

جامعة محمد خيضر - بسكرة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



سلطة الوالي في مجال الضبط الإداري

مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق
تخصص قانون إداري

إشراف الأستاذة :
عبير مزغيش

إعداد الطالبة :
كريمة جابر

الموسم الجامعي: 2015/2014



شكر وعرافان

بسم الله والحمد لله والصلاة والسلام على أشرفه خلق الله وبعده:

فأننا وبعد سجودنا للعلم الحكيم جل في علاه، حمدا لله تعالى على توفيقه لنا في انجاز هذه
المذكرة، وبعد الدعاء للوالدين الكريمين بدوام الصحة والعافية لا يسعنا إلا أن أتقدم بأسمى
عبارات الشكر والتقدير إلى:

الأستاذة القديرة عبير مزغيش التي رافقتني طيلة فترة إنجاز هذه المذكرة، فكانت توجيهاتها
القيمة نبراسا يضيء لي طريق المضي نحو الأفضل ، فأسأل الله أن يحفظها ويرعاها،
ويحفظ أهلها وخالنها وذريتها.

كما نمدد عبارات العرفان والاحترام.

إلى الأساتذة أعضاء اللجنة الذين شرفونا بمناقشتهم لثمرة مجهودنا.

أساتذة كلية الحقوق بجامعة محمد خيضر بسكرة الذين لم يبخلوا علينا بجميل النصح وتقديم
المساعدة كل باسمه.

إهداء

إلى الذي فارقنا جسداً لكن بقيت روحه العطرة بيننا إلى الذي لا أملك سوى الصلاة والدعاء له إلى

((روح جدي)).

إلى من علمني أول حروف الحياة و أكرمني باسمه فخراً مجيداً، أهديك أجمل لحظات الحياة لعلها

تجزيك عني معشار ما قدمت فكن دوماً قمر حياتي ((والدي الغالي)).

إلى من ادخرت راحتها لتوفرها لأجلي سنين طويلة، ولا تزال على رسالتها مجدة تواصل على منوال

الرحمة بكل حنين إلى اللمسة الأولى أقول أحبك ((أمي)) ولا شيء لدي يكافئ عطائك.

إلى متكأني وعمودي الفقري إلى أعمدة العش العائلي وركيزتي و أعز الناس على قلبي إلى اخوتي

((طارق، البشير، ضياء)).

أهديكم جهدي هذا سائلة المولى عز وجل أن يوفقكم إلى الارتقاء والنجاح، وأن يديم عليكم الفرح

والسعادة أخواتي ((حنان، بسمة، سهام)).

إلى موطن سعادتني إلى من كان سندي طوال فترة غربتي بوقوفه إلى جانبي في السراء والضراء فلم

يتركني أعتز بشيئ إلى من كان في مقامي عائلتي فكان الأب و الأخ والصديق والخليل والحبيب

((معمر)).

إلى النجوم في سماء الطفولة ((عمار عموري""، نور الهدى ، والتوأم رتاج وجهينة، سيف الإسلام،

أميرة، محمد ضرار، ألاء الرحمن، خليل الرحمن، يوسف "" جوزيف"")).

إلى عائلتي الثانية التي جعلتني فرداً منها دون أن أكون، و غمرتني بالحب والحنان ((أبي مصطفى،

أمي منصور، بسمة، ميسة، جهاد، عادل، مبروك)).

إلى الذين جمعنتي بهم الدنيا ولم أكن أشعر بأي أحاسيس تجاههم وفجأة وبدون مقدمات أصبحوا هم

الجزء الأهم في حياتي ((خولة حسناء، سهير، سميرة)).

ولكل من وقف لجواري إهداء جهدي هذا شاكرة أوارهم التي لا تنصفها كل عبارات المحبة والاحترام.

مقدمة

إن المحافظة على النظام العام في الدولة في ظل الإفراط في استغلال الحقوق بصفة مطلقة، أضحت مسألة غاية في الأهمية، وهذا ما حتم ضرورة إيجاد سلطة مختصة، تعمل على تحقيق أغراض الوظيفة الإدارية في الدولة، لضبط الحريات حتى لا يساء استعمالها وبالتالي الحفاظ على النظام العام.

كما أن حماية حقوق وحريات الأفراد، لا تتوقف على مجرد تكريسها في القانون الدولي، بل يجب تقرير الآليات التي تضمن حمايتها من كل الاعتداءات، لاسيما في مواجهة السلطات الإدارية، وذلك لتمكين الفرد من ضمان حقوقه وإعطائه الوسائل الكفيلة لحفظ حقوقه وحرياته اتجاه الإدارة، ولا يكون ذلك إلا بواسطة الادعاء ومخاصمة الإدارة من طرف الأفراد أمام القضاء، عندما تمس حقوقهم، وعليه فلا ريب من أن أخطر وسائل الإدارة التي من شأنها المساس بالحريات العامة للأفراد، تتمثل في تدابير الضبط الإداري، ولا يخفف من هذه الخطورة خضوع تلك التدابير لمبدأ الشرعية، فإذا كان صحيحا أنه لا يمكن القول بوجود حريات عامة إلا في الدول القانونية، وأن هذه هي أولى ضمانات الحريات العامة، إلا أن ذلك غير كاف لضمان هذه الحريات، ولا شك كذلك في أن الرقابة القضائية هي أقوى ضمان لهذه الحريات في الدول التي لا يزال الرأي العام فيها في طور التكوين، والمجلس التشريعي لا يباشر دوره الرقابي إزاء السلطة التنفيذية، أين يستلزم كذلك وجود سلطة قضائية مستقلة تباشر عملها من منطلق حماية حريات الأفراد، وتضع الإدارة والفرد في مستوى واحد، ولا ينظر للإدارة على أساس أنها دائما صائبة، وبالتالي خلق نوع من عدم التوازن في حل المنازعات التي تثور بين الإدارة والأفراد.

إن تدابير الضبط الإداري لا تعدو أن تكون قرارات إدارية تتوفر فيها العناصر المكونة للقرار الإداري من اختصاص، شكل، محل، هدف، ومن ثم فإن القاضي الإداري يتولى فحص الإجراءات الضبطية، والتأكد من توافر الأسباب أو الظروف الواقعية والتي تمثل إخلالا جديا وحقيقيا بالنظام العام.

ومن هذا المنطلق اتضح لنا أن موضوع البحث يكتسي أهمية ذو شقين أساسيين، شق نظري وآخر تطبيقي، بحيث يمكننا الوقوف على معرفة مدى إمكانية تدخل السلطة

العامّة في ضمان الحقوق والحريات والإشكالات المتعلقة بكل هذه العلاقة القائمة بين الرغبة في ممارسة السلطة العامّة لإجراءات وقواعد ضبّطية لتأمين الاستقرار والأمن والنظام العام في المجتمع الواحد، وتمكين أفرادها من ممارسة حقوقهم وحرياتهم بصفة منتظمة وقانونية، هذا إلى جانب الأهمية العلمية البالغة التي يهدف إليها البحث في التطبيقات السارية على الواقع، باعتبار اكتسابها صفة الإدارة العامّة، حيث أن السبب في قرارات البوليس الإداري يتجسد في اضطراب النظام العمومي أو تحديدا له، وعلى هذا الأساس تتخذ قرارات الضبط من طرف السلطات المختصة بذلك، سواء كانت مركزية أو محلية، هذا الأخير (السلطات المحلية) له أهمية كبيرة لكونه الأكثر تواجدا و احتكاكا في معظم المجالات العامّة بمختلف أنواعها في المجتمع، فقد تختلف الإشكالات من مادية إلى قانونية واجتماعية بالنسبة للوالي، ولأن الوالي موظف سامي في الدولة على مستوى الإدارة المحلية، فقد تأكد الاختصاص الأصلي في تعيينه الغير قابل للتفويض لرئيس الجمهورية بموجب دستور 1996، مع العلم أنه لا يوجد نظام قانوني خاص بالوالي لكونه يغلب على وظيفته الطابع السياسي عن الطابع الإداري الذي يجعل من تعيينه يخضع لشروط معينة.

غير أنه لم يتم ضبط وتفصيل صلاحياته في قانون الولاية فقط، بل إلى جانب ذلك هناك قوانين أخرى منها: قانون البلدية، قانون أملاك الدولة، قانون الانتخاب، قانون الإجراءات الجزائية، قانون الضرائب و كذا الصلاحيات الواردة في عدة مراسيم تنفيذية. واعتباره رئيس الضبط الإداري على المستوى المحلي، وبصفته ممثلا للولاية والدولة، فصلاحيات الوالي متعددة، فهي تستمد من قانون الولاية، بالإضافة إلى ذلك هناك قوانين أخرى يستمد منها بعض الصلاحيات، كقانون الأملاك الوطنية مثلا.

فصلاحيات الوالي باعتباره ممثلا للدولة على المستوى الإقليمي، تتمثل في السهر على تنفيذ تعليمات وقرارات الوزراء، بالإضافة إلى صلاحيته كهيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي، أما في مجال الضبط الإداري والذي هو محل دراستنا، فهو مسؤول عن المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاث، ونظرا لازدواجية وظيفته، وهذا طبقا للنصوص القانونية المخولة له، فإن مجمل هذه الإشكالات ذات الطبيعة المزدوجة أساسا تتمثل في مشكلة

التوقيف وتحقيق التوازن بين النظام العام والحريات العامة، وذلك لضمان استمرارية الدولة والحفاظ على مؤسساتها وأجهزتها.

أسباب اختيار الموضوع:

إن من الأسباب التي أدت إلى اختيار هذا الموضوع يمكن أن نوجزها في التالي:
- الرغبة في التعرف على مختلف الإجراءات القانونية والتنظيمية التي تحكم عملية الضبط الإداري.

- إدراك الأهمية البالغة التي يكتسبها موضوع الضبط الإداري مما يستدعي زيادة الاهتمام بهذا المجال لأنه أداة لتحقيق النظام العام في الدولة.

- أما الدافع الأهم للخوض في دراسة هذا الموضوع هو البحث في مدى تعلقه بالحقوق والحريات العامة هذا من جانب، ومن جانب آخر الوقوف على الأهمية البالغة التي يقرها الضبط الإداري بكل ما يحتويه من مفهوم لضبط الحريات العامة، خاصة على المستوى المحلي كونه أكثر تواجداً واحتكاكاً بالفرد في معظم المجالات العامة.

أهداف الدراسة:

سنسعى من خلال هذا البحث إلى تحقيق الأهداف التالية:

- الوصول إلى مدى مشروعية الأعمال والقرارات الصادرة عن هيئات الضبط الإداري بصفة عامة، والصادرة عن الوالي بصفة خاصة، ومدى مطابقتها للقوانين، والحرص على عدم إساءة استعمال سلطة الضبط باعتباره إحدى الآليات المقررة لحماية الحقوق والحريات الفردية.

- تمييز أعمال الضبط الإداري بطابع خاص، يتمثل في تمتعها بسلطات خاصة قائمة عليه.

أهمية الدراسة:

- تتجلى أهمية الدراسة كونها تبحث في أحد المواضيع الهامة المتعلقة بالحريات العامة التي أصبحت محل دراسة واهتمام بالغ الأهمية في جميع الدول.

- كذلك الوقوف على اجتهاد القوانين وحرص المشرع الجزائري على الحفاظ على النظام العام في الدولة، دون المساس أو التعدي على الحريات العامة لأفراد المجتمع، وضمان عدم إساءة استعمال السلطة كذلك تقدير الرقابة القضائية.

الإشكالية الرئيسية:

ومن هنا تأتي هذه الدراسة كمحاولة للوقوف على مدى سهر هيئات الضبط الإداري على تطبيق النصوص القانونية والتنظيمية، سواء من الجانب المركزي أو المحلي، ومدى مراعاة ضوابط وحدود اتخاذ القرارات الضبطية، مما يضمن تحقيق النظام العام والتمتع بالحقوق والحريات الفردية، دون الإخلال بالتوازن بينهما.

ومن ذلك اعتمدنا كإشكالية بحث في هذه المذكرة السؤال الرئيسي التالي:

ما مدى فعالية سلطة الوالي في مجال الضبط الإداري؟

التساؤلات الفرعية:

لتوضيح الإشكال الرئيسي قد حرصنا على محاولة اشتقاق تساؤلات فرعية تمثلت في

يلي:

- ما المقصود بالضبط الإداري؟
- ما هي أنواع تدابير الضبط الإداري؟
- وما هي ضوابط وحدود اتخاذ قرارات الضبط الإداري؟
- وما علاقة الضبط الإداري بالحريات العامة، ومدى تأثيره عليها؟
- ما الدور الذي يلعبه الوالي في مجال الضبط الإداري؟
- ما الهدف من تطبيق الرقابة القضائية للوالي في مجال الضبط الإداري؟

خطة الدراسة:

وحتى نتمكن من الإجابة على الإشكال المطروح اتبعنا في دراستنا لهذا الموضوع خطة

ترتكز على فصلين وذلك كالتالي:

حيث سنتطرق في الفصل الأول إلى ماهية الضبط الإداري من خلال تبيان مفهوم

الضبط الإداري وكذا الوضع القانوني للوالي في مجال الضبط الإداري، وذلك في مبحثين.

أما في الفصل الثاني، فسحاول تبيان الرقابة القضائية على قرارات الوالي في مجال الضبط الإداري، من خلال قرارات الضبط الإداري للوالي، وكذا الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري للوالي، في مبحثين بدوره كذلك.

المنهج المتبع:

اعتمدنا في بحثنا هذا المنهج التحليلي، كون طبيعة الموضوع تتطلب تفسيراً دقيقاً وواضحاً لموضوع الضبط الإداري من كافة جوانبه التي يحتويها، ويعمل على دراستها في إطار فقهي وقانوني واجتماعي وتطبيقي، بغية فهم الأسس والحدود الضرورية والاحتمية لصون المجتمع واستقراره، بتحسين حقوق وحرية الأفراد في مجتمع معاصر ومتمدن قادر على ترسيخ أسس ومبادئ العدالة الاجتماعية، وبعث مبدأ سيادة القانون، ورسالة محتواها حق وعنوانها الإنصاف والدفاع عن كيان الدولة.

الدراسات السابقة:

مسعود رحيش، الضبط الإداري كأسلوب للنشاط الإداري في التشريع الجزائري، (مذكرة تخرج لنيل اجازة المدرسة العليا للقضاء)، دفعة الثامنة عشر، 2008/2007، حيث تضمن في دراسته هذه من خلال فصلين تضمن الفصل الأول ماهية الضبط الإداري، والتي تناول فيه المفاهيم الأساسية لهذا المصطلح، أما في الفصل الثاني فقد تضمن بدوه كذلك سلطات الضبط الإداري والحدود المفروضة عليها في التشريع الجزائري، إلا أن هذه الدراسة كانت مختلفة على ما تناولناه في دراستنا هذه، كون أنه قد تطرق لجزء من دراستنا فقط.

عبد الهادي بالفتحي، المركز القانوني للوالي في النظام الإداري الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2010، 2011، كذلك قد تضمنت هذه الدراسة دراسة المركز القانوني للوالي بشكل معمق، بدءاً بتعيينه إلى إنهاء مهامه، إلا أن هذه الدراسة كذلك كانت بعيدة عن ما حاولنا دراسته، كون هذه الدراسة قد تطرقت للوالي بشكل مخصص، بينما تطرقنا نحن إلى صلاحية من صلاحيات هذه الهيئة و المتمثلة في سلطته الضبطية.



صعوبات الدراسة:

على الرغم من استكمال الدراسة العلمية لهذا الموضوع، إلا أنه لا يوجد دراسة علمية خالية من العراقيل والصعوبات، فمن بين الصعوبات والعراقيل التي واجهتنا خلال هذه الدراسة هي قلة المراجع مما دفعنا إلى الاكتفاء بالبحث في النصوص القانونية كذلك أن هذه المراجع التي بين أيدينا تتشابه من حيث المفردات والمضمون، ولم تأتي بشيء جديد لكي نستطيع أن نفاين بعضها بالبعض الآخر، مع قلة المادة الخبيرة التي تتناول الوالي بصفة منفردة، وكذلك ضيق الوقت الذي لم يكن في صالحنا والذي لم يمكننا من التعمق في دراستنا هذه بشكل وافي، بالإضافة إلى صعوبة التنقل بين الجامعات ومراكز البحث العلمي.

الفصل الأول: ماهية الضبط الإداري

تمهيد:

إن الحقوق والحريات العامة في عصرنا أصبحت قضية تخص جميع أفراد المجتمع، و من أجلها صدرت عدة مواثيق دولية وعقدت عدة مؤتمرات وعدلت دساتير كثيرة، وأنشئت هيئات عديدة، وبالتالي فالفرد في عصرنا الحالي أصبح من حقه الضفر بالحريات، غير أن تمتعه بهذه الحريات لا يتأتى بصفة مطلقة أو بدون ضوابط، فكل حرية أو حق إذا ما أطلق استعماله لصاحبه انقلب إلى فوضى وبدون شك تمس بحقوق وحريات الآخرين، مما استلزم ضبط الحرية من قبل السلطات المختصة، وهذا ما كرسه فعلا التشريع الجزائري، فيما يعرف بالضبط الإداري، وإذا كان هذا الأخير من الأساليب الإدارية التي تعتمد الإدارة قصد المحافظة على النظام العام تحقيقا للمصلحة العامة، فإن هذا الأسلوب بصفته الأداة الحية في تفعيل نشاط هذه الإدارة، لا شك أنه يطرح تساؤلات من حيث ماهيته والإطار القانوني الذي ينظمه ويحدد نطاقه وفقا للمشروعية القانونية، لذلك ارتأينا تسليط الضوء على العناصر التي توضح بشكل جلي مفهوم هذا المصطلح، من خلال تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين، حيث سنحاول توضيح مفهوم الضبط الإداري، من خلال تعريفه أنواعه و أهدافه مروراً إلى السلطات القائمة على هذا النشاط (المبحث الأول)، وكذا دراسة المركز القانوني للوالي بصفته هيئة من الهيئات القائمة على الضبط الإداري (المبحث الثاني).

المبحث الأول: مفهوم الضبط الإداري

إن كلمة الضبط كلمة حديثة الاستعمال لدى الفقه، وقد كان الاصطلاح الشائع قبل دخول هذا المصطلح هو البوليس الإداري، ثم نقل إليها مصطلح الضبط الإداري مترجماً عن نصوص القانون الفرنسي، حيث رأى بعض الفقه ضرورة التخلص من المصطلح الأجنبي، واستبداله بمصطلح عربي وهو الضبط الإداري، كما يمكن إطلاق تسميات أخرى بديلة للبوليس الإداري ومنها الشرطة الإدارية و الأمن الإداري.

وبذلك فإن الوقوف على مفهوم الضبط الإداري، لا يتأتى إلا من خلال البحث في مختلف التعريفات التي تناولت فكرة الضبط الإداري، وبيان خصائصه وأنواعه (المطلب الأول)، وكذا بيان أهداف والسلطات القائمة عليه (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تعريف الضبط الإداري وأنواعه

يعتبر الضبط الإداري من أهم وظائف الدولة وأخطرها، لتعلقه أساسا باستخدام القوة وفرض قيود على الحريات الفردية، بهدف حماية النظام العام في المجتمع، وعليه حاولنا تعريف الضبط الإداري (الفرع الأول)، و الخصائص (الفرع الثاني)، ثم التعرّيج إلى الأنواع (الفرع الثالث).

الفرع الأول: تعريف الضبط الإداري

يمكن إعطاء تعريفات متنوعة للضبط الإداري من زوايا متعددة، حيث سنعمد إلى تعريفه من الناحية اللغوية (أولا)، وكذا من الناحية الفقهية (ثانيا).

أولا: تعريف الضبط الإداري لغة

يعرف الضبط على أنه: لزوم الشيء أو حبسه، وقال الليث: الضبط لزوم شيء لا يفارقه في كل شيء، وضبط الشيء حفظه بالحزم.¹

و يحمل الضبط على أنه: دقة التحديد وفي ذلك يقال ضبط الأمر بمعنى قد حدد على وجه الدقة.

ويعني التدوين الكتابي لمعالم يخشى لو ترك أمرها دون تسجيل أن تتبدد معالمها ويزول أثرها من ذاكرة من عاينها وشاهدها، ولذا يقال قانونا أن ضبط الواقعة يعني تحرير محضر لها.

كما يعرف الضبط أيضا على أنه وقوع العينين والقاء اليدين على شخص خفي، فيقال ضبط ذلك الشخص....²

وأصل كلمة بوليس نجدها مشتقة من الكلمة اللاتينية (politia)، والتي تعني كل تنظيم أو كل شيء حكومي.³

ثانيا: تعريف الضبط الإداري في الفقه

حاول العديد من الفقهاء إعطاء تعريف للضبط الإداري، وذلك من خلال تركيزهم على معيارين المعيار العضوي من جهة والمعيار الموضوعي من جهة أخرى.

¹ ابن منظور، لسان العرب، الجزء الثامن، دار إحياء التراث العربي للطباعة والنشر، لبنان، 1999، ص.ص : 15، 16.

² سكوح رضوان، الضبط الإداري، مذكرة تخرج لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء، دفعة 17، 2008، 2009، ص: 5.

³ عمر بوقريط، الرقابة القضائية على تدابير الضبط الإداري، مذكر مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري، قسنطينة، 2006/2007، ص:12.

فتبعاً للمعيار العضوي يمكن تعريف الضبط الإداري على أنه: "مجموع الأجهزة والهيئات التي تتولى القيام بالتصرفات والإجراءات التي تهدف إلى المحافظة على النظام العام".
ومن منطلق المعيار الموضوعي يمكن تعريف الضبط الإداري على أنه: "مجموعة الإجراءات والتدابير التي تقوم بها الهيئات العامة حفاظاً على النظام العام، أو النشاط التي تقوم به السلطات من أجل المحافظة على النظام العام".

ويشمل اصطلاح الضبط الإداري للدلالة على تنظيم أي مجموعة القواعد التنظيمية التي تستهدف المحافظة على النظام العام، وتهدف جميعها لتحقيق غاية تنظيمية، وعليه فالضبط الإداري يقصد به مجموع الإجراءات والأوامر والقرارات التي تتخذها السلطة المختصة بالضبط من أجل المحافظة على النظام العام في المجتمع¹.

ولما كان الضبط الإداري وظيفة من أهم وظائف الدولة، التي تهدف إلى المحافظة على النظام العام في المجتمع، فإنه بذلك يمثل إحدى صور التدخل الرئيسية للسلطات الإدارية في نشاطات الأفراد بما تفرضه من أوامر أو نواهي، بمناسبة قيامهم بنشاط معين، مما يؤدي إلى التقييد من الحريات الفردية².

والضبط الإداري ظاهرة قانونية التصق وجودها بالدولة في حد ذاتها، فلا يتصور وجود دولة قائمة تمارس سيادتها على إقليمها، وتتحكم في سلوكيات أفرادها، إذا لم تلجأ إلى استعمال إجراءات ووسائل الضبط، لفرض نظام معين ولضمان حد أدنى من الاستقرار، فالضبط الإداري على هذا مظهر من مظاهر وجود الدولة وغيابه كفيل بزوالها³.

وتأسيساً لما تم عرضه نرى أن التعريف الذي أخذ بالمعيار الموضوعي هو الراجح، وذلك لما تضمنه من مفهوم شامل للضبط الإداري، من خلال محاولة التوفيق بين إجراءات الضبط الإداري والهيئات القائمة عليه بالإضافة إلى الهدف المنشود من وراء هذه التدابير الضبطية.
من التعاريف السابقة نخلص إلى أن للضبط الإداري عدة معاني مختلفة، وعليه توصلنا إلى أن الضبط الإداري هو: فرض القيود على حريات الأفراد، بغرض حماية النظام العام من

¹ علي خطار الشنطاوي، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2003، ص: 345.

² هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، ماهية التنظيم الإداري، النشاط الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2009، ص: 227.

³ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، ط3، الجزائر، 2013، ص: 478.

الاضطرابات والفوضى، مع الأخذ بعين الاعتبار محاولة تحقيق التوازن الطبيعي بين مصالح الأفراد من جهة والمصالح العام للمجتمع من جهة أخرى.

الفرع الثاني: خصائص الضبط الإداري

فكرة الضبط الإداري مجموعة من الخصائص يمكن إيجازها في ثلاث نقاط، الصفة الانفرادية (أولاً) والصفة الوقائية (ثانياً)، بالإضافة للصفة التقديرية (ثالثاً).

أولاً: الصفة الانفرادية للضبط الإداري

إن الضبط الإداري في جميع الحالات هو إجراء تباشره السلطة الإدارية المنفردة¹، أي في شكل أوامر تصدر من السلطة الإدارية مثل الأمر الصادر بالاستيلاء، أو الأمر بمنع التجمهر أي قرارات إدارية سواء كانت فردية أو جماعية²، وتستهدف من خلاله المحافظة على النظام العام فلا يتصور أن تلعب إرادة الفرد أو الأفراد دوراً حتى تنتج أعمال الضبط الإداري آثارها القانونية، وتبعاً لذلك فإن موقف الفرد حيال أعمال الضبط هو موقف الخضوع والامتثال لجملة الإجراءات التي فرضتها الإدارة، وهذا طبعاً وفق ما يحدده القانون وتحت رقابة السلطة القضائية بينما يختلف الأمر إن كنا بصدد مرفق عام، فإن إرادة الفرد قد تبرز بشكل جلي، كما لو تم الاتفاق على إدارة المرفق بطريق الامتياز، فيتولى الملتزم ضمان السلع و توفير الخدمة للجمهور بأمواله وعمله وتحت مسؤوليته المباشرة.

ثانياً: الصفة الوقائية

يتميز الضبط الإداري بالطابع الوقائي فهو يدرأ المخاطر على الأفراد³، والتي قد تهدد النظام العام ويتجلى ذلك في أسلوب النشاط الإداري المتبع في القيام بهذه الوظيفة الإدارية وهو تنفيذ القوانين التي تنص على المحافظة على النظام العام⁴، فعندما تبادر الإدارة إلى سحب رخصة الصيد أو رخصة السياقة من أحد الأفراد فلأنها قدرت خطر يترتب على استمرارية احتفاظ المعني بهذه الرخصة⁵.

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص: 482.

² مسعود رحيش، الضبط الإداري كأسلوب للنشاط الإداري في التشريع الجزائري، مذكرة تخرج لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء، دفعة الثامنة عشر، 2007/2008، ص: 7.

³ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص: 482.

⁴ مسعود رحيش، مرجع سابق، ص: 6.

⁵ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص: 482.

ثالثا: الصفة التقديرية

ويقصد بها أن للإدارة سلطة تقديرية في ممارسة الإجراءات الضبطية، فعندما تقدر أن عملها سينتج عنه خطر تعين عليها التدخل قبل وقوعه بغرض المحافظة على النظام العام¹. وعليه فإن مجال الضبط الإداري يعد مجالا خصبا الذي تمارس فيه الإدارة سلطاتها التقديرية إذ تملك التدخل كلما قدرت وقوع إخلال بالنظام العام، ومثال ذلك إذا قدرت الإدارة عدم منح رخصة لتنظيم سياسي بغرض إقامة تظاهرة عامة أو اجتماع عام فإنها لا شك أنها رأت أن هناك مخاطر ستتبع هذا النشاط الجماعي.

الفرع الثالث: أنواع الضبط الإداري

إذا كان الضبط الإداري يتمثل في مجموعة الإجراءات التي تتخذها السلطة المختصة، ويترتب عليها المساس بحقوق وحرية الأفراد، فإن هذه القيود تختلف من حيث مجال نطاقها، فقد تخص مكانا محددا أو أشخاص معينين أو موضوعا دون غيره، لذا ميز الفقه والقانون بين نوعين من الضبط الإداري، فيطلق على الضبط الإداري الذي يهدف إلى الحفاظ على النظام العام الضبط الإداري العام (أولا)، ويوجد إلى جانبه نوع آخر من الضبط يسمى الضبط الإداري الخاص، هذا الأخير الذي يهدف إلى صيانة النظام بطريقة معينة من ناحية معينة وفي مجال ومكان معين (ثانيا).

أولا: الضبط الإداري العام

هو ذلك النشاط الذي تقوم به الإدارة بهدف المحافظة على النظام العام بمدلوله الواسع وبمكوناته الأساسية، الأمن العام والصحة العامة والسكينة، أو بصيغة أخرى يتشكل الضبط الإداري العام من مجموع الاختصاصات التي تمنح لسلطات إدارية، تمارسها هذه الأخير بصفة عامة في كل المجالات وعلى جميع النشاطات للحفاظ على النظام العام بمكوناته الثلاث في حدود سلطاتها الإقليمية، سواء كان ذلك سواء كان ذلك على المستوى الوطني أو المحلي، وهذه السلطات محددة حصرا و تتمثل في رئيس الجمهورية و الوزير الأول و الوزراء(خاصة وزير الداخلية)، و على المستوى المحلي الوالي، و رئيس المجلس الشعبي البلدي².

¹ مسعود رحيش، المرجع السابق، ص: 8.

² - مسعود رحيش، مرجع سابق، ص: 8.

و قد عرف كذلك على أنه المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاث، و حماية جميع الأفراد في المجتمع من خطر انتهاكه و الإخلال به.¹

ثانيا: الضبط الإداري الخاص

هو مجموعة من الاختصاصات التي تمنح للسلطات الإدارية حيث تمارسها هذه الأخيرة في نشاط محدد من أنواع نشاطات الأشخاص و الهدف منه بصفة عامة الحفاظ على النظام العمومي، و مثاله الضبط في مجال الصيد البحري والبري، والضبط المتعلق بالمرور والضبط المتعلق بتنظيم نشاطات المجالات المتعلقة بالراحة العامة المضرة بالصحة، واما بفئة من الأشخاص مثل الضبط المتعلق بالأجانب أو بمكان معين، الضبط الذي يحدد شروط استعمال الشواطئ، وذلك حسب القانون رقم 17/82 المؤرخ في 16 جويلية 1983 المتعلق بقانون المياه و القانون رقم 10/82 المؤرخ في 21 أوت 1982 المتعلق بالصيد.

ونفس الشيء يقال بالنسبة للقيود والضوابط التي تهدف إلي المحافظة على الثروة الأثرية والتي ترد على الحرية تملك الآثار أو الضبط الخاص بالآثار، هذا الضبط الخاص لا يزوله ضباط وجنود الشرطة وحدهم، بل كثيرا ما يكون الدور الرئيسي فيه، موكولا إلى بعض الفنيين المدنيين كالأطباء ووزارة الصحة ورجال مصلحة الآثار.²

المطلب الثاني: أهداف الضبط الإداري والسلطات القائمة عليه

تمارس الإدارة سلطة الضبط الإداري متى وجدت ذلك ضروريا، حيث لم ينص القانون على إجراء معين لمواجهة الانتهاكات و الإخلال بالنظام العام في الدولة، لأن النظام العام فكرة مرنة تختلف باختلاف الزمان والمكان، إذ أن النشاط الذي يعتبر مخالفا للنظام العام في زمان ومكان معينين، لا يعتبران كذلك في زمان و مكان آخرين. لذلك يجمع الفقه على ضرورة ربط فكرة النظام العام بثلاثة أغراض رئيسية ألا وهي الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة، ولما يحمله النظام العام من خطورة على حريات الأفراد لاتصاله بالحريات العامة وتأثيره عليها، لذا وجب تحديد هيئات الضبط والتقليص منها حتى لا يصبح التقييد هو الأصل والتمتع بالحريات العامة هو الاستثناء، عليه تم تحديد هيئات الضبط وحصرها في قسمين، هيئات

¹ - مازن ليلو راضي، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2005، ص: 118.

² مصطفى بوزيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2005، ص: 247.

تمارس اختصاص الضبط على المستوى الوطني الضبط في حدود جغرافية وإقليمية محددة. وبالتالي قمنا بعرض أهداف الضبط الإداري (الفرع الأول)، ثم سلطاته (الفرع الثاني).

الفرع الأول: أهداف الضبط الإداري

يهدف الضبط الإداري أساسا إلى صيانة النظام العام وإعادةه إلى نصابه إذا اختل، فليس لهيئات الضبط الإداري استخدام سلطاتها لتحقيق هدف آخر غير ذلك، ون تعلق بالمصلحة العامة لتحقيق موارد مالية للدولة، وإلا كانت أعمالها غير مشروعة، وللنظام العام ثلاثة عناصر، وهذا خلال عرض الأمن العام (أولا)، والصحة العامة (ثانيا)، ثم السكنية العام (ثالثا).

أولا: الأمن العام

يقصد بالأمن العام تحقيق كل ما من شأنه طمأنت الإنسان على نفسه و ماله من خطر الاعتداءات والانتهاكات، واتخاذ الإجراءات اللازمة لمنع وقوع الكوارث الطبيعية، كالكوارث والأخطار العامة (حرائق، فيضانات، سيول... الخ)، والانتهاكات التي قد يتسبب بها الإنسان كجرائم القتل والسرقة والمظاهرات وأحداث الشغب وحوادث المرور، ويعد الأمن العام أهم أهداف الضبط الإداري بحيث يلقي على عاتق الإدارة العمومية ككل المركزية و المحلية¹.

ثانيا: الصحة العامة

إلى جانب توفير الأمن العام للجمهور، يقع على عاتق السلطة العامة اتخاذ الإجراءات اللازمة بغرض وقاية صحة الأفراد أيا كان مصدر الخطر أو المرض سواء من الحيوان أو المياه أو أي مادة أخرى، فإن تبين للسلطة العامة أن مادة غذائية ما أصبحت تشكل خطرا على صحة الأفراد، جاز لها أن تتخذ كل إجراء بغرض منع بيعها أو عرضها للجمهور ولو عن طريق القوة العمومية، وإذا تبين لها واستنادا لتقارير طبية أن البقر في مكان محدد يعاني من أمراض تهدد المستهلك، فللإدارة صلاحية منع أسواق المواشي في ذلك المكان وكذلك منع بيع اللحوم.

ولا تتدخل الإدارة فقط عند ظهور الخطر أو المرض، وإنما قبله أيضا وهو الأصل في إجراءات الضبط، فلها أن تراقب مجاري المياه ومعالجتها ومنع استعمالها ولها أن تراقب كذلك

¹ - علاء الدين عشي، مدخل للقانون الإداري، النشاط الإداري وسائل الإدارة إعمال الإدارة، دار الهدى، ج 2، الجزائر،

المواد المعروضة للبيع خاصة المواد ذات الاستهلاك الواسع، وأن تقرض إجراءات حمايتها، وأن تباشر كل الإجراءات التي تهدف إلى حماية الصحة العامة، ولو بلغ الأمر حد غلق المحل أو المحلات التجارية¹.

ثالثا: السكنية العامة

ويقصد بها توفير الهدوء في الطرق والأماكن العامة ومنع كل ما من شأنه أن يقلق راحة الأفراد أو يزعجهم، كالأصوات والضوضاء المنبعثة من مكبرات الصوت والباعة المتجولين ومحلات التسجيل ومنبهات المكبرات²، وذلك باتخاذ الإجراءات اللازمة التي توفر للسكان والجمهور الطمأنينة والراحة والهدوء³. وتحقيقا لهذا الهدف صدر المرسوم التنفيذي رقم 33-184، المنظم لإثارة الضجيج الذي صدر تطبيقا للمادة 121 من القانون 83-03، المتعلق بحماية البيئة وقد صنف هذا المرسوم مستويات الضجيج المسموح بها في أماكن متعددة العامة والخاصة⁴.

الفرع الثاني: سلطات الضبط الإداري

تتجسد هيئات الضبط الإداري في كل من الجهات والأشخاص المختصة بإصدار وسائل الضبط الإداري، وتتنوع هذه السلطات حسب نطاق اختصاصها، إلى مركزية وأخرى محلية. وعليه يمكن التطرق إلى هيئات الضبط الإداري على المستوى الوطني من جهة (أولا)، ثم على المستوى المحلي (ثانيا).

أولا: هيئات الضبط الإداري على المستوى الوطني

وتكمن هذه الهيئات في رئيس الجمهورية (أولا) ورئيس الحكومة (ثانيا) والوزراء (ثالثا).

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص: 487.

² مازن ليلو راضي، مرجع سابق، ص: 127.

³ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص: 260.

⁴ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص: 488.

1- رئيس الجمهورية:

اعترفت مختلف الدساتير الوطنية لرئيس الجمهورية بممارسة مهام الضبط الإداري، فهو المكلف بالمحافظة على كيان الدولة وأمنها وسلامتها¹، من أجل ذلك خول الدستور اتخاذ جملة من الإجراءات كإعلان حالة الطوارئ والحصار وإقرار الحالة الاستثنائية، والهدف الأساسي من إقرار هذه التدابير هو حماية الأرواح والممتلكات، فقد تقتضي الظروف من رئيس الجمهورية أن يعتمد إلى إتباع إجراء معين بغرض الحد من المخاطر التي تهدد الأفراد، ومحاولة التقليل قدر الإمكان من الأضرار المترتبة عليها²، وتجدر الإشارة هنا إلى أن دستور 1989 و دستور 1996 كذلك لم يتضمن نص يمنح لرئيس الجمهورية سلطة الضبط الإداري، ولكن يمكن إقرارها على أساس الوظيفة التنظيمية التي يمارسها رئيس الجمهورية، حيث جاء في المادة 116/1 من دستور 1989، كما نص على ذلك دستور الجزائر 1996³.

بالإضافة إلى سلطات رئيس الجمهورية في مجال الضبط الإداري في الظروف العادية بمقتضى الوظيفة التنظيمية، فإن دستور 1989 ودستور 1996، اعترفت لرئيس الجمهورية بممارسة مهام الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، وذلك حسب المواد من دستور الجزائر لسنة 1996⁴.

وما يمكن قوله في هذا الصدد، أن رئيس الجمهورية يعتبر أحد أهم هيئات الضبط الإداري المركزية، لما يملكه من صلاحيات واسعة في هذا المجال، وخاصة في مجال الحالات الاستثنائية، كما يملك أيضا حق إصدار المراسيم والقرارات التنظيمية في جميع المجالات، عندما يرى أن الأمور تقتضي ذلك فهو يملك السلطة التقديرية التي يقدر بها مدى ملائمة تلك القرارات واللوائح الضبطية من أجل المحافظة على النظام العام⁵.

¹ غسان مدحت الخيري، مدخل في القانون الإداري، دار الرابية للنشر والتوزيع، ط1، الأردن، 2013، ص: 192.

² عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص: 489.

³ المادة 125، من دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1996.

⁴ أنظر المواد 91-95، من دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1996.

⁵ أنظر المواد 91، 92، 93، من دستور الجمهورية الجزائرية، لسنة 1996.

2: الوزير الأول

لم تشر القواعد الدستورية صراحة إلى سلطات الوزير الأول في مجال الضبط، غير أن الوزير الأول يستشار من قبل رئيس الجمهورية، عندما يريد هذا الأخير اتخاذ أي إجراء يترتب عليه تقييد مجال الحريات العامة في مواضيع محددة أو أماكن محددة¹.

غير أنه يمكن إقرار وظيفة الضبط الإداري بالنسبة للوزير الأول على أساس الوظيفة التنظيمية في ظل دستور 1989 وكذلك دستور 1996، إذ أنها لا تعود لرئيس الجمهورية وحده، حيث يملك الوزير الأول صلاحيات في المجال التنظيمي وذلك حسب دستور 1989²، كما يشير دستور 1996 إلى بعض الصلاحيات للوزير الأول والمتمثلة في توزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة مع احترام الأحكام الدستورية ويسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات، كما يوقع المراسيم التنفيذية بعد موافقة رئيس الجمهورية على ذلك، و يعين في وظائف الدولة بعد موافقة رئيس الجمهورية ودون المساس بأحكام المادتين 77 و 78، بالإضافة إلى السهر على حسن سير الإدارة العمومية³.

كما تضيف المادة 2 من الأمر 03-11 على ما يلي: " دون المساس بأحكام المادتين 91 و المادة 93 من الدستور، يمكن استخدام وحدات الجيش الوطني الشعبي وتشكيلاته للاستجابة إلى المتطلبات التالية:

- حماية السكان ونجدتهم.
- الأمن الإقليمي.
- حفظ الأمن.
- مكافحة الإرهاب والتخريب"⁴.

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق ص: 489.

² أنظر المواد 81، 116، 125، من دستور الجمهورية الجزائرية، لسنة 1989.

³ المادة 85، من دستور الجمهورية الجزائرية، لسنة 1996.

⁴ المادة 2، من الأمر رقم 03-11، المؤرخ في 23 فبراير، 2011، يعدل ويتم القانون رقم 91-23، المؤرخ في 1991/12/6، يتعلق بمساهمة الجيش الشعبي الوطني في مهام حماية الأمن العمومي خارج الحالات الاستثنائية، ج.ر، عدد 12، المؤرخة في 23 فيفري 2011.

3: الوزراء

يعد الوزير الرئيس الأعلى في جهاز الوزراء¹، و الأصل أنه ليس للوزراء حق ممارسة مهام الضبط الإداري العام، لأنها صلاحية معقودة لرئيس الجمهورية والوزير الأول، غير أن القانون قد يجيز لبعض الوزراء ممارسة بعض أنواع الضبط بحكم مركزهم وطبيعة القطاع الذين يشرفون عليه، وهذا ما يمكن تسميته بالضبط الإداري الخاص²، فوزير الداخلية هو أكثر الوزراء احتكاكا وممارسة لإجراءات الضبط على المستوى الوطني، سواء في الحالات العادية أو الاستثنائية وهو ما دلت عليه النصوص الكثيرة المنظمة لصلاحيات وزير الداخلية³، منها أحكام المرسوم التنفيذي رقم 01-91 وتحديد نص المادة 2 منه التي جاءت فيها: " يمارس وزير الداخلية صلاحيات في الميادين التالية:

- النظام العام والأمن العمومي.

- الحريات العامة.

- حالة الأملاك و الأشخاص وتنقلهم.

- الحياة الجموعية.

- الانتخابات.

- التظاهرات والاجتماعات العمومية.....".

كما أضافت مواد أخرى من ذات المرسوم بعض الصلاحيات فنذكر على سبيل المثال المادة 03 من المرسوم المذكور أعلاه، والتي تنص على ما يلي: " يتولى وزير الداخلية، دون المساس بالصلاحيات المسندة إلى وزير الدفاع الوطني، تصور أعمال الوقاية والمكافحة و الرقابة التي تدخل ضمن أمن الإقليم والنظام العام وتسييرها وتقويمها وتنسيقها.."⁴، وتوجد عد قوانين أخرى توضح صلاحيات أخرى لوزير الداخلية، كاحترام القوانين والتنظيمات وحماية

¹ فريدة قصير مزياي، مبادئ القانون الإداري الجزائري، د.د.ن، باتنة، 2001، ص: 172.

² غسان مدحت الخيري، مرجع سابق، ص 192 ص: 193.

³ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص: 490.

⁴ المادة 2 و 3، من المرسوم التنفيذي رقم 01-91، المؤرخ في 19 يناير 1991، الذي يحدد صلاحيات وزير الداخلية، الجريدة الرسمية، عدد 53، المؤرخة في 1994.

الأشخاص والأملاك، كما يضمن السكنية والطمأنينة والنظام العام، ويتولى حماية المؤسسات الوطنية¹.

ثانيا: هيئات الضبط على المستوى المحلي

إن السلطات المكلفة بالحفاظ على النظام العام على المستوى المحلي في التشريع الجزائري تنحصر في شخص الوالي على مستوى الولاية (أولا) ورئيس المجلس الشعبي البلدي على مستوى البلدية (ثانيا).

1: الوالي

الولاية هي جماعة إقليمية ذات شخصية معنوية واستقلال مالي ولها اختصاصات اجتماعية واقتصادية وثقافية وسياسية، و ذلك الذي يجعل من الولاية همزة وصل بين الإدارة المركزية من جهة والإدارة المحلية من جهة ثانية²، حيث يعتبر الوالي الهيئة العليا في الولاية وبحكم منصبه هذا، وباعتباره ممثل الدولة ومفوض الحكومة والممثل المباشر لجميع الوزراء فهو يتمتع بممارسة سلطات الضبط الإداري العام³، ويعتبر الوالي السلطة الوحيدة المختصة بممارسة الضبط الإداري العام في نطاق ولايته، ولا يشاركه في ذلك حتى المجلس الولائي⁴، وسلطته هذه استمدتها من قانون الولاية 07-12، حيث نصت المادة 114 منه على ما يلي: " الوالي مسؤول على المحافظة على النظام العام والأمن والسلامة والسكنية العمومية"⁵، وهذا ما نص عليه قانون الولاية 09-90 الملغى بموجب القانون 07-12، في مادته 96، أي أن الوالي هو المسؤول على المحافظة على النظام العام على مستوى ولايته باعتباره ممثل للدولة فيها"⁶.

حيث نرى أن المشرع لم يغير في مضمون نص المادة القديم، ولكنه غير نوعا ما في صياغتها من خلال ذكر عناصر الأمن العام كل على حدا.

¹ غسان مدحت الخيري، مرجع سابق، ص: 193.

² المادة الأولى من قانون 07-12، المؤرخ في 21 فبراير 2012، المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، العدد 12 ، المؤرخ في 29 فبراير 2012.

³ عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص: 187.

⁴ مسعود رحيش، مرجع سابق، ص: 28.

⁵ المادة 114، من قانون 07-12، المتعلق بالولاية، مرجع سابق، ص: 19.

⁶ المادة 96، من قانون رقم 09-90، المؤرخ 09/04/7، المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، عدد 15، المؤرخة في 1990/04/7.

كذلك يستمد الوالي في ممارسته سلطاته حسب المرسوم رقم 83-373، حيث نصت المادة 5 منه على ما يلي: "توضع لدى الوالي في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها، لممارسة سلطته في ميدان حفظ النظام العام والأمن العام في الولاية المصالح الآتية: مصالح الأمن الوطني. مصالح الدرك الوطني"¹

ولتحقيق الوالي للنظام العام وضعت تحت تصرفه مصالح الأمن لتطبيق نظام الأمن والسلامة والسكينة العامة وحماية حقوق المواطنين وحررياتهم²، وهذا ما نصت عليه المادة 118 من قانون 07-12³، كما أوكل له مهمة التنسيق بين هذه المصالح وهذا ما حددته المادة 115 من القانون 07-12، وكذلك القانون رقم 09-90 المتعلق بالولاية الملغى بموجب القانون 07-12 الجديد.

إضافة إلى ذلك أن الوالي مسؤول على تنفيذ القوانين والتنظيمات وهذا ما نصت عليه المادة 113 من قانون الولاية الجديد 07-12 كما يلي: "يسهر الوالي على تنفيذ القوانين والتنظيمات وعلى احترام رموز الدولة وشعاراتها على إقليم الولاية"⁴.

كما أقر قانون البلدية بموجب المادة 100 و 107 للوالي بممارسة سلطة الحلول، حيث نصت المادة 100 على ما يأتي: "يمكن للوالي أن يتخذ بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو بعضها كل الإجراءات المتعلقة على الأمن والنظافة والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام..." وتضيف المادة 101 على "عندما يمتنع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات يمكن للوالي بعد إعداره أن يقوم تلقائيا بهذا العمل مباشرة بعد انقضاء الآجال المحددة بموجب الإعدار"⁵.

¹ المادة 5، من المرسوم 83-373، المؤرخ في 1993/01/28، المحدد لسلطات الوالي في ميدان الأمن والمحافظة على النظام العام، ج.ر، عدد 22، المؤرخة في 1993/01/28.

² حسين فريجة، شرح القانون الإداري، المطبوعات الجامعية، ط2، الجزائر، 2010، ص: 185.

³ أنظر المادة 118، من قانون 07-12، المتعلق بالولاية، مرجع سابق، ص: 20.

⁴ المادة 113، مرجع نفسه، ص: 19.

⁵ المادة 100 و 101، من القانون 10-11، المؤرخ في 3 جويلية 2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، عدد 37، المؤرخة في 3 جويلية 2011.

و أخيرا فللوالي سلطة الحلول محل رئيس المجلس الشعبي البلدي لاتخاذ الإجراءات الخاصة للحفاظ على الأمن والسلامة العموميين في ظروف محددة وهذا حسب ما جاء في المادة 81 من قانون البلدية¹

2: رئيس المجلس الشعبي البلدي

يعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي السلطة الأساسية التي تمارس الضبط الإداري العام في البلدية².

تعتبر البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة³. حيث أنها تشكل المكان الأول الذي يلتقي فيه المواطن بالدولة، وهي نقطة الاحتكاك في علاقته بها، وهي كذلك القناة أو الجسر الأول الذي من خلاله تقدم الدولة خدماتها للمواطن، كما أنها تمثل المجال الأول الذي من خلاله يعبر المواطن عن مواطنته عن طريق الاستجابة لانشغالاته وحماية مصالحه⁴.

ويضطلع رئيس المجلس الشعبي البلدي بمسؤولية المحافظة على النظام العام بكافة عناصره، باعتباره ممثلا على مستوى البلدية، ويملك من أجل اختصاصات السلطة العامة، وبذلك فهو مكلف على وجه الخصوص بما يلي:

- المحافظة على النظام العام وسلامة الأشخاص والأماكن.
- المحافظة على حسن سير النظام العام في كل الأماكن العمومية التي يجرى فيها تجمع الأشخاص.
- المعاقبة على كل مساس بالراحة العمومية، وكل الأعمال المخلة بها.
- السهر على احترام المقاييس والتعليمات في مجال العمران.
- ويقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بهذه الوظائف تحت سلطة الوالي⁵.

¹ مسعود رحيش، مرجع سابق، ص: 29.

² ناصر لباد، القانون الإداري، (النشاط الإداري)، ج2، مطبعة SARP، الجزائر، 2004، ص: 33.

³ عمار عوابدي، مرجع سابق، ص: 195.

⁴ فيصل نسيغة، الضبط الإداري وأثره على الحريات العامة، (مذكرة لنيل شهادة الماجستير)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2005/2004، ص: 28.

⁵ عمر بوقريط، مرجع سابق، ص: 31.

ولكي يتم التأمين والمحافظة على النظام العام ضمن أراضي البلدية، مكن قانون البلدية رئيس المجلس الشعبي البلدي من الاستعانة بالشرطة البلدية بغرض أداء مهامه.

المبحث الثاني: الوضع القانوني للوالي في مجال الضبط الإداري

يعد الوضع القانوني للوالي كشخص قانوني من أشخاص القانون العام في النظام الإداري الجزائري، وضعا متميزا، وله قواعد وأحكام خاصة منظمة له.

بحيث يعتبر الوالي جهازا لنظام عدم التركيز الإداري لما يتمتع به من ازدواجية الوظيفة بصفته ممثل للدولة من جهة، ومندوب الحكومة على مستوى إقليم الولاية من جهة أخرى.

واعتبارا لهذه الصفة فقد أسند إليه المشرع مهمة الإشراف والمتابعة والتنسيق بين مختلف المصالح الخارجية للدولة بالولاية إلا ما استثنى منها بنص.

وبصفته حائزا على سلطة الدولة في الولاية وممثل الحكومة جماعيا وانفراديا، فهو يمارس بهذه الصفة اختصاصات عديدة، لها أهمية بالغة وتنوع ملحوظ يشمل المجالات السياسية والإدارية والضبطية (الإدارية والقضائية).

وطبقا لأهمية الدور المنوط بالوالي ومركزه الحساس فقد تأكد اختصاص رئيس الجمهورية بتعيين الولاية بموجب النص عليه في الدستور الجزائري لسنة 1996 في المادة 78 منه ، وذلك بتعيين الوالي بموجب مرسوم رئاسي يتخذ في مجلس الوزراء على مستوى إقليم الولاية ويمثل من جهة أخرى هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي ويعتبر الرئيس الإداري للولاية، وعلى هذا الأساس سنتناول صلاحيات الوالي (المطلب الأول)، ثم الهياكل التابعة له (المطلب الثاني).

المطلب الأول: صلاحيات الوالي

يمثل الوالي السلطة العليا في الولاية، فهو بمثابة وسيط للحكومة يقع بين الدولة والمواطن، مما يترتب عليه الازدواجية في اختصاصاته، فيمارس سلطته على مستوى الولاية بصفته ممثلاً للدولة ذلك بتمثيل السلطة المركزية بمختلف الوزراء على مستوى إقليم الولاية أمام الدولة. ولأن الوالي هو الممثل المباشر والوحيد لكل وزير من الوزراء لا تعهد له الحكومة بمختلف تعليماتها على مستوى إقليمي كما يتولى التنسيق بين مختلف المصالح غير الممركزة للدولة والعمل على تجسيد البرامج الحكومية في نطاق الحدود الإدارية للولاية التي يتولاها. وينبغي منا الإشارة إلى أن صلاحيات الوالي كثيرة ومتنوعة لذا لا يمكن أن يكون قانون الولاية هو المصدر الوحيد لها، بل إلى جانب ذلك هناك عدة قوانين منها ما هو متعلق بالبلدية، أملاك الدولة، الإجراءات المدنية والإدارية والضرائب وكذا الصلاحيات الواردة في عدة مراسيم تنفيذية، ولهذا ارتأينا دراسة صلاحيات الوالي بصفته ممثلاً للدولة (الفرع الأول)، وصلاحياته بصفته ممثلاً للولاية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: صلاحيات الوالي بصفته ممثل للدولة

في إطار أخذ الجزائر باللامركزية الإدارية، حيث يمثل الوالي الصورة الحقيقية لسلطة عدم التركيز الإداري، باعتباره سلطة إدارية من السلطات الإدارية المركزية وممثل السلطات الإدارية والسياسية المركزية في الولاية كونه ممثل الدولة ومندوب الحكومة، فهو يسهر على تنفيذ تعليمات الحكومة التي يتلقاها من الوزراء كما يراقب مصالح الدولة المكلفة بمختلف النشاطات وإلى جانب تنفيذ سياسة الحكومة والسهر على التطبيق السليم للقانون، فيجوز للوالي التقاضي باسم الدولة لكونه ممثلاً لها، كما يجوز له التقاضي باعتباره ممثلاً للولاية ويمارس اختصاصات تتعلق بمهام الضبط الإداري والقضائي على مستوى الولاية، وفي هذا الصدد فإن للوالي صلاحيات سياسية (أولاً)، و أخرى إدارية (ثانياً).

أولاً: الصلاحيات السياسية للوالي

على اعتبار أن النظام الإداري اللامركزي يقوم على توزيع السلطة والوظائف الإدارية بين الحكومة والجماعة المحلية التي تتمتع بالاستقلالية عن الإدارة المركزية، إلا أنها تبقى خاضعة لقدر من الرقابة، فكان لزاماً من وجود هيئة تسند لها المهمة والمتمثلة في الوالي، لتنسيق أعمال الهيئات الإقليمية، مع السلطة المركزية وإعلامها بكل ما تم في إطار تنفيذه لسياسة الحكومة،

وهو ما أكدته المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215، على أنه ينشط تحت سلطة الوزراء المختصون وينسق عمل مصالح الدولة الموجودة في الولاية¹.

ومن أجل ضمان تواجد الوالي الدائم في الولاية لمتابعة الأوضاع والقيام بمهامه على أتم وجه اشترط المشرع في القانون 07-12 المتعلق بالولاية الحالي نص في المادة 122 على أنه: " يجب على الوالي الإقامة بالمقر الرئيسي للولاية"²، لكن قانون الولاية الملغى 09-90 نص على أن إقامته تكون في عاصمة الولاية³.

من خلال هاذين النصين نرى أن المشرع قد أعاد صياغة النص القانوني، وذلك من خلال استبدال مصطلح "عاصمة" بالمقر "الرئيسي للولاية"، و تتمثل الصلاحيات السياسية للوالي في تنفيذ قرارات الحكومة (أولاً)، و في مجال الإعلام (ثانياً).

1: تنفيذ قرارات الحكومة

يتولى الوالي بهذه الصفة خاصة تنسيق وتنشيط أعمال المصالح الخارجية للوزارات المكلفة بمختلف القطاعات ومراقبتها، على اعتبار أنها أسندت له مسؤولية تنفيذ السياسة الوطنية للتنمية على الصعيد المحلي، وتقديم الاقتراحات المتعلقة بوسائل تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية على مستوى دائرة ولايته، باستثناء بعض القطاعات التي تم النص عليها في المادة 111 من قانون الولاية 07-12 والمتمثلة في:

- العمل التربوي والتنظيم في مجال التربية والتكوين العالي والبحث العلمي.
- الرقابة المالية.
- إدارة الجمارك.
- مفتشيه العمل.
- مفتشية الوظيفة العمومية.
- المصالح التي تجاوز نشاطها بالنظر إلى طبيعة أو خصوصية إقليم الولاية⁴.

¹ المادة 21، من المرسوم التنفيذي رقم 94-215، المؤرخ في 23 جويلية 1994، المحدد للإدارة العامة في الولاية وهيكلها، ج.ر عدد 48، المؤرخة في 1994.

² المادة 122، من القانون 07-12، المتعلق بالولاية، مرجع سابق، ص: 20.

³ المادة 102، من القانون 09-90، المتعلق بالولاية، لسنة 1990.

⁴ المادة 111، من القانون 07-12، المتعلق بالولاية، مرجع سابق، ص: 20.

إن المشرع لم يغير في نص هذه المادة، وأبقى على نص المادة 93 من القانون 90-09 المتعلق بالولاية الملغى، وما يمكن ملاحظته أن المادة 111 من قانون الولاية الجديد 12-07، بعد أن ذكر على سبيل الدقة والتحليل مجموعة من القطاعات من الفقرة "أ" إلى الفقرة "و" وجدناها في الفقرة "ز" اتبعت أسلوب الإطلاق والشمولية، إذ ورد فيها عبارة (المصالح التي يتجاوز نشاطها بالنظر إلى طبيعة أو خصوصية إقليم الولاية)، ويدخل تحت هذا العنوان المؤسسات الاقتصادية العامة والقضاء، والعبارة في استثناء هذه القطاعات واضحة كونها تخضع من حيث الأصل لتعليمات السلطة المركزية وتحكمها قواعد واحدة على المستوى الوطني وهيكلية واحدة¹.

ولأن هذه القطاعات غير محددة بولاية واحدة، وإنما ذات طابع وطني مما يستوجب أن تكون خاضعة للسلطة المباشرة للسلطة وقد نص المرسوم التنفيذي رقم 91-485 المتعلق بتحديد كفاءات تطبيق صلاحيات الوالي في مجال التنسيق بين المصالح والمؤسسات العمومية الموجودة في الولاية ومراقبة ذلك في مادته 2 على أن الوالي يتولى تنفيذ قرارات الحكومة و كذلك مداورات المجلس الشعبي الولائي و التعليمات التي يتلقاها من كل وزير من الوزراء و السهر على ذلك.²

و أسندت للوالي طبقا للمادة 113 من قانون 12-07 المتعلق بالولاية الساري المفعول أن الوالي يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات وعلى احترام رموز الدولة، وشعاراتها على إقليم الولاية أو حماية حقوق المواطنين وحررياتهم بحسب الأشكال النصوص عليها³.

2: الإعلام

تعتبر وظيفة الإعلام من بين الوظائف الهامة التي تعتمد عليها الدولة في بناء سياستها، بفضل التقارير التي يتم إرسالها من طرف الوالي إلى الحكومة، أحوال الوضع السياسي والاقتصادي والاجتماعي في الولاية، وبذلك يساهم الوالي في إعداد سياسة الحكومة ووضع

¹ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، جسر للنشر والتوزيع، ط1، الجزائر، 2012، ص: 204.

² أنظر المادة 2، من المرسوم التنفيذي رقم 91-485، المؤرخ في 15 ديسمبر لسنة 1991، المحدد لكفاءات تطبيق صلاحيات الوالي في مجال التنسيق بين مصالح المؤسسات العمومية الموجودة في الولاية ومراقبة ذلك، الجريدة الرسمية، عدد 66.

³ المادة 113، من القانون 12-07، المتعلق بالولاية، مرجع سابق، ص: 20.

القرار¹، حيث يلزم القانون المتعلق بالولاية 07-12 الساري المفعول الوالي بضرورة إعلام الحكومة بنشاط الولاية بناء على التعليمات والتوجيهات الصادرة على الإدارة المركزية حيث تنص المادة 25 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215، على أنه على الوالي إرسال تقرير شهري لكل وزير يتضمن تطور الوضعية العامة للقطاع التابع لسلطته²، ومثال ذلك ما نصت عليه المادة 03 على أن الوالي يقدم تقريرا لوزير الداخلية والجمعيات المحلية عن كل إجراء يتخذه والأسباب التي أدت لاتخاذ هذه الإجراءات³، بالإضافة إلى السلطات الممنوحة للوالي ذات الطابع السياسي فإنه قد استندت إليه صلاحيات إدارية أخرى.

ثانيا: السلطات الإدارية الممنوحة للوالي

يعتبر الوالي بصفته ممثلا للدولة على مستوى الولاية، فهو بمثابة الرئيس الإداري الذي يمارس جملة من الصلاحيات المسندة له من قبل المشرع، مساهمته منه في تسيير شؤون الدولة والمحافظات على ركائزها واستقرارها من خلال دوره في تمثيل السلطة المركزية في مواجهة الجماعات الإقليمية وغيرها من المصالح ومراقبته، إضافة لدوره الذي لا يقل أهمية عن دوره التمثيلي في اتخاذ قرارات إدارية للمحافظة على النظام العام، التي قد تصل إلى إمكانية تسخير قوات الشرطة والدرك الوطني لذلك، فسلطاته الإدارية تتمثل في الدولة (أولا)، الدور الرقابي له (ثانيا).

1:تمثيل الدولة

حيث أنه على اعتبار أن الوالي يعد ممثل الدولة على مستوى الولاية والمنتخب من قبل الحكومة، فقد أسندت له مهام بمناسبة ذلك، إذ لا يعد قانون الولاية المصدر الوحيد لها، ونص دستور 1996 على أن الوزير الأول يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات وهي المهمة التي يتم إسنادها للوالي كممثلا له⁴، وتتجسد صور تمثيل الوالي للدولة في صلاحيات الوالي في قانون

¹ فريدة قصير مزباني، مرجع سابق، ص: 201.

² المادة 25، من المرسوم رقم 94-215، المؤرخ في 23 جويلية 1994، المتعلق بتحديد الإدارة العامة في الولاية وهيكلها الجريدة الرسمية، عدد 48، المؤرخة في 1994.

³ المادة 03، من المرسوم التنفيذي رقم 92-143، المؤرخ في 11 أبريل 1992، المتعلق بتوقيف عضوية منتخبي المجالس الشعبية الولائية والمجالس الشعبية البلدية، الجريدة الرسمية، عدد 27، المؤرخة في 1992.

⁴ المادة 85، من دستور الجمهورية الجزائرية، لسنة 1996.

البلدية (أولاً) ودوره في إحداث التنمية المحلية الاقتصادية (ثانياً)، بالإضافة إلى دوره في تسيير الأملاك الوطنية (ثالثاً) إلى جاني تمثيله للدولة أمام القضاء (رابعاً).

أ: صلاحيات الوالي في قانون البلدية

في إطار تمثيل الوالي لوزير الداخلية والجماعات المحلية التي تخضع لسلطة الجماعات المحلية، فقد منحت للوالي صلاحيات واسعة على البلدية، تبدأ باستدعاء المجلس الشعبي البلدي للتنصيب وترأس حفل التنصيب.

كما أنه وبموجب القانون رقم 10/11، المتعلق بالبلدية بإمكان الوالي أن يطلب من المجلس الشعبي البلدي الانعقاد في دورة غير عادية، وفي حالات الظروف الاستثنائية التي توجب على المجلس الشعبي البلدي أن يجتمع عليه أن يخبر الوالي فوراً¹، ويمكن أن يعين مكان اجتماع المجلس في حالة القوة القاهرة التي تحول دون دخول مقر البلدية، طبقاً لنص المادة 19، من القانون المذكور أعلاه.

فضلاً عن الرقابة القبليّة والرقابة البعديّة التي يجريها الوالي على ميزانية البلدية حيث أنه وبموجب قانون البلدية رقم 10-11 الساري المفعول حول للوالي إمكانية إبطال مداوات المجلس الشعبي البلدي بقرار منه في حال ما إذا جاءت مخالفة للدستور والقوانين، و تمس برموز الدولة وشعاراتها وغير محددة باللغة العربية، أو التي حضرها رئيس المجلس الشعبي البلدي أو أحد أعضاء المجلس في مداولة تتعارض مصالحه فيها مع البلدية².

ب: دور الوالي في إحداث التنمية المحلية الاقتصادية

بما أن الوالي ممثل السلطة المركزية في تنفيذ السياسة الوطنية للتنمية في الولاية في جميع المجالات الاقتصادية منها والاجتماعية والثقافية والتعليم والتكوين المهني، فإنه يمكن له تحقيق ذلك بتقديم الاقتراحات المتعلقة بتحقيق النهضة الاقتصادية والاجتماعية، حيث أنه بقراءتنا للمادة 92 من قانون 07-12 المتعلق بالولاية الساري المفعول التي نصت على أن الولاية تتولى انجاز مؤسسات التعليم والتكفل بصيانتها والمحافظة عليها إضافة إلى تجديد تجهيزاتها على حساب ميزانية غير الممركزة للدولة ذلك بالعودة للمادة 121 فالوالي هو الأمر بالصرف لميزانية الدولة المخصصة للتجهيز المخصصة له بالنسبة لكل البرامج المقررة لصالح

¹ المواد 17، 18 من القانون رقم 10/11، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق، ص: 7.

² المواد 17، 18، 19، 59، من القانون رقم 10/11، المرجع نفسه، ص: 8-11.

تنمية الولاية، إضافة إلى اقتراح الوالي على المجلس الشعبي الولائي في المواضيع التي تدخل ضمن اختصاصه والتي من بينها التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية فعلى سبيل المثال نجد قانون المالية 2017، في نص المادة 34 التي تعادل أحكام المادة 5 من الأمر رقم 04-08 المؤرخ في 2008 على أن يرخص الوالي الامتياز بالتراضي بقرار¹.

ج: درو الوالي في تسيير الأملاك الوطنية

يمكن للوالي المحافظة على ديمومة سير المرفق العام، وتخصيص أملاك عقارية تابعة للأملاك الوطنية الخاصة للدولة أما بصفة مؤقتة أو بصفة نهائية، إذا تعلق الأمر بالمصالح غير الممركزة والمؤسسات العمومية والهيئات العمومية ذات الاختصاص المحلي الموجود بالولاية تطبيقاً لنص المادة 89 من المرسوم التنفيذي رقم 12-427²، والسهر على استعمال الأملاك العمومية استعمالاً ملائماً للغرض الذي خصصه لأجله وهو ما أكدته المادة 57 من المرسوم المذكور أعلاه، كما أنه يمثل الدولة وكل وزير في تسيير وحماية الأملاك العمومية سواء البحرية أو البرية.

د: تمثيل الوالي للدولة أمام القضاء

بالرجوع لقانون الإجراءات المدنية والإدارية التي نصت المواد 827 و 828 منه، فإن الدولة عند رفع الدعوى سواء بصفته مدعي أو مدعى عليها تعفى من التمثيل بمحامي³. وبالتالي للوالي بصفته ممثلاً للدولة على مستوى الولاية سلطة رفع دعاوى لحماية أملاك الدولة، والتي من بينها ما نص عليه المرسوم التنفيذي رقم 12-427، بحقه في رفع دعوى للمطالبة بمصالح الدولة في مجال أملاكها فيما يخص أملاك الدولة الواقعة في ولايته⁴.

¹ المادة 34، من القانون رقم 12-12 المؤرخ في 2012/12/26، المتضمن قانون المالية لسنة 2013، الجريدة الرسمية، عدد 72.

² المادة 89، من المرسوم التنفيذي رقم 12-427، المؤرخ في 16 ديسمبر 2012، يحدد شروط وكيفيات إدارة وتسيير الأملاك العمومية والخاصة التابعة للدولة، الجريدة الرسمية، عدد 69، المؤرخة في 2012.

³ المواد 827، 828، من القانون رقم 09-08 المؤرخ في 2008/02/23، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية، عدد 21، المؤرخة في 2008.

⁴ المادة 192، من المرسوم التنفيذي رقم 12-427، يحدد شروط وكيفيات إدارة و تسيير الأملاك العمومية و الخاصة التابعة للدولة.

2: الدور الرقابي للوالي

في إطار الصلاحيات المخولة للوالي في الولاية كرئيس إداري يسعى إلى سير العمل الإداري باستمرار فإنه يمارس سلطاته في الرقابة الوصائية على المجلس الشعبي الولائي والبلدية إضافة إلى المصالح غير الممركزة للدولة.

أ: رقابة الوالي على البلدية

رغم ما تتمتع به البلدية من استقلالية مالية وإدارية، في أداء الوظائف المنوطة بها، إلا أن ذلك قد يؤدي إلى زعزعة كيان الدولة وتهديد وحدتها الترابية¹، ولذلك كان لزاما أن تبسط على البلدية رقابة إدارية لاحترام مبدأ المشروعية وسيادة القانون وبالرجوع لما هو موجود ومطبق نجد أمن الأعمال التي تقوم بها البلدية دائما تستوجب الرقابة القبلية والبعدية من قبل الوالي كالمصادقة على الميزانية وهو ما نص عليه القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية الساري المفعول².

ب: الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي

كما تمارس السلطة المركزية رقابتها على الأشخاص المعنيين بالوحدات اللامركزية فأنها تبسط رقابتها الإدارية على الأشخاص المنتخبين من خلال ممثلها في الولاية.

عدا عن الرقابة التي يمارسها الوالي على البلدية، فإن الوالي يمارس رقابة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي بما خول له من صلاحيات في ذلك، حيث أنه يمكن للوالي مراقبة المداومات ورفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا لإقرار بطلانها في الحالات التالية:

- إذا ما اتخذت مخالفة للدستور وغير مطابقة للقوانين والتنظيمات.
- التي تمس برموز الدولة وشعاراتها.
- غير محررة باللغة العربية.
- التي تتضمن موضوعات لا تدخل ضمن اختصاصاته.
- المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس.

¹ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، دار جسر للنشر والتوزيع، ط1، الجزائر، 2010، ص: 36.

² المادة 184، من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق، ص: 28.

- المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي إلا في حالة القوة القاهرة¹. إضافة إلى سلطاته في إيقاف أعضاء المجلس الشعبي البلدي و الولائي المنصوص عليها في المادة 1 من المرسوم التنفيذي رقم 92-143 تطبيقاً لنص المادة 8 من المرسوم الرئاسي رقم 92-44، المتعلق بإعلان حالة الطوارئ، إلا وهي في حالة تعطيل عمل السلطات العمومية، تصرفات العرقلة أو معارضة تعلنها المجالس المحلية أو الهيئات التنفيذية البلدية وفي هذه الحالة يعين الوالي مندوبيات تنفيذية على مستوى الجماعات الإقليمية². ويمكن للوالي في إطار قيامه بمهامه أن يراقب أعضاء المجلس الشعبي الولائي والتي حددت في المواد 42، 40، 57، 65 من القانون رقم 12-07. المتعلق بالولاية³.

ج: رقابة الوالي على مصالح غير الممركزة للدولة

بالعودة للمادة 127 من قانون الولاية 12-07 التي تنص على أن الولاية تضم إدارة توضع تحت سلطة الوالي والتي تعد المصالح غير الممركزة للدولة جزءاً منها التي يتولى الوالي تنشيطها وتنسق هذه المصالح وكذا مراقبة نشاطها⁴، وبالتالي فهذا الأخيرة تكون خاضعة لرقابة الوالي في نشاطاتها حيث نجد الوالي هو الذي يترأس المجلس في اجتماعاته، كما أنه ألزم القانون مديرو المصالح بضرورة إعلام الوالي بكل المعلومات والتقارير الواقية بصفة منتظمة بكل التطورات الحاصلة عن شؤون المكلفين بها، وهو ما نص عليه المرسوم التنفيذي رقم 94-215 فضلاً عن أن الوالي في حالة الاستعجال يقوم بمساعدة المصالح عند الحاجة طبقاً للمرسوم المذكور أعلاه⁵.

ثالثاً: السلطة الضبطية للوالي

يعد الوالي المسؤول عن المحافظة على النظام العام بمفهومه الواسع (الأمن، السكنية، الصحة)، في الولاية بذلك يكون له سلطة الضبط الإداري، والمقصود بالضبط الإداري هو حق الإدارة في فرض قيود على الأفراد للحد من حرياتهم العامة وذلك بقصد حماية النظام العام،

¹ المادة 53، من القانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية، مرجع سابق، ص: 53.

² المادة 8، من المرسوم الرئاسي رقم 92-44، المؤرخ في 9 فيفري 1992، المتضمن إعلان حالة الطوارئ، الجريدة الرسمية، عدد 10، المؤرخة في 1992.

³ المواد 40، 65، 57، 42، من القانون 12-07، المتعلق بالولاية، مرجع سابق، ص: 12-15.

⁴ المادة 127، من القانون رقم 12/07، مرجع سابق، ص: 20.

⁵ المادة 24، 18، من المرسوم رقم 94-215، المحدد لأجهزة الإدارة العامة بالولاية و هيكلها و عملها.

وبهذا المعنى يمكن أن نقول بأن مهمة الضبط الإداري هي وقائية تهدف إلى المحافظة على سلامة المجتمع وصيانتته¹.

1: سلطة الوالي في الحفاظ على النظام العام

ويقصد بالمحافظة على النظام العام تمكين الإدارة من اتخاذ كافة الإجراءات التي تطمئن الفرد على نفسه وماله، وهي رخصة للإدارة تمكنها من اتخاذ الإجراءات اللازمة لتفادي ومنع كل الأفعال التي من شأنها الإخلال بالأمن العام، كالتجمعات والمظاهرات غير المرخص بها، أما فيما يخص النشاط الإداري المتعلق بالصحة العامة أي تدخل الإدارة بإصدار لوائح وتنظيمات تمنع تعريض المأكولات للتلوث كمنع عرض اللحوم وبيعها دون اتخاذ الإجراءات التي تحميها من التعفن، منع انتشار الأمراض والأوبئة، كما يمتد نشاط الإدارة للمحافظة على السكنية العامة بمنع مثلا استعمال مكبرات الصوت وإقامة الحفلات بدون ترخيص مسبق².

حيث وبالعودة للمادة 114 من قانون الولاية 07-12 الساري المفعول، يعد الوالي مسؤولاً على النظام العام والأمن والسلامة والسكنية العمومية والسهر على حماية حقوق المواطنين وحررياتهم في حدود الاختصاصات المخولة له، و في سبيل تنفيذ القرارات المتعلقة بذلك يعمل على تنسيق نشاطات مصالح الأمن، المتواجدة على إقليم الولاية، و لذلك يلزم رؤساء مصالح الأمن بإعلامه أولاً بكل القضايا المتعلقة بالأمن العام والنظام العام طبقاً للمادة 115 من ذات القانون، كما أنه يمكن له في حال الظروف الاستثنائية طلب تدخل قوات الشرطة و الدرك الوطني التابعة للولاية عن طريق تسخيرها، أما في إطار دوره الوقائي والدفاعي يعد الوالي مسؤول على وضع التدابير اللازمة لذلك، التي لا تأخذ طابعاً عسكرياً وتنفيذ القرارات المتعلقة بهذه التدابير من خلال مصالح الأمن الموضوعة تحت تصرفه إضافة إلى إعداد مخططات تنظيم الإسعافات في الولاية، تحيينها وتنفيذها بتسخير الأشخاص والممتلكات لذلك³.

كما أنه للوالي في إطار المحافظة أو حماية المستهلك بموجب نص المادة 10 المعدلة للمادة 46 من القانون رقم 04-02 المتعلق بتحديد القواعد المطبقة على الممارسات

¹ محمد سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، مصر، 1996، ص: 539.

² حسين فريجة، شرح القانون الإداري، المرجع السابق، ص: 184.

³ المواد 114، 115، من القانون 07-12، المتعلق بالولاية، مرجع سابق، ص: 20.

التجارية، بناءً على اقتراح المدير الولائي المكلف بالتجارة أو يتخذ بموجب قرار إجراءات الغلق الإداري للمحلات التجارية في حال ارتكاب مخالفة¹.

الفرع الثاني: صلاحيات الوالي بصفته ممثلاً للولاية

نجد أن المشرع في قانون 07-12 المتعلق بالولاية الساري المفعول، قد صرح عنونة الفصل الأول من الباب الرابع الذي كان بعنوان سلطات الوالي بصفته هيئة تنفيذية لمداورات المجلس الشعبي الولائي في قانون 09-90 إلى سلطات الوالي كـممثل للولاية وهي أكثر توافق مع الصلاحيات المسندة له تحت هذا الفصل يتمتع الوالي بوضعية قانونية مركبة ومتميزة فهو إلى جانب أنه ممثل للسلطة المركزية، نراه يمثل الهيئة التنفيذية للمجلس الشعبي الولائي وأيضاً يعتبر الوالي الرئيس الإداري للولاية وممثلاً لها، ويتضح لنا جلياً أن الوالي يتمتع بازدواجية في الاختصاص.

أولاً: الوالي كهيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي

يتولى الوالي تحت هذا العنوان ممارسة صلاحيات أساسية وهي حضور اجتماعات المجلس الشعبي الولائي، ويسهر على تنفيذ قرارات المجلس الشعبي الولائي، التي تتخذ بعد المداولة، كما يقوم بإبلاغ المجلس وإعلامه بكل مستجدات التنفيذ دورياً.

حيث أنه في تنفيذ مداورات المجلس الشعبي الولائي يجب على الوالي أن يضع تحت تصرف رئيس المجلس الشعبي الولائي الوثائق والمعلومات والإمكانيات والوسائل الضرورية لتأدية مهام المجلس، وهو ما نصت عليه المادة 67 من قانون الولاية 07-12 المتعلق بالولاية الساري المفعول، وطبقاً للمادة 2/78 من نفس القانون " يعلم الوالي المجلس الشعبي الولائي بالنشاطات المحلية أو الجهوية أو الوطنية الخاصة بتهيئة الأقاليم، ويتداول قبل المصادقة على كل أداة مقررة في هذا المجال لها انعكاسات على مخطط تهيئة الولاية"².

كما أنه يحضر اجتماعات المجلس الشعبي الولائي، وله أن يتناول الكلمة ولكن لا يشارك في التصويت³.

¹ المادة 10، من القانون رقم 06-10، المعدل والمتمم للقانون 02-04، المؤرخ في 23، جوان 2004، الذي يحدد القواعد المطبقة على الممارسات التجارية، الجريدة الرسمية، عدد 46، المؤرخة في 2010.

² المادة 67، من القانون 07-12، المتعلق بالولاية، مرجع سابق، ص: 15.

³ فريدة قصير مزياي، مرجع سابق، ص: 204.

إن الوالي وبصفته على رأس الجهاز التنفيذي في الولاية فإنه مسند إليه تنفيذ القرارات التي تسفر عن مداوات المجلس الشعبي الولائي، هذا ما جاءت به المادة 103 من قانون 07-12 المتعلق بالولاية الساري المفعول، بنصها " يسهر الوالي على نشر مداوات المجلس الشعبي الولائي وتنفيذها"¹، حيث أن المشرع أبقى على نص المادة ولم يغير فجاءت مطابقة لما جاء في قانون 09-90 الملغى المتعلق بالولاية²، حيث أسند للوالي زيادة على تنفيذ مداوات المجلس الشعبي الولائي مهمة السهر على نشر مداوات، والنشر يكون في مكان المخصص بالنشر في مقر الولاية، وعلى باب قاعة المداوات من أجل تمكين المواطن من الإطلاع عليها وحفاظا على مبدأ الشفافية.

ووسيلة التنفيذ التي يستعملها الوالي في تنفيذ مداوات المجلس الشعبي الولائي قد حددتها المادة 123 من قانون 07-12 المتعلق بالولاية و الساري المفعول، حيث نصت على ما يلي: " يتخذ الوالي قرارات تنفيذ مداوات المجلس الشعبي الولائي وممارسة السلطات المحددة في الفصلين الأول والثاني من هذا الباب"³، دون تغيير مجمل لمعنى المادة غير أن المشرع صحح لفظ " يصدر الوالي قرارات" في قانون 09-90، الملغى المتعلق بالولاية⁴، بلفظ " يتخذ الوالي القرارات" في القانون الحالي".

ثانيا: تمثيل الوالي للولاية

خلافا للوضع في البلديات، حيث يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي البلدية، فإن مهمة تمثيل الولاية مسندة إلى قانون للوالي، وليس إلى رئيس المجلس الشعبي الولائي، ومن هذا المنطلق فإن الوالي ممثل الولاية في مختلف التظاهرات الرسمية وجميع الأعمال الإدارية والمدنيين طبقا للتشريع الساري المفعول⁵، وهو ما جاءت به المادة 105 من القانون 07-12، المتعلق بالولاية، كما نصت على أنه يؤدي باسم الولاية كل أعمال إدارة أملاك الولاية والحقوق التي تتكون منها ممتلكات الولاية، ويبلغ المجلس الشعبي الولائي بذلك.

¹ المادة 102، من القانون 07-12، المتعلق بالولاية، مرجع سابق، ص: 18.

² المادة 89، من القانون 09-90، المتعلق بالولاية.

³ المادة 123، من القانون 07-12، المتعلق بالولاية، مرجع سابق، ص: 20.

⁴ المادة 103، من قانون 09-90، المتعلق بالولاية.

⁵ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص: 242.

فضلا عن كونه بموجب نص المادة 106 من قانون 07-12، المذكور أعلاه أن الوالي هو ممثل الولاية أمام القضاء.

ويمارس الوالي السلطة الرئاسية على موظفي الولاية حيث نصت المادة 127، من قانون الولاية الساري المفعول 07-12، أن الولاية إدارة توضع تحت سلطة الوالي، كما يتولى الوالي تنشيط وتنسيق ذلك.

بحسب المادة 108 من نفس القانون المذكور أعلاه، يتولى الوالي سلطة الإشراف على المصالح التابعة للولاية ويراقب نشاطها.

بالإضافة إلى ذلك فقد أسندت للوالي مهمة إعداد مشروع ميزانية الولاية ليتم عرضه على المجلس الشعبي الولائي للتصويت والمصادقة عليه بحسب المادة 160 من قانون الولاية 12-07، المتعلق بالولاية¹.

وبموجب المادة 138 من قانون الولاية الملغى 09-90، كانت تعد من قبل إدارة الولاية ويقدمها الوالي إلى المجلس الشعبي الولائي للتصويت عليها.

كما أنه في حال إبرام الولاية صفقات عمومية فإنه بموجب نص المادة 8 من المرسوم الرئاسي رقم 10-236، المعدلة بموجب المادة 4 من المرسوم الرئاسي رقم 13-03 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، لا تصح الصفقات ولا تعد نهائية إلا إذا وافق عليها الوالي².

المطلب الثاني: الهياكل التابعة للوالي

يعتبر الوالي رئيس إداري على مستوى الولاية، ومن أجل أداء المهام المنوطة به على أكمل وجه فهو بحاجة إلى مجموعة من الأجهزة التنفيذية، للقيام بعدة اختصاصات تنفيذية، وأخرى استشارية، بالإضافة إلى أجهزة أخرى نصت عليها مراسيم تنفيذية وتكون هذه الهيئات تحت سلطة الوالي لمساعدته في تأدية المهام المنوطة به، وهذه الأجهزة تدخل إقليميا في سلطة الوالي، إما بسلطة مباشرة أو سلطة تنسيق ورقابة لذلك، حيث تتجسد هذه الهيئات في المصالح الداخلية للولاية (الفرع الأول)، و المصالح الخارجية (الفرع الثاني).

¹ المواد 105، 106، 108، 127، 160، من القانون 07-12، المتعلق بالولاية، مرجع سابق، ص: 19-23.

² المادة 4، من المرسوم الرئاسي رقم 13-03، المؤرخ في 13 جانفي 2013، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، الجريدة الرسمية، عدد 2، المؤرخة في 13 جانفي 2013.

الفرع الأول: المصالح الداخلية للولاية

والمقصود بها كل الأجهزة الإدارية الموجودة داخل مقر الولاية والموضوعة تحت سلطة الوالي.

نصت المادة 127 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية الساري المفعول على أنه: " تتوفر الولاية على إدارة توضع تحت سلطة الوالي وتكون مختلف المصالح غير الممركزة للدولة جزءا منها، ويتولى الوالي تنشيط وتنسيق ومراقبة ذلك"¹، والتي جاء بها القانون 09-90 المتعلق بالولاية الملغى²، حيث أن المادة لم تتغير في مجملها فقط استغنى القانون الجديد على مصطلح (السلطة السلمية)، وتتمثل في الأمانة العامة (أولا) و المفتشية العامة (ثانيا)، والديوان (ثالثا)، وكذا مديرية التنظيم والشؤون العامة.

أولا: الأمانة العامة

ويطلق عليها أيضا الكتابة العامة، وهي جهاز يتكون من مصالح غير تقنية، مهمتها الحقيقية السهر على حسن تنظيم عمل الوالي، وتضمن المناوبة والقيام بأعمال البحث كما يمكن لمصالح الأمانة العامة اتخاذ قرارات تخص تدابير محددة ملزمة للبقاء في مصالح الولاية³.

ويوجد على رأسها الكاتب العام للولاية أو الأمين العام للولاية، حيث يعن هذا الأخير طبقا للمادة 8/1، من المرسوم الرئاسي رقم 240199 المؤرخ في 27/ أكتوبر 1999، والتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، يعين بمرسوم رئاسي في مجلس الحكومة بناء على اقتراح من وزير الداخلية والجماعات المحلية وبحسب المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 94- 215، الذي يحدد أجهزة الإدارة العامة وهياكلها فإن الكتابة العامة في الولاية، يمكن تنظيم هياكلها بمصلحة واحدة أو ثلاث مصالح تضم كل مصلحة ثلاث مكاتب على الأكثر، حيث يقوم الكاتب العام بعدة مهام تحت سلطة الوالي تتمثل في:

- السهر على القيام بالأعمال الإدارية وضمان استمرارها.
- المتابعة للأعمال التي تقوم بها المصالح غير الممركزة لدولة في الولاية.

¹ المادة 127، من قانون 07-12، المتعلق بالولاية، مرجع سابق، ص: 20.

² المادة 106، من قانون 09-90، المتعلق بالولاية، مرجع سابق ص: 19.

³ عبد الهادي بالفتحي، المركز القانوني للوالي في النظام الإداري الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2010، 2011، ص: 10.

- تنسيق أعمال الرؤساء في الولاية.
- تنشيط عمل الهياكل المكلفة بالوثائق والمحفوظات و التلخيص وتنسيقها.
- متابعة عمل أجهزة الولاية والهياكل التابعة لها.
- تنشيط الهياكل المكلفة بالبريد ومراقبتها.
- يجتمع كلما دعت الحاجة بعضو واحد أو بعدة أعضاء من المجلس الولاية المعينين لدراسة المسائل الخاصة التي تدخل في إطار تنفيذ برنامج مجلس الولاية، ويعلم الوالي بسير الأشغال.

- يتولى رئاسة لجنة الصفقات في الولاية¹.

ثانيا: المفتشية العامة للولاية

تصنف وظيفة مفتش علم في الولاية من الوظائف العليا المنصوص عليها في المرسوم التنفيذي رقم 90-227².

وطبقا للمرسوم التنفيذي رقم 215/94، فإن من مشتملات الإدارة العامة مفتشية عامة تخضع لنص خاص³.

تسير المفتشية العامة في الولاية من طرف مفتش عام يساعده مفتشان أو ثلاثة بحسب المرسوم التنفيذي 94-216، المؤرخ في جويلية 1994 المتعلق بالمفتشية العامة في الولاية في المادة 5 منه⁴، والصلاحيات المناطة للمفتشية والمتمثلة في:

- الأجهزة والهياكل غير الممركزة والموضوعة تحت سلطة وزير الداخلية والجماعات المحلية ويقوم نشاطها تحت سلطة الوالي وذلك نقاديا للنقائص التي قد تحدث مع اقتراح تصحيحات اللازمة، وكل إجراء يزيد من فعاليتها وتقديم خدمة أفضل للمواطنين، على أساس برنامج سنوي يندرج في إطار، مخطط أعمال يقرره الوالي.

¹ علاء الدين عشي، مدخل للقانون الإداري، مرجع سابق، ص: 95.

² المرسوم التنفيذي رقم 90-227، المؤرخ في 25 جويلية 1990، المتعلق بالوظائف العليا في الدولة، بعنوان الإدارة والمؤسسات والهيئات العمومية، الجريدة الرسمية، عدد 31، المؤرخة في 1990.

³ المواد 2، 6، من المرسوم 94-215، المحدد لأجهزة الإدارة العامة بالولاية و هياكلها و عملها.

⁴ المادة 5، من المرسوم التنفيذي رقم 94-216، المؤرخ في 23 جويلية 1994، المتعلق بالمفتشية العامة في الولاية، الجريدة الرسمية، عدد 48، المؤرخة في 27 جويلية 1994 .

- السهر على الاحترام الدائم للتشريع والتنظيم بهما والمطبق على أعمال الهياكل والأجهزة والمؤسسات.

- يقوم بالتحقيقات التي طلبها الوالي حول مهام وأعمال الأجهزة و المؤسسات¹.

ثالثا: الديوان

وهو جهاز يوضع لمساعدة الوالي وتحت سلطته المباشرة وعززت المادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215، والي الولاية بديوان، يديره رئيس الديوان، ويضم ملحقين بالديوان يتراوح عددهم من 5 إلى 10 مناصب ويتلقى رئيس الديوان تفويضا بالإمضاء من جانب الوالي²، تحدد بقرار وزاري مشترك بين وزير المالية ووزير الداخلية والمكلف بالوظيفة العمومية بإدارة رئيس الديوان الذي يعتبر منصبه من الناصب العليا في الدولة طبقا للمرسوم التنفيذي رقم 90-227³، ويتم تعيينه بمرسوم رئاسي وفقا للمرسوم التنفيذي 90-240، الذي يتلقى في حدود اختصاصه تفويضا بالإمضاء من الوالي لمساعدة الوالي في أداء مهامه وذلك بتكليف بما يأتي:

- العلاقات الخارجية والتشريفات.

- العلاقات مع أجهزة الصحافة والإعلام.

- أنشطة مصلحة الاتصالات السلكية واللاسلكية الشفرة⁴.

رابعا: مديرية التنظيم والشؤون العامة

تعد مديرية التقنين والشؤون العامة أكثر مديريات الولاية احتكاكا بالمواطن وذلك بالنظر إلى مهامها وصلحياتها، حيث تم إنشاء مديرية التنظيم والشؤون العامة وفق الهيكل والصلاحيات الموجودة حاليا، بموجب المرسوم التنفيذي رقم 95-265، المؤرخ في 6 سبتمبر 1995، المحدد لقواعد تنظيم وسير مصالح الشؤون العامة والإدارة المحلية، وهي مسؤولة على:

¹ علاء الدين عشي، مدخل للقانون الإداري، مرجع سابق، ص 96.

² عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص 244.

³ المادة الأولى، من المرسوم التنفيذي 90-227، المحدد لقائمة الوظائف العليا في الدولة بعنوان الإدارة و المؤسسات و الهيئات العمومية.

⁴ المرسوم التنفيذي رقم 99-240، المؤرخ في 1999/10/27، المتضمن التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة، الجريدة الرسمية، عدد 76، المؤرخة في 1999/10/31.

- ضمان تنفيذ وتطبيق القواعد القانونية العامة (نصوص قانونية وتنظيمية).
- ضمان المراقبة على شرعية التدابير التنظيمية المعتمدة محليا مداولات (المجلس الشعبي الولائي والمجالس الشعبية البلدية).
- ضمان تقديم التقارير ودراسة الأعمال الإدارية للولاية والبلديات التابعة لها.
- لتتكفل بمتابعة الإجراءات الخاصة بنزع الملكية ووضعها تحت تصرف الدولة لأجل المنفعة العامة قصد انجاز مشاريع اقتصادية واجتماعية وتربوية ورياضية في إطار مختلف برامج التنمية المحلية وكذلك برامج التنمية القطاعية.

تتكون هذه المديرية من ثلاث مصالح وهي:

- مصلحة التنظيم العام.
- مصلحة تنقل الأشخاص.
- مصلحة الشؤون القانونية والمنازعات¹.

الفرع الثاني: المصالح الخارجية للوالي

بالإضافة للمصالح الواقعة داخل الولاية والخاضعة لسلطة الوالي، هناك مصالح أخرى تعتبر كجهاز وسيط تابع للولاية يمارس مهامه خارج مقر الولاية، وهي المصالح الخارجية للولاية المقصود منها الهياكل المنفصلة عن مقر الولاية وتبقى خاضعة لسلطة الوالي، والمتمثلة في الدائرة (أولا) والمجلس الولائي (ثانيا).

أولا: الدائرة

إن تقسيم الولاية دوائر كان قد جاء به القانون رقم 69-38² المعدل والمتمم بالقانون رقم 81-02 الذي وان كل الدائرة تعد دائرة إدارية، يسهر رئيسها على تنفيذ توجيهات الحكومة تحت سلطة الوالي³

وبصدور القانون رقم 84-09 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد الذي جاء في مادته 67 بإلغاء الفصل المتعلق بالدوائر، ثم تلاه المرسوم التنفيذي رقم 86-310، المؤرخ في 16

¹ المرسوم التنفيذي رقم 63-265، المؤرخ في 6 سبتمبر 1995، المحدد لصلاحيات مصالح التقنين والشؤون العامة والإدارة المحلية وقواعد تنظيمها وعملها، الجريدة الرسمية، العدد 50، المؤرخة في 10 سبتمبر 1995.

² القانون رقم 69-38، المؤرخ في 23 ماي 1969، المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، عدد 44، المؤرخة في 1969.

³ المادة 166، من القانون رقم 81-02 المؤرخ في 14 فيفري 1981، المتضمن تعديل وتتميم الأمر رقم 69-38، المؤرخ في 3 ماي 1969، المتضمن قانون الولاية 1969، الجريدة الرسمية، العدد 6، المؤرخة في 1969.

ديسمبر 1986 الذي يحدد قائمة البلديات¹، التي ينشطها كل رئيس دائرة مما يؤكد فكرة بقاء الدائرة²، ثم صدور القانون المتعلق بالولاية 90-09 و لم يذكر أبدا الدائرة، ففي المادة 8 منه ذكر أن للولاية هيئات هما المجلس الشعبي الولائي و الوالي، وهو نفسه ما جاء به نص المادة 2 من قانون 07-12 المتعلق بالولاية³، حيث نستشف مما سبق أنه لم يأتي ذكر الدائرة كجماعة محلية، بل كتقسيم إداري هيكلي، لا تتمتع بالشخصية المعنوية.

ويتم تعيين رئيس الدائرة طبقا للمرسوم الرئاسي رقم 90-240⁴، من قبل رئيس الجمهورية باقتراح من رئيس الحكومة أما وظيفتها، فقد جاء بها المرسوم التنفيذي رقم 90-230، ويساعده في أداء مهامه بحسب المادة 12 كاتب عام ومجلس تقني يؤدي رئيس الدائرة عدة مهام نذكر منها:

- تنسيق ومراقبة أعمال البلديات التابعة له، وممارسة سلطة في الميادين المحددة في المرسوم حسب الشروط وفي أي مهمة يكفله بها الوالي، ويساعد رؤساء الدوائر الولائي في تمثيله للدولة وفي تنفيذ القوانين والتنظيمات المعمول بها وقرارات الحكومة وقرارات المجلس الشعبي الولائي، وكذلك قرارات مجلس الولاية طبقا للمادة 9 كما يتولى رئيس الدائرة تحت سلطة الوالي وبتفويض منه وفق الشروط والتنظيمات المعمول بها.

- تنشيط وتنسيق عمليات التحضير ومخططات البلدية وتنفيذها.

- المصادقة على مداورات المجالس الشعبية البلدية حسب شروط القانون.

- الموافقة على المداورات وقرارات تسيير المستخدمين البلديين باستثناء المتعلقة منها بحركات التنقل وإنما المهام.

- سهر على الأحداث الفعلي والتسيير المنتظم للمصالح المترتبة على ممارسة الصلاحيات المخولة له بموجب التنظيم المعمول به للبلديات التي ينشطها.

¹ المرسوم التنفيذي رقم 86-310، المؤرخ في 16 ديسمبر 1986، المحدد لقائمة البلديات التي ينشطها كل رئيس دائرة، الجريدة الرسمية عدد 52، المؤرخة في 20 ديسمبر 1986.

² أحمد عميروش، الجماعات المحلية و ديوان الوالي، (رسالة ماجستير)، معهد العلوم السياسية و العلاقات الدولية، جامعة الجزائر، 2001، ص: 20.

³ المادة 8، من القانون 07-12، المتعلق بالولاية، مرجع سابق، ص: 9.

⁴ المادة 5، من القانون رقم 99-240، المتضمن التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة.

- الحث على كل مبادرة فردية أو جماعية للبلديات التي ينشطها تكون موجهة إلى إنشاء الوسائل والهيكل التي من طبيعتها تلبية الاحتياجات الأولية للمواطنين وتنفيذ مخططات التنمية المحلية¹.

ثانياً: مجلس الولاية

تعود نشأة مجلس الولاية إلى قانون الولاية الصادر بموجب الأمر رقم 69-38، حيث نصت المادة 137، منه على أنه " من أجل تنفيذ قرارات الحكومة وقرارات المجلس الشعبي الولائي يؤسس مجلس تنفيذ ولائي يتألف من مديري المصالح التابعة لمختلف وزارات الدولة باستثناء وزارة الدفاع، الوطني والعدل والخارجية تحت رئاسة الوالي".

وتنفيذاً لنص هذه المادة صدر المرسوم التنفيذي رقم 70-83 المؤرخ في 17 جوان 1970، الذي يتعلق بتنظيم المجلس التنفيذي الولائي وقد عدل بعدة مراسيم إلى حين صدور المرسوم التنفيذي رقم 94-215².

حيث تتكون الإدارة التنفيذية للولاية من المجلس التنفيذي تحت سلطة الوالي، وتكلف بتنفيذ قرارات الحكومة والمجلس الشعبي الولائي، وفي هذا الإطار يدرس مسألة يطرحها عليه الوالي أو أحد أعضاء المجلس بالإضافة إلى اقتراح وتنفيذ كل إجراء من شأنه أن يسهل تطبيق سياسة الدولة وزيادة تنظيم المصالح المعنية وعملها بالاتصال مع الزير المختص، غير أنه كما جاء في المرسوم التنفيذي رقم 94-215³.

تستثنى المجالات التي حددها القانون رقم 90-09⁴ والتي لم يتم تعديلها بحسب القانون الجديد 12-07 المتعلق بالولاية الساري المفعول، حيث تقابلها المادة 111⁵.

وهو ما ينشئ من نشاط الوالي الخاص ببعض المصالح غير الممركزة في الدولة، والملاحظ طبقاً للمرسوم التنفيذي رقم 94-215 فإن مجلس الولاية (المجلس التنفيذي)، إطار

¹ المادة 12، 9، من المرسوم التنفيذي رقم 90-230، المؤرخ في 25 جويلية 1990، الذي يحدد أحكام المناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية، الجريدة الرسمية، عدد 31، مؤرخة في 28 جويلية 1990، المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 91-305، الجريدة الرسمية، عدد 41، المؤرخة في 1991.

² علاء الدين عشي، مدخل للقانون الإداري، مرجع سابق، ص: 101.

³ المادة 18، من المرسوم التنفيذي رقم 94-215، المحدد لأجهزة الإدارة العامة بالولاية و هيكلها و عملها.

⁴ المادة 93، من قانون 90-09، المتعلق بالولاية.

⁵ المادة 111 من قانون 12-07، المتعلق بالولاية، مرجع سابق، ص: 19.

تساور لمصالح الدولة على الصعيد المحلي وإطار تنسيقي للأنشطة القطاعية¹، وعلى هذا الأساس تستند إليه المهام التالية:

- اتخاذ كافة التدابير التي من شأنها المحافظة على سلطة الدولة ومصادقيتها باقتراح كل إجراء يسهل تجسيد أهداف الدولة زيادة تنظيم المصالح المعنية وعملها بالاتصال بالوزير المختص والعمل على احترام القوانين والتنظيمات.
- العمل على تنفيذ برنامج الحكومة وتعليماتها من خلال تنفيذ قرارات الحكومة.
- إبداء رأيه في كل المشاريع المقترحة في تراب الولاية.
- إضافة إلى تنفيذ قرارات المجلس الشعبي الولائي ودراسة كل مسألة يطرحها الوالي أو أحد الأعضاء إلى جانب الاختصاصات التنفيذية التي تقوم بها الإدارة التنفيذية للولاية، وهناك اختصاصات في مجال الرقابة الإدارية، بموجب القوانين واللوائح والتعليمات الصادرة عن الحكومة بممارسة الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية، البلديات والمؤسسات والهيئات العمومية بشأن ما تمارسه من أعمال في حدود الولاية.
- ومن أجل مساعدة الأعضاء وتسهيل أداءهم للمهام المسندة إليهم بمنحهم من الوالي تفويضا بالإمضاء فيما يتعلق بالشؤون الداخلة في اختصاصهم

¹ المادة 18، من المرسوم التنفيذي رقم 94-215، المحدد لأجهزة الإدارة العامة بالولاية و هيكلها و عملها.

خلاصة الفصل الأول

وختاماً لهذا الفصل الذي بعنوان ماهية الضبط الإداري، الذي تناولنا فيه بحثين، المبحث الأول كان يتضمن تعريف الضبط الإداري، إذ أن تعاريفه جاءت متباينة ومرد ذلك لعدة أسباب أهمها التطور الذي عرفته فكرة الضبط الإداري ذاتها، وارتباطها في هدفها بفكرة النظام العام وما تتسم به هذه الأخيرة من المرونة و خضوعها للمتغيرات الزمنية والمكانية، والذي يهدف بصفة عامة إلى النظام العام بمدلولاته الثلاث، وذلك من خلال تعريفه وخصائصه وأنواعه.

أما المبحث الثاني فقد تناولنا فيه الوضع القانوني للوالي في مجال الضبط الإداري، والذي يتخذ وضعاً متميزاً، لكونه يتمتع بصلاحيات مزدوجة بصفته ممثلاً للدولة، إذ يمارس سلطات سياسية وأخرى إدارية، أما بالنسبة لصلاحياته بصفته ممثلاً للولاية فهو يعتبر كهيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي.

بالإضافة إلى أنه يتولى مهمة تمثيل الولاية، وذلك في مختلف التظاهرات الرسمية و جميع الأعمال الإدارية، مع التتويه إلى أنه توضع تحت تصرف الوالي مجموعة من الأجهزة التنفيذية، وأخرى استشارية وذلك من أجل أداء المهام المنوطة به.

الفصل الثاني: الرقابة القضائية على قرارات الوالي في مجال الضبط الإداري

تمهيد:

يهدف الضبط الإداري بصفة أساسية إلى حماية النظام العام بعناصره الثلاث (الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة)، ومن أجل تحقيق ذلك، فإن سلطات الضبط الإداري تتمتع بصلاحيات اتخاذ التدابير والإجراءات التي تراها ضرورية لمعالجة أي إخلال بالنظام العام، وهو ما يؤدي في كثير من الأحيان إلى الاعتداء على حقوق وحرريات المواطنين، مثل حرية الرأي والتعبير، وحرية الاجتماع، وحرية الإقامة والتنقل، لذلك كان من واجب الإدارة عند ممارستها لصلاحياتها في مجال الضبط الإداري أن توجد نوعاً من الموازنة بين متطلبات النظام العام، وبين حقوق وحرريات المواطنين التي كفلتها الدساتير ونظمتها القوانين الخاصة ولضمان الوصول إلى ذلك لا بد من إخضاع إجراءات الضبط الإدارية للرقابة بمختلف أشكالها (إدارية، سياسية، قضائية).

تعتبر الرقابة القضائية أهم صور الرقابة على أعمال الإدارة، إذ يعد القضاء أكثر الأجهزة القادرة على حماية مبدأ الشرعية، وكفالة الحقوق والحرريات الفردية إذا ما توفرت له الضمانات الضرورية التي تكفل الاستقلالية في أداء وظيفته وبالتالي يمكنه أن يقوم بعملية الرقابة على أكمل وجه، وبما أن الوالي سلطة من هذه السلطات، فإن مجال قراراته المتعلقة بالضبط الإداري ينحصر في الإطار القانوني لهان وعلى ضوء اجتهادات الفقه الإداري لمعرفة هذه القرارات الإدارية التي يتخذها الوالي، نظراً لما تكتسبه من أهمية وما يترتب عنها من آثار قانونية لتعلقها بموضوع حساس في المجتمع ألا وهو الحقوق والحرريات الفردية للأفراد في المجتمع الإنساني.

ولدراسة الرقابة على قرارات الوالي في مجال الضبط الإداري يستلزم معالجته من خلال بحثين (المبحث الأول) يدور حول قرارات الضبط الإداري للوالي، أما (المبحث الثاني) يتعلق بالرقابة على هذه القرارات.

المبحث الأول: قرارات الوالي في مجال الضبط الإداري

تعد القرارات الإدارية الضبطية العامة (لوائح الضبط الإداري)، لوائح البوليس الإداري باعتبارها قرارات إدارية عامة من ابرز مظاهر ممارسة سلطات وامتيازات البوليس الإداري من أجل إقامة النظام العام والمحافظة عليه من طريق فرض وتقرير قيود وحدود، وتقييد من حقوق وحريات الأفراد، بالقدر اللازم والكافي للمحافظة على النظام ومن أمثلتها لوائح المرور ولوائح المحافظة على الصحة العامة، واللوائح المتعلقة بمراقبة الأغذية ونظافة الأماكن العامة، والوقاية من الأمراض المعدية والأوبئة ولوائح المحافظة على السكنية العامة وغيرها، ولقد جاء في قانون الولاية لسنة 2012 في المادة 14 منه على أن للوالي إصدار قرارات من أجل تنفيذ مداوات المجلس الشعبي الولائي والمحدد في الفصلين الأول والثاني من هذا الباب، كما نص عليها القانون 09/90 الملغي في مادته 103، لذلك ارتأينا تقسيم هذا المبحث إلى الأساس القانوني والفقهية لقرارات الوالي (المطلب الأول) و خصائص وشكل القرارات الإدارية (المطلب الثاني)، بالإضافة إلى الضبط الإداري للوالي في بعض التنظيمات المختصة (المطلب الثالث).

المطلب الأول: الأساس القانوني والفقهي لقرارات الوالي

على غرار النصوص القانونية والتنظيمية والتي تمنح للوالي صلاحية اتخاذ القرارات الإدارية لما يتطلبه القانون لأغراض تتماشى مع نصوصه، فإن هذه القرارات الإدارية المحددة في مجال الضبط الإداري تنقسم إلى قرارات تنظيمية وقرارات فردية.

ومن ثمة فإن القرارات الإدارية للوالي في مجال الضبط الإداري لا بد وأن لا تخرج و أن لا يحيد عن تنفيذ قاعدة قانونية أو تنظيمية أو عن صلاحية من صلاحيات المخولة له بمقتضى القانون والتنظيم، و إلا جاز الطعن في هذه القرارات بالإلغاء وعدم المشروعية يترتب عنها تعويض في حق من أحدثت في حقه ضررا.

وعليه يمكن أن نقسم هذا المطلب إلى نفاذ القرارات الإدارية للوالي (الفرع الأول) وتنفيذ القرارات الإدارية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: نفاذ القرارات الإدارية للوالي

إن تحديد تاريخ نفاذ القرار الإداري الضبطي للوالي لها غاية من الأهمية، حيث يحد بداية سريان أجال الطعن الإداري والقضائي وفقا لقانون الإجراءات المدنية¹.

القاعدة العامة أن القرارات الإدارية تصبح نافذة وسارية المفعول منذ تاريخ صدورهما من السلطات الإدارية المختصة أي منذ لحظة التصديق والتوقيع عليها من طرف السلطة الإدارية المختصة بإصدارها².

يمر القرار الإداري الذي يتخذه الوالي في مجال الضبط الإداري على مقتضى النصوص القانونية والتنظيمية بعدة مراحل، يبدأ من إعداده إلى غاية مرحلة تنفيذ هذا القرار الإداري، ومن ثمة فإن نفاذ القرار الإداري يسري من تاريخ صدوره من جانب الوالي، ويعد مرتب لكامل آثاره القانونية الموجودة فيه، إذ العبرة تتعلق بتاريخ الصدور كما يحق في لكل ذوي-الصفة والمصلحة وفقا للمادة 459 من قانون 09/08، المتضمن الإجراءات المدنية والإدارية، أن يحتج به في مواجهة مصدر القرار وعلى هذا الاعتبار المقرر قانونا وفقها، فإن تاريخ صدور القرار الإداري يتضمن أهمية كبيرة يختلف صدور القرار الإداري عن

¹ محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005، ص: 98.

² عمار عوادي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1992، ص: 207.

القانون، لان بمجرد تطبيق الإدارة على القرار يعتبر إصدارا له ويصبح نافذ في حقها ما يكون قرارا مغلقا على شرط¹.

وعلى هذا الأساس فان قرارات الضبط الإداري للوالي بشقيها التنظيمي والفردى وعن كيفية سريانها وترتيبها للآثار القانونية سواء في حق الفرد أو من حيث الزمان سيكون عرضها ببديئ السريان لأحكام القرارات الإدارية للوالي في حق الأفراد (أولا) وكذا نشر قرارات الوالي (ثانيا).

أولا: بدئ السريان لأحكام القرارات الإدارية للوالي في حق الأفراد

لا تسري القرارات الإدارية في مواجهة الأفراد إلا من تاريخ الإعلام بها بموجب شهرها وذلك إما بواسطة نشرها أو بتبليغها إلى المعنيين بها أو بالعلم بها يقينا أو بأية صورة كانت. وبالتالي فان القرارات الإدارية في مجال الضبط الإداري للوالي لا تسري وترتب لأثارها المقصود في مواجهة المخاطبين بها من الأفراد، ولا يحتج بها عليهم إلا من تاريخ علمهم بإحدى الوسائل والطرق المقررة، وبصورة عامة فان القرارات الإدارية بمقتضى النشر، خلافا للقرارات الفردية التي تتطلب التبليغ².

وعلى هذا الأساس سنحدد الوسائل والطرق التي يبدأ بها سريان ميعاد رفع دعوى الإلغاء بالنسبة للقرارات الإدارية المتخذة باسم الوالي في إطار صلاحيات الضبط الإداري التي خولها القانون والتنظيم المعمول به.

ثانيا: نشر قرارات الوالي

ويقصد بنشر القرارات الإدارية أن يتم ذلك في الجريدة الرسمية أو في النشرات المصاحبة وهو الإجراء الذي يعتد به لبدأ سريان ميعاد الطعن بالإلغاء في القرارات الإدارية التنظيمية بصفة أساسية³.

حيث لا تسري آثار القرار ولا تترتب عليه الحقوق والالتزامات اتجاه الأفراد إلا بنشره وفقا للطريقة الواردة بالقانون ذلك أن سلطتها مقيدة، وفي غياب النص القانوني يكون للإدارة سلطة تقديرية في اختيار الوسيلة الملائمة لنشر قراراتها بما يكفل إعلام الجمهور بها⁴.

¹ بسيوني عبد الغني، القضاء الإداري، الدار الجامعية للنشر والتوزيع، مصر، 1993، ص: 145.

² محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص: 101.

³ بسيوني عبد الغني، المرجع السابق، ص: 220.

⁴ محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص: 101.

والمقصود بنشر القرارات الإدارية للوالي في مدونة القرارات الإدارية هو ذلك الإجراء القانوني الذي يعتد به بدء سريان آجال الطعن بالإلغاء في القرارات الإدارية بصفة أساسية ومنها قرارات الضبط الإداري، وهذا شرحا لما جاء في المادة 125 من قانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية الساري المفعول¹، والتي تقابلها المادة 104 من قانون الولاية القديم لسنة 1990 وعلى هذا الأساس فإن النشر المعتمد به قانونا في قرارات الوالي هو النشر في المدونة للقرارات الولائية ومن هنا فهو يأخذ حكم الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لنشر قرارات السلطات الإدارية المركزية (مراسيم رئاسية، مراسيم تنفيذية).

ونظرا لأهمية موضوع القرارات الإدارية للوالي ولاسيما في مجال الضبط الإداري سنحاول توضيح تنفيذ هذه القرارات وكذا كيفية نهايتها.

الفرع الثاني: تنفيذ القرارات الإدارية

يختلف تنفيذ القرار الإداري عن نفاذه، فالنفاذ هو عملية قانونية تتم بمقتضى الإصدار والشهر والنشر والتبليغ، أما التنفيذ فهو العملية التي تتأتى بعد النفاذ أي وضع القرار حيز التطبيق فعليا.

كما التنفيذ القرارات الإدارية للوالي في إطار صلاحيات الضبط الإداري تولد آثارها القانونية ودخولها حيز التطبيق وتصبح نافذة وسارية المفعول منذ تاريخ صدورها من هذه السلطة الإدارية المختصة، وبناءا عليه سنتناول التنفيذ الاختياري لقرارات الوالي (أولا)، والتنفيذ الإداري لقرارات الوالي (ثانيا)، والتنفيذ القضائي للقرارات الإدارية للوالي (ثالثا)، مروراً إلى انقضاء القرارات الإدارية (رابعا).

أولا: التنفيذ الاختياري لقرارات الوالي

الأصل أن يلتزم الجميع (إدارة وأفراد) بتنفيذ القرارات الإدارية بعد أن تصبح نافذة أي التقيد بالآثار المتولد عنها سواء كانت حقوق أو التزامات².

¹ المادة 125، من القانون 07/12، المتعلق بالولاية، مرجع سابق، ص: 20، تنص على أنه:

(تنشر القارات المتضمنة التنظيمات الدائمة إن كانت تكتسي طابعا عاما وفي الحالات المخالفة تبلغ المعنيين دون المساس بآجال الطعون المنصوص عليها في القوانين المعمول بها وتدمج ضمن مدونة القرارات الإدارية الخاصة بالولاية).

² محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص: 107.

ويصدق هذا المفهوم الفقهي بالنسبة لقرارات الوالي في مجال الضبط الإداري، حفاظا على مقتضيات النظام العام والأمن العام والسكينة العامة، بحيث هذه القرارات تصبح نافذة ومولدة لآثارها ويلتزم بها جميع إكمالا لمبدأ المشروعية، وتنفذ هذه القرارات على الأفراد تنفيذا مباشرا بدون لجوء الوالي لدى الجهات القضائية المختصة وذلك متى تحقق العلم بمحتوى هذا القرار لدى الأفراد وحسب وسائل وطرق الإعلان المقررة قانونا وكما طلب منهم تنفيذ هذه القرارات¹.

ثانيا: التنفيذ الإداري للقرارات الإدارية للوالي

بما لها من امتيازات السلطة العامة ومراعاة مقتضيات المصلحة العامة، فإن الإدارة العامة تتمتع بسلطات ومكنات قانونية لتنفيذ قراراتها في حالة امتناع المخاطبين بها عن تنفيذها اختيارا وطواعية².

فالتنفيذ الإداري المباشر الجبري للقرارات الإدارية هو مظهر وامتياز من مظاهر وامتيازات السيادة والسلطة العامة المقررة للإدارة العامة، لذا تملك السلطات الإدارية المختصة أي تنفيذ القرارات الإدارية تنفيذا إداريا مباشرا وجبريا³.

واعتبارا لخطورة التنفيذ المباشر لقرارات الوالي بما في ذلك قرارات الضبط الإداري والتي لها انعكاس خطير على الحقوق والحريات الفردية في المجتمع فقد قرر القانون والاجتهاد القضائي جملة من الضمانات والشروط مراعاة للمشروعية من جهة وحماية الحقوق وهذه الحريات مكفولة دستوريا.

ونظرا لخطورة أسلوب التنفيذ الجبري للقرارات الإدارية ونظرا أن هذا الأسلوب استثنائيا وقد اجتهد القضاء الإداري لتحديد حالات استخدم أسلوب التنفيذ الجبري للقرارات الإدارية نلخصها كما يلي:

1- وجود نص صريح من القوانين والتنظيمات يجيز للسلطة الإدارية استعمال التنفيذ

الجبري.

¹ عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، مرجع سابق، ص: 211.

² محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص: 109.

³ عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، المرجع السابق، ص: 213.

2- حالة رفض الأفراد تنفيذ القرارات الإدارية تنفيذا اختياريا مع وجود جزاء ومقرر في النصوص لهذا الرفض.

3- حالة الضرورة والظروف الاستثنائية وحالات الاستعجال¹.

ثالثا: التنفيذ القضائي للقرارات الإدارية للوالي

تلجأ الإدارة العامة إلى القضاء لتنفيذ قراراتها وذلك بمقتضى رفع دعاوى أمامه لاستصدار أحكام جزائية أو مدنية اعتبارا من أن الإدارة لها حق التقاضي بموجب تمتعها بالشخصية المعنوية أعمالا بنص المادة 50 من القانون المدني.

إذ أن التنفيذ القضائي للقرارات الإدارية هو التنفيذ الأصيل المقرر للإدارة العامة لتنفيذ قراراتها في غير حالات التنفيذ المباشر والتنفيذ الجبري.

فللإدارة الصفة القانونية في أن تلجأ للقضاء لإجبار الأفراد على تنفيذ القرارات الإدارية إذا ما امتنع الأفراد عن تنفيذها تنفيذا اختياريا إذ تمتلك الإدارة حق الدعوى الجنائية لإجبار الأفراد على احترام وتنفيذ القرارات الإدارية متى وجد نص جنائي يقرر عقوبة لمخالفة القرارات الإدارية وعدم تنفيذها من قبل الأفراد².

رابعا: انقضاء القرارات الإدارية

يمكن للإدارة العامة أن تضع حدا لآثار القرارات الإدارية بإزالتها والقضاء عليها نهائيا بما لها من امتيازات السلطة العامة وذلك:

1- مراعاة لمبدأ الملائمة تكييفا مع مقتضيات المصلحة العامة وتلبية لاحتياجات الجمهور.

2- احتراما لمبدأ المشروعية من حيث تصحيح أخطائها والرجوع عنها³.

تنتهي وتزول القرارات الإدارية بزوال وانقضاء آثارها القانونية وتزول وتتقضي الآثار القانونية للقرارات الإدارية بسبب انتهاء الأجل المقرر لسريانها.

وبسبب الإلغاء الإداري والسحب الإداري للقرارات الإدارية، وكذا تزول القرارات الإدارية وآثارها القانونية بسبب الإلغاء القضائي للقرارات الإدارية⁴.

¹ عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، مرجع سابق، ص: 214.

² عمار عوابدي، المرجع نفسه، ص: 215.

³ محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص: 129.

⁴ محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، المرجع نفسه، ص: 222.

فان للوالي وفي إطار المهام والصلاحيات الإدارية التي يقوم بها في مجال الضبط الإداري فان قراراته بعنوان نهايتها وانقضائها لآثارها القانونية وأسباب وظروف قد تتقضي عن طريق قرار إداري لاحق يزيل ويقضي على وجود قرار إداري سابق أو عن طريق السحب الإداري وأخيرا عن طريق الإلغاء القضائي.

المطلب الثاني: خصائص وشكل القرارات الإدارية

إن سلطة الضبط الإداري في أداء مهامها تعتمد على وسائل قانونية ومادية، وان هذه الوسائل تتخذ شكل وصورة القرارات الإدارية التنظيمية والقرارات الإدارية الفردية وعلى هذا الأساس حيث سيتم التعرض لخصائص القرار الإداري للوالي (الفرع الأول) ثم شكل القرار الإداري للوالي (الفرع الثاني).

الفرع الأول: خصائص القرار الإداري للوالي

إن قرارات الوالي الموصوفة بالضبط الإداري في إطار القوانين والتنظيمات المخولة له هذه الصلاحية تمس مراكز قانونية عامة أو ذاتية ومرتبطة لكامل آثارها القانونية لكن وقبل أن نتطرق لخصائص القرار الإداري للوالي يتوجب علينا بيان مفهوم القرار الإداري الفردي والتنظيمي لنتعرض (أولا)، بعد ذلك إلى عرض موضوع القرارات الإدارية للوالي على ضوء وآراء الفقه الإداري (ثانيا).

أولا: تعريف القرار الفردي والتنظيمي

1- يمكن تعريف القرار الإداري الفردي على أنه القرار الذي تصدره جهة إدارية معينة ويتعلق سواء بفرد معين أي بمركز قانوني ذاتي شخصي، أو متعلق بمجموعة من الأفراد محددين بذواتهم.

2- أما القرار التنظيمي فهو تصرف أو عمل إداري تصدره الإدارة متضمنا في محتواه قواعد عامة و مجردة، حيث يتعلق بمركز قانوني عام¹.

ثانيا: خصائص القرار الإداري للوالي

وسنعرض في هذه النقطة أهم الخصائص التي يمتاز بها القرار الإداري للوالي كونه قرار إداري صادر عن سلطة مختصة، بدءا بأول خاصية هو أنه تصرف قانوني (أولا)، صادر بإرادة منفردة (ثانيا)، يترتب آثارا قانونية (ثالثا).

¹ محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص: 35.

1- القرار الإداري للوالي هو تصرف قانوني

ليس كل ما تقوم به الإدارة العامة من تصرفات وأعمال يعد من القرارات الإدارية بالمعنى الضيق فحتى يعتبر التصرف أو العمل الصادر عنها قرارات إداريا يجب أن يكون عملا قانونيا يترتب عنه أثر قانوني¹.

ويتمثل الأثر القانوني المراد إحداثه بالقرار الإداري، في إنشاء مركز قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء لمركز قانوني قائم.

والمركز القانوني هو مجموعة من الحقوق والواجبات قد يكون عاما فيكون واحدا بالنسبة لكل من تماثلت ظروفهم، كما هو الشأن بالنسبة للموظف في القانون العام والزوج في القانون الخاص.

وقد يكون المركز القانوني شخصي، بحيث يختلف مضمونه من شخص إلى آخر كمركز المتعاقد مع الإدارة في القانون العام، ومركز البائع والمشتري في القانون الخاص. وما دام القرار الإداري تصرف قانوني فانه يخرج عن نطاق كافة الأعمال التي لا ترتب بذاتها أثر قانونيا كالأعمال التحضيرية أو التمهيدية السابقة على إصدار القرار وأعمال الإدارة المادية إضافة إلى كافة أعمالها التنفيذية².

2- القرار الإداري للوالي صادر بإرادة منفردة

حيث تلجأ جهة الإدارة إلى استخدام أداة القرار الإداري، فإنها تستعمل إرادتها المنفردة، وهذه سمة رئيسية ذلك أن المعروف أن التصرفات القانونية تكون بإحدى الوسيلتين، فإما أن تكون بإرادة منفردة، لا يشاركها أي إرادة أخرى، ولما أن يأتي التصرفات نتيجة التقاء إرادتين فأكثر، يطلق في الأولى القرار، ويطلق على الثانية العقد فان كان محرر القرار جهة الإدارة سمي القرار قرارا إداريا³.

¹ محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، المرجع نفسه، ص: 222.

² عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، 2007، ص: 31.

³ محمد الشافعي أبو راس، القانون الإداري، على الموقع:

3- القرار الإداري للوالي يترتب آثار قانونية

وتتمثل هذه الآثار في إنشاء أو تعديل أو إلغاء المراكز القانونية فيكتسب المخاطبون فيها حقوقا أو يلتزمون بواجبات، سواء كان القرار الإداري قرارا تنظيميا كلائحة المرور ولوائح الضبط أو قرارا فرديا يخص فردا أو أفرادا معينين بذواتهم، فبنشأ لهم حقا ويفرض عليهم التزاما كقرار تعيين موظف أو منح ترخيص بناء عقار.

وعادة ما يفسر القضاء الإداري فكرة ترتيب الآثار القانونية على صدور القرار الإداري تفسيراً واسعاً، فيكفيان يمس القرار الإداري مصالح الأفراد ويؤثر عليهم بطريقة أو أخرى. ويرى جانب من الفقه أن شروط القضاء الإداري الواجبة في حقه هي وجوب تولد آثار قانونية من القرار.

وجوب أن يكون من شأن القرار إحداث ضرر بذاته، وبذلك يخرج عن نطاق دعوى الإلغاء القرار الذي لا يولد آثار قانونية لعدم إلحاقه أي أضرار أي تضمنه لعدم المساس بالمركز القانوني للطاعن من ناحية أو القرار الذي يولد آثار قانونية معينة ولكنها غير ممكنة أو جائزة قانوناً من ناحية أخرى¹.

وأخيراً يمكن القول أن قرارات الوالي بوصفها قرارات إدارية صادرة عن سلطة مختصة، فهي تتمتع بنفس خصائص القرارات الإدارية المعروفة.

الفرع الثالث: شكل القرار الإداري للوالي

ويقصد بالشكل المظهر الخارجي الذي يتخذه القرار الإداري أي القالب المادي الذي يفرغ فيه، سواء كتابياً أو شفويًا صريحاً أو ضمنياً، كما يقتضي أحياناً أن يتضمنه توقيعاً أو تسببياً².

ويعني به طريق التعبير الإدارة عن إرادتها التي تضمنها القرار وفقاً للإجراءات والخطوات التي يجب أن يمر بها قبل صدوره، أي في مراحل إعداده وذلك حسبما يقرره المشرع.

وبناء على هذه المفاهيم الفقهية وللغرض المراد توضيحه أن القرار الإداري للوالي كمثل للدولة والمؤتمن على سلطة الدولة بالولاية، وفي إطار ممارسته لسلطات الضبط

¹ بسيوني عبد الغني، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص: 102.

² محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص: 76.

الإداري كقاعدة عامة أن لا يشترط بشكل خاص لصدور القرار الإداري للوالي إلا إذا نص القانون خلاف ذلك، كأن ينص القانون مثلا الوالي في شكل في شكل معين وفي صورة صريحة أو ضمنية أو يصدر مكتوبا أو شفويا، كما قد يشترط قانونا أن يكون مسببا وان كان الأصل أن الإدارة غير ملزمة بتعليل قراراتها لصحة وسلامة القرارات الإدارية وينطبق هذا الوصف على قرارات الوالي¹.

المطلب الثالث: الضبط الإداري للوالي في مجال بعض التنظيمات المختصة

بما أن الوالي يكتسب امتياز وظيفة ازدواجية، فمن جهة ممثلا للولاية على المستوى المحلي وممثلا للدولة من جهة أخرى، لهذا يعتبر الوالي كسلطة إدارية مختصة في أداء مهامه والصلاحيات المخولة والممنوحة له طبقا للقانون والتنظيم المعمول به في مجال الحفاظ على النظام العام. وكذلك في مجال قواعد الصحة العامة وفي مجال تنظيم الاجتماعات والمظاهرات العمومية فالوالي يحتل مرتبة مهمة في إطار هذه المجالات الموكلة له، فهو مسؤولا على المحافظة على النظام العام والأمن والسلامة والسكينة العامة.

فهو بهذه الصفة يتولى تنسيق أعمال الجهات الإدارية المكلف بها، كما يعتبر الوالي المسؤول الأول بالولاية حسب الشروط التي يحددها القوانين والتنظيمات، ويتخذ في إطار التنظيم المعمول به في جميع الميادين أي إجراء تحفظي يراه مفيدا ومن شأنه أن يحافظ على النظام والأمن العموميين وعليه قسمنا هذا المطلب إلى فروع الحفاظ على الأمن والسكينة العامة (الفرع الأول)، الحفاظ على الصحة العامة والحماية المدنية (الفرع الثاني)، وفي مجال المظاهرات العمومية (الفرع الثالث)،

الفرع الأول: الحفاظ على الأمن والسكينة العمومية

يقوم الوالي باختصاصات الضبط الإداري، بقصد حماية النظام العام، والذي يهدف إلى المحافظة على سلامة المجتمع وصيانتته وذلك من خلال المحافظة على الأمن (أولا)، والسكينة العامة (ثانيا).

أولا: الحفاظ على الأمن

باعتبار الوالي ممثلا للدولة على مستوى إقليم الولاية فقد عهد إليه المشرع المحافظة على الأمن العام، وذلك طبقا للمادة 114 من قانون 07/12، المتعلق بالولاية الساري

¹ محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ص: 77 - 80.

المفعول¹، ويلزم قانونا باتخاذ كل الإجراءات التي يراها لتحقيق هذا الهدف، وبغرض الوصول إلى ذات المقصد أجاز القانون 10/11 المتعلق بالبلدية²، بموجب المواد 100، 101 منه للوالي أن يمارس سلطة الحلول فيحل محل رئيس المجلس الشعبي البلدي ويتخذ عوضا عنه كل إجراء يراه مناسباً للمحافظة على النظام العام على مستوى تراب البلدية، وهذا إذا لم يبادر رئيس المجلس الشعبي البلدي لاتخاذ الإجراءات اللازمة وبعد اعذاره³.

ثانياً: الحفاظ على السكنية العامة

أنه من حق الأفراد وفي كل مجتمع أن ينعموا بالهدوء والسكنية في الطرق والأماكن العامة، وان لا يكونوا عرضة للفضى والضوضاء، وعليه فانه على عاتق الوالي في إطار ممارسة مهامه الضبطية والقضاء على مصادر الإزعاج في الشوارع والطرق العامة⁴، وذلك باتخاذ جميع التدابير التي تكفل الهدوء، ومنح المتشردين والمتسولين من مضايقة الأفراد ومنع استعمال مكبرات الصوت التي تؤذي الناس بضجيجها، مثلاً إجراء الحفلات أو اللقاءات العامة سواء في النهار أو الليل بدون تراخيص⁵، فانه لضمان حسن تنفيذ القرارات، وضع المشرع تحت تصرف مصالح الأمن⁶، التي تتسق بين نشاطها على مستوى الولاية في إطار حماية حقوق المواطنين وحررياتهم واحترام رموز الدولة وشعاراتها وتحقيق الأمن والسكنية العمومية⁷.

ومن هذا نجد قرار والي ولاية بسكرة المتضمن حملة لقتل الكلاب والحيوانات المتشردة الضالة عبر أقاليم بلديات سيدي خالد والبسباس وأورلال وشتمة المؤرخ في 2015/01/14⁸.

الفرع الثاني: الحفاظ على الصحة العامة والحماية المدنية

إضافة إلى قرارات الوالي في مجال الأمن والسكنية العامة، للوالي صلاحية إصدار قرارات في مجال الصحة العامة (أولاً) والحماية المدنية (ثانياً).

¹ المادة 114 من قانون 07/12، المتعلق بالولاية، مرجع سابق، ص: 19.

² المواد 100، 101، من قانون 10/11، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق، ص: 17.

³ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص: 307.

⁴ حسين فريجة، المرجع السابق، ص: 185.

⁵ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص: 304.

⁶ المادة 118 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية، مرجع سابق، ص: 20.

⁷ المواد 112 - 113، المرجع نفسه، ص: 19.

⁸ أنظر الملحق رقم 01.

أولاً: في مجال الصحة العامة

تبعاً لقواعد النظام العام والأمن، نستنتج ضمن صلاحيات الوالي كمثل للسلطة العامة للدولة مهمة اتخاذ الإجراءات والتدابير اللازمة بغرض المحافظة على صحة الأفراد ووقايتهم من خطر الأمراض وانتقالها ومقاومة أسبابها اعتبار أن الوالي يمثل قمة الضبط الإداري على مستوى الولاية، وقضية الصحة العامة للأفراد هي مسألة تهم الدول ككل، وهي قضية دستورية، وتتدرج ضمن حقوق وحرّيات الأفراد الرعاية الصحية حق للمواطنين تتكفل الدولة الوقاية من الأمراض الوبائية والمعدية ومكافحتها¹.

فمقتضى قانون الصحة العمومية فإنه مكلف بتوفير القواعد العامة والشروط الملائمة للصحة العمومية للأفراد عن طريق المصالح والهيئات الواقعة تحت سلطته وإشرافه، حيث جاء في محتوى هذا القانون يحق للسلطات المختصة أن تمنح مؤقتاً استغلال المؤسسات أو المصالح التي قد تلحق ضرراً بالصحة العمومية.

وطبقاً للسلطات الضابطة الإدارية المخولة فإن الوالي يسهر على مراعاة وحماية الصحة للأفراد بالطرق والإجراءات الإدارية المقررة وهذا ما يظهر من خلال النصوص التنظيمية المقررة بهذا الشأن بحيث يمارس المجلس الشعبي الولائي اختصاصه في إطار الصلاحيات المخولة للولاية بموجب القوانين والتنظيمات ويتداول في مجال الصحة العمومية، وحماية الأطفال والأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة، ويتولى المجلس الشعبي الولائي في ظل احترام المعايير الوطنية في مجال الصحة العمومية وانجاز تجهيزات الصحة التي تتجاوز إمكانيات البلديات ويسهر على تطبيق تدابير الوقاية الصحية²

وبهذا نكتفي بإبراز دور الوالي في مجال المحافظة على الصحة العامة للأفراد، وكذلك بإبراز الجهاز الممثل للدولة الساهر على قواعد الصحة العمومية وحماية الأشخاص.

ويمكن أن نشير في هذا المجال قرار والي ولاية بسكرة، المذكور أعلاه الذي نص على المحافظة على الصحة العامة من خلال نص المادة الثانية منه³.

¹ المادة 54 من دستور الجمهورية الجزائرية 1996.

² المواد 77 و 94 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية، مرجع سابق، ص: 16 - 18.

³ أنظر الملحق رقم 1.

ثانيا: في مجال الحماية المدنية

يعتبر الوالي المسؤول الأول عن إعداد وتنفيذ مخططات تنظيم الإسعافات في الولاية، ويمكنه لهذا الغرض تسخير الأشخاص والممتلكات، وهذا وفقا لما جاء به نص المادة 119 من قانون رقم 07/12، المتعلق بالولاية الساري المفعول، والذي لم يختلف عن ما جاء به سابقه القانون 09/90 الملغى في المادة 101 التي جاء فيها: ((إذ يسهر الوالي على إعداد مخططات تنظيم الإسعافات في الولاية وتحويلها وتنفيذها ويمكنه في إطار هذه المخططات أن يسخر الأشخاص والممتلكات طبقا للتشريع المعمول به))¹.

ويقصد من ذلك أن الوالي يتولى بالتعاون مع مصالح الأمن والحماية المدنية والمصالح التقنية المحلية ضبط ووضع مخطط الرقابة ومجابهة أي تهديد قد يتعرض له المواطنون وممتلكاتهم وخاصة في حالات الكوارث الطبيعية.

غير أن سلطات الضبط الإداري مقيدة بالأهداف التي أوجدت من أجلها، فهي ليست سلطات مطلقة، وعلى هذا الأساس فان سلطات الضبط الإداري تخضع للرقابة القضائية، فللقضاء أن يفرض رقابته على مدى مشروعيتها فيجوز للمحاكم الإدارية أن تحكم بإلغاء لوائح الضبط الإداري غير المشروعة. واثر الحكم بإلغاء اللوائح الإدارية لا يسري على الطاعن فقط بل يمتد إلى الكافة.

الفرع الثالث: في مجال الاجتماعات والمظاهرات

ونتناول في هذا الصدد نقطتين أساسيتين تمثلت في الاجتماعات والمظاهرات العمومية (أولا) وتسليم الترخيص الإداري للوالي (ثانيا).

أولا: الاجتماعات والمظاهرات العمومية

حسب طبيعة النظام السياسي القائم فان الإدارة لها دورها في مجال مراقبة النشاط السياسي ومدى تدخلها في اتخاذ الإجراءات الكفيلة اللازمة لحماية النظام السياسي العام للدولة وفي إطار الاجتماعات والمظاهرات العمومية، فان الإدارة تسهر على تطبيق الإجراءات القانونية اللازمة لضمان مطابقة هذه النشاطات وفقا للقانون ومن بين صلاحيات الوالي في مجال ممارسة الضبط الإداري في هذا المجال، وهذا من خلال القوانين المنظمة للاجتماعات والمظاهرات العمومية.

¹ المادة 119 من القانون 07/12، المتعلق بالولاية، مرجع سابق، ص: 20.

وبما أن: ((الاجتماع العمومي تجمهر مؤقت لأشخاص متفق عليهم ومنظم في كل مكان مفتوح بعموم الناس قصد تبادل الأفكار أو الدفاع عن مصالح مشتركة))¹. وكل اجتماع عمومي يكون مسبقا بتصريح يبين الهدف منه ومكانه واليوم والساعة الذين يعقد فيهما، ومدته وعدد الأشخاص المقرر حضورهم والهيئة المعنية به عند الاقتضاء، يصرح بالاجتماع أمن الولاية أو للمجلس الشعبي البلدي قبل ثلاثة أيام كاملة على الأكثر من تاريخ الاجتماع.

والمظاهرات العمومية هي المواكب والاستعراضات وتجمهرات الأشخاص وبصورة عامة جميع المظاهرات العمومية التي تجري على الطريق العمومي، ويجب أن يصرح بها بحيث تقديم التصريح في 5 أيام كاملة على الأقل قبل التاريخ المحدد للمظاهرة.

ثانيا: تسليم الترخيص الإداري للوالي

طبقا لقانون الاجتماعات والمظاهرات العمومية فان دور الوالي في مجال ضبط الاجتماعات والمظاهرات العمومية يلخص في تسليم ترخيص إداري من طرف الوالي، حيث أن الوالي المختص إقليميا وبصفته ممثل السلطة العامة والدولة على مستوى الولاية، فهو الذي يمنح تسليم وصل ويعد بمثابة ترخيص إداري لعقد اجتماع عمومي بمفهوم نص القانون وذات الحكم بالنسبة لتسليم الترخيص الإداري لعقد مظاهرة عمومية فان ذات النص القانوني خول للوالي كرئيس للضبط الإداري وكممثل للسلطة بالولاية منح وصلا بالتصريح².

إن حق الاجتماع العمومي وحرية التعبير هي حقوق مكرسة طبقا لأحكام الدستور، وذلك لما جاء في نص المادة 41 من دستور 1996³، التي جاءت مطابقة للمادة 39 من دستور 1989⁴، وقد خول للوالي الوسائل والإجراءات في مجال الاجتماعات والمظاهرات العمومية ما يهدف إلى حماية النظام العام والأمن العمومي، وان القانون قد رسم له حدود وضوابط يجب أن لا يتخطاها ولا يتجاوزها رعاية للحقوق والحريات الفردية التي كفلها

¹ المادة 05 من القانون رقم 28/89، المؤرخ في 1989/12/31، المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية، الجريدة الرسمية 1990/4، المعدل والمتمم بالقانون رقم 01/91 والمؤرخ في 02-12-1991، الجريدة الرسمية، رقم 6214، المؤرخة في 1991.

² المواد 15 و 17.

³ المادة 41 من دستور الجمهورية الجزائرية 1996.

⁴ المادة 39 من دستور الجمهورية الجزائرية 1989.

الدستور الجزائري وتحت رقابة القضاء لتصرفات الوالي الموصوفة بتدابير وإجراءات الضبط الإداري¹، فالأصل العام أن كل فرد من أفراد المجتمع يتمتع بقدر من هذه الحقوق وهذه الحريات المكفولة دستوريا والمكرسة طبقا للقوانين، لكن بالمقابل لا يمكن تركها بدون ضوابط في مجال ممارسة الأفراد لحق الاجتماع العمومي وإجراء التظاهرات العمومية.

¹ المادة 94 من قانون رقم 07/01 المتعلق بالولاية، مرجع سابق، ص: 18.

المبحث الثاني: الرقابة على قرارات الوالي

لا تطرح الرقابة على المعنيين أشكالا على المستوى العملي وذلك لان المعين تربطه علاقة تبعية وخضوع بالسلطة القائمة على تعيينه بما يلزمه بالامتثال لتعليماتها وتطبيق أوامرها لكون السلطة القائمة بالتعيين هي التي لها سلطة ترقية ونقله عند الضرورة، وفي حال إخلاله بواجباته الوظيفية يجعله محلا للمساءلة التأديبية، حيث نجد أن قوانين الوظيفة العمومية منحت للإدارة جملة من الوسائل القانونية لإبقائها خاضعة لرقابتها وإشرافها، وسبب المسؤولية الملقاة على عاتقه وتقديرها يحتم بالضرورة وجود رقابة على الولاة من قبل الجهات التي يكون مسؤول في مواجهتها، وحتى نبرز مدى فاعلية هذه الرقابة من جهة والتكليف السليم لمسؤولية الولاة.

لذا سندرس جانبين من الرقابة في هذا المبحث، جانب إداري وسياسي (المطلب الأول)، من قبل السلطة السلمية التي يخضع لها، وجانب ثاني يكون على أعماله بصورة قضائية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: المسؤولية الإدارية والسياسية للوالي والرقابة عليه

تقع على عاتق الوالي جراء أداء أعماله مسؤولية إدارية وأخرى سياسية، كما يخضع الوالي في مجال أداء هذه المهام باعتباره هيئة إدارية إلى مختلف صور وأنواع الرقابة مع بعض الأحكام الخاصة التي تبرز وضعه بالنسبة للجهاز الإداري بالدولة، وعليه اعتمدنا في المطلب دراسة المسؤولية بنوعيتها الإدارية والسياسية (الفرع الأول) الرقابة السياسية والإدارية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: المسؤولية الإدارية والسياسية للوالي

وفي هذا الفرع نحاول دراسة كل مسؤولية على حدا على التوالي المسؤولية الإدارية (أولاً) والمسؤولية السياسية (ثانياً).

أولاً: المسؤولية الإدارية للوالي

نظراً للطابع السياسي المميز لمنصب الوالي، فإنه من غير المعقول أن نجد أحكاماً إدارية مقننه تخص مسؤوليته الإدارية تجاه الجهات المركزية وما يؤخذ عليه من غياب لنظام تأديبي أو وظيفي يحكم هذا المنصب كالتزقية والتأديب، وأمام إنعدام النصوص القانونية التي تحكم المسؤولية الإدارية للوالي، فهو دليل على عدم وجودها أصلاً، إذ أن من الخصائص العامة المميزة للمسؤولية الإدارية عن غيرها، كونها مسؤولية ذات نظام قانوني مستقل وخاص.

ثانياً: المسؤولية السياسية

في ظل غياب مسؤولية إدارية تحكم الولاية تجاه الإدارة المركزية، فإن المسؤولية الوحيدة الموجودة، هي المسؤولية السياسية والتي يتحملها الوالي أمام الحكومة سواء عن أعماله الإدارية أو أعماله ذات الطابع السياسي.

ولما كان الوالي ممثل لكل قطاع أو وزير إذن فهو مسؤول أمامه عن كافة أعماله التي يقوم بها في إطار ذلك القطاع والتي قد تتميز في أغلبها بالطابع الإداري، أما أعماله التي تكتسي الطابع السياسي فهو مسؤول عنها أمام رئيس الجمهورية كقاعدة عامة بما أنه يمثل جهة التعيين الأصلية وكذلك إنهاء المهام، وقد ذهب البعض إلى أنه لا طائل من التمييز

بين نوعي المسؤوليتين، ذلك أن الوالي يعد موظف الدولة وعليه وجب تقرير المسؤولية السياسية¹.

الفرع الثاني: الرقابة الإدارية و السياسية على أعمال الوالي

سنتطرق في هذا الفرع لنوعين من الرقابة على أعمال الوالي ضمن اطار تأدية مهامه المنوطة به ضمن نقطتين اثنتين الرقابة الإدارية (أولا) والسياسية (ثانيا).

أولا: الرقابة الإدارية

وهي الرقابة التي تعرف بمفهومها الفني في علم الإدارة تعني قياس وتصحيح أداء المرؤوسين للتأكد من أن أهداف المنظمة والخطط الموضوعة لبلوغها قد تم تنفيذها بشكل مرض.

أو هي مراجعة السلطات الإدارية لأعمالها من تلقاء نفسها أو بناء على تظلمات وطلبات الأفراد وهذا نستشف منه أن الرقابة الإدارية إنما تتصرف إلى الأعمال التي يقوم بها المرؤوسين قبل رؤسائهم في حياتهم الوظيفية مما يجعل من الوالي خاضعا في هذا الشأن لوزير الداخلية في أعماله الإدارية بمناسبة الطعون التي تقدم من الأفراد أو بدونها، ذلك أن التظلمات الإدارية التي ترفع بشأن أعمال الوالي توجه إلى وزير الداخلية.

ثانيا: الرقابة السياسية على أعمال الوالي

إلى جانب الرقابة الإدارية هناك رقابة سياسية تمارس من قبل وزير الداخلية جراء التقارير التي يرسلها إليه الوالي، وهو أسلوب تقليدي للرقابة في نظر علم الإدارة لأنها لا تحقق التقييم الصحيح لعمل الولاية مدى تحقيقهم لأهداف السياسة العامة².

المطلب الثاني: الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري للوالي

إن الرقابة القضائية على أعمال الإدارة بصفة عامة والأعمال الإدارية الضبطية بصفة خاصة جاءت كضرورة للحفاظ على مبدأ المشروعية وضمان تأكيده حتى تكون سيادة القانون فوق كل اعتبار سواء في علاقات الأفراد ببعضهم البعض أو في علاقات الإدارة مع الأفراد بهدف صيانة حقوق الأفراد وحياتهم في مواجهة السلطة الإدارية.

¹ علاء الدين عشي، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، دار الهدى، الجزائر، 2006، ص، ص: 80 81.

² علاء الدين عشي، المرجع نفسه، ص ص: 82، 83.

ولقد أكد المؤسس الدستوري الجزائري على هذا المبدأ وذلك من خلال ديباجة دستور 1996 والتي جاء فيها: ((الدستور فوق الجميع وهو القانون الأساسي الذي يضمن الحقوق والحريات الفردية والجماعية ويكفل الحماية القانونية ورقابة عمل السلطات العمومية في مجتمع تسوده الشرعية، وعليه تمثل الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري ضمانا هامة وأساسية لحماية الحريات العامة للمواطنين والزام الإدارة بالخضوع لحكم القانون، ذلك أن الإدارة ليست تحكما وإنما هي نشاطا في مجال الضبط الإداري)).

ذلك أن الإدارة ليست تحكما يقصد حماية النظام العام وتقوم بهذا الخصوص بتنظيم ممارسة الأفراد لحرياتهم وأوجه نشاطاتهم فتحدد مجالات هذا النشاط وتورد عليها من القيود ما تتطلب للمحافظة على النظام العام، في إطار السلطات المخولة قانونيا للإدارة في هذا الشأن.

وتكمن أهمية هذه الرقابة لحماية المواطنين وحريتهم فإنه يتعين التنبيه أيضا إلى هذه الرقابة في تقديرنا إنما تكفل اتجاه قرارات الضبط الإداري إلى تحقيق هدفها في المحافظة على النظام العام، أي أن هذه الرقابة لا تكفل فقط حماية حريات المواطنين وحقوقهم وهي غاية سامية في ذاتها وإنما أيضا في تقديرنا تضمن ألا تتحرف سلطة الضبط الإداري عن غايتها وهدفها المحدد وهو المحافظة على النظام العام وبالتالي تناولنا هذه الرقابة من نواحي عدة، الرقابة على الهدف وملائمة القرار الضبطي للوالي (الفرع الأول)، الرقابة على إجراءات الضبط الإداري (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الرقابة على الهدف وملائمة القرار الضبطي للوالي

في إطار رقابة مشروعية قرارات الضبط للوالي، يراقب القضاء الإداري مختلف أركان القرار، حيث سنخص بالدراسة في هذا الفرع الرقابة على الهدف (أولا) والملائمة (ثانيا).

أولا: الرقابة على الهدف

سبق وان وضعنا أن قرارات الضبط الإداري للوالي تخضع لقاعدة تخصيص الأهداف، أي أن أهدافها محددة بالمحافظة على النظام العام فقط، وإذا ما تجاوزت هذا الغرض وان كانت في إطار المصلحة العامة فإنها تكون معيبة بعيب الانحراف في استخدام السلطة

ومستوحية للإلغاء، ومثال ذلك أن تمنع سلطة ضبط إداري مركب صحيا من المرور في الشوارع العامة¹.

بالاستناد إلى عدم وجود حرية تنظيم مواكب في الشوارع العامة ولكنها في الوقت نفسه تجيز ذلك لنادي رياضي مثلا، بمعنى أن السلطة هنا ترفض الرخصة لجماعة وتمنحها لأخرى فإذا ما طعن بهذا القرار أمام القاضي الإداري فإنه يلغي بالاستناد إلى عيب الانحراف باستخدام السلطة².

ثانيا: الرقابة على ملائمة القرار

ونشير هنا إلى أن دور القضاء الإداري لا يقتصر على مراقبة مشروعية وسائل الضبط الإداري المتخذة فقط، وإنما يمتد أيضا لمراقبة مدى ملائمتها أو عدم ملائمتها للظروف والوقائع التي دعت لاتخاذ هذا القرار، ذلك أن الإدارة يجب أن تستقل بتقدير ملائمة قرارها، ومن أهم عناصر هذه الملائمة إلى جانب تقدير وجوب التدخل أو الامتناع واختيار وقت التدخل تقرير الإجراء الذي يتناسب مع خطوة وأهمية السبب³.

وقد عدل مجلس الدولة الفرنسي عن موقفه فيما يخص امتناعه عن مراقبة ملائمة القرار الإداري حيث يرفض عادة فحص ملائمة القرار، غير أنه أورد على هذه القاعدة استثناءا وحيدا في مجال قرارات الضبط الصادرة عن السلطة المحلية وذلك بمراعاة قرارات الضبط الإداري تتناول بالتنظيم والتقييد حريات المواطنين وهو ما يتطلب إخضاعها لرقابة قضائية واسعة حماية لهذه الحريات، ولا يكفي مجلس الدولة بالنسبة لهذه القرارات بالتحقيق من وجود الوقائع وصحة تكييفها القانوني وإنما يقوم فضلا عن ذلك بمراجعة الإدارة في تقديرها لأهمية وخطورة الحالة الواقعية التي برر تدخلها ومدى التناسب فيها وبين إجراء الضبط المتخذ حيث يتصدى المجلس لفحص ملائمة القرار ومدى التناسب بين محل القرار والأسباب التي أستند إليها الظروف الواقعية التي تهدد النظام العام⁴.

¹ حمدي لقييلات، القانون الإداري، (ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري)، النشاط الإداري، دار وائل للنشر، ط 1، ج 1، عمان، 2008، ص: 255.

² حمدي لقييلات، مرجع سابق، ص: 265.

³ عبد العال محمد حسين، الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري، ط 2، 1991، ص: 67.

⁴ عبد العال محمد حسين، المرجع نفسه، ص: 68.

وقد فرض مجلس الدولة الفرنسي رقابته على القرارات الإدارية المتصلة بالحريات العامة يحدد مدى الملائمة والتناسب بين شدة القرار للحد من ممارسة حرية من الحريات العامة¹.

الفرع الثاني: الرقابة على أسباب إجراءات الضبط الإداري

حتى تكون إجراءات الضبط الإداري للوالي مشروعة لا بد أن تستند إلى أسباب حقيقية تبرز اتخاذها، بمعنى أن يكون هناك تهديد حقيقي للنظام العام، ومن واجب القاضي الإداري أن يتحقق من هذا التهديد وفي حالة غيابه يقرر إلغاء إجراءات الضبط الإداري لعدم مشروعيتها وهو ما أكدته مجلس الدولة الفرنسي بقراره بان المظاهرات التقليدية لتأدية الشعائر الدينية لا تشكل تهديد للسكينة العامة، ويعني السبب وجود واقعة مادية أو قانونية تحدث وتدفع الإدارة للتدخل واتخاذ إجراء يستجيب لمتطلبات هذه الواقعة، لذلك فإن الرقابة القضائية على أسباب القرار الإداري تنصب ابتداءً على التأكد من الوجود المادي للواقعة (أولاً) والتأكد من تكييفها القانوني كمبرر لاتخاذ الإجراء الضبطي (ثانياً)².

أولاً: الرقابة على الوجود المادي للوقائع

في هذا الشكل يتحقق القاضي الإداري من حقيقة وجود الوقائع التي تمسكت بها سلطة الضبط الإداري المختصة كأسباب لمباشرة اختصاصها بإصدار تلك الأنظمة أو القرارات الإدارية أو الإجراءات الصادرة بموجبها.

وقد سبقت هذه الدرجة في فرنسا ومصر مرحلة تمثلت بعدم ممارسة القاضي الإداري لأي رقابة على الوقائع التي دفعت إلى تدبير الضبط الإداري، ومنها إصدار أنظمة الضبط الإداري والقرارات الإدارية والإجراءات الصادرة بموجبها، وقد حدث تطور على هذه الحالة أدى إلى اعتراف مجلس الدولة الفرنسي والمصري إلى أعمال رقابة المشروعية على أعمال الضبط الإداري في حالة صدور هذه التدابير³.

كما بسطت محكمة العدل العليا رقابتها على قرارات الضبط الإداري المتعلقة بإبعاد الأجانب، حيث أقرت بحق وزير الداخلية بإبعاد أجنبية قبض عليها أفراد الشرطة وهي

¹ بسيوني عبد الغني، مرجع سابق، ص 351.

² مصلح ممدوح الصرايرة، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر، ج 1، الأردن، 2012، ص:302.

³ عصام الديس، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ط 1، 2010،

تمارس تصرفات غير أخلاقية، وحق لمحافظ العاصمة (والي العاصمة)، باعتباره مفوضاً من وزير الداخلية بإبعاد أجنبية تعمل في مطعم دون تصريح، وتقوم بعمل حركات مخلة بالآداب.

ثانياً: الرقابة على التكيف القانوني للوقائع

لا تقتصر رقابة القضاء الإداري على التحقق من الوجود المادي للوقائع التي يبنى عليها الإجراء، بل لا بد أن تكون الواقعة التي استندت إليها الإدارة هي الواقعة التي قصدتها المشرع ومنح الإدارة صلاحية التصرف لتحقيقها، ويلجأ القاضي إلى البحث في التكيف القانوني للوقائع عندما يعطي القانون وصفاً معيناً للواقعة التي يجب أن تستند إليها الإدارة عند إصدار قرارها.

وهدف سلطات الضبط الإداري هو المحافظة على النظام العام لذلك فإن من واجب القاضي الإداري أثناء ممارسته للرقابة على إجراءات الضبط الإداري التحقق من أن الواقعة التي دفعت الإدارة إلى إصدار قرارها تتوافر فيها صفة الإخلال بالنظام العام، فمثلاً إذا اتخذت الإدارة قراراً يحظر التجول فيجب أن يكون سبب هو وجود شغب أو تجمع يؤدي إلى الإخلال بالنظام العام، بمعنى أن يكون هناك انسجام ما بين الواقعة التي حصلت والوصف الذي أضفاه المشرع على سبب الإجراء الضبطي¹.

وعلى هذا الأساس وكخلاصة لهذا الموضوع فإن الوالي بصفته الممثل الشرعي والقانوني للدولة على مستوى الولاية والمؤتمن على سلطة الدولة وإن القانون قد خول له في مجال صلاحياته أعمال سلطات الضبط الإداري عن طريق الوسائل القانونية المقررة بما يحقق المحافظة على النظام العام والأمن العمومي وعدم التعسف والتوغل للحقوق والحريات الـ للأفراد المكفولة لهم دستورياً وقانونياً لاتصال قرارات الضبط الإداري بالوالي تحت طائلة حالة من حالات إساءة استعمال السلطة، ومن ثمة تستوجب الإلغاء والبطالان القضائي وتمت الرقابة القضائية كضمانة أساسية لحقوق الأفراد وحرياتهم ولا بد أن تراعي قرارات الضبط الإداري للوالي أهم ما جاء في هذا المبحث ما يلي:

1- احترام قاعدة تخصيص الأهداف.

¹ مصلح ممدوح الصرايرة، القانون الإداري، المرجع السابق، ص: 305.

2- احتواء قرارات الضبط الإداري للوالي صحة أركان القرار الراداري لاسيما ركن السبب والإجراءات.

3- الاستناد إلى أسباب واقعية صحيحة كسند للقرار الإداري الضبطي.

4- إعطاء التكييف القانوني الصحيح للوقائع المستند عليها في اتخاذ قرارات الضبط الإداري.

4- اختيار الوالي الوسيلة الملائمة لسبب التدخل والمناسبة والظروف المادية المبررة لقرارات الضبط الإداري

خلاصة الفصل الثاني

بالنسبة للفصل الثاني، فقد تطرقنا فيه إلى الرقابة القضائية على قرارات الوالي في مجال الضبط الإداري، إذ قسمناه إلى مبحثين فتناولنا في المبحث الأول قرارات الوالي في مجال الضبط الإداري، حيث أنه يصدر قرارات إدارية ضببية عامة ، وذلك من أجل إقامة النظام العام والمحافظة عليه عن طريق وضع قيود على الحريات الفردية. بالإضافة إلى أن قرارات الوالي في مجال الضبط الإداري تمتاز بخصائص القرار الإداري نفسها، كونها قرارات إدارية صادرة عن سلطة إدارية مختصة.

أما في المبحث الثاني فقد تطرقنا فيه إلى الرقابة على قرارات الوالي، حيث أن قرارات الوالي تخضع إلى الرقابة القضائية وذلك في حال إخلاله بواجباته الوظيفية، وتتجلى هذه الرقابة في جانبين الأول إداري، أي أن السلطات الإدارية تمارس رقابتها على أعمالها من تلقاء نفسها أو بناء على تظلمات الأفراد، وأخرى سياسية وهي التي تمارس من قبل وزير الداخلية جراء التقرير التي يرسلها إليه الوالي.

خاتمة

من خلال دراستنا هذه، اتضح لنا القيمة التي يكتسبها موضوع الضبط الإداري بصفة عامة و موضوع الضبط الإداري للوالي على المستوى الفقهي والقانوني والقضائي والاجتماعي، بصفة خاصة، بالإضافة إلى علاقة الموضوع أساسا بفكرة النظام القانوني للحقوق والحريات الفردية العامة في المجتمع.

كما أنه من خلال هذه الدراسة توصلنا إلى أن هيئات وسلطات الضبط الإداري المختصة في الدولة، تعمل جاهدة لتحقيق أهدافها في المحافظة على ما يسمى بالنظام العام بمدلولاته المعروفة (الأمن العام و الصحة العامة، السكنية العامة) وحمايته، وذلك بواسطة ما وضع تحت تصرفها من وسائل مادية وقانونية، إلا أنه رغم أن هذا الأخير (النظام العام)، يهدف أولا وأخيرا إلى تقييد الحريات العامة للأفراد كي لا يتم الإفراط في استعمالها، مما يؤدي إلى خلق نوع من الفوضى في المجتمع، وبالتالي فالإدارة تملك الوسيلة التي تعمل من خلالها على إيجاد نقطة توازن بين هذين المفهومين (النظام العام ، والحريات العامة)، لأنه لزاما عليها التوفيق بين الفكرتين، من خلال حسن استعمال هيئات الضبط الإداري للسلطات المخولة لهم بموجب القوانين، والتشريعات وبين ضرورة المحافظة على حريات الأفراد في المجتمع قدر الإمكان، بحيث لا يصل استعمال هذه الهيئات لسلطاتها إلى حد الإهدار لهذه الحريات.

كذلك تبين لنا من خلال دراسة النصوص القانونية، أنه للوالي كهيئة من هيئات الضبط الإداري على المستوى المحلي، صلاحيات عدة في مجالات متنوعة السياسية منها والإدارية، وذلك ما جاء به قانون الولاية رقم 09/90 الملغى، ليصدر بعد ذلك قانون رقم 07/12، المتعلق بالولاية الساري المفعول، ليوسع من هذه الصلاحيات، فالوالي يقع كوسيط بين الدولة والمواطن، وذلك بصفته أعلى هيئة وممثلا للدولة على المستوى المحلي، ضف إلى ذلك أنه ممثل للسلطة المركزية على مستوى الولاية حيث نراه يمثل الهيئة التنفيذية للمجلس الشعبي الولائي، بصفته ممثلا للولاية وهذا ما نص عليه المشرع في قانون الولاية 07/12 لسنة 2012، الساري المفعول خلافا لما تم عنونته في قانون الولاية رقم 09/90 الملغى، وهي أكثر توافق مع الصلاحيات المسندة له، مما يجعله يتمتع بازواجية في

الاختصاص، إلا أنه ولتنفيذ هذه المهام والقيام بها على أكمل وجه، والنهوض بالصلاحيات المخولة له على الوجه المطلوب كان لزاما على الدولة تسخير هيئات لمساعدته في انجاز هذه المهام، ومن ذلك يمكن القول أنه فضلا عن القيمة التي أضفها القانون 07-12 المتعلق بالولاية الساري المفعول للوالي إلا أنها أدت إلى زيادة في صلاحيات الوالي من حيث الكم، إضافة إلى التطور الفعلي في صلاحيات الوالي من حيث التنسيق والتنمية المحلية، ودوره الوصائي على المجلس الشعبي البلدي مما أدى إلى تحجيم صلاحيات البلدية حيث نجد أنها إلى حد ما تفتقد للاستقلالية في تسييرها الفعلي، في حين أبقى على صلاحياته في مجال الضبط.

والنتيجة المتوصل إليها أن قرارات الوالي في مجال الضبط الإداري، تمتاز بنفس خصائص القرار الإداري، كما أن كل سلطات الضبط الإداري للوالي التي منحت له بمقتضى القوانين والتنظيمات المعمول بها هي سلطات مقيدة لا مطلقة، علاوة على أنها ضرورة اجتماعية لحماية وتنظيم المجتمع على المستوى المحلي بكل ما يقتضيه من نشاطات ومصالح مختلفة تتعلق بالحقوق والحريات الفردية، وبمقتضى هذا الأمر يجب أن يخضع الوالي في إطار القيام بأعماله إلى الرقابة السياسية والإدارية، و للرقابة القضائية في مجال ممارسته لسلطاته الضبطية، سواء من حيث مراقبة الغاية والإجراءات الإدارية المتخذة، وكذا مدى اختيار الوسيلة الملائمة، مع مدى توفير الحد الأدنى من المحافظة على الحقوق والحريات الفردية عند تدخل الوالي في تقييد هذه الحريات.

وعلى اعتبار أن وسيلة الرقابة القضائية والخضوع لمبدأ المشروعية هي إحدى الوسائل والضمانات الهامة الأساسية لتحقيق التوازن الضروري واللازم بين حماية النظام العام و الحريات العامة للأفراد.

وعليه فإن كل هذه الضوابط والقيود التي تقع على سلطات الضبط الإداري للوالي، في إطار الصلاحيات والاختصاصات المخولة له في هذا الشأن وفقا للقانون في مواجهة الحقوق والحريات الفردية تحقق وبدون شك لتلك الموازنة والتوفيق بين النظام العام وفكرة النظام القانوني للحريات والحقوق الفردية.

ومن خلال النتائج المستخلصة من دراستنا هذه يمكن الخروج ببعض التوصيات التي نراها من وجهة نظرنا أنها ضرورية:

- 1- ضرورة تعديل المراسيم المرتبطة بقانون الولاية السابق وما يتلاءم مع القانون 07-12 المتعلق بالولاية.
- 2- ضرورة إلحاق بعض التعديلات على قانون الولاية من أجل ترك مساحة من الحرية للمجالس المنتخبة لتفعيلها، وضرورة حماية المنتخب المحلي وتعزيز صلاحياته لإشراك المواطن من خلاله في القرارات المحلية.
- 3- ضرورة محاولة معالجة التضارب و التناقض الملاحظ في المراسيم التنفيذية.
- 4- ضرورة التخفيف من صلاحيات الوالي كـممثل للولاية لصالح رئيس المجلس الشعبي الولائي، وذلك بغرض توفير المجال الكافي لتأدية مهامه كـممثل للدولة على أكمل وجه.

الملاحق

قائمة المصادر والمراجع:

اولا: النصوص القانونية:

الداستير:

1-دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1989 .

2 - دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1996.

النصوص التشريعية:

1-القانون رقم 81-02 المؤرخ في 14 فيفري 1981، المتضمن تعديل وتتميم الأمر رقم 69-38، المؤرخ في 3/ ماي 1969 ، المتضمن قانون الولاية ، الجريدة الرسمية، العدد 6، لسنة 1969.

2- القانون رقم 89/28، المؤرخ في 31/12/1989، المتعلق بالإجتماعات والمظاهرات العمومية، الجريدة الرسمية 4/1990، المعدل والمتمم بالقانون رقم 91/01 والمؤرخ في 02-12-1991، الجريدة الرسمية، رقم 6214.

3-المرسوم 83-373، المؤرخ في 28/01/1993، المحدد لسلطات الوالي في ميدان الأمن والمحافظة على النظام العام، الجريدة الرسمية، عدد 22.

4-القانون رقم 10-06، المعدل والمتمم للقانون 04-02، المؤرخ في 23، جوان 2004، الذي يحدد القواعد المطبقة على الممارسات التجارية، الجريدة الرسمية، عدد 46، المؤرخة في 2011.

5-القانون رقم 08-09 المؤرخ في 23/02/2008، المتضمن قانون الاجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية، عدد 2، المؤرخة في 2008.

6-الأمر رقم 11-03 ، المؤرخ في 23 فبراير 2011، يعدل ويتمم القانون رقم 91-23، المؤرخ في 6/12/1991، يتعلق بمساهمة الجيش الشعبي الوطني في مهام حماية الأمن العمومي خارج الحالات الاستثنائية، الجريدة الرسمية، عدد 12، المؤرخة في 23 فيفيري 2011.

7-القانون رقم 12-12 المؤرخ في 26/12/2012، المتضمن قانون المالية لسنة 2013، الجريدة الرسمية، عدد 72.

المراسيم الرئاسية:

- 1- المرسوم الرئاسي رقم 92-44، المؤرخ في 9 فيفري 1992، المتضمن إعلان حالة الطوارئ ، الجريدة الرسمية، عدد 10.
- 2-المرسوم الرئاسي رقم 13-03، المؤرخ في 13 جانفي 2013، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، الجريدة الرسمية، عدد 2.

المراسيم التنفيذية:

- 1-المرسوم التنفيذي رقم 86-310، المؤرخ في 16 ديسمبر 1986، المحدد لقائمة البلديات التي ينشطها كل رئيس دائرة، الجريدة الرسمية، عدد 52، المؤرخة في 20 ديسمبر 1986.
- 2-المرسوم التنفيذي رقم 90-230، المؤرخ في 25 جويلية 1990، الذي يحدد أحكام المناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية، الجريدة الرسمية، عدد 31، مؤرخة في 28 جويلية 1990، المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 91-305، الجريدة الرسمية، عدد 41، المؤرخة في 1991.
- 3- المرسوم التنفيذي رقم 90-227، المؤرخ في 25 جويلية 1990، المتعلق بالوظائف العليا في الدولة، بعنوان الإدارة والمؤسسات والهيئات العمومية، الجريدة الرسمية، عدد 31.
- 4- المرسوم التنفيذي رقم 91-01، المؤرخ في 19 يناير 1991، الذي يحدد صلاحيات وزير الداخلية، الجريدة الرسمية، عدد 53، المؤرخة في 1994.
- 5- المرسوم التنفيذي رقم 91-485، المؤرخ في 15 ديسمبر لسنة 1991، المحدد لكيفيات تطبيق صلاحيات الوالي في مجال التنسيق بين مصالح المؤسسات العمومية الموجودة في الولاية ومراقبة ذلك ، الجريدة الرسمية ، عدد 66.
- 6- المرسوم التنفيذي رقم 92-143، المؤرخ في 11 أبريل 1992، المتعلق بتوقيف عضوية منتخبي المجالس الشعبية الولائية والمجالس الشعبية البلدية، ، الجريدة الرسمية، عدد 27.

- 7- المرسوم التنفيذي رقم 94-216، المؤرخ في 25 جويلية 1994، المتعلق بالمفتشية العامة في الولاية، الجريدة الرسمية، عدد 48.
- 8- المرسوم التنفيذي رقم 94-215، المؤرخ في 23 جويلية 1994، المحدد للإدارة العامة في الولاية وهيكلها، الجريدة الرسمية، عدد 48، المؤرخة في 1994.
- 9- المرسوم التنفيذي رقم 63-265، المؤرخ في 6 سبتمبر 1995، المحدد لصلاحيات مصالح التقنيين والشؤون العامة والإدارة المحلية وقواعد تنظيمها وعملها، الجريدة الرسمية ، العدد 50، المؤرخة في 10 سبتمبر 1995.
- 10- المرسوم التنفيذي رقم 99-240، المؤرخ في 1999/10/27، المتضمن التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة، الجريدة الرسمية، عدد 76، المؤرخة في 1999/10/31.
- 11- المرسوم التنفيذي رقم 12-427، المؤرخ في 16 ديسمبر 2012، يحدد شروط وكيفيات ادارة وتسيير الأملاك العمومية والخاصة التابعة للدولة، الجريدة الرسمية، عدد 69.

المعاجم:

- 1- ابن منظور، لسان العرب، الجزء الثامن، دار احياء التراث العربي للطباعة والنشر، لبنان، 1999.
- ثانيا: الكتب :

- 1- بسيوني عبد الغني، القضاء الإداري، الدار الجامعية للنشر والتوزيع، مصر، 1993.
- 2- حمدي لقبيلات، القانون الإداري، (ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري)، النشاط الإداري"، دار وائل للنشر، ط 1، ج 1، عمان، 2008.
- 3- حسين فريجة، شرح القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، ط2، الجزائر، 2010.
- 4- عبد العال محمد حسين، الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري، الطبعة 2، 1991.

- 5- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، 2007.
- 6- عصام الدبس، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ط 1، 2010
- 7- علاء الدين عشي، مدخل للقانون الإداري، النشاط الإداري، وسائل الإدارة، أعمال الإدارة، ج2، دار الهدى، الجزائر، 2010.
- 8- والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، دار الهدى، الجزائر، 2006.
- 09- علي خطار الشنطاوي، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر و التوزيع، عمان، 2003.
- 9 -عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، دار جسور للنشر والتوزيع، ط1، الجزائر، 2010.
- 10 - _____، شرح قانون الولاية، جسور للنشر والتوزيع، ط1، الجزائر، 2012 .
- 11- _____، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، ط3، الجزائر، 2013.
- 12- عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000.
- 13- غسان مدحت الخيري، مدخل في القانون الإداري، دار الولاية للنشر والتوزيع، ط 1 ، الأردن، 2001.
- 14- مازن ليلو راضي، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2005.
- 15- محمد سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي للنشر و التوزيع، مصر، 1996.
- 16- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004.
- 17- _____، القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005

- 18- مصطفى بوزيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة الإسكندرية، 2000.
- 19- مصلح ممدوح الصرايرة، القانون الإداري، ج 1، دار الثقافة للنشر، الأردن، 2012.
- 20- فريدة قصير مزياني، مبادئ القانون الإداري الجزائري، باتنة، 2001.
- 21- ناصر لباد، القانون الإداري، (النشاط الإداري)، مطبعة sarp، ط1، ج 1، الجزائر، 2004.
- 22- هاني علي الطهراوي، القانون الإداري (ماهية التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، 2009.

ثالثا الرسائل الجامعية:

- 1- أحمد عميروش، الجماعات المحلية و ديوان الوالي، (رسالة ماجستير)، معهد العلوم السياسية و العلاقات الدولية، جامعة الجزائر، 2001.
- 2- سكوح رضوان، الضبط الإداري، (مذكرة تخرج لنيل اجازة المدرسة العليا للقضاء)، دفعة 17، 2008، 2009.
- 3- عبد الهادي بالفتحي، المركز القانوني للوالي في النظام الإداري الجزائري، (مذكرة ماجستير)، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2010، 2011.
- 4- عمر بوقريط، الرقابة القضائية على تدابير الضبط الإداري، (مذكر مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري، قسنطينة، 2006/2007).
- 5- فيصل نسيغة، الضبط الإداري وأثره على الحريات العامة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2004/2005.
- 6- مسعود رحيش، الضبط الإداري كأسلوب للنشاط الإداري في التشريع الجزائري، (مذكرة تخرج لنيل اجازة المدرسة العليا للقضاء)، دفعة الثامنة عشر، 2007/2008.

المواقع الالكترونية:

1- محمد الشافعي أبو راس، القانون الإداري ، على الموقع:

www.pdfactory.com.p.283.

مقدمة.....	أ-و.
الفصل الأول: ماهية الضبط الإداري.....	09.
المبحث الأول: مفهوم الضبط الإداري.....	10.
المطلب الأول: تعريف الضبط الإداري وأنواعه.....	11.
الفرع الأول: تعريف الضبط الإداري.....	11.
أولاً: تعريف الضبط الإداري لغة.....	11.
ثانياً: تعريف الضبط الإداري في الفقه.....	11.
الفرع الثاني: خصائص الضبط الإداري.....	13.
أولاً: الصفة الانفرادية للضبط الإداري.....	13.
ثانياً: الصفة الوقائية.....	13.
ثالثاً: الصفة التقديرية.....	14.
الفرع الثالث: أنواع الضبط الإداري.....	14.
أولاً: الضبط الإداري العام.....	14.
ثانياً: الضبط الإداري الخاص.....	15.
المطلب الثاني: أهداف الضبط الإداري والسلطات القائمة عليه.....	15.
الفرع الأول: أهداف الضبط الإداري.....	16.
أولاً: الأمن العام.....	16.
ثانياً: الصحة العامة.....	16.
ثالثاً: السكينة العامة.....	17.

- الفرع الثاني: سلطات الضبط الإداري.....17.
- أولاً: هيئات الضبط الإداري على المستوى الوطني.....17.
- 1- رئيس الجمهورية.....18.
- 2- الوزير الأول.....19.
- 3- الوزراء.....20.
- ثانياً: هيئات الضبط على المستوى المحل.....21.
- 1- الوالي.....21.
- 2- رئيس المجلس الشعبي البلدي.....23.
- المبحث الثاني: الوضع القانوني للوالي في مجال الضبط الإداري.....25.
- المطلب الأول: صلاحيات الوالي.....26.
- الفرع الأول: صلاحيات الوالي بصفته ممثل للدولة.....26.
- أولاً: الصلاحيات السياسية للوالي.....26.
- 1- تنفيذ قرارات الحكومة.....27.
- 2- الإعلام.....28.
- ثانياً: السلطات الإدارية الممنوحة للوالي.....29.
- 1- تمثيل الدولة.....29.
- أ: صلاحيات الوالي في قانون البلدية.....30.
- ب: دور الوالي في إحداث التنمية المحلية الاقتصادية.....30.
- ج: دور الوالي في تسيير الأملاك الوطنية.....31.
- د: تمثيل الوالي للدولة أمام القضاء.....31.

- 2- الدور الرقابي للوالي.....32
- أ: رقابة الوالي على البلدية32
- ب: الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي.....32
- ج: رقابة الوالي على مصالح غير الممركزة للدولة.....33
- ثالثا: السلطة الضبطية للوالي.....33
- 1: سلطة الوالي في الحفاظ على النظام العام.....34
- الفرع الثاني: صلاحيات الوالي بصفته ممثلا للولاية.....35
- أولا: الوالي كهيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي.....35
- ثانيا: تمثيل الوالي للولاية.....36
- المطلب الثاني: الهياكل التابعة للوالي.....37
- الفرع الأول: المصالح الداخلية للولاية.....38
- أولا: الأمانة العامة.....38
- ثانيا: المفتشية العامة للولاية.....39
- ثالثا: الديوان.....40
- رابعا: مديرية التنظيم والشؤون العامة.....40
- الفرع الثاني: المصالح الخارجية للوالي.....41
- أولا: الدائرة.....41
- ثانيا: مجلس الولاية.....43
- خاتمة الفصل.....45

- 47.....الفصل الثاني: الرقابة القضائية على قرارات الوالي في مجال الضبط الإداري.
- 48.....المبحث الأول: قرارات الوالي في مجال الضبط الإداري.
- 49.....المطلب الأول: الأساس القانوني والفقهى لقرارات الوالي.
- 49.....الفرع الأول: نفاذ القرارات الإدارية للوالي.
- 50.....أولاً: بدئ السريان لأحكام القرارات الإدارية للوالي في حق الأفراد.
- 50.....ثانياً: نشر قرارات الوالي.
- 51.....الفرع الثاني: تنفيذ القرارات الإدارية.
- 51.....أولاً: التنفيذ الاختياري لقرارات الوالي.
- 52.....ثانياً: التنفيذ الإداري للقرارات الإدارية للوالي.
- 53.....ثالثاً: التنفيذ القضائي للقرارات الإدارية للوالي.
- 54.....رابعاً: انقضاء القرارات الإدارية.
- 54.....المطلب الثاني: خصائص وشكل القرارات الإدارية.
- 54.....الفرع الأول: خصائص القرار الإداري للوالي.
- 54.....أولاً: تعريف القرار الفردي والتنظيمي.
- 54.....أولاً: القرار الإداري للوالي هو تصرف قانوني.
- 55.....ثانياً: القرار الإداري للوالي صادر بإرادة منفردة.
- 56.....ثالثاً: القرار الإداري للوالي يترتب آثار قانونية.
- 56.....الفرع الثالث: شكل القرار الإداري للوالي.
- 57.....المطلب الثالث: الضبط الإداري للوالي في مجال بعض التنظيمات المختصة.

- الفرع الأول: الحفاظ على الأمن والسكينة العمومية.....57
- أولاً: الحفاظ على الأمن.....57
- ثانياً: الحفاظ على السكينة العامة.....58
- الفرع الثاني: الحفاظ على الصحة العامة والحماية المدنية.....58
- أولاً: في مجال الصحة العامة.....59
- ثانياً: في مجال الحماية المدنية.....60
- الفرع الثالث: في مجال الاجتماعات والمظاهرات.....60
- أولاً: الاجتماعات والمظاهرات العمومية.....60
- ثانياً: تسليم الترخيص الإداري للوالي.....61
- المبحث الثاني: الرقابة على قرارات الوالي.....63
- المطلب الأول: المسؤولية الإدارية والسياسية للوالي والرقابة عليه.....64
- الفرع الأول: المسؤولية الإدارية والسياسية للوالي.....64
- أولاً: المسؤولية الإدارية للوالي.....64
- ثانياً: المسؤولية السياسية.....64
- الفرع الثاني: الرقابة الإدارية و السياسية على أعمال الوالي.....65
- أولاً: الرقابة الإدارية.....65
- ثانياً: الرقابة السياسية على أعمال الوالي.....65
- المطلب الثاني: الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري للوالي.....65
- الفرع الأول: الرقابة على الهدف وملائمة القرار الضبطي للوالي.....66

الفهرس

أولاً: الرقابة على الهدف.....	66.
ثانياً: الرقابة على ملائمة القرار.....	67.
الفرع الثاني: الرقابة على أسباب إجراءات الضبط الإداري.....	68.
أولاً: الرقابة على الوجود المادي للوقائع.....	68.
ثانياً: الرقابة على التكيف القانوني للوقائع.....	69.
خاتمة الفصل.....	71.
خاتمة.....	73.
قائمة المصادر والمراجع.....	77.
الملاحق.....	-
الفهرس.....	90.

المُلخَص

إن الإدارة تملك بين يديها الوسيلة التي تعتمد من خلالها إلى التوفيق بين مفهوم النظام العام والحريات العامة، والتي تتجسد في الضبط الإداري، الذي يقصد به الأعمال والإجراءات والأساليب القانونية والمادية التي تقوم بها السلطات الإدارية المختصة بهدف المحافظة على النظام العام بطريقة وقائية في نطاق النظام القانوني للحقوق والحريات السائدة في الدولة وهذه السلطات سواء كانت وطنية أو محلية فهي تسعى لتحقيق نفس الهدف، وقد خصينا بالدراسة في هذا الموضوع الوالي كهيئة من هيئات الضبط الإداري المحلي.

وعلى ضوء قانون الولاية 07/12 لسنة 2012 الساري المفعول، نجد أن الوالي يتمتع بصلاحيات بصفته ممثلاً للدولة على مستوى الولاية وذلك ما نصت عليه المادة 110 من هذا القانون، و بهذه الصفة فإن الوالي يعتبر هو الممثل والقائد الإداري الوحيد للحكومة، كما يسهر على تطبيق القوانين والتنظيمات و احترام رموز الدولة وشعاراتها وذلك حسب نص المادة 113 من نفس القانون، كما أوجب هذا القانون ضرورة وضع مصالح الأمن تحت تصرف الوالي وذلك بهدف ممارسة سلطات الضبط الإداري .

والى جانب الصلاحيات المخولة للوالي بصفته ممثلاً للدولة، نجد أن الوالي يتمتع بصلاحيات بصفته ممثلاً للولاية من خلال نصوص عدة فمثلاً نجده ممثلاً للحياة المدنية من خلال نص المادة 105، وكذا ممثلاً للولاية أمام القضاء وهذا ما جاءت به المادة 106، من القانون 07/12، المتعلق بالولاية لسنة 2012، الساري المفعول.

كما رأينا أن الوالي وبموجب التعديلات التي طرأت على قانون الولاية 09/90 الملغى بموجب القانون 07/12 الساري المفعول، قد تمتع بصلاحيات إضافية على الصلاحيات التي يتمتع بها من خلال النصوص التنظيمية، مما يتصور لنا أن الوالي كونه فرد عادي ليس باستطاعته تنفيذ كل هذه الصلاحيات المنوحة له، حتى ولو أحسن استعمال آليات التسيير المختلفة بطريقة عملية.

بالإضافة إلى أنه تقع على عاتق الوالي جراء أداء أعماله مسؤولية إدارية وأخرى سياسية، كما يخضع الوالي في مجال أداء هذه المهام باعتباره هيئة إدارية إلى مختلف صور وأنواع الرقابة مع بعض الأحكام الخاصة التي تبرز وضعه بالنسبة للجهاز الإداري بالدولة، وذلك ما نصت عليه دباجة الدستور لسنة 1990، على ضرورة احترام مبدأ المشروعية من خلال فرض الرقابة القضائية على هذه الأعمال.