

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
Ministère de l'enseignementsupérieur et de la recherché scientifique

Université Mohamed KHIDHER–BISKRA–
Faculté de Droit et Sciences Poulitique
Département de Droit



جام-عة م-حم د خيضر - بيسكرة -
لكلية الحقوق والعلوم السياسية.
قسم الحقوق.

الموضوع

مظاهر نشاط الإدارة العامّة في الجزائر

مذكرة مكملة من مقتضيات نيل شهادة الماستر في الحقوق -
تخصص: قانون إداري -

تحت إشراف الأستاذ:

قرفي إدريس

من إعداد الطالبة:

رحومة عتيقة

الموسم الجامعي: 2013 / 2014



شكر وعرفان

الشكر والثناء للواحد الفتح المعين المنير نحمده حمدا كثيرا على نعمه التي من بها علينا

أن وفقني في مساري الدراسي، وفي إتمام هذا العمل المتواضع.

وعملا بقوله صلى الله عليه وسلم: "من صنع إليكم معروفا فكافئوه، فإن لم تجدوا ما

تكافؤونه به فدعوا له حتى تروا أنكم قد كفافتموه"، جزاكم الله خيرا "أساتذتي الأفاضل".

وأقرارا مني بالجميل أتقدم بخالص الشكر والعرفان إلى الأستاذ المشرف "قرفي إدريس"

مع أسمى مشاعر التقدير والاحترام إذ أنه كان لي المعلم النصح والمشرف المعين.

إلى جميع "أساتذة الحقوق" بجامعة محمد خيضر، إلى كل من علمني حرفا من بداية

مساري الدراسي.

إلى موظفي المكتبة على ما قدموه لي من مساعدة وتوجيه.

إلى رئيس المصلحة بالعمل لمنحه لي الوقت اللازم لإتمام هذا العمل.

إلى كل من مد لي يد العون من قريب أو بعيد.

شكرا للجميع

الأسماء

إليك يا خاتمي... يا من لا قبلك شيء... ولا بعدك شيء... يا من روي

بيلك، أخذ بناصيتي يا من أوكلت لك مثائمي كله.

إلى الذي نولا حكمة القدر لكات سندي الأول في هذه الحياة أمني الغالي
رحمه الله وأسكنه فسيح جناته.

إلى من تقول لها انار أعبري فإن تولي أطفأ نارِي وتقول لها الجنة أقبلني
فقد اشتقت إليك تاج رأسي ومنبع الخناث أمني الغالية.

إلى من عبدوا لي طريق النجاح و عوضوني حنات الرحوم أمني، الغوالي
إخوتي: الحاج إبراهيم، جعفر، عبد الحق، وليد.

إلى زهور المريج أخواتي حسينة، مفيدة، صفاء إلى العزيزة كريمة، صورية.

إلى من كسبوا الفؤاد و أفاضوا الخناث نور عيوني الكتاكيت

رفيف و محمد الأزهر، إلى عبد القادر قسمية.

إلى صديقاتي مديحة، خديجة، عائشة، مريم، سارة، سميحة

إلى كل الأهل و الأقارب، خاصة عائلة رحومة، بوزاهر، بازنج.

إلى كل من ذكره القلب و نسيه القلم.



نتيجة للدور الأساسي الذي تلعبه الوظيفة الإدارية وازدياد مهام الدولة المعاصرة بصفة شاملة ومستمرة أصبحت الإدارة العامة في الجزائر تحتل مكانة بارزة تتسع باتساع مجال الوظيفة المطالبة القيام بها.

ولقيام الإدارة العامة بوظائفها المنوطة بها، وجب عليها السير وفق منظومة محددة ضمانا لسير نشاطاتها على أتم وجه.

وقد تتجسد أهم مظاهر نشاط الإدارة العامة بالجزائر في مجالين أساسيين يمكن حصرهما في المرفق العام و الضبط الإداري، فبهما يمكن للإدارة العامة القيام بمهامها ووظائفها وفقا لمعايير ومقاييس محددة ومنظمة.

فبالمرفق العام تلجأ الإدارة إلى تسيير هذه النشاطات في مختلف الميادين سعيا لإشباع الحاجات العامة للجماهير على اختلاف أنواعها وبالضبط الإداري يمكن لها أيضا وضع بعض المبادئ والقواعد الأساسية الضابطة لحقوق وحرريات الأفراد حفاظا على النظام العام، مع مراعاة الإدارة العامة التوجيهات الصادرة من الجهات المختصة في مجالات العمل القانوني والدستوري واللائحي.

أما عن مظاهر الإدارة العامة في الجزائر والمتمثلة في المرفق العام والضبط الإداري كما سبق القول فهي تجسد همزة وصل بين الإدارة العامة والجمهور المنتفع بهذه المرافق والذي يخضع لضوابطها، إذ يشمل هذا الارتباط أهمية مظاهر نشاط الإدارة العامة في كل دولة تسعى إلى مواكبة التطورات الحديثة في جميع الميادين وفي مختلف الأوقات.

ولذلك فإن سيرورة هذه الأنشطة تختلف من مجتمع إلى آخر ومن دولة إلى أخرى غير أن هدفها يبقى واحد وهو تلبية حاجات الجماهير العامة و الحفاظ على النظام العام.

إذن فإن لنشاط الإدارة العامة في الجزائر دورا رئيسيا ومحوريا في عملية التنمية المحلية من خلال المساهمة الفعالة التي تبرز في شتى المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية للدولة وكذلك الخارجية، فالنشاط الإداري للإدارة العامة بصورتيه المرفق العام والضبط الإداري يعدان من أهم وأولى واجبات الدولة فهما ضرورة لازمة لبناء مجتمع تسمو فيه وظائف الدولة التي تتغير بمتغيراته وتتطور بتطوره، إذ يؤثر كل منهما على الآخر أي "الدولة ونشاط الإدارة العامة".

يعد موضوع مظاهر نشاط الإدارة العامة من الموضوعات التي تناولها القانون الإداري واجتهد في البحث عن حقائقها وذلك لما يحتوي من أهمية بالغة ، لذلك سنقوم بالبحث فيه من خلال محاولة الإجابة على الإشكالية التي مفادها:

➔ ما هي المظاهر التي ارتكز عليها المشرع الجزائري لتسهيل سير وضبط نشاط الإدارة العامة؟

و وراء هذه الإشكالية تظهر بعض التساؤلات الفرعية، نبرزها فيما يلي:

➤ فيما تتمثل أهم العناصر الأساسية التي أعتمد عليها في تحديد الإطار المفاهيمي لنشاط الإدارة العامة؟

➤ ماهي أهم الطرق التي انتهجتها الجهات المختصة لتنظيم وتسيير نشاط الإدارة العامة؟ وللتمكن من إشكالية البحث والتساؤلات الفرعية ارتأينا وضع بعض الفرضيات المساعدة في ذلك:

✓ الفرضية الأولى:

بعدم وجود مرفق عام يعمل على تلبية حاجات الأفراد لا وجود لنظام دولة معاصرة.

✓ الفرضية الثانية:

في ظل ممارسة الحقوق والحريات مع عدم وجود سلطات ضابطة، لا وجود لنظام عام داخل الدولة.

✓ الفرضية الثالثة:

يمكن إنشاء مرافق عمومية دون وضع سلطات ضابطة، والعكس صحيح.

وللإجابة عن ما تم طرحه سابقا، يجب علينا إتباع طرق البحث العلمي القائمة على توظيف المناهج المختلفة له بغية الكشف عن حقائق مضامين القوانين ، والآراء المتعددة والاجتهادات المتنوعة للوصول إلى النتائج الموضوعية للهدف المنشود منه.

ومن هذا المنطلق فلن نشاط الإدارة العامة في جميع دول العالم بصفة عامة والجزائر بصفة خاصة - كونها التشريع محور دراستنا- من أبرز المواضيع في مجال القانون الإداري التي تحتل أهمية كبيرة نبرزها فيما يلي:

➤ من الناحية العلمية:

إن موضوع م ظاهر نشاط الإدارة العامة في المجال العلمي يحوي الدور الأهم في تبيان أسس وقواعد كل من المرفق العام والضبط الإداري، فتكوين دفعات متخصصة من الموارد البشرية "الطلاب" بمختلف مراتبهم العلمية عنصر أساسي لتكوين مرافق عامة ذات جودة عالية وإعدادات مادية هائلة، تحقيقا للصالح العام ، تخضع لقواعد وإجراءات معينة تقوم بها هيئات عامة حفاظا على النظام العام.

➤ من الناحية العملية:

تتمثل أهمية الدراسة بالنظر إلى الدور الكبير الذي تحتله أنشطة الإدارة العامة في جميع دول العالم وبالأخص الجزائر في سعيها إلى النهوض ومسايرة تغييرات الحياة وبناء مجتمع حضاري تسمو فيه وظائف الدولة المتنوعة وتختلفه جميع مظاهر العصرنة فيكون بمثابة العمود الفقري لقيام دولة متحضرة.

أما عن الأسباب التي دفعت بنا إلى الغوص والبحث في غياهب هذا الموضوع فهناك أسباب ذاتية وأخرى موضوعية.

◀ الأسباب الذاتية:

بالرغم من أن موضوع الدراسة تم تحديده من قبل الإدارة إلا أنه وبعد الدراسة المعمقة للموضوع والاطلاع الجيد على مضمونه، ولأن أبعاد الموضوع تمس الفرد وتعنينا بالدرجة الأولى كوننا طلاب وموظفون في هذه المرافق العامة نخضع لحدودها وضوابطها دفعنا الفضول وحب معرفة ما يحويه نشاط الإدارة العامة ودراية ما نص عليه القانون من حقوق وحرريات وواجبات للاستفادة المادية والمعنوية على حد سواء من هذه المرافق وعدم انتهاك الحدود المنصوص عليها.

◀ الأسباب الموضوعية:

1. العمل على إبراز أهمية نشاط الإدارة العامة والمدى الذي يحتله داخل الدولة.
2. تمييز نشاط الإدارة العامة المرفق العام "الإيجابي" عن نشاط الإدارة العامة "السلبي".
3. تبيان الصلة الوثيقة بين نشاط الإدارة الإيجابي ونشاط الإدارة السلبي.

❖ أهداف الدراسة:

نطمح من خلال هذه الدراسة إلى الوقوف عند مساعي الإدارة العامة في بناء دولة ذات قوام اقتصادي وإداري، سياسي و اجتماعي متميز ومن ثم مواكبة التطورات والتغيرات الدولية في جميع الميادين بمختلف أنواعها من خلال نشاط إداري قائم على أسس علمية وقواعد قانونية وضوابط شرعية .

وبناء على سبق فقد استخدمنا:

1. المنهج التحليلي:

والذي كان ضروريا لشرح وتوضيح وتحليل المواد القانونية والأحكام القضائية والآراء الفقهية واستخلاص العلاقة بينهم لبلوغ النتائج المرجوة من دراسة بحثنا هذا.

2. المنهج المقارن:

لمعرفة فيما إذا قام المشرع الجزائري بترجمة ما أسسه المشرع الفرنسي كون القانون الإداري الجزائري مستمد منه أم انه قام بوضع أسس خاصة تقوم عليها أنشطة الإدارة العامة بالجزائر وما هو المدى الذي توصل إليه ، إن كان واسعا أم ضيقا وما هي المعايير التي اعتمدها في ذلك من أبعاد دينية ودستور وقوانين ومراسيم وغيرها.

حسب المنهجية المتبعة في إعداد البحث العلمي وقصد بلوغ الأهداف النظرية والعلمية في سعينا إلى الوصول للإجابة عن الإشكالية والفرضيات المطروحة سابقا واجهتنا بعض الصعوبات منها:

- قلة المراجع المتخصصة بموضوع الدراسة.
- ضبط موضوع الدراسة من قبل الإدارة بالتشريع الجزائري يحدد نوعية المراجع.
- صعوبة الحصول على بعض الوثائق الرسمية الخاصة بالموضوع.
- ضيق الوقت المخصص لإنجاز المذكرة.

إن موضوع مظاهر نشاط الإدارة العامة (المرفق العام والضبط الإداري) كان محور دراسة العديد من الأساتذة ، من بينها كتاب عمار بوضياف بعنوان "الوجيز في القانون

الإداري، كذلك في رسالة ماجستير لعتيقة بلجبل بعنوان "الإضراب في المرافق العامة" ورسالة ماجستير لنسيغة فيصل بعنوان "الضبط الإداري والحريات العامة" وغيرها.

ومنه تم تقسيم محور دراستنا هذا إلى فصلين اتبعنا في ذلك ما يلي:

الفصل الأول:

تتمحور أهميته في تحديد الإطار المفاهيمي لنشاط الإدارة العامة المتمثل في المرفق العام "النشاط الايجابي" وذلك من خلال التطرق إلى مفهومه و أهم الأسس التي يقوم عليها من عناصر وأنواع ثم تبيان مبادئه الأساسية، فالنظام القانوني المتمثل في كيفية إنشائها وإلغائها يليه بعد ذلك طرق إدارة هذه المرافق العامة.

الفصل الثاني:

من خلال هذا الفصل تطرقنا إلى ماهية الإدارة العامة المتمثل في الضبط الإداري "النشاط السلبي" بالتعرف على مفهومه وخصائصه و أهم أنواعه وأهدافه ووسائله ومن ثم النظام القانوني له المجسد في طبيعة السلطة وهيئات الضبط الإداري على المستويين المركزي والمحلي وأخيرا حدود هذه السلطة في الظروف العادية والاستثنائية.

الفصل الأول:

الموقف العلم

الفصل الأول

المرفق العام

تتطلب دراسة موضوع المرفق العام في الجزائر التطرق إلى إطاره المفاهيمي ثم التعرض إلى نظامه القانوني وذلك للأهمية البالغة التي يستوفيهها المرفق كونه يعد الخلية الأساسية لبناء الدولة فالمرفق العام يمثل الجهاز الإداري الذي تمارس من خلاله الدولة وظائفها إذ يتسع باتساع مجالاتها، ويسير وفقا لنظام قانوني تحدده سلطات عامة ومختصة حفاظا على سيره وتلبية للحاجات العامة للجمهور، فكان من الضروري الوقوف عند أهم عناصره وأنواعه بعد تناول مفهومه ثم أهم مبادئه الأساسية، بعد ذلك السلطة المختصة بوضع قوانينه، وأخيرا طرق إدارة هذه المرافق العامة و سيتم استعراض ما سبق ذكره وفق ثلاثة مباحث:

- المبحث الأول: الإطار المفاهيمي للمرفق العام.
- المبحث الثاني: المبادئ الأساسية للمرفق العام.
- المبحث الثالث: النظام القانوني للمرفق العام.

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي للمرفق العام

يختلف الإطار المفاهيمي للمرافق العامة بين الأنظمة المقارنة والتشريعات المختلفة كل حسب التشريع المعمول به، إلا أن ما يهم موضوع دراستنا هو التشريع الجزائري لذلك كان لزاما علينا الوقوف عند أهم مقوماته.

المطلب الأول: تعريف المرفق العام

يعتبر المرفق العام من أكثر المفاهيم القانونية غموضا وإثارة للجدل فمن الفقهاء من ارتكز في تعريفه على المعيار العضوي ومنهم من استند على المعيار الموضوعي ومنهم من مزج بين الأول والثاني على أساس المعيار المختلط.

الفرع الأول: المعنى العضوي للمرفق العام.

يقصد بالمرفق العام تبعا لهذا المعنى كل منظمة عامة تنشئها الدولة وتخضع لإدارتها بقصد تحقيق حاجات الجمهور، هنا جاز اعتبار كل من مرفق القضاء والأمن والدفاع وغيرها مرافق عامة لأنها منظمات أنشأتها الدولة بغرض أداء خدمة للجمهور⁽¹⁾ أي أن الفقه اعتمد في تعريفه للمرفق العام على عدة عناصر أساسية وجب توافرها لاعتباره مرفقا عاما ألا وهي : منظمة عامة، من قبل الدولة، تخضع لإدارتها، هدفها تحقيق حاجات الجمهور فبعدم وجود هذه العناصر أو إحداها لا يمكن اعتبار المرفق مرفقا عاما.

الفرع الثاني: المعنى الموضوعي للمرفق العام

يقصد بالمرفق العام بالنظر للمعيار الموضوعي كل نشاط يباشره شخص عام بقصد إشباع حاجة عامة⁽²⁾ وهو ما نجده في كتاب قصير مزياني فريدة في تعريفها للمرفق العام بقولها " كل نشاط يباشره شخص عام بقصد إشباع مصلحة عامة " ⁽³⁾.

أما عن رأي الفقهاء الذين مزجوا بين المعيارين في تعريفهم للمرفق العام نتيجة لصعوبة الاتفاق على إعطاء تعريف جامع لتحديد ماهيته نجد تعريف عبد الصمد عبد ربه " كل نشاط تقوم به الإدارة للجمهور على وجه منتظم ومضطرد " ⁽⁴⁾، أما عمار عوابدي فيرى "

(1) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الثانية، 2007، ص 307.

(2) عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 307.

(3) فريدة قصير مزياني، القانون الإداري، الجزء الأول، مطبعة صخري، عنابة، طبعة 2011، ص 76.

(4) عبد الصمد عبد ربه، مبادئ القانون الإداري والتنظيمات المحلية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، دون طبعة، دون سنة نشر، ص 119.

أن المرفق العام هو كل نشاط أو مشروع تقوم به الدولة بنفسها أو تحت إشرافها بصفة مباشرة أو غير مباشرة أي تحت رقابتها وذلك لإشباع الحاجات العامة بما يحقق المصلحة العامة " (1).

المطلب الثاني: عناصر المرفق العام

من خلال التعريفات السابقة للمرافق العامة يتضح لنا أنه يركز على أربع عناصر أساسية سبقت الإشارة إليها وسنقوم بعرضها بالتفصيل على النحو التالي:

الفرع الأول: المرفق العام تنشئ وه الدولة.

تقوم الدولة بإنشاء مرافقها العمومية (2) ويقصد بذلك أن الدولة هي التي تقدر اعتبار نشاط ما مرفق عام (3)، ويرتبط المرفق العام بالإدارة العامة المركزية أو اللامركزية سواء من حيث إنشائه أو تسييره أو إدارته أو إلغائه (4)، أي أن الدولة تعهد لهذه المرافق العامة للإدارة العامة، وكثيرا ما تعهد الإدارة إلى الأفراد أو شركة خاصة بأداء خدمة عامة تحت إشرافها ورقابتها (5).

م عناه أن المرافق العامة المنشأة من قبل الدولة تخضع في تسييرها للإدارة العامة تحت إشراف ورقابة الدولة عليها في حين أنه يمكن أن تعهد الإدارة إلى الأفراد أو الشركات الخاصة بأداء خدمات معينة تحت إشرافها ورقابتها هي الأخرى تخفيفا للأعباء العامة وتحقيقها للمصالح العام.

الفرع الثاني: هدف المرفق العام تحقيق الصالح العام

كذلك أجمعت كل من التعاريف السابقة الذكر على أن هدف المرفق العام الجوهرى هو تحقيق المصلحة العامة بإشباع حاجات الجمهور المادية منها كتوفير المواصلات والكهرباء والمعنوية كالأمن والحماية من المخاطر وتوفير السكنية العامة. وعلى ذلك يعد تحقيق الصالح العام من أهم العناصر المميزة للمرفق العام عن غيره التي تستهدف تحقيق النفع الخاص أو تجمع بين هذا الهدف وهدف إشباع حاجة عامة أو نفع عام ومع ذلك فإن تحقيق بعض المرافق العامة للربح لا يعني حتما فقدانها صفة المرفق العام.

(1) عمار عوابدي، القانون الإداري، النشاط الإداري، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، طبعة 2000 ص 59.

(2) علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، دون طبعة، سنة 2010، ص 11.

(3) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 309.

(4) محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، دون طبعة، دون سنة نشر، ص 208.

(5) عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 309.

طالما أن هدفها الرئيسي ليس تحقيق الربح إنما تحقيق المصلحة العامة، كما أن تحصيل بعض المرافق لمقابل مالي لقاء تقديمها خدمات للمواطنين كما هو الحال بالنسبة لمرفق الكهرباء والغاز فإنه لا يسعى لتحقيق الربح بقدر ما يعد وسيلة لتوزيع الأعباء العامة على كل المواطنين⁽¹⁾.

الفرع الثالث: خضوع المرفق العام لنظام قانوني متميز.

وفقا للقانون الجزائري أن أي مشروع ينشأ لتحقيق المنفعة العامة سواء اقامت الدولة بإدارته مباشرة أو عهدت بذلك للأفراد أو الشركات الخاصة يحكمه نظام قانوني خاص واستثنائي إلا أن هناك جانب من الفقه الجزائري اعتبر أن لكل نوع من أنواع المرافق العامة نظام قانوني خاص بها، إلا أنه مع ذلك يخضع لمجموعة واحدة من القواعد القانونية تطبق على جميع أنواع المرافق العامة⁽²⁾ ويقصد بالنظام القانوني المتميز "مجموعة الأحكام والقواعد والمبادئ القانونية التي تختلف اختلافا جذريا عن قواعد القانون الخاص بصفة عامة وعن قواعد النظام القانوني الذي يحكم المشروعات الخاصة بصفة خاصة⁽³⁾.

الفرع الرابع: خضوع المرفق العام لسلطة الدولة.

ليس كل مشروع يهدف إلى تحقيق النفع العام يعد مرفقا عاما لأن هناك من المشروعات الخاصة ما يعمل على تحقيق النفع العام كالمدارس والجامعات الخاصة والجمعيات ومن هنا تعين أن يتصف المرفق العام بصفة أخرى تميزه عن غيره وهي خضوعه للدولة وهو ما يترتب عليه أن لهذه الأخيرة وهيئاتها ممارسة جملة من السلطات على المرفق سواء من حيث تنظيمه وهيكلته أو من حيث نشاطه، فالدولة هي من تضع التنظيم الخاص بالمرفق وتبين أقسامه وفروعه وتعين موظفيه وتمارس الرقابة على النشاط وعلى الأشخاص⁽⁴⁾.

المطلب الثالث: أنواع المرافق العامة.

تختلف أنواع المرافق العامة باختلاف حاجات الجمهور ومتطلباتهم لذلك اعتمد في تصنيف أنواعه على عدة معايير انتهجنا صياغتها على النحو التالي.

(1) علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، مرجع سابق ص ص (10،11).

(2) عتيقة بلجليل، الاضراب في المرافق العامة، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير جامعة بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم الحقوق 2003-2004 ص 36.

(3) عمار عوابدي، القانون الإداري النشاط الإداري، مرجع سابق ص 59.

(4) عمار بو ضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق ص 311.

أولاً: مرافق عامة إدارية

ويقصد بها مجموعة المرافق التي تدخل في إعداد بقية أنواع المرافق العامة الأخرى⁽¹⁾.

هذا يعني أن المرافق العامة الإدارية بمثابة الركيزة الأساسية التي تقوم بتنظيم وتسيير المرافق العمومية الأخرى في تحديد أبعادها وتوجيهها وفق أنظمة قانونية خاصة بكل مرفق على حدى.

عادة ما تتسم المرافق الإدارية بارتباطها بالجانب السيادي للدولة الأمر الذي يفرض قيامها بهذه النشاطات وأن لا تعهد بها للأفراد لما في ذلك من خطورة كبيرة، كما تتميز هذه المرافق عن غيرها أيضا أنها تخضع من حيث الأصل للقانون العام في سائر نشاطاتها لأنها تستخدم وسيلة القانون العام⁽²⁾ ومثالها مرافق الدفاع، الأمن، القضاء⁽³⁾. ولأن معظم دراساتنا في القانون الإداري وما تتضمنه مواضيعه من بين ذلك الموضوع المعالج نشاط الإدارة العامة مستنبط من القانون الفرنسي كان لزاما علينا الوقوف عند معالمه لاستخراج مواطن الاختلاف ودور المشرع الجزائري في أهم التغييرات التي أحدثتها نسبة للقانون الفرنسي.

يعرف ديلوبادير المرافق العامة الإدارية على أنها " تلك المرافق التي لا تعتبر مرافق صناعية أو تجارية أو مهنية " ⁽⁴⁾.

ومن خلال التعريفين السابقين يتضح أن الأول اعتمد في تعريفه على دمج أنواع المرافق العمومية الإدارية بالمرافق الأخرى في حين أن الثاني قام بفصل كل مرفق عن الآخر لكون لكل واحد منها خاصية ونشاط متميز يميزه عن الآخر " غير أن ميدان المرافق العامة الاقتصادية هو أوسع مما عليه في القانون الفرنسي " ⁽⁵⁾.

(1) محمد فاروق عبد الحميد، نظرية المرفق في القانون الجزائري بين المفهومين التقليدي والاشتراكي، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص 06.

(2) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري مرجع سابق، ص ص (312، 313).

(3) علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، مرجع سابق، ص 13.

(4) حماد محمد شطا، تطور وظيفة الدولة، الكتاب الأول، نظرية المرافق العامة ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1984 ص 81.

(5) محمد أمين بوسماح، المرفق العام في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 1995، ص 23.

ثانياً: مرافق عامة اقتصادية

عرف هذا النوع من المرافق على أنه مجموعة المرافق العامة التي تمارس وتزاول نشاطا اقتصاديا بهدف تحقيق أهداف اقتصادية لإشباع حاجات عامة اقتصادية صناعية أو تجارية أو مالية أو زراعية أو تعاونية (1).

وعرفت كذلك على أنها المرافق التي تزاول أنشطة من ذات الأنشطة التي يمارسها الأفراد وهي على أي حال تمثل طابع الدولة التي تعتنق نظام اقتصادي معين، ومن أمثلة الأنشطة التي تزاولها المرافق ذات الطابع الصناعي والتجاري مرفق النقل العام، مرفق البريد، مرفق المياه، مرفق الكهرباء (2).

اختلفت وجهات نظر الفقهاء وآرائهم حول القانون الذي قد تخضع إليه أحكام نشاطات هذه المرافق إن كانت قواعد القانون العام أو قواعد القانون الخاص، فاعتمدوا في تفسير ذلك على عدة معايير:

- 1 - **المعيار الشكلي:** يعتمد هذا المعيار على أساس شكل المشروع أو مظهره الخارجي ، فإذا اتخذ المشروع شكل المشروعات الخاصة كما لو قمت بإدارته بواسطة شركة فإنه مرفق اقتصادي ويعكس ذلك لو قمت بإدارته بواسطة الإدارة أو تحت رقابتها وإشرافها باستخدام أساليب السلطة العامة فهو مرفق عمومي إداري.
- 2 - **معيار الهدف:** اتجه هذا المعيار إلى التمييز بين المرافق الإدارية والمرافق الاقتصادية على أساس الغرض أو الهدف الذي يستهدفه المرفق، فالمرافق الاقتصادية تقوم بنشاط صناعي أو تجاري يهدف إلى تحقيق الربح كما هو الحال عليه في المشروعات الخاصة في حين لا تسعى المرافق الإدارية إلى تحقيق الربح بل تحقيق المنفعة العامة (3).
- 3 - **معيار القانون المطبق:** أي بالرجوع إلى النظام القانوني الذي يخضع له المشروع فإذا كان يخضع للقانون الخاص ويتبع الأساليب والوسائل الصناعية عدت من قبيل المرافق الصناعية والتجارية وإلا فهو مرفق إداري (4).

(1) عمار عوادي، القانون الإداري، النشاط الإداري، مرجع سابق، ص 59.

(2) طاهري حسين، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، التنظيم الإداري - النشاط الإداري، دراسة مقارنة، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الأولى 2007، ص 93.

(3) علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، مرجع سابق، ص 14.

(4) طاهري حسين، مرجع سابق، ص 93.

4 - معيار طبيعة النشاط: ويذهب إلى أن المرفق يكون اقتصاديا إذا كان النشاط الذي يقوم به يعد نشاطا اقتصاديا أو تجاريا بطبيعته طبقا لموضوعات القانون التجاري، ويعتبر المرفق مرفقا عاما إداريا إذا كان النشاط الذي يمارسه نشاطا إداريا ومما يدخل في نطاق القانون الإداري⁽¹⁾.

ثالثا: مرافق عامة مهنية:

وهي المرافق التي تنشأ بقصد توجيه نشاط مهني معين ورعاية المصالح المتعلقة بمهنة معينة، وتتم إدارة هذه المرافق بواسطة هيئات تتشكل من أعضاء يمارسون هذه المهنة في شكل نقابات يتولى إدارتها مجلس منتخب ويخولهم القانون بعض امتيازات السلطة العامة مثل المنظمات المدنية ونقابات المحامين والأطباء والصيدالة⁽²⁾.

أخضع المشرع الجزائري بعض المرافق المهنية كالمنظمة الوطنية للمحامين فيما يتعلق بمنازعاتها لجهة القضاء الإداري سواء فيما يشمل المنازعات الناتجة عن التسجيل في المهنة أو أي منازعة أخرى تطبيقا للمادة 20 من مهنة المحاماة⁽³⁾.

لا يعني إدراج منازعات المنظمة الوطنية للمحامين لجهة القضاء الإداري تجريدتها من طبيعتها المهنية.

رابعا: مرافق عامة اجتماعية:

وهي المرافق التي تستهدف تحقيق خدمات اجتماعية للجمهور مثل المرافق المتخصصة لتقديم إعانات جمهور ومراكز الضمان الاجتماعي والتقاعد ومراكز الراحة⁽⁴⁾.

وفيما يخص القانون الذي تخضع إليه هذه المرافق فقد اتفق كل من الفقه الجزائري و الفرنسي على خضوع هذا النوع من المرافق لمزيج من قواعد القانون العام و قواعد القانون الخاص.

أما عن المنازعات الناتجة عن هذه المرافق فتارة تكون من اختصاص القضاء العادي وتارة تكون من أمام القضاء الإداري في حين أن القضاء الفرنسي اعتبر المنازعات الناتجة عن هذه المرافق منازعات إدارية يختص بالنظر فيها إحدى لجان مجالس الدولة إلا أنه ونتيجة

(1) علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، مرجع سابق، ص ص(15،16).

(2) علاء الدين عشي، مرجع سابق، ص 16.

(3) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 326.

(4) عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 326.

لبروز فكرة الأقساط لدى مؤسسات الضمان الاجتماعي التي يلزم بدفعها المنتفعون من خدمات المرفق العام أصبح الاختصاص القضائي موزع بين القضاء العادي و الإداري. ولقد امتد هذا التمييز للنظام القانوني الجزائري وذلك ما جاء في القانون رقم 83_15 المؤرخ في 20 جويلية 1983 والذي تناول المنازعات في مجال الضمان الاجتماعي حيث وزع المشرع الجزائري الاختصاص بين القضاء العادي والإداري أي أمام المحاكم العادية أو المحاكم الإدارية (1).

الفرع الثاني : من حيث المعيار الإقليمي:

أولا : مرافق عامة وطنية "مركزية":

هي تلك التي يمتد نشاطها ليشمل جميع طوائف الشعب، وتتركز إدارتها في يد الدولة و مثالها مرافق الدفاع الأمن و الاتصالات (2). وتعرف كذلك على أنها " المرافق التي تنتشرها السلطات الإدارية المركزية - الوزارات- حيث تمارس نشاطها على مستوى كافة أرجاء إقليم الدولة مثل المدرسة الوطنية للإدارة المكتبية الوطنية، المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي (3).

ثانيا: مرافق عامة محلية إقليمية:

وهي المرافق التي يقتصر نشاطها في جزء من إقليم الدولة كالولاية والبلدية وينتفع من خدمات هذا المرفق سكان الإقليم وتتولى السلطات المحلية أمر تسييره والإشراف عليه لأنها أقدر من الدولة وأكثر منها إطلاعا ومعرفة لشؤون الإقليم (4) كما عرفها الدكتور محمد الصغير بعلي على أنها المرافق العامة التي تنتشرها وحدات الإدارة المحلية البلدية. الولاية. حيث تمارس نشاطها في الحيز الجغرافي لإقليم الوحدة المحلية

(1) عتيقة بلجليل، الإضراب في المرافق العامة، مرجع سابق، ص 39.

(2) محمد فاروق عبد الحميد، نظرية المرفق في القانون الجزائري بين المفهومين التقليدي والاشتراكي، مرجع سابق ص 12.

(3) محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 211.

(4) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 329.

مثل مرفق النظافة البلدية، الديوان البلدي للرياضة، مؤسسة النقل الولائي⁽¹⁾ .
كما نصت على ذلك المادة 7 من قانون الولاية و المادة 215 من قانون البلدية.
تخضع المجموعات المحلية في إدارتها لهذه المرافق لنوع من الوصايا أو الرقابة
الإدارية التي تباشرها السلطة الوصية⁽²⁾.

الفرع الثالث: من حيث الإلزام

أولاً: مرافق عامة إجبارية

هي المرافق التي تفقد فيها الإدارة حريتها في الاختيار بين إنشاء وعدم إنشاء مرفق معين، لذلك تجبر الإدارة المركزية أو السلطات العامة المختصة الدولة على إنشائها وتنظيمها لإشباع حاجة عامة.

ولقد اعتبر جانب من الفقه الجزائري أن هذه المرافق تدخل في النطاق الأساسي والحيوي للدولة⁽³⁾ ومثال هذه المرافق الإجبارية ما تلزم به سلطات الإدارة المحلية بضرورة إنشاء مرافق الصحة والتنظيم في دوائر اختصاصها لتختص بتخطيط وتنظيم المدن وإنشاء شبكات الصرف الصحي وتوفير المياه الصالحة للشرب⁽⁴⁾.

أما عن التشريع الجزائري فالمادة 123 من قانون البلدية رقم 10-11 تنص على بعض أهم المجالات التي تستدعي وجود مرافق إجبارية تلبية لحاجات الجمهور الضرورية كتوزيع المياه الصالحة للشرب مثلا أو مكافحة نواقل الأمراض.
كذلك ينص قانون الولاية 07-12 أيضا حسب المادة 141 منه على " يمكن الولاية أن تتشأ قصد تلبية الحاجات الجماعية لمواطنيها بموجب مداولة المجلس الشعبي الولائي مصالح عمومية ولائية للتكفل على وجه الخصوص بما يأتي:

- الطرق والشبكات المختلفة.
- مساعدة ورعاية الطفولة والأشخاص المسنين أو الذين يعانون إعاقاة أو أمراض مزمنة.

(1) محمد فاروق عبد الحميد، نظرية المرفق العام في القانون الجزائري بين المفهومين التقليدي والاشتراكي، مرجع سابق ص12.

(2) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 329.

(3) محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 211.

(4) عمار بو ضياف، مرجع سابق، ص329.

- النقل العمومي.

- النظافة والصحة العمومية ومراقبة الجودة.

- المساحات الخضراء.

- الصناعات التقليدية والحرف (1).

أما فيما يتعلق بالرقابة على هذه المرافق فعلى السلطة أو الإدارة المركزية أن تتولى الإشراف والرقابة على الإدارة المحلية لإنشاء هذا النوع من المرافق فإذا رفضت هذه الأخيرة يحق للأفراد الطعن أمام مجلس الدولة بإلغاء قرار الإدارة بالرفض (2).

ثانياً: مرافق عامة اختيارية:

الأصل في المرافق العامة أن يتم إنشاؤها بشكل اختياري من جانب الدولة وتملك الإدارة سلطة تقديرية واسعة في اختيار وقت ومكان إنشاء المرفق ونوع الخدمة أو النشاط الذي يمارسه وطريقة إدارته.

ومن ثم لا يملك الأفراد إجبار الإدارة على إنشاء مرفق عمومي معين ولا يملكون الوسائل القانونية التي تمكنه من حملها على إنشاء هذا المرفق، أو مقاضاتها لعدم إنشائها له (3). ولقد أخذت الجزائر بهذا النوع من المرافق وذلك ما ورد في قانون البلدية رقم 90_09 والتي تناولت فيه إنشاء وإحداث المرافق والمصالح العمومية التي يسعى من خلالها لتوفير الرغبات الجماعية لمواطنيها وذلك ما نصت عليه المواد من 132 إلى المادة 138 من نفس القانون إلى جانب ذلك نجد أن قانون الولاية رقم 90 - 09 تناول هذا النوع من خلال المواد من 119 إلى المادة 128 منه (4) وهو ما نجده في قانون الولاية رقم 07-12.

(1) القانون رقم 07-12، المؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1933، الموافق 21 فبراير 2012، يتعلق بالولاية، الصادر في (الجريدة الرسمية العدد 12)، المادة 141، ص 21.

(2) عتيقة بلجبل، الإضراب في المرافق العامة، مرجع سابق، ص 40.

(3) علاء الدين عشري، مدخل القانون الإداري، مرجع سابق، ص 20.

(4) عتيقة بلجبل، مرجع سابق، ص 41.

الفرع الرابع: من حيث أداة الإنشاء

أولاً: مرافق عامة تنشأ بنص تشريعي

وهي عادة مجموع المرافق ذات الأهمية الوطنية القصوى التي يفرض المشرع أمر إنشائها بموجب نص تشريعي، يمكن أعضاء السلطة التشريعية من الإطلاع على نشاط المرفق وضرورته وقواعده والحقيقة أن أهمية المرفق واحتلاله لهذه المكانة مسألة تتحكم فيها طبيعة النظام السياسي السائد في الدولة.

فإذا كان دستور الدولة قد قطع بأن إنشاء مرافق ما بالنظر لأهميتها يعود للسلطة التشريعية، فإن هذا النوع من المرفق ينشأ بنص تشريعي⁽¹⁾.

ثانياً: مرافق عامة تنشأ بنص تنظيمي

قد يخول للمشرع حق إنشاء مرافق عامة معينة للسلطة التنفيذية فإذا أقر دستور دولة ما على أن من اختصاصات السلطة التنفيذية إنشاء بعض المرافق، فإن قاعدة إنشاء المرفق تكون إما بناء على قانون أو مرسوم (نص تنظيمي).

في فرنسا وبعد صدور دستور 1958 أصبح إنشاء المرفق العام من اختصاص الإدارة التي لا تمس بالحريات العامة الفردية، أما الفقه الجزائري وبموجب المادة 116 من دستور 1989 نجد أن الأصل في إنشاء المؤسسات يعود للسلطة التنفيذية وبالرجوع للأمر رقم 71-74 وفقاً لما جاء في نص المادة 05 يتضح لنا أن المشرع قد ربط بين أداة الإنشاء (نص تشريعي أو نص تنظيمي) وبين أهمية المرفق فإن كان يحتل مكانة بارزة ونشاطه سيعود بالنفع العام على مجموع الإقليم دون أن يخص جزءاً معيناً منه، فإن إحداثه يتم بموجب نص تشريعي، وإن ثبت خلاف ذلك تعين إحداثه بموجب نص تنظيمي⁽³⁾.

المبحث الثاني: المبادئ الأساسية للمرافق العامة

أجمعت آراء الفقهاء على جملة من المبادئ الأساسية المشتركة ما بين مختلف المرافق العمومية كون هذه الأخيرة تهدف هي الأخرى إلى غاية مشتركة تتمثل في تلبية حاجات

(1) عتيقة بلجبل، الإضراب في المرافق العامة، مرجع سابق، ص 41.

(2) علاء الدين عشري، مدخل القانون الإداري، مرجع سابق، ص 20.

(3) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 332.

الجمهور وذلك ضمانا لحسن سير نظامها بغية تحقيق هدفها الذي أنشأت من أجله في أحسن الظروف وبأحسن الطرق في ظل أنظمة قانونية صحيحة قد يندرج البعض منها في:

المطلب الأول: مبدأ مساواة المنتفعين من خدمات المرفق

إن استحداث مرافق عمومية هدفها تلبية حاجات الجمهور تستدعي بالدرجة الأولى مساواتهم في استخدامها والاستفادة من نشاطاتها بمختلف الأشكال.

الفرع الأول: مبدأ مساواة المنتفعين من خدمات المرفق

احتل مبدأ المساواة أمام القانون عموما في التشريع الجزائري مكانة بارزة دلت عليها النصوص باختلاف قوتها القانونية⁽¹⁾ منها التعديل الدستوري 2008 حسب المادة 31 منه. عرفه أحمد محيو على أنه " مساواة جميع الأفراد أمام سير المرفق " ⁽²⁾ أي أن هذا المبدأ يقتضي وجوب معاملة المرفق لكل المنتفعين معاملة واحدة دون تفضيل البعض على البعض الآخر لأسباب تتعلق بالجنس أو اللون أو الدين أو الحالة المالية وغيرها ⁽³⁾. إنما متى توافرت لديهم شروط الانتفاع كدفع قيمة الرسوم المطلوبة للاستفادة من هذه الخدمات⁽⁴⁾ أو تماثل المراكز من حيث تشابه أو تعادل أوضاعهم ومثال ذلك الالتحاق بالدراسة الجامعية ليس مفتوح لجميع المواطنين وإنما يقتصر على الحاصلين منهم على البكالوريا ⁽⁵⁾.

الفرع الثاني: المساواة في الالتحاق بالوظائف العمومية.

لذلك نص التعديل الدستوري 2008 حسب المادة 51 منه على " يساوى المواطنون في تقلد المهام والوظائف في الدولة دون أية شروط أخرى غير الشروط التي يحددها القانون نصت المادة 27 من الأمر 06 - 03 المؤرخ في 15 يونيو سنة 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية على " لا يجوز التمييز بين الموظفين بسبب آرائهم أو أصلهم أو بسبب أي ظرف من ظروفهم الشخصية أو الاجتماعية " ⁽⁶⁾.

(1) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 333.

(2) أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد أعراب صاصيلا، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر الطبعة الرابعة، 2006، ص 481.

(3) عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 333.

(4) منتدى القانون، محاضرات في القانون الإداري، الأستاذ عمار بوضياف، 09-04-2012.

(5) محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 222.

(6) الأمر رقم 06-03، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، المؤرخ في 15 يوليو 2006، الصادر في (الجريدة الرسمية العدد 46)، الجزائر، طبعة ديسمبر 2012، المادة 36، ص 10.

ويقصد به إلزام المرافق العامة لدى لجوئها للتوظيف بمراعاة شروط عامة يجب توافرها في جميع المترشحين من جهة والتقيد بإجراءات وكيفيات التوظيف التي تقوم أساسا على نظام المسابقات المبنية على الشهادات أو الاختبارات⁽¹⁾.

حتى في وظيفة القضاء والتي كثر من شأنها الجدل بخصوص حق المرأة في توليها بكثير من الدول العربية والإسلامية وجدنا المشرع الجزائري لم يقتصرها على الرجال دون النساء وهو ما يتضح في نص المادة 27 من القانون 89-21 المؤرخ في 21 ديسمبر 1989 المتضمن القانون الأساسي للقضاء والأمر نفسه تأكد في القانون العضوي 04-11 المؤرخ في سبتمبر 2004 المتضمن القانون الأساسي للقضاء وجاءت المادة 47 منه مكرسة مبدأ المساواة في الالتحاق بالوظائف العامة⁽²⁾.

الفرع الثالث: حياد المرفق العام

يقصد بحياد المرفق العام أن يراعي في أداء مهامه وتسييره مقتضيات تحقيق المصلحة العامة، حيث يجب على مسير المرفق ألا يستعمله لدعم مصالح معينة على حساب مصالح أخرى.

وبهذا الصدد تنص المادة 23 من الدستور على أن "عدم تحيز الإدارة يضمنه القانون"⁽³⁾، وتأكد ذلك المادة 21 من التعديل الدستوري 2008.

يعرفه عمار بوضياف على أنه مبدأ حياد الإدارة المعلن عنه بمقتضى المادة 23 منه والذي يعني إلزام الإدارة بأداء عملها بطريقة واحدة للجمهور دون تمييز في مجال الجنس أو الرأي أو الاتجاه السياسي وغير ذلك من ضروب التمييز⁽³⁾.

لقد نص المشرع الجزائري على احترام مبادئ المساواة المجسدة في المرفق العام ويظهر ذلك من خلال المواد المذكورة سابقا 21-23 من التعديل الدستوري 2008 وكذلك المادة 22 منه والتي تنص على أن "يعاقب القانون على التعسف في استعمال السلطة" أي أن المشرع ضمن حق المساواة بين المنتفعين في جميع المرافق العمومية والمستوفين للشروط المنصوص عليها

(1) محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 223.

(2) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ص(334-335).

(3) عمار بوضياف، عمار بوضياف، ص 334.

قانونا. مع منحه حق رفع دعوى إلغاء أو تعويض ضد هذه المرافق العامة في حالة ثبوت التحيز أو الضرر⁽¹⁾.

المطلب الثاني: استمرارية المرافق العامة

تنص المادة 149 الفقرة الأولى من قانون البلدية على "مراعاة الأحكام القانونية المطبقة في المجال تضمنه سير المصالح العمومية البلدية التي تهدف الى تلبية حاجات مواطنيها وإدارة أملاكها"⁽²⁾

فتلبية حاجات المواطنين بطريقة مضطربة يؤثر سلبا على حياتهم في مختلف

المجالات، أما عن القانون الجزائي لم يجعل هذا المبدأ يقتصر على المرافق العامة الإدارية بل جعله يمتد حتى على المرافق العامة الصناعية والتجارية كمؤسسة الكهرباء والغاز التي يلزمها على السير بانتظام واضطراد وعدم توقف لأن ذلك قد يسبب انعكاسات خطيرة⁽³⁾. ومن أجل احترام وضمان تطبيق مبدأ الاستمرارية، ينص القانون على مجموعة من القواعد والأحكام تسري نحو الإدارة والموظفون بها، وأموالها، والمتعاقدون معها⁽⁴⁾.

الفرع الأول: الإدارة

تنص المادة 24 من التعديل الدستوري 2008 على " الدولة مسؤولة عن أمن الأشخاص والممتلكات وتتكفل بحماية كل مواطن في الخارج" ومما لا شك في أن مسؤولية الدولة هذه في التكفل باحتياجات المواطنين المادية والمعنوية يستلزم نظاما مستمرا ومضطرادا في جميع مرافقها بمختلف أنواعها.

ومن مقتضى هذا الالتزام أن تحرص الحكومة عند وضعها لخطة الدولة على أن تتوفر الخطة كافة الاحتياجات البشرية والمادية واللازمة لانتظام العمل المرفقي واستمراره المطرد في أداء ما يقدمه من خدمات عامة اجتماعية واقتصادية بالصورة التي تأخذها الإدارة جانب

(1) قانون رقم 08-19، المؤرخ في 17 ذي القعدة عام 1429 الموافق 15 نوفمبر سنة 2008، المتضمن تعديل الدستور (الجريدة الرسمية العدد 63) المؤرخة في 16 نوفمبر 2008، ص 08.

(2) قانون رقم 10-11، مؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 يونيو، سنة 2010، يتعلق بالبلدية، (جريدة رسمية 37 مؤرخة في 03-07-2013).

(3) محمد أمين بوسماح، المرفق العام في الجزائر، مرجع سابق، ص(113-114).

(4) محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 223.

المبادرات والتصور الصحيح للظروف المستقبلية لأداء هذه الخدمات مما يجنب المرافق العامة الاصطدام بأي عقبات أو مشاكل تعرض استمرارية أدائها لخدمتها خطر التوقيف⁽¹⁾. وفي كل الحالات ما عدا حالة القوة القاهرة فإنه يترتب على الإخلال بمبدأ الاستمرارية من طرف الإدارة مع تحمل المسؤولية عما ينجم عن ذلك من أضرار بالنسبة للمنتفعين خاصة⁽²⁾.

الفرع الثاني: الموظف

ولأن الموظف العمومي واحد من أهم الركائز الأساسية المساهمة في تسيير المرافق العامة أخصه القانون ببعض الالتزامات وأجبره على مراعاتها والتقيدها ضمانا لنجاح الهدف الذي أنشأت من أجله هذه المرافق العامة.

أولاً: تنظيم ممارسة حق الإضراب

يمكن تعريف الإضراب على أنه:

توقف جماعي ومتفق عليه عن العمل من جانب عمال أحد المؤسسات بقصد تحسين الأجر أو ظروف العمل⁽³⁾.

إلا أن الإضراب في المرافق العمومية رغم بروز فكرة مبدأ استمراريته يعد حقا من حقوق الموظف ويظهر ذلك في نص المادة 57 من تعديل 2008 وفي المادة 36 من الأمر 03-06 المتعلق بالوظيفة العمومي.

قد يترتب عن الإضراب نتائج جسيمة تؤثر على سير العمل في المرفق وقد تتعدى نتائجه إلى الأضرار بالحياة الاقتصادية والأمن في الدولة ولذلك تلجأ الدول في الغالب إلى السماح بممارسة هذا الحق ضمن أطر وقواعد محددة، كما تلجأ إلى منع ممارسته في بعض القطاعات المعبر عنها بالسيادة الأمن، الدفاع، القضاء لارتباط هذه الأخيرة بسيادة الدولة في حد ذاتها والسماح بمثل هذه القطاعات يعني بالضرورة شمل بسيادة الدولة في حد ذاتها والسماح بمثل هذه القطاعات يعني بالضرورة شل سيادة الدولة واحكامها على أداء مهامها الأساسية⁽⁴⁾.

(1) محمد فاروق عبد الحميد، نظرية المرفق العام في القانون الجزائري بين المفهومين التقليدي والاشتراكي، ص 52

(2) محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 226.

(3) ابراهيم زكي أخنوخ، شرح قانون العمل الجزائري ديوان المطبوعات الجامعية، ص 38.

(4) علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، مرجع سابق، ص 24.

ثانيا: تنظيم ممارسة حق الاستقالة

لأجل ضمان استمرارية المرافق العامة وفق المعايير المطلوبة نصت العديد من المراسيم والقوانين على مجموعة من الأحكام والشروط التي تنظم ممارستها ويظهر ذلك مثلا في المرسوم رقم 85-59 المؤرخ في أول رجب عام 1405 الموافق لـ 23 مارس سنة 1985 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية والقانون الأساسي للوظيفة العمومية الأمر 06-03 المذكور سابقا يمكن أن نبين ذلك فيما يلي:

- الاستقالة حق معترف به للموظف يمارس ضمن الشروط المنصوص عليها في هذا القانون الأساسي.

- لا يمكن أن تتم الاستقالة إلا بطلب كتابي من الموظف يعلن فيه إرادته الصريحة في قطع العلاقة التي تربطه بالإدارة بصفة نهائية.

- يرسل الموظف طلبه إلى السلطة المخولة بصلاحيات التعيين عن طريق السلم الإداري، ويتعين عليه أداء الواجبات المرتبطة بمهامه إلى حين صدور قرار عن هذه السلطة، إن قبول هذه الاستقالة غير قابل للرجوع فيها

- يمكن السلطة التي لها صلاحيات التعيين تأجيل الموافقة على طلب الاستقالة لمدة شهرين ابتداء من تاريخ انقضاء الأجل الأول وذلك للضرورة القصوى للمصلحة⁽¹⁾.

وفي نفس السياق وحفاظا على استمرارية المرافق العامة فإن قانون العقوبات المادة 115 "يعاقب الموظفون الذين يقررون بعد التشاور فيما بينهم، تقديم استقالاتهم بغرض منع أو وقف سير أي مرفق عام"⁽²⁾.

تعد الاستقالة حق من حقوق الموظف العمومي ويتضح ذلك من خلال العديد من القوانين كما سبقت الإشارة إلى ذلك إلا أن هذه القوانين جسدتها وفق أنظمة معينة تماشيا ومقتضيات المرفق العام تلبية لحاجات الجمهور بصفة عادية ومنظمة وعليه فإن كل توقف عن الخدمة يخالف أحكام المواد من 132 إلى 135 أعلاه يترتب عليه العزل بسبب إهمال المنصب رغم الضمانات التأديبية المنصوص عليها في التنظيم المعمول به⁽³⁾.

(1) الأمر 06-03، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مرجع سابق، ص ص(43-44).

(2) محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 229.

(3) لعروسي أحمد التيجاني، ووابل رشيد، قانون الوظيفة العمومي، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع.

الفرع الثالث: الأموال

يحتاج كل مرفق للقيام بنشاطه إلى الأموال كالعقارات والمنقولات ولو خضع المرفق في مجال الحجز للقواعد العامة لأدى ذلك إلى مباشرة إجراءات الحجز على ممتلكاته وهو ما يترتب عليه إلحاق بالغ الضرر بالمنفعين من خدمات المرفق، لذا وإعمالاً لمبدأ حسن سير المرفق العام بانتظام واضطراد وجب أن تخضع أموال المرفق إلى نظام قانوني متميز يهدف إلى المحافظة عليها تحقيقاً للمقصد العام وهو تمكين المرفق من أداء خدمة للجمهور⁽¹⁾.

إذا كانت أموال المرافق العمومية التي تدار مباشرة من طرف الدولة لا تطرح إشكالات حول قابليتها للحجز بالرجوع للقواعد العامة في حماية الأموال العمومية فإن الإشكال يطرح بالنسبة لتلك المرافق التي تسير من قبل الغير بأموال خاصة⁽²⁾.

ويظهر ذلك في حالة إدارة المرفق بأسلوب الامتياز مع أن الدستور نص على حماية الملكية الخاصة في المادة 24 منه والتي تنص على "الدولة مسؤولة عن أمن الأشخاص والممتلكات وتتكفل بحماية كل مواطن في الخارج"⁽³⁾.

رغم ذلك فإن القانون يسمح بنزعها أو استعمالها والاستيلاء عليها مؤقتاً بشروط معينة لضمان استمرارية المرافق العامة⁽⁴⁾.

تنص المادة 679 من القانون المدني على "يتم الحصول على الأموال والخدمات الضرورية لضمان سير المرافق العمومية باتفاق رضائي وفق الحالات والشروط المنصوص عليها في القانون إلا أنه يمكن في الحالة الاستثنائية والاستعجالية وضماناً لاستمرارية المرفق العمومي الحصول على الأموال والخدمات عن طريق الاستيلاء"⁽⁵⁾.

(1) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 334.

(2) علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، مرجع سابق، ص 344.

(3) القانون رقم 08-19 المتعلق بالتعديل الدستوري 2008، المادة 08، مرجع سابق، ص 06.

(4) محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 231.

(5) الأمر رقم 75-58، المؤرخ في 20 رمضان عام 1395 الموافق 26 سبتمبر سنة 1975، المتضمن القانون المدني، المعدل والمتمم بالقانون رقم 07-05 المؤرخ في 13 مايو سنة 2007، المادة 679، ص 123.

الفرع الرابع: المتعامل المتعاقد:

الأصل في مجال التعاقد أن العقد شريعة المتعاقدين⁽¹⁾ فإذا ما طرأت أحداث ووقائع أثناء تنفيذ الصفقة العمومية، العقد الإداري بصورة تكون معها مواصلة إنجاز موضوع الصفقة وإتمامه مرهقاً كثيراً بالنسبة للمتعامل المتعاقد مع الإدارة المقاول كأن ترفع أسعار مواد البناء (اسمنت، حديد... إلخ) بصورة كبيرة وغير متوقعة، مما يجعل المقاول في عقد الأشغال العامة في صعوبات مالية تهدد التوازن المالي للصفقة، فإن الوضع يتطلب الدعم المالي من الإدارة المتعاقدة وعليه فقد استقر الفقه والقضاء الإداريين (فرنسا، مصر، الجزائر) على أن هذا الوضع يتطلب من أجل ضمان مبدأ الاستمرارية إيجاد توافق ومعادلة بين عاملين هما:

- إلزام المتعامل المتعاقد بالاستمرار في تنفيذ الصفقة لما لها من أثر على المصلحة العامة وتلبية احتياجات الجمهور من جهة.
- ضرورة تدخل الإدارة أو المصلحة المتعاقدة لسد ومنع أي اختلال في التوازن المالي للعقد من خلال تحمل كل أو جزء من الأعباء المالية الإضافية نظير ما تتمتع به من حقوق وسلطات⁽²⁾.

المطلب الثالث: مبدأ التكيف الدائم للمرفق العام:

يهدف المرفق العمومي إلى الاستجابة إلى حاجيات المواطنين ومتطلبات الصالح العام وتأسيسها وبما أن هذه المتطلبات وهذه الحاجيات تتطور بالضرورة لهذا يجب على المرفق العمومي أن يدخل التغيرات ليلبي المتطلبات والحاجيات الجديدة⁽³⁾.

الفرع الأول: المتعاقد مع الإدارة

يترجم مبدأ التكيف هذا بقابلية العقود للتبدل⁽⁴⁾ أي حق الإدارة في تعديل عقودها الإدارية بإرادتها المنفردة، دون أن يحتج المتعاقد بقاعدة العقد شريعة المتعاقدين إذ أن الطبيعة الخاصة للعقود الإدارية وتعلقها بتحقيق المصلحة، تقتضي تغليب إرادة الإدارة في مواجهة

(1) عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 346.

(2) محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 232.

(3) ناصر لباد، الأساسي في القانون الإداري، دار المجد للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، سنة 2011، ص 158.

(4) أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، مرجع سابق، ص 488.

المتعاقد منها ومن مستلزمات ذلك أن لا تنقيد الإدارة بقاعدة العقد شريعة المتعاقدين وأن تتمكن من تعديل عقودها ليتمكن من تلبية التغييري المستمر في المرافق التي تديرها (1).
مقابل أن تضمن للمتعاقد معها الاحتفاظ بحقه في التوازن المالي (2).

الفرع الثاني: المنتفع من المرفق

إن وضع المنتفعين من المرفق العام يمكن أن يتأثر من جراء التعديلات التي أدخلت في سبيل المصلحة العامة (3) رغم ذلك لا يمكن أن يكون لأحد المنتفعين الحق في الاعتراض على ذلك باستمرار عمل المرافق بأسلوب وطريقة معينة وله أثر التغيير في مركزهم الشخصي (4) إلا أن أحمد محيو في كتابه محاضرات في المؤسسات الإدارية وضع شروط في قابلية المرفق للتبدل والتغير حسب نوعية المرفق العام المنتفع منه.
فإذا تعلق الأمر بمرفق عام إداري فإن المزايا التي يوفرها المرفق لهم تعتبر قابلة للتبدل بصورة دائمة.

أما إذا تعلق الأمر بالمنتفعين من مرفق عام صناعي أم تجاري فإن الوضع يكون أكثر التباسا، فعلاقات هؤلاء مع المرفق يكون ذات طابع تعاقدية، لهذا فإن بعض العناصر فقط تستطيع في الواقع أن تكون موضوعا للتغيير وبطريقة انفرادية (5).

الفرع الثالث: وكلاء المرفق

إن علاقة الإدارة بالموظفين التابعين لها في المرافق علاقة ذات طبيعة لائحية فلها دون الحاجة إلى مواقفهم نقلهم من وظيفة إلى أخرى، أو من مكان إلى آخر تحقيقا لمقتضيات المصلحة العامة (6) ويظهر ذلك في التشريع الجزائري من خلال المادة 158 من الأمر 03-06 "يمكن نقل الموظف إجباريا عندما تستدعي ضرورة المصلحة ذلك" (7).
أما العاملون من غير الموظفين هم الذين يعملون بالتعاقد، هنا يفرض تمييز آخر نفسه ويؤدي لنتائج مختلفة تجاه مبدأ التكيف.

(1) علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، مرجع سابق، ص 27.

(2) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 348.

(3) أحمد محيو، مرجع سابق، ص 488.

(4) علاء الدين عشي، مرجع سابق، ص 27.

(5) أحمد محيو، مرجع سابق، ص (488-489).

(6) علاء الدين عشي، مرجع سابق، ص 27.

(7) الأمر 03-06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية المادة 158، مرجع سابق، ص 32.

فالأشخاص الذين يعملون على أساس عقود القانون الخاص يستطيعون أن يطالبوا في حال تعديل المرفق بحقوق يستمدونها من العقود التي تربطهم بالإدارة أما الأشخاص الذين يعملون على أساس عقود إدارية، فإنهم يخضعون للتعديلات التي تتطلب المصلحة العامة إدخالها على المرفق، لكنهم يستطيعون الاستفادة من تعويضات إذا مست حقوقهم المالية من جراء التعديل⁽¹⁾.

المبحث الثالث: النظام القانوني للمرافق العامة

سوف يدرج من خلال هذا المبحث النظام القانوني للمرافق العامة والمتمثل في إنشاء المرافق العامة وكيفية إلغائها ومن ثم التعرض إلى الطرق المتعددة لإدارتها والتي يأخذها المشرع الجزائري وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول: إنشاء وإلغاء المرافق العامة

الفرع الأول: إن إنشاء المرافق العمومية يختلف حسبها إذا كانت هذه المرافق مرافق عمومية وطنية أو مرافق عمومية محلية.

أولاً: إنشاء المرافق العامة الوطنية

بعد صدور دستور سنة 1989 إن السلطة المختصة بعملية تنظيم وإحداث المرافق العمومية في الجزائر هي السلطة التنفيذية، فإن المادة 115 من هذا الدستور التي تحدد المجال التشريعي، ولا تتضمن موضوع إحداث المرافق العمومية، فهي تتخلى إذن عن هذه المسألة للمجال التنظيمي.

أما دستور 1996 فقد جاء بالجديد في هذا المجال ، حيث جاء في نص المادة 122 النقطة 29 منه أن من المجالات التي يشرع فيها البرلمان، "إنشاء فئات المؤسسات" وبالتالي الاعتراف للسلطة التشريعية بسلطة إنشاء المؤسسات العمومية وفي ظل هذين الدستوريين إن السلطة التنفيذية يضطلع بها كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول وبالتالي، فإن ممارسة الأول تأخذ شكل مراسيم رئاسية وتأخذ الثانية شكل مراسيم تنفيذية.

وعليه فلإحداث المرافق العمومية هو من اختصاص السلطة التنفيذية أي رئيس الجمهورية والوزير الأول⁽²⁾.

(1) أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، مرجع سابق، ص 489.

(2) ناصر لباد، الأساس في القانون الإداري، مرجع سابق، ص (155-156).

أما عن تعديل 2010 فيشرع البرلمان في الم لإدين التي يخصصها له الدستور حسب المادة 122 النقطة 29 التي تنص على "إنشاء فئات المؤسسات"⁽¹⁾ وهو نفس ما جسده المادة 122 النقطة 29 من دستور 1996 السابقة الذكر.

ثانيا: إنشاء المرافق العمومية المحلية

يمنح كل من قانون الولاية لسنة 2012 وقانون البلدية لسنة 2010-2011 للمجلس الشعبي الولائي والمجلس البلدي صلاحية إنشاء، وتنظيم المرافق العمومية ويظهر ذلك من خلال المادة 141 من قانون الولاية مع مراعاة الأحكام القانونية المطبقة في هذا المجال يمكن الولاية أن تتشرفى قصد تلبية الحاجات الجماعية لمواطنيها بموجب مداولة المجلس الشعبي الولائي مصالح عمومية ولائية للتكفل على وجه الخصوص بما يأتي:

- الطرق والشبكات المختلفة
- مساعدة ورعاية الطفولة والأشخاص المسنين أو الذين يعانون من إعاقة أو أمراض مزمنة.

- النقل العمومي

- النظافة والصحة العمومية ومراقبة الجودة.

- المساحات الخضراء.

- الصناعات التقليدية والحرف⁽²⁾.

ونص المادة 149 من قانون البلدية " مع مراعاة الأحكام القانونية المطبقة في هذا المجال تضمن البلدية سير المصالح العمومية البلدية التي تهدف إلى تلبية حاجات مواطنيها وإدارة أملاكها.

وبهذه الصفة فهي تحدث إضافة إلى مصالح الإدارة العامة مصالح عمومية تقنية قصد التكفل على وجه الخصوص بما يأتي:

- التزويد بالمياه الصالحة للشرب، وصرف المياه المستعملة.

- النفايات المنزلية والفضلات الأخرى.

- صيانة الطرقات وإشارات المرور.

- الإنارة العمومية

(1) القانون رقم 02-03، المتعلق بالتعديل الدستوري 2008، المادة 122، مرجع سابق، ص 33.

(2) القانون رقم 07-12، المتعلق بالولاية، المادة 141، مرجع سابق، ص 21.

- الأسواق المغطاة والأسواق والموازن العمومية.
- الحضائر ومساحات التوقف.
- النقل الجماعي.
- المذابح البلدية.
- الخدمات الجنائزية وتقييع المقابر وصيانتها بما فيها مقابر الشهداء.
- الفضاءات الثقافية التابعة لأملاكها.
- فضاءات الرياضة والتسلية التابعة لأملاكها.
- المساحات الخضراء (1).

أما عن التشريع الجزائري سابقا فقد كان يعتد بإنشاء المرافق العامة على أساس نص تشريعي أو على أساس نص تنظيمي وفسر ذلك على أنه " إذا كان المرفق ذو أهمية بالغة وسيعود بالنفع فإن إنشاءه يكون بموجب نص تشريعي ، وإن كان هذا المرفق يهدف إلى تحقيق منفعة محدودة تخص إقليم معين فإن إحداثه يتم عن طريق نص تنظيمي (2) وهو ما أكده حاليا عمار بوضياف في تعريف المرافق العامة التي تنشأ بنص تشريعي والمرافق العامة التي تنشأ بنص تنظيمي وهو ما يوازي إنشاء المرافق العامة الوطنية والمحلية.

الفرع الثاني: إلغاء المرافق العامة

إلغاء المرفق العمومي هو وضع حد لنشاطه لاعتراف السلطات العمومية بأنه لم تعد هناك حاجة لاستمراره (3) ويرى جانب من الفئة أن المقصود بإلغاء المرافق العامة هو تخصيص المال العام الذي كان يمول نشاط المرفق المراد إلغاء نشاطه (4) وطريقة الإلغاء مبدئيا طريقة الإنشاء ، بمعنى أنه يجب الرجوع إلى قاعدة توازي الأشكال أي من يملك الإلغاء يملك الإنشاء، ولهذا يجب أن يكون الإلغاء بنفس الأداة القانونية التي أنشأ بها المرفق العمومي أو بأداة قانونية أعلى (5)

(1) قانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، المادة 149، مرجع سابق، ص 42.

(2) عتيقة بلجبل، الإضراب في المرافق العامة، مرجع سابق، ص 45.

(3) ناصر لباد، الأساس في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 156.

(4) حماد محمد شطا، نظرية وظيفة الدولة، مرجع سابق، ص 248.

(5) ناصر لباد، مرجع سابق، ص ص (156-157).

وهو ما أخذ به المشرع الجزائري إذ أنه لم يحدد طريقة معينة لإلغاء هذه المرافق العمومية وهذا ما أكده محمد فاروق عبد الحميد في قوله "لم يحدد المشرع الجزائري بنص صريح طرق إلغاء المرافق العامة"⁽¹⁾.

المطلب الثاني: طرق إدارة المرافق العامة.

من خلال ما تطرقنا إليه سابقا تعرفنا على العديد من أنواع المرافق العامة المختلفة ، ومما لا شك فيه أن تنوع هذه المرافق سيؤدي حتما إلى تنوع طرق تسييرها فمن البديهي أن كل نوع من المرافق تناسبه طريقة تسيير خاصة قد لا تناسب بقية الأنواع لذلك استدرجنا أهم طرق التسيير على النحو التالي:

الفرع الأول: الطرق العامة للتسيير

تتمثل الطرق العامة لإدارة وتسيير المرافق العامة في تكفل الدولة بنفسها القيام بتلك المهمة وهذه الطرق العامة تتخذ شكلين أو صورتين هما ⁽²⁾

أولا: الاستغلال المباشر *la régie*

يقصد بهذا الأسلوب أن تقوم الإدارة مباشرة بإدارة المرفق بنفسها سواء كانت سلطة مركزية أم محلية مستخدمة في ذلك أموالها وموظفيها ووسائل القانون العام⁽³⁾. وتجدر الإشارة أن الميزة الأساسية في أسلوب الإدارة المباشر في مختلف أشكاله أن المرفق العمومي ضمن هذا الأسلوب لا يتمتع بالشخصية المعنوية ويدخل في هذا التنظيم ، مثلا الإدارة المركزية للوزارات والإدارات المحلية للولاية والبلدية ومختلف المصالح الأخرى التابعة للدولة والتي تسمى المصالح الخارجية الموجودة على المستوى الجهوي أو الولائي أو الدوائر مثل مصالح الجباية والجمارك والتعمير⁽⁴⁾.

(1) محمد فاروق، عبد الحميد، المرفق العام في القانون الجزائري بين المفهومين التقليدي والاشتراكي، مرجع سابق ص 153.

(2) جوادي مفيدة ، مبدأ المساواة أمام المرفق العام، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، بسكرة، 2011-2012، ص 17.

(3) علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، مرجع سابق، ص 30.

(4) ناصر لباد، الأساس في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 160.

نص قانون الولاية رقم 12-07 المادة 142 منه فيما يتعلق بأسلوب الاستغلال المباشر على "يمكن المجلس الشعبي الولائي أن يستغل مباشرة مصالحه العمومية عن طريق الاستغلال المباشر"⁽¹⁾.

كما ألحقت طريقة الاستغلال المباشر بمجموعة من المواد تجسد منظومة سير المرفق ضمن هذا الأسلوب .

كذلك نص قانون البلدية رقم 10-11 وفقا للمادة 151 منه "على يمكن للبلدية أن تستغل مصالحها العمومية عن طريق الاستغلال المباشر"⁽²⁾. ويلجأ لهذه الطريقة لاعتبارات سياسية لكون المرفق يرتبط ارتباطا وثيقا بكيان الدولة السيادي للمرفق الدفاع ومرفق القضاء ومرفق الأمن هذا من جهة ومن جهة أخرى أن طبيعة النشاط الإداري تزاوله هذه المرافق غير مرجح أصلا فيمتنع الأفراد أو الشركات الخاصة القيام به⁽³⁾.

ثانيا: المؤسسات العمومية l établissement public:

تأخذ المؤسسات العمومية عدة مفاهيم قد تختلف مضامينها ومعانيها وفق لكل منهج قد تتبعه كل دولة على حدى لذى سنحاول التطرق إلى مفهوم هذه المؤسسات بالرجوع إلى الآراء الفقهية في فرنسا ثم الجزائر.

عرف الفقيه هوريو " haurion " المؤسسة العامة على أنها مرفق عام متخصص يتمتع بالشخصية المعنوية⁽⁴⁾ وهذا ما أكده الفقيه دوجي أيضا.

أما الفقه الجزائري فتناول عدة تعاريف للمؤسسات العمومية من بينها تعريف أحمد محيو "المؤسسة العامة هي شخص اعتباري إداري من النموذج التأسيسي والهدف من إحداثها تأمين السير المستقل لمرفق للدولة أو لولاية أو لبلدية أو لشخص عام آخر من النموذج التجمعي"⁽⁵⁾ أما عن ناصر لباد فقد عرفها "المؤسسة العمومية هي شخص معنوي الهدف من إنشائها هو التسيير المستقل لمرفق عمومية تابعة للدولة أو المجموعات المحلية وفي نفس السياق سعى هذا الأخير بتعريفها بحيث مصطلح المفهوم الأصلي للمؤسسة العمومية بقوله:

(1) القانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية، المادة 142، مرجع سابق، ص 22.

(2) القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، المادة 151، مرجع سابق، ص 43.

(3) رياض عيسى، نظرية المرفق العام في القانون المقارن، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1983-1984، ص 18.

(4) عتيقة بلجليل، الإضراب في المرافق العامة، مرجع سابق، ص 52.

(5) أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، مرجع سابق، ص 443.

"في البداية لم تكن موجودة إلا فئة واحدة تتمتع بقدر من الاستقلالية نتيجة الاعتراف لها بالشخصية المعنوية لإدارة عدد من المرافق العمومية هذه الفئة هي المؤسسة العمومية **l'établissement public** ، أي شخص معنوي يخضع للقانون العمومي يتكفل بتسيير مرفق عمومي (1).

وللمؤسسات العمومية عدة أشكال تختلف باختلاف نشاط الدولة وتعدد والد ارس للتشريع الجزائري خاصة ابتداء من 1988 يلاحظ مدى التطور الكبير الذي عرفه أسلوب المؤسسات والتصنيفات التي طرأت عليها والتي يمكن إرجاعها إلى أربعة أصناف أساسية هي كما يلي:

1 - المؤسسة العامة الإدارية ذات الطابع الإداري : وهي التي تمارس نشاطا إداريا وتسمى بالمؤسسة العامة التقليدية وتخضع هذه المؤسسة لقيد التخصيص ولنظام المحاسبة العمومية وتخضع للقانون العام، كما تعرض منازعاتها على القضاء الإداري ويعتبر عمالها موظفون عموميون وقراراتها قرارات إدارية وتخضع في عقودها لقانون الصفقات العمومية وتعتبر أموالها أموالا خاصة تتمتع بالحماية القانونية التي فرضها التشريع. ومن أمثلة هذا النوع من المؤسسات.

- الوكالة الوطنية لحماية البيئة المنشأة بموجب المرسوم رقم 83-457 المؤرخ في 23 جويلية 1983.

- المدرسة الوطنية للإدارة المنظمة بموجب المرسوم التنفيذي في رقم 06-416 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006 (2).

- المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، ما يميز هذا النوع من المؤسسات العمومية أنها حديثة النشأة نسبيا وقد عرفت في الجزائر خاصة أيام المرحلة الاشتراكية انتشارا واسعا بحكم تدخل الدولة في الميدان الصناعي والتجاري ولقد عرف المشرع الجزائري في المادة 44 من القانون 88-01 هذه المؤسسة "بأنها المؤسسة العمومية التي تتمكن من تمويل أعبائها الاستغلالية جزئيا أو كليا عن طريق عائد بيع إنتاج تجاري يحقق طبقا لتعريفه معدة مسبقا ولدفتر الشروط العامة الذي يحدد الأعباء والتقييدات وكذا عند الاقتضاء حقوق وواجبات المستعملين" (3).

(1) ناصر لباد، الأساسي في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 161.

(2) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ص (353-354).

(3) عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 354.

ويمكن تعريفها أيضا بأنها المرافق التي يكون موضوع نشاطها تجاريا وصناعيا مماثل للنشاط الذي تتولاه الأشخاص الخاصة وتتخذها الدولة والجماعات (الولاية، البلدية) كوسيلة لإدارة مرافقها ذات الطابع الصناعي والتجاري وهي تخضع في هذا لأحكام القانون العمومي والقانون الخاص معا في كل نطاق محدد⁽¹⁾ بمعنى أن علاقتها بالدولة خاضعة للقانون العام أما علاقتها هي بالأفراد والمتعاملين تخضع للقانون الخاص ولا يمكن اعتبار العاملين في هذه المؤسسات موظفون عموميون ينطبق عليهم تشريع الوظيفة العامة، كما لا يمكن اعتبار قراراتها بالقرارات الإدارية وتلزم بمسك محاسبة على الشكل التجاري⁽²⁾ منازعاتها عادية وليست إدارية إذ يختص القضاء العادي بالفصل فيها⁽³⁾.

كما نص كل من قانون الولاية والبلدية على ذلك:

المادة 147 من قانون الولاية "تكون المؤسسات العمومية البلدية ذات طابع صناعي أو تجاري حسب الهدف المرجو منه"⁽⁴⁾.

المادة 154 من قانون البلدية "تكون المؤسسات العمومية البلدية ذات طابع إداري أو ذات طابع صناعي وتجاري ويجب على المؤسسة العمومية البلدية ذات الطابع الصناعي والتجاري أن توازن بين إيراداتها ونفقاتها"⁽⁵⁾.

تحدد قواعد تنظيم المؤسسات العمومية البلدية وسيرها عن طريق التنظيم والمؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي.

لقد نجم عن التطور الاقتصادي والاجتماعي بل وحتى السياسي تغير أنماط التسيير

والنظرة لتصنيف المؤسسات العمومية، فبعد المصادقة على القانون التوجيهي والبرنامج

الخماسي حول البحث العلمي والتكنولوجي 1998 ، 2002 صدر مباشرة المرسوم التنفيذي

99-256 المؤرخ في 16 نوفمبر 1999 مبينا كليات إنشاء المؤسسات العمومية ذات الطابع

العلمي والتكنولوجي وتنظيمها وسيرها.

(1) ناصر لباد، الأساس في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 163.

(2) عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 354.

(3) محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 247.

(4) القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، المادة 154، مرجع سابق، ص 43.

(5) القانون رقم 10-11، المادة 154، مرجع سابق، ص 43.

وبينت المادة 17 من القانون 98-11 المتضمن القانون التوجيهي والبرنامج الخماسي حول البحث والتطور التكنولوجي أعلاه بأن هذه المؤسسة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وأن الغرض من إنشائها تحقيق نشاطات البحث العلمي والتطور التكنولوجي من خلال تنفيذ برامج البحث العلمي والتطوير التكنولوجي ولقد نص القانون 98-11 على خضوع هذا النوع من المؤسسات لنظام الرقابة المالية البعدية لخطوة تميز هذه المؤسسة عن غيرها خاصة ذات الطابع الإداري وهذا الهدف بعث نوع من المرونة على نشاطها العلمي وأدائها⁽¹⁾.

4-المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني

تقوم هذه المؤسسات بإدارة المرافق العامة المهنية كنفابة المحامين ، والفرق التجارية ونشأت المؤسسات عن طريق الانتخاب من أفراد المهنة أنفسهم وتمنح لهذه المؤسسة الشخصية المعنوية وبعض امتيازات السلطة العامة وتخضع المؤسسة العامة المهنية من ناحية التكوين للقانون الخاص مما يجعلها تختلف عن المؤسسات العامة الإدارية والمؤسسات العامة الاقتصادية⁽²⁾.

وهي مؤسسة حديثة العهد في الجزائر من حيث التصنيف وقد ورد تعريفها في المادة 32 من القانون 99-05 المؤرخ في 4 أفريل 1999 المتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي بالطبيعة التالية "المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني هي مؤسسة وطنية للتعليم تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وبينت المادة 38 من القانون المذكور أشكالها: الجامعة، المركز الجامعي، المدارس والمعاهد⁽³⁾."

الفرع الثاني: الطرق الخاصة للتسيير

أولا : الامتياز:

يمكن الإدارة العامة مركزية كانت أو لامركزية (وتسمى هنا مانحة الامتياز أن تلجأ إلى إسناد ومنح عملية تسيير وإدارة مرافقها العامة إلى شخص آخر (عادة ما يكون من أشخاص القانون الخاص حيث يتولى ذلك على نفقته وبأمواله وعماله، نظير ما يتقاضاه ويأخذه من

(1) القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، المادة 154، مرجع سابق، ص 43.

(2) عتيقة بلجيل، الإضراب في المرافق العامة، مرجع سابق، ص 56.

(3) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 355.

رسوم من المنتفعين مقابل ما يقدمه من خدمات لهم في إحدى المجالات مثل مرفق الكهرباء، أو أن تمنح البلدية إلى أحد الخواص إدارة وتسيير مرفق النقل العمومي بها، أو منح أحد الخواص، عن طريق الامتياز إدارة وتسيير الخدمات الجامعية (1).

وقد استقر القضاء والفقهاء على اعتبار عقد الالتزام عملاً قانونياً مركباً يشمل نوعين من النصوص، الأول منه يتعلق بتنظيم المرفق العمومي، وتملك الإدارة تعديل هذه النصوص وفقاً لحاجة المرفق، أما النوع الثاني من النصوص فيسمى بالنصوص أو الشروط التعاقدية التي تحكمها قاعدة العقد شريعة المتعاقدين ومنها ما يتعلق بتحديد مدة الالتزام والالتزامات المالية بين المتعاقدين (2).

أما عن أسلوب الامتياز في التشريع الجزائري فقد يمنح الامتياز من جانب السلطة المركزية باعتبارها ممثلة للدولة أو من جانب الإدارة المحلية الولائية والبلدية. كما قام المشرع ولقيام أسلوب الامتياز وفقاً لقانوني الولاية والبلدية حسب آخر التعديلات بوضع عدة شروط أساسية هي:

أ - تعذر إدارة وتسيير المرفق العام بإحدى الطرق العامة الاستغلال المباشر والمؤسسة العامة.

ب - ضرورة إجراء مداولة من طرف المجلس الشعبي البلدي والولائي حسب الحالة.
ج - إبرام اتفاق عقد الامتياز بين الطرفين شريطة أن يكون مطابقاً لدنتر الشروط النموذجية الذي يحدد القواعد القانونية السارية على المرافق العامة المدارة بهذه الطريقة والذي تضعه الإدارة مسبقاً وبارادتها المنفردة.

د - تصديق الوالي على الاتفاق المتضمن التزام المرفق العام (3).

أما عن من يعمل في المرفق الذي يدار بطريقة هذا الأسلوب فلا يعد موظفاً عاماً بل يخضع في علاقة بالملتزم لأحكام القانون الخاص. وتمارس الإدارة في مواجهة الملتزم سلطة الرقابة والإشراف على ممارسة عمله وفقاً لشروط العقد والقواعد الأساسية لسير المرافق العمومية على أن لا تصل سلطة الإدارة في الرقابة حداً يغير من طبيعة الالتزام عن مضمونه وتغيير استغلال المرفق إلى الإدارة المباشرة

(1) علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، مرجع سابق، ص 32.

(2) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 363.

(3) محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص (249-250).

غير أن الإدارة تملك سلطة إنهاء عقد الالتزام قبل مدته بقرار إداري ولو لم يصدر أي خطأ من المستلزم كما قد يصدر الاسترداد بموجب قانون حيث تلجأ الإدارة إلى المشرع لإصدار قانون باسترداد المرفق وإنهاء الالتزام وهو ما يحصل غالبا عند التأميم وفي الحالتين للملتزم الحق في المطالبة بالتعويض في مواجهة الإدارة المتعاقدة.

وفي مقابل إدارة الملتزم للمرفق العمومي وتسييره يكون له الحق في الحصول على المقابل المالي المتمثل في الرسوم التي يتقاضاها مقابل الخدمات التي يقدمها للمنتفعين، كما يكون له الحق في طلب الإعفاء من الرسوم الجمركية ومنع الأفراد من مزاوله النشاط الذي يزاوله المرفق (1).

إضافة إلى صدور حكم قضائي موضوعه حرمان الملتزم من الامتياز بسبب ارتكابه لخطأ جسيم أو إنهاء الامتياز من جانب الإدارة لأسباب فرضتها مقتضيات المصلحة العامة (2) وفي حالة القوة القاهرة أو في حالة وفاة صاحب الامتياز الملتزم (3).

تمثل هذه الطرق النهائية الغير طبيعية أو المسبقة للالتزام ، أما عن النهاية الطبيعية لعقد الالتزام فتتم بنهاية المدة المحددة لاستمراره (4).

الفرع الثالث: الاستغلال المختلط

طبق هذا الأسلوب بالجزائر في السنوات الأولى من الاستقلال كوسيلة لتسيير المرفق الاقتصادي خلال فترة الانتقال التي أعقبت نجاح الثورة حيث وجد العديد من هذا النوع من الشركات خلال فترة الاحتلال الفرنسي لم يكن من الممكن إلغاؤها دفعة واحدة وإلا سبب ذلك خسائر للاقتصاد القومي (5).

والمقصود بطريقة الاستغلال المختلط في إدارة المرافق العامة اشتراك الدولة أو الأشخاص العامة الأشخاص الخاصة في تكوين شركة مساهمة لإدارة أحد المرافق العامة (6).

(1) علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري ، مرجع السابق ، ص 32.

(2) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 362.

(3) نادية ضرفي، تسيير المرفق العام والتحوليات الجديدة، دار بلقيس، دار البيضاء، الجزائر، 2010، ص 08.

(4) عتيقة بلجبل، الإضراب في المرافق العامة، مرجع سابق، ص 362.

(5) فاروق عبد الحميد، نظرية المرفق العام في القانون الجزائري بين المفهومين التقليدي والاشتراكي، مرجع سابق

ص 163.

(6) عتيقة بلجبل، مرجع سابق، ص 64.

ويتخذ هذا الاشتراك صورة شركة مساهمة تكتتب الدولة في جانب من أسهمها والمتمثل في أغلبية الأسهم عادة، على أن يساهم الأفراد في الاكتتاب بالجزء الآخر وتخضع هذه الشركة إلى أحكام القانون التجاري مع احتفاظ السلطة العامة بوصفها ممثلة للمصلحة العامة بالحق في تعيين بعض أعضاء مجلس الإدارة وأن يكون لها الرأي النهائي مجلس الإدارة، ويأتي هذا من خلال الرقابة الفعالة التي تمارسها الدولة أو الشخص العام المشارك في هذه الشركة على أعمالها وحساباتها⁽¹⁾.

رغم أن طريقة الاستغلال المختلط ظهرت في الجزائر منذ السنوات الأولى من الاستغلال إلا أن استعمالها لا يظهر جليا في النصوص القانونية والمراسيم إلا استثناءا وهذا ما نلاحظه في إحداث وتعدد الشركات المختلطة بين الشركات الوطنية الجزائرية فالمؤسسات الأجنبية⁽²⁾ أو ما نصت عليه المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 96-18 المؤرخ في 06 أبريل 1996 المعدل والمتمم للمرسوم 87-159 والمتعلق بتدخل الشركات الأجنبية في مجال التنقيب حيث جاء فيها أن شكل الشراكة بين المؤسسة الوطنية والشريك أو الشركاء الأجانب يتخذ صورة شركة مساهمة وتخضع للقانون الجزائري⁽³⁾.

(1) علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، مرجع سابق، ص 33.

(2) أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، مرجع سابق، ص 470.

(3) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 366.

خلاصة الفصل الأول:

يمكن القول أن المرفق العام هو كل نشاط أو مشروع تقوم به الدولة أو تحت إشرافها بصفة مباشرة أو غير مباشرة، أي تحت رقابتها وذلك لإشباع الحاجات العامة للجمهور وبما يحقق المصلحة العامة وللقيام بذلك كان من الضروري تواجد أنواع عديدة من هذه المرافق العمومية نظراً لتنوع هذه الحاجات، على سبيل المثال مرافق عامة إدارية، مرافق عامة اجتماعية، مرافق عامة اقتصادية صناعية ومهنية، مرافق عامة اختيارية أو اجبارية وحتى مركزية وإقليمية كل وما تقتضيه المصلحة العامة.

ولسيرورة هذه المرافق العامة وفق أطر وقواعد قانونية حددت لها بعض المبادئ الأساسية كمساواة الجميع أمام هذه المرافق دون تمييز وكذا المساواة في الالتحاق بالوظائف العامة مع عدم استعمال هذه المرافق العامة لمصالح شخصية، بالإضافة إلى تكيف هذه المرافق ومتطلبات الجماهير وفقاً للمتغيرات التي قد تطرأ في كل مكان وزمان. قد تختلف طرق انشاء هذه المرافق العامة كل والأهمية التي يحتلها المرفق ودرجة المصلحة العامة التي يحققها، فمنها ما ينشأ بنص تنظيمي ومنها ما ينشأ بنص تشريعي، أما عن الإلغاء فيتم بنفس الطريقة التي أنشأ بها المرفق.

تختلف طرق إدارة المرافق العامة فمنها ما يسمى بالطرق العامة للتسيير وتشمل دورها طريقة الاستغلال المباشر وطريقة المؤسسات، ثم الطرق الخاصة للتسيير والمتمثلة في طريقة الامتياز، وأخيراً حسب الآراء التي أجمع عليها العديد من الفقهاء طريقة الاستغلال المختلط.

الفصل الثاني:

الفصل الثاني

الفصل الثاني

الضبط الإداري

يتمتع كل فرد من أفراد المجتمع داخل الدولة بقدر من الحقوق والحريات، تضمنها الدساتير ومختلف القوانين والمراسيم، إلا أن ممارسة هذه الحقوق والحريات داخل الدولة تخضع لمجموعة من القواعد والضوابط القانونية، حماية للنظام العام وعدم المساس بحقوق وحريات الآخرين وبمعنى أصح خضوعها لنشاط الإدارة العامة المتمثل في الضبط الإداري ولأنه يحتل أهمية كبيرة داخل نظام كل دولة تسعى إلى التنمية والتطور الشامل في مختلف الميادين، سنقوم بدراسة مفهومه بمعنييه العضوي والموضوعي ثم أهم خصائصه وأنواعه والأهداف التي يقوم لأجلها، مجسدين الوسائل الضرورية للقيام بذلك، من ثم تناولنا النظام القانوني له المتمثل في طبيعة سلطاته وهيئاته، خاتمين إياه بحدود هذه السلطة في الظروف العادية والاستثنائية وسيتم إدراج ذلك وفقا لمبحثين :

المبحث الأول : الإطار المفاهيمي للضبط الإداري

المبحث الثاني: النظام القانوني للضبط الإداري

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي للضبط الإداري

سنقوم من خلال هذا المبحث التعرف على مفهوم الضبط الإداري بم عنية العضوي والموضوعي، ثم التطرق إلى أهم خصائصه وأنواعه ومن ثم إبراز الأهداف المرجوة منه مبيين الوسائل المستعملة لأجل تحقيق ذلك.

المطلب الأول: مفهوم الضبط الإداري

لأن وظائف الدولة متعددة ومتنوعة كان من الضرورة عليها وضع قواعد وحدود ضابطة قصد تنظيم حالة الفوضى والاستقرار التي كانت ستحل دون شك جراء عدم وجود هذه الضوابط ، ولذلك سنحاول إعطاء مفهوم للضبط الإداري بالمعنيين العضوي والموضوعي للإحاطة بعد ذلك ببقية الموضوع.

الفرع الأول: تعريف الضبط الإداري

أولاً: المعنى العضوي

هو مجموع الأجهزة والهيئات التي تتولى القيام بالتصرفات والإجراءات التي تهدف إلى المحافظة على النظام العام (1).

ينصح من خلال المعنى العضوي الضبط الإداري أنه قد تم فيه الاعتماد أثناء وصيغ التعريف على الأجهزة والهيئات والسلطات التي تتحكم وتقوم بتسيير هذه العملية على اختلاف أنواعها وتدرج قوتها القانونية.

ثانياً: المعنى الموضوعي

يمكن تعريف الضبط الإداري على أنه مجموعة الإجراءات والتدابير التي تقوم بها الهيئات العامة حفاظاً على النظام العام (2)، ومن هنا فإن المعنى الموضوعي المرفق العام ارتكز في تعريفه على النشاط بحد ذاته المتمثل في مجموعة الإجراءات والتدابير لا على السلطات التي تقوم بتسييره.

كما يمكن عرض عدة تعاريف أخرى للضبط الإداري ، تدرج البعض منها فيما يلي:

(1) ديديش عاشور عبد الحميد، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام، مذكرة ماستر، قسم الحقوق، جامعة بسكرة سنة 2012-201، ص 03.

(2) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 365.

الضبط الإداري هو مجموع الإجراءات والأوامر والقرارات التي تتحدها السلطة المختصة للمحافظة على النظام العام (الأمن العام، الصحة العامة، والسكينة العامة)، وهو ما يعبر عن المعنى العام له.

وهو أيضا من أهم وظائف الإدارة العامة تتمثل في المحافظة على النظام العام عن طريق إصدار القرارات اللائحية والفردية واستخدام القوة المادية مع ما يتبع ذلك من فرض القيود على حريات تستلزمها الحياة الاجتماعية.

إلا أنه مهما تعددت التعاريف فإن الضبط الإداري نظام وقائي تتولى فيه الإدارة حماية المجتمع من كل ما يمكن أن يخل بأمته وسلامته وصحة أفراده وسكنته (1).

إن ما يمكن ملاحظته من خلال تعاريف الضبط الإداري هو أن معظم آراء الفقهاء قد أجمعت على العمل بالمعنى الموضوعي له.

يتميز الضبط الإداري عن الضبط التشريعي الذي يلجأ المشرع إليه في إصدار القوانين التي تفيد حريات الأفراد وحقوقهم حفاظا على النظام العام والضبط القضائي الذي يتضمن الإجراءات التي تتخذها السلطة القضائية للتحري عن الجرائم بعد وقوعها والبحث عن مرتكبيها للقبض عليه جمع الأدلة اللازمة للتحقيق معه وحاكمته (2).

الفرع الثاني: خصائص الضبط الإداري

من البديهي أن للضبط الإداري مجموعة من الخصائص تميزه عن غيره كالعديد من المعاني المشابهة له مثل بعض القواعد والحدود التنظيمية الأخرى، هدفها ضبط معتاد.

أولا: الصفة الانفرادية للضبط الإداري

إن الضبط الإداري في جميع الحالات إجراء مباشرة السلطة الإدارية لمفردها وتستهدف من خلاله المحافظة على النظام العام، فلا يتصور أن تغلب إرادة الفرد أو الأفراد دورا حتى تنتج أعمال الضبط أثارها القانونية وتبعاً لذلك فإن موقف الفرد من الضبط هو موقف الخضوع والامتثال لجملة الإجراءات التي فرضتها الإدارة ، وهذا طبعا وفق ما يحدده القانون وتحت رقابة السلطة القضائية (3).

(1) رياض دنش، الحريات العامة ، محاضرات أقيمت على طلبة السنة الثانية ماستر قانون إداري ، بسكرة ، سنة 2014 ص 30.

(2) رياض دنش، مرجع سابق، ص 30.

(3) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 372.

ويقر القضاء بالصفة الانفرادية لأعمال الضبط الإداري عكس أعمال المرفق العام التي تستعمل طريقة التعاقد (إبرام العقود والصفقات)، فلا يمكن لسلطات الضبط الإداري مثلا استعمال طريقة التعاقد للقيام بصلاحياتها واختصاصاتها في المحافظة على النظام العام، وكل عقد تبرمه لسلطات الضبط الإداري مع أي متعاقد لإنجاز عمل ما يعتبره القضاء باطلا وذلك لأن صلاحيات الضبط الإداري واختصاصاته غير قابلة للتصرف فيها ولا يمكن اكتسابها بالتقادم لأنها أعمال من النظام العام لا تقبل التغيير فهي واجبات أكثر منها حقوق، لا يستطيع صاحبها التصرف فيها كما يريد وعليه فإن فكرة الضبط الإداري هي فكرة تحته على جميع الأصعدة والمعايير⁽¹⁾.

ثانيا: الصفة الوقائية للضبط الإداري

يتميز الضبط الإداري بالطابع الوقائي ، فالقرارات المتخذة في مجال الضبط الإداري لها الصفة الوقائية أي أنها إلى منع وقوع الاضطرابات باتخاذ مسبقا الإجراءات الضرورية أي قبل الإخلال بالنظام العمومي⁽²⁾، فعندما تبادر الإدارة إلى سحب رخصة الصيد أو السياقة من أحد الأفراد فهذا ليس تعسف وتسلطا وتقييد الحرية الفردية من جانبها ، وإنما لأنها رأت وقدرت أن هناك خطر يترتب على استمرار احتفاظ المعنى هذه الرخصة، أو تلزم بعدم التنقل ليلا لاعتبارات أمنية بعدم استعمال طريق معين أو جسر معين للحوادث، وفي كل الحالات فإن الإدارة عندما تبادر إلى فرض قيود على الحريات الفردية فإنها تهدف أولا وأخيرا إلى حماية النظام العام⁽³⁾، وهذا ما يجسد " تأمين النظام العام يعني تجنب المخالفات بتنبه المواطنين للأعمال والتصرفات التي يمنع عليهم القيام بها"⁽⁴⁾.

ثالثا: الصفة التقديرية للضبط الإداري

ويقصد بها أن للإدارة سلطة تقديرية في ممارسة الإجراءات الضبطية، فعندما تقدر أن عملا ما سينتج عنه خطر تعين عليها التدخل قبل وقوعه بغرض المحافظة على النظام العام

(1) فيصل نسيعة، الضبط الإداري وأثره على الحريات العامة، مذكرة ماجستير، جامعة، بسكرة سنة 2004 - 2005 ص 126.

(2) ناصر لباد، الأساسي في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 117.

(3) ديديش عاشور عبد الحميد، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام، مرجع سابق ، ص ص(04، 05)

(4) ناصر لباد، مرجع سابق، ص 177.

فهي إن قدرت عدم منح رخصة لتنظيم سياسي بغرض إقامة تظاهرة عامة أو اجتماع عام فإنها لا شك رأت أن هناك مخاطر ستتبع عن هذا النشاط الجماعي⁽¹⁾.

ومن يبرر منح سلطات الضبط الإداري هذه الخاصة والميزة ، أن النظام العام كيثوا ما يتطلب ترك قدر من الحرية للعمل وفوق لمقتضياته حتى تتمكن الإدارة من اتخاذ التصرف والإجراء المناسب مع حجم الظروف والوقائع ، وذلك أن الإدارة أقدر على مواجهة الأمور اليومية وحل المشاكل التي تعرض العمل الإداري والتي تمثل خطرا على النظام العام، ما يفرض أنه من خبر المنطقي ومن غير المجدي أن يقوم المشرع بوضع مقاييس دقيقة ومعايير محددة لعلاج كل حالة يتصور وقوعها حتى تلتزم الإدارة بها⁽²⁾.

من خلال ما تطرقنا إليه سابقا يمكن القول أن للإدارة الحرية المطلقة في تحديث الضوابط والحدود القانونية لكل مسألة معروضة أمامها لأنها الأقدر على معرفة نسبية الخطر ومداه وكذا الأوقات المناسبة لوضع هذه الضوابط.

الفرع الثالث: أنواع الضبط الإداري

تختلف أنواع الضبط الإداري باختلاف آراء الفقهاء، وكذا باختلاف المسألة المعروضة. والفرد أو الجماعة المطبق عليهم هذا الضبط لذلك يقوم إلى معالجة نوعين من الضبط الإداري إلا وهما الضبط الإداري العام والضبط الإداري الخاص.

أولاً: الضبط الإداري العام

يقصد بالضبط الإداري العام المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة الأمن الصحة، والسكينة العامة أو حماية جميع الأفراد في المجتمع من خطر انتهاكه والإخلال به⁽³⁾، أو مجموع السلطات والتدابير المتخذة في شتى المجالات للحفاظ على النظام العام⁽⁴⁾ وكلما كان الضبط الإداري يسعى باعتباره سلطة عامة إلى المحافظة على النظام العام في كل مجالات النشاط الفردي فإننا نكون أمام الضبط الإداري العام⁽⁵⁾.

(1) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ص(372- 373).

(2) عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، الدار الجامعية ، بيروت، 1993، ص ص(37-38).

(3) رياض دنش، الحريات العامة، مرجع سابق، ص 31.

(4) محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 262.

(5) jean Rivero .jean watine, droit ddmimistratratf,18 édition ,datloz ,dépôt.legol ,novembre .2000,p28.

والضبط الإداري العام يستهدف حماية النظام العام في المجتمع من الاضطرابات سواء قبل وقوعها أو وقفها ، أو منع تفاقمها عن وقوعها ، ويشمل الضبط الإداري عناصر النظام العام الأساسية الأمن العام، الصحة العامة ، والسكينة العامة، سواء كان على مستوى الدولة كلها أو على مستوى إحدى وحداتها الإقليمية ، حيث يمارس الضبط الإداري .
في حالة الأولى أعضاء السلطة المركزية ، في حين يمارسه في الحالة الثانية رؤساء الوحدات المحلية ومجالسها في حدود القوانين والأنظمة التي تحدد إجراءات وسلطات الضبط الإداري العام⁽¹⁾ وهو ما أخذ به كل من محمد الصغير بعلي في كتابه القانون الإداري وحدده طاهري حسين في حدود سلطاتها الإقليمية أي " المركزية والمحلية".

ثانياً: الضبط الإداري الخاص

يقصد به حماية النظام العام من زاوية أو ناحية معينة من نشاط الأفراد من ذلك القرارات الصادرة بتنظيم نشاط صيد بعض الحيوانات النادرة، وتنظيم عمل في بعض المحلات العامة المضرّة بالصحة أو المقلقة للراحة، حيث يعهد بتولي سلطة الضبط في هذه الأماكن إلى سلطة إدارية معينة ، كأن يعهد إلى شرطة العمران بمهمة المحافظة على النظام العام في جانب الرونق الجمالي للمدن أو إدارة مراقبة الجودة وقمع العش قصد حماية الصحة العامة.

ويلاحظ أن الضبط الإداري الخاص قد يستهدف أغراضاً أخرى بخلاف أغراض الضبط الإداري العام التقليدية.

ومن ثم فإن الضبط الإداري الخاص أضيق حدوداً من نطاق الضبط الإداري العام لتقيده بمكان أو نشاط ، أو أغراض معينة ، إلا أن ذلك يعني محدودية تأثيره في المجالات التي يتولاها⁽²⁾.

المطلب الثاني: أهداف ووسائل الضبط الإداري

تسعى كل إدارة عامة من خلال النشاط الإداري المتمثل في الضبط الإداري إلى المحافظة على النظام العام باستمرار واضطراب ، ولأن أسمة عناصر النظام مرتبطة بالنظام العام بالأمر العالم ، الصحة العامة والسكينة العامة وجب على السلطات العامة معالجتها

(1) نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، سنة 2008، ص 267.

(2) علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، مرجع سابق، ص 37.

ومنع الإخلال بها بواسطة العديد من الوسائل وصولاً للهدف المنشود لذلك سنتطرق إلى كل من أهداف ووسائل الضبط الإداري على النحو التالي:

الفرع الأول: أهداف الضبط الإداري

تتباين الاعتبارات التي تتخذ ذريعة لتنظيم الحريات أو تقييدها من نظام لآخر ، إلا أنه يمكن ردها إلى أنها تقوم لحماية قيم معينة في المجتمع هذه الأخيرة يمكن إجمالها في النظام العام.

وبما أن الهدف الوحيد للإدارة هو المحافظة على النظام العام في الدولة بطريقة وقائية وسابقة على عملية الإخلال به، ولما كانت فكرة النظام العام فكرة عامة وواسعة وشاملة لكافة فروع النظام القانوني في الدولة ، فالمشرع بين قانون وآخر بل وفي ذات الحكم قد يتعدد المقصد المراد منها ⁽¹⁾، واستناداً على ما ذكر فإن ما يهم موضوعياً النظام العام المتمثل في الأمن العام، الصحة العامة السكنينة العامة حيث تنص المادة 114 من قانون الولاية على ذلك

أولاً : الأمن العام

ويقصد به كل ما يطمئن الإنسان على ماله ونفسه ، يقابل الأمن الخوف ومن ذلك قوله تعالى: " وليبدلنهم من بعد خوفهم أمناً، وكذلك قوله تعالى: " الذي أطعمهم من جوع وآمنهم من خوف " ⁽²⁾.

وعليه فإن مفهوم الأمن العام حسب الوظيفة الإدارية للدولة هو المحافظة على السلامة العامة بالعمل درء ومنع المخاطر التي تهدد الأفراد بطريقة وقائية وقبل وقوعها. فسلطات الضبط الإداري في سبيل الحفاظ على الأمن العام وجب القيام بالآتي:

- منع الاجتماعات والمظاهرات إذا كان الهدف منها الإخلال بالأمن العام، فسلطة الضبط منع الاجتماعات قبل عقدها كإجراء وقائي كما تملك حل الاجتماع وفضه ولو بالقوة كإجراء علاجي، أما بالنسبة للمظاهرات فسلطة الضبط أن تمنعها إذا رأت أن من شأنها تعريض الأمن العام للخطر.

(1) فيصل نسيغة، ورياض دنش، مجلة المنتدى القانوني، الضبط الإداري وأثره على الحريات العامة العدد الخامس، بسكرة ، مارس 2008، ص 165.

أنظر قانون رقم 07-12، المتعلق بالولاية، المادة 114، مرجع سابق، ص 19.

(2) ناديّة بركة، سلطات الضبط الإداري على المستوى المركزي ، مذكرة ماستر، بسكرة سنة، 2012-2013، ص14.

- القيام بكافة التدابير من أجل منع وقوع الجرائم وذلك بالقيام ببعض الإجراءات الأمنية إزاء بعض الأفراد نظرا لخطورتهم على الأمن حتى لو كان في اتخاذها مساس بحقوق الأفراد وحررياتهم ، كذلك سلطات الضبط اتخاذ الإجراءات اللازمة في سبيل المثال القضاء على الحيوانات المفترسة والمسحورة من أجل المحافظة على الأمن العام.

- القيام بالإجراءات اللازمة لتنظيم المرور من خلال فرض سرعة معينة في أماكن معينة أو بفرض قيود على عربات النقل أو بتنظيم أماكن ركوب السيارات وإزالة العوائق من الشوارع والطرق العامة (1).

تنص المادة 89 من قانون البلدية على يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها، كل الاحتياطات الضرورية وكل التدابير الوقائية لضمان سلامة وحماية الأشخاص والممتلكات في الأماكن العمومية التي يمكن أن تحدث فيها أية كارثة أو حادث.

وفي حالة الخطر الجسيم والوشيك، يأمر رئيس المجلس الشعبي البلدي بتنفيذ تدابير الأمن التي تقتضيها الظروف ويعلم الوالي بها فوراً.

كما يأمر ضمن نفس الأشكال بهدم الجدران والعمارات والبنائيات الآيلة للسقوط مع احترام التشريع والتنظيم المعمول بهما ، لا سيما المتعلق بحماية التراث الثقافي (2).

وكذلك المادة 90 من نفس القانون وتنص على:

في حالة حدوث كارثة طبيعية أو تكنولوجية على إقليم البلدية يأمر رئيس المجلس الشعبي البلدي في التنظيم الإسعافات طبقاً للتشريع والتنظيم المعمول بهما (3).

هذا ما يعني أن الأمن العام داخل الدولة ضرورة لازمة في جميع الأحوال ومختلف المجالات ، تعمل به العديد من القوانين حفاظاً على النظام العام.

ثانياً: الصحة العامة

إلى جانب توفير الأمن العام للجمهور يقع على عاتق السلطة العامة اتخاذ الإجراءات اللازمة بغرض وقاية صحة الأفراد ، أي كان مصدر الخطر أو المرض سواء الحيوان ، أو

(1) فيصل نسيغة، الضبط الإداري وأثره على الحريات العامة، مرجع سابق، ص 190.

(2) القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، المادة 89، مرجع سابق، ص 25.

(3) القانون رقم 07-12، المتعلق بالولاية، المادة 90، مرجع سابق، ص 25.

المياه أو أي مادة أخرى⁽¹⁾ ولقد تزايدت أهمية هذا العنصر بسبب النمو الديموغرافي المتسارع وتعقد المياه الحديثة ، وسهولة الاتصال بين الناس حيث صارت الأمراض تأخذ شكل الكوارث الاجتماعية الحقيقية والتي تكون قابلة لأنت تحدث اضطرابا جسيما في النظام العام⁽²⁾.

في هذا الشأن يخص قانون الولاية في المادة 441 منه النقطة الرابعة على النظافة والصحة العمومية والجودة⁽³⁾.

أما عن قانون البلدية فينص على المادة 94 منه النقطة الثامنة " اتخاذ الاحتياطات والتدابير الضرورية لمكافحة الأمراض المنقولة أو المعدية والوقاية منها " والنقطة العاشرة والحادية عشر على التوالي " السهر على سلامة المواد الغذائية الاستهلاكية المعروضة " للبيع " السهر على احترام تعليمات نظافة المحيط وحماية البيئة"⁽⁴⁾.

وعليه فإن الصحة العامة من أهم مظاهر النظام العام وجب على الإدارة العامة بمختلف أشكالها وأنواعها المحافظة وردع كل ما قد يتسبب في هلاك هذه الصحة العامة للمواطنين على حدود سواء.

ثالثا: السكنية العامة

لا تخلوا السكنية العامة من الأهمية الكبيرة التي يكتسبها كل من الأمن العام والصحة العامة فهي تضاهيهما مكانة من حيث المرتبة التي تحتلها في نطاق النظام العام. يمكن تعريف السكنية العامة على أنها " توفير حالة السكن والهدوء في الطرق العامة والأماكن العامة حتى لا يشعر من الجمهور لمطابقات أو الانزعاج في أوقات راحتهم ومثال هذه المضايقات التي بسببها الباعة المتجولون والمسئولون بالطرق العامة أو الضيافات التي تسببها أبواق السيارات داخل المدن⁽⁵⁾.

ولكي تتحقق السكنية العامة بأنها يجب " بأن تأخذ سلطات الضبط الإداري على عاتقها واجب القضاء على جميع مصادر الضوضاء والإزعاج عن طريق منبوع استعمال مكبرات

(1) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 376.

(2) فيصل نسيغة، ورياض دنش، الضبط الإداري وأثره على الحريات العامة، مرجع سابق، ص 137.

(3) القانون رقم 07-12، المتعلق بالولاية، المادة 141، مرجع سابق، ص 21.

(4) القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، المادة 94، مرجع سابق، ص 26.

(5) طاهري حسين، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، مرجع سابق، ص 74.

الصوت وتنظيم استخدامها بإذن خاصا وفي أوقات محددة لمنع الإزعاج، كما تتضمن أيضا القضاء على المشاجرات والاضطرابات في الصرف والساحات العامة كل هذا في سبيل الحفاظ على الراحة وسكينة الأفراد⁽¹⁾.

وتنظيما لهذا الهدف صدر المرسوم التنفيذي رقم 93-184 المنظم لإثارة الضجيج والذي صدر تطبيق للمادة 121 من القانون 83-03 المتعلق بحماية البيئة، وقد صنف هذا الموضوع مستويات الضجيج المسموح لها في أماكن متعددة العامة والخاصة. إن فكرة النظام العام بنظر الكثير من الفقهاء، طرأ عليها تغييرا كبيرا تمثل في عدم الاكتفاء بالعناصر الثلاثة المذكورة وإدخال مفهوم آخر أشمل وأوسع للنظام العام يتضمن مسائل اقتصادية واجتماعية⁽²⁾، أي أن مظاهر النظام العام تتغير وتتطور بمتغيرات الحياة العامة.

الفرع الثاني: وسائل الضبط الإداري

لتحقيق النظام العام بمختلف أنواعه وجب على الإدارة العامة، توفير الوسائل اللازمة لأجل ذلك، وتتمثل هذه الوسائل في:

أولا : الوسائل المادية

ويقصد بها الإمكانيات المادية المتاحة للإدارة بغرض ممارسة مهام الضبط كالسيارات والشاحنات وعلى العموم كل آلة عتاد يمكن للإدارة من ممارسة مهامها.

ثانيا: الوسائل البشرية

وتتمثل في أعوان الضبط الإداري المكلفين بتنفيذ القوانين والتنظيمات كرجال الدرك والشرطة البلدية⁽³⁾ توضع تحت تصرف سلطات الضبط الإداري المركزية منها أو المحلية⁽⁴⁾.

(1) فيصل نسيغة، رياض الضبط الإداري وأثره على الحريات العامة، مرجع سابق، ص 174.

(2) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص (377-378).

(3) عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 383.

(4) نادبة بركة، سلطات الضبط الإداري على المستوى المركزي، مرجع سابق، ص (18، 285).

ثالثاً: الوسائل القانونية

لا تتم ممارسة إجراء الضبط من جانب الإدارة إلا وقتاً لما حدده القانون وبالكيفية التي رسمها وبالضمانات التي كلفها (1).

وللحفاظ على النظام العام تلجأ سلطات الضبط الإداري إلى استعمال الوسائل القانونية التالية:

1 لوائح الضبط (القرارات التنظيمية)

مكن سلطات الضبط الإداري العامة والخاصة أو تصدر تصرفات قانونية عامة ومجردة بمقتضاها حريات الأفراد وتتخذ إجراءات على مخالفتها تحقيقاً لنظام العام، بموجب ما يعرف بلوائح الضبط (لوائح البوليس) reglementde polce والحقيقة أن لوائح الضبط الإداري هي عبارة عن قرارات إدارية تنظيمية يتعلق موضوعها بمركز قانوني عام ، مثل قرار رئيس المجلس الشعبي البلدي بمنع استعمال مكبرات الصوت ليلاً، ضماناً للسكينة العامة للمواطنين.

تمتاز لوائح الضبط بكونها مخصصة للأهداف حيث يجب على سلطة للضبط الإداري أن تسعى من وراء إصدارها إلى الحفاظ على النظام العام فقط وإلا فإنها تكون مستوية بعبء الانحراف بالسلطة مما يعرضها فلا لغاء لدى الطعن فيها أمام القضاء الإداري (المحاكم الإدارية أو مجلس الدولة)، وترتيب مسؤولية الإدارة عما قد يتم عنها من إضرار للغير (2). ومما سبق ذكره يمكن القول أن هذه القرارات واللوائح تتخذ أشكالاً متميزة فيهما:

أ **الخطر:** وهو أعلى أشكال المساس بالحريات العامة، ثم اتخاذها من جانب السيطرة بهدف المحافظة على النظام العام، وعندما تفرض الإدارة على الأفراد نشاطاً معنياً فلا تمنع بمجرد المنح وإنما لتحقيق مقصد عام يعود بالنفع على جميع أفراد المجتمع، فمنع المرور على جسر آيل للسقوط، ومنع التجول ليلاً في ظروف غير عادية، إنما الهدف منه حماية الأرواح (3).

(1) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 383.

(2) محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ص(280-281).

(3) عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 381.

ب - **الترخيص:** قد يتطلب التنظيم اللائحي الضبطي ضرورة الحصول على إذن سابق قبل ممارسة النشاط ، فهو بذلك يشكل نظاما أقل شدة من المنع المطلق ، إلا أنه مع ذلك يعتبر نظاما أكبر تقييدا للحريات لذا فإن الفقه والقضاء يتجهان إلى التضيق من سلطة الإدارة في فرض نظام الترخيص هذا ويخضع نظام الترخيص للقواعد الآتية:

- لا يمكن تطبيقه بالنسبة للحريات التي يحميها القانون أو الدستور.

- يجوز فرض نظام الترخيص إداريا بالنسبة للأنشطة التي تتصل بالنظام العام وبشكل مباشر⁽¹⁾.

- في الحالات التي يسلم فيها بالترخيص السابق سواء، صراحة بالقانون أو لأن الأمر لا يتعلق بحرية عامة يكلفها القانون بتعيين على سلطة الضبط في إصدارها للتراخيص مراعاة مبدأ المساواة بين الأفراد وأن يكون استعمالها بالقدر اللازم وإلا كان استعمالها غير مشروع ويخضع تقدير ذلك للقضاء فالترخيص إذا هو قيام جهة الإدارة بالتحقق من أن النشاط المطلوب الترخيص به لا يتضمن أي مخالفة للقانون أو لمقتضياته وأنه لا يترتب عليه أي أضرار للمجتمع⁽²⁾.

ج- **الإخطار:** يعتبر النشاط الفردي في هذه الحالة غير محظور ولا يشترط الحصول على إذن مسبق من السلطة المختصة قبل ممارسته ولكن يجب إخطاره لممارسة هذا النشاط والحكمة من فرض نظام الإخطار في هذه الحالات هو التوفيق بين ممارسة الحريات والحقوق الفردية وبين هذه الحريات أو محوها وتظهر الصورة العملية هذا التوفيق في إذن بالأخطار عم ممارسة نشاط معين تستطيع الإدارة أو تتخذ بشأنه الاحتياطات الوقائية التي تمتع ضرورة أو تمنع تعرض النظام العام للاضطرابات نتيجة ممارسة هذا النشاط مثل ضرورة الإخطار قبل إقامة الحفلات والأفراح والشعائر الدينية في الأماكن العامة⁽³⁾.

د- **تنظيم الإدارة:** هذه الصورة أقل مساسا بالصعوبات العامة من الصور السابقة ومن خلاله يمكن للإدارة أن تنظم النشاط مسبقا وذلك بوضع شروط أو حدود بممارسة النشاط

(1) فيصل نسيغة، الضبط الإداري وأثره على الحريات العامة، مرجع سابق، ص 54.

(2) فيصل نسيغة، مرجع سابق، ص 41.

(3) عمار عوابدي، الجوانب القانونية لفكرة البوليس الإداري، الجزائر سنة 1985، ص 43.

مثال تحديد السرعة المسموح بها، أو من الحرية مبدئياً شرط أن يتوافق بالطبع مع هدف الانتظام وضرورات الحفاظ على النظام التام⁽¹⁾.

2 أوامر الضبط الإداري الفردية

تلجأ السلطة الإدارية في ممارسة سلطات الضبط الإداري عن طريق إصدار أوامر فردية وهم القرارات التي تصدرها الإدارة يقصد تطبيقها على فرد محدد بذاته أو على مجموعة من الأفراد محددين بذراتهم، كالأوامر الصادرة بهدم منزل آيل للسقوط والأمر الصادر لاشتراك في مقاومة الفيضان⁽²⁾.

وقد تتضمن هذه الأوامر معنى الامتناع عن القيام بعمل معين كالأمر يتبع عقد اجتماع عام أو مظاهرة في الطرق العامة والأمر الصادر بالامتناع عن عرض فيلم أو مسرحية فاضحة لاحتمال إخلالها بالنظام العام⁽³⁾.

3 استخدام القوة التنفيذية الجبري

الأصل هو امتثال الأفراد لقرارات الإدارة وخضوعهم إليها غير أنه وفي حالات معينة يجوز استعمال القوة لمنع نشاط معين لم يخضع منظموه القوانين والتنظيمات كما لو أراد الأفراد إقامة مسيرة معينة ولم يقدموا طلباً للإدارة بذلك أو أنهم قدموه ورفض من جانبها لسبب وآخر وتعتمد الإدارة في اللجوء للقوة على إمكاناتها المادية والبشرية قصد كل نشاط يؤدي إلى المساس بالنظام العام⁽⁴⁾.

أي أن التنفيذ الجبري لقرارات الضبط الإداري تمثل لاستنفاد من القا عدة العامة التي توجب اللجوء إلى القضاء لغرض التنفيذ ، فإن ما يترتب على ذلك أنه لا يمكن اللجوء أو إتباع هذا الطريق إلا في حالات مدنية برد النص عليها صراحة ووفق شروط محدودة سلفاً يجب التقيد بها وعدم مخالفتها وهم ما يعبر عنه بالامتياز المقصور على القرارات الفردية بصفة عامة وقرارات الضبط الإداري بصفة خاصة⁽⁵⁾.

(1) هاني على الطهرراوي، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان سنة 2004، ص 244.

(2) جورج قوديل ديلفوفيه، القانون الإداري، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعة للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، سنة 2001 ص 151.

(3) طاهري حسين، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، مرجع سابق، ص 78.

(4) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 385.

(5) هاشمي رنده، حدود سلطة الضبط الإداري في الظروف العادية، مذكرة ماستر، جامعة بسكرة، سنة 2012-2013 ص 20.

المبحث الثاني: النظام القانوني للضبط الإداري

لتستطيع الإدارة العامة إدارة نشاطاتها على النمو الصحيح وجبا عليها وضع نظام قانوني يعمل على تنفيذ هذه النشاطات بمختلف أنواعها وسنقوم بدراسة هذا النظام القانوني على النمو التالي:

المطلب الأول: طبيعة سلطة الضبط الإداري

حيث قام الفقه لتقسيمها على النحو التالي:

الفرع الأول: الضبط سلطة قانونية محايدة

ذهب بعض من الفقه إلى القول بأن الضبط سلطة قانونية محايدة تمارست في حدود القانون ، وهي لا تتجاوز حدود فكرة قانونية هي حماية النظام العام في المجتمع وهي لا تتحول إلى سلطة سياسية إلا إذا انحرفت في استعمال صلاحياتها وعلينا اعتبار حماية السلطة على حماية المجتمع في نظامه العام (1).

الفرع الثاني: الضبط سلطة سياسية

ذهب البعض إلى أن سلطة الضبط لا تتجرد من الطابع السياسي ، فالنظام العام في حقيقته وجوهره فكرة سياسية واجتماعية ، حيث برداد تركيزه في الحماية على كل ما يتصل بالسلطة السياسية وأهدافها ، فإذا كان النظام العام يبدو في ظاهرة الأمن في الشوارع فإنه في حقيقته الأمن الذي تشعر به سلطة الحكم، وحتى الأمن في الشوارع نفسه ليس سوى وجه من أوجه الأمن السياسي الذي يشده الحكام تبعاً لذلك فإن كثيراً من القيود التي تقيد ولكل الحريات قد انبثقت من فكرة سياسة ، حيث تتميز هذه القيود فإنها لا تتبعه إلى حماية واقعية لأمن مختل وإنما تتجه إلى توفى أي إخلال محتمل ينتقص من مهابه نظام الحكم نفسه (2).

الفرع الثالث: الضبط كسلطة من سلطات الدولة

مما لا شك فيه أن الضبط يعتبر سلطة عامة بالمفهوم الإداري ،حيث تتوافر فيه عناصر ومكونات السلطة العامة غير أنه قد أثير التساؤل عما إذا كان يمكن اعتبار الضبط كسلطة بجانب سلطات الدولة الأساسية التشريعية والتنفيذية والفضائية.

(1) عادل السعيد أبو الخير، اجتهاد القاضي الإداري في مجال الحقوق والحريات العامة، مجلة الاجتهاد القضائي، بسكرة نوفمبر 2005، ص 17.

(2) عادل السعيد أبو الخير، مرجع سابق، ص 17.

إذا السلطة تعني أساسا التعبير عن إدارة عامة ، على إرادة في خدمة نشاط ما وبتغيير آخر الإدارة التي ينصرف لها عضو مضطلع نشاط في صورة قرار تعديدي أو تصرف مادي غير أنه بالإضافة إلى ذلك فإنه لكي تحد هيئة من الهيئات سلطة من سلطات الدولة فإنه لا بد أن تتوافر بها المقومات التالية:

1 أن يصد عليها الدستور.

2 أن يكون لها اختصاصا يستهدف تحقيق المصلحة العامة.

3 أن تكون قادرة على ممارسة اختصاصها ووضع موضع التنفيذ.

نجد هذه المقومات لا تتوافر في سلطة الضبط ومع ذلك فنجد البعض يتجه إلى الاعتراف بسلطة الضبط كسلطة من سلطات الدولة⁽¹⁾، إلا أن الراجح لا تعد سلطة الضبط كسلطة من سلطات الدولة إنما هي مجرد قواعد تعين في تسيير نشاط الإدارة العامة أو بالأحرى هي فرع من فروع السلطة التنفيذية يمكن القول أنه من الصعب تحديد طبيعة سلطة الضبط الإداري ، وذلك لاختلاف الآراء الكبيرة للفقهاء والنظم المتنوعة والمصلحة التي أنشأت من أجلها.

المطلب الثاني: هيئات الضبط الإداري

نظرا للأهمية الكبيرة التي يكتسبها الضبط الإداري داخل الدولة ككل من جهتي وداخل كل منطقة وأخرى من جهة وجه على الإدارة العامة تنظيم سلطات خاصة ثم التطرق إلى طبيعتها سابقا ، لنستشف من خلالها إلى أن سلطات الضبط الإداري العام هي سلطات حددتها القوانين والتنظيمات وتنقسم سلطات الضبط الإداري العام إلى سلطات تمارس هذه الوظيفة على المستوى الوطني وسلطات تمارس هذه الوظيفة على المستوى المحلي:

الفرع الأول : سلطات الضبط الإداري على المستوى الوطني المركزي

وتتمثل سلطات الضبط الإداري على المستوى المركزي في رئيس الجمهورية والوزير الأول الوزراء.

(1) عادل السعيد أبو الخير، اجتهاد القاضي الإداري في مجال الحقوق والحريات، مرجع سابق، ص ص(17-18).

أولاً: رئيس الجمهورية:

اعترفت مختلف الدساتير لرئيس الجمهورية بممارسة مهام الضبط فهو المكلف بالمحافظة على كيان الدولة وأمنها وسلامتها (1).

إن دستور 2010-2011 لا ينصب صراحة على مهام الضبط الإداري المكلف بها رئيس الجمهورية في الحالات العادية إنما يبرز في مضمون العديد من المواد كالمادة 24 منه والتي تنص على " الدولة مسؤولة عن أمن الأشخاص والممتلكات وتتكفل بحماية كل مواطن في الخارج (2).

وإلى جانب السلطات التي يمارسها رئيس الجمهورية في المراحل العادية بمقتضى الوظيفة التنظيمية ، فإن الدستور اعترف لرئيس الجمهورية بممارسة مهام الضبط أثناء المراحل الاستثنائية ، حيث خول له الدستور اتخاذ حملة من الإجراءات كالإعلان عن حالة الطوارئ وحالة الحصار والحالة الاستثنائية وحالة الحرب (3).

ثانياً: الوزير الأول:

طبقاً لأمر رئيس الجمهورية ووفقاً للتعديل الدستوري 2008 تم استبدال وظيفة رئيس الحكومة بوظيفة الوزير الأول. لم تشر الأحكام الدستورية صراحة إلى سلطات الوزير الأول في مجال الضبط الإداري لكن يمكن إقرارها على أساس الوظيفة التنظيمية (4)، ففي ظل دستور 1989، وكذلك دستور سنة 1996 ، لا تعود لرئيس الجمهورية وحده ، حيث يملك الوزير الأول صلاحيات في المجال التنظيمي (5) ومثال ذلك نص المادة 85 من التعديل الدستوري 2008 النقطة الثانية "يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات" (6).

(1) أعمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 379.

(2) القانون رقم 08-19، المتعلق بالتعديل الدستوري 2008، المادة 24، مرجع سابق، ص 08.

(3) ناصر لباد، الأساس في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 127.

- أنظر قانون رقم 08-19، مرجع سابق، المواد 81-92-93 .

(4) ناصر لباد، مرجع سابق 127.

(5) نادية بركة، سلطات الضبط الإداري على المستوى المركزي، مرجع سابق، ص 25.

(6) القانون رقم 08-19، المادة 85، مرجع سابق، ص 128.

ثالثا: الوزراء

الأصل أنه ليس للوزراء حق ممارسة مهام الضبط الإداري العام، لأنها صلاحية معقودة لرئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، والوزير الأول حاليا غير أن القانون قد يجبر لبعض الوزراء ممارسة بعض أنواع الضبط بحكم مركزهم وطبيعة القطاع الذي يشرفون عليه وهذا ما يمكن تسمية بالضبط الخاص⁽¹⁾.

ما يعني أن كل وزير مخول لاتخاذ التدابير والقرارات التي من شأنها الحفاظ على النظام العام في قطاع وزارته.

فوزير الصناعة مخول بموجب صلاحياته باتخاذ القرارات المتعلقة بتنظيم الأمن الصناعي.

ووزير البيئة مخول طبقا للمرسوم التنفيذي المتعلق بصلاحياته كافة التدابير والإجراءات الكفيلة بحماية البيئة ومكافحة التلوث.

كما يتمتع وزير الصحة بصلاحياته معبرة في مجال الصحة العمومية⁽²⁾.

ومع ذلك فإن وزير الداخلية مثلا هو أكثر الوزراء احتكاكا وممارسة لإجراءات الضبط على المستوى الوطني سواء في الحالات العادية أو الحالات الاستثنائية وهو ما دلت عليه النصوص الكثيرة المنظمة لصلاحيات وزير الداخلية منها أحكام المرسوم التنفيذي رقم 01-91 وتحديدا نص المادة الثامنة منه حيث جاء فيها.

- يمارس وزير الداخلية الصلاحيات التالية:
- المحافظة على النظام العام والأمن العام.
- المحافظة على الحريات العامة.
- حالة الأشخاص والأموال وحرياتهم وتنقلهم حركة الجمعيات باختلاف أنواعها.
- الانتخابات.
- التظاهرات والاجتماعات العامة

(1) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 379.

(2) محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ص(272-273).

وفصلت مواد أخرى من ذات المرسوم بعض الصلاحيات فأناطت بوزير الداخلية السهر على احترام القانون وحماية الأشخاص والممتلكات وحماية المؤسسات ومراقبة المرور عبر الحدود وغيرها (1).

الفرع الثالث: سلطات الضبط الإداري على المستوى المحلي

وعملا لأجل تحقيق النظام العام وفق طرق سليمة ومؤدية إلى الهدف المنشود ثم تقسيم سلطات الضبط الإداري على المستوى المحلي إلى والي الولاية ورئيس المجلس الشعبي البلدي هما كالتالي:

أولا: والي الولاية:

تنص المادة 114 من قانون الولاية رقم 07-12 حسب آخر التعديلات على "الوالي مسؤول على المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العمومية" (2).

وتنص المادة 115 من نفس القانون على أن يتولى الوالي تطبيق القرارات المتخذة في إطار المهام المبينة في المواد 112 و 113 و 114 أعلاه تنسيق نشاطات مصالح الأمن المتواجدة على إقليم الولاية (3).

وبهذه الصفة يلزم رؤساء مصالح الأمن بإعلامه في المقام الأول بكل القضايا المتعلقة بالأمن العام والنظام العمومي على مستوى الولاية.

والمادة 116 تنص على يمكن الوالي عندما تقتضي الظروف الاستثنائية ذلك أن يطلب تدخل قوات الشرطة والدرك الوطني المتواجدة على إقليم الولاية عن طريق التسخير. تحديد كفاءات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم (4).

أما المادة 117 فتتص على الوالي مسؤول حسب الشروط التي تحددها القوانين والتنظيمات على وضع تدابير الدفاع والحماية التي لا تكتسي طابعا عسكريا وتنفيذها (5)

(1) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ص (379-380).

(2) القانون رقم 07-12، المتعلق بالولاية المادة 114، مرجع سابق، ص 19.

(3) القانون رقم 07-12، المادة 115، مرجع سابق، ص 19.

(4) القانون رقم 07-12، المادة 116، مرجع سابق، ص 19.

(5) القانون رقم 07-12، المادة 117، مرجع سابق، ص 19.

والمادة 118 من نفس القانون على توضع تحت تصرف الوالي مصالح الأمن قصد تطبيق القرارات المتخذة في إطار المهام المنصوص عليها في المواد 116-117 أعلاه⁽¹⁾. كذلك المادة 119 يسهر الوالي على إعداد مخططات تنظيم الإسعافات في الولاية وتحسينها وتنفيذها.

ويمكنه في إطار هذه المخططات أن يسخر الأشخاص والممتلكات طبقاً للتشريع المعمول به⁽²⁾.

من خلال ما تم ذكره ووفقاً للتنظيمات والقوانين فإن والي الولاية مسؤول عن تحقيق النظام العام لأمن العام الصحة العامة والسكنية العامة على مستوى الولاية، وهو صاحب الاختصاص في هذا المجال وكذلك تقع على عاتقه تحقيق هذه الغاية، ووضع التدابير اللازمة في الظروف العادية والاستثنائية بمختلف الوسائل المادية والبشرية المخصصة لذلك والموضوعة تحت تصرفه.

ثانياً: رئيس المجلس الشعبي البلدي

تنص المادة 88 من قانون البلدية رقم 10-11 حسب آخر التعديلات على "يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت إشراف الوالي بما يأتي":

- تبليغ وتنفيذ القوانين والتنظيمات على إقليم البلدية.
- السهر على النظام والسكنية والنظافة العمومية.
- السهر على حسن تنفيذ التدابير الاحتياطية والوقاية والتدخل في مجال الإسعاف.

ويكلف بالإضافة إلى ذلك، بكل المهام التي يخولها له التشريع والتنظيم المعمول بهما⁽³⁾.

المادة 89 يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها كل الاحتياطات الضرورية وكل التدابير الوقائية لضمان سلامة وحماية الأشخاص والممتلكات في الأماكن العمومية التي يمكن أن تحدث فيها أية كارثة أو حادث. وفي حالة الخطر الجسيم والوشيك، يأمر رئيس المجلس الشعبي البلدي بتنفيذ تدابير الأمن التي تقتضيها الظروف ويعلم الوالي لها فوراً.

(1) القانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية، المادة 118، مرجع سابق، ص 20.

(2) القانون رقم 12-07، المادة 119، مرجع سابق، ص 20.

(3) القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، المادة 88، مرجع سابق، ص 24.

كما يأمر ضمن نفس الأشكال، بهدم الجدران والعمارات والنباتات الآيلة للسقوط مع احترام التشريع والتنظيم المعمول بهما لا سيما المتعلق بحماية التراث الثقافي⁽¹⁾.
وتنص المادة 90 ضمن نفس السياق على في حالة حدوث كارثة طبيعية أو تكنولوجية على إقليم البلدية يأمر رئيس المجلس الشعبي البلدي بتعديل المخطط البلدي لتنظيم الإسعافات طبقاً للتشريع والتنظيم المعمول بهما⁽²⁾.

أما المادة 91 منه في إطار مخططات تنظيم وتدخل الإسعافات يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي القيام بتسخير الأشخاص والممتلكات طبقاً للتشريع والتنظيم المعمول به. ويخطر الوالي بذلك⁽³⁾.

والمادة 92 على "الرئيس المجلس الشعبي البلدي صفة ضابطة الشرطة القضائية"⁽⁴⁾.
والمادة 94 تنص كذلك على "في إطار احترام حقوق وحرريات المواطنين يكلف رئيس المجلس الشعبي البلدي على الخصوص بما يأتي:

- السهر على محافظة على النظام العام وأمن الأشخاص والممتلكات.

- التأكد من الحفاظ على النظام العام في كل الأماكن العمومية يجري فيها لا جمع

الأشخاص ومعاينة كل مساس بالسكينة العمومية وكل الأعمال التي من شأنها الإخلال بها تنظيم ضبطية الطرقات المتواجدة على إقليم البلدية مع مراعاة الأحكام الخاصة بالطرقات ذات الحركة الكثيفة.

- السهر على حماية التراث التاريخي والثقافي ورموز ثورة التحرير الوطني.

- السهر على احترام المقاييس والتعليمات في مجال العقار والسكن والتعمير وحماية التراث الثقافي المعماري.

- السهر على نظافة العمارات وضمان سهولة السير في الشوارع والساحات والطرقات العمومية.

- السهر على احترام التنظيم في مجال الشغل المؤقت للأماكن التابعة للأماكن العمومية والمحافظة عليها.

(1) القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، المادة 89، مرجع سابق، ص 25.

(2) القانون رقم 10-11، المادة 90، مرجع سابق، ص 25.

(3) القانون رقم 10-11، المادة 91، مرجع سابق، ص 25.

(4) القانون رقم 10-11، المادة 94، مرجع سابق، ص 26.

- اتخاذ الاحتياطات والتدابير الضرورية لمكافحة الأمراض المنتقلة أو المعدية أو الوقاية منها.

- منع نشر الحيوانات المؤذية والضارة.

- السهر على سلامة المواد الغذائية الاستهلاكية المعروضة للبيع.

- السهر على احترام تعليمات نظافة المحيط وحماية البيئة.

- ضمان ضبطية الجنائز والمقابر طبقاً للعادات وحسب مختلف الشعائر الدينية أو المعتقد (1).

- من الواضح أن رئيس المجلس الشعبي البلدي مكلف بحماية النظام ، العام بمختلف أنواعه وهو ما يظهر جلياً من خلال المواد السابقة الذكر مع ضرورة خضوعه لسلطة الوالي وفقاً لما حدده القانون وكذلك تسخير جميع الوسائل اللازمة للقيام بذلك.

المطلب الثالث: حدود سلطة الضبط الإداري

القاعدة العامة أن الأفراد يتمتعون بالحريات العامة التي كفلها لهم الدستور غير أنه في مواضع معينة ترد على هذه الحريات قيوداً تفرضها مصلحة المجتمع.

ولما كان الأصل هو التمتع بالحرية والاستثناء هو القيد وحب أن تخضع هذه القيود إلى ضوابط تمنع أو تحد من التعسف في ممارستها (2).

ويظهر ذلك في حالتين:

الفرع الأول: حدود سلطة الضبط الإداري في الحالة العادية

تكفل العديد من القوانين لسلطات الضبط الإداري صلاحيات واسعة في هذا المجال لأجل قيامها بمهامها الموكلة إليها في ضبط حريات الأفراد وما تتطلبه الحاجة العامة لتحقيق للنظام العام بمختلف أشكاله.

وسوف نبين ذلك من حيث خضوع إجراءات الضبط لمبدأ المشروعية ثم من حيث

خضوع إجراء الضبط للرقابة القضائية.

(1) القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، المادة 94، مرجع سابق، ص (26-27).

(2) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 385.

أولاً : خضوع إجراءات الضبط لمبدأ المشروعية

يقصد بالمشروعية *la légalité* في معناها العام ، سيادة القانون أو الصفة لكل ما هو مطابق للقانون، ويقصد بالقانون هنا المفهوم الواسع أي جميع القواعد القانونية فمبدأ المشروعية يعني، إذن أن تكون جميع نشاطات الإدارة العمومية تمارس في حدود القانون أياً كان مصدره، مع مراعاة التدرج في قوته وكل عمل إداري يخرج عن أحكام هذا المبدأ يكون محلًا للطعن فيه (1).

وفي ظل الظروف العادية التي نحن بصدد دراستها تخضع قرارات سلطات الضبط الإداري، في دولة القانون إلى المبادئ والقواعد الأساسية التالية:

1 - يجب أن تنفيذ أعمال وقرارات سلطات الضبط الإداري على مختلف مستوياتها لمبدأ المشروعية أي احترام النظام القانوني السائد بالدولة ذلك أن الإدعاء بالحفاظ على النظام العام لا يحول الإدارة والخروج على القانون والتغول على الأفراد والتعسف في حرياتهم.

2 - لما كانت الحرية هي القاعدة، فإنه يحظر على سلطات الضبط لمنع المطلق والشامل التام لممارسة الحريات العامة فلا يمكنها مثال حضر التجول طيلة اليوم، أو منع الإضراب مطلقاً وعلى الجميع.

3 - يجب على سلطات الضبط الإداري بما فيها من سلطة تقديرية، أن تلجأ إلى اتخاذ القرارات المناسبة والملائمة التي من شأنها إقامة توازن بين ممارسة الحريات العامة والحفاظ على النظام العام (2).

4 - أن يكون هناك مساواة بين جميع المواطنين من إجراءات الضابطة ، ويتعلق الأمر هنا ببساطة ، بتطبيق مبدأ قانوني عام يكرس مساواة الجميع أمام القانون (3).

كما نصت العديد من الدساتير والقوانين على الحقوق والحريات التي وجب على السلطات المختصة عدم المساس بها في ظل مبدأ المشروعية مثال ذلك التعديل الدستوري 2008

(1) ناصر لباد، الأساسي في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 134.

(2) عمار عوابدي، النشاط الإداري، مرجع سابق، ص ص (40-41).

(3) أحمد محبو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، مرجع سابق، ص 418.

حسب المادة 38 "حرية الابتكار الفكري والفني والعلمي مضمونه للمواطن"⁽¹⁾.

ثانيا: خضوع إجراءات الضبط للرقابة القضائية

تتم هذه المراقبة أمام القاضي الذي ينظر في القضايا الإدارية، أو أمام القاضي الذي ينظر في القضايا العادية.

ففيما يتعلق بممارسة الضابطة الإدارية أي نشاط تنظيمي يقوم القاضي الذي ينظر في القضايا الإدارية غالبا بممارسة سلطات الضابطة، إن تدخله يتحقق بوسيلتين:

1 - إبطال القرارات عبر الشرعية بناء على طلب المواطنين المعنيين ولكي يقوم القاضي بلفظ العفوية ضد تجاوزات السلطة، فإن القاضي يستند على احترام المبادئ المذكورة أعلاه⁽²⁾، إن هذا الاختصاص بممارسه مجلس الدولة⁽³⁾.

2 - إقرار مسؤولية الإدارة بسبب الأضرار التي سببتها إجراءات الضابطة إن القاضي الذي ينظر في الموضوع بناء على دعوى القضاء الكامل، يدين الإدارة ويحكم عليها تدفع تعويضات وفوائد⁽⁴⁾، ويعود الاختصاص إلى المجالس سابقا والمحاكم الإدارية حاليا⁽⁵⁾. أما القاضي الذي ينظر في القضايا العادية، مدعو هو أيضا لمراقبة شرعية ممارسة سلطات الضابطة⁽⁶⁾.

ويترتب على كل تعسف في ممارسة السلطة وفقا للمرسوم رقم 88-131 السابق المادة الخامسة التعويض وفقا للتشريع المعمول به دون المساس بالعقوبات الجزائية الملائمة سواء من طرف القاضي المدني أو الجنائي.

1 - القاضي المدني: تترتب المسؤولية المدنية عن تصرفات وأعمال سلطات وأعوان الضبط الإداري التي تلحق ضررا لأحد الأشخاص، وذلك إعمالا للقواعد العامة، ما لم توجد أحكام خاصة بهذا الشأن⁽⁷⁾.

(1) القانون رقم، 08-19، المتعلق بالتعديل الدستوري 2008، المادة 38 ص 16.

(2) أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، مرجع سابق، ص 118.

(3) ناصر لباد، الأساس في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 136.

(4) أحمد محيو، مرجع سابق، ص 118.

(5) ناصر لباد، مرجع سابق، ص 136.

(6) أحمد محيو، مرجع سابق، ص 419.

(7) محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، نفس المرجع السابق، ص 286.

تنص المادة 47 من القانون المدني على "لكل من وقع عليه اعتداء عبر شروع في حق من الحقوق الملازمة لشخصية أن يطلب وفق هذا الاعتداء والتعويض عما يكون قد لحقه من ضرر" (1).

2-القاضي الجنائي: وفقا للمادة 5 من المرسوم رقم 88-131 السابق يمكن المتابعة الجزائية بسبب الاعتداء على حريات الأفراد من طرف سلطات الضبط الإداري وفي هذا السياق يمكن الإشارة إلى المادة 107 من قانون العقوبات التي تنص ما يلي " يعاقب الموظف بالسجن المؤقت من 5 إلى عشر سنوات إذا أمر يعمل تحكيمي أو ماس سواء بالحرية الشخصية للفرد أو بالحقوق الوطنية لمواطن أو أكثر (2).

الفرع الثاني: حدود سلطة الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية

قد تطرأ ظروف استثنائية تهدد سلامة كالحروب والكوارث الطبيعية وتجعلها عاجزة عن توفير حماية النظام العام باستخدام القواعد والإجراءات السابق بيانها وفي هذه الحالة لا بد أن تتمتع سلطات هيئات الضبط لمواجهة هذه الظروف من خلال تمكينها من اتخاذ إجراءات سريعة وحازمة لمواجهة الظروف الإنشائية.

ولقد عدد التعديل الدستوري لسنة 1996 الظروف الاستثنائية في موارده من المادة 91 إلى غاية المادة 96 وهي حالات عاشتها الجزائر ابتداءها بحالة الطوارئ التي تم فرضها في

09-10-1992 وحالة الحصار بتاريخ 04/08/1991 والحالة الاستثنائية وكذا حالة الحرب (3).

أما عن حالة الحرب فإن دستور 2010-2011 من خلال المادة 21 منه ينص على "تمتتع الجزائر عن اللجوء إلى الحرب من أجل عدم المساس بالسيادة المشروعة للشعوب الأخرى وحريتها حماية للنظام العام. وتبذل جهودها لتسوية الخلافات الدولية بالوسائل السلمية" (4).

(1) الأمر رقم 75-58، المتعلق بالقانون المدني، المادة 49، مرجع سابق، ص 12.

(2) محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 287-288.

(3) نوال بن الشيخ، الضبط الإداري وأثره على الحريات العامة، مذكرة ماستر أ، جامعة ورقلة، 2012-2013 ص 21.

(4) القانون 08-19، المتعلق بالتعديل الدستوري 2008، المادة 26، مرجع سابق، ص 09.

أولاً: حالة الطوارئ:

تمثلها المادة 9 من دستور 2010-2011 حسب آخر التعديلات وتعني حدوث تهديدات خطيرة للنظام العام⁽¹⁾.

وهي أقل خطراً من باقي الحالات وتتم بقرار من رئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة الملحة إلى ذلك وتكون لمدة معينة بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن وإشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة والوزير الأول ، ورئيس المجلس الدستوري ، وتتخذ لها جميع التدابير اللازمة للمحافظة على النظام العام واستتاب الوضع.

كما لا يمكن تمديد حالة الطوارئ إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معاً، كما يتم تنظيم حالة الطوارئ بموجب قانوني عضوي.

ثانياً: حالة الحصار

يتم إعلان حالة الحصار بنفس الطريقة التي يتم بها إعلان حالة الطوارئ فقد ربطها بشرط الضرورة الملحة.

وتسمح هذه الحالة لرئيس الجمهورية باتخاذ كافة الإجراءات القانونية والتنظيمية بهدف الحفاظ على استقرار مؤسسات الدولة واستعادة النظام والسير العام في المرافق العمومية تؤدي حالة الحصار إلى ثلاث نتائج كبرى.

1 - إن السلطة العسكرية تحل محل السلطة المدنية في تولي سلطات الضبط.

2 - إن هذه السلطات تتسع وتصبح غير مألوفة (التفتيش ليلاً ونهاراً، إبعاد بعض

الأشخاص ووضعهم في الإقامة الجبرية ، البحث عن الأسلحة والذخيرة ، منع الاجتماعات والمنشورات التي من شأنها الحث على الفوضى.

واستماع صلاحيات المحاكم العسكرية بشكل يسمح لهم بالنظر في المخالفات التي

يرتكبها المدنيون.

(1) أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، مرجع سابق، ص 241.

- لمزيد من التفصيل أنظر التعديل الدستوري 2008، المواد 91-92-93.

3 - ضمن هذه الشروط يكتفي القاضي الإداري عندما يعرض عليه الموضوع بملاحظة استماع سلطات الضابطة، ويضفي صفة الشرعية على الإجراءات المتخذة مستندا بذلك لنظرية سلطات الحرب (1).

ثالثا: إحالة الاستثنائية

حسب المادة 93 من التعديل الدستوري 2008 يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم بوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها ولا يتخذ هذا الإجراء إلا بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة والمجلس الدستوري ، والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء. تخول الحالة الاستثنائية رئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الاستثنائية التي ستوجهها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية ويجتمع البرلمان وجوبا. تنتهي الحالة الاستثنائية حسب الأشكال السابقة الذكر التي أوجب إعلانها (2).

رابعا: حالة الحرب

حسب المادة 95 من التعديل الدستوري 2008 والتي تنص على "إذا وقع عدوان فعلي على البلاد أو شك أن يقع حسبما نصت عليه الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة يعلن رئيس الجمهورية الحرب ، بعد اجتماع مجلس الوزراء والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة. ويجتمع البرلمان وجوبا.

ويوجه رئيس الجمهورية خطابا للأمة يعلمها بذلك".

أما المادة 96 منه فتتص على "يوقف العمل بالدستور مدة حالة الحرب وتتولى رئي الجمهورية جميع السلطات، وإذا انتهت المدة الرئاسية لرئيس الجمهورية تمت وجوبا إلى غاية نهاية الحرب.

في حالة استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته أو حدوث أي مانع آخر له، يخول رئيس مجلس الأمة باعتباره رئيسا للدولة ، كل الصلاحيات التي تستوجبها حالة الحرب ، حسب الشروط نفسها التي تسري على رئي الجمهورية في حالة اقتران شعور رئاسة الجمهورية

(1) فيصل نسيغة، الضبط الإداري وأثره على الحريات العامة، مرجع سابق، ص 75.

(2) القانون رقم 08-19، المتعلق بالتعديل الدستوري، المادة 93، مرجع سابق، ص (25-26).

(3) القانون رقم 08-19، المادة 95، مرجع سابق، ص 26.

ورئاسة مجل الأمة، يتولى رئيس المجلس الدستوري وظائف رئيس الدولة حسب الشروط
المبنية سابقاً" (1).

هذا ما يوضح أن البلاد في الظروف الاستثنائية تحدد مجموعة من القوانين
والإجراءات تدير ضمنها للمحافظة على سلامة الأمة وأمنها ونظامها العام بمختلف الميادين
وفي جميع المجالات بإتباع ما نص عليه الدستور والقانون.

(1) القانون رقم 08-19، المتضمن التعديل الدستوري، المادة 96، مرجع سابق، ص ص(26-27).

خلاصة الفصل الثاني

الضبط الإداري هو مجموع الإجراءات والأوامر والقرارات التي تتخذها السلطة المختصة للمحافظة على النظام العام (الأمن العام، الصحة العامة، والسكينة العامة).

يتمتع الضبط الإداري بجملة من الخصائص أهمها:

أولاً : الصفة الانفرادية للضبط الإداري:

إن الضبط الإداري في جميع الحالات إجراء تباشره السلطة الإدارية بمفردها وتستهدف من خلاله المحافظة على النظام العام.

ثانياً: الصفة الوقائية للضبط الإداري:

يتميز الضبط الإداري بالطابع الوقائي ، فالقرارات المتخذة في مجال الضبط الإداري لها الصفة الوقائية أي أنها تهدف إلى منع وقوع الاضطرابات باتخاذ مسبقا الإجراء الضرورية أي قبل الإخلال بالنظام العمومي.

ثالثاً: الصفة التقديرية للضبط الإداري

ويقصد بها أن للإدارة سلطة تقديرية في ممارسة الإجراءات الضبطية، فعندما تقدر أن عملاً ما سينتج عنه خطر تعين عليها التدخل قبل وقوعه بغرض المحافظة على النظام العام فهي إن قدرت عدم منح رخصة لتنظيم سياسي بغرض إقامة تظاهرة عامة أو اجتماع عام فإنها لا شك رأت أن هناك مخاطر ستنتج عن هذا النشاط الجماعي.

كما يحتوي الضبط الإداري على نوعين أساسيين:

1. الضبط الإداري العام:

يقصد بالضبط الإداري العام المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة الأمن ، الصحة، والسكينة العامة أو حماية جميع الأفراد في المجتمع من خطر انتهاكه والإخلال به.

2. الضبط الإداري الخاص:

و يقصد به حماية النظام العام من زاوية أو ناحية معينة من نشاط الأفراد من ذلك القرارات الصادرة بتنظيم نشاط صيد بعض الحيوانات النادرة، وتنظيم عمل في بعض المحلات العامة المضرة بالصحة أو المقلقة للراحة.

أما عن أهدافه فتتمثل في المحافظة على: "الأمن العام، السكينة العامة، والصحة العامة".

تتنوع وسائل الضبط الإداري من وسائل مادية و بشرية وأخرى قانونية.

كما يتمثل النظام القانوني للضبط الإداري في طبيعة سلطته ألا وهي (سلطة قانونية محايدة، سلطة سياسية، سلطة من سلطات الدولة).

و تتمثل هيئاته على المستوى المركزي في (رئيس الجمهورية، الوزير الأول، الوزراء) أما على المستوى المحلي ففي (والي الولاية و رئيس المجلس الشعبي البلدي).

أما عن حدود سلطته فتتمثل في الحالة العادية وتشمل:

- خضوع إجراءات الضبط الإداري لمبدأ المشروعية.

- خضوع إجراءات الضبط الإداري للرقابة القضائية.

وكذلك في الحالات الاستثنائية وتشمل هي الأخرى ما يلي:

● حالة الحرب.

● حالة الحصار.

● حالة الطوارئ.

● الحالة الاستثنائية.



بعد دراسة موضوع مظاهر نشاط الادارة العامة في الجزائر تم استخلاص العديد من النتائج أهمها :-

- إن أهم مظاهر نشاط الادارة العامة في الجزائر تتمثل في "المرفق العام والضبط الإداري".

- يمثل المرفق العام النشاط الايجابي للإدارة العامة، في حين يمثل الضبط الإداري النشاط الايجابي.

- لا يمكن إنشاء مرافق عامة مع عدم وجود عملية الضبط الإداري.

- إن عدم وجود جهات مختصة قانونا داخل المرفق العام أو عدم وجود سلطات ضابطة تعمل على تسييره وتنظيمه وفق قواعد ومبادئ محددة، معناه لا وجود لوظائف الدولة أو بالأحرى لا وجود لدولة منظمة بالأساس.

- يمثل كل من المرفق العام والضبط الإداري علاقة الحاكم بالمحكوم في إشباع الأول للحاجات العامة للجمهور وخضوع الثاني للأوامر الضابطة.

- إن علاقة المرفق العام بالضبط الإداري علاقة وثيقة وطيدة، إذ لا يمكن فصل كل منهما عن الآخر، حيث يقوم الأول وكما سبق الذكر بإشباع الحاجات العامة للجمهور في حين يقوم الثاني بتنظيم الكيفية والطريقة المناسبة للانتفاع بهذه الحاجات العامة وفقا لضوابط قانونية تقوم بها الجهات المختصة حماية للنظام العام.

إلا أن هذه العلاقة الوثيقة لا تنفي وجود فوارق واختلافات بين هذين النشاطين، حيث أنها يمكن أن تجسد هي بحد ذاتها الفارق الجوهرى بينهما والذي يتجسد دائما في تلبية الحاجات العامة للجماهير أي "المرفق العام"، وفي تقييد الحريات العامة" أي الضبط الإداري" فالأول يمثل مصدرا للانتفاع في حين أن الثاني يعد بمثابة تأشيرة للمساس بالحريات المنصوص عليها في العديد من القوانين و كذا الدستور خاصة عند الضرورة الملحة أو الحالات الاستثنائية.

- تختلف الجهات المختصة في تسيير وتنفيذ نشاط الإدارة العامة بمظهره "المرفق العام والضبط الإداري"، وذلك للخطورة التي يحويها الضبط الإداري نسبة للمرفق العام.

تمثل مظاهر نشاط الإدارة العامة في الجزائر دعامة أساسية للنهوض بالاقتصاد الوطني بمختلف أنواعه وفي جميع مجالاته وعليه يجب الوقوف عند بعض التوصيات والاقتراحات المساعدة في ذلك.

- ضرورة تقيد الإدارة العامة بالقوانين اللازمة وعدم انحرافها في استعمال امتيازات السلطة العامة.

- ضرورة إنشاء بعض الندوات العلمية بالمستوى البسيط للعامة، لأن كل من المرفق العام والضبط الإداري يمس جميع المواطنين باختلاف درجاتهم العلمية وتفاوت قدراتهم الاستيعابية.

- ضرورة التزام مستخدمي هذه المرافق بالقوانين الصارمة لكل إدارة على حدى والتقيد بالضوابط الإدارية رغم المساس بالحريات العامة تبعا لما نص عليه القانون.

إذن فإن بناء دولة جزائرية قائمة على أسس مرفقية ثابتة وقواعد ضبطية صارمة يعتمد بالدرجة الأولى على صحة أسلوب تسيير هذه المرافق وكيفية تطبيق عمليات الضبط الإداري، تحقيقا للصالح العام وحفاضا على النظام العام.

تمثل مظاهر نشاط الإدارة العامة في الجزائر دعامة أساسية للنهوض بالاقتصاد الوطني بمختلف أنواعه وفي جميع مجالاته وعليه يجب الوقوف عند بعض التوصيات والاقتراحات المساعدة في ذلك.

- ضرورة تقيد الإدارة العامة بالقوانين اللازمة وعدم انحرافها في استعمال امتيازات السلطة العامة.

- ضرورة إنشاء بعض الندوات العلمية بالمستوى البسيط للعامة، لأن كل من المرفق العام والضبط الإداري يمس جميع المواطنين باختلاف درجاتهم العلمية وتفاوت قدراتهم الاستيعابية.

- ضرورة التزام مستخدمي هذه المرافق بالقوانين الصارمة لكل ادارة على حدى والتقيد بالضوابط الإدارية رغم المساس بالحريات العامة تبعا لما نص عليه القانون.

إذن فإن بناء دولة جزائرية قائمة على أسس مرفقية ثابتة وقواعد ضبطية صارمة يعتمد بالدرجة الأولى على صحة أسلوب تسيير هذه المرافق وكيفية تطبيق عمليات الضبط الإداري، تحقيقا للصالح العام وحفاضا على النظام العام.

قائمة

المصادر

والمراجع

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: باللغة العربية

أ- الوثائق الرسمية والقوانين:

1- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية العدد 63، قانون

رقم 08-19 المتضمن تعديل الدستور، المؤرخ في 15 نوفمبر 2008.

2- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية العدد 12، قانون رقم 12-

07 المتعلق بالولاية، المؤرخ في 15 نوفمبر 2008.

3- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية العدد 37، قانون

رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، المؤرخ في 03 جويلية 2013.

4- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر رقم 75-58 المتضمن القانون

المدني، المؤرخ في 26 سبتمبر 1975.

5- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر رقم 06-03 المتضمن

القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، المؤرخ في 15 جويلية 2006.

ب- الكتب:

1- ابراهيم زكي أخنوخ، شرح قانون العمل الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية.

2- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد أعراب صاصيلا ديوان

المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الرابعة 2006.

3- حماد محمد شطا، تطور وظيفة الدولة، الكتاب الأول، نظرية المرافق العامة ديوان

المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984.

- 4- جورج قوديلديلفوفيه، القانون الإداري، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعة للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، سنة 2001.
- 5- طاهري حسين، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، التنظيم الإداري -النشاط الإداري، دراسة مقارنة، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الأولى 2007.
- 6- عبد الصمد عبربه، مبادئ القانون الإداري الجزائري والتنظيمات المحلية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، دون طبعة، دون سنة نشر.
- 7- عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، الدار الجامعية، بيروت، 1993-38.
- 8- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر الطبعة الثانية، 2007.
- 9- عمار عوابدي، القانون الإداري، النشاط الإداري، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000.
- 10- عمار عوابدي، الجوانب القانونية لفكرة البوليس الإداري، الجزائر سنة 1985
- 11- علاء الدين عشري، مدخل القانون الإداري، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، دون طبعة، سنة 2010.
- 12- عيسى رياض، نظرية المرفق العام في القانون المقارن، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1983-1984،
- 13- فريدة قصير مزياني، القانون الإداري، الجزء الأول، مطبعة صخري، عنابة، طبعة 2011.
- 14- لعروسي أحمد التيجاني، ووابل رشيد، قانون الوظيف العمومي، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع .
- 15- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع عنابة، دون طبعة دون سنة نشر.
- 16- محمد أمين بوسماح، المرفق العام في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 1995.
- 17- محمد فاروق عبد الحميد، نظرية المرفق في القانون الجزائري بين المفهومين التقليديوالاشتراكي، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر.

- 18- نادية ضريفي، تسيير المرفق العام والتحولات الجديدة، دار بلقيس، دار البيضاء، الجزائر 2010.
- 19- ناصر لباد، الأساسي في القانون الإداري، دار المجد للنشر والتوزيع ، الطبعة الثانية ، سنة 2011.
- 20- نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، سنة 2008.
- 21- هاني على الطهراوي، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان سنة 2004.

ج -المجلات:

- 1- فيصل نسيغة ، ورياض دنش، الضبط الإداري وأثره على الحريات العامة،مجلة المنتدى القانوني، العدد الخامس، بسكرة ، مارس 2008
- 2- عادل السعيد أبو الخير، اجتهاد القاضي الإداري في مجال الحقوق والحريات العامة، مجلة الاجتهاد القضائي، بسكرة نوفمبر 2005

د - الرسائل:

- 1- فيصل نسيغة، الضبط الإداري وأثره على الحريات العامة، رسالة ماجستير، جامعة بسكرة، سنة 2004- 2005.
- 2- عتيقة بلجبل، الاضراب في المرافق العامة، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة بسكرة ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق 2003- 2004.
- 3- نادية بركة، سلطات الضبط الإداري على المستوى المركزي ، مذكرة ماستر، جامعة بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، سنة 2012-2013.
- 4- مفيدة جوادي، مبدأ المساواة أمام المرفق العام، مذكرة ماستر، جامعة بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، سنة 2011-2012.
- 5- عاشور عبد الحميدديش، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام، جامعة بسكرة، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، سنة 2012-2013.

6- رندة هاشمي، حدود سلطة الضبط الإداري في الظروف العادية، مذكرة ماستر، جامعة بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق سنة 2012-2013.

المحاضرات:

1- رياض دنش، الحريات العامة ، محاضرات أقيمت على طلبة السنة الثانية ماستر قانون إداري بسكرة ، سنة 2014.

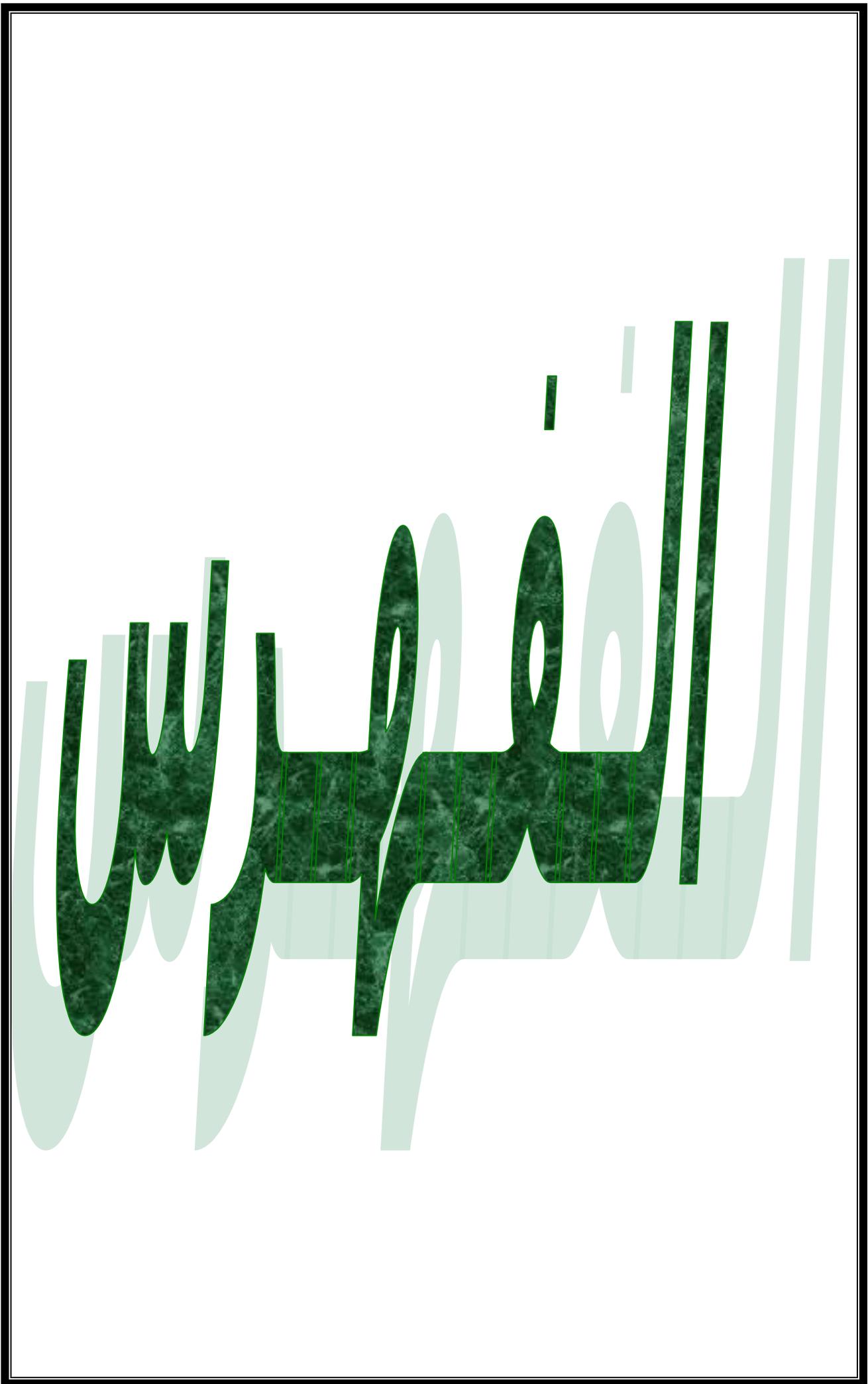
المنتديات:

1- منتدى القانون، محاضرات في القانون الإداري، الأستاذ عمار بوضياف 09-04-2012.

ثانيا: باللغة الفرنسية

droit d'administration, 18
jean waline, droit d'administration, 18
jean Rivero, droit d'administration, 18
édition, Dalloz, dépôt Légal, novembre, 2000.

السلامة
والصحة



الفهرس

مقدمة أ- هـ

الفصل الأول: المرفق العام

07	تمهيد
08	المبحث الأول: الإطار المفاهيمي للمرفق العام
08	المطلب الأول: تعريف المرفق العام
08	الفرع الأول: المعنى العضوي للمرفق العام
08	الفرع الثاني: المعنى الموضوعي للمرفق العام
09	المطلب الثاني: عناصر المرفق العام
09	الفرع الأول: المرفق العام نشؤه الدولة
09	الفرع الثاني: هدف المرفق العام في تحقيق المصلحة العامة
10	الفرع الثالث: خضوع المرفق العام لنظام قانوني متميز
10	الفرع الرابع: خضوع المرفق العام لسلطة الدولة
10	المطلب الثالث: أنواع المرافق العامة
10	الفرع الأول: من حيث المعيار الموضوعي
14	الفرع الثاني: من حيث المعيار الإقليمي
15	الفرع الثالث: من حيث الالتزام
16	الفرع الرابع: من حيث أداء الإنشاء
17	المبحث الثاني: المبادئ الأساسية للمرافق العامة
17	المطلب الأول: مبدأ مساواة المنتفعين أمام المرفق العام
17	الفرع الأول: مساواة المنتفعين من خدمات المرفق
18	الفرع الثاني: المساواة في الالتحاق بالوظائف العمومية
19	الفرع الثالث: حياد المرفق العام
20	المطلب الثاني: مبدأ استمرارية المرفق العام

21	الفرع الأول: الإدارة.....
22	الفرع الثاني: الموظف.....
23	الفرع الثالث: الأموال.....
23	الفرع الرابع: المتعامل المتعاقد.....
24	المطلب الثالث: مبدأ التكيف الدائم للمرفق العام.....
24	الفرع الأول: المتعاقد مع الإدارة.....
25	الفرع الثاني: المنتفع من المرفق.....
25	الفرع الثالث: وكلاء المرفق.....
26	المبحث الثالث: النظام القانوني للمرافق العامة.....
26	المطلب الأول: إنشاء وإلغاء المرافق العام.....
26	الفرع الأول: إنشاء المرافق العامة.....
28	الفرع الثاني: إلغاء المرافق العامة.....
29	المطلب الثاني: طرق إدارة المرافق العامة.....
29	الفرع الأول: الطرق العامة للتسيير.....
33	الفرع الثاني: الطرق الخاصة للتسيير.....
35	الفرع الثالث: الأسلوب المختلط.....
37	خلاصة الفصل الأول.....

الفصل الثاني: الضبط الإداري

39	تمهيد
40	المبحث الأول: الإطار المفاهيمي للضبط الإداري.....
40	المطلب الأول: مفهوم الضبط الإداري.....
40	الفرع الأول: تعريف الضبط الإداري.....
41	الفرع الثاني: خصائص الضبط الإداري.....
43	الفرع الثالث: أنواع الضبط الإداري.....

44	المطلب الثاني: أهداف ووسائل الضبط الإداري.....
45	الفرع الأول: أهداف الضبط الإداري.....
48	الفرع الثاني: وسائل الضبط.....
52	المبحث الثاني: النظام القانوني لسلطة الضبط الإداري.....
52	المطلب الأول: طبيعة سلطة الضبط الإداري.....
52	الفرع الأول: الضبط سلطة قانونية محايدة.....
52	الفرع الثاني: الضبط سلطة سياسية.....
52	الفرع الثالث: الضبط كسلطة من سلطات الدولة.....
53	المطلب الثاني : هيئات الضبط الإداري.....
53	الفرع الأول: هيئات الضبط الإداري على المستوى المركزي.....
56	الفرع الثاني: هيئات الضبط الإداري على المستوى المحلي.....
59	المطلب الثالث : حدود سلطة الضبط الإداري.....
59	الفرع الأول: حدود سلطة الضبط الإداري في الظروف العادية.....
62	الفرع الثاني: حدود سلطة الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية.....
66	خلاصة الفصل الثاني.....
69	الخاتمة.....
72	قائمة المصادر والمراجع
77	الملاحق
82	الفهرس

ملخص:

إن المرفق العام أو ما يعرف بالنشاط الإيجابي للإدارة العامة هو كل نشاط أو مشروع تقوم به الدولة بنفسها أو تحت إشرافها بصفة مباشرة أي تحت رقابتها وذلك لإشباع الحاجات العامة بما يحقق المصلحة العامة، وذلك لإشباع الحاجات العامة بما يحقق المصلحة العامة.

لذلك فإن الجهات المختصة بإحداث هذه المرافق بمختلف أنواعها كل وما يتناسب ومختلف مجالات الحياة وفي جميع الميادين، تسعى إلى تسييرها وفقا لمجموعة من المبادئ والقواعد القانونية المحددة.

أما عن الضبط الإداري أي النشاط السلبي للإدارة العامة فهو مجموع الإجراءات والأوامر والقرارات التي تتخذها السلطة المختصة للمحافظة على النظام العام.

يتمتع الضبط الإداري بجملة من الخصائص تميزه عن غيره يمكن حصرها في "الصفة الانفرادية، الصفة الوقائية، الصفة التقديرية"، وتمثل جملة هذه الخصائص قاعدة أساسية موحدة تعمل على تحقيق الهدف المنشود من هذا النشاط بنوعيه العام والخاص ألا وهو الحفاظ على النظام العام.

ولأن عملية الضبط الإداري تمس بالحريات العامة للفرد كان من المستلزم أن تقوم بها جهات مختصة وفقا لأنظمة وقواعد قانونية موحدة.