



جامعة باتنة 1 - الحاج لخضر -

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق



## دور الجماعات الإقليمية

# في حفظ النظام العام في الجزائر

أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه الطور الثالث ل.م.د في الحقوق

فرع القانون الإداري

تخصص: إدارة محلية

إشراف الأستاذة الدكتورة:

فريدة مزياني

اعداد الطالبة:

مريم بن عباس

أعضاء لجنة المناقشة

الاسم واللقب	الدرجة العلمية	الجامعة الأصلية	الصفة
أحمد بنيني	أستاذ تعليم عالي	جامعة باتنة 1 - الحاج لخضر	رئيسا
فريدة مزياني	أستاذ تعليم عالي	جامعة باتنة 1 - الحاج لخضر	مشرفا ومقررا
وفاء دريدي	أستاذ محاضر أ	جامعة باتنة 1 - الحاج لخضر	ممتحنا
عادل بو عمران	أستاذ تعليم عالي	جامعة محمد الشريف مساعديّة - سوق أهراس	ممتحنا
رؤوف بوسعدية	أستاذ محاضر أ	جامعة محمد لمين دباغين - سطيف 2	ممتحنا

السنة الجامعية: 2020-2021



# شُكْرٌ وَعِرْفَانٌ

## شُكْرًا

لكل من ساعد من قريب أو من بعيد على إنجاز هذا العمل بدءًا من الأستاذة الفاضلة الدكتورة فريدة مزياني التي تكّرت بقبولها الإشراف على هذه الرسالة، وتقديم ما يلزم من ملاحظات وتوجيهات، إلى السادة الأفاضل أعضاء لجنة المناقشة، وكل طاقم جامعة باتنة 1، وجامعة سوق أهراس، على رأسهم: الأساتذة الأفاضل، أعوان الإدارة والمكتبة، أعوان الأمن والنظافة وكل من سهر على وساهم في تعلّمنا، دراستنا وحسن سير عملية البحث العلمي وشكّر آخر على نحو خاص لكل أفراد الأسرة الكريمة على الدعم المقدم من طرفهم معنويًا كان أم ماديًا، وحرصهم البالغ على حسن طلب العلم النافع لكم جميعًا جزيل الشكر، مع كل الامتنان والتقدير

# هَيَّابَةٌ

لروح أمي الطاهرة رحمها الله تعالى

لكل من نذر نفسه وعلمه خدمةً لوطنه

ويسعى لخير البلاد وصلاحها

يُهِدِي دَى هَذَا الْعَمَلِ

# مقدمة

## مقدّمة

يشكّل حفظ النظام العام حاجة إنسانية وضرورة ملحة، تفرضها الحياة الإنسانية ذات الطابع الاجتماعي، أين يدخل الفرد في شبكة من العلاقات يحكمها تداخلٌ أو تضاربٌ، قد ينتهي بالخلاف والتنازع، ما يستوجب التدخّل لتنظيمها في إطار تغليب مصلحة الجماعة.

وهو ما تلخّصه العبارة اللاتينية: « *Homo homini lupus* » ، التي ترجمت إلى الفرنسية كما يلي: « *L'homme est un loup pour l'homme* »، أي أنّ "الإنسان ذئب للإنسان"، الأمر الذي يفرضي إلى حالة من الفوضى، عبّر عنها *Thomas Hobbes*، الذي أسّس فكره لمختلف الأنظمة السياسية المعاصرة بقوله: « *Un état de guerre de tous contre tous* ».

لذلك استند على العبارة اللاتينية السابقة لتبرير وجود الدولة، حتى لا يبقى الإنسان ذئبا للإنسان، ومنه التأسيس لوظائفها التي تبلورت خلال "عصر التنوير *Siècle des lumières*" في حماية الحرية والملكية، وتوفير الأمن على الصعيدين الداخلي (الدولة الحامية *l'État protecteur*)، وعلى الصعيد الخارجي (الدولة كمؤسسة عسكرية).

كما اعتبرت النظريات الألمانية للدولة أنّ حفظ النظام هو عمود تنظيم الدولة وحرّيات الأفراد.

غير أنّ عبارة "النظام العام" في إطار القانون، يختلف مدلولها باختلاف فروعها، فمفهوم النظام العام في القانون الدولي، يختلف عن مفهومه في قانون العقوبات أو القانون المدني، إلى القانون الإداري، الذي يعدّ مجال المفهوم الرائج للنظام العام على إطلاقه، من موقعه المتعلّق بأبرز الوظائف التقليدية للدولة.

إنّ ارتباط النظام العام بالعنصر البشري ونشاط الأفراد، جعله مرناً متغيّراً المفهوم بما يتماشى وحركة المجتمع، لكنّه ظلّ يحتفظ بمكانته كأساس لدور الدولة رغم تطوّر مفهومها ووظائفها، سواء كان ذلك في ظلّ المذهب الفردي أو الآخر الاشتراكي، وسواء كانت الدولة حارسة *État gendarme*، أو متدخّلة *État interventionniste*، أو ما يطلق عليه بدولة رفاهية *État providence*، إلى الدولة الحديثة *l'État moderne*، وما بعد الحديثة *l'État post-moderne*، التي تشهد حركة مزدوجة لعدم التركيز الإداري واللامركزية الإدارية، مرفقية وإقليمية، تتجسّد هذه الأخيرة في استحداث وحدات محلية تعرف بالجماعات الإقليمية للدولة.

## مقدّمة

على ضوء توجّه الدولة المعاصرة نحو تعزيز اللامركزية الإقليمية ودور الجماعات المحلية، في إطار تحقيق مفاهيم إشراك المواطن في تسيير الشؤون العمومية وتكريس معاني الديمقراطية التشاركية، حدّ فتح المجال لهذه الجماعات لممارسة أنشطة على الصعيد الخارجي من خلال ما يعرف بالديبلوماسية الإقليمية *la diplomatie territoriale*، التعاون اللامركزي الدولي *Coopération Décentralisée*، والنشاط الخارجي للجماعات الإقليمية *Action Extérieure des Collectivités Territoriales (AECT)*، واستنادًا على أهمية حفظ النظام العام بالنسبة لحماية كيان الدولة، ضمان استمراريتها، وصون استقرار المجتمع، جاءت هذه الدراسة لبحث مدى تعويل الدولة الجزائرية على جماعاتها الإقليمية في حفظ النظام العام، أمام تحدي مواكبة تطوّر مفهوم هذا الأخير، الذي يشهد تطوّر مسببات الإخلال به وعوامل تهديده، وهو ما يستوجب تطوير آليات حفظه وسبل حمايته.

### أولاً: أهمية الدراسة

تستمدّ الدراسة أهميتها من أهمية الموضوع ذاته، الذي يتركز على أفنومين اثنين، أي الجماعات الإقليمية والنظام العام.

بالنسبة للنظام العام فهو يتمتع بقدرٍ من الحساسية والخطورة التي لا يختلف عليها اثنان، كونه يرتبط بضمان أمن واستقرار الدولة، وحدة كيانها، وجودها واستمراريتها، وأيّ مساس به يفرز اضطراباً يعيق حركة المجتمع، وأيّ إخلال به يفضي إلى عرقلة الدولة ومؤسساتها في أداء وظائفها أو عجزها عن ذلك كُليّةً، فلا تنمية، ولا بناء، ولا تشييد، ولا تقدّم دون حفظ النظام العام.

بالنسبة لأفنوم الجماعات الإقليمية فلا يقلّ أهمية عن سابقه، إذ تشكّل اللامركزية الإدارية الإقليمية إحدى ركائز الدولة بمفهومها الحديث والمعاصر، لا من أجل إرساء الديمقراطية فحسب، بل لكونها حاجة أساسية لا غنى عنها لتحقيق توازن السلطات، كما عبّر عنه *Alexis de Tocqueville*:

« *La vertu politique de l'autonomie locale n'est pas seulement de constituer une école de la démocratie ; elle est de réaliser un équilibre indispensable des pouvoirs* ».

## مقدّمة

كما تعدّ الجماعات الإقليمية أداة الدولة لضمان فعالية إدارة شؤونها، كما يقال: "نحكم جيّداً من بعيد، لكن لا ندير جيّداً إلا من قريب":

« *On gouverne bien de loin, mais on n'administre bien que de près* ».

إنّ موضوع الجماعات الإقليمية والنظام العام على درجة من الأهمية، يعدّ دافعا لتناولها بالدراسة، يحركه توفّر جملة من الأسباب الداعية لاختيار هذا الموضوع، كما هو مبين فيما يلي.

### ثانياً: أسباب اختيار موضوع الدراسة

توجد جملة من الأسباب التي دفعت لاختيار "دور الجماعات الإقليمية في حفظ النظام العام في الجزائر"، كموضوع لهذه الدراسة، يُميّز فيها بين أسباب ذاتية، وأخرى موضوعية، كما هو وارد أدناه:

#### 1- أسباب ذاتية:

تتمثّل الأسباب الذاتية لاختيار موضوع الدراسة فيما يلي:

- أ- التخصّص في دراسة الإدارة المحليّة منذ بداية المسار الأكاديمي القانوني، حيث تم اعداد مذكرة في الطور الأوّل (الليسانس) حول "دور الجماعات الإقليمية في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر"، ومذكرة في الطور الثاني (الماستر) بعنوان "إصلاح مؤسسات الدولة وأثره على الديمقراطية المحلية في الجزائر".
- ب- الاهتمام الشخصي بكل ما يتعلق بالتنظيم والنظام، والإيمان بضرورتهما في النهوض بالوطن نحو الأفضل وتحقيق الازدهار الاجتماعي المنشود.
- ت- الاعتقاد الراسخ بأنّ البحث في مثل هذه المواضيع، ذات الصلة المباشرة بالشؤون العمومية والصالح العام، جزء من تحمّل المسؤولية تجاه الوطن والمجتمع، من موقع الباحث الجامعي والأكاديمي.

#### 2- أسباب موضوعية:

تتلخّص أبرز الأسباب الموضوعية فيما يأتي:

- أ- أهمية الجماعات الإقليمية ومكانة دورها على مستوى الدولة المعاصرة التي تنتهج ما يعرف بمبدأ "تفتيت الوظائف والصلاحيات *le principe de fragmentation des compétences*"، الذي تعدّ الوحدات المحلية للدولة المعنيّ الأوّل به.



## مقدّمة

ب- أهمية النظام العام على كافة الأصعدة: السياسي، الأمني، الاقتصادي، التنموي، الإداري، الاجتماعي والقانوني.

ت- يعدّ موضوع الدراسة مُمَرَّكًا لِثَمَنَ الاثنَين الجماعات الإقليمية والنظام العام، موضوعا متجددا بطبيعته (*un thème évolutif par sa nature*)، الأمر الذي يخلق فرص إضافة الجديد وتأكيد القيمة العلمية للبحث.

إنّ اجتماع جملة الأسباب الذاتية والموضوعية السابقة، يدفع إلى تناول الموضوع بالدراسة ويحثّ العمل على الإجابة عن الإشكالية الموضّحة فيما يلي.

### ثالثا: إشكالية الدراسة

في إطار دراسة موضوع "دور الجماعات الإقليمية في حفظ النظام العام في الجزائر"، وأمام تنوّع مجالات تدخّل الجماعات الإقليمية من جهة وتعدّد فواعل حفظ النظام العام من جهة أخرى، في ظلّ تحديّ استيعاب تطوّر مفهوم هذا الأخير، تُطرح الإشكالية الرئيسة التالية:

ما مدى تدخّل الجماعات الإقليمية في الجزائر لحفظ النظام العام، الذي يتميّز مفهومه بالتطوّر المستمرّ؟

إنّ بحث هذه الإشكالية يستدعي طرح التساؤلات الآتية:

- ما هي الجماعات الإقليمية الجزائرية؟
  - ماذا يقصد بالنظام العام في المجال الإداري؟
  - ما هي مجالات تدخّل الجماعات الإقليمية في الجزائر في سبيل حفظ نظامها العام؟ وما هي الوسائل المتوقّرة والوسائل اللازمة لتأمين أداء هذا الدور؟
  - ما هي الضوابط التي يجب على الجماعات الإقليمية مراعاتها من أجل حفظ النظام العام؟
- في سبيل الإجابة على جملة هذه التساؤلات، تمّ البحث في موضوع الدراسة اعتمادا على المنهج المبين فيما يأتي.

## مقدّمة

### رابعاً: المنهج المعتمد في الدراسة

تمّ الاعتماد بشكل أساسي على المنهج الوصفي التحليل الاستقرائي في بحث إشكالية الدراسة، إلى جانب المنهج التاريخي، كما هو موضّح فيما يلي:

1- المنهج الوصفي التحليلي الاستقرائي، تجاه النصوص القانونية المؤطّرة للموضوع، المتعلّقة بالجماعات الإقليمية من جهة، والنظام العام من جهة أخرى، بالإضافة إلى اعتماده لتحليل واستقراء المادة المعرفية المتحصّل عليها، المدرجة بشكل أساسي ضمن الفقه القانوني الإداري، في سبيل بحث مختلف المفاهيم الرئيسة للدراسة (على غرار: النظام العام، الضبط الإداري والصالح العام).

مع اعتماد أسلوب المقارنة، التي تضمّنت ما يمكن وصفه بالمقارنة الخارجية والأخرى الداخلية:

- مقارنة خارجية: بين التجربة الجزائرية في حفظ النظام العام من طرف الجماعات الإقليمية، والأنظمة القانونية لدول أخرى، على مستوى بعض عناصر الدراسة (مثالها: مقارنة عناصر النظام العام المكرّسة في فرنسا بنظيرتها المكرّسة في الجزائر).

- مقارنة داخلية: بين المفاهيم الفقهية لعناصر الدراسة وبين تكريسها على مستوى النصوص القانونية، بالإضافة إلى الاجتهاد القضائي متى توفّر.

2- المنهج التاريخي لمتابعة تطوّر ماهية وأدوار الجماعات الإقليمية في الجزائر، منذ الاستقلال إلى غاية اليوم، ومتابعة تطوّر مفهوم النظام العام.

### خامساً: أهداف الدراسة

على ضوء الإشكالية محلّ البحث وجملة التساؤلات المتفرّعة عنها، يمكن تلخيص أهداف الدراسة فيما يلي:

1- تحديد ماهية الجماعات الإقليمية في الجزائر، مكانتها على مستوى التنظيم الإداري للبلاد، والدور المناط بها.

2- تحديد المقصود بالنظام العام كمفهوم مستقلّ وقائم بذاته في المجال الإداري.

3- تحديد مفهوم النظام العام المكرّس في الجزائر.

## مقدّمة

- 4- تحديد مجالات، أوجه ومستويات تدخّل الجماعات الإقليمية في سبيل حفظ النظام العام في الجزائر.
  - 5- بحث علاقة الجماعات الإقليمية بمختلف فواعل حفظ النظام العام.
  - 6- إبراز مكانة حفظ النظام العام بين مختلف الاختصاصات المعهود بها للجماعات الإقليمية.
  - 7- بحث مختلف الضوابط الواجب احترامها من قبل الجماعات الإقليمية في تدخّلها لحفظ النظام العام.
  - 8- الوقوف على العوائق التي من شأنها عرقلة دور الجماعات الإقليمية في حفظ النظام العام.
  - 9- بحث سبل تفعيل الدور محلّ الدراسة، والآليات التي تضمن نجاعته.
- إنّ بعض الأهداف الواردة آنفا يتقاطع مع دراسات أخرى سابقة، كما هو موضّح فيما يلي.

## سادسا: الدراسات السابقة

بالنّظر إلى الموضوع محلّ البحث، نجد جملة من الدراسات السابقة، موضوعها الأساس يشكّل جزءاً من أجزاء دراستنا، أو عنصراً من إحدى عناصرها، على رأسها ما يلي:

- 1- أحمد موافي بناني، الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري الصادرة في الظروف العادية، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في القانون - تخصص قانون إداري، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر - باتنة، الجزائر، 2013-2014: حيث اقتصر على الرقابة القضائية، الضبط الإداري والظروف العادية، بينما امتدت دراستنا لضوابط أخرى غير الرقابة القضائية، كما جمعت بين نشاطي الضبط الإداري والمرفق العمومي، بالإضافة إلى التطرّق للظروف الاستثنائية.
- 2- أمير جلطي، الأهداف الحديثة للضبط الإداري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد - تلمسان، الجزائر، 2015-2016: يشكّل المفهوم الحديث للنظام العام -موضوع هذه الدراسة- عنصراً فقط من عناصر دراستنا، التي تناولت تطوّر مفهوم النظام العام، ومدى تكريسه في الجزائر، ومن ثمّ أثره على تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام ذاته.

## مقدّمة

3- بلقاسم دايم، النظام العام الوضعي والشرعي وحماية البيئة، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبي بكر بلقايد - تلمسان، الجزائر، 2003-2004: تتمحور هذه الدراسة حول النظام العام الوضعي والشرعي، بينما تركز دراستنا على النظام العام الوضعي إلى جانب الجماعات الإقليمية.

4- حمو لطرش، سلطات الضبط الإداري في النظم الوضعية والشرعية الإسلامية دراسة مقارنة، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم - تخصص قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري-تيزي وزو، الجزائر، 2018-2019: اختصت هذه الدراسة بسلطات الضبط الإداري في النظام الوضعي والشرعية الإسلامية، في حين كرّست دراستنا الضبط الإداري في النظام الوضعي فقط، في إطار تدخّل الجماعات الإقليمية.

5- رضية بركايل، مبدأ المشروعية في ظل الظروف الاستثنائية للدولة، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه علوم في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري-تيزي وزو، الجزائر، 2019-2020: تخصّصت هذه الدراسة في مبدأ المشروعية مع الظروف الاستثنائية، على عكس دراستنا التي تطرقت لذات المبدأ في ظل الأوقات العادية كذلك، في إطار خصوصية تدخّل الجماعات الإقليمية.

6- شمس الدين بشير الشريف، الحماية الخاصة للحريات الأساسية من طرف قاضي الاستعجال الإداري في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة 1، الجزائر، 2017-2018: تعدّ هذه الدراسة عنصرا من عناصر دراستنا الجزئية.

7- عليان بوزيان، أثر حفظ النظام العام على ممارسة الحريات العامة دراسة مقارنة بين الشريعة الإسلامية والقانون الجزائري، رسالة لنيل الدكتوراه في الشريعة والقانون، كلية العلوم الإنسانية والحضارة الإسلامية، جامعة وهران، الجزائر، 2006-2007: تجاوزت هذه الدراسة طرح دراستنا بتناول الشريعة الإسلامية، مع بقاء محور الدراسة أي الحريات العامة، مجرد عنصر من عناصر دراستنا.

8- مسعودة مقدود، التوازن بين سلطات الضبط الإداري والحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية في الجزائر، رسالة لنيل شهادة دكتوراه الطور الثالث، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد

## مقدّمة

خيضر -بسكرة، الجزائر، 2016-2017: تناولت الدراسة موضوعي الضبط الإداري والحريات العامة لكن في ظل الظروف الاستثنائية، لتختلف عن دراستنا التي تمحورت حول الجماعات الإقليمية، سواء تعلّق الأمر بالضبط الإداري أو المرفق العمومي، في ظل الأوقات العادية أو الاستثنائية. كما تم توضيحه فإنّ "الدراسات السابقة" تلتقي مع دراستنا على مستوى إحدى عناصرها أو أجزائها فقط، لكن لا تطابق موضوعها أو تقاربه بشكل كلي.

## سابعاً: تقسيم خطة الدراسة

إنّ دراستنا الموسومة بـ "دور الجماعات الإقليمية في حفظ النظام العام في الجزائر"، والمتمحورة حول إشكالية مدى تدخّل هذه الجماعات في حفظ النظام العام، المتّصف بالتطوّر المستمرّ لمفهومه في المجال الإداري، تهدف إلى بيان ماهية الجماعات الإقليمية، بيان مفهوم النظام العام، مضمون الدور القائم على جملة صلاحيات الجماعات الإقليمية، وضوابط تدخّلها في ذلك، أي القيود الواجب الالتزام بها عند حفظ النظام العام، وهو ما تمّ بحثه وبلورته في طرح اعتمد تقسيماً ثنائيّ الأبواب، كما هو مبين أسفله:

اختصّ الباب الأول ببحث ماهية الجماعات الإقليمية وتطوّر مفهوم النظام العام في المجال الإداري، تضمّن فصلين، حيث تناول الفصل الأول ماهية كل من البلدية والولاية، في حين تطرّق الفصل الثاني للمقصود بالنظام العام في المجال الإداري، مختلف عناصره ومدى تكريسها على مستوى قوانين الجماعات الإقليمية الجزائرية.

واختصّ الباب الثاني ببحث مختلف مجالات تدخّل الجماعات الإقليمية وضوابطه، حوى فصلين، حُصّصَ الأول لمجالات تدخّل البلدية، ومجالات تدخّل الولاية، أمّا الفصل الثاني فتناول ضوابط هذا التدخّل من بيان قيد الشرعية وضرورة تكريس مبادئ نشاط المرافق العمومية، إلى بحث قيد عدم المساس بجوهر الحقوق الأساسية والحريات العامة، بالإضافة إلى الخضوع للرقابة الإدارية والقضائية.

## الباب الأول

ماهية الجماعات الإقليمية في الجزائر

وتطور مفهوم النظام العام في المجال الإداري

## الباب الأول — ماهية الجماعات الإقليمية في الجزائر وتطور مفهوم النظام العام في المجال الإداري

إنّ الارتباط الوثيق للنظام العام بالمجتمع والدولة، الذّين يتّسمان بالحركية والتطور المستمر، أفضى إلى تطوّر مفهوم النظام العام ذاته، الذي بطبيعته يتأثر بعنصري الزمان والمكان.

وفي إطار البحث في دور الجماعات الإقليمية في حفظ النظام العام، وجب التوقّف أولاً عند ماهية هذه الوحدات، والنهج الذي اتّخذته الدولة الجزائرية في تنظيمها، للتمكّن من تحديد مدى قدرتها على مواكبة تطوّر مفهوم النظام العام، وإلاّ أفضى الأمر إلى عجزها عن أداء الدور الموكّل لها، مادامت تخضع لنصوص قانونية تجاوزها المفهوم المتطوّر للنظام العام.

فهل الجماعات الإقليمية في الجزائر على ضوء الإطار القانوني المنظّم لها، يمكنها استيعاب التطوّر الذي يلازم مفهوم النظام العام؟ بما يتماشى والخصوصية الجزائرية؟

هو إشكال لا يتحقّق حلّه إلاّ بالإجابة عن التساؤلات الآتية:

- ما هي الجماعات الإقليمية الجزائرية؟ وكيف تُنظّم؟
- ماذا يقصد بالنظام العام؟ وهل هو ذات المفهوم المكرّس في الجزائر؟ أو الذي تبتغيه الدولة الجزائرية تحقيقه، بالنظر لظروفها الحالية وما حقّقه من مكاسب؟

وهو ما تعبّر عنه العناوين التالية:

الفصل الأول: ماهية الجماعات الإقليمية في الجزائر

المبحث الأول: ماهية البلدية

المبحث الثاني: ماهية الولاية

الفصل الثاني: مفهوم النظام العام في المجال الإداري

المبحث الأول: تعريف النظام العام في المجال الإداري وعلاقته ببعض المفاهيم

المبحث الثاني: عناصر النظام العام وتكريسها في قوانين الجماعات الإقليمية الجزائرية

## الفصل الأول

### ماهية الجماعات الإقليمية في الجزائر



## الباب الأول — ماهية الجماعات الإقليمية في الجزائر وتطور مفهوم النظام العام في المجال الإداري

تعدّ الجماعات الإقليمية من أبرز أشخاص القانون، وقد وضعها القانون المدني على رأس الأشخاص الاعتبارية بعد الدولة: "الأشخاص الاعتبارية هي: الدولة، الولاية، البلدية، ..."<sup>1</sup>.

اتّخذت الدولة الجزائرية كخيار لها في تنظيم هذه الجماعات، استحدثتها على مستويات لا على أصناف، وهما مستويان اثنان فقط، قاعديّ يتمثل في البلدية، وآخر تجسّده الولاية، كما هو معبر عنه صراحةً في القانون الأساسي للجزائر: "الجماعات المحلية للدولة هي البلدية والولاية. البلدية هي الجماعة القاعدية"<sup>2</sup>.

إلا أنّ وجود أجهزة أخرى مستحدثة على المستوى المحلي، لا يعني أنّها تدخل في جملة الجماعات الإقليمية للدولة، يقصد كل من الدائرة والولاية المنتدبة، خاصّة وأنّها تستأثر بهياكل ومقرات مستقلة، الأمر الذي قد يوحي بأنّها كيانات مستقلة ويوقع المواطن في اللبس، وهو الذي يراها أقرب أجهزة الدولة إليه، وأكثر ما يحتك به منها، في تدرّج وتسلسل من الأصغر إلى الأكبر يلمسه بقوة في معاملاته أمام مصالحها المختلفة. يبلغ عدد بلديات الجزائر ألف وخمسمائة وواحد وأربعين (1541) بلدية، في حين عدد الولايات هو ثمان وخمسين (58) ولاية، حسب آخر تعديل شهده التنظيم الإقليمي للبلاد<sup>3</sup>.

وعليه، فإنّ الجماعات الإقليمية للدولة في الجزائر تبقى محصورة في البلدية (المبحث الأول: ماهية البلدية)، والولاية (المبحث الثاني: ماهية الولاية).

<sup>1</sup> - المادة 49 من الأمر رقم 75-58، مؤرخ في 26 سبتمبر 1975، المتضمن القانون المدني، ج.ر عدد 78، 30 سبتمبر 1975، ص.990، المعدل والمتمم.

<sup>2</sup> - المادة 17 من دستور الجزائر، (استفتاء أول نوفمبر سنة 2020)، ج.ر عدد 72، 3 ديسمبر 2020، ص.4.

<sup>3</sup> - المادة 2 من القانون رقم 19-12، مؤرخ في 11 ديسمبر 2019، يعدّل ويتم القانون رقم 84-09 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، ج.ر عدد 78، 18 ديسمبر 2019، ص. 13.

## المبحث الأول

### ماهية البلدية

"البلدية" نسبة إلى "البلد"<sup>1</sup> أو "البلدة"، جمعها "البلاد" و"البلدان"<sup>2</sup>، والتي تعني لغة<sup>3</sup> الموضع أو القطعة من الأرض سواء كانت عامرة أم غير عامرة<sup>4</sup>.

وتقابلها في اللغة الفرنسية مفردة «*La commune*»، من «*La communauté*»، وهو مصطلح يحمل عدّة معاني لغوية، أقربها لما يخدم الموضوع محلّ الدراسة هو معنى الاشتراك، سواء في الرؤى، الثقافة، اللغة، المصالح، الإقليم أو حتى الأملاك:

« *Caractère de ce qui est commun à plusieurs personnes, ... de territoire, de langue, de culture, ..., personnes qui vivent ensemble ou qui ont un idéal, des intérêts communs, ..., masse de biens dont deux ou plusieurs personnes sont copropriétaires* »<sup>5</sup>.

وهو ذات المعنى الذي حملته اللغة الإنجليزية لمصطلحي «*commune*» و«*community*» :

“*Commune is a group of people living together and sharing possessions and responsibilities*”<sup>6</sup>.

“*Community; the people with common interests living in a particular area*”<sup>7</sup>.

<sup>1</sup> - قاموس المعاني، نسخة إلكترونية، <https://www.almaany.com>، تاريخ زيارة الموقع: 2019/09/23.

<sup>2</sup> - أبو نصر إسماعيل الجوهري، *الصحاح تاج اللغة وصحاح العربية*، ط 4، دار العلم للملايين، بيروت، 1987، 06 أجزاء. نسخة إلكترونية، [www.baheth.info](http://www.baheth.info)، تاريخ زيارة الموقع: 2019/09/23.

<sup>3</sup> - إنّ التوقّف عند المعنى اللغوي نابع من الاعتقاد الراسخ بدوره البالغ في الإحاطة بأبعاد المصطلح وتقريب المفهوم، ويُكزّس ذلك فيما تعلق بالمفردات التي تشكّل المصطلحات الأساسية للدراسة ككلمة (البلدية، الولاية والنظام العام).

<sup>4</sup> - جمال الدين بن منظور، *لسان العرب*، ط 3، دار صادر، بيروت، 1993، 15 مجلد، نسخة إلكترونية، [www.baheth.info](http://www.baheth.info)، تاريخ زيارة الموقع: 2019/09/23.

<sup>5</sup> - **Lexis**, dictionnaire de la langue française, Librairie Larousse, Paris, 1975, p. 363.

<sup>6</sup> - **Lexico Oxford**, version électronique, <https://www.lexico.com>, page consultée le 26/09/2019.

<sup>7</sup> - **Merriam-Webster Dictionary**, version électronique, <https://www.merriam-webster.com>, page consultée le 17/10/2019.

## الباب الأول — ماهية الجماعات الإقليمية في الجزائر وتطور مفهوم النظام العام في المجال الإداري

وجود تجمّع بشري على إقليم مشترك، يتقاسم ذات المصالح، هذا يعني بالضرورة تميّزه عن غيره من التجمّعات الأخرى، حتى وإن كانت مجاورة له، وإلاّ كانت هي الأخرى تنتمي لذات الكيان، في حال وجود ذلك الطابع المشترك، هنا يلتقي المعنى اللغوي والآخر الاصطلاحي، فجوهر فلسفة اللامركزية، التي تمّما يجسّدها البلدية، يرتكز على وجود مصالح محلية متباينة، وفي ذلك يورد البروفيسور «Rivero»:

« ... la reconnaissance d'une catégorie des affaires locales, distincte des affaires nationales, est la donnée première de toute décentralisation »<sup>1</sup>.

وهو ما يُبلّورُ مفهوما لـ "الصالح العام المحلي" يتميّز عن "الصالح العام الوطني":

« L'intérêt général doit être distingué des intérêts locaux. Au total, l'intérêt local ne se confond pas nécessairement avec l'intérêt national »<sup>2</sup>.

والملاحظ أنّ هذا الالتقاء بين المعنيين اللغوي والاصطلاحي يتحقّق فقط في إطار اللغتين الفرنسية والإنجليزية دون العربية، وذلك من الطبيعيّ، ما دامت البلدية في الأصل صناعة غير عربية، إذ يُرجع البعض الميلاد القانوني للبلدية بالمفهوم الحديث، أي كهيئة رسمية وجزء من التقسيم الإداري للدولة إلى النصوص الفرنسية التالية: *Décret des 14 et 22 décembre 1789*<sup>3</sup>، وكذلك إلى:

*Décret de la Convention nationale du 10 Brumaire an II 31/10/1793*<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> - Jaques BAGUENARD, **La décentralisation**, PUF, France, 2004, p. 27.

<sup>2</sup> - Delphine CERVELLE, Emmanuel AUBER, **Les collectivités territoriales : une approche juridique et pratique de la décentralisation**, 2<sup>e</sup> édition, SEDES, Paris, 2012, p.18.

<sup>3</sup> - Agathe VAN LANG et autres, **Dictionnaire de droit administratif**, 7<sup>e</sup> édition SIREY, France, 2015, p. 90.

- Jacques SERIEYS, 14 décembre 1789 : Création des communes par la Révolution française, <http://www.gauchemip.org>, page consultée le 26/09/2019.

<sup>4</sup> - Claude MOTTE et autres, **Communes d'hier, Communes d'aujourd'hui – Les communes de la France métropolitaine 1801-2001 Dictionnaire d'histoire administrative**, Institut National d'Études Démographiques, Paris, 2003, p. 109.

## الباب الأول — ماهية الجماعات الإقليمية في الجزائر وتطور مفهوم النظام العام في المجال الإداري

لتنقل بعد ذلك ظاهرة البلدية خارج الحدود الفرنسية، على غرار الدولة العثمانية، التي عرفت أول مرة في العاصمة إسطنبول سنة 1857<sup>1</sup>، حينها كانت الجزائر تشهد احتلالاً فرنسياً، وإبانه احتضنت التنظيم البلدي<sup>2</sup>.

غير أنّ دراسة ماهية البلدية بوصفها الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة الجزائرية، والمبحوث في دورها في حفظ النظام العام، لا يمكن أن تتمّ إلاّ بالرجوع إلى الترسنة القانونية التي تُعنى بها من جهة (المطلب الأول: الإطار القانوني للبلدية)، وكذا دراسة تركيبها الهيكلية التي بها تتحرك قصد ممارسة مختلف صلاحياتها، من جهة أخرى (المطلب الثاني: البناء الهيكلي للبلدية).

### المطلب الأول

#### الإطار القانوني للبلدية

لدراسة البلدية، التي أضحت تتمتع بيوم وطني يُحتفل فيه بها سنوياً، في الثامن عشر (18) من شهر جانفي<sup>3</sup>، يتم استقراء إرادة الدولة الجزائرية وتوجهاتها إزاءها، والمعبر عنها في مختلف النصوص القانونية ذات الصلة على تباين درجاتها، من القانون الأساسي (الفرع الأول: الإطار الدستوري)، فالتشريع (الفرع الثاني: الإطار التشريعي)، إلى التنظيم (الفرع الثالث: الإطار التنظيمي).

<sup>1</sup> - مرتضى الشاذلي، "من المتصرفية إلى القومسيون البلدي.. تعرف على تاريخ البلديات في الوطن العربي"، <https://www.noonpost.com>، تاريخ زيارة الموقع: 2019/09/27.

<sup>2</sup> - إنّ ظهور التنظيم البلدي في الجزائر خلال فترة الاحتلال الفرنسي لا ينفي وجود الإدارة المحلية بتأناً قبل ذلك، بمفهوم الجهاز الأقرب للأفراد، ومن ذلك يساق مثال التنظيم المتميز الذي اعتمده "الأمير عبد القادر" مؤسس الدولة الجزائرية الحديثة: الأمير، تدنوه مقاطعات (خليفة له)، تدنوها دوائر (أغا)، تدنوها قبائل (ضابط إداري: قائد)، تدنوها عشائر (شيخ).

- بومدين طاشمة، "التنظيم السياسي والإداري في الجزائر منذ الاحتلال إلى غاية إرساء أسس الدولة الوطنية 1962"، مجلة الحوار المتوسطي، المجلد 01، العدد 01، سيدي بلعباس-الجزائر، مارس 2009، ص.ص. 115-129.

- جواد اعتمامة، الإصلاحات الإدارية والتعددية السياسية في الجزائر (1990-1992)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في التنظيم السياسي والإداري، معهد العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر، 1995، الجزائر، ص. 13.

- محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم، عنابة، 2013، ص.ص. 39، 44.

<sup>3</sup> - المادة الأولى من المرسوم الرئاسي رقم 01-19، مؤرخ في 2 جانفي 2019، يتضمن ترسيم 18 جانفي يوماً وطنياً للبلدية، ج.ر. العدد الأول، 6 جانفي 2019، ص. 7.

## الفرع الأول الإطار الدستوري

مرّت الجزائر منذ استقلالها بعدّة تطوّرات، فرضت تطوّر المنظومة القانونية القائمة، بما يتلاءم وكل مرحلة، تطوّر انطلق من القانون الأساسي للدولة، وهو الأمر الذي أفرز ثراء الرصيد الدستوري للجزائر: دستور سنة 1963، دستور سنة 1976، تعديل دستوري سنة 1989، تعديل دستوري سنة 1996، تعديل دستوري سنة 2016، وتعديل دستوري تم عرضه للاستفتاء الشعبي يوم الأحد أول نوفمبر سنة 2020<sup>1</sup>، وصوّت عليه بـ "نعم" بنسبة 66.80%<sup>2</sup>.

ولفهم أعمق للنصيب الذي خصّته به الدولة الجزائرية البلدية من دستورها، وجب الرجوع إلى الدساتير والتعديلات الدستورية السابقة، وعدم التوقّف عند النص الساري المفعول فقط، فالإطار الدستوري للبلدية ليس وليد سنة 2020، ولا يمكن فصله عن جذوره الممتدة إلى سنة 1963.

### أولاً: دساتير الجزائر

شهدت الجزائر نصّين اثنين صدرا في شكل دستور جديد لا تعديل دستوري، الأول سنة 1963، والثاني سنة 1976.

#### 1- دستور سنة 1963:

حظيت البلدية بأساس نصّي صريح على مستوى باكورة دساتير الجزائر، الذي أورد بخصوصها ما يلي:  
"تعتبر البلدية أساساً للمجموعة الترابية والاقتصادية والاجتماعية"<sup>3</sup>، وفي نسخته باللغة الفرنسية، أورد:

« *La collectivité territoriale administrative, économique et sociale de base est la commune* »<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> - المادة الأولى من المرسوم الرئاسي رقم 20-251، مؤرخ في 15 سبتمبر 2020، يتضمن استدعاء الهيئة الانتخابية للاستفتاء المتعلق بمشروع تعديل الدستور، ج.ر عدد 54، 16 سبتمبر 2020، ص. 3.

<sup>2</sup> - إعلان رقم 01/ل.م د/ 20 مؤرخ في 12 نوفمبر 2020، يتضمن النتائج النهائية لاستفتاء أول نوفمبر 2020 حول مشروع تعديل الدستور، ج.ر عدد 72، 3 ديسمبر 2020، ص. 4.

<sup>3</sup> - المادة 09 من دستور الجزائر لسنة 1963، ج.ر عدد 64، 10 سبتمبر 1963، ص. 888.

<sup>4</sup> - Art 9 de la Constitution algérienne de 1963.

## الباب الأول — ماهية الجماعات الإقليمية في الجزائر وتطور مفهوم النظام العام في المجال الإداري

ما يلفت الانتباه هو لصق الصبغة الاقتصادية والاجتماعية بوحدة إدارية الهوية إن صحّ القول، فهي تجسّد اللامركزية الإدارية الإقليمية، وتعدّ جزءاً من التنظيم الإداري للبلاد<sup>1</sup>، ولعلّ ذلك يجد تبريره في التأكيد على النهج الذي تبنته الجزائر غداة الاستقلال، أي الاشتراكية، التي يوجب تكريسها إشراك كل مؤسسات الدولة بما فيها البلدية، بغية: "الشروع في إنجاز الإصلاح الزراعي، وإنشاء اقتصاد وطني ينهض العمال بتسييره. وانتهاج سياسة اجتماعية لفائدة الجماهير"<sup>2</sup>. وعليه، تم تثبيت البعد الاقتصادي والاجتماعي بمهية البلدية من طرف ذات النص<sup>3</sup>.

### 2- دستور سنة 1976:

صدر الدستور الثاني للجزائر بتاريخ 24 نوفمبر سنة 1976<sup>4</sup>، وقد جاء تأسيساً على بيان 19 يونيو/جوان 1965<sup>5</sup>، وكذا الميثاق الوطني 1976<sup>6</sup>.

حيث استند إلى الأول صراحةً: "من أجل إقامة مؤسسات للأمة تخلد بعد الأحداث وزوال الرجال كما جاء في بيان 19 يونيو 1965"<sup>7</sup>.

أما الثاني فقد جعله مرجعاً له: "الميثاق الوطني هو المصدر الأساسي لسياسة الأمة وقوانين الدولة. وهو المصدر الإيديولوجي والسياسي المعتمد لمؤسسات الحزب والدولة على جميع المستويات. الميثاق الوطني مرجع أساسي أيضاً لأي تأويل لأحكام الدستور"<sup>8</sup>.

<sup>1</sup> - عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، دار جسور، الجزائر، 2010، ص.ص. 29. 193.

<sup>2</sup> - مقدمة دستور الجزائر لسنة 1963.

<sup>3</sup> - أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة د. محمد عرب صاصيلا، ط 04، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006.

<sup>4</sup> - أمر رقم 76-97، مؤرخ في 22 نوفمبر 1976، يتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج.ر عدد 94، 24 نوفمبر 1976، ص. 1292.

<sup>5</sup> - نص تمهيد دستور الجزائر لسنة 1976 على: "... فإعداده وتطبيقه استمرار وتتمة لذلك العمل الذي تواصل، دون كلل، منذ التصحيح التاريخي في 19 يونيو 1965".

<sup>6</sup> - أمر رقم 76-57، مؤرخ في 5 يوليو 1976، يتضمن نشر الميثاق الوطني، ج.ر عدد 61، 30 يوليو 1976، ص. 890.

<sup>7</sup> - تمهيد دستور الجزائر لسنة 1976.

<sup>8</sup> - المادة 06 من دستور الجزائر لسنة 1976.

## الباب الأول — ماهية الجماعات الإقليمية في الجزائر وتطور مفهوم النظام العام في المجال الإداري

الأمر الذي يحتم العودة إلى هذا النص المرجعي قصد دراسة الإطار الدستوري للبلدية على ضوء دستور 1976، الذي فاق عدد مواده ضعف مواد سابقه<sup>1</sup>، ما يعني أنه جاء أكثر تفصيلاً، ومن المنطقي أن ينعكس هذا على الحيز الذي خصص للبلدية من مجمل نص الدستور، حيث وردت في أكثر من موضع، صراحةً وضمنًا، من ذلك: "البلدية هي المجموعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية في القاعدة"<sup>2</sup>، وكذا: "تستهدف سياسة اللامركزية منح المجموعات الإقليمية الوسائل البشرية والمادية"<sup>3</sup>، وغيرها كثير مما قراءته تفضي إلى حصر موضع البلدية من دستور 1976 فيما يلي:

- البلدية كإطار لتعبير "الجماهير الشعبية" عن إرادتها والمشاركة في تسيير الشؤون العمومية<sup>4</sup>.
- البلدية كعنصر جوهري لبناء الاشتراكية، تحديداً في إطار محور "سياسة التوازن الجهوي"<sup>5</sup>، من خلال العمل على ترقية البلديات الأكثر حرماناً<sup>6</sup>.

والملاحظ أنّ النقطتين السابقتين، اللتين تلخصان مضمون مكانة البلدية من دستور 1976، هما ذات الركائز التي تقوم عليها الدولة الجزائرية، كما أورد هذا النص الدستوري: "وتقوم دعائم الدولة الجزائرية التي استعادت كامل سيادتها، على مشاركة الجماهير الشعبية في تسيير الشؤون العمومية وخوضها النضال من أجل التنمية التي تستهدف خلق القاعدة المادية للاشتراكية"<sup>7</sup>.

وهذا ما قد يوحي بأنّ المؤسس الدستوري لم يعترف للبلدية بهويّة مستقلة عن الدولة، بمفهوم تميّز دور اللامركزية عن دور المركزية، لكنّ دوماً في إطار الدولة الموحّدة، وهو ما عبّر عنه الميثاق الوطني الذي خصّ

<sup>1</sup> - حيث جاء دستور 1976 في 198 مادة، بينما احتوى دستور 1963 على 78 مادة.

<sup>2</sup> - المادة 36 من دستور الجزائر لسنة 1976.

<sup>3</sup> - المادة 35 من دستور الجزائر لسنة 1976.

<sup>4</sup> - تنص المادة 34 من دستور الجزائر لسنة 1976 على: "يستند تنظيم الدولة إلى مبدأ اللامركزية القائم على ديمقراطية المؤسسات والمشاركة الفعلية للجماهير الشعبية في تسيير الشؤون العمومية".

<sup>5</sup> - تنص المادة 18 من دستور الجزائر لسنة 1976 على: "تشكل الثورة الثقافية والثورة الزراعية والثورة الصناعية، والتوازن الجهوي، والأساليب الاشتراكية للتسيير، المحاور الأساسية لبناء الاشتراكية".

<sup>6</sup> - تنص المادة 22 من دستور الجزائر لسنة 1976 على: "سياسة التوازن الجهوي اختيار أساسي. وهي ترمي إلى محو الفوارق الجهوية، وبالدرجة الأولى، إلى ترقية البلديات الأكثر حرماناً من أجل تنمية وطنية منسجمة".

<sup>7</sup> - تمهيد دستور الجزائر لسنة 1976.

## الباب الأول — ماهية الجماعات الإقليمية في الجزائر وتطور مفهوم النظام العام في المجال الإداري

اللامركزية بعنوان مستقل جاء الخامس في الترتيب، ضمن بند "الدولة الاشتراكية" تحت "الباب الثاني: الحزب والدولة": "فإنّ اللامركزية تسمح للمجموعات المحلية بأن تلعب دورها كسند لتعميم التنمية"<sup>1</sup>.

وهو ما يستجيب لتلك المرحلة الزمنية، فالجزائر حينها لم يمض على استقلالها العقدان من الزمن<sup>2</sup>، وحرّيّ بدولة حديثة العهد بالاستقلال أن تعترف باللامركزية في حدود ما يخدم المركزية، حفاظا على كيان الدولة وتعزيزا لوحدها.

كان هذا ما أمكن إيرادَه عن ماهية البلدية في الجزائر على ضوء دستورها لسنة 1976، فهل حملت التعديلات الدستورية، للبلدية الجديد؟ أم سارت على نهج النصوص السابقة؟

### ثانيا: التعديلات الدستورية

شهد دستور الجزائر أربع (04) تعديلات عميقة سنة: 1989، 1996، 2016 و2020.

### 1- التعديل الدستوري لسنة 1989:

شهدت الجزائر تحولات يمكن وصفها بالبارزة<sup>3</sup>، كان من الحتمي أن تُحتَضَن قانوناً، وهو ما أثمر تعديل الدستور سنة 1989<sup>4</sup>، الذي تخلى عن الاشتراكية وسياسة الحزب الواحد، فاتحا المجال للتعددية الحزبية<sup>5</sup>. وقد حظيت البلدية من نصّ هذا التعديل بفقرة من مادة فقط من مجمل 167 مادة: "...البلدية هي الجماعة القاعدية"<sup>6</sup> تحت "الفصل الثالث: الدولة" ضمن "الباب الأول: المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري".

<sup>1</sup> - الميثاق الوطني، ج.ر عدد 61، 30 يوليو 1976، ص.914.

<sup>2</sup> - من 1962/07/05 (تاريخ استقلال الجزائر) إلى 1976/11/24 (تاريخ صدور دستور 1976 في الجريدة الرسمية).

<sup>3</sup> - مصطفى بلعور، "الإصلاحات السياسية في الجزائر 1988-1990"، دفاتر السياسة والقانون، المجلد 1، العدد 1، ورقة-الجزائر، جانفي 2009، ص.1.

<sup>4</sup> - مرسوم رئاسي رقم 89-18، مؤرخ في 28 فبراير 1989، يتعلق بنشر نص تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 23 فبراير سنة 1989، في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج.ر عدد 9، أول مارس 1989، ص.234.

<sup>5</sup> - تنص المادة 40 من التعديل الدستوري 1989 على: "حق إنشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي معترف به".

<sup>6</sup> - المادة 15 من التعديل الدستوري 1989.



## الباب الأول — ماهية الجماعات الإقليمية في الجزائر وتطور مفهوم النظام العام في المجال الإداري

بالمقارنة مع النصوص السابقة، يمكن ملاحظة أنّ التعديل الدستوري لسنة 1989 جرد البلدية من كل تلك الصفات التي كانت تلازمها: سياسية، اقتصادية، اجتماعية، ثقافية وإدارية، واكتفى فقط بوصفها الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، وهو ما يتماشى وخصوصية الدستور، من الاقتصار فقط على المبادئ العامة للدولة<sup>1</sup>. فهل سايره التعديل الموالي في ذلك؟

### 2- التعديل الدستوري لسنة 1996:

ساير التعديل الدستوري لسنة 1996 سابقه، وأبقى على الأساس الدستوري للبلدية بذات العبارة في مادة حملت ذات الترتيب السابق: "البلدية هي الجماعة القاعدية"<sup>2</sup>.

فهل هذا التعامل الثابت تجاه البلدية، والذي جاء موجزاً، يعكس غياب الاهتمام بها؟ وهل يشكّل ذلك أمراً معيباً؟ يأتي الجواب عن ذلك بالنفي على ضوء الظروف المحيطة بهذا التعديل الدستوري، إذ شهدت الجزائر مطلع التسعينات أحداث عنف<sup>3</sup>، استدعت اتّخاذ جملة من الإجراءات، كان من أبرزها التعديل الدستوري لسنة 1996<sup>4</sup>، والذي لا ينتظر منه حينها إضافة الجديد للامركزية والبلدية، بقدر ما ينتظر منه تقديم ما يلزم لاحتواء الأزمة الراهنة ودرء ما يهدّد الدولة الجزائرية، وحفظ أمنها واستقرارها.

وقد صمد الدستور بعد تعديل سنة 1996، إلى غاية خروج الجزائر من أزمته، ليشهد تعديلين غير عميقين سنتي 2002<sup>5</sup> و2008<sup>6</sup>، لم يحمل كلاهما الجديد للبلدية، الأمر الذي يعني أنّ المؤسس الدستوري في الجزائر لم يلتفت للامركزية والجماعات الإقليمية لما يقرب الثلاث (03) عقود من الزمن، منذ سنة 1989، إلى غاية المحطة الدستورية الموالية في سنة 2016.

<sup>1</sup>- «La Constitution: ...un document écrit solennel censé à regrouper les principales règles d'organisation du pouvoir»,  
Armel LE DIVELLEC, Michel DE VILLIERS, **Dictionnaire du droit constitutionnel**, 10<sup>e</sup> Edition, SIREY-Dalloz, Paris, 2015, p.77.

<sup>2</sup>- المادة 15 من التعديل الدستوري 1996.

<sup>3</sup>- تعرف كذلك بالعشرية السوداء. قوي بوحنية، عبد المجيد رمضان، "التكلفة السياسية والاجتماعية والاقتصادية للعنف السياسي"، مجلة القانون والمجتمع، المجلد 2، العدد 2، أدرار-الجزائر، ديسمبر 2014، ص.1.

<sup>4</sup>- مرسوم رئاسي رقم 96-438، مؤرخ في 7 ديسمبر 1996، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر سنة 1996، في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج.ر عدد 76، 8 ديسمبر 1996، ص.6.

<sup>5</sup>- قانون رقم 02-08، مؤرخ في 10 أبريل 2002، يتضمن تعديل الدستور، ج.ر عدد 25، 14 أبريل 2002، ص.13.

<sup>6</sup>- قانون رقم 08-19، مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، يتضمن التعديل الدستوري، ج.ر عدد 63، 16 نوفمبر 2008، ص.8.

### 3- التعديل الدستوري لسنة 2016:

أورد العرض العام حول اقتراحات التعديل الدستوري أنّ الهدف الرئيس من هذا المشروع هو: "ملاءمة القانون الأسمى للبلاد مع المتطلبات الدستورية التي أفرزها التطور السريع لمجتمعنا، والتحوّلات العميقة الجارية عبر العالم"<sup>1</sup>.

حيث جاء التعديل الدستوري لسنة 2016 في مرحلة عجّت بالكثير من الأحداث على المستويين الداخلي والإقليمي<sup>2</sup>.

وعليه، فإنّ السؤال الذي يطرح هو التالي: على ضوء تلك الأحداث الداخلية والدولية التي أفضت إلى تحوّلات عميقة في عالمنا المعاصر، هل كان للبلدية نصيبٌ من الإصلاحات الدستورية التي حملها نص 2016؟ تردّ مواده بالإيجاب، إذ استطاعت البلدية حجز محلّ لها في التعديل الدستوري لسنة 2016، الذي:

- نصّ صراحةً على الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي: "تشجّع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية"<sup>3</sup>.

- أوجب إيداع مشاريع القوانين التي تخصّ الجماعات الإقليمية مكتب مجلس الأمة الذي يتكوّن أساسا من أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية بحصّة الثلثين (3/2)<sup>4</sup>، على عكس بقية المواضيع الأخرى التي تودع مشاريع القوانين الخاصة بها لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني: "تودع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي مكتب مجلس الأمة. وباستثناء الحالات المبينة في الفقرة أعلاه، تودع كل مشاريع القوانين الأخرى مكتب المجلس الشعبي الوطني"<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> عرض عام حول اقتراحات تتعلق بالتعديل الدستوري، [www.el-mouradia.dz](http://www.el-mouradia.dz)، تاريخ زيارة الموقع: 2014/12/21.

<sup>2</sup> عبير شليغم، "واقع الديمقراطية في الجزائر في ظل الربيع العربي"، مجلة دفاتر المتوسط، المجلد 1، العدد 2، عنابة-الجزائر، ديسمبر 2014، ص. 117.

<sup>3</sup> المادة 15 من التعديل الدستوري 2016.

<sup>4</sup> المادة 118 من التعديل الدستوري 2016.

<sup>5</sup> المادة 137 من التعديل الدستوري 2016.

## الباب الأول — ماهية الجماعات الإقليمية في الجزائر وتطور مفهوم النظام العام في المجال الإداري

وعليه، فإنّ عناية التعديل الدستوري 2016 بالبلدية تجلّت في دسترة مفهوم تعدّد البلدية الوعاء الأنسب له من جهة، يقصد مفهوم الديمقراطية التشاركية أو الديمقراطية التشاركية المحلية وهناك من يقتصر على الديمقراطية المحلية فقط، يقابلها في اللغة الفرنسية: *La démocratie participative locale*<sup>1</sup>.

ومن جهة أخرى من خلال إسناد مشاريع القوانين المتعلقة بالجماعات الإقليمية إلى مجلس الأمة لا المجلس الشعبي الوطني، كون الأول مكوّن من ممارسين محلّيين أي أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية، بنسبة الثلثين، وهو ما يؤثّر إيجابا كما هو مُنتظر، حينما يتم إشراك الفاعلين المحليين في صناعة النصوص القانونية المنظمة للجماعات الإقليمية، كونهم الأدرى بواقعها، العوائق التي تواجهها ومتطلبات تفعيل دورها<sup>2</sup>.

### 4- التعديل الدستوري لسنة 2020:

في أعقاب الحركات الاحتجاجية التي شهدتها الجزائر، منذ فبراير 2019، والتي عرفت بالحراك الشعبي السلمي، واختصارا "الحراك الشعبي"<sup>3</sup>، شرعت السلطات الجزائرية في جملة من المشاورات بين مختلف الفاعلين السياسيين والمدنيين، قصد تحديد معالم دستور جديد للبلاد، من شأنه الاستجابة لطموحات الشعب الجزائري، وهي الجهود التي انتهت بعرض مشروع تعديل الدستور لاستفتاء الشعب الجزائري، الذي وافق عليه.

كما ورد صراحة في إحدى فقرات ديباجة هذا التعديل: "يعبّر الشعب عن حرصه لترجمة طموحاته في هذا الدستور بإحداث تحولات اجتماعية وسياسية عميقة من أجل بناء جزائر جديدة، طالب بها سلميا من خلال الحراك الشعبي الأصيل الذي انطلق في 22 فبراير 2019"<sup>4</sup>.

<sup>1</sup>- « *La démocratie participative vise à enrichir les formes traditionnelles de démocratie électorale, et à susciter une adhésion plus forte des citoyens au système politique, par l'organisation de procédures (débat, enquêtes publiques, instances consultatives populaires...) permettant les faire participer, ainsi que leurs associations représentatives, à l'élaboration même des décisions politiques* ».  
Serge GUINCHARD et autres, **Lexique des termes juridiques**, 24<sup>e</sup> édition, Dalloz, France, 2016-2017, p.293.

<sup>2</sup>- Fathi ZERARI, **L'autonomie des collectivités locales et les fondements du Conseil de la Nation en Algérie**, thèse de doctorat, droit public, Université de Bordeaux, France, 26 septembre 2017, p. 113.

<sup>3</sup>- مما ورد في تعريف "الحراك الشعبي"، أنه: "تلك الحركة الاحتجاجية التي تمثل مجموعة من الأفراد، تعبّر عن رفضها للسياسات أو الممارسات التي تقوم بها السلطتين التشريعية والتنفيذية داخل النظام السياسي". أما عن طبيعة الحراك الشعبي الجزائري في نظر إحدى الأكاديميات؛ فإنّه تميّز بما يلي: الطابع المدني، الطابع التضامني، الطابع الفجائي، الطابع السلمي، المطالب السياسية، الاستمرارية ورفع سقف المطالب.  
عائشة دويدي، "الحراك الشعبي في الجزائر بين الطرح والمعالجة (احتجاجات 2019)", مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 11، العدد 01، الوادي-الجزائر، أبريل 2020، ص.ص. 836، 837.

<sup>4</sup>- ديباجة التعديل الدستوري 2020.

## الباب الأول — ماهية الجماعات الإقليمية في الجزائر وتطور مفهوم النظام العام في المجال الإداري

وقد مسّت هذه التحوّلات المدسّرة الجماعات الإقليمية التي أضحت "جماعات محلية *Collectivités locales*"<sup>1</sup>، وحملت كذلك الجديد بالنسبة للبلدية، التي حظيت بفقرة إضافية، نصّت على إمكانية وضع تدابير خاصة تجاه بعض البلديات محدودة التنمية، قصد ضمان التوازن الاقتصادي والاجتماعي لها<sup>2</sup>.

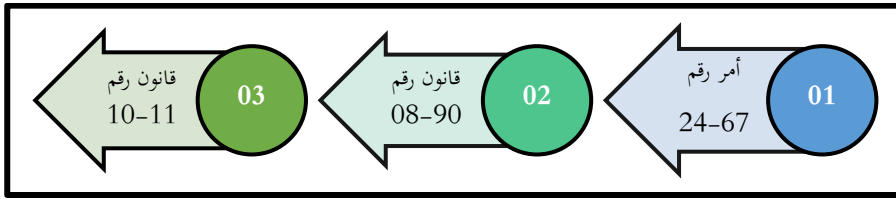
كان هذا ما أمكن إيرادَه عن ماهية البلدية في الجزائر من خلال قانونها الأسمى، على طول الحركة التي شهدتها منتقلا من محطة إلى أخرى، فهل هذه الحركة الدستورية صاحبها الحركة التشريعية اللازمة تجاه البلدية؟

### الفرع الثاني

#### الإطار التشريعي

يقصد بالإطار التشريعي تلك النصوص القانونية المخصّصة للبلدية فقط، بعنوان التشريع، فالتوسّع في مدلول عبارة الإطار التشريعي قد يقود إلى إيراد كل ما يتعلّق بالبلدية، ومنه التيه في نصوص متفرّقة على عشرات التقنيات. في حين يكفي تتبّع قوانين البلدية لبحث ماهيتها في حدود موضوع الدراسة، كمرحلة أولى وقاعدية.

وقد عرفت البلدية في الجزائر منذ الاستقلال إلى غاية اليوم ثلاث (03) محطات تشريعية رئيسة:



يتم التوقّف عند كل محطة من هذه المحطات بغية التعرّف على ماهية البلدية، من خلال التركيز على ما أورده النصوص الخاصة بها في إطار التعريفات أو المبادئ العامة، التي تسمح بالإجابة عن التساؤلات التالية: من هي البلدية؟ ماذا يُنتظرُ منها؟ ما هو دورها الأساس الذي من أجله وُجِدَتْ؟

<sup>1</sup> - الفقرة الأولى من المادة 17 من التعديل الدستوري 2020.

<sup>2</sup> - نصت الفقرة 03 من المادة 17 من التعديل الدستوري 2020 على: "بغرض تحقيق توازن اقتصادي واجتماعي للبلديات محدودة التنمية، وتكفل أفضل باحتياجات سكانها، يمكن أن يخص القانون بعض البلديات، الأقل تنمية، بتدابير خاصة".

## الباب الأول — ماهية الجماعات الإقليمية في الجزائر وتطور مفهوم النظام العام في المجال الإداري

في مسار متصل ومتسلسل النقاط، تمّ الانطلاق فيه من الإطار الدستوري، أي النصوص الدستورية، التي تقتصر على المبادئ العامة، وتتمه لها، تُتبع بالإطار التشريعي المخصّص للبلدية.

### أولاً: أمر رقم 67-24 المتضمّن القانون البلدي

بدايةً، جاء الأمر رقم 67-24<sup>1</sup> في 287 مادة موزّعة على أربعة (04) "كتب": تنظيم البلدية، اختصاصات البلدية، مالية البلدية وأحكام ملحقة، أُسْتُهَلَّتْ هذه المواد بتعريف البلدية: "البلدية هي الجماعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأساسية. وتحدث بموجب القانون"<sup>2</sup>.

وكذا: "للبلدية اسم ومركز ويديرها مجلس منتخب هو المجلس الشعبي البلدي المكون من نواب بلديين"<sup>3</sup>. الملاحظ أنّ هذا التعريف يطابق حرفياً ما أورده دستور 1976. فأين التفصيل المنتظر من هذا النص التشريعي؟ الجواب متوفّر في "بيان الأسباب"<sup>4</sup> الذي صدر مع نصّ القانون ذاته، والذي أورد ما يلي:

- البلدية هي الخلية الأساسية للأمة ولتنظيم الإداري للبلد، ونقطة الانطلاق في تنمية الاقتصاد وإصلاح النظام الإداري.

- إضافة "اختصاصات جديدة" إلى "المهام التقليدية" للبلدية، تتمثّل أساساً في الجانب الاقتصادي بما يتماشى ونهج الاشتراكية المعتمد.

- التأكيد على ارتباط البلدية بالدولة: "... هي وحدة مدججة في الدولة ومن واجبها - بهذا الاعتبار - أن تكون في خدمتها"<sup>5</sup>. ومنه تحميلها مهام "تعتبر امتداداً وتكميلاً لعمل الدولة وذلك عندما تمارس بعض الاختصاصات المتعلقة بالتسيير الإداري العام وبعض سلطات الشرطة"<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> - أمر رقم 67-24، مؤرخ في 18 يناير 1967، يتضمن القانون البلدي، ج.ر عدد 6، 18 يناير 1967، ص.90.

<sup>2</sup> - المادة الأولى من الأمر رقم 67-24.

<sup>3</sup> - المادة 02 من الأمر رقم 67-24.

<sup>4</sup> - بيان الأسباب، ج.ر عدد 6، 18 يناير 1967، ص.90.

<sup>5</sup> - بيان الأسباب، ج.ر عدد 6، 18 يناير 1967، ص.92.

<sup>6</sup> - المرجع نفسه.

## الباب الأول — ماهية الجماعات الإقليمية في الجزائر وتطور مفهوم النظام العام في المجال الإداري

عبارة "بعض سلطات الشرطة" تقود إلى تسجيل استنتاج يصب في إشكالية الدراسة وما يتفرع عنها من تساؤلات، فإذا ما تم ربط هذه العبارة بالنظام العام، يمكن القول بأن حفظ النظام العام يعد اختصاصا أصيلا للدولة، وما للبلدية في ذلك إلا دور "مكمل"، هذا على ضوء الأمر رقم 67-24، الذي يمثل المحطة الأولى في تاريخ تشريع البلدية. فما الذي تحمله المحطة الثانية؟

### ثانيا: قانون رقم 90-08 يتعلّق بالبلدية

يمثل النص الثاني<sup>1</sup> في تاريخ البلدية في الجزائر المستقلة، وقد أورد في مطلعها: "البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية، وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتحديث بموجب القانون"<sup>2</sup>. والملاحظ أنه سار في فلك النص الدستوري الساري المفعول آنذاك، أي تعديل 1989، حيث اكتفى بوصف الجماعة الإقليمية الأساسية فقط، واستغني عن كل تلك الصفات الملحقة: سياسية، إدارية، اقتصادية، اجتماعية وثقافية.

ما يعني الاقتضاب في الحديث عن موضع البلدية وهو ما برّزته هذه الدراسة حينها بالظروف المعاشة التي ترقّعت عن البلدية كأولوية في ذلك الوقت، فلم تسمح بحمل الجديد لها، هذا من جهة، وكذا بنضج صياغة الدستور من جهة أخرى، من خلال الاقتصار على المبادئ العامة فقط، التي هي ميزة رئيسة للنص الدستوري، لكن هذا لا ينطبق على التشريع الذي ينتظر منه التفصيل، وهو ما غاب في قانون البلدية رقم 90-08.

### ثالثا: قانون رقم 11-10 يتعلّق بالبلدية

قانون رقم 11-10<sup>3</sup> هو المحطة التشريعية الأخيرة للبلدية، كونه النص الساري به العمل، والذي ينتظر منه نوعٌ من التفصيل حول موضع البلدية، على النحو الذي يمكن من تحديد ماهيتها في إطار الإشكالية محلّ البحث من قبل الدراسة، وهو الأمر الذي غاب في النص السابق (القانون رقم 90-08).

<sup>1</sup> - قانون رقم 90-08، مؤرخ في 7 أبريل 1990، يتعلق بالبلدية، ج.ر عدد 15، 11 أبريل 1990، ص.488.

<sup>2</sup> - المادة الأولى من القانون رقم 90-08.

<sup>3</sup> - قانون رقم 11-10، مؤرخ في 22 يونيو 2011، يتعلق بالبلدية، ج.ر عدد 37، 3 يوليو 2011، ص.4.

## الباب الأول — ماهية الجماعات الإقليمية في الجزائر وتطور مفهوم النظام العام في المجال الإداري

تحت "القسم الأول: أحكام تمهيدية" جاء القانون رقم 11-10 بما سَمَّاهُ "المبادئ الأساسية" في باب أول مستقل مكوّن من خمس (05) مواد، يعني الدراسة منها المواد الثلاثة الأولى فقط، كون الرابعة والخامسة تتعلّق بالجانب المالي.

ويمكن تلخيص ما حواه هذا القانون كمبادئ أساسية فيما يلي:

- التأكيد على أنّ البلدية هي الجماعة القاعدية للدولة والقاعدة الإقليمية للامركزية<sup>1</sup>.
  - التأكيد على أنّ البلدية هي إطار ممارسة المواطنة ومشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية<sup>2</sup>.
  - الاعتراف للبلدية بصلاحيات أصيلة، يحددها القانون<sup>3</sup>.
  - من جملة المجالات التي تتدخل فيها البلدية، تم التأكيد بوجه خاص على دورها في إدارة الإقليم وتهيئته، التنمية بمختلف أبعادها، الأمن وما ورد بعبارة "الإطار المعيشي" للمواطن، لكن بصفتها مساهم مع الدولة، لا فاعل أساسي وأصيل في ذلك<sup>4</sup>.
- بالنسبة للقانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، فإنّ الدور الأساسي لهذه الأخيرة والمرتبط بمهامها، على ضوء المبادئ الأساسية لذات النص هو عملية التنمية وتهيئة الإقليم، الأمن والمحافظة على الإطار المعيشي للمواطن وتحسينه، بصفة المساهم، فهي تساهم مع الدولة في ذلك، ما يعني أنّ الدولة هي الفاعل الأساس.
- رجوعاً إلى إشكالية الدراسة الرئيسة، أي حفظ النظام العام، يمكن القول أنّه اختصاص أساسي للبلدية، فلمشرّع ربطه بمهية البلدية، عبر قناة الأمن والحفاظ على الإطار المعيشي للمواطنين وتحسينه، ضمن تلك المجالات التي تم ذكرها في المبادئ الأساسية التي تحكم البلدية، وهو ما استندت عليه الدراسة لبحث ماهيتها.
- كان هذا عن الإطار التشريعي للبلدية على مستوى كل المحطات التي مرت بها، وكما ينتظر الدستور من التشريع التفصيل في أحكامه، فكذلك هو التشريع الذي بدوره يحيل إلى التنظيم.

<sup>1</sup> - المادة الأولى والمادة 02 من القانون 11-10.

<sup>2</sup> - المادة 02 من القانون 11-10.

<sup>3</sup> - المادة 03 من القانون 11-10.

<sup>4</sup> - المادة 03 من القانون 11-10.

## الفرع الثالث

### الإطار التنظيمي

حين تناولت الدراسة الإطار التشريعي للبلدية، أوردت وصف "التيه" أي "التوهان" للتعبير عن كثرة النصوص التشريعية ذات الصلة بالبلدية وهو ما يسمى في اللغة الفرنسية *L'inflation législative*<sup>1</sup>، والأمر يفوق ذلك فيما تعلق بالنصوص القانونية بعنوان التنظيم، التي يصعب حصرها، وعليه يتم تحت عنوان الإطار التنظيمي للبلدية إيراد ما يخدم إشكالية الدراسة، والذي يمكن تلخيصه في ملاحظتين رئيسيتين، هما:

#### أولاً: الملاحظة الأولى

تتضمن تبني الأطروحة التي تذهب إلى أنّ غزارة التنظيم المتعلق بالبلدية والجماعات الإقليمية، يعدّ أمراً في غير صالحها، كون هذه النصوص صادرة عن السلطة المركزية لا عن السلطة التشريعية الأصلية، ما يعني المزيد من تدخّل الجهات المركزية وفرض المزيد من القيود على حساب استقلالية الوحدات المحلية.

#### ثانياً: الملاحظة الثانية

وهي ما نعتبره "ظاهرة" لم تشهدها البلدية قبل ذلك ولا بعده، إذ لم تتكرّر منذ حدثت وهو ما يلفت الانتباه، وتمثّل في إصدار مجموعة من المراسيم سنة 1981 مع بعضها البعض حول صلاحيات البلدية، لكنّها كانت مقرونة كذلك بصلاحيات الولاية في ذات النص، غطّت مختلف القطاعات:

1- الشبيبة والرياضة (مرسوم رقم 81-371).

2- القطاع السياحي (مرسوم رقم 81-372).

3- الفلاحة والثورة الزراعية (مرسوم رقم 81-373).

4- الصحة (مرسوم رقم 81-374).

5- النقل والصيد البحري (مرسوم رقم 81-375).

6- العمل والتكوين المهني (مرسوم رقم 81-376).

<sup>1</sup> L'inflation législative : augmentation du nombre de lois de la longueur des textes législatifs. <https://www.linternaute.fr/dictionnaire>, page consultée le 12/10/2019.



## الباب الأول — ماهية الجماعات الإقليمية في الجزائر وتطور مفهوم النظام العام في المجال الإداري

- 7- قطاع التربية (مرسوم رقم 81-377).
- 8- الصناعة والطاقة (مرسوم رقم 81-378).
- 9- المياه (مرسوم رقم 81-379).
- 10- التخطيط والتهيئة العمرانية (مرسوم رقم 81-380).
- 11- الحماية والترقية الاجتماعية لبعض فئات المواطنين (مرسوم رقم 81-381).
- 12- الثقافة (مرسوم رقم 81-382).
- 13- التجارة (مرسوم رقم 81-383).
- 14- البريد والمواصلات (مرسوم رقم 81-384).
- 15- المنشآت الأساسية القاعدية (مرسوم رقم 81-385).
- 16- الشؤون الدينية (مرسوم رقم 81-386).
- 17- الغابات واستصلاح الأراضي (مرسوم رقم 81-387)<sup>1</sup>.

إنّ وجود هذه النصوص يعكس اتّساع دائرة تدخّل البلدية، لتشمل جلّ الميادين.

وهذا ليس بالأمر الغريب إذا ما وُضِعَ في السياق الدستوري (دستور سنة 1976) والتشريعي (الأمر رقم 67-24) الذين طبعا البلدية بالصبغة السياسية، الإدارية، الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية. ونرى أنّ في ذلك "إرهاق" للبلدية قد يفضي إلى "العجز".

---

<sup>1</sup> - ج ر عدد 52، 29 ديسمبر 1981، ص.ص. 1854 - 1900.

## المطلب الثاني

### البناء الهيكلي للبلدية

تجتمع مختلف نظريات الإدارة<sup>1</sup> على الاعتراف لأي تنظيم إداري<sup>2</sup> بأنه جهاز مكون من وحدات على تباين علاقاتها، وكذلك هو حال "التنظيم البلدي"، الذي استخدمت الدراسة عبارة "البناء الهيكلي" للدلالة على الوحدات المكونة له، بناء على الطرح الآتي:

**البناء الهيكلي للبلدية = هيئات البلدية + الإدارة البلدية**

وذلك تأسيسًا على ما أورده قانون البلدية الحالي مستخدمًا العنوان التالي "هيئات البلدية وهيكلها":  
"تتوفر البلدية على: هيئة مداولة: المجلس الشعبي البلدي، هيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي، إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، تمارس الهيئات البلدية أعمالها في إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما"<sup>3</sup>.

ما يعني التمييز بين ما اعتبره "هيئات" وما دون ذلك، وعليه فإنّ البناء الهيكلي للبلدية يتمثل في هيئات البلدية (الفرع الأول) والإدارة البلدية (الفرع الثاني).

## الفرع الأول

### هيئات البلدية

إنّ دراسة هيئات البلدية في هذا المقام، يأتي متماشيا وإشكالية الدراسة، أي بحث دور البلدية كجماعة إقليمية للدولة في حفظ النظام العام، فالقصد هو معرفة وتحديد بأيّ من أجهزتها تتحرك لأداء هذا الدور،

<sup>1</sup> - سواء المدرسة التقليدية (النظرية البيروقراطية، النظرية الكلاسيكية ونظرية الإدارة العلمية)، نظرية حركة العلاقات الإنسانية أو المدرسة السلوكية.

محمد عبد الفتاح ياغي، مبادئ الإدارة العامة، دار وائل للنشر، عمان، 2010، ص.ص. 32-76، ص.ص. 237-265.

<sup>2</sup> - عامر الحاج، "أسس بناء الهيكل التنظيمي في البلدية"، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 47، بسكرة - الجزائر، جوان 2017، ص.ص. 77-80.

<sup>3</sup> - المادة 15 من قانون البلدية رقم 10-11.

## الباب الأول — ماهية الجماعات الإقليمية في الجزائر وتطور مفهوم النظام العام في المجال الإداري

وهل يتم تجنيد هذه الأجهزة البلدية بذات الشكل؟ أم أنّ الدور محلّ الدراسة يتركز على جهاز يقع عليه هو الضغط دون آخر؟

وقد ميّز قانون البلدية بين هئتين اثنتين للبلدية: هيئة مداولة ممثلة في المجلس الشعبي البلدي (أولا) ورئيس المجلس الشعبي البلدي، رئيس الهيئة التنفيذية (ثانيا)<sup>1</sup>.

### أولا: المجلس الشعبي البلدي

نظّم قانون البلدية الساري به العمل المجلس الشعبي البلدي في عناوين مستقلة شملت: سيره، لجانه، حلّه، القانون الأساسي للمنتخب البلدي ونظام المداولات، وقد درج فقه القانون الإداري في الجزائر في دراسته للمجلس الشعبي البلدي على التمييز بين تشكيلته أو تكوينه من جهة، ونظام سيره الذي يضمّ: الدورات، اللجان والمداولات من جهة أخرى<sup>2</sup>.

غير أنّ الدراسة لن تركز على إبراز كل تلك العناصر المتعلقة بالمجلس الشعبي البلدي، بل تكتفي ببحث هذه الهيئة من هئتي البلدية من خلال تناول ما يخدم إشكالياتها، أي هل المجلس الشعبي البلدي بتشكيلته ونظام عمله يشكل عائقا لتدخل الجماعات الإقليمية في حفظ النظام العام؟ أم عنصرا مساعدا على تفعيل هذا الدور؟ وقبل ذلك موقع هذه الهيئة من دور البلدية محلّ الدراسة؟ أي تدخلها من عدمه في عملية حفظ النظام العام؟ وتقييمه إن وُجد.

إنّ الإجابة عن الأسئلة التالية كفيلة بدراسة المجلس الشعبي البلدي بالقدر الذي نحتاجه: من هم أعضاء هذا المجلس؟ كيف يتم اختيارهم؟ كم عددهم؟ ما هي قواعد عملهم؟ ما هي مدة عملهم؟ ما هي مكانة المجلس بالنسبة للبلدية ككل؟

بدايةً يعدّ المجلس الشعبي البلدي جهازا مُنتخبا، وعليه فقبل الشروع في الإجابة عمّا سبق طرحه من تساؤلات، من الواجب التوقّف عند هذا الأخير بوصفه أولا إحدى المجالس المنتخبة التي اهتمّ بها المؤسس

<sup>1</sup> - المادة 15 من قانون البلدية رقم 10-11.

<sup>2</sup> - علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية، دار الهدى، الجزائر، 2011، ص.ص. 26، 31، 32.

- عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، دار جصور، الجزائر، 2012، ص.170.

- محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم، عنابة، 2013، ص.ص. 51، 78.

## الباب الأول — ماهية الجماعات الإقليمية في الجزائر وتطور مفهوم النظام العام في المجال الإداري

الدستوري الجزائري (1- المكانة الدستورية للمجلس المنتخب)، ومن ثمّ دراسته بوصفه إحدى هيئتي البلدية (2- خصوصية المجلس الشعبي البلدي).

### 1- المكانة الدستورية للمجلس المنتخب:

بالرجوع إلى الدستور الجزائري يلاحظ أنّ "المجلس المنتخب" تكررّ بين مواده، فالأساس الدستوري النصي الصريح للمجلس المنتخب المتكررّ يعكس مكانة هذا الجهاز والموضع الذي خصّه به القانون الأساسي، والذي يمكن تلخيصه فيما يلي:

أ- المجلس المنتخب آلية بما يمارس الشعب سيادته<sup>1</sup>، بعد الإقرار بأنّ السيادة ملك للشعب وحده<sup>2</sup>.

ب- يشكّل المجلس المنتخب الإطار الذي يعبرّ فيه الشعب عن إرادته<sup>3</sup>.

ت- يجسّد المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية<sup>4</sup>.

ث- يعدّ المجلس المنتخب فضاءً لمشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية<sup>5</sup>.

ج- يكرّس المجلس المنتخب المدلول الشعبي لرقابة عمل السلطات العمومية<sup>6</sup>.

وهو ما يبرّر العناية الفائقة التي أولاها القانون الأساسي للمجلس المنتخب، إذ يرتبط بمفاهيم "بالغة الأهمية"، وتعدّ مفاهيم مستقلة وقائمة بذاتها في مجال الدراسة.

يُقصدُ كل من: مفهوم السيادة *la notion de souveraineté*<sup>7</sup>، مفهوم اللامركزية *la notion*

*de décentralisation*، مفهوم مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية *la notion de*

<sup>1</sup> - المادة 08 / الفقرة 03 من دستور الجزائر.

<sup>2</sup> - المادة 07 / الفقرة 02 من دستور الجزائر.

<sup>3</sup> - المادة 16 / الفقرة 02 من دستور الجزائر.

<sup>4</sup> - المادة 19 من دستور الجزائر.

<sup>5</sup> - المادة 19 من دستور الجزائر.

<sup>6</sup> - المادة 16 / الفقرة 02 من دستور الجزائر.

<sup>7</sup> - « *SOUVERAINETÉ* : signifie, négativement, l'absence de toute dépendance extérieure et de tout empêchement intérieur. Positivement, désigne le caractère suprême de la puissance étatique, et cette puissance elle-même, c'est-à-dire les pouvoirs effectifs compris dans la puissance de l'État ».

- Jean GICQUEL, Pierre AVRIL, *Lexique de droit constitutionnel*, 4<sup>e</sup> édition, PUF, Paris, 2013, p.41.

## الباب الأول — ماهية الجماعات الإقليمية في الجزائر وتطور مفهوم النظام العام في المجال الإداري

*participation des citoyens à la gestion des affaires publiques*<sup>1</sup>، ومفهوم الرقابة الشعبية *la notion du contrôle populaire*<sup>2</sup>.

إنّ جلّ هذه المفاهيم يتمحور حول مفهوم السيادة، وتحديدًا السيادة الشعبية<sup>3</sup>، التي نظّر لها الفقيه

«Jean-Jacques Rousseau» في كتابه الشهير "العقد الاجتماعي" *Du contrat social*<sup>4</sup>.

### 2- خصوصية المجلس الشعبي البلدي:

يتشكّل المجلس الشعبي البلدي عن طريق الانتخاب الذي يعدّ حقًا دستوريًا<sup>5</sup>، ويحكمه كمبدأ عام الاقتراع العام المباشر والسري<sup>6</sup>، وهو ما يسري على هذه الهيئة.

فمن بين المستوفين للشروط القانونية، المسجلين في الدائرة الانتخابية المرشّح فيها، البالغين على الأقل ثلاث وعشرين (23) سنة يوم الاقتراع، الحاملين للجنسية الجزائرية، سوّيّ الوضعية تجاه الخدمة الوطنية وغير المحكومين عليهم بحكم نهائي لارتكاب جنحة سالبة للحرية مع عدم رد الاعتبار باستثناء الجرح غير العمدية<sup>7</sup>،

<sup>1</sup> - Le citoyen participe aux affaires publiques en prenant directement des décisions, ou en élisant des représentants. Ce qui signifie que ce principe peut s'incarner par plusieurs modes ; le pouvoir de suffrage, scrutin, l'initiative populaire, le référendum, le veto populaire, la révocation populaire.

إلا أنّ الجزائر لم تشهد كل هذا التنوع، سواء على المستوى الوطني أو الآخر المحلي، ولعلّ ذلك تحمله إصلاحات أخرى في المستقبل.

- Gilles TOULEMONDE, Isabelle THUMEREL, **L'essentiel des Principes fondamentaux de droit constitutionnel**, 6<sup>e</sup> édition, Gualino Lextenso, France, 2018, p.p. 28-39.

- CDLR, **La participation des citoyens à la vie publique locale**, Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2000, p.p. 14-33.

<sup>2</sup> - "الرقابة الشعبية هي نوع من الرقابة تمارسها الجماهير حرصًا على المشروعية، إمّا بشكل مباشر أم غير مباشر؛ عن طريق قنوات المجتمع المدني، الإعلام وحتى الأحزاب السياسية".

- عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى، الجزائر، 2010، ص.ص. 136-140.

<sup>3</sup> - « *La souveraineté populaire implique que la source du pouvoir réside dans le peuple. Il est donc souverain. Le peuple est constitué de l'ensemble des citoyens d'un État et chacun d'eux détient une parcelle de souveraineté. Cette souveraineté est indivisible et le peuple n'a qu'une volonté : la volonté générale* ».

- Gilles TOULEMONDE, Isabelle THUMEREL, **L'essentiel des Principes fondamentaux de droit constitutionnel**, 2<sup>e</sup> édition, Gualino Lextenso, France, 2014, p. 25.

<sup>4</sup> - Dimitri Georges LAVROFF, **Histoire des idées politiques de l'Antiquité à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle**, 5<sup>e</sup> édition, Dalloz, Paris, 2007, p. 132.

<sup>5</sup> - تنص المادة 56 من دستور الجزائر على: "لكل مواطن تنوّر فيه الشروط القانونية الحق في أن يبتخب وأن يبتخب".

<sup>6</sup> - تنص الفقرة الأولى من المادة 02 من القانون العضوي رقم 16-10، المتعلق بنظام الانتخابات، المعدل والمتمم، على: "الاقتراع عام ومباشر وسري".

<sup>7</sup> - المادة 79 من القانون العضوي رقم 16-10، المتعلق بنظام الانتخابات، المعدل والمتمم.

## الباب الأول — ماهية الجماعات الإقليمية في الجزائر وتطور مفهوم النظام العام في المجال الإداري

يتم انتخاب أعضاء المجلس الشعبي البلدي لمدة خمس (05) سنوات تسمى قانونا بالعهد، عن طريق الاقتراع النسبي على القائمة<sup>1</sup>، ويتم توزيع المقاعد التي سيتم شغلها على مستوى المجلس بالتناسب حسب عدد الأصوات التي تحصلت عليها كل قائمة<sup>2</sup>.

عدد المقاعد يترجم عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي، وهو يختلف من بلدية إلى أخرى حسب عدد سكان كل منها، في مجال محدد أدناه (13) عضو وأقصاه (43) عضو، على النحو الآتي<sup>3</sup>:

عدد سكان البلدية حسب آخر عملية إحصاء عام للسكان	عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي
أقل من 10.000 نسمة	13 عضو
من 10.000 إلى 20.000 نسمة	15 عضو
من 20.001 إلى 50.000 نسمة	19 عضو
من 50.001 إلى 100.000 نسمة	23 عضو
من 100.001 إلى 200.000 نسمة	33 عضو
أكثر من 200.000 نسمة	43 عضو

مع ضرورة التنبيه إلى أن 30% على الأقل من أعضاء المجلس الشعبي البلدي يكون من العنصر النسوي، بالنسبة للبلديات في مقرات الدوائر والبلديات التي يفوق عدد سكانها 20.000 نسمة<sup>4</sup>.

هؤلاء الأعضاء يجتمعون في دورات عادية كل شهرين (02) لمدة لا تفوق خمسة (05) أيام<sup>5</sup>، بناء على استدعاء من قبل رئيس المجلس مرفق به مشروع جدول أعمال يحتوي المواضيع المزمع تناولها خلال هذه

<sup>1</sup> - المادة 65 من القانون العضوي رقم 16-10، المتعلق بنظام الانتخابات، المعدل والمتمم.

<sup>2</sup> - المادة 66 من القانون العضوي رقم 16-10، المتعلق بنظام الانتخابات، المعدل والمتمم.

<sup>3</sup> - جدول من انجاز الطالب (ة)، على ضوء المادة 80 من القانون العضوي رقم 16-10، المتعلق بنظام الانتخابات، المعدل والمتمم.

<sup>4</sup> - المادة 2 من القانون العضوي رقم 12-03، يحدد كفاءات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة.

<sup>5</sup> - المادة 16 من قانون البلدية رقم 11-10.

## الباب الأول — ماهية الجماعات الإقليمية في الجزائر وتطور مفهوم النظام العام في المجال الإداري

الاجتماعات<sup>1</sup>، التي تكون جلساتها علنية عدا ما تعلق منها بالحالات التأديبية للأعضاء وما ارتبط بالحفاظ على النظام العام<sup>2</sup>.

وقد أتاح المشرع للمجلس الشعبي البلدي أن يجتمع في دورات غير عادية، بطلب من رئيسه، ثلثي (3/2) أعضائه أو الوالي<sup>3</sup>، وفي دورات أخرى "إجبارية استثنائية"، إذ تتم بقوة القانون في حال ظروف استثنائية مرتبطة بالخطر الوشيك أو كارثة كبرى<sup>4</sup>.

كما يسمح ذات النص للمجلس بالاجتماع خارج مقر البلدية إذا تعذر بلوغه لقوة القاهرة<sup>5</sup>.

لتبقى كل من "القوة القاهرة"، "الخطر الوشيك" و"كارثة كبرى"، عبارة عن "ظروف استثنائية" تحتويها مصطلحات واسعة غير دقيقة وغير محددة، وهو ما يعود للهيئة في شكل سلطة تقديرية، بالرغم من أنّ التنظيم حاول التفصيل فيها نوعا ما، بإيراد المزيد من العبارات التي تبقى هي الأخرى واسعة وصعبة التحديد: "عند الحاجة"، "قضايا غير متوقعة"، "قضايا مرتبطة بأحداث جديدة"<sup>6</sup>.

وتفضي اجتماعات المجلس إلى تدوين مداولاته في سجل خاص<sup>7</sup>، وتكون قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد واحد وعشرين (21) يوما من تاريخ إيداعها بالولاية كأصل عام<sup>8</sup>.

وحرصًا منه على حسن سير المجلس الشعبي البلدي، نصّ المشرع على تكوين لجانٍ ينتظم فيها أعضاء المجلس حسب مجالات الاختصاص، قد تكون دائمة أو خاصة<sup>9</sup>.

1- المادتان 20 و 21 من قانون البلدية رقم 10-11.

2- المادة 26 من قانون البلدية رقم 10-11.

3- المادة 17 من قانون البلدية رقم 10-11.

4- المادة 18 من قانون البلدية رقم 10-11.

5- المادة 19 من قانون البلدية رقم 10-11.

6- تنص المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 13-105، ماضي في 17 مارس 2013، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، ج.ر عدد 15، 17 مارس 2013، ص.9، على: "يجتمع المجلس الشعبي البلدي في دورة عادية كل شهرين، ويمكنه عقد دورات غير عادية، عند الحاجة، لمعالجة قضايا متوقعة أو غير مرتبطة بأحداث جديدة لها تأثير على مالية البلدية أو الممتلكات أو سير المرفق العام ولا تختمل انتظار انعقاد دورة عادية مقبلة لمعالجتها".

7- المادتان 52 و 55 من قانون البلدية رقم 10-11.

8- المواد 56، 57 و 58 من قانون البلدية رقم 10-11.

9- المواد من 31 إلى 36 من قانون البلدية رقم 10-11.

### ثانيا: رئيس المجلس الشعبي البلدي

إنّ التقيّد بنص المادة المتعلقة بميثاق البلدية وهيكلها سالف الذكر<sup>1</sup>، يفضي إلى اعتماد "الهيئة التنفيذية برئاسة رئيس المجلس الشعبي البلدي" الهيئة الثانية من هيئتي البلدية إلى جانب المجلس الشعبي البلدي، لكن بالتأمل في باقي مواد ذات النص القانوني، وكذا كيفية تقسيمه، يتّضح أنّ رئيس المجلس الشعبي البلدي، الذي هو كذلك رئيس الهيئة التنفيذية، هو الهيئة الثانية للبلدية، لا الهيئة التنفيذية التي يتّأسسها هو، ففانون البلدية رقم 10-11 تحت عنوان ميثاق البلدية أفرد فصلا للمجلس الشعبي البلدي وفصلا لرئيسه، وميّز بين صلاحيات الاثنين كل على حده. وهو ما اعتمده الدراسة.

لم يضع المشرّع شروطا إضافية لرئيس المجلس الشعبي البلدي (على غرار المؤهل العلمي مثلا)، وعليه يمكن أن يتولّى ذلك كل من توفّرت فيه الشروط سابقة الذكر، وأهله للفوز بمقعد على مستوى المجلس البلدي، على أن يكون متصدّرا للقائمة التي تحصّلت على أغلبية أصوات الناخبين، وإن غابت الأغلبية وحلّ التساوي مكانها، فترجّح كفة الأصغر سنّا<sup>2</sup>.

وفي ذلك ما يلي:

- تكريس للمشروعية<sup>3</sup>، احترام وتحقيق إرادة الناخبين، من خلال الإبقاء على متصدّر القائمة المختارة من الأغلبية.
- تجسيد مبدأ تمكين الشباب، من خلال اعتماد الأصغر سنّا كميّار للاختيار في حال تساوي عدد الأصوات.

<sup>1</sup> - المادة 15 من قانون البلدية رقم 10-11.

<sup>2</sup> - المادة 65 من قانون البلدية رقم 10-11.

<sup>3</sup> - « La légitimité pourra être définie : qualité du pouvoir qui fonde l'obéissance qu'il exige, conformité de ce pouvoir aux croyances des gouvernés quant à son origine et à ses formes. Elle permet d'aller au-delà de l'effectivité du pouvoir, et de réfléchir sur sa justice ».  
Armel LE DIVELLE, Michel DE VILLIERS, Op.cit., p. 217.

وقد كرّس الدستور الجزائري مفهوم المشروعية صراحةً، حيث تنص ديباجته على ما يلي:

"إنّ الدستور فوق الجميع وهو القانون الأساسي الذي يضمن الحقوق والحريات الفردية والجماعية، ويحمي مبدأ حرية اختيار الشعب، ويضفي المشروعية على ممارسة السلطات".



## الباب الأول — ماهية الجماعات الإقليمية في الجزائر وتطور مفهوم النظام العام في المجال الإداري

ويضطلع رئيس المجلس الشعبي البلدي بسلطات باسم البلدية، وأخرى باسم الدولة<sup>1</sup>، أي:

- تمثيل البلدية، الذي يكرّس مبدأ اللامركزية، أين يعدّ رئيس المجلس سلطةً لامركزيةً.
- تمثيل الدولة، الذي يكرّس مبدأ عدم التركيز الإداري<sup>2</sup>، ويكون رئيس المجلس عبارة عن جهة غير ممرّكة للسلطة الوصية (متمثلة على الأغلب في الوالي).

يتّضح من الجزء المخصّص لرئيس المجلس الشعبي البلدي من قانون البلدية<sup>3</sup>، الحرص على ما يسمى

"مدى تفرّغ" رئيس المجلس *la disponibilité du président de l'APC*، والذي يتضح من خلال:

- اشتراط الإقامة في مقر البلدية<sup>4</sup>.
- التفرّغ بصفة دائمة لممارسة العهدة الانتخابية البلدية<sup>5</sup>.
- الاستخلاف في حال حصول المانع المؤقت<sup>6</sup>، وكذا الغياب غير المبرر لأكثر من شهر<sup>7</sup>.

يمكن قراءة هذه القواعد بحرص المشرّع على عدم شغور موقع رئيس المجلس الشعبي البلدي، وهو ما

يخدم الهيئة ككل، بما في ذلك تدخّلها في الموضوع محلّ الدراسة (أي عملية حفظ النظام لعام).

<sup>1</sup> - المادة 62 من قانون البلدية رقم 10-11.

<sup>2</sup> - « *La déconcentration est un mouvement qui, à l'intérieur de l'État, consiste à répartir davantage les compétences au profit des échelons locaux, pour animer, coordonner et mettre en œuvre les politiques définies au niveau national* ».

Bernard STIRN, *Les mots-clés du droit administratif*, Dalloz, France, 2019, p. 43.

- La déconcentration peut se définir aussi par : « *L'aménagement des structures administratives consistant pour une personne publique, surtout l'État, à confier à ses agents ou représentants, dans des circonscriptions administratives, des pouvoirs qu'ils exerceront en son nom. La déconcentration des services de l'État, modalité de la centralisation, suppose une répartition des tâches entre Administration centrale et services déconcentrés, et ne doit pas être confondue avec la décentralisation* ».

Agathe VANLANG et autres, op.cit., p. 149.

- وفي التمييز بين اللامركزية وعدم التركيز في المادة الإدارية، يبقى الفرق الجوهرى هو الاعتراف بالشخصية الاعتبارية من عدمه.

عمار بوضياف، *الوجيز في القانون الإداري*، المرجع السابق، ص.ص. 166-171.

<sup>3</sup> - والذي ورد في فرع مستقل تحت عنوان "رئيس المجلس الشعبي البلدي والقانون الأساسي الخاص به"، من المادة 62 إلى المادة 76 من قانون البلدية رقم 10-11.

<sup>4</sup> - المادة 63 من قانون البلدية رقم 10-11.

<sup>5</sup> - المادة 72 من قانون البلدية رقم 10-11.

<sup>6</sup> - المادة 72 من قانون البلدية رقم 10-11.

<sup>7</sup> - المواد 74 و 75 من قانون البلدية رقم 10-11.

## الفرع الثاني

### الإدارة البلدية

أفرد قانون البلدية الحالي "إدارة البلدية" بابًا مكونًا من ثلاث (03) فصول، هي كالآتي:

- تنظيم إدارة البلدية<sup>1</sup>.
- المندوبيات والملحقات البلدية<sup>2</sup>.
- أرشيف البلدية<sup>3</sup>.

نرى أنّ الفصل الأول فقط هو ما يعبر عن الإدارة البلدية، وعلى وجه التحديد تنظيم إدارة البلدية، العنصر المقصود بالدراسة، والذي بالتوقف عند المواد التي خصّصت له، البالغ عددها ثماني (08) مواد، يمكن تدوين الملاحظات التالية:

- التأكيد على خضوع الإدارة البلدية لسلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، وقد تم استخدام مفردة "ينشطها" للتعبير عن دور الأمين العام تجاه الإدارة البلدية، وفي نسخته باللغة الفرنسية أورد ذات النص مفردة «animé»<sup>4</sup>.
- التأكيد على اختلاف تنظيم إدارة البلدية حسب أهمية هذه الأخيرة والمهام المسندة إليها، مع سرد جملة من المصالح التي يمكن وصفها بـ"الأساسية"، التي قد تعنى بها مختلف البلديات<sup>5</sup>.
- من جملة ثماني (08) مواد، تمّ تخصيص ثلاث (03) منها للأمين العام للبلدية، وهو معدّل يفوق ما خصّص للنقاط الأخرى، وكان ذلك عن كيفية وشروط تعيينه، حقوقه وواجباته وإيراد مجموعة من المهام التي يتولّاها تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> - من المادة 125 إلى المادة 132 من قانون البلدية رقم 10-11.

<sup>2</sup> - من المادة 133 إلى المادة 138 من قانون البلدية رقم 10-11.

<sup>3</sup> - من المادة 139 إلى المادة 143 من قانون البلدية رقم 10-11.

<sup>4</sup> - المادة 125 من قانون البلدية رقم 10-11.

<sup>5</sup> - المادة 126 من قانون البلدية رقم 10-11.

<sup>6</sup> - المواد 127، 128 و 129 من قانون البلدية رقم 10-11.

## الباب الأول — ماهية الجماعات الإقليمية في الجزائر وتطور مفهوم النظام العام في المجال الإداري

وهو ما يعبر على تركيز المشرع على الأمين العام، الأمر الذي يعكس بالضرورة مكانته بالنسبة لتنظيم إدارة البلدية، وهو ما تأخذه الدراسة بالحسبان، أي أنّ الأثر المحتمل الذي ستفرزه الإدارة البلدية على دور هذه الجماعة الإقليمية في حفظ النظام العام، يتركز بالأساس على ما قد ينجم عن كل ما يتعلّق بالأمين العام للبلدية (من كيفية التعيين والصلاحيات على وجه التحديد).

• استخدام عبارة "مستخدمو المصالح والمؤسسات البلدية" للدلالة عن الإطار البشري الذي يشغل الإدارة البلدية، والذي قد يختلف فيما بينه من ناحية النص القانوني المؤطر له، بين الخضوع للقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية من جهة، والخضوع لقانون أساسي خاص من جهة أخرى<sup>1</sup>. مع إمكانية استفادتهم من تكوين لتحسين المستوى<sup>2</sup>.

• إمكانية لجوء البلدية ظرفياً إلى خبراء أو مستشارين، عن طريق التعاقد<sup>3</sup>.

أي أنّه، تحت عنوان "تنظيم الإدارة البلدية" *Organisation de l'administration de la*

*commune*، تطرّق المشرع إلى ثلاث عناصر رئيسة، هي:

- المصالح التي تغطّي مختلف ميادين تدخّل البلدية.

- الأمين العام للبلدية.

- مستخدمو المصالح والمؤسسات البلدية.

وعلى ضوء القراءة التي حاولت هذه الدراسة تقديمها للنصوص القانونية المخصّصة لتنظيم الإدارة البلدية من ناحية، وعلى ضوء إشكالية الدراسة محلّ البحث (أي دور البلدية كوحدة إقليمية قاعدية للدولة في حفظ النظام العام) من ناحية أخرى، يمكن تدوين ما يلي تجاه تدخّل البلدية:

- الملاحظ أنّ مسألة تنظيم و/أو تقسيم المصالح، لا تثير إشكالا، نظرا لفتح المجال من طرف النص القانوني

للتكليف بما يتماشى وخصوصية كل وحدة، ووقف الأمر على أهمية وحجم كل بلدية.

<sup>1</sup> - المادة 130 من قانون البلدية رقم 10-11.

<sup>2</sup> - المادة 131 من قانون البلدية رقم 10-11.

<sup>3</sup> - المادة 132 من قانون البلدية رقم 10-11.

## الباب الأول — ماهية الجماعات الإقليمية في الجزائر وتطور مفهوم النظام العام في المجال الإداري

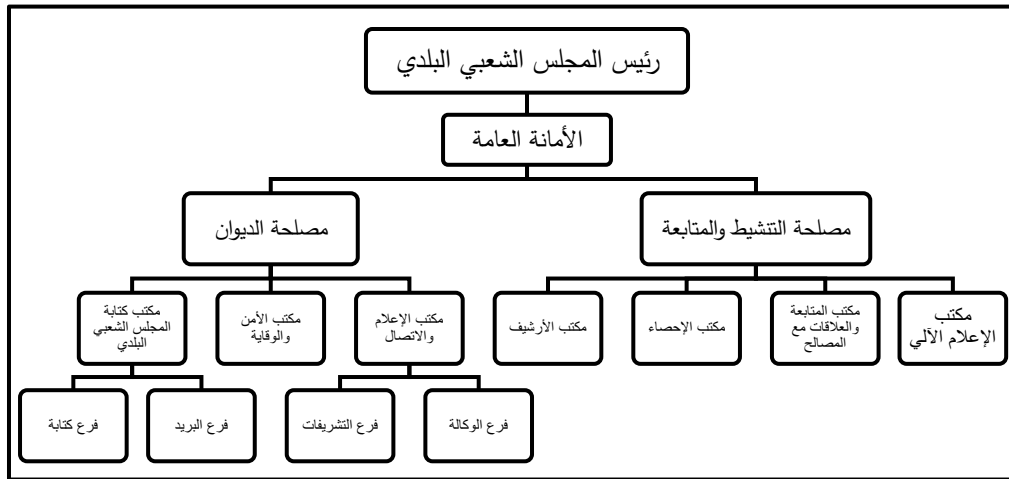
- مدى تأثير الأمين العام، نظير المكانة التي يحتلها على مستوى التنظيم الإداري البلدية.

- مدى تأثير اختلاف الإطار القانوني المنظم للعنصر البشري الذي تتوقّر عليه الإدارة البلدية.

وهو ما يحدّد التوقّف عند كل من الأمين العام للبلدية (ثانياً)، وكذلك مستخدمي المصالح والمؤسسات البلدية (ثالثاً)، وقبل ذلك الإطلاع على كيفية تنظيم مصالح إدارة البلدية، من خلال عرض نموذج عنها يرجع إلى إحدى بلديات الجزائر (أولاً).

### أولاً: نموذج توضيحي لتنظيم مصالح الإدارة البلدية

قصد توضيح كيفية تنظيم مختلف مصالح إدارة البلدية، يتم عرض نموذج لإحدى بلديات الجزائر<sup>1</sup>:



تضم الأمانة العامة للبلدية جملة من الأقسام، وكل قسم يضمن عدداً من المديرات: قسم الإدارة والمالية والوسائل العامة (يضم مديرية: المالية والممتلكات، الوسائل العامة وتسيير الموارد البشرية)، قسم التعمير والبيئة (يضم مديرية التعمير ومديرية البيئة) وقسم التنظيم والشؤون العامة (يضم مديرية الشؤون الاجتماعية والقانونية ومديرية الشؤون العامة).

<sup>1</sup> - الموقع الإلكتروني الرسمي لبلدية بسكرة، <http://apcbiskra.dz>، تاريخ زيارة الموقع: 2019/10/27.

الباب الأول — ماهية الجماعات الإقليمية في الجزائر وتطور مفهوم النظام العام في المجال الإداري

كذلك المديرية تضم "مصالح"، والمصالح تضم "مكاتب"، التي قد تضم هي الأخرى "فروعاً"<sup>1</sup>:

مصلحة النظافة	مكتب حماية البيئة	مكتب النظافة (فرع الكناسة+فرع نقل القمامة)
مصلحة المساحات الخضراء والمقابر	مكتب الحدائق والمساحات الخضراء	تنظيم الجنائز
مصلحة الصحة العمومية	مكتب التفتيش والتحليل	مكتب مكافحة الأمراض المتقلة
مصلحة متابعة أشغال الري	مكتب أشغال التطهير	مكتب أشغال مياه الشرب
مصلحة المتابعة والأشغال	مكتب البناء والتهيئة	مكتب الأشغال العمومية
مصلحة العمران	مكتب المنشآت المصنفة	مكتب الدراسات والبرمجة
مصلحة تقصي المخالفات	مكتب مخالفات البناء	مكتب مخالفات الطرق
مصلحة الشؤون الاجتماعية	مكتب النشاط الاجتماعي	مكتب الشؤون الثقافية والرياضية والاجتماعية والتمهين
مصلحة المنازعات	مكتب الشؤون القانونية والعقارية	مكتب المنازعات القضائية
مصلحة الانتخابات	مكتب التسجيلات والشطب	مكتب العمليات الانتخابية
مصلحة الحالة المدنية	المكتب المركزي	وسط المنطقة الغربية
مصلحة الميزانية	مكتب الميزانية	مكتب التحصيل والالتزامات
مصلحة الصفقات	مكتب الصفقات	مكتب اللجان
مصلحة المحاسبة	مكتب التسير	مكتب التجهيز
مصلحة الأملاك العقارية	مكتب الأملاك المنتجة للمداخل	مكتب الأملاك غير المنتجة للمداخل
مصلحة الوسائل العامة	مكتب المشتريات والمخازن	مكتب تسير الحضيرة
مصلحة البناءات البلدية والإنارة	مكتب صيانة البناءات البلدية	مكتب الإنارة العمومية
مصلحة تسيير المستخدمين	مكتب الأسلاك التقنية	مكتب العمال المتعاقدين
مصلحة الأجور والرواتب	مكتب الأجور والرواتب	مكتب المنح
مديرية البيئة		
مديرية التعمير		
مديرية الشؤون الاجتماعية والقانونية		
مديرية الشؤون العامة		
مديرية الشؤون المالية والممتلكات		
مديرية الوسائل العامة		
مديرية تسيير الموارد البشرية		

<sup>1</sup> - جدول من إعداد الطالب (ة) على ضوء ما ورد في الموقع الإلكتروني الرسمي لبلدية بسكرة، <http://apcbiskra.dz>، تاريخ زيارة الموقع:

2019/10/27

## الباب الأول — ماهية الجماعات الإقليمية في الجزائر وتطور مفهوم النظام العام في المجال الإداري

### ثانيا: الأمين العام للبلدية

بالرجوع إلى المرسوم التنفيذي رقم 16-320<sup>1</sup> بوصفه النص القانوني الرئيس الخاص بالأمين العام للبلدية، والذي جاء في ثمان (08) فصول (أحكام عامة، الحقوق والواجبات، المهام، التكوين، التقييم، كيفية التعيين وشروطه، التصنيف والراتب، أحكام انتقالية وختامية)، يمكن تسجيل ما يلي:

- وحدة القواعد التي تحكم الأمين العام تجاه كل البلديات فيما يتعلّق بالمهام<sup>2</sup>، التكوين<sup>3</sup> والتقييم<sup>4</sup>.
- اختلاف القواعد التي تحكم الأمين العام بين بلديات الوطن فيما يتعلّق بطبيعة المنصب ذاته<sup>5</sup>، الحقوق والواجبات<sup>6</sup>، عملية التعيين<sup>7</sup> وشروطه<sup>8</sup>، التصنيف والراتب<sup>9</sup>، ومعيّار التباين هو عدد سكان البلدية، الذي يأتي في شكلين مختلفين كأساس للتفريق:

- العتبة: باعتماد معيار 100.000 نسمة، فيما يخص: طبيعة المنصب، الحقوق والواجبات وكيفية التعيين.

- التناسب الطردي مع عدد السكان: فيما يخص شروط التعيين، التصنيف والراتب.

---

<sup>1</sup> - مرسوم تنفيذي رقم 16-320، مؤرخ في 13 ديسمبر 2019، يتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، ج.ر عدد 73، 15 ديسمبر 2016، ص.3.

<sup>2</sup> - المواد من 13 إلى 16 من المرسوم التنفيذي رقم 16-320.

<sup>3</sup> - المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 16-320.

<sup>4</sup> - المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 16-320.

<sup>5</sup> - المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 16-320.

<sup>6</sup> - المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 16-320.

<sup>7</sup> - المادتان 20 و 21 من المرسوم التنفيذي رقم 16-320.

<sup>8</sup> - المواد من 22 إلى 25 من المرسوم التنفيذي رقم 16-320.

<sup>9</sup> - المادتان 26 و 27 من المرسوم التنفيذي رقم 16-320.

## الباب الأول — ماهية الجماعات الإقليمية في الجزائر وتطور مفهوم النظام العام في المجال الإداري

لمزيد من التوضيح حول هذا الاختلاف ومعياره بشكليته الاثنين، يمكن وضع الجدول الآتي<sup>1</sup>:

معيار عدد السكان بالتناسب الطردي			معيار عدد السكان كعتبة			
التصنيف والراتب (المستوى)	شروط التعيين (أقدمية المتصرف الإقليمي)	العدد بالنسمة	كيفية التعيين	الحقوق والواجبات	طبيعة المنصب	العدد بالنسمة
08	05 سنوات	أقل من 20.000	قرار من الوالي بناء على اقتراح	الخضوع إلى الأمر رقم 06-203	منصب عال	أقل من 100.000
09	06 سنوات	من 20.001 إلى 50.000	من رئيس المجلس الشعبي البلدي			
10	07 سنوات	من 50.001 إلى 100.000	مرسوم بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالجماعات الإقليمية	الخضوع إلى المرسوم التنفيذي رقم 90-226 المعدل والمتمم <sup>3</sup>	وظيفة عليا	يفوق 100.000
وظيفة نائب مدير بالإدارة المركزية	/	يفوق 100.000				

وهو ما جعل أقلام الباحثين في الموضوع تجتمع على أنّ القواعد التي تحكم الأمين العام للبلدية تتسم بنوع من التعقيد نتيجة إثارته للعديد من الإشكاليات القانونية، وفي المقابل اختلفت قراءاتهم حول انعكاسات ذلك على أداء البلدية ككل، ومدى التأثير على استقلاليتها من خلال الإخلال بمبدأ اللامركزية لحساب عدم التركيز الإداري، ومنه يمكن التمييز بين موقفين اثنين:

### • الموقف الأول:

وهو الموقف الذي يرى وجود جانب "إيجابي" في النظام الذي يحكم الأمين العام للبلدية، على الرغم من الاعتراف بتدعيم عدم التركيز الإداري على حساب اللامركزية. هذا الوجه الإيجابي يجد تبريره في حاجة

<sup>1</sup> - جدول من انجاز الطالب (ة)، على ضوء أحكام المرسوم التنفيذي رقم 16-320.

<sup>2</sup> - أمر رقم 06-03، مؤرخ في 15 يوليو 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج.ر. عدد 46، 16 يوليو 2006، ص.3.

<sup>3</sup> - مرسوم تنفيذي رقم 90-226، مؤرخ في 25 يوليو 1990، يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم، ج.ر. عدد 31، 28 يوليو 1990، ص. 1023، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 94-04، ماضي في 02 يناير 1994، ج.ر. عدد 1، 02 يناير 1994، ص.16، والمرسوم التنفيذي رقم 08-141، ماضي في 11 مايو 2008، ج.ر. عدد 24، 11 مايو 2008، ص.16.

## الباب الأول — ماهية الجماعات الإقليمية في الجزائر وتطور مفهوم النظام العام في المجال الإداري

البلدية إلى جهاز تقني ذي كفاءة فنية "يرافق عملية التسيير"، بل و"حتمية" ذلك<sup>1</sup>، مادامت الهيئتان البلديتان لا يشترط فيهما أي مؤهل أو مستوى علمي كما سبق عرضه.

ويستدل أصحاب هذا الموقف بما أثبتته الواقع العملي لبعض النماذج البلدية، التي شهدت صراعات ورداءة في التسيير، وصلت حد الانسداد.

### • الموقف الثاني:

وهو الموقف الذي يدعو إلى إعادة النظر في القواعد التي تحكم الأمين العام للبلدية<sup>2</sup>، والرافض لنظامه القانوني الحالي، كونه يتنافى ومبدأ اللامركزية. وذلك من خلال "تقوية"<sup>3</sup> مركز الأمين العام في إطار عدم التركيز الإداري؛ ما يعني "تناقض"<sup>4</sup> الإدارة المركزية — حسب البعض — التي كثيرا ما أبدت التزامها تجاه دعم اللامركزية (*renforcement de la décentralisation*) واستقلالية الجماعات المحلية.

كان هذا عن أبرز ما أُثير قانونا حول الأمين العام، لكن على ضوء إشكالية الدراسة محل البحث، وجب التوقف عند الصلاحيات ومن باب التحديد والدقة، "مهام *missions*" كما أوردها المرسوم التنفيذي رقم 16-320، فقد أكد هذا الأخير وتطبيقاً لأحكام قانون البلدية رقم 11-10 على أنّ الأمين العام للبلدية يباشر مهامه تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي: "يتولى الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي"<sup>5</sup>، وفي ذلك سايره التنظيم: "يكلف الأمين العام للبلدية، تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي"<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> أبو داوود طواهرية، عبد القادر غيتاوي، "المركز القانوني للأمين العام للبلدية في النظام القانوني الجزائري"، مجلة الإفريقية للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 02، العدد 02، أدرار- الجزائر، ديسمبر 2018، ص. 57.

<sup>2</sup> زهرة سعيود، "المركز القانوني للأمين العام للبلدية في ظل المرسوم التنفيذي رقم 16-320 المؤرخ في 13 ديسمبر 2016 حسب المعيار العضوي"، دراسات قانونية وسياسية، المجلد 03، العدد 01، بومرداس — الجزائر، جوان 2018، ص. 97.

<sup>3</sup> سمير بن عياش، "تقييم الإطار القانوني لمنصب المين العام للبلدية في الجزائر 2011-2017"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، عدد 17، الوادي — الجزائر، جانفي 2018، ص. 170.

<sup>4</sup> راضية عباس، "المركز القانوني للأمين العام للبلدية على ضوء قانون البلدية الجديد"، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، العدد 09، البليدة — الجزائر، جانفي 2016، ص. 89.

<sup>5</sup> المادة 129 من قانون البلدية رقم 11-10.

<sup>6</sup> المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 16-320.



## الباب الأول — ماهية الجماعات الإقليمية في الجزائر وتطور مفهوم النظام العام في المجال الإداري

وقد تم حصر هذه المهام في ثلاث نقاط رئيسية:

- ضمان تحضير اجتماعات المجلس الشعبي البلدي.
- ضمان متابعة تنفيذ مداورات المجلس الشعبي البلدي.
- تنشيط وتنسيق سير المصالح الإدارية والتقنية للبلدية<sup>1</sup>.

أن يكون هو من يسهر على تنفيذ مداورات المجلس الشعبي البلدي، والتنسيق بين مختلف مصالح الإدارة البلدية، هذا يعني أنّ الأمين العام بالنسبة للبلدية بمثابة "المحرك للسيارة"، من هنا تبرز مكانته على مستوى سير البلدية *le fonctionnement de la commune*، وهو ما ينعكس بالضرورة على مختلف الأدوار التي قد تلعبها البلدية، بما فيها الدور محلّ الدراسة أي حفظ النظام العمومي.

فإذا انطلقنا من أنّ صنع القرار البلدي (*la décision*) يرجع إلى هيئتي البلدية، المجلس الشعبي البلدي في شكل مداورات *délibérations*، ورئيسه في شكل قرارات بلدية *des actes unilatéraux*، ما يعني وجوب العناية بهما حرصا على جودة القرار البلدي، فإنّ وجوب العناية بالأمين العام لا تقل أهمية عن ذلك، كونه الجهة التي تكفل إخراج القرار البلدي إلى دائرة التنفيذ.

فهل الأمين العام جدير بهذه المكانة؟ الجواب عن هذا السؤال يستوجب الرجوع إلى شروط تعيينه، والتي وضعت كحد أدنى رتبة "متصرف إقليمي"، "مهندس دولة للإدارة الإقليمية" أو ما يعادلها، إلى جانب اشتراط خبرة من سنوات الخدمة الفعلية<sup>2</sup>.

ونقدّر أنّ ذلك كاف لتولي مختلف المهام ذات الطابع الإداري، وعليه فذلك لا يثير إشكالا تجاه تدخّل البلدية في حفظ النظام العام.

ومن الأمين العام يتم الانتقال إلى الإطار البشري الذي يشغل الإدارة البلدية، آخر محطة في دراسة التركيب الهيكلي للوحدة المحلية القاعدية للدولة في الجزائر.

<sup>1</sup> - المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 16-320.

<sup>2</sup> - المواد من 22 إلى 25 من المرسوم التنفيذي رقم 16-320.

## الباب الأول — ماهية الجماعات الإقليمية في الجزائر وتطور مفهوم النظام العام في المجال الإداري

### ثالثا: مستخدمو المصالح والمؤسسات البلدية

لم يكن حظّ العنصر البشري الشاغل للإدارة البلدية بالوفير من النص القانوني الخاص بالبلدية (أي القانون رقم 10-11)، حيث أورد بشأنهم مادتين اثنتين، الأولى تذكر بوجود من يخضع من هؤلاء المستخدمين إلى القانون الأساسي العام للوظيفة العامة، ومن يحكمه قانون أساسي خاص<sup>1</sup>، والثانية تؤكد على استفادتهم من التكوين وتحسين المستوى<sup>2</sup>.

ما يعنى ضرورة الرجوع إلى التنظيم، وهو ما تمّ فعلا، فبُعِيدَ صدور قانون البلدية رقم 10-11 بما يقرب الثلاث (03) أشهر صدر قانون أساسي خاص بموظفي الجماعات الإقليمية في شكل مرسوم تنفيذي<sup>3</sup>، الذي يمكن تدوين النقاط التالية بشأنه:

● العنصر البشري المعنيّ، محلّه كل من: الإدارة البلدية، الإدارة الولائية وكذا المؤسسات العمومية التابعة للبلدية والولاية<sup>4</sup>.

● تم تنظيم هؤلاء المستخدمين في شكل "شعب *filières*"، "أسلاك *corps*" و"رتب *grades*"، حيث كل شعبة تضم مجموعة من الأسلاك، وكل سلك يضم مجموعة من الرتب.

● تم سرد وتعداد<sup>5</sup> مختلف الشعب على النحو الآتي:

- شعبة الإدارة العامة.

- شعبة الترجمة — الترجمة الفورية.

- شعبة الوثائق والمحفوظات.

- شعبة الإعلام الآلي.

- شعبة الإحصائيات.

<sup>1</sup> - المادة 130 من قانون البلدية رقم 10-11.

<sup>2</sup> - المادة 131 من قانون البلدية رقم 10-11.

<sup>3</sup> - المرسوم التنفيذي رقم 11-334، مؤرخ في 20 سبتمبر 2011، يتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية، ج.ر. عدد 53، 28 سبتمبر 2011، ص.3.

<sup>4</sup> - المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 11-334.

<sup>5</sup> - المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 11-334.

## الباب الأول — ماهية الجماعات الإقليمية في الجزائر وتطور مفهوم النظام العام في المجال الإداري

- شعبة التسيير التقني والحضري.
- شعبة النظافة والنقاوة العمومية والبيئة.
- الشعبة الاجتماعية — الثقافية والتربوية والرياضية.

هذه الشعب تلخصها دراستنا وتحصّرها في صنفين اثنين، ومعيار التصنيف هو طبيعة النشاط، وعليه يمكن التمييز بين: شعبة الإدارة العامة من جهة، كونها الشعبة المختصة بعملية التسيير الإداري، والشعب الفنية من جهة أخرى (بمعنى الشعب التقنية والتخصصية أو المتخصصة، فهي مختصة بمجالات على وجه التحديد: الشأن الاجتماعي الثقافي التربوي والرياضي، النظافة، التسيير التقني والحضري، الإحصاء، الإعلام الآلي، الوثائق والمحفوظات والترجمة). وهو ما يعبر عنه المخطط التالي<sup>1</sup>:

الشعب الفنية/المتخصصة	الشعبة الإدارية
<ul style="list-style-type: none"><li>• الترجمة - الترجمة الفورية</li><li>• الوثائق والمحفوظات</li><li>• الإعلام الآلي</li><li>• الإحصائيات</li><li>• التسيير التقني والحضري</li><li>• النظافة والنقاوة العمومية والبيئة</li><li>• الشعبة الاجتماعية-الثقافية والتربوية والرياضية.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• شعبة الإدارة العامة</li></ul>

شعب  
إدارة  
الجماعات  
الإقليمية

- من جملة هذه الشعب، وعلى ضوء إشكالية الدراسة، يتم التركيز على شعبة الإدارة العامة التي تضم الأسلاك التالية:

- سلك المتصرفين الإقليميين.
- سلك ملحقي الإدارة الإقليمية.
- سلك أعوان الإدارة الإقليمية.
- سلك كتاب الإدارة الإقليمية.
- سلك محاسبي الإدارة الإقليمية<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> - مخطط من إنجاز الطالب (ة)، على ضوء المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 11-334.

<sup>2</sup> - المادة 24 من المرسوم التنفيذي رقم 11-334.

## الباب الأول — ماهية الجماعات الإقليمية في الجزائر وتطور مفهوم النظام العام في المجال الإداري

إلا أننا نقتصر في الدراسة على الأصناف الثلاثة الأولى، وتُستبعد كل من "كتاب الإدارة الإقليمية" و"محاسبي الإدارة الإقليمية"، كون "الكتابة" و"المحاسبة" تتسمان بالصبغة الفنية أو التقنية، وهو ما يؤكد ذات النص القانوني، الذي يشترط في كليهما شهادة التخصص: "شهادة الكفاءة المهنية" أو شهادة "تحكم مهني" بالنسبة للكتابة<sup>1</sup>، وشهادة "تقني في التخصص" أو ما يعادلها بالنسبة للمحاسبة *comptabilité*<sup>2</sup>.

وسبب هذا الاختيار راجع لسبب التركيز على شعبة الإدارة العامة دون باقي شعب الإدارة الإقليمية الأخرى، وحينها تم تبرير ذلك بما يتماشى وإشكالية الدراسة الرئيسة محلّ البحث، وعليه تم في هذا الإطار التركيز على ما يتصف بالطابع الإداري، أي ما يتعلّق بالعملية الإدارية ذاتها، فنحن بصدد بحث العنصر البشري المسؤول عن التسيير الإداري في نطاق الإدارة البلدية:

من هم؟ ومدى كفاءتهم؟ وأثر ذلك على أداء البلدية ككل؟ بما فيه ما يتصل بحفظ النظام العام.

فالتوقّف عند هذا العنصر البشري أمر ضروري، عكس الآخر الذي يتميز عمله بالتخصّص، سواء في الإعلام الآلي، الإحصاء أو الترجمة وغيرها، فهؤلاء ضمنا تم اختيارهم بناء على التخصّص ذاته، وعليه وجب البحث في العنصر الذي يتولى "نشاطا إداريا محضًا وخالصًا".

العنصر البشري المقصود يكون بتحديد على نحوٍ سلبي، أي كل ما يخرج عن دائرة التخصّص في إحدى المجالات المذكورة سابقا، ويتصف نشاطه بالصبغة الإدارية، كونه المسؤول عن عملية التسيير الإداري، فطبيعة نشاطهم هي "عملية توجيه وإشراف وتنسيق الجهود الفردية والجماعية"<sup>3</sup>، كجزء من التسيير العمومي.

<sup>1</sup> - المادتان 62 و63 من المرسوم التنفيذي رقم 11-334.

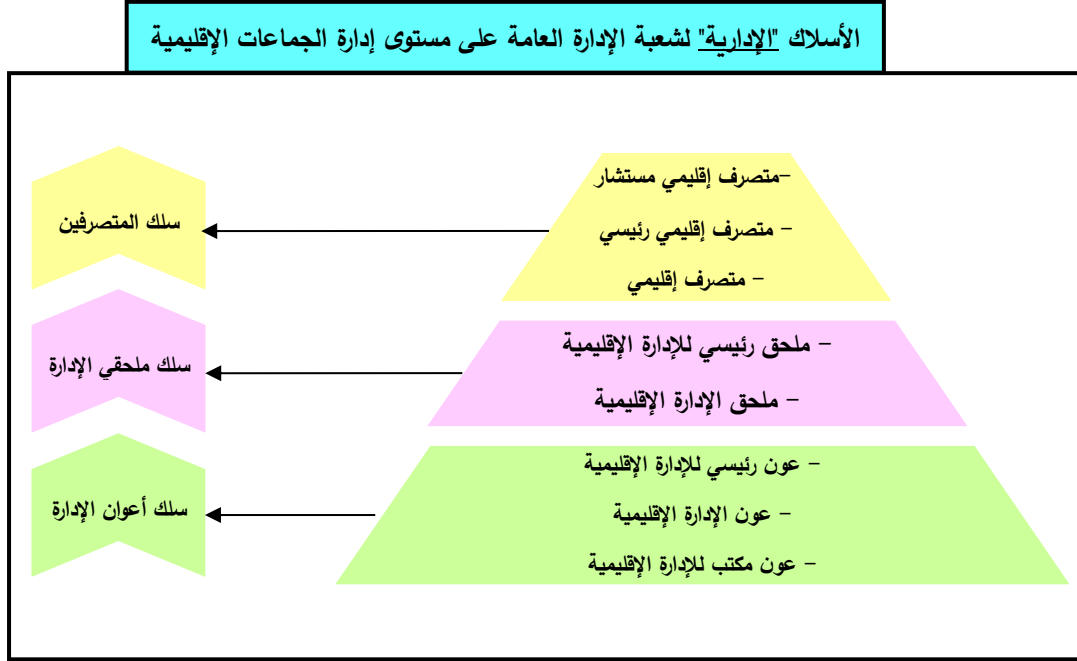
<sup>2</sup> - المادة 77 من المرسوم التنفيذي رقم 11-334.

<sup>3</sup> - مريزق عدمان، التسيير العمومي بين الاتجاهات الكلاسيكية والاتجاهات الحديثة، دار جسر، الجزائر، 2015، ص. 49.

## الباب الأول — ماهية الجماعات الإقليمية في الجزائر وتطور مفهوم النظام العام في المجال الإداري

وينتظم هذا العنصر البشري على مستوى الإدارة البلدية في إطار شعبة الإدارة العامة، في ثلاث (03)

أسلاك، يربط بينها تدرج هرمي، يمكن توضيحه في البيان التالي<sup>1</sup>:



● عند العودة إلى تفاصيل مختلف تلك الأسلاك برتبها الواردة في البيان أعلاه، نجد أن أدنى رتبة في شعبة الإدارة العامة (عون مكتب) يشترط فيها مستوى "الأولى ثانوي"<sup>2</sup>، في مقابل أعلى رتبة (متصرف إقليمي مستشار) التي هي في حقيقة الأمر عبارة عن ترقية للرتبة التي تدونها أي رتبة "متصرف إقليمي رئيسي"، ترقية بعد سبع (7) سنوات خدمة فعلية<sup>3</sup>، هذه الرتبة (أي متصرف إقليمي رئيسي) تستوجب شهادة المدرسة الوطنية للإدارة<sup>4</sup>، أو شهادة الماجستير بعد اجتياز مسابقة<sup>5</sup>.

ما يعني أن موضوع المستوى و/أو المؤهل العلمي للعنصر البشري المشكّل للإدارة البلدية، لا يثير أي إشكال بخصوص سير البلدية وأدائها، فعملية التسيير الإداري إن اتسمت بالتدرج من مستوى بسيط إلى

<sup>1</sup> - بيان تم من إعداده من طرف الطالب (ة)، على ضوء المواد 25، 38 و46 من المرسوم التنفيذي رقم 11-334.

<sup>2</sup> - المادة 50 من المرسوم التنفيذي رقم 11-334.

<sup>3</sup> - المادة 1/33 من المرسوم التنفيذي رقم 11-334.

<sup>4</sup> المدرسة الوطنية للإدارة تنشط تحت وصاية وزارة الداخلية والجماعات المحلية، تعمل على تكوين إطارات لمختلف الإدارات والمؤسسات العمومية، <http://www.ena.dz/>، تاريخ زيارة الموقع: 2019/11/02.

<sup>5</sup> - المادة 31 من المرسوم التنفيذي رقم 11-334.

## الباب الأول — ماهية الجماعات الإقليمية في الجزائر وتطور مفهوم النظام العام في المجال الإداري

آخر معقد، فقد تم مراعاة ذلك، ومستوى الأولى ثانوي كحد أدنى نراه كافٍ في هذه المرحلة، إلى غاية الماجستير، مع التأكيد تشريعا وتنظيما على إتاحة إمكانية الاستفادة من التكوين، بل ووجوب ذلك: "على موظفي الإدارة الإقليمية المشاركة في دورات التكوين التي تم تعيينهم لأدائها"<sup>1</sup>.

● الإطار البشري الموصوف نصًا بمستخدمي البلدية، يخضع للسلطة السلمية للأمين العام للبلدية، الخاضع هو الآخر لسلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي<sup>2</sup>.

بعد دراسة البلدية من خلال استقراء مختلف النصوص القانونية التي تعبر عن إرادة الدولة الجزائرية تجاهها، وكذلك من خلال اكتشاف تركيبها الهيكلية، في إطار دراسة ماهية الجماعات الإقليمية، يتم الانتقال لدراسة الوحدة الثانية، أي الولاية.

### المبحث الثاني

#### ماهية الولاية

"الولاية" بالكسر أو "الولاية" بالفتح، تعني لغة الإمارة والسلطان، وهي مصدر الفعل "وَلَّى"، حيث يقال "وَلَّى الأمر أي تَقَلَّدَهُ"<sup>3</sup>.

ولا يوجد ما يقابلها في اللغتين الفرنسية والإنجليزية، حيث تم إيراد مفردة «Wilaya» في الأولى، ومفردة «Vilayet» في الثانية، على النحو الآتي:

« Wilaya, Willaya ou wilayet : anciennement, pouvoir d'un wali et région sur laquelle s'exerçait ce pouvoir. Région administrative de l'Algérie »<sup>4</sup>.

Le fameux dictionnaire français, LAROUSSE a défini la wilaya : « Division administrative de l'Algérie contemporaine »<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> - المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 11-334.

<sup>2</sup> - المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 16-320.

<sup>3</sup> - الفيروز آبادي، القاموس المحيط، ط 8، مؤسسة الرسالة، بيروت، 2005. نسخة إلكترونية على الموقع: www.baheth.info، تاريخ زيارة الموقع: 2019/11/04.

<sup>4</sup> - <https://dictionnaire.reverso.net/francais-definition>, page consultée le 06/11/2019.

<sup>5</sup> - <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais>, page consultée le 06/11/2019.

## الباب الأول — ماهية الجماعات الإقليمية في الجزائر وتطور مفهوم النظام العام في المجال الإداري

يلاحظ أنّ اللغة الفرنسية من خلال بعض قواميسها، تعاملت مع كلمة *Wilaya* على أنّها "علامة جزائرية"، على عكس اللغة الإنجليزية التي —على ضوء عينة القواميس المستخدمة — اعترفت لها بالهوية التركية، وأقصت غير ذلك، كما هو مبين فيما يلي:

*“Vilayet (noun): a province or main administrative division of Turkey. Origin of vilayet: 1865-70 (Turkish), in Arabic “wilayah”*.<sup>1</sup>

وكذلك أبقى قاموس آخر على ذات البعد، بنسبة الولاية *Vilayet* إلى تركيا، كما هو وارد في التعريف

التالي:

*“Vilayet: one of the chief administrative divisions of Turkey having as head a vali who represents the government and is assisted by an elective council and being subdivided into cazas”*.<sup>2</sup>

إلا أنّ الأمر أبعد من ذلك، إذ اقترنت هذه المفردة (أي الولاية) بفكرة الإدارة اللامركزية حتى قبل ظهور الدولة بمفهومها الحديث، والتي يُرجع الباحثون أنّ أول استخدام لمصطلح *État* بهذا المفهوم الحديث كان من طرف المفكر والفيلسوف *Nicolas Machiavel* في كتابه الشهير "الأمير *Du prince*"، الذي نشر بعد وفاته سنة 1532 ميلادية:

*« Machiavel est le premier auteur qui ait employé la notion d'État, au sens moderne, dans la première ligne du chapitre premier du Prince : (Tous les États qui ont eu ou qui ont empire sur les hommes ont été ou sont des républiques ou des principautés.) Il fait référence à l'État comme notion qui définit le cadre dans lequel les diverses formes de pouvoir sont exercées. Il introduit la distinction entre les républiques et les monarchies »*.<sup>3</sup>

بل إنّ الأمر يعود إلى ما قبل ظهور المفهوم ذاته لا المصطلح فقط، وفي ذلك يقترح المؤرخ *Jean-Philippe Genet*، المختص ببحث نشأة الدولة الحديثة *La genèse de l'État moderne*، الفترة الممتدة من سنة 1250 إلى سنة 1350، كفترة لميلاد ونشأة المفهوم الحديث للدولة.

<sup>1</sup> - <https://www.dictionnaire.com/browse>, page consultée le 06/11/2019.

<sup>2</sup> - <https://www.merriam-webster.com/dictionary>, page consultée le 06/11/2019.

<sup>3</sup> - Dimitri Georges LAVROFF, op.cit, p. 77.

## الباب الأول — ماهية الجماعات الإقليمية في الجزائر وتطور مفهوم النظام العام في المجال الإداري

« *Nous avons proposé d'identifier comme période de « naissance » de l'État moderne, disons, pour être large, la période 1250-1350 ; à partir de la définition suivante :*

*L'État moderne en tant que structure socio-politique originale et distincte. Une forme d'organisation sociale, qui au nom de sa propre légitimité, garantit sa propre sécurité et celle de ses membres/sujets, disposant au moins à cette fin un contrôle sinon d'un monopole de la justice et d'une force militaire spécifique. Sa base matérielle repose sur une fiscalité publique, acceptée par la société politique, dans une dimension territoriale supérieure à celle de la cité, dont tous les sujets sont concernés »<sup>1</sup>.*

أي سواء قبل ظهور المصطلح سنة 1532، أو حتى قبل ظهور المفهوم المقترح من البعض للدولة الحديثة سنة 1250، كانت "الولاية" المرتبطة بفكرة اللامركزية وليس بالمفهوم الفني الذي نعرفه اليوم، أسبق من ذلك، منذ عهد الرسول محمد صلى الله عليه وسلم، الذي قسّم دولته إلى ثلاث ولايات: الحجاز، اليمن والبحرين، وذات النهج اعتمد في عهد الخلافة الراشدة، مع زيادة العدد<sup>2</sup>.

منذ ذلك الحين استمر حضور "الولاية" في البلاد المسلمة على مرّ تطورها التاريخي، وحسب بعض المراجع فإنّ "الوالي" كان في قاعدة هرم "كبار الموظفين الإداريين" الذين يساعدون السلطان في شؤون الحكم والإدارة، في دولة المماليك<sup>3</sup>، التي كانت الولاية أصغر وحدة في تنظيمها الإداري:

« *Du temps des Mamelouks en Égypte et en Syrie médiévales, la wilaya était la plus petite circonscription administrative* »<sup>4</sup>.

هذا الحضور المستمر للولاية في البلاد المسلمة منذ مجيء الإسلام إلى اليوم، يسمح لنا بالقول بأنّ "الولاية" كانت إحدى العلامات التي ميّزت دول المسلمين، والعكس، أي أنّ الطابع الإسلامي صبغ مفردة الولاية، التي أضحت بذلك "إسلامية" الهوية تاريخياً.

<sup>1</sup>- Jean-Philippe Genet, « **La genèse de l'État moderne** », La genèse de l'État moderne-Les enjeux d'un programme de recherche, Actes de la Recherche en Sciences Sociales, Vol. 118, Juin 1997, p. 4-6.

<sup>2</sup>- سامي حسن نجم الحمداي، الإدارة المحلية وتطبيقها والرقابة عليها، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2014، ص.ص. 29-22.

<sup>3</sup>- مفيد الزيدي، العصر المملوكي - موسوعة التاريخ الإسلامي، دار أسامة، عمان، 2009، ص.ص. 215-216.

<sup>4</sup>- موسوعة ويكيبيديا، <https://fr.wikipedia.org>، تاريخ زيارة الموقع: 2019/11/07.



## الباب الأول — ماهية الجماعات الإقليمية في الجزائر وتطور مفهوم النظام العام في المجال الإداري

وهي في ذلك تتمتع بأساس نصّي على مستوى القرآن الكريم، الذي أورد كلمة "ولي" ومشتقاتها في تسعين موضعاً<sup>1</sup>، منها ما أقرّ أنّ "الولي" اسم من أسماء الله الحسنى<sup>2</sup>، من ذلك:

﴿أَمْ اتَّخَذُوا مِنْ دُونِهِ أَوْلِيَاءَ قَالَ هُوَ الْوَلِيُّ وَهُوَ يُحْيِي الْمَوْتَى وَهُوَ عَلَى كُلِّ شَيْءٍ قَدِيرٌ﴾<sup>3</sup>.

مفردة الولاية ذات البعد أو الهوية الإسلامي(ة) تاريخياً، اتخذتها الدولة الجزائرية الحديثة كتسمية للدلالة على المستوى الثاني من مستويي جماعاتها الإقليمية، ولدراستها بهذا الوصف، أي الولاية الجماعة الإقليمية للدولة الجزائرية، يتم الانطلاق من الإطار القانوني الذي ينظّمها كخطوة أولى (المطلب الأول: الإطار القانوني للولاية)، ودراسة تركيبها الهيكلية كخطوة ثانية (المطلب الثاني: البناء الهيكلي للولاية).

### المطلب الأول

#### الإطار القانوني للولاية

على شاكلة الطرح الذي تناول الوحدة السالفة (أي البلدية)، والذي اعتمد على التقسيم الكلاسيكي للتدرّج الهرمي لمؤسسه القانوني Hans Kelsen، والذي يعرف بـ *pyramide des normes*<sup>4</sup>، يتم تتبّع النصوص القانونية المتعلقة بالولاية على اختلاف درجاتها، بدءاً من القانون الأسمى (الفرع الأول: الإطار الدستوري)، إلى التشريع (الفرع الثاني: الإطار التشريعي)، فالتنظيم (الفرع الثالث: الإطار التنظيمي).

<sup>1</sup> - <https://kenanaonline.com/users/Dr-mostafafahmy/posts/294285>, page consultée le 07/11/2019.

<sup>2</sup> - محمد راتب النابلسي، أسماء الله الحسنى - موسوعة النابلسي للعلوم الإسلامية، إصدار عام 2008، ص. 1261، نسخة إلكترونية على الموقع: [www.nabulsi.com](http://www.nabulsi.com)، تاريخ زيارة الموقع: 2019/11/08.

<sup>3</sup> - القرآن الكريم، سورة الشورى، الآية 09.

<sup>4</sup> - « Dans la vision classique, enseignée dans les facultés de droit, les sources du droit sont hiérarchiquement organisées : on emprunte au juriste autrichien Hans Kelsen l'image qu'elles formeraient une sorte de pyramide, au sommet de laquelle on place la Constitution, puis les sources internationales, la loi et les règlements autonomes, les règlements d'application de la loi. D'autres sources ont une place et/ou une nature un peu particulière : la jurisprudence, les usages, ou encore la doctrine ».

Muriel FABRE-MAGNAN, **Introduction au droit**, deuxième édition, PUF, Paris, 2014, p. 33.

## الفرع الأول

### الإطار الدستوري

أُخذت الدراسة كمنهج لها في استقرائها لإرادة الدولة الجزائرية من خلال الترسنة القانونية، انطلاقاً من الدستور، وضعها في سياقها التاريخي، الاجتماعي والسياسي - *le contexte historique et socio-politique*، اعتقاداً بأن ذلك يثمر فهماً أعمق.

بالنسبة للظروف التي صاحبت مختلف النصوص الدستورية للجزائر، فقد تم التطرق لها عند دراسة الإطار الدستوري للبلدية، لذا نمرّ مباشرة لكيفية تعاطي هذه النصوص مع الولاية، وهو ما يمكن تلخيصه في الجدول الموالي<sup>1</sup>:

تعدّل 2020	تعدّل 2016	تعدّل 1996	تعدّل 1989	دستور 1976	دستور 1963
"الجماعات المحلية للدولة هي البلدية والولاية" <sup>4</sup> .	"الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية" <sup>3</sup> .				"تتكون الجمهورية من مجموعات إدارية يتولى القانون تحديد مداها واختصاصها" <sup>2</sup> .

وعليه يمكن تدوين جملة من النقاط بخصوص موضع الولاية من الدستور الجزائري:

- يُلاحظ غياب الولاية بشكل مطلق في أول دستور للبلاد، على عكس البلدية التي جرى ذكرها في فقرة مستقلة<sup>5</sup> من ذات المادة التي أسست لوجود جماعات إقليمية للدولة تحت مسمى "مجموعات إدارية

: "*collectivités administratives*"

« *La République comprend des collectivités administratives dont l'étendue et les attributions sont fixées par la loi* »<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> - جدول من إعداد الطالب (ة).

<sup>2</sup> - المادة 09 من دستور الجزائر لسنة 1963.

<sup>3</sup> - المواد: 36 من دستور 1976، 15 من التعديل الدستوري 1989، 15 من التعديل الدستوري 1996 و 16 من التعديل الدستوري 2016.

<sup>4</sup> المادة 17 من التعديل الدستوري 2020.

<sup>5</sup> - تنص المادة 09 / الفقرة 02 من دستور 1963 على: "تعتبر البلدية أساساً للمجموعة الترابية والاقتصادية والاجتماعية".

<sup>6</sup> L'article 09/01 de la Constitution algérienne de 1963.

## الباب الأول — ماهية الجماعات الإقليمية في الجزائر وتطور مفهوم النظام العام في المجال الإداري

• في حين احتفظ القانون الأسمى بذات العبارة التي عُدَّت الأساس الدستوري النصّي الصريح والمباشر للولاية في الجزائر، على مستوى أربع محطّات من مجموع ست (6/4)، في دستور سنة 1976 سبقت "الولاية" البلدية" في الترتيب: "الجماعات الإقليمية للدولة هي الولاية والبلدية"<sup>1</sup>، وفي تعديل استفتاء 2020 تم استبدال "الإقليمية" بـ"المحلية"، ما يعني ثبات وعدم تطوّر مكانة الولاية في الدستور.

• من جهة أخرى، وبالمقارنة دوماً مع الجماعة القاعدية، يلاحظ جلياً أنّ الدستور لم يُفرد الولاية بفقرة خاصة كما تمّ مع البلدية، إذ ذُكرت الولاية في سياق التأسيس للجماعات الإقليمية للدولة. فهي لم تعامل تلك المعاملة "الخاصة" التي حظيت بها البلدية على مستوى ذات النص.

على ضوء هذه النقاط يمكن طرح التساؤلات التالية: لماذا سقطت الولاية من نصّ أوّل دستور للبلاد على عكس البلدية؟ لماذا لم تستفد الولاية من فقرة خاصة بها على غرار البلدية؟ هل الحضور الثابت للولاية على مستوى نص الدستور رغم كل تلك الإصلاحات التي مرّ بها يعكس غياب اهتمام المؤسس الدستوري ومن ورائه الدولة الجزائرية بالولاية؟ في مقابل تطور مستمر لموضع البلدية من الدستور بما يتماشى وتوجّهات الدولة؟ هل ذلك يعني أنّ الولاية تقلّ أهمية عن البلدية في فلسفة الدولة الجزائرية تجاه جماعاتها الإقليمية؟

كمحاولة لإيجاد إجابة عن هته التساؤلات، يمكن وضع الفرضيات التالية *hypothèses*، بناءً عن القراءة الخاصة التي تتقدّم بها هذه الأطروحة<sup>2</sup>:

- سقوط الولاية من نصّ أوّل دستور، راجع إلى "التردد" بشأن خيارات الجزائر الحديثة العهد بالاستقلال تجاه مجموعاتها الترابية أو الإدارية كما ارتأت التعبير، تردّد لعدم وضوح الرؤية تجاه التنظيم المزمع للوحدات الترابية للجزائر الدولة الفتية، بين الإبقاء على التنظيم الذي كان قائماً خلال الاحتلال الفرنسي، أم اعتماد تنظيم آخر مخالف لذلك.

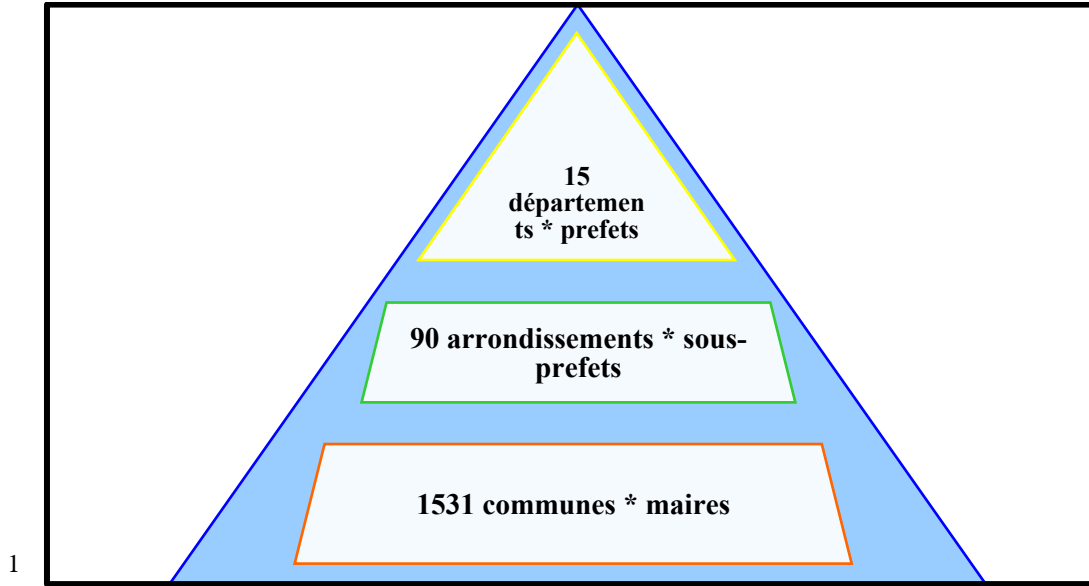
<sup>1</sup> - المادة 36 من دستور 1976.

<sup>2</sup> - تبقى مجرّد فرضيات وقراءة خاصة، تحتمل الصواب كما تحتمل الخطأ، و"الأطروحة" مما يطرح للبحث والمناقشة.

## الباب الأول — ماهية الجماعات الإقليمية في الجزائر وتطور مفهوم النظام العام في المجال الإداري

يمكن تلخيص التنظيم الإداري الذي شهدته الجزائر عند الاستقلال، والذي خلفته فرنسا الاستعمارية

في المخطط التالي:



- بشأن التركيز الظاهر على البلدية دون الولاية على مستوى النص الدستوري، سواء كان من خلال التطور الملحوظ على طول المحطات التي مرّ بها الدستور، أو من خلال الفقرة المستقلة الخاصة بالوحدة المحلية ذاتها، يمكن القول أنّ المؤسس الدستوري يولي للبلدية أهمية تفوق الولاية لكن فقط في إطار مفهوم الجماعة الإقليمية للدولة التي تجسّد اللامركزية الإدارية الإقليمية، أي خارج هذا الإطار يمكن أن تكون الولاية كجهاز إداري أكثر أهمية من البلدية، ودورها أثقل بكثير على مستوى الدولة، لكن البلدية أمام الولاية هي الوحدة التي تبرز موقف الدولة ككل من اللامركزية الإدارية الإقليمية<sup>2</sup>، ومدى العناية بهذه الأخيرة، ومدى صدقية ذلك يظهر من خلال مدى العناية بالبلدية، التي تعتبر وحدة لامركزية خالصة *une entité purement*

<sup>1</sup> - مخطط توضيحي من إعداد الطالب (ة) على ضوء ما ورد في المرجع التالي:

Lakhdar BENZAÏZI, « **Décentralisation et dépersonnalisation : une antinomie qui hypothèque l'évolution des collectivités locales en Algérie** », Annuaire des collectivités locales, Tome 2, CNRS-GRAL, Paris, 1982, p.146.

<sup>2</sup> - Une collectivité territoriale est un élément de l'administration décentralisée au sens d'une décentralisation qui peut se définir –sur le plan juridique- comme : « *la reconnaissance, à côté de l'État, de personnes publiques dotées de la personnalité morale chargées de compétences administratives. Ces personnes disposent alors d'une relative liberté, c'est-à-dire d'une autonomie de décision et de gestion. La décentralisation présuppose aussi l'existence d'affaires séparées de celles de l'État et de moyens suffisants, d'organes distincts de l'État, les unes et les autres pouvant correspondre à la notion de libre administration* ».

Michel VERPEAUX, **Les collectivités territoriales**, 05<sup>e</sup> édition, Dalloz, France, 2015, p. 02, 03.

## الباب الأول — ماهية الجماعات الإقليمية في الجزائر وتطور مفهوم النظام العام في المجال الإداري

*décentralisée* وتجسد البعد اللامركزي القحّ مقارنة بالولاية، التي تجسّد إلى جانب ذلك مفهوم عدم التركيز الإداري *la notion de la déconcentration administrative*.<sup>1</sup>

إنّ إبراز الاهتمام باللامركزية الإدارية الإقليمية على مستوى الدساتير، أضحى أمراً ضرورياً بل ومبدأً أساسياً من مرتكزات دولة القانون *L'État de droit*<sup>2</sup> ليس للدول الحديثة إلا أن تحترمه وتجسّده، ويعدّ واحداً من المؤشرات التي يتم بها تقييم مدى تكريس دولة القانون في بلدان العالم<sup>3</sup>، عبر قناة الديمقراطية التشاركية، التي لا يمكن الحديث عنها على المستوى المحلي دون وجود حقيقي وفعلي للامركزية والعمل على تعزيزها.

عملية التقييم هذه المبنية على جملة من المؤشرات، تتوّج في شكل تقرير يصدر سنوياً<sup>4</sup> عن منظمة دولية تدعى *World Justice Project (WJP)*، هدفها الرئيس تعزيز دولة القانون في العالم:

*“The World Justice Project (WJP) is an independent, multidisciplinary organization working to advance the rule of law worldwide”*.<sup>5</sup>

إنّ الإطار الدستوري للولاية انحصر في تسميتها والتصريح بأنّها الجماعة الإقليمية للدولة، وبقي الحال على ما هو عليه رغم كل الإصلاحات الدستورية التي شهدتها الجزائر.

تتمّة لذلك وفي إطار دراسة ماهية الولاية، التي لم يرتوِ ظمناً الباحث فيها وعنها على مستوى الإطار الدستوري، يتم الانتقال لدراسة الإطار التشريعي.

<sup>1</sup> - الفقرة 02 من المادة الأولى من قانون الولاية رقم 12-07.

<sup>2</sup> - *État de droit* : « expression, traduite de l'allemand *Rechtsstaat*, employée pour caractériser un État dont l'ensemble des autorités politiques et administratives, centrales et locales, agit en se conformant effectivement aux règles de droit en vigueur et dans lequel tous les individus bénéficient également de garanties procédurales et de libertés fondamentales ». Serge GUINCHARD et autres, op.cit., p. 377.

<sup>3</sup> - « Parmi les nombreux facteurs à examiner pour tenter d'obtenir un classement, ou pour «comprendre» les évolutions de l'État contemporain décrites précédemment, citons-en trois qui semblent plus importants: le régime politique, la structure économique et l'articulation territoriale. ». Antonio SPADARO, « Les évolutions contemporaines de l'État de droit », *Civitas Europa*, vol 37, n° 2, France, 2016, p. 95-120.

<sup>4</sup> - *WJP's original research and data is grounded in the World Justice Project Rule of Law Index. The Index measures how the rule of law is experienced and perceived by the general public worldwide based on more than 120,000 household and 3,800 expert surveys. It is the world's leading source for original, independent data on the rule of law.* <https://worldjusticeproject.org>, page consultée le 16/11/2019.

<sup>5</sup> - <https://worldjusticeproject.org>, page consultée le 16/11/2019.

## الفرع الثاني الإطار التشريعي

إنّ الإطار التشريعي للولاية بمفهوم النصوص القانونية بمرتبة التشريع الخاصة بالولاية يمكن التعبير عنه

بالبیان التالي:



إذ شهدت الولاية ثلاث (03) قوانين خاصة بها منذ استقلال الجزائر إلى غاية اليوم، نعمل على قراءتها قصد تتبّع ماهيتها، ومنه مكانتها على مستوى التنظيم الإداري للدولة ككل.

### أولاً: أمر رقم 38-69 يتضمن قانون الولاية

إنّ أوّل نص تشريعي خاص بالولاية في تاريخ الجزائر المستقلة، كان قد سبق بصدور "ميثاق الولاية"، لكن تضمّنهما ذات العدد من الجريدة الرسمية<sup>2</sup>، وجاء محتوى الميثاق<sup>3</sup> موزّعا على العناوين التالية<sup>4</sup>:

- المقدمة.

- الوجهة التاريخية.

- المبادئ الأساسية وأهدافها.

<sup>1</sup> - رسم بياني من إعداد الطالب (ة)؛ يوضّح النصوص القانونية الأساسية الخاصة بالولاية.

<sup>2</sup> - ج.ر عدد 44، 23 مايو 1969، ص.520.

<sup>3</sup> - الميثاق لغة من الفعل "وثّق"، الذي يحمل عدّة معاني، أبرزها: قوي، ثبت، صار محكما، أخذ بالثقة وتيقن، وفي مجال القانون يفيد "ما يتعاهد أو يتحالف عليه رسميا، ليكون رابطة تتألف من أجل عمل مشترك". <https://www.almaany.com>، تاريخ زيارة الموقع : 2019/11/16. أما اصطلاحا فقد ورد بشأنه التعريف التالي:

« Charte : Acte de l'ancien droit accordait un titre ou un privilège. En droit anglais, acte fondamental intéressant surtout les libertés publiques, concédé par le roi sous la pression armée de barons, du clergé, du peuple de Londres (Grand Charte de 1215). En droit français, actes constitutionnels de la Restauration (1814) et de la monarchie de Juillet (1830) ».

Serge GUINCHARD et autres, op.cit., p. 148.

<sup>4</sup> - ج.ر عدد 44، 23 مايو 1969، ص. ص. 510-520.

## الباب الأول — ماهية الجماعات الإقليمية في الجزائر وتطور مفهوم النظام العام في المجال الإداري

- الولاية.

وبالرجوع إلى نصّ ميثاق الولاية يمكن تلخيص ما يقود إلى وضع اليد على ماهية الولاية في النقاط

التالية:

● الاستغناء عن "العمالة *Département*" يأتي في إطار القطيعة مع كل ذي صلة بالاحتلال الفرنسي والعمل على إزالة آثاره، على اعتبار أنّ العمالة ما هي إلاّ أداة لبسط نفوذ فرنسا الاستعمارية وخدمة مصالحها حتى على حساب الشعب الجزائري، وعليه من المنطقي التخلّص منها، وهو ما تمّ التعبير عنه صراحةً: "وغداة الاستقلال، وقد عادت السيادة إلينا، لم يكن بإمكاننا أن نترضى بهياكل قائمة على أسس وتصاميم استعمارية".

وكذلك: "فالوظيفة العمالية في بلادنا، أثناء الإدارة الاستعمارية، لم تكن قائمة لشأن ضبط المصالح وتأمين خدمة الشعب، نظراً لمشاغلها الكلية الأتملة لدعم النظام الاستعماري"<sup>1</sup>.

● تمّ انتهاج التنظيم على ولايات، كون هذا التقسيم أتى أكله خلال ثورة التحرير، أي أنّ "الولاية" أثبتت نجاحها في خدمة "الأمة": "إنّ أداة هذا العمل الذي هو في آن واحد سياسي وعسكري هي الولاية، التي كانت تؤدي الخدمة الفعالة لأهداف الأمة بوجه وافر وعلى الصعيد المحلي، والتي تستمد قوتها من روح الديمقراطية التي كانت تسودها"<sup>2</sup>.

● الولاية بالنسبة للدولة الجزائرية هي الوسيط بين البلدية والسلطات المركزية، وهي الفضاء الذي يتم على مستواه التنسيق بين المصالح المحلية والمتطلّبات الوطنية: "الجماعة التي هي محور الاتصال بين الأمة والبلدية، ألا وهي العمالة والتي أصبحت تدعى من الآن فصاعداً الولاية"<sup>3</sup>.

وكذلك: "فالوقت قد حان إذن لمتابعة هذا العمل وتنظيم الجماعة الأخرى الوسيطة بين الأمة والبلدية

والتي هي الولاية"<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> - ميثاق الولاية، ج.ر عدد 44، 23 مايو 1969، ص. 511.

<sup>2</sup> - ميثاق الولاية، ج.ر عدد 44، 23 مايو 1969، ص. 511.

<sup>3</sup> - ميثاق الولاية، ج.ر عدد 44، 23 مايو 1969، ص. 510.

<sup>4</sup> - ميثاق الولاية، ج.ر عدد 44، 23 مايو 1969، ص. 512.

## الباب الأول — ماهية الجماعات الإقليمية في الجزائر وتطور مفهوم النظام العام في المجال الإداري

كذلك: "تعتبر الولاية نقطة الاتجاه للمقتضيات المحلية تتجاوز النطاق البلدي والدائرة الإقليمية ذات الامتياز بالنسبة للنشاطات الاقتصادية البلدية، وبفضل ذلك، فهي تعتبر مكان الالتقاء والتنسيق للمصالح المحلية والمستلزمات الحتمية الوطنية"<sup>1</sup>.

● الولاية أداة لكسر عزلة المواطنين المتواجدين في مختلف ربوع الوطن: "إن التنظيم الجديد للولاية، المجهز بهياكل جديدة موجهة نحو محاربة الانعزال الإداري لجماهيرنا المحرومة ونحو حل مشاكلها اليومية والموجهة نحو الارتقاء السياسي والاقتصادي والثقافي والاجتماعي لشعبنا"<sup>2</sup>.

● التأكيد على وحدة الدولة الجزائرية وعدم استقلالية الولاية سياسيا: "ولكن هذه اللامركزية لا تهدف إلى التعبير من إعطاء أي استقلال ذاتي للولاية، لأن دولتنا هي دولة موحدة، وما هذه اللامركزية إلا وسيلة تقنية لإنهاء المشاركة الفعلية للولاية والجماهير الشعبية في السلطة الثورية"<sup>3</sup>.

● وفي الأخير تم التدخل من طرف الميثاق ومنحه تعريفا للولاية: "الولاية هي جماعة لامركزية ودائرة حائزة على السلطات المتفرعة للدولة تقوم بدورها على الوجه الكامل، وتعتبر على مطامح سكانها وتحقيقتها، لها هيئات خاصة بها، أي مجلس شعبي وهيئة تنفيذية فعالة"<sup>4</sup>.

بدأت الرؤية تتضح فيما يخص ماهية الولاية بالنسبة للدولة الجزائرية، بفضل ميثاق الولاية، الذي تضمن ما أسقطه الإطار الدستوري لهته الجماعة الإقليمية.

وقد خصص الأمر رقم 69-38 بوصفه أول نص تشريعي متعلق بالولاية، فصلا للتعريف بهذه الأخيرة "الفصل الأول: تعريف الولاية"، تضمن ثلاث (03) مواد، استهلّت بما يلي: "الولاية هي جماعة عمومية إقليمية ذات شخصية معنوية واستقلال مالي. ولها اختصاصات سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية وهي تكون أيضا منطقة إدارية للدولة"<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> - ميثاق الولاية، ج.ر عدد 44، 23 مايو 1969، ص. 512.

<sup>2</sup> - ميثاق الولاية، ج.ر عدد 44، 23 مايو 1969، ص. 513.

<sup>3</sup> - ميثاق الولاية، ج.ر عدد 44، 23 مايو 1969، ص. 513.

<sup>4</sup> - ميثاق الولاية، ج.ر عدد 44، 23 مايو 1969، ص. 513.

<sup>5</sup> - المادة الأولى من الأمر رقم 69-38، مؤرخ في 23 مايو 1969، يتضمن قانون الولاية.



## الباب الأول — ماهية الجماعات الإقليمية في الجزائر وتطور مفهوم النظام العام في المجال الإداري

وفي نسخته باللغة الفرنسية ورد تعريف الولاية كما يلي:

« *La wilaya est une collectivité publique territoriale, dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière.*

*Elle a des attributions politiques, économiques, sociales et culturelles.*

*Elle constitue également une circonscription administrative de l'État »<sup>1</sup>.*

إنّ التعريف التشريعي للولاية المقدم من طرف أول قانون لها، كانت نسخته الفرنسية أكثر وضوح ودقة من الأخرى العربية، على مستوى المصطلحات والمفاهيم ذات الطابع القانوني، وذلك عندما أورد عبارة "وهي تكون أيضا منطقة إدارية للدولة".

قد تبدو هذه العبارة مجرد تعبير عادي، لكن القصد هو مفهوم قانوني خالص يراد به التعبير عن عدم التركيز الإداري *déconcentration*، فالمشرع هنا استعمل وصف "إقليمية *territoriale*" للدلالة على أنّ الولاية تجسّد اللامركزية، واستعمل "منطقة إدارية للدولة" للدلالة على أنّ الولاية تجسّد كذلك عدم التركيز الإداري.

للأسف تعد عبارة "منطقة إدارية للدولة" غير رائجة في فقه القانون الإداري العربي، كمفهوم قانوني قائم بذاته ويعبّر عن عدم التركيز الإداري، عكس ما هو وارد في الكتابات الفرنسية بعنوان «*circonscription administrative de l'État*»، والتي استخدمها المشرع الجزائري.

ومما ورد في تعريف هذه العبارة التي وظّفها الأمر رقم 69-38، ما يلي:

« *Circonscription administrative : découpage territoriale de l'État qui n'a pas, en tant que tel, la personnalité juridique et sert en principe de cadre à l'organisation des services déconcentrés des administrations de l'État »<sup>2</sup>.*

وعليه، فإنّ الولاية وعلى ضوء أول نص تشريعي لها، هي وعاء يجمع بين تكريس اللامركزية وعدم التركيز الإداريين.

فما الذي قد يحمله النص التشريعي الثاني للولاية حول ماهيتها على مستوى التنظيم الإداري للجزائر؟

<sup>1</sup>- Article 1<sup>er</sup> de l'Ordonnance n° 69-38, portant code de la wilaya.

<sup>2</sup>- Agathe VAN LANG et autres, op.cit., p. 73.

## الباب الأول — ماهية الجماعات الإقليمية في الجزائر وتطور مفهوم النظام العام في المجال الإداري

### ثانيا: قانون رقم 90-09 يتعلق بالولاية

ورد بخصوص تعريف الولاية من قبل النص الثاني الخاص بما يلي: "الولاية هي جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي. وتشكل مقاطعة إدارية للدولة. تنشأ الولاية بقانون"<sup>1</sup>.

بالمقارنة مع النص السابق، لم يرد الجديد بخصوص ماهية الولاية بالنسبة للدولة الجزائرية على المستوى الموضوعي، فقد حافظ المشرع على ذات المعنى الرامي لكون الولاية جهة لامركزية ووحدة غير متركزة في نفس الوقت *une entité décentralisée et déconcentrée à la fois*، فقط على المستوى الشكلي استبدل مفردة "منطقة" بكلمة "مقاطعة"، وفي الحالتين يقصد *la circonscription administrative de l'État*.

فماذا عن حال موقف المشرع من ذلك على مستوى المحطة الأخيرة؟

### ثالثا: قانون رقم 12-07 يتعلق بالولاية

على عكس سابقه لم يضع القانون رقم 12-07 تعريفا للولاية، وإنما افتتح مضمونه بفصل أول تحت عنوان "أحكام عامة"<sup>2</sup>، تحل محل التعريف كونه أبقى على "الاسم الإقليمي والمقر الرئيسي"<sup>3</sup> في فصل آخر مستقل، وهي التي كانت تلي التعريف مباشرة في النصين السابقين.

وردت المادة الأولى من هذه الأحكام العامة كما يلي: "الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة. وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة. وهي أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشارورية بين الجماعات الإقليمية والدولة. وتساهم مع الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحماية البيئة وكذا حماية وترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطنين. وتتدخل في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون. شعارها هو بالشعب وللشعب. وتحدث بموجب القانون"<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> - المادة الأولى من قانون رقم 90-09، مؤرخ في 7 أبريل 1990، يتعلق بالولاية، ج.ر عدد 15، 11 أبريل 1990، ص.504.

<sup>2</sup> - من المادة الأولى إلى المادة 08 قانون رقم 12-07، مؤرخ في 21 فبراير 2012، يتعلق بالولاية، ج.ر عدد 12، 29 فبراير 2012، ص.5.

<sup>3</sup> - من المادة 09 إلى المادة 11 من قانون الولاية رقم 12-07.

<sup>4</sup> - المادة الأولى من قانون الولاية رقم 12-07.

## الباب الأول — ماهية الجماعات الإقليمية في الجزائر وتطور مفهوم النظام العام في المجال الإداري

حول نص هذه المادة، التي ندرس على ضوءها ماهية الولاية، يمكن تدوين النقاط التالية:

● جاء تعريف الولاية في قانون المحطة الأخيرة أكثر تفصيل من سابقه، ووصل عدد فقرات المادة إلى سبع (07) فقرات.

● على المستوى الموضوعي ومن ناحية المعنى، حافظ المشرع على الازدواجية التي تحظى بها الولاية، من خلال الجمع بين اللامركزية وعدم التركيز الإداري.

الجديد هذه المرة أنه كان أكثر وضوحا بإيراده صراحةً عبارة "غير الممركزة للدولة"، وكرّر ذلك خارج ذات المادة، وكأنه يركّز ويؤكد على ذلك، أي أنّ الولاية جماعة لامركزية وغير ممركزة، وما ينجّر عن ذلك من آثار قانونية:

- بصفة اللامركزية ورد: "تتوفر الولاية بصفتها الجماعة الإقليمية اللامركزية، على..."<sup>1</sup>.

- بصفة عدم التركيز الإداري ورد: "تكلف الولاية بصفتها الدائرة الإدارية، بالأعمال غير الممركزة للدولة"<sup>2</sup>.

● لأول مرة يستعمل المشرع مصطلح "اللامركزية"<sup>3</sup>، إذ كان من ذي قبل يكتفي بتعبير "الجماعة الإقليمية".

● فصل المشرع في ما يترتب عن صفة عدم التركيز الإداري، بأن ذلك يجعل الولاية فضاءً لتنفيذ السياسات العمومية المشتركة بين المستوى الإقليمي والمستوى المركزي الممثل في الدولة، ما يعني البقاء في ذات الفلسفة التي صرّح بها سابقا ميثاق الولاية<sup>4</sup>، حينما اعتبر هذه الأخيرة جهة وسيطة بين المستويين الإقليمي القاعدي والمركزي.

● تم منح الولاية وصف "المساهم" مع الدولة فيما تعلق بالمجالات التالية:

- إدارة وهيئة الإقليم.

<sup>1</sup> - المادة 03 من قانون الولاية رقم 07-12.

<sup>2</sup> - المادة 04 من قانون الولاية رقم 07-12.

<sup>3</sup> - المادة 03 من قانون الولاية رقم 07-12.

<sup>4</sup> - ميثاق الولاية، ج.ر عدد 44، 23 مايو 1969، ص. 512.

## الباب الأول — ماهية الجماعات الإقليمية في الجزائر وتطور مفهوم النظام العام في المجال الإداري

- التنمية الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية.

- حماية البيئة.

- حماية وترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطنين.

التركيز على هذه المجالات بالتحديد، ولصقتها بتعريف الولاية، يمكن قراءته على أنه من الاختصاصات الأصيلة للولاية والأكثر أهمية مقارنة بغيرها، لذلك تم لصقها بمهية الولاية، عند التعريف بها.

مما سبق يُلاحظ أنّ المحطة الأخيرة لم تختلف عن المحطتين السالفتين بالكثير، فيما تعلق بمهية الولاية وما الذي ينتظر منها تلبيته، مع مواكبة متطلبات المرحلة الزمنية التي تم فيها صدور القانون (أي سنة 2012)، يقصد على وجه التحديد التركيز على "حماية البيئة".

على مستوى الإطار التشريعي بمحطاته المختلفة والمتتالية، يمكن القول أنّ الولاية بالنسبة للدولة الجزائرية هي جماعة إقليمية، الغاية منها لعب دور الوسيط بين المستوى القاعدي الذي تمثله البلدية، والمستوى المركزي الممثل في الدولة. الأمر الذي يجعلها فضاءً للتنسيق بين المستويين.

فهل حملت النصوص التنظيمية نوعاً من الخصوصية والتحديد في إطار ما أتت به النصوص التي تسموها، دستورية كانت أم تشريعية؟

### الفرع الثالث

#### الإطار التنظيمي

إنّ ظاهرة صدور مجموعة من التنظيمات مع بعضها البعض سنة 1981 السابق عرضها شملت البلدية والولاية معاً.

أمّا فيما يتعلق بالطرح الذي يفترض وجود علاقة تناسب عكسي بين حجم النصوص التنظيمية الخاصة بالوحدة الإقليمية واستقلاليتها، حيث أنّ زيادة عدد التنظيمات يعني المزيد من تدخّل السلطة المركزية، ومنه الحدّ من استقلالية الجماعة الإقليمية المعنوية؛ بالنسبة للولاية يمكن القول بمنطقية ذلك وعدم وجود ما يوصف بالوجه "السلي" إلى حدّ ما، مقارنةً بالبلدية، مادامت الولاية تجمع بين اللامركزية وعدم التركيز الإداري، هذا الأخير يحدّد تدخّل الجهات المركزية في هذه الوحدة غير الممركزة، ومن ذلك وضع نصوص تنظيمية، فالأمر

## الباب الأول — ماهية الجماعات الإقليمية في الجزائر وتطور مفهوم النظام العام في المجال الإداري

طبيعي أي هو ظاهرة صحية حتى وإن انتقص من استقلالية الولاية عموماً، فمن البديهي مجرد القول بعدم التركيز الإداري يعني بالضرورة تدخّل الجهة المركزية.

كان هذا عن الإطار التنظيمي للولاية، الذي يعدّ خاتمة الإطار القانوني ككلّ، إطاراً تمّ ولوجه بغية تحديد ماهية الولاية ومكانتها بالنسبة للدولة الجزائرية، الأمر الذي يعدّ نقطة انطلاق لدراسة دورها محلّ البحث، والذي يخدم عملية تقييم هذا الدور لاحقاً، ولذات الغاية تتم دراسة تركيبة الولاية التي تكفل أداءها لدورها.

### المطلب الثاني

#### البناء الهيكلي للولاية

البناء الهيكلي للولاية في مفهوم الدراسة يقصد به كل الأجهزة المشكّلة للولاية، التي بها تسمح لها بمباشرة مختلف أعمالها<sup>1</sup>، ودراسة هذا التركيب يعدّ أمراً ضرورياً في إطار بحث تدخّل الولاية في مجال حفظ النظام العام. ويمكن التعبير عن البناء الهيكلي للولاية المنبثق عن طرح الدراسة فيما يلي:

البناء الهيكلي للولاية = هيئات الولاية + الإدارة الولائية + المقاطعات الإدارية	
↓	↓
(المجلس الشعبي الولائي + الوالي)	(خاص ببعض الولايات فقط)

وهو ما تعمل على توضيحه العناوين التالية:

### الفرع الأول

#### هيئات الولاية

أقرّ المشرّع صراحة أنّ للولاية هيئتين اثنتين هما المجلس الشعبي الولائي (أولاً) والوالي (ثانياً)، وهو ذات الترتيب الذي اعتمده نص قانون الولاية الساري المفعول<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> - أمام تعدّد الخيارات فيما تعلق بالمصطلحات: مهام، صلاحيات، سلطات، وظائف، أدوار أو غيرها، وعن أيّها أكثر دقة؛ تمّ توظيف مصطلح "أعمال"، وهو ذات المصطلح الذي استخدمه المشرّع عند تدخّل الولاية بصفتها الاثنتين، كوحدة لامركزية ووحدة غير ممرّكة، حسب نص المادتين 3 و4 من قانون الولاية رقم 07-12.

<sup>2</sup> - المادة 02 من قانون الولاية رقم 07-12.

## الباب الأول — ماهية الجماعات الإقليمية في الجزائر وتطور مفهوم النظام العام في المجال الإداري

### أولاً: المجلس الشعبي الولائي

اعتبر قانون الولاية المجلس الشعبي الولائي المنتخب عن طريق الاقتراع العام "هيئة المداولة في الولاية":

« Elle est l'organe délibérant de la wilaya »<sup>1</sup> .

والمداولة لغةً من دَاوَلَ، يقال داوَلَ اللهُ الأيام بين الناس بمعنى صرفها بينهم فصيرها لهؤلاء تارة ولهؤلاء

تارة أخرى<sup>2</sup>. وعليه فالمداولة تعني التداول في النقاش، وتعرّف قانوناً كما يلي:

« Délibération : terme ambigu qui a au moins deux sens différents, le plus souvent, mêlés :

- Fait pour un organe collégial de discuter (délibérer) d'une question avant de prendre une décision ;
- Résultat de la discussion, décision prise par l'organe, le terme décision devant être pris ici dans son sens général et non comme synonyme de décision exécutoire »<sup>3</sup>.

وورد في مرجع آخر التعريف التالي، والذي لم يختلف عن سابقه بالكثير:

« Ce terme est spécialement employé pour désigner les décisions prises par les assemblées des collectivités territoriales. Il est à double sens ;

- Examen et discussion d'une affaire par un organe collectif avant qu'il prenne une décision.
- Résultat de cette discussion : la décision prise »<sup>4</sup>.

وعليه، بناءً عن التعريفين السابقين فإنّ المداولات في مجال القانون الإداري، تحمل معنيين اثنين (02)،

الأول يفيد عملية مناقشة موضوع ما من طرف جهاز جماعي، والثاني يتمثل في ما أفضت إليه تلك المناقشة، أي القرار المتخذ.

<sup>1</sup>- L'article 12/2 de la loi n° 12-07 relative à la wilaya.

<sup>2</sup>- قاموس المنجد العربي، ص. 431.

<sup>3</sup>- Agathe VANLANG et autres, op.cit., p. 161.

<sup>4</sup>- Serge GUINCHARD et autres, 2012, op.cit., p. 287, 288.

## الباب الأول — ماهية الجماعات الإقليمية في الجزائر وتطور مفهوم النظام العام في المجال الإداري

يشترك المجلس الشعبي الولائي مع المجلس الشعبي البلدي في الأحكام التي أوردها القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات تحت عنوان "أحكام مشتركة"<sup>1</sup>، في حين حصر ذات النص أوجه الاختلاف بين المجلسين الشعبيين البلدي والولائي في نقطتين فقط، تمثلت الأولى في عدد الأعضاء، والثانية في الحالات غير القابلة للانتخاب، وذلك تحت عنوان "الأحكام المتعلقة بانتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية"<sup>2</sup> من جهة، و"الأحكام الخاصة بانتخاب أعضاء المجالس الشعبية الولائية"<sup>3</sup> من جهة أخرى.

بما أنّ جلّ الأحكام المتعلقة بالمجلس الشعبي الولائي مشتركة مع الآخر البلدي السابق دراسته، يتم الاكتفاء بتناول إحدى نقطتي الاختلاف الممثلة في عدد الأعضاء<sup>4</sup>، التي نلخصها في الجدول التالي<sup>5</sup>:

عدد أعضاء المجلس الشعبي الولائي	عدد سكان الولاية بالنسمة
35 عضو	أقل من 250.000
39 عضو	بين 250.000 و 650.000
43 عضو	بين 650.001 و 950.000
47 عضو	بين 950.001 و 1.150.000
51 عضو	بين 1.150.001 و 1.250.000
55 عضو	أكثر من 1.250.000

الملاحظ أنّ عدد أعضاء المجلس الشعبي الولائي يتراوح بين 35 و 55 عضو، وهو ما نعتبره عددا كبيرا نسبيا، الأمر الذي يطرح التساؤل حول أثر هذا العدد على فاعلية أداء هيئة المداولة للولاية.

يمكن أن ينتظم هؤلاء الأعضاء في لجان منها الدائمة، ومنها الخاصة، إضافة إلى لجان التحقيق<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> - المواد من 65 إلى 79 من القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات، المعدل والمتمم.

<sup>2</sup> - المادتان 80 و 81 من القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات، المعدل والمتمم.

<sup>3</sup> - المادتان 82 و 83 من القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات، المعدل والمتمم.

<sup>4</sup> - اقتصر هذه الدراسة على عرض ما يخدمها فقط ويساهم في معالجة إشكالاتها، إذ تعجّ مختلف المراجع ببيان تشكيلة المجلس الشعبي الولائي، على غرار:

- عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، دار جسور، الجزائر، 2012، ص.ص. 196-206.

- محمد الصغير بعلي، الولاية في القانون الإداري الجزائري، دار العلوم، عنابة، 2014، ص.ص. 55-79.

<sup>5</sup> - جدول من إعداد الطالب (ة) على ضوء المادة 82 من القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات، المعدل والمتمم.

<sup>6</sup> - المواد من 33 إلى 37 من قانون الولاية رقم 12-07.

## الباب الأول — ماهية الجماعات الإقليمية في الجزائر وتطور مفهوم النظام العام في المجال الإداري

يجتمع المجلس الشعبي الولائي في "دورات"<sup>1</sup> تتخذ عدة أشكال:

- "دورات عادية": لمدة 15 يوم على الأكثر خلال مارس، يونيو، سبتمبر وديسمبر.
- "دورات غير عادية": تكون بناء على طلب من الوالي، ثلث (3/1) أعضاء المجلس المعني أو رئيسه.
- دورات يمكن وصفها بـ "الاستثنائية الإجبارية"، إذ لم يطلق عليها نص القانون أي وصف، واكتفى بالتصريح باجتماع المجلس بقوة القانون في حال وجود كارثة طبيعية أو تكنولوجية.

خلال هذه الاجتماعات يقوم أعضاء المجلس الشعبي الولائي بالتداول فيما بينهم حول كل ما يندرج ضمن اختصاص المجلس، على أن تتوّج مداوالاتهم حسب الأغلبية البسيطة فقط للحضور، مع ترجيح صوت رئيس المجلس في حال تساوي الأصوات<sup>2</sup>.

ويحكم دورات المجلس مبدأ العلنية، وتكون مغلقة استثناءً في حالي الكوارث الطبيعية والتكنولوجية ودراسة الحالات التأديبية للمنتخبين فقط<sup>3</sup>.

كما أنّ ثمره هذه الاجتماعات أي المداوالات تكون متاحة للمواطنين ممن له مصلحة في ذلك، للاطلاع أو حتى الحصول على نسخة، ما لم يخل ذلك بالنظام العام وبمبدأ احترام الحياة الخاصة للفرد وسرية الإعلام<sup>4</sup>. إنّ قانون الولاية أفرد رئيس المجلس الشعبي الولائي بفصل خاص<sup>5</sup>، وردت مواده بخصوص كيفية اختياره واختيار نواب له، كيفية استخلافه، وجوب تفرّغهم لعهدتهم، العلاوات والتعويضات المترتبة عن ذلك، مع حصوله على ديوان.

<sup>1</sup> - المواد من 14 إلى 32 من قانون الولاية رقم 07-12.

<sup>2</sup> - المادة 51 من قانون الولاية رقم 07-12.

<sup>3</sup> - المادة 26 من قانون الولاية رقم 07-12.

<sup>4</sup> - المادة 32 من قانون الولاية رقم 07-12.

<sup>5</sup> - المواد من 58 إلى 72 من قانون الولاية رقم 07-12.



## الباب الأول — ماهية الجماعات الإقليمية في الجزائر وتطور مفهوم النظام العام في المجال الإداري

الأمر الذي يقود إلى إنكار وجود دور جوهرى لرئيس المجلس الشعبي الولائى<sup>1</sup>، كونه مجرد من صلاحيات على قدرٍ من الأهمية، إذ كلفه قانون الولاية بأمرين اثنين فقط في الفصل المخصص له:

- دور إعلامي: من خلال تبليغ وإعلام المجلس بالوضعية العامة للولاية.
- دور تمثيلي: من خلال تمثيل المجلس في المراسيم التشريعية والتظاهرات الرسمية<sup>2</sup>.

بذلك فقد تمّ الفراغ من دراسة المجلس الشعبي الولائى كإحدى هيئتي الولاية، بالقدر الذي نحتاجه وبما يتماشى والإشكالية المبحوث فيها. وهو ما يسمح بالانتقال لدراسة الهيئة الثانية للولاية الممثلة في الولاية.

### ثانيا: الولاية

خصّص قانونا الولاية الساري به العمل بابًا للولاية<sup>3</sup>، أورد فيه سلطاته بصفته ممثلا للولاية، وبصفته ممثلا للدولة، وكذا قراراته.

ما يعني غياب كل ما من شأنه أنّ يعرّف بالولاية ذاته قبل الشروع في دراسة سلطاته وقراراته، هذا في إطار بحث التركيب الهيكلي للولاية ككل، أي من هو الولاية؟ من يمكنه أن يكون كذلك؟ ما هي شروط و/أو معايير تولّي ولاية الولاية (الجماعة الإقليمية للدولة في الجزائر)؟ وما مدى إمكانية تأثير ذلك فيما بعد إيجابا أو سلبا على تدخّل الولاية في حفظ النظام العام؟

أمام تجاوز نص قانون الولاية لكل هذه الانشغالات، وجب البحث في نصوص أخرى، بغية دراسة الولاية، وعليه يمكن الانطلاق من القانون الأساسي، أي الدستور الذي نصّ صراحة على أنّ تعيين الولاية يتم من طرف رئيس الجمهورية: "يعيّن رئيس الجمهورية في الوظائف والمهام الآتية: 10... - الولاية"<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> - محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، الرجوع السابق، ص. 85.

- عمار بريق، حنان بن زغبي، "المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي الولائى في الجزائر"، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 02، العدد 07، المسيلة- الجزائر، سبتمبر 2017، ص.ص. 577-592.

<sup>2</sup> - المادتان 71 و72 من قانون الولاية رقم 12-07.

<sup>3</sup> - المواد من 102 إلى 126 من قانون الولاية رقم 12-07.

<sup>4</sup> - المادة 92 من دستور الجزائر.

## الباب الأول — ماهية الجماعات الإقليمية في الجزائر وتطور مفهوم النظام العام في المجال الإداري

ومن الدستور يتم الانتقال إلى التنظيم، الذي اعتبر *الوالي* من الوظائف العليا في الإدارة المحلية<sup>1</sup> التي تخضع لتسيير وزير الداخلية فيما تعلق بالحياة المهنية لممارسيها<sup>2</sup>.

ويعين الوالي من بين الكتاب العامين للولايات أو رؤساء الدوائر، مع إمكانية اختياره خارج الفئتين المذكورتين، على ألا يتجاوز ذلك نسبة 5% من أعداد سلك الولاية<sup>3</sup>، أي باستثناء هذه النسبة فإنّ الوالي يتم اختياره في إطار كل من: مسؤولي المصالح المركزية، مسؤولي مديرية مصالح الدولة في الولاية، المناصب العليا الأخرى في الإدارة المحلية والكتاب العامين للبلديات التي يزيد عدد سكانها على 100.000 نسمة<sup>4</sup>، بعد دخول كل هذه الاحتمالات في إحدى الفئتين: فئة الكتاب العامين للولاية وفئة رؤساء الدوائر.

إنّ ذات النصّ الذي تضمّن مختلف هذه الأحكام أشار إلى الاستناد كذلك على أحكام النصّ الآخر المتعلّق بالوظائف العليا في الدولة<sup>5</sup>، الذي أورد ما يلي: "لا يعين أحد في وظيفة عليا في الدولة إذا لم تتوفر فيه شروط الكفاءة والنزاهة. ويجب أن تتوفر فيه على الخصوص ما يأتي:

(1) أن يستوفي الشروط العامة للالتحاق بوظيفة عمومية، على النحو الذي يحدده التشريع والتنظيم الجاري بهما العمل،

(2) أن يثبت تكويننا عالياً أو مستوى من التأهيل مساوياً لذلك،

(3) أن يكون قد مارس العمل مدة خمس (5) سنوات على الأقل في المؤسسات أو الإدارات العمومية أو في المؤسسات والهيئات العمومية.

تحدد بمرسوم عند الحاجة الشروط النوعية لبعض الوظائف العليا"<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> المادة 2 من المرسوم التنفيذي 90-230، مؤرخ في 25 يوليو 1990، يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية، ج.ر عدد 31، 28 يوليو 1990، ص.1033. المعدل بالمرسوم التنفيذي رقم 91-350، مؤرخ في 24 غشت 1991، ج.ر عدد 41، 04 سبتمبر 1991، ص.1572.

<sup>2</sup> المادة 3 من المرسوم التنفيذي 90-230 المعدل.

<sup>3</sup> المادة 13 من المرسوم التنفيذي 90-230 المعدل.

<sup>4</sup> المادتان 14 و 15 من المرسوم التنفيذي 90-230 المعدل.

<sup>5</sup> المادة الأولى من المرسوم التنفيذي 90-230 المعدل.

<sup>6</sup> المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226، مؤرخ في 25 يوليو 1990، يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم، ج.ر عدد 31، 28 يوليو 1990، ص.1023، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 94-04، والمرسوم التنفيذي رقم 08-141.

## الباب الأول — ماهية الجماعات الإقليمية في الجزائر وتطور مفهوم النظام العام في المجال الإداري

ما يعني أنّ الشروط "القاعدية" لتولّي وظيفة عليا تجمع بين: التكوين (والذي من شأنه توفير المهارات الفنية أوالتقنية)، الخبرة والممارسة الفعلية وقبل ذلك ما اصطلح على تسميته بـ"الكفاءة والنزاهة"، التي لا يمكن المرور لبحث باقي الشروط ما لم تتوفر هي أولاً. وقد ورد النص في نسخته باللغة الفرنسية:

« *Nul ne peut être nommé à une fonction supérieure de l'État, s'il ne remplit pas les conditions de compétence et d'intégrité*<sup>1</sup> ». <sup>2</sup>

وإن كانت الكفاءة يمكن الاستدلال عليها بالتكوين وبنجاح الأداء خلال فترة الممارسة الفعلية، تبقى النزاهة صعبة التحديد.

وقد ورد تعريف للوالي تنظيمًا على النحو الآتي<sup>3</sup>: ممثل الدولة ومندوب الحكومة في الولاية، الجهة التي تسهر على تنفيذ القوانين، التنظيمات وقرارات المجلس الشعبي الولائي، والجهة التي تتولى تنشيط، تنسيق ومراقبة عمل المصالح التابعة للدولة.

وعليه، فالوالي يعدّ من الوظائف العليا على مستوى الإدارة المحلية، يتم تعيينه من طرف رئيس الجمهورية، ويشكّل الهيئة التي تتوفر على البعد الفتيّ و/أو التقني على مستوى الولاية، ولأنّه ممثّل الدولة ومفوض الحكومة، أي عينها ويدها في الولاية، كان من الحتمي أن يستجيب لمعايير النزاهة والولاء للسلطة المركزية، زيادة عن باقي شروط تولّي وظيفة عليا في الدولة والإدارة المحلية.

بذلك فقد تمّ الفراغ من دراسة هيئتي الولاية، ومنه يتم الانتقال إلى العمود الثاني من أعمدة التركيب الهيكلي للولاية، أي الإدارة الولائية.

<sup>1</sup> - « *Intégrité : qualité de quelqu'un, de son comportement, d'une institution qui est intègre, honnête* ». [www.larousse.fr/dictionnaires/francais](http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais), page consultée le 27/11/2019.

<sup>2</sup> - L'article 21 du décret exécutif n° 90-226.

<sup>3</sup> - المادة 04 من المرسوم التنفيذي 90-230 المعدّل.

## الفرع الثاني

### الإدارة الولائية

إنّ قانون الولاية رقم 07-12 وسمّ بابه الرابع بـ"تنظيم إدارة الولاية"<sup>1</sup>، التي ضمّنها كل من: إدارة الولاية، أملاكها، مسؤوليتها ومصالحها العمومية، يعني الدراسة منها ما ورد في الفصل الأول من الباب المذكور أي إدارة الولاية فقط.

تخضع إدارة الولاية لسلطة الوالي، وتعتبر المصالح غير الممركزة للدولة أو كما تدعى كذلك بالمصالح الخارجية للوزارات، جزءًا من الإدارة الولائية<sup>2</sup>.

وقد حصر التنظيم الإدارة العامة للولاية في: الكتابة العامة *le secrétariat général*، المفتشية

العامة *l'inspection générale*، الديوان *le cabinet*، رئيس الدائرة *le chef de daïra*<sup>3</sup>.

وبعد تعداد عناصر الإدارة العامة للولاية، أورد ذات النص التنظيمي مباشرة ما يدعى "مجلس الولاية"، قبل أن يذهب إلى التفصيل في تلك العناصر مع المجلس.

الأمر الذي يوحي أنّ مجلس الولاية جزء من الإدارة العامة للولاية، وهو ما أكّده المشرّع في وقت لاحق، عندما أفصح على مستوى قانون الولاية أنّ المصالح غير الممركزة للدولة — التي يشكّل مسؤولوها "مجلس الولاية"<sup>4</sup> — تعدّ جزءا من إدارة الولاية، تحت سلطة الوالي:

"تتوفر الولاية على إدارة توضع تحت سلطة الوالي وتكون مختلف المصالح غير الممركزة للدولة جزءا منها. ويتولى الوالي تنشيط وتنسيق ومراقبة ذلك"<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> - المواد من 127 إلى 150 من قانون الولاية رقم 07-12.

<sup>2</sup> - المادة 127 من قانون الولاية رقم 07-12.

<sup>3</sup> - المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215، مؤرخ في 23 يوليو 1994، يضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، ج.ر عدد 48، 27 يوليو 1994، ص.5.

<sup>4</sup> - المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215.

<sup>5</sup> - المادة 127 من قانون الولاية رقم 07-12.

## الباب الأول — ماهية الجماعات الإقليمية في الجزائر وتطور مفهوم النظام العام في المجال الإداري

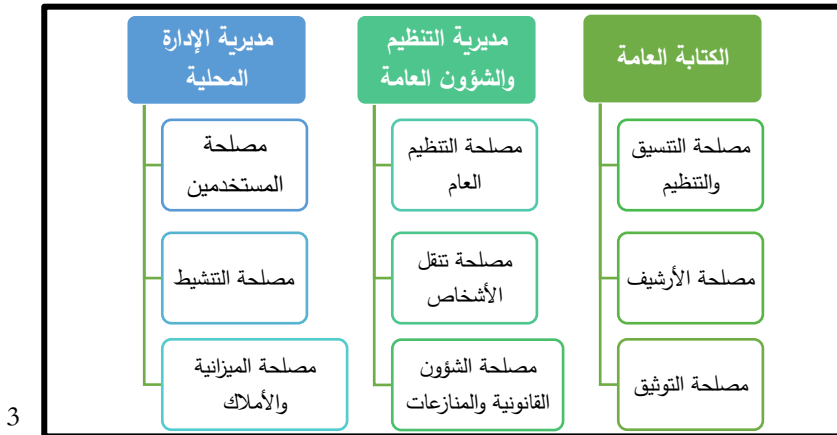
بُغية دراسة الإدارة الولائية كجزء من تركيب الولاية، وبحث انعكاسات ذلك فيما بعد على الدور محلّ البحث، كان من الحتمي دراسة الإطار البشري المحرّك لهذه الإدارة، أي مستخدمي المصالح الولائية والمؤسسات العمومية المحلية التابعة للولاية، كما سّمّاهم نص قانونها<sup>1</sup>.

إلا أنّ هؤلاء المستخدمين يخضعون لذات الأحكام التي يخضع لها نظرائهم على مستوى البلدية، والذين كان قد سبق التطرّق لهم بشكل مفصّل، فقد صدر بشأنهم نص تنظيمي واحد يجمع بينهم (هو المرسوم التنفيذي رقم 11-334، يتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية)<sup>2</sup>.

وبناء عليه يتم تجاوز هذا الإطار البشري، والمرور مباشرة إلى ما يشكّل خصوصية لإدارة الولاية، خصوصيةً يمكن حصرها في: نموذج لتنظيم الإدارة الولائية (أولا)، الدائرة (ثانيا) والمصالح غير الممركزة للدولة (ثالثا).

### أولا: نموذج توضيحي لتنظيم مصالح الإدارة الولائية

بالرجوع إلى الموقع الإلكتروني الرسمي لوزارة الداخلية والجماعات المحلية الجزائرية، نجدتها قد أضافت إلى ما سبق بيانه من عناصر الإدارة العامة للولاية، المديرية التالية: مديرية التنظيم والشؤون العامة، مديرية الإدارة المحلية ومديرية المواصلات السلكية واللاسلكية الوطنية.



3

<sup>1</sup> - المادتان 129 و 130 من قانون الولاية رقم 12-07.

<sup>2</sup> - ج.ر عدد 53، 28 سبتمبر 2011، ص.3.

<sup>3</sup> - بيان توضيحي من إعداد الطالب (ة) على ضوء ما هو وارد في الموقع الإلكتروني الرسمي لوزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية الجزائرية، <https://interieur.gov.dz>، تاريخ زيارة الموقع: 2019/12/09.

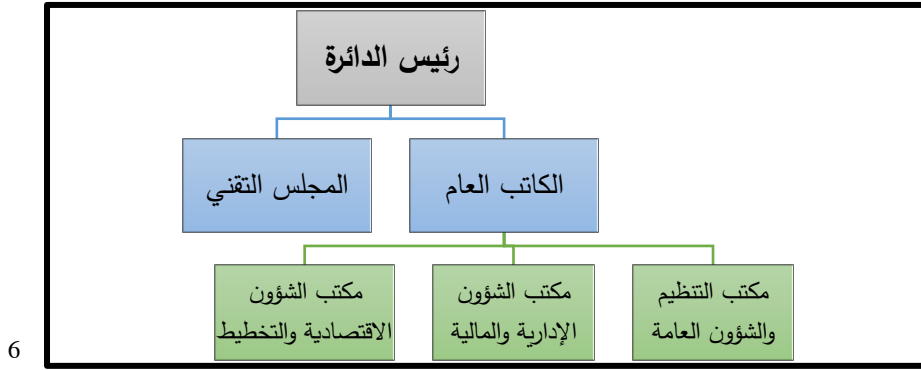
## الباب الأول — ماهية الجماعات الإقليمية في الجزائر وتطور مفهوم النظام العام في المجال الإداري

### ثانيا: الدائرة

لم تحظ الدائرة بنصّ قانوني خاص بها، على شاكلة بعض العناصر الأخرى للإدارة العامة للولاية، مثل المفتشية العامة في الولاية<sup>1</sup>، مصالح التقنين والشؤون العامة والإدارة المحلية<sup>2</sup>.

وكانت حصة الدائرة على مستوى التنظيم من نصيب رئيسها فقط، الذي تمتّع في وقت مضى بنص خاص تمثل في المرسوم رقم 82-31<sup>3</sup>، دون ذلك لا يوجد نص خاص بالدائرة، التي يتجسّد دورها كجهاز وسطي ووسيط بين الولاية وجملة البلديات المعنية<sup>4</sup>، وتشكّل جهة عدم تركيز للولاية<sup>5</sup>.

إنّ الإطار البشري الشاغل للدائرة يتلخّص أساسا في كل من: رئيس الدائرة، الكاتب العام، المجلس التقني وجملة من المكاتب أبرزها ما هو وارد في البيان الآتي:



6

لكن يبقى السؤال المطروح هو: من هو هذا الإطار البشري المحرّك للدائرة؟ الدائرة كهيكّل موجود ويتمتّع بمقرّ على مستوى مبنى مستقل؟ لكن قانونا رئيسها هو الذي يشكّل عمودا من أعمدة الإدارة العامة

<sup>1</sup> مرسوم تنفيذي رقم 94-216، مؤرخ في 23 يوليو 1994، يتعلق بالمفتشية العامة في الولاية، ج.ر عدد 48، 27 يوليو 1994، ص.9.

<sup>2</sup> مرسوم تنفيذي رقم 94-217، مؤرخ في 23 يوليو 1994، يحدد قواعد تنظيم مصالح التقنين والشؤون العامة والإدارة المحلية وعملها، ج.ر عدد 48، 27 يوليو 1994، ص.11.

<sup>3</sup> مرسوم رقم 82-31، ممضي في 23 يناير 1982، يحدد صلاحيات رئيس الدائرة، ج.ر عدد 4، 26 يناير 1982، ص.147.

<sup>4</sup> سميرة ابن خليفة، "الطبيعة القانونية للمقاطعة الإدارية في القانون الجزائري وعلاقتها بالجماعات المحلية"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 09، العدد 03، الوادي-الجزائر، ديسمبر 2018، ص.ص. 878-881.

<sup>5</sup> عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، المرجع السابق، ص. 186.

<sup>6</sup> بيان توضيحي من إعداد الطالب (ة) على ضوء: المادة 12 من المرسوم 94-215، ومقال: أمينة سعود، "الدائرة في النظام الجزائري"، مجلة أبحاث، المجلد 03، العدد 02، الجلفة-الجزائر، ديسمبر 2018، ص.ص. 57-58.

## الباب الأول — ماهية الجماعات الإقليمية في الجزائر وتطور مفهوم النظام العام في المجال الإداري

للولاية. ويصنّف رئيس الدائرة كوظيفة عليا في الإدارة المحلية<sup>1</sup>، ويعيّن من بين مسؤولي المصالح المركزية والمناصب العليا الأخرى في الإدارة المحلية<sup>2</sup>، من طرف رئيس الجمهورية، الذي يستأثر كذلك بتعيين الكتّاب العامين لدى رؤساء الدوائر<sup>3</sup>.

وعليه، فإنّ الإطار البشري للدائرة يتراوح بين من يصنّف ضمن الوظائف العليا للإدارة المحلية، وبين من يندرج ضمن مستخدمي المصالح الولائية، وفي الحالتين نعتبر أنّ القواعد التي تحكمهما لا تشكل عائقا لتدخّل الولاية في مباشرة مختلف أدوارها بما فيها حفظ النظام العام، أي يعتقد بكفاية الإطار البشري المعنيّ، بقواعده تلك.

### ثالثا: المصالح غير الممركزة للدولة

اعتبرها قانون الولاية جزءا من إدارة هذه الأخيرة<sup>4</sup>، تعرف كذلك بالمديريات التنفيذية<sup>5</sup>. حيث لجلّ الوزارات مديريات على مستوى الولايات، على رأس كل منها مدير يعيّن من طرف رئيس الجمهورية:

« ... , le Président de la République nomme aux emplois suivants :  
8. Au titre de l'administration territoriale : ... - les directeurs des services déconcentrés de l'État au niveau de la wilaya ; »<sup>6</sup>.

غير أنّ النسخة العربية<sup>7</sup> لذات النص التنظيمي كانت أقل دقة من ذلك، حيث أوردت وصف "اللامركزية" لا "غير الممركزة" المكرّسة تشريعا<sup>8</sup>، والتي تحمل المعنى القانوني السليم، فهي أجهزة غير ممركرة تجسّد عدم التركيز الإداري لا اللامركزية الإدارية، كونها تقوم مقام الوزارة المعنية.

<sup>1</sup> - المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 90-230، المعدّل.

<sup>2</sup> - المادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 90-230، المعدّل.

<sup>3</sup> - المادة 3 من المرسوم الرئاسي رقم 99-240، مؤرخ في 27 أكتوبر 1999، يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، ج.ر. عدد 76، 31 أكتوبر 1999، ص.3.

<sup>4</sup> - المادة 127 من قانون الولاية رقم 12-07.

<sup>5</sup> - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص.311.

<sup>6</sup> - L'article 3, décret présidentiel n° 99-240.

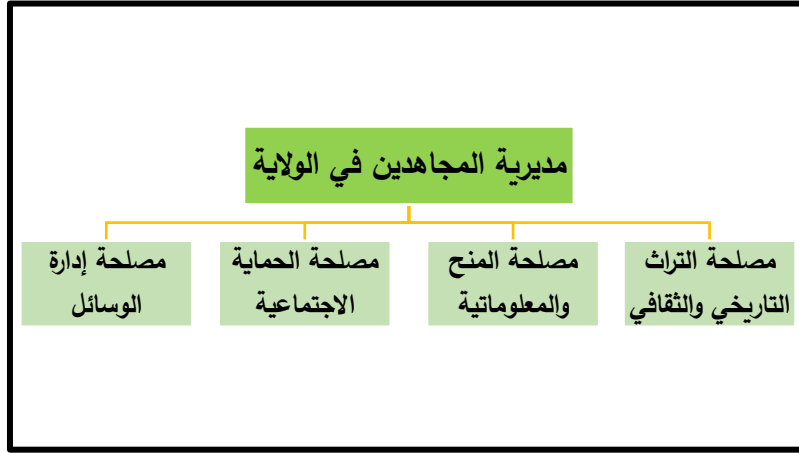
<sup>7</sup> - تنص المادة 3 من المرسوم الرئاسي 99-240 على: " - مديرو المصالح اللامركزية للدولة على مستوى الولاية".

<sup>8</sup> - المادة 127 من قانون الولاية رقم 12-07.

## الباب الأول — ماهية الجماعات الإقليمية في الجزائر وتطور مفهوم النظام العام في المجال الإداري

يتولى الوالي تنشيط عمل هذه المصالح والتنسيق بينها، تحت سلطة الوزراء المختصين<sup>1</sup>.

أما عن تنظيم هذه المصالح، فهو يختلف من مديرية إلى أخرى، ولكل منها نص تنظيمي خاص بها، يحدّد قواعد تنظيمها وسيرها. ويمكن إيراد إحداها على سبيل المثال، وهو ما يوضّحه البيان الآتي:



2

فمديرية المجاهدين على مستوى الولاية، تتكوّن من أربع (04) مصالح على الأكثر، على ألا يتجاوز عدد المكاتب في كل مصلحة ثلاثة (03)<sup>3</sup>.

### الفرع الثالث

#### المقاطعات الإدارية الخاصة ببعض الولايات

راجت وعُرِفَتْ بتسمية "الولايات المنتدبة"، لكن قانوناً هي "مقاطعات إدارية" *circonscriptions*

"*administratives*" يسيّرهما "ولاية منتدبون" *walis délégués*:

"تحدث داخل بعض الولايات مقاطعات إدارية يسيّرهما ولاية منتدبون، وتحدد قائمة البلديات التابعة

لها في الجدول الملحق بهذا المرسوم"<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> - المادة 21 من المرسوم الرئاسي رقم 94-215. (سابقاً: المرسوم التنفيذي رقم 91-485، قبل إلغائه).

<sup>2</sup> - بيان من إعداد الطالب (ة) على ضوء المرسوم التنفيذي رقم 19-230، مؤرخ في 13 غشت 2019، يتضمن تنظيم مديرية المجاهدين في الولاية، ج.ر. عدد 51، 21 غشت 2019، ص.05.

<sup>3</sup> - المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 19-230.

<sup>4</sup> - المادة 2 من المرسوم الرئاسي رقم 15-140، مؤرخ في 27 مايو 2015، يتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها، ج.ر. عدد 29، 31 مايو 2015، ص.3، المعدل والمتمم.



## الباب الأول — ماهية الجماعات الإقليمية في الجزائر وتطور مفهوم النظام العام في المجال الإداري

وفي نسخته باللغة الفرنسية، ورد النص كما يلي:

« *Il est créé dans certaines wilayas, des circonscriptions administratives dirigées par des walis délégués. La liste des communes y relevant est fixée à l'annexe jointe au présent décret* »<sup>1</sup>.

هذه المقاطعات ظهرت سنة 2015 بموجب مرسوم رئاسي، لكنّها شهدت بعد هذا النص الذي يعدّ

مؤسساً لها، عدة نصوص أخرى متتالية، بخصوص تنظيمها، سيرها ومهام الوالي المنتدب:

- مرسوم تنفيذي رقم 15-141، يتضمن تنظيم المقاطعة الإدارية وسيرها<sup>2</sup>.
- مرسوم رئاسي رقم 18-303، يعدل ويتم المرسوم الرئاسي رقم 15-140 المشار إليه سالفاً<sup>3</sup>.
- مرسوم رئاسي رقم 18-337، يتضمن إحداث مقاطعات إدارية في المدن الكبرى وفي بعض المدن الجديدة وتحديد قواعد تنظيمها وسيرها<sup>4</sup>.
- مرسوم رئاسي رقم 19-328<sup>5</sup>، يتم الملحق بالمرسوم الرئاسي رقم 15-140 السابق ذكره.

أما عن سبب إدراج هذه الدراسة لما يعرف بالولايات المنتدبة ضمن البناء الهيكلي للولاية إلى جانب كل من "هيئات الولاية" و"الإدارة الولائية"، فيعود إلى ما أوردهته جملة النصوص المتعلقة بها بدءاً من النص المنشئ لها، وعلى وجه التحديد عبارة "داخل بعض الولايات"<sup>6</sup>، من جهة.

ومن جهة أخرى، إلى التأكيد على سلطة الوالي (رأس الولاية) على الوالي المنتدب (مسير المقاطعة

الإدارية) بتكرار عبارة: "تحت سلطة والي الولاية" *sous l'autorité du wali*<sup>7</sup>.

<sup>1</sup> - Art. 2, décret présidentiel n° 15-140.

<sup>2</sup> - مرسوم تنفيذي رقم 15-141، مؤرخ في 28 مايو 2015، يتضمن تنظيم المقاطعة الإدارية وسيرها، ج.ر. عدد 29، 31 مايو 2015، ص.6.

<sup>3</sup> - مؤرخ في 05 ديسمبر 2018، ج.ر. عدد 72، 05 ديسمبر 2018، ص.8.

<sup>4</sup> - مؤرخ في 25 ديسمبر 2018، ج.ر. عدد 78، 26 ديسمبر 2018، ص.4.

<sup>5</sup> - مؤرخ في 8 ديسمبر 2019، ج.ر. عدد 76، 10 ديسمبر 2019، ص.13.

<sup>6</sup> - المادة 2 من المرسوم الرئاسي رقم 15-140.

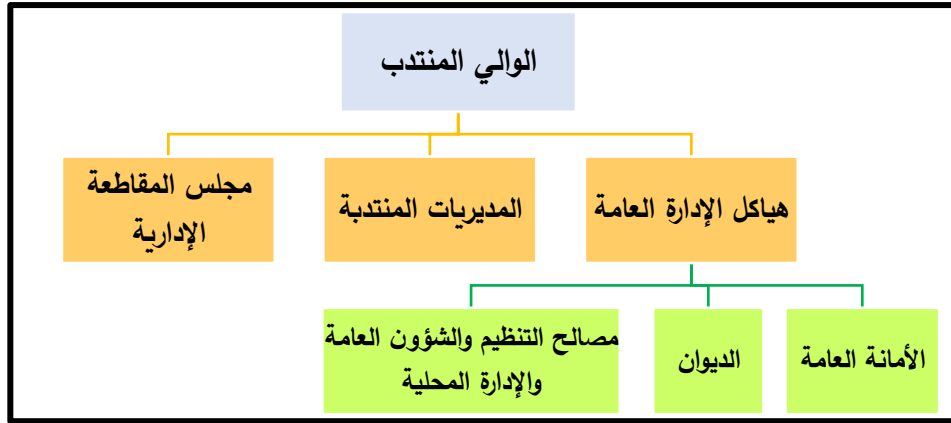
<sup>7</sup> - المواد: 3، 5، 6 و 7 من المرسوم الرئاسي رقم 15-140، والمادة 4 من المرسوم الرئاسي رقم 18-337.

## الباب الأول — ماهية الجماعات الإقليمية في الجزائر وتطور مفهوم النظام العام في المجال الإداري

تلك العبارة لم تحلّ منها كل المواد المتعلقة بمهام الوالي المنتدب، فلا صلاحيات ولا سلطات بل "مهام"، هكذا تم التعبير عنها: "يهدف هذا المرسوم إلى إحداث مقاطعات إدارية في المدن الكبرى وفي بعض المدن الجديدة وتحديد قواعد تنظيمها وسيرها، وكذا مهام الوالي المنتدب"<sup>1</sup>، وفي نسخته باللغة الفرنسية ورد ذات النص كما يلي:

« *Le présent décret a pour objet de créer des circonscriptions administratives dans les grandes villes et dans certaines villes nouvelles, de fixer les règles de leur organisation et fonctionnement et de définir les missions du wali délégué* »<sup>2</sup>.

أما عن تنظيم المقاطعة الإدارية، فيمكن تلخيصه في البيان التوضيحي التالي:



3

كما تعدّ وظيفة كل من الوالي المنتدب ورئيس ديوانه، الأمين العام للمقاطعة الإدارية والمدير المنتدب وظائف عليا في الدولة<sup>4</sup>.

بذلك يمكن القول بالفراغ من بحث البناء الهيكلي للولاية، ومنه ماهيتها.

بعد دراسة ماهية البلدية والولاية في إطار الإشكالية محل البحث، يتم التطرق لمفهوم النظام العام في المجال الإداري.

<sup>1</sup> - المادة الأولى من المرسوم الرئاسي رقم 18-337.

<sup>2</sup> - Article 1<sup>er</sup>, décret présidentiel n° 18-337.

<sup>3</sup> - بيان توضيحي من إعداد الطالب (ة) على ضوء المادتين 2 و3 من المرسوم التنفيذي رقم 15-141.

<sup>4</sup> - المادة 14 من المرسوم الرئاسي رقم 15-140.

## الفصل الثاني

### مفهوم النظام العام في المجال الإداري

## الباب الأول — ماهية الجماعات الإقليمية في الجزائر وتطور مفهوم النظام العام في المجال الإداري

إنّ التوقّف عند مفهوم النظام العام في المجال الإداري أمر ضروريّ لا يمكن تجاوزه، إذ تجب دراسته والعمل على الإحاطة بمختلف أبعاده حتى يتسنى لنا بحث دور كل من البلدية والولاية في حفظه، بل إنّ الإجابة عن التساؤل التالي: "ما هو النظام العام؟" هو الذي يحدد مجال تدخّل الجماعات المحلية المعنية ونطاقه لأداء ذلك الدور.

دراسة مفهوم النظام العام في المجال الإداري بالقدر الذي تحتاجه إشكالية دور الجماعات الإقليمية في الجزائر فيما تعلق بحفظه، يكفلها كخطوة أولى تحديد المقصود بالنظام العام (المبحث الأول: تعريف النظام العام وعلاقته ببعض المفاهيم)، ومن ثمّ بحث مختلف العناصر المشكّلة له ومدى تكريسها في الجزائر على ضوء قوانين جماعاتها الإقليمية (المبحث الثاني: عناصر النظام العام وتكريسها في قوانين الجماعات الإقليمية الجزائرية).

### المبحث الأول

#### تعريف النظام العام وعلاقته ببعض المفاهيم

إنّ تحديد المقصود بالنظام العام في المجال الإداري يستلزم التعريف به، وهو ما يمكن من استخلاص خصائص له (المطلب الأول: تعريف النظام العام وخصائصه)، خصائص تميّزه عن غيره من المفاهيم ذات الصلة به (المطلب الثاني: النظام العام ومفاهيم ذات صلة). وذلك بالاستناد إلى الطرح القائم على أنّ تحديد المقصود بالمفهوم لا يتمّ إلاّ بالمرور على طريقتين: الأولى من خلال بحث التعريف، والآخر برسم حدود ومعالم المفهوم مع غيره من المفاهيم التي ترتبط به.

### المطلب الأول

#### تعريف النظام العام وخصائصه

نتناول إشكالية التعريف (الفرع الأول) والخصائص (الفرع الثاني) كلّ على حده، في عرضٍ متسلسل، تأسيساً على إمكانية استنتاج الخصائص وسهولة حصرها بعد بحث تعريف المصطلح، على النحو الآتي بيانه.

## الفرع الأول

### إشكالية تعريف النظام العام

انطلاقاً من كون المعنى اللغوي من شأنه تقريب مفهوم المصطلح المبحوث فيه، كان لزاماً التعرّيج بالمحطة اللغوية، وفيها مفردة النظام من نَظَمَ يَنْظِمُ نَظْمًا وَنِظَامًا، الذي يفيد معاني الجمع، التأليف، الاتساق، التلاصق والاستقامة. ويطلق النظام على السيرة والطريق، وكذلك على الخيط الذي ينظم به اللؤلؤ<sup>1</sup>.

ويقابل "النظام" في اللغة الفرنسية كلمة «*Ordre*»، التي توظّف في عدّة مجالات، وبذلك تحمل عدّة معاني، إطارها العام لا يخرج عن التعدّد والتنظيم، أي وجود جملة من العناصر كل منها في مكانه:

«*Disposition d'éléments, organisation de leur place dans un ensemble*»<sup>2</sup>.

أما المعنى الموضوع من قبل ذات القاموس اللغوي والذي نجده الأقرب لمجال الدراسة فهو ذلك الذي جمع في آن واحد بين القوانين والمؤسسات التي تحكم مجتمع ما سواء على الصعيد السياسي، الإداري، القضائي أو الاقتصادي:

«*Système des lois et des institutions qui régissent une société, sur le plan politique, économique, judiciaire, administratif*»<sup>3</sup>.

ولم يكن المعنى العام في اللغة الإنجليزية عن سابقه — في اللغة الفرنسية — ببعيد، حيث ورد:

“*Order: A state in which everything is in its correct or appropriate place*”<sup>4</sup>.

ما يمكن ملاحظته على مختلف المعاني اللغوية الواردة بشأن مفردة النظام، *l'ordre*، أو *order*، أي بالعربية، بالفرنسية وبالإنجليزية، أنّها كلّها توحى بالحالة الأصلية، الطبيعية أو الصحية، وأيّ مساس بذلك يحيل إلى خلل ما، يتنافى وكل ما هو طبيعي.

أما المعنى الاصطلاحي في فقه القانون الإداري، فليس بالأمر الهين، وهو ما جعلنا نضع "إشكالية تعريف النظام العام" كعنوان لهذا الجزء، إذ هي إشكالية *une problématique*، نظراً للصعوبة التي تعترى

<sup>1</sup> - قاموس لسان العرب، مرجع سابق، <http://www.baheth.info/>، تاريخ زيارة الموقع: 2020/01/23.

<sup>2</sup> - <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais>, op.cit, page consultée le 27/01/2020.

<sup>3</sup> - <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais>, op.cit, page consultée le 27/01/2020.

<sup>4</sup> - <https://www.lexico.com/definition>, op.cit, page consultée le 27/01/2020.

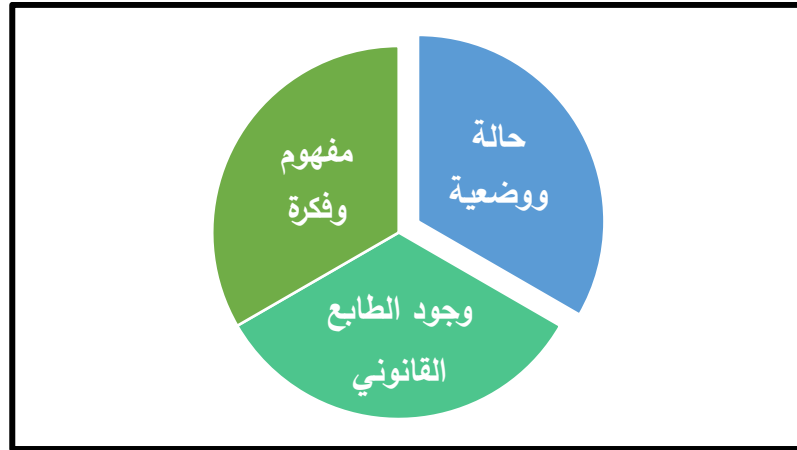
## الباب الأول — ماهية الجماعات الإقليمية في الجزائر وتطور مفهوم النظام العام في المجال الإداري

محاولات تحديد المفهوم، لكن يفترض فيها على كل حال ألا تثني عن بحث تعريفٍ يستند عليه، وهو ما عبّر عنه بعض الفقهاء صراحة:

« *La notion d'ordre public ne se laisse enfermer ni dans une définition, ni dans un catalogue* »<sup>1</sup>.

كذلك: "لا مجال للتشكيك في جدوى الدراسة القانونية لفكرة النظام العام؛ لأنه إذا كان القانون يتطلب التحديد في كثير من الأحيان، إلا أن ذلك لا يتنافى مع وجود بعض الأفكار القانونية غير المحددة مثل فكرة الحرية، وإذا كانت هناك صعوبات تعترض سبيل التعريف بالنظام العام وتحديد ماهيته بسبب مرونة فكرة النظام العام ونسبيتها، لكن ذلك لا يعني أن نترك الفكرة بدون تحديد إطارها القانوني وأبعادها، فالنظام العام ظاهرة قانونية شاملة توجد في القانون الخاص كما توجد في القانون العام"<sup>2</sup>.

وقد أحصت هذه الدراسة سبعة عشر (17) تعريفا اقترحه الفقه للنظام العام، لكنّها تختلف فيما بينها حول ماهية النظام العام في المجال الإداري، هذه التعريفات المتباينة يمكن حصرها وتصنيفها في ثلاث (03) زمر رئيسية: من النظام العام كفكرة أو كمفهوم مجرد (أولا)، فالتأكيد على الطابع القانوني للنظام العام دون تحديد كينونته (ثانيا)، إلى النظام العام كحالة ووضعية (ثالثا).



<sup>1</sup> - Clémence ZACHARIE, Xavier PRETOT, *La police administrative*, LGDJ Lextenso, France, 2018, p. 13.

<sup>2</sup> - حسام مرسي، سلطة الإدارة في مجال الضبط الإداري دراسة مقارنة في القانون الوضعي والفقه الإسلامي، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2011، ص.ص. 137، 138.

<sup>3</sup> - رسم بياني من إعداد الطالب (ة) يوضّح الزمر التي تنحصر فيها مختلف تعريفات النظام العام المتحصّل عليها من قبل هذه الدراسة.

## أولاً: النظام العام كمفهوم وفكرة

تتمحور تعريفات النظام العام في إطار هذه الزمرة حول الإقرار بكونه مجرد مفهوم وفكرة، حتى وإن اتسم بالطابع القانوني، الأمر الذي يحول دون تقريب معناه وتوضيحه.

نستهلّ هذه الزمرة بالتعريف التالي: "النظام العام مفهوم متغير يلخص روح الحضارة وحقبة من الزمن وينطوي على مجموع المتطلبات التي تعتبر أساسية لحماية الحياة الاجتماعية"<sup>1</sup>.

وكذلك: "فكرة النظام العام ذات مضمون واسع بحيث تشمل النظام المادي والأدبي والنظام الاقتصادي، وبذلك تشمل جميع نواحي النشاط الاجتماعي"<sup>2</sup>.

إلى تعريف آخر: "فكرة مرنة تختلف باختلاف الزمان والمكان، ولكن هذا الوضع لا يمنع من أن تحدد في إطار قانوني، فليس من المعقول أن ترتب آثاراً قانونية على فكرة تنكر عليها الوصف القانوني، فالنظام العام ظاهرة قانونية، الغرض منها حماية الأسس التي يقوم عليها المجتمع، ولذلك فالنظام العام يشمل النظام المادي والنظام الأدبي"<sup>3</sup>.

نجد كذلك: "... وفي القانون الإداري، تعتبر فكرة النظام العام من الأسس الرئيسة لهذا القانون"<sup>4</sup>.

بالإضافة إلى: "النظام العام فكرة شاملة ومرنة، تمثل ظاهرة قانونية واجتماعية تهدف إلى المحافظة على الأسس والقيم والمبادئ التي يقوم عليها المجتمع، وتشمل النظام المادي والنظام الأدبي. كما أنها مرنة تختلف باختلاف الزمان والمكان، وتختلف باختلاف النظام السياسي والاجتماعي والاقتصادي السائد بالدولة. لذا فإن كان هناك خطر يهدد النظام العام، جاز لرجال الضبط الإداري التدخل لدرئته قبل وقوعه وبذلك تتضح هنا طبيعة الضبط الإداري الوقائية"<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> - عادل السعيد محمد أبو الخير، البوليس الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2008 ص. 151.

<sup>2</sup> - حسام مرسي، المرجع السابق، ص. 135.

<sup>3</sup> - المرجع نفسه، ص. 137.

<sup>4</sup> - المرجع نفسه، ص. 138.

<sup>5</sup> - المرجع نفسه، ص. 138.

## الباب الأول — ماهية الجماعات الإقليمية في الجزائر وتطور مفهوم النظام العام في المجال الإداري

وختامها: "النظام العام فكرة تستعصي بطبيعتها على التحديد لكن يمكن أن يعرف على أنه مجموع المصالح الأساسية التي يقوم عليها كيان مجتمع سواء كانت سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية فقواعد النظام العام هي تلك التي يقصد بها تحقيق مصلحة عامة التي هي كل أمر يتعلق بالنظام الأساسي للمجتمع بحيث يرجح على كل مصلحة فردية ومن ثم وجب على جميع الأفراد أن يحترموا كل ما يتعلق بالنظام العام حتى ولو كان في ذلك تضحية بمصالحهم الخاصة فإذا هم خرجوا على هذا النظام باتفاق خاص كان هذا الاتفاق باطلاً"<sup>1</sup>.

المتمّن في هذه المجموعة من التعاريف يخلص إلى أنّ القاسم المشترك بينها هو التصريح بوصف النظام العام كفكرة وكمفهوم يتّسم بالمرونة والشمولية، له أبعاد سياسية، اقتصادية واجتماعية، ثم الذهاب إلى ربطه بجملة من المفاهيم الأخرى التي يحتاج كل منها للتحديد، على غرار: المصالح الأساسية للمجتمع، النظام المادي والأدبي، أسس المجتمع، المصلحة العامة وسموها على المصالح الفردية.

وهو ما يؤكد مرة أخرى إشكالية التعريف بالنظام العام، كونه لازال غير واضح المعنى.

### ثانيا: التأكيد على الطابع القانوني للنظام العام

نجد في هذه الزمرة جملة أخرى من تعريفات النظام العام، تختلف عن سابقتها بعدم توصيفه صراحةً كفكرة وكمفهوم، والتأكيد فقط على طابعه القانوني، من خلال ربطه بمفاهيم قانونية أخرى بارزة، كما هو وارد أدناه:

بدايةً من: "الأساس السياسي والاجتماعي والاقتصادي والخلقي الذي يقوم عليه كيان الدولة، كما ترسمه القوانين النافذة فيها وبعبارة أخرى هو مجموع القواعد القانونية التي تنظم المصالح التي تهم المجتمع مباشرة أكثر مما تهم الأفراد، سواء كانت تلك المصالح سياسية أو اجتماعية أو اقتصادية أو خلقية"<sup>2</sup>.

يلاحظ هنا اعتبار النظام العام مجموعة من القواعد القانونية.

<sup>1</sup> - ابتسام القرام، المصطلحات القانونية في التشريع الجزائري، قصر الكتاب، البلدة، 1998، ص. 205.

<sup>2</sup> - عادل السعيد محمد أبو الخير، المرجع السابق، ص. 151.



## الباب الأول — ماهية الجماعات الإقليمية في الجزائر وتطور مفهوم النظام العام في المجال الإداري

إلى تعريف آخر: "ينصرف مفهوم النظام العام من حيث الأساس إلى المفاهيم والعقائد التي يقوم عليها المجتمع، سواء كانت اجتماعية أو اقتصادية أو سياسية السائدة في الدولة مع حركات تطور ظروف الزمان والمكان.

فإذا كان هدف الضبط الإداري صيانة النظام العام وإعادةه إلى نصابه إذا اختل فيعني ذلك أن النظام المادي الملموس عكس الفوضى وكذلك يشمل النظام الأدبي الذي يتعلق بالمعتقدات والأحاسيس وذلك كله من أجل تحقيق المصلحة العامة"<sup>1</sup>.

أي أنه تم ربط النظام العام بالضبط الإداري، المعتقدات والأحاسيس، المصلحة العامة وحتى الفوضى، وكلها مفاهيم تحتاج بدورها إلى التوضيح، زيادة على عدم تحديد ماهية النظام العام ذاته.

في تعريف ينسب إلى فالين *Marcel WALINE*، تم اعتماد النظام العام على أنه مجموع الشروط الكفيلة بصون الأمن والآداب العامة، التي من شأنها ضمان سلامة علاقة المواطنين، كما هو وارد: "النظام العام يمثل المظهر المعنوي بجانب المظهر المادي، فالنظام العام يقصد به مجموعة الشروط اللازمة للأمن والآداب العامة التي لا غنى عنها لقيام علاقات سليمة بين المواطنين"<sup>2</sup>.

وقد أورد قاموسٌ للمصطلحات القانونية تعريفاً تم فيه التأكيد على أنّ النظام العام واسع المحتوى يتغير من نظام قانوني لآخر، وكذا تم التركيز على أثره على الحريات الأساسية، دون تحديد ماهيته و/أو كينونته، كما هو مبين فيما يلي:

*« Vaste conception d'ensemble de la vie en commun sur le plan politique et juridique. Son contenu varie évidemment du tout au tout selon les régimes. A l'ordre public s'opposent, d'un point de vue dialectique, les libertés individuelles dites publiques ou fondamentales et spécialement la liberté de se déplacer, l'inviolabilité du domicile, la liberté de pensée, la liberté d'exprimer sa pensée. L'un des points délicats est celui de l'affrontement de l'ordre public et de la morale »<sup>3</sup>.*

<sup>1</sup> - نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الأول، الطبعة الرابعة، دار الثقافة، عمان، 2010، ص.ص. 73، 74.

<sup>2</sup> - حسام مرسي، المرجع السابق، ص. 135.

<sup>3</sup> - Serge GUINCHARD et autres, **Lexique des termes juridiques**, 19<sup>e</sup> édition, Dalloz, France, 2012, p. 608.

## الباب الأول — ماهية الجماعات الإقليمية في الجزائر وتطور مفهوم النظام العام في المجال الإداري

في إطار هذه الزمرة، أي ربط النظام العام بمفاهيم أخرى ذات طابع قانوني، هناك من عرّف النظام العام كهدف للضبط الإداري بجملة من العناصر، على غرار الأستاذ عمار عوابدي: "المقصود بالنظام العام في مفهوم القانون الإداري والوظيفة الإدارية في الدولة، وكهدف وحيد للبوليس الإداري هو المحافظة على الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة والآداب العامة بطريقة وقائية وذلك عن طريق القضاء على كل المخاطر والأخطار مهما كان مصدرها التي قد تهدد عناصر ومقومات النظام هذه"<sup>1</sup>. الملاحظ أنه تمّ ربط النظام العام بالمحافظة على مجموعة من العناصر، ومن ثم إيراد الآلية الكفيلة بذلك.

كذلك في إطار ذات الطرح، ورد:

« *Le maintien de l'ordre public est le but poursuivi par la police administrative. La notion d'ordre public recouvre des éléments traditionnels, issus de lois anciennes (22 décembre 1789-8 janvier 1790, L. du 5 avril 1884)* »<sup>2</sup>.

وعليه، إثر عدم تقريب مفهوم النظام العام على النحو المرجوّ في الزمرتين السابقتين، يتم الانتقال لبحث مدى بلوغ ذلك على ضوء الزمرة الأخيرة التالية.

### ثالثا: النظام العام كحالة ووضعية

في هذه الزمرة تجتمع محاولات تعريف النظام العام على الإقرار بأنّه حالة *état*، وضع أو وضعية مُعاشة، كما هو وارد فيما يلي:

بدايةً من: "حالة واقعية تعارض حالة واقعية أخرى هي الفوضى والاضطرابات"<sup>3</sup>. يُلاحظ هنا التحديد السلبي للنظام العام، فهو منافٍ للفوضى<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> - عمار عوابدي، القانون الإداري النشاط الإداري، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007. ص. 38.

<sup>2</sup> - Agathe VANLANG et autres, op.cit., p. 317.

<sup>3</sup> - تفيد الفوضى البلبلة والاختلال في أداء الوظائف والمهام، يقال "أمرهم فوضى بينهم" أي كل منهم يتصرف فيما للآخر دون تمييز. <https://www.almany.com/ar>، تاريخ زيارة الموقع : 2020/04/07.

<sup>4</sup> - ويقابل الفوضى في اللغة الفرنسية مفردة « *désordre* » :

« *Le désordre ; état d'un lieu où les choses ne sont pas à leur place, absence de cohérence, d'organisation et confusion, trouble, manque de discipline dans un groupe* ». <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais>, page consultée le 08/04/2020.

## الباب الأول — ماهية الجماعات الإقليمية في الجزائر وتطور مفهوم النظام العام في المجال الإداري

وكذلك على نحو أكثر تفصيلاً، هناك من جمع في توصيف هذه الحالة بين المادي والمعنوي، على غرار: "المصالح الأساسية في المجتمع سواء كانت مصالح سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية أو خلقية، فالنظام العام هو وضع أو حالة وليس قانوناً أو مبدأً أو مجموعة من القوانين والمبادئ، وهذا الوضع يكون مادياً فيشمل أسس المجتمع أو عناصره المادية كالأشخاص والأشياء والتصرفات، ويكون معنوياً فيشمل ما يهيمن على الجماعة من عقائد راسخة ومبادئ أخلاقية واقتصادية"<sup>1</sup>.

وفي تعريف آخر: "حالة مادية أو معنوية لمجتمع منظم، فهو الأفكار الأساسية للقانون والمجتمع، فهو حالة وليس قانوناً وأحياناً أخرى تكون مادية فتوجد حينئذ في المجتمع بروته وفي الأشياء أيضاً، كما أنها أحياناً أخرى تكون معنوية تسود المعتقدات والأخلاق وحتى المبادئ القانونية والاقتصادية والسياسية والاجتماعية، وأحياناً أخرى تكون هذه الحالة هي الأمران معاً"<sup>2</sup>.

وهناك من يقتصر على وصف هذا الوضع بالمادي فقط وإقصاء البعد المعنوي، وهو ما تمثل أساساً فيما يعرف باتجاه بزعامة هوريو: "فكرة النظام العام يجب أن تحمل معنى النظام المادي الملموس الذي يعد بمثابة حالة واقعية مناهضة للفوضى، أما حفظ النظام الأدبي الذي يتعلق بالمعتقدات والأحاسيس، فلا يدخل في ولاية الضبط الإداري، إلا إذا اتخذ الإخلال بالنظام الأدبي مظهراً خطيراً من شأنه تهديد النظام المادي بصورة مباشرة أو غير مباشرة. فللبوليس الإداري أن يتدخل لمنعه حفاظاً على النظام العام"<sup>3</sup>.

وقد سايره في ذلك التعريف التالي: "النظام العام مادي فقط أي الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة، فلا شأن للضبط الإداري بحالة المجتمع المعنوية أو الروحية، ولا شأن له بالأفكار والعقائد التي تسود المجتمع، ولو كانت ضارة بالنظام الاجتماعي، إلا إذا كانت لهذه الأفكار والعقائد مظهر خارجي يهدد النظام العام المادي، فهنا تتدخل سلطات الضبط الإداري لمنع هذا الإخلال، ولا يجوز أن يفهم من هذا أن حماية المجتمع من المؤثرات المعنوية والروحية الضارة يخرج عن اختصاص الدولة، لأن من أولى واجبات الدولة المحافظة على النظام الاجتماعي، ولكن الدولة تستخدم لتحقيق ذلك وسائل أخرى غير وسائل الضبط الإداري"<sup>4</sup>.

1- محمد قدرى حسن، المرجع السابق، ص. 357.

2- حسام مرسي، المرجع السابق، ص. 137.

3- المرجع نفسه، ص. 134.

4- المرجع نفسه، ص. 136.

## الباب الأول — ماهية الجماعات الإقليمية في الجزائر وتطور مفهوم النظام العام في المجال الإداري

لعلّ التفصيل أبرز ما ميّز التعريف السابق، وكلّ عباراته تخدم الدراسة، التي تكتفي في إطار بحث تعريف النظام العام، بالتركيز على الإقرار بأنّه عبارة عن "حالة للمجتمع".

أثمرت تعريفات النظام العام المتباينة تعدّد مفهومه، فتارة يكون مجرد فكرة تتسم بجملة من الخصائص دون تحديدها هي، وتارة أخرى يكون عبارة عن ظاهرة قانونية، أو أساس من الأسس الرئيسة للقانون الإداري، إلى كونه مجموع المصالح الأساسية لمجتمع ما، فحالة واقعية، وهناك من اقتصر على إبراز طابعه القانوني فقط، والمتأثري من الارتباط بمفاهيم قانونية أخرى.

أمام تعدّد الرؤى حول تعريف النظام العام في المجال الإداري، وجب تحديد أيّها المقصود في إشكالية الدراسة محلّ البحث، على أنّ هذا التعدّد لا يعني بالضرورة وجود تناقض بين مختلف هذه التعريفات، ولا يعني كذلك عدم إمكانية الجمع بينها.

على ضوء ما سبق طرحه، يمكن القول بأنّ النظام العام هو: "وضع و/أو حالة منافية للفوضى، تتحقّق -على الأقل- بصون كل من الأمن، الصحة والسكينة العمومية، ويشكّل حفظها الغرض الشرعي من ممارسة الضبط الإداري".

إذ نرى أنّ النظام العام هو حالة معاشة تقابل الفوضى، التي تقع -في المجال الإداري كإطار للدراسة والمفهوم- في حال إلحاق خلل ما بالأمن العمومي، الصحة العمومية والسكينة العمومية، في إحداها أو فيها مجتمعة، فأبي مساس بهذه العناصر يعني المساس بالنظام العام، وفي المقابل صون النظام العام يتحقّق بصون هذه العناصر، على الأقل، لأنّ النظام العام كحالة معاشة سيتأثر بعنصري الزمان والمكان، وعليه ستكون مرنة، ومنه ما من شأنه المساس بها سيتغيّر مداه من مجتمع لآخر، ومن نظام قانوني لآخر، بل حتى في إطار ذات الحيز المكاني سيكون هناك تغيّر من وقت لآخر، الأمر الذي يفضي إلى اتساع دائرة العناصر التي يقود الإخلال بها إلى المساس بالنظام العام، وتغيّرها من حين لآخر، لكن تبقى العناصر المرتبطة بمفهوم النظام العام بشكل أساسي أو قاعدي، هي تلك الثلاثية الكلاسيكية التي ارتبطت بظهوره أساساً، والمتمثلة في الأمن، الصحة والسكينة العمومية.

## الباب الأول — ماهية الجماعات الإقليمية في الجزائر وتطور مفهوم النظام العام في المجال الإداري

إنّ النظام العام هو الغرض الشرعي للضبط الإداري (*la finalité légale*)، وهو ما جعل البعض يعتبره إحدى الأسس الرئيسة للقانون الإداري.

كان هذا عن تعريف النظام العام كمفهوم قائم بذاته في المجال الإداري، وهو بذلك يتّسم بجملة من الخصائص نبيّنها فيما يأتي.

### الفرع الثاني

#### خصائص النظام العام

إنّ النظام العام في المجال الإداري، كحالة أو كوضع يجب الحفاظ عليه، يتّصف ببعض الخصائص، تتمثل في: تنوّع المصادر (أولاً)، تعدد الأبعاد (ثانياً) والمرونة والتغير (ثالثاً).

#### أولاً: تنوّع المصادر

يقصد بالمصادر كل ما من شأنه الإجابة عن التساؤل التالي: ما الذي يحدّد ما هو من النظام العام وما هو من الفوضى أو ما هو اضطراب يخلّ بالنظام العام؟ فالذي يحدّد ذلك ويصنّف ما هو من النظام العام وما هو دونه، ليس مصدراً واحداً بل عدّة مصادر متنوّعة، هي نتاج تراكمات مختلفة من تقاليد، أعراف وقيم لا يمكن الاستغناء عنها في نظام اجتماعي ما، وكذا مبادئه العامة<sup>1</sup>، التي ستفرغ وتبلور فيما بعد في قواعد قانونية يضعها المشرّع من جهة، ويعمل على تفسيرها وترجمتها القضاء المختصّ<sup>2</sup> من جهة أخرى.

#### ثانياً: تعدّد الأبعاد

الحالة أو الوضعية التي وجب أن تُصان وتُحفظ المسماة "النظام العام"، تتعدّد أبعادها من الاجتماعي إلى الأدبي، الفلسفي، السياسي، الاقتصادي، فالقانوني، والديني<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> - نواف كنعان، المرجع السابق، ص. 74.

<sup>2</sup> - عادل السعيد محمد أبو الخير، المرجع السابق، ص.ص. 168، 169، 171.

<sup>3</sup> - المرجع نفسه، ص. 169.

## الباب الأول — ماهية الجماعات الإقليمية في الجزائر وتطور مفهوم النظام العام في المجال الإداري

هذه الأبعاد المتعدّدة تحيط بالنظام العام من مختلف النواحي، سواء من ناحية التكوين، أو من ناحية عوامل الإخلال به، وكذا من ناحية آليات وسبل حفظه.

إنّ التعدّد الذي يصبغ النظام العام في المجال الإداري يجعله مفهوما معقّدا، الأمر الذي يؤثّر على تدخّل الوحدات المحلية قصد حفظه.

### ثالثا: المرونة والتغيّر

إنّ النظام العام كحالة وكوضع منافي للفوضى مرّن، متطوّر ويتغيّر بتغيّر الزمان والمكان، وذلك منطقي كونه يرتبط بجوانب هي الأخرى غير ثابتة ومتغيّرة (اجتماعية، سياسية وفلسفية...). هذه المرونة أفضت إلى صعوبة تحديده تشريعا وفسحت المجال أمام القضاء للتدخّل بتفسير مفهومه ومحاولة تحديده. وهو ما جعل البعض يصنّف النظام العام ضمن المفاهيم الأكثر تكيفا مع واقع الحياة لمرونته، التي تلعب دورا في تحديد الضبط الإداري ذاته:

« *L'ordre public est certainement une des notions du droit les plus aptes à s'adapter à la réalité de la vie* »<sup>1</sup>.

وكذلك:

« *La notion d'ordre public a donc une dynamique interne qui lui permet de jouer un très grand rôle dans la détermination de la police, d'une police qui dépassera le cadre du simple triptyque tranquillité-sécurité-salubrité publique pour suivre et se développer dans le cadre de la notion d'ordre public* »<sup>2</sup>.

الملاحظ على هذه الخصائص أنّها مرتبطة ببعضها البعض، فلأنّه متنوّع المصادر كان النظام العام متعدّد الأبعاد، التي تتّصف بقدرٍ من عدم الثبات جعل النظام العام مرنا، متطوّرا ومتغيّرا.

إنّ النظام العام بهذا المعنى وبهذه الخصائص، يشكّل مفهوما قائما بذاته، ويتميّز عمّا يتّصل به من بعض المفاهيم الأخرى.

<sup>1</sup> - عادل السعيد محمد أبو الخير، المرجع السابق، ص. 170.

<sup>2</sup> - المرجع نفسه، ص. 170.

## المطلب الثاني

### النظام العام ومفاهيم ذات صلة

يرتبط النظام العام في المجال الإداري بالعديد من المفاهيم القانونية البارزة، على رأسها الضبط الإداري (الفرع الأول) والنفع أو الصالح العام (الفرع الثاني)، نحاول التمييز بينها من خلال ما يلي.

## الفرع الأول

### مفهوم الضبط الإداري وعلاقته بالنظام العام

نتطرق لمفهوم الضبط الإداري (أولاً)، الأمر الذي يسمح ببحث علاقته بالنظام العام (ثانياً).

#### أولاً: مفهوم الضبط الإداري

إنّ دراسة مفهوم الضبط الإداري تستوجب التوقف عند أبرز ما يتعلّق به، من: تعريف، أنواع، خصائص، نظام قانوني، آليات، سلطات وحدود.

#### 1- تعريف الضبط الإداري:

ورد في إحدى قواميس القانون الإداري، بخصوص تعريف الضبط الإداري ما يلي:

« *Activité spécifique de prescription, consistant à régler des activités privées en vue de maintien de l'ordre public, pouvant donner lieu à des actions matérielles. Le terme de police désigne aussi les agents qui accomplissent cette activité* »<sup>1</sup>.

إذ تم تعريف الضبط الإداري على أنه نشاط يتمتع بنوع من الخصوصية، بالإضافة إلى الأشخاص الساهرين على هذا النشاط، بغرض تنظيم الأنشطة الخاصة حفاظاً على النظام العام.

أما الأستاذ *Jean Waline* فقد أورد ما يلي:

« *La police administrative est l'ensemble des interventions de l'administration qui tendent à imposer à la libre action des particuliers la*

<sup>1</sup> - Agathe VAN LANG et autres, op.cit., p. 338.

الباب الأول — ماهية الجماعات الإقليمية في الجزائر وتطور مفهوم النظام العام في المجال الإداري

*discipline exigée par la vie en société, dans le cadre tracé par le constituant et le législateur* »<sup>1</sup>.

في تعريف آخر ينسب إلى *De Laubadere* نجد أن: "الضبط الإداري مظهر من مظاهر عمل الإدارة يتمثل في تنظيم حريات الأفراد لحماية للنظام العام"<sup>2</sup>. يلاحظ أنّ الضبط الإداري عُدّ مظهرا لنشاط الإدارة، أين يتم تنظيم حريات الأفراد لا تقييدها، لكن دوما بغية حفظ النظام العام.

وهناك من يرى أنّ الضبط الإداري عبارة عن: "مجموعة الإجراءات والقواعد التي تفرضها السلطة الإدارية المختصة على الأفراد لتنظم بها نشاطاتهم وتحدد مجالاتها وتقيّد حرياتهم في حدود القانون بقصد حماية النظام العام ووقاية المجتمع ضد كل ما يهدده"<sup>3</sup>.

كان هذا حول تعريف الضبط الإداري، بالقدر الذي يسمح بتحديد المقصود به، ومنه التأسيس لبحث مختلف عناصره، من خلال ما يأتي.

## 2- أنواع الضبط الإداري:

يتميّز الفقه بين ضبط إداري عام *police administrative générale* وضبط إداري خاص *police administrative spéciale*:

### أ- الضبط الإداري العام:

يقصد به ما تباشره الإدارة العامة من خلال جهاتها المختصة، من تدابير قصد حفظ النظام العام<sup>4</sup>، على مستوى مختلف عناصره، سواء كان أمن، صحة، سكينّة عمومية أو آداب عامة، في إطار النظام القانوني القائم، والذي يختلف من دولة إلى أخرى.

<sup>1</sup> - Jean WALINE, *Droit administratif*, 26<sup>e</sup> édition, Dalloz, Paris, 2016, p. 367.

<sup>2</sup> - مازن ليلو راضي، القانون الإداري، منشورات الأكاديمية العربية في الدنرك، 2008، ص. 80.

<sup>3</sup> - حسين طاهري، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، دراسة مقارنة، دار الخلدونية، الجزائر، 2012، ص. 71.

<sup>4</sup> - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري-النشاط الإداري، المرجع السابق، ص. 290.



## الباب الأول — ماهية الجماعات الإقليمية في الجزائر وتطور مفهوم النظام العام في المجال الإداري

### ب- الضبط الإداري الخاص:

يطلق على تدخل الإدارة العامة بقصد حفظ النظام العام، لكن من خلال أداء نشاطها الضبطي في إطار أكثر تحديد، أي في إطار خاص، ويكون الضبط الإداري العام واردا بصيغة المفرد أي *la police administrative générale*، فهو واحد فقط، على عكس الضبط الإداري الخاص الذي يرد بصيغة الجمع<sup>1</sup> *les polices administratives spéciales*، كونه متعدّد.

هذه الخصوصية تكون على عدّة أوجه: خصوصية المجال والنشاط (مثالها مجال المرور والمواد الغذائية المعروضة للبيع)، خصوصية الهدف (على غرار حماية أصناف من النباتات، الحيوانات والطيور)، خصوصية المكان (كحفظ النظام العام داخل القطارات أي في قطاع السكك الحديدية أو حتى المطارات والطائرات)<sup>2</sup>، خصوصية الأشخاص المعنية (منها الأداء الضبطي المتعلق بالأجانب) وخصوصية الإجراءات (أبرزها ما تعلق بالمباني التي من شأنها تهديد الآثار التاريخية)<sup>3</sup>.

الضبط الإداري سواء كان عاما أو خاصا، يتّصف بجملة من الخصائص التي تميّزه عن النشاط القضائي، التشريعي ونشاط المرافق العامة.

### 3- خصائص الضبط الإداري:

يتميّز الضبط الإداري عن غيره من أنشطة الإدارة العامة، بجملة من الخصائص، يمكن تلخيصها فيما يلي:

#### أ- الطابع الانفرادي:

بمعنى انفرادية الإرادة الموجودة في إطار النشاط الضبطي، والمتمثلة في إرادة الإدارة المعنية حصراً<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> - إذا كان من غير الممكن وضع "الضبط" في صيغة الجمع على عكس ما يقابلها في اللغة الفرنسية «*les polices*»، فإنه من الممكن الاستعانة في هذا المقام بعبارة "الشرطة الإدارية" التي تطلق على الضبط الإداري، ومنه إمكانية القول بالشرطة الإدارية الخاصة للتعبير عن الضبط الإداري الخاص بصيغة الجمع، حيث تصنّف "شرطة" في قواميس اللغة العربية على أنّها اسم جمع. <https://www.almaany.com>، تاريخ زيارة الموقع : 2020/06/11.

<sup>2</sup> - محمد قدرى حسن، المرجع السابق، ص. 355.

<sup>3</sup> - Gilles LEBERTON, *Droit administratif général*, 9<sup>e</sup> édition, Dalloz, Paris, 2017, p.p. 205, 206.

<sup>4</sup> - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص. 255.

## الباب الأول — ماهية الجماعات الإقليمية في الجزائر وتطور مفهوم النظام العام في المجال الإداري

يجب أن تقابل هذه الإرادة الإنفرادية بالخضوع والامتثال لها، فلا مجال لأن تظهر إرادة أخرى غير ذلك مثل ما هو الحال عليه بالنسبة لنشاط المرافق العامة، أين تظهر إرادة أطراف أخرى.

### ب- الطابع الوقائي:

تتدخل سلطات الضبط الإداري المختصة بشكل وقائي وقبلي درءاً لأي اضطراب قد يخلّ بالنظام العام، كأنّ تحظر التجول في توقيت معيّن حماية للأمن العمومي، على عكس تدخل الجهات القضائية، الذي يكون بعد وقوع ما يعدّ جريمة في نظر القانون<sup>1</sup>.

### ت- الطابع التقديري:

للإدارة الضبطية المختصة سلطة تقديرية، حيث يرجع لها تقدير ما هو خطر قد يفضي إلى الإخلال بالنظام العام، وعليه تتدخل، وما هو دون ذلك لا يحتاج لتدخلها<sup>2</sup>.

## 4- النظام القانوني للضبط الإداري:

أوردت إحدى المراجع تحت ما اصطلحت على تسميته بالنظام القانوني للضبط الإداري، ما يفيد أنّ هذا الأخير يشكّل تدابير ملزمة وملزمة هي الأخرى بقيود في ذات الوقت، كما هو مبين فيما يلي:

### أ- إلزامية تدابير الضبط الإداري:

إنّ تدابير الضبط الإداري المتخذة من قبل الجهات المختصة التي تفرض لا تقترح *elles imposent et ne proposent pas*، هي إلزامية *contraignantes* للأشخاص المعنية بها، فيجب الامتثال لها ولا يجوز مخالفتها تحت طائلة المساءلة القانونية<sup>3</sup>.

### ب- الخضوع لقيود جبرية:

إنّ ممارسة الإدارة العامة للضبط الإداري من خلال سلطاتها المختصة مقيّد بشروط، حصرها جانب من الفقه في أمرين اثنين: ضرورة احترام الحريات العامة وضرورة التدخل إلزاماً لمباشرة النشاط الضبطي.

<sup>1</sup> - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص. 255.

<sup>2</sup> - المرجع نفسه، ص. 256.

<sup>3</sup> - خالد قباني، فوزي فرحات، القانون الإداري العام: النشاط الإداري، الطبعة 02، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2012، ص.ص. 288، 289.

## الباب الأول — ماهية الجماعات الإقليمية في الجزائر وتطور مفهوم النظام العام في المجال الإداري

### ❖ احترام الحريات العامة:

يقع على عاتق السلطات الضبطية مراعاة مبدأ احترام الحريات العامة، ويتحقق ذلك من خلال عدّة صور: منع إخضاع الحريات العامة لنظام الإذن أو التصريح المسبق، وجوب عدم المساس بها إلا في حالة الضرورة القصوى وحظر فرض موانع عامة ومطلقة<sup>1</sup>.

### ❖ وجوب تدخّل سلطات الضبط الإداري:

يطلق عليه كذلك "موجب التصرف الملقى على عاتق سلطات الضبط الإداري"، بالفرنسية يسمّى: «*L'obligation d'agir des autorités de police administrative*»<sup>2</sup>.

فإذا كان للإدارة المختصة سلطة تقديرية في وجود الخطر من عدمه، ففي المقابل ليس لها أي خيار في عملية التدخّل أو الامتناع عنها، فهي مجبرة قانونا بالتدخّل لدرء ذلك الخطر حفظا للنظام العام، وذلك من خلال جملة من الآليات نتطرّق لها فيما يلي.

### 5- آليات الضبط الإداري:

يقصد بها الوسائل التي تستخدمها سلطات الضبط الإداري المختصة لأداء هذا النشاط (أي الضبط الإداري)، والتي تتمثّل أساسا في كل من:

#### أ- لوائح الضبط:

تسمى كذلك لوائح إدارية أو لوائح البوليس *les règlements de police*، وهي عبارة عن قرارات إدارية تنظيمية تتضمّن قواعد قانونية تفرض قيودا على الحريات الفردية، وعليه يترتّب على مخالفتها عقوبات جزائية، وذلك في إطار محدد لا يخرج عن غرض حفظ النظام العام<sup>3</sup>.

#### ب- الأوامر الفردية:

هي قرارات فردية تصدرها سلطات الضبط الإداري المختصة، أين تخاطب المعنيين بها لدوائهم لا لصفاتهم،

<sup>1</sup> - خالد قباني، فوزي فرحات، المرجع السابق، ص.ص. 290-294.

<sup>2</sup> - المرجع نفسه، ص.ص. 294، 295.

<sup>3</sup> - ناصر لباد، الأساسي في القانون الإداري، الطبعة 02، دار المجدد، سطيف، الجزائر، 2011، ص.ص. 131، 132.

## الباب الأول — ماهية الجماعات الإقليمية في الجزائر وتطور مفهوم النظام العام في المجال الإداري

وتتخذ عدة صور: الأمر *ordre*، المنع أو الحظر *interdiction* والترخيص *autorisation*<sup>1</sup>.

### ت- استخدام القوة المادية:

يمكن للجهات المختصة بممارسة الضبط الإداري اللجوء إلى استخدام القوة المادية *la force matérielle*، لكن يكون ذلك كإجراء استثنائي، إذ الأصل عدم استعمال القوة وعدم الإكراه، فيكون مرتبطا بالضرورة والاستعجال في حال عدم خضوع الأشخاص المعنيين بالإجراءات الضبطية طوعا وامتناعهم عن تنفيذها<sup>2</sup>.

### 6- سلطات الضبط الإداري:

يقصد بها الجهات المخولة قانوناً بممارسة الضبط الإداري، وتكون محدّدة حصراً على مستوى النصوص القانونية على اختلاف درجاتها، من الدستور إلى التنظيم<sup>3</sup>.

وهي في الغالب ذات الجهات في مختلف الأنظمة القانونية المقارنة، ويميّز فيها بين سلطات الضبط الإداري العام، وسلطات الضبط الإداري الخاص<sup>4</sup>.

الأولى تصنّف إلى سلطات على المستوى الوطني، تتمثل في رأس السلطة التنفيذية من رئيس الدولة ووزيره الأول، أو من يقابلهما حسب طبيعة نظام الحكم، وأخرى على مستوى محلي تتجسّد في السلطات المحلية، التي تختلف من نظام قانوني لآخر، أمّا سلطات الضبط الإداري الخاص فتتمثّل أساساً في الوزراء، كلّ في قطاعه<sup>5</sup>.

إنّ سلطات الضبط العام يمكنها مباشرة الضبط الخاص كذلك<sup>6</sup>.

1- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص.ص. 309، 310.

2- حسين طاهري، المرجع السابق، ص.78.

3- ناصر لباد، الأساسي في القانون الإداري، المرجع السابق، ص. 125.

4- المرجع نفسه، ص.ص. 125-130.

5- عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص.ص. 265-270.

6- ناصر لباد، الأساسي في القانون الإداري، المرجع السابق، ص. 130.

## 7- حدود الضبط الإداري:

يلخصها الفقه في عنصرين اثنين كما هو مبين فيما يلي:

### أ- احترام مبدأ الشرعية:

يفيد مبدأ الشرعية *la légalité* خضوع الإدارة العامة للقانون بمعناه الواسع ومطابقة أعمالها لأحكامه، وقد ورد في إحدى القواميس القانونية التعريف الآتي لمبدأ الشرعية في مجال القانون الإداري:

« *Principe de légalité ; principe fondamental de l'action administrative, déduit du libéralisme politique, à titre de garantie élémentaire des administrés, et selon lequel l'Administration ne peut agir qu'en conformité avec le droit, dont la loi écrite n'est qu'un des éléments* »<sup>1</sup>.

أي أنّ السلطات المعنية مقيّدة باحترام مبدأ الشرعية حين تدخلها لأداء النشاط الضبطي الإداري، بمعنى أن تتصرّف وفق ما تملّيه النصوص القانونية السارية المفعول على اختلاف درجاتها، ولا يمكنها أن تقيّد من الحريات من خلال ممارسة الضبط الإداري قصد حفظ النظام العام، خارج إطار القانون.

### ب- الخضوع للرقابة القضائية:

إنّ سلطات الضبط الإداري مقيّدة برقابة القضاء، أين يمارس القاضي المختص رقابة الإلغاء على هذه السلطات ويسلط عليها عقوبات في حال وجود تجاوزات من جانبها تنتهك مبدأ الشرعية، وكذلك يمارس رقابة المسؤولية بهدف تعويض من لحقته أضرار وخسائر جرّاء الأداء الضبطي للإدارة المعنية.<sup>2</sup>

## ثانيا: العلاقة بين النظام العام والضبط الإداري

يعدّ النظام العام لدى بعض الفقهاء الغرض الشرعي الوحيد للضبط الإداري: "إنّ الهدف الوحيد للبوليس الإداري هو هدف المحافظة على النظام العام..."<sup>3</sup>.

ما يعني أنّهما مفهومان مرتبطان ببعضهما لكنهما غير متطابقين، كما قد يوحي تعريف البعض الآخر للضبط الإداري بالمحافظة على النظام العام فقط، من ذلك ما يلي: "يقصد بالضبط الإداري أو الشرطة

<sup>1</sup> - Serge GUINCHARD et autres, 2012, Op.cit., p. 513.

<sup>2</sup> - ناصر لباد، الأساسي في القانون الإداري، المرجع السابق، ص. 136.

<sup>3</sup> - عمار عوابدي، القانون الإداري النشاط الإداري، الجزء الثاني، المرجع السابق، ص. 28.

## الباب الأول — ماهية الجماعات الإقليمية في الجزائر وتطور مفهوم النظام العام في المجال الإداري

الإدارية *la police administrative* المحافظة على النظام العام *l'ordre public* والمتمثل -أساساً- في ما يلي:

1- الحفاظ على الأمن العام *Sécurité publique*

2- الحفاظ على الصحة العامة *Salubrité publique*

3- الحفاظ على السكينة العامة *Tranquillité publique*<sup>1</sup>.

يلاحظ الاقتصار في بيان المقصود بالضبط الإداري على الغرض منه فقط، والمتمثل في حفظ النظام العام، ثم الذهاب في تعداد العناصر الرئيسة لهذا الأخير، لكن الدقة تقتضي القول بأنّ حفظ النظام العام هو الغرض من ممارسة الضبط الإداري، فهو هدفه وغايته، وعليه لا يمكن القول بمطابقة الشيء للغرض منه، ويمكن ترجمة التفرقة التي نقصدها في ما يلي:

- النظام العام: حالة ووضع يتنافى والفوضى.
- حفظ النظام العام: عبارة عن عملية، وهي الغرض الشرعي من الضبط الإداري.
- الضبط الإداري: مفهوم مستقل قائم بذاته، من أبرز مفاهيم القانون الإداري، يشكّل نشاطاً للإدارة العامة، ويصنّف كإحدى وظيفتيها في الدول الحديثة إلى جانب المرفق العام<sup>2</sup>، وهو مقيّد بحفظ النظام العام، تحت طائلة المساس بمبدأ الشرعية.

إنّ التمييز بين المفاهيم السابقة يوضّح العلاقة بينها، وهي علاقة تخرج عن التطابق والترادف، ولذلك آثار وتبعات على محور إشكالية الدراسة محلّ البحث، فإذا كان هناك تطابق بين المفهومين فهذا يعني أنّ دور الجماعات الإقليمية في ممارسة الضبط الإداري يستوي والقول بدور الجماعات الإقليمية في حفظ النظام العام، وهو معاكس لما نراه، أي أنّ القَوْلَيْن لا يستويان، فإذا كان النظام العام هو الغرض الوحيد للضبط الإداري، فهذا لا يعني بالضرورة أنّ الضبط الإداري هو الوسيلة الوحيدة لحفظ النظام العام، على ضوء المعنى المقصود آنفاً.

<sup>1</sup> - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري-النشاط الإداري، دار العلوم، عنابة، 2013، ص. 288.

<sup>2</sup> - محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2003، ص.ص. 226، 227.

## الفرع الثاني

### تعريف المصلحة العامة وعلاقتها بالنظام العام

يتمّ التعريف بالمصلحة العامة (أولاً)، ثم العمل على تحديد علاقتها بالنظام العام (ثانياً).

#### أولاً: تعريف المصلحة العامة

تهدف الإدارة العامة مهما كان نشاطها إلى تحقيق المصلحة العامة، وهو ما عبّر عنه مجلس الدولة

الفرنسي:

L'affirmation formulée par le Conseil d'État en 1901 : « *L'Administration ne doit se décider que pour des motifs de l'intérêt public* »<sup>1</sup>.

وكحال مختلف المفاهيم القانونية الأساسية، فإنّ المصلحة العامة تبقى مفهوماً واسعاً ومرناً صعب التحديد، الأمر الذي يفضي إلى اختلاف التعريفات الواردة بشأنها، ليظلّ الأصل فيها رغم الاختلاف حولها هو إشباع وسدّ حاجيات الجمهور المعنيّ، وبتحديد سلبيّ فإنّ المصلحة العامة تقابل جملة المصالح الفردية وتسمو عنها:

« *L'intérêt général justifie et limite l'action administrative. C'est un postulat que, sans s'opposer nécessairement à eux, il s'impose aux intérêts privés. Fonctionnelle, politique au meilleur sens du terme, évolutive, la notion ne peut être définie autrement que par la satisfaction des besoins de la population* »<sup>2</sup>.

وقد اشترك بعض الفقه العربي والفرنسي في الاعتماد على معيارين اثنين لتحديد المصلحة العامة، أحدهما كيفي والثاني كمّي، من ذلك ما أورده كل من الأستاذ ثروت بدوي والأستاذ *Vedel*، كما هو مبين أسفله:

تعريف الأستاذ ثروت بدوي: "المصلحة العامة فكرة مرنة ومتطورة تتغير بتغير العصور والأنظمة والأفكار. والمصلحة العامة في نظام رأسمالي مختلفة عن المصلحة العامة في نظام اشتراكي. وتعرف من حيث

<sup>1</sup>- Tiphaine ROMBAUTS-CHABROL, **L'intérêt public local**, thèse de doctorat, Droit, Faculté de Droit de Montpellier, France, 2014, p. 1.

<sup>2</sup>- Didier TRUCHET, **Le droit public**, 4<sup>e</sup> édition, PUF, Paris, 2018, p. 99.

## الباب الأول — ماهية الجماعات الإقليمية في الجزائر وتطور مفهوم النظام العام في المجال الإداري

الكيف بأنها تلك التي تكون في قيمتها المعنوية أعلى مرتبة وأولى بالرعاية من المصلحة الخاصة. ويمكن تعريفها أيضا تعريفا عدديا أو من حيث الكم بأنها المصلحة التي تحقق نفعا لأكثر عدد من الأفراد، أو هي مجموع مصالح فردية أكبر عددا من مجموع المصالح الفردية التي تقابلها"<sup>1</sup>.

أما تعريف الأستاذ *Vedel*، فقد ورد كما يلي:

« *Notion clef du droit administratif constituant à la fois le moteur et la justification fondamentale de l'action des personnes publiques. La détermination d'un intérêt général suppose un arbitrage constant des pouvoirs publics entre plusieurs intérêts privés. Cet arbitrage s'effectuera, selon le doyen Vedel, à l'aide de deux critères ;*

- *Critère quantitatif, tend à ériger en préoccupation d'intérêt général, l'intérêt du groupe le plus nombreux.*
- *Critère qualitatif, fait de l'intérêt général une préoccupation d'une valeur supérieure qui transcende les aspirations privées »<sup>2</sup>.*

إن صبغة العمومية التي ترتبط بتسمية المصلحة ذاتها (المصلحة العامة)، لا تتعلق بالإطار المكاني أو الجغرافي، أي أنّ القول بالمصلحة العامة في بلد ما لا يعني بالضرورة تحقيق مقتضيات هذا الصالح العام لجميع مواطني أو ساكني هذا البلد، ويمكن الاستشهاد بالعبارة المأثورة عن الفيلسوف والسياسي *Tocqueville*:

La célèbre sentence de Tocqueville considérant que « *certaines intérêts sont communs à toutes les parties de la nation alors que d'autres intérêts sont spéciaux à certaines parties* »<sup>3</sup>.

وهو كذلك ما عبّر عنه صراحة في وقت لاحق مجلس الدولة الفرنسي:

Selon un rapport public du Conseil d'Etat intitulé « *L'intérêt général* » en 1999 ;

« *La possibilité d'une segmentation géographique de l'intérêt général dans la mesure où la « généralité » en cause ne se réfère pas nécessairement à*

<sup>1</sup> - حماد محمد شطا، نظرية المؤسسات العامة، الكتاب الثاني وظيفية الدولة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984، ص. 140.

<sup>2</sup> - Agathe VAN LANG et autres, op.cit., p.p. 250, 251.

<sup>3</sup> - Tiphaine ROMBAUTS-CHABROL, op.cit., p. 31.



## الباب الأول — ماهية الجماعات الإقليمية في الجزائر وتطور مفهوم النظام العام في المجال الإداري

*l'ensemble de la population, puisqu'il est admis que s'expriment, à côté de l'intérêt national, des besoins locaux, des intérêts publics régionaux ou municipaux* »<sup>1</sup>.

وعليه، فإنّ المصلحة العامة سواء كانت وطنية أم محلية تختلف باختلاف الزمان، المكان وطبيعة النظام القائم في الدولة، تقابل المصالح الفردية وتسمو عنها وتقوم على سد حاجيات العامة.

### ثانيا: علاقة النظام العام بالمصلحة العامة

إذا كان النظام العام هو الغرض من ممارسة الضبط الإداري من قبل الجهات المختصة، وهو ما من شأنه وضع المزيد من القيود على الحريات المكفولة قانونا، فإنّ حفظ النظام العام ذاته يأتي تحقيقا للمصلحة العامة، التي تعدّ من أبرز أسس القانون الإداري.

يعدّ حفظ النظام العام من مقتضيات تحقيق المصلحة العامة، وبذلك فإنّ المصلحة العامة أوسع نطاقا من النظام العام.

بعد دراسة تعريف النظام العام، خصائصه وعلاقته بكل من الضبط الإداري والمصلحة العامة، في سبيل بحث مفهوم النظام العام في المجال الإداري، يتم الانتقال لدراسة عناصره، من خلال المبحث الآتي.

<sup>1</sup> - Tiphaine ROMBAUTS-CHABROL, op.cit., p. 5.

## المبحث الثاني

### عناصر النظام العام وتكريسها في قوانين الجماعات الإقليمية الجزائرية

لا تكتمل دراسة مفهوم النظام العام في المجال الإداري دون بحث عناصره، ولأهميتها البالغة هناك من يعرف النظام العام بعناصره فقط ويتحاشى البحث في كينونته وخصائصه، فمجرد الكشف عن جملة العناصر المشكّلة للنظام العام يعدّ كافيا للإحاطة بمفهومه لدى الكثيرين، من ذلك:

"يهدف الضبط الإداري أساسا إلى صيانة النظام العام وإعادةه إلى نصابه إذا اختل. فليس لهيئة الضبط الإداري استخدام سلطاتها لتحقيق هدف آخر غير ذلك، وإن تعلّق بالمصلحة العامة كتتحقيق موارد مالية للدولة، وإلا كانت أعمالها غير مشروعة. وللنظام العام عناصر ثلاثة: هي الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة"<sup>1</sup>.

وكذلك: "الهدف الرئيسي أو الأم للضبط الإداري هو حماية وصيانة النظام العام في الدولة *L'ordre public*. ويتضمن النظام العام ثلاثة عناصر هي الأمن العام، والصحة العامة، والسكينة العامة"<sup>2</sup>. كما هو ملاحظ على مستوى هذين النموذجين، أنّه تم تعريف النظام العام بجملة من العناصر أو المكونات.

وعليه، نشرع في دراسة مختلف العناصر المشكّلة للنظام العام (المطلب الأول: تنوع عناصر النظام العام)، ومن ثمّ بحث مدى تكريسها في الجزائر على ضوء قوانين البلدية والولاية (المطلب الثاني: عناصر النظام العام في قوانين الجماعات الإقليمية الجزائرية).

<sup>1</sup> - ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2008، ص. 401.

<sup>2</sup> - محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص. 335.

## المطلب الأول

### تنوع عناصر النظام العام

للنظام العام عناصر وتدعى كذلك مكونات *des éléments ou des composantes*، تتميز بتنوعٍ أفضى إلى إمكانية تصنيفها بناء على معايير مختلفة، فهناك من يصنّفها حسب طبيعتها إلى عناصر ماديةٍ وأخرى غير ماديةٍ، وهناك من يصنّفها وفق ظهورها إلى عناصر تقليديةٍ وأخرى حديثة، وهو التصنيف الذي اعتمدها، كونه الأكثر وضوحاً والأقل إثارة للخلاف مقارنةً بسابقه، لذلك كان هو الأكثر اعتماداً. ففرز العناصر التي ظهرت بظهور المفهوم عن نظيرتها التي ظهرت بتطوره بشكل لاحق، يبقى أيسر من بحث مدى مادية عنصر ما، ومن ثم تصنيف ما هو مادي عمّا دون ذلك.

## الفرع الأول

### العناصر التقليدية

يقصد بالعناصر التقليدية جملة العناصر التي ارتبطت بظهور مفهوم النظام العام ذاته، وفي ذلك تشير الكتابات القانونية إلى القانون البلدي الفرنسي 5 أبريل 1884 *la loi du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale*، على أنه النص المرجعي الذي أسس لمفهوم النظام العام في المادة الإدارية<sup>1</sup>، والذي أورد ما يلي:

« *La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté et la salubrité publique..... Le soin du réprimer les atteintes à la tranquillité publique...* »<sup>2</sup>.

ومنه تم اعتماد كل من الأمن العمومي *la sûreté publique*، الصحة العمومية *la salubrité publique* والسكينة العمومية *la tranquillité publique* كمكونات للنظام العام بوصفه الغرض من الضبط الإداري البلدي، وأطلق عليها الثلاثية الكلاسيكية *la trilogie classique*.

<sup>1</sup>- Nicolas ROUSSEAU-MOIRIGNOT, Fiche de droit administratif: l'ordre public, 2012, <https://chevaliersdesgrandsarrets.com>, page consultée le 07/08/2019.

<sup>2</sup>- Art 97 de la loi municipale française du 5 avril 1884.

## الباب الأول — ماهية الجماعات الإقليمية في الجزائر وتطور مفهوم النظام العام في المجال الإداري

### أولاً: الأمن العمومي

يحمل "الأمن" لغةً معاني الاطمئنان، السلامة والنجاة<sup>1</sup>. ويقابله في اللغة الفرنسية مفردتي *Sûreté* و *Sécurité*، التي لم تضع ما يمكن اعتباره مرادفات للأمن كما فعلت اللغة العربية، بل اختارت التحديد السلبي، إذ اعتبرت الأمن حالة أو وضعية يغيب فيها الخطر:

« *Sécurité : Situation dans laquelle quelqu'un, quelque chose n'est exposé à aucun risque, qui se sent à l'abri du danger, qui est rassuré. Absence ou limitation des risques* »<sup>2</sup>.

حمل مصطلح *Sûreté* تجاه مفهوم الأمن معاني الحماية وغياب الخوف:

« *Sûreté : état de quelqu'un ou quelque chose qui est à l'abri, n'a rien à craindre. Dispositif de protection* »<sup>3</sup>.

وهو ما نراه أكثر دقة مما أوردته اللغة الإنجليزية، التي اعتبرت الأمن جملة الأنشطة المتعلقة بحماية الدولة، المباني، أو الأشخاص من أي هجوم أو خطر يمكن أن يهددها:

“*Security: The activities involved in protecting a country, building or person against attack, danger*”<sup>4</sup>.

ولم يكن المعنى الاصطلاحي القانوني عن المعنى اللغوي ببعيد، إذ تجتمع مختلف الكتابات في فقه القانون الإداري على أنّ الأمن العمومي كأول عنصر للنظام العام يعني سلامة المواطن واطمئنانه على نفسه وماله، من كل المخاطر التي تهدده، سواء كان سببها الإنسان كحوادث المرور والاعتداءات المسلّحة على سبيل المثال، أو كانت راجعة لأسباب طبيعية على غرار الكوارث الطبيعية والأوبئة<sup>5</sup>.

الملاحظ أنّ المعنى اللغوي ساعدنا في تحديد أو التأكد من كينونة الأمن ذاته، فهو حالة ووضعية، ينتفي فيها كل خطر، أو تكون فيها هناك حماية من أي خطر، وبذلك يسود نوع من الاطمئنان والسلامة.

<sup>1</sup> - قاموس المعاني، نسخة إلكترونية، <https://www.almaany.com>، تاريخ زيارة الموقع: 2020/08/14.

<sup>2</sup> - <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais>, page consultée le 15/08/2020.

<sup>3</sup> - <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais>, Ibid.

<sup>4</sup> - **Oxford**, Dictionary of English, electronic version, <https://www.lexico.com/en/definition>, page consulted on 15/08/2020.

<sup>5</sup> - ناصر لباد، الأساس في القانون الإداري، المرجع السابق، ص. 123.

## الباب الأول — ماهية الجماعات الإقليمية في الجزائر وتطور مفهوم النظام العام في المجال الإداري

إنّ الأخذ بهذا المفهوم يسمح بالقول بأنّ المؤسّس الدستوري الجزائري في ظلّ تعديل 2016 كرّس معنى السلامة، ومنه فقد أشار للأمن العمومي بهذا المعنى ضمناً، كحق من حقوق المواطن، إذ أدرجه ضمن فصل "الحقوق والحريات"، التي تتعهدّ الدولة بحمايتها: "يعاقب القانون على المخالفات المرتكبة ضد الحقوق والحريات، وعلى كل ما يمس سلامة الإنسان البدنية والمعنوية"<sup>1</sup>.

أي تمّ التأكيد على حماية سلامة الإنسان البدنية والمعنوية على ضوء هذه المادة، لكننا نفرّق بين سلامة الإنسان كصفة لصيقة به هو (*Qualité*)، وبين الأمن العمومي كحالة عامة تتحقّق فيها سلامة الإنسان وحمايتها. وهو ما يثبتته نص ذات المادة باللغة الفرنسية، الذي أورد:

« *Les infractions commises à l'encontre des droits et libertés, ainsi que les atteintes physiques ou morales à l'intégrité de l'être humain sont réprimées par la loi* »<sup>2</sup>.

يلاحظ استخدام عبارة *l'intégrité de l'être humain* مقابل عبارة سلامة الإنسان، وهي عبارة عن صفة *qualité*<sup>3</sup>، ما يدعم التفرقة التي اعتمدها.

إلا أنّ سلامة الإنسان المرتبطة بمعنى الأمن، غابت عن التعديل الدستوري لسنة 2020، الذي اكتفى بالنص على أنّ أمن الأشخاص والممتلكات هو مسؤولية الدولة<sup>4</sup>، وأورد صراحةً أنّ حفظ الأمن يشكل إحدى القيود التي تحدّد بموجب القانون من الحقوق والحريات والضمانات.<sup>5</sup>

إنّ الحق في الأمن من الحقوق الأساسية للإنسان التي ترتبط بالحق في الحياة، وفي ذلك أورد الإعلان العالمي لحقوق الإنسان ما يلي: "لكل فرد الحق في الحياة والحرية وفي الأمان على شخصه"<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> - المادة 41 من التعديل الدستوري 2016.

<sup>2</sup> - Article 41 de la Constitution algérienne sous la révision de 2016.

<sup>3</sup> - « *Intégrité : Qualité de quelqu'un, de son comportement, d'une institution qui est intègre, honnête* ». <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais>, page consultée le 16/08/2020.

<sup>4</sup> - المادة 28 من دستور الجزائر.

<sup>5</sup> - المادة 34 من دستور الجزائر.

<sup>6</sup> - المادة 03 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، <https://www.un.org/ar>، تاريخ زيارة الموقع: 2020/08/16.

## الباب الأول — ماهية الجماعات الإقليمية في الجزائر وتطور مفهوم النظام العام في المجال الإداري

بالرجوع إلى ما ورد حول الأمن العام كعنصر من عناصر النظام العمومي، نجد ما يلي:

- توظيف مصطلحات هي الأخرى تحتاج للتوضيح، على غرار الأمان، الاطمئنان والسلامة، التي تم تعريفها هي الأخرى بالنظام.

- الذهاب مباشرة إلى سرد جملة الإجراءات الواجب على السلطات المختصة اتخاذها بغرض حماية هذا الأمن العام، من ذلك ما وضعته بعض الكتابات الفقهية الإدارية، التي يمكن اعتمادها كعينة لما تم الوقوف عليه: "الأمن العام: ويقصد به اطمئنان الجمهور على نفسه وماله من خطر الاعتداءات التي يمكن أن تقع عليه في الطرق والأماكن العامة. وهو عنصر النظام العام الذي يتضمن غياب الأخطار التي تهدد الحياة، وحماية حق الملكية للأفراد، وتدارك أخطار الحوادث"<sup>1</sup>. ثم تم سرد جملة ما يقع على عاتق سلطة الضبط لحماية هذا الأمن، كما هو مبين: "وهذه المفاهيم تلقي على سلطة الضبط واجب القيام بالآتي:

- منع الاجتماعات والمظاهرات المخلة بالأمن،
- القيام بكافة التدابير اللازمة لمنع وقوع الجرائم،
- القيام بالإجراءات الأمنية إزاء بعض الأفراد نظرا لخطورتهم على الأمن،
- القيام بالإجراءات اللازمة لتنظيم المرور،
- القيام بالإجراءات اللازمة لإزالة العوائق من الشوارع والطرق العامة،
- إبعاد الأجانب"<sup>2</sup>.

وفي مرجع آخر ورد: "يقصد بالأمن العام استتباب الأمن والنظام في المدن والقرى والأحياء بما يحقق

الاطمئنان لدى الجمهور على أنفسهم وأولادهم وأعراضهم وأموالهم من كل خطر قد يكونون عرضة له، ومن أخطار الكوارث العامة والطبيعية كالحرائق والفيضانات والزلازل وغيرها"<sup>3</sup>.

مثال آخر: "يقصد بالمحافظة على الأمن العام اطمئنان الجمهور على نفسه وماله من خطر الاعتداءات

التي يمكن أن تقع عليه في الطرق والأماكن العامة، وهو توفير الأمان والحماية لأرواح السكان وأموالهم

<sup>1</sup> - عادل السعيد محمد أبو الخير، المرجع السابق، ص.ص. 153، 154.

<sup>2</sup> - المرجع نفسه، ص.ص. 154، 155.

<sup>3</sup> - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص. 486.

## الباب الأول — ماهية الجماعات الإقليمية في الجزائر وتطور مفهوم النظام العام في المجال الإداري

وأعراضهم من أي اعتداء عليها سواء كان مصدر الاعتداء الإنسان أم الحيوان أو من فعل الطبيعة سواء كان الظرف الذي تمر به الدولة عاديا أم استثنائيا"<sup>1</sup>.

القاسم المشترك الموجود بين الأمثلة السابقة الواردة في مراجع توصف بالمتخصصة، هو التركيز على عملية حفظ الأمن العام وحمايته، وتجاوز الوقوف عند ماهية أو كينونة الأمن العام ذاته.

نرى أنّ المقصود بالأمن العام يبقى غير محدد، وهو ما يحتم توسيع دائرة البحث أكثر، وعليه تتم الاستعانة بما يصنّف ضمن المراجع العامة (على غرار الموسوعات)، والفائدة التي نرى بإمكانية تحصيلها من مثل هذه المراجع، هو أنّها "عامة"، أي تقوم بوضع أبرز المعلومات المتعلقة بالموضوع المبحوث فيه، والتي تعدّ أساسية لا يمكن تجاوزها، ليبقى التفصيل في ذلك من شأن نظيرتها المتخصصة.

من ذلك أنّ الأمن العام هو: "وظيفة الحكومات التي تضمن من خلالها حماية المواطنين والمنظمات والمؤسسات ضد التهديدات التي تواجه سلامتهم ورفاهية مجتمعاتهم"<sup>2</sup>.

الملاحظ اعتماد الأمن العام كوظيفة للدولة تم تحديد هدفها، لكن دوماً دون تحديد ماهية الأمن العام ذاته. وهو كذلك ما ميّز التعريف في النسخة الفرنسية لذات المرجع، على الرغم من تكريس مفهوم آخر للأمن العام مغاير لما ورد في النسخة العربية:

« Sécurité publique désigne généralement les différents aspects d'ordre public et de sécurité visant à protéger la population d'un État contre les menaces internes, par opposition à la sécurité extérieure qui vise la défense d'un territoire contre des menaces étrangères »<sup>3</sup>.

لم تتم الإشارة إلى أنّ الأمن العام هو من وظائف الحكومة، بل هو يمثل مختلف أبعاد النظام العام التي تعمل على حماية السكان من أي تهديد داخلي، وبذلك تمت التفرقة بينه وبين الأمن الخارجي، وتحديد نطاق الأمن العام بالمجال الداخلي فقط للدولة.

<sup>1</sup> - سليمان هندون، الضبط الإداري سلطات وضوابط، دار هوم، الجزائر، 2017، ص. 42.

<sup>2</sup> - <https://fr.wikipedia.org>، تاريخ زيارة الموقع : 2020/08/18.

<sup>3</sup> - <https://fr.wikipedia.org>، page consultée le 19/08/2020.

## الباب الأول — ماهية الجماعات الإقليمية في الجزائر وتطور مفهوم النظام العام في المجال الإداري

بالاعتماد على كل من:

- المعاني الواردة في اللغة العربية، الفرنسية والإنجليزية.
- بعض المراجع العامة غير المتخصصة (على غرار الموسوعات).
- ما ورد في المراجع المتخصصة في فقه القانون الإداري.

يمكن القول أنّ الأمن العمومي هو: "أول عناصر النظام العام، عبارة عن حالة أو وضعية، تتأكد فيها سلامة الأفراد، الممتلكات والفضاء العام من أيّ تهديد أو خطر، طبيعياً كان أم غير طبيعي. يقع على عاتق الدولة حمايته وحفظه من خلال أجهزتها المختصة، باتخاذ جملة من الإجراءات والتدابير".

بعد الفراغ من العنصر الأول من عناصر النظام العام ضمن الثلاثية الكلاسيكية، يتم الانتقال لبحث العنصر الثاني من خلال ما يلي.

### ثانياً: الصحة العمومية

تعدّ "الصحة" ذاتها وليس "الصحة العمومية"، من المفاهيم صعبة التحديد على المطلق، أي في مختلف الميادين، لا في ميدان العلوم القانونية فحسب. الأمر الذي دفع الكثيرين إلى تحديدها بغياها، على غرار:

<sup>1</sup> L'écrivain James Joyce : « La santé est définit par son absence ».

وقبله ورد عن الفيلسوف *Emmanuel Kant*:

« On peut se sentir bien portant, mais l'on ne peut jamais savoir que l'on est bien portant »<sup>2</sup>.

إنّ محاولة فهم المصطلح تقتضي التوقّف عند المفردتين المكوّنتين له، أي "الصحة" و"العمومية".

وعليه فإنّ الصحة تفيد السلامة، المعافاة وغياب الأمراض والأسقام. وهي شأن خاص وعام في ذات

الحين، فإذا ما ارتبطت الصحة بالصيغة العمومية، كانت واجبا يقع على عاتق الدولة رعايته<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> - Didier TABUTEAU, Aquilino MORELLE, *La santé publique*, 3<sup>e</sup> édition, PUF, Paris, 2017, p.03.

<sup>2</sup> - <https://fr.wikipedia.org>, page consultée le 23/08/2020.

<sup>3</sup> - مريم بن عباس، "حماية الصحة العمومية بين مقتضيات حفظ النظام العام وتكريس حق الرعاية الصحية"، مجلة نظرة على القانون الاجتماعي، المجلد 08، العدد 01، وهران-الجزائر، ديسمبر 2018، ص. 186.



## الباب الأول — ماهية الجماعات الإقليمية في الجزائر وتطور مفهوم النظام العام في المجال الإداري

وعن طابع العمومية للصحة، يمكن الاستشهاد بعبارة *Georges Canguilhem*، كأحد فلاسفة

العلوم:

« *L'hygiéniste s'applique à régir une population. Il n'a pas affaire à des individus. Santé publique est une appellation contestable. Salubrité publique, hygiène publique furent précisément les expressions employées historiquement pour désigner ce que nous qualifions aujourd'hui de « santé publique »* »<sup>1</sup>.

في المقابل تعد الصحة حقًا من أبرز حقوق الإنسان المكرّسة وطنيا ودوليا. وفي ذلك أورد دستور الجزائر ما يلي: "تسهر الدولة على تمكين المواطن من: ... الرعاية الصحية، لاسيما للأشخاص المعوزين والوقاية من الأمراض المعدية والوبائية ومكافحتها"<sup>2</sup>.

وقد عرّفت المنظمة العالمية للصحة *OMS* "الصحة" كما يلي: "الصحة هي حالة من اكتمال السلامة بدنيا وعقليا واجتماعيا، لا مجرد انعدام المرض أو العجز".

« *La santé : un état de complet bien-être physique, mental et social, qui ne consiste pas seulement en l'absence de maladie ou d'infirmité* »<sup>3</sup>.

واعتبرت ذات المنظمة أنّ الصحة إحدى المقوّمات الرئيسة لتحقيق الأمن والسلم في العالم: "صحة جميع الشعوب أمر أساسي لبلوغ السلم والأمن، وهي تعتمد على التعاون الأكمل للأفراد والدول"<sup>4</sup>.

هذه التوجّهات التي اعتمدها المنظمة العالمية للصحة حول مفهوم الصحة، يقصد عدم الاقتصار على الجانب البدني فقط، وتضمين الجانبين العقلي والاجتماعي، وكذلك ارتباط الصحة بالأمن والسلم، تبنتها كذلك الدولة الجزائرية، وهو ما عبّرت عنه صراحة في النص القانوني الخاص بالصحة والحامل لاسمها حَرْفِيًّا: "تساهم حماية الصحة وترقيتها في الراحة البدنية والنفسية والاجتماعية للشخص ورقّيه في المجتمع، وتشكلان عاملا أساسيا في التنمية الاقتصادية والاجتماعية"<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> - Didier TABUTEAU, Aquilino MORELLE, op.cit., p. 05.

<sup>2</sup> - المادة 63 من دستور الجزائر.

<sup>3</sup> - <https://www.who.int>, page consultée le 24/08/2020.

<sup>4</sup> - "ديباجة دستور منظمة الصحة العالمية"، <https://www.who.int>، تاريخ زيارة الموقع: 2020/08/24.

<sup>5</sup> - المادة 2 من القانون رقم 18-11، مؤرخ في 02 يوليو 2018، يتعلق بالصحة، ج.ر. عدد 46، 29 يوليو 2018، ص.3.

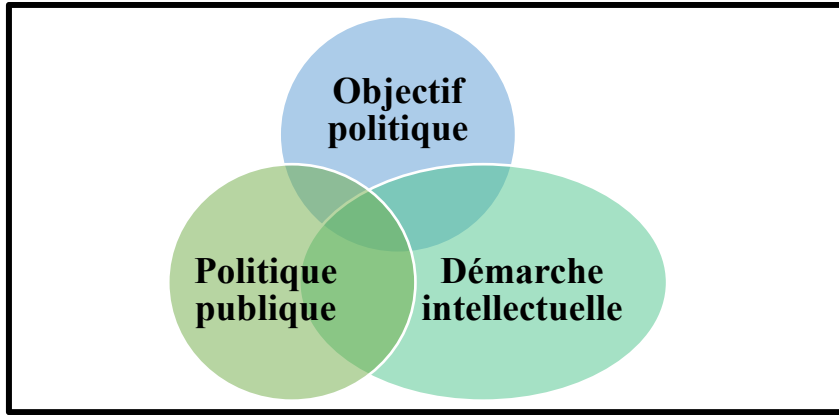
## الباب الأول — ماهية الجماعات الإقليمية في الجزائر وتطور مفهوم النظام العام في المجال الإداري

ما يؤكد أنّ العمومية أضحت صفة لصيقة بالصحة لزومًا.

وقد قدّمت المنظمة العالمية للصحة تعريفًا للصحة العمومية سنة 1988، نصّه الآتي:

« *Salubrité publique : un concept social et politique qui vise une amélioration de la santé, une plus grande longévité et un accroissement de la qualité de la vie de toutes les populations par le biais de la promotion de la santé, de la prévention des maladies ainsi que par d'autres interventions afférentes à la santé* »<sup>1</sup>.

ما يميز هذا التعريف الذي يوصف بالرسمي نظرا لمكانة الجهة التي وضعته، هو إضفاء البعد الاجتماعي والسياسي على الصحة العمومية، وهي حقيقة لا يمكن تجاهلها، ومنه كانت الصحة العمومية مفهوما معقّدا صعب التحديد، بسبب تعدّد هذه الأبعاد وتداخلها (*dimensions indissociablement liées*)، وبذلك اعتبر البعض أنّ الصحة العامة تشكّل هدفا سياسيا، سياسة عامة ونهجًا فكريا في ذات الوقت:



كما يوجد بعدُ آخر يعتبر اليوم من مقتضيات حفظ الصحة العمومية، والمتمثّل في حماية البيئة، إذ أنّ التلوّث البيئي، من شأنه التسبّب في أمراض مختلفة، الأمر الذي قد يهدّد الصحة العامة، ومما ورد في ذلك: "يعتبر تلوّث البيئة في أي عنصر من عناصرها اليابسة أو المائية أو الغازية، الناشئ بفعل الإنسان ووسائل

<sup>1</sup>- Didier TABUTEAU, Aquilino MORELLE, op.cit., p. 05.

<sup>2</sup>- رسم توضيحي من إعداد الطالب (ة)، على ضوء المرجع التالي:

Didier TABUTEAU, Aquilino MORELLE, ibid., p.p. 05. 06.

## الباب الأول — ماهية الجماعات الإقليمية في الجزائر وتطور مفهوم النظام العام في المجال الإداري

مدينته الحديثة من أهم العوامل التي تضر بصحته وتصيبه بالأمراض لذلك فإن مكافحة التلوث تعد من أهم وسائل المحافظة على الصحة العامة"<sup>1</sup>.

وقد جسّد قانون الصحة الجزائري حماية البيئة كبعد للصحة العمومية، من خلال تخصيص فصل للبيئة تحت عنوان "حماية الوسط والبيئة"<sup>2</sup>، أُسْتُهَلَّ بما يلي: "تتولى الدولة تنفيذ سياسة حفظ صحة الوسط وإطار حياة المواطنين والبيئة من أجل ضمان حماية صحة السكان وترقيتها"<sup>3</sup>.

بل إنّ البيئة السليمة أضحت حقًا من حقوق الإنسان والمواطن، وقد كرّستها العديد من النصوص القانونية، على المستوى الوطني وعلى المستوى الدولي، إذ أورد الدستور الجزائري: "للمواطن الحق في بيئة سليمة في إطار التنمية المستدامة. يحدد القانون واجبات الأشخاص الطبيعيين والمعنويين لحماية البيئة"<sup>4</sup>:

*« Le citoyen a droit à un environnement sain dans le cadre du développement durables. La loi détermine les obligations des personnes physiques et morales pour la protection de l'environnement »*<sup>5</sup>.

أما على الصعيد الدولي، فيمكن الاستشهاد بميثاق الحقوق الأساسية للإتحاد الأوروبي:

*« Protection de l'environnement : Un niveau élevé de protection de l'environnement et l'amélioration de sa qualité doivent être intégrés dans les politiques de l'Union et assurés conformément au principe du développement durable »*<sup>6</sup>.

على ضوء ما سبق عرضه، نخلص إلى أنّ الصحة العمومية ترتبط بمفاهيم أخرى، هي بالنسبة للصحة العامة عناصر أو "محدّدات"، أي من شأنها المساهمة في تحديد وضبط مفهوم الصحة العمومية، على رأسها: الأمراض والأوبئة، النظافة، البيئة والتلوث البيئي.

<sup>1</sup> - سليمان هندون، المرجع السابق، ص. 45.

<sup>2</sup> - المواد من 106 إلى 119 من قانون الصحة رقم 18-11.

<sup>3</sup> - المادة 01/106 من قانون الصحة رقم 18-11.

<sup>4</sup> - المادة 64 من دستور الجزائر.

<sup>5</sup> L'article 64 de la Constitution Algérienne.

<sup>6</sup> L'article 37 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne 2000.

## الباب الأول — ماهية الجماعات الإقليمية في الجزائر وتطور مفهوم النظام العام في المجال الإداري

فالصعوبة التي تعترى تحديد مفهوم الصحة العمومية -على ما نراه- هو أنّ الصحة العامة تقوم على الوقاية من الأمراض، غيابها ومحاربتها ومكافحتها إن وجدت، حتى تتحقّق السلامة المرجوة، والإشكال ينبع من تعدّد مسببات هذه الأمراض والأوبئة وعدم إمكانية حصرها، كونها تتطور من حين إلى آخر، فلا يمكن الإحاطة بالعوامل التي تُحدِثُ الأمراض، ومن ثمّ المساس بالصحة العمومية. ومثالها: فساد الأكل والشرب، انتشار القمامة والقاذورات في غير الأماكن المخصّصة لها، غياب النظافة، انتشار الحشرات والحيوانات الضارة أو حتى السامة، المخلفات الصناعية والاستشفائية، ظهور فيروسات معدية وقاتلة، وغيرها كثير.

إنّ المشرّع الجزائري من خلال قانون الصحة، حوى ما يأتي في السياق الذي طرحناه حول التأكيد على تعدّد مسببات الأمراض والأوبئة، أو "الأخطار الصحية"، كما سمّاها ذات القانون:

"حماية الصحة هي كل التدابير الصحية والاقتصادية والتربوية والبيئية الرامية إلى الحد من الأخطار الصحية أو القضاء عليها، سواء كانت ذات أصل وراثي أو ناجمة عن التغذية أو عن سلوك الإنسان أو مرتبطة بالبيئة وذلك بغرض الحفاظ على صحة الشخص والجماعة"<sup>1</sup>.

نخلص إلى أنّ الصحة العمومية هي:

"مفهوم ذو بعد اجتماعي، سياسي وفكريّ، تشكّل إحدى عناصر النظام العام في المجال الإداري، يقصد بها الحالة التي تتأكّد فيها السلامة من الأمراض والأوبئة، بدنيًا وعقليًا.

لحمايتها تحوّل السلطات المختصة بمحاربة كل ما من شأنه التسبّب في الإصابة بهذه الأمراض، على رأسها الحفاظ على النظافة، التخلّص مما يعتبر مصدرا للأخطار (مثل الحشرات والزواحف السامة) وحماية البيئة من أيّ تلوث كان".

بذلك يمكن الانتقال لبحث العنصر الأخير من الثلاثية الكلاسيكية لعناصر النظام العام، من خلال

ما يأتي.

<sup>1</sup> - المادة 29 من القانون رقم 18-11، المتعلّق بالصحة.

### ثالثا: السكنية العمومية

تدعى كذلك "الطمأنينة العمومية" يقابلها في اللغة الفرنسية «*La tranquillité publique*».

جلّ تعريفات السكنية العمومية في مجال القانون الإداري، كعنصر من عناصر النظام العام كانت متقاربة، ولم تحمل اختلافات من شأنها تمييز تعريف على آخر.

من ذلك: "اتخاذ الإجراءات الكفيلة بالمحافظة على الهدوء ومنع الضوضاء داخل المناطق السكنية وفي الطرقات العامة. ومنع إقلاق راحة الأفراد بإزالة أسباب الإزعاج لمحاربة الضوضاء بمنع استعمال مكبرات الصوت وتنظيم استخدام الأجراس في الكنائس وتنظيم استعمال المذياع أو منع استخدام أبواق السيارات في أماكن معينة"<sup>1</sup>.

مثال آخر: "يقصد بالسكنية العامة كل ما من شأنه أن يمس راحة المواطنين، أي المحافظة على السكون والهدوء في الطرق والأماكن العامة أو المناطق السكنية، وذلك بمنع كل ما من شأنه أن يؤدي إلى إقلاق راحة الأفراد"<sup>2</sup>.

كذلك: "السكنية أو الراحة العامة هي المظهر الثاني للنظام العمومي. يقصد بها، على السلطات المختصة في الضبط الإداري المحافظة على حالة الهدوء والسكون في الطرق والأماكن العمومية في أوقات النهار والليل. وذلك باتخاذ كل الإجراءات اللازمة حتى لا يتعرض المواطنون لمضايقات الغير بهذه الأماكن وإزعاجهم في أوقات الراحة بالضوضاء التي تسببها الأصوات المقلقة مثل ألعاب الأطفال وأصوات الأجراس ومكبرات الصوت ودوي المصانع، والكلاب المتجولة،..."<sup>3</sup>.

الملاحظ على ضوء عينة التعريفات السابقة، أنّ السكنية العمومية:

- ترتبط بمفاهيم أخرى محدّدة: الهدوء، الراحة، السكون، المضايقات، الإقلاق، الإزعاج والضوضاء.
- ترتبط بالحيّز المكاني والزمني: الفضاء العمومي وبعض الأوقات محدّدة قانونا وتنظيما.

<sup>1</sup> - عبد الرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2008، ص. 80.

<sup>2</sup> - محمد قدرى حسن، المرجع السابق، ص. 362.

<sup>3</sup> - ناصر لباد، الأساس في القانون الإداري، ص. 124.

## الباب الأول — ماهية الجماعات الإقليمية في الجزائر وتطور مفهوم النظام العام في المجال الإداري

- تتمحور عوامل المساس بها حول حاسة السمع والصوت، أي الأصوات المقلقة، وإن تعددت مصادرها: لعب أطفال، مكبرات صوت، أصوات حيوانات كالكلاب والديوك، مذياع، أبواق سيارات وغيرها.

هذه الملاحظات المدونة على بعض تعريفات فقه القانون الإداري للسكينة العمومية، وعلى وجه التحديد فيما تعلق بارتباط هذا العنصر من العناصر التقليدية للنظام العام بالسمع والأصوات، يوحي بأن الأمر نسبي، بمعنى أن الصوت الذي يعدّ إزعاجاً وإقلاقاً لراحة العامة يتغيّر من مكان لآخر، من وقت لآخر، من مجتمع لآخر، ومن ثقافة لأخرى، بل يتغيّر من شخص لشخص آخر، فالذي قد يعدّ إزعاجاً لفرد ما قد لا يكون كذلك حتى في إطار ذات المنزل وذات العائلة، ما يعني أن تقدير الضوضاء ومنه المساس بالسكينة العامة هو شأن نسبي، وسيكون أسير السلطة التقديرية للجهات المعنية.

لكن هذا التخمين غير صائب، إذ أنّ للصوت وحدة قياس مثله مثل الزمن (الثانية)، الكتلة (الكيلوغرام)، شدة التيار (الأمبير)، الطول (المتر)، الحجم (التر)، الحرارة (السليسيوس)<sup>1</sup>، وغيرها.

ووحدة قياس شدة الصوت تدعى "ديسيبل" *decibel* ويرمز لها اختصاراً "DB"<sup>2</sup>، والأهمّ بالنسبة لنا أنّه تم اعتماد هذه الوحدة من طرف النصوص التنظيمية في الجزائر، حيث حدّد المرسوم التنفيذي رقم 93-184 الذي ينظم إثارة الضجيج الحدّ الأقصى لمستوى الضجيج المسموح به بالديسيبل حسب: المكان، الزمن ومصدر هذا الضجيج، على سبيل المثال: مناطق سكنية أم مؤسسات استشفائية وتعليمية بالنسبة للمكان، الليل أم النهار وأحياناً يكون التنظيم أكثر دقة من خلال تحديد الساعات المعنية بالنسبة للزمن، والضجيج الناتج عن محركات المركبات أو الصادر عن الحيوانات بالنسبة للمصدر<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> الموقع الإلكتروني: [www.mawdoo3.com](http://www.mawdoo3.com)، تاريخ زيارة الموقع: 2020/08/25.

<sup>2</sup> ديسيبل وأحياناً ديسيبل وات بالإنجليزية (dB) *decibel*: هي وحدة لوغاريتمية تعطي النسبة بين كميتين فيزيائيتين، مثل القدرة أو الشدة وذلك بالنسبة إلى قيمة معيارية. يستخدم في الصوت وفي الإلكترونيات. تعني هذه الوحدة اللوغاريتمية أنه إذا زادت القدرة أو الشدة إلى الضعف. <https://fr.wikipedia.org>، تاريخ زيارة الموقع: 2020/08/25.

<sup>3</sup> مرسوم تنفيذي رقم 93-184، مؤرخ في 27 يوليو 1993، ينظم إثارة الضجيج، ج.ر عدد 50، 28 يوليو 1993، ص.13.

## الباب الأول — ماهية الجماعات الإقليمية في الجزائر وتطور مفهوم النظام العام في المجال الإداري

واعتبر ذات النص التنظيمي أنّ تجاوز الحد الأقصى المحدّد حسب كل حالة، يعدّ مساسا بالسكينة العامة، يعرّض صاحبها لمخالفات محدّدة قانونا: "تعتبر اثار الضجيج التي تفوق الحدود القصوى، المبيّنة في المادتين 2 و3 أعلاه، مسا للهدوء في الجوار وإزعاجا شديدا وإضراراً بالصحة وتعرّضا بطمأنينة السكان"<sup>1</sup>. يمكن الإطّلاع على نص ذات المادة في نسخته باللغة الفرنسية لمعرفة المصطلحات التي استخدمها هذا التنظيم للتعبير عن الضجيج والطمأنينة، في سبيل التأكيد من مقصود السلطة التنظيمية:

« *Sont considérés comme une atteinte à la quiétude du voisinage, une gêne excessive, une nuisance à la santé et une compromission de la tranquillité de la population toutes les émissions sonores supérieures aux valeurs limites indiquées aux articles 2 et 3 ci-dessus* »<sup>2</sup>.

كما هو مبين أعلاه فقد تم التعبير عن الضجيج بـ *les émissions sonores*، و *la tranquillité* بالنسبة للطمأنينة. أمّا عن مدلول النص فلا يوجد ما يشكّل اختلافاً أو ما قد يحدث تغييراً في المعنى.

الملاحظ كذلك أنّه تم النظر للإزعاج الشديد على أنّه ماسّ بالصحة قبل أن يكون ماسّا بالسكينة العمومية، وذلك ليس بغريب، إذ غالبا ما يتم الربط بين الطمأنينة والصحة، بعد ثبوت تسبّب الضوضاء في مشاكل صحية بدنية ونفسية: ضعف السمع، طنين الأذن، اضطرابات النوم، اضطراب الجهاز المعوي، تأثر الجهاز المناعي، ارتفاع ضغط الدم، الصداع، أمراض الجهاز التنفسي، تضيق شرايين الدم، القلق، الانفعال والعصاب، وغيرها<sup>3</sup>.

هذا يجرّ إلى مفهوم مستقلّ قائم بذاته، يعدّ من أبرز مظاهر الحياة في الدول الحديثة اليوم، هو "التلوث السمعي" أو "التلوث الضوضائي" «*Pollution sonore*».

<sup>1</sup> - المادة 4 من المرسوم التنفيذي 93-184.

<sup>2</sup> - Article 4 du décret exécutif n° 93-184, réglementant l'émission des bruits.

<sup>3</sup> - <http://environnement.sante.wallonie.be>, page consultée le 25/08/2020.

## الباب الأول — ماهية الجماعات الإقليمية في الجزائر وتطور مفهوم النظام العام في المجال الإداري

تّمّ ورد في تعريف التلوّث الضوضائي: "هو خليط متنافر من الأصوات ذات استمرارية غير مرغوب فيها، وتحدث عادة بسبب التقدم الصناعي، يرتبط التلوّث السمعي أو الضوضائي ارتباطاً وثيقاً في الأماكن المتقدمة وخاصة الأماكن الصناعية. وتقاس عادة بمقاييس مستوى الصوت، والديسيبل هي الوحدة المعروفة علمياً لقياس الصوت وشدة الضوضاء"<sup>1</sup>.

وهناك من أهل القانون من يُرجع أسباب تزايد هذه الظاهرة إلى ما يلي:

- تراجع مستوى الوعي والحس الراقى.
- الشعور بضعف السلطة وفقدانها لهيبتها.
- عدم اهتمام السلطة العامة براحة المواطنين.
- تأثيرات المدينة الحديثة.
- التقدم التكنولوجي.
- ارتفاع الكثافة السكانية في المدن الكبرى<sup>2</sup>.

يمكن القول أنّ السكينة العمومية هي:

"تلك الحالة من الراحة والطمأنينة التي تتحقّق في غياب مختلف الأصوات على تعدّد مصادرها (سيارات، حيوانات، مكبرات صوت، ...)، والتي من شأنها إحداث نوع من الضوضاء أو الضجيج. وتحوّل السلطات المختصة بحمايتها من خلال تحديد الحد الأقصى المسموح به لدرجة الصوت مكاناً وزماناً، تحت طائلة ترتيب مخالفات على المتسببين في ذلك الإخلال.

غالباً ما ترتبط السكينة العمومية بالصحة العامة، نظراً للأمراض الناجمة عن المساس بها، بدنياً ونفسياً".

بالفراغ من دراسة السكينة العمومية، فقد تمّ الفراغ كذلك من دراسة الشطر الأول من عناصر النظام العام (أي عناصره التقليدية) وبذلك يمكن الانتقال لبحث الشطر الثاني من عناصره، الموصوفة بالحديثة، من خلال ما يأتي.

<sup>1</sup> - <https://ar.wikipedia.org/>، تاريخ زيارة الموقع : 2020/08/25.

<sup>2</sup> - سليمان همدون، المرجع السابق، ص. 44.



## الفرع الثاني

### العناصر الحديثة

يقصد بها تلك العناصر التي عُدَّت من مكونات النظام العام، في وقت لاحق، خارج الثلاثية الكلاسيكية *la trilogie classique*، التي ارتبطت بظهور المفهوم ذاته.

يرجع الفضل في تكريس هذه العناصر الحديثة إلى اجتهادات مجلس الدولة الفرنسي *Conseil d'État français*، وبذلك لازال يغلب عليها الطابع القضائي، أو على وجه التحديد الطابع الاجتهادي القضائي *caractère jurisprudentiel*، إذ لم تعترف بها نصوص التشريعات أو حتى التنظيمات في جل الأنظمة القانونية المقارنة، بوصفها عناصر للنظام العام ذلك المفهوم الأساسي في مجال القانون الإداري، على شاكلة الثلاثية الكلاسيكية التي حظيت بتكريس قانوني نصي صريح وواسع في إطار تكريس مفهوم النظام العمومي.

### أولاً: الآداب العامة

"الآداب" هي اسم جمع "أدب"، وتعني القواعد المتبعة في مجال معين، فيقال آداب الحوار، آداب الفنون (فيما تعلق بالإنتاج الفكري)، آداب اجتماعية (قواعد اللياقة والذوق العام)، وغيرها. أمّا الآداب العامة لغةً فهي: "العرف المقرّر المرضي"<sup>1</sup>.

وتعرّف قانوناً كما يلي: "حسن السيرة والأخلاق، عبارة عن قواعد أخلاقية أساسية غايتها حفظ النظام في المجتمع ويعتبر خرقها جرائم يعاقب عليها القانون"<sup>2</sup>.

ورد في بعض المراجع الإلكترونية أنّ الآداب العامة كجزء من النظام العام يقصد بها: "مجموعة الأسس والقيم الأخلاقية التي يقوم عليها البنيان الأساسي للمجتمع والتي تؤدي مخالفتها إلى تفكك المجتمع وانهلاله،

<sup>1</sup> - قاموس المعاني: [www.almaany.com](http://www.almaany.com)، تاريخ زيارة الموقع : 2020/08/27.

<sup>2</sup> - ابتسام القرام، المرجع السابق، ص. 41.

## الباب الأول — ماهية الجماعات الإقليمية في الجزائر وتطور مفهوم النظام العام في المجال الإداري

وفكرة الآداب العامة هي الجانب الأخلاقي لفكرة النظام العام، وهي من القواعد الضرورية للمحافظة على المجتمع، ويكون الجميع ملزوما بعدم المساس بها<sup>1</sup>.

وكذلك ورد فيما يقابل المفهوم باللغة الفرنسية تحت عنوان *les bonnes mœurs* أو *la moralité publique* ما يلي:

« *Les bonnes mœurs sont les habitudes, les usages conformes à la moralité, à la religion et à la culture d'un pays ou d'un peuple. Elles constituent un ensemble de normes, le plus souvent coutumières, en partie formulées dans les traités de civilité et dans les règles de droit civil et pénal. Elles varient selon les peuples et les époques, et constituent l'un des objets d'étude de l'ethnologie et de la sociologie historique.*

*La notion de bonnes mœurs porte essentiellement sur la vie privée et sur son respect, elle est le contrepoint de celle d'ordre public* »<sup>2</sup>.

الملاحظ أنّ الآداب العامة ترتبط بالعادات، التقاليد، الأعراف، الأخلاق، القيم السائدة، ثقافة الشعوب وحتى الدين بالنسبة للمجتمعات الدينية. وهذه المحدّات كلّها تتسم بالنسبية وصعوبة التحديد، فهي تتطور بمرور الزمن، وتتغير بتغير المكان والعنصر البشري، من شعب إلى آخر بل ومن منطقة إلى منطقة أخرى حتى في الدولة الواحدة.

من بين جملة هذه العناصر التي ترتبط بها الآداب العامة هناك ما يوجب التوقّف عنده، كونه يقترب من الآداب العامة لدرجة اعتماده من طرف الكثيرين كمصطلح مطابق ومرادف للآداب العامة، يقصد "الأخلاق".

حتمية الوقفة التي نرى بوجودها راجع إلى التساؤل التالي: كيف تكون الأخلاق مفهوما مطابقا للآداب العامة ومرادفا لها، وهي التي كان التمييز بينها وبين القواعد القانونية من أول ما يجب على دارس القانون إدراكه، أي ضرورة معرفة الحدود الفاصلة بين قواعد الأخلاق وقواعد القانون؟ في مقابل أنّ الآداب العامة كعنصر من عناصر النظام العام في مجال القانون الإداري، ستحكمها قواعد قانونية لا محالة، فالآداب العامة

<sup>1</sup> - <https://www.indexsignal.com>، تاريخ زيارة الموقع : 2020/08/27.

<sup>2</sup> - <https://fr.wikipedia.org>, page consultée le 27/08/2020.

## الباب الأول — ماهية الجماعات الإقليمية في الجزائر وتطور مفهوم النظام العام في المجال الإداري

بهذا الوصف تنتمي لدائرة القانون، التي تتميز عن دائرة الأخلاق، فكيف تكون هذه الأخيرة مطابقة ومرادفة للآداب العامة؟

إنّ الجواب عن هذا التساؤل يستدعي دراسة معنى الأخلاق ذاتها، حتى يتسنى تحديد العلاقة بينهما. والأخلاق لغة اسم جمع لخلق، وهي مجموع الصفات النفسية وأعمال الإنسان التي تكون إما حسنة أو قبيحة. وإذا ما اصطبغت الأخلاق بالطابع الاجتماعي تكون هي جملة العادات والقيم السائدة التي تختلف باختلاف الظروف<sup>1</sup>.

أما المعنى الاصطلاحي للأخلاق لدى الفلاسفة هو: "نية العمل والعزم على الوصول إلى ما هو أحسن. تستمد قيمتها من كونها تعين لنا أهدافا ومثل عليا وترسم لنا قواعد تضبط سلوكنا وتدفعنا لتجاوز أوضاعنا الراهنة إلى أوضاع أحسن"<sup>2</sup>.

وقد ورد عن أرسطو في كتابه "الأخلاق" ربط هذه الأخيرة بثنائية الخير والشر: "لا نستطيع أن نعرف الخير والشر تعريفا مجردا بل لابد من مراعاة الرأي السائد في مجتمع ما أو عصر ما في تعريف الخير والشر"<sup>3</sup>. ومما ورد عن الأخلاق لدى أهل القانون:

"هي المثل العليا التي يرى الناس فيها ما ينبغي إتباعه كالالتزام بالصدق واجتناب الكذب ومساعدة الضعيف وإيثار الغير عن النفس، وهي تختلف من مجتمع إلى آخر. وقد ساهمت قواعد الأخلاق مساهمة كبيرة في إرساء دعائم السلم الاجتماعي وفي تقويم سلوك الأفراد. ويذكر أنّ الكثير من القواعد الأخلاقية كان قد تبناها المشرع وعمل على صياغتها في شكل نصوص قانونية؛ كالتعسف في استعمال الحق، تسعير بعض المواد منعا للغش وإلزام الفرد بمساعدة الغير في حالات معينة"<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> - قاموس المعاني، [www.almaany.com](http://www.almaany.com)، تاريخ زيارة الموقع : 2020/08/27.

<sup>2</sup> - الجيلالي عجة، مدخل للعلوم القانونية، نظرية القانون بين التقليد والحداثة، الجزء الأول، برني للنشر، الجزائر، 2009، ص. 67.

<sup>3</sup> - المرجع نفسه، ص. 67.

<sup>4</sup> - عمار بوضياف، المدخل إلى العلوم القانونية، النظرية العامة للقانون وتطبيقاتها في التشريع الجزائري، الطبعة الثالثة، دار جسور، الجزائر، 2007، ص. 37.

## الباب الأول — ماهية الجماعات الإقليمية في الجزائر وتطور مفهوم النظام العام في المجال الإداري

كذلك: "الأخلاق هي مجموعة المبادئ والأفكار التي تستقر في ضمير الجماعة كحصولها لتراثها وتاريخها ومعتقداتها الدينية، وما ينطوي عليه ذلك من أفكار سياسية واجتماعية واقتصادية، وهي قواعد سلوك اجتماعي ترمي إلى تنظيم علاقات الإنسان والارتقاء به نحو الخير والمثل العليا"<sup>1</sup>.

بعد هذا العرض الموجز عن بعض تعريفات الآداب العامة من جهة، وبعض تعريفات الأخلاق من جهة أخرى، نلخص إلى أن الآداب العامة كعنصر من عناصر النظام العمومي في مجال القانون الإداري، هي الوجه القانوني للأخلاق، التي تتسع دائرتها عن كل القانون لا عن الآداب العامة فقط.

ونظرًا لعدم التحديد والمرونة التي تتسم بها الآداب العامة، وبناء على اعتمادها كجزء من النظام العمومي الذي وجب حفظه وحمايته من خلال الحد القانوني من ممارسة بعض الحريات، فسيؤول الأمر في تمييز ما هو من الآداب العامة وما هو دونها، وما قد يشكل تهديدًا لها وما قد لا يكون كذلك، إلى الجهات المختصة بحفظ النظام العام، ومنه تمتعها بقدر كبير من السلطة التقديرية.

وقد انضمت الآداب العامة لدائرة عناصر النظام العام بفضل مجلس الدولة الفرنسي، من خلال قراره المعروف بقضية *Lutetia* والحامل للبيانات التالية:

CE, 18 décembre 1959, n° 36385 36428, recueil Lebon<sup>2</sup>.

هذا الاجتهاد القضائي مهّد لاعتماد الآداب العامة كإحدى عناصر النظام العام، زيادة عن الثلاثية الكلاسيكية، وبعده تالتت القرارات المستندة على ذات الأساس (أي الآداب العامة)، وكسرت بذلك الطابع المادي الذي كان صفة لصيقة بالنظام العام لدرجة عدّها إحدى خصائصه. إذ ظلّ الرأي القاضي بأنّ "النظام العام لا يكون إلا ماديًا" صامدًا لعقود، بزعامة الفقيه القانوني "موريس هوريو":

« *L'ordre public, au sens de la police est un ordre matériel et extérieur considéré comme un état de fait, couvrant la sécurité, la salubrité et la tranquillité* »<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> - محمد حسين منصور، المرجع السابق، ص. 98.

<sup>2</sup> - Une version électronique disponible sur le site: [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr).

<sup>3</sup> - Maurice HAURIOU, *Précis de droit administratif et de droit public*, 12<sup>e</sup> édition, Dalloz, Paris, 1933 (réimprimé en 2002), p. 594.

## الباب الأول — ماهية الجماعات الإقليمية في الجزائر وتطور مفهوم النظام العام في المجال الإداري

إلا أنّ التكريس القضائي للآداب العامة، الذي تبعه بعد ذلك تكريس قانوني تشريعي وتنظيمي في عدّة أنظمة قانونية مقارنة، نفس الطابع المادّي للنظام العام وأكّد بُعده اللامادي، الذي أضحى يتعدّى الآداب العامة لما هو أوسع من ذلك:

« *L'immatériel n'est ainsi pas seulement ce qui relève de la morale, de la moralité, de la conscience, mais plus généralement de l'esprit* »<sup>1</sup>.

وهو ما فتح المجال لضمّ عناصر أخرى للنظام العام في إطار الصبغة اللامادية، على غرار احترام الكرامة الإنسانية، التي نتطرق لها فيما يلي.

### ثانيا: الكرامة الإنسانية

"كرامة الإنسان" لغةً تعني احترام المرء ذاته، وهو شعور بالشرف والقيمة الشخصية يجعله يتأثر ويتألم إذا ما انتقص قدره<sup>2</sup>. ويقابلها في اللغة الفرنسية مصطلح «*Dignité*»:

« *Dignité : respect que mérite quelqu'un ou quelque chose. Attitude empreinte de réserve, de gravité, inspirée par la noblesse des sentiments ou par le désir de respectabilité ; sentiment que quelqu'un a de sa valeur* »<sup>3</sup>.

أما قانوناً، فقد عرّفها إحدى القواميس القانونية المتخصصة بما يأتي:

« *Dignité de la personne humaine : valeur infinie de la personne humaine, qui commande de la traiter toujours d'abord comme une fin, et jamais comme un simple moyen. C'est l'attribut fondamental de la personnalité humaine, qui la fonde à la fois comme sujet moral et sujet de droit. Principe à valeur constitutionnelle, également garanti en droit international, notamment par la Convention européenne des droits de l'Homme et par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, la sauvegarde de la dignité de la personne humaine est, selon le Conseil d'État, une*

<sup>1</sup>- Pierre DELVOLVE, « *L'ordre public immatériel* », RFDA, France, 2015, p. 890.

<sup>2</sup>- قاموس المعاني، www.almaany.com، تاريخ زيارة الموقع: 2020/08/29.

<sup>3</sup>- www.larousse.fr/dictionnaires/français, page consultée le 29/08/2020.

## الباب الأول — ماهية الجماعات الإقليمية في الجزائر وتطور مفهوم النظام العام في المجال الإداري

*composante de l'ordre public qu'il incombe aux autorités investies du pouvoir de police de faire respecter* »<sup>1</sup>.

وقد عرفت الإنسانية "الكرامة" منذ الحضارات القديمة<sup>2</sup>، إلى الأديان بما فيها السماوية<sup>3</sup>، لكن مع تطور المفهوم، الذي أخذ اليوم طابعا قانونيا غطّى على مختلف الأبعاد الأخرى من دينية، اجتماعية، أخلاقية وفلسفية.

على الرغم من أنّ البعض أنكر على الكرامة الإنسانية الوصف القانوني باعتبارها فلسفية وروحانية الطبيعة، فهي مبدأ ليس قانونيا بطبيعته، لكن له آثار قانونية:

*« Le principe de la dignité de la personne n'est certainement pas un principe juridique mais philosophique et plus encore spirituel. Il n'existe pas un principe juridique de la dignité de la personne mais des effets juridiques de ce principe »*<sup>4</sup>.

وكذلك:

*« La dignité semble envisagée comme un axiome, c'est-à-dire comme un principe fondateur non démontré et accepté comme tel, duquel découleront des conséquences juridiques »*<sup>5</sup>.

لكن تبقى الصبغة القانونية هي الأبرز، على وجه الخصوص في إطار مجال حقوق الإنسان، وهناك من يرى أنّها تشكّل عمود كل الحقوق الأساسية:

*« Le respect de la dignité de la personne constituerait donc le socle des droits fondamentaux »*<sup>6</sup>.

<sup>1</sup>- Serge GUINCHARD et autres, op.cit., p. 384.

<sup>2</sup>- زواوي شنة، "الإطار المفاهيمي للكرامة الإنسانية على ضوء المواثيق والمبادئ الإسلامية"، مجلة الدراسات الحقوقية، العدد 09، سعيدة - الجزائر، سبتمبر 2018 ص.ص. 43-65.

<sup>3</sup>- آسيا شكير، "الكرامة الإنسانية في المسيحية والإسلام والمواثيق الدولية -دراسة تحليلية مقارنة-"، المعيار، عدد 42، قسنطينة - الجزائر، جوان 2017، ص.ص. 136-158.

<sup>4</sup>- Dominique CHAGNOLLAUD, Guillaume DRAGO, **Dictionnaire des droits fondamentaux**, Dalloz, Paris, 2007, p. 251.

<sup>5</sup>- Dominique CHAGNOLLAUD, Guillaume DRAGO, *ibid.*, p. 251.

<sup>6</sup>- Dominique CHAGNOLLAUD, Guillaume DRAGO, *ibid.*, p. 251.

## الباب الأول — ماهية الجماعات الإقليمية في الجزائر وتطور مفهوم النظام العام في المجال الإداري

وهو ما يعكسه التكريس النصي الصريح للكرامة الإنسانية كحق أساسي للإنسان، على مستوى أبرز النصوص القانونية الدولية، انطلاقاً من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان:

"لما كان الاعتراف بالكرامة المتأصلة في جميع أعضاء الأسرة البشرية وبحقوقهم المتساوية هو أساس الحرية والعدل والسلام" <sup>1</sup>.

وكذلك على مستوى النصوص القانونية الوطنية في مختلف الدول بدءاً من الدساتير، وهو حال الدستور الجزائري: "تضمن الدولة عدم انتهاك حرمة الإنسان. يحظر أي عنف بدني أو معنوي، أو أي مساس بالكرامة" <sup>2</sup>.

« *L'État garantit l'inviolabilité de la personne humaine. Toute forme de violence physique et morale et d'atteinte à la dignité est proscrite* » <sup>3</sup>.

فالسائد أنّ الكرامة الإنسانية هي من أبرز حقوق الإنسان، لا عنصر من عناصر النظام العمومي الإداري، رغم وجوده، لكن في إطار جدّ ضيق مقارنة بالعناصر السابقة، فالعديد من الأنظمة القانونية لم تعترف بعد بالكرامة الإنسانية كعنصر للنظام العام يوجب حفظه تدخّل الجهات المختصة.

إنّ مجلس الدولة الفرنسي هو من أدرج احترام الكرامة الإنسانية في قائمة عناصر النظام العمومي، من خلال جملة من الاجتهادات، استهلّت بقراره سنة 1995، المعروف باسمي القضية والبلدية التي شهدت الوقائع: « *lancer de nains* » و « *Morsang-sur-Orge* » على التوالي، وبياناته كآآتي:

CE, 27 octobre 1995, n° 136727, recueil Lebon<sup>4</sup>.

وبذلك تم الاعتراف بعنصر جديد للنظام العام، الغرض من الضبط الإداري، بتوقيع قضائي من جانب مجلس الدولة الفرنسي.

كما هو ملاحظ فإنّ الكرامة الإنسانية يبقى تحديد الحالات التي يتم فيها المساس بها، أمراً نسبياً وتقديرياً، هذا من جهة، ومن جهة أخرى شرعنة التدخّل بإجراءات ضبطية إدارية لمنع أنشطة قانونية وحرّيات

<sup>1</sup> - ديباجة الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.

<sup>2</sup> - المادة 39 من دستور الجزائر.

<sup>3</sup> - L'article 39 de la Constitution algérienne.

<sup>4</sup> - Version électronique disponible sur le site: [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr).

## الباب الأول — ماهية الجماعات الإقليمية في الجزائر وتطور مفهوم النظام العام في المجال الإداري

مكفولة قانوناً، في إطار حفظ النظام العام، من أجل حماية الكرامة الإنسانية فقط، دون أن يكون لذلك أي امتداد أو أثر على العناصر التقليدية التي هي بمثابة عناصر أساسية، هذا كله يؤكد مرة أخرى البعد اللامادي للنظام العمومي.

### ثالثاً: احترام مقتضيات العيش المشترك

باعتماد الترجمة الحرفية للعبارة تكون التسمية كالتالي: "احترام مقتضيات العيش سوّية"، فأصلها باللغة الفرنسية: «*Le respect des exigences du vivre-ensemble*».

ورد في تعريف مصطلح "العيش سوّية *vivre-ensemble*" اختصاراً، أنه التعايش المتسق والمتناغم، أي العيش بكلّ ألفة، مودّة ووثام<sup>1</sup>، رغم الاختلاف الموجود:

« *Vivre-ensemble : cohabitation harmonieuse entre individus ou entre communautés* »<sup>2</sup>.

وكذلك هو المفهوم الذي يعبر عن تلك العلاقات القائمة بين الأفراد أو الشعوب مع الغير المختلف عنهم، والمبنية على السلمية والتفاهم رغم الاختلاف الموجود بينهم:

« *Concept qui exprime les liens pacifiques, de bonne entente qu'entretiennent des personnes, des peuples ou des ethnies avec d'autres, dans leur environnement, vie ou leur territoire* »<sup>3</sup>.

وتحقيق هذا المفهوم يستلزم توقّر جملة من المرتكزات، على رأسها ما يأتي بيانه: التسليم بوحدة الأصل الإنساني، احترام الكرامة الإنسانية، مراعاة حقوق الإنسان، التعامل بالعدل والإحسان والخلق القويم، البعد عن الظلم والجور، التزام ما يؤلّف بين فئات المجتمع المختلفة، الوفاء بالعهود والمواثيق، التعاون الإيجابي لتحقيق المواطنة السليمة، درء المخاطر عن المجتمع والحفاظ على البيئة، القول بالتعددية وحرية الاعتقاد والعبادة، اعتماد الحوار في التواصل وحل المشكلات، التصالح، تحقيق السلم الاجتماعي، حسن التواصل، التواضع والرفق

<sup>1</sup> - قاموس المعاني: [www.almaany.com](http://www.almaany.com)، تاريخ زيارة الموقع: 2020/08/31.

<sup>2</sup> - [www.larousse.fr/dictionnaires/français](http://www.larousse.fr/dictionnaires/français), page consultée le 31/08/2020.

<sup>3</sup> - <https://www.linternaute.fr/dictionnaire>, page consultée le 31/08/2020.



## الباب الأول — ماهية الجماعات الإقليمية في الجزائر وتطور مفهوم النظام العام في المجال الإداري

المتبادل، نبذ التشدد والعنف، احترام المقدسات وعدم الاعتداء والاستهزاء أو المساس بها، رفض كل ما يؤدي إلى العنف، التطرف والإرهاب، قولاً أو سلوكاً<sup>1</sup>.

الملاحظ وجود بعض المصطلحات المتداولة في الخطاب الديني لدى المسلمين، على مستوى مرتكزات العيش المشترك المذكورة سابقاً، وذلك راجع إلى أنّ مجموعة هذه العناصر، وردت فيما يسمى "وثيقة العيش المشترك" الصادرة عن المجلس الأوروبي للإفتاء والبحوث، والتي وجدناها من المراجع القليلة المتوفرة باللغة العربية حول "العيش المشترك"، وهو سبب توظيفها، مع العلم أنّ أغلب ما ورد فيها هو من أبرز ما يتم اعتماده بخصوص متطلبات العيش سوياً من قبل المختصين في مختلف دول العالم، على اختلاف الأديان السائدة بها. زيادة عن المستلزمات، هناك من يرى أنّ للعيش المشترك مكونات لا يمكن تجاهلها، على غرار: احترام القوانين، الوعي، التضامن، الثقة وروح المبادرة:

*« ... le respect des lois et la sensibilité de chacun, la détermination, l'affection, la solidarité, la confiance, l'initiative, l'inventivité, la prise de risque, le respect de la parole donnée, voilà quelques-uns des ingrédients indispensables pour une vie en commun véritablement féconde et épanouissante »*<sup>2</sup>.

كان هذا عن المقصود "بالعيش المشترك" كمفهوم مستقل، لكن السؤال الذي يُطرح بالنظر إلى دراستنا هو: كيف انضم هذا المفهوم إلى عناصر النظام العام في المجال الإداري؟ الجواب يحمله نص قانون فرنسي صادر في 11 أكتوبر (تشرين الأول) سنة 2010، بياناته هي:

Loi n° 2010-1192 du 11 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> - وثيقة مبادئ العيش المشترك، المجلس الأوروبي للإفتاء والبحوث، الدورة العادية الخامسة والعشرون، اسطنبول، تركيا، 06-10 أكتوبر 2015. <https://www.e-cfr.org>، تاريخ زيارة الموقع : 2020/08/31.

<sup>2</sup> - Elena DI PEDO, « Vivre ensemble. Quelques pistes bibliques de réflexion », Études théologiques et religieuses, Tome 82, 2007/4, p. 548.

<sup>3</sup> - <https://www.legifrance.gouv.fr>, page consultée le 01/09/2020.

## الباب الأول — ماهية الجماعات الإقليمية في الجزائر وتطور مفهوم النظام العام في المجال الإداري

بموجب هذا القانون تم حظر غطاء الوجه في الأماكن العامة في فرنسا، كونها تمس بقواعد النظام العام بعنوان عنصر جديد يدعى "احترام مقتضيات العيش سوياً"<sup>1</sup>.

بالرجوع إلى نصّ هذا القانون المكوّن من سبع (07) مواد، لا أثر لمبدأ العيش المشترك وعلاقته بالنظام العام، إذ يحدد الإطار المكاني للحظر المفروض على غطاء الوجه، الاستثناءات الواردة عليه والعقوبات المترتبة على المخالفين.

غياب "احترام مقتضيات العيش المشترك" والمساس بالنظام العام على مستوى القانون المذكور نصّاً وتسميةً، يحتّم البحث في "بيان الأسباب *Exposé des motifs*" الخاص به، والذي جاء في جملة من الفقرات، يعني الدراسة منها ما يلي:

*« Si la dissimulation volontaire et systématique du visage pose problème, c'est parce qu'elle est tout simplement contraire aux exigences fondamentales du «vivre ensemble» dans la société française.*

*La défense de l'ordre public ne se limite pas à la préservation de la tranquillité, de la salubrité ou de la sécurité. Elle permet également de prohiber des comportements qui iraient directement à l'encontre de règles essentielles au contrat social républicain, qui fonde notre société.*

*Consulté sur les instruments juridiques dont disposeraient les pouvoirs publics pour enrayer le développement de ce phénomène, le Conseil d'État a envisagé une approche fondée sur une conception renouvelée de l'ordre public, pris dans sa dimension «non matérielle»<sup>2</sup>.*

كما هو وارد أعلاه وتعبير صريح لا يترك مجالاً للاستقراء والتأويل تم الاعتراف بأنّ حماية مقتضيات العيش المشترك عنصر من عناصر النظام العام، من خلال التأسيس التالي:

- وضع غطاء من شأنه إخفاء الوجه، يتنافى والمقتضيات الأساسية للعيش المشترك داخل المجتمع الفرنسي.

<sup>1</sup> - خالد قباني، فوزي فرحات، المرجع السابق، ص. 279.

<sup>2</sup> - <https://www.legifrance.gouv.fr>, page consultée le 01/09/2020.

## الباب الأول — ماهية الجماعات الإقليمية في الجزائر وتطور مفهوم النظام العام في المجال الإداري

- الانتقال مباشرة إلى مفهوم النظام العام، أين تم التصريح بأنّ حمايته لا تتوقف عند حماية الأمن، الصحة والسكينة العمومية، بل تستوجب كذلك حظر السلوكيات التي تتعارض بشكل مباشر مع القواعد الأساسية للعقد الاجتماعي الجمهوري بوصفه أساس المجتمع الفرنسي.

- التذكير بالمقاربة التي تبناها مجلس الدولة بخصوص النظام العام، والتي تعترف بالبعد اللامادي للمفهوم.

يتّضح جلياً أنّ إصدار هذا القانون القاضي بمنع إخفاء الوجه، تم بناء على الأخذ بأنّ تغطية الوجه تحرق مقتضيات العيش المشترك، الذي يندرج ضمن عناصر النظام العام اللامادية.

ولولا مبررات حفظ النظام العام لما كان للسلطات العمومية التدخّل في شؤون الأفراد فيما تعلّق بطريقة لبسهم، سواء تمت تغطية كل الوجه أم غير ذلك، فالأمر يندرج ضمن حريات هؤلاء، لكن إذا تم إثبات أنّ في ذلك مساس بالنظام العام، فيمكن بكل شرعية التدخّل بالمنع والحظر حتى على حساب الحريات المكفولة قانوناً.

وهو ما حدث في هذه الحالة، أين تم ربط غطاء كل الوجه بالمساس بمقتضيات العيش المشترك على ضوء خصوصية المجتمع الفرنسي، وكذلك تم اعتبار أنّ العيش المشترك يكرّس وجهها لامادياً للنظام العمومي الواجب حفظه.

هذا العنصر يعكس بكلّ وضوح طبيعة النظام العمومي المتمثلة في تطوّر هذا الأخير وتغيّر مفهومه من مجتمع إلى آخر، فتغطية الوجه في المجتمع الفرنسي قانوناً تعدّ مساساً بالنظام العام، وفي المقابل قد تكون أمراً ملزماً، خرّقه يخلّ بالنظام العام في مجتمع آخر، هذه هي ميزة النظام العمومي غير الثابت لا زماناً ولا مكاناً.

بعد الفراغ من مقتضيات العيش المشترك كعنصر حديث من عناصر النظام العام في المجال الإداري، يتم بالانتقال لبحث عنصر آخر من جملة هذه العناصر الحديثة، من خلال ما يلي.

## الباب الأول — ماهية الجماعات الإقليمية في الجزائر وتطور مفهوم النظام العام في المجال الإداري

### رابعاً: حماية الفرد من نفسه

وردت في اللغة الفرنسية بالعارة التالية: *protection de l'individu contre lui-même* ، مفاد هذا العنصر أنّ لسلطات الضبط الإداري وقصد حفظ النظام العام، اتخاذ تدابير حسب الحالة تفرض أو تمنع ما من شأنه أن يلحق الضرر بالفرد المعني فقط، أي تفرض سلوكاً ما لحماية الشخص أو تمنع سلوكاً آخر، كونه يضرّ بمرتكبه<sup>1</sup>.

وهو ما تبناه مجلس الدولة الفرنسي الذي أقرّ بإمكانية تدخّل سلطات الضبط الإداري العام بشكل استثنائي لحماية الفرد من نفسه ضد كل سلوك من شأنه تهديد أمنه وسلامته، وحتى وكرامته.

ومن أمثلة ذلك فرض وضع حزام الأمان لسائقي السيارات، التي وردت في اجتهاد لمجلس الدولة الفرنسي:

CE, n° 92161-92685, recueil Lebon, 04/06/1975<sup>2</sup>.

الذي أورد صراحة في إحدى فقراته إمكانية اتخاذ تدابير ضبطية ترمي لحماية أمن سائقي السيارات:

« ... de prendre les mesures de police applicables à l'ensemble du territoire et notamment celles qui ont pour objet la sécurité des conducteurs des voitures automobiles et des personnes transportées. En faisant obligation à certains de ceux-ci de porter une ceinture de sécurité attachée afin de réduire les conséquences des accidents de la route, ... »<sup>3</sup>.

بذلك تحتتم جملة عناصر النظام العمومي، وبعد دراستها على ضوء الإشكالية محل البحث يُطرَح التساؤل التالي: ما مدى تكريس مختلف هذه العناصر في الجزائر؟ بعبارة أخرى هل النظام العمومي في الجزائر عرف ويعرف كلّ هذه العناصر؟ أو أيّها ساهم في بلورة مفهومه؟

<sup>1</sup>- Olivier BEAUD et autres, **Traité de Droit Administratif**, Tome 2, Dalloz, Paris, 2011, p. 14.

<sup>2</sup>- <https://www.legifrance.gouv.fr>, page consultée le 02/09/2020.

<sup>3</sup>- CE, n° 92161-92685, recueil Lebon, 04/06/1975, <https://www.legifrance.gouv.fr>, page consultée le 02/09/2020.

## المطلب الثاني

### عناصر النظام العام في قوانين الجماعات الإقليمية الجزائرية

إنّ قوانين الجماعات الإقليمية تعدّ الوعاء القانوني الذي حوى جملة عناصر النظام العمومي المكرّسة كمفهوم واحد، لا النص على كل عنصر على حده، أي النص بشكل مستقل على الصحة العمومية، أو الأمن العام على سبيل المثال.

وعليه، يتم بحث مدى تطور مفهوم النظام العمومي في مختلف القوانين التي شهدتها البلدية (الفرع الأول: عناصر النظام العام في قوانين البلدية)، ومن ثم البحث في القوانين الخاصة بالولاية (الفرع الثاني: عناصر النظام العام في قوانين الولاية).

## الفرع الأول

### عناصر النظام العام في قوانين البلدية

يتم تتبّع عناصر النظام العام على مستوى مختلف القوانين التي عرفتها البلدية، للوقوف على مدى مواكبتها لتطور عناصر النظام العام، من خلال ما يلي.

#### أولاً: عناصر النظام العام في ظل الأمر رقم 67-24

أورد أول قانون للبلدية ما يلي: "إنّ رئيس المجلس الشعبي البلدي، مكلف على وجه الخصوص، لتحقيق حسن النظام والأمن والسلامة والصحة العمومية، بما يلي: المحافظة على الآداب العامة، وسلامة الأشخاص والأموال، .... قمع التعديات على الراحة العمومية وكل الأعمال المخلة بها،..."<sup>1</sup>.

ما يعني أنّه كرّس صراحةً الثلاثية الكلاسيكية من أمن، صحة وراحة عمومية، بالإضافة إلى الآداب العامة. وقد ورد نصّ ذات المادة باللغة الفرنسية كما يلي:

« Pour assurer le bon ordre, la sureté, la sécurité et la salubrité publique, le président de l'assemblée populaire communale est chargé notamment de :  
sauvegarder la morale publique et la sécurité des personnes et des biens ;

<sup>1</sup> - المادة 237 من الأمر رقم 67-24.

الباب الأول — ماهية الجماعات الإقليمية في الجزائر وتطور مفهوم النظام العام في المجال الإداري

... réprimer les atteintes à la tranquillité publique et tous actes de nature à la compromettre ; ... »<sup>1</sup>.

الملاحظ أنّ المشرّع قصد بالسلامة عنصر الأمن، إذ استعمل مفردتي: *la sécurité* و *la sureté*. وقد وردت عناصر النظام العام ضمن اختصاصات الهيئة التنفيذية البلدية، تحت عنوان "الاختصاصات المتعلقة بالشرطة *Attributions de police*"، التي يتولاها رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت رقابة المجلس الشعبي البلدي، وتحت إشراف السلطة العليا<sup>2</sup>.

### ثانيا: عناصر النظام العام في ظل القانون رقم 90-08

نصّ القانون الثاني للبلدية على: "يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي، تحت سلطة الوالي ما يأتي: ... السهر على حسن النظام والأمن العموميين وعلى النظافة العمومية، ..."<sup>3</sup>.

وكذلك: "يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار أحكام المادة السابقة واحتراما لحقوق المواطنين وحررياتهم على الخصوص ما يأتي: المحافظة على النظام العام وسلامة الأشخاص والأموال، المعاقبة على كل مساس بالراحة العمومية وكل الأعمال المخلة بها، ..."<sup>4</sup>.

الملاحظ أنّه كرّس الثلاثية الكلاسيكية وغيّب الآداب العامة، وكذلك لم ينصّ صراحة على الصحة العامة، وأورد مكانها "النظافة العمومية"، وهو ما تنبته ذات المادة باللغة الفرنسية:

« *Le président de l'assemblée populaire communale est chargé, sous l'autorité du wali : ... de veiller au bon ordre, à la sureté, à la sécurité et à la salubrité publique ; ...* »<sup>5</sup>.

وقد وردت هذه العناصر تحت عنوان اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي الخاصة بالأمن<sup>6</sup>، في إطار تمثيل الدولة، وتحت سلطة الوالي.

<sup>1</sup> - L'article 237 de l'Ordonnance n° 67-24.

<sup>2</sup> - المادة 235 من الأمر رقم 67-24.

<sup>3</sup> - المادة 69 من القانون رقم 90-08.

<sup>4</sup> - المادة 75 من القانون رقم 90-08.

<sup>5</sup> - L'article 69 de la loi n° 90-08.

<sup>6</sup> - المادة 74 من القانون رقم 90-08.

## الباب الأول — ماهية الجماعات الإقليمية في الجزائر وتطور مفهوم النظام العام في المجال الإداري

لكن نص القانون باللغة الفرنسية يحدّد أنّها امتيازات لا مجرد اختصاصات، حيث استعمل مفردة

*prérogatives*<sup>1</sup>، كما هو مبين فيما يلي:

« *Pour la mise en œuvre de ses prérogatives de police, le président de l'assemblée populaire communale...* »<sup>2</sup>.

### ثالثا: عناصر النظام العام في ظل القانون رقم 10-11

نصّ هذا القانون على: "في إطار احترام حقوق وحرّيات المواطنين، يكلف رئيس المجلس الشعبي البلدي

على الخصوص، بما يأتي: السهر على المحافظة على النظام العام وأمن الأشخاص والممتلكات، ... ومعاينة كل مساس بالسكينة وكل الأعمال التي من شأنها الإخلال بها، ..."<sup>3</sup>.

وكذلك: "يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت إشراف الوالي بما يأتي: ... السهر على النظام

والسكينة والنظافة العمومية، ..."<sup>4</sup>.

وفي نسخته باللغة الفرنسية أورد ما يلي:

« *Le président de l'Assemblée populaire communale est chargé, sous la diligence du wali, de : ... veiller à l'ordre, à la tranquillité et à la salubrité publiques ; ...* »<sup>5</sup>.

أي أنّه على غرار سابقه كرّس كل من الأمن، الصحة والسكينة العمومية، لكنّه نصّ على الصحة

العمومية تحت عبارة النظافة العمومية.

كما أنّه استبق تعداد عناصر النظام العام بالتأكيد على احترام حقوق وحرّيات المواطنين.

<sup>1</sup>- « *Les prérogatives ou privilèges de puissance publique sont divers moyens d'action ou de protection propres aux personnes publiques. Leur notion contribue à la définition du service public, à l'identification des actes administratifs unilatéraux émanant de personnes privées, et à la reconnaissance de la compétence administrative en matière de responsabilité extra - contractuelle des personnes privées gérant un service public* ».

Agathe VAN LANG et autres, 2015, op.cit., p. 353 et 354.

<sup>2</sup>- L'article 74 de la loi n°90-08.

<sup>3</sup>- المادة 94 من القانون رقم 10-11.

<sup>4</sup>- المادة 88 من القانون رقم 10-11.

<sup>5</sup>- L'article 88 de la loi n° 11-10.

## الباب الأول — ماهية الجماعات الإقليمية في الجزائر وتطور مفهوم النظام العام في المجال الإداري

وعليه يمكن القول بأنّ تطوّر عناصر النظام العام على مستوى قوانين البلدية تم نحو تقليصها، من خلال الاستغناء عن الآداب العامة والإكتفاء بالأمن العمومي، الصحة العمومية والسكينة العمومية. كذلك تمّ التأكيد على أنّ حفظ النظام العام بهذه العناصر يكون في إطار احترام حقوق المواطنين وحرّياتهم.

إلا أنّ النص على عناصر النظام العام ضمن سلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار تمثيله للدولة، وتحت إشراف الوالي، بقي ثابتا لم يتغيّر، فرئيس المجلس الشعبي البلدي حينما يتدخّل لحفظ النظام العام يكون ذلك بصفته ممثّلا للدولة لا للبلدية، الأمر الذي يطرح التساؤل حول أثر ذلك على دور البلدية في حفظ النظام العام.

### الفرع الثاني

#### عناصر النظام العام في قوانين الولاية

على شاكلة الطرح السابق، يتم بحث عناصر النظام العام التي كرّستها قوانين الولاية، من خلال ما يأتي.

#### أولا: عناصر النظام العام في ظل الأمر رقم 38-69

نصّ الأمر رقم 38-69 على ما يلي: "يتولى الوالي العمل على احترام القوانين وأنظمة الشرطة الإدارية وهو مسؤول عن ضبط النظام العمومي"<sup>1</sup>.

وفي نسخته باللغة الفرنسية ورد ذات النص كما يأتي:

« *Le wali assure le respect des lois et règlements de la police administrative et est responsable du maintien de l'ordre public* »<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> - المادة 152 من الأمر رقم 38-69.

<sup>2</sup> - L'article 152 de l'Ordonnance n° 69-38.



## الباب الأول — ماهية الجماعات الإقليمية في الجزائر وتطور مفهوم النظام العام في المجال الإداري

الملاحظ أنّ أول قانون للولاية كرس صراحة النظام العام، لكنّه لم يصرّح بعناصره، واكتفى بوضع عبارة النظام العمومي ضمن الفصل المخصّص للوالي مقرونة بعمل الوالي على احترام أنظمة الشرطة الإدارية، التي يقصد بها الضبط الإداري، كما وضّحه النص باللغة الفرنسية بإيراد عبارة *la police administrative*.

### ثانيا: عناصر النظام العام في ظل القانون رقم 90-09

أورد ثاني قانون للولاية: "الوالي مسؤول عن المحافظة على النظام العام والأمن والسلامة والسكينة العامة"<sup>1</sup>.

أما النسخة الفرنسية لهذا النص فقد جاءت كما يلي:

« *Le wali est responsable du maintien de l'ordre, de la sécurité, de la salubrité et de la tranquillité publique* »<sup>2</sup>.

كما هو وارد أعلاه، فقد تم التكريس الصريح لعناصر النظام العام التالية: الأمن، الصحة والسكينة العامة، لكن تم وضع مفردة "السلامة" للتعبير عن الصحة، وهو ما بيّنه النص باللغة الفرنسية من خلال استعمال مصطلح *salubrité*.

وقد وردت عناصر النظام العام في إطار سلطات الوالي باعتباره ممثلا للدولة، والمكلّف بموجب ذات النص على السهر على حماية حقوق المواطنين وحرّياتهم<sup>3</sup>.

### ثالثا: عناصر النظام العام في ظل القانون رقم 12-07

نصّ القانون رقم 12-07 على ما يلي: "الوالي مسؤول على المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العمومية"<sup>4</sup>. وباللغة الفرنسية ورد كما يلي:

« *Le wali est responsable du maintien de l'ordre, de la sécurité, de la salubrité et de la tranquillité publics* »<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> - المادة 96 من القانون رقم 90-09.

<sup>2</sup> - L'article 96 de la loi n° 90-09.

<sup>3</sup> - المادة 94 من القانون رقم 90-09.

<sup>4</sup> - المادة 114 من القانون رقم 12-07.

<sup>5</sup> - L'article 114 de la loi n°12-07.

## الباب الأول — ماهية الجماعات الإقليمية في الجزائر وتطور مفهوم النظام العام في المجال الإداري

أي أنه لم يختلف عن سابقه، حيث أورد كل من الأمن، الصحة بتسمية السلامة والسكينة العمومية، كعناصر للنظام العام، ضمن سلطات الوالي بصفته ممثلاً للدولة، مع السهر على حماية حقوق المواطنين وحرّياتهم<sup>1</sup>.

يُلاحظُ أنّ قوانين الولاية كانت أكثر اختصاراً فيما تعلق بالنظام العام وعناصره مقارنة بقوانين البلدية، فبالاستناد على ما أوردته الدراسة بخصوص المقصود بمختلف العناصر المتداولة كمكوّنات للنظام العام، وكذلك على ضوء ما أوردته قوانين البلدية، يمكن القول بأنّ قوانين الولاية اعتمدت الثلاثية الكلاسيكية كعناصر للنظام العمومي الواردة على نحو مفصّل وصريح في قوانين البلدية، التي سبقت صدور قوانين الولاية في محطتين اثنتين، ووردت معها في ذات الجريدة الرسمية في محطة واحدة.

كذلك ممّا تمت ملاحظته أنّ النصوص القانونية المتعلقة بالنظام العام، الواردة باللغة الفرنسية كانت أكثر دقّة من نظيرتها باللغة العربية، حيث تم استعمال مفردة "السلامة" مرّة للدلالة على الأمن العمومي، ومرّة أخرى للدلالة على الصحة العمومية، التي وردت عوضها في مواضع أخرى عبارة "النظافة العمومية".  
التكريس القانوني الصريح للنظام العام ورد في إطار سلطات جهات محلية بوصفها ممثّلة للدولة لا بوصفها ممثّلة للجماعة المحلية المعنية.

نخلص إلى أنّ عناصر النظام العمومي المكرّسة صراحةً في الجزائر على مستوى النصوص القانونية السارية الخاصة بالجماعات الإقليمية تتمثل في: الأمن العمومي، الصحة العمومية والسكينة العامة.

وهي العناصر التي تشكّل الثلاثية الكلاسيكية، أي أنّ قانون البلدية وقانون الولاية الحاليين تبنيّا المفهوم المادّي الكلاسيكي للنظام العمومي ولم يعترفوا بالمفهوم اللامادي، بعد التخلّي على الآداب العامة كإحدى عناصر البعد اللامادي.

<sup>1</sup> - المادة 112 من القانون رقم 07-12.

## خلاصة الباب الأول

تميّزت ماهية الجماعات الإقليمية في الجزائر بنوعٍ من الثبات في جوهرها، على طول المحطات القانونية التي شهدتها، سواء كانت دستورية، تشريعية أو تنظيمية، مع وجود بعض الإصلاحات بين الحين والآخر بما يلبي متطلبات كل مرحلة.

بالنسبة لثبات ماهية الجماعات الإقليمية في جوهرها فإنّ تنظيم الجماعات الإقليمية في الجزائر ظلّ على مستويين اثنين: قاعديّ تجسّده البلدية، والآخر تجسّده الولاية.

إنّ البلدية منذ استحدثت إلى اليوم تعدّ نواة التنظيم الإداري، وتشكّل الفضاء الذي تجسّد فيه الدولة اللامركزية الإدارية، في حين تعدّ الولاية الجهاز الواسطي بين الدولة وبلدياتها، وتجمع بين اللامركزية وعدم التركيز الإداري في ماهيتها.

أما فيما يتعلّق بالمرونة النسبية التي تقتضيها الظروف المحيطة، فقد تأثرت وظائف الجماعات الإقليمية بالنهج المعتمد في الدولة، من الاشتراكية إلى التعددية السياسية والحزبية، بالإضافة إلى تبني مفاهيم الديمقراطية التشاركية المحلية ومشاركة المواطنين في تسيير الشؤون المحلية، في وقت لاحق.

تتوفّر البلدية على هئتين: هيئة مداولة تتمثّل في المجلس الشعبي البلدي، وهيئة تنفيذية برئاسة رئيس المجلس الشعبي البلدية، بالإضافة إلى إدارة بلدية ينشّطها أمينها العام.

كذلك تقوم الولاية على هئتين هما المجلس الشعبي الولائي كهيئة مداولة والوالي مفوض الحكومة، إلى جانب توفّرها على إدارة ولائية، كما استحدثت على مستوى بعضها مقاطعات إدارية يسيّرها والٍ منتدب تحت سلطة الوالي.

اعتبرت الدولة الجزائرية -على ضوء قوانين جماعاتها الإقليمية- البلدية والولاية مساهماً إلى جانبها في جملة من المجالات الرئيسية، ضمّت حماية الأمن والإطار المعيشي للمواطن وتحسينه.

## الباب الأول — ماهية الجماعات الإقليمية في الجزائر وتطور مفهوم النظام العام في المجال الإداري

النظام العام في المجال الإداري عبارة عن حالة معاشة منافية للفوضى، تتحقق على الأقل بصون كل من الأمن العمومي، الصحة العمومية والسكينة العمومية، يعدّ الغرض من ممارسة الضبط الإداري، وهو من مقتضيات تحقيق المصلحة العامة.

يتميّز بتنوّع المصادر وتعدّد الأبعاد (من اجتماعية، فلسفية، دينية، أخلاقية، عادات وتقاليد)، بالإضافة إلى المرونة والتطور.

الأمر الذي أثمر اتساع دائرة عناصره من الثلاثية الكلاسيكية السابقة، التي تركز الطابع المادي، إلى عناصر أخرى حديثة، ترجع إلى اجتهادات مجلس الدولة الفرنسي، تمثلت في: الآداب العامة، الكرامة الإنسانية، مقتضيات العيش المشترك وحماية الفرد من نفسه.

من جملة هذه العناصر الحديثة عرفت الجزائر الآداب العامة، لكن تخلّت عنها فيما بعد، واكتفت بتكريس المفهوم المادي الكلاسيكي للنظام العام على مستوى قانوني البلدية والولاية، من خلال النص على الأمن العمومي، الصحة العمومية والسكينة العمومية.

## الباب الثاني

مجالات تدخّل الجماعات الإقليمية  
لحفظ النظام العام في الجزائر وضوابطه

## الباب الثاني \_\_\_\_\_ مجالات تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في الجزائر وضوابطه

إنّ تعدّد عناصر النظام العام، بالإضافة إلى تعدّد الأبعاد الذي يميّز مفهومه (البعد الاجتماعي، الفلسفي، الديني، الأخلاقي، السياسي، الإداري، والأكثر أهمية بالنسبة للدراسة هو البعد القانوني)، يفرز بالضرورة تعدّد المجالات التي تشكّل أطر تدخّل الجهات المعنية بحفظه، بما فيها الجماعات الإقليمية، التي تشكّل موضوع الدراسة.

تدخّل الجماعات الإقليمية في حفظ النظام العام، بوصفه نشاطا عموميا، وبناء على ما تمليه مقتضيات دولة القانون، حماية الحريّات الأساسية للمواطن، ومتطلّبات تحقيق الازدهار الاجتماعي والثقافي للأمة، التي وضعها الدستور الجزائري على رأس أهداف مؤسسات الدولة<sup>1</sup>، مقيّدًا بجملة من الضوابط، يضمن احترامها بلوغ الغايات المنشودة.

وعليه، يختصّ هذا الجزء من الدراسة في شقّه الأوّل ببحث مختلف مجالات تدخّل الجماعات الإقليمية في حفظ النظام العام، أمّا في شقّه الثاني فيتولّى تحديد مختلف الضوابط الواجب على كل من البلدية والولاية مراعاتها عند تدخّلها محلّ الدراسة. وهو ما تعبّر عنه العناوين التالية:

الفصل الأوّل: مجالات تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في الجزائر

المبحث الأوّل: مجالات تدخّل البلدية لحفظ النظام العام

المبحث الثاني: مجالات تدخّل الولاية لحفظ النظام العام

الفصل الثاني: ضوابط تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في الجزائر

المبحث الأوّل: احترام الجماعات الإقليمية للشرعية وتكريس مبادئ نشاط المرفق العمومي في

حفظها للنظام العام

المبحث الثاني: عدم مساس الجماعات الإقليمية بجوهر الحقوق والحريات والخضوع للرقابة في

حفظها للنظام العام

<sup>1</sup> - المادة 9 من دستور الجزائر (التعديل الدستوري استفتاء 2020).

## الفصل الأول

# مجالات تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في الجزائر

## الباب الثاني \_\_\_\_\_ مجالات تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في الجزائر وضوابطه

إنّ التدخّل في مجال ما يقتضي وجود صلاحيات، تستدعي بدورها توفّر جملة من الوسائل، بما فيها علاقات التعاون أو التنسيق مع جهات أخرى لتحقيق ذات الغرض، وعليه فإنّ بحث مجالات تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في الجزائر في إطار إشكالية بحث دورها في ذلك، يقوم أساسًا على دراسة صلاحياتها فيما تعلق بحفظ النظام العام، وما قد تستوجبه هذه الصلاحيات من آليات تدخّل.

هذا مع التسليم بوجود فرق بين الصلاحيات والدور، الذي نعتبره أشمل من الصلاحيات وأوسع نطاقًا، في حين هي قانونية الطابع أكثر من الدور (*le plus juridique*).

ومن ذلك التقنين الخاص بالجماعات الإقليمية، الذي استخدم مصطلح "صلاحيات" لا "الدور"، في حين استخدم المشرّع الجزائري في النسخة الفرنسية لذات التقنين مفردتين اثنتين للتعبير عن الصلاحيات هما: *attributions* و *compétences*، لكن لغةً واصطلاحًا هناك فرق بين الكلمتين، فبالنسبة للأولى:

« *Compétence : pour une autorité publique ou juridiction, aptitude légale à accomplir un acte ou à instruire et juger un procès. Pour un professionnel du droit, qualification technique permettant de remplir ses fonctions au mieux des intérêts dont il a la charge dans le respect des règles déontologiques* »<sup>1</sup>.

أما الثانية فيقصد بها ما يلي:

« *Attribution : action d'attribuer quelque chose à quelqu'un. En droit ; indication, en matière de liquidation et de partage, des parts revenant à chacun des copartageants* »<sup>2</sup>.

كما هو ملاحظ، فالصلاحيات في إطار *compétences* تفيد تلك القدرة التي يعترف بها القانون بمعناه الواسع لإحدى الأشخاص القانونية لممارسة نشاط ما، فأن تكون للبلدية صلاحيات لحفظ النظام العام، معناه أنّ القانون منحها القدرة على أداء جملة من الأنشطة لتحقيق ذلك.

أما الصلاحيات في إطار *attributions* تحمل معنى وجود جهة هي التي تسند لجهة أخرى مهمة أداء نشاط ما، في ظل تعدّد الجهات الفاعلة، أي عملية إسناد وتوزيع مهام.

<sup>1</sup>- Serge GUINCHARD et autres, **Lexique des termes juridiques**, 19<sup>e</sup> édition, 2012, op.cit., p. 186.

<sup>2</sup>- Larousse dictionnaire, [www.larousse.fr/dictionnaires/français](http://www.larousse.fr/dictionnaires/français).



الباب الثاني \_\_\_\_\_ مجالات تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في الجزائر وضوابطه في كلتا الحالتين يبقى مصطلح صلاحيات أكثر قانونية وأكثر تقنية من مفردة الدور، وهو ما أخذنا به، فالقول بالدور يعني التفكير فيما يجب أن يُؤدّى وما يُؤدّى على أرض الواقع، مع ما توفّره النصوص القانونية، والمتمثّل في الصلاحيات، لذلك تمّ التسليم بشمولية الدور على الصلاحيات، والقول بأنّ الصلاحيات هي جزء فقط من الدور وليست كل الدور، على أهميتها.

إنّ صلاحيات الجماعات الإقليمية في حفظ النظام العام تشكّل جوهر مجالات تدخّلها في ذلك، وعليه تتم دراسة مجالات تدخّل البلدية لحفظ النظام العام بناءً على صلاحياتها (المبحث الأول)، ومن ثم دراسة مجالات تدخّل الولاية (المبحث الثاني).

## المبحث الأول

### مجالات تدخّل البلدية لحفظ النظام العام

إنّ حفظ الأمن والنظام العموميين يعدّ من أبرز مجالات اختصاصات البلدية، المرتبطة بمهامها لدى المشرّع الجزائري، الذي أورد ما يلي في إطار "المبادئ الأساسية" للبلدية: "تساهم مع الدولة، بصفة خاصة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والأمن وكذا الحفاظ على الإطار المعيشي للمواطنين وتحسينه"<sup>1</sup>.

مع الأخذ بعلاقة "الإطار المعيشي للمواطنين" بالنظام العام، وهو ما ستبيّنه النصوص المعتمد عليها في عرض صلاحيات البلدية قصد صون النظام العام، حيث يتكرر حضور هذا المفهوم قبل الشروع في سرد مختلف الصلاحيات و/أو المهام، حسب الحالة.

ما يعني أنّ البلدية تعدّ مساهما مع الدولة في هذا الميدان، الذي بدوره يعدّ من أبرز مجالات اختصاصها -ظاهراً- حسب صريح نصّ التشريع الخاص بها.

بالرجوع إلى قانون البلدية وبعض النصوص الخاصة بحفظ النظام العام، نجد أنّ البلدية يمكنها التدخّل لصون هذا الأخير، بالاعتماد على كل بنائها الهيكلي، المتكوّن من هيئاتها والإدارة البلدية، وكذلك بالاستناد على بعض الأسلاك المساعدة لها.

<sup>1</sup> - المادة 3 من قانون البلدية 10-11.

**الباب الثاني** \_\_\_\_\_ **مجالات تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في الجزائر وضوابطه**  
وهو ما يثبت مرّة أخرى إحدى المنطلقات التي بُنيت عليها الدراسة، والمتمثلة في أنّ القول بدور الجماعات الإقليمية في الضبط الإداري لا يستوي والقول بدورها في حفظ النظام العام، فإذا كان النظام العام هو الغرض الوحيد لممارسة الضبط الإداري، فهذا لا يعني بالضرورة أنّ الضبط الإداري هو الآلية الوحيدة المتوقّرة لحماية النظام العام، وعليه فالأجهزة البلدية الموكّلة لها حفظ النظام العمومي لا تنحصر في جهة الضبط الإداري البلدية الوحيدة والمتمثلة في رئيس المجلس الشعبي البلدي، بل تشمل كذلك المجلس الشعبي البلدي ذاته، وحتى الأمين العام للبلدية، بالإضافة إلى أسلاك أخرى، خارج دائرة البناء الهيكلي للبلدية.

الأمر الذي يحتمّ البحث في صلاحيات ومهام كل منها مع ما قد تستدعيه هذه الصلاحيات من وسائل أو استعانة بجهات أخرى، بغرض وضع اليد على صلاحيات البلدية ككل في إطار حفظ النظام العام، وبالتالي مجالات تدخّلها في ذلك اعتماداً على الطرح القاضي بأنّ الصلاحيات وموجباتها تشكّل جوهر مجال التدخّل.

نتناول صلاحيات هيئات البلدية ومهام أمينها العام فيما تعلق بحفظ النظام العام (المطلب الأول)، ثم صلاحيات بعض الأسلاك المساعدة للبلدية (المطلب الثاني).

## **المطلب الأول**

### **صلاحيات هيئات البلدية ومهام أمينها العام في حفظ النظام العام**

تتم دراسة صلاحيات هيئات البلدية في حفظ النظام العام (الفرع الأول)، ومن ثمّ دراسة مهام أمينها العام (الفرع الثاني)، الذي يساهم هو الآخر في ذلك.

## **الفرع الأول**

### **صلاحيات هيئات البلدية في حفظ النظام العام**

يتم بيان صلاحيات كل هيئة من هيئتي البلدية في مجال حفظ النظام العام على حده، انطلاقاً من صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي (أولاً)، إلى صلاحيات المجلس الشعبي البلدي (ثانياً)، وهو ذات الترتيب الذي اعتمده قانون البلدية في عرض صلاحياتها على وجه العموم.

الباب الثاني \_\_\_\_\_ مجالات تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في الجزائر وضوابطه

## أولاً: صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في حفظ النظام العام

يتم بحث صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي اعتماداً - بشكل أساسي - على قانون البلدية الساري به العمل والمرسوم رقم 81-267، الذي يتعلق بصلاحيات هذه الهيئة في مجال النظام العمومي تحديداً<sup>1</sup>.

تعدّ المادتان التاليتان، الأساس القانوني النصّي للرئيس لاختصاص رئيس م.ش.ب بحفظ النظام العام، أين تمت الإشارة بشكل صريح لمفهوم النظام العام مع تعداد عناصره: "يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت إشراف الوالي بالسهر على النظام، السكنية والنظافة العمومية"<sup>2</sup>.

وكذلك: "في إطار احترام حقوق وحرّيات المواطنين، يسهر رئيس المجلس الشعبي البلدي على المحافظة على النظام العام وأمن الأشخاص والممتلكات، والتأكد من حفظه في كل الأماكن العمومية، التي يتجمع فيها الأشخاص، ومعاينة كل مساس بالسكنية العمومية وكل ما من شأنه الإخلال بها"<sup>3</sup>.

كما هو ملاحظ أعلاه فإنّ تدخل رئيس م.ش.ب في حفظ النظام العام يكون تحت إشراف الوالي من جهة، ومقيّداً باحترام حقوق وحرّيات المواطنين من جهة أخرى، وكذلك صلاحياته في ذات المجال تشمل كل مكوّنات النظام العام المكرّسة في الجزائر من: أمن عمومي (1)، صحة عمومية (2) وسكنية عمومية (3)، بالإضافة إلى تدخّله خلال الكوارث (4).

### 1- صلاحيات رئيس م.ش.ب في حماية الأمن العمومي:

منح القانون رئيس م.ش.ب إمكانية التدخل في ميادين عديدة بهدف حماية الأمن العمومي، تتمثّل في: أمن الأشخاص والممتلكات، البناء والعمران، الطرق وحركة مرور السيارات.

وبذلك لرئيس م.ش.ب، الصلاحية فيما يلي:

أ- اتخاذ التدابير الوقائية الكفيلة بحماية الأشخاص والممتلكات في الأماكن العمومية، من أيّ حادث أو كارثة مصدر تهديد.

<sup>1</sup> - مرسوم رقم 81-267، مؤرخ في 10 أكتوبر 1981، يتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنقاوة والطمأنينة العمومية، ج ر عدد 41، 13 أكتوبر 1981، ص.1422.

<sup>2</sup> - المادة 88 من قانون البلدية 10-11.

<sup>3</sup> - المادة 94 من قانون البلدية 10-11.

## الباب الثاني \_\_\_\_\_ مجالات تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في الجزائر وضوابطه

- ب- الأمر بهدم الجدران، العمارات، والبنائات الآيلة للسقوط<sup>1</sup>.
- ت- السهر على احترام المقاييس والتعليمات السارية فيما يتعلق بالعقار والسكن والتعمير<sup>2</sup>.
- ث- هو من يسلّم رخص البناء، الهدم والتجزئة<sup>3</sup>.
- ج- فيما يتعلق بالطرق البلدية<sup>4</sup> والمحافظة عليها، يتولى رئيس م.ش.ب ما يلي:
  - تنظيم ضبطية الطرقات المتواجدة على إقليم البلدية، ومراعاة خصوصية الطرقات ذات الحركة الكثيفة.
  - ضمان سهولة السير في الساحات والطرق العمومية<sup>5</sup>.
  - تسهيل المرور، أمن السير العام، حسن تسطير الطرق العمومية ورؤيتها.
  - تحديد كفاءات استعمال الطرق العمومية والأرصفة لعرض وبيع البضائع.
  - تنظيم المرور ووقوف السيارات داخل المناطق السكنية التابعة للبلدية من خلال وضع لوحات وإشارات وتهيئة مساحات لإيقاف السيارات وأخرى للراجلين<sup>6</sup>.
  - السهر على إنارة الطرق العمومية وصيانة شبكة الإنارة.
  - السهر على تشذيب المغروسات وتصنيفها<sup>7</sup>.
- توصف صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بخصوص المسالك الحضرية بالواسعة، مقارنة بباقي السلطات، التي تختص غالبا بأمن الطرقات<sup>8</sup>.
- على الرغم من أنّ جملة صلاحيات رئيس م.ش.ب في إطار حماية الأمن العمومي لم ترد بشكل مفصّل، إلاّ أنّه يمكن وصفها بالواسعة، كونه يتدخّل في عدة ميادين، وفي كل ميدان يقع على عاتقه اتخاذ عدّة تدابير.

<sup>1</sup> - المادة 89 من قانون البلدية رقم 10-11.

<sup>2</sup> - المادة 94 من قانون البلدية رقم 10-11.

<sup>3</sup> - المادة 95 من قانون البلدية رقم 10-11.

<sup>4</sup> - المادة 82 من قانون البلدية رقم 10-11.

<sup>5</sup> - المادة 94 من قانون البلدية رقم 10-11.

<sup>6</sup> - المادة 02 من المرسوم رقم 81-267.

<sup>7</sup> - المادة 04 من المرسوم رقم 81-267.

<sup>8</sup> - الحسن كفيف، "سلطات الضبط الإداري في الطرق العمومية"، حوليات جامعة الجزائر 1، الجزء الأول، العدد 33، الجزائر، مارس

2019، ص.31.

## الباب الثاني \_\_\_\_\_ مجالات تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في الجزائر وضوابطه

على ضوء النصوص الواردة صراحة بخصوص صلاحيات رئيس م.ش.ب في حفظ النظام العام، يتأكد لنا أنه لا يتدخّل بوصفه سلطة ضبط إداري فقط، من خلال نشاط حدّ ومنع، بل كذلك من خلال نشاط إيجابي يتجسّد في تقديم خدمات على غرار الإنارة وتصنيف مغروسات الطرق لتوضيح الرؤية فيها.

وهناك من الصلاحيات ما ورد في إطار وصفه ممثلاً للبلدية لا للدولة على غرار نص المادة 82 من قانون البلدية 10-11، التي أسست لتدخل رئيس م.ش.ب بالتدابير اللازمة المتعلقة بشبكة الطرق البلدية، وهو ما فصل فيه لاحقاً التنظيم، كما تم توضيحه سابقاً.

في إطار تدخّل رئيس المجلس الشعبي البلدي لحماية الأمن العمومي، تم سنة 1993 استحداث منصب "مساعد للأمن على مستوى البلدية"<sup>1</sup>، الذي يصنّف كمنصب عالٍ في البلدية، ويعيّن من طرف الوالي<sup>2</sup>، ويتولّى المساعدة في ممارسة اختصاصات الضبط الإداري للبلدية، والتأكد من متابعة التطبيق الفعلي والمنسجم لتدابير الأمن الوقائي<sup>3</sup>.

### 2- صلاحيات رئيس م.ش.ب في حماية الصحة العمومية:

إنّ رئيس م.ش.ب يتدخّل في عدّة ميادين قصد حفظ الصحة العمومية، تشمل بشكل رئيس: النظافة، الوقاية، التطهير وتصريف المياه القذرة، الماء الشروب، القمامة، النفايات والمزابل، التغذية والحيوانات المؤذية. وهو ما يتجلى في مجموعة الصلاحيات الآتي بيانها:

أ- السهر على نظافة ونقاوة المساكن، العمارات، الأنهج، الساحات، الطرق، البنايات والمؤسسات العمومية وكل الأماكن المهيأة لاستقبال الجمهور، وحفظ الصحة العمومية على مستواها<sup>4</sup>.

ب- اتخاذ الاحتياطات والتدابير اللازمة للوقاية من<sup>5</sup> ومكافحة الأمراض الوبائية، المعدية وحاملات الأمراض المتنقلة.

ت- السهر على تنفيذ العمليات المتعلقة بالتطهير، وإنجاز وصيانة الشبكات الخاصة بها.

<sup>1</sup> - المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 93-314، مؤرخ في 19 ديسمبر 1993، يتضمن إحداث مناصب مندوبين ومكلفين بمهمة ومساعدين للأمن ويحدد مهامهم وقانونهم الأساسي، ج.ر عدد 84، 20 ديسمبر 1993، ص.7.

<sup>2</sup> المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 93-314.

<sup>3</sup> المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 93-314.

<sup>4</sup> - المادة 07 والمادة 13 من المرسوم رقم 81-267.

<sup>5</sup> - المادة 94 من قانون البلدية 10-11.

## الباب الثاني \_\_\_\_\_ مجالات تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في الجزائر وضوابطه

ث- التموين المنتظم والكافي للاحتياجات المنزلية للسكان بالماء الصالح للشرب.

ج- تنظيم جمع القمامة بشكل منتظم ودقيق التوقيت.

ح- ضمان تصريف المياه القدرة<sup>1</sup>.

خ- الإشراف على اعداد المخطط البلدي لتسيير النفايات المنزلية وما شابهها<sup>2</sup>، ويقصد بها تلك النفايات

الناجمة عن النشاطات المنزلية والنفايات المماثلة الناجمة عن النشاطات الصناعية والتجارية والحرفية وغيرها،

التي بفعل طبيعتها ومكوناتها تشبه النفايات المنزلية<sup>3</sup>.

د- ضمان إجراءات: اعداد المخطط البلدي لتسيير النفايات المنزلية وما شابهها، الاطلاع عليه، المصادقة

عليه وتنفيذه في حالة التسيير المشترك لهذه النفايات<sup>4</sup>.

ذ- تقديم رخصة لمنشآت معالجة النفايات الهامدة<sup>5</sup>، وهي كل النفايات الناتجة عن استغلال المحاجر، المناجم،

أشغال الهدم والبناء أو الترميم، التي لا يطرأ عليها أي تغيير فيزيائي أو كيميائي أو بيولوجي عند إلقائها

في المفارغ، والتي لم تلوث بمواد خطرة أو بعناصر أخرى تسبب أضرارا يحتمل أن تؤثر على الصحة العمومية

والبيئة<sup>6</sup>.

ر- تنظيم المزابل العمومية من خلال إحراق القمامة ومعالجتها في الأماكن المخصّصة لذلك<sup>7</sup>.

ز- السهر على احترام تعليمات نظافة المحيط<sup>8</sup>.

س- السهر على حماية البيئة وتحسينها، ومن ذلك تشجيع كل المبادرات الرامية لحفظ البيئة، محاربة التلوث

والقضاء على أضراره، كإنشاء المنظمات والجمعيات<sup>9</sup>.

<sup>1</sup> - المادة 08 من المرسوم رقم 81-267.

<sup>2</sup> - المادة 31 من قانون رقم 01-19، مؤرخ في 12 ديسمبر 2001، يتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها، ج.ر عدد 77، 15 ديسمبر 2001، ص.9.

<sup>3</sup> - المادة 03 من القانون رقم 01-19،

<sup>4</sup> - المادة 10 من مرسوم تنفيذي رقم 07-205، مؤرخ في 30 يونيو 2007، يحدد كفاءات وإجراءات إعداد المخطط البلدي لتسيير النفايات المنزلية وما شابهها ونشره ومراجعته، ج.ر عدد 43، 01 يوليو 2007، ص.8.

<sup>5</sup> - المادة 42 من القانون رقم 01-19.

<sup>6</sup> - المادة 03 من القانون رقم 01-19.

<sup>7</sup> - المادة 09 من المرسوم رقم 81-267.

<sup>8</sup> - المادة 94 من قانون البلدية 11-10.

<sup>9</sup> - المادة 10 من المرسوم رقم 81-267.

## الباب الثاني \_\_\_\_\_ مجالات تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في الجزائر وضوابطه

ش- السهر على صحة التغذية<sup>1</sup>، من خلال زيارة ومراقبة أماكن تخزين المنتجات الموجهة للاستهلاك والبيع، واطار المصالح التقنية المختصة قصد مراقبة هذه السلع صحياً<sup>2</sup>.

ص- منع تشرّد وتزايد الحيوانات الضارة والخطيرة، والوقاية من داء الكلب ومكافحته<sup>3</sup>.

يساعد رئيس م.ش.ب في تنفيذ مهام الوقاية الصحية، حفظ الصحة والنقاوة العمومية جهاز يدعى "مكتب حفظ الصحة البلدي"<sup>4</sup>، الذي يديره طبيب تحت سلطة رئيس م.ش.ب، ويتكوّن من تقنيين في: الصحة العمومية، البيئة، الفلاحة، الطب البيطري، الصحة الحيوانية ومفتشي مراقبة النوعية<sup>5</sup>، من أبرز مهامهم ما يلي:

- دراسة واقتراح أي تدبير من شأنه ضمان المحافظة الدائمة على الصحة والنقاوة في المؤسسات والأماكن العمومية.

- اقتراح وتطبيق أي تدبير أو برنامج يتعلّق بحماية صحة الجماعة المحلية وترقيتها، خصوصاً في مجال مكافحة الأمراض المتنقلة ومقاومة ناقلات الأمراض.

- تنظيم محاربة الحيوانات الضارة.

- الأمر بتنفيذ عمليات التطهير وإبادة الجرذان والحشرات.

- السهر على تحقيق وتنفيذ مراقبة نوعية وسلامة الماء المعدّ للاستهلاك المنزلي، وتوليّ معالجته.

- مراقبة شروط جمع المياه المستعملة والنفايات الصلبة الحضرية وتصريفها ومعالجتها.

- السهر على نوعية المواد الغذائية والمنتجات الاستهلاكية.

- مراقبة نوعية مياه الاستحمام البحرية<sup>6</sup>.

<sup>1</sup>- تعدّ حماية المستهلك من المجالات الأكثر أهمية، أمام تعدّد مجالات الاستهلاك، تنوع المنتجات والخدمات الاستهلاكية وتعدّد المنتجين.

عبد القادر غيتاوي، "الإطار القانوني لدور الجماعات الإقليمية في مجال حماية المستهلك في التشريع الجزائري"، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، الأغواط - الجزائر، المجلد 05، العدد 02، جوان 2019، ص.65.

<sup>2</sup>- المادة 11 من المرسوم رقم 81-267 والمادة 94 من قانون البلدية 11-10.

<sup>3</sup>- المادة 12 من المرسوم رقم 81-267 والمادة 94 من قانون البلدية 11-10.

<sup>4</sup>- المادة الأولى من المرسوم رقم 87-146، مؤرخ في 30 يونيو 1987، يتضمن إنشاء مكاتب لحفظ الصحة البلدية، ج.ر عدد 27، أول يوليو 1987، ص.1048.

<sup>5</sup>- المادة 6 من المرسوم رقم 87-146.

<sup>6</sup>- المادة 2 من المرسوم رقم 87-146.

الباب الثاني \_\_\_\_\_ مجالات تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في الجزائر وضوابطه  
وقد برز دور مكاتب حفظ الصحة البلدية خلال جائحة كوفيد-19<sup>1</sup>، حيث وقع على عاتقهم إجراء  
حملات تحسيسية لفائدة المواطنين، إجراء لقاءات دورية مع مختلف الجهات الفاعلة والتنسيق بينها، والسهر  
على عمليات التعقيم ليلا ونهارا، والتي شملت: الأحياء، المساجد، المدارس ومختلف المؤسسات والأماكن  
العمومية<sup>2</sup>.

الملاحظ أنّ دائرة تدخّلات رئيس م.ش.ب في إطار حماية الصحة العمومية واسعة، وكذلك تجمع بين  
نشاط الحدّ ونشاط تقديم خدمات.

يمكن قراءة تعدّد ميادين تدخّل رئيس م.ش.ب على أنّه يعكس أهمية دور هذه الهيئة في حفظ الصحة  
العمومية.

### 3- صلاحيات رئيس م.ش.ب في حماية السكنية العمومية:

وردت السكنية العمومية تحت تسمية "الطمأنينة العمومية"، ويقع على عاتق رئيس م.ش.ب اتّخاذ ما  
يلزم من إجراءات للحفاظ عليها، وفي المقابل يجب عليه "قمع" كل ما قد يخلّ بها، وهي المفردة المستخدمة  
نصّا: "أنّ يتمم *il doit réprimer*"<sup>3</sup>، ومن ذلك ما يأتي:

أ- تنظيم مختلف التجمعات، على رأسها: الأسواق، المعارض، أسواق الخضّر والفواكه بالجملة، وذلك من  
خلال تحديد ساعات الفتح والغلق الخاصة بها، تحديد الأماكن المخصصة للعرض والبيع، تحديد وقوف  
السيارات ومرورها.

ب- تنظيم العروض الفنية العمومية.

ت- التدخّل بشكل قبلي من خلال منح رخصة لتنظيم العروض الفنية المتعلقة بالحفلات الخاصة<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> عرّفت منظمة الصحة العالمية كوفيد-19 بما يلي: "مرض معد يسببه آخر فيروس تم اكتشافه من سلالة فيروسات كورونا، التي تسبب  
للإنسان أمراض تنفسية تتراوح حدتها من نزلات البرد الشائعة إلى أمراض أشد وخامة مثل السارس. لم يكن هناك أي علم بوجود هذا الفيروس  
الجديد ومرضه قبل بدء تفشيه في مدينة ووهان الصينية في ديسمبر 2019، ليتحوّل بعدها إلى جائحة تؤثر على العديد من بلدان العالم إلى  
غاية اليوم".

الموقع الرسمي لمنظمة الصحة العالمية، [www.who.int/ar](http://www.who.int/ar)، تاريخ زيارة الموقع: 2020/11/14.

<sup>2</sup> الصفحة الرسمية لمكتب حفظ الصحة لبلدية الماء الأبيض، "مكتب حفظ الصحة بلدية الماء الأبيض"، [www.facebook.com](http://www.facebook.com)، تاريخ  
زيارة الموقع: 2020/11/14.

<sup>3</sup> المادة 14 من المرسوم رقم 81-267.

<sup>4</sup> المادة 15 من المرسوم رقم 81-267.



الباب الثاني \_\_\_\_\_ مجالات تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في الجزائر وضوابطه على عكس العنصرين السابقين (عنصر الأمن العمومي وعنصر الصحة العمومية)، يبدو أنّ ميادين تدخّل رئيس م.ش.ب في مجال السكنية العمومية قليلة العدد، لكن طبيعة التدابير ذاتها تبين بشكل جلي مكانة دوره، إذ يكفل عملية التنظيم، وهو من يتولى منح الرخص المتعلقة بذات الشأن.

#### 4- صلاحيات رئيس م.ش.ب في مجال الوقاية وتسيير الكوارث:

يقع على عاتق رئيس م.ش.ب اتخاذ كافة الاحتياطات والتدابير الوقائية، قصد ضمان سلامة الأشخاص والممتلكات في الأماكن العمومية، وحمايتهم ممّا قد يحدث من كوارث، مع تنفيذ تدابير الأمن وإعلام الوالي في حالة الخطر الجسيم والوشيك<sup>1</sup>.

وقد عرّف التنظيم الكارثة بأنّها: "اضطراب خطير في سير جماعة ما بسبب أحداث خطيرة من شأنها أن تؤدي إلى خسائر معتبرة على الصعيد البشري أو الاجتماعي أو الاقتصادي أو البيئي"<sup>2</sup>.

عند وقوع كارثة طبيعية أو تكنولوجية يقوم رئيس م.ش.ب بتفعيل المخطط البلدي لتنظيم الإسعافات، وله في ذلك تسخير الأشخاص والممتلكات<sup>3</sup>.

أمّا منظومة تسيير الكوارث فقد عرّفها المشرع الجزائري بمجموع الترتيبات والتدابير القانونية المتخذة بهدف ضمان الظروف المثلى للإعلام، النجدة، الإعانة، الأمن، المساعدة وتدخّل الوسائل الإضافية و/أو المتخصصة، في حالة حدوث خطر طبيعي أو تكنولوجي تترتب عليه أضرار على الصعيد البشري، الاجتماعي، الاقتصادي و/أو البيئي<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> - المادة 89 من قانون البلدية 10-11.

<sup>2</sup> - المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 19-59، مؤرخ في 2 فبراير 2019، يحدّد كفاءات إعداد مخططات تنظيم النجدة وتسييرها، ج.ر. عدد 10، 10 فبراير 2019، ص.7.

<sup>3</sup> - المادتان 90 و 91 من قانون البلدية 10-11.

<sup>4</sup> - المادة 4 من القانون رقم 04-20، مؤرخ في 25 ديسمبر 2004، يتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، ج.ر. عدد 84، 29 ديسمبر 2004، ص.13.

## الباب الثاني \_\_\_\_\_ مجالات تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في الجزائر وضوابطه

يساهم رئيس م.ش.ب في مجال تسيير الكوارث من خلال تدخّله عبر قناة مخطط تنظيم النجدة البلدي<sup>1</sup>، حيث يصادق عليه بعد مداولة المجلس الشعبي البلدي<sup>2</sup>، وهو من يضعه في حالة تأهب<sup>3</sup>، بالإضافة إلى تولّي إطلاقه وإعلام الوالي في الحالات التالية:

- وقوع كارثة.

- عدم كفاية الوسائل المسخّرة في إطار تدخل داخلي لموقع حساس.

- ضرورة تعبئة وسائل إضافية خاصة، يقتضيها حدوث الكارثة<sup>4</sup>.

يقوم رئيس م.ش.ب بإدارة عمليات النجدة<sup>5</sup>، وهو كذلك من يقوم برفع مخطط تنظيم النجدة

للبلدية<sup>6</sup>، مع إعداد تقرير بذلك يرسل للوالي<sup>7</sup>.

لممارسة مختلف الصلاحيات السابقة يقوم رئيس م.ش.ب باتخاذ قرارات، تكون المتعلقة منها بالتنظيمات العامة قابلة للتنفيذ بعد شهر من إرسالها إلى الوالي، وفورية التنفيذ في حال الاستعجال، لكن مع إعلام الوالي بها<sup>8</sup>.

كذلك يمكن لرئيس م.ش.ب الاستعانة بشكل استشاري بأية شخصية محلية، خبير أو ممثل جمعية محلية معتمدة قانوناً<sup>9</sup>.

إنّ ما يميّز تدخّل رئيس م.ش.ب لحفظ النظام العام مقابل مختلف الصلاحيات الأخرى، على مستوى الوسائل المتاحة قانوناً، هو إمكانية تسخير قوات الشرطة أو الدرك الوطني المختصة إقليمياً<sup>10</sup>، التي وردت حصراً في سبيل حفظ النظام العام من خلال ممارسة الضبط الإداري.

1- المادتان 50 و52 من القانون رقم 04-20.

2- المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 19-59.

3- المادة 34 من المرسوم التنفيذي رقم 19-59.

4- المادة 35 من المرسوم التنفيذي رقم 19-59.

5- المادة 36 من المرسوم التنفيذي رقم 19-59.

6- المادة 40 من المرسوم التنفيذي رقم 19-59.

7- المادة 48 من المرسوم التنفيذي رقم 19-59.

8- المواد من 96 إلى 99 من قانون البلدية 11-10.

9- المادة 13 من قانون البلدية 11-10.

10- المادة 93 من قانون البلدية 11-10.

الباب الثاني \_\_\_\_\_ مجالات تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في الجزائر وضوابطه بالنسبة للدرك الوطني، فهو عبارة عن قوة عسكرية تختص بالأمن العمومي<sup>1</sup>، يضطلع بمهام الشرطة القضائية، الإدارية والعسكرية، في إطار ممارسة الشرطة الإدارية، تسهر وحدات الدرك الوطني على حفظ النظام والسكينة العموميين، تأمين الأمن العمومي، حماية الأشخاص والممتلكات وحرية التنقل على طرق المواصلات، بشكل وقائي، من خلال مراقبة عامة ومتواصلة<sup>2</sup>.

تتحرك وحدات تدخّل الدرك الوطني فيما يتعلّق بعمليات حفظ النظام العام بعد طلب رسمي من السلطات المؤهلة قانوناً<sup>3</sup>، التي من بينها رئيس المجلس الشعبي البلدي.

أما فيما يتعلّق بالشرطة، فيكّلف أفرادها على اختلاف أسلاكهم بتأدية مهام حفظ واستتباب النظام العام وأمن الأشخاص والممتلكات، ويتولّون لأجل ذلك عمليات الوقاية، التدخل والمساعدة، مع تقديم الدعم الإداري والتقني<sup>4</sup>.

بذلك يمكن القول بالفراغ من صلاحيات الهيئة البلدية الأولى، ليتم الانتقال للهيئة الثانية، من خلال ما يلي.

### ثانياً: صلاحيات المجلس الشعبي البلدي في حفظ النظام العام

إنّ صلاحيات البلدية على ضوء قانونها هي في الأصل صلاحيات المجلس الشعبي البلدي، حيث تحت عنوان "صلاحيات البلدية" في باب مستقل، راح المشرّع يسرد صلاحيات مجلسها الشعبي، كونه الهيئة التي تجسّد لامركزية وإقليمية البلدية.

بالرجوع إلى النصوص القانونية ذات الصلة، نجد أنّ م.ش.ب يتدخّل هو الآخر في حفظ النظام العام من خلال العديد من الميادين: تهيئة الإقليم، حماية البيئة بمختلف عناصرها، البناء، السكن والعمران، النفايات، المنظر الجمالي، النظافة، المياه الصالحة للشرب، تصريف المياه القذرة، مكافحة الأمراض المتنقلة، التغذية، الطرقات وإشارات المرور، الإنارة العمومية، النقل الجماعي، المذابح البلدية والخدمات الجنائزية.

1 - المادة 2 من المرسوم الرئاسي رقم 09-143، مؤرخ في 27 أبريل 2009، يتضمن مهام الدرك الوطني وتنظيمه، ج.ر عدد 26، 03 مايو 2009، ص.17.

2 - المادة 9 من المرسوم الرئاسي رقم 09-143.

3 - المادة 4 من المرسوم الرئاسي رقم 09-143.

4 - المواد 72، 76، 84، 91 و 95 من المرسوم التنفيذي رقم 10-322، مؤرخ في 22 ديسمبر 2010، يتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتميين للأسلاك الخاصة بالأمن الوطني، ج.ر عدد 78، 26 ديسمبر 2010، ص.4.

## الباب الثاني \_\_\_\_\_ مجالات تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في الجزائر وضوابطه

وهي ذات مواضع تدخّل رئيس م.ش.ب -تقريباً- والتي تتمثل في الصلاحيات التالية:

- 1- المشاركة في إجراءات إعداد عمليات تهيئة الإقليم والتنمية المستدامة وتنفيذها<sup>1</sup>.
- 2- المساهمة في حماية التربة والموارد المائية، والسهر على الاستغلال الأفضل لهما<sup>2</sup>.
- 3- اشتراط موافقة المجلس لإنشاء أي مشروع يحتل الإضرار بالبيئة والصحة العمومية على إقليم البلدية، خارج دائرة المشاريع ذات المنفعة الوطنية الخاضعة لأحكام حماية البيئة<sup>3</sup>.
- 4- السهر على المراقبة الدائمة لمطابقة عمليات البناء، ما تعلق منها ببرامج التجهيز والسكن.
- 5- السهر على احترام الأحكام في مجال مكافحة السكنات المهشة غير القانونية<sup>4</sup>.
- 6- السهر على الحفاظ على الانسجام الهندسي للتجمعات السكنية<sup>5</sup>.
- 7- مسؤولية تسيير النفايات المنزلية وما شابهها.
- 8- تنظيم خدمة عمومية بغرض جمع النفايات المنزلية، نقلها ومعالجتها<sup>6</sup>.
- 9- تهيئة وتسيير مواقع التفريغ المخصصة لاحتواء النفايات الهامدة<sup>7</sup>.

إنّ المشرّع الجزائري من خلال قانون البلدية، خصّ صلاحيات م.ش.ب بفصل مستقل حمل عنوان

"النظافة وحفظ الصحة والطرق البلدية"، وهو ميدان وثيق الصلة بحفظ النظام العام كما سبق بيانه، ويتولّى

م.ش.ب في هذا الإطار ما يلي:

- 1- السهر على توزيع المياه الصالحة للشرب.
- 2- السهر على صرف المياه المستعملة ومعالجتها.
- 3- جمع النفايات الصلبة، نقلها ومعالجتها.
- 4- مكافحة نواقل الأمراض المتنقلة.
- 5- الحفاظ على صحة الأغذية، الأماكن والمؤسسات المستقبلية للجمهور.

<sup>1</sup> - المادة 108 من قانون البلدية 10-11.

<sup>2</sup> - المادة 112 من قانون البلدية 10-11.

<sup>3</sup> - المادة 114 من قانون البلدية 10-11.

<sup>4</sup> - المادة 115 من قانون البلدية 10-11.

<sup>5</sup> - المادة 116 من قانون البلدية 10-11.

<sup>6</sup> - المادة 32 من القانون رقم 19-01.

<sup>7</sup> - المادة 38 من القانون رقم 19-01.

## الباب الثاني \_\_\_\_\_ مجالات تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في الجزائر وضوابطه

6- صيانة طرقات البلدية.

7- السهر على إشارات المرور التابعة لشبكة طرقات البلدية<sup>1</sup>.

للمجلس الشعبي البلدي إمكانية إنشاء مصالح عمومية تقنية، إلى جانب مصالح الإدارة العامة للبلدية،

منها ما يختص بالمساهمة في حفظ النظام العمومي، على غرار ما يلي:

1- التزويد بالمياه الصالحة للشرب وصرف المياه المستعملة.

2- النفايات المنزلية والفضلات الأخرى.

3- صيانة الطرقات وإشارات المرور.

4- الإنارة العمومية.

5- الأسواق المغطاة، الأسواق والموازين العمومية.

6- الحظائر ومساحات التوقف.

7- المحاشر.

8- النقل الجماعي.

9- المذابح البلدية.

10- الخدمات الجنائزية، تهيئة المقابر وصيانتها<sup>2</sup>.

إنّ م.ش.ب يشكل لجانا دائمة في عدة مجالات منها ما يرتبط بحماية النظام العمومي بشكل مباشر:

1- الصحة، النظافة وحماية البيئة.

2- تهيئة الإقليم والتعمير<sup>3</sup>.

يمكن للمجلس الشعبي البلدي أن يستعين بالمصالح التقنية للدولة *les services techniques*

*de l'État*، في إطار تدخّله لحفظ النظام العام، شأنه في ذلك شأن مختلف مجالات تدخّل المجلس الأخرى،

إذ يتعيّن قانوناً على هذه المصالح تقديم مساهمتها للبلدية<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> - المادة 123 من قانون البلدية 10-11.

<sup>2</sup> - المادة 149 من قانون البلدية 10-11.

<sup>3</sup> - المادة 31 من قانون البلدية 10-11.

<sup>4</sup> - المادة 105 من قانون البلدية 10-11.

الباب الثاني \_\_\_\_\_ مجالات تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في الجزائر وضوابطه  
كما هو ملاحظ فإنّ تمتّع م.ش.ب بصلاحيات تدرج في إطار التدخّل لحفظ النظام العام، والواردة  
بشكل صريح ومستقل، تشكيله للجان دائمة تتعلّق بذلك، وكذا إمكانية إنشائه لمصالح عمومية تقنية تختص  
بمجلات تتبع النظام العام، كلّها تمثل دلائل تؤكّد أنّ م.ش.ب يعدّ فاعلا رئيسا به تتحرّك البلدية لحفظ  
النظام العمومي.

والأكثر من ذلك، من بين الصلاحيات التي كفلها القانون للمجلس الشعبي البلدي في إطار حماية  
النظام العمومي، هو "السهر على الحفاظ على الانسجام الهندسي للتجمعات السكنية"، والتي يمكن عدّها  
من مقتضيات "جمال الرونق والمظهر"، الذي يشكّل على مستوى العديد من الكتابات الفقهية القانونية  
الإدارية عنصر من عناصر النظام العمومي الحديثة، الواجب صونها، فجمال، رونق، نظافة المدينة والانسجام  
الهندسي للتجمعات السكنية تبلور النظام العام الجمالي والعمراني<sup>1</sup>.

يقصد بجمال المظهر: "جمال ورونق الأماكن العامة، والمحافظة على الجمال والتنظيم والتنسيق في المدن  
أو في الأحياء والشوارع"<sup>2</sup>، ويشمل هذا الجمال البعدين الحسي والمعنوي<sup>3</sup>.

أي أنّ صلاحيات م.ش.ب في حفظ النظام العام حملت توسيعا لدائرة عناصره، من خلال النص على  
الانسجام الهندسي للسكنات كجزء من جمال الرونق والمظهر، إحدى العناصر الحديثة للنظام العام لدى الفقه  
القانوني الإداري العربي.

---

<sup>1</sup> - سجي محمد عباس الفاضلي، دور الضبط الإداري البيئي في حماية جمال المدن -دراسة مقارنة-، المركز العربي للدراسات والبحوث  
العربية، مصر، 2017، ص.ص. 12 و36.

<sup>2</sup> - سعيد السيد علي، المرجع السابق، ص. 320.

<sup>3</sup> - عدنان الزنكة، سلطة الضبط الإداري في المحافظة على جمال المدن وروائها، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2011، ص. 57 وما  
يليها.

## الفرع الثاني

### مهام الأمين العام للبلدية في حفظ النظام العام

يتولّى الأمين العام للبلدية المهام الرئيسية التالية:

- 1- ضمان تحضير اجتماعات م.ش.ب.
- 2- تنشيط وتنسيق سير المصالح الإدارية والتقنية البلدية.
- 3- ضمان تنفيذ القرارات ذات الصلة بتطبيق المداورات المتضمنة الهيكل التنظيمي ومخطط تسيير المستخدمين.
- 4- إعداد محضر تسليم واستلام المهام.
- 5- تلقّي التفويض بالإمضاء من رئيس م.ش.ب قصد الإمضاء على كافة الوثائق المتعلقة بالتسيير الإداري والتقني للبلدية باستثناء القرارات<sup>1</sup>.

من بين هذه المهام تلك المتعلقة بتنشيط وتنسيق سير المصالح الإدارية والتقنية، التي من خلالها يساهم

الأمين العام للبلدية في عملية حفظ النظام العمومي بشكل مباشر، حيث يقوم بما يلي:

- 1- ضمان السير العادي لمصالح البلدية ومراقبة نشاطاتها.
- 2- اقتراح كل تدبير من شأنه تحسين أداء مصالح البلدية، واتخاذ.
- 3- ضمان تنفيذ إجراءات النظافة والنقاوة العمومية.
- 4- ضمان متابعة حفظ وصيانة ممتلكات البلدية<sup>2</sup>.
- 5- رئاسة اللجنة البلدية المكلفة بإعداد مخطط تنظيم النجدة البلدية<sup>3</sup>.

هي تدخّلات محدودة في الظاهر، مقارنة بتدخلات كل من المجلس الشعبي البلدي ورئيسه، لكن لا تنفي أنّ الأمين العام للبلدية يتدخّل ويساهم في صون النظام العام بشكل مباشر، في إطار عنصر الصحة العمومية من خلال بند النظافة والنقاوة العمومية. وكذلك بشكل غير مباشر، كونه هو من ينشّط الإدارة البلدية.

<sup>1</sup> - المادة 129 من قانون البلدية 10-11.

<sup>2</sup> - المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 16-320.

<sup>3</sup> - المادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 19-59.

## المطلب الثاني

### صلاحيات بعض الأسلاك المساعدة للبلدية في حفظ النظام العام

شهدت البلدية الجزائرية، وتحديدًا رئيس مجلسها الشعبي البلدي في إطار ممارسة صلاحياته المتعلقة بالشرطة الإدارية، اعتماده على أسلاكٍ بنص القانون قصد حفظ النظام العام.

و"أسلاك" جمع "سلك" وهو المصطلح المستخدم من قبل النصوص القانونية، أمّا وصف "المساعدة" فقد ألحقناه لوصف دور هذه الأسلاك، فهي وُجِدَتْ لمساعدة الجهات البلدية في حفظ النظام العام، من خلال وظيفتها في الشرطة الإدارية.

وتنحصر هذه الأسلاك في الشرطة البلدية (الفرع الأول)، والحرس البلدي (الفرع الثاني).

## الفرع الأول

### تعريف الشرطة البلدية وصلاحياتها

نتناول تعريف الشرطة البلدية في موضع أول (أولاً)، ومن ثمّ يتم بحث صلاحياتها في موضع ثان (ثانياً).

#### أولاً: تعريف الشرطة البلدية

يمكن التعريف بالشرطة البلدية من خلال ما يلي:

- 1- يتشكل سلك الشرطة البلدية من جملة من الفرق بها أعوان وذوي رتب<sup>1</sup>.
- 2- يعمل سلك الشرطة البلدية تحت سلطة رئيس م.ش.ب، لتمكينه من اختصاصاته في ميدان الشرطة الإدارية<sup>2</sup>.
- 3- مع مراقبة الوالي لعملهم، والسهر على أدائه بانتظام<sup>3</sup>، وهو من يعيّنهم بقرار من طرفه<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> - المادة 3 من مرسوم رقم 87-188، مؤرخ في 25 غشت 1987، يتضمن إحداث سلك الشرطة البلدية وتنظيمه وصلاحياته، ج.ر. عدد 35، 26 غشت 1987، ص.1347.

<sup>2</sup> - المادة 4 من المرسوم رقم 87-188.

<sup>3</sup> - المادة 5 من المرسوم رقم 87-188.

<sup>4</sup> - المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 93-218، مؤرخ في 27 سبتمبر 1993، يتضمن القانون الأساسي لسلك الشرطة البلدية، ج.ر. عدد 63، 06 أكتوبر 1993، ص.4. المتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 94-87، مؤرخ في 10 أبريل 1994، ج.ر. عدد 22، 18 أبريل 1994، ص.7.



الباب الثاني \_\_\_\_\_ مجالات تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في الجزائر وضوابطه

4- يكلفون أساسا بما يلي:

أ- العمل على احترام الأنظمة البلدية المتخذة في إطار الشرطة الإدارية، سيما في مجال الأمن، النظافة العامة ورعاية حسن النظام<sup>1</sup>.

ب- توفير الطمأنينة العمومية.

ت- تقديم المساعدة فيما تعلق بتطبيق القوانين والتنظيمات الخاصة بالتعمير، حفظ الصحة والنقاوة العمومية<sup>2</sup>.

ث- تطبيق تنظيمات السلطات البلدية المتعلقة بصلاحياتها في مجال الشرطة، تحت سلطة الهيئة البلدية المختصة بذلك<sup>3</sup>.

5- العمل ليلا ونهارا، مع ارتداء بذلة رسمية<sup>4</sup>.

### ثانيا: صلاحيات الشرطة البلدية

قسّمت النصوص القانونية الواردة بشأن سلك الشرطة البلدية صلاحياتها إلى بنود محدّدة وردت

كعناوين، حمل كل منها كيفية تدخلها على وجه التفصيل:

"- حماية الأشخاص والممتلكات،

- توكّي الشرطة الإدارية العامة،

- حفظ النظام،

- السهر على مصلحة الطرق،

- تنظيم المرور أمام المؤسسات المدرسية والمناطق التي لا توجد فيها مصلحة للشرطة"<sup>5</sup>.

الملاحظ أنّ هاته النصوص المفصّلة فصلت بين العديد من الميادين، التي وردت سابقا في ظلّ العنصر

الواحد، مثل شبكة الطرق، حركة المرور، حماية الأشخاص والممتلكات، إذ كانت كلّها تشكل ميادين التدخّل

في إطار عنصر حماية الأمن العمومي، لكنّها فيما يخص الشرطة البلدية وردت منفصلة، وهو ما نراه غير محلّ

<sup>1</sup> - المادة 25 من المرسوم تنفيذي رقم 93-218.

<sup>2</sup> - المادة 7 من المرسوم رقم 87-188.

<sup>3</sup> - المادة 2 من مرسوم تنفيذي رقم 93-207، مؤرخ في 22 سبتمبر 1993، يتضمن إنشاء سلك للشرطة البلدية ويحدد مهامه وكيفية

عمله، ج.ر عدد 60، 26 سبتمبر 1993، ص.9.

<sup>4</sup> - المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 93-207.

<sup>5</sup> - المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 93-207.

الباب الثاني \_\_\_\_\_ مجالات تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في الجزائر وضوابطه  
بالطرح السالف المعهود الذي تكرر كثيرا، ولا يناقضه البتّه، لأنّ الوظيفة التي وُجِدَ من أجلها سلك الشرطة  
البلدية هي حفظ النظام العام، حيث تعدّ الشرطة البلدية الأداة التي تعوّل عليها البلدية لصون النظام العمومي،  
بشكل عمليّ وتنفيذي، كما هو وارد صراحةً:

"العمل على احترام الأنظمة البلدية المتخذة في إطار الشرطة الإدارية، سيما في مجال الأمن، النظافة العامة  
ورعاية حسن النظام<sup>1</sup>... وتوفير الطمأنينة العمومية<sup>2</sup> .

وعيله، تتم دراسة صلاحيات الشرطة البلدية في حفظ النظام العام من خلال بنودها المفصّل فيها  
تنظيما، والمتمثلة فيما يلي: حماية الأشخاص والممتلكات (1)، الوقاية العامة (2)، حفظ الأمن (3)، شرطة  
شبكة الطرق (4) وحركة المرور (5).

## 1- حماية الأشخاص والممتلكات:

وذلك من خلال:

أ- ضمان حراسة المؤسسات الإدارية العمومية.

ب- حماية المستخدمين العموميين والمرتفقين<sup>3</sup>.

ما يعني أنّ حماية الأشخاص والممتلكات محصورة في الإطار العمومي، أي المؤسسة العمومية بما تحويه  
من عنصر بشري، مستخدما كان أم مرتفقا.

## 2- الوقاية العامة:

مهام الوقاية العامة تندرج ضمن مجال الشرطة الإدارية العامة، وفيها يتولّى سلك الشرطة البلدية ما يلي:

أ- القيام بدوريات في الأماكن التي تغيب فيها مصلحة للأمن قصد ضمان تواجد مطمئن وردعي.

ب- مراقبة الظواهر والعوامل التي قد تتسبّب في: حوادث، آفات الكوارث (حرائق، انزلاق التربة، سقوط

الحجارة)، الأمراض الوبائية أو المعدية وأمراض الحيوانات، وحث الإدارة المختصة على التدخل.

ت- اتخاذ التدابير التحفظية تجاه المرضى عقليا في حال اخلالهم بالنظام والأمن العموميين.

<sup>1</sup> - المادة 25 من المرسوم تنفيذي رقم 93-218.

<sup>2</sup> - المادة 2 من مرسوم تنفيذي رقم 93-207.

<sup>3</sup> - المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 93-207.

## الباب الثاني \_\_\_\_\_ مجالات تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في الجزائر وضوابطه

ث- القضاء على الحيوانات المؤذية والمضرة.

ج- السهر على السكنية العمومية من خلال مواجهة ما يخلّ بها كالضجيج، التجمعات الليلية المقلقة لراحة

السكان، المشاجرة والنزاعات في الشوارع العمومية<sup>1</sup>.

نتحقّق على إحدى النقاط الواردة في القائمة أعلاه، المتعلقة بمراقبة الظواهر والأكثر من ذلك العوامل التي قد تفضي إلى كارثة طبيعية أو وبائية، فهذا المجال يغلب عليه الطابع العلمي، التقني والتخصّصي، وهو ما لا يتوفر في رجال الشرطة البلدية، أي أنّ هذه الصلاحية أو بالأحرى هذا التكليف يتجاوز إمكانيات سلك الشرطة البلدية، الذي لا يمكنه أن يفقه مؤشرات حدوث مثل هذه الظواهر، التي يعود الأمر فيها إلى المختصّين بها تقنيا.

### 3- حفظ الأمن:

تسهر الشرطة البلدية على حفظ الأمن من خلال:

أ- حفظ النظام في المعارض، الأسواق، أسواق الخضّر، المسالخ، أماكن التسلية، الاحتفالات العمومية، العروض والألعاب.

ب- حفظ النظام في الأعياد والتظاهرات الرياضية.

ت- حفظ نظام مراسيم الجنائز والمقابر، ما تعلق منها بكيفيات نقل الأموات، الدفن، استخراج الجثث من القبور، حفظ النظام داخل المقابر، والسهر على احترام ذلك.

ث- ممارسة مهام مراقبة المقابر، الحداثق، المرافق العمومية وحراستها<sup>2</sup>.

الملاحظ أنّ حفظ الأمن الموكل للشرطة البلدية مرتبط بالعنصر المكاني (العمومية) والعنصر الزماني (بعض المناسبات).

### 4- شرطة شبكة الطرق:

في مجال شرطة شبكة الطرق يشارك سلك الشرطة البلدية في السهر على احترام التنظيمات المتعلقة بما

يأتي:

<sup>1</sup> - المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 93-207.

<sup>2</sup> - المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 93-207.

## الباب الثاني \_\_\_\_\_ مجالات تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في الجزائر وضوابطه

أ- النظافة، الصحة، السكنية العمومية والإطار الجمالي العمومي.

ب- التنظيف.

ت- الإنارة العمومية.

ث- مخطط تصفيف البناء.

ج- تسرب المياه في الأماكن والطرق العمومية.

ح- إزاحة الأنقاض.

خ- هدم المنشآت الآيلة للانهيار أو ترميمها.

د- منع رمي كل ما قد يؤدي المارة أو يسبب روائح كريهة.

ذ- المحافظة على إطار الحياة.

ر- حماية جودة المياه<sup>1</sup>.

تعدّد مواضع تدخّل الشرطة البلدية لحفظ النظام العام بعنوان شرطة شبكة الطرق، تعكس حجم العبء الواقع على هذا السلك، ومدى تعويل البلدية عليه في ذات القصد.

### 5- حركة المرور:

بعنوان حركة المرور وقصد حفظ النظام العام، تتدخّل الشرطة البلدية عن طريق ما يلي:

أ- ضمان سهولة الممرات.

ب- ضمان سهولة حركة المرور في الطرق، المسالك والساحات العمومية التابعة للبلدية.

ت- ممارسة نشاطات الوقاية من حوادث المرور في الطرق المفتوحة للمرور، ما خرج منها عن محاور الطرق السريعة والطرق الوطنية.

ث- السهر على احترام قواعد توقف السيارات.

ج- السهر على أمن دخول وخروج التلاميذ من المدارس<sup>2</sup>.

يلاحظ أنّ الأمر يفوق إمكانيات أفراد الشرطة البلدية - حسب ما نراه - فحركة المرور في الطرق، على

الأقل تحتاج إلى الإلمام بقواعد المرور حتى يتسنى تسييرها وتسييرها على النحو المطلوب.

<sup>1</sup> - المادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم 93-207.

<sup>2</sup> - المادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 93-207.

الباب الثاني \_\_\_\_\_ مجالات تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في الجزائر وضوابطه في ختام دراسة مختلف صلاحيات الشرطة البلدية، أبرز ما يمكن تدوينه هو أنّ ميادين تدخّلها حملت ما قد يفوق إمكانيات وقدرة أفراد هذا السلك، كونها تحتاج إلى التخصص التقني أو الفني اللازم لملاحظتها وتحديد كيفية التعامل معها، على غرار: جودة المياه، عوامل بعض الظواهر الطبيعية والوبائية، وحتى إزاحة الأنقاض، التي تتطلب تكويننا خاصًا وخبرات تتحوّل المعنيين القيام بهذه العملية مع حماية أنفسهم في ظل التهديد القائم والأخطار الموجودة بسبب هذه الأنقاض<sup>1</sup>.

وعليه السؤال الذي يطرح هو التالي:

هل "التكوين المتخصص في إحدى المؤسسات المتخصصة حسب الشروط والمدة المحددة بقرار مشترك بين وزير الداخلية والجماعات المحلية والسلطة المكلفة بالتوظيف العمومية"<sup>2</sup> المنصوص عليه في التنظيم المتعلق بسلك الشرطة البلدية، يسمح بتوفير المهارات والكفاءات اللازمة للقيام بكل تلك الصلاحيات؟

في حين أنّ الشرط الأساس للتوظيف في الشرطة البلدية هو:

- الجنسية الجزائرية.

- القدرة البدنية المثبتة بفحص طبي، والتي تسمح بالعمل ليلا ونهاراً<sup>3</sup>.

الأمر الذي يثير إشكالية مدى تناسب قدرات أفراد الشرطة البلدية، مع مجالات تدخّلهم، في ظلّ غياب التخصص في الأولى (أي قدراتهم) والتعدّد والتنوّع في الثانية (أي مجالات التدخّل)، وهو ما ينعكس بشكل مباشر على دور البلدية ككل في حفظ النظام العام.

بذلك يتم الانتقال لدراسة السلك المساعد الثاني الذي عرفته البلدية فيما يتعلّق بحفظ النظام العام، من خلال ما يلي.

<sup>1</sup> - من ذلك تنظيم فرص لتكوين عالي المستوى حول إزالة الأنقاض في حالة الزلازل مثلاً، وكذلك في حالة الحرائق الغابية، أين تتم الاستعانة بخبرات أجنبية.

<sup>2</sup> "تكوين عالي المستوى حول الإنقاذ وإزالة الأنقاض في حالة الزلازل، التعاون الفرنسي في مجال الحماية المدنية"، سفارة فرنسا في الجزائر، <https://dz.ambafrance.org>، تاريخ زيارة الموقع: 2020/10/07.

<sup>2</sup> - المواد 26، 37 و38 من المرسوم التنفيذي رقم 93-218.

<sup>3</sup> - المادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 93-218.

## الفرع الثاني

### تعريف الحرس البلدي وصلحياته

يتم التعريف بالحرس البلدي (أولاً)، ثم الانتقال لبحث مختلف صلاحياته (ثانياً)، من خلال ما يلي.

#### أولاً: تعريف الحرس البلدي

يمكن حصر التعريف بالحرس البلدي فيما يأتي:

- 1- عبارة عن سلك للشرطة البلدية<sup>1</sup>، تعمل ليلاً نهاراً، وتلزم بارتداء لباس رسمي<sup>2</sup>.
- 2- يتشكل من وحدات تعمل تحت سلطة رئيس الهيئة التنفيذية للبلدية<sup>3</sup>، الذي يقدم لها توجيهات وتعليمات تحت سلطة الوالي<sup>4</sup>، باعتباره السلطة الإدارية المسؤولة عن إقامة وحدات الحرس البلدي، وعن دعمها إدارياً ومادياً، إذ يعمل على توفير حاجاتها من خلال الاعتمادات المخصصة. بالإضافة إلى سهره على ظروف تكوينها، إعدادها، ومراقبة نشاطاتها والسهر على سيرها العادي<sup>5</sup>.
- 3- تم مؤخراً تحويل سلطة الوصاية على سلك الحرس البلدي إلى وزارة الدفاع الوطني<sup>6</sup>.
- 4- أبرز واجبات أفراد الحرس البلدي:
- أ- مراعاة قواعد الانضباط المقررة بكل دقة، وعدم التصرف إلا في إطار الصالح العام.
- ب- استعمال القوة للحفاظ على النظام العام فقط، ولتنفيذ القوانين والتنظيمات وكذا للدفاع عن الوطن<sup>7</sup>.

---

<sup>1</sup> - المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 96-265، مؤرخ في 3 غشت 1996، يتضمن إنشاء سلك الحرس البلدي، ويحدد مهامه وتنظيمه، ج.ر. عدد 47، 7 غشت 1996، ص.5.

<sup>2</sup> - المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 96-265.

<sup>3</sup> - المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 96-265.

<sup>4</sup> - المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 96-265.

<sup>5</sup> - المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 96-265.

<sup>6</sup> - المادة الأولى من مرسوم رئاسي رقم 11-89، مضمي في 22 فبراير 2011، يتضمن تحويل سلطة الوصاية على سلك الحرس البلدي إلى وزارة الدفاع الوطني، ج.ر. عدد 26، 08 مايو 2011، ص.6.

<sup>7</sup> - المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 96-266، مؤرخ في 3 غشت 1996، يتضمن القانون الأساسي لموظفي الحرس البلدي، ج.ر. عدد 47، 7 غشت 1996، ص.8. المعدّل بالمرسوم التنفيذي رقم 01-336، مؤرخ في 28 أكتوبر 2001، ج.ر. عدد 64، 31 أكتوبر 2001، ص.4.

الباب الثاني \_\_\_\_\_ مجالات تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في الجزائر وضوابطه

5- تم إدماج موظفي الشرطة البلدية الذين هم في الخدمة في سلك الحرس البلدي<sup>1</sup>، وبذلك تم إلغاء الأحكام المتعلقة بسلك الشرطة البلدية<sup>2</sup>، لتعود من جديد بفضل قانون البلدية الساري به العمل: "يعتمد رئيس المجلس الشعبي البلدي، قصد ممارسة صلاحياته في مجال الشرطة الإدارية، على سلك الشرطة البلدية التي يحدد قانونها الأساسي عن طريق التنظيم"<sup>3</sup>.

6- تم النص على إعادة انتشار مستخدمي الحرس البلدي من جديد سنة 2014<sup>4</sup>.

### ثانيا: صلاحيات الحرس البلدي

كلف سلك الحرس البلدي أساسا بالمساهمة فيما يلي:

- حفظ النظام العام أو استرجاعه.
- حماية الأشخاص والممتلكات.
- حماية أمن المنشآت العمومية وتجهيزات المنشآت القاعدية<sup>5</sup>.
- حفظ الصحة والسكينة العموميتين على مستوى البلدية<sup>6</sup>.

كما هو ملاحظ فالمهام الرئيسة للحرس البلدي تنصبّ في حفظ النظام العام، بمختلف عناصره.

وتصنّف صلاحيات الحرس البلدي في عناصر محدّدة تنظيمًا، كما هو موضّح أدناه:

- حماية الأشخاص والممتلكات.
- الشرطة الإدارية العامة.
- حفظ النظام.
- مصلحة الطرق.
- تنظيم المرور أمام المؤسسات الدراسية والمناطق التي تنعدم فيها مصلحة للأمن.

<sup>1</sup> - المادة 47 من المرسوم التنفيذي رقم 96-266.

<sup>2</sup> - المادة 48 من المرسوم التنفيذي رقم 96-266.

<sup>3</sup> - المادة 93 من قانون البلدية 10-11.

<sup>4</sup> - المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 14-100، ممضي في 09 مارس 2014، يتضمن إعادة انتشار مستخدمي الحرس البلدي، ج. ر. عدد 13، 09 مارس 2014، ص. 22.

<sup>5</sup> - المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 96-265.

<sup>6</sup> - المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 96-265.

## الباب الثاني \_\_\_\_\_ مجالات تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في الجزائر وضوابطه

- المساهمة في ممارسة شرطة التعمير.

- المساهمة في مكافحة التهريب، الاتجار غير الشرعي والمخدرات<sup>1</sup>.

ما يلفت الانتباه بخصوص هذه الصلاحيات، أنّ تصنيفها وعنوانها جاء(ت) مقارنة إلى حدّ كبير لنظيرتها الخاصة بسلك الشرطة البلدية، وللتثبت من مدى ذلك التقارب، وجب الاطلاع على كيفية تدخل الحرس البلدي في ظلّ تلك البنود على وجه التفصيل، من خلال ما يلي.

### 1- مهام الوقاية العامة في مجال الشرطة الإدارية العامة:

يتولّى رجال الحرس البلدي في إطار الشرطة الإدارية العامة، بعنوان الوقاية العامة ما يلي:

أ- الحراسة الدائمة والمستمرة.

ب- إشعار السلطات المختصة بكل واقعة ذات علاقة بالنظام العام.

ت- رقابة الظواهر والعوامل المفضية إلى الحوادث، الكوارث (كالحوادث، الفيضانات، انزلاق الحجارة وسقوطها)، الأمراض الوبائية أو المعدية وأمراض الحيوانات، مع حث الإدارة المختصة على التدخل.

ث- القضاء على الحيوانات المؤذية أو المضرة.

ج- السهر على السكينة العمومية، من خلال الحد من الضجيج، التجمعات الليلية، المشاجرات والنزاعات في الأماكن العمومية، التي من شأنها إقلاق راحة السكان<sup>2</sup>.

### 2- حفظ النظام:

يقع على عاتق سلك الحرس البلدي في إطار "حفظ النظام"، كما ورد حرفياً في التنظيم الخاص به،

القيام بما يأتي:

أ- حفظ النظام في المعارض، أسواق الخضرة، المذابح العمومية، أماكن التسلية، الاحتفالات العمومية، العروض والألعاب.

ب- حفظ النظام في الأعياد والتظاهرات الرياضية.

ت- حفظ نظام مراسيم الجنائز والمقابر، ما تعلق منها - على وجه الخصوص - بكيفيات نقل الأموات، الدفن، استخراج الجثث من القبور، حفظ النظام داخل المقابر والسهر على احترام ذلك.

<sup>1</sup> - المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 96-265.

<sup>2</sup> - المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 96-265.



الباب الثاني \_\_\_\_\_ مجالات تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في الجزائر وضوابطه

ث - مراقبة المقابر، الحداثق والمرافق العمومية<sup>1</sup>.

### 3- في مجال شبكة الطرق:

يسهر الحرس البلدي في مجال شبكة الطرق، قصد حفظ النظام العام على احترام التنظيمات المتعلقة

بما يلي:

أ- النظافة وحفظ الصحة.

ب- السكنية العمومية.

ت- الإطار الجمالي العمومي.

ث- التنظيف.

ج- الإنارة العمومية.

ح- التراصف.

خ- تسرب المياه في الطرق العمومية.

د- إزاحة الأنقاض.

ذ- هدم المنشآت المهتدة بالانهيار، أو ترميمها.

ر- منع رمي كل ما قد يلحق أذى بالمارة، أو يسبب روائح كريهة.

ز- المحافظة على إطار الحياة.

س- حماية جودة المياه<sup>2</sup>.

### 4- في مجال حركة المرور:

يتولّى سلك الحرس البلدي قصد حفظ النظام العمومي، في إطار حركة المرور ما يأتي:

أ- ضمان سهولة الممرات وحركة المرور في الطرق، المسالك والساحات العمومية التابعة للبلدية.

ب- ممارسة نشاطات الوقاية من حوادث المرور في الطرق المفتوحة للمرور، باستثناء الطرق الوطنية خارج

التجمعات السكنية والطرق السريعة.

ت- احترام قواعد توقّف السيارات.

<sup>1</sup> - المادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم 96-265.

<sup>2</sup> - المادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 96-265.

## الباب الثاني \_\_\_\_\_ مجالات تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في الجزائر وضوابطه

ث- السهر على أمن دخول وخروج التلاميذ إلى ومن مدارسهم<sup>1</sup>.

تعليقا على جملة هذه الصلاحيات، الواردة تحت عدّة بنود، يمكن تدوين الملاحظات التالية:

- مضمون صلاحيات الحرس البلدي يبيّن أنّ مهام هذا السلك هي ذات مهام سابقة، أي سلك الشرطة البلدية، حتى العبارات المستخدمة وردت بذات الصياغة فيما يخصّ السلكين.
- زمنيا، سلك الشرطة البلدية أسبق من سلك الحرس البلدي، حيث أول نصّ شهدته الشرطة البلدية كان في 1970 من خلال المرسوم رقم 70-27<sup>2</sup>، في حين أول نصّ خاص بالحرس البلدي كان سنة 1996 من خلال المرسوم التنفيذي رقم 96-265.
- النصوص القانونية الخاصة بالسلكين هي من درجة التنظيم، إذ تراوحت بين مراسيم، مراسيم رئاسية ومراسيم تنفيذية، وعليه فالأمر فيها كان راجعا للسلطة التنفيذية ولا علاقة للتشريع بذلك.
- ومنه يمكن القول أنّ السلطة الجزائرية كانت "متذبذبة" -إن صحّ الوصف- تجاه مكانة السلكين<sup>3</sup>، حيث تارة تنص على إنشاء سلك الشرطة البلدية، وبعد ذلك تلغيه من خلال حلّه، ثم تعيد إنشاءه من جديد، ومن ثمّ تحدث سلكا آخر بعنوان الحرس البلدي يحمل ذات الصلاحيات وتلغي من جديد الشرطة البلدية لتلحق أفرادها بسلك الحرس البلدي، ليتم تكريس الشرطة البلدية تشريعا من خلال قانون البلدية، وفي النهاية وضع سلك الحرس البلدي تحت وصاية وزارة الدفاع الوطني:

• وضع قانون أساسي خاص بأعوان سلك الشرطة البلدية سنة 1970<sup>4</sup>.

• وضع قانون أساسي ثان للشرطة البلدية سنة 1981<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> - المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 96-265.

<sup>2</sup> - مرسوم رقم 70-27، ممضي في 22 يناير 1970، يتعلق بالقانون الأساسي الخاص لأعوان الشرطة البلدية، ج.ر عدد 9، 27 يناير 1970، ص. 133.

<sup>3</sup> - هناك من يفسّر تذبذب النظام القانوني المتعلّق بالشرطة البلدية وعدم استقراره برغبة السلطات العمومية في تعزيز المركزية تجاه تسيير الشؤون الأمنية على المستوى المحليّ.

آمال حاج جاب الله، "دور الشرطة البلدية في الحفاظ على الأمن المحلي ضمن القانون الجزائري"، حوليات جامعة الجزائر، العدد 31- الجزء الرابع، الجزائر، ديسمبر 2017، ص. 306.

<sup>4</sup> - المرسوم رقم 70-27.

<sup>5</sup> - المرسوم رقم 81-265، مؤرخ في 3 أكتوبر 1981، يتضمن القانون الأساسي الخاص بأعوان الشرطة البلدية، ج.ر عدد 40، 6 أكتوبر 1981، ص. 1395.

## الباب الثاني \_\_\_\_\_ مجالات تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في الجزائر وضوابطه

• حلّ سلك الشرطة البلدية سنة 1984<sup>1</sup>.

• إحداث سلك الشرطة البلدية من جديد سنة 1987<sup>2</sup>.

• إنشاء سلك الشرطة البلدية مرة أخرى سنة 1993<sup>3</sup>.

- إنّ سلك الحرس البلدي منذ إنشائه سنة 1996 لم يتم إلغاؤه مطلقا، عكس سلك الشرطة البلدية الذي شهد ذلك مرات عديدة كما سبق إيراد.

- إنّ الحرس البلدي ظهر في ظروف استثنائية كانت قد شهدتها الجزائر، نتيجة التهديد الأمني الراجع لما عرف بالإرهاب، وامتد لعقدين من الزمن.

وعليه، في ظلّ وجود السلكين معا على مستوى النصوص القانونية السارية من جهة، وفي ظل غياب النصوص التنظيمية التي تحدّد صلاحيات كل سلك في إطار الوضع الجديد -نسبيا- والقائم حاليا (وجود سلك الحرس البلدي التابع لوزارة الدفاع مع وجود سلك الشرطة البلدية المنصوص عليه في قانون البلدية)، من جهة أخرى، نعتقد أنّ الأمر يعدّ إشكالية من شأنها التأثير السلبي المباشر على دور البلدية في مجال حفظ النظام العام، إلى غاية صدور نصوص قانونية توضّح دور كل سلك ومهامه، على ضوء ما استجدّ على وضع السلكين.

وأمام عدم وضوح الرؤية تجاه صلاحيات الأسلاك التي يفترض فيها و ينتظر منها مساعدة البلدية في دورها في حفظ النظام العام، يُحسّى أن ينعكس الأمر ويصبح وضع سلك كل من الشرطة البلدية والحرس البلدي حجر عثر يعيق تدخّل هذه الجماعة الإقليمية لصون النظام العام، و/أو يحدّ منه.

بذلك فقد تم الفراغ من مجالات تدخّل البلدية في حفظ النظام العام، ما يسمح بالانتقال لبحث مجالات تدخّل الولاية من خلال ما يأتي.

<sup>1</sup> - المرسوم رقم 84-180، مؤرخ في 04 غشت 1984، يتضمن حل سلك أعوان الشرطة البلدية، ج.ر عدد 32، 07 غشت 1984، ص.1201.

<sup>2</sup> - المرسوم رقم 87-188.

<sup>3</sup> - المرسوم التنفيذي رقم 93-207.

## المبحث الثاني

### مجالات تدخّل الولاية لحفظ النظام العام

ورد في "الأحكام العامة" للولاية، ضمن قانونها الساري به العمل: "وتساهم مع الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحماية البيئة وكذا ترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطنين"<sup>1</sup>. أي أنّ حماية البيئة وترقية الإطار المعيشي للمواطنين وتحسينه، كجزء من حفظ النظام العام، تعدّ من بين الوظائف الرئيسة للولاية المرتبطة بماهيتها في الجزائر، كمساهم مع الدولة.

وبالمقارنة مع ما ورد تجاه البلدية، يمكن تسجيل الفروقات التالية:

- غياب عبارة "بصفة خاصة" فيما يتعلق بمساهمة الولاية إلى جانب الدولة، على غرار البلدية.
- تم إيراد "حماية البيئة" فيما تعلق بالولاية، في حين ورد "الأمن" بخصوص البلدية.
- بالنسبة للإطار المعيشي للمواطنين، فقد ورد دور الحفاظ عليه وتحسينه للبلدية، ودور ترقّيته وتحسينه بالنسبة للولاية.

على ضوء البناء الهيكلي للولاية الذي تعتمد عليه في أداء مختلف أدوارها من جهة، وعلى ضوء النصوص القانونية ذات الصلة بحفظ النظام العام من جهة أخرى، نجد أنّ الولاية تتدخّل لصون هذا الأخير عن طريق الوالي، الوالي المنتدب في حالة إستحداث مقاطعات إدارية في بعض الولايات (المطلب الأول: سلطات الوالي ومهام الوالي المنتدب في حفظ النظام العام)، وكذلك من خلال مجلسها الشعبي الولائي (المطلب الثاني: صلاحيات المجلس الشعبي الولائي في حفظ النظام العام).

<sup>1</sup> - المادة الأولى من قانون الولاية 12-07.

## المطلب الأول

### سلطات الوالي ومهام الوالي المنتدب في حفظ النظام العام

يتم بحث سلطات الوالي في حفظ النظام العام (الفرع الأول)، ثم مهام الوالي المنتدب في ذات الإطار (الفرع الثاني)، كما هو مبين أدناه.

## الفرع الأول

### سلطات الوالي في حفظ النظام العام

إنّ المصطلح المستخدم من قبل التشريع الخاص بالولاية فيما تعلق بالوالي، هو مصطلح "سلطات" ويقابله في اللغة الفرنسية مصطلح « *pouvoirs* »، وهذا على غير ما ورد تجاه المجلس الشعبي البلدي ورئيسه كما تم تناوله سابقا، أي أنّ للبلدية صلاحيات أمّا للوالي الذي يجسّد البعد غير المركز (*déconcentré*) للولاية بقوة على حساب بعدها اللامركزي (*décentralisé*).

وهناك اختلاف بين السلطات والصلاحيات، هذه الأخيرة - كما سبق التعريف بها - هي تلك القدرة التي يخوّله القانون لشخص قانوني ما قصد أداء مهام محدّدة، في حين السلطات هي امتياز لا القدرة فحسب، ما يعني أنّ السلطات "أكثر وأشدّ قوة" في مضمونها من الصلاحيات.

من التعريفات الواردة حول السلطات في معناها العام<sup>1</sup> ما يلي:

« *Le pouvoir est une prérogative permettant à une personne de gouverner une autre personne publique ou privée (mandats politiques, autorités parentale, tutelle) ou de gérer les bien d'une autre personne pour le compte de celle-ci* »<sup>2</sup>.

تستخدم مفردة السلطات للدلالة على ما يقابل الصلاحيات بمعنى الأداء، وهو بعد وظيفي، وكذلك تستعمل في إطار بعد عضوي، حيث يقال "السلطات العمومية"، "السلطة التشريعية" و"السلطة القضائية" على سبيل المثال، وهي في ذلك تدل على أشخاص قانونية مجسّدة في أجهزة وكيانات محدّدة:

<sup>1</sup> - لأنّ للسلطات عدة تعريفات حسب السياق الواردة فيه، فهناك السلطة التأسيسية، السلطة التأديبية، السلطة التقديرية، السلطة السياسية، السلطة التنظيمية وغيرها كثير.

<sup>2</sup> - Serge GUINCHARD et autres, 26<sup>e</sup> édition, 2018-2019, op.cit., p. 813.

الباب الثاني \_\_\_\_\_ مجالات تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في الجزائر وضوابطه  
« *Pouvoirs publics : termes souvent employés, bien qu'au contenu juridique assez imprécis, pour désigner les organes de l'État, et même parfois ceux des collectivités territoriales. Dans ce sens, on parle aussi d'autorités publiques, encore que ces mots paraissent avoir un contenu encore plus extensif* »<sup>1</sup>.

ورد على مستوى قانون الولاية: "الوالي مسؤول على المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العمومية"<sup>2</sup>، وبمعنا هذه المسؤولية يتولّى الوالي ما يلي:

- مسؤولية وضع وتنفيذ تدابير الدفاع والحماية، ما خرج منها عن دائرة المجال العسكري<sup>3</sup>.
- تنسيق نشاطات مصالح الأمن المتواجدة على إقليم الولاية، والتي توضع تحت تصرفه<sup>4</sup>، وإلزام رؤسائها بإعلامه في المقام الأول بكل القضايا المتعلقة بالأمن والنظام العمومي على مستوى الولاية<sup>5</sup>.
- اتخاذ جميع الإجراءات الكفيلة بضمان السلم، الإطمئنان والنظافة العمومية في كل الظروف<sup>6</sup>.
- حماية الأشخاص والأموال ومروهم.
- ضمان سير المصالح العمومية سيراً عادياً ومنتظماً.
- المحافظة على إطار حياة المواطن.
- حسن سير الأعمال الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية.
- اتقاء كل ما من شأنه التسبب في اضطراب النظام العام أو عرقلة الممارسة العادية للسلطة.
- المحافظة على الممتلكات العمومية.
- ضمان احترام قواعد الطهارة، النظافة والأمن.
- ضمان السير المستمر في طرق المواصلات ووسائلها.
- حراسة المباني العمومية والتجهيزات الاستراتيجية، وحمايتها، باستثناء ما يتعلق بوزارة الدفاع الوطني.
- التموين المنتظم للسكان.

<sup>1</sup> - Serge GUINCHARD et autres, 26<sup>e</sup> édition, 2018-2019, ibid., p. 817.

<sup>2</sup> - المادة 114 من قانون الولاية 07-12.

<sup>3</sup> - المادة 117 من قانون الولاية 07-12.

<sup>4</sup> - المادة 118 من قانون الولاية 07-12.

<sup>5</sup> - المادة 115 من قانون الولاية 07-12.

<sup>6</sup> - مرسوم رقم 83-373، مؤرخ في 28 مايو 1983، يحدد سلطات الوالي في ميدان الأمن والمحافظة على النظام العام، ج ر عدد 22، 31 مايو 1983، ص. 1535.

## الباب الثاني \_\_\_\_\_ مجالات تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في الجزائر وضوابطه

- ضمان تطبيق القوانين والتنظيمات المتعلقة بالشرطة العامة والمتخصصة<sup>1</sup>.
- اعداد مخططات تنظيم النجدة والمصادقة عليها<sup>2</sup>، حيث يصادق الوالي بعد مداولة المجلس الشعبي الولائي على مخطط تنظيم النجدة للولاية<sup>3</sup>، وهو من يتولّى وضعه في حالة تأهب<sup>4</sup>، إطلاقه<sup>5</sup> ورفع<sup>6</sup> مع إعلام الوزير المكلف بالداخلية، بالإضافة إلى إدارة عملية النجدة على مستوى الولاية<sup>7</sup>.
- السهر على ممارسة رؤساء م.ش.ب.ب صلاحياتهم في مجال الشرطة الإدارية العامة والمتخصصة، والحلول مكائهم في حالة التقصير<sup>8</sup>، أين يمكنه اتخاذ كل الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن، النظافة والسكينة العمومية في حال عدم قيام السلطات البلدية بذلك<sup>9</sup>.
- السهر على نشر وتنفيذ مداولات م.ش.و<sup>10</sup>.
- السهر على وضع المصالح الولائية ومؤسساتها العمومية، وحسن سيرها، مع تنشيط ومراقبة نشاطاتها<sup>11</sup>.

الملاحظ على سلسلة سلطات الوالي في مجال حفظ النظام العام، أنّها غطت مختلف عناصر المفهوم من أمن، صحة وسكينة عمومية.

كذلك عدم التحديد الدقيق لكيفية تدخّل الوالي على مستوى بعض البنود يعكس حجم وسعة السلطات المخوّلة للوالي قصد صون النظام العمومي، أين تم الاعتماد على التحديد الموصوف -غالباً- بالسليبي، على غرار وضع تدابير الدفاع والحماية التي تخرج عن النطاق العسكري، وكذا اتقاء ما من شأنه المساس بالنظام العام، فهنا المجال مفتوح لتدخّل الوالي.

<sup>1</sup> - المادة 02 من المرسوم 83-373.

<sup>2</sup> - المادة 03 من المرسوم 83-373.

<sup>3</sup> - المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 19-59.

<sup>4</sup> - المادة 27 من المرسوم التنفيذي رقم 19-59.

<sup>5</sup> - المادة 28 من المرسوم التنفيذي رقم 19-59.

<sup>6</sup> - المادة 33 من المرسوم التنفيذي رقم 19-59.

<sup>7</sup> - المادة 29 من المرسوم التنفيذي رقم 19-59.

<sup>8</sup> - المادة 04 من المرسوم 83-373.

<sup>9</sup> - المادة 100 من قانون البلدية 11-10.

<sup>10</sup> - المادة 102 من قانون الولاية 12-07.

<sup>11</sup> - المادة 108 من قانون الولاية 12-07.

الباب الثاني \_\_\_\_\_ مجالات تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في الجزائر وضوابطه بالرجوع إلى بعض النصوص الخاصة، يمكن التفصيل في بيان تدخّلات الوالي الواردة في ميادين معيّنة، قصد حفظ النظام العام، من خلال ما يأتي.

### أولاً: سلطات الوالي في حفظ الصحة العامة

للوالي السلطات التالية الرامية لصون النظام العمومي، من خلال حماية الصحة العامة:

- 1- تقديم طلب بغرض استشفاء، إبقاء أو إخراج مريض مصاب باضطرابات عقلية في المستشفى<sup>1</sup>.
- 2- التمتع بتمثيل على مستوى "اللجنة الولائية للصحة العقلية"<sup>2</sup>.
- 3- اتخاذ قرار "الاستشفاء الإجباري" لمدة لا تفوق ستة (06) أشهر، مع إمكانية التجديد، بعد شهادة طبية من طرف طبيب مؤسسة الأمراض العقلية<sup>3</sup>.
- 4- الطلب عن طريق التسخير وفي أي وقت لشهادة طبية تثبت حالة المريض الخاضع للإستشفاء الإجباري<sup>4</sup>.
- 5- البتّ في غلق لا تتجاوز مدته ثلاثة أشهر لكل هيكل أو مؤسسة صحية خاصة، بناء على تقرير المصالح الصحية المختصة<sup>5</sup>.

إنّ الوجه "السُلطوي" (نسبة إلى السلطات) لتدابير حفظ النظام العام من طرف الوالي بدأ يتّضح في إطار الصحة العمومية، عن طريق ما يعرف بالاستشفاء الإجباري، أين يمكن للوالي أن يدخل شخصاً لمستشفى الأمراض العقلية جبراً، وكذلك يمكنه غلق مؤسسة صحية خاصة.

### ثانياً: سلطات الوالي في مجال النفايات والبيئة

عرّف القانون البيئة فأورد أنّها: "تتكون من الموارد الطبيعية اللاحيوية والحيوية كالهواء، الجو، الماء، الأرض، باطن الأرض، النباتات، الحيوانات، التراث الوراثي، أشكال التفاعل بين هذه الموارد، الأماكن، المناظر والمعالم الطبيعية"<sup>6</sup>.

1- المادة 133 من قانون رقم 18-11، مؤرخ في 02 يوليو 2018، يتعلق بالصحة، ج.ر عدد 46، 29 يوليو 2018، ص.3.

2- المادة 132 من قانون رقم 18-11.

3- المادة 154 من قانون رقم 18-11.

4- المادة 163 من قانون رقم 18-11.

5- المادة 315 من قانون رقم 18-11.

6- المادة 04 من القانون رقم 03-10، مؤرخ في 19 يوليو 2003، يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج.ر عدد 43، 20 يوليو 2003، ص.6.



## الباب الثاني \_\_\_\_\_ مجالات تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في الجزائر وضوابطه

ملف البيئة والنفايات يشكّل إحدى أبرز الركائز التي تقوم عليها حماية الصحة العمومية الموجبة لحفظ

النظام العام ككل، وعلى مستواها للوالية سلطات تمثلت أساسا فيما يأتي:

1- المصادقة على المخطط البلدي لتسيير النفايات المنزلية<sup>1</sup>.

2- إعداد مستغل المنشأة غير الواردة في قائمة المنشآت المصنفة، وتحديد أجل له قصد اتخاذ ما يلزم من

التدابير الضرورية لإزالة الأخطار أو الأضرار المثبتة<sup>2</sup>، والماسّة بالصحة العمومية، النظافة، الأمن، الفلاحة،

الأنظمة البيئية، الموارد الطبيعية، المواقع والمعالم والمناطق السياحية، وكذلك الماسّة براحة الجوار<sup>3</sup>.

الملاحظ أنّ تدخلات الوالي في إطار النفايات والبيئة تحطّت غرض حماية الصحة العمومية إلى حفظ

السكينة العمومية كذلك.

### ثالثا: سلطات الوالي في مجال حركة المرور

تعدّ حركة المرور من أبرز المجالات المرتبطة بالنظام العام، إذ تشكّل حوادث المرور إحدى أكبر المشاكل

التي تواجه الدولة اليوم، كونها تهدّد الأمن العمومي، الأمر الذي يوجب تحقيق السلامة المرورية في سبيل حفظ

الأمن ومنه النظام العام<sup>4</sup>.

يحوّل الوالي في مجال حركة المرور السلطات التالية:

1- السهر على تنظيم حركة المرور في بعض الطرق، بشكل مؤقت، خلال رداءة الأحوال الجوية<sup>5</sup>.

2- المنع المؤقت لمرور بعض أصناف المركبات على بعض أجزاء من شبكة الطرق<sup>6</sup>.

3- اتخاذ التدابير الضرورية لضمان أمن المرور على بعض الجسور، كإشارة مداخلها ومخارجها بشكل واضح

للسائقين، وتحديد الحمولة القصوى المرخص بها<sup>7</sup>.

<sup>1</sup> - المادة 31 من القانون رقم 01-19.

<sup>2</sup> - المادة 25 من القانون رقم 03-10.

<sup>3</sup> - المادة 18 من القانون رقم 03-10.

<sup>4</sup> - عبد القادر زرقين، "دور سلطة الضبط الإداري في تحقيق السلامة المرورية"، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد 09، العدد 04،

الجلفة - الجزائر، ديسمبر 2016، ص.72.

<sup>5</sup> - المادة 91 مرسوم تنفيذي رقم 04-381، مؤرخ في 28 نوفمبر 2004، يحدد قواعد حركة المرور عبر الطرق، ج.ر. عدد 76، 28

نوفمبر 2004، ص.6. المعدل والمتمم.

<sup>6</sup> - المادة 92 من المرسوم التنفيذي رقم 04-381.

<sup>7</sup> - المادة 93 من المرسوم التنفيذي رقم 04-381.

الباب الثاني \_\_\_\_\_ مجالات تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في الجزائر وضوابطه  
4- تعليق رخصة السياقة أو منع اجتياز امتحانها، بصفة مؤقتة، بعد أخذ رأي لجنة خاصة، فيما تعلق ببعض المخالفات المحددة قانوناً<sup>1</sup>.

كذلك في مجال حركة المرور، يبرز الوجه السلطوي لتدخل الوالي قصد حفظ النظام العام، على غرار منع المرور وسحب رخصة ممنوحة قانوناً (رخصة السياقة).

#### رابعاً: سلطات الوالي في مجال الاجتماعات والمظاهرات العمومية

عرّف التنظيم الاجتماع العمومي كما يلي: "الاجتماع العمومي هو تجمع مؤقت لأشخاص، متفق عليه، ينظم خارج الطريق العمومي وفي مكان مغلق يسهل لعموم الناس الالتحاق به قصد تبادل الأفكار أو الدفاع عن مصالح مشتركة"<sup>2</sup>.

وعرّف كذلك المظاهرات العمومية: "المظاهرات العمومية هي المواكب والاستعراضات، أو تجمعات الأشخاص، وبصورة عامة جميع التظاهرات التي تجري على الطريق العمومي"<sup>3</sup>.

تجدر الإشارة إلى أنّ الفقه درج على التعامل مع سلطات الوالي في حفظ النظام العمومي بعنوان الاجتماعات والمظاهرات العمومية، على أنّها ترتبط بعنصر السكنينة العمومية<sup>4</sup>.

وتتجسّد سلطات الوالي في إطار الاجتماعات والمظاهرات العمومية فيما يلي:

- 1- يشكّل الجهة التي يتم أمامها التصريح بالاجتماع العمومي المزمع انعقاده بشكل قبلي<sup>5</sup>.
- 2- يشكّل الجهة التي يتم تقديم طلب الترخيص المسبق لها لتنظيم مظاهرة عمومية، وله سلطة القبول أو الرفض<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> - المادة 108 من القانون رقم 01-14، مؤرخ في 19 غشت 2001، يتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق وسلامتها وأمنها، ج.ر عدد 46، 19 غشت 2001، ص.4. المعدل والمتّم.

<sup>2</sup> - المادة 02 من قانون رقم 89-28، مؤرخ في 31 ديسمبر 1989، يتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية، ج.ر عدد 4، 24 يناير 1990، ص.163. معدل ومتّم بالقانون رقم 91-19، مؤرخ في 02 ديسمبر 1991، ج.ر عدد 62، 04 ديسمبر 1991، ص.2377.

<sup>3</sup> - المادة 15 من القانون رقم 89-28 المعدل والمتّم.

<sup>4</sup> - إسماعيل جابوري، "اختصاصات الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي في المحافظة على السكنينة العمومية كأحد أهداف الضبط الإداري في الجزائر"، دفا تر السياسة والقانون، العدد 17، ورقلة-الجزائر، جوان 2017، ص.143-150.

<sup>5</sup> - المادة 05 من القانون رقم 89-28 المعدل والمتّم.

<sup>6</sup> - المادة 17 من القانون رقم 89-28 المعدل والمتّم.

الباب الثاني \_\_\_\_\_ مجالات تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في الجزائر وضوابطه

- 3- منع كل اجتماع يشكل مصدر تهديد للأمن العمومي والنظام العام<sup>1</sup>.
- 4- يشكّل الجهة المانحة للرخصة المسبقة لتركيب أو استعمال مكبرات الصوت والأجهزة الصوتية الثابتة، المؤقتة أو النهائية<sup>2</sup>.
- 5- توجيه المتظاهرين بتغيير المسلك واقترح آخر<sup>3</sup>.

إنّ تدخّل الوالي في مادة الاجتماعات والمظاهرات العمومية بهدف حفظ النظام العام لا يقتصر على حماية السكنية العمومية، بل يشمل كذلك الأمن العمومي.

يلاحظ أنّ تدخّل الوالي في هذا الميدان يكون بشكل قبليّ، آبيّ ومرافق للاجتماع أو المظاهرة العمومية، وهو ما يجسّد بشكل قويّ حجم سلطات الوالي في حفظ النظام العام.

### خامسا: سلطات الوالي في مجال تهيئة إقليم الولاية

يتدخّل الوالي في ميدان التهيئة الإقليمية المرتبطة بحفظ النظام العام، من خلال ما يعرف بمخطط "تهيئة إقليم الولاية"، وهو: "أداة لتنفيذ سياسة التهيئة والتنمية المستدامة على مستوى إقليم الولاية، تقوم على تقدير المؤهلات والضغوط والوسط الجغرافي والموارد الطبيعية وأشكال شغل الأقاليم والتأثيرات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والبنى التحتية القاعدية والتجهيزات الهيكلية وكذا قدرات تحمل الأنظمة البيئية"<sup>4</sup>.

ويقتضي مشروع مخطط تهيئة إقليم الولاية وضع منهجية قائمة على عدة مرتكزات، منها ما يرتبط بحفظ النظام العمومي، على غرار ما يلي:

- كونه يعدّ مقارنة استدرابية قائمة على الجرد والاقتراحات المتعلقة بتحسين الإطار المعيشي للسكان.
  - كونه مقارنة ذات مسعى توافقي وتساهمي من شأنها إشراك كل الفاعلين في مجال تهيئة الإقليم<sup>5</sup>.
- نرى أنّ الإطار المعيشي للسكان وتحسينه، يشكّل الرابط بين النظام العام والتهيئة الإقليمية، الذي يتدخّل على مستواه الوالي.

<sup>1</sup> - المادة 6 مكرر من القانون رقم 89-28 المعدّل والمتمّم.

<sup>2</sup> - المادتين 20 مكرر 2 و20 مكرر 3 من القانون رقم 89-28 المعدّل والمتمّم.

<sup>3</sup> - المادة 18 من القانون رقم 89-28.

<sup>4</sup> - المادتان 2 و3 من مرسوم تنفيذي رقم 16-83، مؤرخ في 01 مارس 2016، يحدد كفاءات إعداد مخطط تهيئة إقليم الولاية، ج.ر عدد 13، 02 مارس 2016، ص.5.

<sup>5</sup> - المواد 2، 3 و4 من المرسوم التنفيذي رقم 16-83.

## الباب الثاني \_\_\_\_\_ مجالات تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في الجزائر وضوابطه

وتتجلى سلطات الوالي في حفظ النظام العام عبر قناة مخطط تهيئة إقليم الولاية، من خلال ما يلي:

- 1- المبادرة بإعداد مخطط تهيئة إقليم الولاية.
- 2- تعيين لجنة لمتابعة مشروع مخطط تهيئة إقليم الولاية والإشراف عليه.
- 3- تعيين رئيس مشروع المخطط من بين أعضاء اللجنة السابقة الذكر<sup>1</sup>.
- 4- رئاسة اللجنة المعنية من طرف الوالي ذاته أو ممثله<sup>2</sup>.

البند الواردة سابقا تثبت تدخّل الوالي لحفظ النظام العام من خلال سلطاته في مجال تهيئة الإقليم ومخططها على مستوى الولاية.

في إطار تدخّل الوالي لحماية الأمن العمومي، تم سنة 1993 استحداث منصب "مندوب الأمن لدى الوالي" كوظيفة عليا في الدولة، يتم التعيين فيها بمرسوم تنفيذي بناء على اقتراح وزير الداخلية والجماعات المحلية<sup>3</sup>، ويتولّى شاغلها مساعدة الوالي في تصور التدابير الخاصة بالأمن الوقائي، تنفيذها وتقييمها، من خلال تنشيط وتنسيق أعمال المكلفين بمهمة الأمن في الدوائر والبلديات تحت سلطة الوالي<sup>4</sup>.

زيادة على تدخّله المباشر قصد حفظ النظام العام، يقوم الوالي بإخطار السلطات العسكرية المختصة إقليميا في حالة الخطر الداهم على حياة السكان، لإتخاذ ما يلزم من تدابير واسعافات استعجالية<sup>5</sup>، ويندرج ذلك ضمن مساهمة الجيش الوطني الشعبي في حماية الأمن العمومي خارج الحالات الإستثنائية، التي تكون في حالات محدّدة حصراً كما يلي:

- النكبات العمومية والكوارث الطبيعية أو الكوارث ذات الخطورة الاستثنائية.
- خروج حفظ الأمن العمومي عن نطاق السلطات والمصالح المختصة.
- تعرّض أمن الأشخاص والممتلكات لمخاطر جسيمة.

<sup>1</sup> - المادة 5 من المرسوم تنفيذي رقم 16-83.

<sup>2</sup> - المادة 8 من المرسوم تنفيذي رقم 16-83.

<sup>3</sup> - المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 93-314.

<sup>4</sup> - المادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم 93-314.

<sup>5</sup> - المادة 5 من القانون رقم 91-23، مؤرخ في 06 ديسمبر 1991، يتعلق بمساهمة الجيش الوطني الشعبي في مهام حماية الأمن العمومي خارج الحالات الاستثنائية، ج.ر عدد 63، 07 ديسمبر 1991، ص.2396. المعدل والمتمم بالأمر رقم 11-03، مؤرخ في 23 فبراير 2011، ج.ر عدد 12، 23 فبراير 2011، ص.5.

## الباب الثاني \_\_\_\_\_ مجالات تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في الجزائر وضوابطه

- المساس المستمر بالحريات الجماعية أو الفردية<sup>1</sup>.

- مكافحة الإرهاب والتخريب<sup>2</sup>.

ويكون عمل وحدات الجيش الوطني الشعبي تحت مسؤولية ومراقبة السلطة المدنية المختصة، والممثلة

في الوالي على المستوى المحلي، ووزير الداخلية على المستوى الوطني<sup>3</sup>.

كذلك من بين تدخّلات الوالي غير المباشرة التي من شأنها المساهمة في حفظ النظام العام، هو

سهره على تنفيذ مداورات المجلس الشعبي الولائي<sup>4</sup>.

ممارسة الوالي للسلطات السابق ذكرها، في إطار حفظ النظام العام، توجب عليه تنسيق نشاطات

مصالح الأمن الموجودة على مستوى الولاية، التي يكلف رؤسائها بإعلام الوالي في المقام الأول بكل

القضايا المتعلقة بالأمن والنظام العموميين<sup>5</sup>، ولذات الغرض توضع مصالح الأمن تحت تصرّف الوالي<sup>6</sup>.

كما يمكن للوالي طلب تدخّل قوات الشرطة والدرك الوطني من خلال التسخير، إذا ما اقتضت

الظروف الاستثنائية ذلك<sup>7</sup>.

تتجسّد سلطة الوالي قانوناً في التدخّل فيما سلف من مجالات لحفظ النظام العام، في إصداره

لقرارات ولائية تنظيمية وفردية<sup>8</sup>.

على عكس مختلف الجهات المتدخّلة في صون النظام العام السابق دراستها، من المجلس الشعبي البلدي

ورئيسه، الأمين العام للبلدية، الشرطة البلدية والحرس البلدي، فإنّ سلطات الوالي الواردة بشأن حفظ النظام

<sup>1</sup> - المادة 3 من القانون رقم 91-23، المعدل والمتمم.

<sup>2</sup> - المادة الأولى من الأمر رقم 11-03.

<sup>3</sup> - المادة 4 من المرسوم رئاسي رقم 91-488، مؤرخ في 21 ديسمبر 1991، يتضمن تطبيق القانون رقم 91-23 المتعلق بمساهمة الجيش الوطني الشعبي في مهام حماية الأمن العمومي خارج الحالات الاستثنائية، ج.ر عدد 66، 22 ديسمبر 1991، ص.2548.

<sup>4</sup> - المادة 102 من قانون البلدية 10-11.

<sup>5</sup> - المادة 115 من قانون البلدية 10-11.

<sup>6</sup> - المادة 118 من قانون البلدية 10-11.

<sup>7</sup> - المادة 116 من قانون البلدية 10-11.

<sup>8</sup> - المادتان 124 و125 من قانون البلدية 10-11.

الباب الثاني \_\_\_\_\_ مجالات تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في الجزائر وضوابطه العمومي بشكل مباشر<sup>1</sup>، يغلب عليها نشاط المنع والتقييد، لا نشاط المنح وتقديم خدمات، ويندرج مجملها في إطار ممارسة الضبط الإداري.

## الفرع الثاني

### مهام الوالي المنتدب في حفظ النظام العام

ورد بخصوص الوالي المنتدب والنظام العام: "يسهر الوالي المنتدب تحت سلطة والي الولاية، على حفظ النظام العام والأمن العموميين"<sup>2</sup>، وكذلك: "الاقتراح على الوالي أي تدبير يراه ضروريا لحفظ النظام العام، أمن الأشخاص والممتلكات، والسهر على تنفيذه ومتابعته"<sup>3</sup>.

أي أنّه يعدّ إحدى فواعل الجماعات الإقليمية في حفظ النظام العام، بالنسبة للولايات التي شهدت استحداث مقاطعات إدارية<sup>4</sup>.

هذه المقاطعات الإدارية غير مستقلة عن الولاية المعنوية، وعليه من البديهي أن يمارس الوالي المنتدب مهامه تحت سلطة الوالي، وهو بذلك يجسّد عدم التركيز الإداري<sup>5</sup>.

على ضوء التنظيمات الخاصة بالمقاطعات الإدارية المستحدثة على مستوى بعض الولايات، فإنّ الوالي المنتدب يتدخّل لصون النظام العام من خلال عدّة مجالات محدّدة: السكن وال عمران (أولا)، البيئة والموارد

---

<sup>1</sup> - إنّ الوالي يساهم كذلك في حفظ النظام العام بشكل غير مباشر، من خلال تولّيه تنفيذ مداورات المجلس الشعبي الولائي، وتدخّله في هذا الإطار يكون ذا طابع إداري وماليّ.

عبد السلام سالمى، علي إبراهيم بن دراح، "صلاحيات الوالي بصفته ممثلا للولاية في النظام القانوني الجزائري: ضمان لحسن سير الدولة أم تضيق على مبدأ اللامركزية؟"، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، العدد 11، الجلفة- الجزائر، سبتمبر 2018، ص.622.

<sup>2</sup> - المادة 6 من المرسوم الرئاسي رقم 15-140، والمادة 4 من المرسوم الرئاسي رقم 18-337.

<sup>3</sup> - المادة 6 من المرسوم الرئاسي رقم 15-140.

<sup>4</sup> - على الرّغم من أنّ استحداث المقاطعات الإدارية جاء تلبية لمطلب ضمان العدالة في التنمية المحلية، وتعلّق الأمر في بداياته بولايات الجنوب فقط، إلّا أنّ هذا لم يمنع بمساهمة المقاطعة الإدارية في حفظ النظام العام.

ماجدة بوخزينة، "مكانة المقاطعات الإدارية المستحدثة في التنظيم الإداري الجزائري"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 09، العدد 03، الوادي - الجزائر، ديسمبر 2018، ص.770.

<sup>5</sup> - آمال قصير، "النظام القانوني للوالي المنتدب على مستوى المقاطعة الإدارية في الجزائر"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 09، العدد 03، الوادي- الجزائر، ديسمبر 2018، ص.701.

الباب الثاني \_\_\_\_\_ مجالات تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في الجزائر وضوابطه المائية (ثانيا)، الصحة العمومية (ثالثا)، الأشغال العمومية والنقل (رابعا)، وهو ما نعمل على بيانه من خلال ما يأتي.

### أولا: مهام الوالي المنتدب في مجال السكن والعمران

- يكلّف الوالي المنتدب في إطار السكن والعمران قصد حفظ النظام العام، بما يلي:
- 1- السهر على احترام الشروط التنظيمية وإجراءات الرقابة المتعلقة بالبناء والتهيئة والتعمير.
  - 2- الموافقة على المخططات التوجيهية للتهيئة والتعمير ومخططات شغل الأراضي<sup>1</sup>.
- وهو ما يندرج ضمن صون الأمن العمومي.

### ثانيا: مهام الوالي المنتدب في مجال البيئة والموارد المائية

- يسهر الوالي المنتدب على تنفيذ التدابير المتعلقة بحفظ البيئة وحمايتها<sup>2</sup>، ويكلف كذلك فيما تعلق بها والموارد المائية بما يلي:
- 1- ضمان حماية الموارد المائية والمحافظة عليها.
  - 2- السهر على تنفيذ كل إجراء يهدف إلى ضمان التزويد بالمياه الصالحة للشرب والمياه الصناعية والتطهير.
  - 3- إصدار تراخيص استخدام الموارد المائية.
  - 4- السهر على تنسيق وتنفيذ التدابير المتعلقة بنظافة المحيط وحمايتها من النفايات الحضرية الملوثة<sup>3</sup>.
  - 5- إصدار تراخيص استغلال المؤسسات المصنفة لحماية البيئة من الفئة الثانية<sup>4</sup>.
- إنّ الوالي المنتدب وعلى عكس الوالي، يساهم في حفظ النظام العام لا من خلال المنع والقيود فقط، بل من خلال السهر على تقديم خدمات، هذا ما وضّحه تدخّله بعنوان الموارد المائية.

<sup>1</sup> المادة 5 من المرسوم الرئاسي رقم 18-337.

<sup>2</sup> المادة 7 من المرسوم الرئاسي رقم 15-140.

<sup>3</sup> المادة 5 من المرسوم الرئاسي رقم 18-337.

<sup>4</sup> المادة 7 مكرر 3 من المرسوم الرئاسي رقم 18-303.

### ثالثا: مهام الوالي المنتدب في حفظ الصحة العمومية

يتولّى الوالي المنتدب في ميدان الصحة العمومية، وبغرض حفظ النظام العام، ما يأتي:

- 1- تنسيق المهام المتعلقة بالصحة العمومية<sup>1</sup>، والمبادرة بكل إجراء يهدف إلى ترقية النشاطات المتعلقة بها<sup>2</sup>.
- 2- السهر على تنفيذ كل عمل في مجال مكافحة مخاطر الأوبئة<sup>3</sup>.
- 3- القيام بالأعمال التحسيسية للشباب ضد الآفات الاجتماعية: الانحراف، المخدرات، الإدمان، التدخين والأمراض المتنقلة جنسيا<sup>4</sup>.

أبرز ما يلاحظ هو تدخّل الوالي المنتدب في مكافحة مخاطر الأوبئة، التي تشكّل إحدى أبرز البنود الكلاسيكية لحماية الصحة العمومية، وهو ما يعكس مكانة الوالي المنتدب على مستوى خارطة فواعل الجماعات الإقليمية في حفظ النظام العام.

### رابعا: مهام الوالي المنتدب في مجال الأشغال العمومية والنقل

يتدخّل الوالي المنتدب في مجال الأشغال العمومية والنقل، وبذلك يساهم في حفظ النظام العام ككل،

حيث يتولى:

- 1- السهر على تنفيذ كل عمل من شأنه ضمان تطوير وتهيئة وصيانة شبكة الطرقات والمبادرة بكل برنامج أو تدبير في مجال الوقاية وأمن الطرقات.
- 2- اتخاذ كل إجراء يهدف إلى ضمان التنظيم العقلاني والاستعمال المنسق لمختلف وسائل النقل<sup>5</sup>.

أي أنّ مهام الوالي المنتدب لحفظ النظام العام في مجال الأشغال العمومية والنقل تندرج في إطار عنصر الأمن العمومي.

---

<sup>1</sup> - المادة 7 من المرسوم الرئاسي رقم 15-140.

<sup>2</sup> - المادة 7 مكرر 4 من المرسوم الرئاسي رقم 18-303.

<sup>3</sup> - المادة 5 من المرسوم الرئاسي رقم 18-337.

<sup>4</sup> - المادة 7 مكرر 5 من المرسوم الرئاسي رقم 18-303.

<sup>5</sup> - المادة 5 من المرسوم الرئاسي رقم 18-337.



الباب الثاني \_\_\_\_\_ مجالات تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في الجزائر وضوابطه  
إنّ تعدّد ميادين تدخّل الوالي المنتدب لحفظ النظام العام من جهة، وامتداد يده إلى بنود كانت راسخة  
ومحصورة في السلطات والجهات التقليدية، يدلّ على تعويل المنظومة القانونية عليه في عملية حفظ النظام  
العمومي من خلال إشراكه في ذلك وإن كان تحت سلطة الوالي.

## المطلب الثاني

### صلاحيات المجلس الشعبي الولائي في حفظ النظام العام وآليات تدخّله

يمارس المجلس الشعبي الولائي صلاحياته ويتداول في مجالات متعدّدة، منها ما يتعلق بالنظام العام  
بشكل مباشر ووثيق.

وقد رد نصّاً مصطلح "صلاحيات" بخصوص المجلس الشعبي الولائي (الذي يجسّد البعد اللامركزي  
للولاية) لا مصطلح "سلطات" الوارد بشأن الهيئة السابقة (أي الوالي)، لكن يبقى المجلس الشعبي الولائي  
إحدى الأذرع التي تعتمد عليها الجماعات الإقليمية الجزائرية في عملية حفظ النظام العام، وهو ما تبيّنه  
صلاحياته في ذلك من جهة (الفرع الأول)، وآليات ممارسة هذه الصلاحيات من جهة أخرى (الفرع الثاني).

## الفرع الأول

### صلاحيات المجلس الشعبي الولائي في حفظ النظام العام

يتدخّل المجلس الشعبي الولائي في حفظ النظام العام من خلال الصحة العمومية (أولاً)، وكذلك من  
خلال السكن، التعمير، تهيئة الإقليم (ثانياً) والنقل (ثالثاً).

### أولاً: صلاحيات المجلس الشعبي الولائي في حفظ الصحة العمومية

يساهم المجلس الشعبي الولائي في حفظ الصحة العمومية، وهو ما تبرزه البنود التالية:

- 1- المساهمة في تطوير كل أعمال الوقاية ومكافحة الأوبئة، في مجال الصحة الحيوانية والنباتية<sup>1</sup>.
- 2- المساعدة التقنية والمالية لبلديات الولاية في مشاريع التزويد بالمياه الصالحة للشرب والتطهير وإعادة استعمال  
المياه التي تتجاوز الإطار الإقليمي للبلديات المعنية.

<sup>1</sup> - المادة 86 من قانون الولاية 07-12.

## الباب الثاني \_\_\_\_\_ مجالات تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في الجزائر وضوابطه

- 3- العمل على تنمية الري المتوسط والصغير<sup>1</sup>.
  - 4- إنجاز تجهيزات الصحة التي تتجاوز إمكانيات البلديات.
  - 5- السهر على تطبيق تدابير الوقاية الصحية.
  - 6- اتخاذ التدابير التي من شأنها تشجيع إنشاء هياكل مراقبة وحفظ الصحة في المؤسسات المستقبلية للجمهور وفي المواد الاستهلاكية<sup>2</sup>.
  - 7- المساهمة إلى جانب البلديات في تنفيذ كل الأعمال المتعلقة بالوقاية من الأوبئة ومكافحتها<sup>3</sup>.
  - 8- حماية البيئة<sup>4</sup>.
  - 9- المساهمة في تطوير كل أعمال تنمية وحماية الأملاك الغابية، فيما يخص التشجير، حماية التربة وإصلاحها<sup>5</sup>.
- إنّ صلاحيات المجلس الشعبي الولائي في حماية الصحة العمومية كجزء من حفظ النظام العام، تناثرت على مستوى قانون الولاية الحالي بين الميادين التالية: "الفلاحة والري" و"النشاط الاجتماعي والثقافي"، إضافة إلى ما ورد في "الأحكام العامة".
- ما يمكن ملاحظته تجاه هذه الصلاحيات، أنّها غطت جلّ النقاط المعهودة لحماية الصحة العمومية، من: الوقاية، مكافحة الأوبئة، التطهير، المياه الصالحة للشرب، المواد الاستهلاكية وحماية البيئة.
- يلاحظ كذلك أنّ تدخّل المجلس الشعبي الولائي في هذا الصدد يكون في الغالب لمساعدة البلديات تقنيا وماليا، ما يعكس أهمية دور المجلس، ففي هذه الحالات لا يمكن أن يكتمل دور البلديات (الجماعات الإقليمية القاعدية) دون تدخّل من المجلس الشعبي الولائي بمساهمته ومساعدته، والأكثر من ذلك التدخّل مكانها في حال عجزها.

---

<sup>1</sup> - المادة 87 من قانون الولاية 07-12.

<sup>2</sup> - المادة 94 من قانون الولاية 07-12.

<sup>3</sup> - المادة 95 من قانون الولاية 07-12.

<sup>4</sup> - المادة 77 من قانون الولاية 07-12.

<sup>5</sup> - المادة 85 من قانون الولاية 07-12.

الباب الثاني \_\_\_\_\_ مجالات تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في الجزائر وضوابطه

ثانيا: **صلاحيات المجلس الشعبي الولائي في مجال السكن، التعمير وتهيئة الإقليم**

في إطار حفظ النظام العام، ويعنوان السكن والتعمير وتهيئة الإقليم، يتولّى المجلس الشعبي الولائي ما

يلي:

1- المشاركة في إعداد مخطط تهيئة إقليم الولاية، مراقبة تطبيقه وتلقي معلومات ذات الصلة من قبل الوالي، والتداول قبل المصادقة على كل ما من شأنه التأثير على هذا المخطط<sup>1</sup>.

2- المساهمة في برنامج القضاء على السكن الهش وغير الصحي ومحاربه<sup>2</sup>.

وهو ما يبرز تداخل عناصر النظام العمومي، فالقضاء على السكن الهش وغير الصحي يستهدف

حماية الأمن العمومي والصحة العمومية في ذات الحين.

ثالثا: **صلاحيات المجلس الشعبي الولائي في مجال النقل**

يتدخّل المجلس الشعبي الولائي في مجال النقل، وبذلك فهو يساهم في عملية حفظ النظام العمومي،

من خلال المبادرة بالأعمال المرتبطة بأشغال تهيئة الطرق والمسالك الولائية، صيانتها والحفاظ عليها<sup>3</sup>، وقد ورد

ذلك في إطار صلاحيات المجلس ككل بعنوان "الهيكل القاعدية الاقتصادية".

على ضوء جملة المجالات السابق بيانها، وكذا قياسا على العناصر المشكّلة للنظام العمومي، يمكن القول

بأنّ المجلس الشعبي الولائي يبرز دوره في حفظ النظام العمومي، من خلال عنصر الصحة العمومية، وبدرجة

أقل الأمن العمومي، مع غياب التدخل تجاه السكنية العمومية.

<sup>1</sup> - المادة 78 من قانون الولاية 07-12.

<sup>2</sup> - المادة 101 من قانون الولاية 07-12.

<sup>3</sup> - المادة 88 من قانون الولاية 07-12.

## الفرع الثاني

### آليات تدخّل المجلس الشعبي الولائي لحفظ النظام العام

تتمثل آليات تدخّل المجلس الشعبي الولائي لحفظ النظام العمومي في كل من اللجان الدائمة (أولاً)، والمصالح العمومية الولائية (ثانياً).

#### أولاً: اللجان الدائمة

تشكّل اللجان الدائمة إحدى ركائز سير المجلس الشعبي المحلي عموماً، ومن ذلك في الجزائر المجلس الولائي، وقد ورد في تعريفها: "هي تلك اللجان التي تنشأ مع بدء العهدة الانتخابية للمجالس المحلية وتستمر مادام المجلس مستمراً في عمله وتنتهي بانتهائه"<sup>1</sup>.

وتحتل اللجان الدائمة أهمية على مستوى تسيير الشؤون المحلية، ومن شأنها تدعيم لامركزية وديمقراطية الهيئات الإقليمية، حيث:

- توفر فرصة التخصص في مجال محدد، ما يعني أنّ المواضيع المعروضة تأخذ نصيبها من العناية اللازمة لها.  
- تشكّل فضاء للحوار، المناقشة، والأخذ والرد، الأمر الذي يسمح بالإحاطة بمختلف أبعاد الموضوع المطروح.

- التقارير التي تنتهي إليها اللجان تساهم في تقديم الوضع وتقريب الحقائق، ما يساعد في اتخاذ التدبير المناسب من طرف المجلس، على ضوء تلك الحقائق المقدمة من طرف اللجان<sup>2</sup>.

بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي، فقد حدّد تشريع الولاية قائمة اللجان الدائمة الخاصة به، والتي من بينها ما يتّصل مباشرة بحفظ النظام العام، شملت على وجه الخصوص مجالات: الصحة، تهيئة الإقليم، الري والفلاحة، وقد حملت التسميات التالية:

- الصحة والنظافة وحماية البيئة.
- تهيئة الإقليم والسكن.

<sup>1</sup> - سامي الوافي، "اللجان، وديمقراطية اللامركزية الإقليمية"، مجلة معارف، المجلد 9، العدد 16، البويرة - الجزائر، جوان 2014، ص. 214.

<sup>2</sup> - سامي الوافي، المقال ذاته، ص.ص. 212، 213.

## الباب الثاني \_\_\_\_\_ مجالات تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في الجزائر وضوابطه

- الري والفلاحة والغابات والصيد البحري والسياحة<sup>1</sup>.

إنّ النص على تشكيل لجان دائمة تختص بمواضيع تندرج ضمن بنود حفظ النظام العمومي، يعدّ مظهرًا قويًا يؤكد مكانة المجلس الشعبي الولائي وأهمية تدخله للمساهمة في صون النظام العام.

### ثانيا: المصالح العمومية الولائية

للمجلس الشعبي الولائي إنشاء "مصالح عمومية ولائية" بموجب مداولات من قبله، أي مرافق عمومية ولائية، التي وردت صراحة بهذا اللفظ في النسخة باللغة الفرنسية لقانون الولاية:

« *Sous réserve des dispositions légales applicables en la matière et en vue de satisfaire les besoins collectifs de ses citoyens, la wilaya peut créer, par délibération de l'Assemblée populaire de wilaya, des services publics de wilaya* »<sup>2</sup>.

يلاحظ جليًا أنّ تدخل المجلس الشعبي الولائي حسب النص أعلاه، يكون من خلال مرافق عمومية ولائية تهدف إلى سدّ الحاجيات العمومية للمواطنين.

من جملة المجالات التي يمكن للمجلس الشعبي الولائي إنشاء مصالح عمومية تكفل تقديم خدمات في إطارها، بعض الميادين المتصلة بحفظ النظام العمومي بشكل مباشر:

- الطرق والشبكات المختلفة.

- النقل العمومي.

- النظافة والصحة العمومية ومراقبة الجودة<sup>3</sup>.

أي أنّ المجلس الشعبي الولائي من بين صلاحياته، التدخّل للمساهمة في حفظ النظام العام، وبمناسبة ذلك يشكّل لجان دائمة، كما يمكنه إنشاء مصالح عمومية ولائية لذات القصد، تكفل تقديم خدمات تشبع حاجات الجمهور المستهدف بها هذا من جهة، ومن جهة أخرى يساعد المجلس البلديات ماديا وتقنيا خلال أدائها لدورها في بعض بنود حفظ النظام العام، كما قد ينجز مكانها ما عجزت عنه.

ما يعني أنّ للمجلس دور خاص به هو، ودور يعكس بشكل مباشر على دور البلديات المعنية به.

<sup>1</sup> - المادة 33 من قانون الولاية 07-12.

<sup>2</sup> - Art 141 de la loi de la wilaya n° 12-07.

<sup>3</sup> - المادة 141 من قانون الولاية 07-12.

الباب الثاني \_\_\_\_\_ مجالات تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في الجزائر وضوابطه وهو ما يترجم بمكانة تدخّل المجلس الشعبي الولائي لحفظ النظام العام بالنسبة للجماعات الإقليمية في الجزائر.

بذلك، يمكن القول بالفراغ من تدخّل المجلس الشعبي الولائي في حفظ النظام العام، وبه الفراغ من تدخّل الولاية ككل في ذلك.

في ختام هذا الفصل الذي حمل مجالات تدخّل كل من البلدية والولاية لحفظ النظام العام، وبعد تناول تدخّلات كل جماعة إقليمية على حده، يتم إيراد بعض الصلاحيات المشتركة بينهما، وهي تلك الصلاحيات التي جمعت في ذات الحين بين هيئة من الولاية وأخرى من البلدية، أو التي وردت بعنوان "الجماعات الإقليمية"، على مستوى بعض النصوص القانونية الخاصة بمجالات معيّنة، على غرار ميدان الصحة ومجال المدينة، أي خارج النص الرئيس المتعلق بالجماعات الإقليمية، وكذلك خارج تلك النصوص التنظيمية الموجهة لحفظ النظام العام.

تتمثّل هذه الصلاحيات المشتركة فيما يلي:

- 1- إمكانية طلب كل من الوالي ورئيس م.ش.ب من منظّمي اجتماع عمومي تغيير مكان الاجتماع واقتراح آخر يتوفّر على ما يلزم من الضمانات للنظافة وحفظ الأمن والسكينة العمومية<sup>1</sup>.
- 2- إمكانية الوالي ورئيس م.ش.ب تعيين موظف من جانبهم لحضور الاجتماع بطلب من المنظمين<sup>2</sup>.
- 3- اعداد وتنفيذ مخطط حركة المرور في المنطقة الحضرية من طرف الجماعات الإقليمية، قصد التحكم في حركة السيارات وتقليص تأثيراتها السلبية<sup>3</sup>.
- 4- منح رخصة من قبل الوالي أو رئيس م.ش.ب لبعض المنشآت المصنفة حسب أهميتها وحسب الأخطار والمضار التي تنجر عن استغلالها تجاه البيئة<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> - المادة 06 من القانون رقم 89-28.

<sup>2</sup> - المادة 11 من القانون رقم 89-28.

<sup>3</sup> - المادة 13 من القانون رقم 01-14.

<sup>4</sup> - المادة 19 من قانون رقم 03-10.

## الباب الثاني \_\_\_\_\_ مجالات تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في الجزائر وضوابطه

5- مشاركة الجماعات الإقليمية في تحديد أهداف، إطار وأدوات "سياسة المدينة"، التي تبادر بها الدولة وتديرها<sup>1</sup>، وتعرّف "المدينة" في نص التشريع الجزائري بما يلي: "كل تجمع حضري ذو حجم سكاني يتوفر على وظائف إدارية، اقتصادية، اجتماعية وثقافية"<sup>2</sup>.

أما "سياسة المدينة" التي تستشار فيها كل من البلدية والولاية من طرف الدولة، فهي بالأساس تهدف فيما تعلق بالنظام العمومي إلى تحقيق ما يلي:

- أ- القضاء على السكنات المهشة وغير الصحية.
- ب- التحكم في مخططات النقل والتنقل، حركة المرور داخل محاور المدينة وحوها.
- ت- تدعيم الطرق والشبكات المختلفة.
- ث- ضمان توفير الخدمة العمومية وتعميمها فيما يخص الصحة.
- ج- حماية البيئة.
- ح- الوقاية من الأخطار الكبرى وحماية السكان.
- خ- مكافحة الآفات الاجتماعية، الإقصاء، الانحرافات، الفقر والبطالة.
- د- المحافظة على النظافة والصحة العمومية وترقيتهما<sup>3</sup>.

6- تنفيذ كل من الوالي ورئيس م.ش.ب للتدابير والوسائل الضرورية بشكل دائم لمكافحة الأمراض المتوطنة، تفادي ظهور الأوبئة والقضاء على أسباب الوضعية الوبائية<sup>4</sup>.

7- تضمن الجماعات المحلية إلى جانب المؤسسات التابعة لكل من وزارة الصحة، التربية، التكوين المهني والتعليم العالي، الوسائل اللازمة لوضع هياكل كشف ومتابعة، فيما تعلق بالحماية الصحية في الأوساط التربوية، الجامعية والتكوين المهني<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> المادة 13 من قانون رقم 06-06، مؤرخ في 20 فبراير 2006، يتضمن القانون التوجيهي للمدينة، ج.ر عدد 15، 12 مارس 2006، ص.16.

<sup>2</sup> المادة 03 من القانون رقم 06-06.

<sup>3</sup> المادتان 06 و10 من القانون رقم 06-06.

<sup>4</sup> المادة 35 من قانون رقم 11-18.

<sup>5</sup> المادة 96 من قانون رقم 11-18.

- الباب الثاني \_\_\_\_\_ مجالات تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في الجزائر وضوابطه
- 8- تكفل الجماعات المحلية بالتعاون مع مصالح الوزارات المعنية وبالتنسيق مع مصالح الصحة نشاطات رصد ومراقبة احترام مقاييس ونوعية المياه، الهواء الجوي والمواد الغذائية<sup>1</sup>.
- 9- العمل على احترام قواعد الوقاية من مساوئ الأضرار الصوتية إلى جانب الدولة<sup>2</sup>.
- 10- المساهمة في "التربية من أجل الصحة"، إلى جانب كل من: الدولة، مؤسسات التربية، التعليم العالي والتكوين المهني<sup>3</sup>، ومن بين أهداف هذه التربية، المتعلقة بالنظام العمومي ما يلي:
- أ- حفظ الصحة الفردية والجماعية.
- ب- حماية البيئة.
- ت- الوقاية من الأخطار الطبيعية.
- ث- التغذية الصحية والمتوازنة.
- ج- ترقية صحة الفم والأسنان.
- ح- الوقاية من الأمراض والحوادث.
- خ- الوقاية في مجال الصحة العقلية.
- د- الوقاية في مجال الصحة الإنجابية، لا سيما التربية الجنسية لدى الشباب.
- ذ- مكافحة الممارسات الضارة بالصحة.
- ر- ترقية ممارسة التربية البدنية والرياضية والرياضات.
- ز- توفير الراحة للمواطنين، من خلال تمكينهم من اكتساب المعارف الضرورية لكل ذلك<sup>4</sup>.
- 11- مشاركة الجماعات الإقليمية في تمويل الصحة في إطار برامج: الاستثمار، الوقاية، حفظ الصحة والتربية من أجل الصحة<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> - المادة 107 من قانون رقم 11-18.

<sup>2</sup> - المادة 113 من قانون رقم 11-18.

<sup>3</sup> - المادة 120 من قانون رقم 11-18.

<sup>4</sup> - المادة 120 من قانون رقم 11-18.

<sup>5</sup> - المادة 331 من قانون رقم 11-18.



## الباب الثاني \_\_\_\_\_ مجالات تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في الجزائر وضوابطه

12- حضور ممثلين عن الجماعات الإقليمية لمداولات "مجلس التوجيه" الخاص بالمرصد الوطني للمدينة<sup>1</sup>، فيما تعلق بدراسة تدابير خاصة<sup>2</sup>.

13- دراسة "مخطط تهيئة المدينة الجديدة" من طرف الجماعات الإقليمية، والتي تبدي كذلك رأيها فيه عن طريق المداولة<sup>3</sup>، كما أنّ "مخطط تهيئة المدينة الجديدة"، يتصل جل ما يعمل على تحديده بالنظام العام، كما هو مبين أدناه:

أ- حدود محيط التعمير والتهيئة ومحيط حماية المدينة الجديدة.

ب- المخطط العام للمدينة وشروط البناء والكثافة العامة.

ت- العراقل والمرتفعات وتدابير الوقاية من الأخطار الكبرى.

ث- التخصيص العام للأراضي المتصل ببرنامج المدينة الجديدة المعنية.

ج- نظام تعميم الأحياء.

ح- تموقع التجهيزات الكبرى والمنشآت الأساسية وبرامج السكن والخدمات والنشاطات.

خ- مخطط الشبكات الأولية والثانوية وجلب الماء الشروب والتطهير والطاقة والاتصالات السلكية واللاسلكية.

د- الأشغال ذات المنفعة العامة.

ذ- نظام النقل.

ر- نظام تسيير النفايات.

ز- برنامج العمل العقاري.

س- برنامج التجهيزات الجماعية والأشغال العمومية حسب كل قطاع.

<sup>1</sup> المرصد الوطني للمدينة هو مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، تعمل تحت وصاية الوزير المكلف بالمدينة، على رأس أهدافه مساعدة كل من الدولة والوحدات المحلية في تحسين الإطار المعيشي للمواطن وحثهم دور المدينة في إطار التنمية المستدامة؛ من خلال تطوير أنماط جديدة لتسيير المدن. يتكوّن من ممثلين عن عدة وزراء، وأشخاص تقنيين علميين مختصين يمثلون هيئات تخصصية مختلفة. أنظر المواد: 2، 3، 5، 9 و 17 من مرسوم تنفيذي رقم 07-05، مؤرخ في 08 يناير 2007، يتضمن تشكيلة المرصد الوطني للمدينة وتنظيمه وسيره، ج.ر عدد 3، 10 يناير 2007، ص.5. المتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 17-94، مؤرخ في 26 فبراير 2017، ج.ر عدد 14، 01 مارس 2017، ص.3.

<sup>2</sup> المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 07-05.

<sup>3</sup> المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 07-05.

## الباب الثاني \_\_\_\_\_ مجالات تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في الجزائر وضوابطه

ش- المواصفات المطبقة على محيط الحماية<sup>1</sup>.

14- يدخل كل من الولاية، رؤساء م.ش.ب ورؤساء م.ش.و، في تشكيلة اللجنة الوزارية المشتركة التي تتولى

مهمة دراسة مشروع مخطط تهيئة المدينة الجديدة وإبداء الرأي فيه<sup>2</sup>.

15- الحضور الإقليمي الملحوظ على مستوى اللجنة المكلفة بإعداد مخطط تهيئة إقليم الولاية، التي تضم:

أ- رئيس المجلس الشعبي الولائي.

ب- مديري المصالح غير الممركزة للدولة.

ت- رؤساء المجالس الشعبية البلدية.

ث- رؤساء الغرف المهنية والحرفية.

ج- رؤساء المنظمات المهنية<sup>3</sup>.

16- إمكانية إبرام إتفاقية<sup>4</sup> تعاون لامركزي<sup>5</sup> من طرف البلدية والولاية مع جماعات إقليمية أجنبية<sup>6</sup>، في

ميادين محدّدة حصراً، منها ما يتّصل بحفظ النظام العام بشكل مباشر:

أ- التهيئة والهندسة الحضرية.

ب- النقل والمواصلات.

ت- حماية البيئة.

ث- الطاقات المتجدّدة.

ج- الموارد المائية والري.

<sup>1</sup> - المادة 3 من المرسوم تنفيذي رقم 07-05.

<sup>2</sup> - المواد 6، 7 و 8 من المرسوم تنفيذي رقم 07-05.

<sup>3</sup> - المدة 08 من المرسوم تنفيذي رقم 16-83.

<sup>4</sup> - عرّف التنظيم إتفاقية التعاون اللامركزي بما يلي: "كل وثيقة موقعة بين جماعة إقليمية جزائرية أو أكثر من جهة، وجماعة إقليمية أجنبية أو أكثر من جهة أخرى، تقوم بموجبها علاقة تعاون لامركزي وتتضمن تصريحات أو إعلان نية وتحدد الحقوق والواجبات الملزمة لكل طرف موقع، وكذا مجالات التعاون والكيفيات التقنية والمالية لتنفيذها".

المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 17-329، مؤرخ في 15 نوفمبر 2017، يحدد كيفيات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية، ج.ر عدد 68، 28 نوفمبر 2017، ص.4.

<sup>5</sup> - عرّفت المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 17-329 التعاون اللامركزي كما يلي: "كل علاقة شراكة قائمة بموجب إتفاقية، بين جماعة إقليمية جزائرية أو أكثر وجماعة إقليمية أجنبية أو أكثر، بهدف تحقيق مصلحة متبادلة في إطار صلاحياتهما المشتركة. يمكن أن تكون في شكل علاقات صداقة أو توأمة أو برامج أو مشاريع التنمية أو تبادلات ثقافية أو علمية أو رياضية أو غيرها من أشكال الشراكة".

<sup>6</sup> - المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 17-329.

## الباب الثاني \_\_\_\_\_ مجالات تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في الجزائر وضوابطه

### ح- النظافة والصحة<sup>1</sup>.

تلتقي إتفاقيات التعاون اللامركزي لتدخّل الجماعات الإقليمية مع حفظ النظام العام من خلال أهدافها زيادة عن ميادينها، يتّضح ذلك من خلال:

أ- تحسين الإطار المعيشي للمواطنين.

ب- المساهمة في تلبية حاجات الساكنة ومطالبها ذات الأولوية<sup>2</sup>.

على ضوء الصلاحيات المشتركة بين البلدية والولاية في حفظ النظام العام، يمكن القول أنّ المنظومة القانونية في الجزائر تعوّل على تدخّل الجماعات الإقليمية في العديد من المجالات، التي تفضي في النهاية إلى صون النظام العمومي، على غرار: ميدان الصحة، المدينة الجديدة، تهيئة الإقليم، حركة المرور، الاجتماعات والمظاهرات العمومية وحماية البيئة، وهي في مجملها تستهدف النظام العام في مختلف عناصره، من: أمن عمومي، صحة عمومية وسكينة عمومية، بالإضافة إلى المنظر الجمالي.

زيادة على "الصلاحيات المشتركة"، يوجد قاسم مشترك آخر كشفت عنه جائحة كورونا (كوفيد-19) جمع بين البلدية والولاية في إطار تدخّلها لحفظ الصحة العمومية وبالتالي صون النظام العام، حيث اعتمدت كل من الجماعتين الإقليميتين على ما يعرف بالتكنولوجيات الحديثة<sup>3</sup>، وعلى وجه التحديد تكنولوجيات الاتصالات، من استخدام تقنية التحاضر المرئي عن بعد<sup>4</sup>، ومواقع التواصل الاجتماعي.

<sup>1</sup> المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 17-329.

<sup>2</sup> المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 17-329.

<sup>3</sup> عرفت موسوعة المحيط التكنولوجيات الحديثة بما يلي: "مصطلح يطلق على التقني (الأجهزة الإلكترونية) القائمة على الكفاءة والسرعة العالية في تنفيذ المهام التي يحتاج عليها المستخدم، فيصبح قادرا على الوصول إلى أهدافه بمختلف الطرق بأسرع وقت وبأعلى درجات الكفاءة، كما أنّها طريقة مثالية للوصول إلى المصدر الموثوق للحصول على الخدمة أو المعلومة القيمة، هذا ويدرج تحت مصطلح التكنولوجيا الحديثة مجموعة من التقنيات والأجهزة الإلكترونية التي يستلزم وجودها لتسهيل حياة الأفراد في مختلف مجالات الحياة، من صحة، تعليم، طب، أسلحة، نقل، سياحة وغيرها".

www.almoheet.net، تاريخ زيارة الموقع: 2020/11/15.

<sup>4</sup> تسمى كذلك "المحادثة المرئية عن بعد"، باللغة الفرنسية تسمى Visioconférence، نصّ عليها المشرّع الجزائري صراحة من خلال قانون عصرنة العدالة: قانون رقم 15-03، مؤرخ في أول فبراير 2015، يتعلق بعصرنة العدالة، ج.ر عدد 06، 10 فبراير 2015، ص.4.

من بين التعريفات الواردة بشأن هذه التقنية ما يلي:

« La visioconférence peut être définie comme un système visuel et auditif permettant de communiquer oralement en temps réel et de façon interactive. La visiophonie, technologie permettant de voir et dialoguer avec son interlocuteur, offre différentes possibilités ».

www.elit-technologies.fr, page consultée le 15/11/2020.

من خلال ما يلي:

- استعمال التحاضر المرئي عن بعد في متابعة تطوّر الوضعية الصحية وانتشار وباء كوفيد-19، سواء بين البلدية والولاية (على غرار اجتماعات الوالي بمختلف رؤساء البلديات التابعة لها)، أو بين الجماعات الإقليمية والفاعلين الآخرين، على رأسهم وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، الذي يجتمع بالولاية لتوجيه تعليماته لهم، كالتشديد على التقيد بتدابير الوقاية والتطهير، السهر على ضمان التمويل بمختلف المواد الضرورية، محاربة المضاربة وتكثيف الحملات التحسيسية للمواطنين بخطورة الوضع<sup>1</sup>.

- استعمال مواقع التواصل الاجتماعي<sup>2</sup> (على رأسها: *Facebook* و *Twitter*) للنشر، الإعلام والتواصل مع السكان المعنيين، من ذلك: نشر البيانات المتعلقة بالوضعية الوبائية، كالتّي تتضمن الإعلان عن اتّخاذ تدابير جديدة لغلق محلات أو تعليق وسائل نقل، أو الأخرى المتضمّنة حصيلة انتشار الوباء من خلال عدد المصابين وعدد الوفيات على مستوى الجماعة الإقليمية، إعلام السكان المعنيين بتاريخ، توقيت ومكان إجراء حملات التعقيم المبرمجة عبر إقليم البلدية أو الولاية، الإعلان عن نقاط توزيع الكمّامات، وغيرها.

بعد بحث مختلف صلاحيات البلدية والولاية في إطار حفظ النظام العمومي، وعلى ضوء إشكالية الدراسة الرامية لكشف أوجه تدخّل الجماعات الإقليمية الجزائرية في عملية صون النظام العام، والأجهزة التي يعتمد عليها في ذلك، أي التي تتدخّل بها هذه الوحدات لذات الغرض، بالإضافة إلى الوسائل المتاحة لتحقيق ذلك، وهو ما يسمح بتحديد طبيعة ونشاط التدخّل ذاته، يمكن حوصلة ما تم التوصل إليه في الجدول الآتي بيانه:

<sup>1</sup>- كانت تلك أبرز التعليمات التي وجّهها وزير الداخلية للولاية في آخر اجتماع له معهم عبر تقنية التحاضر المرئي عن بعد في 05 نوفمبر 2020.

الصفحة الرسمية لوزارة الداخلية: "وزارة الداخلية-الجزائر Ministère de l'intérieur-Algérie"، [www.facebook.com](http://www.facebook.com)، تاريخ زيارة الموقع: 2020/11/15.

<sup>2</sup>- تعتبر مواقع التواصل الاجتماعي أداة محورية في بناء منظومة فكرية متجددة وتفاعلية، تتماشى مع تطورات البيئة الاتصالية التي يتواجد فيها الفرد داخل النسق الاجتماعي، وقد اتضح عمق تأثيرها خصوصا بعد تداعيات انتشار فيروس كورونا في بداية سنة 2020. فوزية صادقي، مراد ميلود، "مواقع التواصل الاجتماعي والتوعية من مخاطر انتشار فيروس كورونا في الجزائر"، المجلة الجزائرية لبحوث الإعلام والرأي العام، المجلد 3، العدد 1، الأغواط-الجزائر، جوان 2020، ص.145.

الباب الثاني \_\_\_\_\_ مجالات تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في الجزائر وضوابطه

رئيس المجلس الشعبي البلدي، المجلس الشعبي البلدي، الأمين العام للبلدية، الشرطة البلدية والحرس البلدي.	البلدية	الجهات المتدخّلة على مستوى الجماعات الإقليمية
الوالي، الوالي المنتدب والمجلس الشعبي الولائي.	الولاية	
تخطيط، انضمام لتشكيلة لجان، دراسة، إبداء رأي، إخطار، تمويل، تزويد جهات أخرى بوسائل، توعية، سهر على تنفيذ تدابير، رصد ورقابة، منح رخص، إصدار أوامر مباشرة، مشاركة ومساهمة، الحماية والقيام بدوريات، إشعار، منع وحدّ.		أوجه التدخّل
قرارات، مداولات، اتفاقيات، استعانة استشارية بخبراء، تسخير الأشخاص والممتلكات، تسخير قوات الشرطة والدرك الوطني، الاعتماد على مصالح تقنية والتكنولوجيات الحديثة.		وسائل التدخّل
قبليّ وقائيّ لحماية النظام العام وبعديّ علاجيّ لاسترجاعه في حال الإخلال به.		طبيعة التدخّل
مستعجل وغير مستعجل.		مستوى التدخّل
ضبط إداري ومرفق عمومي.		نشاط التدخّل
الأمن العمومي، الصحة العمومية، السكنية العمومية والمنظر الجمالي.		عناصر النظام العام المتدخّل لحفظها

كما هو ملاحظ فإنّ البلدية ولحفظ النظام العام تتدخّل بشكل مباشر من خلال المجلس الشعبي البلدي، رئيسه، الأمين العام للبلدية، الشرطة البلدية والحرس البلدي، في حين تتدخّل الولاية في ذات الإطار عن طريق الوالي، الوالي المنتدب في حال وجود مقاطعات إدارية داخل الولاية والمجلس الشعبي الولائي.

الباب الثاني \_\_\_\_\_ مجالات تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في الجزائر وضوابطه  
تتعدّد أوجه هذا التدخّل وتباين، فمرة تكون الجماعات الإقليمية فيما تعلق بحفظ النظام العمومي هي  
المساهم والمشارك إلى جانب جهات أخرى، كما تشارك بإبداء رأيها وتقديم اقتراحات ما، أو تقوم بإشعار  
أطراف أخرى، وفي مرات أخرى تكون هي المسؤول الأول والمباشر، من التخطيط، إلى السهر على تنفيذ  
التدابير اللازمة، فالأمر والمنع، تقديم رخص، توفير الحماية، القيام بدوريات لذات الغرض، إلى التمويل والتزويد  
بالوسائل مالية كانت أم تقنية، بل امتدت يد البلدية والولاية في سبيل حفظ النظام العام إلى القيام بالتوعية  
والتحسيس.

لتأمين هذا التدخّل بمختلف أشكاله، تعتمد الجماعات الإقليمية على عدة وسائل متاحة لها: من  
إصدار قرارات، إجراء مداولات، إبرام إتفاقيات مع جماعات إقليمية أجنبية، اللجوء إلى خبراء، الاستعانة  
بجهات تقنية مختصة، إلى تسخير الأشخاص والممتلكات، تسخير الشرطة والدرك الوطني، بالإضافة إلى  
استغلال التكنولوجيات الحديثة.

أوجه التدخّل المتعدّدة سواء اندرجت ضمن نشاط المرفق العمومي أو نشاط الضبط الإداري، غطّت  
الثلاثية الكلاسيكية للنظام العام، بالإضافة إلى عنصر المنظر الجمالي.

تعدّد أوجه التدخّل وطبيعة النشاط على مستوى الصلاحيات التي عهد بها القانون بمعناه الواسع لكل  
من البلدية والولاية بهدف حفظ النظام العام، يعكس حجم مكانتها في ذلك.

إلا أنّ تدخّل البلدية والولاية في حفظ النظام العام في الجزائر، بتعدّد مجالاته ووسائله، وتنوّع طبيعته  
ونشاطه، مقيّد بجملة من الضوابط الواجب مراعاتها، الأمر الذي يطرح التساؤل حول مدى تأثير هذه القيود  
على تدخّل الجماعات الإقليمية ومكانته، وهو ما يختصّ ببحثه الفصل الموالي.

## الفصل الثاني

### ضوابط تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ

### النظام العام في الجزائر

## الباب الثاني \_\_\_\_\_ مجالات تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في الجزائر وضوابطه

إنّ تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في الجزائر مقيدّ بجملة من الضوابط، تتعلّق بنشاط تدخّلها وطبيعته.

بالاعتماد على ما تمّ التوصل إليه في إطار بحث مجالات ذلك التدخّل، الذي يجمع بين نشاطي الضبط الإداري والمرفق العمومي، فإنّ ضوابط تدخّل الجماعات الإقليمية في حفظ النظام العام من المنطقيّ أن تكون واردة في كل من النشاطين، لا في إطار الضبط الإداري فحسب كما هو رائج.

من جهة أخرى، فإنّ قانوني الجماعات الإقليمية، خلال تكريسهما لمفهوم النظام العام، ربطا تدخّل البلدية والولاية بضرورة احترام حقوق المواطنين وحرّياتهم<sup>1</sup>، في ظل احترام القوانين والتنظيمات السارية<sup>2</sup>، وتحت سلطة جهات أخرى (على غرار تدخّل رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت إشراف الوالي)<sup>3</sup>.

وهو ما يعني أنّ تدخّل البلدية والولاية لحفظ النظام العام مقيدّ باحترام الشرعية وتكريس مبادئ نشاط المرفق العمومي (المبحث الأول)، بالإضافة إلى احترام الحقوق والحرّيات والخضوع لرقابة سلطة أخرى (المبحث الثاني).

### المبحث الأول

#### احترام الجماعات الإقليمية للشرعية وتكريس مبادئ نشاط المرفق العمومي في

#### حفظها للنظام العام

تمت دراسة احترام مبدأ الشرعية كأولى ضوابط تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في الجزائر (المطلب الأول)، ومن ثم الانتقال لدراسة الضابط الثاني المتمثّل في ضرورة مراعاة وتكريس المبادئ التي تحكم المرافق العمومية، من طرف كل من البلدية والولاية عند حفظهما للنظام العام من خلال ممارسة نشاط المرفق العمومي (المطلب الثاني)، كما هو مبين فيما يأتي.

<sup>1</sup> - المادة 94 من قانون البلدية 11-10 والمادة 112 من قانون الولاية 12-07.

<sup>2</sup> - المادة 88 من قانون البلدية والمادة 113 من قانون الولاية 12-07.

<sup>3</sup> - المادة 88 من قانون البلدية 11-10 والمادة 110 من قانون الولاية 12-07.



## المطلب الأول

### احترام الجماعات الإقليمية للشرعية في حفظ النظام العام

إنّ احترام الشرعية كضابط وقيد لتدخّل الجماعات الإقليمية في حفظ النظام العام، يبقى قائما وثابتا سواء في الظروف العادية (الفرع الأول) أو الأخرى الاستثنائية (الفرع الثاني)، لكن المتغيّر الذي يختلف باختلاف الظروف هو مفهوم هذه الشرعية ومدى التدخّل في سبيل تحقيق ذلك<sup>1</sup>، وهو ما يتّضح من خلال ما يلي.

## الفرع الأول

### احترام الجماعات الإقليمية للشرعية في حفظ النظام العام خلال الظروف العادية

تم استخدام عبارة "الظروف العادية"، كونها رائحة الاستعمال في فقه القانون الإداري، لكن الدقّة تقتضي القول بالأوقات العادية *les temps ordinaires* لا الظروف العادية، لأنّ الظروف لغةً هي الأحوال<sup>2</sup>، وتحمل معاني التغيّر والتقلّب، وبالتالي عدم الديمومة واللا-استقرار، وفي ذلك يقال "إنّه مجرد أمر ظرّفي" بمعنى أنّه مؤقت، وهو ما يتناسب في مجال دراستنا مع المفهوم القانوني للظروف الاستثنائية، على عكس ما يقابلها، أي الأوقات العادية التي تفيد الحالة الطبيعية والعادية، وهو ما يؤكّده ويوضّحه المصطلح باللغة الفرنسية: *les temps ordinaires*<sup>3</sup> مقابل *les circonstances exceptionnelles*.

إنّ بحث ضرورة احترام الشرعية من طرف الجماعات الإقليمية في تدخّلها لحفظ النظام العام خلال الأوقات العادية، يستوجب التوقّف عند مفهوم مبدأ الشرعية ذاته (أولا)، ومن ثمّ بحث كيفية تقييده لتدخّل الجماعات الإقليمية محلّ الدراسة (ثانيا).

<sup>1</sup> - علي نجيب حمزة، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية (دراسة مقارنة)، المركز العربي، القاهرة، 2017، ص.8.

<sup>2</sup> - ظرف الشيء هو وعاءه، ومن ذلك ظروف الأزمنة والأمكنة. قاموس لسان العرب، نسخة إلكترونية، [www.baheth.info](http://www.baheth.info)، تاريخ زيارة الموقع: 2020/11/21.

الظرف: الحال، يقال بحسب الظروف أي وفقا للأحوال. قاموس المعاني، نسخة إلكترونية، [www.almaany.com](http://www.almaany.com)، تاريخ زيارة الموقع: 2020/11/21.

<sup>3</sup> - Le temps se définit par : « Notion fondamentale conçue comme un milieu infini dans lequel se succèdent les événements ». En revanche, la circonstance constitue « un fait particulier qui accompagne un événement ; élément secondaire d'une situation ». [www.larousse.fr](http://www.larousse.fr), page consultée le 21/11/2020.

الباب الثاني \_\_\_\_\_ مجالات تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في الجزائر وضوابطه

أولاً: مفهوم مبدأ الشرعية في المجال الإداري وتكريسه في الدستور الجزائري

لدراسة مفهوم مبدأ الشرعية في المجال الإداري، يتمّ التعريف به، الأمر الذي يسمح بتحديد ضماناته وتطبيقه (1)، بالإضافة إلى بحث مدى تكريس هذا المفهوم على مستوى الدستور الجزائري (2).

### 1- تعريف مبدأ الشرعية في المجال الإداري، ضماناته وتطبيقه:

يمكن تناول تعريف مبدأ الشرعية في إطار المجال الإداري، ضماناته وتطبيقه بشكل منفصل كلّ على حده، كما يلي.

#### أ- تعريف مبدأ الشرعية:

أورد فقه القانون الإداري عدّة تعريفات لمبدأ الشرعية، من بينها: "يقصد بالشرعية *la légalité* في معناها العام، سيادة القانون أو الصفة لكل ما هو مطابق للقانون. ويقصد بالقانون هذا المفهوم الواسع أي جميع القواعد القانونية *le droit*. فمبدأ الشرعية يعني إذن أن تكون جميع نشاطات الإدارة العمومية تمارس في حدود القانون، أي كان مصدره، مع مراعاة التدرج في قوته. وكل عمل إداري يخرج عن أحكام هذا المبدأ يكون محلاً للطعن فيه"<sup>1</sup>.

كما هو ملاحظ فإنّ هذا التعريف ربط الشرعية بمفهومين اثنين هما سيادة القانون، وخضوع الإدارة العمومية للقانون في جملة أعمالها، وهو ما أكّده تعريف آخر لمبدأ الشرعية: "هو الخضوع التام للقانون سواء من جانب الأفراد أو من جانب الدولة. وهو ما يعبر عنه بخضوع الحاكمين والمحكومين للقانون وسيادة هذا الأخير وعلو أحكامه وقواعده فوق كل إرادة سواء إرادة الحاكم أو المحكوم"<sup>2</sup>.

وكذلك على نحو أكثر تفصيلاً عرّف مبدأ الشرعية كما يلي: "خضوع الدولة بجهتها وأفرادها جميعهم لأحكام القانون وألا تخرج عن حدوده، ومن مقتضيات هذا المبدأ أن تحترم الإدارة في تصرفاتها أحكام القانون، وإلا عدت أعمالها غير مشروعة وتعرضت للبطلان. والأساس الذي يقوم عليه المبدأ مرهون باختلاف الظروف

<sup>1</sup> ناصر لباد، الأساس في القانون الإداري، المرجع السابق، ص. 134.

<sup>2</sup> مسعود ختير، "دور مبدأ الشرعية في حماية الحقوق والحريات"، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 3، العدد

3، المسيلة-الجزائر، سبتمبر 2018، ص. 462.

الباب الثاني \_\_\_\_\_ مجالات تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في الجزائر وضوابطه السياسية والاجتماعية والاقتصادية في مختلف الدول وغالبا ما تتفق الدول على أن هذا الخضوع هو الذي يمنح تصرفاتها طابع الشرعية ويضعها في مصاف الدول القانونية وبخروجها عنه تصبح دولة بوليسية"<sup>1</sup>.

الملاحظ على هذا التعريف أنه ربط تكريس مبدأ الشرعية بدولة القانون *L'État de droit*، التي يشترط الفكر القانوني المعاصر لتكريسها وجود ثلاث (03) مرتكزات رئيسية، هي: تدرّج يحكم النظام القانوني القائم الذي يعلوه دستور، جهاز يراقب مدى احترام هذا الدستور وعدم خرقه من قوانين السلطة التشريعية وتنظيمات السلطة التنفيذية، ومساواة جميع الأشخاص القانونية أمام القانون<sup>2</sup>.

وفي المقابل ربط ذات التعريف غياب مبدأ الشرعية بالدولة البوليسية *ou l'État de police* التي يقصد بها اتّخاذ السلطات القائمة كل الإجراءات الرامية لتنفيذ أهدافها بشكل مطلق، في ظل غياب قانون يتم التقيّد بأحكامه:

« *L'État de police : système politique dans lequel le pouvoir peut prendre toutes les mesures susceptibles de permettre la réalisation des fins qu'il se donne* »<sup>3</sup>.

وهو ما ينطبق أيضا على ما يعرف بالدولة الدينية:

« *L'État théocratique : système politique où le pouvoir est justifié au nom d'un dessein divin* »<sup>4</sup>.

وعليه يمكن القول أنّ مبدأ الشرعية في المجال الإداري يقضي بخضوع السلطات العمومية للقانون، وعدم مخالفة أو خرق نشاطاتها لجملة القواعد القانونية القائمة على تدرّجها.

ولضمان تحقيق ذلك وجب توفّر جملة من الشروط، توضّح من خلال ما يأتي.

<sup>1</sup> - مسعود ختير، المقال السابق، ص.462.

<sup>2</sup> - Olivier NAY et autres, **Lexique de science politique**, 4<sup>e</sup> édition, Dalloz, Paris, 2017, p.220.

<sup>3</sup> - Olivier NAY et autres, *ibid.*, p. 220.

<sup>4</sup> - Olivier NAY et autres, *ibid.*, p. 220.

ب- ضمانات تطبيق مبدأ الشرعية:

- يحصّر الفقه الإداري أبرز ضمانات وشروط تطبيق مبدأ الشرعية في جملة من العناصر، وهي مكرّسة صراحة في دستور الجزائر، كما هو مبين فيما يلي:
- الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات<sup>1</sup>، نصّ عليه الدستور الجزائري: "يكفل الدستور الفصل بين السلطات والتوازن بينها"<sup>2</sup>، وكذلك: "تقوم الدولة على... والفصل بين السلطات"<sup>3</sup>.
  - التحديد الواضح لاختصاصات الإدارة<sup>4</sup>.
  - وجوب تكريس رقابة قضائية فعالة<sup>5</sup>، أورد الدستور الجزائري ما يلي: "ينظر القضاء في الطعون في قرارات السلطات الإدارية"<sup>6</sup>.
  - وجود دستور مكتوب<sup>7</sup>، وقد وُصف صراحة في الجزائر بالقانون الأساسي: "إنّ الدستور فوق الجميع، وهو القانون الأساسي"<sup>8</sup>.
  - مبدأ تدرج القوانين<sup>9</sup>، ممّا ورد بخصوصه في نصّ الدستور الجزائري: "تكلف المؤسسات الدستورية وأجهزة الرقابة بالتحقيق في مطابقة العمل التشريعي والتنظيمي للدستور"<sup>10</sup>.
  - ديمقراطية النظام السائد<sup>11</sup>، أكّد عليها الدستور الجزائري في عدّة مواضع، منها: "تقوم الدولة على مبادئ التمثيل الديمقراطي"<sup>12</sup>.

<sup>1</sup> - سعد دحمان، "التعريف بمبدأ المشروعية"، مجلة آفاق للعلوم، المجلد 2، العدد 6، الجلفة-الجزائر، جانفي 2017، ص. 233.

<sup>2</sup> - ديباجة دستور الجزائر.

<sup>3</sup> - المادة 16 من دستور الجزائر.

<sup>4</sup> - سعد دحمان، المقال السابق، ص. 233.

<sup>5</sup> - المقال نفسه، ص. 234.

<sup>6</sup> - المادة 168 من دستور الجزائر.

<sup>7</sup> - عادل بوعمران، "دولة القانون: الضمانات والقيود"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 6، العدد 1، بجاية-الجزائر، سبتمبر 2015، ص. 493.

<sup>8</sup> - ديباجة دستور الجزائر.

<sup>9</sup> - عادل بوعمران، "دولة القانون: الضمانات والقيود"، المقال السابق، ص. 493.

<sup>10</sup> - المادة 184 من دستور الجزائر.

<sup>11</sup> - عادل بوعمران، "دولة القانون: الضمانات والقيود"، المقال السابق، ص. 494.

<sup>12</sup> - المادة 16 من دستور الجزائر.

الباب الثاني \_\_\_\_\_ مجالات تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في الجزائر وضوابطه

- الرقابة على أعمال الإدارة العامة<sup>1</sup>.

- استقلالية القضاء<sup>2</sup>: كرّسها الدستور الجزائري صراحة: "القضاء سلطة مستقلة. القاضي مستقل، لا

يخضع إلا للقانون"<sup>3</sup>.

ت- تطبيق مبدأ الشرعية:

إنّ تقيّد الإدارة العمومية بمبدأ الشرعية يفضي إلى التمييز بين مفهومين رئيسين: وجوب تدخّلها من جهة، والسلطة التقديرية الممنوحة لها من جهة أخرى، وهو ما يورده جانب من الفقه الإداري في إطار "تطبيق مبدأ الشرعية *l'application du principe de légalité*".

- وجوب التدخّل *l'obligation d'agir*:

يقصد به أنّه يجب على الإدارة العمومية التدخّل، تحت طائلة المساس بالشرعية في الحالات التالية: في حال وجود نص يلزم الإدارة بالتدخّل وهي تمتنع، أو عدم إصدارها لقرار إداري فردي، أو عدم اتخاذها لتدابير بهدف تنفيذ قانون أو تنظيم ما، وتعدّ مادة الضبط الإداري وحفظ النظام العام من أبرز ميادين أعمال هذا المفهوم، وعلى وجه الخصوص إذا ارتبط الأمر بالاستعجال، أين يجب عليها التدخل لإيقاف خطر ما<sup>4</sup>.

- السلطة التقديرية *le pouvoir discrétionnaire*:

هناك من يعتبر السلطة التقديرية أحد مفهومي تطبيق مبدأ الشرعية، وهناك من يعتبرها إحدى الاستثناءات المقرّرة عليه إلى جانب نظرية الظروف الاستثنائية وأعمال السيادة<sup>5</sup>.

من بين التعريفات الواردة حول السلطة التقديرية: "إعطاء الإدارة حرية التصرف في اختيار بعض الأعمال والقرارات أو الامتناع عن ذلك، وهذا عندما تقوم بممارسة مهامها والصلاحيات المنوطة بها، فلها حرية اتخاذ القرار الذي تراه مناسباً للحالة المعروضة عليها مع مراعاة توافر الشروط القانونية اللازمة لإصداره".

<sup>1</sup> - عادل بوعمران، "دولة القانون: الضمانات والقيود"، المقال السابق، ص. 494.

<sup>2</sup> - المقال نفسه، ص. 495.

<sup>3</sup> - المادة 163 من دستور الجزائر.

<sup>4</sup> - Gustave PEISER, *Droit administratif général*, 26<sup>e</sup> édition, Dalloz, Paris, 2014, p.p. 37 et 38.

<sup>5</sup> - عادل بوعمران، "دولة القانون: الضمانات والقيود"، المقال السابق، ص. 495-500.

الباب الثاني \_\_\_\_\_ مجالات تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في الجزائر وضوابطه وكذلك: "تكون صلاحية الإدارة تقديرية إذا كانت الجهة الإدارية صاحبة الاختصاص حرة في تقدير مدى ممارستها لصلاحياتها إذا توافرت الشروط التي تبرر ذلك قانوناً"<sup>1</sup>.

ويقابل السلطة التقديرية مفهوماً آخر يعرف بـ *la compétence liée*:

« On dit qu'il y a pouvoir discrétionnaire lorsque l'administration est libre d'agir à sa guise ; il y a compétence liée, lorsque la règle de droit oblige l'administration à agir d'une certaine façon »<sup>2</sup>.

## 2- تكريس "الشرعية" و"المشروعية" في الدستور الجزائري:

إنّ إشكالية توظيف مصطلحي "الشرعية" *légimité* و"المشروعية" *légitimité*، يحتم الرجوع إلى الدستور الجزائري، الذي يؤكّد التفرقة التي اعتمدها الدراسة، حيث أنّ الشرعية تتعلق بأعمال الإدارة العمومية ونشاطاتها، التي يجب ألاّ تخالف القانون الساري بمعناه الواسع، في حين المشروعية هي ذلك المفهوم المرتبط بالدولة والسلطات العمومية، فيقال: "أعمال الإدارة شرعية" *les actes de l'administration sont légales*، لكن بالنسبة للدولة وسلطاتها يقال: "إنّ هذه السلطة القائمة مشروعة" *un pouvoir légitime* كأن تكون تحققت بانتخابات حرة ونزيهة على سبيل المثال، ويقال "هذه السلطة غير مشروعة" *un pouvoir non légitime* كأن تكون نتيجة انقلاب عسكري أو انتخابات مزورة.

وهو ما أكّده دستور الجزائر في مواضع عديدة، وردت أكثر دقة باللغة الفرنسية مقارنة باللغة العربية، كما هو موضح أدناه، بوضع النص المعني باللغة العربية متبوعاً بما ورد باللغة الفرنسية:

"... وكذا تعزيز شرعية الدولة التي تمارس سلطاتها خدمة للاستقلال الوطني وبعيدا عن كل ضغط خارجي"<sup>3</sup>.

« ...ainsi que le renforcement de la légitimité de l'État exerçant ses pouvoirs au service de l'indépendance nationale et à l'abri de toute pression extérieure »<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> - سعاد دحمان، "عناصر سلطة الإدارة التقديرية واختصاصها المقيد"، مجلة تنوير للدراسات الأدبية والإنسانية، المجلد 1، العدد 3، الجلفة-الجزائر، سبتمبر 2017، ص.216.

<sup>2</sup> - Gustave PEISER, op.cit., p.38.

<sup>3</sup> - ديباجة دستور الجزائر.

<sup>4</sup> - Préambule de la Constitution algérienne.

الباب الثاني \_\_\_\_\_ مجالات تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في الجزائر وضوابطه

وكذلك: "تستمدّ الدولة وجودها وشرعيتها من إرادة الشعب"<sup>1</sup>.

« *L'État puise sa raison d'être et sa légitimité dans la volonté du peuple* »<sup>2</sup>.

في هذين الموضوعين من الدستور تمّ توظيف مصطلح شرعية الدولة، لكنّ المؤسس الدستوري يقصد معنى مشروعيتها، كما ورد باللغة الفرنسية، وهو ما تثبته جملة النصوص التالية على طول الدستور:

بالنسبة لمشروعية السلطة: "إنّ الدستور فوق الجميع، وهو القانون الأساسي الذي يضمن الحقوق والحريّات الفرديّة والجماعيّة، ويحمي مبدأ حرّيّة اختيار الشعب، ويضفي المشروعية على ممارسة السلطات، ويكرّس التداول الديمقراطي عن طريق انتخابات دورية، حرّة ونزيهة"<sup>3</sup>.

« *La Constitution est au-dessus de tous, elle est la loi fondamentale qui garantit les droits et les libertés individuels et collectifs, protège le principe du libre choix du peuple, confère la légitimité à l'exercice des pouvoirs, et consacre l'alternance démocratique par la voie d'élections périodiques libres et régulières* »<sup>4</sup>.

بالنسبة لشرعية نشاط الإدارة: "تتعامل الإدارة بكل حياد مع الجمهور في إطار احترام الشرعية"<sup>5</sup>.

« *L'administration agit avec le public en toute neutralité dans le respect de la légalité* »<sup>6</sup>.

كذلك: "يقوم القضاء على أساس مبادئ الشرعية والمساواة"<sup>7</sup>.

« *La justice est fondée sur les principes de légalité et d'égalité* »<sup>8</sup>.

بالإضافة إلى: "تخضع العقوبات الجزائية لمبدأي الشرعية والشخصية"<sup>9</sup>.

---

<sup>1</sup> - المادة 13 من دستور الجزائر.

<sup>2</sup> - Art 13 de la Constitution algérienne.

<sup>3</sup> - ديباجة دستور الجزائر.

<sup>4</sup> - Préambule de la Constitution algérienne.

<sup>5</sup> - المادة 26 من دستور الجزائر.

<sup>6</sup> - Art 26 de la Constitution algérienne.

<sup>7</sup> - المادة 165 من دستور الجزائر.

<sup>8</sup> - Art 165 de la Constitution algérienne.

<sup>9</sup> - المادة 167 من دستور الجزائر.

الباب الثاني \_\_\_\_\_ مجالات تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في الجزائر وضوابطه

« *Les sanctions pénales obéissent aux principes de légalité et de personnalité* »<sup>1</sup>.

وهو ما يدعم الخيار الذي اعتمده في الدراسة، باستعمال مصطلح الشرعية لا المشروعية، للدلالة على ذلك المفهوم الذي يشكّل قيوداً وضابطاً لتدخّل الجماعات الإقليمية في حفظ النظام العام، وهو ما يتّضح من خلال ما يلي.

ثانياً: تقييد تدخّل الجماعات الإقليمية في حفظ النظام العام باحترام الشرعية

تمّ النصّ صراحة على تقييد تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام باحترام مبدأ الشرعية، في شكلين:

**1- تقييد الجماعات الإقليمية بالشرعية نابع من كون التدخّل لحفظ النظام العام جزء من جملة تدخلات الجماعات الإقليمية:**

حيث تمّ التأكيد على وجوب احترام الجماعات الإقليمية للقواعد القانونية باختلاف درجاتها، فيما تعلق بمختلف مجالات تدخلها وصلاحياتها، من خلال تكرار عدّة عبارات تفيد ذلك صراحةً، على غرار ما يلي:

أ- "طبقاً للتشريع والتنظيم المعمول بهما"<sup>2</sup>.

ب- "ضمن الشروط المحددة في القانون والتنظيم"<sup>3</sup>.

ت- "تتدخل في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون"<sup>4</sup>.

ث- "تبطل بقوة القانون مداورات المجلس الشعبي الولائي: المتخذة خرقاً للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات"<sup>5</sup>.

ج- "طبقاً للقوانين والتنظيمات المعمول بها"<sup>6</sup>.

<sup>1</sup>- Art 167 de la Constitution algérienne.

<sup>2</sup>- المادتان 108 و124 من قانون البلدية 10-11.

<sup>3</sup>- المادة 115 من قانون البلدية 10-11.

<sup>4</sup>- المادة الأولى من قانون الولاية 07-12.

<sup>5</sup>- المادة 53 من قانون الولاية 07-12.

<sup>6</sup>- المادة 78 من قانون الولاية 07-12.



## الباب الثاني \_\_\_\_\_ مجالات تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في الجزائر وضوابطه

ح- "حسب الشروط المحددة في التنظيم المعمول به"<sup>1</sup>.

خ- "تمارس البلدية صلاحياتها في كل المجالات المخولة لها بموجب القانون"<sup>2</sup>.

د- "تبطل بقوة القانون مداوات المجلس الشعبي البلدي: المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات"<sup>3</sup>.

### 2- النص على تقيّد الجماعات الإقليمية بالشرعية بشكل محدّد في إطار التدخّل لحفظ النظام العام:

تم النص صراحة على هذا القيد في قانوني الجماعات الإقليمية من جهة، والنصوص الخاصة بحفظ النظام العام من طرف السلطات المحلية من جهة أخرى:

أ- "يجسم الوالي سلطة الدولة على صعيد الولاية ويتخذ في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها، جميع

الإجراءات التي من شأنها أن تضمن في كل الظروف، السلم والاطمئنان والنظافة العمومية"<sup>4</sup>.

ب- "حسب الشروط والأشكال المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات المعمول بها"<sup>5</sup>.

ت- "في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها"<sup>6</sup>.

ث- "يجب أن يندرج أداء المهمات الدائمة المرتبطة بحفظ النظام العام والأمن، في إطار القانون،

ويتم على أساس وثائق مكتوبة"<sup>7</sup>.

ج- "يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار التنظيم المعمول به"<sup>8</sup>.

ح- "يتخذ وينفذ رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار التنظيم المعمول به"<sup>9</sup>.

خ- "تبليغ وتنفيذ القوانين والتنظيمات على إقليم البلدية"، ثم أورد بعدها مباشرة: "السهر على النظام

والسكينة والنظافة العمومية"<sup>10</sup>.

1- المادة 89 من قانون الولاية 12-07.

2- المادة 3 من قانون البلدية 11-10.

3- المادة 59 من قانون البلدية 11-10.

4- المادة الأولى من المرسوم رقم 83-373.

5- المادتان 2 و3 من المرسوم رقم 83-373.

6- المادة 5 من المرسوم رقم 83-373.

7- المادة 7 من المرسوم رقم 83-373.

8- المادة 2 من المرسوم رقم 81-267.

9- المادة 14 من المرسوم رقم 81-267.

10- المادة 88 من قانون البلدية 11-10.

الباب الثاني \_\_\_\_\_ مجالات تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في الجزائر وضوابطه

د- "حسب الكيفيات المحددة عن طريق التنظيم"<sup>1</sup>.

ذ- "يسهر الوالي على تنفيذ القوانين والتنظيمات المعمول بهما"<sup>2</sup>، ثم مباشرة أورد: "الوالي مسؤول على

المحافظة على النظام"<sup>3</sup>.

ر- "حسب الشروط التي تحددها القوانين والتنظيمات"<sup>4</sup>.

ز- "طبقا للتشريع المعمول به"<sup>5</sup>.

مما سبق بيانه يتأكد وجوب احترام مبدأ الشرعية من طرف الجماعات الإقليمية خلال تدخلها لحفظ النظام العام، في ظلّ الأوقات العادية، بمعنى عدم خرق الدستور ومطابقة الإجراءات المتخذة في ذات الصدد للقوانين والتنظيمات الساري بها العمل.

## الفرع الثاني

### احترام الجماعات الإقليمية للشرعية في حفظ النظام العام خلال الظروف الاستثنائية

إنّ قيد الشرعية على تدخل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام يبقى قائما في الظروف الاستثنائية، لكن مع تغيير مداه وطبيعة التدخل ذاته، لبحث هذا التغيير كان لزاما التوقف عند تعريف الظروف الاستثنائية وتكريسها في الجزائر (أولا)، وكذا أثرها على تدخل كل من البلدية والولاية وشرعيته (ثانيا).

### أولا: تعريف الظروف الاستثنائية وتكريسها في الجزائر

يتم تناول تعريف الظروف الاستثنائية فقهاً (1)، ومن ثم تكريسها في الجزائر (2)، كما هو مبين فيما

يلي:

### 1- تعريف الظروف الاستثنائية:

مما ورد بخصوص تعريف الظروف الاستثنائية أنّها: "هي الظروف الشاذة، الخارقة التي تهدد السلامة

<sup>1</sup> - المادة 93 من قانون البلدية 10-11.

<sup>2</sup> - المادة 113 من قانون الولاية 07-12.

<sup>3</sup> - المادة 114 من قانون الولاية 07-12.

<sup>4</sup> - المادة 117 من قانون الولاية 07-12.

<sup>5</sup> - المادة 119 من قانون الولاية 07-12.

الباب الثاني \_\_\_\_\_ مجالات تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في الجزائر وضوابطه العامة والأمن العام والنظام في البلاد وتعرض كيان الأمة للزوال"<sup>1</sup>.

إنّ الأخذ بهذا التعريف الذي ربط الظروف الاستثنائية بتهديد النظام العام، يفضي إلى تأكيد مكانة هذا الأخير وخطورته، فحالة النظام العام القائمة (مُصان أو مُهدّد ومختلّ) هي التي تحدّد طبيعة الظروف المحيطة (عادية أو استثنائية).

وهناك من يعرف الظروف الاستثنائية كما يلي: "تلك الحالة من الخطر الجسيم الذي يتعذر تداركه بالوسائل العادية مما يدفع السلطات القائمة على الظروف الاستثنائية أن تلجأ بالوسائل القانونية الاستثنائية لدفع هذا الخطر ومواجهات الأزمات"<sup>2</sup>.

يلاحظ على هذا التعريف ربط الظروف الاستثنائية بالخطر الجسيم، الذي يوجب تداركه استعمال وسائل استثنائية.

في تعريف آخر للظروف الاستثنائية نجد أنّها: "نظام قانوني يتقرر بمقتضى قوانين دستورية عاجلة لحماية المصالح الوطنية ولا يلجأ إليها إلا بصفة استثنائية ومؤقتة لمواجهة الظروف الطارئة التي تقتصر عنها الإدارة الشرعية، وتنتهي بانتهاء مسوغاتها"<sup>3</sup>، أين تمّ التأكيد على طابعها القانوني وغايتها (حماية المصالح الوطنية).  
أما في إطار الفقه الفرنسي فقد عرّف الظروف الاستثنائية كما يلي:

« *Les régimes d'exception ont pour caractéristiques de permettre à l'État d'affronter une situation particulièrement dangereuse et inhabituelle, qui serait susceptible de le fragiliser, voire de le mettre en péril. Ils prévoient que dans certaines situations, les pouvoirs au sein de l'État puissent être réorganisés et les libertés restreintes. Ces régimes sont si extraordinaires. Ils n'ont pas, normalement, vocation à durer ; ils doivent être contenus dans le temps pour permettre au plus vite un retour à une situation normale* »<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> - سمير داود سلمان، علي مجيد العكيلي، مدى تأثير الظروف الاستثنائية على الشرعية الدستورية (دراسة مقارنة)، المركز القومي للإصدارات القانونية، مصر، 2015، ص. 16.

<sup>2</sup> - المرجع نفسه، ص. 17.

<sup>3</sup> - المرجع نفسه، ص. 17.

<sup>4</sup> - Karine ROUDIER et autres, *L'état d'urgence*, Dalloz, Paris, 2016, p.p. 5 et 6.

الباب الثاني \_\_\_\_\_ مجالات تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في الجزائر وضوابطه في التعريف السابق إيراده تم ربط الظروف الاستثنائية بعدّة محددات: الخطورة، الحالة الخاصة وغير المعتادة، تهديد الدولة و/أو إضعافها، وهو ما يستوجب إعادة تنظيم سلطات الدولة والحد من الحريات. وعزّفت الظروف الاستثنائية كذلك بما يأتي:

« *Circonstances très graves qui, perturbant la vie de la Nation et/ou le fonctionnement régulier des pouvoirs publics, amènent les autorités à prendre des mesures extraordinaires, au sens propre du terme, pour assurer la continuité de l'État* »<sup>1</sup>.

لم يختلف هذا التعريف عن إحدى تعريفات الفقه العربي السابقة، التي اشترطت في الظروف الاستثنائية الخطر المخلّ بحياة الأمة والسير المنتظم للسلطات العمومية، ممّا يحمّ اتخاذ تدابير استثنائية قصد ضمان استمرارية الدولة.

اعتمادا على التعريفات السالفة، نخلص إلى أنّ الظروف الاستثنائية هي: "تلك الحالات الطارئة غير المعتادة، الناجمة عن حدوث خطر أو جملة من المخاطر الجسيمة، التي من شأنها الإخلال بالنظام العام وتهديد سلامة الدولة والسير المنتظم لمؤسساتها، الأمر الذي يستدعي اتخاذ تدابير استثنائية، من شأنها الحدّ من الحريات، بغرض حماية الدولة، مصالحها واستمراريتها".

## 2- تكريس الظروف الاستثنائية في الجزائر:

الظروف الاستثنائية المكرّسة في الجزائر هي: حالة الطوارئ *l'état d'urgence*، حالة الحصار *la mobilisation générale*<sup>2</sup>، الحالة الاستثنائية *l'état d'exception*<sup>3</sup>، التعبئة العامة *la mobilisation générale*<sup>4</sup>، الحرب *la guerre*<sup>5</sup>.

يتمّ التعريف بكلّ حالة من هذه الظروف الاستثنائية، على ضوء ما ورد في نصّ الدستور كما هو مبين فيما يأتي.

<sup>1</sup>- Agathe VAN LANG et autres, op.cit., p. 74.

<sup>2</sup> - المادة 97 من دستور الجزائر.

<sup>3</sup> - المادة 98 من دستور الجزائر.

<sup>4</sup> - المادة 99 من دستور الجزائر.

<sup>5</sup> - المادة 100 من دستور الجزائر.

الباب الثاني \_\_\_\_\_ مجالات تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في الجزائر وضوابطه

### أ- حالة الطوارئ وحالة الحصار:

يتمّ تلخيص حالتي الطوارئ والحصار في البنود التالية:

- تكونان في حالة الضرورة الملحة *nécessité impérieuse*.
- يقرّرها رئيس الجمهورية، بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن واستشارة كل من رئيس مجلس الأمة، رئيس المجلس الشعبي الوطني، الوزير الأول/رئيس الحكومة ورئيس المحكمة الدستورية.
- لا تتجاوز كلّ حالة منهما ثلاثين (30) يوماً، وتمدد بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معاً<sup>1</sup>.

### ب- الحالة الاستثنائية:

يتم حصر ما ورد بخصوص الحالة الاستثنائية على مستوى الدستور الجزائري فيما يلي:

- تكون في حالة وجود خطر داهم يوشك إصابة مؤسسات الدولة الدستورية واستقلالها أو سلامة ترابها.
- يقرّرها رئيس الجمهورية، بعد استشارة كل من رئيس مجلس الأمة، رئيس المجلس الشعبي الوطني، رئيس المحكمة الدستورية، والاستماع للمجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء، وتنتهي بذات الإجراءات.
- مدتها لا تتجاوز ستين (60) يوماً، قابلة للتمديد بعد موافقة أغلبية أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معاً.
- بتقريرها يتمتع رئيس الجمهورية بسلطات استثنائية من شأنها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية للجمهورية، كما يوجه خطاباً للأمة، مع اجتماع البرلمان وجوباً<sup>2</sup>.

### ت- التعبئة العامة:

- يقرّرها رئيس الجمهورية في مجلس الوزراء، بعد الاستماع للمجلس الأعلى للأمن واستشارة كل من رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني<sup>3</sup>، والأصل فيها أنّها لا تكون منفردة بل مصاحبة لإحدى الحالات الأخرى.

<sup>1</sup> - المادة 97 من دستور الجزائر.

<sup>2</sup> - المادة 98 من دستور الجزائر.

<sup>3</sup> - المادة 99 من دستور الجزائر.

ث- حالة الحرب:

- يتمّ تلخيص حالة الحرب كإحدى حالات الظروف الاستثنائية المكرّسة دستورياً في الجزائر فيما يلي:
- تكون في حالة وقوع عدوان فعليّ على البلاد، أو يوشك أن يقع (حسب ما تنص عليه ترتيبات ميثاق الأمم المتحدة).
  - يعلنها رئيس الجمهورية، بعد اجتماع مجلس الوزراء، الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن واستشارة كل من رئيس مجلس الأمة، رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المحكمة الدستورية.
  - بإعلانها يجتمع البرلمان وجوباً، يوجّه رئيس الجمهورية خطاباً للأمة، ويتولّى جميع السلطات، ويتم وقف العمل بالدستور.
  - رئيس الجمهورية هو من يتولى كذلك توقيع اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم، مع التماس رأي المحكمة الدستورية، وعرضها على كل غرفة من غرفتي البرلمان للموافقة الصريحة عليها<sup>1</sup>.
- الملاحظ على جملة الظروف الاستثنائية المكرّسة في الجزائر، هو وحدة الجهة التي تقرّها (رئيس الجمهورية)، وتقارب إجراءات اتّخاذها وإعلانها، مع اختلاف مسبباتها: "الضرورة الملحة" بالنسبة لحالات الطوارئ والحصار، "الخطر الداهم الذي يصيب مؤسسات الدولة الدستورية، استقلالها وسلامتها" بالنسبة للحالة الاستثنائية، والعدوان الفعليّ بالنسبة للحرب، وقد وردت بشكل تصاعديّ من الأقل إلى الأكثر خطورة.
- بعد تحديد المقصود بالظروف الاستثنائية، وحالاتها المكرّسة في الجزائر، يطرح التساؤل التالي: كيف تؤثر هذه الحالات على تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام؟ وكيف يتطور مفهوم الشرعية كقيد على تدخّل كل من البلدية والولاية في ظلّ الظروف الاستثنائية؟ وهو ما يتمّ بحثه من خلال ما يأتي.

<sup>1</sup> - المواد 100، 101 و102 من دستور الجزائر.

الباب الثاني \_\_\_\_\_ مجالات تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في الجزائر وضوابطه

ثانيا: أثر الظروف الاستثنائية على تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام وشرعيته

ليان كيفية تأثير الظروف الاستثنائية على تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام، وكذا على شرعيته، يتم التعريف بالشرعية الاستثنائية وشروط إعمالها من جهة (1)، وتتبع كيفية تطوّر تدخّل البلدية والولاية خلال بعض الظروف الاستثنائية التي شهدتها الجزائر (2).

## 1- تعريف الشرعية الاستثنائية وشروط إعمالها:

يمكن تناول التعريف بالشرعية الاستثنائية، وشروط إعمالها كلّ على حده، كما هو مبين فيما يلي:

### أ- تعريف الشرعية الاستثنائية:

عندما تمّ التعريف بالظروف الاستثنائية، تمّ إيراد أنّها ترجع إلى وجود خطر أو جملة من المخاطر الجسيمة، التي حظيت في الجزائر بالتأطير القانوني، وقد أشار المشرّع الجزائري من خلال قانون خاصّ بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث إلى الشرعية الاستثنائية، حيث أورد: "تعتبر مجموع الأعمال المندرجة ضمن الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث أعمالا ذات النفع العام، ويمكن بهذه الصفة استثنائها من التشريع المعمول به ضمن الحدود المبيّنة بموجب هذا القانون"<sup>1</sup>.

أي أنّ القانون ذاته أجاز الخروج عن التشريع الساري، لكن في إطار حدود معينة ومبيّنة بموجب القانون، ترمي إلى تحقيق النفع العام، وهو ما يعني أنّ استثنائية الظروف المحيطة لا تلغي قيد الشرعية.

تتمثّل الأخطار الكبرى المحددة قانوناً في الجزائر فيما يلي: الزلازل والأخطار الجيولوجية، الفيضانات، الأخطار المناخية (التي تشمل: الرياح القوية، سقوط الأمطار الغزيرة، الجفاف، التصحر، الرياح الرملية والعواصف الثلجية)، حرائق الغابات، الأخطار الصناعية والطاقوية، الأخطار الإشعاعية والنووية، الأخطار المتصلة بصحة الإنسان (المتعلّقة بالأمراض المنطوية على خطر العدوى أو الوباء)، الأخطار المتصلة بصحة الحيوان والنبات (منها أخطار الجائحة الحيوانية، الأمراض حيوانية المنشأ التي تعرف بالزئوز الكبرى *Zoonose majeure* وإصابة الثروة النباتية)، أشكال التلوث الجوي أو الأرضي أو البحري أو المائي، والكوارث المترتبة

<sup>1</sup> - المادة 5 من القانون رقم 20-04.

الباب الثاني \_\_\_\_\_ مجالات تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في الجزائر وضوابطه على التجمعات البشرية الكبيرة (أين يتم استقبال عدد مرتفع من الزوار، على غرار: الملاعب، محطات النقل البري، الموانئ، المطارات الكبيرة أو الشواطئ)<sup>1</sup>.

إنّ حدوث إحدى الأخطار الكبرى السابقة، غالباً ما يفضي إلى إعلان المنطقة المعنية "منطقة منكوبة"، التي استعملت قانوناً (أي عبارة "المنطقة المنكوبة") في إطار ماليّ فيما يتعلّق بتعويض الضحايا، حيث يتم إعلان الإقليم المعني منطقة منكوبة، من خلال قرار وزاري مشترك بين وزير الجماعات المحلية والمالية بالتشاور مع الوزير أو الوزراء المعنيين، بعد تقرير مفصّل يقدمه الوالي<sup>2</sup>.

### ب- شروط إعمال مبدأ الشرعية الاستثنائية:

حصر الفقه شروط إعمال مبدأ الشرعية الاستثنائية فيما يلي:

- وجود الظرف الاستثنائي.
- تناسب الإجراءات المتخذة مع الظرف الاستثنائي.
- أن يكون الهدف من النظام القانوني الاستثنائي هو تحقيق المصلحة العامة.
- استحالة مواجهة الظرف الاستثنائي بالقواعد القانونية العادية، تتجلى هذه الاستحالة في عدم وجود تنظيم قانوني يحكم الوضع الناتج عن وجود الظرف الاستثنائي أو وجود نصوص قانونية لكنّها غير كافية لمواجهة هذا الظرف، أي عدم قدرة السلطة المعنية وعجزها عن التدخّل، الأمر الذي من شأنه الإخلال بالنظام العام وسير المرافق العمومية<sup>3</sup>.

الملاحظ على هذه الشروط الفقهية اللازم توفرها لإعمال مبدأ الشرعية الاستثنائية، على الرّغم من عموميتها، أنّها تتلاءم ومفهوم الظروف الاستثنائية ذاتها، ليبقى الأساس فيها تحقيق النفع أو الصالح العام، وهو ما تمّ تكريسه في الجزائر صراحة على مستوى التشريع.

<sup>1</sup> - المواد 10، 26، 36، 39 و 40 من القانون رقم 04-20.

<sup>2</sup> - المادتان 6 و 7 من المرسوم التنفيذي رقم 90-402، مؤرخ في 15 ديسمبر 1990، يتضمن تنظيم صندوق الكوارث الطبيعية والأخطار التكنولوجية الكبرى وسيره، ج.ر عدد 55، 19 ديسمبر 1990، ص.1749.

<sup>3</sup> - رضية بركايل، مبدأ المشروعية في ظل الظروف الاستثنائية للدولة، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه علوم في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري-تيزي وزو، الجزائر، 2019-2020، ص.ص. 69-74.



الباب الثاني \_\_\_\_\_ مجالات تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في الجزائر وضوابطه  
2- تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام خلال بعض الظروف الاستثنائية التي شهدتها  
الجزائر:

لجأت الجزائر إلى إعلان بعض حالات الظروف الاستثنائية، وهو ما يشكّل فرصة مناسبة لدراستنا  
قصد البحث بشكل عمليّ في أثر هذه الظروف على تدخّل كل من البلدية والولاية لحفظ النظام العام  
وشرعيته.

#### أ- حالة الحصار (5 يونيو 1991):

تم تقرير حالة الحصار من 5 يونيو 1991 لمدة أربعة (04) أشهر عبر كامل التراب الوطني<sup>1</sup>، بهدف  
تحقيق ما يلي:

- الحفاظ على استقرار مؤسسات الدولة الديمقراطية والجمهورية.
- استعادة النظام العام.

- استعادة السير العادي للمرافق العمومية بكل الوسائل القانونية والتنظيمية<sup>2</sup>.

بموجب إعلان حالة الحصار تم تفويض الصلاحيات المسندة إلى الشرطة والسلطة المدنية في مجال النظام  
العام إلى السلطة العسكرية<sup>3</sup>.

وقد تم إنشاء لجنة لرعاية النظام العام على مستوى كل ولاية، برئاسة السلطة العسكرية، يدخل في  
تشكيلتها الوالي<sup>4</sup>، تسهر على حسن التدابير الاستثنائية المنصوص عليها في إطار حالة الحصار المقررة<sup>5</sup>، ما  
يعني وجود حضور "متواضع" للجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام خلال حالة الحصار كإحدى الظروف  
الاستثنائية، تواضع هذا الحضور نابع من التواجد المحصور في الوالي من جهة، والتدخّل المحصور في مجرّد  
الدخول في تشكيلة لجنة برئاسة سلطة عسكرية، من جهة أخرى.

<sup>1</sup> - المادة الأولى من المرسوم الرئاسي رقم 91-196، مؤرخ في 04 يونيو 1991، يتضمن تقرير حالة الحصار، ج.ر. عدد 29، 12 يونيو  
1991، ص. 1087.

<sup>2</sup> - المادة 2 من المرسوم الرئاسي رقم 91-196.

<sup>3</sup> - المادة 3 من المرسوم الرئاسي رقم 91-196.

<sup>4</sup> - المادة 5 من المرسوم الرئاسي رقم 91-196.

<sup>5</sup> - المادة 6 من المرسوم الرئاسي رقم 91-196.

الباب الثاني \_\_\_\_\_ مجالات تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في الجزائر وضوابطه  
بالإضافة إلى الحضور المتواضع السابق ذكره، جرى ذكر الجماعات الإقليمية في إطار التدابير الخاصة  
بحالة الحصار، من خلال النص على تعيين مندوبيات تنفيذية من موظفين على مستوى الجماعات الإقليمية  
التي تشهد إفشال عمل السلطات العمومية أو عرقلة بمواقف تجميدية مبيّنة أو معارضة صريحة من المجالس  
المحلية أو التنفيذية البلدية المنتخبة<sup>1</sup>.

وقد تمّ رفع حالة الحصار في 29 سبتمبر 1991<sup>2</sup>.

### ب- حالة الطوارئ (9 فبراير 1992):

تم إعلان حالة الطوارئ ابتداء من 9 فبراير 1992 في كامل التراب الوطني لمدة اثني عشر (12)  
شهرًا، مع إمكانية رفعها قبل ذلك<sup>3</sup>، بهدف:

- استتباب النظام العام.
- ضمان أمن الأشخاص والممتلكات بشكل أفضل.
- تأمين السير الحسن للمصالح العمومية<sup>4</sup>.

يعدّ الوزير المكلف بالداخلية المسؤول عن الحفاظ على النظام العام على المستوى الوطني خلال حالة  
الطوارئ، وهو من يتولى الإدارة العامة لتنفيذ تدابير الوقاية والحفاظ على النظام العام، ويصدر في ذات الإطار  
الأوامر والتوجيهات للمستويات المرؤوسة<sup>5</sup>.

على المستوى المحلي، تم تكليف الوالي في دائرته الإقليمية باتخاذ التدابير اللازمة لحفظ النظام العام  
واستتبابه، في إطار الأحكام المحددة تنظيمًا والتوجيهات الحكومية<sup>6</sup>، وخوّل بما يأتي:

<sup>1</sup> - المادة 10 من المرسوم الرئاسي رقم 91-196.

<sup>2</sup> المادة الأولى من المرسوم الرئاسي رقم 91-336، مؤرخ في 22 سبتمبر 1991، يتضمن رفع حالة الحصار، ج.ر عدد 44، 25 سبتمبر  
1991، ص.1684.

<sup>3</sup> - المادة الأولى من المرسوم الرئاسي رقم 92-44، مؤرخ في 09 فبراير 1992، يتضمن إعلان حالة الطوارئ، ج.ر عدد 10، 09 فبراير  
1992، ص.285. المتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 92-320، مؤرخ في 11 غشت 1992، ج.ر عدد 61، 12 غشت 1992،  
ص.1609.

<sup>4</sup> - المادة 2 من المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المتمم.

<sup>5</sup> - المادة الأولى من القرار الوزاري المشترك، مؤرخ في 10 فبراير 1992، يتضمن التنظيم العام لتدابير الحفاظ على النظام العام في إطار حالة  
الطوارئ، ج ر عدد 11، 11 فبراير 1992، ص.298.

<sup>6</sup> - المادة 4 من المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المتمم.

## الباب الثاني \_\_\_\_\_ مجالات تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في الجزائر وضوابطه

- تحديد أو منع مرور الأشخاص والسيارات في أماكن وأوقات معينة.
  - تنظيم نقل المواد الغذائية والسلع ذات الضرورة الأولى وتوزيعها.
  - إنشاء مناطق الإقامة المنظمة لغير المقيمين.
  - منع من الإقامة أو وضع تحت الإقامة الجبرية كل شخص يتضح أن نشاطه مضر بالنظام العام أو بسير المصالح العمومية.
  - تسخير العمال للقيام بنشاطهم المهني المعتاد في حالة إضراب غير مرخص به، أو غير شرعي، ويشمل هذا التسخير المؤسسات العمومية أو الخاصة للحصول على تقديم الخدمات ذات المنفعة العامة.
  - الأمر بشكل استثنائي بالتفتيش نهارا وليلا<sup>1</sup>.
- ويتعيّن على الوالي الرجوع لقائد الناحية العسكرية، فيما يتعلّق بكل مشاكل وقاية النظام العام وحفظه التي تتطلب استخدام قوات تدخّل خارجة عن نطاق ولايته<sup>2</sup>.
- ولممارسة صلاحياته تلك، للوالي أن يحرك مصالح الشرطة والدرك الوطني المتمركزة على إقليم الولاية، كما تساعده أركان مختلطة تتكون من: قائد القطاع العسكري، قائد مجموعة الدرك الوطني أو ممثله ورئيس الأمن الولائي أو ممثله<sup>3</sup>.
- يتولّى الوالي الإمضاء باسم وزير الداخلية على مقررات تدبير الوضع في مركز أمن<sup>4</sup> المتخذ في الأصل من قبل وزير الداخلية<sup>5</sup>، وفي حالة التفويض للولاية يتم إعلام وزير الداخلية بالمقررات المتخذة مصحوبة بجميع العناصر التي تسببت فيها<sup>6</sup>.

1- المادة 6 من المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المتتم.

2- المادة 6 من القرار الوزاري المشترك المتضمن التنظيم العام لتدابير الحفاظ على النظام العام في إطار حالة الطوارئ.

3- المادتان 6 و7 من القرار الوزاري المشترك المتضمن التنظيم العام لتدابير الحفاظ على النظام العام في إطار حالة الطوارئ.

4- تنص المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 92-75، مؤرخ في 20 فبراير 1992، يحدد شروط تطبيق بعض أحكام المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المتضمن إعلان حالة الطوارئ، ج.ر عدد 14، 23 فبراير 1992، ص.388، على: "يعدّ الوضع في مركز أمن تدبيرا إداريا ذا طابع وقائي، يتمثل في حرمان كل شخص راشد يعرض سلوكه للخطر، النظام والأمن العموميين، وكذا حسن سير المصالح العمومية من حريته في الذهاب والإياب، بوضعه في أحد المراكز المحدثة بقرار وزير الداخلية والجماعات المحلية".

5- المادتان 3 و4 من المرسوم التنفيذي رقم 92-75.

6- المادتان الأولى و3 من القرار المؤرخ في 11 فبراير 1992، يتضمن تفويض الإمضاء إلى الولاية فيما يخص الوضع في مراكز الأمن، ج.ر عدد 11، 11 فبراير 1992، ص.300.

الباب الثاني \_\_\_\_\_ مجالات تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في الجزائر وضوابطه  
تم تعيين مندوبيات تنفيذية على مستوى الجماعات الإقليمية في حال عرقلة سير المجالس المحلية، إلى  
حين تجديدها عن طريق الانتخاب<sup>1</sup>.

وقد تم رفع حالة الطوارئ سنة 2011<sup>2</sup>.

الملاحظ أنّ تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام خلال حالة الطوارئ كإحدى حالات  
الظروف الاستثنائية، بقي مجسّدا في الوالي فقط، على غرار حالة الحصار، لكن في المقابل تم توسيع دائرة  
تدخّل الوالي (مقارنة بحضوره المتواضع خلال حالة الحصار).

إنّ مساهمة الجماعات الإقليمية في حفظ النظام العام خلال الظروف الاستثنائية، من خلال تدخّل  
الوالي يأتي تجسيدا لبعدها عن التركيز الإداري للولاية، لا لبعدها اللامركزي، وهو ما أثبتته علاقة الوالي بوزير  
الداخلية وبالسلطة العسكرية.

وعليه يمكن القول أنّ تدخّل الجماعات الإقليمية في حفظ النظام العام يتقلّص خلال الظروف  
الاستثنائية لصالح السلطات المركزية المدنية، وكذا السلطة العسكرية، لكن يبقى تدخّلها المحدود مقيّدا باحترام  
شرعية استثنائية.

بالإضافة إلى قيد احترام الشرعية سواء في الأوقات العادية أو الظروف الاستثنائية، يتعيّن على كل من  
البلدية والولاية في تدخّلها قصد حفظ النظام العام مراعاة مبادئ نشاط المرافق العمومية، وهو ما نتطرّق  
إليه فيما يلي.

<sup>1</sup> - المادة 8 من المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المتتم.

<sup>2</sup> - المادة الأولى من الأمر رقم 01-11، مؤرخ في 23 فبراير 2011، يتضمن رفع حالة الطوارئ، ج.ر عدد 12، 23 فبراير 2011،  
ص.4.

## المطلب الثاني

### تكريس الجماعات الإقليمية لمبادئ نشاط المرفق العمومي في حفظ النظام العام

يشكّل المرفق العمومي مفهوما محوريا في مجال القانون العام، ونشاطا أساسيا في حياة المجتمعات<sup>1</sup>، وهو ما يجعل منه مفهوما معقّدا ومتعدّد الأبعاد، بين البعد السياسي، الاجتماعي والقانوني، الأمر الذي يصعب من تعريفه وحصر معناه، ومما قيل في ذلك أنّ المرفق العمومي هو سياسيّ الفكرة وقانونيّ المفهوم:

« *Service public ; la notion est politique, le concept est juridique* »<sup>2</sup>.

وكذلك:

« *L'expression service public ; une formule en quelque sorte monumentalisée, censée offrir une puissance durable d'idéalisation collective face au risque de vacuité des programmes politiques* »<sup>3</sup>.

إنّ تعريف المرفق العمومي بناء على المدلول المركّب<sup>4</sup> يفرز معنيين اثنين أحدهما عضويّ والآخر مادّي أو وظيفي، حيث يعدّ المرفق العمومي في ظلّ معناه العضوي جهازا مكوّنا من وسائل مادية وبشرية يعمل على ضمان مهام معيّنة على مستوى الإدارة التي ينتمي لها<sup>5</sup>، في حين يقصد به في إطار المعنى المادّي أو الوظيفي، الخدمة الموجهة للجمهور بهدف تحقيق الصالح العام<sup>6</sup>.

من بين تعريفات المرفق العمومي نورد ما يلي: "المرفق العمومي هو نشاط ذو نفع عام، خاضع للهيمنة أو الإدارة العليا للحكام، ويهدف إلى إشباع حاجات عامة للجمهور، بسبب عدم كفاية أو عدم وجود

<sup>1</sup>- Delphine ESPAGNO, « *L'idéologie du service public* », *Le service public et les idéologies politiques*, Ouvrage collectif, Presses universitaires du Septentrion, Villeneuve d'Ascq-France, 2016, Version électronique sur Open Edition Books, [www.books-openedition.org](http://www.books-openedition.org), page consultée le 19/12/2020.

<sup>2</sup>- Geneviève KOUBI, « *L'idéologie du service public* », Colloque sur *Le service public*, organisé à l'Université de Strasbourg, les 6 et 7 juin 2013, par l'institut de recherche Carré de Malberg et l'Association française pour la recherche en droit administratif, Dalloz, Paris, 2014, p.41.

<sup>3</sup>- Geneviève KOUBI, *Ibid.* p.42.

<sup>4</sup>- حماد محمد شطا، المرجع السابق، ص.53.

<sup>5</sup>- Brigitte BOUQUET, Patrick DUBÉCHOT, « *Le service, les services, fondements, ambigüité et contexte actuel* », *ERES Vie sociale*, 2016/2, n° 14, p.23.

<sup>6</sup>- Brigitte BOUQUET, Patrick DUBÉCHOT, *Ibid.* p.23.

الباب الثاني \_\_\_\_\_ مجالات تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في الجزائر وضوابطه مشروعات خاصة تحقق هذه الأغراض، ويخضع لحد أدنى من القواعد الخاصة أي لنظام قانوني خاص واستثنائي<sup>1</sup>.

وعليه، فإنّ أساس مفهوم المرفق العمومي هو وجود بعض الأنشطة الاجتماعية التي تصنّف كأساسية أو استراتيجية، يجب أن تسيّر وفق معايير خصوصية، على التحو الذي يسمح باستفادة الجميع منها، والمساهمة في تكريس التضامن والتماسك الاجتماعي، الثقافي والاقتصادي للمجتمع<sup>2</sup>.

للمرفق العمومي أربع (04) وظائف رئيسية، هي:

- النظام والضبط (الدفاع الوطني، القضاء، الحماية المدنية، ...).
- الحماية الاجتماعية والصحية (الضمان الاجتماعي، المرفق العمومي الاستشفائي).
- التربية، التعليم والثقافة (التعليم، البحث، والمرفق العمومي السمعي البصري).
- النشاط الاقتصادي<sup>3</sup>.

إنّ التعدّد الذي يميّز أغراض ووظائف المرافق العمومية، تقابله وحدة المبادئ التي تحكمها، والتي تتمثّل أساسا فيما يعرف بـ *Les lois de Rolland* لسنة 1930، نسبة للفقير القانوني الفرنسي *Louis Rolland*، والمتمثّلة في: مبدأ الاستمرارية، مبدأ المساواة ومبدأ التكيّف المستمر<sup>4</sup>.

كغيرها من الإدارات العمومية، وكغيره من وظائف المرفق العمومي، لا يمكن أن تُنمّ الجماعات الإقليمية تدخّلها لحفظ النظام العام دون احترام المبادئ العامة التي تحكم المرافق العمومية، التي نصّ عليها الدستور الجزائري صراحةً:

"تضمن المرافق العمومية لكل مرتفق التساوي في الحصول على الخدمات، وبدون تمييز.

تقوم المرافق العمومية على مبادئ الاستمرارية، والتكيّف المستمر، والتغطية المنصفة للتراب الوطني، وعند الاقتضاء، ضمان حد أدنى من الخدمة"<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> - عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الثاني، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص.57 و58.

<sup>2</sup> - Brigitte BOUQUET, Patrick DUBÉCHOT, op.cit. p.24.

<sup>3</sup> - Brigitte BOUQUET, Patrick DUBÉCHOT, Ibid. p.24.

<sup>4</sup> - Émilie MOREL, « Les lois du service public », www.carrieres-publiques.com, page consultée le 13/12/2020.

<sup>5</sup> - المادة 27 من دستور الجزائر.

الباب الثاني \_\_\_\_\_ مجالات تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في الجزائر وضوابطه

وقد ورد ذات النص باللغة الفرنسية كما يأتي:

« *Les services publics garantissent un égal accès et un traitement non discriminatoire à tout usager.*

*Les services publics sont organisés sur la base du principe de continuité, d'adaptation constante et d'une couverture équitable du territoire national ou, le cas échéant, assurent un service minimum »<sup>1</sup>.*

أي أنّ مبادئ نشاط المرافق العمومية في الجزائر على ضوء قانونها الأساسي، تتمثل في: المساواة، الاستمرارية (الفرع الأول) والتكيف المستمر (الفرع الثاني)، وهي المبادئ التي يجب على الجماعات الإقليمية مراعاتها قصد حفظ النظام العام.

## الفرع الأول

ضرورة ضمان المساواة واستمرارية خدمات الجماعات الإقليمية

### لحفظ النظام العام

كرّس قانون الولاية صراحة مبدأ المساواة والاستمرارية، كما هو وارد أسفله:

"يمكن للولاية إنشاء مصالح عمومية للتكفل باحتياجات المواطن وتضمن له الاستمرارية والتساوي في الانتفاع"<sup>2</sup>.

وفي نسخته باللغة الفرنسية، ورد ذات النص القانوني كما يلي:

« *La wilaya peut créer des services publics pour prendre en charge les besoins du citoyen et lui garantir la continuité et l'égal accès »<sup>3</sup>.*

يتمّ تناول ضرورة ضمان مبدأ المساواة من طرف الجماعات الإقليمية في تدخّلها لحفظ النظام العام، في موضع أوّل (أولاً)، ومن ثم الانتقال لوجوب ضمان استمرارية تقديم خدماتها في ذات الإطار، في موضع ثانٍ (ثانياً)، كما هو مبين فيما يأتي.

<sup>1</sup> - Art 27 de la Constitution algérienne.

<sup>2</sup> - المادة 7 من قانون الولاية 07-12.

<sup>3</sup> - Art 7 de la loi n° 12-07 relative à la wilaya.

## الباب الثاني \_\_\_\_\_ مجالات تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في الجزائر وضوابطه أولاً: ضرورة تكريس مبدأ المساواة في الحصول على خدمات الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام

يعدّ مبدأ المساواة من المبادئ العامة للقانون، التي كرّسها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في مواضع عدّة منه، على رأسها: "الناس جميعاً سواء أمام القانون، وهم يتساوون في حقّ التمتع بحماية القانون دونما تمييز، كما يتساوون في حقّ التمتع بالحماية من أيّ تمييز ينتهك هذا الإعلان ومن أيّ تحريض على مثل هذا التمييز"<sup>1</sup>.

وقد اعترفت الجزائر بالإعلان العالمي لحقوق الإنسان منذ أول دستور شهدته: "توافق الجمهورية على الإعلان العالمي لحقوق الإنسان وتنضم إلى كل منظمة دولية تستجيب لمطامح الشعب الجزائري وذلك اقتناعاً منها بضرورة التعاون الدولي"<sup>2</sup>.

أما المساواة كإحدى المبادئ الرئيسة المتعلقة بالمرافق العمومية، فقد عرفها مجلس الدولة الفرنسي في وقت سابق تحت التسمية التالية: "مبدأ المساواة الذي يحكم سير المرافق العمومية *Principe d'égalité* *qui régit le fonctionnement des services publics*"<sup>3</sup>.

مما ورد في تعريف مبدأ المساواة ما يلي: "كل المرتفقين يتحصّلون على نفس المزايا من المرفق العمومي، في ظلّ غياب نظام الأفضلية. في المقابل فإنّ التطبيق الموحد لقواعد المساواة لا يمكن بأي حال من الأحوال أن يفضي إلى اللامساواة الاجتماعية"<sup>4</sup>.

إنّ الجماعات الإقليمية قصد حفظ النظام العام عبر قناة نشاط المرفق العمومي، مقيدة بتكريس مبدأ المساواة، أي عدم تمييزها بين المرتفقين المعنيين في تقديم الخدمات الرامية لصون النظام العام، والتزام الحياد في ذلك<sup>5</sup>، تحت طائلة الإخلال بالنظام العام ذاته.

إذ لا يتصوّر تمكّن الجماعات الإقليمية من حفظ النظام العام دون مراعاة مبدأ المساواة، ومن أبرز الخدمات التي تقدّمها البلدية والولاية في إطار صون النظام العام، التي تتجلّى فيها أهمية تكريس المساواة،

<sup>1</sup> - المادة 7 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، [www.un.org/ar](http://www.un.org/ar)، تاريخ زيارة الموقع: 2020/12/18.

<sup>2</sup> - المادة 11 من دستور الجزائر لسنة 1963.

<sup>3</sup> - Pierre ESPLUGAS-LABATUT, *Le service public*, 4<sup>e</sup> édition, DALLOZ, Paris, 2018, p.35.

<sup>4</sup> - Brigitte BOUQUET, Patrick DUBÉCHOT, op.cit. p.23.

<sup>5</sup> - Pierre ESPLUGAS-LABATUT, op.cit. p.p.36 et 37.



الباب الثاني \_\_\_\_\_ مجالات تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في الجزائر وضوابطه العمليات المتعلقة بإزالة النفايات المنزلية وتزويد السكان بالمياه الصالحة للشرب، خصوصاً في بعض المناسبات الدينية على غرار عيدي الفطر والأضحى المبارك؛ أين تعجز بعض المصالح البلدية على تأمين خدمة رفع القمامة في الأحياء الشعبية وذات الكثافة السكانية العالية، مع انقطاع المياه عن بعض السكان، الأمر يؤدي إلى تكدّس النفايات وانتشار الروائح الكريهة، وهو ما يهدّد الصحة العمومية، ومنه الإخلال بالنظام العام، وينتهي الأمر غالباً باحتجاج هؤلاء السكان في صور عديدة على رأسها: غلق الطرقات، اقتحام مقرات البلديات المعنية وحتى محاصرة المسؤولين المحليين المعنيين، وهو ما يتكرّر في العديد من البلديات<sup>1</sup>.

أي أنّ حفظ النظام العمومي لا يمكن أن يتحقّق دون مراعاة مبدأ المساواة، وفي المقابل عدم تكريس هذا الأخير في تقديم الخدمات التي من شأنها صون النظام العام يفضي إلى الإخلال به.

### ثانياً: ضرورة تكريس مبدأ استمرارية تقديم خدمات الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام

إنّ بيان هذه الضرورة يتحقّق من خلال التوقّف عند التعريف بمبدأ الاستمرارية وبعض تطبيقاته من جهة (1)، ومن خلال بحث ضمانات تكريسه في إطار حفظ النظام العمومي وسير الجماعات الإقليمية من جهة أخرى (2).

#### 1- تعريف مبدأ استمرارية المرفق العمومي وبعض تطبيقاته:

يتم تناول تعريف مبدأ الاستمرارية بدايةً (أ)، ثمّ التطرّق لبعض تطبيقاته على مستوى الجماعات الإقليمية فيما تعلق بحفظ النظام العام (ب).

#### أ- تعريف مبدأ استمرارية المرفق العمومي:

إنّ مبدأ الاستمرارية في القانون العام، عرف عدّة تطوّرات منذ ظهوره، من كونه إحدى المبادئ العامة للقانون، إلى إحدى المبادئ الأساسية، فأحدى المبادئ الدستورية<sup>2</sup>.

تشكّل الاستمرارية لدى البعض أساس وجوه المرفق العمومي:

«*...de l'essence même du service*»<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> - أسماء منور، عائشة بوزمارن، "عيد وسط القمامة وبلا ماء"، النهار online، [www.ennaharonline.com](http://www.ennaharonline.com)، تاريخ زيارة الموقع: 2020/12/18.

<sup>2</sup> - Pierre ESPLUGAS-LABATUT, op.cit. 29.

<sup>3</sup> - Pierre ESPLUGAS-LABATUT, Ibid. 29.

## الباب الثاني \_\_\_\_\_ مجالات تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في الجزائر وضوابطه

وهي بذلك تقوم على ضمان تقديم حاجيات المرتفقين الملحة والضرورية، دون انقطاع<sup>1</sup>.

يقصد بمبدأ الاستمرارية أو مبدأ سير المرافق العمومية بانتظام واطراد أنه يتعيّن على هذه المرافق سدّ الحاجيات الجماعية بشكل مستمر<sup>2</sup>.

يقصد بالاستمرارية: "السير العادي والمنتظم للمرفق العمومي على اعتبار مضمون الخدمة"، ويمتد مفهوم الاستمرارية إلى فكرة استمرارية الدولة<sup>3</sup>.

وتّمّا ورد في تعريف هذا المبدأ: "استمرار المرفق العام في أداء عمله بصورة منتظمة واشباع الحاجات العامة للأفراد، وذلك لكونه يقوم بأداء خدمات أساسية لهؤلاء، حيث يتوقف عليها بشكل كبير تنظيم شؤون حياتهم ومن ثم فإن تعطل هذه المرافق يؤدي إلى اختلال واضطراب حياة الجمهور"<sup>4</sup>.

### ب- بعض تطبيقات مبدأ استمرارية المرفق العمومي على المستوى المحلي في إطار حفظ النظام العام:

تترخّر أزمة وباء فيروس كورونا (كوفيد-19) بعدّة تطبيقات لتكريس مبدأ استمرارية المرفق العمومي على مستوى البلديات والولايات، فيما تعلق بحفظ النظام العمومي، من خلال حماية الصحة العمومية، أين تمّ النص على هذا المبدأ صراحة، من ذلك:

"يتولّى الوالي تنظيم نقل الأشخاص من أجل ضمان استمرارية الخدمة العمومية والحفاظ على النشاطات الحيوية"<sup>5</sup>.

ومن بين الخدمات التي وقع على عاتق السلطات المحليّة ضمان استمراريته خلال أزمة وباء فيروس كورونا (كوفيد-19)، التي تمّ فيها التأكيد على مبدأ الاستمرارية، ما يأتي:

<sup>1</sup> - Pierre ESPLUGAS-LABATUT, op.cit. p. 29.

<sup>2</sup> - Brigitte BOUQUET, Patrick DUBÉCHOT, op.cit. p.23.

<sup>3</sup> - إبراهيم بلمهدي، "مبدأ استمرارية المرفق العمومي في النظام القانوني الجزائري"، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد الأول، العدد الأول، المسيلة-الجزائر، مارس 2016، ص.122.

<sup>4</sup> - بوعلام طوبال، وليد زرقان، "علاقة الإدارة الإلكترونية بالمبادئ العامة التي تحكم سير المرافق العمومية"، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، المجلد 05، العدد 02، الجلفة - الجزائر، جوان 2020، ص.ص. 463 و 464.

<sup>5</sup> - المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 20-69، مؤرخ في 21 مارس 2020، يتعلّق بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19) ومكافحته، ج.ر عدد 15، ص.6.

الباب الثاني \_\_\_\_\_ مجالات تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في الجزائر وضوابطه

- السهر على تعزيز المخزون الدائم لوسائل الكشف والأوكسيجين الطبي، وضمان متابعته يوميا<sup>1</sup>.
- اتخاذ كل التدابير التي تسمح بضمان عمليات تطهير الشوارع، الأسواق وجميع الفضاءات العمومية عدة مرات في اليوم<sup>2</sup>.

## 2- ضمانات تكريس مبدأ استمرارية المرفق العمومي:

يمكن حصر ضمانات تكريس مبدأ استمرارية المرفق العمومي فيما تعلق بتدخل الجماعات الإقليمية في حفظ النظام العام في كل من التقييد من الحقّ في الإضراب (أ)، واستحداث ما يعرف بالمندوبيات والملحقات البلدية (ب).

### أ- التقييد من الحقّ في الإضراب:

يتقاطع أعمال مبدأ استمرارية المرفق العمومي مع الحقّ في الإضراب، الذي يقصد به التوقّف الجماعي عن العمل بغرض الحصول على مطالب مهنية:

« *La grève est une cessation concertée et collective du travail en vue d'obtenir la satisfaction de revendication d'ordre professionnel. Le droit de grève des agents publics obéit à des règles particulières qui s'expliquent par le souci de ménager la continuité du service public* »<sup>3</sup>.

يعدّ الإضراب حقًا دستوريا: "الحقّ في الإضراب معترف به، ويمارس في إطار القانون. يمكن أن يمنع القانون ممارسة هذا الحقّ، أو يجعل حدودا لممارسته في ميادين الدفاع الوطني والأمن، أو في جميع الخدمات أو الأنشطة العمومية ذات المصلحة الحيويّة للأمة"<sup>4</sup>.

إلا أنّ القانون كفل جملة من الضمانات التي من شأنها تكريس مبدأ استمرارية المرفق العمومي وحمايته، على حساب الحقّ في الإضراب، تتمثّل في كل من: تقديم حدّ أدنى من الخدمة، إلى تسخير المضربين، والأكثر من ذلك المنع من اللجوء إلى الإضراب، كما هو مبين فيما يأتي:

<sup>1</sup> - المادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم 20-182، مؤرخ في 9 يوليو 2020، يتضمن تعزيز نظام الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19) ومكافحته، ج.ر عدد 39، 11 يوليو 2020، ص.19.

<sup>2</sup> - المادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 20-182.

<sup>3</sup> - Agathe VAN LANG et autres, op.cit. p.229.

<sup>4</sup> - المادة 70 من دستور الجزائر.

الباب الثاني \_\_\_\_\_ مجالات تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في الجزائر وضوابطه

■ ضمان حدّ أدنى من الخدمة:

تظهر قوّة ومكانة مبدأ استمرارية المرفق العمومي فيما يعرف بضمان حدّ أدنى من الخدمة *un service minimum* إبان ممارسة الحق في الإضراب، وهو ما كرّسه المشرّع الجزائري صراحة:

"إذا كان الإضراب يمس الأنظمة التي يمكن أن يضر انقطاعها التام استمرار المرافق العمومية الأساسية، أو يمس الأنشطة الاقتصادية الحيوية أو تمويل المواطنين أو المحافظة على المنشآت والأموال الموجودة، فيتعين تنظيم مواصلة الأنشطة الضرورية في شكل قدر أدنى من الخدمة إجباري أو ناتج عن مفاوضات أو اتفاقيات أو عقود"<sup>1</sup>.

يقصد بالحدّ الأدنى من خدمات المرفق العمومي، ضمان تقديم الخدمات الأساسية بالقدر الذي لا يمكن الاستغناء عنه، وهو ما يكفله وجود عدد من المستخدمين غير المضربين، وفي حالة عدم كفاية عدد هؤلاء تلجأ السلطات المعنية إلى تسخير جزء آخر من المضربين:

« *Service public minimum : renvoie à la garantie, en cas de grèves d'agents employés par des services a priori considérés comme essentiels – mais pas nécessairement (le service de la radio et de la télévision publiques pour lequel a été instauré un service minimum est un contre-exemple) -, d'un niveau incompressible de prestations en dessous duquel il est porté gravement atteinte au fonctionnement du service. Cette garantie a en particulier pour conséquence que si le nombre d'agents non-grévistes est insuffisant pour assurer ce niveau incompressible de prestations, l'autorité responsable du bon fonctionnement du service public procède à l'assignation ou la réquisition d'agents grévistes* »<sup>2</sup>.

ومن ضمن المجالات التي نصّ التشريع في الجزائر على إجبارية تقديم حدّ أدنى من الخدمة خلال ممارسة الإضراب، نجد جملة من الميادين المتّصلة بشكل مباشر وغير مباشر بحفظ النظام العام، كما هو موضّح فيما يأتي:

<sup>1</sup> - المادة 37 من القانون رقم 90-02، مؤرخ في 6 فبراير 1990، يتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب، ج.ر عدد 6، 7 فبراير 1990، ص.231، المعدل والمتمم بالقانون رقم 91-27، مؤرخ في 21 ديسمبر 1991، ج.ر عدد 68، 25 ديسمبر 1991، ص.2652.

<sup>2</sup> - Pierre ESPLUGAS-LABATUT, « **Service public minimum : où en est-on ?** », Colloque sur **Grève et droit public : 70 ans de reconnaissance**, organisé à l'Université de Toulouse 1 Capitole, 2017, version électronique, [www.books.openedition.org](http://www.books.openedition.org), page consultée le 20/12/2020.

## الباب الثاني \_\_\_\_\_ مجالات تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في الجزائر وضوابطه

- المصالح الاستشفائية، المناوبة ومصالح الاستعجالات وتوزيع الأدوية.
- المصالح المرتبطة بإنتاج الكهرباء، الغاز، المواد البترولية والماء ونقلها وتوزيعها.
- المصالح البلدية لرفع القمامة من الهياكل الصحية والمساح.
- مصالح المراقبة الصحية بما فيها الصحة النباتية والحيوانية في الحدود، المطارات، الموانئ والمصالح البيطرية العامة والخاصة.
- مصالح التطهير.
- المصالح المرتبطة مباشرة بإنتاج الطاقة المخصصة لتزويد شبكة المواصلات السلكية واللاسلكية.
- المصالح الضرورية لسير مراكز العبور في المواصلات السلكية واللاسلكية الوطنية وصيانة الشبكة الوطنية للإشارة.
- المصالح المكلفة بإنتاج المحروقات، ونقلها عبر قنوات الشحن والنقل البحري.
- نقل المحروقات بين السواحل الوطنية.
- مصالح الشحن والتفريغ المينائية والمطارية ونقل المنتجات المعترف بخطورتها والسريعة التلف أو المرتبطة بحاجيات الدفاع الوطني.
- المصالح المرتبطة بأمن وسائل النقل (الإرصاد الجوي، الإشارة البحرية، السكة الحديدية ومنها حراس حواجز المقاطع).
- مصالح النقل والمواصلات السلكية واللاسلكية المرتبطة بحماية الأرواح، عمليات الشحن وإنقاذ السفن مباشرة.
- مصالح الدفن والمقابر.
- المصالح المكلفة بمراقبة المرور الجوي (مراكز المراقبة الجوية والاستعداد للنزول وأبراج المراقبة)<sup>1</sup>.

### ■ تسخير المضربين:

يعدّ التسخير من امتيازات السلطة العمومية *Prérogatives de puissance publique*، بموجبه تجبر الإدارة العمومية الأفراد على تقديم خدمات لحسابها، أو استعمال ممتلكاتهم، لأغراض النفع العام<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> - المادة 38 من القانون رقم 90-02، المعدل والمتّم.

<sup>2</sup> - Agathe VAN LANG et autres, op.cit. p.411.

الباب الثاني \_\_\_\_\_ مجالات تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في الجزائر وضوابطه  
نصّ المشرّع الجزائري صراحة على إمكانية الأمر بتسخير المضربين، تحت طائلة توقيع الجزاء الإداري  
والعقاب الجزائري<sup>1</sup>، بهدف ضمان استمرارية المرفق العمومي: "يمكن أن يؤمر بتسخير العمال المضربين الذين  
يشغلون في الهيئات أو الإدارات العمومية أو المؤسسات، مناصب عمل ضرورية لأمن الأشخاص والمنشآت  
والأملاك، لضمان استمرار المصالح العمومية الأساسية في توفير الحاجيات الحيوية للبلاد أو الذين يمارسون  
أنشطة لازمة لتمويل السكان"<sup>2</sup>.

اعتمادا على المعنى السابق إيراده حول مفهوم الاستمرارية، واعتمادا على النص القانوني الوارد أعلاه،  
يمكن القول بأنّ المشرّع الجزائري كرّس تعريف مبدأ الاستمرارية القائم على فكرة الحاجيات الحيوية والضرورية.

### ■ المنع من اللجوء إلى الإضراب:

منع المشرّع الجزائري اللجوء إلى الإضراب في بعض المجالات المحددة حصراً، التي يرتبط توقّف النشاط  
فيها بتهديد النظام العام أو تعريض الاقتصاد الوطني للخطر، كما ورد صراحة: "يمنع اللجوء إلى الإضراب في  
ميادين الأنشطة الأساسية التي قد تعرض توقفها حياة أو أمن أو صحة المواطنين أو الاقتصاد الوطني للخطر"<sup>3</sup>.  
أي أنّ حفظ النظام العام في عنصره الأمن والصحة العموميين، يعدّ محوّلاً لمنع ممارسة حق مكفول  
دستورا (الحق في الإضراب)، وهو ما يعكس أهمية النظام العام وخطورته.

ومن الميادين المرتبطة بحفظ النظام العام بشكل مباشر، التي يمنع أعوانها من اللجوء إلى الإضراب ما

يأتي:

- أعوان مصالح الأمن.
- الأعوان الميدانيين العاملين في مصالح الحماية المدنية.
- أعوان مصالح استغلال شبكات الإشارة الوطنية في وزارة الداخلية<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> - المادة 42 من القانون رقم 90-02، المعدّل والمتّم.

<sup>2</sup> - المادة 41 من القانون رقم 90-02، المعدّل والمتّم.

<sup>3</sup> - المادة 43 من القانون رقم 90-02، المعدّل والمتّم.

<sup>4</sup> - المادة 43 من القانون رقم 90-02، المعدّل والمتّم.

الباب الثاني \_\_\_\_\_ مجالات تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في الجزائر وضوابطه  
الملاحظ أنّ المشرّع الجزائري حينما أورد عبارة "أعوان مصالح الأمن"، لم يعدّد مختلف أسلاك الأمن  
على وجه التحديد، أي أنّه أجملها كلّها في العبارة المذكورة، في ظلّ غياب استثناءات من جانبه، وهو ما  
يسمح لنا بالقول بأنّ منع حقّ الإضراب بالنسبة للجهاز الأمني في الجزائر يعدّ مبدأ مطلقاً<sup>1</sup>.

## ب- استحداث المندوبيات والملحقات البلدية:

تضمّن قانون البلدية الجزائري فصلاً معنوناً بـ "المندوبيات والملحقات البلدية *Des délégations et des antennes communales*"، مكوّن من ستّ (06) مواد<sup>2</sup>، منح بموجبها المشرّع البلدية إمكانية  
إنشاء مندوبيات و/أو ملحقات بلدية قصد ضمان مهام المرفق العمومي، حيث ورد بشأن المندوبية البلدية:  
"تتولى المندوبية البلدية ضمان مهام المرفق العام وتوفير الوسائل الضرورية للتكفل بها"<sup>3</sup>، وفي نسخته باللغة  
الفرنسية ورد ذات النص كما يلي:

« *La délégation communale a vocation d'assurer les missions de services publics et dispose des moyens nécessaires à leur prise en charge* »<sup>4</sup>.

أما بشأن الملحقة الإدارية فقد ورد: "عندما يكون من الصعب الاتصال بين المقر الرئيسي للبلدية وجزء  
منها لبعدها المسافة أو للضرورة، يحدث المجلس الشعبي البلدي بموجب مداولة ملحقة إدارية"<sup>5</sup>.

تشمل المندوبية البلدية: مصالح عمومية إدارية، مصالح عمومية تقنية ومصالح عمومية جوارية اجتماعية  
وثقافية<sup>6</sup>، وتتولى الملحقة الإدارية مهام المرفق العمومي الإداري<sup>7</sup>.

على رأس كل مندوبية بلدية "مندوب بلدي"، يتولى ما يأتي:

<sup>1</sup>- Jean-Christophe VIDELIN, « L'interdiction du droit de grève pour les forces de l'ordre : un principe absolu ? », Colloque sur *Grève et droit public : 70 ans de reconnaissance*, organisé à l'Université de Toulouse 1 Capitole, 2017, version électronique, [www.books.openedition.org](http://www.books.openedition.org), page consultée le 20/12/2020.

<sup>2</sup>- من المادة 133 إلى المادة 138 من قانون البلدية 10-11.

<sup>3</sup>- المادة 134 من قانون البلدية 10-11.

<sup>4</sup>- Art 134 de la loi n° 11-10 relative à la commune.

<sup>5</sup>- المادة 138 من قانون البلدية 10-11.

<sup>6</sup>- المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 16-258، مؤرخ في 10 أكتوبر 2016، يحدّد كفاءات إنشاء المندوبيات البلدية وتعيين حدودها ويحدد قواعد تنظيم المندوبيات والملحقات البلدية وسيرها، ج.ر عدد 61، 19 أكتوبر 2016، ص.12.

<sup>7</sup>- المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 16-258.

## الباب الثاني \_\_\_\_\_ مجالات تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في الجزائر وضوابطه

▪ متابعة المسائل المتعلقة بالمرافق العمومية المخوّلة له، مع إعلام رئيس المجلس الشعبي البلدي بذلك دون تأخير.

▪ المبادرة بكل عمل من شأنه المساهمة في تحسين شروط معيشة السكان والتنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلدية.

▪ تنشيط عمل المرافق العمومية البلدية التابعة لاختصاص المندوبية البلدية<sup>1</sup>، والتي تتعلّق بعدة ميادين، منها ما يرتبط بحفظ النظام العام بشكل مباشر، على غرار ما يلي:

- تنقل الأشخاص والممتلكات.

- النظافة العمومية ونظافة العمارات.

- حماية البيئة.

- صيانة الطرقات والإنارة العمومية.

- صيانة الفضاءات الترفيهية.

- صيانة المساحات الخضراء والمقابر<sup>2</sup>.

إنّ استحداث مثل هذه الآليات يعكس حرص المشرّع الجزائري على ضمان استمرارية خدمات المرفق العمومي على مستوى الجماعات الإقليمية، والتي يتّصل جلّها بحفظ النظام العمومي، على وجه التحديد في عنصره: الأمن العمومي والصحة العمومية.

بالإضافة إلى آلية المندوبيات والملحقات البلدية، التي أوردتها الدراسة كضمانة مباشرة لتكريس مبدأ استمرارية خدمات المرفق العمومي المقدّمة من طرف الجماعات الإقليمية في سبيل صون النظام العام، وبالرجوع إلى قانوني البلدية والولاية، يلاحظ جلياً حرص المشرّع الجزائري على ضمان تكريس مبدأ الاستمرارية في مواضع عدّة، على رأسها ما يلي:

- وجوب استخلاف منتخب المجلس الشعبي البلدي أو الولائي في حالة الوفاة، الاستقالة، الإقصاء

أو حصول المانع القانوني<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> - المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 16-258.

<sup>2</sup> - المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 16-258.

<sup>3</sup> - المادة 41 من قانون البلدية 11-10 والمادة 41 من قانون الولاية 12-07.



## الباب الثاني \_\_\_\_\_ مجالات تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في الجزائر وضوابطه

- وجوب استخلاف رئيس المجلس الشعبي البلدي والآخر الولائي في حالة الوفاة، الاستقالة، الإعفاء أو حصول المانع القانوني<sup>1</sup>.

- تعيين متصرف ومساعدين خلال عشرة (10) أيام الموالية لحلّ المجلس الشعبي البلدي<sup>2</sup>.

- تعيين متصرف لتسيير شؤون البلدية في حالة استحالة إجراء الانتخابات البلدية نتيجة حدوث ظروف استثنائية<sup>3</sup>.

- تعيين مندوبية ولائية من طرف الوزير المكلف بالداخلية في حالة حل المجلس الشعبي الولائي<sup>4</sup>.

- توكيل عضو غائب أحد أعضاء المجلس الشعبي البلدي أو الولائي، ليصوت نيابة عنه<sup>5</sup>.

وعليه، يمكن القول بأنّ تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام مقيد بوجود تكريس مبدأ الاستمرارية، الذي يحظى بعدة ضمانات.

من بين هذه الضمانات ما يتعلّق بالمرفق العمومي على وجه الإطلاق، على غرار تقييد ممارسة الحقّ في الإضراب.

ومن تلك الضمانات ما يشكّل خصوصية لخدمات كل من البلدية والولاية، التي يرتبط جزء كبير منها بحفظ النظام العمومي، سواء كان ذلك بشكل مباشر (نظافة العمارات، النظافة العمومية، حماية البيئة، أمن الأشخاص في الفضاءات العمومية وأمن الطرقات)، أو بشكل غير مباشر (من خلال ضمان استمرارية سير الجماعات الإقليمية عموماً، عن طريق الحرص على عدم تعطلّ المجالس المحلية المنتخبة وعدم فراغها: آلية الوكالة في حالة الغياب، آلية الإستخلاف، تعيين متصرف في حالة حلّ المجلس الشعبي البلدي وتعيين مندوبية ولائية بالنسبة لحلّ المجلس الشعبي الولائي).

---

<sup>1</sup> - المادة 71 من قانون البلدية 10-11 والمادة 66 من قانون الولاية 07-12.

<sup>2</sup> - المادة 48 من قانون البلدية 10-11.

<sup>3</sup> - المادة 51 من قانون البلدية 10-11.

<sup>4</sup> - المادة 49 من قانون الولاية 07-12.

<sup>5</sup> - المادة 24 من قانون البلدية 10-11 والمادة 20 من قانون الولاية 07-12.

## الفرع الثاني

### التكيف المستمر لخدمات الجماعات الإقليمية لضمان فعالية تدخلها

#### في حفظ النظام العام

يتمّ التعريف بمبدأ التكيف المستمر للمرافق العمومية (أولاً)، ثمّ الانتقال لبحث تكريس المبدأ كقيد على تدخل الجماعات الإقليمية في حفظ النظام العام، ومدى أهميته في ذلك (ثانياً).

#### أولاً: تعريف مبدأ التكيف المستمر في نشاط المرافق العمومية

كان هذا المبدأ محلّ خلاف حول طابعه القانوني، فهناك من يراه مجرد توجّه اجتماعي (*tendance sociologique*) ولا ينتمي لقواعد القانون، في حين يراه البعض من مقتضيات تطوّر الصالح العام، وهناك من يعتبره مبدأ توجيهياً للمرافق العمومية (*un principe directeur des services publics*)، بالإضافة إلى توجّه آخر يصنّفه ضمن المبادئ العامة للقانون على شاكلة مبدأ المساواة<sup>1</sup>.

إلا أنّ التكيف المستمر لا يعدّ مجرد مبدأ من مبادئ سير المرافق العمومية، بل يشكّل حاجة ضرورية في نشاط هذه الأخيرة؛ إذ يتوجّب على المرافق العمومية التكيف ومواكبة تطوّرات الصالح العام، أي مواكبة تطوّرات الحاجيات العمومية والجماعية<sup>2</sup>:

« *Le principe d'adaptation continue ou mutabilité : le service public doit s'adapter et doit pouvoir évoluer selon les exigences de l'intérêt général* »<sup>3</sup> ;

وكذلك:

« *Les services publics ne sont pas créés de manière immuable. Dès lors qu'ils naissent de la nécessaire satisfaction de l'intérêt général, par essence évolutif, les services publics doivent être en mesure de s'adapter à cette évolution, que commande le principe d'adaptabilité ou de mutabilité, des services publics* »<sup>4</sup>.

<sup>1</sup>- Lucie CLUZEL-MÉTAYER, **Le service public et l'exigence de qualité**, thèse de doctorat, Droit, Université Panthéon-Assas (Paris II), France, 2004, p.517.

<sup>2</sup>- Brigitte BOUQUET, Patrick DUBÉCHOT, op.cit. p.23.

<sup>3</sup>- Rachid ZOYAIMIA, Marie Christine ROUAULT, **Droit Administratif**, BERTI Éditions, Alger, 2009, p.221.

<sup>4</sup>- Lucie CLUZEL-MÉTAYER, op.cit. p.499.

الباب الثاني \_\_\_\_\_ مجالات تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في الجزائر وضوابطه من بين التعريفات الواردة بشأن قابلية قواعد المرافق العامة للتغيير والتطوير ما يلي: "منح الإدارة حق تعديل القواعد القانونية واللائحية التي تنظم سير العمل بالمرفق العام وتعديل أنماط خدماته حتى تكون متجاوبة باستمرار مع تطورات المصلحة العامة وتطورات العصر، وبما يمكّنها من القيام بخدماتها للمنتفعين بأقل تكلفة وبأساليب أفضل، ودواعي هذا التغيير كثيرة ومتنوعة"<sup>1</sup>.

وكذلك: "قابلية المرفق العام للتعديل والتكييف يعني أن المرفق العام يمكن أن يتغير ويجري تعديله حسب الضروريات والمتغيرات المتصلة بالمصلحة العامة، وفي ذلك قيل: أصبح مبدأ تكييف المرافق العامة اليوم وأكثر من أي وقت مضى ذا أهمية أكبر بفضل سياسة الإصلاحات وبرنامجهما الرامي إلى تكييف مهام وهيئات الجهاز الإداري وكذا بسبب تفتن الإدارة والجمهور بأن فعالية المرافق العامة هي العمود الفقري الذي يقوم عليه كل النظام الاقتصادي والاجتماعي وأنها من متطلبات الدولة العصرية، والدول التي تتميز مرافقها العامة بالفعالية هي التي تكون حظوظها أكبر في مواجهة التغيرات الاجتماعية والمنافسة الدولية في الميدان الاقتصادي"<sup>2</sup>.

ولتكريس مبدأ التكييف المستمر فإنه لا يمكن لمستخدمي المرفق العمومي معارضة التغيرات التي تطرأ عليه.

كما يقضي هذا المبدأ بضرورة تكييف المرفق العمومي بالقواعد القانونية الدولية كذلك<sup>3</sup>.

يحصّر جانب من الفقه المرتكزات الواجب مراعاتها قصد ضمان تكريس مبدأ التكييف المستمر في الدولة المعاصرة، فيما يلي:

- وضع سياسات لعصرنة المرفق العمومي *Des politiques de modernisation*
- ضرورة ضمان تحقيق الفعالية *L'impératif d'efficacité*
- مواكبة التحوّل الرقمي *La transformation numérique*<sup>4</sup>

<sup>1</sup> - حسن محمد علي حسن البنان، مبدأ قابلية قواعد المرافق العامة للتغيير والتطوير (دراسة مقارنة)، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2014، ص.10.

<sup>2</sup> - بوعلام طوبال، وليد زرقان، المقال السابق، ص. 466.

<sup>3</sup> - André MAURIN, *Droit administratif*, 11<sup>e</sup> édition, SIREY, France, 2018, p. 137.

<sup>4</sup> - Jacques CHEVALLIER, *Le service public*, Presses Universitaires de France PUF, France, 2018, p.p.116-124.

الباب الثاني \_\_\_\_\_ مجالات تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في الجزائر وضوابطه  
ثانيا: ضرورة تكريس مبدأ التكيّف المستمر في تقديم خدمات الجماعات الإقليمية لحفظ النظام  
العام

تمّ النصّ على مبدأ التكيّف المستمر في الجزائر على شكلين صراحةً وضمناً، من ذلك: "تسهر الإدارة  
دوماً على تكييف مهامها وهيكلها مع احتياجات المواطنين"<sup>1</sup>.

وكذلك: "يجب على الإدارة حرصاً منها على تحسين نوعية خدماتها باستمرار وتحسين صورتها العامة  
باعتبارها تعبيراً عن السلطة العمومية أن تسهر على تبسيط إجراءاتها، وطرقها، ودوائر تنظيم عملها وعلى  
تخفيف ذلك"<sup>2</sup>.

بالإضافة إلى: "يختار الشعب لنفسه مؤسسات، غايتها: ... ضمان الشفافية في تسيير الشؤون  
العمومية"<sup>3</sup>.

وكذلك: "يضمن القانون عدم تحييز الإدارة... تتعامل الإدارة بكل حياد مع الجمهور في إطار احترام  
الشرعية، وأداء الخدمة بدون تماطل"<sup>4</sup>.

كما هو ملاحظ، فقد تمّ تكريس مبدأ التكيّف المستمر صراحةً، وكذلك ضمناً من خلال النصّ على  
تحسين نوعية الخدمة العمومية، ضمان الشفافية وأداء الخدمة دون تماطل، تأسيساً على أنّ ضمان فعالية المرفق  
العمومي يعدّ من مرتكزات تكريس مبدأ التكيّف المستمر، المنصوص عليها هي الأخرى في الجزائر صراحةً:  
"... من خلال الاعتبارات التي تضمن فعالية المرفق العمومي ونجاعته"<sup>5</sup>، وقد ورد هذا النص في نسخته  
باللغة الفرنسية كما يلي:

« ... par des considérants garantissant l'efficacité et l'efficience au  
service public »<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> - المادة 6 من المرسوم رقم 88-131، مؤرخ في 4 يوليو 1988، ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، ج.ر عدد 27، 6 يوليو 1988، ص.1013.

<sup>2</sup> - المادة 21 من المرسوم رقم 88-131.

<sup>3</sup> - المادة 9 من دستور الجزائر.

<sup>4</sup> - المادة 26 من دستور الجزائر.

<sup>5</sup> - المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 16-258.

<sup>6</sup> - Art 3 du décret exécutif n° 16-258.

الباب الثاني \_\_\_\_\_ مجالات تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في الجزائر وضوابطه  
إنّ مبدأ التكيف المستمرّ لا يعدّ مجرد قيد أو ضابط لتدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام،  
على شاكلة المبدأين السابقين (مبدأ المساواة ومبدأ الاستمرارية)، بل يشكّل حاجة أساسية لضمان أداء كل  
من البلدية والولاية لدورها في حفظ النظام العام، وكذلك لضمان فعاليته ونجاعته.

هذه الخصوصية التي تميّز مبدأ التكيف المستمر عن مبدأي المساواة والاستمرارية، متأثية من طبيعة مجال  
تدخّل الجماعات الإقليمية محلّ الدراسة، أي طبيعة النظام العام، الذي يتسم بالحركية والتطور المستمرين.  
فإذا كانت البلدية والولاية، من خلال تنظيمهما وصلاحياتهما، لا تواكب تطور مفهوم النظام العام،  
ومنه عدم استيعاب مخاطر تهديده ومسببات الإخلال به الآخذة في التزايد المتسارع على مستوى كلّ عنصر  
من عناصر النظام العام (من أمن عمومي، صحة عمومية وسكينة عمومية) في ظل التطور العلمي والتكنولوجي  
المشهود، الأمر الذي يحول دون التمكن من حمايته وحفظه، فإنّ مراعاة وتكريس مبدأ التكيف المستمر يسمح  
لها بتجاوز تحدّيات تطور النظام العام وتطور كل ما يتعلّق به (من أخطار الإخلال به وآليات صونه).

## المبحث الثاني

### عدم مساس الجماعات الإقليمية بجوهر الحقوق والحريات والخضوع للرقابة في حفظها للنظام العام

إنّ تدخّل الجماعات الإقليمية في حفظ النظام العام في الجزائر مقيد بعدم المساس بجوهر الحقوق  
والحريات (المطلب الأول)، والخضوع لرقابة جهات أخرى (المطلب الثاني)، زيادة عن احترام الشرعية ومبادئ  
سير المرفق العمومي السابق دراستها.

## المطلب الأول

### عدم مساس الجماعات الإقليمية بجوهر الحقوق والحريات في حفظ النظام العام

إنّ الدستور الجزائري هو من نصّ على عدم المساس بالحقوق والحريات خلال حفظ النظام العمومي  
باستعمال عبارة "جوهر الحقوق والحريات"، كما هو وارد صراحة: "لا يمكن تقييد الحقوق والحريات  
والضمانات إلّا بموجب قانون، ولأسباب مرتبطة بحفظ النظام العام والأمن، وحماية الثوابت الوطنية وكذا تلك

الباب الثاني \_\_\_\_\_ مجالات تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في الجزائر وضوابطه  
الضرورية لحماية حقوق وحرّيات أخرى يكرسها الدستور. في كل الأحوال، لا يمكن أن تَمس هذه القيود  
بجوهر الحقوق والحرّيات"<sup>1</sup>. وفي نسخته باللغة الفرنسية جاء ذات النص كما يلي:

« *Aucune restriction aux droits, aux libertés et aux garanties ne peut intervenir que par une loi et pour des motifs liés au maintien de l'ordre public, de la sécurité, et de la protection des constantes nationales, ainsi que ceux nécessaires à la sauvegarde d'autres droits et libertés protégés par la Constitution. En tout état de cause, ces restrictions ne peuvent porter atteinte à l'essence de ces droits et libertés* »<sup>2</sup>.

أي أنّ الحقوق والحرّيات المكفولة دستورا، لا يمكن أن تكون محلّ تقييد إلا بموجب القانون، ولتحقيق  
جملة من الأغراض المحدّدة حصرا، على رأسها حفظ النظام العام والأمن، على ألاّ يمسّ هذا التقييد القانوني  
- بأيّ حال من الأحوال - بجوهر تلك الحقوق والحرّيات.

إنّ دراسة عدم مساس الجماعات الإقليمية بجوهر الحقوق والحرّيات كقيود على تدخلها لحفظ النظام  
العام، تقتضي التوقّف عند تعريف الحقوق والحرّيات، وتكريسها في الدستور الجزائري (الفرع الأول)، ومن ثمّ  
الانتقال لبحث أثر ذلك التدخّل لكل من البلدية والولاية على بعض الحقوق والحرّيات المكرّسة في الجزائر  
(الفرع الثاني).

## الفرع الأول

### تعريف الحقوق والحرّيات وتكريسها في الدستور الجزائري

إنّ الحرّية هي غاية الديمقراطية، التي تؤوّل إلى استبداد عند غياب القانون، حسب ما أوده أرسطو:

Comme le dit Aristote : « *La liberté est la fin propre de la démocratie* »<sup>3</sup>, et : « *Sans les lois la démocratie est despotisme* »<sup>4</sup>.

ما يعني ضرورة التأطير القانوني للحرّيات، وهو ما اعتمده الأنظمة القانونية لمختلف الدول الحديثة،  
بما فيها الجزائر، التي كرّستها على مستوى قانونها الأساسي، يعني الدراسة منها تلك الحقوق والحرّيات التي

<sup>1</sup> - المادة 34 من دستور الجزائر.

<sup>2</sup> - Art 34 de la Constitution algérienne.

<sup>3</sup> - Bruno BERNARDI, *La démocratie*, CORPUS-Flammarion, France, 2019, p. 135.

<sup>4</sup> - Bruno BERNARDI, *ibid.*, p. 165.

الباب الثاني \_\_\_\_\_ مجالات تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في الجزائر وضوابطه تكون عرضة للتقييد خلال عملية حفظ النظام العمومي (ثانياً)، وهو ما يتم بحثه من خلال ما يأتي، بعد التعرّيج على المقصود بالحقوق والحريات (أولاً).

### أولاً: تعريف الحقوق والحريات

يتم التعريف بالحقوق (1)، ثم التعريف بالحريات (2)، إضافة إلى محاولة التمييز بين كلا المفهومين (3).

#### 1- تعريف الحقوق:

الحقوق جمع حق، من أبرز تعريفاته: "سلطة إرادية للشخص"، "مصلحة يحميها القانون"، و"استثمار (اختصاص) شخص بشيء ما يقتره القانون"<sup>1</sup>.

تقسّم الحقوق إلى حقوق سياسية وحقوق غير سياسية (أو مدنية)، التي بدورها تنقسم إلى حقوق خاصة وحقوق عامة<sup>2</sup>، وهي التي تندرج ضمن إطار دراستنا.

من أبرز خصائص الحقوق العامة ما يلي:

أ. غير مالية.

ب. لا تسقط بالتقادم ولا تكتسب به.

ت. الاعتداء عليها يوجب التعويض<sup>3</sup>.

بالرجوع إلى نصّ الدستور الجزائري نجده كرّر مفردة "الحقوق"<sup>4</sup> دون أيّ وصف ملحق، بالإضافة إلى تكريس "حقوق الإنسان"<sup>5</sup>، التي يقصد بها: "جملة الحقوق الأساسية غير القابلة للتصرف، لا تخضع للتقادم، والمرتبطة بالإنسان، بغضّ النظر عن جنسيته، دينه، جنسه، وضعه الاجتماعي وانتمائه العرقي، كما تعدّ سابقة عن مفهوم الدولة ذاتها وتسمو عنها"<sup>6</sup>.

1- طارق عبد المجيد الصرغندي، فوج محمد أبو شمالة، حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، دار الخليج، عمان، 2014، ص.17.

2- المرجع نفسه، ص.20.

3- المرجع نفسه، ص.ص. 21، 22.

4- ديباجة دستور الجزائر.

5- ديباجة دستور الجزائر.

6- Olivier NAY, op.cit. p.192.

الباب الثاني \_\_\_\_\_ مجالات تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في الجزائر وضوابطه والأكثر أهمية بالنسبة للدراسة هو تكريس الدستور لعبارة "الحقوق الأساسية Droits fondamentaux"<sup>1</sup>، التي يختصرها جانب من الفقه في جملة الحقوق المتعلقة بالأفراد، المكرّسة على مستوى الدساتير و/أو على مستوى المواثيق الدولية<sup>2</sup>.

## 2- تعريف الحريات:

"الحريات" اسم جمع لمفردة "حرية"، تقابلها في اللغة الفرنسية *Liberté*، من الكلمة اللاتينية *Libertas*، والتي تعني المباح غير المحظور، مع حق الاختيار<sup>3</sup>.

تعدّ الحرية مبدأ فلسفياً وأخلاقياً، بموجبه لا يخضع الفرد لإرادة خارجة عن شخصه<sup>4</sup>، وقد عرّفها الإعلان الفرنسي لحقوق الإنسان والمواطن بما يلي: "تكمّن الحرية في القدرة على فعل كلّ ما لا يتسبب في إيذاء الآخرين، وذلك يعني أنّ حدود الحقوق الطبيعية للإنسان تقف عند حقوق الآخرين. القانون وحده هو من يقرر هذه الحدود"<sup>5</sup>.

أمّا الحريات العمومية *libertés publiques* فهي عبارة عن حقوق معترف بها من طرف الدساتير، القوانين والمواثيق الدولية<sup>6</sup>، هناك من يرى أنّها مطابقة للحريات الأساسية، وهناك من يرى أنّها أوسع نطاقاً منها، وفي ظل غياب اتفاق حول تعريف فكرة الحريات الأساسية، تم الاكتفاء بتحديد جملة من العناصر الواجب توفّرها حتى يتسنى وصف حرّية ما بالأساسية، تتمثّل فيما يلي:

- الاعتراف بمبدأ الحرية الأساسية من خلال آلية فوق وطنية وأخرى دستورية.
- وضع الحريات الأساسية المكرّسة نصّاً حيّز التطبيق من طرف المشرّع والإدارة الوطنيين.
- توفير ضمانات من أجل حمايتها، على الصعيد الدولي (المحاكم الدولية) وعلى الصعيد الوطني (المحكمة الدستورية ورقابة القضاء العادي والإداري)<sup>7</sup>.

<sup>1</sup> - المادتان 34 و35 من دستور الجزائر.

<sup>2</sup> - Jean GICQUEL, Pierre AVRIL, op.cit. p.p. 46 et 47.

<sup>3</sup> - أمينة غني، قضاء الاستعجال في المواد الإدارية، دار هوم، الجزائر، 2014، ص.101.

<sup>4</sup> - Olivier NAY et autres, op.cit. p.335.

<sup>5</sup> - المادة 4 من إعلان حقوق الإنسان والمواطن، نسخة إلكترونية: [www.neorevivalism.files.wordpress.com](http://www.neorevivalism.files.wordpress.com)، تاريخ زيارة الموقع: 2020/12/21.

<sup>6</sup> - Jean GICQUEL, Pierre AVRIL, op.cit. p.71.

<sup>7</sup> - حسين بن شيخ آث ملويا، رسالة في الاستعجال الإدارية، الجزء الأول، دار هوم، الجزائر، 2015، ص.ص. 173 و174.



الباب الثاني \_\_\_\_\_ مجالات تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في الجزائر وضوابطه بالرجوع إلى نصّ الدستور الجزائري نجده أورد الحرية بصيغ وعبارات مختلفة؛ إذ أوردتها بصيغة المفرد "الحرية"، وأورد عبارة "الحريات الديمقراطية للوطن"، كما أورد عبارة "الحريات الفردية والجماعية"<sup>1</sup>، كذلك تضمّن عبارة "الحريات الأساسية للمواطن"<sup>2</sup>، بالإضافة إلى "الحريات العامة" كعنوان، لكن في مضمونها كتر مفردة "الحريات" دون أيّ وصف (عمومية أو أساسية)<sup>3</sup>.

### 3- التمييز بين الحقوق والحريات:

مما ورد في التفرقة بين الحقوق والحريات الأساسية:

« Droits fondamentaux renvoient à des prérogatives individuelles sur autrui ou contre autrui, consistant à exiger une action ou une abstention (droit au respect de : la vie, l'intégrité physique et morale, la propriété ; droits civiques...).

*Les libertés fondamentales évoquent des zones d'autonomie de la personne où les bénéficiaires peuvent agir a priori comme ils l'entendent (libertés de conscience et de religion, d'expression, d'association et de réunion) »<sup>4</sup>.*

### ثانيا: تكريس بعض الحقوق والحريات في الدستور الجزائري

تقتصر الدراسة على بحث أكثر الحقوق والحريات تعرّضا للتقييد نتيجة تدخّل كل من البلدية والولاية لحفظ النظام العام، من خلال بيان كيفية تكريسها ومدلولها، ويتم عرضها بناء على الترتيب الوارد في نصّ الدستور الجزائري، كما هو مبين فيما يلي:

#### 1- الحقّ في حماية الحياة الشخصية وسريّة المراسلات:

نصّ الدستور الجزائري على ما يلي: "لكلّ شخص الحق في حماية حياته الخاصة وشرفه. لكل شخص الحق في سريّة مراسلاته واتصالاته الخاصة في أي شكل كانت. لا مساس بالحقوق المذكورة في الفقرتين الأولى

<sup>1</sup> - ديباجة دستور الجزائر.

<sup>2</sup> - المادة 9 من دستور الجزائر.

<sup>3</sup> - المادتان 34 و35 من دستور الجزائر.

<sup>4</sup> - Michel LEVINET, *Droits et libertés fondamentaux*, PUF, France, 2010, p.5.

الباب الثاني \_\_\_\_\_ مجالات تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في الجزائر وضوابطه  
والثانية إلا بأمر معلّل من السلطة القضائية. حماية الأشخاص عند معالجة المعطيات ذات الطابع الشخصي  
حق أساسي. يعاقب القانون على كل انتهاك لهذه الحقوق"<sup>1</sup>.

أي عدم جواز كشف سرية المراسلات بين الأفراد، ومنه حظر الرقابة على المحادثات الهاتفية والأشرطة  
السمعية أو المرئية ذات الاستعمال الشخصي، إلا وفقا لأحكام القانون<sup>2</sup>.

## 2- التنقل بحرية عبر التراب الوطني:

تعرف كذلك بحرية الذهاب والإياب *liberté d'aller et de venir*، وقد كرّسها الدستور الجزائري  
كما يلي: "يحقّ لكل مواطن يتمتّع بحقوقه المدنية والسياسية، أن يختار بحريّة موطن إقامته، وأن يتنقل بحرية  
عبر التراب الوطني. لكلّ مواطن الحقّ في الدخول إلى التراب الوطني والخروج منه. لا يمكن تقييد هذه الحقوق  
إلا لمدة محددة، وبموجب قرار معلّل من السلطة القضائية"<sup>3</sup>.

ووردت على مستوى نصّ الإعلان العالمي لحقوق الإنسان كالتالي: "لكلّ فرد حقّ في حرية التنقل وفي  
اختيار محلّ إقامته داخل حدود الدولة. لكل فرد حق في مغادرة أي بلد، بما في ذلك بلده، وفي العودة إلى  
بلده"<sup>4</sup>.

تفصي هذه الحرية إلى عدم جواز منع حركة تنقّل المواطنين، و/أو سلبهم حقّهم في اختيار محلّ إقامتهم،  
أو حرية دخولهم للتراب الوطني أو خروجهم منه، دون وجود مبررات قانونية<sup>5</sup>.

## 3- حرية الرأي وحرية التعبير:

كفلها الدستور الجزائري صراحة: "لا مساس بحرية الرأي"<sup>6</sup>، تعرف بـ *liberté d'opinion*  
أو *liberté de penser*.

<sup>1</sup> - المادة 47 من دستور الجزائر.

<sup>2</sup> - طارق عبد المجيد الصرغندي، فرج محمد أبو شمالة، المرجع السابق، ص.ص. 26، 27.

<sup>3</sup> - المادة 49 من دستور الجزائر.

<sup>4</sup> - المادة 13 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، نسخة إلكترونية: [www.un.org/ar/universal-declaration-human-rights](http://www.un.org/ar/universal-declaration-human-rights)، تاريخ زيارة الموقع: 2020/12/16.

<sup>5</sup> - أمينة غني، المرجع السابق، ص. 107.

<sup>6</sup> - المادة 51 من دستور الجزائر.

الباب الثاني \_\_\_\_\_ مجالات تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في الجزائر وضوابطه  
يقصد بها حقّ الشخص في اعتناق وتبني ما يرغب من آراء وأفكار، باختياره هو بكلّ حرّية، دون  
الخضوع في ذلك لأية قيود أو إكراهات خارجية<sup>1</sup>.

تمتدّ حرية الرأي وتفضي إلى حرية التعبير *liberté d'expression*، المكرّسة هي الأخرى دستورا:  
"حرية التعبير مضمونة"<sup>2</sup>، ويقصد بها قدرة الأفراد على التعبير عن آرائهم وأفكارهم بحرية تامة، أيّا كانت  
الوسيلة المستخدمة في ذلك (بريد، إذاعة، تلفزيون، مسرح، سينما وصحافة)<sup>3</sup>.

نصّ عليها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان: "لكلّ شخص حقّ التمتع بحريّة الرأي والتعبير، ويشمل  
هذا الحقّ حريته في اعتناق الآراء دون مضايقة، وفي التماس الأنباء والأفكار وتلقّيها ونقلها إلى الآخرين، بأية  
وسيلة ودونما اعتبار للحدود"<sup>4</sup>.

وجاءت على مستوى إعلان حقوق الإنسان والمواطن أكثر تفصيل على النحو الذي يسمح ببيان  
معناها والمقصود بها: "يحق لكل فرد أن يعلن عن أفكاره وآرائه بحرية، وهذا أحد أئمن حقوق الإنسان. ونتيجة  
لذلك، يحق لكل فرد أن يتحدث ويكتب وينشر آراءه بحرية تامة، بشرط أن يكون مسؤولا كذلك عن عواقب  
انتهاك هذا الحق كما يرى القانون"<sup>5</sup>.

إنّ الإشكال الرئيس الذي يثار حول حرية التعبير هو مدى كونها مطلقة أو وجود حدود لممارسة هذه  
الحرية من عدمه، نطاق هذه الحدود إن وجدت، وكيفية ضبطها قانونا، وهو ما يتغيّر من نظام قانوني لآخر  
(على رأسها: فرنسا، أوروبا والولايات المتحدة الأمريكية)<sup>6</sup>.

#### 4- حرية الاجتماع وحرية التظاهر السلمي:

أورد الدستور الجزائري ما يلي: "حرية الاجتماع وحرية التظاهر السلمي مضمونتان، وتمارسان بمجرد  
التصريح بهما. يحدد القانون شروط وكيفيات ممارستها"<sup>7</sup>.

<sup>1</sup>- Olivier NAY et autres, op.cit. p.337.

<sup>2</sup>- المادة 52 من دستور الجزائر.

<sup>3</sup>- طارق عبد المجيد الصرغندي، فرج محمد أبو شمالة، المرجع السابق، ص.31.

<sup>4</sup>- المادة 19 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.

<sup>5</sup>- المادة 11 من إعلان حقوق الإنسان والمواطن.

<sup>6</sup>- Géraldine MUHLMANN et autres, *La liberté d'expression*, Dalloz, Paris, 2016, p.p.5, 117 et suiv.

<sup>7</sup>- المادة 52 من دستور الجزائر.

الباب الثاني \_\_\_\_\_ مجالات تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في الجزائر وضوابطه من بين التعريفات الواردة بشأنها: "حقّ مجموعة من الأفراد في التعبير عن آرائهم والدفاع عن حقوقهم في المجالات المختلفة: السياسية، الاقتصادية والاجتماعية، بوسائل مختلفة ذات طابع سلمي، مثل: الإشارات، رفع الأصوات، الصياح وترديد العبارات التي تعبّر عن مطالبهم، في أماكن متعددة كالطرق والساحات العمومية. كما يرتبط التظاهر السلمي بالاجتماع في فترة زمنية محددة للتعبير عن وجهة نظر بشكل منظم، سواء كان بطريقة متحركة أو ثابتة"<sup>1</sup>.

## 5- حرية ممارسة العبادات:

نصّ عليها الدستور الجزائري كما يلي: "حرية ممارسة العبادات مضمونة وتتمارس في إطار احترام القانون. تضمن الدولة حماية أماكن العبادة من أي تأثير سياسي أو إيديولوجي"<sup>2</sup>. وقد وردت أكثر تفصيل وأوسع نطاقا على مستوى الإعلان العالمي لحقوق الإنسان: "لكلّ شخص حقّ في حرية الفكر والوجدان والدين، ويشمل هذا الحق حرّيته في تغيير دينه أو معتقده، وحرّيته في إظهار دينه أو معتقده بالتعبّد وإقامة الشعائر والممارسة والتعليم، بمفرده أو مع جماعة، وأمام الملأ أو على حده"<sup>3</sup>. إنّ الاعتقاد بدين معيّن يفضي إلى ممارسة ما يعرف بالعبادات، التي تشكل طقوسا تتسم بالطابع المادّي لا المعنويّ على غرار عملية الاعتقاد ذاتها، بروز مظاهر التدين من شأنه أن يشغل حيزا من الحياة العامة، وبالتالي التأثير على الغير، الأمر الذي يستدعي التأطير والتنظيم القانوني لممارسة العبادات قصد حماية الجميع<sup>4</sup>.

أما إعلان حقوق الإنسان والمواطن، فقد أكّد على ضرورة عدم إخلال ممارسة هذه الحرية بالنظام العام: "لا يجوز إخراس الفرد عن الإفصاح عن آرائه حتى فيما يتعلق بالمسائل الدينية، بشرط ألاّ تتسبب هذه الآراء في إخلال النظام العام بموجب القانون"<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> - أحمد بن عيسى، "الضمانات الدولية والدستورية لحرية التظاهر السلمي"، مجلة آفاق العلوم، المجلد 05، العدد 12، الجلفة-الجزائر، جوان 2018، ص.36.

<sup>2</sup> - المادة 51 من دستور الجزائر.

<sup>3</sup> - المادة 18 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.

<sup>4</sup> - طارق عبد المجيد الصرغندي، فرج محمد أبو شمالة، المرجع السابق، ص.30، 31.

<sup>5</sup> - المادة 10 من إعلان حقوق الإنسان والمواطن، نسخة إلكترونية: [www.neorevivalism.files.wordpress.com](http://www.neorevivalism.files.wordpress.com)، تاريخ زيارة الموقع: 2020/12/16.

وهو ما أكدته الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان:

« *La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui* »<sup>1</sup>.

## 6- حرية الصحافة:

كرّسها الدستور الجزائري كما يلي: "حرية الصحافة، المكتوبة والسمعية البصرية والإلكترونية، مضمونة. ... يحظر نشر خطاب التمييز والكرهية"<sup>2</sup>.

من بين تعريفات حرية الصحافة: "قدرة الأفراد على استعمال حقهم في التعبير عن آرائهم في الصحف والمجلات، وحقهم في إصدار ما يشاؤون من صحف أو مطبوعات، ضمن إطار هدف معيّن، دون رقابة من السلطة العامة مادامت تخدم ذلك الهدف ولا تسيء استعمال ذلك الحق"<sup>3</sup>.

عرّف المشرّع الجزائري أنشطة الإعلام بأنّها: "كل نشر أو بث لوقائع أحداث أو رسائل أو آراء أو أفكار أو معارف، عبر أية وسيلة مكتوبة أو مسموعة أو متلفزة أو إلكترونية، وتكون موجهة للجمهور أو لفئة منه"<sup>4</sup>.

وقد تم -على مستوى التشريع الجزائري- التمييز بين أنشطة الإعلام كما يلي:

أ- **الصحافة المكتوبة:** تتمثل في النشريات الدورية، التي تتضمن الصحف والمجلات بجميع أنواعها، الصادرة على فترات منتظمة، والمصنّفة إلى نشريات دورية للإعلام العام، وأخرى متخصصة<sup>5</sup>.

<sup>1</sup>- L'art 9 de la Convention européenne des droits de l'homme, www.echr.coe.int, page consultée le 18/12/2020.

<sup>2</sup>- المادة 54 من دستور الجزائر.

<sup>3</sup>- طارق عبد المجيد الصرغندي، فرج محمد أبو شمالة، المرجع السابق، ص.32.

<sup>4</sup>- المادة 3 من القانون العضوي رقم 12-05، مؤرخ في 12 يناير 2012، يتعلق بالإعلام، ج.ر عدد 02، 15 يناير 2012، ص.21.

<sup>5</sup>- المادة 6 من القانون العضوي رقم 12-05.

الباب الثاني \_\_\_\_\_ مجالات تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في الجزائر وضوابطه

ب- النشاط السمعي البصري: المتمثّل في كل ما يوضع تحت تصرف الجمهور أو فئة منه عن طريق الاتصال اللاسلكي، بث إشارات، علامات، أشكال مرسومة، صور، أصوات، أو رسائل مختلفة لا يكون لها طابع المراسلة الخاصة<sup>1</sup>.

ت- الصحافة الإلكترونية: هي كل خدمة اتصال مكتوب عبر الأنترنت، موجهة للجمهور أو فئة منه، ينشر بشكل مهني من طرف شخص طبيعي أو معنوي يخضع للقانون الوطني، ويتحكم في محتواها الافتتاحي<sup>2</sup>.

وتتضمن الصحافة الإلكترونية نشاط الصحافة المكتوبة عبر الأنترنت، والنشاط السمعي البصري عبر الأنترنت<sup>3</sup>.

كما عدّد ذات التشريع جملة من الضوابط الواجب احترامها عند ممارسة نشاط الإعلام، المحدّدة حصراً، من بينها احترام النظام العام، الوارد بالعبارة التالية: "يمارس نشاط الإعلام بحرية... وفي ظل احترام... متطلبات النظام العام"<sup>4</sup>.

## 7- الحق في الوصول إلى المعلومات، الوثائق والإحصائيات:

أورد الدستور الجزائري: "يتمتع كل مواطن بالحق في الوصول إلى المعلومات والوثائق والإحصائيات، والحصول عليها وتداولها. لا يمكن أن تمس ممارسة هذا الحق بالحياة الخاصة للغير وبحقوقهم، وبالمصالح المشروعة للمؤسسات، وبمقتضيات الأمن الوطني"<sup>5</sup>.

مما ورد عن أهميّة هذا الحق: "يلعب حق الحصول على المعلومات دوراً محورياً في تعزيز المساءلة وقدرة المواطنين على مراقبة أفعال الحكومة، ويسهم في تعزيز التنمية القائمة على المشاركة"<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> المادة 58 من القانون العضوي رقم 12-05.

<sup>2</sup> المادة 67 من القانون العضوي رقم 12-05.

<sup>3</sup> المواد من 68 إلى 70 من القانون العضوي رقم 12-05.

<sup>4</sup> المادة 2 من القانون العضوي رقم 12-05.

<sup>5</sup> المادة 55 من دستور الجزائر.

<sup>6</sup> سعيد المدهون، الحق في الحصول على المعلومات في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، تقرير أعدّ في إطار الحوار الإقليمي بشأن "تعزيز الحصول على المعلومات في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا: مساندة الائتلافات والشبكات"، نسخة إلكترونية، [www.openknowledge.worldbank.org](http://www.openknowledge.worldbank.org)، تاريخ زيارة الموقع: 2020/12/22.

الباب الثاني \_\_\_\_\_ مجالات تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في الجزائر وضوابطه  
إنّ قانوني الجماعات الإقليمية كرسا الحق في الوصول إلى المعلومات، الذي جاء مقيداً بجملة من  
الضوابط، على رأسها النظام العام، حيث يمكن لكل شخص الاطلاع على مستخرجات مداوات المجلس  
الشعبي البلدي والقرارات البلدية، ولكل من له مصلحة يمكنه كذلك الاطلاع في عين المكان على محاضر  
مداوات المجلس الشعبي الولائي، والحصول على نسخة كاملة أو جزئية منها على نفقته، ما لم يكن في ذلك  
مساس بالنظام العام<sup>1</sup>.

كذلك استثنى قانون البلدية جلسات المجلس الشعبي البلدي التي تتولى دراسة المسائل المرتبطة بالحفاظ  
على النظام العام من مبدأ العلنية<sup>2</sup>.

## 8- حرية التجارة والاستثمار والمقاولة:

تعدّ حرية التجارة والصناعة من المبادئ العامة للقانون، التي ينظّمها القانون، ويتولى حمايتها القضاء:

« *En tant que principe général du droit, cette liberté peut être limitée par la loi. Le juge administratif veille à ce que des règlements n'y portent pas atteinte* »<sup>3</sup>.

كرّسها الدستور الجزائري صراحة: "حرية التجارة والاستثمار والمقاولة مضمونة، وتتمارس في إطار  
القانون"<sup>4</sup>.

يقصد بحرية المقاولة تمكين الشخص طبيعياً كان أو معنوياً من ممارسة النشاط الذي يختاره بشكل  
مستقل، إنشاء شركة، أو الحصول عليها<sup>5</sup>.

وقد تم تعزيز هذه الحريات بفضل النهج الليبرالي، وفتح اقتصاد السوق<sup>6</sup>.

بذلك فقد تم الفراغ من دراسة مدلول بعض الحقوق والحريات المكرّسة في الجزائر، التي تم اختيارها  
كونها الأكثر عرضة للتقييد بسبب تدخّل كل من البلدية والولاية لحفظ النظام العام، وهو ما يتم بيانه من  
خلال ما يأتي.

<sup>1</sup> - المادة 14 من قانون البلدية 10-11 والمادة 32 من قانون الولاية 12-07.

<sup>2</sup> - المادة 26 من قانون البلدية 10-11.

<sup>3</sup> - Arlette HEYMANN-DOAT, **50 libertés et droits fondamentaux**, Dalloz, France, 2015, p.98.

<sup>4</sup> - المادة 61 من دستور الجزائر.

<sup>5</sup> - Didier FERRIER, La liberté du commerce et de l'industrie, ouvrage collectif, Libertés et droits fondamentaux, 23<sup>e</sup> édition, Dalloz, Paris, 2017, p. 877.

<sup>6</sup> - Didier FERRIER, ibid. p.881.

## الفرع الثاني

### أثر تدخّل الجماعات الإقليمية في حفظ النظام العام على الحقوق والحريات (أزمة كورونا نموذجاً)

ليان أثر تدخّل الجماعات الإقليمية في حفظ النظام العام على الحقوق والحريات، ولبحث كيفية تقييدها بمناسبة هذا التدخّل، ارتأينا إجراء الدراسة على ضوء تدخّل كل من البلدية والولاية خلال أزمة انتشار وباء كورونا (كوفيد-19)، كونها تشكّل مثلاً حيّاً وحالة مُعاشاة *un sujet d'actualité*، حتى لا يبقى البحث حبيس الجوانب النظرية و/أو التصوّرية، وهو ما من شأنه تقريب وتوضيح كيفية تأثير تدخّل الجماعات الإقليمية في الجزائر لحفظ النظام العام على الحقوق والحريات.

نتيجة انتشار وباء كورونا (كوفيد-19) في الجزائر، تم إصدار مجموعة من النصوص التنظيمية، بشكل متتابع، بغرض مواكبة تطوّر الحالة الوبائية، ومحاولة احتواء الوضع.

بالرجوع إلى هذه التنظيمات يمكن بشكل جليّ ملاحظة توجّه الدولة الجزائرية إلى التعويل على الجماعات الإقليمية، وعلى وجه الخصوص الولاية، في مواجهة انتشار ذلك الوباء.

يتّم فيما يلي بيان مختلف التدابير المتخذة من طرف السلطات المحلية قصد حماية الصحة العمومية، ومنه حفظ النظام العام، وكل تدبير من تلك التدابير يحمل تقييداً على حقّ و/أو حرية من الحقوق والحريات المكفولة قانوناً.

### أولاً: تدخّل اللجنة الولائية المكلفة بتنسيق النشاط القطاعي للوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19) ومكافحته

تشكّل هذه اللجنة من: ممثلي مصالح الأمن، النائب العام، رئيس المجلس الشعبي الولائي، ورئيس المجلس الشعبي البلدي لمقر الولاية، ويرأسها الولي.

تكلف بما يلي:

1- اتخاذ تدابير إضافية للوقاية من انتشار الوباء ومكافحته، بما يتماشى وخصوصية كل ولاية، وتطور الوضع الصحي بها.



الباب الثاني \_\_\_\_\_ مجالات تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في الجزائر وضوابطه  
2- هي من تحدّد كميّات تسليم رخصة تسمح بتنقل الأشخاص استثناء (قضاء احتياجات التموين من  
المتاجر المرخص لها، قضاء احتياجات التموين بجوار المنزل، ضرورات العلاج وممارسة نشاط مهني مرخص  
به)<sup>1</sup>.

3- تأطير الأعمال التطوعية الرامية لدعم جهود السلطات العمومية في الوقاية من الوباء ومكافحته<sup>2</sup>.

4- السهر على تطبيق مجمل التدابير الوقائية المقرّرة<sup>3</sup>.

ثانيا: تدخّل الولاية لمواجهة انتشار وباء كورونا (كوفيد-19) وأثره على ممارسة الحقوق والحريات:  
يتم بيان كيفية تدخّل الولاية قصد حفظ النظام العام، عبر حماية الصحة العمومية، خلال أزمة وباء  
كورونا (كوفيد-19)، وأثره على الحقوق والحريات المكفولة قانونا، من خلال دراسة جملة السلطات التي  
حازها الولاية بموجب المراسيم التنفيذية (1)، وكذلك من خلال الرجوع إلى بعض القرارات الولاية المتخذة في  
ذات الإطار (2).

**1- سلطات الولاية في مواجهة انتشار وباء كورونا (كوفيد-19) وأثرها على الحقوق والحريات:**

عهدت المراسيم التنظيمية المتخذة من قبل السلطات الجزائرية إلى الولاية بجملة من السلطات الرامية  
لمواجهة انتشار وباء كورونا، والتي حملت تقييدا بيّنا على العديد من الحقوق والحريات المكفولة قانونا، في  
سبيل صون النظام العام، تمثّلت هذه السلطات أساسا فيما يلي:

- غلق محلات بيع المشروبات، مؤسسات فضاءات الترفيه، التسلية والعرض، وكذا المطاعم، مع إمكانية  
توسيع إجراء الغلق على أنشطة أخرى بموجب قرار من الوالي<sup>4</sup>.

- تسخير الوالي لكل من: مستخدمي أسلاك الصحة والمخبريين التابعين للمؤسسات الصحية العمومية  
والخاصة، المستخدمين التابعين لأسلاك الأمن الوطني، الحماية المدنية، الوقاية الصحية، النظافة العمومية،  
وكل سلك معني بتدابير الوقاية من الوباء ومكافحته، كل فرد يمكن أن يكون معنيا بهذه الإجراءات بحكم

<sup>1</sup> - المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 20-70، مؤرخ في 24 مارس 2020، يحدد تدابير تكميلية للوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا  
(كوفيد-19) ومكافحته، ج.ر عدد 16، 24 مارس 2020، ص.9

<sup>2</sup> - المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 20-70.

<sup>3</sup> - المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 20-145، مؤرخ في 7 يونيو 2020، يتضمن تعديل نظام الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا  
(كوفيد-19) ومكافحته، ج.ر عدد 34، 7 يونيو 2020، ص.20.

<sup>4</sup> - المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 20-69.

## الباب الثاني \_\_\_\_\_ مجالات تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في الجزائر وضوابطه

مهنته أو خبرته المهنية، كل مرافق الإيواء والمرافق الفندقية وأي مرافق أخرى عمومية أو خاصة، كل وسائل نقل الأفراد الضرورية مهما كانت طبيعتها، أي وسيلة نقل يمكن استغلالها للنقل الصحي، أي منشأة عمومية أو خاصة من شأنها ضمان الحد الأدنى من الخدمات للمواطنين<sup>1</sup>.

- متابعة عملية نقل ودفن جثامين المتوفين وتنسيقها، في إطار عمل اللجنة الولائية لتنسيق العمل القطاعي للوقاية من الوباء ومكافحته<sup>2</sup>، مع إمكانية تسخير أشخاص مختصين للقيام بعملية غسل الجثامين ودفنها، بأمر من الوالي<sup>3</sup>.

- اتخاذ الوالي لأي إجراء مناسب من شأنه ضمان احترام شروط الوقاية والتباعد الاجتماعي أثناء زيارات المقابر للترحم على الأشخاص المتوفين<sup>4</sup>.

- السهر على ضمان توفير أماكن للدفن، واتخاذ التدابير اللازمة من أجل تهيئة القطع الأرضية المخصصة لاستعمالها كمقابر و/أو تخصيص قطع أرضية لذات الغرض، بالتنسيق مع رؤساء المجالس الشعبية البلدية<sup>5</sup>.

- إمكانية تسخير الوالي لمنشآت لمعالجة النفايات للقيام بعملية إزالة الأغراض غير القابلة للتطهير الخاصة بالشخص المتوفى والمعدات المستعملة في تحضير الجثة لغسلها، والمستعملة في النقل والدفن، قصد تفادي أي عدوى<sup>6</sup>.

- إقرار تدابير إضافية للوقاية والحماية على المستوى المحلي<sup>7</sup>.

- منح الوالي تراخيص للمرور استثناء، بعد منع حركة المرور من وإلى بعض الولايات المحددة تنظيمًا<sup>8</sup>.

- إشراك الوالي للجان الأحياء وجمعيات المجتمع المدني في عمليات تأطير المواطنين<sup>9</sup>.

<sup>1</sup> - المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 20-69.

<sup>2</sup> المادة 3 من القرار الوزاري المشترك، مؤرخ في 6 مايو 2020، يتعلق بالقواعد المطبقة على نقل ودفن جثامين الأشخاص المتوفين الذين ترتبط وفاتهم بالعدوى بوباء فيروس كورونا (كوفيد-19)، ج.ر عدد 31، 30 مايو 2020، ص.14.

<sup>3</sup> المادتان 7 و20 من القرار نفسه.

<sup>4</sup> - المادة 23 من القرار نفسه.

<sup>5</sup> - المادة 24 من القرار نفسه.

<sup>6</sup> - المادة 28 من القرار نفسه.

<sup>7</sup> - المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 20-168، مؤرخ في 29 يونيو 2020، يتضمن تمديد الحجر الجزئي المنزلي وتدعيم تدابير نظام الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19) ومكافحته، ج.ر عدد 38، 30 يونيو 2020، ص.10.

<sup>8</sup> - المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 20-182.

<sup>9</sup> - المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 20-182.

## الباب الثاني \_\_\_\_\_ مجالات تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في الجزائر وضوابطه

- إقرار فتح المساجد المحدّدة تنظيمًا بموجب قرار من الوالي<sup>1</sup>.
- إمكانية الوالي اتخاذ تدابير وقائية إضافية بخصوص المساجد، الشواطئ، أماكن النزهة والراحة، فضاءات الاستجمام والترفيه وبعض الأنشطة التجارية، والقيام بعمليات تفتيش فجائية قصد التحقق من مدى احترام الإجراءات المفروضة<sup>2</sup>.
- إقرار، تعديل أو ضبط أوقات حجر منزلي جزئي أو كلي يستهدف بلدية، مكانا، حيّا أو أكثر، التي تشهد بؤرا للعدوى.
- وقد عرّف التنظيم الحجر المنزلي الكلي كما يلي: "يتمثل الحجر المنزلي الكلي في إلزام الأشخاص بعدم مغادرة منازلهم أو أماكن إقامتهم، خلال الفترة المعنية، ماعدا في الحالات المنصوص عليها تنظيمًا"<sup>3</sup>.
- في حين الحجر المنزلي الجزئي على مستوى ذات التنظيم هو: "إلزام الأشخاص بعدم مغادرة منازلهم أو أماكن إقامتهم خلال الفترة و/أو الفترات الزمنية المقررة من طرف السلطات العمومية"<sup>4</sup>.
- اتخاذ الترتيبات الضرورية لغلق جزئي أو كلي لأماكن النزهة، الاستراحة، فضاءات الترفيه والتسلية، وكل مكان يستقبل تدفقا كبيرا للجمهور<sup>5</sup>.
- الغلق الفوري للأسواق الأسبوعية والمتاجر في حال انتهاكها للتدابير المتخذة في إطار مكافحة انتشار فيروس كورونا (كوفيد-19)<sup>6</sup>.
- اتخاذ جميع الترتيبات لضمان عمليات تطهير الأماكن، الفضاءات والمباني العمومية، من خلال حشد الوسائل اللازمة بمساعدة الجماعات المحلية، مصالح الأمن والحماية المدنية<sup>7</sup>.

<sup>1</sup> - المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 20-225، مؤرخ في 08 غشت 2020، يتضمن تحقيق نظام الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19) ومكافحته، ج.ر عدد 46، 09 غشت 2020، ص.14.

<sup>2</sup> - المادتان 9 و14 من المرسوم التنفيذي رقم 20-225.

<sup>3</sup> - المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 20-70.

<sup>4</sup> - المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 20-70.

<sup>5</sup> - المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 20-310، مؤرخ في 9 نوفمبر 2020، يتضمن الأحكام المتعلقة بتعزيز نظام الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19) ومكافحته، ج.ر عدد 66، 10 نوفمبر 2020، ص.3.

<sup>6</sup> - المادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم 20-310.

<sup>7</sup> - المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 20-310.

## الباب الثاني \_\_\_\_\_ مجالات تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في الجزائر وضوابطه

- الغلق الفوري للمحلّات المحدّدة تنظيمياً<sup>1</sup> في حالة مخالفة التدابير المتخذة في إطار مكافحة انتشار فيروس كورونا (كوفيد-19)<sup>2</sup>.

- السهر على فرض التقيد بتدابير حظر كل التجمعات مهما كان نوعها، الحفلات والمناسبات العائلية (زواج، ختان وجناز)، الاجتماعات، التجمعات والجمعيات العامة المنظمة من طرف الإدارات، المؤسسات، الهيئات وكل المنظمات الأخرى<sup>3</sup>، والعمل على تطبيق العقوبات التنظيمية ضد المخالفين، وكذا ضد مالكي الأماكن التي تستقبل هذه التجمعات<sup>4</sup>.

### 2- تدابير حفظ الصحة العمومية بموجب قرارات ولائية خلال أزمة كورونا:

على ضوء بعض القرارات الولائية المتخذة في إطار مواجهة انتشار وباء كورونا وحفظ الصحة العمومية، تم تدوين التدابير التالية، التي تؤثر بشكل مباشر على ممارسة بعض الحقوق والحريات المكفولة قانوناً، وهي بذلك (أي القرارات الولائية) تشكّل أمثلة حيّة عن أوجه تدخّل الوالي كأبرز سلطة محلية، من أجل حفظ النظام العام:

- منع تنظيم جميع النشاطات ذات الطابع الجماهيري المستقطبة للمواطنين مهما كان نوعها، والتي تشمل: أنشطة وحفلات دور السينما وقاعات الحفلات، الحدائق العمومية والفضاءات المخصصة للترفيه والتسلية، الحمامات، التظاهرات، التجمعات، العروض، المسارح والأعراس الجماعية، دور الحضانة،روضات الأطفال والأقسام الموجهة للدروس التدرجيمية لفائدة التلاميذ<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> محلات: تجارة الأجهزة الكهرومنزلية، تجارة الأدوات المنزلية والديكورات، تجارة المفروشات وأقمشة التأثيث، تجارة اللوازم الرياضية، التجارة في الألعاب واللعب، أماكن تركز النشطة التجارية، قاعات الحلاقة للرجال والنساء، المرطبات والحلويات، المقاهي، المطاعم ومحلات الأكل السريع.

<sup>2</sup> المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 20-314، مؤرخ في 16 نوفمبر 2020، يتضمن التدابير الإضافية لتعزيز نظام الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19) ومكافحته، ج.ر عدد 68، 17 نوفمبر 2020، ص.4.

<sup>3</sup> المواد 8، 9 و10 من المرسوم التنفيذي رقم 20-314.

<sup>4</sup> المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 20-360، مؤرخ في أول ديسمبر 2020، يتضمن تكييف تدابير نظام الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19) ومكافحته، ج.ر عدد 71، 2 ديسمبر 2020، ص.26.

<sup>5</sup> المادتان 2 و3 من القرار رقم 438، صادر عن والي ولاية ورقلة، مؤرخ في 10 مارس 2020، يتضمن تدابير منع انتشار فيروس كورونا عبر تراب بلديات الولاية.

## الباب الثاني \_\_\_\_\_ مجالات تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في الجزائر وضوابطه

- إلزام أصحاب النشاطات التجارية المعنوية بالترخيص للفتح بما يلي: ضمان التقيد الصارم بقواعد النظافة والتباعد الاجتماعي، احترام مسافة الأمان المحددة بواحد (1) متر على الأقل، ضرورة التنظيف والتعقيم اليومي للمحل، إجبارية استعمال المعقم والكمامة، عدم عرض المنتوجات خارج المحلات التجارية، وضع الهلام الهيدروكولي معقم اليدين تحت تصريف الزبائن بمدخل المحل، وضع لافتات توضيحية للتدابير المتخذة<sup>1</sup>.
- غلق المحلات المستغلة في نشاط تجارة مستحضرات التجميل والعطور على مستوى إقليم الولاية، تحت طائلة الغلق والسحب الفوري للسجل التجاري<sup>2</sup>.
- الغلق الفوري المحلات التالية: قاعات الحفلات، محلات المرطبات والحلويات التقليدية، الألبسة والأحذية، تجارة الأدوات الكهرومنزلية، الأدوات والأواني المنزلية، الأقمشة والمنسوجات والخياطة، مستحضرات التجميل والعطور، تحت طائلة العقوبات والمتابعات الجزائية<sup>3</sup>.
- إلزام المواطنين بارتداء الكمامة إجباريا داخل المحلات، المراكز التجارية والمصالح الإدارية<sup>4</sup>، تحت طائلة دفع غرامة مالية قدرها 10.000 دينار جزائري<sup>5</sup>.
- الغلق الإداري للمحلات التجارية المخالفة لتدابير الوقاية<sup>6</sup>.
- إلزام مصالح البلدية بتنفيذ إجراء إجبارية ارتداء الكمامة داخل الأسواق المغطاة للخضر والفواكه، مع الاستعانة بأعوان الأمن<sup>7</sup>.

<sup>1</sup> - المادة 2 من القرار رقم 384، صادر عن والي ولاية سوق اهراس، مؤرخ في 26 أفريل 2020، يتضمن الترخيص الاستثنائي لفتح المحلات التجارية وبعض النشاطات التي تدعم النشاط الاقتصادي.

<sup>2</sup> - المادة 2 من القرار رقم 0564، صادر عن والي ولاية بجاية، مؤرخ في 03 ماي 2020، يتضمن غلق المحلات المستغلة في نشاط تجارة مستحضرات التجميل والعطور على مستوى إقليم ولاية بجاية.

<sup>3</sup> - المادة الأولى والثانية من القرار رقم 836، صادر عن والي ولاية ميله، مؤرخ في 03 ماي 2020، يتضمن المنع والغلق الفوري للمحلات والأنشطة التجارية على مستوى إقليم الولاية.

<sup>4</sup> - المواد 2، 3 و4 من القرار رقم 912، صادر عن والي ولاية ورقلة، مؤرخ في 10 ماي 2020، يتضمن وضع تدابير وإجراءات الحد من انتشار فيروس كورونا.

<sup>5</sup> - المادة 6 من القرار نفسه.

<sup>6</sup> - المادة 5 من القرار نفسه.

<sup>7</sup> - المادة 7 من القرار نفسه.

## الباب الثاني \_\_\_\_\_ مجالات تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في الجزائر وضوابطه

- تطبيق تدابير الحجر الجزئي المنزلي على مستوى جميع بلديات الولاية، من الساعة الثامنة مساء (20:00) إلى الخامسة صباحا (05:00)، لمدة خمسة عشر (15) يوما<sup>1</sup>.

- تعليق الأنشطة التالية على مستوى جميع بلديات الولاية، لمدة خمسة عشر (15) يوما: القاعات المتعددة الرياضات والقاعات الرياضية، أماكن التسلية والاستجمام وفضاءات الترفيه، دور الشباب والمراكز الثقافية<sup>2</sup>.

- تحديد أوقات نشاط المتاجر التالية بتوقفها على الساعة الثالثة (15:00) زوالا، لمدة خمسة عشر (15) يوما: تجارة كل من: الأجهزة الكهرومنزلية، الأدوات المنزلية والديكورات، المفروشات وأقمشة التأثيث، المرطبات والحلويات، أماكن تمرکز الأنشطة التجارية وقاعات الحلاقة للرجال والنساء، تحت طائلة الغلق الفوري<sup>3</sup>.

أبرزت أزمة انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19) كيفية تأثير تدخّل الجماعات الإقليمية على ممارسة بعض الحقوق والحريات المكفولة قانوناً، في سبيل حماية الصحة العمومية، ومنه حفظ النظام العام.

بالرجوع إلى جملة التدابير المتخذة السابق بيانها، يلاحظ أنّها تركّزت في الولاية، أين تفوّقت السلطات المعهود بها إلى الجهات الولائية، وعلى رأسها الوالي، على نظيرتها البلدية.

كما يلاحظ جلياً أوجه مساس تلك التدابير المتخذة على بعض الحقوق والحريات، بالإضافة إلى تفاوت درجات التقييد الوارد عليها، من التقييد الجزئي إلى المنع الكلي لممارستها.

أبرز الحقوق والحريات التي كانت محلّ مساس وتقييد خلال أزمة وباء كورونا، هي: حرية التنقّل، حرية التجارة والاستثمار والمقاولة، حرية ممارسة العبادات، وحرية الاجتماع والتظاهر السلمي.

إنّ التقييد الذي ورد على تلك الحقوق والحريات، ظلّ متماشيا وتطوّر الوضعية الوبائية، حيث تمّ التشديد من بعض التدابير خلال ارتفاع نسبة الإصابات ودرجة العدوى، وتمّ التخفيف منها عند تراجع انتشار الوباء، الأمر الذي يشكّل مؤشراً لعدم المساس بجوهر الحقوق والحريات المكرّس دستورياً.

<sup>1</sup> - المادة الأولى من القرار رقم 1402، صادر عن والي ولاية سوق أهراس، مؤرخ في 16 نوفمبر 2020، يتضمن الترتيبات الإضافية لتدعيم تدابير الوقاية والحماية من وباء كورونا (كوفيد 19).

<sup>2</sup> - المادة الأولى من القرار نفسه.

<sup>3</sup> - المادتان الأولى والثانية من القرار نفسه.

## المطلب الثاني

### الرقابة على الجماعات الإقليمية في حفظ النظام العام

تخضع الجماعات الإقليمية على غرار العديد من السلطات والهيئات العمومية إلى العديد من أضرب الرقابة: إدارية، مالية، قضائية وشعبية<sup>1</sup>، تشكّل كل من الرقابة الإدارية (الفرع الأول)، والرقابة القضائية (الفرع الثاني)، صور الرقابة الأساسية<sup>2</sup>، والأكثر أهمية على ضوء مجال الدراسة، أي حفظ النظام العمومي.

### الفرع الأول

#### الرقابة الإدارية على الجماعات الإقليمية في حفظ النظام العام

إنّ الجماعات الإقليمية - كأصل عام - مستقلة خلال أدائها لمختلف الأدوار الموكلة لها<sup>3</sup>، بما يحقّ مفهوم اللامركزية الإدارية الإقليمية، في إطار وحدة الدولة، لكن هذه الاستقلالية لا تمنع من وجود قدر من الرقابة الإدارية الممارسة عليها.

من بين التعريفات الواردة بشأن الرقابة الإدارية: "هي رابطة أو علاقة تنظيمية إدارية تقوم بتحديد العلاقة القانونية بين السلطات الإدارية المركزية وبين المؤسسات الإدارية وبين المؤسسات والمنظمات والهيئات الإدارية اللامركزية إقليمياً أو فنياً في النظام الإداري للدولة"<sup>4</sup>.

وكذلك: "مجموعة الإجراءات الإدارية المحددة قانوناً لسلطة إدارية عليا مركزية كانت أو لامركزية على أشخاص وأعمال الهيئات اللامركزية قصد حماية المشروعية والصالح العام"<sup>5</sup>.

وقد جرى الفقه خلال دراسة الرقابة الإدارية على الجماعات الإقليمية، على تقسيمها إلى رقابة على المعيّنين، ورقابة على المنتخبين، ويميّز فيها بين رقابة على الأشخاص، وأخرى على الأعمال، بالإضافة إلى رقابة على الهيئة<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> - عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص.ص. 94-140.

<sup>2</sup> - محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص.130.

<sup>3</sup> - مسعود شيهوب، "المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة"، مجلة مجلس الدولة، العدد 3، الجزائر، جانفي - جوان 2003، ص.41.

<sup>4</sup> - عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص.95.

<sup>5</sup> - المرجع نفسه، ص.96.

<sup>6</sup> - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص.ص. 325-346.

الباب الثاني \_\_\_\_\_ مجالات تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في الجزائر وضوابطه على ضوء إشكالية الدراسة محلّ البحث، المتمحورة حول النظام العمومي، نكتفي في إطار الرقابة الإدارية على الجماعات الإقليمية بدراسة سلطة الوالي على البلدية خلال عملية حفظ النظام العمومي (أولاً)، وكذلك سلطة وزير الداخلية على تدخّل الجماعات الإقليمية لذات القصد (ثانياً).

### أولاً: سلطة الوالي على البلدية في حفظها للنظام العام

تتجسّد سلطة الوالي على البلدية في عدّة صور ومظاهر، يعني الدراسة منها في إطار بحث حفظ النظام العام، سلطة حلول الوالي.

تعرّف سلطة الحلول في المجال الإداري بأنّها: "سلطة استثنائية مخرّجة للجهات الوصية للقيام وتنفيذ بعض الالتزامات بدلا من الهيئات المحلية اللامركزية نتيجة عدم قيام هذه الأخيرة بذلك عن امتناع أو إهمال أو عجز رغم تنبيهها بذلك ويعتبر أخطر أنواع الرقابة الممارسة عن الهيئات اللامركزية بسبب القيام بهذه الأعمال بدلا منها وتتحمل هذه الأخيرة مسؤولية ذلك"<sup>1</sup>.

ولم يختلف تعريفها في الفقه الإداري الفرنسي عن سابقه العربي، حيث ورد:

« *Pouvoir de substitution d'action : procédé très rigoureux permettant notamment à une autorité tutelle de prendre une décision à la place de l'autorité décentralisée, il n'existe que s'il est prévu et suivant les modalités fixées par un texte. En règle générale, ce pouvoir ne peut s'exercer que lorsque l'autorité décentralisée, alors que les textes lui imposent de prendre une décision, a négligé de le faire* »<sup>2</sup>.

كرّس التشريع الجزائري على مستوى قانون البلدية سلطة الحلول، التي وردت في عدد من الحالات المحدّدة حصراً، على رأسها ميدان حفظ النظام العام، أين يمكن للوالي اتّخاذ كل الإجراءات المتعلّقة بحفظه، من أمن، صحة وسكينة عمومية، في حال عدم قيام السلطات البلدية بالتكفّل بذلك<sup>3</sup>.

وهو ما يمكن اعتباره قيّداً يحدّ من تدخّل البلدية في حفظ النظام العام، لكنه وارد في إطار إيجابي يخدم الصالح العام.

<sup>1</sup> - محمد الصالح كشحة، "سلطة الحلول وتطبيقاً على هيئات البلدية"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، عدد 16، الوادي - الجزائر، جوان 2017، ص.402.

<sup>2</sup> - Agathe VAN LANG et autres, op.cit. p.456.

<sup>3</sup> - المادة 100 من قانون البلدية 10-11.



الباب الثاني \_\_\_\_\_ مجالات تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في الجزائر وضوابطه

ثانيا: سلطة وزير الداخلية على الجماعات الإقليمية في حفظها للنظام العام

أحصى التنظيم أربعة عشر (14) ميدانا لصلاحيات وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، استهلّت بالنظام والأمن العموميين، بالإضافة إلى كون الميادين الأخرى على صلة بالنظام العام، على غرار: حالة الأشخاص والأموال وتنقلهم، التظاهرات والاجتماعات العمومية والتهيئة العمرانية<sup>1</sup>.

في موضع مستقلّ قام ذات النص التنظيمي بالتفصيل في تعدّد أوجه تدخّل وزير الداخلية في مجال النظام العام، من تصوّر، تسيير، تقييم وتنسيق أعمال الوقاية، المكافحة والرقابة، إلى المساهمة في تحديد السياسة الوطنية فيما يتعلّق بأمن الإقليم، دون المساس بصلاحيات القطاعات الأخرى<sup>2</sup>.

### 1- تدخّل وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية في مجال حفظ النظام العام:

يتولّى وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، بعنوان النظام والأمن العموميين ما يلي:

- أ- السهر على احترام القوانين والتنظيمات.
- ب- تولي حماية الأشخاص والأموال.
- ت- ضمان السكنية والطمأنينة والنظام العام والنظافة العمومية.
- ث- ضمان حماية المؤسسات الوطنية.
- ج- ضمان مراقبة المرور عبر الحدود.
- ح- ضمان سهولة المرور في الطريق العمومي.
- خ- المساهمة مع القطاعات المعنية في إعداد السياسة الوطنية للوقاية والسلامة المرورية، والسهر على تنفيذها<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> - تتمثل هذه الميادين فيما يلي: الحريات العامة، الوضعية العامة في البلاد، العمليات ذات المصلحة الوطنية (لا سيما منها التي تكنسي طابعا استعجاليا)، الأنشطة المنظمة، الأعمال اللامركزية ورقابة القرارات المحلية، التنمية المحلية، التنظيم الإداري والإقليمي، الحكامة المحلية، التهيئة العمرانية، المالية المحلية، التعاون بين الجماعات الإقليمية والتعاون اللامركزي، الحماية المدنية والمواصلات السلوكية واللاسلكية الوطنية.

المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 18-331، مؤرخ في 22 ديسمبر 2018، يحدد صلاحيات وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، ج.ر عدد 77، 23 ديسمبر 2018، ص.4.

<sup>2</sup> - المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 18-331.

<sup>3</sup> - المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 18-331.

الباب الثاني \_\_\_\_\_ مجالات تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في الجزائر وضوابطه

2- تدخّل وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية في بعض الميادين المفضية لحفظ

النظام العام:

يتولّى وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية بعنوان بعض الميادين الأخرى المفضية لحفظ

النظام العام، ما يلي:

أ- السهر على تنظيم وانسجام وحسن سير المصالح المكلفة بحالة وتنقل الأشخاص والممتلكات<sup>1</sup>.

ب- السهر على أمن التظاهرات وحسن سيرها<sup>2</sup>.

ت- ترقية وتطوير البحث في مجال المخاطر الكبرى بالتنسيق مع القطاعات المعنية، وجمع واستغلال المعلومات ذات الصلة.

ث- اتخاذ أي تدبير أو أي عمل بالتنسيق مع القطاعات المعنية في مجال الوقاية والمساعدة والإعانة والنجدة، من شأنه مواجهة النكبات والجوائح والكوارث.

ج- إعداد المخططات المتعلقة بتنظيم نجدة السكان والأماكن<sup>3</sup>.

ح- تنشيط، متابعة، إعداد وتنفيذ أدوات التهيئة الإقليمية وضمان تقييمها ومراجعتها<sup>4</sup>.

خ- السهر على حماية الأشخاص والأماكن من أخطار الحوادث أو النكبات أو الكوارث التي يتسبب فيها الإنسان أو الطبيعة.

د- تنشيط مخططات الوقاية من أخطار الكوارث ومراقبتها.

ذ- تنسيق مخططات تنظيم التدخلات والنجدة في حالة وقوع كوارث.

ر- المشاركة مع الهيئات المعنية في حماية البيئة<sup>5</sup>.

يلاحظ جلياً استئثار وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية بالعديد من السلطات متعدّدة

الأوجه، الرامية لحفظ النظام العام، وهو ما يفضي حتماً لتقاطع تدخّله مع تدخّل الجماعات الإقليمية في

ذات الإطار، تقاطع يُفرغ في قالب رقابة إدارية مختلفة الصور والدرجات، تستمدّ خصوصيتها من كون وزارة

<sup>1</sup> - المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 18-331.

<sup>2</sup> - المادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 18-331.

<sup>3</sup> - المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 18-331.

<sup>4</sup> - المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 18-331.

<sup>5</sup> - المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 18-331.

الباب الثاني \_\_\_\_\_ مجالات تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في الجزائر وضوابطه الداخلية هي الجهة المركزية المتعلقة بالجماعات الإقليمية من جهة، ومن كون الوزير المكلف بالداخلية، أبرز فاعلي الدولة لحفظ النظام العمومي.

وعليه، فإنّ البلدية والولاية في تدخّلهما لحفظ النظام العمومي مقيدتان بما تمليه طبيعة علاقتهما بوزير الداخلية.

## الفرع الثاني

### الرقابة القضائية على الجماعات الإقليمية في حفظ النظام العام

يقصد بالرقابة القضائية: "تلك الرقابة التي تقوم بها السلطة القضائية بهدف وضع الحدود لكل التجاوزات التي تمارسها الإدارة والتخفيف من الأضرار التي تنجم عنها"<sup>1</sup>.

يتمحور بحث الرقابة القضائية في دراستنا حول الجماعات الإقليمية من جهة، وميدان النظام العام من جهة أخرى، وعليه فالسؤال الذي يطرح هو التالي: هل يوجد ما يميّز الرقابة الممارسة من طرف الجهات القضائية على كل من البلدية والولاية، مقارنة بغيرها من أشخاص القانون العام؟ ومن مجمل ميادين تدخّل الجماعات الإقليمية الخاضعة لرقابة القضاء، هل هناك ما يميّز الرقابة القضائية الممارسة على التدخّل في إطار حفظ النظام العام؟

كّرّس المشرّع الجزائري فيما تعلّق برقابة القضاء على الجماعات الإقليمية مبدأ اختصاص المحاكم الإدارية بالفصل في دعاوى إلغاء القرارات الإدارية، الدعاوى التفسيرية ودعاوى فحص الشرعية للقرارات الصادرة عن: الولاية، المصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية، البلدية ومصالحها الإدارية الأخرى، بالإضافة إلى دعاوى القضاء الكامل، باستثناء مخالفات الطرق والمنازعات المتعلقة بكل دعاوى خاصة بالمسؤولية الرامية إلى طلب تعويض الأضرار الناجمة عن مركبة تابعة لإحدى الولايات أو البلديات، التي تؤول إلى اختصاص المحاكم العادية<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> - عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص.129.

<sup>2</sup> - المادتان 801 و802 من القانون رقم 08-09، مؤرخ في 23 أبريل 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج.ر. عدد 21، 23 أبريل 2008، ص.3.

الباب الثاني \_\_\_\_\_ مجالات تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في الجزائر وضوابطه  
وعليه، تتم دراسة الرقابة القضائية على كل من البلدية والولاية في حفظهما للنظام العام، على ضوء  
تقسيمات الرقابة القضائية على أعمال الإدارة المحلية، التي حصرها جانب من الفقه في رقابة الشرعية (أولاً)،  
رقابة الملاءمة (ثانياً) ورقابة القضاء الكامل (ثالثاً)، بالاعتماد على النصوص القانونية المنظمة للموضوع، مع  
إيراد بعض الاجتهادات القضائية في الجزائر، كما هو مبين فيما يأتي:

### أولاً: رقابة الشرعية

يقصد بها رقابة الجهات القضائية المختصة على أعمال الجماعات الإقليمية، الرامية لإلزامها باحترام  
القانون بمفهومه الواسع، في إطار استقلالية السلطة القضائية، ودون الإخلال بمبدأ الفصل بين السلطات<sup>1</sup>.  
تتخذ رقابة الشرعية عدّة صور، حيث يتولى القاضي المختص فحص وتقدير شرعية العمل الإداري  
المعني، كما يتولّى تفسيره، إلى إلغائه في حال مساسه بالشرعية، وهو ما يتم بيانه من خلال ما يلي:

#### 1- دعوى الإلغاء (دعوى تجاوز السلطة):

عرّف الدكتور سليمان الطماوي قضاء الإلغاء بأنّه: "القضاء الذي بموجبه يكون للقاضي أن يفحص  
القرار الإداري فإذا ما تبين له مجانبته لقرار لقانون حكم بإلغائه ولكن دون أن يمتد حكمه إلى أكثر من ذلك  
فليس له تعديل القرار المطعون فيه أو استبدال غيره به"<sup>2</sup>.

أمّا دعوى الإلغاء فهي: "الدعوى التي يطلب فيها من القضاء المختص البحث عن شرعية القرارات  
الإدارية المطعون فيها بعدم الشرعية والحكم بإلغاء هذه القرارات إذا ما تأكّدت مخالفتها للقانون وذلك بحكم  
قضائي ذي حجية عامة ومطلقة. وتعتبر دعوى الإلغاء أهم دعاوى القانون العام المعتمدة لحماية الشرعية"<sup>3</sup>.

كما أوجزها الدكتور محمد الصغير بعلي في كونها: "الدعوى القضائية المرفوعة أمام إحدى الهيئات  
القضائية الإدارية التي تستهدف إلغاء قرار إداري بسبب عدم شرعيته لما يشوب أركانه من عيوب"<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> - عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الأول، الإطار النظري للمنازعات الإدارية، دار جسر، الجزائر، 2013،  
ص.37.

<sup>2</sup> - عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الثاني، الجوانب التطبيقية للمنازعات الإدارية، دار جسر، الجزائر، 2013،  
ص.ص. 8، 9.

<sup>3</sup> - عادل بوعمران، دروس في المنازعات الإدارية دراسة تحليلية نقدية ومقارنة، دار الهدى، الجزائر، 2014، ص.269.

<sup>4</sup> - عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الثاني، المرجع السابق، ص.9.

الباب الثاني \_\_\_\_\_ مجالات تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في الجزائر وضوابطه  
يُميّز في أوجه الإلغاء بين عيوب الشرعية الخارجية، التي تشمل عيب عدم الاختصاص وعيب الشكل  
والإجراءات، وعيوب الشرعية الداخلية، التي تتضمن حالة انعدام السبب (الطعن في القرار الإداري من زاوية  
السبب)، حالة مخالفة القانون (الطعن في القرار الإداري من زاوية محلّه) وحالة الانحراف بالسلطة (الطعن في  
القرار من زاوية ركن الغاية)<sup>1</sup>.

من بين جملة العيوب السابقة الموجبة للإلغاء، يعدّ الانحراف بالسلطة خصوصية تميّز الرقابة القضائية  
المتعلّقة بحفظ النظام العام، حيث تكون قرارات الضبط الإداري مشوبة بهذا العيب، في حالتين اثنتين: إذا  
كان القرار محلّ الطعن يهدف إلى تحقيق مصلحة خاصة، أو إذا كان يهدف إلى تحقيق أغراض أخرى  
للمصلحة العامة غير غاية حفظ النظام العام<sup>2</sup>.

يتم فيما يأتي عرض بعض الاجتهادات القضائية عن إلغاء قرارات بلدية وولائية متعلّقة بحفظ النظام  
العام:

أ- قام مجلس الدولة بموجب قرار له بتاريخ 2002/09/23، في قضية (ع.س) ضد والي ولاية الجزائر  
ومن معه، بإبطال التسخير محلّ النزاع، وإرجاع المستأنف إلى المسكن الذي كان يشغله، تأسيسا على  
أنّ قرار التسخير مشوب بمخالفة ظاهرة وجسيمة، ومن فقد تم ارتكاب تجاوز للسلطة، وتم تأكيد أنّ  
السلطة القضائية هي الوحيدة المختصة بالإخراج من السكن<sup>3</sup>.

ب- قام مجلس الدولة في قرار له بتاريخ 2007/05/23، بإلغاء القرار الولائي القاضي بتخصيص قطعة  
أرض لفائدة بلدية أولاد فايت مخصصة لإنشاء قمامة عمومية، حيث أنّ إنشاء مفرغة عمومية في  
وسط سكاني دون احترام شروط دفتر الأعباء ودون اتخاذ الإجراءات الملائمة لتجنب المساس بسلامة  
المحيط والأشخاص يعد مخالفة لقانون البيئة ويترتب عليه غلقها نهائيا، وإلغاء القرار المعني<sup>4</sup>.

ت- أقرّ مجلس الدولة ما يلي: "متى كان من صلاحيات الوالي اتخاذ قرارات بالتسخير عندما تقتضي  
الظروف الاستثنائية ذلك، فإنّ القرار الولائي بتسخير أطباء القطاع الخاص مختصين في طب النساء

<sup>1</sup> - عمار بوضيف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الثاني، المرجع السابق، ص.ص. 35-73.

<sup>2</sup> - محمد عبد الحميد مسعود، إشكاليات رقابة القضاء على مشروعية قرارات الضبط الإداري، مطابع الشرطة، مصر، 2007، ص.679.

<sup>3</sup> - جمال سايس، الاجتهاد الجزائري في القضاء الإداري، الجزء الثاني، منشورات كليك، الجزائر، 2013، ص.ص. 1001، 1002.

<sup>4</sup> - جمال سايس، الاجتهاد الجزائري في القضاء الإداري، الجزء الثالث، منشورات كليك، الجزائر، 2013، ص.1565.

## الباب الثاني \_\_\_\_\_ مجالات تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في الجزائر وضوابطه

والتوليد لتدعيم مصلحة استشفائية مختصة في علاج أمراض الأمومة والطفولة متواجدة في وضع خطير ضمانا لاستمرارية المرفق العام وحماية المرضى، يعد مشروعا والطعن بإلغائه خالي من الأساس"<sup>1</sup>.

ث- أقرّ مجلس الدولة إلغاء قرار بلدي تأسيسا على: "أنّ قرار رئيس المجلس الشعبي البلدي يهدم محل تجاري مخصص لشخص بموجب قرار ولائمي منتظم لازال قائما ومنشئا لحقوق دون تدعيمه بمحضر معاينة المخالفة الناجمة عن إنجاز صاحبه بناء فوضوي أو عن قيامه بنشاط أو تصرف يشكل خطرا على الأمن العام، لتبرير عملية الهدم، يعد غير مشروع ومشوب بعيب تجاوز السلطة"<sup>2</sup>.

ج- أقرّ مجلس الدولة ما يلي: "لا يجوز للإدارة إصدار قرار بوقف أشغال كانت محل رخصة بناء، لعدم توفر الإدارة على هذه الصلاحية. يعد اتخاذ مثل هذا القرار تعديا لعدم مشروعيته. لا تأثير لنص قانوني جديد على رخصة بناء مسّلمة وفق مقتضيات نص قانوني سابق"<sup>3</sup>.

### 2- دعوى فحص الشرعية:

يقصد بها: "تلك الدعوى التي يرفعها صاحب المصلحة أمام القضاء الإداري المختص بغرض المطالبة بفحص شرعية قرار إداري وإقرار شرعيته من عدمها. وهي دعوى مستقلة عن باقي الدعاوى الإدارية الأخرى"<sup>4</sup>.

### 3- دعوى التفسير:

دعوى التفسير هي: "الدعوى التي يطلب من خلالها من القضاء المختص بيان المعنى الحقيقي للقرار الإداري المطعون فيه بالغموض، ويقتصر دور القاضي عند البت في هذه الدعوى على تحديد معناه دون أن يتعدى الأمر ذلك. تتم عملية تحريكها بشكل مباشر لتحريك الدعوى أو عن طريق الإحالة القضائية"<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> - القرار رقم 050582، صادر عن الغرفة الثالثة لمجلس الدولة، مؤرخ في 27 ماي 2010، بين طيب صاحب عيادة للتوليد بالقطاع الخاص ووالي ولاية برج بوعريج، التكييف: مسؤولية الإدارة، الموضوع: صلاحيات الوالي.

<sup>2</sup> - القرار رقم 064475، صادر عن الغرفة الثالثة لمجلس الدولة، مؤرخ في 28 جويلية 2011، بين مستفيد من محل تجاري وبلدية قسنطينة، التكييف: التعمير، الموضوع: تجاوز السلطة.

<sup>3</sup> - القرار رقم 078902، صادر عن الغرفة الثالثة لمجلس الدولة، مؤرخ في 31 جانفي 2013، بين مستفيد من رخصة بناء وبلدية برج البحري، التكييف: التعمير، الموضوع: انحراف السلطة.

<sup>4</sup> - عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الثاني، المرجع السابق، ص.80.

<sup>5</sup> - عادل بوعمران، دروس في المنازعات الإدارية دراسة تحليلية نقدية ومقارنة، المرجع السابق، ص.266، 267.

تتعلق بالسلطة التقديرية للجماعات الإقليمية، أين يفرض عليها القضاء التزاما قانونيا، بموجبه تضع الوحدة المحلية نفسها في أنسب الظروف للقيام بذلك التقدير، مع مراعاة الروح الموضوعية، بعيدا عن الدوافع الشخصية، وتتعلق رقابة الملاءمة غالبا بالتوقيت الواجب فيه على الجماعات الإقليمية التدخّل لتنفيذ أو عدم تنفيذ أمر ما<sup>1</sup>.

### ثالثا: رقابة القضاء الكامل (دعوى التعويض والمسؤولية الإدارية)

تعرف كذلك بقضاء الحقوق<sup>2</sup>، ويقصد بدعوى التعويض: "تلك الدعوى التي يرفعها أحد الأشخاص إلى القضاء للمطالبة بتعويض ما أصابه من ضرر نتيجة تصرف الإدارة"<sup>3</sup>.

تعتقد مسؤولية الإدارة العمومية بما فيها الجماعات الإقليمية، على أساس الخطأ، أو دون خطأ، بالإضافة إلى قيامها على أساس المخاطر، التي يتم إعمالها في عدّة مجالات تتسم بخطورة النشاط العمومي، أبرزها نشاط الضبط الإداري<sup>4</sup>.

بالرجوع إلى قانوني الجماعات الإقليمية في الجزائر، نجد التكريس الصريح لمسؤولية كل من البلدية والولاية، وهو ما يتم بيانه من خلال ما يأتي (1)، بالإضافة إلى عرض بعض الاجتهادات القضائية المتعلقة بمسؤولية الجماعات الإقليمية عن تدخّلها في إطار حفظ النظام العمومي (2).

## 1- المبدأ التشريعي المكرّس:

يتم التطرّق لمبدأ المسؤولية المكرّس تشريعا بالنسبة للبلدية (أ)، ثم ذلك الذي يخصّ الولاية (ب).

### أ. مسؤولية البلدية:

يمكن حصر ما أقرّه التشريع الجزائري بخصوص مسؤولية البلدية فيما يأتي:

<sup>1</sup> محمد الديداموني محمد عبد العال، الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية دراسة مقارنة، دار الفكر والقانون، مصر، 2011، ص.344.

<sup>2</sup> عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص.133.

<sup>3</sup> عادل بوعمران، دروس في المنازعات الإدارية دراسة تحليلية نقدية ومقارنة، المرجع السابق، ص.332.

<sup>4</sup> المرجع نفسه، ص.ص. 334-337.

## الباب الثاني \_\_\_\_\_ مجالات تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في الجزائر وضوابطه

- المسؤولية المدنية عن الأخطاء المرتكبة من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي، منتخبي البلدية ومستخدميها، مع إمكانية رفع البلدية لدعوى الرجوع ضدهم، في حال ثبوت ارتكابهم لخطأ شخصي<sup>1</sup>.
- عدم تحمل البلدية للمسؤولية تجاه الدولة والمواطنين، عند وقوع كارثة طبيعية، في حال ثبوت اتخاذها للاحتياطات الواقعة على عاتقها<sup>2</sup>.
- التزام البلدية بحماية رئيس المجلس الشعبي البلدي، منتخبي البلدية ومستخدميها من التهديدات، الإهانات أو القذف، الممكن التعرض لها أثناء ممارسة مهامهم أو بمناسبة<sup>3</sup>، بالإضافة إلى تغطية مبالغ تعويضهم في حال تعرّضهم لحوادث ضارة<sup>4</sup>.
- أي أنّ المشرّع الجزائري لم يكرّس المسؤولية على أساس المخاطر في حال وقوع كارثة طبيعية، واكتفى في كل الأحوال بانعقاد مسؤولية البلدية على أساس الخطأ.

### ب. مسؤولية الولاية:

- يتم تلخيص ما أورده التشريع الجزائري حول مسؤولية الولاية فيما يلي:
- المسؤولية المدنية عن الأخطاء المرتكبة من طرف رئيس المجلس الشعبي الولائي والمنتخبين، مع احتفاظها بحقها في دعوى الرجوع ضدهم في حال ثبوت ارتكابهم لخطأ شخصي<sup>5</sup>.
- حماية رئيس المجلس الشعبي الولائي، نوابه، رؤساء اللجان، المنتخبين ونواب المندوبيات الولائية، والدفاع عنهم من التهديدات، الإهانات، الافتراء أو التهجمات، التي يتعرضون لها أثناء أداء مهامهم أو بمناسبة<sup>6</sup>، مع تحمل مبالغ تعويضهم عن الأضرار التي قد تلحق بهم<sup>7</sup>.
- كرّس المشرّع الجزائري المسؤولية على أساس الخطأ بالنسبة للولاية بشكل مطلق، إذ لم يتم بتخصيص حالة الكوارث الطبيعية، كما نصّ عليه فيما يتعلّق بالبلدية.

<sup>1</sup> - المادة 144 من قانون البلدية 10-11.

<sup>2</sup> - المادة 147 من قانون البلدية 10-11.

<sup>3</sup> - المادة 146 من قانون البلدية 10-11.

<sup>4</sup> - المادة 148 من قانون البلدية 10-11.

<sup>5</sup> - المادة 140 من قانون الولاية 07-12.

<sup>6</sup> - المادة 139 من قانون الولاية 07-12.

<sup>7</sup> - المادة 138 من قانون الولاية 07-12.



- الباب الثاني \_\_\_\_\_ مجالات تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في الجزائر وضوابطه
- 2- بعض الاجتهادات القضائية لمسؤولية الجماعات الإقليمية عن تدخّلها لحفظ النظام العام:
- أ- تم إقرار مسؤولية البلدية عن الأضرار والإتلاف الناجم عن الاضطرابات في أراضيها، لفائدة السيد (ب.ع.ح)، الذي طالب بإصلاح الضرر اللاحق به من جراء الجنايات والجنح المرتكبة بالقوة المسلحة في تراب بلدية غرداية في ليلة من 6 إلى 7 جوان 1985<sup>1</sup>، والتي أخلّت بالنظام العام على مستوى البلدية.
- ب- في قضية (ش.ذ.ب) ضد بلدية بنورة، بتاريخ 1997/04/27، تم إلزام البلدية بالتعويض، نتيجة تعدّيها على جدار والقيام بتحطيمه بحجة بنائه بشكل فوضوي، رغم حيازة صاحبه لرخصة<sup>2</sup>.
- ت- في قرار لمجلس الدولة بتاريخ 1999/05/31، متعلق بقضية بلدية ضد (خ.و)، تم إلزام البلدية بالتعويض نتيجة سقوط طفل في بئر، بسبب عدم وضعها سياج حوله، وتعدّد هي المسؤولة عن حراسة ذلك البئر الذي يتواجد بجانب ساحة عمومية يلعب فيها الأطفال<sup>3</sup>.
- ث- أقر مجلس الدولة في قرار له بتاريخ 2003/07/22، حول قضية (ب.ف) ضد بلدية وهران، عدم إمكانية إقامة مسؤولية البلدية عندما تتصرف ضمانا للحماية من التعدي على الغير، البلدية محقة لاتخاذ كافة التدابير لحماية الأشخاص والأماكن، بناء البلدية جدارا في ملكية الغير حفاظا على أمن وسلامة المواطنين<sup>4</sup>.
- ج- أقر مجلس الدولة بتاريخ 2008/01/30، في قضية ضحية ضد بلدية، أنّ وفاة شخص نتيجة إهمال صيانة عمود كهربائي موجود بالطريق العمومي يدل على إخلال البلدية بواجب ضمان سلامة الأشخاص الواقع على عاتقها بحكم القانون مما يحمّلها مسؤولية الحادث ويلزمها بتعويض الضحايا عن الأضرار اللاحقة بهم<sup>5</sup>.
- ح- رفض مجلس الدولة في قرار له بتاريخ 2001/05/07، تحميل المسؤولية للبلدية، في قضية (ج.ف) ضد بلدية بومقر، الذي طالب بالتعويض عن الأضرار التي لحقت به من جراء بناء الحائط من طرف

1- جمال سايس، الاجتهاد الجزائري في القضاء الإداري، الجزء الأول، منشورات كليك، الجزائر، 2013، ص.431.

2- جمال سايس، الجزء الثاني، المرجع السابق، ص.795.

3- المرجع نفسه، ص.828.

4- جمال سايس، الجزء الثالث، المرجع السابق، ص.1315.

5- المرجع نفسه، ص.1568.

الباب الثاني \_\_\_\_\_ مجالات تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في الجزائر وضوابطه البلدية خلف مخبزه وأصبح سدا منيعا في وجه مياه الأمطار وتدفقت داخل المخبزة مما تسبب في تحطيم مختلف العتاد الموجود بها، لكن المتضرر لم يقدم أي دليل يثبت أن الحائط هو سبب الأضرار الواقعة<sup>1</sup>.

يمكن أن تخضع كل من البلدية والولاية إثر تدخّلها لحفظ النظام العام إلى رقابة القضاء المختص، وهي الرقابة التي تتخذ عدّة صور: رقابة الشرعية، رقابة الملاءمة ورقابة المسؤولية والتعويض.

تشكّل الرقابة القضائية - في نظر الدراسة - آخر ضوابط تدخّل الجماعات الإقليمية في حفظ النظام العام (بعد كل من: تكريس الشرعية، احترام مبادئ نشاط المرافق العمومية وعدم المساس بجوهر الحقوق والحريات)، الواجب احترامها والالتزام بها، تحت طائلة التعرّض للعقوبة الجزائية، لا الأثر المدني فقط<sup>2</sup>، المتمثّل في الغرامة التهديدية: "كل موظف عمومي استعمل سلطة وظيفته لوقف تنفيذ حكم قضائي أو امتنع أو اعترض أو عرقل عمدا تنفيذه يعاقب بالحبس من ستة أشهر (6) إلى ثلاث (3) سنوات وبغرامة من 5.000 دج إلى 50.000 دج"<sup>3</sup>.

أي أنّ البلدية والولاية في حفظهما للنظام العام معرّضتان للخضوع للرقابة القضائية، ومقيّدتان قانونا بالالتزام بما تنتهي إليه هذه الرقابة، وهي بذلك تشكّل إحدى الضوابط التي تقيّد تدخّل الجماعات الإقليمية قصد صون النظام العام.

<sup>1</sup> - جمال سايس، الجزء الثاني، المرجع السابق، ص. 1010.

<sup>2</sup> - عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الثاني، المرجع السابق، ص. 74-93.

<sup>3</sup> - المادة 138 مكرر من الأمر 66-156، مؤرخ في 8 يونيو 1966، يتضمن قانون العقوبات، المعدل والمتمم، ج. ر. عدد 49، 11 يونيو 1966، ص. 702.

## خلاصة الباب الثاني

تطرّق الباب الثاني من بابيّ الدراسة لمختلف مجالات تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في الجزائر، بالإضافة إلى جملة الضوابط التي يقع على عاتق الجماعات الإقليمية احترامها ومراعاتها في إطار تدخّلها لحفظ النظام العام.

تتدخّل البلدية لحفظ النظام العام من خلال مجلسها الشعبي البلدي، رئيسه وأمينها العام، بالإضافة إلى مساعدة سلك الشرطة البلدية في حين تتدخّل الولاية لذات الغرض من خلال الوالي، المجلس الشعبي الولائي والوالي المنتدب في حال استحداث مقاطعات إدارية على مستوى الولاية.

تتدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في إطار جملة من المجالات على مستوى كل عنصر من عناصر النظام العام، التي تعدّ بمثابة محددات طبعت دور البلدية والولاية في صون النظام العام، أبرزها ما يلي:

- على مستوى عنصر الأمن العمومي، نجد مواضيع التدخّل التالية: أمن الأشخاص والممتلكات، البناء وال عمران، الطرق، حركة مرور السيارات، الاجتماعات والمظاهرات العمومية.

- على مستوى عنصر الصحة العمومية، نجد: النظافة، الوقاية، التطهير وتصريف المياه القذرة، الماء الشروب، القمامة، النفايات والمزابل، التغذية، الحيوانات المؤذية، حماية البيئة، ومكافحة انتشار الأمراض المعدية والأوبئة.

- على مستوى عنصر السكنية العمومية، نجد: التجمعات (من أسواق، معارض، أسواق الخضّر والفواكه بالجملة) وتنظيم العروض الفنية العامة.

تؤدّي الجماعات الإقليمية دورها في حفظ النظام العام من خلال نشاط الضبط الإداري، إلى جانب نشاط المرافق العمومية.

تدخّل البلدية والولاية في حفظ النظام العام مقيّد باحترام مبدأ الشرعية، تكريس مبادئ نشاط المرفق العمومي (مساواة، استمرارية وتكّيف مستمر)، عدم المساس بجوهر الحقوق الأساسية والحريات العامة المكفولة قانوناً، والخضوع لسلطة الوالي بالنسبة للبلدية ورقابة الوزير المكلف بالداخلية بالنسبة للوالي، بالإضافة إلى رقابة القضاء المختصّ، الذي يمارس عليها رقابة الشرعية، رقابة الملاءمة ورقابة المسؤولية والتعويض.

خاتمة

## خاتمة

اعتبرت الدولة الجزائرية وعبرت من خلال قانونها الأساسي أنّ البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، وهي بذلك تشكّل نواة التنظيم الإداري للبلاد، في حين تجسّد الولاية المستوى الثاني للجماعات الإقليمية، وتجمع بين اللامركزية وعدم التركيز الإداري، وهو الطابع الغالب عليها مقارنة بالبلدية، يتضح ذلك جلياً في ممثّلها، أي الوالي الذي يعدّ عين الدولة ويدها على المستوى المحلي، والرابط بينها وبين جملة الوحدات المحليّة القاعدية.

إنّ الاختصاص اللصيق بماهية البلدية والولاية - على ضوء قانوني الجماعات الإقليمية - هو عملية التنمية، تهيئة الإقليم والمحافظة على الأمن والإطار المعيشي للمواطن وتحسينه، بصفة المساهم مع الدولة. من بين جملة هذه المجالات اختصّت الدراسة بتناول مجال حفظ النظام العام، المصنّف كإحدى أبرز الوظائف التقليدية والأساسية للدولة، التي لا تقتصر على الأهميّة البالغة فحسب، وإتّما تجمع بين الخطورة والحساسية، لارتباطها بوحدة كيان الدولة وضمن استمراريتها.

وقد أفضى توجّه الدولة الحديثة نحو ديمقراطية إدارتها العمومية على المستويين الوطني والمحليّ، ونحو تعزيز لامركزيتها الإقليمية بتدعيم دور جماعاتها الإقليمية، إلى توسيع إشراك هذه الأخيرة والتعويل عليها في العديد من وظائف الدولة، بما فيها حفظ النظام العام.

أمام تعدّد أدوار الجماعات الإقليمية في الجزائر من جهة، وتدخّل الدولة بما تتضمنه من مؤسسات في صون النظام العام من جهة أخرى، قامت هذه الدراسة ببحث مدى تدخّل كل من البلدية والولاية في حفظ النظام العام، وخلصت إلى تدوين النتائج والاقتراحات الآتي بيانها:

### أولاً: النتائج

تتلخّص جملة النتائج التي تمّ التوصل إليها فيما يلي:

1- يعدّ النظام العام من الأدوار الرئيسة لكل من البلدية والولاية، المرتبطة بماهيتها ومكانتها التي خصّها بها القانون بمفهومه الواسع في الجزائر.

2- النظام العام في المجال الإداري عبارة عن حالة (*état*) و/أو وضع معاش، خالٍ من الفوضى والاضطراب، يتحقّق بضمن سلامة الأمن العمومي، الصحة العمومية والسكينة العمومية، على الأقل، ويشكّل حفظه الغرض الشرعي (*la finalité légale*) من ممارسة الضبط الإداري.

## خاتمة

3- يتميز مفهوم النظام العام بالمرونة والتطور المستمر، مما سمح باتساع دائرة العناصر المشكّلة له، زيادة عن الثلاثية الكلاسيكية، فتم بفضل اجتهادات مجلس الدولة الفرنسي تكريس كل من: الآداب العامة، الكرامة الإنسانية، مقتضيات العيش المشترك وحماية الفرد من نفسه، بالإضافة إلى تداول النظام العام الاقتصادي وحماية جمال المنظر ورونقه، كعناصر للنظام العام من طرف الفقه الإداري العربي. تتمثل عناصر النظام العام المكرّسة في الجزائر في: الأمن العمومي، الصحة العمومية، السكنية العمومية، الآداب العامة وجمال المنظر العام.

4- يقوم دور الجماعات الإقليمية في حفظ النظام العام، على التدخّل في جملة من المجالات تعدّ مرتكزات أساسية لكلّ عنصر من عناصر النظام العام، وتصيب دور البلدية والولاية في ذلك:

- بالنسبة للأمن العمومي: أمن الأشخاص والممتلكات، البناء والعمران، الطرق، حركة مرور السيارات، الاجتماعات والمظاهرات العمومية.

- بالنسبة للصحة العمومية: النظافة، الوقاية، التطهير وتصريف المياه القذرة، الماء الشروب، القمامة، النفايات والمزابل، التغذية، الحيوانات المؤذية، حماية البيئة، ومكافحة انتشار الأمراض المعدية والأوبئة.

- بالنسبة للسكنية العمومية: التجمعات (على رأسها: الأسواق، المعارض، أسواق الخضّر والفواكه بالجملة) وتنظيم العروض الفنية العامة.

- بالنسبة لجمال المنظر العام: الانسجام الهندسي للتجمعات السكنية.

5- تتّسم أوجه تدخّل البلدية والولاية في حفظ النظام العام بالتعدّد والتباين: تخطيط، انضمام لتشكيلة لجان، دراسة، إبداء رأي، إخطار، تمويل، تزويد جهات أخرى بوسائل، تقديم خدمات، توعية، تنفيذ تدابير، رصد ورقابة، منح رخص، إصدار أوامر مباشرة، مشاركة ومساهمة، الحماية المباشرة والقيام بدوريات، إشعار، منع وحدّ، وهو ما يعكس تفاوت درجات تدخّلها، فتارة تكون هي الفاعل الأصلي والأساسي، والمتدخّل المباشر، وتارة أخرى تكون الشريك والمساهم، وهو ما يظهر على مستوى المصطلحات المستخدمة من طرف القانون في سرد مختلف صلاحيات الجماعات الإقليمية في حفظ النظام العام، التي تراوحت بين: "تنظيم، ضمان، تسهيل، تحديد كفاءات، السهر على، تموين، الإشراف على، تقديم رخص، منح، المشاركة، المساهمة، الموافقة على، تهيئة وتسيير، الحفاظ على، الصيانة، تزويد ب، إنشاء مصالح"، وغيرها.

## خاتمة

6- تتوقّر البلدية والولاية لتدخّلهما في حفظ النظام العام على عدّة وسائل متنوّعة: قرارات، مداولات، اتفاقيات، استعانة استشارية بخبراء، تسخير الأشخاص والممتلكات، تسخير قوات الشرطة والدرك الوطني، الاعتماد على آليات تقنية والتكنولوجيات الحديثة.

7- تتدخّل البلدية في حفظ النظام العام من خلال المجلس الشعبي البلدي، رئيسه وأمينها العام، بالإضافة إلى الشرطة البلدية، بينما تتدخّل الولاية عن طريق الوالي، المجلس الشعبي الولائي والوالي المنتدب بالنسبة للولايات التي شهدت استحداث مقاطعات إدارية.

8- تدخّل البلدية والولاية في حفظ النظام العام يجمع بين أداء نشاطي الضبط الإداري والمرفق العمومي، إذ لا ينحصر الأمر في نشاط الحدّ والمنع، بل يمتدّ إلى نشاط المنح وتقديم خدمات.

9- إنّ الاعتراف بارتكاز عملية حفظ النظام العام من طرف الجماعات الإقليمية على نشاط المرافق العمومية إلى جانب نشاط الضبط الإداري، من شأنه إبراز مكانة دور البلدية والولاية كوحدات محلية في صون النظام العام، كون تدخّلهما في ذلك الإطار يكون من قبل هيئات المداولة المنتخبة و/أو رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي خلال تمثيلهما للبلدية والولاية على التوالي، وهو ما يجسّد جوهر اللامركزية الإدارية الإقليمية، على عكس تدخّلهما عن طريق أداء النشاط الضبطي، الذي تؤمّنه السلطات البلدية والولائية كممثّل للدولة، ويكرّس عدم التركيز الإداري.

10- قامت الجزائر بإعمال نظرية الظروف الاستثنائية، حيث تم الإعلان عن إقرار حالة الحصار وحالة الطوارئ في مرحلة زمنية سابقة، شهدت تقلّص تدخّل البلدية والولاية في حفظ النظام العام لحساب سلطات أخرى مدنية وعسكرية، أين انحصر حضور الجماعات الإقليمية في الوالي فقط دون غيره من الجهات البلدية والولائية.

إلا أنّ تدخّل الوالي لحفظ النظام العام خلال الظروف الاستثنائية يعكس دوره كجهة عدم تركيز إداري لا كجهة لامركزية، رغم كونه إحدى هيئتي الولاية، وهو ما يعني غياب الجماعات الإقليمية بوصفها وحدات تجسّد اللامركزية الإدارية الإقليمية في حفظ النظام العام خلال الظروف الاستثنائية.

11- إنّ تدخّل البلدية والولاية في حفظ النظام العام مقيّد باحترام الشرعية، تكريس مبادئ نشاط المرافق العمومية (مبدأ المساواة، مبدأ الاستمرارية ومبدأ التكيّف المستمر)، وعدم المساس بجوهر الحقوق الأساسية والحريات العامة المكفولة قانوناً (أبرزها: الحقّ في الحماية الشخصية وسريّة المراسلات، التنقل بحريّة عبر التراب

## خاتمة

الوطني، حرية الرأي والتعبير، حرية الاجتماع والتظاهر السلمي، حرية ممارسة العبادات، حرية الصحافة، الحق في الوصول إلى المعلومات، الوثائق والإحصائيات، حرية التجارة، الاستثمار والمقاولة).

12- تخضع الجماعات الإقليمية في تدخلها لحفظ النظام العام للرقابة الإدارية، حيث يمارس الوالي سلطة الحلول بالنسبة للبلدية، زيادة عن تدخلات وزير الداخلية الواسعة في حفظ النظام العام، أين يمكن القول بأنه يعدّ الراعي الأساسي لحفظ النظام العام، من بين جملة السلطات المدنية، سواء كان ذلك في الظروف العادية أو الأخرى الاستثنائية.

بالإضافة إلى إمكانية الخضوع لرقابة القضاء المختصّ، في صور عدّة: رقابة الشرعية، رقابة الملاءمة ورقابة المسؤولية والتعويض.

13- للأمن العمومي لوحده فواعل تختصّ به، وللصحة العمومية لوحدها فواعل تختصّ بها، بل لكلّ موضع من مواضع التدخل في إطار كلّ عنصر فواعل تختصّ به، على غرار: الطرقات، حركة المرور، أمن الأشخاص والممتلكات، النظافة، التطهير، البيئة، تسيير النفايات، التغذية، الأمراض الوبائية وغيرها، في المقابل تشكل الجماعات الإقليمية الفاعل الوحيد بعد الدولة ذاتها، المخوّل بحفظ النظام العام بمجمله، بكلّ وبمختلف عناصره، كمفهوم واحد متكامل، من هنا تبرز أهمية البلدية والولاية بالنسبة لعملية حفظ النظام العام، ومكانة دورها في ذلك.

## ثانيا: الاقتراحات

على ضوء ما تمّ التوصل إليه على مستوى الدراسة من عناصر من شأنها إفشال أو إضعاف تدخل

الجماعات الإقليمية في حفظ النظام العام في الجزائر، أو الحيلولة دون نجاحته وفعاليتها، يُفترخ ما يلي:

1- إضفاء شرط المستوى و/أو المؤهل العلمي لتولّي رئاسة المجلس الشعبي البلدي، أو إجبارية تكوين رئيس المجلس الشعبي البلدي في مادة الحقوق والحريات، إذ أنّ إمكانية تولّي رئاسة البلدية، ومنه التمتع بصلاحيات في مجال الضبط الإداري في عُمر الثلاث والعشرين (23) سنة، في ظلّ عدم اشتراط أي مستوى علمي، فلا خبرة حياتية، ولا مستوى فكري ولا ثقافي يسمح باستيعاب أهمية وحساسية النظام العام وكل ما يتعلّق به، أمّر من شأنه تهديد الحقوق والحريات المكفولة قانوناً.

2- الاهتمام بالإطار البشري المشكّل للمجالس الشعبية البلدية والولائية، بالقدر الذي يسمح للمنتخبين المحليّين بإدراك أهمية صون النظام العام وخطورة الإخلال به، فلا مجال للتراخي أو التماطل في ذلك، وهو ما



## خاتمة

توجهه مساهمة هذه المجالس التي تجسّد جوهر اللامركزية الإدارية الإقليمية، بوصفها هيئات مداولة، في عملية حفظ النظام العام.

3- ضرورة التعجيل بإصدار النصوص التنظيمية الخاصة بصلاحيات سلك الشرطة البلدية المستحدث، كونه إحدى أبرز الركائز التي يقوم عليها تدخّل البلدية لحفظ النظام العام.

4- تحديث الترسّانة القانونية التنظيمية الخاصة بالجماعات الإقليمية، بما فيها تلك المتعلقة بحفظ النظام العام بشكل مباشر وبشكل غير مباشر، إذ يعود جلّها لسنوات الثمانينات.

5- إصدار القانوني الأساسي لسلك الولاية، الذي نصّت عليه المادة 123 من قانون الولاية 07-12، نظرًا للدور الذي يلعبه الوالي في حفظ النظام العام، ومكانته على مستوى خارطة مختلف أجهزة الجماعات الإقليمية المتدخّلة في ذلك.

6- مراعاة التكريس الفعلي والفعال لمبدأ التكيف المستمر من طرف البلدية والولاية فيما يتعلّق بالتدخّل لحفظ النظام العام، الأمر الذي يساعدها في مواكبة تطوّر مفهوم هذا الأخير، مسبّبات الإخلال به، وآليات حفظه.

7- وجوب العناية بالجانب المالي لكلّ من البلدية والولاية، وتعزيز المالية والإيرادات المحليتين، وما يتبع ذلك من آليات تسيير وسبل ترشيد المتعلقة بالنفقات العمومية المحلية في ذات الإطار، كون تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في الجزائر يتم عبر قناة نشاط المرافق العمومية، من خلال تقديم خدمات عامة إلى جانب نشاط الضبط الإداري.

8- استفادة كل من البلدية والولاية من القطاع الخاص في عملية حفظ النظام العام، وزيادة معدّل مساهمته في حماية الأمن العمومي والصحة العمومية، إذ أنّ تعدّد المخاطر التي تهدّد النظام العام وتنوّع عوامل الإخلال به، يفرض على الجماعات الإقليمية استنفاد كل السبل التي قد تساهم في صون النظام العام، في ظلّ اتّساع دائرة مجالات ممارسة حرية التجارة، الصناعة والاستثمار الذي عزّز مكانة القطاع الخاص.

9- عند تدخّل البلدية والولاية لحفظ النظام العام واتخاذها لما يلزم من تدابير، ضرورة الأخذ بالحسبان لمكانة الطرف الآخر الذي يمثّل الوعاء الذي سيحتضن تلك التدابير، إذ أنّ تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام لا يكتمل دون إشراك المجتمع المدني، الذي ينتظر منه أن يكون على قدرٍ من الوعي والمسؤولية، يسمح له بالتجاوب المطلوب مع التدابير المتخذة في إطار حماية النظام العام، وضمان نجاعتها وفعاليتها، وإلاّ

## خاتمة

أفضى الأمر إلى عجزها حتى في ظلّ وجود عقوبات مالية و/أو جزائية، ومنه بقاء النظام العام محلّ تهديد، مثلما كشفه انتشار وباء فيروس كورونا كوفيد-19 في العديد من الحالات (مثل عدم ارتداء الكمامة وعدم احترام إجراءات التباعد الاجتماعي).

من بين مظاهر مراعاة دور المجتمع المدني في عملية حفظ النظام العمومي هو القيام بعمليات تحسيسية وتعزيز الجماعات الإقليمية لاتصالها وتواصلها مع ساكنيها *renforcement de la communication publique au niveau local*.

10- تعزيز إقامة البلدية والولاية لعلاقات التعاون اللامركزي الدولي، الأمر الذي يخدم تدخلها لحفظ النظام العام، في عدّة مجالات على غرار حماية البيئة، كإحدى مرتكزات حفظ الصحة العمومية، بفضل الاستفادة التي يوفّرها من تجارب الجماعات الإقليمية للدول الأخرى، وكذلك الاستفادة من الوسائل التي توفّر بمناسبة اتفاقيات ذلك التعاون (خبرات، وسائل تقنية، مادية وغيرها).

11- إقرار مبدأ تخصّص القضاة من جهة، وفتح المجال للاجتهاد القضائي من جهة أخرى، لبناء قاضٍ إداريٍّ متخصصٍّ ومجتهد، وهو ما ينعكس إيجاباً على توسيع دائرة عناصر النظام العام، وتكريس تطوّر مفهومه في الجزائر، على شاكلة الأنظمة القانونية الأخرى، في ظلّ احترام خصوصية المجتمع الجزائري، من ذلك تكريس عنصر احترام كرامة الإنسان، إذ طالما اقترن ذكر الشعب الجزائري بمعاني العزة، الأنفة والكرامة، التي كرّسها دستور الجزائر واستهلّ بها ديباجته، حين أورد عن الجزائر: "أرض العزّة والكرامة".

12- أمام التطوّر العلمي، التقني والتكنولوجي المتسارع المشهود، الذي يتمّ استغلاله في الكثير من الأحيان على نحوٍ سلبيٍّ يلحق الضرر بالمجتمعات والشعوب، ممّا يصعب دور الدولة وجماعاتها الإقليمية قصد توفير الحماية اللازمة، وكذلك يؤدي إلى تزايد عوامل ومسببات الإخلال بالنظام العام، أصبح من الحتمي على البلدية والولاية اعتماد الإدارة الإلكترونية واستخدام التكنولوجيات الحديثة في تدخلهما لحفظ النظام العام في الجزائر، من ذلك على سبيل المثال:

- العمل على انتشار كاميرات المراقبة المزوّدة بالتقنيات الرقمية الكفيلة بالتعرّف على هويات الأفراد وتحديد مواقعهم ومسار تنقلهم، حسب الكيفيات التي يحددها القانون، دون المساس بجوهر حقّهم في حماية حياتهم الشخصية وعدم انتهاك حرمتها.

## خاتمة

- اعتماد ما يعرف بالمدن الذكية *Smart City*، التي تسمح للجماعة الإقليمية المعنية بالتحكم في عدّة مجالات في ذات الحين، مع التدخّل السريع والآني في حال وجود تهديد ما، من خلال كبسة زر أو لمسة إصبع (بفضل تقنية الـ *Digital* والأجهزة الذكية المستخدمة).
- استخدام الـ *Big Data* التي أثبتت فاعلية كبيرة في حماية الأمن العمومي والصحة العمومية، وهو ما تجلّى في مواجهة جائحة فيروس كورونا (كوفيد-19)، في بعض الدول، على غرار تجربة الدولة الصينية.

إنّ "الجزائر الجديدة" كمطلب محوريّ للحراك الشعبي السلمي الذي باشره الشعب الجزائري في الثاني والعشرين (22) من شهر فبراير لسنة 2019، والذي حظي بتكريس نصّي صريح على مستوى ديباجة الدستور الجزائري، بفضل آخر تعديل شهده، يحمّ إعادة النظر في مفهوم النظام العام الواجب تحقيقه، والاستثمار فيما حقّقتّه الجزائر من مكاسب تجلّت في حفاظها على الأمن والاستقرار، على الرغم من الظروف الدولية المحيطة، من خلال عدم الاكتفاء بإرساء الحدّ الأدنى من النظام العام، الذي يقتصر على تقديم ما هو ضروريّ وأساسي، والانتقال لمستوى آخر يتمّ فيه استهداف الرفاه الاجتماعي *le bien-être social* وتحقيق "تنظيمًا عامًا" إلى جانب النظام العمومي، من شأنه تسهيل حياة الأفراد، وإضفاء مظاهر المجتمع العصريّ والمتحضّر، كما في الدول المتقدّمة.

قائمة

المصادر والمراجع

## قائمة المصادر والمراجع

### I- المصادر

#### ■ النصوص القانونية:

#### أ. النصوص الدستورية:

- 1- دستور الجزائر لسنة 1963، ج.ر عدد 64، 10 سبتمبر 1963، ص. 888.
  - 2- دستور الجزائر لسنة 1976، أمر رقم 76-97، مؤرخ في 22 نوفمبر 1976، يتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج.ر عدد 94، 24 نوفمبر 1976، ص.1292.
  - 3- التعديل الدستوري لسنة 1989، مرسوم رئاسي رقم 89-18، مؤرخ في 28 فبراير 1989، يتعلق بنشر نص تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 23 فبراير سنة 1989، في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج.ر عدد 9، أول مارس 1989، ص.234.
  - 4- التعديل الدستوري لسنة 1996، مرسوم رئاسي رقم 96-438، مؤرخ في 7 ديسمبر 1996، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر سنة 1996، في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج.ر عدد 76، 8 ديسمبر 1996، ص.6.
  - 5- التعديل الدستوري لسنة 2016، القانون رقم 16-01، مؤرخ في 6 مارس 2016، يتضمن التعديل الدستوري، ج.ر عدد 14، 7 مارس 2016، ص. 3.
  - 6- التعديل الدستوري لسنة 2020، مرسوم رئاسي رقم 20-442، مؤرخ في 30 ديسمبر 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020، في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج.ر عدد 82، 30 ديسمبر 2020، ص.3.
- ب. الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، 10 ديسمبر 1948.

#### ت. القوانين العضوية:

- 1- قانون عضوي رقم 12-03، مؤرخ في 12 يناير 2012، يحدد كفاءات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، ج.ر العدد الأول، 14 يناير 2012، ص.46.
- 2- قانون عضوي رقم 12-05، مؤرخ في 12 يناير 2012، يتعلق بالإعلام، ج.ر عدد 02، 15 يناير 2012، ص.21.

## قائمة المصادر والمراجع

3- قانون عضوي رقم 16-10، مؤرخ في 25 غشت 2016، يتعلق بنظام الانتخابات، ج.ر عدد 50، 28 غشت 2016، ص.9. المعدل والمتمم بالقانون العضوي رقم 19-08، مؤرخ في 14 سبتمبر 2019، ج.ر عدد 55، 15 سبتمبر 2019، ص.12.

### ث. القوانين والأوامر:

- 1- أمر 66-156، مؤرخ في 8 يونيو 1966، يتضمن قانون العقوبات، المعدل والمتمم، ج.ر عدد 49، 11 يونيو 1966، ص.702.
- 2- أمر رقم 67-24، مؤرخ في 18 يناير 1967، يتضمن القانون البلدي، ج.ر عدد 6، 18 يناير 1967، ص.90.
- 3- أمر رقم 69-38، مؤرخ في 23 مايو 1969، يتضمن قانون الولاية، ج.ر عدد 44، 23 مايو 1969، ص.520.
- 4- أمر رقم 75-58، مؤرخ في 26 سبتمبر 1975، المتضمن القانون المدني، ج.ر عدد 78، 30 سبتمبر 1975، ص.990، المعدل والمتمم.
- 5- أمر رقم 76-57، مؤرخ في 5 يوليو 1976، يتضمن نشر الميثاق الوطني، ج.ر عدد 61، 30 يوليو 1976، ص.890.
- 6- أمر رقم 76-97، مؤرخ في 22 نوفمبر 1976، يتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج.ر عدد 94، 24 نوفمبر 1976، ص.1292.
- 7- قانون رقم 89-28، مؤرخ في 31 ديسمبر 1989، يتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية، ج.ر عدد 4، 24 يناير 1990، ص.163. معدل ومتمم بالقانون رقم 91-19، مؤرخ في 02 ديسمبر 1991، ج.ر عدد 62، 04 ديسمبر 1991، ص.2377.
- 8- قانون رقم 90-02، مؤرخ في 6 فبراير 1990، يتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب، ج.ر عدد 6، 7 فبراير 1990، ص.231، المعدل والمتمم بالقانون رقم 91-27، مؤرخ في 21 ديسمبر 1991، ج.ر عدد 68، 25 ديسمبر 1991، ص.2652.
- 9- قانون رقم 90-08، مؤرخ في 7 أبريل 1990، يتعلق بالبلدية، ج.ر عدد 15، 11 أبريل 1990، ص.488.

## قائمة المصادر والمراجع

- 10- قانون رقم 90-09، مؤرخ في 7 أبريل 1990، يتعلق بالولاية، ج.ر عدد 15، 11 أبريل 1990، ص.504.
- 11- قانون رقم 91-23، مؤرخ في 06 ديسمبر 1991، يتعلق بمساهمة الجيش الوطني الشعبي في مهام حماية الأمن العمومي خارج الحالات الاستثنائية، ج.ر عدد 63، 07 ديسمبر 1991، ص.2396. المعدل والمتمم بالأمر رقم 11-03، مؤرخ في 23 فبراير 2011، ج.ر عدد 12، 23 فبراير 2011، ص.5.
- 12- قانون رقم 01-14، مؤرخ في 19 غشت 2001، يتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق وسلامتها وأمنها، ج.ر عدد 46، 19 غشت 2001، ص.4. المعدل والمتمم بالقانون رقم 17-05، مؤرخ في 16 فبراير 2017، ج.ر عدد 12، 22 فبراير 2017، ص.3.
- 13- قانون رقم 01-19، مؤرخ في 12 ديسمبر 2001، يتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها، ج.ر عدد 77، 15 ديسمبر 2001، ص.9.
- 14- قانون رقم 02-08، مؤرخ في 10 أبريل 2002، يتضمن تعديل الدستور، ج.ر عدد 25، 14 أبريل 2002، ص.13.
- 15- قانون رقم 03-10، مؤرخ في 19 يوليو 2003، يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج.ر عدد 43، 20 يوليو 2003، ص.6.
- 16- قانون رقم 04-20، مؤرخ في 25 ديسمبر 2004، يتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، ج.ر عدد 84، 29 ديسمبر 2004، ص.13.
- 17- أمر 06-03، مؤرخ في 15 يوليو 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج.ر عدد 46، 16 يوليو 2006، ص.3.
- 18- قانون رقم 06-06، مؤرخ في 20 فبراير 2006، يتضمن القانون التوجيهي للمدينة، ج.ر عدد 15، 12 مارس 2006، ص.16.
- 19- قانون رقم 08-09، مؤرخ في 23 أبريل 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج.ر عدد 21، 23 أبريل 2008، ص.3.

## قائمة المصادر والمراجع

- 20- قانون رقم 08-19، مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، يتضمن التعديل الدستوري، ج.ر عدد 63، 16 نوفمبر 2008، ص.8.
- 21- أمر رقم 01-11، مؤرخ في 23 فبراير 2011، يتضمن رفع حالة الطوارئ، ج.ر عدد 12، 23 فبراير 2011، ص.4.
- 22- قانون رقم 10-11، مؤرخ في 22 يونيو 2011، يتعلق بالبلدية، ج.ر عدد 37، 3 يوليو 2011، ص.4.
- 23- قانون رقم 07-12، مؤرخ في 21 فبراير 2012، يتعلق بالولاية، ج.ر عدد 12، 29 فبراير 2012، ص.5.
- 24- قانون رقم 03-15، مؤرخ في أول فبراير 2015، يتعلق بعصنة العدالة، ج.ر عدد 06، 10 فبراير 2015، ص.4.
- 25- قانون رقم 01-16، مؤرخ في 6 مارس 2016، يتضمن التعديل الدستوري، ج.ر عدد 14، 7 مارس 2016، ص.4.
- 26- قانون رقم 11-18، مؤرخ في 02 يوليو 2018، يتعلق بالصحة، ج.ر عدد 46، 29 يوليو 2018، ص.3.
- 27- قانون رقم 12-19، مؤرخ في 11 ديسمبر 2019، يعدّل ويتّم القانون رقم 84-09 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، ج.ر عدد 78، 18 ديسمبر 2019، ص.13.

### ج. المراسيم الرئاسية:

- 1- مرسوم رقم 27-70، ممضي في 22 يناير 1970، يتعلق بالقانون الأساسي الخاص لأعوان الشرطة البلدية، ج.ر عدد 9، 27 يناير 1970، ص.133.
- 2- مرسوم رقم 265-81، مؤرخ في 3 أكتوبر 1981، يتضمن القانون الأساسي الخاص بأعوان الشرطة البلدية، ج.ر عدد 40، 6 أكتوبر 1981، ص.1395.
- 3- مرسوم رقم 267-81، مؤرخ في 10 أكتوبر 1981، يتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنقاوة والطمأنينة العمومية، ج.ر عدد 41، 13 أكتوبر 1981، ص.1422.



## قائمة المصادر والمراجع

- 4- مرسوم رقم 81-371، مؤرخ في 26 ديسمبر 1981، يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاعي الشبيبة والرياضة، ج ر عدد 52، 29 ديسمبر 1981، ص.1854.
- 5- مرسوم رقم 81-372، مؤرخ في 26 ديسمبر 1981، يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في القطاع السياحي، ج ر عدد 52، 29 ديسمبر 1981، ص.1857.
- 6- مرسوم رقم 81-373، مؤرخ في 26 ديسمبر 1981، يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع الفلاحة والثورة الزراعية، ج ر عدد 52، 29 ديسمبر 1981، ص.1860.
- 7- مرسوم رقم 81-374، مؤرخ في 26 ديسمبر 1981، يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع الصحة، ج ر عدد 52، 29 ديسمبر 1981، ص.1863.
- 8- مرسوم رقم 81-375، مؤرخ في 26 ديسمبر 1981، يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاعي النقل والصيد البحري، ج ر عدد 52، 29 ديسمبر 1981، ص.1866.
- 9- مرسوم رقم 81-376، مؤرخ في 26 ديسمبر 1981، يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاعي العمل والتكوين المهني، ج ر عدد 52، 29 ديسمبر 1981، ص.1869.
- 10- مرسوم رقم 81-377، مؤرخ في 26 ديسمبر 1981، يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع التربية، ج ر عدد 52، 29 ديسمبر 1981، ص.1872.
- 11- مرسوم رقم 81-378، مؤرخ في 26 ديسمبر 1981، يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاعي الصناعة والطاقة، ج ر عدد 52، 29 ديسمبر 1981، ص.1875.
- 12- مرسوم رقم 81-379، مؤرخ في 26 ديسمبر 1981، يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع المياه، ج ر عدد 52، 29 ديسمبر 1981، ص.1879.
- 13- مرسوم رقم 81-380، مؤرخ في 26 ديسمبر 1981، يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع التخطيط والتهيئة العمرانية، ج ر عدد 52، 29 ديسمبر 1981، ص.1882.
- 14- مرسوم رقم 81-381، مؤرخ في 26 ديسمبر 1981، يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في ميدان الحماية والترقية الاجتماعية لبعض فئات المواطنين، ج ر عدد 52، 29 ديسمبر 1981، ص.1884.

## قائمة المصادر والمراجع

- 15- مرسوم رقم 81-382، مؤرخ في 26 ديسمبر 1981، يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع الثقافة، ج ر عدد 52، 29 ديسمبر 1981، ص.1889.
- 16- مرسوم رقم 81-383، مؤرخ في 26 ديسمبر 1981، يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع التجارة، ج ر عدد 52، 29 ديسمبر 1981، ص.1892.
- 17- مرسوم رقم 81-384، مؤرخ في 26 ديسمبر 1981، يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع البريد والمواصلات، ج ر عدد 52، 29 ديسمبر 1981، ص.1894.
- 18- مرسوم رقم 81-385، مؤرخ في 26 ديسمبر 1981، يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع المنشآت الأساسية القاعدية، ج ر عدد 52، 29 ديسمبر 1981، ص.1896.
- 19- مرسوم رقم 81-386، مؤرخ في 26 ديسمبر 1981، يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع الشؤون الدينية، ج ر عدد 52، 29 ديسمبر 1981، ص.1898.
- 20- مرسوم رقم 81-387، مؤرخ في 26 ديسمبر 1981، يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع الغابات واستصلاح الأراضي، ج ر عدد 52، 29 ديسمبر 1981، ص.1900.
- 21- مرسوم رقم 82-31، ممضي في 23 يناير 1982، يحدد صلاحيات رئيس الدائرة، ج.ر عدد 4، 26 يناير 1982، ص.147.
- 22- مرسوم رقم 83-373، مؤرخ في 28 مايو 1983، يحدد سلطات الوالي في ميدان الأمن والمحافظة على النظام العام، ج ر عدد 22، 31 مايو 1983، ص.1535.
- 23- مرسوم رقم 84-180، مؤرخ في 04 غشت 1984، يتضمن حل سلك أعوان الشرطة البلدية، ج.ر عدد 32، 07 غشت 1984، ص.1201.
- 24- مرسوم رقم 87-146، مؤرخ في 30 يونيو 1987، يتضمن إنشاء مكاتب لحفظ الصحة البلدية، ج.ر عدد 27، أول يوليو 1987، ص.1048.
- 25- مرسوم رقم 87-188، مؤرخ في 25 غشت 1987، يتضمن إحداث سلك الشرطة البلدية وتنظيمه وصلاحياته، ج.ر عدد 35، 26 غشت 1987، ص.1347.

## قائمة المصادر والمراجع

- 26- مرسوم رقم 88-131، مؤرخ في 4 يوليو 1988، ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، ج.ر. عدد 27، 6 يوليو 1988، ص.1013.
- 27- مرسوم رئاسي رقم 89-18، مؤرخ في 28 فبراير 1989، يتعلق بنشر نص تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 23 فبراير سنة 1989، في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج.ر. عدد 9، أول مارس 1989، ص.234.
- 28- مرسوم رئاسي رقم 91-196، مؤرخ في 04 يونيو 1991، يتضمن تقرير حالة الحصار، ج.ر. عدد 29، 12 يونيو 1991، ص.1087.
- 29- مرسوم رئاسي رقم 91-336، مؤرخ في 22 سبتمبر 1991، يتضمن رفع حالة الحصار، ج.ر. عدد 44، 25 سبتمبر 1991، ص.1684.
- 30- مرسوم رئاسي رقم 91-488، مؤرخ في 21 ديسمبر 1991، يتضمن تطبيق القانون رقم 91-23 المتعلق بمساهمة الجيش الوطني الشعبي في مهام حماية الأمن العمومي خارج الحالات الاستثنائية، ج.ر. عدد 66، 22 ديسمبر 1991، ص.2548.
- 31- مرسوم رئاسي رقم 92-44، مؤرخ في 09 فبراير 1992، يتضمن إعلان حالة الطوارئ، ج.ر. عدد 10، 09 فبراير 1992، ص.285. المتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 92-320، مؤرخ في 11 غشت 1992، ج.ر. عدد 61، 12 غشت 1992، ص.1609.
- 32- مرسوم رئاسي رقم 99-240، مؤرخ في 27 أكتوبر 1999، يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، ج.ر. عدد 76، 31 أكتوبر 1999، ص.3.
- 33- مرسوم رئاسي رقم 09-143، مؤرخ في 27 أبريل 2009، يتضمن مهام الدرك الوطني وتنظيمه، ج.ر. عدد 26، 03 مايو 2009، ص.17.
- 34- مرسوم رئاسي رقم 11-89، ممضي في 22 فبراير 2011، يتضمن تحويل سلطة الوصاية على سلك الحرس البلدي إلى وزارة الدفاع الوطني، ج.ر. عدد 26، 08 مايو 2011، ص.6.
- 35- مرسوم رئاسي رقم 15-140، مؤرخ في 27 مايو 2015، يتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها، ج.ر. عدد 29، 31 مايو 2015، ص.3. المعدل

## قائمة المصادر والمراجع

- والمتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 18-303، مؤرخ في 05 ديسمبر 2018، ج.ر. عدد 72، 05 ديسمبر 2018، ص.8.
- 36- مرسوم رئاسي رقم 18-337، مؤرخ في 25 ديسمبر 2018، يتضمن إحداث مقاطعات إدارية في المدن الكبرى وفي بعض المدن الجديدة وتحديد قواعد تنظيمها وسيرها، ج.ر. عدد 78، 26 ديسمبر 2018، ص.4.
- 37- مرسوم رئاسي رقم 19-01، مؤرخ في 2 جانفي 2019، يتضمن ترسيم 18 جانفي يوما وطنيا للبلدية، ج.ر. العدد الأول، 6 جانفي 2019، ص.7.
- 38- مرسوم رئاسي رقم 19-328، مؤرخ في 8 ديسمبر 2019، يتم الملحق بالمرسوم الرئاسي رقم 15-140 المتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها، ج.ر. عدد 76، 10 ديسمبر 2019، ص.13.
- 39- المرسوم الرئاسي رقم 20-251، مؤرخ في 15 سبتمبر 2020، يتضمن استدعاء الهيئة الانتخابية للاستفتاء المتعلق بمشروع تعديل الدستور، ج.ر. عدد 54، 16 سبتمبر 2020، ص.3.

### ج.المراسيم التنفيذية:

- 1- مرسوم تنفيذي رقم 90-226، مؤرخ في 25 يوليو 1990، يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم، ج.ر. عدد 31، 28 يوليو 1990، ص.1023، المعدل والمرسوم التنفيذي رقم 94-04، ممضي في 02 يناير 1994، ج.ر. عدد 1، 02 يناير 1994، ص.16، والمرسوم التنفيذي رقم 08-141، ممضي في 11 مايو 2008، ج.ر. عدد 24، 11 مايو 2008، ص.16.
- 2- مرسوم تنفيذي رقم 90-230، مؤرخ في 25 يوليو 1990، يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية، ج.ر. عدد 31، 28 يوليو 1990، ص.1033. المعدل بالمرسوم التنفيذي رقم 91-305، مؤرخ في 24 غشت 1991، ج.ر. عدد 41، 04 سبتمبر 1991، ص.1572.
- 3- مرسوم تنفيذي رقم 90-285، مؤرخ في 29 سبتمبر 1990، يحدد قواعد تنظيم أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها وعملها، ج.ر. عدد 42، 03 أكتوبر 1990، ص.1305، معدل بالمرسوم

## قائمة المصادر والمراجع

- التنفيذي رقم 92-138، ممضي في 07 أبريل 1992، ج.ر عدد 27، 12 أبريل 1992، ص. 794.
- 4- مرسوم تنفيذي رقم 90-402، مؤرخ في 15 ديسمبر 1990، يتضمن تنظيم صندوق الكوارث الطبيعية والأخطار التكنولوجية الكبرى وسيره، ج.ر عدد 55، 19 ديسمبر 1990، ص. 1749.
- 5- مرسوم تنفيذي رقم 91-485، مؤرخ في 15 ديسمبر 1991، يحدد كفاءات تطبيق صلاحيات الوالي في مجال التنسيق بين المصالح والمؤسسات العمومية الموجودة في الولاية، ومراقبة ذلك، ج.ر عدد 66، 22 ديسمبر 1991، ص. 2575.
- 6- مرسوم تنفيذي رقم 92-75، مؤرخ في 20 فبراير 1992، يحدد شروط تطبيق بعض أحكام المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المتضمن إعلان حالة الطوارئ، ج.ر عدد 14، 23 فبراير 1992، ص. 388.
- 7- مرسوم تنفيذي رقم 93-184، مؤرخ في 27 يوليو 1993، ينظم إثارة الضجيج، ج.ر عدد 50، 28 يوليو 1993، ص. 13.
- 8- مرسوم تنفيذي رقم 93-207، مؤرخ في 22 سبتمبر 1993، يتضمن إنشاء سلك للشرطة البلدية ويحدد مهامه وكفاءات عمله، ج.ر عدد 60، 26 سبتمبر 1993، ص. 9.
- 9- مرسوم تنفيذي رقم 93-218، مؤرخ في 27 سبتمبر 1993، يتضمن القانون الأساسي لسلك الشرطة البلدية، ج.ر عدد 63، 06 أكتوبر 1993، ص. 4. المتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 94-87، مؤرخ في 10 أبريل 1994، ج.ر عدد 22، 18 أبريل 1994، ص. 7.
- 10- مرسوم التنفيذي رقم 93-314، مؤرخ في 19 ديسمبر 1993، يتضمن إحداث مناصب مندوبين ومكلفين بمهمة ومساعدين للأمن ويحدد مهامهم وقانونهم الأساسي، ج.ر عدد 84، 20 ديسمبر 1993، ص. 7.
- 11- مرسوم تنفيذي رقم 94-215، مؤرخ في 23 يوليو 1994، يضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، ج.ر عدد 48، 27 يوليو 1994، ص. 5.
- 12- مرسوم تنفيذي رقم 96-265، مؤرخ في 3 غشت 1996، يتضمن إنشاء سلك الحرس البلدي، ويحدد مهامه وتنظيمه، ج.ر عدد 47، 7 غشت 1996، ص. 5.

## قائمة المصادر والمراجع

- 13- مرسوم تنفيذي رقم 96-266، مؤرخ في 3 غشت 1996، يتضمن القانون الأساسي لموظفي الحرس البلدي، ج.ر عدد 47، 7 غشت 1996، ص.8. المعدل بالمرسوم تنفيذي رقم 01-336، مؤرخ في 28 أكتوبر 2001، ج.ر عدد 64، 31 أكتوبر 2001، ص.4.
- 14- مرسوم تنفيذي رقم 04-381، مؤرخ في 28 نوفمبر 2004، يحدد قواعد حركة المرور عبر الطرق، ج.ر عدد 76، 28 نوفمبر 2004، ص.6. المعدل والمتمم.
- 15- مرسوم تنفيذي رقم 07-05، مؤرخ في 08 يناير 2007، يتضمن تشكيلة المرصد الوطني للمدينة وتنظيمه وسيره، ج.ر عدد 3، 10 يناير 2007، ص.5. المتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 17-94، مؤرخ في 26 فبراير 2017، ج.ر عدد 14، 01 مارس 2017، ص.3.
- 16- مرسوم تنفيذي رقم 07-205، مؤرخ في 30 يونيو 2007، يحدد كفاءات وإجراءات إعداد المخطط البلدي لتسيير النفايات المنزلية وما شابهها ونشره ومراجعته، ج.ر عدد 43، 01 يوليو 2007، ص.8.
- 17- مرسوم تنفيذي رقم 10-322، مؤرخ في 22 ديسمبر 2010، يتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بالأمن الوطني، ج.ر عدد 78، 26 ديسمبر 2010، ص.4.
- 18- مرسوم تنفيذي رقم 11-76، مؤرخ في 16 فبراير 2011، يحدد شروط وكفاءات وضع مخطط تهيئة المدينة الجديدة وإعداده واعتماده، ج.ر عدد 11، 20 فبراير 2011، ص.10. معدل ومتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 14-68، مؤرخ في 09 فبراير 2014، ج.ر عدد 8، 18 فبراير 2014، ص.9.
- 19- مرسوم تنفيذي رقم 11-334، مؤرخ في 20 سبتمبر 2011، يتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية، ج.ر عدد 53، 28 سبتمبر 2011، ص.3.
- 20- مرسوم تنفيذي رقم 13-105، ماضي في 17 مارس 2013، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، ج.ر عدد 15، 17 مارس 2013، ص.9.
- 21- مرسوم تنفيذي رقم 13-217، ماضي في 18 يونيو 2013، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي، ج.ر عدد 32، 23 يونيو 2013، ص.6.
- 22- مرسوم تنفيذي رقم 14-100، ماضي في 09 مارس 2014، يتضمن إعادة انتشار مستخدمي الحرس البلدي، ج.ر عدد 13، 09 مارس 2014، ص.22.

## قائمة المصادر والمراجع

- 23- مرسوم تنفيذي رقم 15-141، مؤرخ في 28 مايو 2015، يتضمن تنظيم المقاطعة الإدارية وسيرها، ج.ر عدد 29، 31 مايو 2015، ص.6.
- 24- مرسوم تنفيذي رقم 16-83، مؤرخ في 01 مارس 2016، يحدد كفاءات إعداد مخطط تهيئة إقليم الولاية، ج.ر عدد 13، 02 مارس 2016، ص.5.
- 25- مرسوم تنفيذي رقم 16-258، مؤرخ في 10 أكتوبر 2016، يحدد كفاءات إنشاء المندوبيات البلدية وتعيين حدودها ويحدد قواعد تنظيم المندوبيات والملحقات البلدية وسيرها، ج.ر عدد 61، 19 أكتوبر 2016، ص.12.
- 26- مرسوم تنفيذي رقم 16-320، مؤرخ في 13 ديسمبر 2019، يتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، ج.ر عدد 73، 15 ديسمبر 2016، ص.3.
- 27- مرسوم تنفيذي رقم 17-329، مؤرخ في 15 نوفمبر 2017، يحدد كفاءات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية، ج.ر عدد 68، 28 نوفمبر 2017، ص.4.
- 28- مرسوم تنفيذي رقم 18-331، مؤرخ في 22 ديسمبر 2018، يحدد صلاحيات وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، ج.ر عدد 77، 23 ديسمبر 2018، ص.4.
- 29- مرسوم تنفيذي رقم 19-59، مؤرخ في 2 فبراير 2019، يحدد كفاءات إعداد مخططات تنظيم النجدة وتسييرها، ج.ر عدد 10، 10 فبراير 2019، ص.7.
- 30- مرسوم التنفيذي رقم 19-230، مؤرخ في 13 غشت 2019، يتضمن تنظيم مديرية المجاهدين في الولاية، ج.ر عدد 51، 21 غشت 2019، ص.5.
- 31- مرسوم تنفيذي رقم 20-69، مؤرخ في 21 مارس 2020، يتعلق بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19) ومكافحته، ج.ر عدد 15، 21 مارس 2020، ص.6.
- 32- مرسوم تنفيذي رقم 20-70، مؤرخ في 24 مارس 2020، يحدد تدابير تكميلية للوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19) ومكافحته، ج.ر عدد 16، 24 مارس 2020، ص.9، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 20-127، مؤرخ في 20 مايو 2020، ج.ر عدد 30، 21 مايو 2020، ص.32.

## قائمة المصادر والمراجع

- 33- مرسوم تنفيذي رقم 20-145، مؤرخ في 7 يونيو 2020، يتضمن تعديل نظام الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19) ومكافحته، ج.ر عدد 34، 7 يونيو 2020، ص.20.
- 34- مرسوم تنفيذي رقم 20-168، مؤرخ في 29 يونيو 2020، يتضمن تمديد الحجر الجزئي المنزلي وتدعيم تدابير نظام الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19) ومكافحته، ج.ر عدد 38، 30 يونيو 2020، ص.10.
- 35- مرسوم تنفيذي رقم 20-182، مؤرخ في 9 يوليو 2020، يتضمن تعزيز نظام الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19) ومكافحته، ج.ر عدد 39، 11 يوليو 2020، ص.19.
- 36- المرسوم التنفيذي رقم 20-225، مؤرخ في 08 غشت 2020، يتضمن تخفيف نظام الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19) ومكافحته، ج.ر عدد 46، 09 غشت 2020، ص.14.
- 37- مرسوم تنفيذي رقم 20-310، مؤرخ في 9 نوفمبر 2020، يتضمن الأحكام المتعلقة بتعزيز نظام الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19) ومكافحته، ج.ر عدد 66، 10 نوفمبر 2020، ص.3.
- 38- مرسوم تنفيذي رقم 20-314، مؤرخ في 16 نوفمبر 2020، يتضمن التدابير الإضافية لتعزيز نظام الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19) ومكافحته، ج.ر عدد 68، 17 نوفمبر 2020، ص.4.
- 39- مرسوم تنفيذي رقم 20-360، مؤرخ في أول ديسمبر 2020، يتضمن تكييف تدابير نظام الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19) ومكافحته، ج.ر عدد 71، 2 ديسمبر 2020، ص.26.
- خ.القرارات الوزارية:
- 1- قرار وزاري مشترك، مؤرخ في 10 فبراير 1992، يتضمن التنظيم العام لتدابير الحفاظ على النظام العام في إطار حالة الطوارئ، ج ر عدد 11، 11 فبراير 1992، ص.298.
- 2- قرار مؤرخ في 11 فبراير 1992، يتضمن تفويض الإمضاء إلى الولاية فيما يخص الوضع في مراكز الأمن، ج.ر عدد 11، 11 فبراير 1992، ص.300.



## قائمة المصادر والمراجع

3- قرار وزاري مشترك، مؤرخ في 6 مايو 2020، يتعلق بالقواعد المطبقة على نقل ودفن جثامين الأشخاص المتوفين الذين ترتبط وفاتهم بالعدوى بوباء فيروس كورونا (كوفيد-19)، ج.ر عدد 31، 30 مايو 2020، ص.14.

### د. القرارات الولائية:

- 1- قرار رقم 438، صادر عن والي ولاية ورقلة، مؤرخ في 10 مارس 2020، يتضمن تدابير منع انتشار فيروس كورونا عبر تراب بلديات الولاية.
- 2- قرار رقم 384، صادر عن والي ولاية سوق اهراس، مؤرخ في 26 أبريل 2020، يتضمن الترخيص الاستثنائي لفتح المحلات التجارية وبعض النشاطات التي تدعم النشاط الاقتصادي.
- 3- قرار رقم 836، صادر عن والي ولاية ميلة، مؤرخ في 03 ماي 2020، يتضمن المنع والغلق الفوري للمحلات والأنشطة التجارية على مستوى إقليم الولاية.
- 4- قرار رقم 0564، صادر عن والي ولاية بجاية، مؤرخ في 03 ماي 2020، يتضمن غلق المحلات المستغلة في نشاط تجارة مستحضرات التجميل والعطور على مستوى إقليم ولاية بجاية.
- 5- قرار رقم 912، صادر عن والي ولاية ورقلة، مؤرخ في 10 ماي 2020، يتضمن وضع تدابير وإجراءات الحد من انتشار فيروس كورونا.
- 6- قرار رقم 1402، صادر عن والي ولاية سوق أهراس، مؤرخ في 16 نوفمبر 2020، يتضمن الترتيبات الإضافية لتدعيم تدابير الوقاية والحماية من وباء كورونا (كوفيد 19).

### ■ النصوص القضائية:

- أ. القرار رقم 050582، صادر عن الغرفة الثالثة لمجلس الدولة، مؤرخ في 27 ماي 2010، بين طبيب صاحب عيادة للتوليد بالقطاع الخاص ووالي ولاية برج بوعرييج.
- ب. القرار رقم 064475، صادر عن الغرفة الثالثة لمجلس الدولة، مؤرخ في 28 جويلية 2011، بين مستفيد من محل تجاري وبلدية قسنطينة، التكييف: التعمير، الموضوع: تجاوز السلطة.
- ت. القرار رقم 078902، صادر عن الغرفة الثالثة لمجلس الدولة، مؤرخ في 31 جانفي 2013، بين مستفيد من رخصة بناء وبلدية برج البحري، التكييف: التعمير، الموضوع: انحراف السلطة.

## قائمة المصادر والمراجع

ث. أمر استعجالي، صادر عن المحكمة الإدارية لولاية جيجل، في القضية المنشورة لديه تحت رقم: 20/00306، مارس 2020، بين السيد ق. س. وآخرين وبين بلدية الطاهير.

## II- المراجع:

■ باللغة العربية:

أ. الكتب:

- 1- ابتسام القرام، المصطلحات القانونية في التشريع الجزائري، قصر الكتاب، البليدة، 1998.
- 2- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة د. محمد عرب صاصيلا، ط 04، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006.
- 3- أمينة غني، قضاء الاستعجال في المواد الإدارية، دار هومه، الجزائر، 2014.
- 4- جمال سايس، الاجتهاد الجزائري في القضاء الإداري، الجزء الأول، منشورات كليك، الجزائر، 2013.
- 5- جمال سايس، الاجتهاد الجزائري في القضاء الإداري، الجزء الثاني، منشورات كليك، الجزائر، 2013.
- 6- جمال سايس، الاجتهاد الجزائري في القضاء الإداري، الجزء الثالث، منشورات كليك، الجزائر، 2013.
- 7- الجيلالي عجة، مدخل للعلوم القانونية، نظرية القانون بين التقليد والحداثة، الجزء الأول، برقي للنشر، الجزائر، 2009.
- 8- حسام مرسي، سلطة الإدارة في مجال الضبط الإداري دراسة مقارنة في القانون الوضعي والفقہ الإسلامي، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2011.
- 9- حسن محمد علي حسن البنان، مبدأ قابلية قواعد المرافق العامة للتغيير والتطوير (دراسة مقارنة)، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2014.
- 10- حسين طاهري، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية: التنظيم الإداري-النشاط الإداري، دراسة مقارنة، دار الخلدونية، الجزائر، 2012.
- 11- حماد محمد شطا، نظرية المؤسسات العامة، الكتاب الثاني وظيفة الدولة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984.

## قائمة المصادر والمراجع

- 12- خالد قباني، فوزي فرحات، القانون الإداري العام: النشاط الإداري، الطبعة 02، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2012.
- 13- سامي حسن نجم الحمداي، الإدارة المحلية وتطبيقها والرقابة عليها، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2014.
- 14- سجي محمد عباس الفاضلي، دور الضبط الإداري البيئي في حماية جمال المدن -دراسة مقارنة-، المركز العربي للدراسات والبحوث العربية، مصر، 2017.
- 15- سليمان هندون، الضبط الإداري سلطات وضوابط، دار هومه، الجزائر، 2017.
- 16- سمير داود سلمان، علي مجيد العكيلى، مدى تأثير الظروف الاستثنائية على الشرعية الدستورية (دراسة مقارنة)، المركز القومي للإصدارات القانونية، مصر، 2015.
- 17- شامير محمود صبري، مشروعية الضبط الإداري الخاص لحماية الأمن العام دراسة مقارنة، المركز العربي، القاهرة، 2018.
- 18- طارق عبد المجيد الصرفندي، فرج محمد أبو شمالة، حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، دار الخليج، عمان، 2014.
- 19- عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى، الجزائر، 2010.
- 20- عادل بوعمران، دروس في المنازعات الإدارية دراسة تحليلية نقدية ومقارنة، دار الهدى، الجزائر، 2014.
- 21- عادل السعيد محمد أبو الخير، البوليس الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2008.
- 22- عبد الرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2008.
- 23- عبد الله بوقفة، القانون الدستوري الجزائري تاريخ ودراسات الجمهورية الجزائرية مراجعات تاريخية سياسية وقانونية، دار الهدى، الجزائر، 2010.
- 24- عدنان الزنكة، سلطة الضبط الإداري في المحافظة على جمال المدن وروائها، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2011.
- 25- علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية، دار الهدى، الجزائر، 2011.

## قائمة المصادر والمراجع

- 26- علي نجيب حمزة، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية (دراسة مقارنة)، المركز العربي، القاهرة، 2017.
- 27- عمار بوضياف، المدخل إلى العلوم القانونية، النظرية العامة للقانون وتطبيقاتها في التشريع الجزائري، الطبعة الثالثة، دار جسور، الجزائر، 2007.
- 28- عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، دار جسور، الجزائر، 2010.
- 29- عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، دار جسور، الجزائر، 2012.
- 30- عمار بوضياف، شرح قانون الولاية - القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012، دار جسور، الجزائر، 2012.
- 31- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط 03، دار جسور، الجزائر، 2013.
- 32- عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الأول، الإطار النظري للمنازعات الإدارية، دار جسور، الجزائر، 2013.
- 33- عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الثاني، الجوانب التطبيقية للمنازعات الإدارية، دار جسور، الجزائر، 2013.
- 34- عمار عوايدي، القانون الإداري النشاط الإداري، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007.
- 35- حسين بن شيخ آث ملويا، رسالة في الاستعجالات الإدارية، الجزء الأول، دار هومه، الجزائر، 2015.
- 36- لمى علي الظاهري، الحماية الدستورية لفكرة النظام العام، المركز العربي، القاهرة، 2018.
- 37- ماجد راغب الحلوي، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2008.
- 38- مازن ليلو راضي، القانون الإداري، منشورات الأكاديمية العربية في الدنمرك، 2008.
- 39- محفوظ لعشب، التجربة الدستورية في الجزائر، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية IMAG، الجزائر، 2001.
- 40- محمد حسين منصور، نظرية القانون مفهوم وفلسفة وجوهر القانون طبيعة وخصائص القاعدة القانونية مصادر القانون وتطبيقه، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2009.

## قائمة المصادر والمراجع

- 41- محمد الديداموني محمد عبد العال، الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية دراسة مقارنة، دار الفكر والقانون، مصر، 2011.
- 42- محمد راتب النابلسي، أسماء الله الحسنى - موسوعة النابلسي للعلوم الإسلامية، إصدار عام 2008، نسخة إلكترونية على الموقع: [www.nabulsi.com](http://www.nabulsi.com)، تاريخ زيارة الموقع: 2019/11/08.
- 43- محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2003.
- 44- محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم، عنابة، 2013.
- 45- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري-النشاط الإداري، دار العلوم، عنابة، 2013.
- 46- محمد الصغير بعلي، الولاية في القانون الإداري الجزائري، دار العلوم، عنابة، 2014.
- 47- محمد عبد الحميد مسعود، إشكاليات رقابة القضاء على مشروعية قرارات الضبط الإداري، مطابع الشرطة، مصر، 2007.
- 48- محمد عبد الفتاح ياغي، مبادئ الإدارة العامة، دار وائل، عمّان، 2010.
- 49- محمد قدرى حسن، القانون الإداري دراسة مقارنة في مصر ودولة الإمارات العربية المتحدة، دار إثراء، عمّان، 2009.
- 50- مريزق عدمان، التسيير العمومي بين الاتجاهات الكلاسيكية والاتجاهات الحديثة، دار جسور، الجزائر، 2015.
- 51- مفيد الزبيدي، العصر المملوكي - موسوعة التاريخ الإسلامي، دار أسامة، عمّان، 2009.
- 52- ناصر لباد، الأساس في القانون الإداري، الطبعة 02، دار المجدد، سطيف، الجزائر، 2011.
- 53- نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الأول، الطبعة الرابعة، دار الثقافة، عمّان، 2010.

## قائمة المصادر والمراجع

### ب. المقالات العلمية:

- 1- إبراهيم بلمهدي، "مبدأ استمرارية المرفق العمومي في النظام القانوني الجزائري"، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد الأول، العدد الأول، المسيلة-الجزائر، مارس 2016، ص.ص. 121-136.
- 2- أبوداود طواهرية، عبد القادر غيتاوي، "المركز القانوني للأمين العام للبلدية في النظام القانوني الجزائري"، المجلة الإفريقية للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 02، العدد 02، أدرار- الجزائر، ديسمبر 2018، ص.ص. 45-59.
- 3- أحمد بن عيسى، "الضمانات الدولية والدستورية لحرية التظاهر السلمي"، مجلة آفاق العلوم، المجلد 05، العدد 12، الجلفة-الجزائر، جوان 2018، ص.ص. 35-46.
- 4- إسماعيل جابوري، "اختصاصات الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي في المحافظة على السكنية العمومية كأحد أهداف الضبط الإداري في الجزائر"، دفاتر السياسة والقانون، العدد 17، ورقة-الجزائر، جوان 2017، ص.ص. 143-150.
- 5- آسيا شكيرب، "الكرامة الإنسانية في المسيحية والإسلام والمواثيق الدولية -دراسة تحليلية مقارنة-"، المعيار، عدد 42، قسنطينة - الجزائر، جوان 2017، ص.ص. 136-158.
- 6- آمال حاج جاب الله، "دور الشرطة البلدية في الحفاظ على الأمن المحلي ضمن القانون الجزائري"، حوليات جامعة الجزائر1، العدد 31-الجزء الرابع، الجزائر، ديسمبر 2017، ص.ص. 287-309.
- 7- آمال قصير، "النظام القانوني للوالي المنتدب على مستوى المقاطعة الإدارية في الجزائر"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 09، العدد 03، الوادي- الجزائر، ديسمبر 2018، ص.ص. 694-703.
- 8- أمينة سعود، "الدائرة في النظام الجزائري"، مجلة أبحاث، المجلد 03، العدد 02، الجلفة-الجزائر، ديسمبر 2018، ص.ص. 54-61.
- 9- بوعلام طوبال، وليد زرقان، "علاقة الإدارة الإلكترونية بالمبادئ العامة التي تحكم سير المرافق العمومية"، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، المجلد 05، العدد 02، الجلفة - الجزائر، جوان 2020، ص.ص. 458-471.

## قائمة المصادر والمراجع

- 10- بومدين طاشمة، "التنظيم السياسي والإداري في الجزائر منذ الاحتلال إلى غاية إرساء أسس الدولة الوطنية 1962"، مجلة الحوار المتوسطي، المجلد 01، العدد 01، سيدي بلعباس-الجزائر، مارس 2009، ص.ص. 115-129.
- 11- الحسن كفيف، "سلطات الضبط الإداري في الطرق العمومية"، حوليات جامعة الجزائر1، الجزء الأول، العدد 33، الجزائر، مارس 2019، ص.ص. 31-50.
- 12- راضية عباس، "المركز القانوني للأمين العام للبلدية على ضوء قانون البلدية الجديد"، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، العدد 09، البلدة - الجزائر، جانفي 2016، ص.ص. 67-92.
- 13- زهرة سعيود، "المركز القانوني للأمين العام للبلدية في ظل المرسوم التنفيذي رقم 16-320 المؤرخ في 13 ديسمبر 2016 حسب المعيار العضوي"، دراسات قانونية وسياسية، المجلد 03، العدد 01، بومرداس - الجزائر، جوان 2018، ص.ص. 72-101.
- 14- زاوي شنة، "الإطار المفاهيمي للكرامة الإنسانية على ضوء المواثيق والمبادئ الإسلامية"، مجلة الدراسات الحقوقية، العدد 09، سعيدة - الجزائر، سبتمبر 2018، ص.ص. 43-65.
- 15- سامي الوائي، "اللجان، وديمقراطية اللامركزية الإقليمية"، مجلة معارف، المجلد 9، العدد 16، البويرة - الجزائر، جوان 2014، ص.ص. 205-222.
- 16- سعاد دحمان، "التعريف بمبدأ المشروعية"، مجلة آفاق للعلوم، المجلد 2، العدد 6، الجلفة-الجزائر، جانفي 2017، ص.ص. 230-244.
- 17- سعاد دحمان، "عناصر سلطة الإدارة التقديرية واختصاصها المقيد"، مجلة تنوير للدراسات الأدبية والإنسانية، المجلد 1، العدد 3، الجلفة-الجزائر، سبتمبر 2017، ص.ص. 215-222.
- 18- سمير بن عياش، "تقييم الإطار القانوني لمنصب الأمين العام للبلدية في الجزائر 2011-2017"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، عدد 17، الوادي - الجزائر، جانفي 2018، ص.ص. 156-171.

## قائمة المصادر والمراجع

- 19- سميرة ابن خليفة، "الطبيعة القانونية للمقاطعة الإدارية في القانون الجزائري وعلاقتها بالجماعات المحلية"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 09، العدد 03، الوادي-الجزائر، ديسمبر 2018، ص.ص. 876-891.
- 20- عائشة دويدي، "الحراك الشعبي في الجزائر بين الطرح والمعالجة (احتجاجات 2019)"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 11، العدد 01، الوادي-الجزائر، أبريل 2020، ص.ص. 834-843.
- 21- عادل بوعمران، "دولة القانون: الضمانات والقيود"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 6، العدد 1، بجاية- الجزائر، سبتمبر 2015، ص.ص. 491-502.
- 22- عامر الحاج، "أسس بناء الهيكل التنظيمي في البلدية"، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 47، بسكرة - الجزائر، جوان 2017، ص.ص. 75-100.
- 23- عبد السلام سالمي، علي إبراهيم بن دراح، "صلاحيات الوالي بصفته ممثلاً للولاية في النظام القانوني الجزائري: ضمان لحسن سير الدولة أم تضيق على مبدأ اللامركزية؟"، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، العدد 11، الجلفة- الجزائر، سبتمبر 2018، ص.ص. 619-636.
- 24- عبد القادر زرقين، "دور سلطة الضبط الإداري في تحقيق السلامة المرورية"، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد 09، العدد 04، الجلفة - الجزائر، ديسمبر 2016، ص.ص. 72-83.
- 25- عبد القادر غيتاوي، "الإطار القانوني لدور الجماعات الإقليمية في مجال حماية المستهلك في التشريع الجزائري"، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، الأغواط - الجزائر، المجلد 05، العدد 02، جوان 2019، ص.ص. 65-81.
- 26- عبير شليغم، "واقع الديمقراطية في الجزائر في ظل الربيع العربي"، مجلة دفاتر المتوسط، المجلد 1، العدد 2، عنابة-الجزائر، ديسمبر 2014، ص.ص. 117-130.
- 27- عمار بريق، حنان بن زغبي، "المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي الولائي في الجزائر"، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 02، العدد 07، المسيلة- الجزائر، سبتمبر 2017، ص.ص. 577-592.



## قائمة المصادر والمراجع

- 28- عمار عباس، "محطات بارزة في تطور الدساتير الجزائرية"، مجلة المجلس الدستوري، المجلد 01، العدد الثاني، الجزائر، ديسمبر 2013، ص.ص. 15-38.
- 29- فوزية صادقي، مراد ميلود، "مواقع التواصل الاجتماعي والتوعية من مخاطر انتشار فيروس كورونا في الجزائر"، المجلة الجزائرية لبحوث الإعلام والرأي العام، المجلد 3، العدد 1، الأغواط-الجزائر، جوان 2020، ص.ص. 145-159.
- 30- قوي بوحنية، عبد المجيد رمضان، "التكلفة السياسية والاجتماعية والاقتصادية للعنف السياسي"، مجلة القانون والمجتمع، المجلد 2، العدد 2، أدرار-الجزائر، ديسمبر 2014، ص.ص. 1-26.
- 31- ماجدة بوخزنة، "مكانة المقاطعات الإدارية المستحدثة في التنظيم الإداري الجزائري"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 09، العدد 03، الوادي - الجزائر، ديسمبر 2018، ص.ص. 770-787.
- 32- محمد الصالح كشحة، "سلطة الحلول وتطبيقاتها على هيئات البلدية"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، عدد 16، الوادي - الجزائر، جوان 2017، ص.ص. 400-410.
- 33- مسعود ختير، "دور مبدأ الشرعية في حماية الحقوق والحريات"، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 3، العدد 3، المسيلة-الجزائر، سبتمبر 2018، ص.ص. 461-470.
- 34- مسعود شيهوب، "المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة"، مجلة مجلس الدولة، العدد 3، الجزائر، جانفي - جوان 2003، ص.ص. 41-60.
- 35- مريم بن عباس، "حماية الصحة العمومية بين مقتضيات حفظ النظام العام وتكريس حق الرعاية الصحية"، مجلة نظرة على القانون الاجتماعي، المجلد 08، العدد 01، وهران-الجزائر، ديسمبر 2018، ص.ص. 171-188.
- 36- مصطفى بلعور، "الإصلاحات السياسية في الجزائر 1988-1990"، دفا تر السياسة والقانون، المجلد 1، العدد 1، ورقلة-الجزائر، جانفي 2009، ص.ص. 1-10.

## قائمة المصادر والمراجع

ت. رسائل الدكتوراه:

- 1- أحمد موافي بناني، الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري الصادرة في الظروف العادية، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في القانون - تخصص قانون إداري، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر - باتنة، الجزائر، 2013-2014.
- 2- أعمار جلطي، الأهداف الحديثة للضبط الإداري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد - تلمسان، الجزائر، 2015-2016.
- 3- بلقاسم دايم، النظام العام الوضعي والشعري وحماية البيئة، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبي بكر بلقايد - تلمسان، الجزائر، 2003-2004.
- 4- حمو لطرش، سلطات الضبط الإداري في النظم الوضعية والشريعة الإسلامية دراسة مقارنة، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم - تخصص قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري-تيزي وزو، الجزائر، 2018-2019.
- 5- رضية بركايل، مبدأ المشروعية في ظل الظروف الاستثنائية للدولة، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه علوم في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري-تيزي وزو، الجزائر، 2019-2020.
- 6- شمس الدين بشير الشريف، الحماية الخاصة للحريات الأساسية من طرف قاضي الاستعجال الإداري في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة 1، الجزائر، 2017-2018.
- 7- عليان بوزيان، أثر حفظ النظام العام على ممارسة الحريات العامة دراسة مقارنة بين الشريعة الإسلامية والقانون الجزائري، رسالة لنيل الدكتوراه في الشريعة والقانون، كلية العلوم الإنسانية والحضارة الإسلامية، جامعة وهران، الجزائر، 2006-2007.
- 8- مسعودة مقدود، التوازن بين سلطات الضبط الإداري والحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية في الجزائر، رسالة لنيل شهادة دكتوراه الطور الثالث، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر - بسكرة، الجزائر، 2016-2017.

## قائمة المصادر والمراجع

ث. القواميس اللغوية:

- 1- أبو نصر إسماعيل الجوهري، **الصحاح تاج اللغة وصحاح العربية**، ط 4، دار العلم للملايين، بيروت، 1987، 06 أجزاء.
  - 2- جمال الدين بن منظور، **لسان العرب**، ط 3، دار صادر، بيروت، 1993، 15 مجلد.
  - 3- الفيروز آبادي، **القاموس المحيط**، ط 8، مؤسسة الرسالة، بيروت، 2005.
  - 4- قاموس المنجد العربي.
  - 5- قاموس المعاني، نسخة إلكترونية، <https://www.almaany.com>.
- باللغة الفرنسية:

### A- Ouvrages :

- 1- Agathe VAN LANG et autres, **Dictionnaire de droit administratif**, 7<sup>e</sup> édition SIREY, France, 2015.
- 2- André MAURIN, **Droit administratif**, 11<sup>e</sup> édition, SIREY, France, 2018.
- 3- Arlette HEYMANN-DOAT, **50 libertés et droits fondamentaux**, Dalloz, France, 2015.
- 4- Armel LE DIVELLEC, Michel DE VILLIERS, **Dictionnaire du droit constitutionnel**, 10<sup>e</sup> Edition, SIREY-Dalloz, Paris, 2015.
- 5- Bernard STIRN, **Les mots-clés du droit administratif**, Dalloz, France, 2019.
- 6- Bruno BERNARDI, **La démocratie**, CORPUS-Flammarion, France, 2019.
- 7- CDLR, **La participation des citoyens à la vie publique locale**, Éditions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2000.
- 8- Claude MOTTE et autres, **Communes d'hier, Communes d'aujourd'hui – Les communes de la France métropolitaine 1801-2001 Dictionnaire d'histoire administrative**, Institut National d'Études Démographiques, Paris, 2003.
- 9- Clémence ZACHARIE, Xavier PRETOT, **La police administrative**, LGDJ Lextenso, France, 2018.

## قائمة المصادر والمراجع

- 10- Delphine CERVELLE, Emmanuel AUBER, **Les collectivités territoriales : une approche juridique et pratique de la décentralisation**, 2<sup>e</sup> édition, SEDES, Paris, 2012.
- 11- Delphine ESPAGNO, « **L'idéologie du service public** », **Le service public et les idéologies politiques**, Ouvrage collectif, Presses universitaires du Septentrion, Villeneuve d'Ascq-France, 2016, Version électronique sur Open Edition Books, [www.books-openedition.org](http://www.books-openedition.org), page consultée le 19/12/2020.
- 12- Didier FERRIER, **La liberté du commerce et de l'industrie**, ouvrage collectif, Libertés et droits fondamentaux, 23<sup>e</sup> édition, Dalloz, Paris, 2017.
- 13- Didier TABUTEAU, Aquilino MORELLE, **La santé publique**, 3<sup>e</sup> édition PUF, Paris, 2017.
- 14- Didier TRUCHET, **Le droit public**, 4<sup>e</sup> édition, PUF, Paris, 2018.
- 15- Dimitri Georges LAVROFF, **Histoire des idées politiques de l'Antiquité à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle**, 5<sup>e</sup> édition, Dalloz, Paris, 2007.
- 16- Dominique CHAGNOLLAUD, Guillaume DRAGO, **Dictionnaire des droits fondamentaux**, Dalloz, Paris, 2007.
- 17- François-Xavier MERRIEN, **L'État providence**, PUF, France, 2007.
- 18- Géraldine MUHLMANN et autres, **La liberté d'expression**, Dalloz, Paris, 2016.
- 19- Gilles LEBERTON, **Droit administratif général**, 9<sup>e</sup> édition, Dalloz, Paris, 2017.
- 20- Gilles TOULEMONDE, Isabelle THUMEREL, **L'essentiel des Principes fondamentaux de droit constitutionnel**, 6<sup>e</sup> édition, Gualino Lextenso, France, 2018.
- 21- Gustave PEISER, **Droit administratif général**, 26<sup>e</sup> édition, Dalloz, Paris, 2014.
- 22- Gustave PEISER, Louis DUBOUIS, **Droit public**, 21<sup>e</sup> édition, Dalloz, Paris, 2013.
- 23- Jacques BAGUENARD, **La décentralisation**, PUF, France, 2004.
- 24- Jacques CHEVALLIER, **L'État**, 2<sup>e</sup> édition, Dalloz, Paris, 2011.
- 25- Jacques CHEVALLIER, **Le service public**, Presses Universitaires de France PUF, France, 2018.
- 26- Jacques CHEVALLIER, **L'État post-moderne**, 4<sup>e</sup> édition, LGDJ Lextenso, Paris, 2017.

## قائمة المصادر والمراجع

- 27- Jean GICQUEL, Pierre AVRIL, **Lexique de droit constitutionnel**, 4<sup>e</sup> édition, PUF, Paris, 2013.
- 28- Jean WALINE, **Droit administratif**, 26<sup>e</sup> édition, Dalloz, Paris, 2016.
- 29- Karine ROUDIER et autres, **L'état d'urgence**, Dalloz, Paris, 2016.
- 30- Maurice HAURIOU, **Précis de droit administratif et de droit public**, 12<sup>e</sup> édition, Dalloz, Paris, 1933 (réimprimé en 2002).
- 31- Michel LEVINET, **Droits et libertés fondamentaux**, PUF, France, 2010.
- 32- Michel VERPEAUX, **Les collectivités territoriales**, 05<sup>e</sup> édition, Dalloz, France, 2015.
- 33- Missoum SBIH, **L'administration publique algérienne**, HACHETTE Littérature, France, 1973.
- 34- Muriel FABRE-MAGNAN, **Introduction au droit**, deuxième édition, PUF, Paris, 2014.
- 35- Olivier BEAUD et autres, **Traité de Droit Administratif**, Tome 2, Dalloz, Paris, 2011.
- 36- Pierre ESPLUGAS-LABATUT, **Le service public**, 4<sup>e</sup> édition, DALLOZ, Paris, 2018.
- 37- Rachid ZOYAIMIA, Marie Christine ROUAULT, **Droit Administratif**, BERTI Éditions, Alger, 2009.
- 38- Renaud Denoix de Saint Marc, **L'État**, PUF, Paris, 2010.
- 39- Serge GUINCHARD et autres, **Lexique des termes juridiques**, 19<sup>e</sup> édition, Dalloz, France, 2012.
- 40- Serge GUINCHARD et autres, **Lexique des termes juridiques**, 24<sup>e</sup> édition, Dalloz, France, 2016-2017.
- 41- Serge GUINCHARD et autres, **Lexique des termes juridiques**, 26<sup>e</sup> édition, Dalloz, France, 2018-2019.
- 42- Xavier GREFFE, **La décentralisation**, La Découverte imprimerie, Paris, 2005.

## **B- Articles :**

- 1- Antonino SPADARO, « **Les évolutions contemporaines de l'État de droit** », *Civitas Europa*, vol 37, n° 2, France, 2016, p. 95-120.
- 2- Brigitte BOUQUET, Patrick DUBÉCHOT, « **Le service, les services, fondements, ambiguïté et contexte actuel** », *ERES Vie sociale*, 2016/2, n° 14, p.p. 11-31.

- 3- Elena DI PEDO, « **Vivre ensemble. Quelques pistes bibliques de réflexion** », Études théologiques et religieuses, Tome 82, 2007/4, p. 533-548.
- 4- Jean-Philippe Genet, « **La genèse de l'État moderne** », La genèse de l'État moderne-Les enjeux d'un programme de recherche, Actes de la Recherche en Sciences Sociales, Vol. 118, Juin 1997, p.3-18.
- 5- Lakhdar BENAZZI, « **Décentralisation et dépersonnalisation : une antinomie qui hypothèque l'évolution des collectivités locales en Algérie** », Annuaire des collectivités locales, Tome 2, CNRS-GRAL, Paris, 1982, p.146-168.
- 6- Pierre DELVOLVE, « **L'ordre public immatériel** », RFDA, France, 2015, p. 890.

#### C- Thèses de doctorat :

- 1- Fathi ZERARI, **L'autonomie des collectivités locales et les fondements du Conseil de la Nation en Algérie**, thèse de doctorat, Droit public, Université de Bordeaux, France, 26 septembre 2017.
- 2- Lucie CLUZEL-MÉTAYER, **Le service public et l'exigence de qualité**, thèse de doctorat, Droit, Université Panthéon-Assas (Paris II), France, 2004.
- 3- Tiphaine ROMBAUTS-CHABROL, **L'intérêt public local**, thèse de doctorat, Droit, Faculté de Droit de Montpellier, France, 2014.

#### D- Communications :

- 1- Geneviève KOUBI, « **L'idéologie du service public** », Colloque sur *Le service public*, organisé à l'Université de Strasbourg, les 6 et 7 juin 2013, par l'institut de recherche Carré de Malberg et l'Association française pour la recherche en droit administratif, Dalloz, Paris, 2014, p.p.41-53.
- 2- Jean-Christophe VIDELIN, « **L'interdiction du droit de grève pour les forces de l'ordre : un principe absolu ?** », Colloque sur *Grève et droit public : 70 ans de reconnaissance*, organisé à l'Université de Toulouse 1 Capitole, 2017, version électronique, [www.books.openedition.org](http://www.books.openedition.org), page consultée le 20/12/2020.
- 3- Pierre ESPLUGAS-LABATUT, « **Service public minimum : où en est-on ?** », Colloque sur *Grève et droit public : 70 ans de reconnaissance*, organisé à l'Université de Toulouse 1 Capitole, 2017, version électronique, [www.books.openedition.org](http://www.books.openedition.org), page consultée le 20/12/2020.

**E- Dictionnaire :**

Lexis, dictionnaire de la langue française, Librairie Larousse, Paris, 1975.

■ المواقع الإلكترونية:

- 1- [www.baheth.info](http://www.baheth.info).
- 2- <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais>.
- 3- <http://www.gauchemip.org>.
- 4- <http://www.noonpost.com>.
- 5- <https://editions-dalloz.fr>.
- 6- <https://mjp.univ-perp.fr/constit/dz>.
- 7- <https://ar.wikipedia.org>.
- 8- <https://www.tsa-algerie.com>.
- 9- [www.el-mouradia.dz](http://www.el-mouradia.dz).
- 10- <https://www.joradp.dz>.
- 11- <https://www.linternaute.fr/dictionnaire>.
- 12- <https://www.les-philosophes.fr>.
- 13- <http://apcbiskra.dz>.
- 14- <http://www.ena.dz>.
- 15- <https://dictionnaire.reverso.net/francais-definition>.
- 16- <https://www.dictionary.com/browse>.
- 17- <https://www.babelio.com/auteur>.
- 18- <https://kenanaonline.com>.
- 19- <http://www.histophilo.com>.
- 20- <https://elfath-avocat.com>.
- 21- <https://worldjusticeproject.org>.
- 22- <http://www.unesco.org/eri/permdel/cv>.
- 23- <https://interieur.gov.dz>.
- 24- <https://www.conseil-constitutionnel.fr>.
- 25- <https://data.bnf.fr>.
- 26- <https://www.un.org/ar>.
- 27- <https://www.who.int>.
- 28- [www.mawdoo3.com](http://www.mawdoo3.com).
- 29- <http://environnement.sante.wallonie.be>.
- 30- <https://www.indexsignal.com>.
- 31- <https://www.e-cfr.org>.

# الفهرس



الفهرس

رقم الصفحة	العنوان
أ	شكر
ب	إهداء
001	مقدمة
134-009	الباب الأول: ماهية الجماعات الإقليمية في الجزائر وتطور مفهوم النظام العام في المجال الإداري
010	الفصل الأول: ماهية الجماعات الإقليمية في الجزائر
012	المبحث الأول: ماهية البلدية
014	المطلب الأول: الإطار القانوني للبلدية
015	الفرع الأول: الإطار الدستوري
015	أولاً: دساتير الجزائر
018	ثانياً: التعديلات الدستورية
022	الفرع الثاني: الإطار التشريعي
023	أولاً: أمر رقم 67-24 المتضمن القانون البلدي
024	ثانياً: قانون رقم 90-08 يتعلّق بالبلدية
024	ثالثاً: قانون رقم 11-10 يتعلّق بالبلدية
026	الفرع الثالث: الإطار التنظيمي
028	المطلب الثاني: البناء الهيكلي للبلدية

الفهرس

028	الفرع الأول: هيئات البلدية
029	أولاً: المجلس الشعبي البلدي
034	ثانياً: رئيس المجلس الشعبي البلدي
036	الفرع الثاني: الإدارة البلدية
038	أولاً: نموذج توضيحي لتنظيم مصالح الإدارة البلدية
040	ثانياً: الأمين العام للبلدية
044	ثالثاً: مستخدمو المصالح والمؤسسات البلدية
048	المبحث الثاني: ماهية الولاية
051	المطلب الأول: الإطار القانوني للولاية
052	الفرع الأول: الإطار الدستوري
056	الفرع الثاني: الإطار التشريعي
056	أولاً: أمر رقم 69-38 يتضمن قانون الولاية
060	ثانياً: قانون رقم 90-09 يتعلق بالولاية
060	ثالثاً: قانون رقم 12-07 يتعلق بالولاية
062	الفرع الثالث: الإطار التنظيمي
063	المطلب الثاني: البناء الهيكلي للولاية
063	الفرع الأول: هيئات الولاية
064	أولاً: المجلس الشعبي الولائي

الفهرس

067	ثانيا: الوالي
070	الفرع الثاني: الإدارة الولائية
071	أولا: نموذج توضيحي لتنظيم مصالح الإدارة الولائية
072	ثانيا: الدائرة
073	ثالثا: المصالح غير الممركزة للدولة
074	الفرع الثالث: المقاطعات الإدارية الخاصة ببعض الولايات
077	<b>الفصل الثاني: مفهوم النظام العام في المجال الإداري</b>
078	المبحث الأول: تعريف النظام العام وعلاقته ببعض المفاهيم
078	المطلب الأول: تعريف النظام العام وخصائصه
079	الفرع الأول: إشكالية تعريف النظام العام
081	أولا: النظام العام كمفهوم وفكرة
082	ثانيا: التأكيد على الطابع القانوني للنظام العام
084	ثالثا: النظام العام كحالة ووضعية
087	الفرع الثاني: خصائص النظام العام
087	أولا: تنوع المصادر
087	ثانيا: تعدد الأبعاد
088	ثالثا: المرونة والتغير
089	المطلب الثاني: النظام العام ومفاهيم ذات صلة

الفهرس

089	الفرع الأول: مفهوم الضبط الإداري وعلاقته بالنظام العام
089	أولاً: مفهوم الضبط الإداري
095	ثانياً: العلاقة بين النظام العام والضبط الإداري
097	الفرع الثاني: تعريف المصلحة العامة وعلاقتها بالنظام العام
097	أولاً: تعريف المصلحة العامة
099	ثانياً: علاقة النظام العام بالمصلحة العامة
100	المبحث الثاني: عناصر النظام العام وتكريسها في قوانين الجماعات الإقليمية الجزائرية
101	المطلب الأول: تنوع عناصر النظام العام
101	الفرع الأول: العناصر التقليدية
102	أولاً: الأمن العمومي
106	ثانياً: الصحة العمومية
111	ثالثاً: السكنية العمومية
115	الفرع الثاني: العناصر الحديثة
115	أولاً: الآداب العامة
119	ثانياً: الكرامة الإنسانية
122	ثالثاً: احترام مقتضيات العيش المشترك
126	رابعاً: حماية الفرد من نفسه
127	المطلب الثاني: عناصر النظام العام في قوانين الجماعات الإقليمية الجزائرية

الفهرس

127	الفرع الأول: عناصر النظام العام في قوانين البلدية
127	أولاً: عناصر النظام العام في ظل الأمر رقم 24-67
128	ثانياً: عناصر النظام العام في ظل القانون رقم 08-90
129	ثالثاً: عناصر النظام العام في ظل القانون رقم 10-11
130	الفرع الثاني: عناصر النظام العام في قوانين الولاية
130	أولاً: عناصر النظام العام في ظل الأمر رقم 38-69
131	ثانياً: عناصر النظام العام في ظل القانون رقم 09-90
131	ثالثاً: عناصر النظام العام في ظل القانون رقم 07-12
133	خلاصة الباب الأول
261-136	<b>الباب الثاني: مجالات تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في الجزائر وضوابطه</b>
137	الفصل الأول: مجالات تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في الجزائر
138	المبحث الأول: مجالات تدخّل البلدية لحفظ النظام العام
140	المطلب الأول: صلاحيات هيئات البلدية ومهام أمينها العام في حفظ النظام العام
140	الفرع الأول: صلاحيات هيئات البلدية في حفظ النظام العام
141	أولاً: صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في حفظ النظام العام
149	ثانياً: صلاحيات المجلس الشعبي البلدي في حفظ النظام العام
153	الفرع الثاني: مهام الأمين العام للبلدية في حفظ النظام العام

الفهرس

154	المطلب الثاني: صلاحيات بعض الأسلاك المساعدة للبلدية في حفظ النظام العام
154	الفرع الأول: تعريف الشرطة البلدية وصلاحياتها
154	أولا: تعريف الشرطة البلدية
155	ثانيا: صلاحيات الشرطة البلدية
160	الفرع الثاني: تعريف الحرس البلدي وصلاحياته
160	أولا: تعريف الحرس البلدي
161	ثانيا: صلاحيات الحرس البلدي
166	المبحث الثاني: مجالات تدخّل الولاية لحفظ النظام العام
167	المطلب الأول: سلطات الوالي ومهام الوالي المنتدب في حفظ النظام العام
167	الفرع الأول: سلطات الوالي في حفظ النظام العام
170	أولا: سلطات الوالي في حفظ الصحة العامة
170	ثانيا: سلطات الوالي في مجال النفايات والبيئة
171	ثالثا: سلطات الوالي في مجال حركة المرور
172	رابعا: سلطات الوالي في مجال الاجتماعات والمظاهرات العمومية
173	خامسا: سلطات الوالي في مجال تهيئة إقليم الولاية
176	الفرع الثاني: مهام الوالي المنتدب في حفظ النظام العام
177	أولا: مهام الوالي المنتدب في مجال السكن والعمران
177	ثانيا: مهام الوالي المنتدب في مجال البيئة والموارد المائية

## الفهرس

178	ثالثا: مهام الوالي المنتدب في حفظ الصحة العمومية
178	رابعا: مهام الوالي المنتدب في مجال الأشغال العمومية والنقل
179	المطلب الثاني: صلاحيات المجلس الشعبي الولائي في حفظ النظام العام وآليات تدخّله
179	الفرع الأول: صلاحيات المجلس الشعبي الولائي في حفظ النظام العام
179	أولا: صلاحيات المجلس الشعبي الولائي في الصحة العمومية
181	ثانيا: صلاحيات المجلس الشعبي الولائي في مجال السكن، التعمير وتهيئة الإقليم
181	ثالثا: صلاحيات المجلس الشعبي الولائي في مجال النقل
182	الفرع الثاني: آليات تدخّل المجلس الشعبي الولائي لحفظ النظام العام
182	أولا: اللجان الدائمة
183	ثانيا: المصالح العمومية الولائية
193	الفصل الثاني: ضوابط تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام في الجزائر
194	المبحث الأول: احترام الجماعات الإقليمية للشرعية وتكريس مبادئ نشاط المرفق العمومي في حفظها للنظام العام
195	المطلب الأول: احترام الجماعات الإقليمية للشرعية في حفظ النظام العام
195	الفرع الأول: احترام الجماعات الإقليمية للشرعية في حفظ النظام العام خلال الظروف العادية
196	أولا: مفهوم مبدأ الشرعية في المجال الإداري وتكريسه في الدستور الجزائري
202	ثانيا: تقييد تدخّل الجماعات الإقليمية في حفظ النظام العام باحترام الشرعية

## الفهرس

204	الفرع الثاني: احترام الجماعات الإقليمية للشرعية في حفظ النظام العام خلال الظروف الاستثنائية
204	أولاً: تعريف الظروف الاستثنائية وتكريسها في الجزائر
209	ثانياً: أثر الظروف الاستثنائية على تدخّل الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام وشرعيته
215	المطلب الثاني: تكريس الجماعات الإقليمية لمبادئ نشاط المرفق العمومي في حفظ النظام العام
217	الفرع الأول: ضرورة ضمان المساواة واستمرارية خدمات الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام
218	أولاً: ضرورة تكريس مبدأ المساواة في الحصول على خدمات الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام
219	ثانياً: ضرورة تكريس مبدأ استمرارية تقديم خدمات الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام
228	الفرع الثاني: التكيّف المستمر لخدمات الجماعات الإقليمية لضمان فعالية تدخلها في حفظ النظام العام
228	أولاً: تعريف مبدأ التكيّف المستمر في نشاط المرافق العمومية
230	ثانياً: ضرورة تكريس مبدأ التكيّف المستمر في تقديم خدمات الجماعات الإقليمية لحفظ النظام العام
231	المبحث الثاني: عدم مساس الجماعات الإقليمية بجوهر الحقوق والحريات والخضوع للرقابة في حفظها للنظام العام
231	المطلب الأول: عدم مساس الجماعات الإقليمية بجوهر الحقوق والحريات في حفظ النظام العام
232	الفرع الأول: تعريف الحقوق والحريات وتكريسها في الدستور الجزائري



## الفهرس

233	أولاً: تعريف الحقوق والحريات
235	ثانياً: تكريس بعض الحقوق والحريات في الدستور الجزائري
242	الفرع الثاني: أثر تدخّل الجماعات الإقليمية في حفظ النظام العام على الحقوق والحريات (أزمة كورونا نموذجاً)
242	أولاً: تدخّل اللجنة الولائية المكلفة بتنسيق النشاط القطاعي للوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19) ومكافحته
243	ثانياً: تدخّل الولاية لمواجهة انتشار وباء كورونا (كوفيد-19) وأثره على ممارسة الحقوق والحريات
249	المطلب الثاني: الرقابة على الجماعات الإقليمية في حفظ النظام العام
249	الفرع الأول: الرقابة الإدارية على الجماعات الإقليمية في حفظ النظام العام
250	أولاً: سلطة الوالي على البلدية في حفظها للنظام العام
251	ثانياً: سلطة وزير الداخلية على الجماعات الإقليمية في حفظها للنظام العام
253	الفرع الثاني: الرقابة القضائية على الجماعات الإقليمية في حفظ النظام العام
254	أولاً: رقابة الشرعية
257	ثانياً: رقابة الملاءمة
257	ثالثاً: رقابة القضاء الكامل (دعوى التعويض والمسؤولية الإدارية)
261	خلاصة الباب الثاني
262	<b>خاتمة</b>
269	قائمة المصادر والمراجع
296	الفهرس

## دور الجماعات الإقليمية في حفظ النظام العام في الجزائر

### ملخص:

يعدّ حفظ النظام العمومي من أبرز الوظائف التقليدية للدولة، التي ظلّت أساسية رغم تطوّر مفهوم الدولة وتغيّر وظائفها.

ولا يكون من المبالغة تصنيفه ضمن المواضيع الأكثر حساسية وخطورة لا الأكثر أهمية فحسب، فأيّ إخلال بالنظام العام يؤثر على سير مؤسسات الدولة ويهدّدها في أمنها واستقرارها، ومنه في كيانها ووجودها.

في مجال القانون الإداري، يعدّ النظام العام المخوّل الشرعي لانتخاذ تدابير الضبط الإداري، لكن في المقابل لا يعدّ هذا الأخير السبيل الوحيد لحفظ النظام العمومي.

وهو ما تؤكده الصلاحيات الواسعة التي كفلها القانون - بمعناه الواسع - لكل من البلدية والولاية قصد صون النظام العام في الجزائر، التي تشمل ضمان تقديم جملة من الخدمات من خلال نشاط المرفق العمومي.

إلا أنّ دور الجماعات الإقليمية الجزائرية في ذلك يبقى مرهونا بالعديد من المحدّات: تطوّر مفهوم النظام العام ذاته، طبيعة الظروف المحيطة بين عادية واستثنائية، مدى كفاية الوسائل المتاحة ومدى تناسبها مع الوضع القائم، أثر تعدّد فواعل حفظ النظام العام على تدخّل كل من البلدية والولاية وطبيعة العلاقة بينهم، القيود الواردة على أدائهما في هذا المجال، وإشكالية عدم المساس بجوهر الحقوق الأساسية والحريات العامة المكفولة قانوناً خلال حفظ النظام العام.

**الكلمات المفتاحية:** البلدية، الولاية، النظام العام، الضبط الإداري، المرفق العمومي، الحقوق الأساسية والحريات العامة، الصالح العام.