وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة عين تموشنت بلحاج بوشعيب
كلية الحقوق
قسم الحقوق

مطبوعة بيداغوجية في مقياس:

قانون إداري 2

أعمال موجهة لطلبة السنة الثانية ليسانس
جذع مشترك- السداسي الرابع-

من إعداد:
د. لعلام محمد مهدي
أستاذ محاضر قسم أ

السنة الجامعية 2025-2026

مقدمة

مقدمة

تتولى السلطات الإدارية في الدولة وظائف وأنشطة متنوعة في نطاقها ومداها، وبوجه عام في الماضي البعيد نسبيا كانت تسود أيديولوجية المذهب الفردي الحر، ومن ثم كان دور الدولة يتوقف عند الحدود الضرورية لتحقيق تلك الغاية، فسادت بالتالي ما يسمى بفكرة الدولة الحارسةl'Etat gardien، والتي تقتصر وظائف الإدارة العامة في ظلها على ثلاثة وظائف تتمثل في حماية الأمن الخارجي، حماية الأمن الداخلي ووظيفة القضاء. وبالنسبة لإقامة المرافق العامة والمشروعات العامة مهما كانت أهميتها كمرافق التعليم والصحة، والأنشطة الاقتصادية المختلفة كانت مجالا محجوزا لنشاط الأفراد ومبادراتهم الفردية تماشيا مع مبدأ حرية التجارة والصناعة[1].

ونتيجة لمخلفات الحرب العالمية الأولى ظهرت اتجاهات فكرية إشتراكية، تنادي بضرورة اتساع وظائف الدولة والإدارة العامة، حتى في الدول الأوروبية المرتبطة بفكر المذهب الفردي، فظهرت الحقوق الاجتماعية والاقتصادية للأفراد مثل كفالة حق العمل وكفالة الصحة العامة للمواطنين، وضمان الحق في التعليم وحق المواطن في السكن الملائم.

هذه الفلسفة الجديدة ألقت على عاتق الدول التزام الوفاء بهذه الحقوق عن طريق إقامة المستشفيات العامة وإقامة المدارس والجامعات الحكومية، وإنشاء الملاجئ ودور رعاية الأمومة والطفولة، وإقامة المساكن. هذا بجانب المواصلات العامة بأنواعها وإقامة الطرق والمدن والموانئ والمطارات، وبالتالي ازدادت وظائف الإدارة العامة التي تمثل السلطة التنفيذية في الدولة، وتدخلها في نشاط الأفراد لأجل تحقيق المصلحة العامة وضمان العدالة الإجتماعية.

وفي المحصلة، تظل خدمة الصالح العام هي الغاية الأسمى لكافة الأنشطة الإدارية بغض النظر عن طبيعتها، ويُقصد بالنشاط الإداري مجموع الأعمال القانونية والمادية التي تتولاها الأجهزة

[1] محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2012، ص ص 195 وما بعدها.

الإدارية في الدولة مستعينة بإمتيازات القانون العام. وقد استقر الفقه والقضاء الإداريان على تقسيم هذا النشاط إلى مظهرين متكاملين:

الأول هو النشاط الإيجابي الإنشائي المتمثل في نظرية المرفق العام Les Services Publics الذي لا يهدف إلى التقييد بل إلى التمكين، حيث تتدخل الإدارة مباشرة عبر إيجاد مشروعات ومؤسسات تستهدف الوفاء بالحاجات العامة عبر تقديم خدمات حيوية تعجز عنها المبادرات الفردية أو لا تستهوي ولوجها لعدم ربحيتها، مثل مرافق التعليم والصحة ومرافق توريد الكهرباء والمياه والغاز...

والثاني هو النشاط السلبي الوقائي الذي تم تجسيده من خلال نظرية الضبط الإداري، وتتدخل بموجبه الإدارة لحماية النظام العام بعناصره التقليدية والمتطورة عبر توجيه سلوك الأفراد بأدوات الأمر والنهي في صورة الإلزام أو المنع. والتي تتضمن تقييدا للأنشطة الفردية وتنظيمها في إطار الدستور والقوانين لأجل تحقيق المصلحة العامة حتى لا تكون هذه الأنشطة الفردية عشوائية ومتضاربة بل وحتى لا تضر بأمن المجتمع وسلامته، حيث أن أمن المجتمع والدولة واستقراره وسلامة المواطنين هي أهداف عليا من الصالح العام يجب أن تعلو على المصالح الفردية.

وتأسيسا على ما تقدم، يتجلى بوضوح أن النشاط الإداري لا يُمثل مجرد مظهرٍ عابرٍ في منظومة القانون الاداري، بل يُشكل في واقعه عموده الفقري وماهيته الحركية، فإذا كان الشق العضوي لهذا القانون يعتني ببناء الإدارة وتنظيمها، فإن دراسة نشاطها تُمثل الجانب الوظيفي الذي يمس حياة الأفراد اليومية بشكل مباشر. وينبع الثقل العلمي والعملي لهذا الموضوع من كونه الميدان الحقيقي الذي تُترجم فيه الدولة شكل تدخلها وتُمارس عبره امتيازات السلطة العامة الاستثنائية مستخدمة في ذلك أسلوبين غايتهما واحدة: أسلوب إيجابي إنشائي يتجسد في نظرية المرفق العام لتلبية الاحتياجات الجماعية، وآخر وقائي ضابط يتمثل في نظرية الضبط الإداري لصيانة النظام العام. ومن ثم، إن دراسة هذا النشاط وتفصيله تشكل المدخل الرئيسي لفهم فلسفة القانون الإداري القائم على إيجاد توازن دقيقة ومستمرة بين مقتضيات الفعالية الإدارية وكفالة الحريات الفردية.

وعليه، تتجلى أهمية هذه المطبوعة البيداغوجية في كونها تتطرق إلى مختلف القواعد العامة المتعلقة بموضوع النشاط الاداري، وهي تشمل دروسا تندرج ضمن وحدة تعليم أساسية. وعلى أساس برنامج مقرر التكوين؛ تم تقسيم محتوى هذه المطبوعة البيداغوجية إلى محورين أساسيين على النحول التالي:

- **المحور الأول: المرفق العام**

- تعريفه وعناصره.
- أنواع المرافق العامة.
- المبادئ التي تحكمه وطرق إدارته.

- **المحور الثاني: الضبط الإداري**

- تعريفه وأغراضه.
- وسائله وأنواعه.
- هيئات الضبط الإداري.
- حدود سلطات الضبط الإداري.

المحور الأول

المرفق العام

المحور الأول: المرفق العام

يعتبر القانون الإداري من أهم فروع القانون العام الذي ارتبط وجوده بالإدارة العامة في الدولة، والتي يقصد بها تلك الهيئات الإدارية التي تمارس نشاطها قصد إشباع الحاجات العامة وتقديم الخدمات العامة للجمهور مستخدمة في ذلك أساليب السلطة العامة[1].

وتُمثل الأعمال الادارية جانبا من نشاط السلطة التنفيذية التي تمارس إلى جانب هذا النوع من الأعمال نوعا آخر يطلق عليه أعمال السيادة. وهذه الأعمال الاخيرة، وان اختلف كذلك فى معيار تمييزها، فإنها تلك التي تصدر عن السلطة التنفيذية باعتبارها سلطة حكم لا سلطة ادارة تتعلق بتنظيم علاقاتها بالسلطات العامة الأخرى داخلية كانت أم خارجية.

وتحتل نظرية المرفق العام مكانة الصدارة في دراسات القانون العام، بل إنها شكلت لفترة طويلة المعيار الوحيد والجامع لتحديد نطاق تطبيق القانون الإداري واختصاص قضائه.

المطلب الأول: تعريف المرفق العام وتحديد عناصره

لا يقتصر نشاط الإدارة العامة على الصورة السلبية المتمثلة في تقييد النشاط الفردي لحماية النظام العام، وإنما يتعداه إلى صورة ايجابية تتمثل في منافسة الإدارة العامة للنشاط الخاص من خلال إقدامها على إشباع الحاجات العامة للأفراد والتدخل بمشروعات تقدم خدمات عامة كالنقل والكهرباء والمياه والاتصالات والصحة...[2].

هذا ويمثل المرفق العام الوجه الإيجابي الأبرز للنشاط الإداري، والتجسيد الحي لرسالة الدولة الحديثة في تحقيق الرفاه الاجتماعي والاقتصادي، فهو الأداة الديناميكية التي تنتقل عبرها السلطة العامة من مربع الرقابة والتقييد إلى فضاء البناء والخدمة الفعلية تلبية للحاجات الجماعية المتزايدة التي يعجز الأفراد عن تحقيقها بمفردهم. ولعقود خلت، لم يكن المرفق العام مجرد أسلوب

[1] إبراهيم عبد العزيز شيحا، أصول الإدارة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2004، ص 11.

[2] حمدي سليمان القبيلات، القانون الإداري، ط 1، دار وائل للنشر، عمان، 2008، ص 270.

لإدارة الخدمات، بل شكل حجر الزاوية الذي تأسس عليه صرح القانون الإداري كقانون مستقل واستثنائي.

الفرع الأول: تعريف المرفق العام

تعتبر فكرة المرفق العام بمثابة الأساس الذي قامت عليه نظريات ومبادئ القانون الإداري، لكونها مظهرا رئيسيا من مظاهر تدخل الدولة لإشباع الحاجات العامة للأفراد، لذلك لم يتوان بعض كبار الفقهاء الفرنسيين في تعريفهم للقانون الإداري بأنه قانون المرافق العامة[1]، كالفقيه بونارد Bonnard ويرى الفقيه جين Jene أن فكرة المرافق العامة هي الفكرة الأساسية لمركزية القانون الإداري[2] .

هذا ويعد مفهوم المرفق العام من أكثر المفاهيم القانونية غموضا وإثارة للجدل، وهو الناجم أساسا عن النتائج القانونية التي تخص مجال تطبيق قواعد القانون العام، واختصاص القاضي الاداري وعن الامتدادات الاقتصادية والسياسية التي تتضمنها. فمن الفقهاء من ارتكز على المعيار الوظيفي ومنهم من استند في تعريف المرفق العام إلى المعيار العضوي ومنهم من مزج بين المعيارين معا.

أولا- المعنى العضوي

ذهب بعض الفقه في تعريف المرفق العام Le service public إلى التركيز على المظهر الخارجي من خلال تبني المعيار الشكلي أو العضوي Le critère organique، فالمرفق العام وفق هذا المعيار يختلط بالهيئة الإدارية العامة ذاتها، فهو كل منظمة إدارية أو مصلحة عامة أو وزارة

[1] مصطفى أبو زيد فهمي، القانون الإداري، الدار الجامعية، الإسكندرية، 1988، ص73.

[2] هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، ط 01، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 1997، ص ص 260-261.

تقوم بنشاط يستهدف تحقيق منفعة عامة للمواطنين. ومن ثم يقال المرافق العامة العضوية أي الهيئات الإدارية العامة ذاتها[1]. ويتصف هذا المعنى بالشمولية والإطلاق أي الإدارة بشكل عام[2].

أو هو الهيئة أو المنظمة التي تنشئها الدولة وتهدف من وراءها إلى إشباع حاجات الجمهور، وتكون تابعة أو جزءا من التنظيم الإداري في الدولة دون أي اعتبار إلى موضوع النشاط الذي تقوم به هذه الهيئة. ويتبين لنا أن هذا المدلول قد ركز على المنظمة التي تسير المرفق العام، وعلى الرابطة العضوية التي تربط بين هذا التنظيم والجهاز الإداري في الدولة. وقد ساد وازدهر هذا المفهوم في عصر الدولة الحارسة.

إن هذا التعريف العضوي للمرفق العام قد ظهر بعد قضية بلا نكو سنة 1873، وبعد ذلك أكده القضاء في عدة مناسبات أخرى، وذلك لبساطته وانسجامه مع المرافق التقليدية التي كانت تقوم بها الدولة في تلك الفترة.

إلا أن هذا المعيار تعرض للنقد على إعتبار أنه يوسع من مفهوم المرافق العامة ويُدخل ضمنها أي نشاط تقوم به الدولة بمفهومها الواسع مهما كانت طبيعة النشاط، مثل المرافق الاقتصادية[3].

ثانيا- المعنى الوظيفي أو الموضوعي

يركز المعيار الموضوعي أو المادي Le critère matériel على طبيعة النشاط ذاته، فالمرفق العام هو كل نشاط أو مشروع يستهدف تحقيق المنفعة العامة دون النظر إلى المنظمة أو

[1] محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 246؛ حماد محمد شطا، تطور وظيفة الدولة، المرافق العامة، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1984، ص 45.

[2] أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ط 4، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986، ص 430.

[3] حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2010، ص ص 270-272.

الهيئة التي تتولاه، أي النشاط الذي يحقق المصلحة العامة[1]. وبمفهوم آخر لا يعتبر النشاط الذي لا يستهدف تحقيق المصلحة العامة مرفقا عاما[2].

إلا أن هذا المعيار تعرض هو الآخر للنقد. فمن جهة، لم تعد فكرة تحقيق المصلحة العامة حكرا على الدولة، لأن هنالك مشاريع خاصة من شأنها تحقيق المصلحة العامة، وهي ما تعرف بالهيئات الخاصة ذات النفع العام. ومن جهة أخرى، فإن التطورات التي عرفتها الدولة أثرت على المرفق العام وأدت إلى حدوث أزمة المرفق العام نتيجة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي وتدخل الخواص في تقديم المنفعة العامة والخدمة العمومية في شكل مرافق، ما أدى إلى ظهور مرافق جديدة صناعية وتجارية لم تعد تسعى إلى تحقيق المصلحة العامة فقط، بل يجب عليها أن تحقق الربح حتى تضمن بقاءها[3].

وإذا نظرنا إلى كل معيار على حدة، فإن الجدل القائم حول مفهوم المرفق العام يبقى قائما، ذلك أنه من الهيئات الإدارية قد تقوم بنشاطات لا تستهدف مباشرة تحقيق النفع العام مثل إدارة الدولة لأموالها الخاصة التي لا تعتبر مالا عاما؛ وفي هذه الحالة لا يسعفنا المعيار العضوي لتمييز المرفق العام وتحديده.

ومن ناحية مقابلة، فإن المعيار المادي أو الموضوعي غير كاف ودقيق وحده لتمييز المرفق العام، لأن النشاط الذي يستهدف النفع العام لم يعد حكرا على الهيئات الإدارية، فهناك مؤسسات خاصة ذات نفع عام مثل جميعة خاصة تدير مدرسة أو مستشفى[4].

ونتيجة للانتقادات التي طالت المفاهيم السابقة، يمكن اقتراح تعريف موزون للمرفق العام، بناء على العناصر المشتركة لأي نشاط تقوم به المرافق العامة، والمتمثلة في الغرض من النشاط

---

[1] ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 1996، ص404.

[2] بن يكن عبد المجيد، المرافق العامة ونظامها القانوني في التشريع الجزائري، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور بالجلفة، العدد 11، 2018، ص 590.

[3] يراجع في هذا المعنى، محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 246.

[4] محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 246.

وهو تحقيق المصلحة العامة، ثم أن المرفق العام يشرف عليه بصفة مباشرة أو بصفة غير مباشرة شخص عام. ونقول بأن المرفق العام هو: شكل من أشكال النشاط الإداري الذي يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، والذي يشرف عليه شخص عام سواء بصفة مباشرة أو بصفة غير مباشرة.

الفرع الثاني: عناصر تحديد المرفق العام

يمكن استخلاص العناصر التي يقوم عليها المرفق العام بناءا على التعاريف السابقة على النحو التالي: ينشأ المرفق العمومي بغرض تحقيق المصلحة العامة؛ وخضوع المرفق لسلطة الدولة؛ المرفق العام مشروع أو تنظيم عام؛ والخضوع لنظام قانوني استثنائي.

أولا- ينشأ المرفق العمومي بغرض تحقيق المصلحة العامة

ينبغي أن يستهدف المرفق العمومي تحقيق الصالح العام، وبالتالي فإن السعي وراء تحقيق الصالح العام هو الاهتمام الأساسي في هذا التعريف. ويقصد بالصالح العام أو المنفعة العامة سد حاجات عمومية أو تقديم خدمات للمواطنين وقد تكون هذه الأخيرة مادية كتوريد الماء والكهرباء وتوفير وسائل المواصلات وتقديم المساعدات الاجتماعية، وقد تكون خدمات أو حاجات معنوية تحقق النفع للمواطنين بطريقة غير مباشرة كما هو الشأن بالنسبة للمنفعة العمومية التي تحققها على سبيل المثال مرافق الدفاع والأمن التعليم[1]. وبذلك فإن النشاط الذي لا يستهدف تحقيق المصلحة العامة، لا يؤدي إلى معنى المرفق العام، والمثال على ذلك استغلال الدولة لأموالها الخاصة بهدف الربح.

ويبقى هذا العنصر هو أكثر العناصر إثارة للجدل، ذلك أن المصلحة العامة هي هدف كل وظيفة إدارية، بل وحتى المؤسسات التي تسيرها الدولة والتي تكون غايتها تجارية بحتة كالمؤسسات

[1] ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري ط 03، متيجة للطباعة، الجزائر، 2006، ص194.

الإقتصادية إنما تسعى الى تحقيق المصلحة العامة[1]. كما أن المصلحة العامة لم تعد حكرا على الإدارة، فهناك من الأنشطة التي يمارسها الخواص وتتصل كذلك بالمصلحة العامة كخدمات البناء والنقل... وتسمى بالمشاريع الخاصة ذات النفع العام تمييزا لها عن المرافق التي تديرها الدولة[2].

وللخروج من هذه الإشكالية فإنه ينبغي ترجيح أولية الهدف، فإذا كانت المصلحة العامة تمثل الغاية الأولى من النشاط الذي يقوم به الشخص القانوني وتوفرت بقية العناصر الأخرى يتجسد لنا المرفق العام. أما إذا كانت المصلحة العامة تمثل غاية ثانوية لهذا النشاط فإن النشاط أو المشروع لا يرقى إلى منزلة المرفق العام.

وعلى هذا الأساس تبرز فكرة مجانية المرافق العامة التي لا تسعى مبدئيا إلى تحقيق الربح، وهذا على خلافا المشاريع الخاصة التي ينشأ من أجلها المرفق العمومي وتتأسس دائما لغاية الربح، وبالتالي فإن مجانية المرفق العمومي هي القاعدة الخاصة بالنسبة لعدد كبير من المرافق العمومية، مثل التعليم والصحة (على سبيل المثال تنص في هذا الإطار المادة 63 – 65 من التعديل الدستوري 2020 أن التعليم مجاني والحق في الرعاية الصحية)[3]، ولكن مع إمكانية فرض بعض الرسوم الرمزية أو المعقولة، كما هو الحال بالنسبة للرسوم القضائية والرسوم الجامعية. وبالتالي تكون هناك مساهمة رمزية للمرتفقين في نفقات المرفق العمومي[4].

أما فيما يخص المرافق العمومية الصناعية والتجارية، فإنها تخضع لفكرة حقيقة الأسعار والمعقولية. إذ أن تحقيقها للربح من خلال تحصيلها لمقابل مالي معقول لقاء تقديمها خدمات للمواطنين كما هو الحال بالنسبة لمرفق المياه أو الكهرباء والغاز لا يعني حتما فقدها لصفة المرفق

---

[1] ميلاس محمد الزين، النظام القانوني للمرفق العام، مجلة دائرة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، المجلد 05، العدد 02، 2021، ص 246.

[2] مهند نوح، القانون الإداري 01، منشورات الجامعة الافتراضية السورية، سورية، 2018، ص ص 38– 46.

[3] المرسوم الرئاسي رقم 20–442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، المتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء 1 نوفمبر 2020، ج. ر، العدد 82.

[4] ناصر لباد، مرجع سابق ص194.

العام، طالما أن هدفها الرئيسي منذ إنشائها هو تحقيق المصلحة العامة وليس الربح، وإن كانت تُحقق أرباحا فهو أمر تمليه طبيعتها التجارية والصناعية التي تقتضي الإستمرار في إشباع الحاجات العامة للجمهور[1].

كما أن بعض أشخاص القانون الخاص قد يمارسون أنشطة تتصل كذلك بالمصلحة العامة مثل الصحة والتعليم والنقل...إلخ، ولكنها لا تشكل مرفقا عاما طالما أن هدفها الرئيسي تحقيق الربح وما المصلحة العامة سوى نتيجة ثانوية لذلك.

ثانيا- خضوع المرفق العام لسلطة الدولة

يعتبر هذا العنصر من أهم أركان المرفق العام المميز له عن المشاريع الخاصة بشكل رئيسي، ذلك أنه يمكن تحقق بقية العناصر في المرافق العامة والمشاريع الخاصة على حد سواء، فكثير من المشاريع الخاصة تهدف إلى تحقيق النفع العام شأنها في ذلك شأن المرافق العامة، كالمدارس والجامعات الخاصة والجمعيات ولكن تسمى تمييزا لها بالمشروعات الخاصة ذات النفع العام، ولكن تظل متميزة عن المرافق العامة لافتقارها إلى عنصر الخضوع لسلطة الدولة[2]، وهو ما يترتب عليه أن للدولة وهيئاتها ممارسة جملة من السلطات عليه سواء من حيث تنظيمه وهيكلته أو من حيث نشاطه وتسييره[3]، سواء بشكل مباشر أو غير مباشر[4]، أي أن السلطة العامة هي مناط وأساس المشروع، فهي المتحكمة في مصير إنشاءه وإلغاءه وهي التي تحدد قواعد تنظيمه وسيره[5].

---

[1] مهند نوح، المرجع السابق ص 38؛ ناصر لباد، مرجع سابق ص 195.

[2] طاهري حسين، القانون الإداري، دراسة مقارنة، ط2، دار الخلدونية، 2019، ص93.

[3] سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، الكتاب الثاني، دار الفكر العربي، القاهرة، 1979، ص 22.

[4] إذا كان يشترط إنشاء المرفق العام من طرف الدولة، فلا يشترط أن تحتكر إدارته، إذ يكفي أن تشرف على الجهة التي عهدت إليها بإدارته كما لو كانت شركة أو هيئة خاصة ليست في ذاتها مرفقا عاما. فتقوم الدولة بإنشاء العديد من المشروعات، منها ما يعتبر مرافق عامة ومنها ما يعد مشروعات خاصة. ولتحديد ما يعتبر مرفقا عاما من المشروعات التي تنشؤها الدولة، يجب البحث في موضوع نشاط المشروع ما إذا كان قائما على أساس احتكار الإدارة له ليكون شاهدا على

فتملك الدولة السلطة على المرفق العام من حيث تحديد نشاطه وقواعد تسييره وعلاقته بالمنتفعين ومن حيث بيان سبل الانتفاع والرسوم، كما تمارس الرقابة على النشاط وعلى الأشخاص[1].

ثالثا- مشروع عام منظم

يتطلب قيام المرفق العام وجود تنظيم وتنسيق متكامل بين مقوماته البشرية والمادية، بما يضمن أداء دوره في تلبية الاحتياجات العامة على نحو منتظم ودائم، وذلك من خلال استحداث أجهزة ومصالح دائمة تتكفل بعملية الإدارة والتسيير كالمجلس التنفيذي، المدير ورؤساء المصالح[2].

رابعا- الخضوع لنظام قانوني استثنائي

يخضع المرفق العام للأحكام والمبادئ القانونية التي تختلف جذريا عن قواعد القانون الخاص بصفة عامة وعن القواعد التي تحكم المشاريع الخاصة بصفة خاصة[3]. والمتجسدة في امتيازات السلطة العامة كاتخاذ القرارات الادارية الانفرادية وتوسيع النشاط وتعديله وفرض الرسوم على المنتفعين ونزع الملكية الفردية...

مع الإشارة إلى أن هذه القواعد قد يختلف تطبيقاتها ضيقا واتساعا حسب نوعية كل مرفق (مشروع) ومع ذلك هناك اجماع على المبادئ القانونية المشتركة التي تحكم جميع المرافق العامة أيا

اعتباره مرفقا عاما. وحين تتنازل الدولة للأفراد عن ممارسة نشاط معين عد قرينة على اتجاه المشرع لإبقاء هذا النوع من النشاط في نطاق المشاريع الخاصة.

[5] مهند نوح، المرجع السابق ص 38؛ ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 407.

[1] عمار بوضياف، المرجع السابق، ص311.

[2] بن منصور عبد الكريم، نظرة مفاهيمية للمرفق العام في الجزائر، المجلة الجزائرية للدراسات التاريخية والقانونية، العدد 01 و02، 2016، ص 172.

[3]عمار عوابدي، القانون الإداري، ج 02، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000، ص 61؛ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2013 ص ص 237-238.

كانت نوعيتها، ويبرز هذا العنصر الطابع السلطوي للدولة والاستثنائي للقواعد القانونية الحاكمة للمرفق العام.

المطلب الثاني: أنواع المرافق العامة

إن تطور مفهوم الدولة واتساع وظائفها صاحبه تطور في مفهوم فكرة المرفق العام، الأمر الذي أدى الى تشعب أنواعها وتعددها، حيث لم تعد فكرة المرفق العام مقتصرة على الخدمات التقليدية التي تقدمها الإدارة، وإنما امتدت هذه الفكرة لتشمل مجالات أخرى متباينة في طبيعتها عن المجالات التقليدية، كما أن النشاط الذي يقوم به المرفق العام قد يختلط مع أنماط أخرى من النشاط الذي يدخل ضمن أنشطة القانون الخاص.

وبذلك فإن إن المرفق العام لا يدار بكيفية واحدة، وإنما بأشكال وطرق متعددة تتجاوب مع طبيعة كل مرفق على حدى، وعلى هذا الأساس اتخذت المرافق العامة أشكالا متعددة وفق معايير تميزها، لعل أهمها معيار طبيعة موضوع نشاطها، إلى جانب بعض المعايير الأخرى سواء من حيث الإمتداد الإقليمي لنشاطها، أو أداة الإنشاء ومن حيث مدى تمتعها بالشخصية المعنوية[1].

الفرع الأول: تقسيم المرافق العامة من حيث طبيعة النشاط الذي تزاوله

تنقسم من هذا الجانب إلى مرافق عامة إدارية ومرافق اقتصادية وأخرى مهنية:

أولا- المرافق الإدارية

تُعرف بفئة المرافق العامة التقليدية التي لازمت الدولة منذ زمن طويل، والتي قامت على أساسها نظرية القانون الإداري في مفهومها الخاص الضيق. هذه المرافق تزاول نشاطا يختلف عن نشاط الخواص، فهي تقوم على أساس وجود أنشطة تهدف إلى تحقيق نفع عام يعجز الأفراد عن

[1] محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص ص 239-242؛ ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص ص 196-200.

إشباعه أو لا يستطيعون إشباعه على الوجه الأمثل، أو لا يرغبون أساسا في تحقيقه لانتفاء عنصر المصلحة الخاصة التي يجسدها هدف تحقيق الربح، وتشكل هذه المرافق غالبية المرافق العامة وعلى رأسها مرفق الدفاع والأمن والقضاء ويليها مرفق الصحة والتعليم...، وما يميزها أنها مرتبطة بالجانب السيادي للدولة الأمر الذي يفرض احتكار الدولة لهذه النشاطات وأن لا تعهد بها للأفراد بما في ذلك من خطورة كبيرة ولأنها تدخل ضمن وظيفتها الطبيعية وواجباتها تجاه الأفراد،[1] ولذلك تتولاها جميع الدول عن طريق أجهزتها الإدارية.

ورغم قدم هذا النوع من المرافق، إلا أن الفقه لم يتفق على معيار موحد لتحديد هذا النوع من المرافق بدقة نتيجة اختلاف نشاطاتها، لذلك يمكن ضبطها اعتمادا على معيار التحديد السلبي بأسلوب الاستبعاد، وإعتبارها مجموعة المرافق التي لا تدخل في عداد بقية أنواع المرافق الأخرى سواء الصناعية أو التجارية أو المهنية، وبوجه عام هي المرافق التي يكون نشاطها إداريا وتخضع من حيث الأصل في تنظيمها وفي مباشرة نشاطها للقانون الإداري وتستخدم وسائل القانون العام بما يتيحه من امتيازات السلطة العامة[2]، ولا تلجأ إلى استعمال وسائل القانون الخاص إلا بصفة استثنائية[3].

ويقصد بالمرافق الإدارية أيضا أنها المرافق العامة التي تمارس نشاطا إداريا بحتا يدخل في صميم الوظيفة الإدارية، هذا النشاط الإداري الذي يختلف اختلافا جذريا عن النشاط الخاص للأفراد الأمر الذي يستوجب خضوع هذه المرافق العامة الإدارية لنظام قانوني خاص واستثنائي هو نظام القانون الإداري الذي يختلف في قواعده عن قواعد القانون الخاص.

---

[1] عمار بوضياف، المرجع السابق، ص330.

[2] محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري في جمهورية مصر العربية، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، مصر، 1973، ص263؛ محمد سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الثاني، المرجع السابق، ص 38.

[3] خالد خليل الظاهر، القانون الإداري، دراسة مقارنة، الكتاب الثاني، ط01، دار الميسرة، عمان، 1997، ص 37.

ثانيا- المرافق الاقتصادية

وهي مرافق حديثة النشأة نسبيا ظهرت نتيجة تطور وظيفة الدولة من الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة في الميدان الاقتصادي، والتي تسعى إلى الرفاه، الأمر الذي أدى بها إلى دخول ميادين وممارسة نشاطات في أصلها من شؤون القطاع الخاص واهتمامات الأفراد، بحيث أصبحت الدولة تباشر نشاطات تجارية وصناعية مماثلة لنشاط الخواص وتعمل في ظروف مماثلة لظروف عمل المشروعات الخاصة، ومثال هذا النوع من المرافق نجد المؤسسات الصناعية والمؤسسات التجارية كمرفق النقل، ومرفق البريد والمواصلات ومرفق الكهرباء[1].

وإذا كان الفقه قد حسم أمر إخضاع المرافق الإدارية التقليدية لقواعد القانون العام، فإن الأمر لم يكن كذلك بالنسبة للمرافق الاقتصادية. خاصة وأن آليات عمل المرافق الإدارية التي يمتاز عملها بالبطئ وإجراءاتها معقدة وتكاليفها باهظة، لا تتوافق مع طبيعة نشاطات المرافق الاقتصادية التي تستدعي التحرر من كافة القيود والإجراءات بما يتوافق مع مقتضيات مبدأ المنافسة. ومن هذا المنطلق وبسبب طبيعة النشاط الذي تؤديه هذه المرافق، دعا الفقه والقضاء إلى ضرورة تحرير هذه المرافق من الخضوع لقواعد القانون العام[2].

وإخضاع المرافق الاقتصادية لآليات القانون العام كلية، سيجعلها في منافسة شديدة وغير عادلة أمام المؤسسات الخاصة التي تستفيد من مزايا تطبيق قواعد القانون الخاص، وهو ما يؤدي إلى زوالها مع مرور الوقت. لذلك اتجه الرأي الحديث في القانون الإداري وقضاء مجلس الدولة الفرنسي إلى تحرير المرافق الصناعية من قيود القانون العام[3].

وبذلك أصبحت تخضع لمزيج بين قواعد القانون الإداري وقواعد القانون الخاص (تجاري – مدني)، فهي تخضع لقواعد القانون الإداري بوصفها مرافق العامة بالنسبة لأنشطتها المرفقية القائمة

---

[1] محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 267.

[2] مازن ارضي ليلو، القانون الإداري، منشوارت الأكاديمية العربية في الدنمارك ،2008، ص 71.

[3] محمد سليمان الطماوي، المرجع نفسه، ص 40.

على امتيازات السلطة العامة وخاصة بالنسبة لما تصدره من قرارات إدارية ملزمة، وبالنسبة لتحديد المركز القانوني للعاملين فيها وعلاقتها بالسلطة المركزية، كما أنها تخضع بالمقابل لقواعد القانون الخاص في نشاطها ووسائل إدارتها والعقود التي تبرمها مع الأفراد بسبب الطابع الخاص لنشاطها.

ونظرا لعدم كفاية التفرقة التقليدية بين الأنشطة الإدارية وتلك ذات الطابع الصناعي والتجاري للمرافق العامة، فقد تضافرت جهود الفقه والقضاء لوضع معايير مساعدة في تحديد هوية كل مرفق بدقة وتعيين القانون الواجب التطبيق.

01- موقف الفقه: اعتمد الفقه على المعايير التالية[1]:

أ_ معيار النظام القانوني الذي يخضع له المرفق: ذهب جانب من الفقه إلى الاعتماد على أولوية القانون الواجب التطبيق، وبأن ضابط التمييز بين المرافق الاقتصادية والمرافق الإدارية يكمن في أن النوع الأول من المرافق يخضع للقانون الخاص بحكم ممارسته لنشاط مماثل لما يقوم به الأفراد، على خلافا النوع الثاني الذي يخضع كليا لقواعد القانون العام.

غير أن هذا الضابط يصادر على المطلوب، لأن الخضوع لقواعد القانون العام أو الخاص ما هو إلا نتيجة طبيعية على الاعتراف بالطابع الإداري والإقتصادي للمرفق ومن ثم لا يمكن التعويل عليه كضابط حاسم.

ويترتب على ذلك نتيجة اختلاف الوسائل التي تستخدمها هذه المرافق، فالمرافق الإدارية تستفيد من وسائل إمتيازات السلطة، مثل إصدار الأوامر والقرارات الملزمة للأفراد دون رضائهم قد تمنحهم حقا أو تفرض عليهم إلتزامات وواجبات، كإستخدام وسيلة نزع الملكية للمنفعة العامة؛ في حين أن المرافق العامة الإقتصادية أي الصناعية والتجارية لا تتمتع في الأصل بهذه السلطات الإستثنائية أو إمتيازات السلطة، بل تعمل كأصل عام في ظل قيام منافسة فردية وتستخدم عموما وسائل القانون الخاص في نفس ظروف المشروعات الفردية الخاصة.

[1] عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 333.

ب- المعيار الشكلي للمشروع: يعتمد هذا المعيار على أساس شكل المشروع أو مظهره الخارجي، فإذا اتخذ المشروع شكل المشروعات الخاصة كما لو تمت إدارته بواسطة شركة أو مؤسسة خاصة فإنه مرفق اقتصادي، أما إذا تمت إدارته بواسطة الإدارة أو تحت رقابتها واشرافها وباستخدام أساليب السلطة العامة، فهو مرفق عام إداري.

غير أن هذا الرأي يبقى نسبي، إذ أنه لا شيء يمنع السلطة العامة من أن تتولى أيضا إدارة المرافق الاقتصادية.

ج-معيار الغاية من المشروع: يقوم هذا المعيار على أساس الغرض الذي يسعى إليه مشروع المرفق العام، ويعد مرفقا اقتصاديا إذا استهدف تحقيق الربح كما هو الحال في المشاريع الخاصة. أما إذا كان يستهدف المصلحة العامة والنفع العام، فإن المشروع يعد في هذه الحالة مرفقا إداريا.

غير أن هذا المعيار لا يمكن تطبيقه في جميع الأحوال، إذ يتجاهل مسألة تداخل وتشابك الأهداف، حيث أن تحقيق النفع العام ليس حكرا على المرافق الإدارية، فالمرافق الاقتصادية هي الأخرى تحقق النفع العام، وما تحقيق الربح إلا نتيجة منطقية تستدعيها ضرورة استمرارية المشروع وعدم فشله، ومن زاوية أخرى فإن تركيز المرافق الإدارية على تحقيق النفع العام لا يمنعها هي الأخرى من تحقيق إيرادات عن طريق فرض الرسوم على الخدمات التي تقدمها للأفراد.

د- **معيار طبيعة النشاط:** والذي يبقى من أدق المعايير المساعدة على التمييز بين المرفقين بالنظر إلى طبيعة النشاط الذي يزاوله المرفق، فالمرافق العامة الإدارية تقوم على نشاط يوفر خدمات إدارية، بخلاف المرافق العامة الإقتصادية أو المسماة بالمرافق الصناعية والتجارية التي تقدم خدمات اقتصادية. ويعتبره القانون نشاطا تجاريا فيما لو قام به الأفراد[1]. وينتج عن هذا العنصر أن المرافق العامة الإدارية تكون خدماتها مجانية أو شبه مجانية.

[1] مهند نوح، المرجع السابق، ص 45.

ولذلك فإن أنشطة المرافق العامة الإدارية لا تستهوي المبادرة الفردية والمشروعات الخاصة، لعدم ربحيتها ومجانيتها الكاملة أو شبه الكاملة. وذلك بخلاف المرافق العامة الصناعية والتجارية التي تقتضي مقابلا لما تؤديه من منافع اقتصادية، فهي ليست مجانية وإن كان الربح المالي ليس هو الهدف الرئيسي للمرافق الإقتصادية وإلا ما اعتبرت أصلا مرافق عامة[1].

02- موقف القضاء الإداري: يأخذ القضاء الإداري في تحديده للمرافق الصناعية والتجارية بمعيار موضوعي وآخر ذاتي، وذلك على النحو التالي:

أ-العنصر الموضوعي: يقوم على أساس اعتبارات مادية تتعلق بطبيعة النشاط موضوع البحث، مثل النظر إلى أهمية النشاط وحيويته في حياة الجماعة وعدم الاستغناء عنه بسهولة. وفي هذا الاطار نكون أمام مرفق اقتصادي كلما كان النشاط ذو طبيعة صناعية وتجارية. ونكون أمام مرفق إداري كلما كنا أمام نشاط اداري.

ب- العنصر الشخصي: يحكم على النشاط من خلال إرادة السلطة العامة التي أحدثته ونظمته، فإذا أرادته مرفقا عاما كان كذلك، والعكس هو الصحيح.

كما أنه يمكن الاستئناس بفكرة احتمال تحقيق الأرباح، على الرغم أن هذه الفكرة ليست من طبيعة المرافق العامة التي يجب أن تحقق المصلحة العامة بالدرجة الأولى، إلا أنها تصلح كأداة تمييز بين المرافق العامة الإدارية، والمرافق العامة الصناعية والتجارية؛ فالأولى تكلف الدولة نفقات كبيرة في إدارتها، أما الثانية فإن نشاطها يدر موارد مالية تتساوى عادة مع النفقات التي تتطلبها إدارتها.

وبخصوص النتائج الأساسية المترتبة على التفرقة بين المرافق العامة الإدارية، والمرافق العامة الاقتصادية: فيمكن تلخيصها في أن الأساليب التي تستخدم في إدارة الأولى هي أساليب

[1] محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 224.

القانون العام، وتكون أحكام القانون الإداري هي المطبقة عليها؛ أما الثانية، فتستخدم في إدارتها أساليب القانون الخاص، وتكون أحكام القانون الخاص (المدني والتجاري) هي المطبقة عليها.

✓ **فبالنسبة للمرافق العامة الإدارية:** تخضع لقواعد القانون العام بما تتضمنه من إمتيازات وقيود. ويترتب على هذا الأثر نتائج قانونية تتعلق بصفة القائمين على المشروع، واعتبارهم موظفين عموميين وليسوا عمالا يخضعون لقانون العمل كقانون خاص، وأموالها أموال عامة تتمتع بحماية إستثنائية، وعقودها تعتبر عقودا إدارية، والمنازعات المتصلة بنشاط هذه المرافق مع الأفراد أو منازعاتها مع الموظفين تخضع كأصل عام لاختصاص القضاء الإداري؛ وإستثناء على هذا الأصل قد تخضع بعض معاملات المرفق العام الإداري للقانون الخاص، ولإختصاص المحاكم العادية إذا إستخدم المرفق وسائل القانون الخاص في بعض صور نشاطه كعقد بيع مدني أو إيجار عادي أبرمه دون إستخدام أسلوب العقد الإداري.

✓ **وفي مدى خضوع المرفق الصناعي والتجاري لقواعد القانون الخاص:** وعلى اعتبار أن المرفق الصناعي والتجاري يخضع لمزيج من قواعد القانون العام والخاص، فيمكن تحديد نصيب خضوعه للقانون العام والقانون الخاص في نفس الوقت وفق العناصر التالية[1]:

- **مستخدمي المرافق الصناعية والتجارية:** ينقسم إلى وظائف الرئاسة والتوجيه كالمدير والمحاسب، فهم موظفون عموميون يخضعون لقواعد القانون العام. وأما الباقي فهم عمال يخضعون لقواعد القانون الخاص.
- **النظام المالي للمرافق العامة:** تخضع المرافق العامة الصناعية والتجارية في الغالب للطرق المتبعة في المشاريع الخاصة كقاعدة، مع وجود بعض الاستثناءات التي ترجع أساسا إلى الطبيعة العامة للمرفق، فجزء من أمواله هي أموال عامة تخضع للقانون العام؛ على خلاف النظام المالي للمرافق العامة الإدارية، والذي تحكمه حصرا قواعد القانون العام.

[1] فرطاس الزهرة، المرفق العمومي بين تنوع معايير تقسيمه والمبادئ المتحكمة في سيره، المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية، العدد 01، 2016، ص ص 141- 142.

- **المسؤولية المدنية الناجمة عن نشاط المرافق العامة:** القاعدة العامة في المرافق العامة الصناعية والتجارية أنها تخضع للقانون الخاص، أي أن الدعوى يختص بنظرها القاضي العادي والذي يطبق في هذا الصدد قواعد القانون الخاص، مع وجود استثناءات وتحفظات ترجع إلى الطبيعة العامة؛ أما دعوى المسؤولية الموجهة ضد المرفق العام الإداري، فيختص بنظرها القاضي الإداري، ويطبق عليها قواعد القانون العام.
- **عقود المرافق العامة:** القاعدة العامة في عقود المرافق العامة الصناعية والتجارية أنها عقود خاصة تحكمها قواعد القانون الخاص مع وجود بعض الاستثناءات، إذ بإمكان هذه المرافق أن تبرم عقودا إدارية خاصة في علاقاتها مع الأشخاص العامة، أو أن تستعمل امتيازات السلطة العامة في عقودها. أما عقود المرافق العامة الإدارية، فإنها تعتبر عقود إدارية خاضعة لأحكام القانون العام.

ثالثا- المرافق المهنية

تنشأ هذه المرافق بقصد تنظيم وتوجيه النشاط المهني ورعاية المصالح الخاصة بمختلف المهن، وتتخذ شكل التنظيم النقابي بحيث تتم إدارة هذه المرافق بواسطة مجلس منتخب من أعضائها المنخرطين في هذه المهنة[1]، ويخولهم القانون بعض امتيازات السلطة العامة مثل: نقابات المهندسين والمحامين والأطباء وغيرها من النقابات المهنية الأخرى[2]، وتمتاز هذه المرافق بسمة الانضمام الاجباري لا الاختياري لأصحاب المهن، الأمر الذي جعلها نوعا من الجماعات الجبرية[3].

وتتمتع هذه النقابات بالشخصية المعنوية وبعض امتيازات السلطة العامة التي تساعدها في مباشرة اختصاصاتها في تمثيل المهنة والدفاع عنها، كما تملك صلاحية الاختصاص التنظيمي في

---

[1] سمير بوعيسى، أساليب تمويل المرافق العمومية المحلية بالجزائر، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، العدد 05، 2017، ص 29.

[2] عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 433.

[3] محمد فاروق عبد الحميد، نظرية المرفق العام في القانون الجزائري بين المفهومين التقليدي والاشتراكي، ديوان المطبوعات الجامعية، 1987، ص 11.

تحديد مختلف القواعد المنظمة للمهنة سواء ما تعلق بالحقوق أو الواجبات وتحديد النظام التأديبي لمنتسبيها.

كما أنها هي الأخرى تخضع لمزيج من القانون العام والقانون الخاص[1]، فالنسبة للقرارات التنظيمية المتعلقة بسير المهنة أو القرارات الفردية المتضمنة توقيع جزاءات تأديبية تخضع للقانون العام، في حين أن العلاقات التي تربطها بالأفراد والذمة المالية تبقى خاضعة لأحكام القانون الخاص.

وفي تمييزها عن المرافق الاقتصادية، نجد أن هذه الأخيرة تزاول نشاط تجاريا محضا، بينما يغلب على نشاط المرافق المهنية صفة الصبغة التنظيمية، ولهذا فإن مجال تطبيق القانون الخاص بالنسبة للمرافق الاقتصادية أوسع منه بالنسبة للمرافق المهنية التي تستعين بنسبة أكبر بوسائل القانون العام. فالمرافق الاقتصادية تتخذ من أحكام القانون العام أساسا لتنظيمها والقانون الخاص مرجعا يحكم نشاطها، في حين أن المرافق المهنية فإن تكوينها يخضع للقانون الخاص بينما يحكم نشاطها بصفة خاصة القانون العام.

رابعا- المرافق الاجتماعية

وهي المرافق التي تستهدف تحقيق خدمات اجتماعية للجمهور مثل المرافق المخصصة لتقديم إعانات للجمهور ومراكز الضمان الاجتماعي والتقاعد، ويحكم هذا النوع من المرافق مزيج من قواعد القانون العام والخاص[2]، وتبعا لذلك فأن منازعاتها تخضع للقضاء الإداري والعادي حسب نظرة المشرع[3]. وفي هذا الاطار نجد بأن المشرع قد وزع الاختصاص بين القضاء العادي والإداري في منازعات الضمان الاجتماعي[4].

---

[1] عمار عوابدي، المرجع السابق، ص63.

[2] فرطاس الزهرة، المرجع السابق، ص 142.

[3] سمير بوعيسى، المرجع السابق، ص 30.

[4] القانون رقم 08-08 مؤرخ في 23 فبراير 2008، يتعلق بالمنازعات في مجال الضمان الاجتماعي، ج. ر، العدد 11.

وفي تمييزها عن نقابات العمال، فإنه وعلى الرغم من تماثلهما في الغاية والسعي لتمثيل أفراد المهنة وحماية مصالحهم وحقوقهم، وتمتع كل منهما بالشخصية المعنوية التي تساعدهما في تحقيق الغاية، كما أن كل منهما يتشكل بالانتخابات إلا أنهما يتباعدان في بعض الجوانب لعل أهمها: أن الانضمام أو القيد في النقابات المهنية إجباري عكس نقابات العمال، فلا يجوز ممارسة المهنة إلا بعد قبول النقابة قيد الممارسة في حدودها، بينما يجوز للعامل أن يزاول عمله دون أن يكون مجبرا على الانتماء لنقابة معينة. كما تعد النقابات المهنية إحدى أشخاص القانون العام، عكس نقابات العمال فهي من الأشخاص المعنوية الخاصة. إلى جانب أن المرافق العامة المهنية تتسم بطابع الاحتكار الوحيد، على خلاف نقابة العمال التي تكرس التعددية في النقابات العمالية.

الفرع الثاني: التقسيمات الأخرى للمرافق العامة

إلى جانب معيار طبيعة النشاط، يمكن تصنيف المرافق العامة بالنظر في بعض الزوايا والمعايير:

أولا- تصنيف المرافق العامة حسب نطاق نشاطها المكاني: تنقسم المرافق العامة بناءا على مدى واتساع نطاق نشاطها الإقليمي الجغرافي إلى: مرافق عامة وطنية قومية، ومرافق عامة المحلية الإقليمية.

01- المرافق العامة الوطنية

يقصد بها تلك المرافق التي يغطي نشاطها جميع أرجاء إقليم الدولة والتي تنشأ لقضاء حاجات مشتركة لجميع السكان، فلا تقتصر خدماتها ومنافعها على إقليم معين بل تعم فائدتها على جميع سكان الدولة أو غالبيهم، ونظرا لأهمية هذه المرافق فإن الدولة هي التي تختص بإنشائها والإشراف عليها وتديرها السلطة المركزية بواسطة الوزارات وفروعها في مختلف المدن وتعتبر أموالها

أموالا عامة، والعاملون فيها موظفون عموميون[1]. ومن قبيل المرافق العامة الوطنية مرفق الدفاع ومرفق الأمن ومرفق الجمارك والصحة والقضاء ...[2].

02- المرافق العامة المحلية أو الإقليمية

وهي تلك المرافق تمارس نشاطها على جزء محدد من إقليم الدولة كالولاية والبلدية وينتفع من خدمات هذا المرفق ساكنة الإقليم، وتتولى الهيئات المحلية أمر إنشائه وتسييره والإشراف عليه بدلا من الدولة المركزية لأنها الأقدر والأكثر ومعرفة لشؤون الإقليم من الدولة تبعا للمتطلبات المتفاوتة بين مختلف أجزاء الأقاليم[3].

ومن أمثلة هذه المرافق، مرفق النقل داخل إقليم محدد من إقليم الدولة، أو توريد المياه داخل البلدية أو الولاية، أو مرفق النظافة[4]. على أن هذه المرافق تختص بإنشائها المجالس الشعبية المحلية وذلك لأنها أقدر من الدولة كما سبق البيان، على أن يكون ذلك تحت رقابة الدولة.

وتطبيقا لذلك، فإن القانون رقم 12-07 المتضمن قانون الولاية[5]، سمح للولاية وبموجب مداولة عن المجلس الشعبي الولائي أن تنشئ مصالح عمومية أو مرافق عمومية محلية للتكفل على الخصوص بما يلي[6]:

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

---

[1] مصلح ممدوح الصرايرة، القانون الإداري، ط 02، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2014، ص 321.

[2] طاهري حسين، المرجع السابق، ص94.

[3] فرطاس الزهرة، المرجع السابق، ص 142.

[4] عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 435.

[5] القانون رقم 12-07 مؤرخ في 21-02-2012، يتعلق بالولاية، ج ر. ج ، العدد 12.

[6] المادة 141 من نفس القانون.

- النقل العمومي.
- النظافة والصحة العمومية ومراقبة الجودة.
- المساحات الخضراء.
- الصناعات التقليدية والحرف.

وفي هذا الاطار لا يمكن للمصالح العمومية الولائية أن تأخذ إلا شكل مصالح عمومية ذات طابع إداري أو ذات طابع صناعي وتجاري[1].

وبخصوص البلدية فقد خولتها المادة 149 من قانون البلدية 11 - 10[2]، حق إنشاء مصالح أو مرافق عمومية بلدية على وجه الخصوص فيما يلي:

- التزويد بالمياه الصالحة للشرب وصرف المياه المستعملة؛
- النفايات المنزلية والفضلات الأخرى؛
- صيانة الطرقات وإشارات المرور؛
- الإنارة العمومية؛
- الأسواق المغطاة والأسواق والموازين العمومية؛
- الحظائر ومساحات التوقف؛
- المحاشر؛
- النقل الجماعي؛

[1] المادة 147 من نفس القانون.

[2] القانون رقم 11-10 مؤرخ في 22-06-2011، يتعلق بالبلدية، ج ر ج ج، العدد 37.

- المذابح البلدية؛
- الخدمات الجنائزية وتهيئة المقابر وصيانتها بما فيها مقابر الشهداء؛
- فضاءات ثقافية؛
- فضاءات رياضية وتسلية؛
- مساحات خضراء؛

على أن هذه المصالح العمومية البلدية قد تكون ذات طابع إداري أو ذات طابع صناعي وتجاري[1]. وتجدر الإشارة إلى أن المرافق الوطنية والمرافق المحلية ليست منفصلة انفصالا تاما، بل كثيرا ما يحدث بينهما تعاون بما يحقق مقتضيات المصلحة العامة.

ثانيا- تصنيف المرافق العامة من حيث مدى الإلتزام بإنشائها: تقسم المرافق العامة من حيث مدى الإلزام إلى: مرافق عامة اختيارية وأخرى إجبارية[2].

01- المرافق العامة الاختيارية

وهي الأصل من حيث حرية إنشائها بشكل اختياري من جانب الدولة، وفي هذا الصدد تملك الإدارة سلطة تقديرية في اختيار وقت ومكان إنشاء المرفق ونوع الخدمة أو النشاط الذي يمارسه وطريقة إدارته. ومن ثم لا يملك الأفراد إجبار الإدارة على إنشاء مرفق عام معين[3].

ولقد أخذ المشرع الجزائري بهذا النوع من المرافق العامة، كما هو الحال بالنسبة لمعظم المرافق والأنشطة المحلية، وفقا لقانون البلدية في المواد من 107 إلى 124؛ وقانون الولاية في المواد 80 إلى 101.

---

[1] المادة 154 من نفس القانون.

[2] بن يكن عبد المجيد، المرجع السابق، ص 594.

[3] نفس المرجع، ص 594؛ فرطاس الزهرة، المرجع السابق، ص 143.

02- المرافق العامة الإجبارية

تكون الإدارة استثناء ملزمة بإنشاء بعض المرافق العامة عندما يلزمها القانون أو جهة إدارية أعلى بإنشائها، ومثال ذلك إنشاء الإدارة لمرفق الأمن والصحة والقضاء والدفاع، وهي مرافق إجبارية بطبيعتها وضرورتها التي لا تحتمل الاختيار، والتي تستهدف حماية الأمن والصحة العامة، وغالبا ما تصدر القوانين بإنشائها[1].

وأساس الالزام ناتج عن كون نشاط المرفق العام يدخل بطبيعته في نطاق الوظائف الأساسية للدولة، أو لوجود نص قانوني صريح يلزم الإدارة بإحداث المرفق العام، وإما لوجود قرار إداري من سلطة إدارية عليا[2].

ومن أهم صور هذه المرافق، نجد على المستوى الوطني مرفق الدفاع الوطني، أما على المستوى المحلي كالبلديات نجد مرفق النقل وتوريد المياه، ومرافق النظافة حيث تلزم الجماعات المحلية بإنشائها بناء على إلزام قانوني لا تملك أمامه حرية الاختيار. وفي هذه الحالة إذا لم تلتزم الإدارة المختصة مركزية كانت أو محلية بتنفيذ الالتزام بإنشاء المرفق، فإنه يحق للأفراد من ذوي الشأن اللجوء إلى القضاء الإداري بدعوى إلغاء قرار الإدارة بالامتناع عن إنشاء المرفق الحيوي كقرار سلبي[3].

ثالثا- أنواع المرافق العامة من حيث أداة الإنشاء والالغاء: إن عملية إنشاء مرفق عام على المستوى المحلي أو الوطني تتطلب وجود حاجة عامة للجمهور يجب إشباعها، خاصة وأن بعض المشاريع لا تستهوي النشاط الفردي أو لا يقوم بها هذا النشاط على الوجه المطلوب أو يعجز كليا عن القيام بها، كما يمكن للدولة أن تقدم على القيام بإنشاء المرافق العامة بصرف النظر عن

---

[1] بن يكن عبد المجيد، المرجع السابق، ص 594.

[2] عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري التنظيم الإداري والمرافق العامة، دراسة مقارنة، ط 2، منشأة المعارف، مصر، 2004، ص 136.

[3] بوادي مصطفى، المرفق العام المحلي، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سعيدة، 2005-2006، ص 60.

قدرة النشاط الفردي وإمكانياته، وذلك من خلال تدخلها في الميدان الاقتصادي على سبيل المثال، وفي هذا الاطار مبدئيا تملك الدولة السلطة التقديرية والحرية في الانشاء، غير أنها قد تكون ملزمة بإنشاء بعض المرافق العامة الضرورية والحيوية والتي تأكد النصوص التشريعية والدستورية على ضرورة تحقيق بعض الحقوق والحاجات للمواطنين عن طريق المشاريع.

فعندما تجد السلطة المختصة أن حاجة الجمهور تقتضي إنشاء مرفق عام ويعجز الافراد عن ذلك فإنها تتدخل مستخدمة وسائل السلطة العامة لإنشائه، وحيث أن إنشاء المرافق العامة قد يتضمن المساس بحقوق أفراد بتطبيق نظام الاحتكار الذي يمنعهم من مزاولة النشاط الذي يؤديه المرفق وفي أحيان أخرى يقيدهم بممارسة نشاطات معينة خاصة وأن الإدارة تحوز امتيازاتها تجعل أفراد في وضع لا يسمح لهم بمنافسة نشاطات.

والمرافق العامة التي تقوم الهيئات العامة بإنشائها، إما أن تباشر نشاطها على مستوى الدولة ككل، فنكون في هذه الحالة أمام مرافق عامة وطنية تنشأ بنص تشريعي أو تنظيمي، وإما أن تباشر نشاطها على مستوى جماعة إقليمية معينة، فنكون حينئذ أمام مرافق عامة محلية تنشئ بمداولة عن المجالس المحلية.

وبخصوص زاوية الأداة القانونية لإنشاء المرافق العامة، فإنها إما تنشأ بنص تشريعي أو بنص تنظيمي لتلغى بنفس الاشكال.

01-المرافق التي تنشأ بنص تشريعي

نتيجة لأهميتها الحيوية فإن أمر إنشائها يعود إلى السلطة التشريعية، وذلك حتى يتمكن أعضاء السلطة التشريعية من الإطلاع على نشاط المرفق ومدى ضرورته وقواعده. وقد تناولت

المادة 139 الفقرة 29 من التعديل الدستوري 2020 أنه من اختصاص البرلمان إنشاء فئات المؤسسات[1].

والحقيقة أن أهمية المرفق واحتلاله لهذه المكانة مسألة يتحكم فيها طبيعة النظام السياسي السائد في الدولة[2]. ففي الدولة الاشتراكية مثلا تحتل المرافق الاقتصادية مكانة متميزة، بينما في النظم اللبرالية لا ترقى أهميتها للدرجة التي تعادل المشروعات الخاصة[3].

02- مرافق تنشأ بنص تنظيمي

عادة ما يخول المشرع السلطة التنفيذية صلاحية إنشاء المرافق العامة[4] سواء على المستوى المركزي بمرسوم رئاسي أو بمرسوم تنفيذي، كما يحق للولاية أو البلدية بموجب مداولات احداث مرافق عامة على المستوى المحلي تلبية لحاجات الجمهور. وفي هذا الصدد خول المؤسس الدستوري الجزائري الحق لرئيس الجمهورية بممارسة السلطة التنظيمية في المسائل الغير مخصصة للقانون[5].

03- إلغاء المرافق العامة

إن مسألة إلغاء المرفق العام تقع هي الأخرى ضمن الاختصاص التقديري في حدود المصلحة العامة. ويقصد بإلغاء المرافق العامة وضع حد نهائي لنشاطها نتيجة تقدير أنه لم تعد هناك حاجة لاستمرار وجود المرفق، قياسا بين الفائدة من وجوده والضرر الذي يترتب على تخلفه، أو حتى بتغيير وسيلة المرفق العام أو لاعتبارات أخرى تقدرها الدولة وفقا لمتطلبات المصلحة العامة؛ كدمج المرافق العامة ذات النشاط المماثل؛ أو أن الحاجة لم تعد ضرورية أو تأمنت بعدئذ

---

[1] بن يكن عبد المجيد، المرجع السابق، ص 595.

[2] بعلي محمد الصغير، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2013، ص434.

[3] عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 321.

[4] بعلي محمد الصغير، المرجع السابق، ص 339.

[5] المادة 141 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

بالوسائل الفردية أو أصبحت مؤقتة لا تتوافق مع طابع الاستمرارية والديمومية، أو استيفاء الغرض من إنشاء المرفق العام.

ويتم هذا الالغاء بنفس الطريقة التي أنشأ وفق قاعدة توازي الاشكال، فإذا أنشأ بقانون فإن إلغاءه يتطلب إتباع نفس الطريقة أي بقانون، أما إذا كان إنشاءه بقرار تنظيمي أو مداولة فإن الالغاء يتم بنفس الطريقة[1]، وفي هذا صدد فإن الافراد لا يملكون إجبار الادارة على إنشاء المرافق العامة ولا يستطيعون إجبارها على الاستمرار في تأدية خدماتها إذا ما قررت إلغاءها.

ومن النتائج المترتبة على عملية إلغاء المرفق العام، فإن أمواله تضاف إلى جهة التي نص عليها القانون الصادر بإلغائه، وفي حالة السكوت فإن أموال المرفق تضاف إلى الهيأة الإدارية التي كان يتبعها[2]، أما بالنسبة للمرافق العامة التي يديرها أشخاص معنوية عامة مستقلة، فإن مصير أموالها يتم تحديده من خلال معرفة مصدر هذه الأموال، كأن تكون الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الإقليمية ويتم منحها لها، أما إذا كان مصدرها تبرعات أفراد وهيئات خاصة فإن هذه الأموال تؤول إلى أحد المرافق العامة التي تستهدف نفس غرض المرفق الذي تم إلغاؤه أو غرضا مقاربا له.

رابع- تقسيم المرافق العامة بحسب تمتعها بالشخصية المعنوية: تنقسم المرافق العامة من حيث استقلالها إلى مرافق تتمتع بالشخصية المعنوية ومرافق لا تتمتع بالشخصية المعنوية.

01- المرافق العامة التي تتمتع بالشخصية المعنوية

وهي المرافق التي يعترف لها قرار إنشائها بالشخصية المعنوية ويكون لها كيان مستقل كمؤسسة عامة مع خضوعها لقدر من الرقابة والوصاية الإدارية، وتدعى بالمؤسسات العامة مع ما يترتب على ذلك من نتائج قانونية كاستقلال المرفق بذمة مالية عن الدولة، وبالتالي يتحمل نفقاته

[1] ناصر لباد، المرجع السابق، ص202.

[2] مازن راضي ليلو، القانون الإداري، منشورات الأكاديمية العربية في الدنمارك، 2008، ص 77.

وأرباحه وخسائره، وترفع عليه الدعاوى القضائية بصفة مستقلة أي له حق التقاضي وتصح تسميتها باللامركزية المرفقية أو المصلحية[1].

02- المرافق العامة التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية

وهي المرافق التي لا يعترف لها قرار إنشائها بالشخصية المعنوية ويتم إلحاقها بأحد الأشخاص المعنوية الأصلية وتكون تابعة لها، كالدولة أو الوزارات أو المحافظات، وهي الغالبية العظمى من المرافق العامة وتكون مندمجة فيها وتابعة لها تبعية كاملة، ولا يكون لهذه المرافق أي ذاتية خاصة بها وإنما تذوب في كيان الشخص المعنوي العام سواء كان ذلك الشخص هو الدولة أم شخص إقليمي آخر[2].

المطلب الثالث: المبادئ التي تحكم المرافق العامة

المرافق العامة وعلى الرغم من اختلاف أنواعها وتباين أشكال إدارتها وأغراضها، فإنها تطبق عليها جملة من المبادئ الأساسية، وهي مبادئ تفرضها المصلحة العامة، وتمليها الاعتبارات العملية المختلفة، لتنسجم مع منطق عمل هذه المرافق ذاتها.

وتعد هذه المبادئ بمثابة القانون العام للمرافق العامة كافة أيا كان نوعها أو أسلوب إدارتها[3]، والتي لا تحتاج إلى نصوص تشريعية، بل تقتضيها فكرة المرافق العامة ذاتها[4].

ورغم التطور الذي تشهده المرافق العامة، وبروز مبادئ حديثة كمبدأ مجانية المرفق العام ومبدأ ضرورة حياده[5]، إلا أن المبادئ التقليدية المتفق عليها فقها وقضاءا تبقى هي الأساسية

---

[1] بوادي مصطفى، المرجع السابق، ص58.

[2] حمدي سليمان القبيلات، مرجع سابق ص294.

[3] عصمت عبد الله الشيخ، مبادئ ونظريات القانون الإداري، دار النهضة العربية، مصر، 1989، ص 162.

[4] سعيد السيد علي، أسس وقواعد القانون الإداري، دار الكتاب الحديث، مصر، 2009، ص260.

[5] ضريفي نادية، تسيير المرفق العام والتحولات الجديدة، دار بلقيس، الجزائر، 2010، ص 32.

والمشتركة في جميع أنواع المرافق العامة، وأضحت اليوم من المسلمات في نظرية المرافق العامة[1]. وتتمثل هذه المبادئ في:

- مبدأ المساواة أمام المرافق العامة.
- مبدأ قابلية المرافق العامة للتعديل والتغيير.
- مبدأ سير المرافق العام بانتظام واطراد (مبدأ الاستمرارية).

الفرع الأول: مبدأ المساواة أمام المرفق العام

يقوم هذا المبدأ على أساس التزام الجهات القائمة على المرفق العام بأن تؤدي خدماتها لكل من تتوافر فيهم شروط الاستفادة منها دون تمييز بينهم بسبب الجنس أو اللون أو اللغة أو الدين أو المركز الاجتماعي أو الاقتصادي[2].

ويمثل مبدأ المساواة أمام القانون حقا من حقوق الإنسان الذي جاء به الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة 1948، ويقصد به التزام المرافق العامة بتقديم خدماتها للمنتفعين والمرتفقين دون أي تمييز[3].

وهو بذلك يعد امتداد للمبدأ العام وهو مساواة الأفراد أمام القانون، والذي بات اليوم يمثل حقا من حقوق الإنسان وحقا دستوريا تعلنه مختلف الدساتير[4].

---

[1] وقد كرس المؤسس الدستوري الجزائري هذه المبادئ في المادة 27 من التعديل الدستوري لسنة 2020 بنصها: "تضمن المرافق العمومية لكل مرتفق التساوي في الحصول على الخدمات، وبدون تمييز. تقوم المرافق العمومية على مبادئ الاستمرارية والتكيف المستمر والتغطية المنصفة للتراب الوطني وعند الاقتضاء، ضمان حد أدنى من الخدمة".

[2] ضريفي نادية، المرجع السابق، ص 35.

[3] زكرياء سمغوني، المرفق العام المحلي في ظل القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية في الجزائر، مجلة البحوث القانونية والسياسية، المجلد 01، العدد 02، 2014، ص 383.

[4] عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 332.

وقد كرس هذا المبدأ في مختلف الدساتير التي مرت على الجزائر بداية بدستور 1963 في المادة 12 منه والتي نصت على أنه: " لكل المواطنين من الجنسين نفس الحقوق ونفس الواجبات ."[1]

وتم النص عليه أيضا في التعديل الدستوري لسنة 2020 في عديد مواده[2]، حيث نصت المادة 37 منه على أنه: " كل المواطنين سواسية أمام القانون، ولهم الحق في حماية متساوية ولا يمكن أن يتدرع بأي تمييز يعود سببه إلى المولد، أو العرق، أو الجنس، أو الرأي، وأي شرط أو ظرف آخر شخصي أو إجتماعي".

ولعل أهم تطبيقات هذا المبدأ هو مساواة المنتفعين من حيث المنافع والمزايا ومن حيث التكاليف والأعباء.

أولا- مساواة المنتفعين من خدمات المرفق

يقتضي هذا المبدأ 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].

ويطبق هذا المبدأ على جميع الأفراد الذين لهم نفس المركز القانوني بنفس المعاملة دون تمييز بينهم، أي أن المرفق العمومي يقدم الخدمة لكل من تتوفر فيه شروط الإنتفاع من دون تفضيل لأحدهم على الآخر بسبب الأصل أو اللغة أو الجنس أو الثروة أو العقيدة وكذلك المساواة بين الأفراد في الحقوق والواجبات، وهدف تطبيق هذا هو تحقيق المصلحة العامة وحماية حقوق الأفراد من خلال المساواة في تقديم خدمات لهم، وكذلك تحملهم أعباء الإنتفاع[4].

---

[1] المادة 12 من دستور 1963، المؤرخ في 08 ديسمبر، الصادر في سبتمبر 1963، ج ر، العدد 64.

[2] المواد 26- 27- 35-37-57- 58- 65- 67- 68- 78- 82. من التعديل الدستوري لسنة 2020.

[3] المواد 35 – 37 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

[4] محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2006، ص 359.

غير أن المستقر عليه فقها وقضاء أن مبدأ المساواة لا يعني المساواة المطلقة، وإنما المساواة القانونية بين الأفراد الذين تتماثل مراكزهم القانونية ويتوافرون على نفس الشروط القانونية الموضوعية لا الذاتية أو الشخصية. ومثال ذلك الإلتحاق بالدارسة الجامعية ليس مفتوحا لجميع المواطنين[1]، وانما يقتصر على الحاصلين منهم على البكالوريا، كما لا يتنافى هذا المبدأ مع سلطة المرفق في فرض بعض الشروط التنظيمية كالشروط المتعلقة بدفع الرسوم أو إتباع بعض الإجراءات[2].

ثانيا- مساواة المرتفقين من حيث التكاليف والأعباء

ويعتبر هذا المبدأ نتيجة منطقية لمظهر المساواة بين المواطنين في الإنتفاع بالخدمات التي تقدمها الدولة عن طريق المرافق العمومية المختلفة، حيث يترتب على ذلك أن جميع المنتفعين الذين تتماثل مراكزهم القانونية تجاه المرافق العمومية، يجب أن يعاملوا معاملة متساوية في التكاليف والأعباء التي تترتب على هذا الإنتفاع، فمن الأمثلة التطبيقية في هذا المجال، مساواة المنتفعين بخدمات المرافق العمومية في العبء الضريبي ودفع الرسوم[3]، وهذا حسب ما نصت عليه المادة 78 من دستور 1996 المعدل، والتي جاء فيها: " كل المواطنون متساوون في أداء الضريبة "، فالأعباء المالية المتمثلة في الضرائب والرسوم وجميع الأعباء ذات الطبيعة المالية تفرضها الدولة على الأفراد بالتساوي تحقيقا للعدالة الضريبية، حيث يتعادل كل الملزمون اللذين لهم نفس المركز القانوني دون تمييز أو إلقاء عبء أكبر لفئة على حساب فئة أخرى لسبب من الأسباب كما جاء في نص المادة 82 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

[1] المادة 65 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

[2] عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 332.

[3] نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الأول، ط 1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2008، ص333.

ثالثا- المساواة في الالتحاق بالوظائف العامة

تقتضي هذه الصورة إلتزام المرافق العامة أثناء التوظيف مراعاة الشفافية والمساواة ولا يجوز من حيث الأصل فرض شروط تتعلق بالجنس أو اللون أو العقيدة للاستفادة من وظيفة معينة. إذ أن الإلتحاق بالوظائف العامة بات اليوم يشكل حقا دستوريا يتمتع به أفراد الدولة، غير أن التمتع بهذا الحق لا يمنع المشرع من ضبط الإلتحاق بالوظائف بشروط موضوعية تراعي الحياد، بحيث تكون مضبوطة بشكل مسبق وعامة دون تمييز، إذ يجب توافرها في جميع المترشحين كالجنسية والسن وحسن السيرة السلوك والمؤهل العلمي وغيرها، كما يضبطه أيضا بإجراءات معينة كإجراء الدخول في مسابقة.

وتترجم هذه الصورة في حق كل من تتوافر فيه الشروط والمؤهلات اللازمة الإلتحاق بالوظائف العامة، ولا يتناقض معيار الصلاحية والكفاءة مع مبدأ المساواة بشأن الضفر بالمناصب للأجدر. وقد نصت عليه المادة 67 من دستور 2020 بأنه: "يتساوى جميع المواطنين في تقلد المهام والوظائف في الدولة بإستثناء المهام والوظائف ذات الصلة بالسيادة والأمن الوطنيين، يحدد القانون شروط تطبيق هذا الحكم". وحسب هذه المادة فإن المشرع أقر بأن جميع المواطنين متساوون في تقلد المهام والوظائف في الدولة بدون تمييز أو تفضيل فيما بينهم، ولكنه استثنى التوظيف في المهام والوظائف المتعلقة بالسيادة والأمن الوطنيين من خلال تحديد شروط معينة للالتحاق بها نظرا لحساسيتها، هذه الشروط يحددها القانون، وأقر المؤسس الدستوري أيضا بأنه لجميع المواطنين الحق في تولي الوظائف والمهام في الدولة على قدم المساواة بدون تمييز، وأن يعاملوا نفس المعاملة فيما يخص الشروط والمؤهلات التي يتطلبها القانون، وقد كرس الأمر 06 -03 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة المساواة في إطار التوظيف في المادة 74 منه التي تنص على أنه: " يخضع التوظيف إلى مبدأ المساواة في الالتحاق بالوظائف العمومية". حيث أن الهدف من تكريس

هذا المبدأ في تولي الوظائف، هو تحقيق المساواة وتكافؤ الفرص بين جميع المواطنين المترشحين للوظيفة[1].

وما يمكن ملاحظته في هذا الإطار، أنه لا يمكن تصور تحقيق مساواة فعلية ضمن الصور السابقة وأمام القانون دون التزام المرفق العام بمبدأ الحياد، لأن التحيز يفرغ المساواة من مضمونها ويبقى الحياد الأداة القانونية والتنفيذية التي تجسد مبدأ المساواة وتقف في وجه الانحراف به.

وقد كرسه المؤسس الدستوري صراحة في المادة 26 من التعديل الدستوري لسنة 2020 التي نصت على أنه:" يضمن القانون عدم تحيز الإدارة ". وهو ما يؤكده الأمر 06-03 في مادته 41 بنصها على أنه:" يجب على الموظف أن يمارس مهامه بكل أمانة وبدون تحيز".

الفرع الثاني: مبدأ تكيف المرفق العام – قابلية المرفق العام للتغيير–

يقوم هذا المبدأ على تمكين المرفق العام من الاستمرار في تقديم وتحقيق المنفعة التي أنشئ من أجلها منذ البداية، وذلك من خلال اخضاعه للتغيير والتعديل أو التكيف المستمر حتى يتناسب مع الظروف المستجدة التي تحيط بنشاطه سواء السياسية أو الاقتصادية والاجتماعية كتغير الحاجيات التي نشأ المرفق في ظلها، أو بدى للإدارة القائمة على المرفق أنه ينبغي تغيير طريقة إدارته وتشغيله لزيادة كفاءته بهدف كسر الجمود والعجز عن تحقيق المصلحة العامة التي أنشئ من أجلها[2]. ويمكن لها أيضا إلغاء النظام أو تعديله بسبب تغير الظروف وتكون ملزمة بالتعديل والتنظيم تماشيا مع المصلحة العامة[3].

---

[1] المادة 74 من الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 16 يوليو سنة 2006، يتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، ج. ر، عدد 46.

[2] محمد فؤاد عبد الباسط، المرجع السابق، ص 223.

[3] جورج قوديل، القانون الإداري، ج 2، ط 1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، 2001، ص 554.

ويقصد بالتكيف توافق وتأقلم نظام تقديم الخدمة العمومية في كل مرة مع تطور حاجيات المرتفقين، الأمر الذي يستدعي إلى إزالة مختلف العراقيل القانونية والتنظيمية التي تحول دون تحقيق هذا التأقلم، أي تطبيق الإصلاح الإداري بمفهوم تحسين الخدمة العمومية كما ونوعا[1].

كل ذلك بغض النظر عن المراكز القانونية التي يمكن أن يمسها أثر هذا التغيير، إذ يعتبر هذا التطبيق من مظاهر إمتيازات السلطة العامة التي تملك الإدارة سلطة تقديرية بشأنها[2].

فعلى سبيل المثال، يمكن للإدارة القائمة على المرفق العام أن تكييف القواعد التي تحكمه بالتعديل أو التغيير وحتى الإلغاء إلى جانب أساليب وطرق إدارة نشاطه في أي وقت لملائمة المستجدات والظروف لتحقيق أعلى قدر من الفائدة للمنتفعين بكفاءة وفعالية وبأقل تكلفة وبانسجام مع متطلبات الظروف المستجدة، كأن تغير أسلوب تسيير المرفق العمومي من أسلوب الإدارة المباشر إلى أسلوب المؤسسة العامة، أو تتبنى أساليب أخرى كأسلوب الاستغلال المختلط أو عقد الإمتياز أو تفويضات المرفق العمومي أو فرض رسوم لقاء الخدمات التي يقدمها، أو الخفض من هذه الرسوم إذا رأت المصلحة في ذلك[3].

ويرى بعض الفقهاء أن مبدأ تكيف الخدمات المرفقية هو عبارة عن تطبيق ودعامة لمبدأ استمرارية المرفق العمومي، هذا الأخير يتطلب تطبيق مبدأ تكيف المرفق العمومي مع الظروف المستجدة، والذي تستطيع من خلاله المرافق العمومية تقديم خدماتها على أحسن وجه ممكن بما يضمن سيرها بانتظام دون عرقلة، وذلك على اعتبار أن جمود الخدمة المرفقية بالنظر إلى التطور المستمر لاحتياجات المواطنين كما وكيفا سيؤدي بالضرورة إلى التوقف الفعلي لهذه الخدمات،

[1] بوالشعور وفاء، المبادئ التي تحكم المرافق العمومية على ضوء التعديل الدستوري 2020، مجلة هيرودوت للعلوم الإنسانية والاجتماعية، المجلد 06، العدد 02، 2022، ص ص 688-702.

[2] نصر الزرو، مبدأ تكييف المرافق العامة، مجلة صوت القانون، المجلد 07، العدد 03، 2021، ص 1500.

[3] محمد سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، المرجع السابق، ص184.

وبالتالي سيؤدي إلى العرقلة في سير المرفق العام[1]، ومن هذا المنطلق تلتزم الإدارة بضرورة التطوير المستمر للخدمات المرفقية لتجنب انفصالها عن الاحتياجات العامة التي تسعى إلى تغطيتها بصفة مستمرة[2]، لتصبح العلاقة بين المبدأين علاقة تكامل، بحيث لا يكتمل مبدأ الاستمرارية إلا من خلال تطبيق مبدأ التكيف.

وقد استقر الفقه والقضاء الإداريين على حق الإدارة وفق سلطتها التقديرية في ضبط التعديلات التي تراها ضرورية ولازمة بهدف تطوير المرافق العامة، وليس لموظفيها أو المنتفعين بخدماتها حق مكتسب يقف عقبة في وجه إجراء هذا التعديل والإعتراض على متطلبات تطوير المرفق العمومي حتى ولو أثر ذلك على المراكز القانونية[3]، إلا أنه وفي نفس الإطار، يتوجب على الإدارة عند إعمال سلطتها التقديرية في هذا المجال، أن تتقيد بدواعي المصلحة العامة وبعدم التعسف في استعمال السلطة[4].

وقد كرس المشرع الجزائري مبدأ تكيف المرفق العام من خلال عدة نصوص، نذكر منها على سبيل المثال:

_نص المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 88-131 الذي ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن[5]، بقولها: "تسهر الإدارة دوما على تكييف مهامها وهياكلها مع إحتياجات المواطنين، ويجب أن تضع تحت تصرف المواطن خدمة جيدة"، ونصت المادة 21 من نفس المرسوم على أنه: "يجب عليها تطوير أي إجراء ضروري لتتلائم دوما مع التقنيات الحديثة في التنظيم والتسيير ".

---

[1] فارس عبد الرحيم حاتم، حدود سلطة الإدارة عند تطبيق مبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، المجلد 03، العدد 01، 2011، ص ص 228 – 229.

[2] ضريفي نادية، المرجع السابق، ص 39.

[3] سعاد الشرقاوي، القانون الإداري، دار النهضة العربية، 2009، ص 124.

[4] مهند نوح، المرجع السابق، ص ص 53 – 54.

[5] المرسوم التنفيذي رقم 88-131 المؤرخ في 4 يوليو 1988 الذي ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، ج. ر، العدد 27.

_كما يوجد تطبيق لهذا المبدأ في نص المادة 99 من القانون رقم 18-04 المتضمن القواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الإلكترونية [1]، والتي تحث على توفير الخدمة الشاملة للاتصالات الالكترونية من طرف المتعاملين الذين هم ملزمون باحترام مبادئ المساواة، والاستمرارية والشمولية والتكيف.

ويتخلل تطبيق هذا المبدأ بعض النتائج والضمانات لفائدة منتسبي ومستعملي المرافق العامة.

فبالنسبة لمستعملي المرافق العامة، فإنه لا يمكنهم الاحتجاج بالحقوق المكتسبة والاعتراض على الترتيبات الجديدة لإعمال التكيف، ذلك أن تطبيق هذا المبدأ يعتبر من مظاهر إمتيازات السلطة العامة التي تملك الإدارة سلطة تقديرية بشأنها في إطار قيد المصلحة العامة الداعية الى تطبيقه، كالمطالبة والتمسك بالإبقاء على الخدمة بنفس الشكل.

أما بالنسبة لمنتسبي المرفق العام كالموظفين العموميين المتواجدين في وضعية تنظيمية لا تعاقدية تجاه الإدارة مع جميع نتائجها، فإنه لا يمكنهم الاحتجاج بالحق المكتسب في استمرار النظام الذي عهدوه، كمحاولة تمسك الأساتذة بطريقة تدريس حضورية، أو ببرنامج كلاسيكي ورفض البرنامج الحديث.

والأمر نفسه بالنسبة للأعوان المتعاقدين، إذ يمكن للإدارة التدخل بإرادة منفردة في تعديل بنود العقد التنظيمية فقط، وهي البنود الخاصة بالمرفق العمومي وعمله وفق ما تقتضيه المصلحة العامة. أما بالنسبة للبنود التعاقدية في الالتزامات والحقوق المالية فإنه لا يطالها التعديل بالإرادة المنفردة وإنما تحكمها القاعدة الأصولية – العقد شريعة المتعاقدين–، وإذا استلزمت التعديل في الالتزامات فإنه يستتبعها التعويض بناء على الحق في التوازن المالي للعقد.

[1] القانون 18-04 المؤرخ في 10 ماي 2018، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الإلكترونية، ج. ر، العدد27.

الفرع الثالث: مبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد

ينبع هذا المبدأ من طبيعة المرافق العامة ذاتها، بحكم ارتباطه المباشر بالمهمة التي تقوم على تحقيقها، فحاجة الأفراد التي ينشأ المرفق العام لإشباعها بشكل كاف، تستدعي أن تكون بشكل مستمر ودائم لا مؤقت أو متقطع بلا انتظام، لذلك لابد أن يكون أداء الخدمة التي أنشئ المرفق العام في سبيل إشباعها بشكل دائم ومنتظم، ذلك أن المنتفعين قد رتبوا متطلباتهم وحاجياتهم على أساس وجود مرفق يفترض استمراره في تغطيت متطلباتهم[1]، وأي اختلال في سير هذه المرافق العامة ينجم عنه عواقب وخيمة على مصالح وحاجيات أفراد المجتمع.

ويستلزم مبدأ الاستمرارية أن يقوم المرفق العام بمهامه أو تقديم خدماته على سبيل الدوام والاستمرار دون انقطاع، مهما كانت الظروف التي تواجه مشواره، لا سيما وأن تحقيق المصلحة العامة تقترب بالاستمرارية وبالدوام.

وتجدر الإشارة إلى أن تجسيد مبدأ الاستمرارية ليس موحد في جميع المرافق العامة، وإنما يتكيف بحسب طبيعة النشاط والخدمة المؤداة[2]. فبينما يقتضي المبدأ تجسيد استمرارية مطلقة في المرافق الدائمة والحيوية التي تقوم على التشغيل الدائم والمتواصل على مدار الساعة دون انقطاع على طوال الـ 24 ساعة كما هو الحال في مرافق الأمن العام، الدفاع الوطني، المستشفيات، والحماية المدنية... فإنه يتجسد أيضا في استمرارية نسبية ومنتظمة في المرافق ذات المواعيد المنتظمة بصفة مستمرة ولكن ضمن أوقات محددة كما هو السائد في مرافق الحالة المدنية، البريد، والمؤسسات التعليمية والجامعية...

فالمرافق العامة أنشأت لأداء خدمات ضرورية للمواطنين ولإشباع حاجاتهم الأساسية، ومن ثم فطبيعتها وفكرتها الأساسية تقتضى تأمين سيرها بإنتظام ودوام بدون إنقطاع. ومن ثم يبرز كأحد أهم المبادئ الجوهرية في القانون العام وفى النظام القانوني لكل المرافق العامة أيا كان نوعها أو

[1] مهند نوح، المرجع السابق، ص48.

[2] بوالشعور وفاء، المرجع السابق، ص ص 694.

نشاطها، والتي لا تحتاج إلى نص تشريعي أو تنظيمي خاص يقررها ويكرسها، ومن مقتضياته أنه يطبق على جميع أنواع المرافق العامة دون إستثناء وفي أي وقت[1].

وقد كرس المؤسس الدستوري الجزائري هذا المبدأ في عدة نصوص دستورية[2]، وجاء على ذكره ضمن الالتزامات التي يتعهد بها رئيس الجمهورية في نص اليمين الدستورية[3].

كما يوجد تطبيق لهذا المبدأ ضمن قوانين الإدارة المحلية إذ نصت المادة 48 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية ابق الإشارة اليه، على أنه:" في حالة حل المجلس الشعبي البلدي، يعين الوالي خلال العشرة أيام التي تلي حل المجلس، متصرفا ومساعدين عند الاقتضاء، توكل لهم مهمة تسيير شؤون البلدية. وتنته مهامهم بقوة القانون بمجرد تنصيب المجلس الجديد. تحدد كيفيات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم".

وقد تم تكريس مبدأ الاستمرارية أيضا في مجال الخدمات الصحية وتلبية حاجيات المواطنين بصفة شاملة ومنسجمة ومستمرة بموجب في القانون رقم 18-11 المتعلق بالصحة[4].

وفي مجال البريد والاتصالات الالكترونية[5] تسهر الدولة وسلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية على استمرارية وانتظام الخدمات البريدية والمالية البريدية القاعدية المعروضة للجمهور من طرف المتعاملين الذين هم ملزمون باحترام مبادئ المساواة والاستمرارية والشمولية والتكيف.

---

[1] محمد فؤاد عبد الباسط، المرجع السابق، ص 302، الجرف طعيمة، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، دار النهضة العربية، القاهرة، 1978، ص 259.

[2] المادة 27 من التعديل الدستوري لسنة 2020، مصدر سابق الإشارة اليه؛

كما تنص المادة 112 على أنه: يمارس الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، زيادة على السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدّستور، الصلاحيات الآتية:

.7يسهر على حسن سير الإدارة العموميّة والمرافق العمومية.

[3] المادة 90 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

[4] المادتان 03 و06 من القانون رقم 18-11 مؤرخ في 02 يوليو سنة 2018، يتعلق بالصحة، ج ر، العدد 46، المعدل والمتمم بموجب الأمر رقم 20-02 ممضي في 30 غشت، ج ر، العدد 50.

وفي مجال مرفق خدمات المياه تتخذ السلطات المختصة في إطار استمرارية الخدمة العمومية، التدابير المناسبة لضمان السير العادي والمنتظم للمصالح والهيئات العمومية المكلفة بالتزويد بالمياه الشرب والمياه الصناعية في كل الظروف إلى غاية امتلاك المؤسسة الفعلي والتدريجي للمنشآت والاصول والوسائل المطابقة لها[1].

وقد تم تكريس هذا المبدأ في مجال الخدمات العمومية للنشاط السمعي البصري المقدمة من طرف كل شخص معنوي يستغل خدمة للاتصال السمعي البصري في ظل احترام مبادئ المساواة والموضوعية والاستمرارية والتكيف[2].

وتبرز أهمية هذا المبدأ من خلال تطبيقاته وضماناته المتنوعة كنتائج مترتبة على تطبيقه، والتي منها ما يرجع للمشرع كتنظيم الإضراب وتنظيم استقالة الموظفين العموميين، وعدم جواز الحجز على الاموال العامة للمرفق العام، وهي تمثل ضمانات تشريعية (أولا)؛ ومنها ما رسخه القضاء الإداري في اجتهاداته كنظرية الظروف الطارئة في العقود الإدارية ونظرية الموظفين الفعليين كضمانات قضائية (ثانيا).

أولا- الضمانات التشريعية

أ- تنظيم ممارسة حق الإضراب: الإضراب هو اتفاق جماعة من العمال على الامتناع عن العمل لمدة معينة للمطالبة بالحقوق المهنية أو الاجتماعية، ودون أن تنصرف نيتهم إلى التخلي كلية

---

[5] المواد 04 و07 و09 و36 و99 من القانون رقم 18-04 مؤرخ في 10 مايو سنة 2018، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الالكترونية، ج ر، العدد 27.

[1] المادة 30 من المرسوم التنفيذي رقم 01-101 مؤرخ في 21 أبريل سنة 2001، يتضمن إنشاء الجزائرية للمياه، ج. ر، العدد 24.

[2] المادة 03 من القانون رقم 23-20 المؤرخ في 2 ديسمبر 2023، المتعلق بالنشاط السمعي البصري، ج ر، العدد 77.

عن وظيفتهم ومزاياها. فالغرض من الإضراب هو التعبير عن استياء الموظفين عن بعض الأوضاع المهنية، وذلك قصد الوصول إلى تحقيق بعض مطالبهم المشروعة[1].

وقد عرفه المشرع الجزائري لأول مرة في ظل القانون رقم 23-08[2]، على أنه: " توقف جماعي ومتفق عليه عن العمل بهدف تلبية مطالب اجتماعية ومهنية محضة، يقرره العمال الأجراء أو الأعوان العموميون وفقا للأحكام والإجراءات المنصوص عليها في هذا القانون وبما يتوافق مع متطلبات نشاط المؤسسة واستمرارية الخدمة العمومية، بعد استنفاد الإجراءات الإجبارية للتسوية الودية للنزاع وطرق التسوية الأخرى المحتملة المنصوص عليها في الاتفاقيات أو الاتفاقات الجماعية للعمل".

وعلى هذا الأساس يشكل الإضراب مساسا بمبادئ القانون الاداري[3]، وخطرا حقيقيا على قيام المرفق العام بأداء خدماته بانتظام واطراد، خاصة في المرافق التي تشبع الحاجات الضرورية للمواطنين، فهو يتناقض مع مبدأ الاستمرارية، ولهذا فإن المشرع في معظم الدول يواجه هذا الخطر عن طريق إما تحريمه كلية، أو السماح به بقيود وضوابط بشكل لا يجعله يعطل مبدأ استمرارية خدمات المرفق العام وشل مصالح المواطنين[4].

وحق الإضراب في الجزائر معترف به ويمارس في إطار القانون وذلك طبقا للمادة 70 من الدستور، ولقد أكد القانون الأساسي للوظيفة العامة لسنة 2006 على حق الإضراب في المادة 36 منه. وأن تكون ممارسة هذا الحق في إطار التشريع والتنظيم المعمول به.

---

[1] بوسعيدة دليلة، الاضراب المهني بين المشروعية واللامشروعية في القانون الجزائري والقانون الفرنسي، رسالة دكتوراه، تخصص قانون قانون، جامعة تيزي وزو، 2019، ص ص 02-03.

[2] المادة 42 من القانون رقم 23-08 المؤرخ في 21 يونيو 2023، يتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية للعمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب، ج ر ج، العدد 42.

[3] طوبال بوعلام وزرقان وليد، الاستقالة والإضراب بين حق الممارسة والتزام الموظف بمبدأ حسن سير المرافق العامة، دراسة تحليلية في ظل التشريع الجزائري مجلة صوت القانون، المجلد 09، العدد 03، 2023، ص 838.

[4] محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 289.

ولغرض ضمان مبدأ الاستمرارية وتفاديا للأخطار التي تعود على مستعملي المرافق العامة اتجه المشرع الجزائري نحو ضمان الحق في الاضراب، ولكن وفق قيود تحول دون تعسف الجهة القائمة به، كما أن المشرع ولأسباب موضوعية منع ممارسة هذا الحق في قطاعات معينة.

هذا ولا يعد الإضراب غاية بذاته، وإنما هو أداة للضغط منحها القانون للعمال في مواجهة أرباب العمل في حالة فشل الوسائل الوقائية أو العلاجية التي يلزم الأطراف باللجوء إليها في حالة وجود نزاع. وإن كان الإضراب مكرس دستوريا وقانونيا إلا أنه ليس بحق مطلق، وإنما مقيد بمجموعة من الشروط والإجراءات ضمانا وحماية لمبدأ استمرارية اشباع حاجات الافراد وحماية للنظام العام[1].

ويمكن إجمال أهم هذه القيود والإجراءات في الإجراءات الإجبارية للتسوية الودية لنزاعات العمل الجماعية في الإدارات والمؤسسات العمومية كشرط وجوبي قبل الشروع في الإضراب(01)، إلى جانب مجموعة الضوابط الإجرائية والموضوعية قبل وأثناء الشروع في الإضراب (02).

01- استنفاذ اجراءات التسوية الودية لنزاعات العمل الجماعية اجباريا قبل الشروع في الاضراب، والتي من ضمنها:

01-01- الوسائل الوقائية والتوفيقية لتسوية نزاعات العمل الجماعية: وتتمثل أساسا في الاجتماعات الإجبارية التي تؤطرها لجان الحوار[2]؛ وكذلك اجراء المصالحة[3]؛ والوساطة كإجراء مستحدث بعد فشل المصالحة من خلال الاحتكام إلى طرف ثالث محايد[4].

---

[1] مزردي عبد الحق، تنظيم ممارسة الإضراب في الإدارات والمؤسسات العمومية كضمانة لمبدأ الاستمرارية (دراسة على ضوء القانون رقم 23-08 ونصوصه التطبيقية) ، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، جامعة عمار ثليجي بالأغواط، المجلد 10، العدد 01، 2026، ص 1816.

[2] المادة 22 من القانون رقم 23-08، مصدر سابق ذكره.

المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 23-362 المؤرخ في 17 أكتوبر 2023، يحدد دورية الاجتماعات الإجبارية المتعلقة بدراسة وضعية العلاقات الاجتماعية والمهنية والظروف العامة للعمل داخل المؤسسات والإدارات العمومية، ج. ر، العدد 67.

01-02- التحكيم بواسطة اللجنة الوطنية أو الولائية لحل نزاعات العمل الجماعية:

حيث يمثل التحكيم في منازعات العمل الجماعية آخر الوسائل السلمية بعد فشل المصالحة أو الوساطة، الأمر الذي يجعل قرار هيئة التحكيم ملزما. وفي التشريع الجزائري تمثل كل من اللجنة الوطنية واللجنة الولائية للتحكيم آلية ووسيلة لتسوية نزاعات العمل التي قد تنشأ في الإدارات والمؤسسات العمومية دون بقية القطاعات، حيث تعتبر اللجنة الولائية هيئة جديدة استحدثها القانون رقم 23-08 السابق الذكر[1]، وتختص نوعيا في نزاعات العمل الجماعية المتعلقة بالمستخدمين الذين يمنع عليهم اللجوء إلى الإضراب[2].

02- القيود الإجرائية والموضوعية لممارسة الإضراب في الإدارات والمؤسسات العمومية (قبل وأثناء الشروع في الإضراب):

لقد نص المشرع الجزائري صراحة على حق العمال في اللجوء إلى الإضراب في حالة استمرار النزاع الجماعي للعمل بعد استنفاد الإجراءات الإجبارية للتسوية الودية السالفة الذكر.

02-01- الشروط والإجراءات السابقة على الشروع في الإضراب: جعل المشرع ممارسة الاضراب مقترنة بضرورة احترام مجموعة من الشروط الإجرائية القبلية، ولذلك فإنه لا يتم بشكل مباشر لما في ذلك من خطورة على حسن سير المرفق العام، وإنما يتطلب:

---

[3] المواد 04 و23 الى 27 من القانون رقم 23_08، سابق الإشارة اليه؛ المرسوم التنفيذي رقم 23-365، المؤرخ في 17 أكتوبر 2023، يحدد مهام وتشكيلة وكيفيات تعيين رئيس وأعضاء المجلس المتساوي الأعضاء للوظيفة العمومية في مجال المصالحة في النزاعات الجماعية للعمل، وكذا تنظيمه وسيره، ج. ر، العدد 67.

[4] المواد 01- 28 من القانون رقم 23-08، سابق الإشارة اليه.

[1] مزردي عبد الحق، المرجع السابق، ص 1812.

[2] المادة 71 من القانون 23-08، سابق الإشارة اليه؛ المرسوم التنفيذي 23-361 المؤرخ في 17 أكتوبر 2023، يحدد قائمة قطاعات الأنشطة ومناصب العمل التي تتطلب تنفيذ حد أدنى من الخدمة إجباريا وقائمة القطاعات والمستخدمين والوظائف الممنوع عليهم اللجوء إلى الإضراب، ج. ر، العدد 67.

_ الزامية موافقة جماعة العمال على الاضراب بطريقة ديمقراطية بعيدا عن الاكراه[1]؛

_ الإشعار أو الاخطار المسبق للهيئات الإدارية المعنية كأحد الضمانات التي تمنح للإدارة قصد ترتيب احتياطاتها قبل الدخول في الاضراب لضمان استمرار الخدمة العامة، كما أن المهلة التي يتضمنها الإشعار المسبق تشكل فرصة لتصحيح مواقف أطراف النزاع والعمل بجدية أكثر لإيجاد الحلول السليمة للنزاع، ويبقى الاضراب المفاجئ الذي لم يسبقه اشعار مسبق اضرابا غير قانوني[2]؛

_ ينبغي أن لا يندرج التوقف عن العمل ضمن فئة الإضرابات غير القانونية أو في القطاعات والوظائف المشمولة بالمنع الكلي؛

وفي هذا القيد يشترط أن لا يندرج الاضراب ضمن أي حالة من الإضرابات غير القانونية[3]، كالإضراب لأسباب سياسية؛ أو المفاجئ؛ الإضراب المتقطع؛ الإضراب التضامني؛ الإضراب المفتوح؛ الإضرابات التي تنظم لأسباب أو مطالب غير اجتماعية ومهنية؛ الإضرابات التي تشرع فيها منظمة نقابية لم يثبت وجودها القانوني أو تمثيليتها النقابية وهو ما قد يعرضها لعقوبة الحل؛ الإضرابات التي لم يتم الموافقة عليها من طرف أغلبية العمال المجتمعين في جمعية عامة؛ الإضرابات التي يتم الشروع فيها قبل استنفاد إجراءات التسوية الإجبارية للنزاع؛ الإضرابات التي يتم الشروع فيها بعد اللجوء إلى التحكيم؛ الإضرابات التي تكون مرفقة بعنف أو اعتداء أو تهديد أو مناورات بهدف المساس بحرية العمل؛ الإضرابات التي تتم خرقا لأحكام اتفاق المصالحة أو الوساطة أو لقرار تحكيمي حائز على القوة التنفيذية.

ومن القطاعات والوظائف المشمولة بالمنع الكلي نجد المستخدمين العاملين في مجالات الدفاع والأمن الوطنيين أو الذين يؤدون وظائف باسم الدولة، أو أولئك الذين يشغلون وظائف في

[1] المواد 47-48 من القانون رقم 23-08، سابق الإشارة اليه.

[2] المواد 45- 49 و50 من نفس القانون.

[3] المواد 42 - 45 و46 من نفس القانون.

قطاعات استراتيجية وحساسة من حيث السيادة أو في الحفاظ على المصالح الأساسية ذات الأهمية الحيوية للأمة، والتي قد يؤدي توقفها إلى تعريض حياة المواطن أو سلامته أو صحته للخطر أو من المحتمل أن تؤدي آثارها إلى أزمة خطيرة[1].

ومن ضمن مستخدمي الوظائف التي يمنع عليها اللجوء إلى الإضراب نجد[2]: القضاة والموظفين المعينين بمرسوم أو الذين يشغلون مناصب في الخارج، مستخدمي مصالح الأمن، أعوان الأمن الداخلي المكلفين بمهمة حماية المواقع والمؤسسات، الحماية المدنية، الجمارك، أسلاك إدارة السجون، الأئمة، مراقبي الملاحة الجوية والبحرية، العاملين في المؤسسات التي تحتوي على منشآت حساسة واستراتيجية، مستخدمي مراكز مراقبة المنشآت والتحكم عن بعد في المنظومة الوطنية للكهرباء والطاقة، أعوان إدارة الغابات، مدراء المؤسسات العمومية للتربية الوطنية وموظفي التفتيش في قطاعات التربية والتكوين والتعليم المهنيين.

02-02- الالتزامات والقيود المطبقة أثناء فترة الإضراب: وتتلخص في:

_ **ضرورة الالتزام بضمان الحد الأدنى من الخدمة:** خاصة إذا كان الإضراب يتعلق بأنشطة تمس استمرارية المرافق العمومية الأساسية أو يمس الأنشطة الاقتصادية الحيوية. والتي يجب لا تقل عن 30% من مجموع العمال المعنيين بالإضراب[3]. ومن ضمن الأنشطة والوظائف التي تتطلب تنفيذ حد أدنى من الخدمة إجباريا نجد المصالح العمومية للصحة والمداومة والاستعجالات وصرف وتوزيع الأدوية ومخابر التحاليل الطبية، مصالح البلدية لرفع النفايات، المصالح الإدارية للضرائب والخزينة العمومية ...[4].

---

[1] المادة 67 من نفس القانون.

[2] المادة 08 من المرسوم التنفيذي 23-361 يحدد قائمة قطاعات الأنشطة ومناصب العمل التي تتطلب تنفيذ حد أدنى من الخدمة إجباريا وقائمة القطاعات والمستخدمين والوظائف الممنوع عليهم اللجوء إلى الإضراب، سابق الإشارة اليه.

[3] المادة 64 من القانون رقم 23-08، سابق الإشارة اليه.

[4] المادة 02 من المرسوم التنفيذي 23-361، المصدر السابق.

_ ضرورة الالتزام بأوامر التسخير أثناء الاضراب[1]: خاصة في مناصب العمل الضرورية لأمن الأشخاص والمنشآت وضمان استمرارية المصالح العمومية الأساسية وكذلك لتوفير الحاجيات الحيوية للبلاد وتموين السكان أو لمواجهة كل حالة استثنائية صحية أو مستعجلة، حيث يبلغ المستخدم أو ممثله القانوني بكل الطرق القانونية كل عامل معني بقرار التسخير الواجبة التنفيذ.

_ عدم عرقلة حرية العمل أثناء فترة الإضراب: تُحضر كافة التصرفات التي قد تعيق العمال والمستخدمين من الالتحاق بعملهم أو استئناف نشاطهم المهني عن طريق التهديد أو العنف، كما يمنع المضربون من احتلال أماكن العمل أو محيطها، وفي هذا الصدد تقرر الجهة القضائية المختصة إخلاء أماكن العمل بناء على طلب المستخدم، على أن وقائع العرقلة والمنع تمثل خطأ مهنيا جسيما يؤدي الى متابعة تأديبية وجزائية[2].

_الالتزام باتخاذ إجراءات الحفاظ على الممتلكات: الاضراب لا يعني هجر مقر العمل، وانما يلتزم العمال باتخاذ التدابير اللازمة للمحافظة والعناية بممتلكات المرفق العام[3]، ويعاقب المشرع جنائيا على أي اتلاف للأغراض أو الآلات أو السلع والأجهزة الخاصة بالمرفق العام[4].

ب- تنظيم ممارسة حق الاستقالة: تعرف الاستقالة بأنها طلب يعبر من خلاله الموظف عن نيته في ترك وظيفته بصورة نهائية لا رجعة فيها، وتكون بناء على طلب مكتوب يعبر فيه الموظف صراحة عن قطع علاقته بالإدارة قبل انتهاء المدة القانونية المحددة لها ولا تنتج الاستقالة أثرها إلا من يوم قبولها من قبل السلطة التي لها صلاحية التعيين[5]، وبذلك تعد من أسباب انتهاء خدمة الموظف بالإدارة التابع لها.

---

[1] المادة 65 من القانون رقم 23-08، سابق الإشارة اليه.

[2] المواد 59، 60 و61 من نفس المصدر.

[3] مزردي عبد الحق، المرجع السابق، ص 1827.

[4] المادة 87 من القانون رقم 23-08، سابق الإشارة اليه.

[5] محمد يحياوي نبيل، خصوصية الاستقالة ومبدأ استمرارية سير المرفق العام بانتظام، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، المجلد 06، العدد 01، 2022، ص 1475.

ورغم أن المادة 217 من الأمر 06-03 المتضمن قانون الوظيفة العمومية، قد اعترفت صراحة بأن الاستقالة حق للموظف يمارسه ضمن إطار القانون، إلا أن تنظيمها والاعتراف بها لم يأتي ضمن عنوان حقوق الموظف وإنما ورد ذكرها في الباب العاشر تحت عنوان إنهاء الخدمة. وبذلك حاول المشرع في تنظيمها مراعات الاعتبارات التي تتعلق بالمصلحة العامة، والتي تقيد من استعمال هذا الحق والتوفيق بين حقه في الاستقالة بترك منصب عمله، وبين حق الافراد في الحصول على خدمة عمومية دائمة.

وضمانا لسير المرافق العامة بانتظام واطراد، قيد المشرع ممارسة هذا الحق ببعض الشروط التي تنظمها[1]، نوردها على النحو التالي:

- تقديم طلب الاستقالة من المعني كتابيا إلى السلطة صاحبة التعيين[2]؛
- ضرورة بقاء الموظف في تأدية الواجبات المرتبطة بمهامه حتى صدور قرار قبول الاستقالة[3]. وبذلك فالإستقالة لا تنتج بذاتها أثرها القانوني، ولا تنقطع العلاقة الوظيفية بمجرد إعلان الموظف الصريح عن الاستقالة، وإنما تنقطع هذه العلاقة بقبول الإدارة لها أو على تحقق المدة التي تعتبر بعدها مقبولة حكما وقانونا، ومتى قبلت الاستقالة فلا مجال للتراجع عنها[4].

وتكريس هذا القيد راجع إلى الاختلالات التي قد تنجر عن فراغ المنصب مباشرة بعد تقديم طلب الاستقالة خاصة إذا لم تستطع الإدارة توفير مستخلف للموظف المستقيل، ولذلك يتشدد المشرع في تطبيق هذا القيد ويعتبر التوقف الفجائي للموظف عن مهامه ومن دون مراعاة الإجراءات القانونية، إهمالا للمنصب ينجر عنه العزل[5]، مع التأكيد على أنه لا يمكنه أن يوظف من جديد في

---

[1] محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 229.

[2] المادة 218 من الأمر 06-03.

[3] المادة 219 من نفس الأمر.

[4] المادة 220 من نفس الأمر.

[5] المادتان 184 و207 من الامر نفسه.

قطاع الوظيفة العامة[1]، بينما يمكن للمستقيل أن يشارك في مسابقات التوظيف، كما يعاقب الموظفون الذين يقررون تقديم استقالتهم بغرض تعطيل سير المرفق العام والاضرار به[2].

- يتعين على السلطة المكلفة بالتعيين اتخاذ قرارها بشأن الاستقالة خلال شهرين ابتداء من تاريخ إيداع الطلب؛ ويجوز لها في حالة الضرورة للمصلحة العامة أن تؤجل الموافقة عليها لمدة شهرين بعد انقضاء الأجل الأول؛ وبانقضائها تصبح الاستقالة فعلية حكما[3].

ج- عدم جواز الحجز على أموال المرفق العام: من المبادئ المستقرة في القانون العام عدم خضوع الدولة لطرق التنفيذ العادية[4]، ومن ثم لا يجوز اتخاذ إجراءات التنفيذ الجبري لإجبار الإدارة على دفع مبلغ من المال، أو الحجز على أموالها، وذلك على خلاف القواعد العامة في القانون الخاص والتي تقضي بالحجز على أموال المدين الذي يمتنع عن الوفاء بالتزاماته وديونه[5].

فبالنسبة للفرد العادي، إذا ما أبى التنفيذ الطوعي أمكن إلزامه على التنفيذ كرها من خلال إتباع طرق التنفيذ المعهودة في نطاق القانون الخاص، والتي تتضمن الحجز بمختلف أنواعه سواء كان حجزا تحفظيا أو تنفيذيا، واقعا على العقار أو المنقول أو حجز ما للمدين لدى الغير[6]. وعلى

---

[1] المادة 185 من نفس الأمر.

[2] المادة 115 من الأمر رقم 66-156 مؤرخ في مؤرخ في 08-06-1966، يتضمن قانون العقوبات، ج ر ج، العدد 49، معدل ومتمم.

[3] المادة 220 من الامر 06-03، سابق الإشارة اليه.

[4] محمد سعيد الليثي، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها – دراسة مقارنة-، ط 1، دار الصميعي للنشر والتوزيع، الرياض، 2009، ص ص141-639.

[5] André de LAUBADERE, Yves GAUDEMET et Jean- Claude VENEZIA, Traité de droit administratif, Tome 01,15e éd, LGDJ, Paris, 1999, p.486;
أماني فوزي السيد حمودة، ضمانات تنفيذ الأحكام الصادرة في المنازعات الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2015، ص 266.

[6] Jean-Paul COSTA, L'exécution des décisions de justice, A. J. D. A, 1995, Chroniques, p. 227;
عبد الواحد القريشي، القضاء الإداري ودولة الحق والقانون بالمغرب، الشركة المغربية لتوزيع الكتاب، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2009، ص 219؛ نجيب أحمد عبد الله ثابت الجبلى، الإجراءات الخاصة للتنفيذ الجبري ضد الإدارة، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2006، ص ص 44 وما بعدها؛ محمود سعد عبد المجيد، الحماية التنفيذية للأحكام الإدارية بين التجريم والتأديب والإلغاء والتعويض، دراسة نظرية وتطبيقية في ضوء الفقه وأحكام القضاء، دار الجامعة

خلاف ذلك، لا تُتبع هذه الطرق في مواجهة الإدارة العامة حتى ولو رفضت التنفيذ الطوعي للأحكام القضائية الصادرة ضدها تطبيقا للمبدأ الذي يحظر استخدام هذه الطرق في مواجهتها[1].

وقد استقر إعمال هذا المبدأ في فرنسا بمقتضى الحماية الاستثنائية للمال العام، عبر تكريس مبدأ عدم جواز التصرف في الأموال أو الممتلكات العامة[2]. ومن ضمن أهم وأشهر القرارات القضائية التي أكدت على مبدأ الحصانة ضد التنفيذ الجبري Le principe de l'inaliénabilité du domaine public.

وقد كرس المشرع الجزائري بدوره عناصر الحماية الاستثنائية للمال العام في المادة 689 من القانون المدني، حيث تنص على أنه:" لا يجوز التصرف في أموال الدولة، أو حجزها، أو تملكها بالتقادم. غير أن القوانين التي تخصص هذه الأموال لإحدى المؤسسات المشار إليها في المادة 688، تحدد شروط إدارتها، وعند الاقتضاء شروط عدم التصرف فيها"[3]. وقد جاء النص على هذا الحكم في القانون رقم 90-30 الصادر في 1990/12/01، المتعلق بالأملاك الوطنية. ونص في مادته 04 على أن:" الأملاك العامة غير قابلة للتصرف ولا التقادم ولا الحجز[4]. وقد عددت المادة 636 من ق. إ. م. وإ، بعض صور أموال الدولة غير القابلة للحجز.

الجديدة، الاسكندرية، 2012، ص 19؛ محمد علي الخلايلة، مظاهر استقلال اجراءات التقاضي الإداري عن إجراءات الدعوى المدنية في القانون الأردني، مجلة دراسات، علوم الشريعة والقانون، تصدر عن الجامعة الأردنية، 2013، المجلد40، العدد01، ص ص 37-38.

[1]Ahmed MAHIOU, Cours de contentieux administratif, Office des Publications Universitaires, Alger, 1991, p. 227; Gustave PEISER, Contentieux administratif, 12e éd, Dalloz, Paris, 2001, p. 254.

[2]Hervé ARBOUSSET, Droit administratif des biens: Domaine des personnes publiques, expropriation pour cause d'utilité publique, travaux publics, Studyrama, France, 2005, p.31; Gillet-Lorenzi EMMANUELLE et Traoré SEYDOU, Droit administratif des biens, C. N. F. P. T, France, 2007, pp. 64 et s; Marie-Aimée LATOURNERIE, Problématique du droit des propriétés publiques en France, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, Faculty of Law,University of split, Croatia, 2009, N°01, p. 15.

[3] الأمر رقم 75-58 مؤرخ في 20 رمضان عام 1395 الموافق 26 سبتمبر سنة 1975 يتضمن القانون المدني، المعدل والمتمم، ج. ر. ج . ج، عدد 78 بتاريخ 30 سبتمبر 1975، المعدل والمتمم.

[4] القانون رقم 90-30 مؤرخ في 14 جمادى الأول عام 1411 الموافق أول ديسمبر سنة 1990 يتضمن قانون الأملاك الوطنية، المعدل والمتمم، ج. ر. ج . ج، عدد 52 بتاريخ 02 ديسمبر 1990، المعدل والمتمم.

ويقوم مبدأ الحصانة من الحجز على أموال الدولة المدينة[1]، على مبرر أن الأموال العامة مخصصة للمصلحة العامة، ولذلك لا يُعقل التنفيذ عليها لمصلحة المحكوم له وإلا لكان معناه تغليب المصلحة الخاصة على المصلحة العامة. كل ذلك في إطار ضمان مبدأ استمرارية المرفق العام بانتظام واضطراد، لأن التنفيذ الجبري سيؤدي إلى المساس بسير المرفق العام وتعطيله في تقديم الخدمات للمواطنين بانتظام؛

إلى جانب ضرورة ضمان بقاء المال العام بعيدا عن الاضطراب والتغيير في حسابات المرافق العامة وميزانياتها الموضوعة سلفا من قبل السلطة العامة ليتم السير عليها في إدارة المرافق العامة وتحقيق أغراضها[2].

ثانيا- الضمانات القضائية

ساهم القضاء الإداري الفرنسي في تكريس مبدأ ضمان سير المرفق بانتظام واطراد عبر ابتداعه نظريتي الظروف الطارئة والموظف الفعلي.

أ- نظرية الظروف الطارئة في العقود الإدارية:

الأصل في القواعد العامة أن العقد شريعة المتعاقدين[3]، ولا يعفي المتعاقد من الوفاء بإلتزاماته إلا في حالة القوة القاهرة التي لا يمكن توقعها ولا ردها، الأمر الذي يجعل تنفيذ الالتزام مستحيلا.

---

[1] القاضي جهاد صفى، أبحاث في القانون الاداري، منشورات الحلبي الحقوقية، ط01، لبنان، 2009، ص 37؛ محمد باهي أبو يونس، الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام القضائية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2001، ص ص 12- 13؛ بن صاولة شفيقة، إشكالية تنفيذ الإدارة للقرارات القضائية الإدارية-دراسة مقارنة-، ط02، دار هومه، الجزائر، 2012، ص 172.

[2] لعلام محمد مهدي، نطاق سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، تخصص قانون عام، جامعة تلمسان، 2018، ص 217.

[3] المادة 106 من القانون المدني.

وفي مجال العقود الإدارية أنشأ القضاء الإداري الفرنسي نظرية الظروف الطارئة التي تقع وسط بين القوة القاهرة التي يستحيل فيها على المتعاقد الوفاء بالتزاماته التعاقدية، وبين الظرف العادي الذي يمكن فيه للمتعاقد الوفاء بالتزاماته التعاقدية، ويقع على المتعاقد مع الإدارة واجب الوفاء بالتزاماته التعاقدية ما دام أن ذلك ممكن على الرغم من أن فيه إرهاق مالي قد يؤدي إلى تعطيل تنفيذ الالتزام، الأمر الذي يؤدي إلى عرقلة سير المرفق العام، وفي المقابل تتحمل الإدارة المتعاقدة جزء من الخسائر، كل ذلك في سبيل ضمان استمرارية تقديم المتعاقد الخدمات للجمهور بعدما أصبحت مهددة بالظروف غير المتوقعة أثناء ابرام العقد[1].

ويقصد بالظروف الطارئة ظهور أحداث مفاجئة وغير متوقعة لدى تنفيذ العقد الاداري، وتكون هذه الظروف مستقلة عن أطراف العقد كالتقلبات الاقتصادية المرتبطة بالأسعار مثل ارتفاع أسعار مواد البناء أو ارتفاع الرسوم الجمركية على السلع المطلوبة في تسيير وتوريد المرفق العام بالسلع الضرورية، والتي تحدث اضطرابات في الوضعية المالية للمتعاقد قد تؤدي الى وقف تنفيذ التزاماته[2]. وهي تقوم على الأسس التالية:

- تشترك هذه النظرية مع نظرية القوة القاهرة في أن كلاهما لا يمكن توقعهما، وأنهما إذا وقعا فلا يمكن دفعهما، ويقعان بعيدا عن تدخل أحد المتعاقدين.
- هذه الظروف لا تجعل تنفيذ الالتزام مستحيلا كما هو الشأن في حالة القوة القاهرة ولكن تجعله مرهقا.
- لا يترتب على الحوادث إعفاء الملتزم من التزامه كما هو الحال في القوة القاهرة، ولكن يترتب عليها توزيع الأعباء مؤقتا بين الطرفين.
- يجب أن تكون تلك الظروف الطارئة عارضة وليست دائمة وأنها هي السبب المباشر في قلب التوازن المالي للعقد.

[1] محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 294؛ نواف كنعان، المرجع السابق، ص 343.

[2] عمار بوضياف، المرجع السابق، ص453.

ب- نظرية الموظف الفعلي

تعتبر نظرية الموظف الفعلي أو الواقعي إحدى النظريات التي ابتدعها مجلس الدولة الفرنسي عند ممارسة دوره الإنشائي تحقيقا للتوازن بين مصلحة الإدارة العامة وحقوق الأفراد وحرياتهم، وضرورة أن يكون عمل المرافق العامة في مستوى تحقيق النفع العام بشكل مستمر[1].

وتكريسا لمبدأ استمرارية الخدمة العامة صاغ القضاء الفرنسي نظرية الموظف فعلي، ويقصد بالموظف الفعلي ذلك الشخص الذي يباشر اختصاصات وظيفة رغم أنه لا تتوفر فيه صفة الموظف، سواء لعدم صدور قرار تعيينه في المنصب من الأصل، أو لبطلان قرار تعيينه في المنصب الذي يشوبه عيب جسيم[2].

وبتعبير آخر، الموظف الفعلي هو ذلك الشخص الذي عين تعيينا معيبا أو لم يصدر بتعيينه أي قرار إطلاقا، وعلى الرغم من أن الأصل العام يقتضي بطلان الأعمال التي يصدرها شخص غير مختص أو مغتصب السلطة، إلا أن القضاء سلم بصحة تلك الأعمال في بعض الحالات وعلى أسس مختلفة[3].

ومقتضى الأصل أن جميع تصرفاته تقع باطلة لأنها صادرة عن غير ذي مختص، غير أن القضاء الإداري وسعيا منه لعدم تعطيل الخدمة العمومية وضمانا لسير المرفق العام بانتظام واطراد أضفى المشروعية على هذه الأعمال رغم عيب عدم الاختصاص الجسيم، وفي تأصيل لهذه النظرية، ميز القضاء الإداري بين حالتين لإنطباقها:

---

[1] التركاوي عمار، نظرية الموظف الفعلي، دراسة تحليلية في ضوء أحكام الفقه والاجتهاد القضائي، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 37 العدد 02، 2021، ص ص 90- 91.

[2] عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 454.

[3] فرج عبد الرحيم كريم عودة، نظرية الموظف الفعلي وتطبيقاتها في القانون الإداري الفلسطيني، المجلة العصرية للدراسات القانونية، الكلية العصرية الجامعية – رام الله، فلسطين، المجلد 02، العدد 02، 2024، ص 203.

01- في الظروف العادية

تستند نظرية الموظفين الفعليين في الظروف العادية على نظرية أعم منها، وهي نظرية الأوضاع الظاهرة، ومقتضاها أنه إزاء مركز قانوني معين أو تصرف قانوني ما، فإن الأفراد المنتفعين غير معنيين أو مجبرين للتثبت من صحة هذا التصرف أو ذلك المركز، ذلك أنه ليس من السهل على الأفراد معرفة ما إذا كان الموظف في مركز سليم، إذ لا يتصور مناقشة صحة قرار تعيين الموظف مع المنتفع، كل ذلك اعتمادا على أن الظاهر يكفي رغم أننا أمام ظاهر خادع ومخالف للأوضاع القانونية الصحيحة والناشئ عن ممارسة شخص لسلطات مركز لا صفة له في شغله قانونا[1].

وما دام أن الأفراد قد اعتمدوا على المظاهر الخارجية بحسن نية في التعامل مع الموظف الفعلي مغتصب الوظيفة والتي توحي بتوافر صفة الموظف الأصيل، وجب احترام مصالحهم الناجمة عن هذا التعامل. وطبقا لنظرية الوضع الظاهر تأخذ التصرفات القائمة على مراكز ظاهرة نفس الآثار القانونية للتصرفات القانونية المستندة إلى المراكز القانونية الصحيحة حماية للغير حسن النية، وضمانا لسير المرافق العامة بانتظام واطراد[2].

ويبقى هذا الاستثناء مقرر لمصلحة الأفراد أصحاب النية الحسنة والذين اعتقدوا أنهم يتعاملون مع موظف قانوني لا بحكم الواقع، ولذلك فالاعتداد بالظاهر يدعم فكرة الأمن والاستقرار في المجتمع، وضمان استمرارية سير المرافق العمومية بانتظام وإطراد[3].

وعلى سبيل المثال صدور قرار بترقية موظف، ونجم عن الترقية تغييرا في المهام وتبين فيما بعد أن أحد أسس الترقية غير متوفرة (قرار الترقية باطل)، فإن أعماله تظل صحيحة منتجة

---

[1] التركاوي عمار، المرجع السابق، ص 101.

[2] نفس المرجع، ص 102.

[3] فرج عبد الرحيم كريم عودة، المرجع السابق، ص 206.

لآثارها القانونية. وذات الآثار تنطبق في حالة تفويض الرئيس الإداري لمرؤوسيه إذا تبين وجود خطأ في قرار التفويض[1].

02- في الظروف الاستثنائية

تستند نظرية الموظف الفعلي في الظروف الاستثنائية على الظرف الاستثنائي ذاته[2]، وهو الظرف غير المألوف الذي لا تناسبه قواعد المشروعية العادية، إذ أن تطبيقها سيؤدي إلى الاخلال بالنظام العام وسير المرفق العام. لذا قد تواجه الإدارة في بعض الأوقات ظروفا استثنائية تعطل سير عمل المرفق العام كالحروب والكوارث الطبيعية، حيث يهجر الموظفين الرسميين وظائفهم ويحل محلهم في ممارسة اختصاصاتهم بعض الأفراد العادين دون سند قانوني لتأمين سير المرافق العامة، والتي تعد تصرفاتهم غير مشروعة في ظل الظروف العادية تطبيقا لمبدأ المشروعية.

وتعتبر تصرفات هؤلاء الموظفين والواقعيين صحيحة ومشروعة رغم أنهم ليسوا موظفين عموميين مختصين. وقد طبق القضاء الإداري الفرنسي هذه النظرية أثناء غزو فرنسا إبان الحرب العالمية الثانية، وفيما يتعلق بالأعمال الصادرة عن الحكومات الفعلية وموظفيها[3]. فإذا حلت بالبلدية ظروف استثنائية كالحرب مثلا وتخلى عن أداء الوظيفة أعضاء من المجلس الشعبي البلدي وحل محلهم مواطنون وقاموا بعمل رسمي، فإن ذلك العمل ينتج أثاره القانونية على أساس الضرورة تبيح المحظور، ليتم الانتقال إلى قواعد المشروعية الاستثنائية.

المطلب الرابع: طرق إدارة المرافق العامة

تختلف وتتعدد طرق وكيفيات وأساليب إدارة المرافق العامة بحسب حدود ونطاق تدخل الدولة، كل ذلك تبعا لاختلاف وتنوع المرافق وطبيعة النشاط الذي تؤديه. إذ يكون تدخل الدولة كبيرا

---

[1] محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 292.

[2] فرج عبد الرحيم كريم عودة، المرجع السابق، ص 205.

[3] ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 428.

في أعلى درجاته في الأنشطة التي تلبي حاجات ضرورية تستدعي احتكارها وتأميمها، كمرفق الأمن والدفاع والقضاء والضرائب والتي تفرض أن تسير من قبل الدولة بطرق كلاسيكية.

كما يمكن أن يضيق وينحسر تدخلها ويكون محدودا في أنشطة أخرى لا تستدعي احتكارها لها، كما هو الحال بالنسبة لاستغلال آبار البترول أو استغلال الكهرباء والغاز أو استغلال الموانئ وغيرها...والتي تدار بطرق حديثة لعل أهمها تفويضات المرفق العام والاستغلال المشترك أو المختلط.

الفرع الأول: الأساليب العامة الكلاسيكية

تتجسد الأساليب العامة في تولي الدولة إدارة المرافق العامة بنفسها، ويتخذ هذا المسار إحدى الصورتين:

أولا- الاستغلال المباشر

تعتبر هذه طريقة من الطرق القديمة التي تطبق عادة على المرافق العامة التقليدية ذات الطبيعة الإدارية. ويقصد بهذه الطريقة أن تقوم الدولة أو إحدى الوحدات المحلية بإدارة المرفق العام مستعينة في ذلك بأموالها وموظفيها ومستخدمة في ذلك وسائل القانون العام[1].

ويتبع هذا الأسلوب في جميع المرافق الإدارية لأن نشاطها لا يستهوي الأفراد كونه غير مدر للأرباح عكس النشاط الذي تختص به المرافق الإقتصادية[2]. ومع ذلك لا مانع من استخدامه في عدد من المرافق ذات الصبغة الاقتصادية متى قدرت الدولة مصلحة في ذلك، كالنقل بالسكك الحديدية الذي يعد نشاطا تجاريا قد تقوم به الدولة بمفردها خاصة في ظل عجز الأفراد على القيام بهذا النوع من المشروعات.

[1] محمد فؤاد عبد الباسط، المرجع السابق، ص 313؛ سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 61.

[2] ضريفي نادية، تسيير المرفق العام والتحولات الجديدة، دار بلقيس، الجزائر، 2010، ص 16.

على أن الميزة الأساسية في هذا النوع من الإدارة، عدم تمتع المرفق المعني بالشخصية المعنوية، إذ لا يعتبر مستقلا عن الجهة المنشئة له، وليس له إمكانية التعاقد ولا إمكانية التقاضي[1]، إذ أنها مرافق إدارية بكافة النتائج المترتبة عن ذلك، فيخضع المرفق لأحكام القانون العام، ويُعد العاملون فيه موظفين عموميين يخضعون لقانون الوظيفة العامة بكل ما يحمله من حقوق والتزامات، وأموال هذا المرفق هي أموال عامة تخضع لأحكام الدومين العام، وتكتسب أعماله وعقوده الصفة الإدارية من حيث قرارته الإدارية أو العقود الإدارية والتي يختص بنظر منازعاتها القضاء الإداري، كما يعتمد في تمويله على ميزانية الدولة أو الجماعات المحلية التي يتبعها، فهو عبارة على تنظيم داخلي تابع للإدارة المباشرة للشخص المعنوي العام الذي يسيره، إذ يخضع في نظامه القانوني لما يخضع له الشخص العام التابع له كالدولة الولاية البلدية... ويخضع لضوابط المحاسبة والرقابة العمومية[2].

وقد خول المشرع البلدية استغلال مصالح عمومية بصفة مباشرة على أن تقيد الإيرادات والنفقات المتعلقة بهذا الاستغلال ضمن ميزانية البلدية طبقا لقواعد المحاسبة العمومية مثل مرفق الحالة المدنية الذي يكتسي طابع المصلحة العامة[3]. والأمر نفسه بالنسبة للولاية التي مكنها المشرع من استغلال أحد المصالح العمومية استغلالا مباشرا وتسجل إيراداته ونفقاته في ميزانية الولاية حسب قواعد المحاسبة، كما يحدد المجلس الشعبي الولائي المصالح العمومية التي يقرر استغلالها[4].

ثانيا- أسلوب المؤسسة العامة

في إطار التخفيف من حدة تدخل الدولة في التسيير المباشر ظهر أسلوب المؤسسة العامة التي تعرف على سبيل المثال بأنها، عبارة عن شخص معنوي خاضع للقانون العام وهي مكلفة

[1] عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 458.

[2] محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 268

[3] المادة 151 من قانون البلدية 11-10، سابق الإشارة ليه.

[4] المادة 142 و142 من قانون الولاية 12-07، سابق الإشارة اليه.

بتسيير مرفق عام[1]. كما تعرف على أنها: شخص اعتباري عام، الهدف من احداثها تأمين التسيير المستقل لمرافق الدولة أو الولاية أو البلدية[2].

فهي طريقة من الطرق العامة التي تدار بها المرافق العامة، وهي عبارة عن مرافق عامة تتمتع بالشخصية المعنوية التي تمنحها الاستقلالية النسبية في إدارتها عن الدولة، إذ يجعلها مرفق عام يدار بطريقة لامركزية، وأبرز ميزاتها الأساسية أنها تنشأ خصيصا لتقديم نوع محدد من الخدمات تتعين أهميتها القانونية بالغرض الذي أنشأت من أجله[3].

وتتجسد المرافق المدارة بهذه الطريقة في صورة اللامركزية المرفقية أو الفنية كمقابل للامركزية الإقليمية، والتي تفوض من خلالها الدولة شخص معنوي عام تسيير مرفق عام وذلك بمنحها استقلالية مالية وإدارية وفي إطار التخصص بهدف تحسين الخدمة العمومية، وهي بذلك تختلف عن التسيير المباشر كونها تتمتع بالشخصية المعنوية.

ومن النتائج المترتبة على استقلالية المؤسسة عن الدولة:

- أن تكون لها ميزانية وذمة مالية مستقلة عن الدولة؛
- أن يكون لها حق قبول الهبات والوصايا؛
- أن يكون لها حق التعاقد دون الحصول على رخصة؛
- الحق في التقاضي؛
- تحملها للمسؤولية القانونية.

---

[1] ضريفي نادية، المرجع السابق، ص 6.

[2] سامية بوطيبة، المؤسسة العمومية كأسلوب لتسيير المرفق العام في الجزائر، مجلة القانون، المجتمع والسلطة، المجلد 12، العدد 02، 2023، ص 432..

[3] منية شوا يدية، خوصصة المؤسسات العامة في التشريع الجزائري والمقارن، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2018، ص 91.

وقد تم ضبط هذا النوع من الإدارة بقيدين ينحسران في قيد التخصص وقيد خضوع المؤسسة لنظام الوصاية الإدارية[1]:

01- قيد التخصص

يعني هذا القيد أن المؤسسة العامة بحكم طبيعتها وتعريفها هي شخص معنوي عام يناط به القيام بأعمال محددة في نص إنشائه، وليس لها صلاحية أو اختصاص أو حرية التصرف خارج إطار هذا النشاط المحدد في سند إنشائه[2]، فالقانون الذي أنشأها يحدد لها مجالها الذي تتولاه. فالجامعة مؤسسة عامة مجالها ومهمتها التكوين في مجال التعليم العالي، وليس لها أن تخرج عن هذا الإطار، ونفس الأمر بالنسبة لمؤسسة التكوين المهني أو المؤسسات الصحية، أو مصلحة الكهرباء أو المياه، وبالتالي ليس للمؤسسة العامة أن تسعى لتحقيق غرض أو نشاط آخر مغاير لهذا المرفق العام المحدد في سند إنشائه وهذا هو المقصود بمبدأ التخصص[3].

فالمؤسسة العمومية مهما كان مجال تدخلها الإقليمي محلي أو وطني تنشأ من أجل تغطية نشاط معين مما يتوجب الإلتزام الصارم بمجالها، فلا يمكنها أن تتجاوز مجال نشاطها أو استعمال ذمتها لمهام أخرى، فهي بذلك لا يمكنها قبول الهبات أو المزايا المخصصة لتحقيق نشاط خارج عن إطار تدخلها[4]. ويمكن توصيفها بالشخص المعنوي العام والمتخصص الذي يرتبط بشخص معنوي عام سواء الدولة أو الجماعات المحلية.

02- الرقابة عن طريق الوصاية

رغم أن المؤسسة العامة تشكل صورة من اللامركزية في جانبها المرفقي أو المصلحي، إلا ذلك لا يعني أنها مستقلة تماما عن سلطة الوصاية، بل تظل المؤسسة خاضعة لها عن طريقة رقابة

---

[1] سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الكتاب 02، المرجع السابق، ص 68.

[2] سامية بوطيبة، المرجع السابق، ص 436.

[3] محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 309.

[4] نادية ضريفي، المرجع السابق، ص 73.

وصائية لا رئاسية. فمن حق الإدارة المركزية أن تراقب نشاطها بهدف التأكد من عدم خروجها عن المجال المحدد لنشاطها[1]، مع التأكيد على ضرورة أن تكون الوصاية الإدارية مشروعة ومحدودة قانونا في مجالها، إذ لا وصاية بدون نص ولا وصاية أبعد من النص، وهو أمر تتطلبه مقتضيات المصلحة العامة في الدولة الموحدة. وفي كل الأحوال لا تمنح هذه الوصاية الإدارية السلطة المركزية الحق في توجيه أوامر للمؤسسة العامة، كما لا يجوز لها الحلول محل مجلس إدارة المؤسسة العامة في اتخاذ قرار من اختصاصه إلا استثناء إذا نص القانون على ذلك[2].

وتسمى رقابة الحكومة المركزية على المؤسسات العامة والمصالح المستقلة، بالوصاية الإدارية على هيئات اللامركزية المرفقية، تماما مثل تلك الوصاية الإدارية التي تخضع لها البلديات أو الولايات باعتبارها تمثل اللامركزية المحلية. ويمارس الوصاية الوزير المختص كممثل للسلطة المركزية، فقد تتضمن الوصاية الإدارية ضرورة تصديق الوزير المختص على بعض القرارات الهامة كشرط لنفاذها لا تعديلها[3].

وبالعودة إلى قانون الولاية، فإنه مكن المجلس الشعبي الولائي من انشاء مؤسسات عمومية ولائية تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة من أجل تسيير مصالح الولاية[4]. والأمر نفسه بالنسبة للبلدية التي يمكنها أن تنشئ مؤسسات عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة من أجل تسيير مصالحها[5].

ونلاحظ بأن إستقلالية المؤسسة تبقى استقلالية نسبية لا مطلقة، لأن الوصاية تعد جزء من اللامركزية الفنية، والمؤسسة تبقى تابعة وفي إطار تخصص عام للوزارة، البلدية، الولاية، ويمكن أن

---

[1] عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 426.

[2] محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 314.

[3] عبد اللطيف قطيش، الإدارة العامة من النظرية الى التطبيق، دراسة مقارنة ط01، منشوراة الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2013، ص 268.

[4] المادة 146 من قانون الولاية رقم 12-07، سابق الإشارة اليه.

[5] المادة 153 من قانون البلدية رقم 11-10، سابق الإشارة اليه.

تكون هذه الوصاية إما على الأشخاص أو الأعمال كالمصادقة على المداولات ذات الأهمية، فهي وصاية مالية وتقنية أي حسب طبيعة نشاط المؤسسة [1].

هذا ولا تتخذ المؤسسات العمومية شكلا موحدا، وانما تتعدد أشكالها تبعا لتنوع مجال نشاطها عما اذا كانت مؤسسة ادارية ذات الطابع الإداري أو مؤسسة عامة ذات طابع صناعي وتجاري، أو مؤسسة عمومية ذات طابع علمي وتكنولوجي...[2]. ولعل أهم صورها نجد:

أ_ المؤسسة العمومية ذات الطبيعة الإدارية: وهي تلك التي تختص بممارسة نشاط ذو طبيعة إدارية محضة وتتخذها الدولة والجماعات المحلية كوسيلة لإدارة مرافقها العمومية الإدارية (الوطنية أو المحلية)، والتي تخضع في تنظيمها ونشاطها لأحكام القانون العام، ومن أمثلتها نجد المدرسة الوطنية للإدارة[3].

ب_ المؤسسة العمومية ذات الطبيعة الصناعية والتجارية: تتولى من خلالها الدول أو الجماعات المحلية ممارسة نشاط مماثل لنشاط الخواص، فالمشرع ومن خلال القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية[4]، تطرق إلى أهم الخصائص التي تتميز بها، وذلك من خلال نص المادة 33 التي نصت على أن:" المؤسسة العمومية التي تتمكن من تمويل أعبائها الاستغلالية جزئيا أو كليا عن طريق عائد بيع إنتاج تجاري يحقق طبقا التعريفة، معدة مسبقا ولدفتر الشروط العامة الذي يحدد الأعباء والتقييدات وكذا عند الاقتضاء حقوق وواجبات المستعملين ".

وأهم الميزات التي تميزها عن المؤسسة العمومية الإدارية أنها تعمل على تمويل أعبائها عن طريق عوائد بيع منتوجاتها، وتخضع لمزيج بين قواعد القانون العام والخاص، ومنازعاتها من

---

[1] نادية ضريفي، المرجع السابق، ص 75.

[2] ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 217؛ المادة 02 من الأمر 06-03، سابق الإشارة اليه.

[3] المرسوم التنفيذي 06-419 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006، المتضمن تنظيم المدرسة الوطنية للإدارة وتسييرها، ج. ر، العدد 75.

[4] القانون التوجيهي رقم 88- 01 المؤرخ في 12 جانفي 1988، المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية، ج . ر، العدد 2.

اختصاص القاضي العادي والإداري، كما لا يمكن اعتبار العاملين في هذه المؤسسات موظفين عموميين ينطبق عليهم تشريع الوظيفة العامة، وأيضا لا يمكن اعتبار قراراتها بالقرارات الإدارية، وتلزم بمسك محاسبة على الشكل التجاري. ومثالها نجد بريد الجزائر المنشئ بموجب المرسوم التنفيذي رقم 02-43،[1] ومؤسسة الجزائرية للمياه المنشأة بموجب المرسوم التنفيذي 01-101[2].

إذ يمكن للجماعات المحلية (الولاية – البلدية) إنشاء مرافق أو مصالح عمومية ذات طابع إداري أو صناعي وتجاري، وإنطلاقا من نص المواد من 142 إلى 149 من قانون الولاية 12-07 سابق الإشارة اليه، يمكن للولاية ومن أجل إستغلال مصالحها أن تنشأ مؤسسات عمومية ذات طابع إداري أو ذات طابع صناعي وتجاري، على أنه وإذا تعذر على الولاية بالطريقتين السابقين أمكن المجلس الشعبي الولائي الترخيص باستغلالها عن طريق الإمتياز.

كما خول المشرع البلدية صلاحية إدارة مرافقها أو مصالحها المنشأة من قبلها بطريقة الإستغلال المباشر أو طريقة المؤسسة سواء كانت هذه المرافق إدارية أو صناعية وتجارية، أو أن تكون محل إمتياز[3]، إلى جانب امكانية إتباع طرق التفويض الأخرى المنصوص عليها في المادة 210 من المرسوم الرئاسي 15-247[4].

ج_ المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي: ظهور هذا النوع من المؤسسات جاء نتيجة التطور الاقتصادي والاجتماعي، وتتمتع هذه المؤسسة بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، والغرض من إنشائها تحقيق نشاطات البحث العلمي والتكنولوجي من خلال تنفيذ برامج البحث العلمي والتطوير التكنولوجي[5]. ويخضع هذا النوع من المؤسسات لنظام الرقابة المالية البعدية

[1] مرسوم التنفيذي رقم 02-43 المؤرخ في 14 جانفي سنة 2002، يتضمن إنشاء بريد الجزائر، ج. ر. ج، العدد 04.

[2] مرسوم التنفيذي رقم 01-101 المؤرخ في 21 أفريل 2001، والمتضمن إنشاء الجزائرية للمياه، ج. ر. ج، العدد 24.

[3] المواد 151 إلى 156 من قانون البلدية رقم 11-10، سابق الإشارة اليه.

[4] ال مرسوم الرئاسي رقم 15-247 مؤرخ في 16-09-2015، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج. ر. ج، عدد 50 .

[5] القانون 98-11 المؤرخ في 22 أوت 1998، المتضمن القانون التوجيهي والبرنامج الخماسي حول البحث العلمي والتكنولوجي 1998-2002، ج. ر. ج، العدد 62، المعدل والمتمم بالقانون رقم 08-05 المؤرخ في 23 فبراير 2008، ج.

كخطوة تميز هذه المؤسسة عن غيرها خاصة ذات الطابع الإداري، وذلك بهدف بعث نوع من المرونة على أداءها ونشاطها العلمي[1].

د_ المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني: وهي مؤسسة وطنية للتعليم تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي، تتخذ شكل الجامعة؛ المركز الجامعي؛ المدارس والمعاهد والتي تهدف إلى تحقيق حاجة المجتمع في مجال التكوين العالي، والبحث العلمي والتكنولوجي وتثمين نتائجه ونشر الثقافة والإعلام العلمي والتقني[2].

الفرع الثاني: الأساليب الخاصة -الحديثة-

شهد العالم توجها متزايدا نحو إشراك القطاع الخاص في إدارة المرافق العامة، وهو تحول يرتكز على إيجاد مصادر تمويل بديلة للمشروعات لتقليص العبء المالي للتسيير المباشر على ميزانية الدولة، خاصة مع الملاءة المالية للقطاع الخاص وكفاءته الإدارية وقدراته التقنية، وتماشيا مع سياسات تحرير الاقتصاد والانفتاح على الأسواق لتجاوز سلبيات التسيير الكلاسيكي خاصة في جوانب جودة الخدمة وكفاءة الموارد البشرية[3].

أولا- تفويض المرفق العام

يعتبر تفويض المرفق العام للخواص أحد أهم أوجه الشراكة الاقتصادية بين القطاع العام والقطاع الخاص في ميدان المرافق العامة، هذا ولا تعتبر فكرة تفويض المرافق العامة بالتقنية الحديثة، وإنما تعود أصولها لبعض النصوص القانونية التي تأطر القطاع العام الإداري

ر. ج العدد 10؛ المرسوم التنفيذي 99-256 المؤرخ في 16 نوفمبر 1999، يحدد كيفيات إنشاء المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي وتنظيمها وسيرها، ج. ر. ج، العدد 82.

[1] عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 464.

[2] المواد 38 و32 من القانون 99-05 المؤرخ في 4 أبريل 1999، المتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي، ج. ر. ج، العدد 24.

[3] محمد محمد عبد اللطيف، تفويض المرفق العام، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000، ص 03.

والاقتصادي[1]، ومع ذلك تم إعادة الاهتمام بتفويض المرافق العامة بشيء من التفصيل والتنظيم لأول مرة بموجب أحكام المرسوم الرئاسي 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرافق العمومية. ويعتبر هذا المرسوم أول نص قانوني يعرف عقود تفويض المرافق العامة، ويحدد أنواعها وأشكالها في المادة 210 (عقد الإمتياز؛ عقد الإيجار؛ عقد الوكالة؛ عقد التسيير). ومن خلال المادة 207 من نفس المرسوم، يمكن تعريف تفويض المرفق العام على أنه عقد يقوم بمقتضاه شخص معنوي عام -المفوض-، بتفويض تسيير مرفق عام لفائدة شخص خاص سواء كان طبيعيا أو معنويا ما لم يوجد نص قانوني مخالف لذلك، على أن يتم التكفل بأجر المفوض له بصفة أساسية من استغلال المرفق العام، وينصب موضوعه على تفويض تسييره أو إنجاز منشآت أو إقتناء ممتلكات ضرورية لسير عمله[2].

كما عرفته المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199[3]، بأنه: "يقصد بتفويض المرفق العام في مفهوم هذا المرسوم، تحويل بعض المهام غير السيادية التابعة للسلطات العمومية لمدة محددة إلى المفوض له المذكور في المادة 4 أدناه، بهدف الصالح العام".

وأضافت المادة 04 من ذات المرسوم بأنه: "يمكن الجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري التابعة لها والمسؤولة عن مرفق عام، التي تدعي في صلب النص السلطة المفوضة، أن تفوض تسيير مرفق عام إلى شخص معنوي أو خاص، خاضع للقانون الجزائري، يدعى في صلب النص المفوض له بموجب اتفاقية تفويض".

هذا وتتعدد أشكال التفويض باعتبار أنه لكل نوع من هذه المرافق طريقة تسيير تتناسب وتتوافق مع طبيعة الخدمة التي يقدمها، وفي هذا الاطار حدد المشرع معايير توضح أشكال تفويض المرفق العام في كل من المرسوم الرئاسي رقم 15-274 في مادته 210 والمرسوم التنفيذي رقم

[1] صالح زمال بن علي، أسس إبرام عقود تفويض المرفق العام في التشريع الجزائري، مجلة القانون المجتمع والسلطة، العدد 06، 2017، ص 158.

[2] المرسوم الرئاسي 15-247، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، المصدر السابق.

[3] المرسوم التنفيذي رقم 18 - 199 مؤرخ في 2 أوت 2018 متعلق بتفويض المرفق العام، ج. ر. ج، العدد 48.

18-199 في كل من المادة 49 و50 منه، وهذا على سبيل المثال لا الحصر، حيث يمكن أن تأخذ تقنية تفويض المرفق العام أشكالا أخرى، وهذا حسب مستوى الخطر الذي يتحمله المفوض له، فمنها ما لا يتحمل فيها المفوض له أي خطر؛ ومنها ما يتحمل فيها المفوض له جزء من الخطر؛ وأخرى يتحمل فيها المفوض له كامل الخطر[1].

ووفقا للمادة 52 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 السالف الذكر، فإن تفويض المرفق العام يأخذ أربعة أشكال: وهي الامتياز، الإيجار، الوكالة المحفزة والتسيير، على النحو التالي:[2]

01- عقد الالتزام أو الامتياز

يعتبر عقد الامتياز أبرز وأهم أشكال تفويض المرفق العام وأكثرها انتشارا لصلته الوثيقة بتسيير المرفق العمومي، لا سيما في تسيير المرافق العامة الاقتصادية والتجارية والصناعية، وبهدف تسليط الضوء على عقد الامتياز يقتضي الأمر بداية التطرق إلى تعريفه ومن ثم العناصر الأساسية التي تميزه[3].

وفي هذه الصورة من التفويض تتنازل الإدارة بمقتضى عقد عن إدارة مرفق عام اقتصادي لفائدة شخص خاص يقوم بتسيير المرفق لمدة محددة مع تحمله لأعباء تسيير هذا المرفق، مقابل رسوم يتقاضاها من المنتفعين بخدمات هذا المرفق مع تحمل مخاطر هذا التسيير ربحا أو خسارة. مثال أن تعهد الدولة لأحد الأفراد استغلال خدمات توزيع المياه أو الكهرباء والغاز أو استغلال ميناء. إذ يمكن للبلدية طبقا لنص المادة 155 من قانون البلدية 11-10سابق الإشارة اليه، أن

---

[1] حافضي سعاد، إبرام اتفاقيات تفويض المرفق العام دراسة على ضوء المرسوم الرئاسي 15-247 المتعلق بتنظيم الصفقات وتفويض المرفق العام والمرسوم التنفيذي 18-199 المتعلق بتفويض المرفق العام، مجلة قانون النقل والنشاطات المينائية، المجلد 09، عدد خاص، 2022، ص 43.

[2] بركبية حسام الدين، تفويض المرفق العام مفهوم جديد ومستقل في إدارة المرافق العامة، مجلة المفكر، المجلد 12، العدد01، 2017، ص 562.

[3] فوناس سهيلة، عقود تفويض المرفق العام دراسة مقارنة بين التشريع الجزائري والفرنسي، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 05، العدد 02، 2014، ص 245.

تكون المصالح العمومية البلدية محل إمتياز، ونفس الإمكانية متاحة للولاية طبقا لنص المادة 149 من قانون الولاية 12-07 سابق الإشارة اليه.

وقد عرف المشرع الامتياز في كل من المرسوم التنفيذي رقم 18-199[1]، والمرسوم الرئاسي 15-247[2]، بأنه عقد إداري يبرم بين السلطة المفوضة والمفوض له، الذي يكون شخصا من أشخاص القانون الخاص أو القانون العام، يتعلق موضوعه إما بإنجاز منشآت أو اقتناء ممتلكات ضرورية لإقامة المرفق العام واستغلاله، وإما تعهد له فقط استغلال المرفق العام من ماله الخاص باسمه وعلى مسؤوليته، تحت رقابة جزئية من طرف السلطة المفوضة، حيث يتقاضى المفوض له مقابلا ماليا من قبل المرتفقين والذي يكون في شكل أتاوى يتم تحديدها من قبل السلطة العامة، على أنه لا يمكن أن تتجاوز المدة القصوى للامتياز ثلاثين (30) سنة، وهو قابل للتجديد مرة واحدة فقط بموجب ملحق شريطة ألا تتعدى مدة التمديد أربع (04) سنوات كحد أقصى.

ويعرف الامتياز أو ما يسمى أيضا بالتزام المرفق العام بأنه عقد أو اتفاق تكلف بموجبه الإدارة المانحة سواء كانت الدولة، الولاية أو البلدية بموجبه شخصا طبيعيا أو شخصا معنويا من القانون العام أو من القانون الخاص، يسمى صاحب الامتياز بتسيير واستغلال مرفق عام لمدة محددة، ويقوم صاحب الامتياز بإدارة هذا المرفق مستخدما عماله وأمواله متحملا المسؤولية الناجمة عن ذلك في مقابل القيام بتسيير المرفق العام، ويتقاضى صاحب الامتياز مقابلا ماليا يحدد في العقد يدفعه المنتفعون بخدمات المرفق[3].

ومن خلال هذه التعاريف يمكن أن استنتاج العناصر الأساسية التي يقوم عليها عقد التزام المرافق العامة[4]:

---

[1] المادة 53 من المرسوم التنفيذي رقم 18 – 199، سابق الإشارة اليه.

[2] المادة 210 ف 02 من المرسوم رقم 15-247، سابق الإشارة اليه.

[3] فوناس سهيلة، المرجع السابق، ص 247.

[4] كواديك حمزة، التجربة الجزائرية في تطبيق عقد الامتياز كأحد الأساليب لمشاركة القطاع الخاص في إدارة وتسيير المرافق العمومية، مجلة أراء للدراسات الاقتصادية والادارية، المجلد 03، العدد 01، 2021، ص 39.

- **أطراف الإمتياز:** السلطة المفوضة والمانحة للامتياز وهي دائما الشخص المعنوي العام (الدولة، جماعة محلية، مؤسسة عامة)، والطرف الثاني المفوض له الملتزم (صاحب الإمتياز) والذي غالبا يكون من أشخاص القانون الخاص مع أنه يمكن ان يكون من أشخاص القانون العام كمؤسسة عمومية[1].

- **موضوع الإمتياز:** من حيث نوعية المرافق العمومية القابلة لأن تكون محل امتياز، فالمشرع الجزائري لم يحدد نوعها، ولذلك يعتبر الامتياز أسلوبا لإدارة المرافق العامة التجارية والصناعية، وذلك لأن تحقيق الربح في هذه المرافق يكفل مقابلا ماليا لصاحب الالتزام، ومع ذلك فقد أصبح ممكنا اللجوء إلى الامتياز لإدارة المرافق العامة الإدارية التي تتطلب أن يقوم المستفيد منها بدفع مقابل الخدمة مثل الطريق السريع والمستشفيات.

إذن فموضوع أو محل الامتياز هو تسيير مرفق عام واستغلاله وبناء المنشآت الضرورية للتسيير والتجهيزات اللازمة للإستغلال. فصاحب الامتياز لا يقتصر دوره على التسيير فقط، بل يتعداه إلى إنشاء المرفق ثم إدارته واستغلاله لتحصيل ما أنفقه في البناء[2]، وبهذا المعنى فإنه للإمتياز ثلاثة أوجه[3]:

_امتياز مرفق عام دون أشغال عامة عندما لا يتطلب الاستغلال بناء منشآت عامة؛

_امتياز تنفيذ أشغال عامة دون تسيير مرفق عام؛

_امتياز المرفق العام والأشغال العامة وهو ما يسمى بالإمتياز المختلط.

---

[1] بن دراجي عثمان، تفويض المرفق العام كآلية حديثة لتسيير المرفق العمومي، مجلة آفاق علمية، المجلد 11، العدد 04، 2019، ص ص 186 وما يليها.

[2] فوناس سهيلة، المرجع السابق، ص 251.

[3] بن دراجي عثمان، المرجع السابق، ص ص 194-195.

- **المقابل المالي في عقد الإمتياز:** بالنسبة لصاحب الامتياز (المفوض له)، فإنه يتقاضى مقابلا ماليا يأخذ صورة رسوم (إتاوات) من المستفيدين (المنتفعين) بخدمات المرفق العام، وذلك لتغطية أعباء تشغيل المرفق، وهو بذلك مقدار من الربح المعقول يرتبط بنتائج الاستغلال، وبذلك فلا يتقاضى صاحب الالتزام تعويضا من الشخص العام مانح الامتياز، أما المفوض كأحد أشخاص القانون العام، فلا يتحمل أية أعباء ويبقى له حق الرقابة والإشراف وتعديل العقد وتوقيع الجزاءات، كل ذلك في إطار مقتضيات المصلحة العامة[1].

02- عقد الايجار

يعد عقد الإيجار ثاني أهم تطبيقات تقنية تفويض المرفق العام بعد الامتياز، فهو لا يتطلب من المفوض له (المستأجر) تقديم الإمكانات والوسائل التي لا بد من توفرها في الامتياز، وإنما تتولى فيه السلطة المفوضة (مؤجر) التمويل بنفسها لإقامة المرفق العام. ويقوم المستأجر بتسيير واستغلال المرفق مستخدما عماله وأمواله وتحت مسؤوليته، وفي مقابل تسيير المرفق يتقاضى المستأجر مقابل مالي محدد في العقد، يدفعه المنتفعين من المرفق في شكل اتاوة على أن يدفع المستأجر هو آخر تعويضا سنويا للمؤجر العمومي حتى يسترجع هذا الأخير مصاريف المنشآت والتجهيزات[2].

وقد عرفته المادة 54 من المرسوم التنفيذي 18-199 سابق الإشارة اليه، بأنه الشكل الذي تعهد من خلاله السلطة المفوضة للمفوض له تسيير وصيانة المرفق العام، مقابل إتاوة سنوية يدفعها لها، مع تحمله كافة المخاطر وتحت رقابة جزئية من السلطة المفوضة.

وخلافا لعقد الامتياز تمول السلطة المفوضة بنفسها إقامة المرفق العام، ويتقاضى المفوض له أجرا من تحصيل الأتاوى من مستعملي المرفق العام. على أن تحدد مدة اتفاقية تفويض المرفق العام في شكل الإيجار، بخمسة عشر (15) سنة، كحد أقصى بحيث تكون قابلة للتمديد مرة

[1] ضريفي نادية، المرجع السابق، ص 159.

[2] المادة 210/ 2 من المرسوم الرئاسي 15-247.

واحدة بموجب ملحق اتفاق، شريطة ألا تتعدى مدة التمديد ثلاث (03) سنوات كحد أقصى. ويشاع استعمال هذا الأسلوب من قبل البلديات من أجل إيجار موقف السيارات أو إيجار أماكن في الأسواق[1].

ومن خلال التعاريف السابقة، نستنتج عناصر أو خصائص عقد الايجار التي تميزه خاصة عن عقد الالتزام على النحو التالي:

- **أطراف عقد إيجار المرفق العام:** من جهة شخص معنوي عام نجد المفوض كمؤجر، والطرف الثاني المفوض له هو شخص من أشخاص القانون الخاص كمستأجر[2].
- **موضوع أو محل عقد إيجار المرفق العام:** ينصب على تسيير وصيانة المرفق العام القائم، وخلافا للامتياز فإن المفوض له لا يتحمل إقامة المرفق أو المنشآت الأساسية المتعلقة بالمرفق.
- **المقابل المالي في عقد إيجار المرفق العام:** يتلقى المستأجر المقابل المالي من مجموع الإتاوات التي يدفعها المرتفقين أو المستفيدين من خدمات المرفق العام، مع التزامه بدفع جزء منها للمؤجر أو السلطة المفوضة مقابل استغلال واستعماله المنشآت العائدة للمرفق العام، والتي تكبد الشخص المعنوي العام نفقات إقامتها والتي ليس لها طابع ضريبي، على أن مصاريف الصيانة والتسيير تقع على المستأجر[3].
- **نفقات إقامة المنشآت الأساسية:** يتولى المؤجر أو المفوض باعتباره الشخص العام وعلى حسابه إقامة المرفق العام أو إقامة المنشآت الأساسية العائدة له، ويسلم المستأجر المرفق جاهزا للتشغيل بكافة منشآته ويتولى هذا الأخير استغلاله(تسيير وصيانة).

---

[1] صبرينة عصام، تسيير المرفق العام في القانون الجزائري، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، العدد 05، 2017، ص298.

[2] ضريفي نادية، المرجع السابق، 15.

[3] مغني منيرة، حزام فتيحة، عقد الايجار كأحد آليات تفويضات المرافق العمومية في الجزائر، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 07، العدد 03، 2022، ص 42.

- **مدة العقد في عقد إيجار المرفق العام:** بما أن مضمون الايجار لا يتجاوز التسيير والصيانة، فإن مدة عقد إيجار المرفق العام قصيرة نسبيا، وفي ظل المرسوم التنفيذي 18-199 حددها المشرع بـ 15 سنة كحد أقصى مع إمكانية التمديد في حدود 03 سنوات كحد أقصى.

03- الوكالة المحفزة

تعتبر الوكالة المحفزة من الطرق الحديثة لتسيير المرافق العامة والتي لا تتطلب من المفوض له تقديم إمكانات ووسائل التسيير، ولا تعرضه للمخاطر. وقد وردت الأحكام التي تنظمها في المادة 55 من المرسوم التنفيذي 18-199 سابق الإشارة اليه، والتي تعتبر عقد إداري تعهد بموجبه السلطة صاحبة للمفوض إليه تسيير أو تسيير وصيانة المرفق العام في نفس الوقت، ويقوم المفوض له باستغلال المرفق العام لحساب السلطة المفوضة التي تمول بنفسها إقامة المرفق العام لمدة 10 سنوات، أي هي من تكلف بأشغال البناء والصيانة والتجهيزات الضرورية لسير المرفق العام. والتي تحتفظ بإدارته ورقابته، ويدفع أجر المفوض إليه مباشرة من السلطة صاحبة التفويض بواسطة منحة تحدد بنسبة مئوية من رقم الأعمال تضاف إليها حصة من الأرباح عند الاقتضاء(علاوة الإنتاجية وجزء من الأرباح). كما لا يتحمل المفوض إليه مخاطر التسيير خلافا لعقدي الامتياز والإيجار، بحيث يكون التسيير هنا لحساب السلطة المفوضة المعنية التي تخول له صلاحية مشاركتها في تحديد التعريفات المناسبة[1].

04- التسيير

في صورة أخرى لتقنية التفويض، نجد عقد تسيير المرفق العام الذي يبرم بين هيئة عمومية كمفوضة وشخص خاص المفوض له[2]، هدفه ضمان سير المرفق العام مع عدم تحمل أعباء الإنشاء والتجهيز، أي أن المفوض يكلف المفوض له باستغلال المرفق العام على حسابه. وهو بذلك

---

[1] عبد الصديق شيخ، أشكال تفويض المرفق العام في ظل المرسوم التنفيذي رقم 18-199 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، مجلة الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، المجلد 12، العدد 02، ص 199.

[2] المادة 56 من المرسوم التنفيذي 18-199 سابق الإشارة اليه.

مجرد مسير بسيط للمرفق لا يتحمل أرباح ولا خسائر تسيير المرفق العام[1]. مع احتفاظ السلطة المفوضة بإدارته ورقابته كليا لمدة 05 سنوات تمدد لسنة واحدة فقط، مع تحملها لجميع مخاطر التسيير، كما يتلقى المفوض له في مقابل التسيير أجرا يأخذ شكل منحة تحدد بنسبة مئوية من رقم الأعمال، تضاف إليها منحة الانتاجية من السلطة المفوضة التي تحتفظ بالأرباح كما يدفع مستعملو المرفق تعريفات لقاء استعمالهم للمرفق ويتم تحديد التعريفات من قبل السلطة المفوضة، وفي حالة العجز تلتزم السلطة المفوضة بتعويض المفوض له بأجر جزافي[2].

ثانيا- أسلوب الاقتصاد المختلط (الاستغلال المختلط)

قد تفرض متطلبات التنمية الوطنية ضرورة الانفتاح على القطاع الخاص المحلي أو الأجنبي لبناء شراكات مع القطاع العام، والتي تتجسد عموما في تأسيس شركات مساهمة يتمازج فيها رأس المال العام مع الخاص، وتتركز أنشطتها في القطاعات الاقتصادية الصناعية والتجارية[3].

ويتميز هذا الأسلوب بأنه يمثل نموذجا للتوفيق بين أسلوبي التسيير المباشر والتفويض، على أنه لا يتم انشاء الشركات المختلطة إلا عبر نص تشريعي محدد ينظم أحكامها والقواعد الخاصة بها، ويشاع استخدام هذا الأسلوب في القطاعات والمجالات الخدمية أو الاقتصادية التي تتطلب الشراكة والتعاون العملي بين القطاع العام والقطاع الخاص، ويبرز دور هذا الأسلوب في إدارة بعض القطاعات الحيوية كالنقل والطاقة لما يحققه من مزايا تخليص المرافق العامة من الروتين والتعقيدات الإدارية المقترنة بأسلوب الإدارة المباشرة والتعقيد الإدارى المركزي، كما يُتيح للسلطة العامة التركيز والتفرغ لإدارة المرافق القومية الاستراتيجية، فضلا عن مساهمته الفاعلة في توظيف رأس المال الخاص والمحافظة على الأموال العامة، كما سيستفيد المرفق بقدرات الأفراد الخلاقة ومبادراتهم الفعالة في إدارة ناجحة للمرفق. ورغم أن الشركة تقام على أساس تحقيق الربح للشركاء،

[1] فوناس سهيلة، المرجع السابق، ص 261.

[2] عبد الصديق شيخ، المرجع السابق، ص 199.

[3] عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 475.

إلا أنه لا يمثل الهدف الرئيسي أو الوحيد للدولة، وإنما الأهم هو إدارة المرفق العام الاقتصادي من خلال الشركة على أفضل وجه وبأكبر كفاءة ممكنة[1].

وتبقى ورقابة الدولة حاضرة تبعا لمساهمتها المالية في رأس المال، والتي تمنحها حق المشاركة في إتخاذ القرارات الأساسية، سواء في الجمعية العمومية للشركة أو في مجلس الإدارة. بل إن القانون غالبا ما يمنح الدولة امتيازات أكثر اتساعا مما تتيحه لها نسبة مساهمتها.

ورغم أن الفقه والاجتهاد القضائي قد صنف شركة الاقتصاد المختلط كشركة خاصة تخضع للقانون الخاص كونها شخصا من أشخاص القانون الخاص[2]. إلا أن إنشاء هذه الشركات المختلطة لا يكون إلا بموجب قانون، والذي يمنح الدولة صلاحيات في الإدارة والرقابة أكثر مما يسمح به القانون التجاري لشركات المساهمة، والذي لا يميز مساهما على آخر، فيمنحها قانون الإنشاء إمتيازات استثنائية بوصفها ممثلة للمصلحة العامة تتعدى إلى حد كبير ما يسمح به القانون التجاري الذي يربط قدر المشاركة في الإدارة بقدر المساهمة في رأس مال الشركة.

وتتمثل هذه الإمتيازات في أفضلية التصويت في مجلس الإدارة من حيث أنها تمتلك أكبر عدد من الأصوات في الجمعية العمومية للشركة مما تسمح به قيمة الأسهم أو السندات التي تملكها، كما قد يعطى القانون للدولة سلطة تعيين بعض المديرين أو بعض أعضاء مجلس الإدارة، وقد يصل التمييز الذي يمنحه قانون الشركة للدولة إلى حد إعطائها حق الاعتراض على قرارات الجمعية العمومية للشركة[3].

---

[1] محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 332.

[2] هيام مروة، القانون الإداري الخاص (المرافق العامة الكبرى وطرق إدارتها – الاستملاك – الأشغال العامة – التنظيم المدني)، ط02، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 2011، ص 110.

[3] محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 333.

ونجد هذا النوع من الإدارة في مجال الطاقة والتنقيب عن المحروقات واستغلالها، حيث أن شكل الشراكة بين المؤسسة الوطنية والشريك أو الشركاء الأجانب للتنقيب يتخذ حصرا شكل شركة مساهمة تخضع للقانون الجزائري[1].

[1] المرسوم التنفيذي رقم 96 -118 المؤرخ في 06 أبريل 1996 يعدل ويتمم المرسوم 87-159 المؤرخ في 21 يوليو1987، والمتعلق بتدخل الشركات الأجنبية في أعمال التنقيب والبحث عن المحروقات وإستغلالها، ج. ر، العدد 22.

المحور الثاني

الضبط الإداري

المحور الثاني: الضبط الإداري

أضحى التمتع بالحقوق والحريات يمثل حقا أصيلا تكفله المواثيق والنظريات القانونية المعاصرة، إلا أن ممارستها لا تتسم بالإطلاق بعيدا عن الضوابط التنظيمية، وإنما تخضع لقيودٍ تستهدف تحقيق التوازن بين حريات الأفراد وحماية النظام العام.

ذلك أن الإطلاق في ممارسة الحرية وترك المبادرة أو النشاط الفردي دون تقييد سيترتب عنه إنتشار للفوضى والتعدي على حقوق وحريات الآخرين. ومن هذا المنطلق، فإن الامتثال للنظام والالتزام بالحدود التي ترسمها القوانين هو المعيار الحقيقي أو الحد الفاصل الذي يفرق بين الحرية المنظمة والفوضى.

وفي إطار هذه الوظيفة، فإن الدولة لا تستهدف مصادرة النشاط الفردي أو الحلول محله، وإنما تقر بأهميته ودوره المحوري في تحقيق الصالح العام. وبذلك يتدخل الضبط الإداري الذي يسعى لوضع الضوابط والإطار التنظيمي اللازم للنشاط الفردي، ضمانا لعدم انحرافه عن غايته أو إضراره بالمصلحة العامة للمجتمع.

بناء على ذلك، استوجب الأمر وضع أطر محددة للحريات بحيث تتولى السلطة العامة هذه المهمة وفقا للآليات والضمانات التي كفلها القانون، وهو ما يُصطلح عليه قانونا بـ الضبط الإداري أو البوليس الإداري.

المطلب الأول: مفهوم الضبط الإداري وأغراضه

لقد حضي مصطلح الضبط بقيمة معرفية واسعة في مجال العلوم القانونية، فهو يوحي إلى التطورات الجديدة لكيفيات تدخل الدولة في شتى المجالات، وقد استقر الفقه على أن الضبط الإداري يمثل المظهر السلطوي السلبي لنشاط الإدارة، والذي يهدف إلى درء المخاطر قبل وقوعها وقائيا. ومن هنا يبرز دور الضبط كتقنية وأداة قانونية لتحقيق التوازن بين حق الأفراد في ممارستهم لحرياتهم وحق المجتمع في الأمن والاستقرار.

الفرع الأول: مفهوم الضبط الاداري

يمثل الضبط الإداري أو البوليس الإداري صورة النشاط السلبي للإدارة، والذي يقوم على تقييد حريات الأفراد بهدف حماية النظام العام والصالح العام، ولتحديد مفهومه فإنه يكون من الضروري التطرق إلى تعريفه وتبيان خصائصه مع تمييزه عما يماثله من الأنظمة المقاربة.

أولا- تعريف الضبط الإداري

تتعدد التعاريف الفقهية للضبط الإداري باختلاف الزوايا التي ننظر منها إليه، ورغم ذلك، فقد استقر الفقه القانوني على المعيارين الشائعين، تمثلا في المعيار العضوي(الشكلي) والمعيار الموضوعي.

واستنادا إلى المعيار العضوي، يمكن تعريف الضبط الإداري على أنه مجموع الأجهزة والمؤسسات الإدارية التي يُناط بها ممارسة الإجراءات والتصرفات القانونية بهدف الحفاظ على النظام العام[1]؛ وبالاعتماد على المعيار المادي، فيعرف على أنه مجموعة التدخلات الإدارية في شكل إجراءات وتدابير وقائية تتخذها الأجهزة والهيئات العامة حفاظا على النظام العام[2].

ويعرف اعتمادا على المعيارين معا، بأنه ذلك النشاط الإداري الذي تباشره أجهزة الدولة بهدف المحافظة على النظام العام عبر أدوات قانونية متمثلة أساسا في القرارات التنظيمية والفردية، مع وجوب التوازن بين متطلبات النظام العام وحماية الحقوق والحريات، وهو بذلك مظهر من مظاهر النشاط الإداري المتمثل في تنظيم حريات الأفراد حماية للنظام العام[3].

واستنادا إلى غايته الوقائية في صيانة النظام العام ومحله وأساليبه، فيعرف بعدة تعريفات، منها على سبيل المثال: أنه نشاط إداري غايته الأساسية حماية النظام العام عبر إجراءات

---

[1] عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 368.

[2] أحمد محيو، المرجع السابق، ص 399.

[3] André DE LAUBADÈRE, Traité de droit administratif, T 01, 9ème édition, LGDJ, Paris, 1984, p. 433.

وتدابير تتضمن فرض قيود على حريات الأفراد في الحدود التي يجيزها القانون وبما يحقق الصالح العام، وهو ما يُبرز الطبيعة الوقائية préventive التي تميزه باعتباره يسبق وقوع الإخلال بالنظام العام[1]، أو استعادة النظام العام في حالة الاخلال به[2].

فهو يُمثل مجموعة التدخلات الإدارية التي تحد من حريات الأفراد بهدف فرض الانضباط وتوقي وقوع الإخلال بالنظام العام، فهو بذلك ذو طبيعة وقائية تميزه عن الضبط القضائي[3]، حيث يقوم على دفع وإبعاد كل أشكال المخاطر التي تهدد عناصر النظام العام في نطاق النظام القانوني للحقوق والحريات السائدة في الدولة[4].

ويُجسد هذا المفهوم حق السلطة العامة في أن تفرض القيود على حريات الأفراد، أو مجموعة ما تفرضه من أوامر ونواه وتوجيهات ملزمة بقصد تنظيم الحريات العامة، أو بمناسبة ممارسة الأفراد لنشاط معين بهدف صيانة النظام العام في المجتمع، بل وتلجأ إلى القوة المادية لإجبار الأفراد على إطاعة تلك التدابير عند الاقتضاء[5].

ثانيا- خصائص الضبط الإداري

استنادا على ما سبق من تعاريف، يتمتع الضبط الإداري بجملة من الخصائص التي تميزه عن بقية الأنشطة والأعمال القانونية المماثلة له، والتي يمكن إجمال أبرزها فيما يلي[6]:

---

[1] فلاح عمار، الضبط الإداري، مفهومه والهيئات المنوطة به – دراسة في ضوء التشريع الجزائري، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، المجلد 11، العدد 02، 2024، ص480.

[2] سعاد الشرقاوي، المرجع السابق، ص81.

[3] René CHAPUS, Droit administratif général, Tome 1, 15e éd., Montchrestien, Paris, 2001, p. 692.

[4] عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 08.

[5] طعيمة الجرف، القانون الإداري، دراسة مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة، ملتزم الطبع والنشر – مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، 1970، ص 214.

[6] فلاح عمار، المرجع السابق، ص ص 475-476؛ عمار بوضياف، المرجع السابق، ص ص 482؛ ناصر لباد، المرجع السابق، ص 156.

01- الصفة الانفرادية: تتولى هيئات الضبط مباشرة إجراءات الضبط الإداري بإرادتها المنفردة عن طريق وسيلة القرار الإداري المنفرد لا بتوافق الإرادات، وما على الفرد إلا الخضوع والإمتثال لجملة التدابير التي تضمنها القرار الضبطي في حدود ما يسمح به القانون، وبذلك لا مجال لإشراك إرادة الفرد المخاطب في هذا النشاط السيادي.

02- الصفة الوقائية للضبط الإداري: تتمثل الوظيفة الوقائية للضبط الإداري في منع الخطر المحتمل ومحاولة تجنبه قبل وقوعه أو حتى منع انتشاره وتفاقمه في حالة وقوعه كالأوبئة مثالا، بمعنى محاولة منع وقوع الاضطرابات عن طريق وضع الاحتياطات اللازمة مسبقا قبل الإخلال بالنظام العام، وتصرفها يكون وقائي لا علاجي.

فقد تتخذ السلطة الإدارية قرار بمنع إقامة مظاهرة حفاظا على الأمن العام كونها قدرت أن تلك المظاهر تشكل خطرا على النظام العام. وقد تلجأ الإدارة إلى سحب الرخص الإدارية كرخصة الصيد متى تجد أن هناك خطر يترتب على استمرارية النشاط على النظام العام، والسلطة عندما تفرض تراخيص لممارسة بعض الأنشطة التجارية فإنها تستهدف حماية أمن الأشخاص ووقايتهم من كل خطر قد يلحق بهم.

03 -الصفة التقديرية: تتمتع سلطات الضبط الإداري بسلطة تقديرية في اتخاذ الإجراءات الضبطية من حيث تقدير الوقائع والمحل وتوقيت التدخل، فتباشر هذه السلطات كلما استشعرت أن نشاطا معينا أو وقائع معينة سينتج عن استمرارها تهديد النظام العام، فهي تُتيح لسلطة الضبط تقدير مدى الحاجة للتدخل الوقائي للحفاظ على النظام العام قبل وقوع الخطر، وكذلك وسيلة التدخل المناسبة[1]. ومثال ذلك، رفض منح الرخصة بناءا على تقدير المخاطر التي تترتب على منحها، أو سحبها بناء على تقدير المخاطر التي تترتب على استمرارها...

[1] سعاد الشرقاوي، المرجع السابق، ص 88.

ثالثا- تمييز الضبط الإداري عن الأنظمة المقاربة له

يُعد التمييز بين الضبط الإداري ومختلف الأنظمة المقاربة له ضرورة منهجية قبل الخوض في دراسة وتفصيل أحكام الضبط الاداري، لأن عديد السلطات داخل الدولة تُمارس وظيفة ضبط بصيغ مختلفة، وتصدر عنها قرارات تنظيمية وفردية؛ ومنها التحفظية والعقابية.

01- الضبط الإداري والضبط الاقتصادي

جاءت فكرة الضبط الاقتصاديRégulation économique كنتيجة لانسحاب الدولة النسبي عن التسيير المباشر للنشاط الاقتصادي[1]، لأن تكريس مبدأ المنافسة لا يتحقق إلا من خلال إسناد مهمة حماية النظام العام الاقتصادي لهيئات محايدة ومستقلة عن الدولة، لأنه لا يمكن تصور وجود الدولة في اقتصاد السوق بصفة متعامل اقتصادي وضابط للمنافسة بين المتعاملين الاقتصاديين في نفس الوقت[2]، وبذلك لم تعد الدولة محتكرة لعملية صنع القواعد القانونية والرقابة على احترامها[3].

فالضبط الاقتصادي هو مجموعة الاجراءات والتدابير التي تصدرها هيئات محايدة ومتخصصة تتخذ شكل سلطات ضبط تتمتع بالاستقلالية والخبرة التقنية لحماية النظام العام الاقتصادي وضمان السير الحسن للسوق عن طريق ضبط توازنه[4].

ويُشكل كل من الضبطين آليتين لنشاط الدولة، غير أنهما يفترقان من حيث الغاية والأثر على الحريات، فبينما يهدف الضبط الإداري إلى حفظ النظام العام بمفهومه الكلاسيكي من خلال فرض القيود على الحريات العامة، فإن الضبط الاقتصادي يسعى إلى حماية النظام العام

---

[1] بشير الشريف شمس الدين ولعقابي سميحة، قانون الضبط الاقتصادي، دار الهدى، الجزائر، 2021، ص 05.

[2] بركات أحمد وبن يحي شهيناز، سلطات الضبط الاقتصادي، رؤية جديدة لوظيفة الدولة، مجلة الأستاذ الباحث للدرسات القانونية والسياسية، المجلد 05، العدد02، 2020، ص1669.

[3]André-Jean ARNAUD, De la régulation par le droit à l'heure de la globalisation, Quelques observations critiques, Revue Droit et Société, n° 35, 1997, pp.11-35.

[4]Marie-Anne FRISON-ROCHE, Définition du droit de la régulation économique, RECUEIL DALLOZ, 2004, n° 02, p. 128.

الاقتصادي وضمان استقرار وتوازن السوق. كما يتباعدان في طريقة التعاطي مع الحريات، إذ أن الضبط الاقتصادي لا يستهدف تقييدها من حيث المبدأ، بل يعمل على تنظيم وتوجيه حرية النشاط الاقتصادي في إطار تشريعي يكفل ممارستها بتنافسية بما يؤدي إلى حماية المستهلك من الاختلالات والممارسات الاحتكارية.

وفي الجانب الإجرائي العملي، يتميز الضبط الإداري بطابعه الوقائي البحت، بينما الضبط الاقتصادي فيتسم بطبيعة التدخل المزدوج القبلي والبعدي، بحيث يجمع بين الدور الوقائي لتوجيه الفاعلين في السوق، والدور القمعي اللاحق بتوقيع الجزاءات على الممارسات المخلة بالمنافسة.

02- الضبط الإداري والضبط التشريعي

يقصد بالضبط التشريعي مجموع القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية، والتي يكون موضوعها الحد من نطاق مباشرة بعض الحريات الفردية، حيث أن مصدر المنع أو القيد أو الضبط هو السلطة التشريعية[1]. وفي مقابلة تعريف الضبط الإداري بالضبط التشريعي يتبين لنا بأنهما يشتركان في الهدف المتمثل في المحافظة على النظام العام، غير أنهما يختلفان في أن الضبط الإداري تباشره وتشرف عليه سلطة إدارية تنتمي إلى السلطة التنفيذية عن طريق وسيلة اللوائح الإدارية والقرارات التنفيذية وامتياز التنفيذ الجبري، بينما الضبط التشريعي يصدر عن السلطة التشريعية بوسيلة تشريعية متمثلة في النصوص القانونية.

وقد يحدث التكامل والتداخل بينهما عندما تبادر السلطة التشريعية إلى سن تشريعات ضبطية تخص كيفيات ممارسة الحقوق والحريات، وتتولى السلطة التنفيذية ممثلة في الإدارة بتنفيذ هذه التشريعات وفرض قيود على حريات الأفراد بالكيفية المحددة في التشريع[2].

---

[1] لقد حددت المادة 139 من التعديل الدستوري لسنة 2020 مجالات التشريع وأدرجت من بينها مجال الحقوق والحريات الأساسية.

[2] مثل قوانين الجمعيات والاضراب وكل ما يتعلق بحقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية، لا سيما نظام الحريات العمومية وحماية الحريات الفردية وواجبات المواطنين.

03- الضبط الإداري والضبط القضائي

يستهدف الضبط الإداري مراقبة النشاط الفردي وتوجيهه على نحو يكفل المحافظة على النظام العام لتبرز طبيعته الوقائية. بينما يتميز الضبط القضائي بصفته العلاجية أو الهجومية التي تجعل منه اجراء لاحق لارتكاب المخالفة وعلاج آثارها عن طريق البحث عن الجرائم وتعقب مرتكبيها لتتولى أجهزة الضبط تقديمهم إلى السلطة القضائية المختصة وفقا للإجراءات المحددة قانونا من أجل معاقبتهم، فالضبط القضائي يتخذ ويباشر بعد وقوع الجريمة أو المخالفة وليس قبلها[1].

ويتولى مهام الضبط الإداري السلطة الإدارية ممثلة في رئيس الجمهورية، الوزراء والولاة ورؤساء المجالس الشعبية البلدية؛ بينما يباشر مهام الضبط القضائي فئة معينة منحها القانون صفة الضبطية القضائية وخولها القيام ببعض الإجراءات كضباط الدرك وضباط الشرطة ورؤساء المجالس الشعبية البلدية وغيرهم، وذلك استنادا إلى قانون الإجراءات الجزائية المحدد للقواعد التنظيمية لممارسة مهام الضبطية القضائية[2].

ورغم اتساع مجال التمييز بين الضبط الإداري والضبط القضائي، إلا أن التقارب بينهما يتم في حالات محددة، خاصة وأن هناك بعض الجهات المحددة تتولى عملية الضبط الإداري والقضائي في نفس الوقت، كما هو الشأن بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يحوز صفة إدارية كرئيس للمجلس الشعبي البلدي تفرض عليه اتخاذ الإجراءات الوقائية لحفظ النظام العام، كغلق الطريق البلدي...؛ وصفة الضبطية القضائية التي تمكنه من اتخاذ كافة الإجراءات القانونية عند وقوع الجريمة [3].

---

[1] محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 206.

[2] القانون رقم 25-14، المؤرخ في 13 غشت سنة 2024، يتضمن قانون الإجراءات الجزائية، ج. ر. ج، العدد 54.

3 منح قانون الإجراءات الجزائية صفة الشرطة القضائية لطائفة محددة من الأشخاص، ومن هذه الفئات، نجد رؤساء المجالس الشعبية البلدية الذين اعتبرهم المشرع من ضباط الشرطة القضائية وفق المادة 23 من نفس القانون.

والشأن نفسه بالنسبة لعون الشرطة الذي يقوم بتنظيم حركة المرور كعمل ضبطي إداري، وإذا صادف جريمة معينة أثناء توقيف سائق وبحوزته بضاعة ممنوعة تعين عليه اتخاذ الإجراءات اللازمة.

ومن صور أعمال الضبط الإداري الذي يمارسه رئيس المجلس الشعبي البلدي نجد:

اتخاذ الاحتياطات الضرورية والتدابير الوقائية لضمان سلامة وحماية الأشخاص والممتلكات في الأماكن العمومية التي يمكن أن تحدث فيها أي كارثة أو حادث، هدم الجدران والبنايات الآيلة للسقوط مع مراعاة الأحكام المتعلقة بحماية التراث الثقافي، تنظيم ضبطية الطرقات المتواجدة على إقليم البلدية، السهر على نظافة العمارات وضمان سهولة السير في الشوارع والساحات والطرق العمومية، منع تشرد الحيوانات المؤذية والضارة، السهر على سلامة المواد الغذائية الاستهلاكية المعروضة للبيع، اتخاذ التدابير والاحتياطات الضرورية لمكافحة الأمراض المتنقلة أو المعدية والوقاية منها...[1].

وبالنسبة لتمييز الضبط الإداري عن الضبط القضائي فكلاهما يعملان على تقييد حريات الأفراد، كما أنهما يشتركان في أن بعض سلطات الضبط الإداري هي في الأصل سلطات ضبط قضائي. غير أن الميزة الأساسية في الضبط الإداري أنه وقائي خلافا للضبط القضائي الذي يتميز بطابعه القمعي الهجومي، والذي يتدخل بعد وقوع الجرائم، كما ينتمي الضبط الإداري للسلطة التنفيذية أما الضبط القضائي فيتبع للسلطة القضائية ماعدا الشرطة والبلدية فهي تكون تنفيذية وقضائية في نفس الوقت. ومن حيث الرقابة القضائية فإنه يتم الطعن في قرارات الضبط الإداري تكون أمام القضاء الإداري، بينما القرارات الصادرة وفقا لوظيفة الضبط القضائي، فتدخل في اختصاص القضاء العادي الجنائي وتحكمها قواعد القانون الجنائي وقانون الاجراءات الجزائية.

1 المادتين 89 و94 من القانون رقم 11-10، يتعلق بالبلدية، سابق الإشارة اليه.

04- الضبط الإداري والمرفق العمومي

تعتبر تقنية المرفق العمومي والضبط الإداري من مظاهر النشاط إداري الذي يسعى إلى تحقيق المصلحة العامة والنفع العام بجميع مظاهره، رغم أن الأول ذو طبيعة إيجابية تتجلى بتقديم الخدمات للجمهور، بينما الثاني يجسد النشاط السلبي من خلال تقييد الحقوق والحريات، مع أنه قد تساهم تدابير الضبط الإداري في ضمان حسن سير المرافق العمومية، وهذا السير الحسن هو الآخر يسهل على الادارة تحقيق أغراض الضبط الاداري كالإجراءات الضبطية في مجال النظافة أو الصحة التي تستدعي وجود مرافق عمومية متخصصة ومتعاونة.

ويتجلى الفرق بينمها في النقاط التالية[1]:

_ يقوم المرفق العام على تقديم الخدمة العامة قصد تحقيق المصلحة العامة، وفي هذا الاطار يقف الفرد موقف المنتفع من خدماته، أما الضبط الإداري فيقوم على أساس تقييد الحريات بغرض المحافظة على النظام العام؛

_ يرتكز الضبط الإداري بشكل كلي على الإرادة المنفردة للإدارة ممثلة في الشخص العام، فهو إجراء تتولى مباشرته السلطات العامة من دون مشاركة الأفراد المعنيين بالقرار الضبطي؛ بينما في المرافق العامة قد يكون لإرادة الخواص اعتبار في ضمان توفير الخدمات للجمهور إذا كنا بصدد الأساليب الحديثة لتسييرها كعقد الامتياز؛

_ نشاط الإدارة في مجال الضبط الإدراي متروك كقاعدة عامة لسلطتها التقديرية، والتي تختفي وتصبح ملزمة بالتدخل في حالة الالتزام القانوني متى نص القانون على تدخلها أو وجدت ضرورة لذلك؛ أما في مجال المرفق العام فإن الأمر متروك تماما لسلطتها التقديرية وفق امكانياتها ما عدى المرافق الاجبارية[2].

---

[1] عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 481.

[2] سعاد الشرقاوي، المرجع السابق، ص ص 88- 89.

_وفي نفس السياق نجد أن الشخص العام هو وحده المكلف بعملية حفظ النظام العام عن طريق الضبط الإداري، كما أن خطورة اجراءاته وأهميته جعلت الدولة المتمسك الوحيد به ولا تقبل التنازل عنه للخواص، على عكس موضوع تقديم الخدمات التي يمكن تكليف الخواص بهذه المهمة.

الفرع الثاني: أهداف الضبط الإداري

تمثل فكرة النظام العام الركيزة الأساسية والغاية الأسمى التي تستند إليها سلطات الضبط الإداري في تدخلاتها، وأن وظيفة الضبط الإداري لا تنفصل عن فكرة النظام العام كفكرة مرنة غير محددة المضمون بصفة دقيقة، وإنما تقوم على عناصر ورادة بشكل عام كالأمن العام؛ السكينة العمومية؛ الصحة العمومية.

إذ أن المبرر الوحيد الذي يسمح للإدارة بتقييد حريات الأفراد هو حماية وحفظ النظام العام L'Ordre Public، هذا الأخير توسعت عناصره ليشمل عناصر حديثة تراعي المتطلبات المعنوية، والتي يمكن تلخيصها في عناصر تقليدية وأخرى حديثة: فالتقليدية تتمثل في الأمن العام La sécurité publique؛ الصحة العامةLa salubrité publique؛ السكينة العامة La tranquillité publique؛ ومن العناصر المعنوية الحديثة نجد حماية الآداب العامة والكرامة الإنسانية...

أولا- النظام العام

رغم أن معظم التعاريف تجعل من النظام العام هدفا محوريا للضبط الإداري، إلا أنها اختلفت في وضع تعريف محدد لفكرة النظام العام على إعتبار أنها فكرة مرنة ونسبية وغير ثابتة ومستقرة على معنى واحد، فهي تختلف باختلاف المكان والزمان، وذلك يرجع إلى أن النظام العام يحمي جوانب متعددة سياسية واقتصادية واجتماعية وأخلاقية ودينية[1]، فما هو من النظام العام في

[1] حمو لطرش، تطور النظام العام وحماية الحواس الخمس، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، المجلد 10، العدد 01، 2015، ص 256.

زمن ومكان معين ليس بالضرورة أن يكون كذلك في زمن ومكان آخرين[1]، ونتيجة لذلك حاول الفقه والقضاء وضع تعريف لمفهوم النظام العام وتحديد عناصره.

والمقصود به في إطار فروع القانون، مجموعة الأحكام الجوهرية ذات المضمون الأساسي في المحافظة على الجماعة والنهوض بها، وهذه الأحكام يفرضها القانون على أطراف العلاقات القانونية والتي لا يجوز الإتفاق على مخالفتها[2].

فهو يشكل الأسس والمبادئ والقيم التي يقوم عليها المجتمع والتي يتعين حمايتها والمحافظة عليها، والذي يتسم بالتطور الدائم نتيجة لتطور المجتمعات المنظمة له[3]، فهو يعبر عن المصالح العليا والمشتركة لمجتمع ما في كل دولة على حدى وفي زمن معين، بحيث يتفق الجميع على ضرورة حمايتها وصيانتها، والتي يلخصها عموم الفقه بعناصر النظام العام المتمثلة في: الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة. مع أنه قد تم توسيعها قضائيا لتشمل عناصر أخرى تدخل في جوانب الآداب والأخلاق العامة لتشمل النظام العام الخلقي، والنظام العام المتعلق بجمال المدن ورونقها، والنظام العام الاقتصادي[4].

ولخصه القضاء الإداري الجزائري في قرار الغرفة الإدارية بمجلس قضاء الجزائر بتاريخ 27 جانفي 1984، بمجموعة القواعد اللازمة لحماية السلم الاجتماعي الواجب الحفاظ عليه، لكي يتمكن كل ساكن عبر التراب الوطني من استعمال قدراته الشرعية في حدود حقوقه المشروعة في مكان إقامته.

---

[1] علاق عبد القادر، إشكالية تحديد مفهوم للنظام العام، مجلة المعيار، المجلد 10، العدد 04، 2019، ص 10.

[2] ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 476.

[3] بن بريح ياسين، التنظيم القانوني لآليات الضبط الإداري، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، العدد 15، 2019، ص 47.

[4] محمد طه حسين الحسيني، وجيز القانون الإداري، منشورات مكتبة دار السلام القانونية، العراق، 2023، ص 96.

ثانيا- الأهداف أو العناصر التقليدية للنظام العام والضبط الإداري

وتنحصر أساسا في العناصر التالية:

01- الأمن العام

يقصد بالأمن العام استتباب الأمن والنظام في المدن والقرى والأحياء بما يحقق الاطمئنان لدى الجمهور على أنفسهم وذويهم وأعراضهم وأموالهم من كل خطر قد يكونون عرضة له، سواء كان مصدره طبيعي كالفيضانات والزلازل وانهيارات المباني... أو مصدره الانسان كالحرائق والاشعاعات النووية وحوادث السيارات والتجمهر أم بفعل الحيوانات المفترسة[1]، لذا تعين عن السلطة العامة توفير كافة الإمكانات واتخاذ كل الإجراءات لضمان الأمن العام للأفراد في الظروف العادية والظروف الاستثنائية[2].

واستنادا إلى المحافظة على الأمن العام تتخذ سلطات الضبط الإداري المختصة تدابير تتضمن قيودا وقائية على مشروعات النقل الجماعية لحماية أمن وسلامة المسافرين، وأيضا فرض إجراءات وقائية على ملاك العقارات كالحماية ضد الحريق والمنازل الآيلة للسقوط، ومن التدابير أيضا نجد منع الاجتماعات والتظاهرات التي تشكل تهديدا على الأمن العام، والتدخل للقضاء على الحيوانات المفترسة، والقيام بالإجراءات اللازمة لتنظيم المرور واتخاذ التدابير المناسبة لمنع وقوع الجرائم أو الحد منها[3].

---

[1] ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 477.

[2] عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 487.

[3] لقد خولت المواد 88 – 89 و94 من قانون البلدية رقم 11-10، رئيس المجلس الشعبي البلدي صلاحية اتخاذ الإجراءات والتدابير الوقائية الضرورية للحفاظ على الأمن العام وحماية الأشخاص والممتلكات. كما يتولى الوالي مهمة حماية الأمن العام بوصفه سلطة ضبط إداري على مستوى الولاية بناء على المادة 114 من قانون الولاية رقم 12-07.

02- الصحة العامة

ويتمثل هذا العنصر في ضمان حماية الصحة العامة للمواطنين من الأخطار التي تهددها، وذلك بإتخاذ الإجراءات الكفيلة بالوقاية من الإصابة بالأمراض بأنواعها وبالذات الأمراض المعدية والأوبئة، ومنع إنتشارها ومكافحة آثارها في حالة وقوعها[1].

ومن الإجراءات الوقائية في المجال الصحي نجد مراقبة وتنقية مياه الشرب من الجراثيم والشوائب العالقة بها، لتكون صالحة للإستعمال الصحي، والتفتيش على أنابيب المياه لضمان سلامتها ونظافتها لمنع التلوث، وما يدخل في إطار تنظيم الصرف الصحي للمياه الناتجة عن الإستعمال المنزلي وكذلك المياه المتخلفة عن المصانع والورشات[2].

ومن بين التدابير الوقائية أيضا، نجد التطعيم الإجباري للصغار والكبار أحيانا ضد بعض الأمراض المعدية والأوبئة. وأيضا الرقابة والتفتيش على محلات بيع الأغذية بأنواعها، وعلى المطاعم والمقاهي ومحلات المأكولات وخلو العاملين فيها من الأمراض ويشمل ذلك مسالخ الحيوانات من خلال القيام برقابة دورية، بهدف التحقق من سلامتها ومن نظافتها وصلاحيتها للإستهلاك الآدمي.

كذلك وضع الشروط الصحية اللازمة لحياة الأفراد اليومية كنظافة الشوارع والطرقات والمؤسسات العمومية، وخصوصا الإستشفائية منها وفقا للمادة 94 فقرة 06 السادسة من قانون البلدية، والمنشآت الصناعية والتجارية[3].

---

[1] محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 211.

[2] حمو لطرش، المرجع السابق، ص 273.

[3] حمدي قبيلات، القانون الإداري، ماهية القانون الإداري- التنظيم الإداري، النشاط الإداري-، الجزء01، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2008، ص229.

03- السكينة العامة

يتصل النظام العام أيضا بحواس الإنسان، وأن أكثرها ارتباطا بالسكينة العامة حاسة السمع التي تعني إدراك الأصوات عن طريق الأذن، مما جعلها تنال اهتماما كبيرا لدى القانون على غرار سائر الحواس[1]، ويرجع ذلك إلى كثرة الضوضاء التي يتعرض لها الإنسان والتي تصيبه بالإرهاق والأرق والاضطرابات العصبية والصحية[2].

ويعمل الضبط في هذا الجانب على ضمان عيش الأفراد في هدوء وراحة وتجنب المضايقات التي تتعدى الحدود الضرورية للحياة في المجتمع بالقضاء على مصادر الضوضاء والإزعاج والأصوات العالية المقلقة لراحة المواطنين[3].

ولهذا الغرض تتخذ تدابير ضبطية مثل منع مكبرات الصوت وتنظيم استخدامها بترخيص أو إذن خاص وفي أوقات محددة لمنع الإزعاج، ومنع إستخدام آلات التنبيه في السيارات والمواصلات العامة.

ومن أمثلتها أيضا الأصوات المنبعثة من مكبرات الأصوات أثناء الحفلات أو اللقاءات العامة سواء في الليل أو النهار وكذلك المضايقات التي يسببها الباعة المتجولون في الطرق العامة.

ثالثا- الأهداف الحديثة لوظيفة الضبط الإداري

طرأ على مفهوم النظام العام تغير كبير نتيجة توسع وتشعب تدخلات الدولة ما أدى إلى تجاوز الحدود الكلاسيكية القائمة على العناصر الثلاثة، ليتوسع مفهومه ويدمج أهدافا تدخل في قضايا اقتصادية وخلقية تتعلق بالنظام العام الخلقي والآداب العامة وجمال المدن ورونقها.

---

[1] ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 483.

[2] بن بريح ياسين، المرجع السابق، ص 49.

[3] نوارة تريعة، تطور عناصر النظام العام، مجلة الحقوق والحريات، المجلد 01، العدد 02، 2013، ص 98.

01- النظام العام الأدبي

تشكل الآداب العامة فكرة نسبية تتفاوت بتفاوت الجماعات، بل وحتى في الجماعة الواحدة تبعا لاختلاف الزمان والأجيال فيها، فالعبرة في مضمونها هي ما تعتبره كل جماعة في زمن معين من الأصول الأخلاقية الأساسية فيها، وهي تخضع في ذلك لما يحيط بها من ظروف خاصة متعلقة بالعادات والتقاليد والدين.

ويمثل النظام العام الأدبي قيم سامية في المجتمع وخطوط حمراء لا ينبغي تجاوزها. ويدخل في مضمونها مجالات متعددة كالسينما والمسرح والمطبوعات وغيرها، ومن صور إجراءات الضبط الإداري الأدبي نجد:

- ✓ منع عرض الصحف والمجلات والمنشورات الماسة بالقيم والمشاعر الدينية؛
- ✓ منع حفلات الرقص في المقاهي ومنع الشباب أقل من 18 سنة دخول الحانات؛
- ✓ مراقبة البرامج السينمائية ومنع عرض الأفلام الخليعة، ومنع اللباس الفاضح وجميع التصرفات المخلة بالآداب في الأماكن العمومية.

02- النظام العام الجمالي- جمال الرونق والرواء-

يشكل أحد الأهداف الحديثة للضبط الإداري، ويقصد بجمال الرونق والرواء المظهر الفني والجمالي للشوارع والتي يستمتع المارة برؤيتها[1]، فنشر الجمال والرونق في الشوارع يؤدي إلى توفير السكينة النفسية للأفراد، بينما يترتب على غياب وإهمال التنسيق والتجميل اختلال المشهد الجمالي للمدينة، الأمر الذي ينعكس سلبا على السكينة والراحة النفسية للأفراد[2].

---

[1] بن عباس مريم، العناصر الحديثة للنظام العام في القانون الاداري، مجلة الباحث للدراسات الاكاديمية، المجلد 07، العدد01، 2020، ص 199.

[2] دريسي ميلود وبن عمارة محمد، تأصيل فكرة النظام العام العمراني في التشريع الجزائري، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، المجلد 06، العدد 02، 2020، ص 301.

ومن صور الضبط في هذا المجال نجد رقابة مدى التزام الأفراد بقواعد البناء والتعمير وحماية البيئة، وضمان قدر معين من الجمال على سبيل المثال في لافتات المحلات والمتاجر وواجهات المباني وفرض إتباع نمط معماري موحد، والمساحات الخضراء[1]، وترابط شبكات المياه والصرف الصحي.

ورغم أن هناك اختلاف في معايير الجمال ونماذجه تبعا لعدم اتفاق نظرة الإنسان حول هذه المعايير، إلا أن هناك شبه اجماع على بعض العناصر العامة التي تحدد جمال المدن، كالترتيب، الإيقاع، التماثل، الديكور والتوزيع.

ويعمل الضبط في هذا الإطار على ترميم المباني الأثرية وصيانتها، وتشييد العمارات والمباني بشكل متناسق في الشكل واللون، واتخاذ كل التدابير التي تحافظ على نظافة البيئة برفع المخلفات والقمامات، وتنظيم رفع لوحات الدعاية والإعلان في المدن بشكل يراعي مقتضيات الأمن والسلامة والأخلاق وعدم تشويه المناظر الطبيعية والجمالية كمنع رفع الإعلانات الانتخابية في غير أماكنها المخصصة ومنع توزيعها في الشوارع، الى جانب ضبط عملية المساحات الخضراء داخل المدن[2].

03- النظام العام الاقتصادي

يهدف النظام العام الاقتصاديL'Ordre Public Économique، إلى إعادة التوازن بين أطراف العقد وحماية الطرف الاقتصادي الضعيف كالمستهلك في مواجهة الاحتكار أو حماية الشركات الصغرى في مواجهة الشركات المهيمنة؛ وهو يقوم على تدخل الدولة من خلال هيئات الضبط المستقلة لضبط الأسواق وتوجيهها نحو أهداف شاملة كضمان استقرار الأسعار وتشجيع

[1] بوزيان عليان وعلي فتاك، فكرة النظام العام الجمالي وتطبيقاتها في التشريع الجزائري، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 01، العدد 01، 2015، ص 27.

[2] بن صوط صورية، اختصاصات البلدية في المحافظة على النظام العام الجمالي في التشريع الجزائري، مجلة آفاق علمية، المجلد 13، العدد 04، 2021، ص ص 648 وما يليها.

الاستثمار وتنظيم القطاعات الحساسة كالبنوك والاتصالات. فهو يسعى إلى ضبط استقرار السوق والحفاظ على توازن آلياته وديمومة السير الحسن للنظام التنافسي[1].

فالضبط الاقتصادي هو مجموعة الإجراءات والتدابير الوقائية والقمعية الصادرة عن هيئات عمومية مستقلة ذات طابع إداري أو تجاري بهدف تحقيق التوازن الاقتصادي بين مختلف الفاعلين الاقتصاديين في السوق في ظل مبادئ المنافسة الحرة حفاظا على النظام العام الاقتصادي للدولة وعدم انتهاكه[2]. وعلى هذا الأساس إذا كان الضبط الإداري يحمي الأمن الجسدي والمعنوي للمجتمع، فإن الضبط الاقتصادي يحمي الأمن الاقتصادي.

04- احترام الكرامة الإنسانية

انظمت الكرامة الإنسانية respect de la dignité de la personne humaine إلى العناصر الحديثة للنظام العام اللامادي، والتي تفيد معنى العزة واحترام المرء ذاته، وهو شعور بالشرف والقيمة الشخصية بما يجعله يتأثر ويتألم إذا ما انتقص قدره[3].

وتقوم الكرامة أساسا على الإنسانية التي تستوجب المساوات بين الأفراد والعدل، وقد كرسها مجلس الدولة الفرنسي في إجتهاده بتاريخ 27 أكتوبر 1995 في قضية LANCER DE NAINS والتي تتلخص وقائعها في أن رئيس البلدية قام بمنع عروضا تتم في قاعة الرقص الليلي حيث يتم فيها رمي شخص من قصار القامة الذي يُشارك بحرية في هذا العرض مقابل أجر، والذي علل قراره بأن العروض غير أخلاقية.

وقد أيد مجلس الدولة قرار العمدة باعتباره جاء ليحافظ على كرامة الإنسان، وأن احترام كرامة الإنسان يعتبر أحد مكونات النظام العام إلى جانب الأمن العام، والسكينة العامة، والصحة

---

[1] وليد بوجملين، قانون الضبط الاقتصادي في الجزائر، دار بلقيس، الجزائر، 2015، ص 32.

[2] سويلم فضيلة، دور الضبط الاقتصادي في حماية آليات السوق، مجلة الدراسات الحقوقية، المجلد 09، العدد 02، 2022، ص 258.

[3] بن عباس مريم، المرجع السابق ص ص 205- 206.

العامة، والأخلاق العامة؛ وأن السلطة المخولة بصلاحيات الضبط البلدي يمكنها حتى في غياب ظروف محلية معينة، حظر أي نشاط ترفيهي ينتهك احترام كرامة الإنسان[1].

المطلب الثاني: وسائل الضبط الإداري وأنواعه

تباشر هيئات الضبط الإداري سلطاتها في حماية النظام العام مستندة في ذلك إلى جملة من الوسائل والأدوات سواء عند مباشرة سلطات الضبط الإداري العام أو الخاص.

الفرع الأول: وسائل الضبط الإداري

لما كان الضبط الإداري يتجسد في المكنة القانونية التي تخول السلطة العامة اتخاذ إجراءات وتدابير تستهدف تقييد الحريات الفردية لحماية النظام العام، فإن فرض هذه القيود وتحويلها من الإطار النظري إلى الواقع العملي يظل رهينا بتوافر حزمة من الوسائل على اختلاف صورها وأنوعها (وسائل القانونية والبشرية والمادية) والتي تهدف إلى غرض مخصص وهو وقاية النظام العام في عناصره المتعارف عليها[2].

[1]Dans son arrêt Commune de Morsang-sur-Orge du 27 octobre 1995, le Conseil d'Etat affirme que:« l'autorité investie du pouvoir de police municipale peut, même en l'absence de circonstances locales particulières, interdire une attraction qui porte atteinte au respect de la dignité de la personne humaine »; le « lancer de nain », « par son objet même, [...] porte atteinte à la dignité de la personne humaine ». Conseil d'Etat, Assemblée, du 27 octobre 1995, 136727, publié au recueil Lebon https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000007877723/ .2026/06/29

[2] إبراهيم يامة، سلطات الضبط الإداري ووسائل ممارسته في النظام القانوني الجزائري، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، المجلد 01، العدد 01، 2012، ص 119.

أولا- الوسائل المادية

يُقصد بها التجهيزات والمعدات المادية التي تُسخرها الإدارة لممارسة مهام الضبط، كالسيارات والشاحنات أو العتاد والآلات ومختلف التجهيزات التي تمكن الهيئات المختصة من فرض قيود الضبط الإداري في الواقع العملي[1].

ثانيا- الوسيلة البشرية

تتمثل هذه الوسائل في العنصر البشري بمختلف مستوياته والمكلف بتنفيذ القوانين والتنظيمات الضبطية، وينقسم هذا العنصر البشري بحسب اختصاصاته إلى أعوان الضبط العام كرجال الدرك الوطني والشرطة المؤهلين بحفظ الأمن العام والسكينة والصحة العامة، وأعوان الضبط الخاص كأعوان شرطة البلدية[2]، ومفتشي التجارة وقمع الغش، والغابات والأسعار والبيئة والصحة والتعمير والذين يختصون بمراقبة مجالات محددة ينظمها القانون، حيث يشكل هؤلاء الأداة التنفيذية المباشرة لتطبيق التدابير الضبطية، كما يختص هؤلاء الأعوان بأعمال مادية روتينية كالتنظيف والإنارة وإزاحة الأشجار الواقعة على الطرق، وترميم بناء أثري وغيرها...

ثالثا- الوسائل القانونية

تتنوع الوسائل القانونية للضبط الإداري بين التصرفات القانونية من جهة، والأعمال المادية التنفيذية من جهة أخرى، حيث تمثل التصرفات القانونية التدابير التنظيمية التي تفرغها في صورة قرارات تنظيمية – لوائح الضبط – أو قرارات فردية، بينما تتجسد الأعمال المادية في إجراءات التنفيذ الجبري واستخدام القوة المادية لتنفيذ القرارات الضبطية عند الاقتضاء[3].

---

[1] عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 494.

[2] المادة 93 من قانون البلدية رقم 11-10، سابق الإشارة اليه.

[3] محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 213.

01- لوائح الضبط

هي عبارة عن طائفة القرارات الإدارية التي تتضمن مجموعة من القواعد العامة والمجردة والتي تحدد مسبقا الحدود أو القيود التي تمارس في إطارها الحقوق والحريات والنشاطات الخاصة للأفراد، وتتضمن عقوبات جزائية على كل من يخالف أحكامها والتي تفرضها ضرورة المحافظة على النظام العام بصفة وقائية وسابقة، حيث تصدر عن السلطة التنفيذية في شكل مراسيم رئاسية أو تنفيذية أو قرارات وزارية أو ولائية أو بلدية[1].

إذ تملك السلطة التنفيذية الاختصاص بفرض أنظمة ولوائح عامة بشكل مفصل ودقيق، مكملة بذلك عملية الضبط التشريعي الذي يعود للبرلمان[2].

وتتخذ لوائح الضبط صورا وأشكالا مختلفة حسب القيود التي تفرضها على النشاط الفردي والحريات، فهناك لوائح تفرض حظرا لنشاط معين، ومنها ما تفرض التزاما معينا للقيام بإجراء معين أثناء ممارسة النشاط، وهناك التي تفرض الحصول على إذن أو ترخيص للقيام بالنشاط، وهناك التي تتطلب مجرد إخطار سلطة الضبط. وتتجسد هذه اللوائح في الأنظمة التالية:

أ- نظام الحظر أو المنع

تتضمن اللائحة في هذ الحالة منع الأفراد من ممارسة حرية أو نشاط معين، ويشترط في المنع أن يكون جزئيا وليس كليا إلا في الحالة التي يكون فيها المنع الكلي هو السبيل الوحيد لحماية النظام العام، لأن ذلك يعتبر مصادرة للحق أو الحرية ولا يكون ذلك مشروعا إلا في الظروف الاستثنائية.

ومن أمثلته، نجد منع مرور نوع معين من العربات في الطرق العامة في وقت محدد، كمنع دخول الشاحنات إلى شوارع البلدية في وقت محدد من الساعة السابعة مساءا إلى الخامسة فجرا، أو

[1] ناصر لباد، المرجع السابق، ص 171.

[2] بن بريح ياسين، المرجع السابق، ص 50.

منع التدخين في المرافق العامة، وحضر تجاوز سرعة معينة الطرق الوطنية، أو منع المرور في اتجاه معين ومع التخييم على الشواطئ ومنع رمع النفايات وغيرها...[1].

ب- نظام الإلزام وتنظيم النشاط

هو شكل آخر للتنظيم الضبطي يتضمن إلزام الأفراد على القيام بتصرفات معينة، كمجال التهيئة والتعمير وحماية البيئة من خلال إلزام المؤسسات ومالك الأجهزة والآلات باتخاذ كل التدابير والأعمال التي تجعل التصريف مطابقا لمضمون الرخصة في الآجال المحددة. فهي لوائح تتضمن توجيهات وارشادات تبين لنا كيفية ممارسة النشاط بهدف أخذ الاحتياطات اللازمة لتوقي الاخلال بالنظام العام كاللوائح التي تنظم المرور داخل المدن[2].

ج- نظام التراخيص

قد تفرض اللائحة قبل ممارسة نشاط معين ضرورة الحصول على ترخيص مسبق من هيئات الضبط الإداري المختصة، ويتم اللجوء لهذا الأسلوب عندما يحتمل أن ينجم عن النشاط قدرا من الضرر والخطورة التي تهدد النظام العام كفرض التراخيص المتعلقة بالنشاط الصناعي سواء تلك المتعلقة بالمنشآت المصنفة أو المتعلقة بإدارة وتسيير النفايات الناتجة عن المنشآت المصنفة[3]، وتلك المتعلقة بالنشاط العمراني كالبناء والهدم، وحمل سلاح الصيد وتنظيم المظاهرات[4]، ورخصة الدخول لمنطقة معينة في الحالات الاستثنائية، وغيرها من الأنشطة والحريات... حيث يسمح هذا الاجراء

---

[1] إبراهيم يامة، المرجع السابق، ص 123.

[2] المرجع نفسه، ص 122.

[3] مرسوم تنفيذي رقم 06-198 مؤرّخ في 31 مايو 2006، يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة، ج. ر، عدد 37، سنة 2006.

[4] عمر تمدرتازا، حرية الاجتماعات والمظاهرات العمومية في الجزائر بين الاعتراف والتقييد، مجلة طبنة للدراسات العلمية الأكاديمية، المجلد 07، العدد 02، 2024، ص ص 605- 623.

للإدارة من فرض ما تراه مناسبا من الاحتياطات لتوقي الأخطار[1]، كما أنه لا يجوز للائحة أن تشترط الترخيص فيما يخص ممارسة أعمال غير مشروعة، والتي تبقى خاضعة لقانون العقوبات.

د- نظام الإخطار

التصريح أو الاخطار يقوم على إعلام وإبلاغ السلطة المختصة بنية مزاولة نشاط معين أو ممارسة حرية ما. ويختلف الإخطار عن الترخيص في شدة القيد الواقع على الحرية والنشاط الفردي من حيث أن النشاط في الاخطار لا يستدعي مبدئيا التماس موافقة سلطة الضبط على ممارسة النشاط وإنما يكفي إخبارها قبل مباشرته، وهو كإجراء وقائي يمنحها علما مسبقا بالمخاطر التي يمكن أن تنجم عن ممارسة الأفراد للنشاط موضوع الإخطار، ومن ثمة تتخذ كافة الاحتياطات الوقائية اللازمة لحماية النظام العام في الوقت المناسب، كالإشعار بإقامة الحفلات والأفراح قبل تنظيمها في أماكن عامة، والذي يتضمن معلومات وبيانات معينة حول ظروف النشاط وآثاره والذي يعتبر بمثابة قبول ضمني في حالة سكوت الإدارة عن الرد، وقد تتخذ الإدارة موقفا إيجابيا برفضها القيام بالنشاط متى رأت فيه تهديدا للنظام العام[2].

02- القرارات الفردية

وهي التي تصدر في شأن فرد معين أو أفراد معينين بذواتهم أو تصدر لتنظيم حالات معينة وغالبا ما تصدر هذه القرارات الفردية مستندة الى لنص تشريعي أو قاعدة تنظيمية(لائحة) بغرض معالجة حالات فردية لشخص أو أشخاص محددين بذواتهم[3]، ومع ذلك يمكن إصدار هذه القرارات الإدارية بصفة مستقلة دون الاستناد إلى القوانين والتنظيمات، شريطة أن يكون القرار الفردي لازما للواقعة التي تستدعي حماية النظام العام، وألا تكون اللائحة قد استبعدت إمكانية

[1] سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004، ص505.

[2] إبراهيم يامة، المرجع السابق، ص 122؛ بن بريح ياسين، المرجع السابق، ص 51.

[3] محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 216.

اتخاذه بمعنى ألا يُخالفها، وألا يكون المشرع قد استلزم صدور اللائحة في الموضوع الذي تنظمه قبل إصدار القرارات الفردية، وأن تستهدف هذه القرارات الفردية تحقيق أحد أغراض النظام العام[1].

ومن صور التدابير التي تتضمنها القرارات الفردية نجد[2]:

- ✓ توجيه أمر للقيام بعمل معين أو النهي عن الإتيان بعمل ما، كالأمر بهدم منزل آيل للسقوط أو منع إجتماع أو مظاهرة أو منع عرض فيلم أو مسرحية.

- ✓ وفي مجال الرخص الإدارية، قرارات منح رخصة بمزاولة نشاط معين بتوفر الشروط التي وضعتها اللائحة لتحقيق أغراض الضبط الإداري، مثل الترخيص بحمل سلاح ناري أو بفتح مصنع أو إقامة مشروع ومثلها أيضا قرارات الترخيص بالإقامة لأجنبي.

03-أسلوب التنفيذ الجبري أو المباشر

تصدر القرارات الإدارية حائزة لحجية الشيء المقرر والمرتكزة على قرينة السلامة L'autorité de la chose décidé[3]، والتي تمنحها طابع تنفيذي Caractère exécutoire Privilège du préalable تكون بموجبها قابلة للتنفيذ المباشر من دون الحاجة إلى اللجوء إلى القضاء[4]. وتعتمد الإدارة في اللجوء للقوة على إمكاناتها المادية والبشرية لصد كل نشاط يؤدي إلى المساس بالنظام العام.

والأصل يفرض أن يتم تنفيذ القرارات الإدارية من قبل المخاطبين بها بمجرد تبليغهم طواعية احتراما للقوة الملزمة لها. غير أن هذا الأصل قد يصطدم بواقعة امتناع الافراد عن تنفيذها. وأمام هذا الوضع، فإن الإدارة تلجأ إلى طريق الإجبار على التنفيذ.

---

[1] عبد الله طلبة، مبادئ القانون الإداري، الجزء 2، منشورات جامعة دمشق، سوريا، 1992، ص 194؛ ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 485.

[2] إبراهيم يامة، المرجع السابق، ص 124؛ محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 217.

[3]Jacques CHEVALLIER, Le droit administratif, droit de privilège?, Pouvoir, revue française d'études constitutionnelles et politiques, 1988, N°46, p.61;

[4] Martine LOMPARD et Gilles DUMONT, Droit administratif, 5e éd, Dalloz, Paris, 2003, p. 197.

ويُعرف التنفيذ المباشر على أنه ذلك الاجراء الذي يتيح للإدارة تنفيذ قرارها بنفسها مباشرة ومن دون الحاجة إلى إذن قضائي مسبق[1]، أو هو حق الإدارة في تنفيذ أوامرها على الأفراد بالقوة الجبرية دون حاجة إلى إذن مسبق من القضاء[2].

ويعتبر التنفيذ المباشر والجبري من أقوى الإمتيازات التي تتمتع بها الإدارة العامة لما ينطويان عليه من تهديد للحقوق والحريات[3]، وتلجأ الإدارة في هذا الأسلوب إلى القيام بعمل مادي يتمثل في استخدامها القوة الجبرية من أجل الإكراه على تنفيذ قراراتها واحترام لوائحها كواقعة القبض أو التهديم وغيرها[4].

ويجد هذا الامتياز تطبيقا واسعا في مجال تنفيذ العقوبات الإدارية[5]؛ ومجال الضبط الإداري لمنع الإخلال بالنظام العام وإجبار الأفراد على الامتثال لحكم القانون من خلال إجراءات مادية تتسم بالسرعة ولا تحتمل التأخير[6].

---

[1]Nelly FERREIRA, La notion d'exécution d'office, A. J. D. A, 1999, Chroniques, p. 41; Hervé MASUREL, L'exécution d'office des mesures de police administrative, A. J. D. A, 1999, Chroniques, p. 39.

[2]سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، راجعه ونقحه محمود عاطف البنا، ط 7، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 2006، ص ص 632.

[3] عبد الرؤوف هشام محمد بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية، ط01، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2008، ص 146.

[4] محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص635.

[5]محمد باهي أبو يونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة، المرجع السابق، ص 210.

[6] رغم أن طريقتي التنفيذ المباشر l'exécution d'office والتنفيذ الجبري أو القسري L'exécution forcée تجتمعان من حيث أنهما تصبان في موضوع تدخل الإدارة في عملية التنفيذ مباشرة دون الحاجة إلى إذن مسبق من طرف القضاء، وتميلان إلى تحقيق نفس الغرض وخضوعهما لنفس النظام القانوني، إلا أن ذلك لا يمنع من التمييز بينهما من حيث أن الإدارة تلجأ لوسيلة التنفيذ الجبري تحت الإكراه في الحالة التي يتعرض فيها التنفيذ الذي تقوم به لمقاومة من طرف الأفراد. ويكون التنفيذ مباشرا حينما لا يتعرض تنفيذها لمقاومة من طرف الأفراد المخاطبين بالقرار، الأمر الذي لا يدعوها لاستخدام نفس القوة. ومن ثم تكون آثار التنفيذ المباشر خلافا للتنفيذ الجبري أقل خطورة على الحقوق والحريات.
Pierre-Laurent FRIER, L'exécution d'office: principe et évolutions, A. J. D. A, 1999, Chroniques, p. 45.

وهذا الامتياز من أبرز الامتيازات التي تُمثل تهديدا مباشرا على مصالح الأفراد، وحرياتهم، كالقرارات الصادرة بالقبض أو الاعتقال، والقرارات التي ينجم عن تنفيذها أضرارا يتعذر ويستحيل تداركها، كتنفيذ قرار بهدم منزل أو بغلق محل تجاري[1].

ورغم أن التنفيذ المُباشر يعتبر وسيلة تُمليها طبيعة العمل الإداري، إلا أنه لا يمنح الإدارة حقا مطلقا أو سلطة بلا حدود، ولذلك فإنه لا يُمكن اللجوء لهذا الامتياز إلا في حالات محددة على سبيل الحصر طبقا للقواعد العامة كضمانة للأفراد[2]:

أ_ حالة الترخيص التشريعي

من الحالات التي يكون فيها التنفيذ المباشر مشروعا، حالة الترخيص التشريعي الذي يتيح للإدارة تنفيذ قراراتها مباشرة من دون اللجوء إلى القضاء، ومثال ذلك، عندما يُتيح المشرع للإدارة توقيع العقوبات الإدارية وتنفيذها، كعقوبة إغلاق المحل التجاري الذي يمارس نشاطا مخالفا للقانون، وفي مجال الضبط الإداري أقر المجلس الدستوري الفرنسي بالتنفيذ المباشر للقرارات المرتبطة به[3].

ب_ رفض الأفراد لتنفيذ لائحة أو نص قانوني لم يُقرر جزاء عند مخالفته

يجوز للإدارة استعمال التنفيذ المباشر في هذه الحالة لضمان احترام النصوص القانونية وعدم تعطيلها، وذلك حتى يتحقق الاحترام الواجب للقوانين والتنظيمات. ومرد ذلك هو عدم وجود أي وسيلة قانونية أخرى لضمان احترام القانون Absence d'autre voie de droit ليبقى التنفيذ المباشر الإجراء الوحيد الممكن لضمان التنفيذ.

---

[1] عايدة الشامي، خصوصية الإثبات في الخصومة الإدارية، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2008، ص 85.

[2] ياسر محمد حمدي الجبوري، وسائل تنفيذ القرار الإداري، مجلة جامعة تكريت للعلوم الإنسانية، 2008، المجلد 10، العدد10، ص 500.

[3] Le Conseil constitutionnel a admis que: «les décisions prises dans le cadre d'un régime de police administrative sont susceptibles d'être exécutées d'office ». C.C., N° 93-325 DC 13 août 1993, cons. https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1993/93325DC.htm .2026/05/22

ج _ حالة الضرورة

في هذه الحالة تجد الإدارة نفسها أمام خطر داهم يقتضي منها التدخل فورا من دون أي تأخير للمحافظة على الأمن أو السكينة أو الصحة العامة، ولا تنتظر صدور الحكم القضائي الذي يسمح لها بالتنفيذ المباشر، فالظرف أو حالة استعجال لا تحتمل التأخير.

وتنشأ حالة الضرورة عند عدم توفر وسائل قانونية كافية للتصدي أو للتغلب على مقاومة الأفراد للتنفيذ[1]، أو عند معارضتهم لتنفيذ القوانين، أو لوجود ظرف لا يحتمل التأخير، ومثال ذلك وقوع مظاهرات أو تجمعات خطرة، فالإدارة هنا تقوم باتخاذ الإجراءات التنفيذية الجبرية التي تقتضيها الظروف، كحقها في إطلاق النار في السماء لتفريق المتظاهرين أو إلقاء القبض على الأشخاص الذين يشكلون خطرا لمنع الإخلال بالنظام العام[2].

ونظرا لخطورة التنفيذ المباشر في حالة الضرورة، فقد عمد الفقه والقضاء[3]، على حصر استعمال حق التنفيذ المباشر في هذه الحالة في نطاق ضيق، **وفق شروط محددة حتى يكون تنفيذها المباشر مشروعا:**

- ✓ وجود خطر جسيم يُهدد النظام العام بعناصره الثلاثة من أمن وصحة وسكينة، الأمر الذي يتطلب سرعة تدخل الإدارة لمواجهته؛
- ✓ تعذر دفع الخطر بالطرق القانونية العادية، لأن الأصل ألا تستعمل الإدارة في أداء واجبها إلا الوسائل التي وضعها القانون لها، وليس لها أن تستخدم غيرها إلا إذا عجزت وسائلها العادية عن دفع الخطر الجسيم؛

---

[1] ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 623.

[2] عايدة الشامي، المرجع السابق، ص 89.

[3] سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص ص639؛ ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 624.

- ✓ أن تكون الغاية الوحيدة من وراء تدخلها هي تحقيق المصلحة العامة فقط، أما إذا جعلت من التنفيذ المباشر وسيلة لتحقيق غايات أخرى كان عملها مشوبا بعيب الانحراف في استعمال السلطة؛
- ✓ أن يكون الإجراء الذي اتخذته الإدارة لازما وضروريا في شدته لمواجهة حالة الضرورة، بحيث لا يُمكنها أن تُضحي بمصلحة الأفراد في سبيل المصلحة العامة إلا بمقدار ما تقضيبه الضرورة فالضرورة تقدر بقدرها، وأن يكون التنفيذ متدرجا ومتناسبا مع الوقائع، فلا يتم اللجوء الى إطلاق النار في السماء لتفريق مظاهرة إلا بعد استعمال وسيلة مكبرات الصوت وخراطيم المياه.

وعلى العموم، لا يكون التنفيذ الجبري بالقوة المادية مشروعا[1]:

- ✓ إلا إذا جاء تطبيقا لنص قانوني؛
- ✓ وجود مقاومة للتنفيذ المباشر من طرف الأفراد؛
- ✓ على الإدارة الإعذار المسبق بالتنفيذ ومنح مهلة معقولة للتنفيذ الاختياري؛
- ✓ أن يكون التنفيذ محدودا بضرورته في حالة الضرورة؛
- ✓ أن يقتصر على الإجراءات اللازمة لمواجهة الخطر الداهم؛
- ✓ أن يكون القرار الإداري محل التنفيذ المباشر صحيحا ومشروعا.

الفرع الثاني: أنواع الضبط الإداري

يتمثل الضبط الإداري في مجموعة القيود التي تفرضها السلطات الإدارية المختصة من أجل المحافظة على النظام العام بصفة وقائية، والتي يترتب عليها المساس بحريات الأفراد، غير أن

[1]Didier BATSELÉ, Tony MORTIER et Martine SCARCEZ, Manuel de droit administratif, Bruylant, Bruxelles, 2010, p. 497.

هذه القيود تبقى مختلفة من حيث مجال تطبيقها، فمنها ما يُطبق بشكل عام من حيث المكان والأشخاص والأهداف؛ ومنها ما يطبق بشكل خاص ومحدد. وبذلك ينقسم الضبط إداري إلى عام خاص.

أولا- الضبط الإداري العام

هو ذلك الضبط الذي يتضمن مجموعة الوسائل الممنوحة لهيئات الضبط المختصة على المستوى الوطني أو المحلي بغرض حماية النظام العام ووقايته بمختلف عناصره التقليدية والحديثة بصفة وقائية وفي كل المجالات وعلى جميع النشاطات من دون تخصيص لناحية بعينها.

ثانيا- الضبط الإداري الخاص

هو ذلك الضبط الذي له نظامه القانوني الخاص به في مجالات محددة بالذات، فهو بذلك يمثل نوعيات خاصة من الضبط ويكون لكل منها نظامها القانوني الذي يحدد هيئات الضبط المختصة في كل مجال. وبهذا المعنى، فهو قد يستهدف نفس أهداف الضبط الإداري العام في المجال الخاص، وإما أن يستهدف أغراضا أخرى مختلفة[1].

فهو خاص لأنه يقيد حريات الأفراد في مجال محدد ومعين بذاته[2]، كما أنه محدد قانونا من حيث الهيئات التي تباشره، ومن حيث الأشخاص الذين يخاطبهم، ومن حيث المكان والهدف الذي يسعى إلى تحقيقه، إلى جانب إعتماده على وسائل أكثر تحديدا تتلائم تقنيا مع المجال الذي تنظمه[3].

---

[1] محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص208.

[2] فلاح عمار، المرجع السابق، ص 477.

[3] منصور مجاجي، الضبط الإداري وحماية البيئة، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد 02، 2009، ص 65.

فمن حيث المجال والأشخاص فقد يخص نشاطا محددا من الأنشطة التي يزاولها الأفراد كمجال الصيد والعمران وإقامة الأجانب، والصيدلة والطب والبيئة، وبذلك فهو يخص فئة محددة كالصيادين والصيادلة والأطباء والأجانب ...؛

وأما من حيث الهدف، فلا يهدف الضبط الإداري الخاص لحماية النظام العام بشكل عام، مع أنه قد يستهدف نفس أغراض الضبط الإداري العام في قسم منه وفي مجال محدد وخاص، كالضبط المتعلق بالمسافرين والأجانب والضبط الخاص ببعض المحلات الخطرة كالمصانع الكيمائية...

كما قد تكون له أهدافا أخرى غير النظام العام التقليدي مثل الضبط المتعلق بمجال الصيد البحري أو البري الذي يهدف إلى حماية الحيوانات من الإنقراض وحماية التراث الأثري في مجال الآثار...

المطلب الثالث: هيئات الضبط الإداري

يحدد المشرع الهيئات المختصة بصلاحيات استخدام وسائل الضبط الإداري للحفاظ على النظام العام. وإلى جانب تصنيف الضبط الإداري حسب المعيار الوظيفي إلى ضبط عام وخاص، يصنف أيضا بحسب نطاقه الجغرافي إلى هيئات تمارس اختصاصها على المستوى الوطني وهيئات تمارس اختصاصها على المستوى المحلي.

الفرع الأول: سلطات الضبط الإداري على المستوى الوطني

وهي التي تختص بمهمة صيانة النظام العام على مستوى كامل التراب الوطني، وتتمثل في كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة والوزراء.

أولا- رئيس الجمهورية

يمثل رئيس الجمهورية أبرز سلطة ضبط على المستوى الوطني، وذلك من خلال مجال السلطة التنظيمية التي يمارسها بموجب المراسيم الرئاسية[1]. إلى جانب أنه مكلف بالمحافظة على كيان الدولة وأمنها وسلامتها وحماية الأرواح والممتلكات في ظل الظروف الاستثنائية[2]، عبر السلطات الإستثنائية التي تمكنه من إقرار حالة الطوارئ والحصار[3]، وإقرار الحالة الاستثنائية[4] وحالة الحرب[5].

ثانيا- الوزير الأول أو رئيس الحكومة

يعتبر القطب الثاني في السلطة التنفيذية سلطة ضبط من خلال السلطة التنظيمية غير المستقلة التي يمارسها هذا الأخير بواسطة المراسيم التنفيذية، وهي عبارة عن لوائح تنفيذية من أجل تنفيذ القانون أو التنظيم المستقل والتي لا تأتي بجديد[6]. كما يكلف بالسهر على حسن سير الإدارة العمومية من خلال اتخاذ كافة التدابير للمحافظة على النظام العام داخل المؤسسات العمومية[7].

ومن لوائح الضبط نجد المرسوم التنفيذي رقم 91/53 المؤرخ 23 فبراير 1991، المتعلق بالشروط الصحية المطلوبة عند عملية عرض الأغذية للإستهلاك[8].

---

[1] المادة 141 فقرة 01 من التعديل الدستوري لسنة 2020، سابق الإشارة اليه.

[2] تتمثل الظروف الاستثنائية في حالة الحصار والطوارئ والحالة الاستثنائية وحالة التعبئة العامة وحالة الحرب وقد نص عنها المؤسس الدستوري في المواد 97 الى 101. ولكل حالة شروطها الشكلية الإجرائية والموضوعية التي تتركز في حالة الضرورة، وقد جاء ترتيب هذه الحالات في الدستور حسب درجة خطورتها والسلطات الممنوحة لرئيس الجمهورية بمناسبته كل منها.

[3] المادة 97 من نفس المصدر.

[4] المادة 98 من نفس المصدر.

[5] المادة 100 من نفس الدستور.

[6] المادة 141 فقرة 02 من نفس المصدر.

[7] المادة 112 مطة 07 من الدستور.

[8] يامة إبراهيم، المرجع السابق، ص 116.

ثالثا- أعضاء الحكومة

يمكن لبعض الوزراء وبموجب النصوص القانونية الخاصة وبحكم تبعية القطاع الذي يشرفون عليه، أن يباشروا عملية الضبط الإداري الخاص، والذي يقوم على قيد التخصص. فوزير الثقافة يصدر لوائح تنظيمية لحماية الآثار والمتاحف، ووزير الفلاحة والصيد يتخذ إجراءات تمنع صيد نوع معين من الأسماك أو تنظيم مواقيت الصيد ومكانه، كما يباشر وزير النقل إجراءات الضبط عندما يصدر قراراته بتنظيم حركة المرور. ووزير التجارة يتخذ بعض التدابير لحضر ممارسة التجارة على الأرصفة والساحات العامة، ووزير الصحة ووزير الطاقة كل في قطاعه وهكذا...[1].

ويبرز وزير الداخلية كأكثر الوزراء ممارسة لإجراءات الضبط على المستوى الوطني باعتباره مكلف بالمحافظة على الأمن بالتنسيق مع مرؤوسيه من الولاة ومدراء الأمن الولائي[2].

الفرع الثاني: سلطات الضبط الإداري على المستوى المحلي

تتمثل هيئات الضبط الإداري على المستوى المحلى في كل من الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي:

أولا- الوالي

يعتبر الوالي ممثلا للسلطات المركزية على المستوى المحلي[3]، وبهذه الصفة منحه قانون الولاية سلطات ضبطية على مستوى مقاطعته بهدف حماية النظام العام بمختلف عناصره [4](الأمن

---

[1] ناصر لباد، الوجيز في القانون الاداري، المرجع السابق، ص ص 166- 167.

[2] يامة إبراهيم، المرجع السابق، ص 116.

[3] المادة 110 من قانون رقم 12-07 المتضمن قانون الولاية، سابق الإشارة اليه.

[4] زهرة بالة، مجال صلاحيات الوالي في ظل قانون الولاية الجديد 12-07، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد13، العدد01، 2020، ص ص 298-299.

العام، السكينة العامة، الصحة العامة)[1]، وتوضع مصالح الأمن تحت تصرفه[2]، ولنفس الغرض يمكنه الحلول محل رئيس المجلس الشعبي البلدي عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك[3].

ثانيا- رئيس المجلس الشعبي البلدي

يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي جملة من الصلاحيات الضبطية في إطار حماية النظام العام بعناصره الثلاثة[4]، تحت إشراف من الوالي[5]، مع إمكانية تسخير قوات الشرطة أو الدرك الوطني المختصة إقليميا عند الاقتضاء[6].

وقد أشارت بعض المواد من قانون البلدية رقم 11-10 على أهم التدابير الضبطية التي يتخذها:

_كالسهر على النظام والسكينة والنظافة العمومية، وعلى حسن تنفيذ التدابير الاحتياطية والوقاية والتدخل في مجال الإسعاف[7]؛

_اتخاذ الاحتياطات والتدابير الوقائية لضمان سلامة وحماية الأشخاص والممتلكات في الأماكن العمومية التي يمكن أن تحدث فيها أية كارثة أو حادث، وفي حالة الخطر الجسيم الوشيك، يأمر رئيس المجلس الشعبي البلدي بتنفيذ تدابير الأمن التي تقتضيها الظروف ويعلم الوالي بها فور؛ ويأمر بهدم الجدران والعمارات والبنايات الآيلة للسقوط[8]؛

---

[1] المادة 114 من نفس القانون.

[2] المادة 118 من نفس القانون.

[3] المادة 100 من قانون رقم 11-10 المتضمن قانون البلدية، سابق الإشارة اليه.

[4] المواد 88-89-90-93-94-95 من قانون البلدية 11-10.

[5] المادة 88 من قانون البلدية.

[6] المادة 93 من نفس القانون.

[7] المادة 88 من نفس القانون.

[8] المادة 89 من نفس القانون.

_ الأمر بتفعيل المخطط البلدي لتنظيم الإسعافات في حالة حدوث كارثة طبيعية أو تكنولوجية[1].

وقد عددت المادة 94 من قانون البلدية صلاحياته الضبطية على النحو التالي:

_ المحافظة على النظام العام وسلامة الأشخاص وممتلكاتهم؛

_ضبط النظام العام في أماكن تجمع الأشخاص؛

_ضمان احترام مقاييس التعمير؛

_السهر على نظافة العمارات وضمان سهولة السير في الشوارع والمساحات العامة والطرق العمومية؛

_اتخاذ التدابير الضرورية لمكافحة الأمراض المعدية والوقاية منها؛

_ منع تشرد الحيوانات المؤذية والضارة؛

_السهر على سلامة المواد الغذائية الاستهلاكية المعروضة للبيع؛

_ضمان ضبطية الجنائز والمقابر.

_كما يتمتع بالاختصاص في مجال منح رخص البناء والهدم والتجزئة[2].

[1] المادة 90 من نفس القانون.

[2] المادة 95 من نفس القانون.

المطلب الرابع: حدود سلطات الضبط الإداري

تشكل المحافظة على النظام العام قيدا على الحقوق والحريات، وفي مقابل ذلك لا ينبغي التضحية بالحرية بشكل مطلق، لأن الأصل هو صيانة الحقوق والحريات وعدم المساس بها[1]، ولذلك سيكون من الضروري وضع حدود على سلطات الضبط بغية الموازنة بين تحقيق متطلبات النظام العام وضمان حقوق وحريات الأفراد، وعلى هذا الأساس فإن منح الإدارة حرية واسعة في ممارسة سلطات الضبط الإداري لا يعفيها من الخضوع لقواعد مبدأ المشروعية. ولغاية الموازنة، فإن إجراءات الضبط الاداري تخضع لجملة من القيود والحدود سواء في الظروف العادية أو في الظروف الاستثنائية.

الفرع الأول: حدود سلطات الضبط الإداري في الحالة العادية

إذا كانت وظيفة الضبط الإداري وظيفة ضرورية من وظائف الإدارة، فإنها كثيرا ما تمس بالحقوق والحريات، خاصة وأن الإدارة تملك سلطة تقديرية معتبرة في ممارسة الإجراءات الضبطية، والتي يجب أن تمارسها في إطار المحافظة على النظام العام.

ولذلك فإن المشرع وضع حدودا لممارسة سلطات الضبط الإداري والتي تكون أكثر صرامة في الظروف العادية مقابل الظروف الاستثنائية، حيث يستدعي الظرف الاستثنائي توسيع سلطات الضبط الإداري ومنحها صلاحيات استثنائية مؤقتة تستطيع بفضلها مواجهة هذه الظروف، والتي تنتهي بانتهائها.

ويمكن إجمال هذه الحدود في القيود التالية:

[1] عمار بوضياف، المرجع السابق، ص385.

أولا- التقيد بمبدأ المشروعية

يقصد بمبدأ المشروعية سيادة حكم القانون وخضوع الحكام والمحكومين للقواعد القانونية القائمة في الدولة[1]، واستنادا لهذا المبدأ، فإنه ينبغي أن تكون جميع الأعمال التي تباشرها هيئات الضبط مطابقة للنصوص القانونية النافذة وفق مبدأ تدرج القواعد القانونية تحت طائلة البطلان أو الإلغاء القضائي في حالة مخالفتها[2].

ومن الضمانات والقيود التي يفرضها هذا المبدأ[3]:

01_ضرورة استهداف المحافظة على النظام العام: وفق هذا القيد، فإنه ينبغي أن يصدر الاجراء الضبطي لغاية صيانة النظام العام وألا يحيد عن تحقيق هذه غاية وإلا وقع باطلا ومعيبا بعيب الانحراف بالسلطة.

02_ أن يكون الاجراء الضبطي لازما وضروريا: لزومية الاجراء الضبطي تجعله قائما على أسباب جدية وحقيقية بغية تفادي الخطر الذي يهدد النظام العام.

03_ ضرورة أن يكون الاجراء الضبطي متناسبا ومعقولا: ضرورة تناسب الاجراء (المحل) مع خطورة الوقائع التي تشكل (أسبابا) وظروفا خطرة على النظام العام، وعلى هذا الأساس لا يجوز لهيئات الضبط أن تلجأ إلى وسائل صارمة لمواجهة ظروف ووقائع غير جسيمة في خطورتها وتهديدها للنظام العام[4].

---

[1] محمد فؤاد عبد الباسط، المرجع السابق، ص ص 06 وما يليها؛ محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 227.

[2] بالخير دراجي وعادل زياد، حدود سلطات الضبط الإداري لحماية الحقوق والحريات الفردية، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 10، العدد 02، 2019، ص 1426.

[3] محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 230 وما يليها؛ بالخير دراجي وعادل زياد، المرجع السابق، ص 1427.

[4] معمري المسعود ودبيح زهيرة، حدود وضوابط سلطات الضبط كضمان لحماية الحريات العامة، مجلة العلوم الإنسانية، المجلد 22، العدد 02، 2022، ص 158.

ثانيا- خضوع الإجراءات الضبطية لرقابة المشروعية

يمارس القاضي الإداري رقابته على الاجراءات الضبطية، وهي رقابة مشروعية في الظروف العادية، حيث تنصب على مختلف الأركان الداخلية والخارجية للقرار المتضمن تلك التدابير والقيود.

وهكذا فإنه ينبغي أن يستند التدبير الضبطي إلى سبب حقيقي يبرره. وهو الذي يتمثل في الواقعة المادية أو القانونية الدافعة لاتخاذ قرار الضبط محل الرقابة، فيراقب القاضي الاداري مدى توافر هذه الواقعة وتكييف مدى حقيقة تهديدها للنظام العام، فإذا تبين له غياب ذلك قام بإلغائه.

كما تمتد الرقابة القضائية إلى محل القرار، والذي يمثل الوسيلة أو الإجراء المتخذ من حيث مطابقته للقانون في الحالة التي يحدد القانون محلا معينا للقرار الضبطي الخاص بالواقعة، وأحيانا من حيث ضرورة تناسبه وتوافقه مع درجة خطورة وجسامة الوقائع التي تهدد النظام العام، وهي رقابة الملاءمة التي تنصب على السلطة التقديرية.

وتشمل أيضا وبشكل أكبر أهداف الضبط الإداري، حيث قد تستخدم الادارة سلطتها من أجل تحقيق غاية غير مشروعة بعيدة عن حماية وصيانة النظام العام، وهو ما يجعل قرارها معيبا بعيب الانحراف بالسلطة الأمر الذي يؤدي إلى إلغاءه.

إلى جانب رقابة قواعد الاختصاص والإجراءات، حيث يمثل ركن الاختصاص الأهلية والصلاحية القانونية لمباشرة الإجراءات الضبطية، فيشترط لشرعية القرارات الضبطية صدورها من الشخص أو الهيئة التي حددها المشرع[1]. ونظرا لأهمية وخطورة هذا الركن، قام المشرع بربط مخالفة القواعد التي تنظمه بالنظام العام، الأمر الذي يسمح للقاضي بإثارته من تلقاء نفسه حتى وإن لم يثره المدعي في دعواه[2].

---

[1] سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 318.

[2] Jean-Claude RICCI, les fondamentaux du droit administratif, Hachette, Paris, 1996, p. 63.

كما تمتد رقابة المشروعية أيضا إلى صحة الأشكال والإجراءات التحضيرية لاتخاذ التدابير الضبطية، ويحتل التسبيب أهمية بالغة كونه يعطي لصاحب الشأن إحاطة بأسباب القرار الضبطي حتى تكون له فرصة إثبات عدم صحتها أمام القضاء، وتسبيب الإجراءات الضبطية يدخل ضمن نطاق التسبيب الوجوبي للقرارات الفردية التي تؤثر سلبا على المراكز القانونية للمخاطبين بها، كما هو الشأن للقرارات التي تقيد الحريات العامة، ومنها أيضا القرارات المتعلقة برفض التراخيص...[1].

وبالنسبة لقواعد الإجراءات، فقد تكون الإدارة إزاءها بصدد اختصاص مقيد، وذلك عندما تحدد النصوص القانونية إجراء معين يجب التقيد به قبل إصدار القرار، ومن تم لا تملك الإدارة حينها الخروج عن تلك القواعد وإلا عد قراراها الضبطي غير مشروع، كما قد تكون لها سلطة تقديرية في اختيار إجراءات معينة أو عدم إتباع أي منها متى تخلى المشرع عن تعيينها[2].

الفرع الثاني: حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية

توضع النصوص القانونية لتحكم الوقائع الحاصلة في الظروف العادية، إلا أنه واستثناء على هذا الأصل قد تمر الدولة بظروف خطيرة تهدد كيانها وتزعزع أمنها واستقرارها، وحينها تصبح الدولة في ظروف استثنائية كالحروب والاضطرابات والفوضى، تستلزم توسيع نطاق قواعد المشروعية العادية التي لا تصبح صالحة لمواجهة هذه الظروف. والتي تحتاج إلى إجراءات وتدابير سريعة وأكثر صرامة لمواجهة هذه الظروف للمحافظة على النظام العام[3].

---

[1] أشرف عبد الفتاح أبو المجد، موقف قاضي الإلغاء من سلطة الإدارة في تسبيب القرارات الإدارية، دراسة مقارنة بين النظام القانوني المصري والفرنسي مع أحدث الأحكام القضائية والآراء الفقهية الفرنسية والمصرية ذات الصلة، الشركة العربية المتحدة للتسويق والتوريد، مصر، 2009، ص 155؛ سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص266-267.

[2] سامي جمال الدين، قضاء الملاءمة والسلطة التقديرية للإدارة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2010، ص 158.

[3] مبخوتة أحمد، الرقابة كضمانة لتحقيق الموازنة بين أعمال وتدابير الضبط الإداري وحماية الحريات والحقوق الأساسية، مجلة المعيار، العدد 18، 2017، ص ص 148-149.

وينتج عن ذلك أن التصرفات التي كانت غير مشروعة في الظروف العادية، تصبح تصرفات مشروعة في ظل الظروف الاستثنائية متى كانت ضرورية لحماية النظام العام وضمان سير المرافق العامة نسبة إلى قاعدة مشروعية الأزمة. فتغير الظروف والوقائع يستتبعه تغيير الدولة لأساليب مواجهتها بما يكفل حماية استقلالها وسلامة ترابها وأمن مواطنيها وسير مؤسساتها، وبذلك تعفى هذه الأساليب والسلطات من قيود المشروعية العادية[1].

ورغم توسيع سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية بما يبررها، إلا أنها ليست بالمطلقة، وإنما هي الأخرى مقيدة وتخضع لقواعد المشروعية الاستثنائية أو قواعد مشروعية الأزمة ضمانا لعدم التعسف، وهي بذلك لها تنظيمها القانوني الخاص والتي لا تعفى أيضا من الرقابة القضائية.

أولا- التنظيم القانوني لسلطة الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية

بما أن الظروف الاستثنائية غير متوقعة، فإن التشريعات المقارنة تقر أحد الأسلوبين لتقييد وتنظيم صلاحيات هيئات الضبط الإداري على النحول التالي[2] :

فيقوم الأسلوب الأول على وجود قانون خاص سابق على حدوثها، حيث يمكن هيئات الضبط من مواجهتها بمقتضى إعلانها ومن دون الحاجة إلى استصدار نص تشريعي من السلطة التشريعية، وهو ما أخذ به المؤسس الدستوري الجزائري.

أما عن الأسلوب الثاني، فيستند على مواجهة كل حالة على حدا بقانون خاص يصدره البرلمان، حيث تلجأ الحكومة للبرلمان لإستصدار قانون لمواجهة الظرف الاستثنائي كلما وقع، وملتمسة توسيع سلطاتها بالقدر الذي يمكنها من التصدي للأخطار الناجمة عنها، وهو ما أخذ به المشرع الإنكليزي.

---

[1] لزرق حبشي، أثر سلطة التشريع على الحريات العامة وضماناتها، رسالة الدكتوراه، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2013، ص 127.

[2] عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 500.

وقد نظم المؤسس الدستوري الجزائري الظروف الاستثنائية، وجعل إعلانها من اختصاص رئيس الجمهورية كهيئة ضبط على المستوى الوطني، مكلف بالمحافظة على كيان الدولة وأمنها وسلامتها، وقد تم حصر هذه الظروف في المواد 97 الى 101 بشروطها الشكلية الإجرائية وشرط تحقق حالة الضرورة، لتتمثل حسب درجة خطورتها والامتيازات التي تترتب عن إعلانها، في كل من: حالة الحصار والطوارئ –والحالة الاستثنائية– وحالة التعبئة العامة وحالة الحرب[1].

ثانيا– الرقابة القضائية على عمليات الضبط في الظروف الاستثنائية

تمنح الظروف الاستثنائية لهيئات الضبط الإداري سلطات واسعة على نحو يجعل تصرفاتها التي تكون غير مشروعة في ظل الظروف العادية، مشروعة في ظل الظروف الاستثنائية، غير أنها ليست بالسلطات المطلقة التي تتجاوز الغاية من إقرارها، ولذلك تم تقييد هيئات الضبط بقواعد المشروعية الاستثنائية التي تحل محل قواعد المشروعية العادية، مع إخضاعها للرقابة القضائية. ومن الضوابط التي ينبغي تحققها تحت رقابة القاضي الاداري[2]:

01_ تتحقق حالة الضرورة والخطر الجسيم والداهم الذي يفضي إلى تهديد أمن الدولة وسلامة أفرادها، مثل حدوث فيضان، زلزال، وباء معين، تهديد خارجي.

02_ أن يكون الإجراء الإستثنائي ضروريا ولازما لمتطلبات الحالة: (مواجهة الظروف الإستثنائية تتطلب تدبيرا استثنائيا) بحيث نكون أمام استحالة مواجهة الخطر المحدق بالوسائل العادية التي تقرها التشريعات السارية، وإذا ثبت للقاضي أنه كان بوسع الإدارة التغلب على الأوضاع الناجمة عن الظروف الإستثنائية القائمة بما تملكه من سلطات ووسائل تنص عليها التشريعات

[1] بوهنتالة ياسين وزيبار الشاذلي، الضبط الإداري بين حماية النظام العام وضمان الحريات العامة، مجلة الحقوق والحريات، المجلد 13، العدد 02، 2025، ص ص 240 وما يليها.

[2] نفس المرجع، ص 241؛ بالخير دراجي وعادل زياد، المرجع السابق، ص 1435.

السارية، ومع ذلك اتخذت هيئات الضبط إجراءا إستثنائيا لا تجيزه هذه التشريعات، فإنه يحكم بإلغاء هذا الإجراء[1].

03_ أن تستهدف تدابير الضبط الإداري حماية النظام العام، بمواجهة الخطر المحدق وليس لتحقيق أغراض شخصية.

04_ شرط ملائمة وتناسب الإجراء الضبطي مع الحالة الإستثنائية: إذ يتعين أن يكون الإجراء المتخذ لمواجهة الظروف الإستثنائية متناسبا لما تتطلبه وقائع هذه الظروف، وأن يكون هذا التدبير الضبطي بالقدر الذي يكفي لمعالجة هذه الظروف دون إفراط أو تفريط، وفي إطار الفترة الذي يتطلبها الظرف الإستثنائي بحيث يزول العمل بها بانتهاء هذا الظرف.

وبناء على ما سبق، وقياسا على الرقابة التي يُباشرها القاضي الإداري في الظروف العادية والنتائج المترتبة عنها، فإن عدم المشروعية البسيطة للإجراء الضبطي في الظروف العادية، تصبح مشروعة في الظروف العادية. وعدم المشروعية الجسيمة في الظروف العادية تصبح بمثابة عدم مشروعية بسيطة في الظروف الاستثنائية.

[1] غلاي حياة، حدود سلطات الضبط الإداري، مذكرة ماجستير، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2014 /2015، ص100.

خاتمة

خاتمة

لقد اتضح بأن النشاط الإداري بصورتيه، يعتبر أحد أهم المواضيع التي يرتكز عليها القانون الإداري. ومن خلال محتوى هذه المحاضرات، نسجل النتائج التالية:

_ لقد شكل المرفق العام لفترة طويلة حجر الزاوية التي يقوم عليها نطاق تطبيق القانون الإداري واختصاص القضاء الإداري، والتأسيس على فكرة أن القانون الإداري هو قانون المرافق العامة. غير أن التحولات الاقتصادية والاجتماعية جعلت معيار المرفق العام يمر بأزمة خاصة بعد ظهور المرافق الاقتصادية والتجارية وتدخل الأشخاص الخاصة في تسييرها، الأمر الذي أدى إلى تراجع معيار المرفق العام. ورغم هذه المتغيرات، يظل المرفق العام الغاية الأسمى للنشاط الإداري، والركيزة الأساسية لتحديد الطبيعة القانونية للعديد من الأعمال التي تزاولها الإدارة.

_ يندمج المفهوم العضوي مع المفهوم الموضوعي للمرفق العام، وذلك حينما يتم إشباع الحاجات العامة للأفراد عبر إنشاء مؤسسات ومنظمات عمومية خصيصا لهذا الغرض، وتستخدم أساليب السلطة العامة.

_تخضع المرافق العامة على اختلاف أنواعها وتباين أغراضها لجملة من المبادئ القانونية، والتي تمليها متطلبات المصلحة العامة وضمان تلبية حاجات الأفراد، والمتمثلة في مبدأ المساواة، ومبدأ الإستمرارية، ومبدأ التكيف.

_انعكس تطور دور الدولة واتساع مجالات تدخلها على بنية المرافق العامة، مما أدى إلى تعدد أنواعها وتمايز الأنظمة القانونية التي تحكمها، لتزول بذلك قاعدة الخضوع التام لأحكام القانون الإداري والقضاء الإداري.

_ترتب على ظهور المرافق العامة الاقتصادية تنوع أساليب تسييرها، إذ تجاوزت الأساليب الكلاسيكية القائمة على الإدارة المباشرة، لتبرز أساليب حديثة وتشاركية تعتمد على إشراك القطاع الخاص، مثل اعتماد عقود التفويض وشركة الاقتصاد المختلط، وهي نماذج تتوافق مع الطبيعة

الخاصة للمرافق ذات الأبعاد الاقتصادية، وتخدم مصلحة جميع الأطراف (الدولة والمرتفقين والقطاع الخاص)، وهي الصيغ التي اعتمدها المشرع الجزائري عبر المرسوم الرئاسي 15-247، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، وكذلك المرسوم التنفيذي رقم 18 - 199 متعلق بتفويض المرفق العام.

_وبخصوص الضبط الإداري، فهو يمثل الوسيلة والأداة القانونية التي تمكن السلطات العامة من تحقيق الموازنة بين اعتبارات ممارسة الحقوق والحريات العامة، وبين ضرورات النظام العام بصفة وقائية في إطار القاعدة الأصولية القائلة بأن الحرية هي الأصل والتقييد هو الاستثناء.

_يشكل الضبط الإداري أداة قانونية لتنظيم المجتمع وضبط توازنه، والإطار الأمثل لحماية الحريات العامة وضمان استقرارها، خاصة وأن إجراءاته تبقى خاضعة لمبدأ المشروعية.

_ رغم اتساع صلاحيات الإدارة في الظروف الاستثنائية وفق التفسير المرن لمبدأ المشروعية، إلا أن الإدارة تبقى خاضعة لقواعد المشروعية الاستثنائية تحت رقابة القاضي الإداري.

_لا تزال فكرة النظام العام من أكثر المفاهيم القانونية مرونة وقابلية للتطور المستمر، إذ يصعب وضع تعريف جامع لها لارتباطها الوثيق بالقيم والأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية المتغيرة زمانا ومكانا.

_يشكل النظام العام ركيزة قانونية ذات بعدين، فهو يمثل الغاية التي تبرر فرض القيود على حقوق الأفراد وحرياتهم، وهو ذاته الحد الذي لا يجوز للإدارة تجاوزه تعسفا وانحرافا بالسلطة.

قائمة المصادر والمراجع

قائمة المصادر والمراجع

أولا: قائمة المصادر

01_ الدستور

- دستور 1963، المؤرخ في 08 ديسمبر، الصادر في سبتمبر 1963، ج. ر، العدد 64.
- المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 7 ديسمبر 1996، المتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، ج. ر، عدد 76.
- المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، المتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء1 نوفمبر 2020، ج. ر، العدد 82.

02_ القوانين والأوامر

- الأمر رقم 66-156 مؤرخ في مؤرخ في 08-06-1966، يتضمن قانون العقوبات، ج. ر، العدد 49، معدل ومتمم.
- الأمر رقم 75-58 مؤرخ في 20 رمضان عام 1395 الموافق 26 سبتمبر سنة 1975 يتضمن القانون المدني، المعدل والمتمم، ج. ر، عدد 78، المعدل والمتمم.
- القانون التوجيهي رقم 88- 01 المؤرخ في 12 جانفي 1988، المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية، ج . ر، العدد 02.
- القانون رقم 90-30 مؤرخ في 14 جمادى الأول عام 1411 الموافق أول ديسمبر سنة 1990 يتضمن قانون الأملاك الوطنية، المعدل والمتمم، ج. ر، العدد 52، المعدل والمتمم.
- القانون 98-11 المؤرخ في 22 أوت 1998، المتضمن القانون التوجيهي والبرنامج الخماسي حول البحث العلمي والتكنولوجي 1998-2002، ج. ر. ج، العدد 62، المعدل والمتمم بالقانون رقم 08-05 المؤرخ في 23 فبراير 2008، ج. ر. ج العدد 10.

- القانون رقم 99-05 المؤرخ في 4 أبريل 1999، المتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي، ج. ر. ج، العدد 24.
- الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 16 يوليو سنة 2006، يتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، ج. ر، عدد 46.
- القانون رقم 08-08 مؤرخ في 23 فبراير 2008، يتعلق بالمنازعات في مجال الضمان الاجتماعي، ج . ر، العدد 11.
- القانون رقم 11-10 مؤرخ في 22-06-2011، يتعلق بالبلدية، ج ر. ج، العدد 37.
- القانون رقم 12-07 مؤرخ في 21-02-2012، يتعلق بالولاية، ج ر. ج، العدد 12.
- القانون رقم 18-11 مؤرخ في 02 يوليو سنة 2018، يتعلق بالصحة، ج. ر، العدد 46، المعدل والمتمم بموجب الأمر رقم 20-02 ممضي في 30 غشت، ج. ر، العدد 50.
- القانون رقم 18-04 مؤرخ في 10 مايو سنة 2018، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الالكترونية، ج. ر، العدد 27.
- القانون رقم 23-20 المؤرخ في 2 ديسمبر 2023، المتعلق بالنشاط السمعي البصري، ج. ر، العدد 77.
- القانون رقم 23-08 المؤرخ في 21 يونيو 2023، يتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية للعمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب، ج. ر، العدد 42.
- القانون رقم 25-14، المؤرخ في 13 غشت سنة 2024، يتضمن قانون الإجراءات الجزائية، ج. ر.، العدد 54.

03 _ النصوص التنظيمية

- المرسوم التنفيذي رقم 88-131 المؤرخ في 4 يوليو 1988 الذي ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، ج. ر، العدد 27.

- المرسوم التنفيذي رقم 96 –118 المؤرخ في 06 أبريل 1996 يعدل ويتمم المرسوم 87-159 المؤرخ في 21 يوليو1987، والمتعلق بتدخل الشركات الأجنبية في أعمال التنقيب والبحث عن المحروقات وإستغلالها، ج. ر، العدد 22.
- المرسوم التنفيذي 99-256 المؤرخ في 16 نوفمبر 1999، يحدد كيفيات إنشاء المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي وتنظيمها وسيرها، ج. ر، العدد 82.
- مرسوم التنفيذي رقم 01-101 المؤرخ في 21 أفريل 2001، والمتضمن إنشاء الجزائرية للمياه، ج. ر ، العدد 24.
- مرسوم التنفيذي رقم 02-43 المؤرخ في 14 جانفي سنة 2002، يتضمن إنشاء بريد الجزائر، ج. ر، العدد 04.
- مرسوم تنفيذي رقم 06-198 مؤرّخ في 31 مايو 2006، يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة، ج. ر، عدد 37، سنة 2006.
- المرسوم التنفيذي 06-419 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006، المتضمن تنظيم المدرسة الوطنية للإدارة وتسييرها، ج. ر، العدد 75.
- المرسوم الرئاسي رقم 15-247 مؤرخ في 16-09-2015، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج. ر، عدد 50 .
- المرسوم التنفيذي رقم 18 – 199 مؤرخ في 2 أوت 2018 متعلق بتفويض المرفق العام، ج. ر، العدد 48.
- المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، المتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء1 نوفمبر 2020، ج. ر، العدد 82.
- المرسوم التنفيذي 23-361 المؤرخ في 17 أكتوبر 2023، يحدد قائمة قطاعات الأنشطة ومناصب العمل التي تتطلب تنفيذ حد أدنى من الخدمة إجباريا وقائمة القطاعات والمستخدمين والوظائف الممنوع عليهم اللجوء إلى الإضراب، ج . ر، العدد 67.

- المرسوم التنفيذي رقم 23-362 المؤرخ في 17 أكتوبر 2023، يحدد دورية الاجتماعات الإجبارية المتعلقة بدراسة وضعية العلاقات الاجتماعية والمهنية والظروف العامة للعمل داخل المؤسسات والإدارات العمومية، ج. ر، العدد 67.
- المرسوم التنفيذي رقم 23-365، المؤرخ في 17 أكتوبر 2023، يحدد مهام وتشكيلة وكيفيات تعيين رئيس وأعضاء المجلس المتساوي الأعضاء للوظيفة العمومية في مجال المصالحة في النزاعات الجماعية للعمل، وكذا تنظيمه وسيره، ج. ر، العدد 67.

ثانيا: قائمة المراجع

01_ باللغة العربية

الكتب

- إبراهيم عبد العزيز شيحا، أصول الإدارة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2004.
- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ط 4، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986.
- أشرف عبد الفتاح أبو المجد، موقف قاضي الإلغاء من سلطة الإدارة في تسبيب القرارات الإدارية، دراسة مقارنة بين النظام القانوني المصري والفرنسي مع أحدث الأحكام القضائية والآراء الفقهية الفرنسية والمصرية ذات الصلة، الشركة العربية المتحدة للتسويق والتوريد، مصر، 2009.
- أماني فوزي السيد حمودة، ضمانات تنفيذ الأحكام الصادرة في المنازعات الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2015.
- بشير الشريف شمس الدين ولعقابي سميحة، قانون الضبط الاقتصادي، دار الهدى، الجزائر، 2021.

- بعلي محمد الصغير، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2013.
- بن صاولة شفيقة، إشكالية تنفيذ الإدارة للقرارات القضائية الإدارية–دراسة مقارنة–، ط02، دار هومه، الجزائر، 2012.
- جورج قوديل، القانون الإداري، ج 2، ط 1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، 2001.
- حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2010.
- حماد محمد شطا، تطور وظيفة الدولة، المرافق العامة، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1984.
- حمدي سليمان القبيلات، القانون الإداري، ط 1، دار وائل للنشر، عمان، 2008.
- حمدي قبيلات، القانون الإداري، ماهية القانون الإداري– التنظيم الإداري، النشاط الإداري– ، الجزء01، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2008.
- خالد خليل الظاهر، القانون الإداري، دراسة مقارنة، الكتاب الثاني، ط01، دار الميسرة، عمان، 1997.
- سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004، ص505.
- سامي جمال الدين، قضاء الملاءمة والسلطة التقديرية للإدارة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2010.
- سعاد الشرقاوي، القانون الإداري، دار النهضة العربية، 2009.
- سعيد السيد علي، أسس وقواعد القانون الإداري، دار الكتاب الحديث، مصر، 2009.
- سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، راجعه ونقحه محمود عاطف البنا، ط 7، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 2006.

- سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1979.
- ضريفي نادية، تسيير المرفق العام والتحولات الجديدة، دار بلقيس، الجزائر، 2010.
- طاهري حسين، القانون الإداري، دراسة مقارنة، ط2، دار الخلدونية، 2019.
- طعيمة الجرف، القانون الإداري، دراسة مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة، ملتزم الطبع والنشر – مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، 1970.
- عايدة الشامي، خصوصية الإثبات في الخصومة الإدارية، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2008.
- عبد الرؤوف هشام محمد بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية، ط01، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2008.
- عبد اللطيف قطيش، الإدارة العامة من النظرية الى التطبيق، دراسة مقارنة ط01، منشوراة الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2013.
- عبد الله طلبة، مبادئ القانون الإداري، الجزء 2، منشورات جامعة دمشق، سوريا، 1992.
- عبد الواحد القريشي، القضاء الإداري ودولة الحق والقانون بالمغرب، الشركة المغربية لتوزيع الكتاب، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2009.
- عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري التنظيم الإداري والمرافق العامة، دراسة مقارنة، ط 2، منشأة المعارف، مصر، 2004.
- عصمت عبد الله الشيخ، مبادئ ونظريات القانون الإداري، دار النهضة العربية، مصر، 1989.
- عمار عوابدي، القانون الإداري، ج02، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000.
- القاضي جهاد صفى، أبحاث في القانون الاداري، منشورات الحلبي الحقوقية، ط01، لبنان، 2009.

- ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 1996.
- مازن راضي ليلو، القانون الإداري، منشورات الأكاديمية العربية في الدنمارك، 2008.
- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2013.
- محمد باهي أبو يونس، الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام القضائية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2001.
- محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2012.
- محمد سعيد الليثي، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها – دراسة مقارنة–، ط 1، دار الصميعي للنشر والتوزيع، الرياض، 2009.
- محمد طه حسين الحسيني، وجيز القانون الإداري، منشورات مكتبة دار السلام القانونية، العراق، 2023.
- محمد فاروق عبد الحميد، نظرية المرفق العام في القانون الجزائري بين المفهومين التقليدي والاشتراكي، ديوان المطبوعات الجامعية، 1987.
- محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2006.
- محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري في جمهورية مصر العربية، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، مصر، 1973.
- محمد محمد عبد اللطيف، تفويض المرفق العام، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000.
- محمود سعد عبد المجيد، الحماية التنفيذية للأحكام الإدارية بين التجريم والتأديب والإلغاء والتعويض، دراسة نظرية وتطبيقية في ضوء الفقه وأحكام القضاء، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2012.
- مصطفى أبو زيد فهمي، القانون الإداري، الدار الجامعية، الإسكندرية، 1988.

- مصلح ممدوح الصرايرة، القانون الإداري، ط 02، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2014.
- منية شوا يدية، خوصصة المؤسسات العامة في التشريع الجزائري والمقارن، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2018.
- مهند نوح، القانون الإداري01، منشورات الجامعة الافتراضية السورية، سورية، 2018.
- ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري ط 03، متيجة للطباعة، الجزائر، 2006.
- نجيب أحمد عبد الله ثابت الجبلى، الإجراءات الخاصة للتنفيذ الجبري ضد الإدارة، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2006.
- نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الأول، ط 1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2008.
- هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، ط 01، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 1997.
- هيام مروة، القانون الإداري الخاص (المرافق العامة الكبرى وطرق إدارتها – الاستملاك – الأشغال العامة – التنظيم المدني)، ط02، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 2011.
- وليد بوجملين، قانون الضبط الاقتصادي في الجزائر، دار بلقيس، الجزائر، 2015.

الرسائل والمذكرات

- بوادي مصطفى، المرفق العام المحلي، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سعيدة، 2005-2006.
- بوسعيدة دليلة، الاضراب المهني بين المشروعية واللامشروعية في القانون الجزائري والقانون الفرنسي، رسالة دكتوراه، تخصص قانون قانون، جامعة تيزي وزو، 2019.

- غلاي حياة، حدود سلطات الضبط الإداري، مذكرة ماجستير، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2015.
- لزرق حبشي، أثر سلطة التشريع على الحريات العامة وضماناتها، رسالة الدكتوراه، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2013.
- لعلام محمد مهدي، نطاق سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، تخصص قانون عام، جامعة تلمسان، 2018.

المقالات

- إبراهيم يامة، سلطات الضبط الإداري ووسائل ممارسته في النظام القانوني الجزائري، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، المجلد 01، العدد 01، 2012.
- بالخير دراجي وعادل زياد، حدود سلطات الضبط الإداري لحماية الحقوق والحريات الفردية، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 10، العدد 02، 2019.
- بركات أحمد وبن يحي شهيناز، سلطات الضبط الاقتصادي، رؤية جديدة لوظيفة الدولة، مجلة الأستاذ الباحث للدرسات القانونية والسياسية، المجلد 05، العدد02، 2020.
- بركبية حسام الدين، تفويض المرفق العام مفهوم جديد ومستقل في إدارة المرافق العامة، مجلة المفكر، المجلد 12، العدد01، 2017.
- بن بريح ياسين، التنظيم القانوني لآليات الضبط الإداري، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، العدد 15، 2019.
- بن دراجي عثمان، تفويض المرفق العام كآلية حديثة لتسيير المرفق العمومي، مجلة آفاق علمية، المجلد 11، العدد 04، 2019.
- بن صوط صورية، اختصاصات البلدية في المحافظة على النظام العام الجمالي في التشريع الجزائري، مجلة آفاق علمية، المجلد 13، العدد 04، 2021.

- بن عباس مريم، العناصر الحديثة للنظام العام في القانون الاداري، مجلة الباحث للدراسات الاكاديمية، المجلد 07، العدد01، 2020.
- بن منصور عبد الكريم، نظرة مفاهيمية للمرفق العام في الجزائر، المجلة الجزائرية للدراسات التاريخية والقانونية، العدد 01 و02، 2016.
- بن يكن عبد المجيد، المرافق العامة ونظامها القانوني في التشريع الجزائري، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور بالجلفة، العدد 11، 2018.
- بوالشعور وفاء، المبادئ التي تحكم المرافق العمومية على ضوء التعديل الدستوري 2020، مجلة هيرودوت للعلوم الإنسانية والاجتماعية، المجلد 06، العدد 02، 2022.
- بوزيان عليان وعلي فتاك، فكرة النظام العام الجمالي وتطبيقاتها في التشريع الجزائري، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 01، العدد 01، 2015.
- بوهنتالة ياسين وزيبار الشاذلي، الضبط الإداري بين حماية النظام العام وضمان الحريات العامة، مجلة الحقوق والحريات، المجلد 13، العدد 02، 2025.
- التركاوي عمار، نظرية الموظف الفعلي، دراسة تحليلية في ضوء أحكام الفقه والاجتهاد القضائي، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 37 العدد 02، 2021.
- حافضي سعاد، إبرام اتفاقيات تفويض المرفق العام دراسة على ضوء المرسوم الرئاسي 15-247 المتعلق بتنظيم الصفقات وتفويض المرفق العام والمرسوم التنفيذي 18-199 المتعلق بتفويض المرفق العام، مجلة قانون النقل والنشاطات المينائية، المجلد 09، عدد خاص، 2022.
- حمو لطرش، تطور النظام العام وحماية الحواس الخمس، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، المجلد 10، العدد 01، 2015.
- دريسي ميلود وبن عمارة محمد، تأصيل فكرة النظام العام العمراني في التشريع الجزائري، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، المجلد 06، العدد 02، 2020.

- زكرياء سمغوني، المرفق العام المحلي في ظل القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية في الجزائر، مجلة البحوث القانونية والسياسية، المجلد 01، العدد 02، 2014.
- زهرة بالة، مجال صلاحيات الوالي في ظل قانون الولاية الجديد 12-07، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد13، العدد01، 2020.
- سامية بوطيبة، المؤسسة العمومية كأسلوب لتسيير المرفق العام في الجزائر، مجلة القانون، المجتمع والسلطة، المجلد 12، العدد 02، 2023.
- سمير بوعيسى، أساليب تمويل المرافق العمومية المحلية بالجزائر، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، العدد 05، 2017.
- سويلم فضيلة، دور الضبط الاقتصادي في حماية آليات السوق، مجلة الدراسات الحقوقية، المجلد 09، العدد 02، 2022.
- صالح زمال بن علي، أسس إبرام عقود تفويض المرفق العام في التشريع الجزائري، مجلة القانون المجتمع والسلطة، العدد 06، 2017.
- صبرينة عصام، تسيير المرفق العام في القانون الجزائري، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، العدد 05، 2017.
- طوبال بوعلام وزرقان وليد، الاستقالة والإضراب بين حق الممارسة والتزام الموظف بمبدأ حسن سير المرافق العامة، دراسة تحليلية في ظل التشريع الجزائري مجلة صوت القانون، المجلد 09، العدد 03، 2023.
- عبد الصديق شيخ، أشكال تفويض المرفق العام في ظل المرسوم التنفيذي رقم 18-199 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، مجلة الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، المجلد 12، العدد 02.
- علاق عبد القادر، إشكالية تحديد مفهوم للنظام العام، مجلة المعيار، المجلد 10، العدد 04، 2019.

- عمر تمدرتازا، حرية الاجتماعات والمظاهرات العمومية في الجزائر بين الاعتراف والتقييد، مجلة طبنة للدراسات العلمية الأكاديمية، المجلد 07، العدد 02، 2024.
- فارس عبد الرحيم حاتم، حدود سلطة الإدارة عند تطبيق مبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، المجلد 03، العدد 01، 2011.
- فرج عبد الرحيم كريم عودة، نظرية الموظف الفعلي وتطبيقاتها في القانون الإداري الفلسطيني، المجلة العصرية للدراسات القانونية، الكلية العصرية الجامعية – رام الله، فلسطين، المجلد 02، العدد 02، 2024.
- فرطاس الزهرة، المرفق العمومي بين تنوع معايير تقسيمه والمبادئ المتحكمة في سيره، المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية، العدد 01، 2016.
- فلاح عمار، الضبط الإداري، مفهومه والهيئات المنوطة به – دراسة في ضوء التشريع الجزائري، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، المجلد11، العدد 02، 2024.
- فوناس سهيلة، عقود تفويض المرفق العام دراسة مقارنة بين التشريع الجزائري والفرنسي، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 05، العدد 02، 2014.
- كواديك حمزة، التجربة الجزائرية في تطبيق عقد الامتياز كأحد الأساليب لمشاركة القطاع الخاص في إدارة وتسيير المرافق العمومية، مجلة أراء للدراسات الاقتصادية والادارية، المجلد 03، العدد 01، 2021.
- مبخوتة أحمد، الرقابة كضمانة لتحقيق الموازنة بين أعمال وتدابير الضبط الإداري وحماية الحريات والحقوق الأساسية، مجلة المعيار، العدد 18، 2017.
- محمد علي الخلايلة، مظاهر استقلال اجراءات التقاضي الإداري عن إجراءات الدعوى المدنية في القانون الأردني، مجلة دراسات، علوم الشريعة والقانون، تصدر عن الجامعة الأردنية، 2013، المجلد40، العدد01.
- محمد يحياوي نبيل، خصوصية الاستقالة ومبدأ استمرارية سير المرفق العام بانتظام، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، المجلد 06، العدد 01، 2022.

- مزردي عبد الحق، تنظيم ممارسة الإضراب في الإدارات والمؤسسات العمومية كضمانة لمبدأ الاستمرارية (دراسة على ضوء القانون رقم 23-08 ونصوصه التطبيقية) ، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، جامعة عمار ثليجي بالأغواط، المجلد 10، العدد 01، 2026.
- معمري المسعود ودبيح زهيرة، حدود وضوابط سلطات الضبط كضمان لحماية الحريات العامة، مجلة العلوم الإنسانية، المجلد 22، العدد 02، 2022.
- مغني منيرة، حزام فتيحة، عقد الايجار كأحد آليات تفويضات المرافق العمومية في الجزائر، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 07، العدد 03، 2022.
- منصور مجاجي، الضبط الإداري وحماية البيئة، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد 02، 2009.
- ميلاس محمد الزين، النظام القانوني للمرفق العام، مجلة دائرة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، المجلد 05، العدد 02، 2021.
- نصر الزرو، مبدأ تكييف المرافق العامة، مجلة صوت القانون، المجلد 07، العدد 03، 2021.
- نوارة تريعة، تطور عناصر النظام العام، مجلة الحقوق والحريات، المجلد 01، العدد 02، 2013.
- ياسر محمد حمدي الجبوري، وسائل تنفيذ القرار الإداري، مجلة جامعة تكريت للعلوم الإنسانية، 2008، المجلد 10، العدد10.

02_ باللغة الأجنبية

Ouvrages

- Ahmed MAHIOU, Cours de contentieux administratif, Office des Publications Universitaires, Alger, 1991.

- André DE LAUBADÈRE, Traité de droit administratif, T 01, 9ème édition, LGDJ, Paris, 1984.
- André de LAUBADERE, Yves GAUDEMET et Jean- Claude VENEZIA, Traité de droit administratif, Tome 01,15e éd, LGDJ, Paris, 1999.
- Didier BATSELÉ, Tony MORTIER et Martine SCARCEZ, Manuel de droit administratif, Bruylant, Bruxelles, 2010.
- Gillet-Lorenzi EMMANUELLE et Traoré SEYDOU, Droit administratif des biens, C. N. F. P. T, France, 2007.
- Gustave PEISER, Contentieux administratif, 12e éd, Dalloz, Paris, 2001.
- Hervé ARBOUSSET, Droit administratif des biens: Domaine des personnes publiques, expropriation pour cause d'utilité publique, travaux publics, Studyrama, France, 2005.
- Jean-Claude RICCI, les fondamentaux du droit administratif, Hachette, Paris, 1996.
- Martine LOMPARD et Gilles DUMONT, Droit administratif, 5éd, Dalloz, Paris, 2003.
- René CHAPUS, Droit administratif général, Tome 1, 15e éd., Montchrestien, Paris, 2001.

Articles

- André-Jean ARNAUD, De la régulation par le droit à l'heure de la globalisation, Quelques observations critiques, Revue Droit et Société, n° 35, 1997.
- Hervé MASUREL, L'exécution d'office des mesures de police administrative, A. J. D. A, 1999, Chroniques.
- Jacques CHEVALLIER, Le droit administratif, droit de privilège?, Pouvoir, revue française d'études constitutionnelles et politiques, 1988, N°46.
- Jean-Paul COSTA, L'exécution des décisions de justice, A. J. D. A, 1995, Chroniques.
- Marie-Aimée LATOURNERIE, Problématique du droit des propriétés publiques en France, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, Faculty of Law,University of split, Croatia, 2009, N°01.
- Marie-Anne FRISON-ROCHE, Définition du droit de la régulation économique, RECUEIL DALLOZ, 2004, n° 02.

- Nelly FERREIRA, La notion d'exécution d'office, A. J. D. A, 1999, Chroniques.
- Pierre-Laurent FRIER, L'exécution d'office: principe et évolutions, A. J. D. A, 1999, Chroniques.

مواقع إلكترونية

- Conseil d'Etat, Assemblée, du 27 octobre 1995, 136727, publié au recueil Lebon https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000007877723/ .2026/06/29
- C.C., N° 93-325 DC 13 août 1993, cons. https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1993/93325DC.htm.2026/05/22

فهرس الموضوعات

الموضوع	رقم ص
• **مقدمة عامة**	01
• **المحور الأول: المرفق العام**	04
المطلب الأول: تعريف المرفق العام وتحديد عناصره	05
الفرع الأول: تعريف المرفق العام	06
أولا- المعنى العضوي	06
ثانيا- المعنى الوظيفي أو الموضوعي	07
الفرع الثاني: عناصر تحديد المرفق العام	09
أولا- ينشأ المرفق العمومي بغرض تحقيق المصلحة العامة	09
ثانيا- خضوع المرفق العام لسلطة الدولة	11
ثالثا- مشروع عام منظم	12
رابعا- الخضوع لنظام قانوني استثنائي	12
المطلب الثاني: أنواع المرافق العامة	13
الفرع الأول: تقسيم المرافق العامة من حيث طبيعة النشاط الذي تزاوله	13
أولا- المرافق الإدارية	13
ثانيا- المرافق الاقتصادية	15
ثالثا- المرافق المهنية	20
رابعا- المرافق الاجتماعية	21
الفرع الثاني: التقسيمات الأخرى للمرافق العامة	22
أولا- تصنيف المرافق العامة حسب نطاق نشاطها المكاني	22
ثانيا- تصنيف المرافق العامة من حيث مدى الإلتزام بإنشائها	25
ثالثا- أنواع المرافق العامة من حيث أداة الإنشاء والالغاء	26
رابع- تقسيم المرافق العامة بحسب تمتعها بالشخصية المعنوية	29

المطلب الثالث: المبادئ التي تحكم المرافق العامة	30
الفرع الأول: مبدأ المساواة أمام المرفق العام	31
أولا– مساواة المنتفعين من خدمات المرفق	32
ثانيا– مساواة المرتفقين من حيث التكاليف والأعباء	33
المساواة في الالتحاق بالوظائف العامة	34
الفرع الثاني: مبدأ تكيف المرفق العام – قابلية المرفق العام للتغيير–	35
الفرع الثالث: مبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد	39
أولا– الضمانات التشريعية	41
ثانيا– الضمانات القضائية	51
المطلب الرابع: طرق إدارة المرافق العامة	55
الفرع الأول: الأساليب العامة الكلاسيكية	56
أولا– الاستغلال المباشر	56
ثانيا– أسلوب المؤسسة العامة	57
الفرع الثاني: الأساليب الخاصة –الحديثة–	63
أولا– تفويض المرفق العام	63
ثانيا– أسلوب الاقتصاد المختلط (الاستغلال المختلط)	71
• **المحور الثاني: الضبط الإداري**	74
المطلب الأول: مفهوم الضبط الإداري وأغراضه	75
الفرع الأول: مفهوم الضبط الاداري	76
أولا– تعريف الضبط الإداري	76
ثانيا– خصائص الضبط الإداري	77
ثالثا– تمييز الضبط الإداري عن الأنظمة المقاربة له	79
الفرع الثاني: أهداف الضبط الإداري	84
أولا– النظام العام	84

ثانيا– الأهداف أو العناصر التقليدية للنظام العام والضبط الإداري	86
01–الأمن العام	86
02–الصحة العامة	87
03– السكينة العامة	88
ثانيا– الأهداف الحديثة لوظيفة الضبط الإداري	88
01– النظام العام الأدبي	89
02– النظام العام الجمالي– جمال الرونق والرواء–	89
03– النظام العام الاقتصادي	90
04– احترام الكرامة الإنسانية	91
المطلب الثاني: وسائل الضبط الإداري وأنواعه	92
الفرع الأول: وسائل الضبط الإداري	92
أولا– الوسائل المادية	93
ثانيا– الوسيلة البشرية	93
ثالثا– الوسائل القانونية	93
01– لوائح الضبط	94
02–القرارات الفردية	96
03– أسلوب التنفيذ الجبري أو المباشر	97
الفرع الثاني: أنواع الضبط الإداري	101
أولا– الضبط الإداري العام	102
ثانيا– الضبط الإداري الخاص	102
المطلب الثالث: هيئات الضبط الإداري	103
الفرع الأول: سلطات الضبط الإداري على المستوى الوطني	103
أولا– رئيس الجمهورية	104
ثانيا– الوزير الأول أو رئيس الحكومة	104
ثالثا– أعضاء الحكومة	105

الفرع الثاني: سلطات الضبط الإداري على المستوى المحلي	105
أولا– الوالي	105
ثانيا– رئيس المجلس الشعبي البلدي	106
المطلب الرابع: حدود سلطات الضبط الإداري	108
الفرع الأول: حدود سلطات الضبط الإداري في الحالة العادية	108
أولا– التقيد بمبدأ المشروعية	109
ثانيا– خضوع الإجراءات الضبطية لرقابة المشروعية	110
الفرع الثاني: حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية	111
أولا– التنظيم القانوني لسلطة الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية	112
ثانيا– الرقابة القضائية على عمليات الضبط في الظروف الاستثنائية	113
خاتمة	115
قائمة المصادر والمراجع	118
فهرس الموضوعات	134