



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة محمد بوضياف بالمسيلة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



محاضرات في مقياس :

القانون الإداري (النشاط الإداري)

أقيت على طلبة السنة الثانية ليسانس تخصص مزدوج
(حقوق وعلوم سياسية)

إعداد الدكتور: بلمهدي إبراهيم

السنة الجامعية 2025 – 2026

مقدمة:

إن تغير الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية والعلمية له أثره الدائم على نطاق النشاط الإداري، فقد تغير دور السلطة العمومية في الدولة الليبرالية عن ما كان عليه الحال في الدولة الحارسة بوظائفها الأساسية (الأمن، الدفاع، العدل) مع تركها المجال مفتوحا وواسعا أمام النشاط الفردي، واكتفائها بحماية الأمن والسلم الاجتماعي، لكن تدخلها اتسع بعد ذلك في مجال الضبط الإداري في ظل تطور فكرة النظام العمومي، وكذا لتلبية الحاجات العامة من خلال إنشاء مختلف المرافق العمومية وخاصة ذات الطابع الاقتصادي، وهذا ما ألقى بظلاله على العديد من المسائل كتطبيق قواعد القانون الإداري-قواعد استثنائية عن القانون الخاص- وتحديد الاختصاص القضائي فيما يخص نشاطاتها.

بعد دراسة التنظيم الإداري (السداسي السابق)، يتم التطرق إلى النشاط الإداري (Activité administrative) بمحوريه الأساسيين، بداية بموضوع الضبط الإداري (Police administrative) الذي وُصف فقها بالنشاط السلبي على اعتبار تقييده للحقوق والحريات العامة حفاظا على النظام العمومي، لأن ممارسة الحريات بصفة مطلقة قد يؤدي إلى الفوضى، بشرط ألا يمس التقييد بجوهر الحقوق والحريات الأساسية أو ينتهك مبدأ المشروعية، ثم موضوع المرفق العمومي (Service Public) الذي وُصف بالنشاط الإيجابي وذلك بالنظر إلى تقديمه للخدمات العمومية تلبية للحاجات وتحقيق المصلحة العامة.

وتقتضي دراسة الضبط الإداري (الفصل الأول) التطرق بداية إلى مفهوم الضبط الإداري (المبحث الأول)، ثم هيئات وأعمال الضبط الإداري (المبحث الثاني)، وبعدها حدود ممارسة سلطة الضبط الإداري (المبحث الثالث)، أما دراسة المرفق العمومي (الفصل الثاني) فيكون من خلال مفهوم المرفق العمومي ونظام إنشائه (المبحث الأول)، ثم المبادئ الأساسية التي تحكم المرافق العمومية (المبحث الثاني)، وأخيرا طرق (أساليب) تسيير المرافق العمومية (المبحث الثالث).

الفصل الأول: الضبط الإداري

مركز الأبحاث
السياسية

إن الضبط الإداري أو ما يسمى "البوليس الإداري" أو "الشرطة الإدارية" يعد وظيفة أو نشاط إداري ذا أهمية كبيرة لارتباطه بممارسة السلطة وتقييد الحقوق والحريات الفردية والجماعية لضمان استقرار المجتمع وحفظ النظام العمومي في الدولة، وتبدأ الإحاطة بجوانب هذا الموضوع التطرق إلى تحديد مفهوم الضبط الإداري المرتبط بفكرة النظام العمومي (المبحث الأول) ثم التطرق للهيئات الإدارية المختصة المخول لها ممارسة الضبط الإداري سواء المركزية أو المحلية وذلك من خلال هيئات وأعمال الضبط الإداري (المبحث الثاني)، وبعدها حدود ممارسة سلطة الضبط الإداري (المبحث الثالث).

المبحث الأول: مفهوم الضبط الإداري

يتم ضبط الحريات من طرف السلطات العمومية المختصة بالكيفية والضمانات المقررة قانونا باتخاذ التدابير اللازمة لتجنب الفوضى في المجتمع، وهو ما يسمى بالضبط الإداري (البوليس الإداري، الشرطة الإدارية)، ولتحديد مفهوم هذا الأخير فإنه يجب تقديم تعريف الضبط الإداري وأنواعه (المطلب الأول)، ثم عرض أغراض (أهداف) الضبط الإداري سواء التقليدية أو الحديثة (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تعريف الضبط الإداري وأنواعه

اختلفت تعاريف الفقه الإداري للضبط أو البوليس الإداري باختلاف الفكر والزواية التي ينظر منها إليه، ولكن جل التعاريف ارتكزت على أحد المعيارين التاليين: المعيار العضوي (الهيكلي) أو المعيار الموضوعي (الوظيفي) (الفرع الأول)، قبل تحديد أنواعه (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تعريف الضبط الإداري

ويكون ذلك بتعريفه لغة، ثم تقديم بعض التعاريف الفقهية وذلك حسب المعيار المعتمد عليه، مع بيان خصائصه، وتعزيزا لفهمه أكثر يتم تمييزه عن بعض المصطلحات القانونية، والإشارة إلى ما أثاره الفقه حول طبيعته القانونية.

أولاً- **تعريف الضبط لغة:** الضَبْطُ هو لزوم الشيء وحَبْسُهُ، وضبط الشيء حفظه بالحزم، ويقال رجل ضابط بمعنى قوي على عمله¹، وله عدة معاني أخرى: دقة التحديد، التدوين الكتابي، الإحكام والإتقان وإصلاح الخلل.

وكلمة "بوليس" مشتقة من الكلمة اللاتينية (Politia) والتي اشتقت من الكلمة الاغريقية (Politeia) والتي تعني تنظيم سياسي²، ومنه كلمة (Polis) التي تعني إدارة المدينة أو حكم المدينة، ثم أصبحت تعني إدارة الدولة أو الحكومة، وبعدها مجموعة التدابير التي ترمي إلى المحافظة على النظام والأمن في الدولة.

ثانياً-التعريف الفقهي: قدم بعض الفلاسفة تعريفا للشرطة الإدارية، فقد عرّفها أفلاطون وأرسطو وجاء تعريف كل منهما في اطار الحفاظ على نظام المدينة وحكم المدينة، كما ذهب إليه بعض الفقهاء أيضا تحقيقا للهدوء والصحة فيها، وبذلك هو يشمل كل قواعد الحياة في المدينة، واعتبر بذلك وظيفة محلية لا وطنية، في حين ذهب البعض الآخر إلى تأكيد حماية النظام العمومي في الدولة كما فعل الأستاذان رولان (Rolland) وايزمان (Eisenmann) باعتماد الجانب الموضوعي³.

وقد عرفه الفقيه موريس هوريو (Maurice Hauriou) (مدرسة السلطة العامة "تولوز") بأنه: "كل ما يستهدف به المحافظة على النظام العام"، أما الفقيه أندري دي لويادير (André De Laubadaire) فعرفه بأنه: "مظهر من مظاهر عمل الإدارة، يتمثل في تنظيم حريات الأفراد حماية للنظام العام".

1-تعريفه حسب المعيار العضوي: يمكن تعريف الضبط الإداري حسب هذا المعيار بأنه مجموع الأجهزة والهيئات التي تتولى القيام بالتصرفات والإجراءات للمحافظة على النظام العام

¹ لسان العرب، المجلد الرابع، الجزء 36 (حرف ش، ع)، ص 2549.

² Le petit Larousse, Paris, 1997, p 799.

³ عبد الرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية، دار الفكر الجامعي، الطبعة الأولى، الاسكندرية، 2008، ص ص 11-15.

(Ordre Public)، أو مجموعة الأعوان المكلفون بالسهر على هذا النشاط والذين يشكلون مرفق الضبط الإداري.

وبالتالي في إطار هياكل الضبط الإداري وتوزيع الاختصاص بين السلطات المركزية والسلطات اللامركزية يأتي التمييز بين سلطات الضبط (المركزية أو المحلية) المختصة والمكلفة بممارسة هذا الاختصاص وبين الأعوان المكلفين بتنفيذ التدابير والإجراءات المتخذة من طرف هذه السلطات، سواء كانوا مدنيين أو أعوان عسكريين للقيام بمهام الحفاظ على النظام العام. وتجدر الإشارة، أنه يمكن أن تكون سلطات الضبط الإداري المقرر لها اتخاذ التدابير اللازمة لها حق إدارة أعوان الضبط مثل وزير الداخلية.

2- تعريفه حسب المعيار الموضوعي (الوظيفي): لقد اتجه الرأي الغالب في الفقه وفقه القضاء إلى الأخذ بهذا المعيار، ويتمثل الضبط (البوليس) الإداري هنا كأحد أشكال النشاط الإداري الذي يهدف للحفاظ على النظام العام داخل المجتمع، كما عرفه إيتيان بيكار (Etienne Picard) بأنه: "وظيفة النظام العمومي"¹ أي وظيفة تحقيق النظام العمومي، أو هو مجموعة الإجراءات والتدابير التي تقوم بها الهيئات العامة للحفاظ على النظام العمومي.

كما تم تعريفه بأنه: "مجموعة القيود المفروضة على النشاط الفردي بغرض المحافظة على الأمن والنظام في المجتمع"²، كحرية التنقل، وحرية التجمع، أو بأنه: "كل تأطير إداري للأنشطة الاجتماعية بمبرر ضرورة المصلحة العامة والتي تسمح بتقييد الحقوق والحريات وضمان ممارستها"³.

ومن بين التعاريف ما قدمه طعيمة الجرف بأنه: "وظيفة من أهم وظائف الإدارة، تتمثل أصلا في المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة الأمن العام والصحة العامة والسكينة

¹ هذه العبارة جاءت كعنوان أخير في أطروحته "مفهوم البوليس الإداري" (المنشورة) عام 1984.

E.Picard, La notion de police administrative (note bibliographique), Revue internationale de droit comparé, 1985, 37-2, pp.487-489.

² Jean Rivero, Droit administratif, Dixième édition, paris, 1983, p.434.

³ Pascale Gonod, Fabrice Mellerag, Philippe Yolka (dir), Traité de droit administratif, Dalloz, Tome 2, 2011, p.10.

العامّة عن طريق إصدار القرارات اللائحية والفردية واستخدام القوة المادية، مع ما يتبع ذلك من فرض قيود على الحريات الفردية تستلزمها الحياة الجماعية¹.

وعليه، فالضبط الإداري هو نشاط إداري يهدف إلى الوقاية من الإخلال بالنظام العمومي حيث تسمح سلطته في ذلك لصاحب الاختصاص بفرض تدابير تنظيمية أو فردية، وفي الأخير يمكن تعريفه وفق معيار مركب (مختلط) بأنه: "مجموعة من الأعمال الإدارية (قرارات فردية أو تنظيمية) تتضمن تدابير وإجراءات وكذا أوامر تفرضها بصفة وقائية السلطات الإدارية المختصة (المركزية، المحلية) بهدف المحافظة على النظام العمومي بعناصره (التقليدية والحديثة) في إطار احترام القانون، وذلك بفرض قيود وضوابط على ممارسة الأشخاص لحرياتهم".

كما نشير هنا، أن التشريع لم يتجه إلى تحديد تعريف للضبط الإداري لارتباط التعريف بمدلول النظام العام (بعناصره وأهدافه) الذي يعد فكرة مرنة، فقد اكتفى المشرع الجزائري بتحديد أغراضه وأهدافه كما ورد في المادة 114 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية²، والمادة 88 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية³ (المعدل والمتمم)⁴.

ثالثاً - خصائص الضبط الإداري: يظهر من خلال التعريف الأخير مجموعة من الخصائص التي يتميز بها الضبط الإداري (الصفة الانفرادية، الوقائية، التقديرية، والتعبير عن السيادة).

1- الصفة الانفرادية: باعتباره إجراء تباشره السلطة الإدارية بإرادتها المنفردة والملزمة، وذلك بفرض تدابير تنظيمية تخاطب وتفرض على الجميع، أو فردية حينما تتعلق بشخص أو وضعية معينة، ويتم ذلك عن طريق وسيلة قانونية.

¹ طعيمة الجرف، القانون الإداري والمبادئ العامة في تنظيم نشاطات السلطات الإدارية (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، 1978، ص 471.

² القانون 07-12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، العدد 12، المؤرخة في 29 فبراير 2012.

³ القانون 10-11 المؤرخ في 22 يونيو 2011 يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 37، المؤرخة في 03 يوليو 2011.

⁴ الأمر 13-21 المؤرخ في 31 غشت 2021 يعدل ويتم بعض أحكام القانون 10-11 المؤرخ في 22 يونيو 2011 يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 67 المؤرخة في 31 غشت 2021.

فالقرار الإداري هو تصرف أو عمل قانوني انفرادي، يصدر بإرادة إحدى السلطات الإدارية في الدولة ويحدث آثارا قانونية بإنشاء وضع قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء وضع قانوني قائم، أي أنه يتعلق بالمراكز القانونية، وله أركانه: (السبب، الشكل والاجراءات، الاختصاص، المحل، الهدف أو الغاية)، وبذلك فهو يختلف عن العمل الإداري المادي (لا يهدف إلى إحداث آثار قانونية معينة)، ويختلف عن العقد الإداري الذي هو عمل إداري قانوني اتفاقي، يتطلب توافق ارادتين أو أكثر كما هو الحال في عقد الامتياز.

2-الصفة الوقائية: إن حماية الأفراد والمجتمع من الأخطار والأضرار يكون قبل وقوعها أو لإيقافها، وذلك بدرء المخاطر عن الأشخاص وحماية الممتلكات حيث تتعدد مجالات الضبط الإداري، فمنها: ما يتعلق بالأمن الصناعي وحماية المنشآت الصناعية كنقل مواد خطرة، أو حماية الآثار والمواقع التاريخية، أو الحدايق والميادين والشوارع العمومية والقاعات الكبرى والملاعب، أو ممارسة بعض الأنشطة التجارية كاستغلال المناجم والمحاجر، أو ممارسة الأنشطة السياسية كالتجمعات والمؤتمرات الحزبية، أو إقامة الأجانب، أو في المجال الصحي أو البيئي أو العقاري وغيرها، وذلك باتخاذ تدابير أو إجراءات ضببية كفرض ترخيص أو اعتماد، أو سحب رخصة (السياقة أو الصيد مثلا)، أو غلق محل، أو منع تنقل الأشخاص أو المركبات، أو وضع إشارات مرور، وغيرها.

3-الصفة التقديرية: تملك السلطات العمومية سلطة تقديرية في ممارسة التدابير والإجراءات الضببية الإدارية حماية للنظام العمومي، كإعلان حالة الطوارئ أو اتخاذ بعض التدابير لمنع انتشار وباء معين، والامتناع عن تقديم رخصة وغيرها، على أن يتم ذلك في حدود القانون أي مراعاة القيود القانونية المفروضة عليها من شروط وإجراءات وكيفيات.

4-صفة التعبير عن السيادة: تقيد الحريات العامة من طرف الدولة عن طريق ممثليها، كرئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي، وبعد الضبط الإداري أبرز مظاهر امتيازات السلطة العمومية بهدف الحفاظ على النظام العمومي، وللسلطات الإدارية المختصة التنفيذ الجبري لقراراتها الضببية، لكن أن يتم اتخاذ التدابير طبقا للقانون وتحت رقابة السلطة القضائية.

رابعاً- تمييز الضبط الإداري عن بعض المصطلحات القانونية: دائماً وفي نطاق مفهوم الضبط الإداري وتعزيز الوصول إلى تحديده أكثر، فإنه يمكن تقديم تمييزه عن مصطلحات أخرى.

1- تمييزه عن الضبط التشريعي: يمكن تعريف الضبط التشريعي بأنه: "مجموع القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية والتي يكون موضوعها الحد من نطاق مباشرة بعض الحريات الفردية"¹، كما هو مجموعة المعايير التشريعية الصادرة عن السلطة التشريعية في الدولة، في إطار اختصاصها المحدد دستورياً والمتعلق بتنظيم الحريات العامة، ومنه تظهر الصلة المشتركة مع الضبط الإداري في تقييد وتنظيم ممارسة الحريات الفردية لحماية النظام العمومي، لكن الاختلاف يظهر من حيث المعيار العضوي والشكلي² أي الجهة المختصة، وكذا من حيث الوسيلة (الأداة) القانونية.

يتم الضبط التشريعي من طرف السلطة التشريعية (البرلمان في الغالب، ورئيس الدولة في حالة النص دستورياً) بوضع نصوص قانونية، وفي الجزائر للبرلمان سلطة التشريع بقوانين في المجالات المحددة له (المادة 139 و 140 وفي مواد أخرى من الدستور)، كما يملك ذلك رئيس الجمهورية عن طريق التشريع بأوامر (كنص المادة 142 من الدستور) وهذا ضمن الشروط والإجراءات والحالات المقررة له دستورياً³، غير أن الضبط الإداري يتم من طرف الإدارة العمومية المختصة عن طريق قرارات (تنظيمية أو فردية) وتصرفات مادية يجب ألا تخالف الدستور ونصوص الضبط التشريعي.

وقد أورد الدستور الجزائري في نص الفقرتين 2 و 3 من المادة 34 منه (الجديدة) بعد تعديل 2020 ضمانات أساسية بخصوص تقييد الحقوق والحريات والضمانات بأن ذلك لا يتم إلا بموجب قانون، ولأسباب مرتبطة بحفظ النظام العام والأمن، وحماية الثوابت الوطنية وكذا تلك

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الثالثة، الجزائر، 2015، ص 479.

² محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2012، ص 205.

³ المرسوم الرئاسي 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020، الجريدة الرسمية، العدد 82 المؤرخة في 30 ديسمبر 2020.

الضرورية لحماية حقوق وحرريات أخرى يكرسها الدستور، كما لا يمكن أن تمس القيود بجوهر الحقوق والحرريات.

ومن أمثلة ما صدر في الضبط التشريعي في الجزائر، القانون 89-28 المؤرخ في 31 ديسمبر 1989 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية، المعدل بالقانون 91-19، والقانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، والقانون 04-07 المؤرخ في 14 أوت 2004 المتعلق بالصيد، والقانون 11-04 يحدد القواعد التي تنظم نشاط الترقية العقارية (ومنها: إنارة الطرق والصيانة وإنشاء مراكز الردم التقني للنفايات).

2- تمييزه عن المرفق العمومي: كلاهما يخدمان المصلحة العامة-التي هي تحكيم بين مختلف المصالح الخاصة للأشخاص والمجموعات- والنظام العمومي كما ذكر البعض يعد الفئة الكبرى للمصلحة العامة¹، غير أن التمييز بينهما يظهر من حيث الهدف وأثر كل منهما، ومن خلال أيضا الجهة المخول لها القيام به (المعيار العضوي)، وإن جاء التأكيد أنه يمكن اعتبار الشرطة مرفقا عموميا حسب المعيار العضوي بغض النظر عن ما يمارسه من مهام.

يهدف الضبط الإداري إلى المحافظة على النظام العام داخل المجتمع، وقد اعتبره الفقه نشاطا سلبيا لتقييده للحقوق والحرريات العمومية، وتمارسه السلطات العمومية المختصة بإرادتها المنفردة ولا يمكن إسناد إجراءاته إلى أشخاص القانون الخاص، أما المرفق العمومي فهده تقديم الخدمة العمومية والسلع للمنتفعين منها بصفة مجانية أو برسوم رمزية تلبية للحاجات العامة (المادية والمعنوية)، كما يمكن إسناد أدائها إلى أشخاص القانون الخاص عن طريق التفويض كعقد الامتياز.

3- تمييزه عن الضبط القضائي: يمكن الإشارة بداية أن كلاهما يستهدفان الحفاظ على النظام العام، بالإضافة إلى العلاقة الوثيقة الموجودة بينهما التي تظهر في الدور التكاملي، فالضبط

¹ حول مفهوم المصلحة العامة، أنظر: جورج فوديل، بيار دلفوليه، القانون الإداري، الجزء الثاني، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2008، ص ص 430-431.

الإداري المحكم (الجيد) يؤدي إلى تقليص الجرائم¹، لكن التفرقة بين المصطلحين حسب المعايير الفقهية تظهر من حيث: طابع كل منهما والغرض منه وطبيعة الإجراءات، ومن حيث السلطات التي تباشر الإجراءات (المعيار العضوي).

إن الضبط الإداري له طابع وقائي سابق يتم قبل وقوع الخطر (منع الفوضى والاضطرابات) أو علاجي² بمنع اتساع نطاقه حفاظا على النظام العمومي، وتأتي في شكل قرارات إدارية، والضبط القضائي (Police judiciaire) له طابع قمعي يأتي للتصدي للجرائم فهو جزائي لاحق يباشر بعد وقوع الجريمة حيث تتولاه أجهزة الضبط لتقديم مرتكبيها إلى السلطة القضائية المختصة، باتخاذ الإجراءات القانونية عند وقوع الجريمة بالبحث والتحري عن الجرائم وجمع الأدلة عنها والبحث عن مرتكبيها والمساهمين فيها، وتأتي في شكل محاضر.

أما من حيث معيار الجهة المختصة، فالضبط الإداري يتم من طرف السلطات الإدارية المختصة سواء المركزية (رئيس الجمهورية، الوزير الأول، الوزراء) أو المحلية (الوالي، رئيس البلدية)، والضبط القضائي يتم ممن لهم صفة الضبطية القضائية بموجب القانون من طرف السلطة القضائية أو تحت إشرافها (كمحافظي وضباط الشرطة للأمن الوطني، ورؤساء البلديات...) مثلما ينص عليه المشرع الجزائري في قانون الإجراءات الجزائية)، لكن هذا المعيار العضوي هو غير حاسم وغير كافي للتمييز بينهما، لأن الصعوبة تظهر في حالة ما إذا حولت لنفس الجهة القيام بالوظيفتين (الضبطية الإدارية والقضائية) كرئيس البلدية وفقا للمادة 21 ق إ ج و مواد قانون البلدية.

يخضع الضبط الإداري لأحكام القانون الإداري، ويختص القضاء الإداري بالنظر في المنازعات المتعلقة به إلغاء وتعويضاً وفقاً لقواعد المسؤولية الإدارية، ويخضع لإجراءات وقف التنفيذ، ويخضع الضبط القضائي لأحكام التشريع الجنائي، ويختص القضاء العادي بنظر منازعاته (طعون خاصة).

¹ جورج فوديل، بيار دلفوليه، المرجع السابق، ص 502.

² المرجع نفسه، ص 501.

ورد النص على الضبط القضائي في القانون 25-14 المؤرخ في 03 غشت 2025 يتضمن قانون الإجراءات الجزائية وذلك في الفصل الأول (المواد 20 إلى 38 منه) من الباب الأول: "في البحث والتحري عن الجرائم" من الكتاب الثاني: "في مباشرة الدعوى العمومية وإجراء التحقيق"¹، والذي أوكل في المادتين 20 و 21 منه القيام بمهام الشرطة القضائية للقضاة وضباط الشرطة القضائية والأعوان والموظفون المبيّنون في هذا الفصل الأول، وذلك بالبحث والتحري عن الجرائم المقررة في التشريع الجزائري وجمع الأدلة عنها والبحث عن مرتكبيها والمساهمين فيها (قبل بداية تحقيق قضائي)، وعلى الضبط القضائي في حالة افتتاح التحقيق تنفيذ تفويضات جهات التحقيق وأوامرها وتسخيراتها².

وبخصوص الإشراف على الشرطة القضائية فيتولاها النائب العام بدائرة اختصاص كل مجلس قضائي، ويتولى وكيل الجمهورية إدارتها على مستوى كل محكمة، وذلك تحت رقابة غرفة الاتهام.

أما عن الموظفين وأعوان الإدارات والمصالح العمومية ممن لهم مباشرة بعض سلطات الضبط القضائي بموجب القوانين الخاصة فنجد مثلا: أعوان الجمارك المؤهلون لمعاينة المخالفات، أعوان إدارة الضرائب المؤهلون، المفتشون والمراقبون لمصالح مراقبة الجودة وقمع الغش المؤهلون، مفتشو العمل،...

خامسا - الطبيعة القانونية للضبط الإداري: اختلف الفقهاء حول طبيعته وتشكلت بذلك ثلاثة اتجاهات، فاعتبره البعض منهم بأنه ذو طبيعة قانونية، فيما اعتبره البعض الآخر بأنه ذو

¹ القانون 25-14 المؤرخ في 03 غشت 2025 يتضمن قانون الإجراءات الجزائية، الجريدة الرسمية، العدد 54، المؤرخة في 13 غشت 2025. وقبله المواد من 12 إلى 28 في الفصل الأول من الباب الأول: "في البحث والتحري عن الجرائم" من الكتاب الأول: "في مباشرة الدعوى العمومية وإجراء التحقيق" من الأمر 66-155 المؤرخ في 08 يونيو 1966 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية (المعدل والمتمم).

² تغيير وإضافة بعض العبارات: ("التشريع الجزائري" بدلا عن قانون العقوبات سابقا، وإضافة "والمساهمين فيها"، "وأوامرها وتسخيراتها" بدلا عن تلبية طلباتها)

طبيعة سياسية وذلك خدمة لنظام الحكم¹، فيما رأى اتجاه آخر بأنه يمثل سلطة رابعة مستقلة كغيرها من سلطات الدولة الثلاث (التقليدية)، لكن الاتجاه الراجح ذهب إلى اعتبارها وظيفة إدارية كأحد مواضيع النشاط الإداري وأنها أوضح امتيازات السلطة العامة كما تخضع لرقابة القضاء.

الفرع الثاني: أنواع الضبط الإداري

تظهر أنواع الضبط الإداري حسب المعيار الموضوعي (المادي) أي نطاق الحماية، وبذلك هناك نوعين من الضبط: الضبط الإداري العام (Police administrative générale) والضبط الإداري الخاص (Police administrative spéciale).

أولاً- الضبط الإداري العام: عرّفت الشرطة الإدارية العامة بأنها: "مجموعة النشاطات الإدارية التي يكون موضوعها سن قواعد عامة وتدابير فردية ضرورية للحفاظ على النظام العام أي الأمن والطمأنينة والسلامة الصحية"²، فهذا النوع من الضبط يهدف للمحافظة على النظام العمومي في المجتمع بمختلف عناصره (الأمن العمومي، الصحة أو السلامة العمومية، السكنية (الطمأنينة) العمومية) سواء على مستوى الدولة كلها أو إقليم معين منها (المقاطعة، الولاية، البلدية).

ثانياً- الضبط الإداري الخاص: يختلف الضبط الإداري الخاص عن الضبط الإداري العام إما من ناحية النظام الخاص بالنسبة للأول، وإما لمجال التدخل حيث يكون خارج العناصر الثلاث (الأمن والطمأنينة والسلامة الصحية)، وبذلك ذكر جورج فودال (Georges Vedel) وبيار دلفوفيه (Pierre Delvolvé) معنيين للشرطة الإدارية الخاصة: نشاطات تخضع لنظام قانوني خاص رغم أن أهدافها لا تختلف عن نشاطات الشرطة الإدارية العامة (كشرطة المؤسسات الخطرة أو المزرعة أو غير الصحية، وكشرطة سكك الحديد مثلا)، والمعنى الآخر لها فيتعلق بمواضيع

¹ حول كونه ذو طبيعة قانونية محايدة أو كونه سلطة سياسية أنظر: عبد الرؤوف هاشم بسيوني، المرجع السابق، ص 32-27.

² جورج فوديل، بيار دلفوفيه، المرجع السابق، ص 501.

الضبط الإداري حيث تخرج عن مواضيع الشرطة العامة (كشرطة الجمالية، وشرطة الصيد مثلا)¹.

إذن يمكن التمييز بينهما من حيث نطاق الحماية والغرض، فالضبط الإداري الخاص أضيق من الضبط العام، حيث الأول يتعلق بمجال محدد (نشاط، أو مكان أو فئة معينة) أو غرض محدد، بخلاف الثاني الذي يشمل كل عناصر النظام العمومي.

وتظهر سلطات الإدارة العمومية في تقييد حريات الأفراد فيما يخص ممارسة نشاطات معينة بفرض تدابير وإجراءات، كالترخيص مثلا للتجمع أو لممارسة النشاط بالنسبة للمحلات المضرة بالصحة أو الماسة بالراحة والسكينة، أو ما يخص أماكن معينة أو خلال فترة معينة كالأماكن الأثرية، والغابات، والشواطئ، أو تنقل الأشخاص والمركبات، والصيد وغيرها، أو ما يخص فئة معينة كالأجانب فيما يخص رخصة الإقامة مثلا، أو لهدف محدد كالطابع المميز للمدينة وحماية الآثار أي خارج عناصر النظام العمومي الثلاث.

كما أن قوانين الضبط الإداري الخاص هي أحكام تشريعية محددة ومفصلة من أجل تقادي التداخل في ممارسة التدابير الضبطية، وبالتالي يمارس الضبط الخاص في إطار نظام خاص يحدد فيه السلطات العمومية المختصة ومجال التطبيق، وإجراءات وكيفيات ممارسة السلطات الضبطية في ما أطلق عليه بالنظام العمومي الخاص، في ظل تأسيس مجموعة من الضبطيات الخاصة كقانون 3 ماي 1844 المتعلق بضبط الصيد بفرنسا².

على المستوى المحلي، يمارس رئيس البلدية في إطار اختصاصاته القانونية ممارسة الضبط (البوليس) الإداري الخاص كما هو الشأن مثلا بالنسبة للنفايات، الحيوانات الخطيرة، سير وتوقف المركبات، السكن، العقارات، وغيرها.

¹ جورج فوديل، بيار دلفولفيه، المرجع السابق، ص 505.

² Pascale Gonod, Fabrice Mellerag, Philippe Yolka (dir), op.cit., p.14.

المطلب الثاني: أغراض (أهداف) الضبط الإداري

يخضع الضبط الإداري لقاعدة "تخصيص الأهداف" لحماية النظام العمومي، وبالتالي تطرح هنا مسألة عدم مشروعية أعمال الإدارة إذا كان القرار لا يهدف إلى تحقيق النظام العمومي ولو تعلق بتحقيق المصلحة العامة (عيب الانحراف باستعمال السلطة الذي يصيب ركن الغاية)، لكن مضمون النظام العمومي تغير اتساعا، وبذلك نبدأ بتحديد مضمونه التقليدي (الفرع الأول)، ثم نتطرق إلى تطور مضمونه (الفرع الثاني).

الفرع الأول: المضمون التقليدي للنظام العمومي

يعد النظام العمومي فكرة واسعة ومرنة ونسبية، وقد اختلف الفقه والتشريع حول مدلوله لاتساع نطاقه وهو يختلف من زمن لآخر وفي مكان عن مكان آخر، ولاختلاف الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والعقائدية في الدولة والمجتمع¹، بل حتى ربما داخل دولة واحدة (بين إقليم وآخر داخل بعض الدول المركبة كما في الولايات المتحدة الأمريكية).

وبالتالي، نظرا لتغير مضمون النظام العمومي فإنه من الصعب وضع تعريف جامع ومانع، وهنا يكون للقاضي دورا في تحديد نطاقه ومضمونه وفق سلطته التقديرية في التفسير والاجتهاد عند فصله في المنازعات².

يقصد بالنظام العمومي عدم وجود الفوضى والاضطراب، مع الإشارة هنا إلى غموض فكرة الفوضى مضمونا ونطاقا، فقد أكد الفقيه موريس هوريو (Maurice Hauriou) أن النظام العمومي "حالة فعلية معارضة للفوضى"³ وبأنه "النظام المادي الخارجي"، وبالتالي اقتصر هذا المفهوم على الجانب المادي أي على الواقع الملموس، فإذا أدت ممارسة الأفراد لحقوقهم إلى إحداث اضطرابات داخل المجتمع والإخلال بالنظام العمومي فإن اللجوء إلى وسائل الضبط يعد مشروعاً، وهنا تم إهمال الجانب المعنوي واستبعاد أي عناصر أخرى غير تلك العناصر

¹ مازن راضي ليلو، القانون الإداري، الطبعة الثالثة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ص 83.

² عادل السعيد محمد أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، شركة مطابع الدويج، مصر، 1993، ص 345.

³ Hauriou Maurice, précis de droit administratif, Recueil Sirey, Paris, 12 ème Edition, 1933, p 50.

التقليدية (الأمن، السلامة، السكنية)، وبأنه ذو صبغة خارجية أي أن التدابير المتخذة لها صبغة غير محددة فهي لا تستهدف حماية مصالح أو أشخاص محددين بل المصلحة العامة.

وقد اتفق أغلب الفقهاء على العناصر الثلاث التالية:

-الأمن (sécurité, sureté) العمومي: الحفاظ على أمن الأشخاص والممتلكات، والذي يشمل أمن الأفراد (النفس، العائلة، الأموال، الأملاك) ويمتد لأمن المجتمع والدولة معاً، والوقاية من مختلف الاعتداءات والأخطار الطبيعية والبشرية والحيوانية (كالحرائق والزلازل أو الفوضى أو حوادث المرور أو التلوث أو حالة بناء آيل للسقوط وغيرها).

-السلامة (salubrité) أو الصحة العمومية: اتخاذ تدابير وإجراءات لغرض الوقاية الصحية عند ظهور الخطر كمرض أو وباء معين (فيروس كورونا-كوفيد 19 مثلاً)، أو قبل ظهوره بخصوص الأكل والشرب والملبس والمحيط (كالوقاية من الأمراض والأوبئة، ومراقبة سلامة المواد الغذائية، ومنع تجول الحيوانات الضارة، النظافة وغيرها).

-السكنية أو الطمأنينة (tranquillité) العمومية: الوقاية من ما قد يمس الحالات العادية للحياة في المجتمع وخصوصاً الضوضاء والتجمعات، فلأفراد الحق في التمتع بالهدوء والسكنية والراحة في الطرق والأماكن العمومية ومنها الساحات العمومية، والمستشفيات، والحدائق... (كمنع استعمال المنبهات الصوتية للمركبات في أماكن محددة بوضع لوحة إشارة، وفرض رخصة إدارية مسبقة على ممارسة بعض الأنشطة مع امكانية سحبها).

الفرع الثاني: تطور مضمون النظام العمومي

لقد تغير مضمون النظام العمومي بدخول عناصر جديدة فيه وبالتالي تغير مدلوله، فلم يعد مضمون النظام العمومي العام (Ordre public général) يقتصر على العناصر التقليدية الثلاث (الأمن، السلامة، السكنية) لأن نطاقه امتد للأخلاق والآداب العامة (Moralité) كقيم ومعايير سلوكية مترسخة في ضمير الجماعة داخل مجتمع معين وفي زمن معين، وكذا حفظ الكرامة الانسانية (Dignité humaine).

بالنسبة لفرنسا، فإن توسع نطاق النظام العمومي ليشمل عنصر الآداب العامة جاء بعد قرار مجلس الدولة المؤرخ في 18 ديسمبر 1959 المتعلق بقضية شركة "أفلام لوتيسيا" والنقابة الفرنسية لمنتجي ومستثمري الأفلام، أما بالنسبة للكرامة الانسانية فجاء بعد قرار مجلس الدولة الفرنسي في عام 1995 بتأييد قرار رئيس بلدية "مورسونغ سور أورغ" بمنع عرض مشاهد "رمي الأقرام بالمقذوفات" في ملاهي البلدية وذلك حماية لكل ما يمس بكرامة الإنسان (C.E, Ass, 27) (oct. 1995, Morsang-sur-Orge)، بل حتى إلى مجال حماية الفرد من نفسه¹ كما هو الحال مثلا في استعمال حزام الأمان عند سياقة المركبات.

وبالتالي فقد أصبح النظام العمومي حالة مادية أو معنوية لمجتمع منظم، وقد ربطه الفقه بمجموعة المسائل والقضايا الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والأخلاقية التي يقوم عليها كيان المجتمع وحسب المصلحة العامة في كل دولة²، ويتأكد ذلك من خلال ما يسمى النظام العمومي الخاص (Ordre public spécial) حيث امتد نطاق النظام العمومي ليشمل مجال البيئة وجمال ونظافة المدينة وغيرها، كما أنه على مستوى القضاء أيضا نجد مثلا أن المحكمة الإدارية بتونس توسعت في تحديد مفهوم الضبط الإداري إلى مظهر المدينة وجمالها بأنه يندرج ضمن محتوى الضبط البلدي.

بالإضافة إلى ما يتميز به النظام العمومي من مرونة ونسبية وامتداد طابعه للجانب المعنوي وليس فقط المادي، فإنه يتعلق أيضا بالقواعد الآمرة في النظام القانوني للدولة³، كما أن حماية النظام العمومي هدف أساسي سابق على حماية الحرية شرط ألا تخرج هذه الحماية عن نطاقها المشروع⁴، وبالتالي لا يجوز الاتفاق على مخالفة هذه القواعد، وقد أكد البعض أن

¹ Pascale Gonod, Fabrice Mellerag, Philippe Yolka (dir.), op.cit., p.12-14

² مازن راضي ليلو، المرجع السابق، ص 83.

³ نواف كنعان، القانون الإداري-الجزء الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2006، ص 278.

⁴ أعمار جلطي، الأهداف الحديثة للضبط الإداري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2015-2016، ص 44.

التصرفات التي تتم في إطار الملكية الخاصة لا تدخل في نطاق الضبط الإداري إلا إذا كان مظهرها الخارجي يهدد النظام العمومي.

لقد أورد المشرع الدستوري الجزائري عبارة "النظام العام" في الدستور بعد تعديل عام 2020 دون وضع تعريف له، مع ذكره لمصطلح الأمن بصفة منفصلة عنه، حينما أكد في الفقرة 02 من المادة¹34 منه أن تقييد الحقوق والحريات والضمانات لا يكون إلا بموجب قانون ولأسباب مرتبطة بحفظ النظام العام والأمن، أو حماية الثوابت الوطنية، وتلك الضرورية لحماية حقوق وحريات أخرى يكرسها الدستور، مع تأكيده أيضا في الفقرة 03 منها بأنه لا يمكن أن تمس هذه القيود -في كل الأحوال- بجوهر الحقوق والحريات.

المبحث الثاني: هيئات وأعمال الضبط الإداري

تظهر أهمية تحديد هيئات الضبط الإداري في تقادي تنازع الاختصاص وتحديد المسؤولية حيث تتعدد هذه الهيئات، فمنها الهيئات الوطنية التي تمارس اختصاصاتها على المستوى الوطني، ومنها الهيئات المحلية التي تمارس اختصاصاتها على المستوى المحلي (المطلب الأول)، وتتمارس أعمال الضبط الإداري باستخدام وسائل متعددة (المطلب الثاني).

المطلب الأول: هيئات الضبط الإداري

تتعدد هيئات الضبط الإداري وهي على مستويين في التنظيم الإداري كما هو الحال في الجزائر، هيئات ضبط إداري على المستوى الوطني (الفرع الأول) وأخرى على المستوى المحلي (الفرع الثاني).

¹ أول مواد الفصل الأول: "الحقوق الأساسية والحريات العامة" من الباب الثاني: "الحقوق الأساسية والحريات العامة والواجبات" من الدستور، المرسوم الرئاسي 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020.

الفرع الأول: هيئات الضبط الإداري على المستوى الوطني

لقد أشار البعض أن العرف الدستوري استقر في مصر على حق السلطة التنفيذية في إصدار مراسيم الضبط رغم غياب نص دستوري صريح (دستور 1923)، كما هو الحال أيضا في لبنان من طرف رئيس الجمهورية¹، أما في الجزائر فيأتي رئيس الجمهورية على رأس هيئات الضبط الإداري في الدولة بما له من صلاحيات واختصاصات من أجل الحفاظ على النظام العمومي، وهذا ما يظهر على الخصوص وصراحة في إعلان حالات الظروف الاستثنائية، بالإضافة إلى الوزير الأول أو رئيس الحكومة (حسب الحالة) وللوزراء وذلك في إطار تنفيذ القوانين والتنظيمات.

أولا- رئيس الجمهورية: أوكلت مختلف الدساتير الجزائرية لرئيس الجمهورية مهام المحافظة على كيان الدولة وأمنها وسلامتها، حيث تنص المادة 84 من الدستور (بعد تعديل 2020) بأن رئيس الجمهورية يُجسّد وحدة الأمة، ويحمي سلامة التراب الوطني والسيادة الوطنية ويحمي الدستور، كما تقع على الدولة مسؤولية أمن الأشخاص والممتلكات وذلك بنص المادة 28 من الدستور، وفي هذا الإطار لرئيس الجمهورية إعلان بمرسوم رئاسي حالة من حالات الظروف الاستثنائية (الطوارئ أو الحصار، أو الحالة الاستثنائية، أو التعبئة العامة أو الحرب)، وله في ذلك اتخاذ التدابير اللازمة، ولكن طبقا للشروط والإجراءات المنصوص عليها في الدستور (المواد 97 إلى 101 من الدستور).

ثانيا- الوزير الأول أو رئيس الحكومة (حسب الحالة): حددت المادة 103 من الدستور بعد التعديل الدستوري لعام 2020 الحالة التي يتم فيها تعيين وزير أول أو التي يتم فيها تعيين رئيس للحكومة بمرسوم رئاسي من طرف رئيس الجمهورية وذلك وفقا لنتائج الانتخابات التشريعية (الأغلبية الفائزة في الانتخابات)، ويظهر دور الوزير الأول أو رئيس الحكومة (حسب الحالة) من خلال استشارته من طرف رئيس الجمهورية قبل إعلان حالة من حالات الظروف

¹ مصطفى أبو زيد فهمي، القانون الإداري، الدار الجامعية، بيروت، 1988، ص ص 176-177.

الاستثنائية، ودوره في الإشراف على سير الإدارة العامة والمرافق العمومية بموجب نص المادة 112 من الدستور.

كما يمارس الوزير الأول أو رئيس الحكومة (حسب الحالة) سلطة الضبط الإداري في غياب نص دستوري صريح، ماعدا ما ورد بشكل عام في ممارسته للسلطة التنظيمية (تطبيق القوانين) حسب نص الفقرة 02 من المادة 141 من الدستور، ويقوم باتخاذ التدابير اللازمة بمراسيم تنفيذية أو تعليمات يصدرها ويسهر على تنفيذها، وقد أظهرت الممارسة العملية دور الوزير الأول جليا في ظل وباء فيروس كورونا (كوفيد 19) في بداية عام 2020 بتحديد تدابير التباعد الاجتماعي للوقاية من انتشاره ومكافحته مع امكانية رفعها أو تمديدتها، وجاء ذلك بداية بصدور المرسوم التنفيذي رقم 20-69 المؤرخ في 21 مارس 2020 المتعلق بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد 19) ومكافحته¹، ثم المراسيم التنفيذية اللاحقة له بإدراج تدابير تكميلية (كاستحداث رخصة التنقل للأشخاص على سبيل الاستثناء)، أو تمديد تدابير أو تعديل لها، أو تكييف للتدابير كما جاء في المرسوم التنفيذي 21-173 المؤرخ في 23 أبريل 2021².

ثالثا - الوزراء: قد يجيز القانون للوزراء ممارسة الضبط الإداري بالنظر للقطاع وطبيعته، وذلك في إطار ما يسمى الضبط الخاص أي اتخاذ تدابير خاصة خارج العناصر التقليدية للنظام العمومي، كما هو الحال بالنسبة لبعض القطاعات (كالثقافة، التجارة، السكن، النقل...)، ويتم ذلك بقرار وزاري أو قرار وزاري مشترك وفق ما يحدده نص القانون.

وبعد وزير الداخلية كأكثر الوزراء مخولا له ممارسة الضبط الإداري وفقا لما جاء في المرسوم التنفيذي 18-331 المؤرخ في 22 ديسمبر 2018 المحدد لصلاحيات وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية (ألغى أحكام المرسوم التنفيذي 94-247 المؤرخ في 10

¹ المرسوم التنفيذي رقم 20-69 المؤرخ في 21 مارس 2020 المتعلق بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد 19) ومكافحته، الجريدة الرسمية، العدد 15، المؤرخة في 21 مارس 2020.

² أنظر مثلا: المرسوم التنفيذي 21-173 المؤرخ في 23 أبريل 2021، يتضمن تكييف تدابير نظام الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد 19) ومكافحته، الجريدة الرسمية، العدد 32، المؤرخة في 29 أبريل 2021.

غشت 1994 المحدد لصلاحيات وزير الداخلية والجماعات المحلية،¹ وقبله المرسوم التنفيذي 01-91) حيث حددت المادة 02 منه صلاحياته، ففي مجال النظام والأمن العموميين: (احترام القوانين والتنظيمات، حماية الأشخاص والأموال، ضمان السكنية والطمأنينة والنظام العام والنظافة العمومية، حماية المؤسسات الوطنية، مراقبة المرور عبر الحدود، سهولة المرور في الطريق العمومي،...)، أما في مجال الحريات العامة: (كحالة الأشخاص والأموال وتنقلهم، الحياة الجمعوية والأحزاب السياسية، الانتخابات، التظاهرات والاجتماعات العمومية)، وكذا في مجال الحماية المدنية والمواصلات السلوكية واللاسلكية الوطنية.

وهذا ما يظهر في قرارات منع القيام بنشاط معين أو منح رخصة إدارية مسبقة في ظل التشريع والتنظيم ساري المفعول، وكذا الحال في الظروف الاستثنائية مثلما ما نجده في البروتوكول الوقائي الصحي في فترة جائحة كورونا الذي وضع للدخول المدرسي 2021/2020 من طرف وزارة التربية والتعليم وبالتنسيق مع وزارة الصحة والسكان، بالإضافة إلى التعليمات المقدمة في نفس الاطار للمحافظة على النظام العمومي.

الفرع الثاني: هيئات الضبط الإداري على المستوى المحلي

تتمثل هيئات الضبط على المستوى المحلي في الوالي على مستوى الولاية، ورئيس المجلس الشعبي البلدي على مستوى اقليم البلدية.

أولا-الوالي: إن سلطات الوالي في الضبط الإداري نجدها في إطار صلاحياته المحددة له في قانون الولاية 07-12 (المواد 110 إلى 123 منه)² بصفته ممثلاً للدولة، وفي إطار

¹ المرسوم التنفيذي 18-331 المؤرخ في 22 ديسمبر 2018 يحدد صلاحيات وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، الجريدة الرسمية، العدد 77، المؤرخة في 23 ديسمبر 2018.

² جاءت في الفصل الثاني: "سلطات الوالي بصفته ممثلاً للدولة" من القانون 07-12 المتضمن قانون الولاية.

أيضا أحكام المرسوم 83-373 المؤرخ في 28 مايو 1983 المحدد لسلطات الوالي في ميدان الأمن والمحافظة على النظام العام¹.

لقد أقر قانون الولاية صراحة للوالي مسؤوليته في المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العمومية كما ورد في المادة 114 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية (وقبلها المادة 96 من الأمر 09-09 المتعلق بالولاية)، وإن كانت صياغتها قد أخرجت مصطلح "النظام" عن عناصره الثلاث التقليدية، كما أُلزم رؤساء مصالح الأمن بإعلامه بكل القضايا المتعلقة بالأمن العام والنظام العمومي على مستوى الولاية، حيث توضع تحت تصرفه مصالح الأمن قصد تطبيق القرارات المتخذة في إطار المهام المنصوص عليها (من المادة 112 إلى المادة 117 منه).

وللوالي إصدار قرارات ضبطية لحماية الصحة والمستهلك والنظافة بناء على ما تصدره المصالح العمومية الولائية التي تنشؤها (الولاية) كما ورد في المادة 141 من القانون 07-12 والتي تخص مجال النظافة والصحة العمومية ومراقبة الجودة من تقارير، حيث له سلطة الغلق المؤقت للمحلات التجارية، وكذا إصدار الرخص ضمن الشروط المحددة لممارسة النشاط التجاري والصناعي، كما نجده مثلا في نص المرسوم التنفيذي 08-195 المتعلق بشروط التزويد بالماء الموجه للاستهلاك البشري بواسطة الصهاريج المتحركة²، وكذا المرسوم التنفيذي 01-145 المتعلق بشروط ممارسة نشاط الخباز والحلواني وكيفياتها³، بخصوص منح الرخص المسبقة الخاصة بهم مع امكانية سحبها (المؤقت أو النهائي).

¹ وجاء ذلك بمقتضى قوانين ومراسيم كما ورد في تأشيريات هذا المرسوم، ومنها الأمر 69-38 المؤرخ في 23 مايو 1969 المتضمن قانون الولاية، المعدل والمتمم، والأمر 67-24 المؤرخ في 18 يناير 1967 المتضمن القانون البلدي، المعدل والمتمم (الملغيان لاحقا). المرسوم 83-373 المؤرخ في 28 مايو 1983، يحدد سلطات الوالي في ميدان الأمن والمحافظة على النظام العام، الجريدة الرسمية، العدد 22، المؤرخة في 31 مايو 1983.

² المرسوم التنفيذي 08-195 المؤرخ في 6 يوليو 2008 يحدد شروط التزويد بالماء الموجه للاستهلاك البشري بواسطة الصهاريج المتحركة، الجريدة الرسمية، العدد 38، المؤرخة في 09 يوليو 2008.

³ المرسوم التنفيذي 01-145 المؤرخ في 6 يونيو 2001 يتعلق بشروط ممارسة نشاط الخباز والحلواني وكيفياتها، الجريدة الرسمية، العدد 32، المؤرخة في 10 يونيو 2001.

كما وسع المشرع في قانون البلدية من سلطات الوالي وذلك عن طريق آلية "الحلول"، باتخاذها لكل الإجراءات المتعلقة بحفظ الأمن والنظافة والسكينة العمومية وديمومة (استمرارية) المرفق العام عندما لا تقوم بها السلطات البلدية لاسيما منها: التكفل بالعمليات الانتخابية، والخدمة الوطني، والحالة المدنية لجميع بلديات الولاية أو بعضها، بنص المادة 100 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية، المعدل والمتمم (وقبلها المادة 81 من الأمر 90-08).

أما على مستوى المقاطعة الإدارية، فإن المرسوم الرئاسي 15-140 المتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة بها¹ قد خول للولاة المنتدبون تسيير المقاطعات الإدارية المحدثة، وتنفيذ القوانين والتنظيمات وقرارات الحكومة ومجلس الولاية ومداولات المجلس الشعبي الولائي، وفي إطار ما حُدِّد للوالي المنتدب من مهام في المادة 06 منه فإنه يسهر تحت سلطة الوالي وبمساهمة مصالح أمن المقاطعة الإدارية وبالتنسيق معها على الحفاظ على النظام والأمن العموميين، وله في ذلك اقتراح -على الوالي- أيّ تدبير يراه ضروريا من أجل الحفاظ على النظام العام وأمن الأشخاص والممتلكات، ويسهر على تنفيذه ومتابعته.

ثانيا- رئيس المجلس الشعبي البلدي: نجد سلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي ضمن صلاحياته المحددة له من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية (المعدل والمتمم) (المواد 85-96 منه) بصفته ممثلا للدولة، بالإضافة إلى ما جاء في المرسوم 81-267 المؤرخ في 10 أكتوبر

¹ حددت المادة 08 منه تنظيم إدارة المقاطعة (أمانة عامة، وديوان، ومديرية منتدبة للتنظيم والشؤون العامة) المرسوم الرئاسي 15-140 المتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة بها... أما عن هياكلها وأجهزتها فهي: (الإدارة العامة بهيكلها، المديرية المنتدبة، وكذا مجلس المقاطعة الإدارية كإطار للتشاور لمصالح الدولة والتنسيق لأنشطتها وأعمالها لاسيما في تنفيذ قرارات مجلس الولاية الذي له أمانة تقنية تحت مسؤولية الأمين العام للمقاطعة الإدارية)، كما ورد النص عليها في المادة 02 من المرسوم التنفيذي 15-141 يتضمن تنظيم المقاطعة الإدارية وسيرها، الجريدة الرسمية، العدد 29، المؤرخة في 31 مايو 2015.

1981 المتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنظافة والطمأنينة العمومية¹.

وقد أكدت المادة 88 من القانون 10-11 (المعدل والمتمم) على أنه يقوم بالسهر على النظام والسكينة والنظافة العمومية تحت إشراف الوالي، بالإضافة إلى السهر على تنفيذ التدابير الاحتياطية والوقاية والتدخل في مجال الإسعاف، وقد أوردت المادة 89 منه بأن يتخذ كل الاحتياطات الضرورية وكل التدابير الوقائية لضمان سلامة وحماية الأشخاص والممتلكات في الأماكن العمومية التي يمكن أن تحدث فيها أية كارثة أو حادث، ويأمر بتنفيذ تدابير الأمن التي تقتضيها الظروف وذلك في حالة الخطر الجسيم والوشيك ويعلم الوالي بها فوراً، وكذا يأمر بهدم الجدران والعمارات والبنيات الآيلة للسقوط (مع مراعاة احترام التشريع والتنظيم لاسيما المتعلق بحماية التراث الثقافي).

وكذا صلاحيات أخرى وردت على الخصوص في المادة 94 منه - بالحفاظ على النظام العام في الأماكن العمومية التي يجري فيها تجمع الأشخاص (كالقاعات، الملاعب،..) ومعاينة كل مساس بالسكينة العمومية والأعمال التي تخل بها، وتنظيم ضبطية الطرقات داخل اقليم البلدية، وضمان سهولة السير في الشوارع والساحات والطرق العمومية، وضمان ضبطية الجنائز والمقابر (طبقاً للعادات وحسب مختلف الشعائر الدينية)، ودفن فوراً كل شخص متوفى بصفة لائقة دون تمييز.

أما في مجال حماية الصحة العمومية والمستهلك والنظافة العمومية، فإن له اتخاذ الاحتياطات والتدابير الضرورية لمكافحة الأمراض المتنقلة أو المعدية والوقاية منها، ومنع تشرد الحيوانات المؤذية والضارة، والسهر على سلامة المواد الغذائية الاستهلاكية المعروضة للبيع، ونظافة العمارات، وما ورد أيضاً في المادة 123 منه بخصوص سهر البلدية وبمساهمة

¹ وجاء ذلك بمقتضى قوانين ومراسيم كما ورد في تأشيريات هذا المرسوم، ومنها الأمر 69-38 المؤرخ في 23 مايو 1969 المتضمن قانون الولاية، والأمر 67-24 المؤرخ في 18 يناير 1967 المتضمن القانون البلدي (المليان لاحقاً). المرسوم 81-267 المؤرخ في 10 أكتوبر 1981، يتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنقاوة والطمأنينة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 41، المؤرخة في 13 أكتوبر 1981.

المصالح التقنية للدولة لا سيما في جانب توزيع المياه الصالحة للشرب، ومكافحة نواقل الأمراض المتنقلة والحفاظ على صحة الأغذية والأماكن والمؤسسات المستقبلية للجمهور.

ويخلاف ما ذكر أعلاه -والتي شملتها سابقا المادة 75 من القانون 90-08 المتعلق بالبلدية- فإن بعض الصلاحيات جاءت في بعد صدور القانون 11-10 (المعدل والمتمم) والمتمثلة في السهر على: احترام التراث التاريخي والثقافي ورموز ثورة التحرير الوطني والتراث المعماري، واحترام التنظيم في مجال الشغل المؤقت للأماكن التابعة للأماكن العمومية والمحافظة عليها، واحترام تعليمات نظافة المحيط وحماية البيئة.

المطلب الثاني: وسائل الضبط الإداري

إن فرض قيود من طرف هيئات الضبط الإداري المركزية أو المحلية على الحريات العامة للأفراد والجماعات لتحقيق النظام العمومي يحتاج لوسائل مادية وبشرية (الفرع الأول) وأخرى قانونية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الوسائل البشرية والمادية

لا تقتصر أعمال الضبط الإداري على الأعمال القانونية فقط، فللسلطات الإدارية القيام بأعمال مادية لا تستهدف منها ترتيب آثار قانونية، وعليه يمكن لها استخدام القوة المادية إذا تطلب الحال ذلك تفاديا لكل ما من شأنه الإخلال بالنظام العمومي أو وضع حد للإخلال به، عن طريق التنفيذ المباشر والتنفيذ الجبري¹ لقراراتها النافذة، بتسخير القوة العمومية في حالات معينة تقتضي ذلك، لوجود مخالفة للإجراءات والتدابير المتخذة من طرفها، غير أن القضاء الإداري وضع قيودا على هذا التنفيذ (أعمال مشروعة، وجود اعتراض ومقاومة من المخاطبين والمعنيين بها، وأن تقتصر على الأعمال اللازمة)².

¹ محمد رضا جنيح، القانون الإداري، مركز النشر الجامعي، طبعة ثانية، 2008، ص 275.

² عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الثاني: النشاط الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثالثة، الجزائر، 2005، ص ص 36-37.

تتمثل الوسائل البشرية في أعوان الضبط من أجل تنفيذ القوانين والتنظيمات والحفاظ على النظام العمومي بعناصره (التقليدية والحديثة)، كالدرك الوطني، والشرطة العامة، والشرطة البلدية، وتتمثل الوسائل المادية في الإمكانيات الضرورية التي تتطلبها ممارسة الإدارة العمومية المختصة لمهام الضبط الإداري، كالسيارات والشاحنات وآلات الهدم وغيرها من الوسائل المادية الأخرى لأداء مهامها.

للسلطات الإدارية أن تستخدم وسائلها المادية والبشرية من أجل الحفاظ على النظام العمومي (حالة مخالفة التشريع والتنظيم المعمول بهما)، كالقيام بنشاط معين دون طلب رخصة مسبقة، أو القيام به رغم رفض السلطة الإدارية المختصة لسبب معين (تجمع مثلاً)، كما لها توقيع الجزاءات الإدارية ضد المخالفين وفقاً للأحكام المنصوص عليها.

ففي إطار ممارسة رئيس المجلس الشعبي البلدي لسلطاته الضبطية الإدارية فإن له الاعتماد على سلك الشرطة البلدية، وعند الاقتضاء، يمكنه تسخير قوات الشرطة أو الدرك الوطني المختصة إقليمياً (حسب الكيفيات المحددة)، كما يمكنه الاستعانة بالمصالح التقنية للدولة، كما للوالي سلطات أوسع في الظروف الاستثنائية، حيث يمكنه بموجب نص المادتين 116 و 117 من القانون 07-12 أن يطلب تدخل قوات الشرطة والدرك الوطني المتواجدة على إقليم الولاية وذلك عن طريق التسخير، كما له مسؤولية وضع تدابير الدفاع والحماية التي لا تكتسي طابعاً عسكرياً وتنفيذها.

وفي إطار حفظ الوالي للأمن العام فقد تم النص على وضع تحت سلطته المباشرة مصالح الحماية المدنية، ومصالح المواصلات السلكية واللاسلكية الوطنية، بالإضافة إلى جميع أسلاك التفيتش والرقابة والحراسة (في الولاية)، وإمكانية استدعائه للشرطة البلدية كما ورد في المادة 06 من المرسوم 83-373 المؤرخ في 28 مايو 1983 المحدد لسلطات الوالي في ميدان الأمن والمحافظة على النظام العام.

الفرع الثاني: الوسائل القانونية

تملك هيئات الضبط الإداري حماية للنظام العمومي سلطة إصدار قرارات تنظيمية (عامة) وقرارات فردية، كما لها -إذا اقتضى الأمر- استخدام القوة المادية أي القيام بالأعمال المادية في إطار التنفيذ المباشر والجبري (كما تم ذكره)، على أن يتم إجراء الضبط الإداري وفقا لحدود القانون وطبقا للكيفية المحددة واحترام الضمانات المقررة، وذلك بداية بنص الدستور (القانون الأساسي الأسمى للدولة) وكذا النصوص التشريعية والتنظيمية السارية المفعول.

أولاً- إصدار قرارات تنظيمية (لوائح): للإدارة العمومية المختصة أن تصدر قرارات تنظيمية (مراسيم رئاسية أو تنفيذية أو قرارات وزارية أو ولائية أو بلدية) عامة وملزمة موضوعها ممارسة الحريات العامة.

ثانياً- إصدار قرارات فردية: يتعلق الأمر هنا بإصدار هيئات الضبط الإداري المختصة لترخيص أو أمر لشخص أو مجموعة أشخاص محددین بذواتهم وصفاتهم، كرخصة السياقة أو الصيد أو البناء أو الأمر بهدم مبنى آيل للسقوط، وذلك في إطار النصوص التشريعية والتنظيمية المعمول بها.

ثالثاً - أشكالها: تأخذ عدة أشكال: (المنع أو الحظر، الأمر، الترخيص، التصريح).

1- المنع أو الحظر: يجب أن تتخذ قرارات المنع بهدف المحافظة على النظام العمومي، وقد يتعلق المنع بممارسة نشاط معين، كمنع نشاط الصيد بالنسبة لنوع معين، أو في مكان معين، أو في فترة معينة، كما هو الحال مثلاً في المرسوم التنفيذي 06-364 المؤرخ في 19 أكتوبر 2006، المحدد لمدة تعليق ممارسة الصيد وكذا الأنواع والأقاليم المعنية¹، أو المنع الذي يخص بعض وسائل ممارسة النشاط (كآلات الصيد البحري)، أو منع صيد نوع معين أو توقيف ممارسة الصيد خلال فترة معينة.

¹ المرسوم التنفيذي 06-364 المؤرخ في 19 أكتوبر 2006، يحدد مدة تعليق ممارسة الصيد وكذا الأنواع والأقاليم المعنية، الجريدة الرسمية، العدد 66، المؤرخة في 22 أكتوبر 2006.

كما قد يشمل الحظر منع التجول ليلا في ظروف غير عادية (كالحجر الصحي الكلي أو الجزئي للوقاية من فيروس كورونا-كوفيد 19 ومكافحته)، أو منع حركة المركبات أو التوقف أو المرور على جسر آيل للسقوط، أو استعمال المنبهات الصوتية بالقرب من المستشفيات أو المدارس مثلا بواسطة وضع لوحة الإشارة الملائمة كما نصت عليه المادة 31 من القانون 01-14 المتعلق بتنظيم حركة المرور في الطرق وسلامتها وأمنها (المعدل والمتمم).

2-الأمر: ويكون ذلك من خلال إصدار قرارات تتضمن توجيه أمر محدد، مثلما هو الحال في قرار هدم جدار أو بناء آيل للسقوط، أو كالمتعلق بنظافة المدينة وغير ذلك.

3-الترخيص (الإذن): طبقا للقوانين والتنظيمات قد يشترط على الأفراد أو الجماعات ترخيصا معيناً يتعلق بممارسة بعض النشاطات تقدمه الإدارة العمومية، كالنشاط السياسي (عقد مؤتمر حزبي أو تجمع...) أو الصناعي أو التجاري (كاستعمال بعض المواد الخطرة في المنتجات أو استيرادها) أو الاجتماعي (كحمل السلاح)، بل وحتى ما يخص الحياة الأسرية (كالزواج المختلط الذي يكون أحد أطرافه أجنبيا).

وفي إطار التنظيم التشريعي للنشاط، كما هو الحال مثلا في القانون 04-07 المؤرخ في 14 غشت 2004 المتعلق بالصيد¹، نجد ما ورد بخصوص رخصة الصيد حيث جاء المرسوم التنفيذي 06-386 المؤرخ في 31 أكتوبر 2006، ليحدد شروط وكيفية الحصول على رخصة الصيد وتسليمها²، وكذا صدور مراسيم تنفيذية أخرى تتعلق بتحديد شروط وإجراءات وكيفية ممارسة هذا النشاط، وكذا تدابير الحماية للمحافظة على أصناف الحيوانات المحمية وعلى مواطنها.

¹ القانون 04-07 المؤرخ في 14 غشت 2004، يتعلق بالصيد، الجريدة الرسمية، العدد 51، المؤرخة في 15 غشت 2004 (ألغى القانون 82-10 المؤرخ في 21 غشت 1982، الجريدة الرسمية، العدد 34، المؤرخة في 24 غشت 1982).

² المرسوم التنفيذي 06-386 المؤرخ في 31 أكتوبر 2006، يحدد شروط وكيفية الحصول على رخصة الصيد وتسليمها، الجريدة الرسمية، العدد 70، المؤرخة في 05 نوفمبر 2006. والمرسوم التنفيذي 06-387 المؤرخ في 31 أكتوبر 2006، يحدد كيفية إعداد إجازة الصيد وتسليمها، الجريدة الرسمية، العدد 70، المؤرخة في 05 نوفمبر 2006.

أما في مجال حماية البيئة التي ترتبط بالأهداف الأخرى للنظام العمومي لخطورة تلوث الهواء أو الماء أو التربة، فقد نص القانون 03-10 المؤرخ في 19 يونيو 2003 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة¹ على خضوع المنشآت المصنفة (حسب أهميتها وحسب الأخطار أو المضار التي تنجر عن استغلالها) لترخيص من الوزير المكلف بالبيئة والوزير المعني عندما تكون هذه الرخصة منصوصا عليها في التشريع المعمول به، ومن الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني، كما ورد في المادة 19 منه، مع وضع شروط وإجراءات لممارسة النشاط والحصول على الترخيص (لاستغلال المؤسسة) حيث يسبقه تحقيق من جهات معينة، وكل هذا حسب تصنيف المؤسسات لأربع فئات (الفئة الأولى لرخصة وزارية، والثانية لرخصة الوالي المختص اقليميا، والثالثة لرخصة رئيس المجلس الشعبي البلدي)، أما الرابعة فالتصريح كما جاء في المادة 03 من المرسوم التنفيذي 06-198 الذي يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة².

وعلى المستوى المحلي فإن قانون البلدية 11-10 (المعدل والمتمم) ينص في المادة 94 منه على سهر رئيس المجلس الشعبي البلدي على السهر على احترام تعليمات نظافة المحيط وحماية البيئة.

4-التصريح (الإخطار): قد يتم النص على وجوب تقديم تصريح من المعني (ابلاغ الإدارة بالنشاط) أي دون وجوب حصوله على رخصة إدارية مسبقة، كما جاء في نص القانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة بالنسبة لخضوع بعض المنشآت المصنفة للتصريح، أن المنشآت التي لا تتطلب إقامتها دراسة تأثير ولا موجز التأثير تخضع فقط لتصريح لدى رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني كما ورد في المادة 19 فقرة 02 منه، ومثلا

¹ القانون 03-10 المؤرخ في 19 يوليو 2003 يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، الجريدة الرسمية، العدد 43، المؤرخة في 20 يوليو 2003.

² المرسوم التنفيذي 06-198 المؤرخ في 31 مايو 2006، يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة، الجريدة الرسمية، العدد 37، المؤرخة في 4 يونيو 2006.

إنشاء الصحف والنشريات، وحرية الاجتماع وحرية التظاهر السلمي طبقا للشروط والكيفيات التي يحددها القانون كما تنص عليه المادة 53 من الدستور (بعد تعديل 2020).

رابعاً-الجزاءات الإدارية: وسيلة قانونية تستخدمها السلطات الإدارية طبقا للنصوص التشريعية والتنظيمية حفاظا على النظام العمومي، وتنقسم الجزاءات الإدارية إلى جزاءات مالية وأخرى غير مالية¹:

-الجزاءات المالية: قد تتمثل في غرامات مالية، أو قد تأتي في شكل حجز إداري كحجز المنتجات والأغذية الفاسدة وغير الصالحة للاستعمال، والمنشورات كالكتب والصحف، وغيرها.

-الجزاءات غير المالية: تتمثل في سحب الترخيص بالنسبة لممارسة النشاطات التي يشترط فيها وجود رخصة مسبقة، أو الغلق المؤقت للمحل التجاري (لبيع مواد غذائية، قاعة حفلات، ...)، أو توقيف النشاط، وقد تمتد هذه الجزاءات في ظروف استثنائية إلى ما هو أخطر كالاتصال الإداري في مراكز الأمن بقرارات من وزير الداخلية والجماعات المحلية والمنع من الإقامة وغيرها، مثلما جاء في المرسوم الرئاسي 92-44 المتضمن إعلان حالة الطوارئ.

المبحث الثالث: حدود ممارسة سلطة الضبط الإداري

تضع التشريعات حدودا لممارسة سلطة الضبط الإداري للحفاظ على النظام العمومي بإقرار ضوابط حتى لا تتعسف الهيئات الإدارية المختصة-بما لها من امتيازات السلطة العمومية-في استعمال السلطة، وذلك وفقا للقاعدة الأساسية أن تمتع الأشخاص بالحرية هو الأصل والقيود هو الاستثناء، وهذا ما استقر عليه قضاء مجلس الدولة الفرنسي بأن ضمان ممارسة الحريات العامة يشكل القاعدة وتحديدها هو الاستثناء، لذا يجب أن تخضع الهيئات الإدارية لقيود في الظروف العادية (المطلب الأول)، غير أن نطاق هذه القيود يضيق في الظروف الاستثنائية مقارنة بالظروف العادية (المطلب الثاني).

¹ ذبيح عادل، محاضرات في القانون الإداري (النشاط الإداري)، أقيمت على طلبة السنة الأولى ليسانس، السنة الجامعية 2023/2022، ص 46.

المطلب الأول: حدود ممارسة سلطة الضبط الإداري في الظروف العادية

يجب أن تخضع السلطات الإدارية المختصة في عملها لقيود أساسي وهو مبدأ المشروعية (الفرع الأول)، كما يجب أن تخضع لرقابة القضاء حماية لهذا المبدأ المذكور وكذا الحقوق والحريات الفردية والجماعية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الخضوع لمبدأ المشروعية

لمبدأ المشروعية معنى واسع فهو سيادة القانون أي خضوع الجميع له من أفراد وجماعات (أشخاص طبيعية أو معنوية) وسلطات وهيئات، كما له معنى ضيق وذلك بأنه خضوع السلطات الإدارية (الإدارة العمومية) في تصرفاتها (أعمالها) للقانون ساري المفعول، وهذا يقتضي وجوب احترام الإدارة للتدرج الموضوعي للقواعد والتدرج العضوي (الشكلي) للهيئات العامة في الدولة¹، وذلك باحترام مبدأ توزيع الاختصاصات ومبدأ تدرج القواعد القانونية، فتخضع السلطات الإدارية ليس فقط للقواعد التشريعية، بل حتى للأنظمة (اللوائح، التنظيمات) التي وضعتها وللمبادئ التي استخلصها القضاء الإداري².

تؤكد مواد الدستور الجزائري بأنه لا يمكن أن تكون الوظائف والعهدات في مؤسسات الدولة وسيلة لخدمة المصالح الخاصة ولا مصدرا للثراء (المادة 24 منه)، وأن القانون يعاقب على استغلال النفوذ والتعسف في استعمال السلطة (المادة 25 منه)، وكذا بالزامية رد معطل للإدارة في أجل معقول بشأن الطلبات التي تستوجب إصدار قرار إداري، وبأن تتعامل بكل حياد مع الجمهور في إطار احترام الشرعية (المادة 26 منه).

¹ عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري (دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في مصر)، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1991، ص ص 388-389.

² جورج فوديل، بيار دلفولفييه، القانون الإداري، الجزء الأول، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2008، ص 371.

وفي هذا الصدد أكدت المادة 05 من المرسوم 88-131 المؤرخ في 04 جويلية 1988 المتضمن تنظيم علاقات الإدارة بالمواطن¹ على أن عمل السلطة الإدارية يجب أن يندرج في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها.

وبذلك ينبغي أن يكون كل تدبير أو إجراء ضبطي في إطار المشروعية، وألا يحدد عن هدف الحفاظ على النظام العمومي دون الاكتفاء بتحقيق المصلحة العامة، وذلك بحماية الأشخاص أو الممتلكات أو الصحة أو السكينة العمومية (العناصر التقليدية)، أو مختلف العناصر الحديثة التي تدخل في نطاق تحقيق هذا النظام، وإلا عد العمل تعسفا في استعمال السلطة أو به عيب الانحراف بالسلطة عندما تستعمل السلطة الإدارية سلطتها لتحقيق هدف غير الذي منحت لها من أجله تلك السلطة².

بالإضافة إلى ذلك أن تكون القرارات معللة ومسببة مبنية على أسباب حقيقية وجدية³، مع مراعاة واحترام مبدأ المساواة أمام القانون وكل الإجراءات القانونية والتنظيمية السارية المفعول دون أن يمتد نطاقها إلى المنع والحظر المطلق لممارسة الحريات، وإلا كان هناك تجاوز للسلطة بخروجها عن ذلك ويعرض قرارات الإدارة العمومية للإلغاء والمسؤولية.

كما يجب مراعاة السلطات الإدارية المختصة لملاءمة إجراءات ووسائل الضبط مع الخطر الذي يمس النظام العمومي أي التناصب في ذلك رغم امتلاكها السلطة التقديرية، فقد امتدت رقابة القضاء الإداري إلى الملاءمة⁴ باعتباره لها عنصرا من عناصر المشروعية، فيجب

¹ المرسوم 88-131 المؤرخ في 4 يوليو 1988 الذي ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، الجريدة الرسمية، العدد 27، المؤرخة في 06 يوليو 1988.

² حول بعض تعريفات عيب الانحراف بالسلطة، وكذا فرضياتها (تصرف الإدارة لتحقيق هدف أجنبي عن المصلحة العامة وذلك لمصلحة أو ضد شخص أو عدة أشخاص، أو لتحقيق مصلحة عامة غير المصلحة المشروعة الممكن تحقيقها كالباعث المالي)، أنظر: لحسين بن شيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية (وسائل المشروعية)، دار هومة، الطبعة الثاني، 2006، ص ص 299-314.

³ مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص 88.

⁴ مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص 88.

أن يكون الإجراء ضرورياً ولازماً ومتناسباً مع الوقائع¹ نظراً لخطورة قرارات الضبط الإداري على الحقوق والحريات العامة.

الفرع الثاني: الخضوع للرقابة القضائية

تعد الرقابة القضائية ضماناً أساسياً لدولة القانون وللحقوق والحريات والديمقراطية، وهذا ما تقره التشريعات المقارنة، فتكريس وحماية مبدأ المشروعية يقتضي وجود رقابة قضائية على مشروعية قرارات الضبط الإداري عند تجاوز السلطات الإدارية للتشريع والتنظيم وذلك عن طريق رفع دعوى قضائية طبقاً للشروط والإجراءات (الشروط الشكلية والموضوعية) المنصوص عليها لقبول الدعوى، والأحكام المتعلقة بالاختصاص القضائي.

وقد أكد المشرع الدستوري الجزائري حماية القضاء للمجتمع وحريات وحقوق المواطنين طبقاً للدستور كما ورد في المادة 164 من الدستور (بعد تعديل 2020)، وكذا نظر القضاء في الطعون في قرارات السلطات الإدارية بنص المادة 168 منه (المادتان 138 و143 من الدستور (بعد تعديل 1996))، وما يقتضيه ذلك من ضمانات تتعلق بالقضاء والقضاة والمتقاضين أوردها في مواد أخرى منه كتطبيق أحكام القضاء واستقلالية القاضي، وفي ظل قضاء مزدوج (نظام قضائي عادي، ونظام قضائي إداري) ومحكمة للتنازع كما تنص عليه المادة 179 من الدستور (المادتان 152 و153 من الدستور (بعد تعديل 1996))، حيث تعزز القضاء الإداري بإحداث المحاكم الإدارية للاستئناف.

أولاً-رقابة القضاء الإداري: قد يشوب قرارات الضبط الإداري عيب من عيوب عدم المشروعية، وبالتالي يجوز الطعن فيها أمام جهات القضاء الإداري المختصة عن طريق دعوى الإلغاء، والتي تعد دعوى قضائية أصلية وعينية موضوعية (مهاجمة القرارات الإدارية غير المشروعة لإلغائها، وتستهدف حماية المصلحة العامة والمركز القانوني العام بخلاف دعوى القضاء الكامل) مع توافر الصفة والمصلحة²، وكذا إمكانية المطالبة بالتعويض عن الضرر أمام

¹ طعيمة الجرف، القانون الإداري، دار النهضة العربية، 1985، ص 39.

² عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 157-158.

القاضي الإداري عن طريق دعوى القضاء الكامل (منها دعوى المسؤولية الإدارية)، وفقا للشروط والكيفيات المنصوص عليها.

وتقوم مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ المرفقي بتوافر أركانه الثلاث (الخطأ، والضرر، والعلاقة السببية بين خطأ الإدارة والضرر)، وكذا امكانية مساءلتها دون خطأ من جهتها (المسؤولية الإدارية بدون خطأ) وذلك على أساس المخاطر (شرط أن يقع الضرر على فرد أو أفراد معينين بذواتهم، وأن يكون جسيما)، أو على أساس الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة¹، وهما نظريتان أقامهما القضاء الإداري الفرنسي كأساس تكميلي لقيام المسؤولية الإدارية (على أساس الخطأ)².

تعد المحاكم الإدارية بنص المادة 800 من القانون 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية³ المعدل والمتمم بالقانون 22-13 المؤرخ في 12 يوليو 2022⁴ جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية، باستثناء المنازعات الموكلة إلى جهات قضائية أخرى، وتختص بالفصل في أول درجة بحكم قابل للاستئناف في جميع القضايا التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية أو الهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية طرفا فيها.

كما حددت المادة 801 منه اختصاص المحكمة الإدارية بالفصل في دعاوى إلغاء وتفسير وفحص مشروعية القرارات الصادرة عن: (الولاية والمصالح غير الممركزة للدولة على مستواها، البلدية، المنظمات المهنية الجهوية، المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية) وأيضا دعاوى القضاء الكامل، بالإضافة إلى القضايا المخولة لها بموجب نصوص خاصة.

¹ كيفيف الحسن، النظام القانوني للمسؤولية الإدارية على أساس الخطأ، دار هومة، الجزائر، 2014، ص ص 94-96.

² ذبيح عادل، المرجع السابق، ص 63.

³ القانون 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008 يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية، العدد 21، المؤرخة في 23 أبريل 2008.

⁴ القانون 22-13 المؤرخ في 12 يوليو 2022 يعدل ويتم القانون 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008 والمتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية، العدد 48، المؤرخة في 17 يوليو 2022.

أما بالنسبة للمحاكم الإدارية للاستئناف، فورد في الاختصاص النوعي لها بأنها تختص بالفصل في استئناف الأحكام والأوامر الصادرة عن المحاكم الإدارية (المادة 900 مكرر فقرة 01) منه، وبأنها تختص أيضا بالفصل في القضايا المخولة لها بموجب نصوص خاصة (الفقرة 02 منها)، ولكنه أسند على سبيل التحديد والحصر للمحكمة الإدارية للاستئناف للجزائر العاصمة اختصاص الفصل كدرجة أولى في دعاوى إلغاء وتفسير وتقدير مشروعية القرارات الإدارية الصادرة عن: (السلطات الإدارية المركزية، الهيئات العمومية الوطنية، المنظمات المهنية الوطنية).

ويختص مجلس الدولة (كجهة نقض) بالفصل في الطعون بالنقض في الأحكام والقرارات الصادرة نهائيا عن الجهات القضائية الإدارية بنص الفقرة 01 من المادة 901 منه، وكذا الفصل في الطعون بالنقض المخولة له بموجب نصوص خاصة بنص الفقرة 02 منها.

لكنه صار يختص بالفصل في استئناف القرارات الصادرة عن المحكمة الإدارية للاستئناف للجزائر العاصمة في دعاوى إلغاء وتفسير وتقدير مشروعية القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية، وذلك بنص المادة 902 منه، وكذا الفصل في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة وذلك بنص المادة 903 منه (كقرارات رفض التجميعات الاقتصادية الصادرة عن مجلس المنافسة).

وعليه، فالقاضي ينظر في مشروعية أركان القرار الإداري (القواعد العامة للشرعية: كقاعدة الاختصاص والإجراءات الشكلية، وكذا القواعد الخاصة أي هدف النظام العام)، وبالتالي فإن استهداف غاية أخرى يعد انحرافا بالسلطة كاستهداف مصلحة شخصية أو سياسية أو مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف (الحفاظ على النظام العام) كقرار ضبط إداري غلق محل

تجاري لتحقيق مصلحة مالية¹ أو حماية لمصلحة شخصية لمالك العقار، وذلك بالحكم بإلغاء هذه الأعمال أو ترتيب مسؤولية الأشخاص العمومية.

ومن قرارات مجلس الدولة، قراره الصادر في 22 جويلية 2003 (الغرفة الثالثة) حول الملف رقم 11086 (المجلة: العدد 05 ص 205) في قضية (ب.ف) ضد رئيس المجلس الشعبي البلدي لوهان، بأنه للبلدية حق اقامة جدار في ملكية الغير بهدف المحافظة على أمن وسلامة المواطنين (أي أعطى للبلدية الحق في اتخاذ كل التدابير لحماية الأشخاص والأماكن تقاديا لوقوع ضرر نظرا لقدم البناية).

ثانيا-رقابة القضاء العادي: وذلك من خلال رقابة القاضي الجزائي على تعسف الإدارة في استعمال السلطة والمساس بالحقوق والحريات، وكذا عن طريق الدفع بعدم مشروعية القرار الإداري الضبطي أمام أي جهة قضائية²، حيث تنص المادة 05 من المرسوم 88-131 المؤرخ في 04 جويلية 1988 المتضمن تنظيم علاقات الإدارة بالمواطن "يترتب على كل تعسف في ممارسة السلطة تعويض وفقا للتشريع المعمول به دون المساس بالعقوبات الجزائية، والمدنية، والتأديبية والتي يتعرض لها المتعسف".

كما تنص على التعويض عن الضرر المادة 47 من القانون المدني وذلك لأي مواطن تعرض لعمل غير مشروع صدر عن سلطة إدارية.

المطلب الثاني: حدود ممارسة سلطة الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية

لمواجهة ظروف طارئة داخل الدولة والمحافظة على النظام العمومي فيها تسمح التشريعات بتوسيع سلطات الإدارة العمومية، كما اعترف القضاء الإداري الفرنسي لها بذلك في حالة عدم وجود نص، أو في حالة قصوره مثلما فعل مجلس الدولة بإقامته لنظرية سلطات الحرب والظروف الاستثنائية لحفاظ السلطة الإدارية على النظام العمومي وسير المرافق

¹ كقرار للسلطة المحلية بتونس غلق محل تجاري بسوق بلدي بداعي المحافظة على الصحة العمومية، لكن كان هدفه في الحقيقة استرجاع المحل لاستغلاله من الغير تحقيقا لمنفعة مالية. محمد رضا جنينح، المرجع السابق، ص 398-400.

² ذبيح عادل، المرجع السابق، ص 63.

العمومية بانتظام¹، وباستخدام آلية التفسير الواسع للقواعد القانونية، ولكن يظل احترام مبدأ المشروعية قائماً في وجود نصوص قانونية خاصة منظمّة لمثل هذه الظروف، وذلك في إعلان الظرف الاستثنائي (الفرع الأول)، وفي تقييد الحقوق والحريات في الظروف الاستثنائية (الفرع الثاني)، مع رقابة القضاء على أعمال سلطات الضبط الإداري في هذه الظروف (الفرع الثالث).

الفرع الأول: إعلان الظرف الاستثنائي

لقد حدد المشرع الدستوري الجزائري الظروف والوضعيّات الاستثنائية التي يمكن لرئيس الجمهورية أن يقرر إعلانها، وإن كان ذكرها جاء بعنوان: "الحالات الاستثنائية"² مع إدخال بعض الأحكام الجديدة بشأنها في التعديل الدستوري لعام 2020، بوجود بعض الشروط والاجراءات التي يجب أن يلتزم بها رئيس الجمهورية في إعلان أيّ منها كما وردت في المواد 97 إلى 101 من الدستور.

بالإضافة إلى قيود دستورية وردت في مواد أخرى، ومنها نص المادة 93 منه تخص تطبيق المواد (97 إلى 100 و 102 منه) وذلك بمنع تفويض رئيس الجمهورية لسلطته في تطبيق أحكامها، وكذا نص المادة 96 فقرة 05 منه على عدم امكانية تطبيقها في الفترتين النصوص عليهما في المادتين 94 و 95 منه: (حالة شغور منصب رئيس الجمهورية، وكذا حالة استمرار رئيس الجمهورية السارية عهده أو رئيس الدولة في منصبه في حالة اجراء العمليات الانتخابية من جديد طبقاً لأحكام المادة 95 منه)، إلا بموافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معاً، وبعد استشارة المحكمة الدستورية والمجلس الأعلى للأمن.

¹ أقامها مجلس الدولة الفرنسي (نظرية قضائية) حيث تسمح باعتبار بعض القرارات الإدارية مشروعة أثناء هذه الظروف لأنها ضرورية لحماية النظام العمومي وسير المرافق العمومية بانتظام، رغم أنها قرارات غير مشروعة في الظروف العادية. أنظر: عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص ص 394-395.

² بخلاف النص الوارد باللغة الفرنسية: « les situations exceptionnelles »

1-حالي الطوارئ أو الحصار: ورد النص على حالة الطوارئ « l'état d'urgence » وحالة الحصار « l'état de siège » في مادة واحدة (المادة 87 من الدستور)، فلرئيس الجمهورية اتخاذ التدابير اللازمة لاستتباب الوضع بإعلان أيّ منهما، وذلك بنفس الشروط والاجراءات: (ضرورة ملحة، ولمدة محددة 30 يوما كحد أقصى، واجتماع المجلس الأعلى للأمن، واستشارة كل من رئيسي مجلسي البرلمان، والوزير الأول أو رئيس الحكومة (حسب الحالة) ورئيس المحكمة الدستورية).

كما تم النص على امكانية تمديد الحالتين ولكن بموافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا ومن دون تحديد للأغلبية المطلوبة -عدم اشتراط الأغلبية المطلقة- وغياب القانون العضوي المنظم للحالتين رغم نص الفقرة 03 منها على ذلك.

2-الحالة الاستثنائية: لرئيس الجمهورية أن يقرر إعلان الحالة الاستثنائية « l'état d'exception »، وله في ذلك اتخاذ إجراءات استثنائية للمحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية للبلاد وفقا لشروط وإجراءات محددة في المادة 98 من الدستور: (وجود خطر داهم يوشك أن يصيب المؤسسات الدستورية للبلاد أو استقلالها أو سلامة ترابها، ولمدة 60 يوما كحد أقصى، واستشارة كل من رئيسي مجلسي البرلمان، ورئيس المحكمة الدستورية، والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء)، بالإضافة إلى شروط خاصة: (توجيه خطاب للأمة بشأنها، واجتماع البرلمان وجوبا) كما جاء في الفقرتين 03 و04 منها، وذلك لخطورة إعلانها بالنسبة للحقوق والحريات.

أما عن امكانية تمديد الحالة، فلا يتم ذلك إلا بعد موافقة أغلبية أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا، وتنتهي الحالة بنفس الأشكال والإجراءات في إعلانها، لكن المشرع الدستوري أضاف عرض رئيس الجمهورية -بعد انقضاء مدة الحالة- القرارات المتخذة فيها على المحكمة الدستورية كما تنص عليه الفقرة الأخيرة من هذه المادة.

3-حالة التعبئة العامة: لم تفصل المادة 99 من الدستور بشأن حالة التعبئة العامة (la mobilisation générale) (مفهومها وتنظيمها)، إلا ما ورد على أن رئيس الجمهورية يقرها

في مجلس الوزراء بعد الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن وكذا استشارة رئيسي غرفتي البرلمان.

ولكن بناء على الدستور لاسيما بعض المواد منه (منها المواد 30 و 79 و 80 فقرتان 01 و 02 و 139-27) صدر القانون 05-25 المؤرخ في 19 يوليو 2025 يتعلق بالتعبئة العامة، الذي حدد مفهومها في المادة 02 منه، على أنها: "مجموع التدابير الواجب اتخاذها لضمان أكبر فعالية في انتقال القوات المسلحة وأجهزة الدولة والهيئات والمؤسسات الوطنية وكذا الاقتصاد الوطني من حالة السلم إلى حالة الحرب ووضع القدرات الوطنية تحت تصرف المجهود الحربي"، وحدد أسبابها الموضوعية في المادة 05 منه في كون البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها أو وقوع عدوان فعلي أو يوشك أن يقع، ووضع الأحكام المتعلقة بتنظيمها وتحضيرها وتنفيذها، ونصه على أحكام جزائية وأخرى مالية¹.

4- حالة الحرب: تنص المادة 100 من الدستور على إعلان رئيس الجمهورية حالة الحرب « la guerre » إذا وقع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع (حسبما نصت عليه الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة)، وذلك بعد اجتماع مجلس الوزراء والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيسي غرفتي البرلمان ورئيس المحكمة الدستورية، بالإضافة إلى شروط خاصة: (اجتماع البرلمان وجوبا، وتوجيه خطاب للأمة لإعلامها بالحرب)، وقد جاءت الأحكام الأخرى المرتبطة بهذه الحالة في نص المادتين 101 و 102 من الدستور، بحيث طيلة مدتها يوقف العمل بالدستور ويتولى رئيس الجمهورية جميع السلطات، وفي حالة انتهاء مدته الرئاسية فإنها تمتد إلى نهاية الحرب.

¹ تكون المشاركة الفعلية من الأجهزة والهيئات والمؤسسات الوطنية والقطاعين العمومي والخاص والمجتمع المدني والمواطنين ضمن الشروط القانونية المحددة في القانون 05-25 المؤرخ في 19 يوليو 2025 يتعلق بالتعبئة العامة كما ورد في المادة 04 منه، وتطبق أحكامه حتى في حالة التعبئة الجزئية (لمواجهة تهديد ذي خطورة محدودة مكانا وزمانا) كما ورد في المادة 67 من القانون 05-25 المؤرخ في 19 يوليو 2025 يتعلق بالتعبئة العامة، الجريدة الرسمية، العدد 47، المؤرخة في 22 يوليو 2025.

الفرع الثاني: تقييد الحقوق والحريات في الظروف الاستثنائية

تتسع سلطات الإدارة في الظروف الاستثنائية، بل وتختلف من ظرف إلى آخر حسب خطورته على النظام العمومي، وقد عرفت الممارسة العملية في الجزائر بعض الظروف الاستثنائية -الظرف الأمني العصيب- في فترة التسعينات من القرن الماضي، فتم تقييد العديد من الحقوق والحريات بسبب حالة الحصار ثم حالة الطوارئ (كحرية التنقل، حرية التجمع، حرية اختيار موطن الإقامة، حرمة المسكن، حرمة الحياة الخاصة....).

فقد تم إعلان حالة الحصار، وذلك بصدور المرسوم الرئاسي 91-196 المؤرخ في 04 جوان 1991 المتضمن تقرير حالة الحصار الذي نص على اتخاذ التدابير اللازمة ونصت المادة 03 منه على تفويض الصلاحيات الممنوحة للسلطات المدنية إلى السلطات العسكرية بخصوص المحافظة على النظام العام والشرطة، ولها أن تتخذ التدابير المنصوص عليها في مواده¹، والتي تم رفعها بالمرسوم الرئاسي 91-336 المؤرخ في 22 سبتمبر 1991 (قارت 4 أشهر).

ثم إعلان حالة الطوارئ بصدور المرسوم الرئاسي 92-44 المؤرخ في 9 فبراير 1992 المتضمن إعلان حالة الطوارئ (المتمم) بنصه على أن تتخذ السلطات المدنية جميع التدابير الكفيلة بحفظ النظام العام عن طريق قرارات إدارية (فيما حدد لوزير الداخلية، أو لوزير الداخلية والوالي) تتماشى مع توجيهات الحكومة التي لها اتخاذ كل الاجراءات التنظيمية لاستتباب الوضع، ومن بين التدابير تحديد أو منع مرور الأشخاص أو السيارات في أماكن وأوقات معينة، المنع من الإقامة أو الوضع تحت الإقامة الجبرية وغيرها²، وقد تم تمديدها بالمرسوم التشريعي 93-02 المؤرخ في 06 يناير 1993 المتضمن تمديد حالة الطوارئ، ثم رفعها عام 2011 وذلك بالأمر 11-01 المؤرخ في 23 فيفري 2011 المتضمن رفع حالة الطوارئ.

¹ المرسوم الرئاسي 91-196 المؤرخ في 04 يونيو 1991 يتضمن تقرير حالة الحصار، الجريدة الرسمية، العدد 29، المؤرخة في 12 يونيو 1991.

² المرسوم الرئاسي 92-44 المؤرخ في 9 فبراير 1992 يتضمن إعلان حالة الطوارئ، الجريدة الرسمية، العدد 10، المؤرخة في 9 فبراير 1992.

ولمواجهة الظرف الصحي (العالمي) بظهور وباء فيروس كورونا (كوفيد 19) في بداية عام 2020 في الجزائر، صدر المرسوم التنفيذي رقم 20-69 المؤرخ في 21 مارس 2020 المتعلق بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد 19) ومكافحته¹، بتحديد تدابير التباعد الاجتماعي (لمدة 14 يوما عبر كامل التراب الوطني) ومنها تعليق نشاطات نقل الأشخاص (باستثناء نقل المستخدمين) وغلق في المدن الكبرى (محلات ومؤسسات وفضاءات ومطاعم المحددة) مع امكانية توسيع إجراء الغلق إلى أنشطة ومدن أخرى بقرار من الوالي، الوضع في عطلة استثنائية، التسخير من طرف الوالي، وكل ذلك وفق ما حدد في هذا النص من أحكام، ثم تمديد التدابير أو إدخال تعديل عليها (إقرار الحجر المنزلي، وحظر تجمعات الأشخاص والحفلات،...)، أو تكييفها حسب الظروف كالمرسوم التنفيذي 21-173 المؤرخ في 23 أبريل 2021².

وعلى اعتبار اختلاف الوضعية الصحية لكل ولاية سمح المرسوم التنفيذي 21-173 في المادة 03 منه للولاية بإمكانية اتخاذ كل التدابير التي تقتضيها هذه الوضعية، لاسيما إقرار أو تعديل أو ضبط أوقات حجر منزلي جزئي أو كلي، يستهدف بلدية أو مكانا أو حيا أو أكثر، التي تشهد بؤرا للعدوى بعد موافقة السلطات المختصة.

الفرع الثالث: الرقابة القضائية على أعمال سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية

تختلف نظرية الظروف الاستثنائية عن نظرية أعمال السيادة أو الحكومة والتي حدد عناصرها القضاء الإداري، فهي لا تخضع لرقابة القضاء (الإداري والعادي) كأعمال الحكومة

¹ المرسوم التنفيذي رقم 20-69 المؤرخ في 21 مارس 2020 المتعلق بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد 19) ومكافحته.

² تم تعديل إجراء الحجر الجزئي المنزلي مع تمديده لمدة 21 يوم، ويطبق هذا الإجراء في 19 ولاية (من منتصف الليل إلى 04 صباحا) حسب نص المادة 02 من المرسوم التنفيذي 21-173 المؤرخ في 23 أبريل 2021، يتضمن تكييف تدابير نظام الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد 19) ومكافحته.

في المجال الدولي، بخلاف قرارات وإجراءات السلطة الإدارية في الظروف الاستثنائية التي تخضع لرقابة القضاء الإداري وأحياناً للقضاء العادي¹.

وبالتالي، تبقى الرقابة القضائية قائمة في هذه الظروف لأن مبدأ المشروعية لا يستبعد نهائياً، فتخضع التدابير المتخذة في إعلان الظرف الاستثنائي للرقابة القضائية (مع استثناء النظر في قرار إعلان الظرف)، ويراقب القضاء الإداري مدى توفر القيود والضوابط للتأكد من مشروعيتها، وذلك بأن يتم اتخاذ التدابير الاستثنائية خلال الظرف الاستثنائي، وبأنها ضرورية ولازمة لمواجهة الظرف، وكذا ملاءمتها أي تناسبها مع الظرف²، وهنا يملك القاضي سلطة واسعة في تقدير مدى ملاءمة الإجراء مع الوقائع.

تتحمل الإدارة مسؤوليتها عن الأضرار التي تسببها هذه التدابير بقيام المسؤولية على التعويض عن الضرر، وذلك على أساس الخطأ المرفقي (بتوافر أركانه الثلاث)، وكذا امكانية مساءلتها دون خطأ من جهتها وذلك على أساس المخاطر³، أو على أساس الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة.

¹ مصطفى أبو زيد فهمي، المرجع السابق، ص 189.

² عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 395.

³ المرجع نفسه، ص 396.

الفصل الثاني: المرفق العمومي

مرفق

لقد كان لنظرية المرفق العمومي الأثر في تحديد أساس تطبيق القانون الإداري في المراحل التاريخية بفرنسا قبل ظهور ما سمي بأزمة المرفق العمومي-المرافق العمومية الاقتصادية-ودور مجلس الدولة الفرنسي في ذلك قبل عام 1921، ليرز توجه الفقه الإداري نحو الأخذ بالمعيار المختلط (المرفق العمومي والسلطة العامة) كأساس نظرا للانتقادات الموجهة لكل معيار عند الأخذ به منفردا.

وتظل أهمية المرفق العمومي قائمة لارتباطه بتقديم الخدمة العمومية وتلبية الحاجات العامة للمجتمع تحقيقا للمصلحة العامة، غير أن تعدد المرافق العمومية واختلاف طبيعة نشاطاتها يقتضي وجود أنظمة قانونية مختلفة، ولذلك فتحدد مفهوم المرفق العمومي ونظام إنشائه له أهمية بالغة (المبحث الأول)، قبل التطرق لدراسة المبادئ الأساسية التي تحكم المرافق العمومية ومنها التقليدية -التي اتفق عليها الفقه والقضاء الإداري- والحديثة (المبحث الثاني)، ووجود عدة طرق (أساليب) في تسيير المرافق العمومية نظرا لتطور الظروف والحاجات والسياسة العامة داخل الدولة (المبحث الثالث).

المبحث الأول: مفهوم المرفق العمومي ونظام إنشائه

لقد تم إثارة مسألة وجود تعريف موحد للمرفق العمومي لغياب تعريف عام دستوري أو قانوني كما بفرنسا، فنظرا لتغير ظروف الدولة وتطور احتياجات الأفراد فإن التشريع والقضاء لم يقدم تعريفًا للمرفق العمومي، بخلاف الفقه الإداري الذي قدم تعريفات متعددة لا تخرج عن معيارين أساسيين (عضوي أو مادي) وآخر مختلط يجمع بينهما.

فالقضاء الإداري في فرنسا لم يعتبر أن المرافق العمومية تقتصر فقط على تلك التي حددها المشرع، وذلك لغياب تعريف عام (دستوري أو قانوني) وأيضا لاختصاص الإدارة في

إنشاء مرافق عمومية لسكوت النص، لذا برر مجلس الدولة الفرنسي اجتهاده المذكور بتطور المنفعة العامة والحاجة لتبليتها بسرعة وهذا ما لا يقدر عليه المشرع¹.

وعليه سنبدأ بتناول تعريف المرفق العمومي وأنواعه حسب التصنيفات الفقهية لها (المطلب الأول)، ثم بعدها نتطرق إلى عنصر هام يخص إنشاء المرافق العمومية وإغاؤها (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تعريف المرفق العمومي وأنواعه

أقر الفقه الإداري بصعوبة تحديد تعريف موحد للمرفق العمومي، لكن مختلف التعاريف لم تخرج عن الأخذ بمعيار واحد أو معياريين أساسيين (الفرع الأول)، ومن خلالها يتم تحديد مجموعة من العناصر (أركان) التي يقوم عليها المرفق العمومي (الفرع الثاني)، والذي ينقسم إلى عدة أنواع حسب التصنيفات التي وضعها الفقه الإداري (الفرع الثالث).

الفرع الأول: تعريف المرفق العمومي

إن تعريف المرفق العمومي فقها قام على معيار من المعيارين الأساسيين، أحدهما يتعلق بنشاط المنفعة العامة (intérêt général) وهو المعيار المادي، والآخر يتعلق بارتباط هذا النشاط بشخص عمومي وهو المعيار العضوي، وأخذ البعض الآخر بالمعيار المختلط (الجمع بينهما).

أولاً- المعيار العضوي (الهيكلي، الشكلي): يعتبر المرفق العمومي مؤسسة أو جهاز أو هيئة إدارية، فجااء تركيز أصحاب الأخذ بهذا المعيار على الشكل بغض النظر عن موضوع التصرف والنشاط، فعرّفه هوريو بأنه: "منظمة تجمع مجموعة من العناصر البشرية، المادية، المالية، القانونية، لهذا يعد المرفق العام وسيلة من الوسائل التي تلجأ إليها السلطات الإدارية

¹ وجه البعض من الفقه الإداري الفرنسي انتقاده لهذا البناء الفقهي للقضاء الإداري الذي قاد إلى قبول أن الإدارة هي الضامن الأول للمصلحة العامة قبل المشرع، بأن ذلك يتعارض مع مبادئ الديمقراطية النيابية التمثيلية.

N.Foulquier et autres, Traité de droit administratif, (sous dir.), Pascale Gendo, Fabrice Melleray, Philippe yolka, Dalloz, Tome 2, Paris, 2011, PP 53-54.

لإشباع حاجة جماعية بصورة منظمة"، كما عرف أنه: "منظمة عامة تتشبهها الدولة وتخضع لإدارتها بقصد تحقيق حاجات الجمهور".

والأخذ فقط بهذا المعيار هو منتقد، وذلك لظهور مرافق عمومية اقتصادية تستهدف أيضا الربح (بصفة غير أساسية)، ووجود أسلوب تسيير المرفق العمومي عن طريق أشخاص القانون الخاص.

ثانيا- المعيار الموضوعي (المادي، الوظيفي): التركيز على النشاط بغض النظر عن الشكل أي القائم به، بأنه نشاط (يباشره شخص عام) يستهدف المصلحة العامة بتلبية الحاجات العامة¹، وهذا سواء قامت به الدولة بصفة مباشرة أو أنها عهدت به لأشخاص خاصة تحت إشرافها ورقابتها.

أخذ بهذا المعيار أغلب الفقهاء في فرنسا ومصر، فقد عرّفه الفقيه "دوجي" (Duguit) بأنه: "كل نشاط ينبغي على الحكام أن يضمنوا قيامه وتنظيمه ومراقبته، لأن القيام بهذا النشاط ضروري لمبدأ التضامن الاجتماعي، ولأن طبيعته لا تساعد على تحققه دون تدخل السلطة العامة"²، كما عرفه سليمان محمد الطماوي بأنه: "مشروع يعمل باطراد وانتظام تحت إشراف رجال الحكومة بقصد أداء خدمة عامة للجمهور مع خضوعهم لنظام قانوني معين"³.

ثالثا- المعيار المختلط (المركب، المزدوج): يعرف بأنه: "نشاط يحقق المصلحة العامة وهو مرتبط بشخص عام، يخضع لنظام قانوني غير مألوف في القانون العادي المطبق على الأفراد"، فقد أخذ الفقيه "رولان" (Rolland) بالمعيارين، أي أن المرفق العمومي يجمع كونه نشاط المصلحة العامة يتولى القيام به شخص عمومي.

¹ رياض عيسى، نظرية المرفق العام في القانون المقارن، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1985، ص 11.

² ماهر صالح علاوي الجبوري، مبادئ القانون الإداري (دراسة مقارنة)، د.د.ن، بغداد، 2009، ص 85.

³ سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، 1985، ص 321.

الفرع الثاني: عناصر (أركان) المرفق العمومي

أولاً-نشاط المصلحة العامة: إن هدف المرفق العمومي بالضرورة هو نشاط ذا منفعة عامة¹، وتطرح هنا صعوبة تحديد مفهوم هذه الأخيرة لتغيرات المصلحة العامة حسب التغير الزمني أو المكاني وكذا حسب التوجهات السياسية للسلطات العمومية، فمن حيث المكان فإن ما هو ضروري لساكنة ما قد لا يكون كذلك لساكنة أخرى، باستثناء أنشطة المنفعة العامة التي يجب القيام بها ضروريا في كل إقليم الدولة وفي كل الأوقات (كالقضاء، الدفاع، الحفاظ على النظام العام)².

إذا بالمعنى المادي أو الوظيفي، فإن المرفق العمومي يتحدد في نشاط أو مهمة يكون إنجازها ضروريا لتحقيق المنفعة العامة (خدمة الضمان الاجتماعي، التعليم العمومي، النقل العمومي...).

ثانيا-تولي شخص عمومي القيام بالنشاط: تولي شخص عمومي استغلال مشروع عمومي إما مباشرة أو عن طريق التفويض أو الشراكة وذلك دائما تحت إشرافها ورقابتها، وبالتالي وجود شخص عمومي يملك استخدام امتيازات السلطة العامة.

وهنا قد لا يطرح جدال في حالة التولي المباشر للأنشطة من طرف الأشخاص العمومية بواسطة الوسائل البشرية والمادية الخاصة بها، بخلاف لما يُعهد لجهاز أو مؤسسة خاصة (عند الاقتضاء) القيام بالنشاط وذلك بتسيير خاص لمرفق عمومي³، لأن تولي الشخص العمومي في هذه الحالة يصبح غير مباشر.

¹ اعتبر البعض أن تعريف المرفق العمومي يقوم على العناصر التالية: عنصر غائي (المصلحة العامة)، عنصر عضوي (الارتباط بشخص عمومي)، عنصر مادي (نظام قانوني متميز).

R.Chapus, Droit administratif général, Montchrestien, T-1, 15 ème édition, 2001, p.626 et suiv.

² N.Foulquier et autres, op.cit, PP 55-56.

³ Jacques Dembour, Droit administratif, 3ème édition, Faculté de droit, d'économie, et sciences sociales de Liège, 1978, p 89.

ولا يكون تسيير مرفق عمومي من طرف الأشخاص الخاصة لاستغلاله بتقديم الخدمة العمومية إلا بعد إذن من شخص عمومي وذلك بعمل اتفاقي أو انفرادي، وهنا يجب أن يتولى الشخص الخاص تسييره فعليا مع وجود سلطة للإدارة على الشخص الخاص¹.

وحول القيام بهذه الأنشطة من طرف أشخاص القانون الخاص فإن فقه القضاء اعتبر أن اكتساب صفة المرفق العمومي يرجع لهذه المؤشرات الثلاث (خدمة ذات مصلحة عامة، وجود امتيازات السلطة العامة، حق الإدارة في مراقبة طريقة تنفيذ الخدمة العمومية)².

ثالثا-خضوعه لنظام قانوني متميز (استثنائي)، أي لنظام قانوني خاص مقرر للمرافق العمومية، والذي يختلف حسب طبيعته من مرفق إلى آخر كما أجمع عليه الفقه، وإن انتقد جانب من الفقه هذا العنصر بالنسبة للمرافق العمومية الاقتصادية، والتأكيد على أنه لا يمثل عنصرا من عناصر المرفق العمومي بل هو مجرد أثر مترتب -نتيجة- عن كونه مرفقا عموميا³.

الفرع الثالث: أنواع المرافق العمومية

وضع الفقه الإداري تصنيفات للمرافق العمومية، وقد تعددت هذه التصنيفات وأنواع المرافق العمومية حسب الأساس المعتمد أي المعايير المعتمدة، وذلك حسب ما يلي: طبيعة النشاط أو موضوعه والغرض منه (اقتصادي أو غير اقتصادي) كما نادى به البعض، أو نطاق النشاط أو أداة إحداث المرفق العمومي أو مدى استقلاليته، أو من حيث الالتزام بإنشائه.

أولا- حسب طبيعة النشاط: يعد هذا التصنيف الأساسي، وتنقسم به المرافق العمومية إلى: مرافق عمومية إدارية أو اقتصادية أو مهنية أو اجتماعية.

1- المرافق العمومية الإدارية: تقدم خدمة عمومية عن طريق نشاط له طابع إداري، والمستخدمون فيها موظفون عموميون (مركز لائحي لا تعاقدية)، وأموالها عمومية، وقراراتها

¹ N.Foulquier et autres, op.cit, P 60.

² محمد رضا جنبح، المرجع السابق، ص 293.

³ أنظر: عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 419. عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 404.

وعقودها إدارية¹، وهي أقدم أنواع المرافق العمومية من أمثلتها مرفق القضاء والأمن والتعليم والصحة، وتتميز هذه المرافق بما يلي:

- يحكمها القانون العام (القانون الإداري بصفة خاصة) عندما تتصرف كصاحبة سلطة باستخدام امتيازات السلطة العمومية ووسائل القانون العام، وللقانون الخاص فقط عندما تتصرف مثل الأشخاص الخاصة ولا تستخدم تلك الامتيازات بل وسائل القانون الخاص².

- تخضع منازعات هذه المرافق العمومية لنظر القضاء الإداري في المنازعات الإدارية، وينظر القضاء العادي في الحالات التي حددها المشرع استثناء لذلك (كمخالفات السير للمركبات العمومية).

2- **المرافق العمومية الاقتصادية:** تقدم خدمة عمومية عن طريق نشاط له طابع صناعي أو تجاري، وتظهر أهمية تمييزها -بصفة أساسية- عن المرافق الإدارية من حيث النظام القانوني الذي تخضع له والجهة القضائية المختصة للنظر في النزاع³، فهي تخضع كقاعدة عامة للقانون الخاص (القانون التجاري، قانون العمل) وللقضاء العادي، حيث يؤكد النص المنظم لها خضوع المرفق العمومي إلى القواعد المطبقة على الإدارة في علاقات المرفق مع الدولة، وبأنه يعتبر تاجرا في علاقاته مع الغير، ومن أمثلتها مرفق النقل، البريد، وغيرها.

وقد حدد الفقه الإداري معايير تمييزها، ويكون ذلك حسب معيار الغرض، حيث الغرض من المرفق العمومي الاقتصادي هو إنتاج سلع أو خدمات وبيعها مثل نشاط الأشخاص الخاصة، ولا يستخدم امتيازات السلطة العامة بل يخضع للمنافسة، وأيضا حسب معيار التمويل، مثل المؤسسات حيث أرباحها تأتي من عائدات نشاطها -وإن كان ليس بالضرورة أن يكون مربحا- ولا تعتمد أساسا على إعانات عمومية، وحسب معيار الاستغلال أي تسييره

¹ مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، الجزء الأول: تنظيم الإدارة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الطبعة الأولى، 1995، ص 299.

² محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 264.

³ عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 423.

بكيفيات تقترب من التي تطبق في المؤسسات¹، وقد أخذ مجلس الدولة الفرنسي بهذه العناصر الثلاث مجتمعة في تحديد طبيعة المرفق العمومي في قراره المؤرخ في 16 نوفمبر 1956².

3- المرافق العمومية المهنية: ويتعلق الأمر هنا بهيئات مهنية تقوم بتنظيم مهنة معينة وتوجيه ورقابة نشاط المهنة لأعضائها، وتلزم النصوص القانونية المنظمة لها المهنيين (الممارسين للمهنة) بالانخراط فيها، ويخولها القانون بعض امتيازات السلطة العمومية، ولها توقيع الجزاءات على الأعضاء المخالفين لقواعدها التنظيمية، كالنقابات المهنية (الفلاحين، المهندسين، المحامين،...)،³ والقيود الإلزامية فيها والسلطات الممنوحة لها يجعلها تختلف عن نقابة العمال⁴، وقد اعتبرها القضاء الفرنسي مؤسسات عمومية بالنظر لامتيازات السلطة العمومية ووسائل القانون العام التي منحها لها المشرع (كنقابة المالكين بالنسبة للانخراط الإلزامي فيها، ومساهمة أعضائها في التمويل...)، في حين اعتبر المشرع التونسي هذه المنظمات مؤسسات خاصة ذات نفع عام⁵.

ولا تعد هذه المرافق العمومية ولا حتى هياكل التسيير فيها (هيئات منتخبة) مرافق إدارية حيث لا تتولاها سلطة إدارية مركزية، رغم خضوعها في بعض المسائل لجهة القضاء الإداري كمنازعات التسجيل في مهنة المحاماة⁶، وتخضع هذه المرافق للقانون الخاص في العديد من المسائل، ما عدا في أخرى كالمعلقة بعلاقتها مع الأشخاص العمومية (كالدولة) حيث تخضع فيها للقانون الإداري.

4- المرافق العمومية الاجتماعية: يهدف هذا النوع من المرافق إلى تقديم خدمات اجتماعية، وتتعدد هذه المرافق بتعدد هذه الأخيرة كمراكز الضمان الاجتماعي، والتقاعد، وهي تخضع للقانون العام في بعض المسائل كما تخضع للقانون الخاص في مسائل أخرى، وبالتالي لقواعد

¹ N.Foulquier et autres, op.cit, PP 66-69.

² محمد رضا جنينج، المرجع السابق، ص 289.

³ عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 413.

⁴ محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص ص 275-276.

⁵ محمد رضا جنينج، المرجع السابق، ص 317.

⁶ عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 433.

توزيع الاختصاص (جهات القضاء الإداري، القضاء العادي)، وهذا ما أقره مثلا القانون 83-15 المؤرخ في 02 جويلية 1983 المتعلق بالمنازعات في مجال الضمان الاجتماعي¹.

ثانيا- حسب المعايير الأخرى: رغم أهمية المعيار السابق إلا أن هناك معايير أخرى تتمثل في: نطاق النشاط، أداة إحداث المرفق العمومي، مدى استقلاليته، مدى الالتزام بإنشائه.

1- نطاق النشاط: وذلك حسب نطاق ممارسة نشاط المرفق العمومي وتقديم الخدمة، فمنها من تقوم بذلك على مستوى اقليم الدولة فهي مرافق عمومية وطنية كمرفق الأمن، والتعليم، والجمارك وغيرها، وأخرى يقتصر نشاطها على مستوى محلي فقط، كالببلدية أو مؤسسة النقل البلدي...، وتظهر أهمية هذا التحديد في عدة جوانب كالمسؤولية الإدارية (التعويض).

2- أداة إحداث المرفق العمومي: والمقصود هنا الأداة القانونية لإنشاء المرفق العمومي، وذلك بين ما ينشأ بنص تشريعي وبين ما ينشأ بتنظيم (قرار).

3- مدى الاستقلالية: يتعلق ذلك بتمتع المرفق العمومي بالشخصية المعنوية من عدمه، وهذا ما يقره النص القانوني المنظم له، فوجود الشخصية المعنوية يرتب مجموعة من النتائج، وقد تكون الاستقلالية نسبية في وجود رقابة وصائية على المرفق العمومي، ويحدد النص القانوني نطاق نشاط المرفق (وطني، اقليمي) سواء تعلق الأمر بهيئات أو مؤسسات عمومية لها الشخصية المعنوية والاستقلال المالي، كالببلدية أو الولاية (جماعات محلية) أو الجامعات (مؤسسات عمومية وطنية).

4- مدى الالتزام بإنشائه: يتعلق الأمر هنا بمدى إلزام النص القانوني للسلطات الإدارية بإنشاء مرفق عمومي، ففي وجود نص ملزم لها تكون مرافق عمومية إلزامية (obligatoire) وهذا ما نجده في المرافق الضرورية والحيوية، أو تركه ذلك لسلطتها التقديرية فتكون مرافق عمومية اختيارية (facultatif).

¹ عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 434.

المطلب الثاني: إنشاء المرافق العمومية وإلغاؤها

تختلف مكانة وأهمية المرافق العمومية بين الفكر الاشتراكي والفكر الليبرالي بخصوص تدخل الدولة في المجال الاقتصادي بإحداث مرافق عمومية اقتصادية، هذه الأخيرة التي أحدثت جدلا حول النظام القانوني والقضائي الذي يحكمها على اعتبار طبيعة نشاطها، أما عن إنشاء المرافق العمومية بشكل عام فقد تنشأ بنص قانوني أو تنظيمي، ففي فرنسا مثلا بعد دستور 1958 فإن إنشاء فئة جديدة من المؤسسات العمومية يكون بقانون، وكذا مجال تأميم المؤسسات ونقل ملكية المؤسسات من القطاع العام إلى القطاع الخاص بنص المادة 34 منه، أما غير ذلك فيتم بقرار إداري.

كما يختلف الأمر في التشريع الجزائري بين إنشاء المرافق العمومية الوطنية (الفرع الأول) عن المرافق العمومية المحلية (الفرع الثاني)، مع الإشارة إلى عملية إلغائها (الفرع الثالث).

الفرع الأول: إنشاء المرافق العمومية الوطنية

لم يشر الدستور الجزائري لعام 1976 في المادة 151 منه إطلاقا إلى إنشاء المؤسسات من طرف المجلس الشعبي الوطني، وكذا من بعد ذلك المادة 115 من دستور عام 1989، وبذلك فهي ترجع إلى اختصاص السلطة التنفيذية، غير أنه تم النص منذ التعديل الدستوري 1996 على إنشاء فئات المؤسسات من طرف السلطة التشريعية وذلك في المطة 29 من المادة 122 من الدستور وهذا ما تؤكد أيضا المطة 29 من المادة 139 بعد التعديل الدستوري 2020. وما تجدر الإشارة إليه هنا المرافق العمومية المحددة بنص الدستور، فهي تعد مرافق دستورية ضرورية وإلزامية الإنشاء كالمرافق التقليدية للدولة (كالقضاء -المواد 163 من الدستور وما بعدها-، الدفاع، الأمن، الصحة، التعليم).

ويعود للسلطة التنفيذية إنشاء مرافق عمومية وطنية لها الشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، تخضع للرقابة الإدارية لسلطة الوصاية المحددة في النص القانوني المنظم لها (طبيعتها القانونية، تنظيمها، عملها، مهامها، وغيرها من أحكام) كالمرفق العمومي للتعليم

العالي كمؤسسة وطنية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، بأنماطها المتعددة (الجامعات المنظمة في شكل كليات، المراكز الجامعية، المدارس، والمعاهد الخارجة عن الجامعة)¹، وكذا المرافق العمومية التي لا تملك الشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة.

لرئيس الجمهورية إنشاء مرافق عمومية وطنية في إطار ما خولته له المادة 141 فقرة 01 من الدستور من سلطة تنظيمية (مستقلة)، وذلك عن طريق مرسوم رئاسي كإنشاء المدرسة الوطنية العليا في الرياضيات، والمدرسة الوطنية العليا للذكاء الاصطناعي².

كما للوزير الأول (أو رئيس الحكومة) إنشاء مرافق عمومية وطنية بموجب مراسيم تنفيذية تطبيقاً لنصوص تشريعية وتنظيمية، ويتم ذلك بناء على تقرير وزير القطاع المعني، أو تقرير وزاري مشترك، ويمكن الإشارة إلى بعض الأمثلة في وجود العديد منها خلال الممارسة العملية كما هو الحال في إنشاء المؤسسات العمومية بمختلف فئاتها (المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري كالمستشفيات، المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري كمركز البريد، المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني كالجامعات والمدارس الوطنية، والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي كمراكز البحث، والمؤسسات العمومية ذات الطابع الخاص كمستشفيات طب العيون).

وقد أقر القانون 15-21 امكانية إنشاء ضمن مؤسسات التعليم والتكوين العالين والمؤسسات العمومية الأخرى: وحدات بحث علمي وتطوير تكنولوجي (خاصة بالمؤسسة أو مشتركة أو مختلطة) تتمتع بالاستقلالية في التسيير وتخضع للرقابة البعدية، ومخابر أو فرق

¹ المواد 31 و32 و38 من القانون 99-05 المؤرخ في 4 أبريل 1999 المتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي، مع امكانية إنشاء المدارس والمعاهد لدى دوائر وزارية أخرى وذلك بتقرير مشترك مع الوزير المكلف بالتعليم العالي وتكون الوصاية البيداغوجية مشتركة كما جاء في 40 منه. القانون 99-05 المؤرخ في 4 أبريل 1999 والمتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي (المعدل والمنتم).

² المرسوم الرئاسي 21-322 المؤرخ في 22 غشت 2021 يتضمن إنشاء مدرسة وطنية عليا في الرياضيات، والمرسوم 21-323 المؤرخ في 22 غشت 2021 يتضمن إنشاء مدرسة وطنية عليا للذكاء الاصطناعي، الجريدة الرسمية، العدد 65 المؤرخة في 26 غشت 2021.

بحث علمي وتطوير تكنولوجي، مع امتداد هذه الامكانية حتى داخل المؤسسات الاقتصادية والجمعيات والمؤسسات ذات الطابع العلمي¹.

الفرع الثاني: إنشاء المرافق العمومية المحلية

لقد نص الدستور على أن الجماعات المحلية هي الولاية والبلدية، وأنه يعود للسلطة التشريعية ما يخص التقسيم الإقليمي للبلاد بنص المطة 11 من المادة 139 منه، فتحدثت البلدية والولاية بموجب قانون وهذا ما تنص عليه -على التوالي- المادة الأولى من القانون 10-11 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية (المعدل والمتمم) والقانون 07-12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية.

وبإمكان البلدية إحداث مصالح عمومية بلدية، ويتم تنظيم إدارة البلدية طبقا لقانون البلدية وحسب أهمية الجماعة وحجم المهام المسندة إليها لاسيما ما نصت عليه المادة 126 منه كمصلحة الحالة المدنية وغيرها، كما يمكنها إنشاء مرافق محلية أخرى (المادة 133 منه)، فالمجلس الشعبي البلدي إحداث مندوبيات بلدية و/أو ملحقات بلدية (في حدود اختصاصاتها) عن طريق مداولة، وتحديد المرافق العمومية التي يعهد بها إلى المندوبية البلدية التي تتولى ضمان مهام المرفق العمومي وتوفير الوسائل الضرورية للتكفل بها، ويوفر لها الوسائل المادية والبشرية الضرورية لسيرها، ويحدد مجال اختصاص الملحقة البلدية².

¹ تخضع المؤسسة لقواعد تناسب خصوصيات مهامها لاسيما تخصيص ميزانيتها من الدولة...ويمكن للمؤسسة إنشاء مؤسسات فرعية، وأنه يمكن لهذه المؤسسة العمومية المساهمة في التعليم والتكوين العالين وتحدد شروط كفاءات ذلك عن طريق التنظيم، والنص أيضا على الوكالة الموضوعاتية للبحث ودورها وكذا مركز الابتكار والتحويل التكنولوجي (وتحدد مهامها وتنظيمها وسيرها عن طريق التنظيم)، كما تنص عليه المواد 33 إلى 42 من القانون 15-21 المؤرخ في 30 ديسمبر 2015 يتضمن القانون التوجيهي حول البحث العلمي والتطوير التكنولوجي، الجريدة الرسمية، العدد 71 المؤرخة في 30 ديسمبر 2015.

² تم استثناء بلديات ولاية الجزائر العاصمة بالنسبة للمندوبيات البلدية، وذلك بنص المادة 02 من المرسوم التنفيذي 16-258 المؤرخ في 10 أكتوبر 2016 يحدد كفاءات إنشاء المندوبيات البلدية وتعيين حدودها، ويحدد قواعد تنظيم المندوبيات والملحقات البلدية وسيرها، الجريدة الرسمية، العدد 61 المؤرخة في 19 أكتوبر 2016.

كما أكد قانون البلدية 10-11 (المعدل والمتمم) أنها تضمن سير المصالح العمومية البلدية التي تهدف إلى تلبية حاجيات مواطنيها وإدارة أملاكها، فهي تحدث مصالحي الإدارة العامة وكذا مصالحي عمومية تقنية للتكفل على الخصوص بما ورد في المادة 149 منه كالتزويد بالمياه الصالحة للشرب وصرف المياه المستعملة، والنفايات المنزلية والفضلات الأخرى، وصيانة الطرقات وغيرها، ولها تسيير مصالحيها عن طريق إنشاء مؤسسات عمومية بلدية تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة (ذات طابع إداري أو ذات طابع صناعي وتجاري)¹.

وللولاية أن تنشئ مصالحي عمومية ولائية وذلك بموجب مداولة المجلس الشعبي الولائي للتكفل على وجه الخصوص ببعض المجالات (كالطرق والشبكات المختلفة، النقل العمومي، وغيرها)، كما لها امكانية إنشاء مؤسسات عمومية ولائية².

الفرع الثالث: إلغاء المرافق العمومية

يمكن القيام بإلغاء مرافق عمومية، ولكن يجب في ذلك احترام مبدأ توزيع الاختصاصات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية طبقاً لأحكام الدستور بخصوص المجال المحدد للتشريع (خصوصاً المادتين 139 و140 من الدستور) ومجال السلطة التنظيمية (المادة 141 منه)، وكذا قاعدة توازي الأشكال (جهة الإنشاء وأداة الإنشاء) حيث يكون الإلغاء بنفس الشكل، مع مراعاة مسألة الآثار المترتبة عنه في نص الإلغاء (مآل الأموال، المستخدمين، الأملاك)، وكذا بالنسبة للأموال الخاصة (هبات أو وصايا) وذلك بتحويلها لمرافق عمومية مماثلة.

المبحث الثاني: المبادئ الأساسية التي تحكم المرافق العمومية

تخضع المرافق العمومية لمجموعة من المبادئ التي تحكم نشاطها في تقديمها للخدمة العمومية من أجل تحقيق المصلحة العامة، منها المبادئ التقليدية التي سماها الفقه الإداري:

¹ تنص المادة 153 من القانون 10-11 (المعدل والمتمم) على امكانية إنشاء مؤسسة عمومية بلدية.

² يتم تسيير المصالح الولائية بالاستغلال المباشر (المواد 142 إلى 145 من القانون 07-12)، أو إنشاء مؤسسات عمومية ولائية (المواد 146 إلى 148 منه).

"القانون العام للمرافق العامة" التي تحكم مختلف المرافق العمومية (المطلب الأول)، ومبادئ أخرى حديثة تعود للظروف والتطورات الجديدة (المطلب الثاني).

المطلب الأول: المبادئ التقليدية التي تحكم المرافق العمومية

اتفق الفقه الإداري على مجموعة من المبادئ الأساسية التي تحكم المرافق العمومية بغض النظر عن طبيعتها أو طريق تسييرها إذا كانت من شخص عمومي أو خاص، وهذه المبادئ هي: (الاستمرارية، المساواة، التكيف المستمر أو قابلية التغيير).

وقد ساهم الفقيه الفرنسي لويس رولن (Louis Rolland) في وضع هذه المبادئ الأساسية التي تحكم المرافق العمومية وذلك باستخلاصها من فقه قضاء مجلس الدولة الفرنسي¹، وهي قواعد أساسية ومبادئ تقليدية (كلاسيكية) اتفق عليها الفقه والقضاء الإداري في النظم المقارنة.

أدرجت هذه المبادئ في الدستور الجزائري (بعد التعديل الدستوري لعام 2020) في المادة 27 منه تكملة لبعض المبادئ المنصوص عليها قبل ذلك في مواد أخرى، لكن الإشارة إلى هذه المبادئ الأساسية ورد قبل ذلك في بعض النصوص كالفقرة 02 من المادة 209 من المرسوم الرئاسي 15-247 المتضمن الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام²، بأن المرفق العمومي يخضع عند تنفيذه لاتفاقية تفويضه إلى مبادئ الاستمرارية والمساواة وقابلية التكيف (على الخصوص).

وسنطرق إلى هذه المبادئ بداية بمبدأ المساواة أمام المرافق العمومية (الفرع الأول)، ثم مبدأ استمرارية المرفق العمومي (الفرع الثاني)، وبعدها مبدأ التكيف المستمر أو قابلية التغيير (الفرع الثالث).

¹ Gilles.J.Guglielmi, Gene Viève Koubi, Droit du service public, Montchrestien, Paris, 2000, p 406.

² ألغيت الأحكام المخالفة للقانون 23-12 بعد صدور هذا الأخير، القانون 23-12 المؤرخ في 5 غشت 2023 يحدد القواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 51 المؤرخة في 6 غشت 2023.

الفرع الأول: مبدأ المساواة أمام المرافق العمومية

يعد هذا المبدأ من المبادئ الأساسية، وهو امتداد لمبدأ "مساواة الأفراد أمام القانون" كحق دستوري تنص عليه أغلب الدساتير¹، ومنها الدستور الجزائري في المادة 37 منه²، ويتفرع عن هذا المبدأ: مساواة المنتفعين من خدمات المرفق العمومي، والمساواة في الالتحاق بالوظائف العامة، بالإضافة إلى مساواة المنتفعين أمام أعباء المرفق العمومي دون تمييز (كدفع رسم أو مقابل الانتفاع: تعريفه موحدة، نفس طريقة الدفع)، مع مراعاة ما قد يستثنيه المشرع لبعض الفئات مثلا³، لكن مع احترام هذا المبدأ في وضعيات متشابهة.

أولاً-مساواة المنتفعين من خدمات المرفق العمومي: وذلك بأن يتم تقديم الخدمة العمومية دون تمييز لكل من يتواجدون في مراكز قانونية متماثلة أو في ظروف متشابهة، غير أنه بإمكان الإدارة التمييز بين المنتفعين إذا اقتضت ذلك المصلحة العامة، كما هو الحال مثلا من حيث اختلاف المكان أو نوع الخدمة المقدمة (كخدمة النقل)⁴.

وقد تم إدراج هذا المبدأ في الدستور الجزائري في الفقرة 01 من المادة 27 من الدستور، وذلك بمعاملة الجميع معاملة واحدة للحصول على الخدمة دون تمييز لأي من الأسباب: الجنس، اللون، الدين، الحالة المالية...، وما أكدته الدستور أيضا بخصوص المساواة للالتحاق بالتعليم والتكوين المهني في الفقرة الأخيرة من المادة 65 من الدستور، ولا يتنافى هذا المبدأ مع سلطة المرفق في فرض شروط معينة بموجب القوانين والتنظيمات: كدفع الرسوم، اتباع إجراءات، تقديم وثائق...

¹ محمد رضا جنبح، المرجع السابق، ص 298.

² تنص على أن: "كل المواطنين سواسية أمام القانون، ..."، (وقبلها المادة 28 من دستور 1989، المادة 29 من الدستور (بعد تعديل 1996)، المادة 32 من الدستور (بعد تعديل 2016)).

³ عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص ص 425-426.

⁴ عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص ص 423-425.

ثانيا- المساواة في الالتحاق بالوظائف العمومية، كحق دستوري للمواطنين من حيث المساواة في تقلد المهام والوظائف في الدولة، وهذا ما تنص عليه المادة 67 من الدستور¹، مع استثناء منها -لاحقا- ذات الصلة بالسيادة والأمن الوطنيين، وللمشرع امكانية ضبط شروط وإجراءات الالتحاق بالوظائف العمومية، وقد جاء النص على هذا المبدأ في المادة 47 من القانون العضوي 04-11 المتضمن القانون الأساسي للقضاء (السابق)، وكذا في المادة 74 من الأمر 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية (المعدل والمتمم)، والذي حدد شروطا لذلك (الجنسية الجزائرية، التمتع بالحقوق المدنية، الخلو من السوابق العدلية، الوضعية القانونية اتجاه الخدمة الوطنية، السن والقدرة البدنية والمؤهلات المطلوبة)، وطرقا للالتحاق بها (المسابقة، الفحص المهني، التوظيف المباشر)، مع امكانية النص على أحكام استثنائية لهذا النص وذلك في مجالات محددة².

الفرع الثاني: مبدأ استمرارية المرفق العمومي

يعني هذا المبدأ السير العادي للمرفق العمومي بانتظام واطراد في تقديم الخدمة العمومية، وهذا ما يقتضي وجود ضمانات تشريعية تتعلق بتنظيم ممارسة بعض الحقوق (كحق الاضراب، حق الاستقالة) ووضع قواعد خاصة بحماية أموال المرفق العمومي، وهناك ضمانات قضائية أوجدها القضاء الإداري الفرنسي (نظرية الموظف الفعلي، نظرية الظروف الطارئة).

¹ نصت المادة 44 من دستور 1976 على أن وظائف الدولة متاحة لجميع المواطنين دون تمييز ماعدا شروط الاستحقاق والأهلية، كما جاء النص على المساواة في الالتحاق بها دون أية شروط أخرى غير الشروط التي يحددها القانون في المادة 48 من دستور 1989، وبعدها المادة 51 من الدستور (بعد تعديل 1996).

² جاء في المادة 03 من الأمر 06-03 أنه يحدد تطبيق هذا القانون الأساسي بقوانين أساسية خاصة بمختلف أسلاك الموظفين تتخذ بمراسيم، غير أنه يمكن أن تنص القوانين الأساسية الخاصة على أحكام استثنائية له (للأمر 06-03) في مجال: الحقوق والواجبات وسير الحياة المهنية والانضباط العام (نظرا لخصوصية أسلاك الأعوان الدبلوماسيين والقنصليين، وأساتذة التعليم العالي والباحثين، والمستخدمين التابعين للأسلاك الخاصة بالأمن الوطني والحرس البلدي وإدارات الغابات والحماية المدنية والمواصلات السلكية واللاسلكية الوطنية وأمن الاتصالات السلكية واللاسلكية وإدارة الجمارك، وكذا المستخدمين التابعين لأسلاك أمناء الضبط للجهات القضائية، والأسلاك الخاصة بإدارة الشؤون الدينية). الأمر 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006 يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 46 المؤرخة في 16 يوليو 2006 (المعدل والمتمم).

أولاً-الضمانات التشريعية: يضع المشرع مجموعة من الضمانات حفاظاً على حسن سير المرافق العمومية واستمرارية نشاطها في تقديم الخدمة العمومية وذلك بتنظيمه لممارسة الحقوق، ومنها تنظيم ممارسة حق الاضراب الذي يعد توقيفاً إرادياً جماعياً عن العمل لمدة محددة أو غير محددة بغرض تحقيق مطالب مهنية أو اجتماعية، وهو حق معترف به في الدستور الجزائري ويمارس في إطار القانون، كما تنص عليه الفقرة الأولى من المادة 70 من الدستور (بعد تعديل 2020)¹، إلا أن الفقرة 02 منها أقرت للمشرع امكانية منع ممارسة هذا الحق أو وضع حدود لممارسته في مجالات الدفاع الوطني والأمن أو في جميع الخدمات أو الأنشطة العمومية ذات المصلحة الحيوية للأمة، وقد ورد هذا التقييد منذ دستور 1989.

وقد جاء التأكيد في المادة 36 من الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية بأن الموظف يمارس حق الاضراب في إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما. ويمكن للمشرع لأسباب موضوعية منع ممارسة هذا الحق في قطاعات معينة، كما ورد في الأمر 75-89 المؤرخ في 30 ديسمبر 1975 المتضمن قانون البريد والمواصلات، أو ضبط ممارسته بقيود إجرائية كما ورد في القانون 08-23 المؤرخ في 21 يونيو 2023 المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية للعمل وتسويتها وممارسة حق الاضراب، الذي حدد شروط وكيفيات ممارسة حق الإضراب الناتج عن نزاع جماعي للعمل في الباب الثالث منه "ممارسة حق الإضراب"²، وأحال للتنظيم تحديد قائمة القطاعات والمستخدمين والوظائف

¹ نص دستور 1963 على حق الاضراب في المادة 20 منه، لكن المشرع لم يشر إلى ذلك في القانون الأساسي للوظيفة العمومية لسنة 1966 ولا بعده في الأمر 71-74 المتعلق بالتسيير الاشتراكي للمؤسسات، كما اكتفت المادة 61 من دستور 1976 بالاعتراف به في القطاع الخاص، وهذا ما أقره القانون الأساسي العام للعامل لسنة 1978، ونص عليه دستور 1989 في المادة 54 منه، ثم في المادة 57 من الدستور (بعد تعديل 1996)، ثم في المادة 71 من الدستور (بعد تعديل 2016).

² تعريف الإضراب جاء في المادة 42 منه بأنه: "توقف جماعي ومتفق عليه عن العمل بهدف تلبية مطالب اجتماعية ومهنية محضة، يقرره العمال الأجراء أو الأعدان العموميون وفقاً للأحكام والإجراءات المنصوص عليها في هذا القانون وبما يتوافق مع متطلبات نشاط المؤسسة واستمرارية الخدمة العمومية، بعد استفاد الإجراءات الإيجابية للتسوية الودية للنزاع وطرق التسوية الأخرى المحتملة المنصوص عليها في الاتفاقيات أو الاتفاقات الجماعية للعمل"، أما عن كيفية وشروط ممارسته فهي (استفاد الإجراءات الإيجابية للتسوية الودية للنزاعات وغياب طرق أخرى للتسوية في الاتفاقيات أو الاتفاقات الجماعية للعمل، موافقة العمال على الإضراب، الإشعار المسبق له، الحد الأدنى من الخدمة، امكانية الأمر بتسخير العمال المضربين الذين

الممنوع عليهم اللجوء إلى الإضراب في الفقرة 02 من المادة 67 منه، وألغى أحكام القانون 90-02 (المعدل والمتمم).

وكذا تنظيم ممارسة حق الاستقالة، في ظل اعتراف المشرع بهذا الحق منذ الأمر 66-133 المتضمن القانون الأساسي للتوظيف العامة (الملغى) لكن مع وضع قيود على ممارسته¹، وقد نصت المادة 217 من الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للتوظيف العمومية أن الاستقالة حق للموظف يمارسه ضمن إطار القانون-وردت هذه المادة في الباب العاشر "إنهاء الخدمة" وليس تحت عنوان: "حقوق الموظف"- غير أنه لا مجال للتراجع عنها بعد قبولها، وأن تتخذ السلطة المكلفة بالتعيين قرارها خلال شهرين ابتداء من تاريخ ايداع الطلب، ولها أن تؤجل ذلك لمدة شهرين بعد انقضاء الأجل الأول (في حالة الضرورة القصوى للمصلحة) وبانتهائها تصبح نافذة وفعالية.

وما تقتضيه استمرارية تقديم الخدمة العمومية النص على عدم جواز الحجز على أموال المرفق العمومي، ففي إطار عام لم تجز المادة 689 من القانون 75-58 المتضمن القانون المدني الحجز على أموال الدولة ولا التصرف فيها أو تملكها بالتقادم، وقد رفض القضاء العادي المقارن تمكين الأفراد من الحجز على ممتلكات المرفق للحصول على ديونهم في حالة إدارة المرفق بأسلوب الامتياز.

وقد خرج المشرع الجزائري عن المبدأ العام ولكن ليس على سبيل الاطلاق بنصه في المادة 210 من القانون 88-01 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات الاقتصادية على أن الممتلكات التابعة لذمة المؤسسة العمومية الاقتصادية قابلة للتنازل والتصرف فيها وحجزها

يشغلون مناصب عمل ضرورية)، كما تم النص على موانع اللجوء إلى الإضراب (المادتان 67 و68 منه) وتسوية الإضراب (المادتان 69 و70 منه) والبت في النزاعات من طرف اللجنة الوطنية واللجنة الولائية للتحكيم (المواد 71 إلى 77 منه). القانون 23-08 المؤرخ في 21 يونيو 2023 يتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية للعمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب، الجريدة الرسمية، العدد 42، المؤرخة في 25 يونيو 2023.

¹ جاء الاعتراف بحق الاستقالة في المادة 93 من القانون الأساسي العام للعامل لسنة 1978، وبعده في المادة 133 من القانون 85-59 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية.

وذلك حسب القواعد المعمول بها في التجارة، واستثنى من ذلك الجزء من الأصول الصافية التي تساوي مقابل قيمته رأس المال التأسيسي.

ثانياً- الضمانات القضائية: وجاءت هذه الضمانات بمساهمة القضاء الإداري الفرنسي لأجل حسن سير المرفق العمومي واستمرارية تقديم الخدمة العمومية، فقد أقام مجموعة من النظريات كنظرية فعل الأمير، ولكن أبرزها نظريتي الظروف الطارئة والموظف الفعلي¹.

1-نظرية الظروف الطارئة: لقد قرر مجلس الدولة الفرنسي بأنه في حالة وجود ظروف طارئة لم تكن وقت التعاقد والتي من شأنها زيادة الأعباء المالية للملتزم إلى حد الإخلال بالتوازن المالي للعقد إخلالاً جسيماً، فلماذا الأخير أن يطلب الإدارة المساهمة في الخسائر (ولو مؤقتاً)، وظهر ذلك في قضية الشركة العامة للإتارة لمدينة بوردو في عام 1916، غير أن هذه النظرية تختلف عن حالة القوة القاهرة التي يستحيل معها تنفيذ المتعاقد لالتزاماته.

2-نظرية الموظف الفعلي: الموظف الفعلي يعد شخصاً يمارس اختصاصاً إدارياً معيناً رغم وجود عيب جسيم في قرار تعيين شغله لهذه الوظيفة أو لعدم صدور قرار التعيين، وقد أضفى القضاء الفرنسي مشروعية على أعمال هذا الموظف رغم أنها حسب مبادئ القانون تعد غير صادرة عن مختص -مما يقتضي حسبها إلغاء تصرفاته-، وقد ميّز بين حالتين: في الظروف العادية فإن القضاء الفرنسي يبرر قراراته على أساس فكرة العمل الظاهر، كحالة تفويض الرئيس الإداري لمروؤوسيه وتبين وجود خطأ في التفويض، وتبقى الأعمال صحيحة منتجة لآثارها، أما في الظروف الاستثنائية استند في اجتهاده إلى فكرة الموظف الواقعي (الفعلي) في حالة قام شخص أو مجموعة أشخاص في حالات استثنائية (كحرب أو كارثة) بأعمال، فإنها تنتج آثارها القانونية رغم عدم اكتسابهم لصفة الموظف كأعمال المجلس البلدي.

¹ أنظر: ماهر صالح علاوي الجبوري، مبادئ القانون الإداري (دراسة مقارنة)، د.د.ن، بغداد، 2009، ص ص 241، 242.

الفرع الثالث: مبدأ تكيف المرفق العمومي (قابلية التغيير)

يجب أن يحدث تكيف الخدمات العمومية تماشيا مع احتياجات المنتفعين والتطورات العلمية والتكنولوجية المتزايدة وكل ذلك في إطار تحقيق المصلحة العامة، وللإدارة العامة بما لها من سلطة تنظيمية إجراء التغييرات اللازمة على المرفق العمومي بل حتى إلغاء المرفق العمومي وفقا لما تقتضيه المصلحة العامة¹، غير أنه ليس للموظف أن يتمسك بالنظام القانوني القديم الذي كان يحكمه، وليس للمنتفع مثلا أن يتمسك بمجانبة الخدمة في حالة فرض رسوم لقاء الخدمات، كما للإدارة المتعاقدة في عقد التفويض-في ظل امتيازات السلطة العامة- الحق في تغيير بعض بنوده تماشيا مع مصلحة المنتفعين مع احتفاظ المتعاقد بحقه في التوازن المالي للعقد.

وقد أدرج هذا المبدأ في الفقرة 02 من المادة 27 من الدستور الجزائري (بعد تعديل 2020)، فيمكن تغيير قواعد المرفق العمومي المنظمة له مثل تغيير أسلوب تسيير المرفق العمومي من استغلال مباشر إلى مؤسسة عمومية أو تفويض، وهذا ما قد ينعكس على مستخدميه أو المنتفعين منه.

المطلب الثاني: المبادئ الحديثة التي تحكم المرافق العمومية

توجد العديد من المبادئ التي تضاف إلى المبادئ التقليدية الثلاث، وهذا نظرا لتطور المرافق العمومية وبروز حاجات مجتمعية جديدة ومتنوعة وتدخل الدولة في المجال الاقتصادي، غير أن هذه المبادئ لا تطبق بصفة شاملة على جميع المرافق العمومية بل يرتبط ذلك بنوع النشاط كمبدأ مجانية المرفق العمومي.

فقد ظهرت مبادئ جديدة وعديدة وعالمية (خاصة نصوص المجموعة الأوروبية) مع التطورات الحاصلة على المرافق العمومية وخصوصا في تسييرها من أشخاص القانون الخاص:

¹ نادية ضريفي، المرفق العام بين ضمان المصلحة العامة وهدف المردودية: حالة عقود الامتياز، أطروحة دكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر 1 بن يوسف بن خدة، 2012/2011، ص ص 219-220.

(البساطة، التناسب، الفعالية، المسؤولية، الوساطة، السرعة، النوعية، الخضوع لقواعد الاستهلاك، الشفافية)¹، وما أُدرج مثلا في الدستور الجزائري (بعد تعديل 2020) في الفقرة 02 من المادة 27 منه والمتمثل في مبدأ التغطية المنصفة للتراب الوطني وأنه عند الاقتضاء يجب ضمان حد أدنى للخدمة، ومبدأ حياد الإدارة بعد إدراجه في الدستور في المادة 23 منه بعد تعديل عام 1996 ثم أكدته النصوص الدستورية اللاحقة له².

وسيتم التطرق إلى بعض المبادئ الحديثة كمبدأ مجانية المرفق العمومي (الفرع الأول)، والإدارة الالكترونية (الرقمنة) للمرافق العمومية (الفرع الثاني)، مبدأ الجودة أو النوعية (الفرع الثالث)، مع الإشارة إلى مبادئ أخرى (الفرع الرابع).

الفرع الأول: مبدأ مجانية المرفق العمومي

يهدف هذا المبدأ إلى استفادة المنتفعين من الخدمة العمومية دون مقابل أو بمقابل رمزي لا يعكس تكاليف الخدمة وذلك بهدف توسيع نطاق الاستفادة من الخدمة، غير أنه لا يدخل ضمن ما سمي بالنظام القانوني العام للمرفق العمومي لأنه لا يطبق على المرافق العمومية الاقتصادية (الصناعية والتجارية) والتي تهدف أساسا إلى تحقيق المصلحة العامة وكذا تحقيق الربح وتمويلها الأساسي يتأتى من المقابل الذي يدفعه المنتفعون، وهذا خلافا للمرافق العمومية الإدارية أو التي تأخذ طابعا غيره.

ومن بين هذه الخدمات العمومية المجانية نجد التعليم والصحة العمومية في وجود رسوم محددة كرسوم التسجيل الجامعي، فتنص الفقرة 02 من المادة 65 من الدستور الجزائري على مجانية التعليم العمومي وفق الشروط التي يحددها القانون، وكذا تمكين المواطن من الرعاية الصحية لاسيما للمعوزين والوقاية من الأمراض المعدية والوبائية ومكافحتها كما تنص عليه المادة 63 من الدستور، وقد يأتي النص على مجانية تقديم بعض الخدمات لفئات محددة من

¹ نادية ضريفي، المرجع السابق، ص 200.

² عدم تحيز الإدارة، كما ورد في المادة 25 من الدستور (بعد تعديل 2016)، وبعده المادة 26 فقرة 02 من الدستور (بعد تعديل 2020) مع الفقرات الأخرى المضافة لها.

المجتمع في اطار الدعم والحماية الاجتماعية من طرف الدولة كذوي الاحتياجات الخاصة والطلبة وغيرهم.

الفرع الثاني: الإدارة الالكترونية للمرافق العمومية

ظهر مفهوم المرفق العمومي الإلكتروني الذي يعتمد على وسائل الكترونية في تقديم الخدمة العمومية، وحتى قيام الإدارة العمومية بأعمالها القانونية (القرارات والعقود) الكترونيا بعد التطور الحاصل في مجال الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، وهذا ما يساهم في تخفيض الأعباء (الوقت والجهد والمال)، وتحسين أداء المرافق العمومية لمزايا الكفاءة والفعالية والسرعة في استخدام الأساليب الالكترونية والتي تسمح أيضا بتجاوز مشكلات الإدارة التقليدية¹، وبدأت تتجسد أكثر في الجزائر بعد توجه السياسة العامة في اتجاه تعميم الإدارة الالكترونية، وفق استراتيجية وطنية شاملة تشمل مختلف القطاعات الوزارية، تضعها وتشرف على تنفيذها وتقييمها المحافظة السامية للرقمنة كهيئة تحت وصاية رئيس الجمهورية².

الفرع الثالث: مبدأ الجودة (النوعية)

يهدف هذا المبدأ إلى ضمان حصول المنتفعين على خدمة عمومية ذات جودة وبأحسن الأسعار، فلم يعد يقتصر على المشاريع الخاصة بل امتد إلى المشاريع العمومية لتحقيق رضى المنتفعين من خدمات تتمتع بمعايير الجودة، ويدخل في ذلك استخدام التكنولوجيا الحديثة لتحسين نوعية الخدمة العمومية.

¹ ليندة أونيسي، المبادئ الضابطة للمرفق العام الإلكتروني، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد 14، العدد 1، 2021، ص 206.

² أنشأت المحافظة السامية للرقمنة بالمرسوم الرئاسي 23-314 المؤرخ في 06 سبتمبر 2023 ينصمن إنشاء محافظة سامية للرقمنة وتحديد مهامها وتنظيمها وسيرها، الجريدة الرسمية، العدد 59 المؤرخة في 10 سبتمبر 2023، والمعدل بالمرسوم الرئاسي 24-63 المؤرخ في أول فبراير 2024، الجريدة الرسمية، العدد 08 المؤرخة في 4 فبراير 2024.

ويعود هذا المبدأ إلى اتفاقية الاتحاد العام التي نصت على ضرورة تبنيه من قبل الدول الأعضاء بموجب اتفاقية لشبونة (التي دخلت حيز التنفيذ عام 2009)¹، وقد تم النص عليه في الجزائر في عدة نصوص قانونية، منها: ما ورد في المادة 06 من المرسوم 88-131 الذي ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن بأن الإدارة تسهر دوماً على تكييف مهامها وهيكلها مع احتياجات المواطنين، وبأنه يجب أن تضع تحت تصرف المواطن خدمة جيدة، وما ورد في المادة 03 من المرسوم التنفيذي 18-199 المتعلق بتفويض المرفق العام، بأنه يجب أن يتم تفويض المرفق العام في إطار احترام مبادئ المساواة والاستمرارية والتكيف مع ضمان معايير الجودة والنجاعة في الخدمة العمومية².

ويضاف إلى ذلك ما ورد -على الخصوص- في الدستور بشأن سهر الدولة باستمرار على تحسين جودة التربية والتعليم كما جاء في نص الفقرة الأولى من المادة 65 من الدستور (بعد تعديل 2020).

الفرع الرابع: مبادئ أخرى

لا يقتصر الأمر على هذه المبادئ المذكورة، فهناك مبدأ الشفافية الذي ورد النص عليه بشكل عام في المطة 05 من المادة 09 من الدستور (بعد تعديل 2020) بالنسبة للغايات التي يجب ضمانها في تسيير الشؤون العمومية من طرف المؤسسات التي يختارها الشعب، وقد أكد المرسوم الرئاسي 15-247 خضوع اتفاقيات تفويض المرفق العام لإبرامها إلى المبادئ المنصوص عليها في المادة 05 منه والتي منها شفافية الاجراءات (بالإضافة إلى حرية الوصول للطلبات العمومية، والمساواة في معاملة المرشحين).

¹ شكران قاسم الدغمي، مبدأ الجودة في المرافق العامة (دراسة تحليلية)، دراسات علوم الشريعة والقانون، المجلد 46، العدد 1، 2019.

² المرسوم التنفيذي 18-199 المؤرخ في 02 غشت 2018 يتعلق بتفويض المرفق العام، الجريدة الرسمية، العدد 48، المؤرخة في 05 غشت 2018.

ومبدأ الحياد حيث يضمن القانون عدم تحيز الإدارة وبأن تتعامل هذه الأخيرة مع الجمهور بكل حياد (في إطار احترام الشرعية) وأداء الخدمة بدون تماطل كما تنص عليه المادة 26 (الفقرتان 02 و 03) من الدستور، ومبدأ الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية وذلك لاسيما من المجتمع المدني كما ورد في الفقرة الأخيرة من المادة 16 من الدستور، ومبدأ التغطية المنصفة للتراب الوطني (وعند الاقتضاء ضمان الحد الأدنى للخدمة) كما ورد في المادة 27 من الدستور، وغيرها كمبدأ المنافسة، اللوجية، المساواة.

المبحث الثالث: طرق (أساليب) تسيير المرافق العمومية

قد يتم تسيير المرافق العمومية عن طريق جهاز حكومي وذلك إما بالاستغلال المباشر أو بأسلوب المؤسسة العمومية (المطلب الأول)، كما قد يتم تسييرها بواسطة شخص من أشخاص القانون الخاص أو عن طريق الشركة المختلطة (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تسيير المرافق العمومية عن طريق جهاز حكومي

يتم تسيير المرافق العمومية عن طريق جهاز حكومي إما من خلال الاستغلال المباشر (الفرع الأول)، أو أسلوب المؤسسة العمومية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: أسلوب الاستغلال المباشر

يعد أسلوب الاستغلال المباشر الطريقة التقليدية لتسيير المرافق العمومية، بل طريقة قديمة ارتبطت بظهور الدولة وهذا ما نجده في المرافق السيادية (الدفاع والأمن والعدالة) ومرافق حيوية أخرى (كالتعليم، الصحة) حيث تقوم الدولة أو هيئاتها بتسيير المرفق العمومي باستعمال أموالها وموظفيها ووسائل القانون العام، وبذلك تكون الرقابة عليه مباشرة مع خضوعه لقواعد المحاسبة العمومية وخضوعه للقانون العام (خاصة المرافق الإدارية)، وقد يتبع بالنسبة لبعض المرافق الصناعية والتجارية.

وقد يكون الاستغلال المباشر مركزيا في تسيير العديد من المرافق العمومية كمرفق القضاء، الجمارك، الضرائب، ومختلف الإدارات المركزية للوزارات والمصالح الخارجية لها، مع

الإشارة إلى التخلي عن هذا الأسلوب في بعض الخدمات العمومية -في الجزائر- بتسييرها عن طريق أسلوب المؤسسة العمومية كالجامعات بالنسبة لمرفق التعليم العالي، وكذا مرفق البريد بإحداث "بريد الجزائر" كمؤسسة عمومية وطنية ذات طابع صناعي وتجاري لها الشخصية المعنوية والاستقلال المالي بالمرسوم التنفيذي 02-43 يتضمن إنشاء بريد الجزائر¹.

كما قد يكون الاستغلال المباشر محليا، وهذا ما ورد في قانون البلدية وقانون الولاية اللذين أقر استغلال مصالح عمومية بصفة مباشرة مع وجوب تقييد الإيرادات والنفقات المتعلقة بذلك ضمن الميزانية المحلية، لكنهما أجازا كاستثناء امكانية منح ميزانية مستقلة لبعض المصالح العمومية المستغلة مباشرة².

الفرع الثاني: أسلوب المؤسسة العمومية

يمتاز أسلوب المؤسسة العمومية³ بإضفاء الشخصية المعنوية والاستقلال المالي عليها وقد تكون وطنية أو محلية، وتعد أموالها أموالا عامة وأعوانها عموميون وقراراتها إدارية، وقد سماها الفقه الإداري اللامركزية المرفقية (المصلحية)، وهي تقوم على أساس التخصص والاستقلالية ولكنها تخضع للرقابة عن طريق الوصاية الإدارية من أجل المصلحة العامة، وقد أخذ إحداثها في التشريع الجزائري عدة تسميات منها: ديوان، مرصد، وكالة.

¹ المرسوم التنفيذي 02-43 المؤرخ في 14 يناير 2002 يتضمن إنشاء بريد الجزائر، الجريدة الرسمية، العدد 04، المؤرخة في 16 يناير 2002.

² الاستغلال المباشر بالنسبة للبلدية في المادتين 151 و152 من القانون 11-10 يتعلق بالبلدية (المعدل والمتمم)، والاستغلال المباشر بالنسبة للولاية في المواد 142 إلى 145 من القانون 12-07 يتعلق بالولاية مع النص صراحة على وجوب ضمان المجلس الشعبي الولائي لتوازنها المالي.

³ عرفت أنها: "المؤسسة العامة ليست سوى مرفق من المرافق العامة يقوم على إدارته عضو عام، أو هيئة عامة، ويتمتع بالشخصية الاعتبارية، فيكتمل له بذلك عنصرا الاستقلال العضوي والفني عن السلطة المركزية". مصطفى أبو زيد فهمي، المرجع السابق، ص 316.

ويترتب للمؤسسة العمومية ذمة مالية مستقلة عن الدولة أو هيئاتها، ولها حق التعاقد والتقاضي وحق قبول الهبات والوصايا، وهي مسؤولة عن أفعالها التي قد تلحق ضررا بالغير¹، كما عليها أن تلتزم القيام بنشاطها المحدد لها في النص التشريعي أو التنظيمي.

للمؤسسات العمومية في التشريع الجزائري حسب طبيعة النشاط عدة أنواع، ورد البعض منها في المادة 02 من الأمر 06-03 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية: (المؤسسة العمومية الإدارية (ذات الطابع الإداري)، المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني، المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي)، والنص على المؤسسة العمومية الاقتصادية في القانون 88-01 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية (المعدل والمتمم)، ويضاف إلى هذه المؤسسات المؤسسة العمومية ذات الطابع الخاص.

وعلى مستوى الجماعات المحلية يمكن للبلدية إنشاء مؤسسة عمومية محلية (بلدية)²، كما يمكن للمجلس الشعبي الولائي إنشاء مؤسسة عمومية ولائية، وكذا لمجالس ولائية (ولايتين فأكثر) إنشاء مؤسسات ولائية مشتركة³، وذلك في حدود ما هو مقرر لها من أنواع (ذات الطابع الإداري، أو ذات الطابع الصناعي والتجاري)

ويمكن التمييز بين هذين النوعين:

أولاً- المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري: يخضع هذا النوع من المؤسسات لقيود التخصص ونظام المحاسبة العمومية، أموالها عمومية وموظفوها عموميون وقراراتها إدارية وعقودها تخضع

¹ عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 459.

² جاء النص على امكانية تسيير المصالح مباشرة في شكل استغلال مباشر أو في شكل مؤسسة عمومية بلدية أو عن طريق الامتياز وتقويض المصالح العمومية بعقد برنامج أو صفقة طلبية (المواد 150 إلى 156 منه).

³ يتم تسيير المصالح الولائية بالاستغلال المباشر (المواد 142 إلى 145 من القانون 12-07)، أو إنشاء مؤسسات عمومية ولائية (المواد 146 إلى 148 منه)، غير أن الترخيص من طرف المجلس الشعبي الولائي باستغلالها عن طريق الامتياز -وفق دفتر شروط نموذجي يحدده التنظيم ويصادق على العقود المبرمة طبقاً لأحكام المادة 54 منه- لا يكون إلا إذا تعذر استغلال هذه المصالح بالطريق الأول أو الثاني (المادة 149 منه)، وامكانية إنشاء مؤسسات ولائية مشتركة لإدارة الممتلكات أو التجهيزات المنجزة بصفة مشتركة والتي يكون تسييرها ضرورياً من الناحية القانونية والتقنية.

لقانون الصفقات العمومية، فهي تخضع من حيث الأصل للقانون العام ومنازعاتها تعرض على القضاء الإداري، كما أن الأصل فيها مبدأ المجانية ما لم يتم النص على خلاف ذلك، ومن أمثلتها: المدرسة الوطنية للمناجمت، المدرسة الوطنية للإدارة، المؤسسة العمومية للصحة الجوارية، وغيرها.

ثانيا- المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري: يتميز هذا النوع من المؤسسات بمسك المحاسبة على الشكل التجاري، قرارات ليست إدارية وتخضع من حيث الأصل للقانون الخاص (التجاري، العمل)، فالعاملين فيها لا يخضعون لقانون الوظيفة العمومية وهي تخضع في علاقاتها مع الغير (المتعاملين معها) للقانون الخاص أما في علاقاتها مع الإدارة فتخضع للقانون العام، ومن أمثلتها: مؤسسة الجزائرية للمياه، التلفزيون العمومي الجزائري، المرصد الوطني للبيئة والتنمية المستدامة، وغيرها.

المطلب الثاني: تسيير المرافق العمومية بواسطة شخص من أشخاص القانون الخاص أو

بالشراكة

قد تلجأ الدولة لظروف سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية كتخفيف العبء المالي عليها أو الاستفادة من خبرة القطاع الخاص في التسيير إلى أسلوب تسيير المرافق العمومية بواسطة شخص من أشخاص القانون الخاص (الفرع الأول)، أو بأن تلجأ إلى أسلوب الاستغلال المختلط أي الشراكة معه (الفرع الثاني).

الفرع الأول: أسلوب تفويض المرفق العمومي

يعد تفويض المرفق العمومي انتقال من طريقة التسيير المباشر إلى التسيير غير المباشر، ويأتي ذلك في إطار تقديم الخدمة العمومية مع تقليص العبء المالي للميزانية العمومية، غير أن الأمر قد لا يقتصر في كل الحالات على عملية الاستغلال فقط كما هو الحال في أسلوب الامتياز.

أولاً-تعريف تفويض المرفق العمومي: من بين التعاريف الفقهية بأنه: العقد المبرم بين شخص عمومي متمتع بصلاحيات وشخص آخر، مكلف بتسيير جزء أو كل المرفق المرتبط بهذه الصلاحيات"¹، وأيضا بأنه: "عقد يُفوض بموجبه شخص معنوي خاضع للقانون العام ويسمى المُفوض تسيير مرفق عام لمدة محددة لفائدة شخص معنوي يخضع للقانون الخاص ويسمى المُفوض له، يخول له تحصيل تعريفة من المرتفقين أو تحقيق أرباح من التفويض المذكور أو بهما معا"².

وقد ظهر هذا الأسلوب في نهاية ثمانينات القرن الماضي في فرنسا، لتسيير المرافق العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، ولكن نشير هنا إلى عقد البوت (BOT) الذي عرّف بأنه: "عبارة عن تركيبة تعاقدية للتمويل الخاص لمشروعات القطاع العام حيث يتولى الملتزم تمويل وإنشاء المشروع (البناء) ثم يتولى استغلال أو تشغيل المشروع خلال مدة محددة (الاستغلال)، في نهاية المدة يلتزم بإعادة المشروع إلى الجهة المانحة (تحويل)"³.

المشرع الجزائري وإن لم يأخذ بهذه التسمية (عقد البوت) إلا أن عناصر هذا العقد نجدها في عقد تفويض المرفق العمومي وتحديدا ضمن عقد الامتياز كما سيتم ذكره لاحقا، وقد ورد مصطلح "التفويض" في القانون 10-11 المتعلق بالبلدية (المعدل والمتمم) في المواد (149، 02/150، 155، 156 منه)⁴.

أما الأحكام الخاصة بتفويض المرفق العمومي فوردت في المرسوم الرئاسي 15-247 المؤرخ في 16 ديسمبر 2015 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ويكون ذلك بموجب اتفاقية تفويض تسييره بين السلطة المفوضة التي تتصرف لحساب شخص

¹ Carole Chenuaud-Fraizier, la notion de délégation de service public, RDP, n 1, 1995, p.182.

² تعريف للأستاذ ستيفان براكوننيار (Stéphane Braconnier)، أنظر: نادية ضريفي، تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة، د.ط، دار بلقيس، الجزائر، 2010، ص 151.

³ حمادة عبد الرزاق حمادة، النظام القانوني لعقد امتياز المرفق العام، د.ط، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2006، ص 26.

⁴ القانون 10-11 المؤرخ في 22 يونيو 2011 يتعلق بالبلدية.

معنوي خاضع للقانون العام والمفوض له ما لم يوجد حكم تشريعي مخالف، ويتم التكفل بأجر المفوض له بصفة أساسية من استغلال المرفق¹.

ثانياً- عناصر تفويض المرفق العمومي: ويتحدد ذلك في وجود مرفق عمومي قابل للتفويض (ما لم يوجد نص تشريعي مخالف)، وكذا وجود علاقة تعاقدية اتفاقية (تعاقدية) رضا طرفي العقد الإداري (من العقود الملزمة للجانبين ويتضمن حقوقاً والتزامات لطرفي العقد)، واستغلال المرفق العمومي (موضوع العقد) بمقابل مالي للمفوض له من نتائج الاستغلال.

ثالثاً- أشكال تفويض المرفق العمومي: حدد المرسوم الرئاسي 15-247 أشكاله في المادة 210 منه: (الامتياز، الإيجار، الوكالة المحفزة، التسيير) حسب بعض المعايير (مستوى التفويض، الخطر، الرقابة)، غير أنه سمح بإمكانية اتخاذ أشكال أخرى له غير تلك المذكورة (وفق الشروط والكيفيات المحددة عن طريق التنظيم)، وتطبيقاً له صدر المرسوم التنفيذي 18-199 المتعلق بتفويض المرفق العام، بتحديد أحكام اتفاقية التفويض ومنها وجوب تضمين العقد لبعض البيانات على الخصوص كمدة التفويض.

1- الامتياز (forme de concession): عُرِف عقد الامتياز أو الالتزام بأنه: "عقد إداري يتم بمقتضاه اسناد إدارة أحد المرافق العامة الاقتصادية إلى شخص من أشخاص القانون الخاص سواء كان فرداً أو شركة لمدة محددة لتحقيق الغرض الذي أنشئ المرفق من أجله، على مسؤوليته بواسطة أمواله وعماله، مقابل تحصيل رسوم على المنتفعين بخدمات المرفق".

وقد اعتبره القضاء الإداري بأنه عقد من نوع خاص (موضوعه إدارة مرفق عام)، أما الفقه الإداري فقد اختلف في طبيعته القانونية، فالبعض اعتبره عمل انفرادي من جانب السلطة (ترخيص فقط للملتزم أي بعد قبوله لشروطها)، وجانب آخر اعتبره من العقود المدنية ويخضع

¹ المادة 207 في الباب الثاني: "الأحكام المطبقة على تفويضات المرفق العام" من المرسوم الرئاسي 15-247 المؤرخ في 16 ديسمبر 2015 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، الجريدة الرسمية، العدد 50، المؤرخة في 20 سبتمبر 2015.

لأحكامها، وهي آراء منتقدة، لكن هناك الكثير من اعتبره عمل مركب (أحكام تعاقدية وأخرى تنظيمية كالتالي تخص المنتفعين) كالفقيه "دوجي"¹.

وبذلك فالامتياز عقد ذو طبيعة مختلطة (تنظيمية وتعاقدية) لوجود شروط تنظيمية وأخرى تعاقدية حيث تعد الجهة الادارية دفتر الشروط، وتتمثل أركانه في: الأطراف (الجهة الإدارية مانحة الامتياز، الملتزم)، المحل (مرفق اقتصادي)، الشكل (وثيقة رسمية أي دفتر شروط)، مع مراعاة واحترام الشروط التنظيمية، كامتياز استغلال خدمات النقل الجوي مثلا.

*آثاره: هناك التزامات وحقوق بالنسبة لأطرافه (وتمتد آثاره إلى المنتفعين)، فعلى الملتزم القيام بالتنفيذ الشخصي للالتزام وضمان استمرارية المرفق العمومي، وعلى الإدارة التعويض عن الأضرار (كحالة الفسخ دون إخلال الملتزم بشروط العقد)، كما للملتزم الحق في الحصول على المقابل المالي من المنتفعين والحصول على مساعدات من الإدارة (التوازن المالي للعقد، التعويض)، وللإدارة في إطار المصلحة العامة حق الرقابة والاشراف وتعديل العقد واسترداد المرفق قبل نهاية المدة وتوقيع الجزاءات عند إخلال الملتزم ببعض شروط العقد (المالية، الفسخ).

*انتهائه: ينتهي عقد الالتزام بانتهاء المدة المحددة أو صدور حكم قضائي، أو إنهائه من جانب الإدارة حسب مقتضيات المصلحة العامة (الفسخ).

*تنظيمه: لقد ورد تعريف الامتياز في المادة 210 من المرسوم الرئاسي 15-247 بأنه: "تعهد السلطة المفوضة للمفوض له إما إنجاز منشآت أو اقتناء ممتلكات ضرورية لإقامة المرفق العام واستغلاله، وإما تعهد له فقط باستغلال المرفق العام"، وبذلك هناك حالات لهذا العقد حيث قد لا يقف التعاقد على مجرد الاستغلال، فمنها إنجاز منشآت للمرفق العمومي واستغلاله كما هو الحال في عقد البوت، وللمفوض له أن يستغله باسمه وعلى مسؤوليته ويقوم بعملية التمويل

¹ عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 467.

(إنجازه أو اقتناء الممتلكات مع استغلاله، أو استغلاله فقط)، كما يتقاضى عن ذلك أتاوى من مستخدمي المرفق العمومي، وللسلطة المفوضة حق الرقابة.

وأعدت المادة 53 من المرسوم التنفيذي 18-199 المؤرخ في 02 غشت 2018 المتعلق بتفويض المرفق العام تعريف الامتياز مع تحديد شروط وكيفيات تفويض المرفق العام للجماعات الإقليمية¹، غير أنها حددت نوع رقابة السلطة المفوضة بأنها جزئية وكذا المدة القصوى للامتياز (30 سنة) مع امكانية التمديد مرة واحدة (دون تجاوز 04 سنوات) بموجب ملحق (يطلب من السلطة المفوضة على أساس تقرير معلل لإنجاز استثمارات مادية غير منصوص عليها في الاتفاقية).

2- الإيجار (forme de l'affermage): جاء تعريفه في الفقرة 02 من المادة 210 من نفس المرسوم الرئاسي بأن: "تعهد السلطة المفوضة للمفوض له بتسيير مرفق عام وصيانته مقابل إتاوة سنوية يدفعها لها، ويتصرف المفوض له، حينئذ لحسابه وعلى مسؤوليته"، ويتم تمويل إقامة المرفق العمومي من طرف السلطة المفوضة على أن يتقاضى المفوض له أجره من خلال تحصيل الأتاوى من مستعملي المرفق.

كما أعادت أيضا المادة 54 من المرسوم التنفيذي 18-199 تعريفه، وأكدت على تحمل المفوض له لكل المخاطر (تجارية، صناعية) وحددت نوع الرقابة بأنها جزئية وكذا المدة القصوى للإيجار (15 سنة) مع امكانية التمديد مرة واحدة (دون تجاوز 03 سنوات) بموجب ملحق (بنفس الشرط).

¹ ورد في المواد 2 إلى 7 منه تحديد مفهوم تفويض المرفق العام الذي هو تحويل لبعض المهام غير السيادية التابعة للسلطات العمومية، لمدة محددة إلى المفوض له (شخص معنوي عام أو خاص، خاضع للقانون الجزائري) بموجب اتفاقية تفويض -عقد إداري- بهدف الصالح العام. والسلطة المفوضة هي الجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري التابعة لها والمسؤولة عن مرفق عام، والتي يمكنها أن تفوض تسييره، وأنه لا يمكن للمفوض له أن يقوم بتفويضه إلى شخص آخر (غير أنه يمكن اللجوء إلى مناولة جزء من المرفق العام المفوض إذا فرضت ذلك متطلبات التسيير بعد الموافقة الصريحة للسلطة المفوضة، ويمنع في كل الحالات المناولة بصفة كلية)، وجاء النص على المناولة في المادتين 60 و61 منه. المرسوم التنفيذي 18-199 المؤرخ في 02 غشت 2018 يتعلق بتفويض المرفق العام، الجريدة الرسمية، العدد 48، المؤرخة في 05 غشت 2018.

3-الوكالة المحفزة (forme de la régie intéressée): كما هو الحال بالنسبة للشكلين المذكورين، جاء تعريف الوكالة المحفزة بأن: "تعهد السلطة المفوضة للمفوض له بتسيير أو بتسيير وصيانة المرفق العام، ويقوم المفوض له باستغلال المرفق العام لحساب السلطة المفوضة التي تمول بنفسها إقامة المرفق العام وتحفظ بإدارته".

ويدفع أجر المفوض له مباشرة من طرف السلطة المفوضة بواسطة منحة -تحدد بنسبة مئوية من رقم الأعمال-وتضاف إليها منحة إنتاجية، وحصّة من الأرباح عند الاقتضاء، أما بخصوص تحديد التعريفات -التي يدفعها مستعملي المرفق العام ويحصلها المفوض له لحساب السلطة المفوضة المعنية- فيتم بالاشتراك من طرف هذه الأخيرة مع المفوض له.

وقد أشارت المادة 55 من المرسوم التنفيذي 18-199 لمخاطر (تجارية، صناعية) قد تعترض المفوض له، وحددت نوع الرقابة بأنها كلية وكذا المدة القصوى للوكالة (10 سنوات) مع إمكانية التمديد مرة واحدة (دون تجاوز سنتين) بموجب ملحق (بنفس الشرط).

4-التسيير (forme de gérance): جاء تعريف التسيير بأن: "تعهد السلطة المفوضة للمفوض له بتسيير أو بتسيير وصيانة المرفق العام، ويستغل المفوض له المرفق العام لحساب السلطة المفوضة التي تمول بنفسها المرفق العام وتحفظ بإدارته"، لكن هذا الجزء من التعريف لا يقدم ما يميز "التسيير" عن "الوكالة المحفزة"، إلا من خلال ما سيعرض لاحقا.

بالنسبة لأجر المفوض له فيدفع له أيضا مباشرة من السلطة المفوضة بواسطة منحة (تحدد بنسبة مئوية من رقم الأعمال) وتضاف إليها منحة إنتاجية، ولكن دون إمكانية الحصول على حصّة من الأرباح (تحفظ بالأرباح السلطة المفوضة)، وتحديد التعريفات -التي يدفعها مستعملي المرفق العام ويحصلها المفوض له لحساب السلطة المفوضة المعنية-يكون من طرف السلطة المفوضة، أما في حالة العجز فيم تعويض المسير من طرف هذه الأخيرة (أجر جزافي).

بالتالي تظهر فكرة التحفيز المالي في الوكالة المحفزة بما يتحصل عليه المفوض له للعمل أكثر والحصول على مداخيل أكبر، حيث يرتبط ذلك بالإنتاجية وحتى الأرباح (حصة منه عند الاقتضاء).

وقد أضافت المادة 56 من المرسوم التنفيذي 18-199 بأن الخطر لا يتحملة المفوض له، وأن تحديد التعريفات يكون في دفتر الشروط، كما حددت نوع الرقابة بأنها كلية وكذا المدة القصوى للتسيير (05 سنوات)، دون إشارة إلى امكانية التمديد.

ما يلاحظ بخصوص قابلية تمديد مدة عقد تفويض المرفق العمومي أن المرسوم الرئاسي 15-247 لم ينص عليها عند ذكره لهذا العقد وأشكاله، بل نص على ذلك المرسوم التنفيذي 18-199 الذي وسع -زيادة على الحالات المذكورة للتمديد- في المادة 57 منه من إمكانية تمديد مدة اتفاقية تفويض المرفق العام (بالنسبة لأي شكل منها) لمدة سنة واحدة وذلك لحاجات استمرارية المرفق العام، ويكون بموجب ملحق (بنفس الشرط المذكور سابقا).

رابعا-نهاية عقد تفويض المرفق العمومي: إن كل استثمارات وممتلكات المرفق العمومي تصبح عند نهاية عقد تفويض المرفق العمومي ملكا للشخص المعنوي الخاضع للقانون العام (المعني)، وهذا ما نصت عليه صراحة المادة 08 من المرسوم الرئاسي 15-247، وفي لإطار ما تنص عليه المواد 62 إلى 66 ضمن القسم الخامس: "انتهاء اتفاقية تفويض المرفق العام وفسخها" من المرسوم التنفيذي 18-199.

الفرع الثاني: أسلوب الاستغلال المختلط (الشركة المختلطة)

يظهر ذلك في اشتراك أشخاص القانون العام مع أحد أشخاص القانون الخاص في استغلال نشاط صناعي أو تجاري، وتكون الشراكة في إدارتها وتحمل مخاطرها، غير أن هذه الشركات لا تعد كلها منشآت عمومية (عندما تقل مساهمتها عن 50%)¹ فهي تأخذ شكل شركة مساهمة أي رأسمالها مشترك.

¹ محمد رضا جنيج، المرجع السابق، ص 330.

وبالتالي يمتاز هذا الأسلوب بمشاركة شخص عمومي في رأسمالها، وتتشأ بمقتضى عقد (شراء أسهم الشركة، أو بيع أسهم لها، أو الاتفاق المسبق) أو بمقتضى قرار إداري (فرض مساهمتها)¹، ويخضع نشاط الشركة المختلطة للقانون التجاري، وبوجود رقابة من الإدارة عن طريق ممثلها في مجلس إدارة الشركة.

لقد ذهب العدد من الفقهاء إلى أن حقوق الإدارة وسلطاتها لا تستمد من القانون التجاري لوحده باعتبارها شريكا فيها بل من موقعها القانوني الذي يعطيها حق توجيه أعمال الشركة لتحقيق المنفعة العامة.

¹ محمد رضا جنبح، المرجع السابق، ص 330.

الخاتمة:

لا يمكن تصور الإدارة العمومية كتنظيم إداري داخل الدولة دون قيامها بالنشاط الإداري فهو الذي ينقلها من حالة السكون إلى الحركة ويسمح لها بضمان استقرار المجتمع والدولة وتنفيذ السياسة العامة لها، وذلك من خلال ممارسة نشاط **الضبط الإداري** من الهيئات الإدارية المختصة (المركزية والمحلية) للحفاظ على النظام العمومي بمختلف عناصره، شرط أن يتم ذلك دون تعسف في استعمال السلطة رغم أن لها سلطات أوسع في الظروف الاستثنائية، وهذا لا يتحقق إلا باحترام مبدأ المشروعية وخضوع أعمالها لرقابة قضائية فعالة تقتضي تكريس الضمانات القانونية اللازمة كاستقلالية القضاء والقاضي وغيرها. وأيضا من خلال تقديم الخدمة العمومية للمواطن والمجتمع تلبية للحاجات العامة عن طريق **المرافق العمومية** بشتى أنواعها، والتي تحكمها دائما مجموعة من المبادئ التقليدية (الاستمرارية، المساواة، التكيف) غير أن النطاق توسع ليشمل العديد من المبادئ الحديثة التي ساهمت بشكل أو بآخر في تطويرها وتعزيز مسارها نحو تحقيق فعالية أكثر وجودة أفضل لخدماتها كمبدأ الإدارة الالكترونية، مع تنوع طرق تسيير هذه المرافق العمومية بعد التخلي عن القيام ببعض الخدمات العمومية عن طريق التسيير المباشر لها إلى مختلف طرق التسيير الأخرى كالمؤسسة العمومية، أو عن طريق أشخاص القانون الخاص (التفويض) أو بالشراكة معا.

المصادر والمراجع

• باللغة العربية:

أولاً-النصوص القانونية:

1-الدساتير:

- دستور الجمهورية الجزائرية، الجريدة الرسمية، العدد 64، المؤرخة في 10 سبتمبر 1963 .
- الأمر 76-97 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976 يتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، العدد94، المؤرخة في 24 نوفمبر 1976.
- المرسوم الرئاسي 89-18 المؤرخ في 28 فبراير 1989 يتعلق بنشر نص تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 23 فبراير 1989 في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، العدد9، المؤرخة في أول مارس 1989.
- المرسوم الرئاسي 96-438 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996 يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996 في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، العدد76، المؤرخة في 8 ديسمبر 1996.
- القانون 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية، العدد 63. المؤرخة في 16 نوفمبر 2008.
- القانون 16-01 المؤرخ في 6 مارس 2016 يتضمن تعديل الدستور، الجريدة الرسمية، العدد 14، المؤرخة في 7 مارس 2016.
- المرسوم الرئاسي 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020، الجريدة الرسمية، العدد82 المؤرخة في 30 ديسمبر 2020.

2-القوانين والأوامر:

- القانون 03-10 المؤرخ في 19 يوليو 2003 يتعلق بحماية البيئة في اطار التنمية المستدامة، الجريدة الرسمية، العدد 43، المؤرخة في 20 يوليو 2003.
- القانون 04-07 المؤرخ في 14 غشت 2004، يتعلق بالصيد، الجريدة الرسمية، العدد 51، المؤرخة في 15 غشت 2004.
- الأمر 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006 يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 46 المؤرخة في 16 يوليو 2006 (المعدل والمتمم).
- القانون 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008 يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية، العدد 21، المؤرخة في 23 أبريل 2008.
- القانون 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 37، المؤرخة في 03 يوليو 2011.
- القانون 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012 يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، العدد 12، المؤرخة في 29 فبراير 2012.
- القانون 15-21 المؤرخ في 30 ديسمبر 2015 يتضمن القانون التوجيهي حول البحث العلمي والتطوير التكنولوجي، الجريدة الرسمية، العدد 71 المؤرخة في 30 ديسمبر 2015.
- الأمر 21-13 المؤرخ في 31 غشت 2021 يعدل ويتم بعض أحكام القانون 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 67 المؤرخة في 31 غشت 2021.
- القانون 22-13 المؤرخ في 12 يوليو 2022 يعدل ويتم القانون 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008 والمتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية، العدد 48، المؤرخة في 17 يوليو 2022.
- القانون 23-08 المؤرخ في 21 يونيو 2023 يتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية للعمل وتسويتها وممارسة حق الاضراب، الجريدة الرسمية، العدد 42، المؤرخة في 25 يونيو 2023.

-القانون 12-23 المؤرخ في 5 غشت 2023 يحدد القواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 51 المؤرخة في 6 غشت 2023.

-القانون 05-25 المؤرخ في 19 يوليو 2025 يتعلق بالتعبئة العامة، الجريدة الرسمية، العدد 47، المؤرخة في 22 يوليو 2025.

-القانون 14-25 المؤرخ في 03 غشت 2025 يتضمن قانون الإجراءات الجزائية، الجريدة الرسمية، العدد 54، المؤرخة في 13 غشت 2025.

3-المراسيم الرئاسية:

-المرسوم 81-267 المؤرخ في 10 أكتوبر 1981، يتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنقاوة والطمأنينة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 41، المؤرخة في 13 أكتوبر 1981.

-المرسوم 83-373 المؤرخ في 28 مايو 1983، يحدد سلطات الوالي في ميدان الأمن والمحافظة على النظام العام، الجريدة الرسمية، العدد 22، المؤرخة في 31 مايو 1983.

-المرسوم 88-131 المؤرخ في 4 يوليو 1988 الذي ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، الجريدة الرسمية، العدد 27، المؤرخة في 06 يوليو 1988.

-المرسوم الرئاسي 91-196 المؤرخ في 04 يونيو 1991 يتضمن تقرير حالة الحصار، الجريدة الرسمية، العدد 29، المؤرخة في 12 يونيو 1991 .

- المرسوم الرئاسي 92-44 المؤرخ في 9 فبراير 1992 يتضمن إعلان حالة الطوارئ، الجريدة الرسمية، العدد 10، المؤرخة في 9 فبراير 1992.

-المرسوم الرئاسي 15-247 المؤرخ في 16 ديسمبر 2015 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، الجريدة الرسمية، العدد 50، المؤرخة في 20 سبتمبر 2015.

-المرسوم الرئاسي 21-322 المؤرخ في 22 غشت 2021 يتضمن إنشاء مدرسة وطنية عليا في الرياضيات، والمرسوم 21-323 المؤرخ في 22 غشت 2021 يتضمن إنشاء مدرسة وطنية عليا للذكاء الاصطناعي، الجريدة الرسمية، العدد 65 المؤرخة في 26 غشت 2021.

-المرسوم الرئاسي 23-314 المؤرخ في 06 سبتمبر 2023 يتضمن إنشاء محافظة سامية للرقمنة وتحديد مهامها وتنظيمها وسيرها، الجريدة الرسمية، العدد 59 المؤرخة في 10 سبتمبر 2023، والمعدل بالمرسوم الرئاسي 24-63 المؤرخ في أول فبراير 2024، الجريدة الرسمية، العدد 08 المؤرخة في 4 فبراير 2024.

4- المراسيم التنفيذية:

-المرسوم التنفيذي 01-145 المؤرخ في 6 يونيو 2001 يتعلق بشروط ممارسة نشاط الخباز والحلواني وكيفيةاتها، الجريدة الرسمية، العدد 32، المؤرخة في 10 يونيو 2001.

-المرسوم التنفيذي 02-43 المؤرخ في 14 يناير 2002 يتضمن إنشاء بريد الجزائر، الجريدة الرسمية، العدد 04، المؤرخة في 16 يناير 2002.

-المرسوم التنفيذي 06-198 المؤرخ في 31 مايو 2006، يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة، الجريدة الرسمية، العدد 37، المؤرخة في 4 يونيو 2006.

-المرسوم التنفيذي 06-364 المؤرخ في 19 أكتوبر 2006، يحدد مدة تعليق ممارسة الصيد وكذا الأنواع والأقاليم المعنية، الجريدة الرسمية، العدد 66، المؤرخة في 22 أكتوبر 2006.

- المرسوم التنفيذي 06-386 المؤرخ في 31 أكتوبر 2006، يحدد شروط وكيفية الحصول على رخصة الصيد وتسليمها، الجريدة الرسمية، العدد 70، المؤرخة في 05 نوفمبر 2006.

-المرسوم التنفيذي 06-387 المؤرخ في 31 أكتوبر 2006، يحدد كيفية إعداد إجازة الصيد وتسليمها، الجريدة الرسمية، العدد 70، المؤرخة في 05 نوفمبر 2006.

-المرسوم التنفيذي 08-195 المؤرخ في 6 يوليو 2008 يحدد شروط التوريد بالماء الموجه للاستهلاك البشري بواسطة الصهاريج المتحركة، الجريدة الرسمية، العدد 38، المؤرخة في 09 يوليو 2008.

-المرسوم التنفيذي 15-141 يتضمن تنظيم المقاطعة الإدارية وسيرها، الجريدة الرسمية، العدد 29، المؤرخة في 31 مايو 2015.

-المرسوم التنفيذي 16-258 المؤرخ في 10 أكتوبر 2016 يحدد كفاءات إنشاء المندوبيات البلدية وتعيين حدودها، ويحدد قواعد تنظيم المندوبيات والملحقات البلدية وسيرها، الجريدة الرسمية، العدد 61 المؤرخة في 19 أكتوبر 2016.

-المرسوم التنفيذي 18-199 المؤرخ في 02 غشت 2018 يتعلق بتفويض المرفق العام، الجريدة الرسمية، العدد 48، المؤرخة في 05 غشت 2018.

-المرسوم التنفيذي 18-331 المؤرخ في 22 ديسمبر 2018 يحدد صلاحيات وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، الجريدة الرسمية، العدد 77، المؤرخة في 23 ديسمبر 2018.

-المرسوم التنفيذي رقم 20-69 المؤرخ في 21 مارس 2020 المتعلق بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد 19) ومكافحته، الجريدة الرسمية، العدد 15، المؤرخة في 21 مارس 2020.

-المرسوم التنفيذي 21-173 المؤرخ في 23 أبريل 2021، يتضمن تكييف تدابير نظام الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد 19) ومكافحته، الجريدة الرسمية، العدد 32، المؤرخة في 29 أبريل 2021.

5-القرارات الوزارية:

-القرار المؤرخ في 21 أكتوبر 1996، يتضمن توقيف ممارسة الصيد البري خلال الموسم 1996/1997، الجريدة الرسمية، العدد 09، المؤرخة في 12 فبراير 1997.

ثانياً-الكتب:

- أبو الخير عادل السعيد محمد، الضبط الإداري وحدوده، شركة مطابع الدويج، مصر، 1993.
- الجبوري ماهر صالح علاوي، مبادئ القانون الإداري (دراسة مقارنة)، د.د.ن، بغداد، 2009.
- الحسن كفيف، النظام القانوني للمسؤولية الإدارية على أساس الخطأ، دار هومة، الجزائر، 2014.
- بسيوني عبد الرؤوف هاشم، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية، دار الفكر الجامعي، الطبعة الأولى، الاسكندرية، 2008.
- بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، دار جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الثالثة، الجزائر، 2015.
- جنح محمد رضا، القانون الإداري، مركز النشر الجامعي، طبعة ثانية، 2008.
- حمادة عبد الرزاق حمادة، النظام القانوني لعقد امتياز المرفق العام، د.ط، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2006.
- رياض عيسى، نظرية المرفق العام في القانون المقارن، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1985.
- سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، 1985.
- ضريفي نادية، تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة، د.ط، دار بلقيس، الجزائر، 2010.
- طعيمة الجرف، القانون الإداري والمبادئ العامة في تنظيم نشاطات السلطات الإدارية (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، 1978.
- طعيمة الجرف، القانون الإداري، دار النهضة العربية، 1985.

- عبد الله عبد الغني بسيوني، القانون الإداري (دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في مصر)، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1991.
- عبد الوهاب محمد رفعت، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2012.
- عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الثاني: النشاط الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثالثة، الجزائر، 2005.
- فهمي مصطفى أبو زيد، القانون الإداري، الدار الجامعية، بيروت، 1988.
- فهمي مصطفى أبو زيد، الوسيط في القانون الإداري، الجزء الأول: تنظيم الإدارة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الطبعة الأولى، 1995.
- فوديل جورج، دلفولفيه بيار، القانون الإداري، الجزء الأول، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2008.
- فوديل جورج، دلفولفيه بيار، القانون الإداري، الجزء الثاني، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2008.
- كنعان نواف، القانون الإداري-الجزء الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2006.
- حسين بن شيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية (وسائل المشروعية)، دار هومة، الطبعة الثاني، 2006.
- ليلو مازن راضي، القانون الإداري، الطبعة الثالثة، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية.
- ماهر صالح علاوي الجبوري، مبادئ القانون الإداري (دراسة مقارنة)، د.د.ن، بغداد، 2009.

ثالثاً-الرسائل والمذكرات الجامعية:

-جلطي أعر، الأهداف الحديثة للضبط الإداري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2015-2016.

- ضريفي نادية، المرفق العام بين ضمان المصلحة العامة وهدف المردودية: حالة عقود الامتياز، أطروحة دكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر 1 بن يوسف بن خدة، 2011/2012.

رابعاً-المقالات القانونية:

-الدغمي شكران قاسم، مبدأ الجودة في المرافق العامة (دراسة تحليلية)، دراسات علوم الشريعة والقانون، المجلد 46، العدد 1، 2019.

-أونيسي ليندة، المبادئ الضابطة للمرفق العام الإلكتروني، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد 14، العدد 1، 2021.

خامساً-المحاضرات الجامعية:

-ذبيح عادل، محاضرات في القانون الإداري (النشاط الإداري)، أقيمت على طلبة السنة الأولى ليسانس، السنة الجامعية 2022/2023.

• باللغة الأجنبية:

1-Ouvrages:

- Chapus R., Droit administratif général, Montchrestien, T-1, 15 ème édition, 2001.
- Dembour Jacques, Droit administratif, 3ème édition, Faculté de droit, d'économie, et sciences sociales de Liège, 1978.
- Foulquier N., et autres, Traité de droit administratif, (sous dir.), Pascale Gendo, Fabrice Melleray, Philippe yolka, Dalloz, Tome 2, Paris, 2011.
- Hauriou Maurice, précis de droit administratif, Recueil Sirey, Paris, 12 ème Edition, 1933.
- Gonod Pascale, Mellerag Fabrice, Yolka Philippe (dir.), Traité de droit administratif, Dalloz, Tome 2, 2011.

-Guglielmi Gilles.J., Koubi Gene Viève, Droit du service public, Montchrestien, Paris, 2000.

-Rivero Jean, Droit administratif, Dixième édition, paris, 1983.

2-Articles :

- Chenuaud-Fraizier Carole, la notion de délégation de service public, RDP, n 1, 1995.

- Picard E., La notion de police administrative (note bibliographique), Revue internationale de droit comparé, 1985, 37-2.

د. بلعلاي ابراهيم

الفهرس:

1	مقدمة.....
2	الفصل الأول: الضبط الإداري
3	المبحث الأول: مفهوم الضبط الإداري.....
3	المطلب الأول: تعريف الضبط الإداري وأنواعه.....
3	الفرع الأول: تعريف الضبط الإداري.....
4	أولاً: تعريف الضبط لغة.....
4	ثانياً: التعريف الفقهي.....
6	ثالثاً: خصائص الضبط الإداري.....
8	رابعاً: تمييز الضبط الإداري عن بعض المصطلحات القانونية.....
11	خامساً: الطبيعة القانونية للضبط الإداري.....
12	الفرع الثاني: أنواع الضبط الإداري.....
12	أولاً: الضبط الإداري العام.....
12	ثانياً: الضبط الإداري الخاص.....
14	المطلب الثاني: أغراض (أهداف) الضبط الإداري.....
14	الفرع الأول: المضمون التقليدي للنظام العمومي.....
15	الفرع الثاني: تطور مضمون النظام العمومي.....
17	المبحث الثاني: هيئات وأعمال الضبط الإداري.....
17	المطلب الأول: هيئات الضبط الإداري.....
18	الفرع الأول: هيئات الضبط الإداري على المستوى الوطني.....
18	أولاً: رئيس الجمهورية.....
18	ثانياً: الوزير الأول أو رئيس الحكومة (حسب الحالة).....

19.....	ثالثا: الوزراء.....
20.....	الفرع الثاني: هيئات الضبط الإداري على المستوى المحلي.....
20.....	أولا: الوالي.....
22.....	ثانيا: رئيس المجلس الشعبي البلدي.....
24.....	المطلب الثاني: وسائل الضبط الإداري.....
24.....	الفرع الأول: الوسائل البشرية والمادية.....
26.....	الفرع الثاني: الوسائل القانونية.....
26.....	أولا: إصدار قرارات تنظيمية (لوائح).....
26.....	ثانيا: إصدار قرارات فردية.....
26.....	ثالثا: أشكالها.....
29.....	رابعا: الجزاءات الإدارية.....
29.....	المبحث الثالث: حدود ممارسة سلطة الضبط الإداري.....
30.....	المطلب الأول: حدود ممارسة سلطة الضبط الإداري في الظروف العادية.....
30.....	الفرع الأول: الخضوع لمبدأ المشروعية.....
32.....	الفرع الثاني: الخضوع للرقابة القضائية.....
32.....	أولا: رقابة القضاء الإداري.....
35.....	ثانيا: رقابة القضاء العادي.....
35.....	المطلب الثاني: حدود ممارسة سلطة الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية.....
36.....	الفرع الأول: إعلان الطرف الاستثنائي.....
39.....	الفرع الثاني: تقييد الحقوق والحريات في الظروف الاستثنائية.....
40.....	الفرع الثالث: الرقابة القضائية على أعمال سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية.....
42.....	الفصل الثاني: المرفق العمومي.....

- 43.....المبحث الأول: مفهوم المرفق العمومي ونظام إنشائه
- 44.....المطلب الأول: تعريف المرفق العمومي وأنواعه
- 44.....الفرع الأول: تعريف المرفق العمومي
- 44.....أولاً: المعيار العضوي (الهيكلي، الشكلي)
- 45.....ثانياً: المعيار الموضوعي (المادي، الوظيفي)
- 45.....ثالثاً: المعيار المختلط (المركب، المزدوج)
- 46.....الفرع الثاني: عناصر (أركان) المرفق العمومي
- 46.....أولاً: نشاط المصلحة العامة
- 46.....ثانياً: تولي شخص عمومي القيام بالنشاط
- 47.....ثالثاً: خضوعه لنظام قانوني متميز (استثنائي)
- 47.....الفرع الثالث: أنواع المرافق العمومية
- 47.....أولاً: حسب طبيعة النشاط
- 50.....ثانياً: حسب المعايير الأخرى
- 51.....المطلب الثاني: إنشاء المرافق العمومية وإلغائها
- 51.....الفرع الأول: إنشاء المرافق العمومية الوطنية
- 53.....الفرع الثاني: إنشاء المرافق العمومية المحلية
- 54.....الفرع الثالث: إلغاء المرافق العمومية
- 54.....المبحث الثاني: المبادئ الأساسية التي تحكم المرافق العمومية
- 55.....المطلب الأول: المبادئ التقليدية التي تحكم المرافق العمومية
- 56.....الفرع الأول: مبدأ المساواة أمام المرافق العمومية
- 56.....أولاً: مساواة المنتفعين من خدمات المرفق العمومي
- 57.....ثانياً: المساواة في الالتحاق بالوظائف العمومية

- 57.....الفرع الثاني: مبدأ استمرارية المرفق العمومي.
- 58.....أولاً: الضمانات التشريعية.
- 60.....ثانياً: الضمانات القضائية.
- 61.....الفرع الثالث: مبدأ تكيف المرفق العمومي (قابلية التغيير).
- 61.....المطلب الثاني: المبادئ الحديثة التي تحكم المرافق العمومية.
- 62.....الفرع الأول: مبدأ مجانية المرفق العمومي.
- 63.....الفرع الثاني: الإدارة الالكترونية للمرافق العمومية.
- 63.....الفرع الثالث: مبدأ الجودة (النوعية).
- 64.....الفرع الرابع: مبادئ أخرى.
- 65.....المبحث الثالث: طرق (أساليب) تسيير المرافق العمومية.
- 65.....المطلب الأول: تسيير المرافق العمومية عن طريق جهاز حكومي.
- 65.....الفرع الأول: أسلوب الاستغلال المباشر.
- 66.....الفرع الثاني: أسلوب المؤسسة العمومية.
- 67.....أولاً: المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري.
- 68.....ثانياً: المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري.
- 68.....المطلب الثاني: تسيير المرافق العمومية بواسطة شخص من أشخاص القانون الخاص أو بالشراكة....
- 68.....الفرع الأول: أسلوب تفويض المرفق العمومي.
- 69.....أولاً: تعريف تفويض المرفق العمومي.
- 70.....ثانياً: عناصر تفويض المرفق العمومي.
- 70.....ثالثاً: أشكال تفويض المرفق العمومي.
- 74.....رابعاً: نهاية عقد تفويض المرفق العمومي.
- 74.....الفرع الثاني: أسلوب الاستغلال المختلط (الشركة المختلطة).

76.....الخاتمة:

77.....المصادر والمراجع:

د. بلمهلاي إبراهيم