

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

Ministry of Higher Education
and Scientific Research



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي.

University Center "EChrif
Bouchoucha" Aflou.

المركز الجامعي "الشريف
بوشوشة" افلو.

معهد: الحقوق والعلوم السياسية

قسم: الحقوق

مطبوعة بيداغوجية بعنوان

محاضرات في مقياس النشاط الإداري - الجزء الثاني -

المستوى: سنة أولى ليسانس

السداسي: الثاني

اعداد الدكتور: عوية محمد

الرتبة: أستاذ محاضر قسم -ب-

السنة الجامعية 2023/2022

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

Ministry of Higher Education
and Scientific Research



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي.

University Center "EChrif
Bouchoucha" Aflou.

المركز الجامعي "الشريف
بوشوشة" افلو.

معهد: الحقوق والعلوم السياسية

قسم: الحقوق

مطبوعة بيداغوجية بعنوان

محاضرات في مقياس النشاط الإداري - الجزء الثاني -

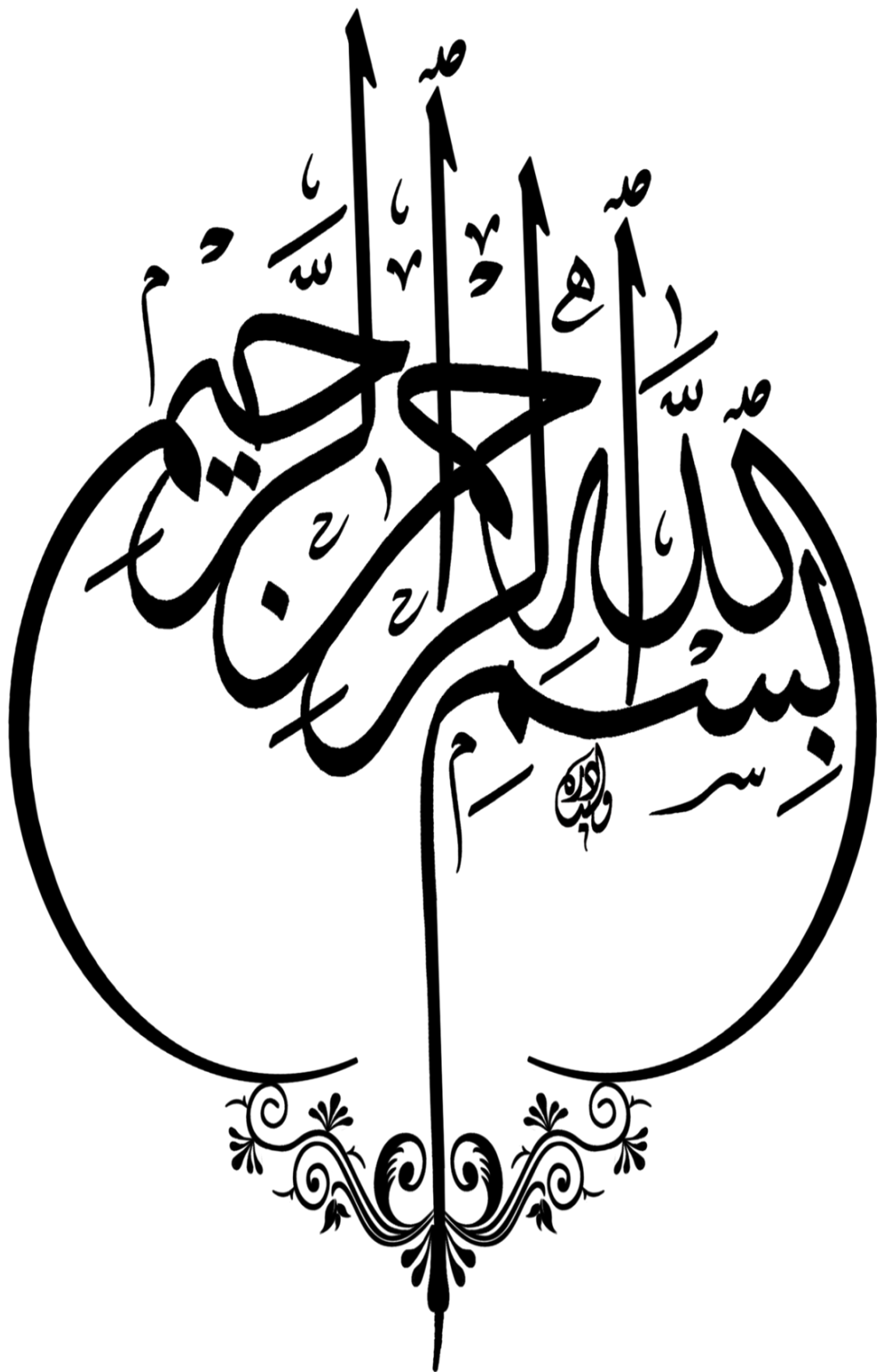
المستوى: سنة أولى ليسانس

السداسي: الثاني

اعداد الدكتور: عوية محمد

الرتبة: أستاذ محاضر قسم -ب-

السنة الجامعية 2023/2022



الإدارة الحديثة في الدولة أنشطة متعددة وتختلف من حيث نوعها ولها دور في مدة تدخل الإدارة في الحياة الاقتصادية كما تجدر الإشارة في تدخل الإدارة في نشاط الأفراد وذلك في تنظيم هذا النشاط كما أن لها دور في توجيه هذا النشاط الاقتصادي وذلك عن طريق تشجيع نشاط معين من خلال تقديم التسهيلات كما أنها في بعض الأحيان تقوم إلى ابعدها من ذلك وهو مزاوله وتنظيم هذا النشاط بنفسها ومراقبة النشاط وفق ضوابط معينة.¹

من المعروف أنه ومن خلال نشاط الإدارة يتجه إلى إشباع الحاجات العامة للجمهور (الأفراد) وذلك عن طريق أسلوبين :

1- أسلوب المرافق العامة : وذلك عن طريق إنشاء المشروعات وتسييرها وإدارتها وتضمينها من خلال أموالها تحقيقا للمصلحة العامة للأفراد .

2- وهناك أسلوب ثاني في نشاط الإدارة ويعتبر الجانب السلبي لعمل الإدارة وذلك عن طريق الحد من حريات الأفراد وذلك تحقيقا للمصلحة العامة سيما:

الضبط الإداري: وتمثل في فسح المجال لنشاط الأفراد أو القطاع الخاص بجانب من مهمة إشباع الحاجات الأساسية والعامة للأفراد وفق ضوابط معينة ويعبر عن ذلك تلك الضوابط والإجراءات التي تحد من حريات الأفراد تحقيقا للمصلحة العامة كما تفرض عليه بعض الرقابات الإدارية لهذا النشاط بهدف تحقيق المصلحة العامة وتحقيقا للنظام العام² والتي تبين لنا معرفة صورتي النشاط الإداري أكثر تفضيلا وتحديد كل معنى على حدة يجب علينا يجب علينا معرفة الموضوع الأول وهو المرفق العام وكذلك معرفة الضبط الإداري.

الفصل الأول: المرفق العام.

الفصل الثاني : الضبط الإداري.

¹ صلاح يوسف عبد المنعم، أثر القضاء الإداري على النشاط الإداري للدول، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة عين شمس ، القاهرة، سنة 2003 ص ص43.

² عصام علي الدبس، القانون الإداري، الكتاب الأول، ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن؟، 2014،/ ص 417

الفصل الأول: ماهية المرفق العام

للإدارة مظهرين أساسيين - إيجابي وسلبي - ويعد المرفق العام النشاط الإيجابي لعمل الإدارة والغاية منه هو تحقيق المصلحة العامة وإشباع حاجات الجمهور.

ولقد تم التطرف إلى فكرة المرفق العام كأس للقانون الإداري بما أنه ترد عليها معظم نظريات القانون الإداري والتي أقرها القضاء الإداري ومثال على ذلك العقود الإدارية، الوظيفة العامة

من خلال هذه المقدمة يجب التطرق إلى موضوع المرفق العام وذلك عن طريق دراسة

- مفهوم المرفق العام .و عناصره.

- النظام القانوني للمرفق العام .

- المبادئ التي تقوم عليها المرافق العامة .

- طرق وأساليب تسيير المرافق العامة .

المبحث الأول: ماهية المرفق العام

من خلال هذا المبحث يجب علينا التطرق إلى تعريف المرفق العام وعناصره (أركان) ، أنواع المرافق العامة، والنظام القانوني للمرافق العامة

المطلب الأول: عناصر وتعريف المرفق العام

من المعروف جليا أن مفهوم المرفق العام يتسم بالغموض وأثار الكثير من الجدل في الفقه القانوني وذلك لعدم تعريفه تشريعيًا أو قضائيًا وترك المجال إلى التعريف الفقهي استنادًا على التعريفات الفقهية فهناك من عرفه تعريفًا عضويًا (شكلًا) وهناك من عرفه تعريفًا موضوعيًا والأساس الثالث عرف المرفق عن طريق الجمع بين المعيارين (المختلط).

الفرع الأول: التعريف العضوي

تبعاً لهذا المعيار يعتبر المرفق العام كل منظمة عامة تنشئها الدولة وتخضع لإدارتها وذلك لتحقيق المصلحة العامة.

ومن خلال هذا التعريف أعتبر مرفق القضاء والأمن والدفاع مرافق عامة (مرافق إدارية بطبيعتها)¹ وذلك لأنها تقوم بتقديم خدمة للجمهور وبدون مقابل.

ولقد عرف الدكتور أحمد محيو بأن المرفق العام تبعاً لهذا المفهوم الإدارة بشكل عام أو مؤسسة إدارية محددة².

الفرع الثاني: التعريف الموضوعي:

بالنظر إلى هذا المعيار (الموضوعي) يعتبر المرفق العام كل نشاط يباشره شخص معنوي عام (الدولة- البلدية- الولاية) لتحقيق المصلحة العامة³. كما يعبر عنه كل نشاط أو مشروع تقوم به الدولة بنفسها أو تحت إشرافها بصفة مباشرة أو غير مباشرة وتقوم برقابة هذا المشروع وذلك تحقيقاً للمصلحة العامة للجمهور، إلا أنه يستثنى من خلال هذا التعريف نشاط المؤسسات الخاصة بالإضافة إلى خاصية تحقيق الربح تعتبر خارج إطار هذا التعريف إل أن بعض الجهود الفقهية حاولت أن تجمع بين التعريفين السابقين حيث عرف المرفق العام على أنه ... مشروع يعمل بانتظام واطراد تحت إشراف الحكومة بقصد أداء خدمة عامة للجمهور مع تميزه بنظام قانون متميز⁴.

الفرع الثالث: أركان أو عناصر المرفق العام

تعتبر عناصر المرفق العام من أهم الركائز التي يقوم عليها المرفق العام وتعتبر كأعمدة يكمن تلخيصها فيما يلي:

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط3 جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013 ص414
² أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ط4، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986 ص 430.
³ سلمان محمد الطماري، مبادئ القانون الإداري، (دراسة مقارنة) الكتاب الثاني، دار الفكر العربي، القاهرة، 1979، ص25.

1- يعتبر مشروع أي يبقى أنه يدار من طرف أجهزة إدارية (مالية- بشرية- فنية)

2- ارتبط المرفق العام بالدولة (شخص معنوي عام)

3- له هدف عام أو مصلحة عامة

4- له قانون متميز وهم العنصر المادي (قواعد القانون الإداري).

أولاً: المرفق العام مشروع عام :

أي أنه مشروع منظم وتشرف عليه أجهزة إدارية مشتملة على الوسائل المادية والبشرية والقانونية والفنية وذلك لتحقيق المصلحة العامة وبمعنى آخر أنه مشروع تشرف عليه الدولة أو الجهاز الذي يتمتع بالتنظيم الإداري ويعد هذا التنظيم من ركائز العمل الإداري الفني بشكل جيد¹

الوسائل البشرية : وهي مجموعة موظفين تقوم بمهمة التخطيط . والتوجيه والإشراف والتنفيذ.

الوسائل المادية : وهي عبارة عن أموال المرافق العامة التي من خلالها يمكن تسيير المرفق العام التي تحقق المصلحة العامة

الوسائل القانونية : وهي مجموعة الوسائل التي تنبثق عن تنظيم المرافق العامة من خلال التنظيم والنظام القانوني المسير للمرفق وقد تختلف من كرفق إلى آخر حسب طبيعة النشاط.

المرفق العام تنشئه الدولة: أي أن الدولة هي التي تقوم بإنشاء المرفق العام وتقوم بالإشراف عليه من حيث التنظيم والرقابة، كما هو الحال إذا عهد هذا المرفق إلى شخص معنوي -خاص- مع شرط تحقيق المصلحة العامة كما تجدر الإشارة إلى معيار السلطة العامة لما يكتسي هذا العنصر من أهمية بالغة في تحقيق المصلحة العامة إلا أن هذا المعيار اثر الكثير من الجدل وخاصة بعد ظهور فكرة أزمة المرفق العام بعد ظهور المرافق العامة الاقتصادية وذلك لأن هذه الأخيرة تعتمد كثيراً على قواعد القانون الخاص، وذلك لطبيعة هذا النشاط الذي يتسم بالسرعة في الأداء عكس قواعد القانون العام الذي يتسم بالبطء.

¹ محمد الشافعي أبوراس، القانون الإداري، عالم الكتب القاهرة، 1990، ص 206.

ثانيا: المرفق العام يحقق المصلحة العامة

باعتبار المرفق العام يحقق المصلحة العامة والتي لا تستهوي الأفراد والأشخاص المعنوية الخاصة لتحقيقها وذلك أيضا لعدم قدرتهم على تحقيقها ولا يستطيعون القيام بها وتجدر الإشارة هنا أن هذا المفهوم تغير وذلك بعد تطور مفهوم تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية وتطور مفهوم الدولة بالمفهوم الاقتصادي من دولة حارسة إلى دولة متدخلة والدليل على ذلك ما ذهب إليه القضاء الإداري الفرنسي ممثل في مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ 13 ماي 1988 تحت مسمى (صندوق الخدمة الاجتماعية أو الصندوق الابتدائي (caisse primaib)¹

وعليه يمكن القول أن إنشاء المرفق العام هو تحقيق المصلحة العامة وإشباع حاجيات الأفراد²

ثالثا: خضوع المرفق العام لنظام قانوني متميز

بالإضافة إلى العناصر السابقة اشترط موضوع المرفق العام إلى نظام قانوني متميز أي خضوعه إلى قواعد استثنائية وغير مألوفة في قواعد القانون الخاص ويقصد بهذه القواعد القانونية الاستثنائية مجموعة القواعد والمبادئ القانونية التي ليس لها مثيلا في قواعد القانون الخاص بالإضافة إلى خاصية أن القانون الإداري قانون مستقل وتختلف عن القوانين الأخرى، وباعتباره وسيلة السلطة العامة في تحقيق المصلحة العامة الذي توجب أن يحكم هذا المرفق بنظام قانوني متميز وذلك من خلال إنشائه وتنظيمه وطرق تسييره والرقابة عليه .

إلا أن هذا الرأي لم يعد صحيحا وخاصة بعد ظهور أزمة المرفق العام وطور المرافق الاقتصادية التي تخضع في بعض نشاطاتها للقانون الخاص فقد أصبح هذا الشرط لا يصلح في كل الحالات³

¹ اجتهاد مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 04 مارس 1910 في توسيع نطاق الاختصاص الإداري فيما يتعلق بتدابير الخدمات العامة للإدارات والبلديات

² د. شاكري سمية، محاضرات في قانون المرافق العامة، السداسي الأول جامعة محمد لمين دباغين، سطيف 2019-2020 ص ص16.

³ شاكري سمية، المرجع السابق، ص 16.

المطلب الثاني: أنواع المرافق العامة

لا تتخذ المرافق العامة شكلا واحدا ولكن تتعدد أشكالها وذلك وفقا بتحديد الزوايا التي تنظر منها لتقسيم المرافق العامة فمنها من يقسمها حسب طبيعة النشاط مرافق إدارية ومرافق إقتصادية وأخرى إجتماعية ومهنية ويمكن تقسيمها من حيث مدى إلزاميتها من طرف الدولة من حيث الإنشاء إلى مرافق إجبارية وأخرى إختيارية وكذلك من حيث استغلالها فمنها ما يتمتع بالشخصية المعنوية، مستقلة وأخرى تابعة لا تتمتع الشخصية المعنوية .

الفرع الأول: من حيث طبيعة النشاط

تنقسم إلى أربعة أنواع وهي على النحو التالي :

أولا: المرافق الإدارية :

يطلق عليها المرافق الإدارية البحتة¹ وهي التي تزاوّل نشاطا إداريا بحتا خالصا والتي تنشأها الإدارات العامة والتي تمارس نشاطا إداريا تقليديا وتختلف على النشاط الخاص ويدخل في صميم الوظيفة الإدارية وعلى رأسها مرفق الدفاع والأمن والقضاء والصحة والتعليم وعليه فإن،² ها تلك المرافق التي لا تستطيع الأفراد أو الخواص³ القيام بها وتخضع لقواعد القانون العام وتخضع لقواعد القانون الإداري كما أنها ترتبط الجانب السيادي للدولة الأمر الذي يؤدي إلى أنه لا يمكن أن يعهد بها للأفراد كما لها من خطورة كبيرة على السيادة الوطنية وللمرافق الإدارية أهمية حيوية في بناء الدولة وتقديم خدمات جوهرية للمواطنين ويعبر كذلك عن كيان الدولة.

تعتبر المرافق الإدارية الأقدم والأكثر تنوعا لذا لم يجد الفقه صعوبة في تعريفها وعرفها من المنظور السلبي بحيث عرفها بأنها: "تلك المرافق التي لا تعتبر مرافق صناعية أو تجارية أو مهنية" ويخضع هذه المرافق لقواعد القانون العام في أغلب نشاطها لأنها تستخدم وسيلة القانون العام واستثناءً لقواعد القانون الخاص.

¹ عمار بوضياف، القانون الإداري ، الجزء الثاني د.م.ج الجزائر 2000 ص 59

² عبد الكريم بن منصور ، نظرة مفاهيمية للمرفق العام في الجزائر، المجلة الجزائرية للدراسات التاريخية والقانونية، العدد 1-2 جوان 2016 ص ص 169، 203 ص 174.

³ حماد محمد شطا، تطور وظيفة الدولة ، الكتاب الأول، نظرية المرفق العام ، د.م.ج 2003 ص 283

ثانياً: المرافق الاقتصادية

ظهرت المرافق الاقتصادية عقب الحرب العالمية الأولى والحرب العالمية الثانية وذلك بعد الدمار الشامل الذي لحق بالدولة أدى إلى تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية وكذلك تدخل الخواص في إنشاء بعض المرافق ذات النفع العام، حيث ظهرت مرافق ذات طابع صناعي وتجاري يشبه ما يقوم به الأفراد الخواص ومن بين هذه المرافق الاقتصادية شركة المياه شركة الكهرباء والغاز شركة النقل العمومي البريد مما دعا الفقه والقضاء إلى ضرورة تحرير هذه المرافق من الخضوع لقواعد القانون العام¹.

ولقد أثار ظهور هذه المرافق (المرافق الاقتصادية) شكلاً قانونياً وهو إيجاد معيار فاصل بين المرافق الإدارية والمرافق الاقتصادية

1- التمييز بين المرافق الإدارية والاقتصادية

اختلف الفقه في التمييز بين المرافق الإدارية والاقتصادية فتعددت المعايير فيهم من أعتد على معيار الهدف وهناك من اعتمد على معيار القانون المطبق وهناك من اعتمد على طبيعة النشاط ويمكن تلخيصها في معايير فقهية وأخرى قضائية

موقف الفقه: اختلف الفقهاء في تحديد معيار للتمييز بين المرافق الإدارية والاقتصادية من حيث زاوية النظر إلى المرفق العام من حيث الشكل والموضوع².

المعيار الشكلي: يغلب على هذا المعيار هو المظهر الخارجي للمشروع أو المرفق فإذا اتخذ المشروع شكل المشروعات الخاصة كما لو قمت إيداعاً عن طريق شركة خاصة فإنه مرفق إقتصادي أما إذا تمت إدارته بواسطة إدارة عامة أو تحت رقابتها واستخدام فيها أساليب السلطة العامة أعتبر مرفق عام إداري؟

¹ مازن راضي ليلو، القانون الإداري، منشورات الأكاديمية العربية في الدانمارك، 2008 ص 71

² عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 422

أما من خلال المعيار الموضوعي : فيمكن تخليصها في ما يلي :

معيار الهدف: يرى هذا العيار إلى التمييز بين المرافق الإدارية والمرافق الاقتصادية على أساس الغرض الذي يستهدفه المرفق، فإذا كان الغرض الذي يستهدفه المرفق العمومي هو تحقيق الربح فإنه يعتبر مرفق عمومي اقتصادي وذلك لأن المرافق الإدارية تستهدف الربح ولكن لا بد الإشارة إلى فرض الرسوم التي تدفع في بعض الأجهزة الإدارية من طرف المواطنين التي لا تعتبر ربحاً للإدارة أما بخصوص المقابل المالي الذي يدفعه المواطن نتيجة استغلاله للمرفق الاقتصادي الذي يعتبر عن الربح

معيار القانون المطبق: إذا كان القانون المطبق هو القانون الإداري فإن المرفق يعد إدارياً أما إذا كان القانون المطبق هو القانون الخاص يعد هذا المرفق مرفقاً اقتصادياً لا يعد هذا المعيار معياراً فاعلاً وذلك لأنه غير منطقي في الطرح القانوني إذ لا يمكن تحديد القانون المطبق على المرفق ثم الجهة القضائية المختصة قبل تحديد نوع المرفق¹.

معيار ضبط النشاط: يعتبر هذا النشاط أكثر المعايير شيوعاً بالنظر لدقته يرى جانب من الفقه أن المرفق الاقتصادي يقوم على النشاط الاقتصادي الذي يكون إنا تجارياً أو صناعياً عكس النشاط الإداري الذي يقوم على تقديم منفعة عامة والتي قد تكون مادية ومعنوية².

موقف القضاء الإداري من هذه المعايير

يجري تصنيف هذه المرافق عبر مراحل³

المرحلة الأولى: يفترض أن المرفق له طابع إداري إلا أن هذا الافتراض يمكن إثبات عكسه

المرحلة الثانية: يعمل القاضي على البحث عن مدى توفر معايير المرفق العام الاقتصادي الثلاث وهي

¹ شاكري سمية، المرجع السابق، ص 20

² هاني علي الطهاوي، القانون الإداري [ماهية القانون الإداري- التنظيم الإداري- النشاط الإداري] دار العلم والثقافة للنشر والتوزيع ، الأردن 2001 ص 212

³ مروان محي الدين القطب، طرق مخصصة المرافق العامة، الدراسة مقارنة ط1 منشورات الحلبي الحقوقية ، لبنان، ص 27

1. طبيعة نشاط المرفق العام أي أن النشاط مماثل لنشاط الأفراد

2. مصادر التمويل : أي مصادر التمويل تكون من طرف المستفيدين -مقابل مالي- شكل ثمن للخدمة.

أسلوب التشغيل : أي أن المرفق يدار وفق قواعد القانون الخاص

من حيث القانون الواجب التطبيق	الوسائل البشرية العاملين به	من جهة الجهة القضائية المختصة
مرفق عام إداري	موظفين عموميين خضوعهم لقانون الوظيفة العامة	القضاء الإداري محكمة إدارية مدلس الدولة
مرفق اقتصادي	عمال يخضعون لقانون العمل	قضاء عادي محكمة ابتدائية مجلس قضاء المحكمة العليا

الفرع الثاني: المرافق الاجتماعية والمهنية:

تقوم بتبيين هذا العنصر إلى مرافق اجتماعية ومرافق مهنية

المرافق الاجتماعية :

تعتبر عنها تلك المرافق التي تحقق المنفعة العامة وتحقق خدمات اجتماعية لأفراد المجتمع مثال على ذلك: الضمان الاجتماعي، التأمين الاجتماعي التقاعد مراكز الراحة وهي تخضع إلى القانون العام والخاص في بعض منازعاتها وتخضع للقانون الإداري¹

المرافق المهنية :

تقوم هذه المرافق على تنظيم بعض المهن في الدولة وذلك عن طريق تنظيمها ومراقبتها ويقوم بهذا العمل لضمان هذه المهن أنفسهم تم ظهور هذا النوع من المرافق عقب الحرب العالمية الثانية وهي تنشئها الدولة بهدف تحقيق المنفعة العامة وتوجه النشاط المهني وتحمي معالم هذه

¹ شاكري سمية، المرجع السابق، ص 21

المهن في الدولة وذلك من خلال فرض أسسا لهم بهذه المرافق إجبارياً¹ وتركت للنقابات في شكل مرافق عامة عمومية وكذلك منحها امتيازات السلطة العامة ويكون عن طريق الانتخاب وتعتبر هذه النقابات قرارات إدارية تخضع للطعن بالإلغاء.

تخضع هذه النقابات المهنية للسلطات المركزية فهي تحت وصاية السلطة العامة عكس النقابات العمالية فهي مستقلة.

- النقابات المهنية هي مرافق عمومية تخضع للقانون الإداري أم النقابات العمالية فليست مرافق عمومية
- النقابات المهنية الانخراط فيها إجبارياً أما النقابات العمالية فهي اختيارية
- النقابات المهنية تتمتع بالشخصية المعنوية وامتيازات السلطة العامة
- يخضع المرفق العام المهني إلى مزيج من قواعد القانون العام والقانون الخاص
- الفرق بين المرافق المهنية والمرافق الاقتصادية

يمكن الجمع بين المرافق المهنية والمرافق الاقتصادية أن كلاهما يعتبر مرافق عمومية تنشأ من طرف الدولة وتهدف لتحقيق المنفعة العامة أما أوجه الاختلاف يمكن حصرها فيما يلي:

- المرافق المهنية ليست مرافق ربحية عكس المرافق الاقتصادية فإنها تحقق الربح
- المرافق الاقتصادية هي عبارة عن تدخل الدولة في اختصاصات الأفراد وتحد من الصلاحيات المخولة لهم بينما المرافق المهنية هي عبارة عن مساهم الدولة في حماية حقوق ومصالح المنتمين إلى المهنة .
- تطبيق كل منه القانون العام والخاص في هذه المرافق حيث تخضع المرافق الصناعية والتجارية للقانون العام في تسييرها وتنظيمها فيما يحكم القانون الخاص نشاطها أما المرافق المهنية فينحصر

¹ المادة 09 من القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعليه ج.ر.ر.ر. العدد 39 ص 03 يفصل مجلس الدولة ابتدائياً ونهائياً في الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية

تكوينها النقابي يخضعها للقانون الخاص فيما يحكم نشاطها بصفة عامة القانون العام وتخضع منازعاتها للقضاء الإداري¹.

تقسيم المرافق من حيث امتدادها الإقليمي :

تقسم إلى مرافق وطنية وأخرى مرافق عامة محلية إقليمية

المرافق العامة الوطنية :

هي مجموعة التي تمت إلى جميع إقليم الدولة وتسمى أيضا المرافق القومية ويسع نشاطها ليشمل جميع إقليم الدولة وهي تدار من طرف السلطة المركزية وعادة ما يكون أسلوب موحد ومثلها : مرفق الدفاع - مرفق الأمن - مرفق القضاء- الوزارات- المنظمات المهنية الوطنية وغيرها

المرافق العامة المحلية :

هي تلك المرافق التي تنشأ الدولة وتحقق المنفعة العامة على المستوى الإقليمي وتتباها وحدت الإدارة المحلية (البلدية- الولاية) وتقوم بنشاطها بحيز جغرافي معين، وتعهد بإدارتها إلى الوحدات المحلية مثلا مرفق النقل، مرفق توزيع المياه والكهرباء، كما تجدر الإشارة أنه لا يمكن أن تفصل المرافق الوطنية عن المرافق المحلية فكل منها يكمل الآخر².

كما تجدر الإشارة إلى أن هناك تقسيمات أخرى للمرافق وذلك من حيث الحاجة إلى وجودها وتنقسم إلى مرافق (إجبارية) وهي التي لا بد على الدولة إنشاءها وهناك مرافق (إختيارية) أي أن الدولة حرة في إنشائها من عدمه وهي تختلف من دولة إلى أخرى.

وهناك تقسيم آخر من حيث (الاستقلالية) بعبارة أخرى هناك مرافق تتمتع بالشخصية المعنوية والأصل العام أن أغلب المرافق تتمتع بالشخصية المعنوية وذلك حسب المادة 49 و 50 من القانون المدني الجزائري إلا أنه توجد بعض المرافق العامة التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية

¹ شكري، سمية، المرجع السابق، ص 21

² يعلى محمد الصغير، القانون الإداري (التنظيم الإداري ، النشاط الإداري) دار العموم للنشر والتوزيع ، عنابة، 2013 ص 243.

ولا بالاستقلالية هذا تبعا لأسلوب تسييرها وغالبا ما يكون أسلوب التسيير المباشر فإنها لا تتمتع بالشخصية المعنوية .

تقسيم المرافق من حيث أداة الإنشاء :

تنقسم هذه المرافق من حيث أداة الإنشاء فيها ما ينشأ عن طريق نص تشريعي وأخرى تنشأ عن طريق نص تنظيمي.

لا يوجد نظام قانوني يسن إنشاء، إلغاء وتنظيم المرافق العمومية وذلك لامتيازات طبيعة النشاط.

تجدر الإشارة أنه المرفق هو الذي تنشئه الدولة وهدفه هو تحقيق المصلحة العامة أو النفع العام ومن خلال عبارة أنه تنشئه الدولة نطرح التساؤل التالي: من هي الجهة التابعة للدولة التي تنشئه؟

من المعروف جليا أن الدولة ثلاث سلطات متمثلة في السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية لذا من هذه الجهة أو السلطة التي خول لها إنشاء المرافق العامة : ومن خلال معرفتنا للسلطة القضائية ومعرفة المهام المنوطة بها وهي النظر في القضايا المطروحة أمامها يمكن استبعاد هذه السلطة ويبقى أمر الإنشاء يتراوح بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية¹.

¹ شكري سمية، المرج السابق، ص 25

المبحث الثاني: النظام القانوني للمرفق العام

وتجدر الإشارة إلى التطور التاريخي لإنشاء المرافق العامة بداية من فرنسا بإعتبارها مهذا للقانون الإداري ومن ثم نخرج عن سلطة الإنشاء لهذه المرافق في الجزائر

المطلب الأول: إنشاء المرافق العامة في فرنسا

أسفرت المبادئ الفقهية والقضائية في فرنسا أن إنشاء المرافق العامة إلا بقانون أي من السلطة التشريعية والباعث على ذلك هو أن المرافق العامة تضع حدا لحرية الأفراد وحقوقهم والدليل على ذلك هو ما ذهب إليه الفقه الفرنسي قبل سنة 1958 أن للبرلمان حق إنشاء المرافق العامة الوحيد وذلك وفقا لحجج¹.

إن المرفق العام يحتاج إلى موظفين وعمالة تنظيم هؤلاء الموظفين يحتاج إلى قانون وبالتالي هو من اختصاص البرلمان.

من الوسائل التي يعتمد عليها المرفق هي الوسائل المادية وعلى رأسها الأموال وتعتبر الأموال عامة تمول من طرف الخزينة العامة عن طريق ميزانية عامة للدولة وهذه الأخيرة من اختصاص البرلمان السلطة التشريعية.

فيما يتعلق بالرقابة فإن أي مرفق يخضع للرقابة وهذه الرقابة من اختصاص البرلمان هذا الأخير هو الذي يحدد نوعية الرقابة الممارسة بالإضافة أن البرلمان هو الذي يحدد حقوق وحرية الأفراد العامة.

قبل سنة 1958 كان اختصاص إنشاء المرافق العامة من اختصاص البرلمان (السلطة التشريعية) بعد دستور الجمهورية الثانية 1958 بعد هذا التاريخ أصبح هناك ما يسمى بالمستثمرين المرافق التي تنشأ من طرف السلطة التشريعية وتلك المنشأة من طرف السلطة التنفيذية².

¹ ثروت بدوي، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر 2016 ص 404

² سعاد الشرفاوي، القانون الإداري، دار النهضة، القاهرة مصر 2009 ص 200

أكد الفقيه دلوبادرا أن دستور 1952 في المادة 34 اشترط صدور قانون في المسائل التي تمس الحريات العامة الفردية، أما المرافق التي لا تمس الحريات العامة للأفراد تنشئها السلطة التنفيذية.

المطلب الثاني: إنشاء المرافق العامة في الجزائر

يوجد الاختلاف في الجزائر في إنشاء المرافق العامة بالنسبة للمرافق الوطنية والمرافق المحلية

الفرع الأول: مرحلة منذ الاستقلال إلى غاية سنة 1965

استمر العمل بالقانون الفرنسي بعد الإستقلال إلا أنه استحدث العديد من المرافق الوطنية الضرورية في الدولة ومنها البنك المركزي الجزائري الذي تم إنشاؤه بموجب قانون رقم: 62/144 المؤرخ في 1962/12/13 كمؤسسة عمومية مكلفة بإصدار النقود ومراقبتها والإشراف على البنوك والمؤسسات المالية، وتم إنشاء المحكمة العليا (لمجلس الأعلى سابقا) فقد تم إنشاؤها بموجب القانون رقم: 63/218¹ كما تم إنشاء مدرسة شبة الطبي البلدية بقرار الملاحظ أ المشروع الجزائري لم يحدد أسلوب إنشاء المرافق العامة وتأرجح بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية.

الفرع الثاني: من سنة 1965 إلى غاية سنة 1971:

بعد صدور أمر رقم 65/320 المتعلق بقانون المالية سنة 1965² وحسب نص المادة 05 مكرر منه "لا يسوغ ابتداء من أول يناير سنة 1966 إحداث أي مكتب أو مؤسسة عمومية إلا بموجب أمر يحدد بالوقت نفسه نظامها الأساسي"

لذا أصب إنشاء المرافق العمومية في الجزائر بموجب امر إلى غاية 1971

¹ القانون رقم 63/218 المؤرخ في 1963/06/18 المتضمن إحداث المجلس الأعلى والذي حدد صلاحياته وتنظيمه وسيره والذي تم تنصيبه يوم 02 مارس 1964.

² الأمر رقم 65/320 المؤرخ في 1965/12/31 المتعلق بقانون المالية سنة 1966 الجريدة الرسمية الجمهورية الجزائرية العدد 108 ص 1521.

الفرع الثالث من سنة 1971 إلى غاية اليوم:

يمكن أن نلمس أن هذه الفترة تأثرت الجزائر بجملة من التوجهات الإقتصادية والإيديولوجية وانتهاج النهج الإشتراكي الذي يعتمد على المكية الجمعية لوسائل الإنتاج وبعد صدور المر 71/74 وفي المادة الخامسة: "تحدث المؤسسة الاشتراكية بموجب مرسوم باستثناء المؤسسات التي لها أهمية وطنية والتي تحدث بموجب قانون"¹

يتضح منة خلال هذا الأمر أن المرافق العمومية في شكل مؤسسة تنشأ بموجب مرسوم باستثناء المؤسسات الوطنية فإنها تحدث بموجب القانون، وبعبارة أخرى فإن المرافق الوطنية ذات الأهمية البالغة تنشأ من طرف السلطة التشريعية أما المرافق الأخرى التي نقل أهمية فإنها تنشأ عن طريق السلطة التنفيذية، وذلك إلى غاية صدور دستور 1989 هذا الأخير تنص مواد على إنشاء المرافق العامة وحتى بالنسبة لصلاحيات البرلمان² إلى غاية دستور 1996 الذي نص في الفقرة 29 من المادة 122 منه "يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها لها لدستور وكذلك في المجالات التالية 2- - إنشاء فئات المؤسسات " ومن هنا فإن البرلمان يختص فقط في إنشاء المرافق العامة المتعلقة بفئات المؤسسات وما عدا ذلك فإنها من إختصاص السلطة التنفيذية وهذا ما أكدته التعديل الدستوري لسنة 2016 في الفقرة 28 من المادة 140 منه³.

المطلب الثالث : انشاء المرافق العامة المحلية

المرافق المحلية هي التي تختص بتلبية حاجات الافراد على المستوى المحلي و تتلخص الادارة المحلية في (البلدية و الولاية).

الفرع الاول : انشاء مرافق البلدية :

هناك عدة اساليب لإنشاء المرافق البلدية ، و ذلك حسب نوعها ويتم استغلالها او نشرها وفق قانون البلدية عن طريق الاستغلال المباشر او عن طريق المؤسسة العمومية ، و هذا اما نصت عليه

¹ الأمر رقم 71/74 المؤرخ في 1971/11/16 يتعلق بالتسيير الإشتراكي للمؤسسات الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 101 ص 1736

³ القانون رقم 16/01 المؤرخ في 2016/03/06 المتضمن التعديل الدستوري الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 14 ص 03

المادة 151- 152 و المادة 153 عن طريق المؤسسة تتمتع هذه الاخيرة بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة

و بالرجوع الى المادة 149 من قانون البلدية تضمن البلدية سير مصالحها العمومية التي تهدف الى تلبية حاجات المواطن و ادارة املاكها ، و تضاف الى ذلك مصالح عمومية تقنية و ذلك لأجل التكفل بما يلي:

- 1- التزويد بالمياه الصالحة للشرب و المياه المستعملة
- 2- النفايات المنزلية و الفضلات الاخرى
- 3- صيانة الطرقات و اشارات المرور
- 4- الانارة العمومية
- 5- الاسواق المغطاة و الاسواق العمومية
- 6- الحظائر و مساحات التوقف
- 7- المباشر
- 8- النقل الجماعي
- 9- المنابع البلدية
- 10- الخدمات الجنائزية و تهيئة المقابر و صيانتها بما فيها مقابر الشهداء
- 11- الفضاءات الثقافية التابعة لاملاكها
- 12- فضاءات الرياضة و التسلية التابعة لاملاكها
- 13- المساحات الخضراء

الفرع الثاني: إنشاء المرافق العامة الولائية

يمكن للولاية انشاء مرافق عمومية و ذلك عن طريق مداولة المجلس الشعبي الولائي و ذلك لأجل تلبية حاجات مواطني الولاية و ذلك حسب المادة 141 من قانون الولاية على سبيل المثال : الطرقات والمنشآت المختلفة ، مساعدة و رعاية الطفولة و الاشخاص المسنين او الذين يعانون من اعاقاة او امراض مزمنة ، النقل العمومي ، النظافة ، الصحة العمومية ، المساحات الخضراء الصناعات التقليدية ، الحرف... الخ و تجدر الاشارة الى أن سير هذه المرافق يمكن ان تكون عن طريق التسيير المباشر¹ او عن طريق المؤسسة العمومية² و حسب المادة 146 من قانون الولاية : يمكن للمجلس الشعبي الولائي ان ينشئ مؤسسات عمومية ولائية يتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي قصد سير المصالح العمومية و بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي .

¹ المادة 142 من قانون رقم 07-12 المؤرخ في 212 فبراير 2012 المتعلق بالولاية ج ر ج العدد .12- ص 05.

المبحث الثالث: المبادئ التي تحكم المرافق العامة

هناك العديد من المبادئ التي تحكم المرافق العامة و ذلك ضمانا للسير الحسن للمرافق العمومية: كما تجدر الإشارة انها مبادئ دستورية ، احيانا و منها مبدأ المساواة و مبدأ الاستمرارية و مبدأ لحياد و التكيف ، و تجيز مبادئ كلاسكية الا انها و منه تطور وظيفة الدولة ظهرت الى الوجود بعض المبادئ الحديثة و هي مبدأ الشفافية ، مبدأ المحاسبة و مبدأ التشاركية

المطلب الاول : مبدأ الاستمرارية

تغير هذا المبدأ مبدأ دستوري و متفق عليه فقها و قضاء و تعتبر كذلك جوهر المرفق العام او بعبارة اخرى عدم جواز توقف المرفق العام

الفرع الاول : تعريف مبدأ الاستمرارية

يقصد بمبدأ الاستمرارية دوام سير المرافق العمومية اي ان تسيير المرافق العمومية بانتظام و اطراد و دون توقف لا بهدف اشباع حاجات الجمهور، لذا يقع على الادارة واجب كفالة ضمان استمرار المرفق العمومي في تقديم خدماته او هو ما تنص عليه الدساتير الجزائرية من خلال تأكيدها على حسن سير المرافق العمومية آخرها التعديل الدستوري لسنة 2016 الذي الزم الوزير الاول على السهر على حسن سير الادارة العمومية¹ وعلى المستوى المحلي نص المشرع الجزائري على الزام الوالي بالسهر على حسن سير المصالح الولائية و مؤسساتها العمومية و كذلك بالنسبة للبلدية اذا الزم رئيس البلدية بالسهر على حسن سير المصالح البلدية و مؤسساتها العمومية.²

يعتبر من مفهوم الاستمرارية ليس بالشكل المطلق و عدم التوقف نهائيا لأنه تختلف المرافق من حيث استمرارية عملها لتأدية الخدمة العمومية و ليس بديمومة مطلقة اي 24/24 ساعة، فهناك بعض المرافق يعمل بنظام ساعات محددة في ايام الاسبوع و الغاية هي تلبية الحاجات العامة .

¹ المادة 99 من التعديل الدستوري 2016 : " يمارس الوزير الاول ريادة على السلطات التي تخولها اياها صراحة

احكام اخرى في الدستور الصلاحيات الاتية " يسهر على حسن سير الادارة العمومية

² - المادة 83 من قانون رقم 10-11 :يسهر رئيس المجلس الشعبي البلدي على وضع المصالح و المؤسسات العمومية البلدية و حسن سيرها .

الفرع الثاني : الضمانات التشريعية لمبدأ الاستمرارية

وفق هذا المبدأ الاستمرارية توافر جملة من الضمانات تعمل مبدئياً على تجسيده في ارض الواقع و منها وضعها المشرع و منها ما رخصها القضاء، و من بين الضمانات التشريعية و تنظيم حق الاضراب و تنظيم الاستمالة و عدم جواز الحجز على اموال المرفق العام .

اولا : تنظيم ممارسة حق الاضراب

يعرف الاضراب على انه التوقف الاداري الجماعي عن العمل لمدة محددة او غير محددة و ذلك لفرض تحقيق مطالب مهنية او جماعية¹ و تكريسا لهذا الحق يمكن ان يصطدم امام مبدأ الاستمرارية يختلف حق الاضراب من دولة الى اخرى للدول الاشتراكية شعيره مخالفا للقانون لأنها ترى ان الدولة هي رب العمل ، بينما معظم الدول الرأسمالية تعتبره حقا دستوريا و وسيلة مشروعة للمطالبة بالحق ، كما ان هناك دول غربية ممنوعا كإنجلترا و الولايات المتحدة الامريكية و سويسرا و بلجيكا.²

يعتبر الحق في الاضراب حق دستوري نصت عليه الدساتير الجزائرية و تعديلاتها حيث تم النص عليه في دستور 1963³ اما دستور 1976 فقد كفله للقطاع الخاص دون القطاع العام.

النهج الاشتراكي :

الذي يحرم الاضراب في القطاع العام و نص عليه دستور 1989 صراحة في المادة 54 التي جاء فيها : الحق في الاضراب معترف به و يمارس في اطار القانون ، و يمكن ان يمنع القانون ممارسة هذا الحق او يجعل حدودا لممارسته في مبادئ الدفاع الوطني و الامن ، و جميع الخدمات او الاعمال العمومية ذات المنفعة الحيوية للمجتمع و هذا ما نص عليه القانون 90-02

¹ - احمية سليمان، آليات تسوية منازعات العمل و الضمان الاجتماعي في القانون الجزائري، الجزائر- ديوان المطبوعات الجامعية، 1998 ص: 140.

² - شاكري سمية، المرجع السابق ص: 38.

³ - نص المادة 20 من دستور 1963 - دستور ج ج 1963 المؤرخ في 10 سبتمبر 1963.

المعدل و المتمم والمتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل و تسويتها و ممارسته حق الاضراب¹.

ثانيا : شروط الحق في الاضراب :

يعتبر الاضراب اخطر حق يهدد مبدأ الاستمرارية ، الذي لا يمكن ممارسته بصفة تلقائية بل لابد من توافر بعض الشروط فيه لكي يكون اضراب قانونيا و شرعيا .

1- استثناء جميع وسائل التسوية :

تجيز اجراء التسوية اجراء قبلي قبل الشروع في الاضراب و تتمثل هذه التسوية ، في المصالحة التي تقوم بين الموظفين و ممثلي الادارة العمومية ، في شكل المجلس متساوي الاعضاء و الوساطة بالاحكام الى حل وسط يقترحه الوسيط على الطرفين ، و الوساطة بالاحتكام الى حل وسط يقترحه الوسيط على الطرفين ، او اي طريقة يمكن من خلالها حل النزاع القائم او تحكيم

2- الاتفاق على الاضراب من طرف حماية الموظفين :

لابد من الموافقة الجماعية على الاضراب بكل حرية ، و ذلك عن مبادرة من طرف ممثلي العمال عن طريق جمعية عامة و ما تم اعلام الادارة و اطلاعها على نقاط الخلاف مع الاشعار بالتوقف عن العمل المتفق عليه².

3- الاشعار المسبق :

يجب اشعار الادارة المسبق و ذلك عن طريق وسيلة قانونية (القرار) يتضمن اللجوء الى الاضراب ، حيث تحتسب مدة الاشعار بالاضراب و التي لا تقل على 08 ايام ابتداء من تاريخ ايداعه لدى الادارة و اعلام مفتشية العمل المختصة اقليميا³.

¹ - القانون رقم 02-90 المؤرخ في 06 فبراير 1990 المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل و تسويتها و ممارسة حق الاضراب.

² - المادة 21، 22، من القانون 02/90.

³ - المواد : 29.30.31.من القانون 02/90.

4- ضمان سلامة و امن مكان العمل :

من الواجبات الاساسية للموظف العام الحفاظ على ممتلكات ووسائل الادارة و هذا ما اشار اليه الامر 03/06 الذي يجرم هذا الفعل و حدد عقوبات تصل الى 03 سنوات حبس في حالة الاعتداء على الاشخاص و الممتلكات باستعمال العنف - و عليه يجب المحافظة على الممتلكات و الاشخاص في حالة الاضراب .

ثالثا : الاستثناءات على حق الاضراب :

يمكن تلخيص هذا الاستثناءات هي منصوص عليها قانونا.

1- التسخيرة : و هي تسخير العمال المضربين لضمان الاستمرارية و ذلك عن طريق توفير الحاجيات الحيوية لحاجات المواطنين ، و عدم توفير الحد الأدنى يعتبر خطأ جسيم يعرض لعقوبات و هذا ما اكدت عليه المادة 42 من القانون رقم: 02/90 و المادة 187 مكرر من قانون العقوبات.¹

2- حالات استثنائية بموجب نص قانوني:

نص المشرع الجزائري على بعض الاستثناءات في مجال الإضراب و ذلك حسب النص لتعديل الدستوري لسنة 2016 في المادة 71 في الفقرة الثانية، و مفادها أنه يمنع الإضراب في ميادين الأمن و الدفاع الوطني، و الخدمات و الأعمال العمومية ذات المنفعة الحيوية للمجتمع و كذلك يمنع الجوء إلى الإضراب كل من القضاة الموظفون المعنيون بمرسوم، أو الموظفين الذين يشغلون مناصب في الخارج، أعوان مصالح الأمن، الحماية المدنية، الجمارك، إدارة السجون و هذه الوظائف على سبيل المثال فقط و يبقى بعض الحالات منصوص عليها في قانونها الأساسي أو بموجب قانون أو تنظيم.

¹ - الامر 66-156. المؤرخ في 08 جوان 1966 المتضمن قانون العقوبات المعدل و المتمم للقانون رقم: 01-90 المؤرخ في 26 جوان 2001. ج ر ج. العدد 34. ص 18.

رابعاً: الاستقالة: تعتبر الاستقالة حق دستوري لكل موظف و هو التخلي عن مهامه و لكن وفق إجراءات قانونية و إدارية محددة و ذلك ما حددته المادة 93 من القانون الأساسي العام للعامل¹، و كذلك القانون 06-03 المتعلق بالوظيفة العمومي و ذلك حسب المادة 217².

1- شروط الاستقالة:

- تقديم الاستقالة في شكل كتابي حسب المادة 218 من الأمر 06-03
- ارسال الطلب إلى السلطة المخولة بصلاحيات التعيين عن طريق السلم الإداري
- الموظف ملزم بتأدية مهامه إلى حين قرار الاستقالة
- لا يترتب علن الاستقالة أي أثر إلا بعد قبولها
- يجب اتخاذ قرار الاستقلال في مدة لا يتجاوز 02 شهرين و يمكن تمديدتها إلى 04 أشهر في حالة إستثنائية (حالة الضرورة القصوى).

خامساً: عدم جواز الحجز على أموال المرافق العامة: نص المشرع الجزائري في نص تعديله الدستوري لسنة 2016 على أملاك الدولة و تبعا للمادة 20 و اصطلح عليها الأملاك الوطنية و عرفها بأنها تلك الأملاك العمومية و الخاصة التي تمتلكها كل من الدولة و الولاية و البلدية و يتم سيرها عن طريق القانون و كحماية أملاك الدولة و تطبيق مبدأ الاستمرارية خص المشرع الجزائري الأملاك العمومية ب 03 أنواع من الحماية

- الحماية الوقائية
 - الحماية المدنية
 - الحماية الجزائية
- 1- الحماية الوقائية: و تعني الإلزام بالصيانة و الإلزام بنظام المحافظة و جرد الأملاك الوطنية، و نظام الرقابة.

¹ - المادة : 93 من القانون رقم 78-12 المؤرخ في 05 اوت 1978 الذي يتضمن القانون الاساسي العام للعامل.

² - المادة 217 من القانون 03/06 المتضمن قانون الوظيفة العمومي.

2- الحماية المدنية:

- عدم جواز الحجز أو التقادم و لا حتى التصرف في أملاك الدولة حتى و لو تقرر ضدها ديون، و هو ما تنص عليه المادة 04 من قانون الأملاك الوطنية حيث جاء فيها: "الأملاك العمومية غير قابلة للتعرف فيها و لا التقادم، و لا الحجز.
- و حسب المادة 636 من قانون الاجراءات المدنية و الإدارية " فضلا عن الأموال التي تنص القوانين عن عدم جواز الحجز عليها، لا يجوز الحجز على الأموال لأنه:
- الأموال العامة المملوكة للدولة، أو الجماعات الإقليمية، أو المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية، ما لم ينص القانون خلاف ذلك¹.

3-الحماية الجزائية: و هي عبارة عن عقوبات جزائية فرضها المشرع الجزائي على كل شخص ينتهك حرم ضد الأملاك الوطنية العمومية و هذا ما أكدته المادة 136 من القانون 30/90 على : " يعاتب كل أنواع المساس بالأملاك الوطنية كما يحددها هذا القانون طبقا لقانون العقوبات"

بالإضافة إلى العديد من القوانين لاسيما قانون العقوبات، قانون مكافحة الفساد، قانون الإيرادات الجزائية، لا يتعلق العقوبات عن الأشخاص الخارجيين بل يمتد إلى الموظفين أنفسهم لاكتسابهم صفة الموظف العمومي.

الفرع الثالث: الضمانات القضائية:

1- نظرية الموظف الفعلي: تعتبر الموظف الفعلي هو كل من يقوم بعمل الموظف القانوني دون أن يملك صفته و قد عرفه الدكتور سليمان الطهاوي بأنه الشخص الذي عين تعيينا معيبا أو لم يصدر قرار تعيينه أصلا، لكنه يقوم بعمل الموظف الحقيقي، و رغم الاصل أن يقتضي بطلانو الأعمال التي يقوم بها إلا أن القضاء أخر صحة الأعمال التي يقوم بها الموظف الفعلي في بعض الحالات و على أسس مختلفة²

و الباحث القضائي في إقرار هذه الأعمال و التصرفات من طرف الموظف الفعلي هي ضمان لسير المرفق العام و ضمانا لمبدأ الاستمرارية.

¹ - القانون رقم 09/08 المؤرخ في 25 فيفري 2008 المتضمن قانون الاجراءات المدنية و الادارية.

² - محمد سليمان الطماوي. المرجع السابق. ص : 169.

يمكن تعريف الموظف الفعلي بأنه الشخص الذي يمارس مهام و اختصاصات موظف آخر رغم عدم تعيينه ف المنصب أو كان قرار تعيينه معبئاً بعدم الاختصاص أو نهاية عهده القانونية و مع ذلك استمر في مهامه الوظيفية الباعث إلى ذلك هي مقتضيات المصلحة و استمرارية المرفق العام في أداء مهامه و هناك صورتان تميز الموظف الفعلي.

- الصورة الأولى: حالة الظروف الاستثنائية: الظروف الاستثنائية بالمفهوم القانوني هي حالات غير طبيعية فرضتها ظروف طارئة خارجة عن نطاق الإنسان مثل الزلازل و الكوارث الطبيعية، أو الفيضانات لذي يلجأ إلى الأفراد العاديين في تسيير لمرافق العامة و هذا ضمان لسير المرفق العام.

و الحجة القضائية هي ما ذهب إليه القضاء الإداري الفرنسي متمثلاً في مجلس الدولة الفرنسي في قضية heyries و تعود هذه القضية القضية إلى تاريخ 10 سبتمبر 1914 و التي أصدرت فيها الحكومة الفرنسية مرسوماً يقتضي تطبيق المادة 65 من قانون 22 أبريل 1905 على الموظفين المدنيين للدولة و هذه المادة تقتضي بالإخطار أي إخطار الموظف بملفه كل متابعة تأويله، إلا أن السيد heyries تعرض للعزل من منصبه دون تبليغ ملفه فطعن هذا الأخير في هذا الإجراء محتجاً بعدم شرعية المرسوم لكن نظراً للظروف الاستثنائية لم يستجب مجلس الدولة للطعن من طرف الطاعن نفي الحالات العادية يعتبر المرسوم و الذي يعتبر قرار السلطة التنظيمية أقل درجة في القوة القانونية و بالتالي لا يمكن أن يوقف تنفيذ تدابير تشريعية للدستور يتعين على السلطات العمومية أن تسهر على استمرارية عمل المرفق العمومي المنشأ مطبقاً للقانون و إلا تؤدي الصعوبات الناجمة عم الحرب إلى عرقلة سيرها.

من هذا المنطلق نفهم أن نظرية الظروف الاستثنائية للسلطة الإدارية سمحت بتجاوز القواعد العادية للاختصاص و التي يجب أن تكون على درجة من الخطورة و أن تكون غير متوقعة، و إن تستمر هذه الظروف إلى غاية اتخاذ الإجراء كما يتأكد القاضي من أنه كان يستحيل على الإدارة أن

تتخذ ذلك الإجراء بكيفية نظامية، و بالتالي فإن القاضي الإداري يراقب لأن القرارات قد اتخذت من أجل النفع العام خصوصا من أجل تطبيق مبدأ استمرارية المرفق العام¹

- الصورة الثانية: في حالة الظروف العادية: تعبر هذه الحالة بأن يصدر من الموظف بعض التصرفات المتصلة بالمرفق العمومي رغم أنه ليس موظف رسمي حين أو قرار تنصيبه مشوها بعيب من عيوب المشروعية، و رغم ذلك يعترف القضاء له بضمة تفرقاته و تسمى هذه الحالة بنظرية الموظف الظاهر، أيضا و التي تتحقق في حالات 04 و هي:²

- عدم التعيين في المنصب إما بالانتخاب أو التعيين

- بطلان التعيين

- الاستمرار غير المشروع في الوظيفة

- الاختصاص الظاهر للموظف القانوني

و مثال على ذلك أن يمارس موظف اختصاصات رئيسه بتفويض من رئيسه لكن دون وجود سند قانوني (لا تفويض إلا بنص).

المطلب الثاني: مبدأ المساواة أمام المرفق العام

إن مبدأ المساواة بات تمثيل حقا من حقوق الانسان و حقا دستوريا أعلنت عنه مختلف الدساتير³، و هو امتداد للمبدأ العام و هو مساواة الأفراد أمام القانون، و لعل أهم تطبيقات مبدأ مساواة المنتفعين أمام المرافق العامة إنما يتمثل فيما يلي:

الفرع الأول: 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 و غيرها¹.

¹ - ماجد راغب الحلو. القانون الاداري. دار المطبوعات الجامعية. الاسكندرية. مصر. 1996. ص.ص- (429-431).

³ - عمار بوضياف. المرجع السابق. ص : 438. ايضا ناصر لباد. المرجع السابق. ص: 205.

و تجدر الإشارة إلى أن مبدأ المساواة يطبق عندما يتساوى المنتفعين في المركز القانوني و مثال ذلك الالتحاق بالدراسة الجامعية ليس مفتوحا لجميع المواطنين و إنما يقتصر على الحاصلين منهم على البكالوريا، كما يتناقض هذا المبدأ مع سلطة المرفق في فرض بعض الشروط التي تستوجبها القوانين و التنظيمات كالشروط المتعلقة بدفع الرسوم أو اتباع بعض الإجراءات أو تقديم بعض الوثائق.

الفرع الثاني: المساواة في الالتحاق بالوظائف العامة:

يقصد به إلزام المرافق العامة لدى لجوئها للتوظيف مراعاة شروط عامة، يجب توافرها في جميع المترشحين من جهة و التقيد بإجراءات و كفاءات التوظيف التي تقوم على أساس نظام المسابقات المبنية على الشهادات أو الاختبارات²

و لقد تم النص على مبدأ في المادة 63 من التعديل الدستوري لسنة 2016 يتساوى جميع المواطنين في تقلد الحكام و الوظائف في الدولة دون أي شروط أخرى غير الشروط التي حددها القانون .

و كذلك نصت عليه المادة 27 من القانون الأساسي العام للوظيفة العامة³ بقولها " لا يجوز التمييز بين الموظفين بسبب آرائهم أو أصلهم أو بسبب أي ظرف من ظروفهم الشخصية أو الاجتماعية.

الفرع الثالث: حياد المرفق العام:

يقصد به أن يراعي في أداء مهامه و تسييره مقتضيات تحقيق المصلحة العامة بحيث يجب على المسير أن لا يستعمله لدعم مصالح أخرى⁴

¹ - تنص المادة 32 من دستور 1996 على ان كل المواطنين سواسية امام القانون .ولا يمكن ان يتذرع بأي تمييز يعود سببه الى المولد او العرق او الجنس .الرأي او اي شرط او ظرف آخر شخصي او اجتماعي.

² -محمد الصغير باعلي .المرجع السابق. ص: 254.

³ - مروان محي الدين القطب .المرجع السابق.ص: 47.

⁴ - محمد الصغير باعلي .المرجع السابق.ص: 223.

كرست المادة 25 من التعديل الدستوري 2016 بصفة صريحة هذا المبدأ التي نصت على أن " عدم تحيز الإدارة يصفة القانون" كما نصت عليه المادة 41 من القانون الأساسي للتوظيف العامة بأنه "يجب على الموظف أن يمارس مهامه بكل أمانة و بدون تحيز"

المطلب الثالث : مبدأ قابلية المرفق العام للتغيير (مبدأ التكيف)

لا يقتصر التغيير على القواعد المنظمة للمرفق بل يمتد أيضا لاسلوب ادارته فيجوز تغيير اسلوب التسيير من التسيير المباشر الى المؤسسة العامة ، او من المؤسسة العامة الى الشركة المختلطة ، و للمرفق ايضا ان يفرض رسوما لقاء الخدمات التي يقدمها او ان يخفض من هذه الرسوم اذا رأى في ذلك مصلحة .

و تجدر الاشارة الى ان مقتضى هذا المبدأ ان المرافق العامة يجب ان تخضع للتغيير و التبدل في اي وقت لكي تتناسب مع الظروف المستجدة الى تحدث اثناء قيام هذه المرافق بأداء خدماتها و تتيح للإدارة العمل على تطوير هذه المرافق لتعمل بأسلوب افضل لتحقيق اهدافها و الابتعاد عن الجمود الذي يؤثر على مستوى و نتيجة اداء الخدمات العامة .¹

ولقد استقر الفقه و القضاء الاداريين على الاعتراف لحق الادارة في اجراء التعديلات التي تراها لازمة و ضرورية بهدف تطوير المرافق العامة ، و ليس لموظفي المرافق العامة او المنتفعين نجد منها حق مكتسب يقف عقبة في وجه الادارة و هي تمارس حقها في التعديل² و تؤدي هذه الاعتبارات الى نتيجتين اساسيتين تخص الاولى موظفي المرافق و تخص الثانية مستعمليه

الفرع الاول: مبدأ قابلية المرفق للتغيير بالنسبة لاعوان المرفق

لا يمكن لاحد من موظفي المرفق الادعاء بقيام حق مكتسب ، في استمرار نظام معني فهم يتواجدون في مركز لائحي (تنظيمي) تحدده القوانين و التنظيمات فلا يمكن مثلا للاساتذة الجامعيين التمسك بالنظام الكلاسيكي و رفض تصنيف نظام (ل-م-د) اما الاعوان الذين هم في

¹ - فؤاد العطار .القانون الاداري.الطبعة الثالثة.دار النهضة العربية.القاهرة.1976 ص: 422.

² - سعاد الشرقاوي .القانون الاداري.الطبعة الاولى.دار النهضة العربية.القاهرة.1984.ص: 137.

مركز تعاقدى فإن وضعهم هذا لا يحول دون تضيق المركز الجديد الذي تقرره الإدارة خدمة للمصلحة العامة ، ولكن يحق لهم في هذه الحالة المطالبة لمنحهم التعويض المناسب اي لهم الحق في التوازن المالي ، كلما كان من نتيجة التغيير في نظام العمل تحمي لهم التزامات جديدة لا وجود له في العقد الاصلي و ان خلا العقد من الاشارة لذلك¹

الفرع الثاني : مبدأ قابلية المرفق للتغيير بالنسبة لمستعملي المرفق (المنتفعين)

لا يمكن لمستعملي المرفق العام التمسك بحقوق مكتسبة ، للاعتراض على التدابير الجديدة و هذا المبدأ واضح بالنسبة لمستعملي المرافق العامة الادارية الذين يوجدون في وضعية نظامية فهم يخضعون بلا ادنى تردد الى قاعدة التغيير ، و تنسحب هذه القاعدة ايضا على مستعملي المرافق.

¹ - عمار بوضياف .المرجع السابق.ص: 455.

المبحث الرابع : اساليب ادارة المرافق العامة :

ان مهام السلطة العمومية تحديد نمط او طرف يسير المرافق العامة و ذلك حسب الظروف السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية ، لكل دولة و كذلك وقف السياسة العامة للدولة بالاطافة الى طبيعة المرفق العام و هناك مرافق لها خصوصية بالنسبة للدولة و التي تعبر عنها بالمرافق السيادية (كمرفق الامن - الدفاع - القضاء) و هناك مرافق اخرى كالتزويد بالماء و الكهرباء و الغاز و بالتالي يمكن القول ايضا ان المرافق الاقتصادية بطبيعتها تحتاج الى اساليب و وسائل تختلف عن اساليب المرافق الادارية¹

الذي تختار السلطة المختصة اسلوبا لتسيير هذه المرافق من مجموعة من الاساليب منها ما هو تقليدي لاخرى غير تقليدية و و هي

- اسلوب الاستغلال المباشر ، اسلوب المؤسسة ، اسلوب التفويض و هذه الاجهزة من بينها اسلوب الامتياز

المطلب الاول : اسلوب الاستغلال المباشر :

مفهومها يقصد بها ان الادارة تقوم بنفسها بتقديم الخدمة من خلال استخدام اساليب القانون العام و تستخدم في ذلك مواطنيها و اموالها سواء بالنسبة للادارة المركزية او المحلية (بلدية - ولاية) و في هذا الاسلوب لا يشمل المرفق المنشأ بالشخصية المعنوية - و يعتبر هذا الاسلوب اقدم الاساليب التقليدية في سير المرافق العامة

حيث ان الادارة تدخل في علاقة مباشرة مع المستفيدين من المرفق العام مستخدمة في ذلك اساليب السلطة العامة و مميزاتها المخصصة لذلك الهدف في اطار القانون الذي يحكم المال العام.

الفرع الاول : طرق الاستغلال المباشر :

يمكن تحديد الاستغلال المباشر للمرافق العامة اما عن طريق السير المباشر المركزي او سير المباشر للجماعات المحلية

¹ - شكري سمية.المرجع السابق.ص: 57.

أولاً : السير المباشر المركزي : عادة ما يكون من خلال الوزارات و هي الاقسام الرسمية في الدولة من خلال انها تهدف الى ادارة قطاع او نشاط اداري معين و من ثم تقسيمها الى مجموعات او اجزاء حيث توكل لكل وزارة تسيير مرفق معين

و تعتبر هذه المرافق التي انشأت من طرف الوزارات (الادارة المركزية) مرافق وطنية و عادة ما يكون لها طابع اداري مع امكانية ان يكون هذا المرفق مرفقا اقتصاديا بشرط ان يحقق النفع العام و يلي هذا المرفق حاجيات المواطنين لجمع سكان الدولة ولا يقتصر على منطقة معينة و مثال على ذلك مرفق القضاء ، الدفاع ، الامن و تعتبر مرافق سيادية لا يمكن تسييرها الا من طرف الادارة المركزية

أولاً: التسيير المباشر من طرف الجماعات المحلية :

و يقصد بها البلدية و الولاية حيث انها تقوم بتلبية حاجيات المواطنين على المستوى الاقليمي في الدولة ، و بالتالي يمكن انشاء مرافق محلية تسيير عن طريق الاستغلال المباشر و في حالة عدم القدرة يلجأ الى اسلوب التفويض و الامتياز

1- الولاية : من خلال المادة 142 من قانون الولاية 12-07 على انه يمكن للمجلس الشعبي الولائي ان يستغل مباشرة مهامه العمومية عن طريق الاستغلال المباشر¹

- و تجدر الاشارة اذا تعذر اللجوء الى الاستغلال المباشر يمكن اللجوء الى طريقة الامتياز و ذلك ما نصت عليه المادة 149 من قانون الولاية بقولها (اذا تعذر استغلال المصالح العمومية الولائية المذكورة في المادة 146 عن طريق الاستغلال المباشر يمكن للمجلس الشعبي الولائي الترخيص باستغلالها عن طريق الامتياز طبقا لتنظيم المعمول به²

2- البلدية : بالرجوع الى قانون البلدية رقم 11-10 و الذي يحدد حجم المصالح حسب امكانية ووسائل و احتياجات كل بلدية و بالرجوع الى المادة 150 الفقرة 02 من قانون البلدية ، و التي

¹ - المادة 192 من قانون رقم: 12-07 المتضمن قانون الولاية.

² - المادة 149 من قانون رقم 12-07 المتضمن قانون الولاية.

خصت لطرق التسيير للمرافق العامة للبلدية و التي جاء فيها (يمكن تسيير هذه المصالح مباشرة في شكل استغلال مباشر او في شكل مؤسسة عمومية بلدية و عن طريق الامتياز او التفويض¹

ففي حالة تعيين البلدية عن طريق تسيير مصالحها عن طريق الاستغلال المباشر فإن البلدية ملزمة بتقيد نفقتها في مميزاتها الخاصة و يتولى تنفيذها امين الخزينة طبقا لقواعد المحاسبة العمومية - و كنتيجة عامة يتلخص ان الاصل في تسيير الجماعات المحلية تهديه الى التسيير المباشر

ثانيا : النتائج المترتبة عن طريق التسيير المباشر :

- المرفق العام المسير عن طريق السير المباشر لا يتمتع بالشخصية المعنوية .
 - الموظفون هم مواطنون عموميون تابعون للدولة (سواء مركزية او محلية) .
 - علاقة العمل مباشرة بين الجهة المنشئة للمرفق .
 - علاقة العمل تبقى قائمة في حالة الغاء المرفق العمومي .
 - المسؤولية هي مسؤولية الهيئة المنشئة للمرفق .
 - ارادات و نفقات المرفق تقيد في ميزانية الهيئة المنشئة.
 - خضوع المرفق للقانون العام - و يختص القضاء الاداري بمنازعتة.
 - اغلب المرافق المسيرة عن طريق الاستغلال المباشر مرافق ادارية
- هذه العناصر تغير نتائج ايجابية لكن هناك نتائج سلبية لملف نلخصها في مايلي :
- يؤدي الاستغلال المباشر الى سوء الخدمة البروقراطية
 - عدم مواكبة المرافق الى اساليب التسيير الحديثة و غياب التقييم
 - غياب الرقابة الدورية
 - قتل روح الابتكار و ذلك من جراء التقيد بالقوانين و اللوائح و التعليمات

¹ - المادة 150 فقرة 02 من قانون رقم 11-10 المتضمن قانون البلدية.

- غياب النجاعة

- ارتفاع التكلفة الاقتصادية¹

الفرع الثاني : التسيير عن طريق اسلوب المؤسسة :

عرف الدكتور سليمان الطهاوي المؤسسة بقوله : هي مرفق عام يدار عن طريق منظمة عامة يتمتع بالشخصية المعنوية²

و هي عبارة عن شخص معنوي خاضع للقانون العام و يقوم بنشاط متخصص و دوره تسيير المرفق العمومي يتمتع بالشخصية المعنوية و يمكن ان يطلق عليه الشخص المرفقي او المصلحي و يمكن تعريفها ايضا بأنها الهيئات العامة و ذلك عندما تتجه الدولة الى انشاء مرفق عام و تمنحه الشخصية المعنوية و يقوم تسيير ادارته بنفسه

و يعتبر هذا الاسلوب (اسلوب المؤسسة) اسلوب وسطي قيد الاستغلال المباشر و اسلوب التفويض .

يمكن تعريف المؤسسة ايضا على انها تلك المنظمة او الهيئة التي تتمتع بالشخصية المعنوية وفق تخصص معين و الغاية من ذلك اشباع حاجات المجتمع في غاية محددة قانونيا و ستخضع لرقابتها .

اولا : خصائص المؤسسة العمومية :

- التمتع بالشخصية المعنوية

- القيام بالواجبات و تحمل الالزامات

- ابرام العقود و اصدار القرارات

- الاستقلالية الادارية و المالية

¹- شكري سمية .المرجع السابق.ص : 62.

²- سليمان الطهاوي.مرجع سابق.ص: 87.

- ميزانية مستقلة
 - تخضع للرقابة الوصائية بنص قانوني
 - التقيد بالنشاط المتخصص
 - حق التقاضي
 - موظفيها مواطنون عموميون
- والاصل العام ان هذه المؤسسة تقوم بتلبية حاجات المواطنين لتحقيق المصلحة العامة دون الخروج عن اساس التخصص الذي انشأت من اجله¹
- و تجدر الاشارة ان نشاط المؤسسة محصور في مجال تخصصها ولا يمكن لها ان تخرج عن ما جاء في نص انشائها ولو انها وطنية فالعبرة بالتخصص النوعي و ليس الجغرافي
- ثانيا : انواع المؤسسات العمومية :

و ذلك حسب الهدف المخصص لتحقيقه و هي :

- المؤسسات العمومية الادارية
- المؤسسات العمومية الاقتصادية ذات الطابع الصناعي و التجاري
- المؤسسات العمومية الاخرى (اجهزة لضمان الاجتماعي ، مراكز البحث و التنمية)

الفرع الثالث : تفويض المرفق :

من خلال التعريف القانوني و هو ما جاء في نص المرسوم التنفيذي رقم : 18-199²

¹- سليمان الطماوي. نفس المرجع.ص: 65.

²- المرسوم التنفيذي رقم 199 المؤرخ في 02 اوت 2018 المتعلق بتفويض المرفق العام. ج ر ج العدد 48.ص:

في المادة الثانية (02) " يقصد بالتفويض المرفق العام هو تحويل بعض المهام غير السيادية التابعة للسلطات العمومية لمدة محدودة الى المفوض له المذكور في المادة 04 ادناه بهدف الصالح العام

من خلال هذا النص القانوني المتعلق بالتفويض يمكن استخلاص بعض النتائج و هي :

- ان التفويض لا يتعلق بالاعمال السيادية ، و لكن مهام اخرى لتحقيق المصلحة العامة
- ان التفويض جزئي و ليس كلي و لفترة محددة
- حدد المشرع الجزائري الاشخاص التي يمكن بها منح تفويض المرفق و هي :

الجماعات المحلية

- المؤسسات العمومية ذات الطابع الاداري التابعة لها و المسؤولية عن المرفق العام
- الاشخاص المعنوية الخاضعة للقانون العام في اطار تجمع

اولا : شروط التفويض :

من خلال المادة 09 من المرسوم التنفيذي 18-199 يمكن حصر شروط التفويض ممايلي :

- يجب ان يكون المفوض شخص معنوي خاضع للقانون العام
- المفوض مسؤولا عن المرفق
- يجب اعداد تطوير حول الالتزامات التي تقع على المفوض له
- تحديد شكل التفويض (امتياز - ايجار - وكالة محفزة - تسيير)
- تحديد المزايا التي يحققها بتفويض المرفق العمومي مقارنة مع انماط التسيير الاخرى .
- يجب اعداد تقرير حول الخدمات التي تقع على المفوض له
- تحديد شكل التفويض (امتياز - ايجار - وكالة محفزة - تسيير)
- تحديد المزايا التي يحققها بتفويض المرفق العمومي مقارنة مع انماط تسيير اخرى .

ثانيا : صيغ ابرام اتفاقيات التفويض للمرفق العام :

القاعدة العامة هي ان منح التفويض يكون عن طريق المنافسة و الزامي يمثل الاستثناء:¹

¹ - المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 18/199.

- الطلب على المنافسة (افضل عرض)

- التراضي (تراضي بسيط - او تراضي بعد الاستشارة)

ثالثا : اشكال تفويض المرفق :

1- حسب مستوى الخطر : و حسب المادة 50 من المرسوم 18-199 يقسم الى ثلاث مستويات:¹

- المستوى الاول : الحالة التي لا يتحمل المفوض له اي خطر

- المستوى الثاني : الحالة التي يتحمل فيها المفوض له جزءا من الخطر و تتحمل الادارة جزء من الخطر ايضا

- المستوى الثالث : الحالة التي يتحمل فيها المفوض كل الخطر

2- حسب مستوى الرقابة :

حسب المادة 51 من المرسوم 18-199²

- المستوى الاول : تمارس السلطة المفوضة الرقابة الكلية عن المفوض له

- المستوى الثاني : تمارس السلطة المفوضة رقابة جزئية على المرفق العام عندما يتولى المفوض له في الادارة و التسيير

3- حسب طبيعة العقد :

حسب المادة 52- من المرسوم 18-199 قسم المشرع الجزائري تفويضات المرفق الى 04 اشكال وهي : عقد الامتياز - عقد الايجار - عقد الوكالة المحفزة - عقد التسيير .

- عقد الامتياز : و حسب المادة 53 من المرسوم 18-199³

عرف المشرع الجزائري عقد الامتياز لانه شكل الذي تعهد من خلاله السلطة المفوضة للموظف ما يلي :

- انجاز المنشآت ، اقتناء ممتلكات ضرورية لإقامته المرفق العام و استغلاله استغلال المرفق :

و من ثم يستغل المفوض له المرفق العام في اطار عقد الامتياز باسمه و على مسؤوليته اي انه يتحمل المستوى الثالث من الخطر

¹ - المادة 50 من المرسوم التنفيذي رقم 18/199.

² - المادة 51 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 .

³ - المادة 53 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 .

- فيما يخص الرقابة وفق عقد الامتياز فإن المفوض له يخضع لرقابة الجهة المفوضة جزئيا اي (وقاية مستوى الثاني)
- فيما يخص التمويل يتحمل المفوض له جميع مصاريف التمويل فيما يخص اقتناء الممتلكات - و استغلال المرفق العمومي
- يتحصل المفوض له المقابل للخدمة من طرف مستعملي المرفق العمومي في شكل رسوم يتلقاها من طرف المنتفعين لا تعبر عن قيمة الخدمة .
- تغيير مدة عقد الامتياز اطول مدة مقارنة مع الاشكال الاخرى المنصوص عليها في المرسوم حيث حددت ب 30 سنة و لا تتجاوزها ، مع امكانية تمديد المدة و لكن بشروط و هي :
- ان لا تتجاوز مدة التمديد 04 سنوات كحد اقصى
- تفرع مدة التمديد في ملحق مرة واحدة فقط
- سبب التمديد انجاز استثمارات مادية غير منصوص عليها في الاتفاقية و ذلك وفق تقرير معلل بأسباب التمديد من طرف السلطة المفوضة .

الفصل الثاني: الضبط الإداري و خصائصه

لا مرأء في أن الحقوق والحريات اليوم أضحت مسألة تخص جميع أعضاء المجتمع الدولي، ومن أجلها صدرت كثير من المواثيق الدولية وعقدت المؤتمرات وأنشأت الهيئات وعدت دساتير كثيرة.

وإذا كان من حق الفرد اليوم أن ينعم ببعض الحريات، فإن تمتعه بها لا يتم بصفة مطلقة ودون ضوابط. فأى حرية وأي حق إذا ما أطلق استعماله لصاحبه انقلب دون شك الى فوضى وأثر ذلك على حقوق وحريات الآخرين. فالنقيد بالنظام والالتزام بالضوابط التي تحدثها القوانين والأنظمة هي التي تميز الحرية عن الفوضى. كما أن الالتزام بالضوابط من جهة أخرى يعد سلوكاً حضارياً ومظهراً من مظاهر التمدن. فلا يمكن التذرع بممارسة الحرية من أجل التهرب من الخضوع لكل ما يقيد هذه الحرية. فلا شيء في علم القانون عامة اسمه المطلق.

لذا تعين أن تضبط الحرية حتى لا يساء استعمالها. وهذا من قبل السلطة العامة وفقاً للكيفية التي رسمها القانون وبالضمانات التي قررها وهذا ما يعرف بالضبط الإداري أو البوليس الإداري.

المبحث الأول: تعريف الضبط الإداري وتمييزه عن غيره من صور الضبط الأخرى.

يمكن إعطاء تعريفات متنوعة للضبط الإداري من زوايا متعددة. غير أن الفقه ركز كثيراً عن معيارين للتعريف بالضبط هما المعيار العضوي والمعيار الموضوعي.

فتبعاً للمعيار العضوي يمكن تعريف الضبط الإداري على أنه مجموع أجهزة والهيئات التي تتولى القيام بالتصرفات والإجراءات التي تهدف إلى المحافظة على النظام العام.

ومن منطلق المعيار الموضوعي يمكن تعريف الضبط الإداري على أنه مجموعة الإجراءات والتدابير التي تقوم بها الهيئات العامة حفاظاً على النظام العام. أو النشاط الذي تقوم به السلطات العامة من أجل المحافظة على النظام العام. والمعنى الثاني للضبط هو الراجح فقهاً¹ والضبط

¹ الدكتور أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ص 399 الدكتور ماهر جبر نصر، المرجع السابق ص

356 الدكتور ثروت 198 بدوي، المرجع السابق، ص 365.

الإداري ظاهرة قانونية قديمة جدا التصق وجوده بالدولة في حد ذاتها فلا يتصور وجود دولة قائمة تمارس سيادتها على إقليمها وتتحكم في سلوكيات أفرادها اذا لم تلجأ إلى استعمال وإجراءات وسائل الضبط لفرض نظام معين ولضمان حد أدنى من الاستقرار. فالضبط الإداري على هذا مظهر من مظاهر وجود الدولة وغيابه كفيل بزوالها.

وجدير بالملاحظة أن الضبط الإداري وظيفته قائمة في كل الدول على اختلاف طبيعتها نظامها السياسي وتركيبية أفرادها. فكل دولة تسعى بصورة أو بأخرى إلى المحافظة على نظامها العام لبعث عرى الإستقرار فيها. ومهما تعددت تعريفات الضبط لدى الفقهاء، إلا أن الضبط يظل مفهومه واحداً، فهو عبارة عن قيود وضوابط تفرضها السلطة العامة على نشاط الفرد أو الأفراد خدمة لمقتضيات النظام العام. فإذا كان الفرد يتمتع بحرية التنقل، فله أن يستعملها متى شاء، أن ينتقل داخل الوطن وخارجه، وأن ينتقل داخل الوطن ليلاً ونهاراً. غير أن السلطة العامة وبهدف المحافظة على النظام العام قد تحد بعض الشيء من حرية الفرد فلتلتزمه بعدم التنقل لمكان معين إلا بموجب رخصة تسلمها هيئة محددة أو أن تلتزمه بعدم التنقل ليلاً لاعتبارات أمنية. أو تلتزمه بعدم استعمال طريق أو جسر معين منعا للحوادث وهكذا... فلا يتصور وفي كل الحالات أن تبادر السلطة الى فرض قيود وضوابط على الحريات العامة دون أن تقصد هدفاً معيناً بذاته.

ويقتضي التعريف بالضبط الإداري تمييزه عن صور الضبط الأخرى كالضبط التشريعي والضبط القضائي.

المطلب الأول: الضبط الإداري و الضبط التشريعي

يقصد بالضبط التشريعي مجموع القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية والتي يكون موضوعها الحد من نطاق مباشرة بعض الحريات الفردية فمصدر المنع أو القيد أو الضبط هو السلطة التشريعية. وعليه وعند مقابلة تعريف الضبط الإداري بالضبط التشريعي يتبين لنا أن الهدف في النوعين واحد هو المحافظة على النظام العام. والاختلاف بينهما يكمن في أن الضبط الإداري تباشره وتشرف عليه سلطة إدارية، والضبط التشريعي مصدره السلطة التشريعية.

2 عبد الفتاح أبو الليل، المرجع السابق ص 223 الدكتور محمد السناري، المرجع السابق، ص 365 الدكتور ابراهيم محمد علي المرجع السابق، ص 9.

وقد يحدث التداخل بينهما عندما تبادر السلطة التشريعية إلى سن تشريعات ضبطية وتتولى السلطة التنفيذية ممثلة في الإدارة بتنفيذ هذه التشريعات وفرض قيود على حريات الأفراد بالكيفية المحددة في التشريع.

المطلب الثاني: الضبط الإداري والضبط القضائي

سبق البيان أن الضبط الإداري يتضمن مراقبة نشاط الأفراد وتوجيهه على نحو يكفل المحافظة على النظام العام. فهو على ذلك إجراء وقائي. بينما الضبط القضائي يهدف إلى البحث عن الجرائم ومعرفة مرتكبيها لتتولى أجهزة الضبط تقديمهم إلى السلطة القضائية المختصة وفقا للإجراءات المحددة قانونا. فالضبط القضائي يتخذ ويباشر بعد وقوع الجريمة أو المخالفة وليس قبلها.

ويتولى مهام الضبط الإداري السلطة الإدارية ممثلة في رئيس الجمهورية الوزراء الولاية رؤساء المجالس الشعبية البلدية¹. بينما يباشر مهام الضبط القضائي فئة معينة منحها القانون صفة الضبطية القضائية وخولها مهمة القيام ببعض الإجراءات كضباط الدرك وضباط الشرطة ورؤساء المجالس الشعبية البلدية وغيرهم. والإطار القانوني الذي ينظم عمل هؤلاء هو قانون الإجراءات الجزائية.

ورغم سعة مجال التمييز بين الضبط الإداري والضبط القضائي، إلا أن التقارب بينهما يتم في حالات محددة وذلك بالنظر إلى أن جهات معينة تمارس وظيفتين سلطة للضبطية الإدارية وأخرى للضبطية القضائية في ذات الوقت. مثلما هو الحال بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي البلدي، فصفته كرئيس للمجلس الشعبي البلدي (الصفة الإدارية) تفرض عليه اتخاذ كل إجراء وقائي يمس جانب الأمن العام أو الصحة العامة أو السكينة العامة، كأن يغلق طريقا أو أن يمنع ممارسة التجارة في بعض الشوارع. أو أن يمنع سير الحيوانات في المناطق العمرانية وغيرها. وصفة الضبطية القضائية تفرض عليه أن يتحرك وأن يتخذ كل الإجراءات القانونية عند وقوع الفعل أو حدوث الجريمة. وعون الشرطة مثلا يقوم كأصل عام بتنظيم حركة المرور وله أن يوقف الأفراد

¹ سنفصل هذه المسألة عند التطرق لهيئات الضبط.

والسيارات. ولكن اذا لاحظ جريمة معينة بأن رأى سائقا في حالة سكر أو أن بحوزته بضاعة ممنوعة تعين عليه اتخاذ الإجراءات اللازمة.

المطلب الثالث: التمييز بين الضبط و المرفق العام

غالبا ما نجد التمييز بين الضبط الإداري والمرفق العام قائما على أن الأول يقيد من حريات الأفراد والثاني يقدم لهم خدمات لذلك وصف الفقه الضبط على أنه نشاط سلبي والمرفق على أنه نشاط ايجابي. فالضبط يترتب عليه المساس بحرية الفرد أو الأفراد على النحو السابق الإشارة إليه خلافا للمرفق إذ يقف الفرد موقف المنتفع من خدماته مجانا أو برسوم يلزم بدفعها. وتختلف الجهة التي تتولى مباشرة إجراءات الضبط عن الجهة التي تتولى ضمان توفير الخدمة للمنتفعين، ففي الحالة الأولى نجد الجهة دائما سلطة عامة ممثلة في رئيس الجمهورية أو وزير معين أو والي أو رئيس مجلس شعبي بلدي، فهذه الهيئات هي من يعود لها الحق في أن تضرب على الحريات العامة قيودا أو قيودا لاعتبارات تملئها المصلحة العامة. وبالكيفية التي حددها القانون.

والأمر غير كذلك بالنسبة للمرفق العام حيث أن النشاط قد يعهد به إلى شركة أو إلى فرد وتقوم العلاقة مباشرة بين الشركة أو الفرد من جهة والمنتفع من جهة أخرى.

وبالنتيجة ننتهي أن طبيعة إجراءات الضبط من الخطورة حيث لا يمكن إسنادها إلى أشخاص القانون الخاص. خلافا للمرفق العام يمكن نقل نشاطه وإسناده إلى فرد أو شركة تتولى القيام به وفق ما بيناه سابقا.

المبحث الثاني: خصائص الضبط الإداري

يتمتع الضبط الإداري بجملة خصائص تميزه عن غيره، من نشاطات الإدارة يمكن حصر هذه الخصائص فيما يلي:

المطلب الأول: الصفة الانفرادية:

إن الضبط الإداري في جميع الحالات إجراء تباشره السلطة الإدارية بمفردها وتستهدف من خلاله المحافظة على النظام العام. فلا يتصور أن تلعب إرادة الفرد أو الأفراد دوراً حتى تنتج أعمال الضبط أثارها القانونية وتبعاً لذلك فإن موقف الفرد من الضبط هو موقف الخضوع والامتثال لجملة الإجراءات التي فرضتها الإدارة، وهذا طبعاً وفق ما يحدده القانون وتحت رقابة السلطة القضائية. بينما يختلف الأمر أن كنا بصدد مرفق عام فإن إرادة الفرد قد تبرز بشكل جلي كما لو تم الاتفاق على إدارة المرفق بطريق الامتياز فيتولى الملتزم ضمان النشاط وتوفير الخدمة للجمهور بأمواله وعماله وتحت مسؤوليته المباشرة.

المطلب الثاني: الصفة الوقائية:

يتميز الضبط الإداري بالطابع الوقائي فهو يدرأ المخاطر على الأفراد. فعندما تبادر الإدارة إلى سحب رخصة الصيد أو رخصة السياقة من أحد الأفراد فلأنها قدرت أن هناك خطر يترتب على استمرارية احتفاظ المعني بهذه الرخصة. والإدارة حينما تغلق محلاً أو تعاین بئراً معيناً أو بضاعة معينة فإنها تقصد بعملها الإجرائي هذا وقاية الأفراد من كل خطر قد يداهمهم أي كان مصدره. والسلطة عندما تفرض تراخيص واعتماد لممارسة بعض الأنشطة التجارية (استغلال المناجم أو المحاجر) فإن ذلك بغرض حماية أمن الأشخاص ووقايتهم من كل خطر قد يلحق بهم ويكون ناتجاً عن هذا الاستغلال.

المطلب الثالث: الصفة التقديرية

ويقصد بها أن للإدارة سلطة تقديرية في ممارسة الإجراءات الضبطية فعندما تقدر أن عملاً ما سينتج عنه خطر تعين عليها التدخل قبل وقوعه بغرض المحا فظة على النظام العام فهي إن

قدرت عدم منح رخصة لتنظيم سياسي بغرض إقامة تظاهرة عامة أو اجتماع عام فإنها لاشك رأت ان هناك مخاطر نستنتج عن هذا النشاط الجماعي.

المبحث الثالث: مجالات الضبط الإداري و أنواعه

المطلب الأول: مجالات الضبط الإداري

إن مجال الضبط الإداري من السعة بمكان. فله مظاهر وأوجه كثيرة ومتنوعة تلمس قطاعات مختلفة ولاغنى للأفراد عنها. فهناك ضبط يتعلق بالأمن الصناعي وحماية المنشآت الصناعية خاصة من حيث نقل المواد ذات الخطورة على الأفراد أو على البيئة. وهناك ضبط يتعلق بآثار وحماية المواقع التاريخية. وهناك ضبط يتعلق بالحدائق والميادين والشوارع العامة والقاعات الكبرى والملاعب. وضبط يتعلق بممارسة بعض الأنشطة التجارية كاستغلال المناجم والمحاجر. وضبط يتعلق بممارسة الأنشطة السياسية عقد الاجتماعات الحزبية العامة وإقامة المؤتمرات الحزبية والتظاهرات العامة. وضبط يتعلق بالمجال العقاري والمجال الصحي ومجال الصيد واستغلال قاعات الألعاب وغيرها من صور الضبط الكثيرة.

ولما كانت مجالات الضبط كثيرة ومتنوعة، وتلمس قطاعات كثيرة من الضروري أن تتعدد هيئات الضبط فيتدخل رئيس الجمهورية ليمارس إجراءات الضبط ويتدخل رئيس الحكومة وبعض الوزراء والولاة ورؤساء المجالس الشعبية البلدية وبعض المديريات التنفيذية على مستوى الولاية كمديرية الصحة ومديرية التنظيم العام ومديرية المناجم ومديرية الشؤون الدينية وغيرها من الأجهزة الإدارية.

ومن الطبيعي القول أن سعة مجال الضبط يؤدي إلى تعدد قوانين الضبط بين نص دستوري وقانوني ونص تنظيمي.

ومن أمثلة النص الدستوري ما سبق التعرض له عند تحليل المادة 91-92-93-94-95-96. من الدستور.

ومن أمثلة القوانين (قوانين الضبط):

1- القانون 89-28 المؤرخ في 31-12-1989 المتعلق بالاجتماعات و المظاهرات العمومية المعدل بموجب.

2- القانون 91-19 بتاريخ 02. 91.12 القانون 90-29 المؤرخ في 01-12-90 المتعلق بالتهيئة و التعمير.

3- القانون 90-29 المؤرخ في 19-08-98 يعدل ويتم القانون 85-05 المؤرخ 16-02-85 المتعلق بحماية الصحة و ترقيتها.

4- القانون 90-08 - المؤرخ في 7 أفريل المتضمن قانون البلدية.

5- القانون 90-09 المؤرخ في 7 أفريل المتضمن قانون الولاية.

ومن أمثلة النصوص التنظيمية:

1- المرسوم التنفيذي رقم 91-53 المؤرخ في 23. 02. 91 المتعلق بالشروط الصحية عند عرض الأغذية للاستهلاك.

2- المرسوم التنفيذي رقم 95-363 المؤرخ في 11-12-95 المتضمن كفايات التفتيش البيطري للحيوانات الحية و المنتوجات الآتية من أصل حيواني المخصصة للاستهلاك البشري.

3- المرسوم التنفيذي 96-121 المؤرخ في 06-04-1996 المتعلق بشروط الصيد البحري.

4- المرسوم التنفيذي 96-121 المؤرخ في 25. 04.98 المتعلق بشروط استغلال قاعة الألعاب.

ومن القرارات الوزارية:

- قرار 30-12-99 المتعلق بإيداع أسلحة الصيد (وزارة الداخلية).

- قرار 12-12-1999 المتعلق بشرطة العمران وحماية البيئة.

المطلب الثاني: أنواع الضبط الإداري

إذا كان الضبط الإداري يتمثل في مجموعة من الإجراءات التي تتخذها السلطة المختصة ويترتب عليها المساس بحرية الأفراد، فإن هذه القيود تختلف من حيث نطاقها فقد تخص

مكانا محددا أو أشخاصا معينين أو موضوعا دون غيره، لذلك قسم الفقه الضبط إلى نوعين ضبط عام وآخر خاص.

الفرع الأول: الضبط العام:

ويقصد به النظام القانوني العام للبوليس الإداري أي مجموع السلطات الممنوحة لهيئات البوليس الإداري من أجل المحافظة على النظام العام بمختلف محاوره من أمن عام وصحة عامة وسكنية عامة.¹

الفرع الثاني: الضبط الخاص

ويقصد به السلطات التي منحها القانون للإدارة بقصد تقييد نشاطات وحریات الأفراد في مجال محدد ومعين. فهو على هذا النحو اما أن يخص مكانا بذاته أو نشاطا بذاته. ومثال النوع الأول ما تفرضه السلطة العامة من اجراءات في مجال تنقل الأشخاص كأن تفرض رخصا للتنقل في بعض المناطق أو أن تحظر تنقلهم في مواقيت محددة تعلن عنها وغير ذلك من الإجراءات.

ومثال النوع الثاني أن تفرض الإدارة قيودا لتنظيم حركة المرور كأن تغلق شارعا معينا أو أن تفرض إجراءات معينة لممارسة الأفراد حق الاجتماع العام أو مسيرة أو إقامة حفلات ليلا وهكذا. فكل حرية عامة تمس في ممارستها حرية الآخرين أو حقوقهم يجوز للإدارة تقييدها بالطرق التي حققها القانون. فليس من حق الفرد تحت عنوان الحريات العامة أن يبادر بمباشرة عمل الصيد بصفة مطلقة فمن حق السلطة العامة أن تفرض عليه قيودا تتعلق باستعمال سلاح الصيد أو أنواع الحيوانات المرخص لاصطيادها أو المكان المخصص لممارسة هذا العمل.

¹ الدكتور شاب توما منصور، المرجع السابق، ص 169.

المبحث الرابع: اغراض الضبط الاداري ووسائله

المطلب الأول: أغراض الضبط الإداري.

ذكرنا سابقا أن الضبط الإداري كمجموعة قيود صادرة عن سلطة عامة إنما الهدف منه هو المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة الأمن العام الصحة العامة والسكينة العامة.

أولاً: الأمن العام.

يقصد بالأمن العام استتباب الأمن والنظام في المدن والقرى والأحياء بما يحقق الاطمئنان لدى الجمهور على أنفسهم وأولادهم وأعراضهم وأموالهم من كل خطر قد يكونون عرضة له، ومن أخطار الكوارث العامة والطبيعية كالحرائق والفيضانات والزلازل وغيرها.¹

لذا تعين عن السلطة العامة توفير كافة الإمكانيات و اتخاذ كل الإجراءات لضمان الأمن العام للأفراد في الظروف العادية و الظروف الاستثنائية.

ثانياً: الصحة العامة.

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

ولا تتدخل الإدارة فقط عند ظهور الخطر أو المرض، وإنما قبلة أيضاً، وهو الأصل في إجراءات الضبط. فلها أن تراقب مجاري المياه ومعالجتها ومنع استعمالها. ولها أن تراقب الموارد المعروضة للبيع خاصة المواد ذات الاستهلاك الواسع وأن تفرض إجراءات لحمايتها. ولها أن تباشر كل إجراء يهدف لحماية الصحة العامة ولو بلغ الأمر حد غلق المحل أو المحلات التجارية.

¹ لتفصيل أكثر راجع الأستاذ دايم بلقاسم، الحماية القانونية للسكينة العامة، مجلة العلوم القانونية و الإدارية، جامعة تلمسان، العدد 2، 2004، ص 99 وما بعدها.

ثالثاً: السكنية العامة.

من حق الأفراد وفي كل مجتمع أن ينعموا بالهدوء والسكينة في الطرق و الأماكن العامة وأن لا يكونوا عرضة للفوضى والضوضاء، وعليه يقع على عاتق الإدارة القضاء على مصادر الإزعاج في الشوارع والطرق العامة ومنع استخدام الوسائل المقلقة للراحة كمكبرات الأصوات مثلاً أثناء الحفلات أو اللقاءات العامة سواء في النهار أو الليل.

وتحقيقاً لهذا الهدف صدر المرسوم التنفيذي رقم 93-184 المنظم لإثارة الضجيج والذي صدر تطبيقاً للمادة 121 من القانون 83-03 المتعلق بحماية البيئة. وقد صنف هذا المرسوم مستويات الضجيج المسموح بها في أماكن متعددة العامة والخاصة...

غير أن فكرة النظام العام بنظر الكثير من الفقهاء طرأ عليه تغييراً كبيراً تمثل في عدم الاكتفاء بالعناصر الثلاثة المذكورة وإدخال مفهوم آخر أشمل وأوسع للنظام العام يتضمن مسائل اقتصادية واجتماعية، وأن كان هذا المفهوم يتحكم فيه طبيعة النظام السائد داخل الدولة (الليبرالي، الاشتراكي).

وتحت هذا المفهوم الجديد تستطيع الإدارة أن تفرض بعض القيود لتنظيم النشاط الصناعي والتجاري، كما أنه بإمكانها أن تفرض على الأفراد ترتيبات تقتضيها المصلحة العامة. ومثال ذلك أن يفرض رئيس المجلس الشعبي البلدي على التجار المتجولين عدم ممارسة التجارة على الأرصفة أو أن يمنع إقامة محلات تجارية أو مقاهي بجانب تجمعات معينة، وعموماً يخول له اتخاذ كل إجراء من شأنه المحافظة على الطابع الجمالي للبلدية.

المطلب الثاني: هيئات الضبط.

لعلنا تبين لنا أن الضبط الإداري إجراء وان كان القصد منه المحافظة على النظام العام إلا أنه يحمل خطورة معينة بالنظر لصلته بالحريات العامة وتأثيره عليها. لذا وجب تحديد هيئات الضبط والتقليص منها حتى لا يصبح التقييد هو الأصل والتمتع بالحريات العامة هو الاستثناء.

ثم أن تحديد هيئات الضبط ينتج عنه القضاء على ظاهرة تداخل الاختصاص فلو تعددت الهيئات لأدى ذلك إلى تنازع في مجال ممارسة هذا الاختصاص.

وعلى العموم يمكن تقسيم هيئات الضبط إلى قسمين، هيئات تمارس اختصاص الضبط على المستوى الوطني وهيئات تمارس اختصاص الضبط في حدود جغرافية وإقليمية محددة.

أولا: هيئات الضبط على المستوى الوطني.

إن هيئات الضبط على المستوى الوطني تكمن في رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة والوزراء.

أ- رئيس الجمهورية: اعترفت مختلف الدساتير لرئيس الجمهورية بممارسة مهام الضبط فهو المكلف بالمحافظة على كيان الدولة وأمنها وسلامتها من أجل ذلك خول له الدستور اقرار حالة الطوارئ والحصار وقرار الحالة الإستثنائية. والهدف الأساس من إقرار هذه التدابير هو حماية الأرواح والممتلكات، فقد تقتضي الظروف من رئيس الجمهورية أن يعتمد إلى إتباع إجراء معين بغرض الحد من المخاطر التي تهدد الأفراد ومحاولة التقليل قدر الإمكان من الأضرار المترتبة عليها. ورئيس الحكومة والوزراء.

ب- رئيس الحكومة: لم تشر القواعد الدستورية صراحة إلى سلطات رئيس الحكومة في مجال الضبط، واكتفت بالاعتراف لرئيس الجمهورية بإقرار حالة الطوارئ والحصار والحالة الاستثنائية.

غير أن رئيس الحكومة كما سبقت الإشارة يستشار من قبل رئيس الجمهورية عندما يريد هذا الأخير اتخاذ أي إجراء يترتب عليه تقييد مجال الحريات العامة في مواضع محددة أو أماكن محددة. ثم أن رئيس الحكومة قد يكون مصدرا مباشرا للإجراءات الضبطية فهو من يشرف على سير الإدارة العامة. وتخول هذه الصلاحية له ممارسة نظام الضبط بموجب مراسيم تنفيذية أو تعليمات يصدرها ويلزم تنفيذها الأجهزة المختصة.

ج- الوزراء: الأصل أنه ليس للوزراء حق ممارسة مهام الضبط الإداري العام، لأنها صلاحية معقودة لرئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، غير أن القانون قد يجيز لبعض الوزراء ممارسة بعض أنواع الضبط بحكم مركزهم وطبيعة القطاع الذين يشرفون عليه وهذا ما يمكن تسميته بالضبط الخاص. فوزير الداخلية مثلا هو أكثر الوزراء احتكاكا وممارسة لإجراءات الضبط على المستوى الوطني سواء في الحالات العادية أو الحالات الاستثنائية وهو ما دلت عليه النصوص الكثيرة المنظمة لصلاحيات وزير الداخلية منها أحكام المرسوم التنفيذي رقم 91-01 وتحديدا نص المادة الثامنة منه حيث جاء فيها:

يمارس وزير الداخلية الصلاحيات التالية:

- المحافظة على النظام العام والأمن العموميين.
- المحافظة على الحريات العامة.
- حالة الأشخاص والأماكن وحريات تنقلهم.
- حركة الجمعيات باختلاف أنواعها.
- الانتخابات.
- التظاهرات و الاجتماعات العامة...

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

وتبعا لذلك يجوز لوزير الداخلية أن يصدر تعليماته للمدير العام للأمن و للولاة وغيرهم تمس جانبا من جوانب الضبطية بغرض السهر على تنفيذها كل فيما يتعلق باختصاصه.

وليس وزير الداخلية فقط هو من يباشر إجراءات الضبط بل وزراء آخرون كوزير الثقافة مثلا عندما يصدر قرارات لحماية الآثار والمتاحف ويترتب على تطبيقها تنظيم حريات الأفراد في مجال معين. ويباشر وزير الفلاحة أيضا إجراءات الضبط عندما يصدر إجراءات تمنع صيد نوع معين من الحوت أو تنظيم مواقيت الصيد ومكانه أيضا. كما يباشر وزير النقل إجراءات الضبط عندما يصدر قراراته بتنظيم حركة المرور ليلا. ويباشر وزير التجارة بعض الإجراءات الضبطية عندما يحظر بموجب قرار منه ممارسة التجارة على الأرصفة والشوارع العامة. وكذلك الحال بالنسبة لوزير السكن إذا بإمكانه أن يصدر من القرارات ما ينظم أشغال البناء والعمران.

والحقيقة التي لا يمكن إنكارها أن المفهوم الجديد لفكرة النظام العام وشموليته وإطلاقه نجم عنه التوسع في هيئات الضبط فيتولى كل وزير ممارسة إجراءات الضبط على مستوى قطاعه بما يحقق المقصد العام وهو المحافظة على النظام العام بالرؤية الجديدة والمفهوم الجديد الذي لا تقتصر

عناصره على الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة إنما مجالات كثيرة أخرى كما سبق القول.

ثانيا: على المستوى المحلي.

يمارس مهام الضبط كل من والي الولاية ورئيس المجلس الشعبي.

أ- الوالي: نصت المادة 96 من قانون الولاية على أن " الوالي مسئول عن المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العامة " وبغرض مساعدته على القيام بمهامه في مجال الضبط وضع القانون مصالح الأمن تحت تصرفه وهذا ما نصت عليه المادة 97 من قانون الولاية. وتزداد صلاحية الوالي سعة في الحالات الاستثنائية إذ بإمكانه تسخير تشكيلات الشرطة والدرك لضمان سلامة الأشخاص والممتلكات.

ولقد أناط قانون الولاية بالوالي توفير كل تدابير الحماية خدمة للنظام العام بمختلف عناصره. واعترف قانون البلدية بموجب المادة 81 منه للوالي بممارسة سلطة الحلول بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو جزء منها عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك. وتزداد ذات الصلاحية سعة إذ تعلق الأمر بالحالات الإستعجالية. ومن أحكام الحلول الواردة في قانون البلدية نستنتج أن المشرع خرج عن مبدأ الاختصاص في أداء العمل الإداري بغرض خدمة النظام العام. فلو طبقنا القواعد العامة لتعين على رئيس المجلس الشعبي وحده القيام بما يلزم من أجل المحافظة على الأمن العام داخل حدود البلدية. غير أنه إذا لم يبادر إلى ذلك واتبعت الإجراءات المحددة قانونا، تعين على الوالي أن يحل محله فيتخذ كل الإجراءات لضمان حماية الأشخاص والممتلكات.

ب- رئيس المجلس الشعبي البلدي: طبقا لقانون البلدية يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلا للدولة جملة من الصلاحيات ذات العلاقة بنظام العام ورد تعدادها في المادة 75 منه إذ جاء فيها " يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار أحكام المادة السابقة واحتراما لحقوق المواطنين وحررياتهم على الخصوص ما يأتي:

- المحافظة على النظام العام و سلامة الأشخاص والأماكن.

- المحافظة على حسن النظام في جميع الأماكن العمومية التي يجري فيها تجمع الأشخاص.

- المعاقبة على كل مساس بالراحة العمومية وكل الأعمال المخلة بها.
 - السهر على نظافة العمارات وسهولة السير في الشوارع والساحات والطرق العمومية.
 - اتخاذ الاحتياطات والتدابير الضرورية لمكافحة الأمراض المعدية والوقاية منها.
 - القضاء على الحيوانات المؤذية والمضرة.
 - السهر على النظافة للمواد الاستهلاكية المعروضة للبيع.
 - السهر على احترام المقاييس والتعليمات في مجال التعمير.
- ويقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بهذه الصلاحيات تحت سلطة الوالي وهذا مانصت عليه المادة 69 من قانون البلدية. ولقد مكن قانون البلدية رئيس المجلس الشعبي البلدي من الاستعانة بالشرطة البلدية بغرض أداء مهامه.¹ ويمكنه طلب تدخل قوات الشرطة أو الدرك المختصة إقليمياً للتحكم خاصة في المسائل الأمنية.

المطلب الثالث: وسائل الضبط.

إذا كان الضبط يعني مجموعة قرارات صادرة عن السلطة العامة الهدف منها تقييد حريات الأفراد بما يحقق النظام العام داخل المجتمع فإن فرض هذه القيود يحتاج إلى وسائل مادية وبشرية وقانونية.

أ- الوسائل المادية:

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

ب- الوسيلة البشرية:

وتتمثل في أعوان الضبط المكلفين بتنفيذ القوانين والتنظيمات كرجال الدرك والشرطة العامة والشرطة البلدية.

¹ أنظر المرسوم التنفيذي رقم 94-87 المؤرخ في 10 أفريل 94 المتضمن القانون الأساسي لسلك الشرطة البلدية.

ج- الوسائل القانونية:

لا تتم ممارسة اجراء الضبط من جانب الإدارة إلا وفقا لما حدده القانون وبالكيفية التي رسمها وبالضمانات التي كفلها، فرئيس الجمهورية عندما يمارس بعض الإجراءات الضبطية إنما يستند في ممارسته لهذه الصلاحية على الدستور. وكذلك الحال بالنسبة لرئيس الحكومة. أما الوزراء فهم يستندون إلى النصوص التنظيمية التي تكفل لهم ممارسة بعض الإجراءات واتخاذ قرارات معينة. ويباشر الوالي إجراءات الضبط من منطلق قانون الولاية. ويباشر رئيس المجلس الشعبي البلدي ذات الإجراءات من منطلق نصوص قانون البلدية على النحو السابق المشار إليه، ومهما تعددت هيئات الضبط إلا أن الوسائل القانونية يمكن حصرها فيما يلي:

1- إصدار القرارات أو لوائح الضبط: وهي عبارة عن قرارات تنظيمية تصدر عن الإدارة في شكل مراسيم أو قرارات يكون موضوعها ضبط ممارسة الحريات العامة وينجم عن مخالفتها جزاءات تحددها النصوص، وتتخذ القرارات بدورها أشكالا كثيرة منها:

الحظر أو المنع: وهو أعلى أشكال المساس بالحريات العامة تم اتخاذها من جانب الإدارة بهدف المحافظة على النظام العام، وعندما تفرض الإدارة على الأفراد نشاطا معيناً فلا تمنع بمجرد المنع، وإنما لتحقيق مقصد عام يعود بالنفع على جميع أفراد المجتمع، فمنع المرور على جسر آئل للسقوط ومنع التجول ليلا في ظروف غير عادية إنما الهدف منه حماية الأرواح.

ورجوعا مثلا للمادة 31 من القانون 14/01 المؤرخ في 19 أوت 2001 المتعلق بتنظيم حركة المرور الطرق وسلامتها وأمنها نجدها نصت على أن " يقتصر استعمال المنبهات الصوتية في حالات الضرورة لوجود خطر فوري غير أنه يمكن منع استعمالها بواسطة وضع إشارة ملاتمة..." ويتعلق الأمر مثلا بمنع استعمال المنبه بالقرب من المستشفيات أو المدارس.

الترخيص: قد تشترط الإدارة وطبقا لنصوص القانون أو التنظيم على الأفراد ترخيصا معيناً إن هم أرادوا ممارسة حرية معينة أو القيام بعمل معين كما لو أراد الأفراد ممارسة حق التجمع أو إقامة مسيرة فمن حق الإدارة أن تفرض عليهم الحصول على رخصة قبل القيام بالنشاط وإلا كان عملهم مشوبا بعيب في المشروعية. كما تستطيع الإدارة أن تفرض على حامل السلاح استصدار رخصة لذلك أو أن تفرض على من أراد الدخول لمنطقة معينة الحصول على إذن من جهة محددة وعادة ما

يكون ذلك في الحالات الاستثنائية. ولقد وردت في قانون حماية البيئة المؤرخ في 20 جويلية 2003 تحت رقم القانون 03-10 أن المنشآت المصنفة تخضع للتراخيص حسب أهميتها ودرجة الضرر أو الخطر فقد يصدر الترخيص من الوزير أو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي. ويسبق الترخيص تحقيق تباشره جهات معينة.

وتضمن المرسوم التنفيذي رقم 98-339 بتاريخ 4 نوفمبر 1998 المتعلق بضبط التنظيم الذي يطبق على المنشآت المصنفة ويحدد قائمتها وأنواع المنشآت ووزع الاختصاص بين أشخاص ثلاث الوزير الوالي رئيس المجلس الشعبي البلدي.

2- استخدام القوة: الأصل هو امتثال الأفراد لقرارات الإدارة وخضوعهم إليها، غير أنه وفي حالات معينة يجوز استعمال القوة لمنع نشاط معين لم يخضع منظموه للقوانين والتنظيمات كما لو أراد الأفراد إقامة مسيرة معينة ولم يقدموا طلبا للإدارة بذلك أو أنهم قدموه ورفض من جانبها لسبب أو لآخر وتعتمد الإدارة في اللجوء للقوة على إمكانياتها المادية والبشرية لصد كل نشاط يؤدي إلى المساس بالنظام العام.

المطلب الرابع: حدود سلطات الضبط الإداري

القاعدة العامة أن الأفراد يتمتعون بالحريات العامة التي كفلها لهم الدستور غير أنه في مواضع معينة ترد على هذه الحريات قيودا تفرضها مصلحة المجتمع. ولما كان الأصل هو التمتع بالحرية والاستثناء هو القيد أو القيود، وجب أن تخضع هذه القيود إلى ضوابط تمنع أو تحد من التعسف في ممارستها، ويقضي الأمر عن الحديث عن حدود سلطة الضبط الإداري التمييز بين الحالة العادية والحالة الاستثنائية.

أ- الحالة العادية:

تخضع ممارسة الضبط من قبل الأجهزة التي ذكرناها إلى قيدين هما خضوع إجراءات الضبط لمبدأ المشروعية وثانيا خضوعها لرقابة القضاء:

1- خضوع إجراءات الضبط لمبدأ المشروعية: إن كل اجراء من اجراءات الضبط ينبغي أن يكون مشروعا وحتى يكون كذلك وجب أن يتخذ من النظام العام بجميع عناصره وأبعاده مقصدا له. فحين

تفرض الإدارة على الأفراد عدم الخروج في مسيرة دون رخصة فان المقصد العام هو توفير الأمن العام حتى لا يبادر الأفراد وبطريقة فوضوية للخروج في الشوارع العامة بما في ذلك من خطر قد يهدد الأرواح والممتلكات. وحين تفرض عليهم عدم استعمال مكبرات الأصوات ليلا فان القصد هو توفير السكنية العامة. وحين تراقب الإدارة بعض المواد الاستهلاكية أو تمنع عرضها فذلك بغرض حماية الأفراد من مخاطر الأمراض.

وعليه فان القيد العام الذي يحكم الضبط الإداري هو أن كل إجراء يترتب عليه المساس بحريات الأفراد ينبغي تبريره وإلا كانت الإدارة في وضعية لتجاوز السلطة. كما أن هذه الضوابط التي تفرضها الإدارة على الأفراد ينبغي أن تكون واحدة بالنسبة للجميع وأن كل خروج عن مبدأ المساواة أمام القانون يعرض الإدارة للمسؤولية كما سبق القول فالقانون واحد أن يحمي أو يعاقب أو يكره كما جاء في المادة 29 من الدستور.

2- خضوع إجراءات الضبط للرقابة القضائية:¹ الأصل أن جميع أعمال ونشاطات الإدارة تكون عرضة للرقابة القضائية إذا ثبت التجاوز أو الخرق، للقوانين والتنظيمات ولا يتعلق الأمر بإجراءات الضبط فقط بل وبأعمال أخرى كقرارات التأديب والترقية وغيرها.

فعندما يثبت للجهة القضائية أن الإدارة تجاوزت الحد وأن مقتضيات النظام العام غير متوفرة في القضية المعروضة عليها جاز لها إلغاء كل قرار في هذا المجال وإذا اقتضى الأمر تعويض الطرف المضرور. فالرقابة القضائية على هذا النحو هي ضمانة أخرى تضاف للقيد العام حتى لا تسيء الإدارة استعمال سلطتها.

ولقد عهد الدستور الجزائري لسنة 1996 للسلطة القضائية حماية الحريات العامة والحقوق الأساسية و هذا بموجب المادة 138 منه. كما اعترفت المادة 143 للقضاء بالنظر في قرارات السلطات الإدارية. و وعدت المادة 22 بمعاينة القانون لكل متعسف في استعمال السلطة. ويمكن

¹ - لتفصيل أكثر: راجع: قروف جمال، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة عنابة، 2006، ص 1 وما بعدها.

للمدعي رفع دعواه أمام القضاء المختص (الإداري) طالبا الإلغاء فقط أو الإلغاء مع التعويض أيا كانت الجهة المصدرة للقرار سواء جهة مركزية أو ادارة محلية.

وسبق لنا القول أن المادة 5 من المرسوم 88-131 المذكور والمتعلق بعلاقة الإدارة مع المواطن نصت أنه يترتب على كل تعسف في ممارسة السلطة تعويض وفق التشريع المعمول به وهو ما تكرر في المادة 39 أيضا من نفس القانون.

ومن التطبيقات القضائية لإجراءات الضبط البلدي القرار الصادر عن الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى سابقا بتاريخ 1976/11/20 قضية السيد كماش وأكسوس ضد بلدية بودواو. وتتلخص وقائعها أنه على أثر مداولة المجلس الشعبي البلدي لبلدية بودواو أصدر رئيس المجلس قرار يحضر فيه بيع المشروبات الكحولية على مستوى تراب البلدية 1975/09/30. ومما جاء فيه في حيثيات هذا القرار¹ ما يلي:

وحيث أن رئيس المجلس الشعبي البلدي مكلف تحت مراقبة المجلس الشعبي البلدي وإشراف السلطة العليا لممارسة سلطات الضبط المخولة له قانونيا. وان هدف الضبط الإداري البلدي يتمثل في حماية حسن النظام العام والأمن والصحة العامة. وبما أن رئيس المجلس الشعبي البلدي غير ملزم بتسبيب قراراته يجب أن تكون هذه الأخيرة قد اتخذت بناء على أسباب كافية من جهة ولكن من جهة أخرى ومهما كانت الأسباب والدواعي، فان غلق بيع المشروبات الكحولية بصفة نهائية مثل ما أمرت به سلطات البلدية يشكل عقوبة لا يحق إلا للمحكمة اتخاذها. لهذا فان رئيس المجلس الشعبي البلدي غير مختص باتخاذ مثل هذا القرار. وبالنظر كذلك أن المداولة المؤرخة في 1975/09/10 والتي أرساها قرار المجلس الشعبي البلدي ب 17 صوت منع بيع واستهلاك المشروبات الكحولية على مستوى تراب البلدية باطلة بحكم القانون وبالنتيجة ألغى المجلس الأعلى القرار المطعون فيه ولقد صدر قرار عن نفس الغرفة مماثل يتعلق بقرار إداري ضبوطي صادر عن بلدية عين البنيان يقضي هو الآخر بمنع استهلاك وبيع المشروبات الكحولية وتم تسبب القرار أن

¹ أشار لهذا القرار عمور سيلامي، الضبط الإداري البلدي في الجزائر، رسالة ماجستير، معهد العلوم القانونية و الإدارية، جامعة الجزائر، 1988، ص 196.

حالة السكر صارت تخل بالنظام العام وشكلت حالة من عدم الأمان لدى أفراد المنطقة. وبعد إحالة الدعوى إليها قررت الغرفة الإدارية إلغاء القرار الإداري المطعون فيه.¹

ولقد حمل القضاء الإداري في الجزائر الإدارة المسؤولية في حال إخلالها باتخاذ إجراءات الضبط ويتجلى ذلك من خلال القرار الصادر عن الغرفة الإدارية بتاريخ 06 أبريل 1973 قضية بن ميميش ضد رئيس المجلس الشعبي لبلدية الخروب. وتتخلص وقائع القضية أن المدعي تعرض مشغله الى حريق نتيجة الألعاب النارية المستعملة في عيد المولد النبوي. وقد اعترف القرار بمسؤولية الإدارة على أساس انتفاء تدابير الضبط البلدي المتعلق بالألعاب النارية.² وهو ذات المنحى الذي ذهبت إليه ذات الغرفة في قرارها الصادر بتاريخ 24-12-1977 قضية والي قسنطينة ضد تناج فاطمة اذ صرحت الغرفة بالمسؤولية المشتركة والتضامنية لكل من البلدية والولاية عن الواقعة التي أدت بوفاة الضحية بولدراك أحسن رغم أن البلدية أخطرت الوالي بأن العمارة المتنازع عليها يجب أن تهجر وتغلق أبوابها، غير أن الولاية لم تبادر الى اتخاذ اجراءات الضبط لحماية الأشخاص من انهيار العمارة. وكانت النتيجة تحميلهما (البلدية والولاية) المسؤولية بدفع مبلغ التعويض. ومن تطبيقات مجلس الدولة الجزائري القرار الصادر عنه بتاريخ 23/09/2002 الغرفة الأولى ملف رقم 006195 قضية والي ولاية الجزائر ضد ب ف مصطفى اذ ذهب مجلس الدولة الى القول أنه يمكن للوالي الأمر بغلق اداري للمخمرة أو المطعم لمدة لا تتجاوز 6 أشهر على اثر مخالفة القوانين المتعلقة بهذه المؤسسات أو بغرض الحفاظ على نظام وصحة السكان وحفاظا على الإدارة العامة.³ وبالتالي فإن الغلق لإشعار آخر ودون تحديد المدة المذكورة فيه مخالفة للقانون. وبالنتيجة ألغى مجلس الدولة القرار المطعون في.⁴

واعترف مجلس الدولة الجزائري في قراره الصادر عن الغرفة الثالثة تحت رقم 11086 بتاريخ 22.07.2003 قضية ب.ف ضد رئيس المجلس الشعبي البلدي وهران⁵ للبلدية بحق إقامة جدار في ملكية الغير بهدف المحافظة على أمن وسلامة المواطنين إذ ذهب المجلس إلى القول: " إن

¹ أشار اليه أيضا عمور سيلامي، نفس الرسالة، ص 200.

² أشار اليه عمور سيلامي، الرسالة السابقة، ص 209.

³ أشار لهذا القرار عمور سيلامي، الرسالة السابقة ص 212.

⁴ أنظر مجلة مجلس الدولة، العدد 3، ص 96.

⁵ أنظر مجلة مجلس الدولة، العدد 5، ص 205.

البلدية كانت محقة لاتخاذ كل التدابير لحماية الأشخاص والأماكن وان بناء الجدار من طرف البلدية يعتبر تدبيراً مفيداً وضرورياً لإعفاؤها من مسؤولية وقوع ضرر محتمل ومنتوق نظراً لقدم البناية...".

وأقر المجلس بأن بناء الجدار المتنازع بشأنه لا يمثل خطأ من جانب البلدية يحملها المسؤولية. ورفض مجلس الدولة إصدار القرار بهدم الجدار لأن مثل هذا القرار يؤدي الى المساس بأمن المواطنين. وبتقديرنا يعد هذا القرار في بين القرارات التاريخية الصادرة عن مجلس الدولة الجزائري في مجال الضبط رغم حداثة نشأته.

ب- الحالة الاستثنائية:

قد يكون المجتمع عرضة لظروف استثنائية مثل الحرب والكوارث الطبيعية والأوبئة وغيرها مما يفرض الاعتراف لجهة الإدارة بسلطات أوسع للتحكم في الوضع الاستثنائي غير أن الإشكالية التي أثيرت بهذا الصدد هل ينبغي تقييد السلطة التنفيذية بقانون خاص يحكم نشاطها في الحالات الاستثنائية وتطبيق النصوص الخاصة¹؟

وتقتضي الطريقة الثانية أن تلجأ السلطة التنفيذية للبرلمان لاستصدار قانون خاص يحكم عملها ونشاطها في الظروف الاستثنائية. وقد عاب البعض أيضاً على هذه الطريقة كون الظروف الاستثنائية قد تحل بصورة مفاجئة مما قد يعيق نشاط السلطة التنفيذية ويغل يدها عن مواجهة الوضع.² كما أننا نرى أن عرض الأمر على البرلمان من شأنه أن يبعث بطناً في العملية التشريعية مما يجعل السلطة التنفيذية في دائرة الترقب إلى غاية صدور النص ثم تتحرك لمواجهة الوضع.

¹ الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، ص 392، الدكتور شاب توما، المرجع السابق، ص 177.

² الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع نفسه، ص 394.

قائمة المراجع و المصادر

قائمة المراجع و المصادر :

أولاً: المصادر

1- التشريع الأساسي

- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1963.
- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1976.
- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1988.
- التعديل الدستوري للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996.
- الدستور الجزائري 2020

2- التشريع العادي

- القانون العضوي رقم ،01-98 المؤرخ في 30 ماي ،1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد ،37 ص03
- القانون رقم ،12-78 المؤرخ في 5 أوت ،1978 المتضمن القانون الأساسي العام للعامل، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد،32 ص. 724.
- القانون رقم ،01-88 المؤرخ في 12 جانفي ،1988 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد ،2 ص.30
- القانون رقم ،02-90 المؤرخ في 06 فبراير ،1990 المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب، المعدل والمتمم بالقانون رقم 27-91 مؤرخ في 21 ديسمبر .1991
- القانون رقم ،32-90 المؤرخ في 4 ديسمبر ،1990 المتضمن بمجلس المحاسبة وسيره، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد،53 ص. 1690.

قائمة المراجع و المصادر

- قانون رقم ،09-08 المؤرخ في 25 فيفري ،2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.
- القانون رقم ،10-11 المؤرخ في 22 يونيو ،2011 المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد ،37 ص 04.
- القانون رقم ،07-12 المؤرخ في 21 فبراير ،2012 المتضمن قانون الوالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد ،12 ص 05.
- الأمر رقم ،156-66 المؤرخ في 8 جوان ،1966 المتضمن قانون العقوبات، المعدل والمتمم بالقانون رقم ،09-01 المؤرخ في 26 جوان ،2001 الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد ،34 ص 18.
- الأمر رقم ،74-71 المؤرخ في 16 نوفمبر ،1971 يتعلق بالتسيير الاشتراكي للمؤسسات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد ،101 ص 1736.
- الأمر رقم ،58-75 المؤرخ في 26 سبتمبر،1975 المتضمن القانون المدني، المعدل والمتمم.
- الأمر رقم ،04-01 المؤرخ في 20 أوت ،2001 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصصتها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد ،47 ص 9.
- الأمر رقم ،03-06 المؤرخ في 1 جويلية ،2006 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد ،46 ص 3.
- مرسوم رقم ،350-64 المؤرخ في 10 ديسمبر ،1964 المتضمن إحداث لجنة وطنية تتكفل بإعداد المهرجان العالمي التاسع للشبيبة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد ،60 ص 862.

قائمة المراجع و المصادر

- المرسوم رقم 59-85 المؤرخ في 23 مارس، 1985 المتضمن القانون الأساسي النموذجي للعمال والمؤسسات والإدارات العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد، 13 ص 333.

- المرسوم رقم 88-131 المؤرخ في 4 جويلية، 1988 المتعلق بتنظيم العالقات بين الإدارة والمواطن، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد، 27 ص 1013.

- المرسوم الرئاسي رقم 89-19 المؤرخ في 28 فيفري، 1989 المتعلق بنص تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 23 فيفري، 1989 الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد، 9 ص 234.

- المرسوم الرئاسي رقم 95-377 المؤرخ في 20 نوفمبر، 1995 المحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد، 72 ص 5.

- المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر، 2015 المتضمن الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد، 50 ص 2.

- المرسوم التنفيذي رقم 91-455 المؤرخ في 23 نوفمبر 1991، المتعلق بجرد الاملاك الوطنية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد، 60 ص 2343.

- المرسوم التنفيذي رقم 98-257 المؤرخ في 25 أوت، 1998 المتعلق بضبط شروط وكيفيات إقامة خدمات الانترنت واستغلالها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد، 63 ص 5، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 2000/306 المؤرخ في 12 أكتوبر، 2000 الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد، 60 ص 15.

- المرسوم التنفيذي رقم 02-43 المؤرخ في 14 جانفي، 2002 المتضمن إنشاء بريد الجزائر، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد، 4 ص 18.

- المرسوم التنفيذي رقم 16-190 المؤرخ في 30 جويلية، 2016 المحدد لكيفيات الاطلاع على مستخرجات مداوات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد، 41 ص 8.

قائمة المراجع و المصادر

- القرار المؤرخ في 17 ماي، 1965، المتعلق بإنشاء مدرسة شبه طيبة بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد، 47 المؤرخة في 4 جوان، 1965، ص.623.

ثانيا: المراجع باللغة العربية

1- بعلي محمد الصغير، الوجيز في القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2002.

2- بن اعراب محمد، محاضرات في مقياس الاملاك الوطنية، ملقاة على طلبة السنة الثالثة، قسم القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد لمين دباغين، سطيف، 2 الجزائر العام الجامعي (2014-2015)، (ص ص) 2-12 (3- بن منصور عبد الكريم، "نظرة مفاهيمية للمرفق العام في الجزائر"، المجلة الجزائرية للدراسات التاريخية والقانونية، العدد، 12 جوان، (2016) ص.ص.203-169).

3- بوكثير عبد الرحمان، محاضرات في نظرية المرفق العام، جامعة محمد بوضياف المسيلة، أقيمت على طلبة الماستر، السنة الأولى، تخصص قانون إداري، -2016.2015

4- بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثالثة، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013.

5- ثروت بدوي، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2006.

6- حسن محمد البنان، قواعد المرافق العامة للتغيير والتطوير، المركز القومي للإصدارات القانونية، 2014.

تاريخ. 18/12/2018.

7- محمد الشافعي أبو راس، القانون الإداري، عالم الكتب، القاهرة، 1990.

8- محمد عبد المومن، المفهوم التطوري للدولة بين المضامين الاقتصادية والمضامين الاجتماعية، مجلة الاقتصاد والتنمية والتنمية البشرية، مجلد، 08 العدد الأول، (ص ص 320-306).

قائمة المراجع و المصادر

- 9- مصطفى السيد دبوس، تـمـيـن خـدـمـات الـدـولـة فـي إطـار ما يـقـدمـه الـمـرفـق الـعـام مـن خـدـمـات: "دراسة تحليلية"، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، 2019.
- 10- سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، الكتاب الثاني، دار الفكر العربي، الطبعة العاشرة، القاهرة، 1979.
- 11- سعاد الشرقاوي، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2009.
- 12- ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 1996.
- 13- صلاح يوسف عبد المنعم، أثر القضاء الإداري على النشاط الإداري للدول، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة عين شمس ، القاهرة، سنة 2003
- 14- عصام علي الدبس، القانون الإداري، الكتاب الأول، ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن.
- 15- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط3 جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013 .
- 16- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ط4، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986.
- 17- سلمان محمد الطماري، مبادئ القانون الإداري، (دراسة مقارنة) الكتاب الثاني دار الفكر العربي القاهرة 1979 .
- 18- . د. شاكري سمية، محاضرات في قانون المرافق العامة ، السداسي الأول جامعة محمد لمين دباغين، سطيف 2 الموسم الجامعي 2019-2020.
- 19- عبد الكريم بن منصور ، نظرة مفاهيمية للمرفق العام في الجزائر، المجلة الجزائرية للدراسات التاريخية والقانونية، العدد 1-2 جوان 2016 .
- 20- حماد محمد شطا، تطور وظيفة الدولة ، الكتاب الأول، نظرية المرفق العام ، دم.ج .2003.

قائمة المراجع و المصادر

- 21- مازن راضي ليلو، القانون الإداري، منشورات الأكاديمية العربية في الدانمارك، 2008 .
- 22- تياب نادية . سلسلة محاضرات مادة القانون الإداري . الجزء الثاني النشاط الإداري.جامعة عبد الرحمان ميرة .كلية الحقوق و العلوم السياسية .الجزائر .الموسم الجامعي 2015/2014

ثالثا: المراجع باللغة الفرنسية

- 1 -Bernard Stirn, « Service(s) public(s) en Méditerranée », Le service public dans la jurisprudence du Conseil d'État français,Colloque organisé par le Laboratoire Méditerranéen de Droit Public, Athènes - 19 et 20 octobre 2017, disponible sur le site web:<https://www.conseil-etat.fr/actualites/discours-et-interventions/le-service-public-dans-la-jurisprudence-du-conseil-d-etat-francais>
- 2 -Claire Lemerrier, La construction d'un modèle français de service public avant 1914, Regards croisés sur l'économie) 2/2007,n° 2), PP (47 -54)
- 3 -Conseil d'Etat, 4 / 1 SSR, du 13 juin 1980, 17995, publié au recueil Lebon, disponible sur le site web www.legifrance.gouv.fr
- 4 -Conseil d'État, 28 juin 1918, Heyriès
- 5 -Fiche d'arrêt du Conseil d'Etat du 4 mars 1910 relatif à la compétence du juge administratif pour un contrat de service public , disponible sur le site web : <https://www.doc-du-belge> de « service public » : de la France à l'Europe , Bruxelles
- 6- (2009.Bibliothèque de droit administratif), n°10,PP. 613-629.
- 7 -Gilles J. GUGLIELMI, Une introduction au droit du service public, l'université Panthéon-Assas (Paris II), France1994,

قائمة المراجع و المصادر

رابعاً: مواقع الانترنت

موقع وزارة لداخلية: <https://www.interieur.gov.dz/index.php/ar>

موقع وزارة العدل . <https://www.mjustice.dz/ar/modernisation->

فهرس المحتويات

الصفحة	المحتوى
	البسمة
1	مقدمة
	الفصل الأول: المرفق العام
2	المبحث الأول: ماهية المرفق العام
2	المطلب الأول: عناصر وتعريف المرفق العام
3	الفرع الأول: التعريف العضوي
3	الفرع الثاني: التعريف الموضوعي
3	الفرع الثالث: أركان أو عناصر المرفق العام
6	المطلب الثاني: أنواع المرافق العامة
6	الفرع الأول: من حيث طبيعة النشاط
9	الفرع الثاني: المرافق الاجتماعية والمهنية
13	المبحث الثاني: النظام القانوني للمرفق العام
13	المطلب الأول: إنشاء المرافق العامة في فرنسا
14	المطلب الثاني: إنشاء المرافق العامة في الجزائر
14	الفرع الأول: مرحلة منذ الاستقلال إلى غاية سنة 1965
14	الفرع الثاني: من سنة 1965 إلى غاية سنة 1971
15	الفرع الثالث من سنة 1971 إلى غاية اليوم
15	المطلب الثالث : انشاء المرافق العامة المحلية
15	الفرع الاول : انشاء مرافق البلدية
17	الفرع الثاني: إنشاء المرافق العامة الولائية
18	المبحث الثالث: المبادئ التي تحكم المرافق العامة
18	المطلب الاول : مبدأ الاستمرارية
18	الفرع الاول : تعريف مبدأ الاستمرارية
19	الفرع الثاني : الضمانات التشريعية لمبدأ الاستمرارية
23	الفرع الثالث: الضمانات القضائية
25	المطلب الثاني: مبدأ المساواة أمام المرفق العام
25	الفرع الأول: مساواة المنتفعين من خدمات المرفق

فهرس المحتويات

26	الفرع الثاني: المساواة في الالتحاق بالوظائف العامة
26	الفرع الثالث: حياد المرفق العام
27	المطلب الثالث : مبدأ قابلية المرفق العام للتغيير (مبدأ التكيف)
27	الفرع الاول: مبدأ قابلية المرفق للتغيير بالنسبة لاعوان المرفق
28	الفرع الثاني : مبدأ قابلية المرفق للتغيير بالنسبة لمستعملي المرفق (المنتفعين)
29	المبحث الرابع : اساليب ادارة المرافق العامة
29	المطلب الاول : اسلوب الاستغلال المباشر
29	الفرع الاول : طرق الاستغلال المباشر
32	الفرع الثاني : التسيير عن طريق اسلوب المؤسسة
33	الفرع الثالث : تفويض المرفق
الفضل الثاني : الضبط الإداري	
37	المبحث الاول: تعريف الضبط الإداري وتمييزه عن غيره من صور الضبط الأخرى
38	المطلب الأول: الضبط الإداري و الضبط التشريعي
39	المطلب الثاني: الضبط الإداري والضبط القضائي
40	المطلب الثالث: التمييز بين الضبط و المرفق العام
41	المبحث الثاني: خصائص الضبط الإداري
41	المطلب الأول: الصفة الانفرادية
41	المطلب الثاني: الصفة الوقائية
41	المطلب الثالث: الصفة التقديرية
43	المبحث الثالث: مجالات الضبط الاداري و انواعه
43	المطلب الأول: مجالات الضبط الإداري
44	المطلب الثاني: أنواع الضبط الإداري
45	الفرع الأول: الضبط العام
45	الفرع الثاني: الضبط الخاص
46	المبحث الرابع: اغراض الضبط الاداري ووسائله
46	المطلب الأول: أغراض الضبط الإداري
47	المطلب الثاني: هيئات الضبط
51	المطلب الثالث: وسائل الضبط

فهرس المحتويات

53	المطلب الرابع: حدود سلطات الضبط الاداري
58	قائمة المراجع و المصادر
65	فهرس المحتويات