكرة يتمحور حول دراسة علاقة المواطن بالإدارة دراسة قانونية ، و ذلك بتحليل و تمييز مختلف النصوص القانونية النازمة من قريب و من بعيد لهذه العلاقة ، مبرزين في ذلك الجوانب القانونية و التنظيمية ، و كذا الجهود المبذولة من طرف الدولة الجزائرية لتحسين و توطيد هذه العلاقة ، عن طريق إصلاحها للخدمة العمومية بنهج أسلوب إصلاح هياكل الدولة التي تكون في اتصال و تماس مباشر مع المواطنين ، مع إظهار المكنات القانونية التي منحها التشريع و التنظيم للمواطن و للإدارة لتفعيل هذه العلاقة و وضعها موضع التطبيق ، كما نبين في هذا الإطار دور القضاء في ذلك ، ببسطه الحماية القضائية للحقوق و الحريات الجماعية و الفردية للمواطن عن طريق تلك الدعوى التي منحها القانون للمواطن في مقارعة الإدارة صاحبة الامتيازات غير المألوفة في القانون الخاص .

## الكلمات المفتاحية:

الإدارة، السلطة العامة، المواطنة ، المواطن، الحقوق، الحريات، العلاقة، الحماية القضائية، مبدأ المشروعية، النشاط الإداري، التظلم الإداري، التظلم الرئاسي، الدعوى .

## Rèsumè :

Le sujet de ce mémoire porte sur l'étude de la relation entre le citoyen et l'administration ,une étude analytique et juridique, tout en faisant une approche sur de divers textes juridiques qui se joindront de près ou de loin à cette relation , on prétextant les côtés juridiques Les aspects règlementaires, ainsi que les efforts que fait le gouvernement algérien pour améliorer cette relation pour qu'elle soit en contact direct avec les citoyens , tout en manifestant Les accessoires judiciaires que le législative et le règlementaire l'a offert au citoyen et à l'administration afin d'activer cette relation et la mettre en pratique comme nous mettons l'accent dans ce cadre sur le rôle de la justice , sur ce qui précède dans le but de son offre de la protection judiciaire des droits et des libertés collectives et individuelles du citoyen à travers cet appel offert par la loi au citoyen en protestant l'administration qui a des privilèges non reconnus dans la loi privée.

Les mots clés : l'administration, citoyen, pouvoir publics, citoyenneté, relation , la protection judiciaire, les droits , des libertés, principe de la légalité, action, l'activité administrative, recours gracieux, recours hiérarchique.

## The abstract:

The subject of this these is focuses on study of relationship between the citizen and the administration analytical and legal study while making an approach on various legal texts who will join from near and far to this relationship is the legal pretext sides regulatory aspects as well as the efforts of the government Algerian. To improve this relationship for it to be in direct contact with citizens while showing judicial accessories that legislative and regulatory has offered to citizens and administration to enable this relationship and put into practice as we emphasize in this context the role of justice in the fore going for the purpose of it range of protection and legal rights and collective and individual freedoms .

The citizen through this appeal offered by the law to citizens protesting the administration that unrecognized privileges in private law.

Key words: power public, citizen, relationship, the administration, Principe of legality, judicial controls, activity of the administration, freedoms, legal rights.