جامعة قسنطينة 1– الإخوة منتوري - **السنة الجامعية: 2023-2024**

كلية الحقوق **الأستاذ: زواش شعيب**

قسم القانون العام **الأفواج: 17-19 -48**

السنة الأولى ـ ليسانس ـ **البريد الإلكتروني**

مجموعة: ب - ج **zaoueche.chouaib@umc.edu.dz**

أعمال موجهة فى مقياس القانون الإداري 02

الفصل الأول: المرفق العام

مفهوم المرفق العام:

يعرف القانون الإداري بعدة تعاريف بالاعتماد على المعيار الذي يستند إليه الفقهاء، فمنهم من يعرفه استنادا إلى المعيار الشكلي؛ حيث يعرفون المرفق العام على أنه: "المؤسسة التي تديرها الإدارة العامة، فهي كل هيئة أو منظمة عامة تنشئها الدولة".

ومن الفقهاء من يعرفه استنادا إلى المعيار الموضوعي بأنه: "كل نشاط تقوم به الإدارة العامة بذاتها قصد إشباع حاجات عامة أو تحقيق المصلحة العامة".

فالمرفق العام هل كل نشاط تباشره الإدارة العامة أو تحت رقابتها قصد تحقيق المصلحة العامة، وه متميز عن نشاط الخواص الذي تحركه المصلحة الخاصة.

وهناك من الفقهاء من يجمع بين المعيارين في تعرف واحد للمرفق العام، ويعرفونه على أنه: "كل نشاط يحتم على السلطة العامة القيام به، تنظيمه ومراقبته لأنه تحقيقه مرتبط بتطور الترابط الاجتماعي بحيث لا يتحقق ذلك إلا عن طريق تدخل السلطة العامة".

ـ عناصر المرفق العام:

وهذه العناصر هي:

المرفق العام هو مشروع تنشئه الدولة؛ إن المرفق العام مشروع تنشئه الدولة أو الهيئات العامة التابعة لها، فتعتبر المؤسسة مرفقا عاما متى تم انشائه من قبل الدولة وتدخل

السلطات المختصة لإنشاء مرفق عام اعتراف صريح لعدم قدرة المبادرة الفردية عن اشباعها وتلبيتها بصورة كاملة ومنظمة.

ويقتضي وجود مرفق عام إقامة تنظيم أو تنسيق بين مختلف مكوناته (البشرية والمادية) بالشكل الذي يسمح له بأداء دوره في تلبية الاحتياجات العامة.

ونعني به أن المرفق العام هو نشاط منظم ومتناسق تناسق مجموعة بشرية توجيهية إدارية وتنفيذية بوسائل مادية وفنية وقانونية لتحقيق غرض محدد.

خضوع المرفق العام للسلطة العامة؛ تقوم الدولة بإنشاء مرافقها العامة، مع ذلك تبقى هذه المرافق خاضعة للسلطة العامة وهي هنا الإدارة العامة التي تتولى تنظيم نشاط المرفق العام، كما يظل المرفق العام تحت إشرافها، وخاضعة لتوجيهاتها لضمان عدم انحرافه عن هدفه وهو تحقيق المصلحة العامة.

ويظل المرفق العام خاضعا للسلطة العامة بصفة مباشرة أو حتى غير مباشرة، ويمكن أن تكون هذه السلطة العامة الدولة أو أحد الجماعات المحلية.

كما يظل المرفق العام خاضعا للسلطة العامة كليا أو جزئيا عن طريق الشركة مع أشخاص أخرى.

فإذا أوكلت الإدارة أحد الأشخاص المعنوية العامة أو الخاصة مرفقا لتسييره فإن هذا التسيير لا يعني تخليها عن الإشراف عليه، أو خضوعه للسلطة العامة، حتى تضمن عدم انحرافه عن هدفه الأساسي وهو تحقيق المصلحة العامة.

خضوع المرفق العام لنظام قانوني خاص واستثنائي؛ يقصد بالنظام القانوني الخاص هو نظام غير مألوف يتعلق بالمرافق سواء من حيث إنشائها أو تسييرها أو الرقابة أو التوجيه، وحتى على مستوى المنازعات القضائية، وتخضع في هذا الصدد لأحكام القانون العام (القانون الإداري)، والسبب في ذلك يرجع إلى ضرورة تمتع المرافق العمومية بامتيازات القانون العام اللازمة التي تسمح له بتقديم الخدمات وضمان استمراريتها، ومن غير هذه الامتيازات قد تعجز الإدارة عن القيام بواجباتها.

غير أن هذا الشرط يختلف تطبيقه بسبب التطورات الاقتصادية، الذي أوجد إلى جانب المرافق العمومية الإدارية، مرافق عمومية صناعية وتجارية تخضع في جانب كبير من نشاطها إلى أحكام القانون الخاص، إضافة إلى وجود مشاريع خاصة تقدم خدمات عامة

وتخضع لإشراف ورقابة الدولة، ومن هذا المنطلق تتضح ضرورة خضوع المرافق العامة لنظام قانوني متميز.

والمقصود هنا بالنظام القانوني المتميز؛ مجموعة الأحكام والقواعد والمبادئ القانونية التي تختلف اختلافا جذريا عن قواعد القانون الخاص بصفة عامة عن قواعد النظام القانوني الذي يحكم المشروعات الخاصة بصفة خاصة.

المرفق العام يسعى إلى تحقيق المصلحة العامة؛ لابد أن يكون الهدف من إنشاء المرفق العام هو تحقيق المصلحة العامة أو كما يسميها البعض المنفعة العمومية، هذه الفكرة يقصد بها هو سد حاجات عمومية أو تقديم خدمات للمواطنين هذه الحاجات أو الخدمات قد تكون حاجات مادية كتزويد الأفراد بالخدمات الضرورية كالمياه والكهرباء والغاز أو حاجات معنوية كتوفير الأمن والسكينة والعدل للمواطنين.

يجب ان يهدف المرفق العام إلى إشباع الحاجات العامة الآنية والمستقبلية لأفراد المجتمع، التي يحدد نطاقها بموجب السياسة العامة المسطرة بمقتضى القوانين السارية المفعول في الدولة.

ولأن المرفق العام يسعى لتحقيق المصلحة العامة فهو يتمتع بمبدأ المجانية لأنه لا يجوز أن يكون الهدف الأساسي من إنشاء المرفق العام هو تحقيق الربح.

ومن ذلك، فإن تحقيق الربح في بعض المرافق العامة لا يعني حتما فقدها صفة المرفق العام طالما أن هدفها هو تحقيق المصلحة العامة، كما أن تقديم بعض المرافق العامة لخدماتها بمقابل مالي كما هو الحال بالنسبة لمرفق الكهرباء والغاز والماء، لا يسعى لتحقيق الربح بقدر ما يعد وسيلة لتوزيع الأعباء على كل المواطنين.

أنواع المرافق العامة:

تنقسم المراق العامة إلى عدة أقسام:

I - أنواع المرافق العامة وفقا لطبيعة نشاطها:

بالاعتماد على هذا التقسيم نجد:

أولا: المرافق العامة الإدارية

يتعلق الأمر بالمرافق الإدارية البحتة، والتي عرفها الفقه الفرنسي تعريفا سلبيا على أنها؛ المرافق التي تعتبر مرافق صناعية أو تجارية أو مهنية أو اجتماعية هذا النوع من المرافق تخضع لقواعد القانون الإداري، وهي المرافق التقليدية التي تأسست عليها نظرية المرافق العامة كأساس للقانون الإداري، ويرتبط نشاطها أساسا بالوظائف السيادية للدولة في الغالب وهي المرافق الدفاع، الأمن، القضاء.

ثانيا: المرافق العامة الاقتصادية

تسمى كذلك بالمرافق العامة الصناعية والتجارية، ويعتبر هذا النوع من المرافق الصناعية والتجارية نزع جديد لأن وظائف الدولة تنحصر في الوظائف التقليدية، حيث كان يحرم عليها إنشاء مرافق اقتصادية، وإن تدخلت في ذلك فإنها تعتبر قد أخلت بمبدأ حرية الفرد في التجارة والصناعة، وقد ظهرت هذه المرافق بعد أن بدأت الدولة المعاصرة تتدخل في مجالات النشاط الاقتصادي والتي كانت قبل ذلك من اختصاص القطاع الخاص.

وقد عرفت المرافق العامة الصناعية والتجارية على أنها: "مجموعة من المرافق العمومية التي تمارس نشاطا يهدف إلى تحقيق حاجة عامة صناعية أو تجارية مثلها في ذلك مثل؛ النشاط الذي تمارسه الأشخاص الخاصة، وهي تخضع في ذلك إلى مزيج من قواعد القانون العام وقواعد القانونية الخاص ومن أمثلتها؛ المرافق المتعلقة بالنقل، البريد والمواصلات، المياه، الغاز، الكهرباء ...إلخ.

ولتمييز المرافق العامة الاقتصادية عن غيرها يجب التركيز على عناصر هي:

ـ طبيعة قواعد القانون التي يخضع لها عمال المرفق، فإذا كان عمال المرفق يخضعون لقواعد القانون الخاص (قانون العمل) فإن طبيعة المرفق هو مرفق اقتصادي باستثناء رؤساء المرافق العامة الاقتصادية والمحاسبون العامون التابعون للمرافق الذين يخضعون لقواعد القانون الإداري.

ـ الطبيعة القانونية للعقود التي تبرمها هذه المرافق العامة، ذلك أن العقود المبرمة من قبل هذه المرافق تخضع لقواعد القانون الخاص سيما القانون التجاري.

ـ لمسؤولية الناشئة عن هذه المرافق هي مسؤولية مدنية.

ثالثا: المرافق العامة المهنية والنقابية:

هـذه المرافـق تـزاول نشـاطا مهنيـا أو نقابيـا خالصـا الغـرض منـه تنظـيم المهـن الرئيسـية فـي الدولـة مـن قبـل أصـحاب المهنـة أنفسـهم ومـنهم نقابـة المحـامين، الأطبـاء، الصـيادلة، المهندسـين ..إلـخ، وتخضـع هـذه المرافـق لمـزيج مـن القواعـد، قواعـد القـانون العـام وقواعـد القـانون الخـاص إن المنازعـات المتعلقـة بالنظـام الـداخلي للمرفـق وعلاقتـه أعضـائها بعضـهم بـبعض وشـؤونهم الماليـة تخضـع للقـانون الخـاص، ولاختصـاص المحـاكم العاديـة، أمـا المنازعـات المتصـلة بمظـاهر نشـاطها كمرفـق عـام وممارسـتها لامتيـازات السـلطة العامـة فتخضـع لأحكـام القـانون العـام ولاختصـاص القضاء الإداري.

II ـ أنواع المرافق العامة وفقا لنطاق نشاطها:

تصـنف المرافـق العامـة وفقـا لنطـاق نشـاطها إلـى مرافـق عامـة وطنيـة ومرافـق عامـة محلية.

أولا: المرافق العامة الوطنية

يقصـد بـالمرافق العامـة الوطنيـة التـي يشـمل نطاقهـا كـل الدولـة أي التـي تنشـأ مـن أجـل قضـاء حاجـات مشـتركة لجميـع المـواطنين الـذين يقيمـون علـى أرض الدولـة فخـدماتها تشـمل أراضـي الدولـة بكاملهـا ولا تقتصـر علـى ناحيـة معينـة، ومـن هـذا القبيـل الـدفاع الـوطني، مرفـق الشـرطة، الجمـارك، البريـد، القضـاء، وتـدير السـلطة المركزيـة هـذه المرافـق بواسـطة الـوزارات المختلفة وفروع الإدارة المركزية في الولايات.

ثانيا: المرافق العامة المحلية

هـذا النـوع مـن المرافـق يهـتم بخـدمات تهـم سـكان المنطقـة مـن الولايـة أو البلديـة كمرفـق الكهربـاء والغـاز، ومرفـق النقـل ..إلـخ، والعـادة أن تتـولى الهيئـات المحليـة فـي المنطقـة أمـر هـذه المرافـق فـي الـدول التـي تأخـذ بنظـام اللامركزيـة أمـا الـدول التـي تطبـق النظـام المركـزي فتباشـر السلطة المركزية بواسطة فروعها في المناطق إدارة هذه المرافق والإشراف عليها.

ثالثا: المرافق العامة الاجتماعية

هـي تلـك المرافـق التـي تحقـق المنفعـة العامـة بالإضـافة إلـى تحقيـق خـدمات اجتماعيـة لأفـراد المجتمـع مثـل؛ الضـمان الاجتمـاعي، التـأمين الاجتمـاعي، التقاعـد، مراكـز الراحـة، ويحكمهـا القانون العام فضلا عن القانون الخاص في بعض منازعاتها تخضع للقانون الإداري.

III ـ القانون الأساسي للمرافق العامة

سنتناول في هذا الإطار إنشاط المرافق العامة ثم إلى كيفيات إلغائها.

أولا: إنشاء المرافق العامة

إن إنشـاء المرافـق العامـة يختلـف حسـبما إذا كانـت هـذه المرافـق، مرافـق عموميـة وطنيـة أو مرافق عمومية محلية.

1 ـ إنشاء المرافق العمومية الوطنية:

إن احـداث المرافـق العامـة هـو مـن اختيـار السـلطة التنفيذيـة التـي يضـطلع بهـا كـل مـن رئـيس الجمهوريـة والـوزير الأول، فـإن ممارسـة الأولـى تأخـذ شـكل مراسـيم رئاسـية، وتأخـذ الثانيـة شكل مراسيم تنفيذية.

هـذا مـن حيـث المبـدأ، أمـا دسـتور 1996 م فقـد جـاء بالجديـد فـي هـذا المجـال، فـي نـص المـادة 122 الفقـرة 29 منـه، أن مـن المجـالات التـي يشـرع فيهـا البرلمـان، إنشـاء فئـات المؤسسـات وبالتـالي الاعتـراف للسـلطة التشـريعية بالسـلطة فـي إنشـاء المؤسسـات العامـة. (المـادة 139 مـن دستور 2020 م).

2 ـ إنشاء المرافق العمومية المحلية:

يعطـي قـانون البلديـة رقـم 11-10 لسـنة 2011م ، وقـانون الولايـة رقـم 12-07 لسـنة 2012، المجلـس الشـعبي البلـدي والمجلـس الشـعبي الـولائي الاختصـاص لإحـداث وتنظـيم المرافـق العامـة، بحيـث تـنص المـادة 149 فـي فقرتهـا 1 و2 مـن قـانون البلديـة علـى مـايلي: "مـع مراعـاة الأحكـام القانونيـة تضـمن البلديـة سـير المرافـق العموميـة البلديـة التـي تهـدف إلـى تلبيـة حاجـات مواطنيها وإدارة أملاكها".

وبهـذه الصـفة فهـي تحـدث إضـافة إلـى مصـالح الإدارة العامـة مرافـق عموميـة تقنيـة؛ مثـل: التزويد بالمياه، صيانة الطرق، إشارات المرور، النقل الجماعي ..إلخ.

وتـنص المـادة 141 مـن قـانون البلديـة: "مـع مراعـاة الأحكـام القانونيـة المطبقـة فـي هـذا المجـال يمكـن للولايـة أن تنشـئ، قصـد تلبيـة الاحتياجـات الجماعيـة لمواطنيهـا بموجـب مداولـة المجلس الشعبي الولائي مرافق عمومية ولائية ..إلخ.

ثانيا: إلغاء المرافق العامة

إلغاء المرافق العمومية هو وضع حد لنشاطها لاعتراف السلطات العمومية بأنه لم تعد هناك حاجة لاستمراره، وطريقة الإلغاء هي مبدئيا طريقة الإنشاء، بمعنى أنه يجب الرجوع إلى قاعدة توازي الأشكال أي من يملك الإنشاء يملك الإلغاء، لهذا يجب أن يكون الإلغاء بنفس الأداة القانونية التي أنشئ بها المرفق العام أو بأداة قانونية أعلى.

المبادئ التي تحكم المرافق العام

توجد العديد من المبادئ التي تنطبق على المرفق العام من أجل سيره، ونذكر منها؛ مبدأ الاستمرارية، مبدأ المساواة والحياد، ومبدأ التكيف، ومبدأ المجانية.

أولا: مبدأ الاستمرارية

يقصد بمبدأ الاستمرارية دوام سير المرفق العام أي أن تسيير المرفق العام بانتظام ودون توقف بهدف إشباع حاجات الجمهور، لذا يقع على الإدارة واجب كفالة ضمان استمرارية المرفق العام في تقديم خدماته، وهو ما نصت عليه الدساتير الجزائرية من خلال تأكيدها على حسن سير المرافق العامة التي ألزمت الوزير الأول على السهر على حسن سير الإدارة العمومية (المادة 122 فقرة 07 من دستور 2020).

وعلى المستوى المحلي نص المشرع الجزائري على إلزام الوالي بالسهر على حسن سير المصالح الولائية ومؤسساتها العمومية (المادة 108 من قانون 12-07)، وكذلك بالنسبة للبلدية إذ ألزم رئيس البلدية بالسهر على حسن سير المصالح البلدية ومؤسساتها العمومية (المادة 83 من قانون 11-10).

ومما سبق يعتبر رفض أو امتناع صريح أو ضمني عن تقديم الخدمة القانونية يرتب المساءلة القانونية.

ويختلف مفهوم الاستمرارية من مرفق إلى آخر فلا يعني بالضرورة الديمومة، فبعض المرافق تقدم الخدمة على الدوام 24 سا على 24 سا كالمستشفى، الأمن، وبعضها في ساعات محددة وأخرى في أيام فقط من الأسبوع.

فالمهم هنا ان يحقق المرفق العام المنفعة العامة واحتياجات المواطنين هذا من جهة، ومن جهة أخرى لا يمكن ولا يحق لإدارة معنية ألا تقرر من تلقاء نفسها ألا تقدم الخدمة في ساعة معينة أو في يوم ميعن بحجة توفر الخدمة، وإنما يجب أن تلتزم كل المرافق العامة بالتنظيم الداخلي والقوانين المنظمة لها.

مـع ذلـك، فهنـاك اسـتثناءات علـى مبـدأ اسـتمرارية المرفـق العـام حيـث يحـق لمـوظفي هـذه المرافـق الـدخول فـي الإضـراب، أي التوقـف عـن القيـام بأعمـالهم والامتنـاع عـن أداء واجبـاتهم لفتـرة زمنيـة معينـة، أيضـا فـي حالـة الظـروف الاسـتثنائية كـالكوارث، الـزلازل، الفيضـانات التـي يسـتحيل معهـا علـى المـوظفين الالتحـاق بمناصـب عملهـم علـى مسـتوى المرافـق العامـة قصـد تقـديم الخدمات.

ثانيا: مبدأ المساواة والحياد

يعتبـر مبـدأ المسـاواة تطبيـق لمبـدأ دسـتوري عـام هـو المسـاواة أمـام القـانون، الـذي تقـره مختلـف الدسـاتير فـي نصوصـها المختلفـة، بنصـوص صـريحة محـددة، ويتضـمن العديـد مـن التطبيقات في مختلف المجالات من بينها مبدأ المساواة أمام المرافق العامة.

ويعتبـر مبـدأ حيـاد المرافـق العـام مـرتبط بمبـدأ المسـاواة فـلا يجـب التفضـيل علـى أسـاس المصـالح الخاصـة أو المحابـاة وإنمـا الأسـاس الوحيـد هـو المصـلحة العامـة لتطبيـق المبـدأ، وعليـه، فـالجميع متسـاوون أمـام المرافـق العامـة سـواء تعلـق الأمـر بالانتفـاع بالخـدمات أو بتحمـل الأعبـاء.(مـثلا الخدمـة شـاملة فـي البريـد تحقـق عبـر كامـل التـراب الـوطني بأسـعار متاحـة، أمـا الأعبـاء دفـع الضرائب مثلا).

نـص المشـرع الجزائـري علـى مبـدأ المسـواة والحيـاد فـي العديـد مـن مـواد الدسـتور لاسـيما المـادة 37 مـن دسـتور 2020م التـي تؤكـد علـى المسـاواة بـين المـواطنين أمـام القـانون دون أي تمييز بسبب المولد أو العرق أو الجنس أو الرأي أو أي ظرف شخصي أو اجتماعي آخر.

ثالثا: مبدأ تكييف المرفق العام

مبـدأ التكييـف ويسـمى أيضـا مبـدأ القابليـة للتغييـر، والـذي يقصـد بـه قابليـة قـانون الخـدمات العموميـة أو النظـام الأساسـي لهـا للتكييـف كلمـا فرضـت ذلـك تطـورات الاحتياجـات الجماعيـة ومتطلبات المصلحة العامة وذلك وفقا للتقدم الاجتماعي أو الاقتصادي.

ويعـرف مبـدأ التكييـف؛ قابليـة المرفـق العـام للتغييـر والتطـور وهـو مـن المبـادئ المكرسـة فـي القـانون الإداري، فقابليـة المرفـق العـام للتغييـر والتطـور يقصـد بهـا أنهـا: "تجيـز لـلإدارة أن تتـدخل فـي أي وقـت لكـي تجـري تغييـرا فـي المرافـق العامـة سـواء مـن حيـث نشـاطها أو أسـاليبها أو طرق إدارتها، دون أن يؤثر في استعمالها لهذا الحق إلا اعتبارات المصلحة العامة".

ونـص المشـرع الجزائـري علـى مبـدأ التكييـف بشـكل صـريح فـي المـادة 06 مـن المرسـوم رقـم 88-139 الـذي يـنظم علاقـة الإدارة بـالمواكن: "تسـهر الإدارة دومـا علـى تكييـف مهامهـا وهياكلها مع احتياجات المواطنين ...".

رابعا: مبدأ المجانية

هـو مبـدأ تعتمـده معظـم الـدول فـي بعـض مرافقهـا وبالنسـبة للفقهـاء فلـم يعترفـوا بالمبـدأ لكافة المرافق وإنما حصرها في البعض كالصحة، الامن، التعليم.

واعتـرف الدسـتور الجزائـري بالمبـدأ فـي العديـد مـن المرافـق لعـل أبرزهـا التعلـيم مـن خـلال نـص المـادة 65 دسـتور 2020 بقولهـا: "الحـق فـي التربيـة والـتعلم مضـمونان ... التعلـيم العمومي مجاني وفق شروط يحددها القانون".

أمـا فـي مجـال الصـحة العامـة، فتـنص المـادة 63 مـن ذات الدسـتور علـى أنـه: "تسـهر الدولـة علـى تمكـين المـواطن مـن : الرعايـة الصـحية لاسـيما للأشـخاص المعـوزين والوقايـة مـن الأمراق المعدية والوبائية ومكافحتها".

خامسا: مبدأ الشفافية

هـو ذك المبـدأ المبنـي علـى النزاهـة والوضـوح فـي تسـيير الشـؤون العموميـة يقصـد بـه تمكـين المـواكن مـن المعلومـة الإداريـة وهـي أحـد أهـم ركـائز الديمقراطيـة فـي الدولـة، ويظهـر التطبيـق العملـي لمبـدأ الشـفافية فـي؛ التسـبيب الوجـوبي للقـرارات الإداريـة، الحـق فـي الاطـلاع علـى المعلومات والوثائق الإدارية، علنية الأعمال الإدارية.

طرق تسيير المرافق العامة

إن المرافـق العامـة أنـواع مختلـف، ولهـذا فإنـه مـن الطبيعـي أن تختلـف تبعـا لـذلك طـرق تسـييرها، وتراعـي الإدارة عنـدما تختـار طريقـة تسـيير المرافـق العامـة اعتبـارات سياسـية، اقتصـادية واجتماعيـة، فكـل نـوع مـن المرافـق العامـة تناسـب طريقـة تسـيير محـددة هـذه الطريقـة قـد لا تناسـب تسـيير الأنـواع الأخـرى، فـالمرافق العـام التـي لهـا علاقـة مباشـرة الأمـن العمـومي (الـدفاع- الشـرطة) ليسـت كغيرهـا مـن المرافـق ذات الطبيعـة التجاريـة والصـناعية، ومـن أهـم طـرق التسـيير نجـد؛ الاسـتغلال المباشـر، أسـلوب المؤسسـة العموميـة، ثـم هنـاك أسـلوب التسـيير عـن طريق تفويض المرفق العام.

أولا: الاستغلال المباشر

يقصد بهذا الأسلوب أن تقوم الإدارة (السلطة العامة) مباشرة بتسيير المرفق بذاتها، مستخدمة في ذلك أموالها وموظفيها ووسائل القانون العام، ولا يتمتع المرفق الذي يدار بهذه الطريقة بشخصية معنوية مستقلة.

تستعمل هذه الطريقة نظرا إلى خصوصية وأهمية هذه المرافق واتصالها بسيادة الدولة، فتحرص الدولة على القيام بإدارة هذه المرافق مستبعدة الأفراد، كما أن نشاطها لا يستهويها القطاع الخاص ولا يدر عليه الربح.

إن أسلوب الاستغلال المباشر يتبع عادة في إدارة المر افق العامة التقليدية الإدارية ويدخل في هذا التنظيم الإدارة المركزية للوزارات والإدارات المحلية للولاية والبلدية ومختلف المصالح الأخرى التابعة للدولة، والتي تسمى المصالح الخارجية الموجودة على المستوى الجهوي أو الولائي أو الدوائر (مصالح الجباية، الجمارك، التعمير، القضاء، الامن، الدفاع).

إلا أن هذا لا يمنع من استخدام أسلوب الإدارة المباشرة في عدد من المرافق العامة التجارية والصناعية، سواء كانت تابعة للدولة أو الجماعات المحلية إذا رأت هذه الأخيرة مصلحة في ذلك.

يترتب على هذا النوع من التسيير نتائج أهمها:

1 ـ موظفو هذه المرافق العامة عم موظفون عموميون يخضعون لقانون الوظيفة العامة بكل ما يترتب عنه من حقوق والتزامات.

2 ـ تعتبر كل أملاك المرفق العام أملاك عمومية تخضع لأحكام الدومين العام والتنازل ..إلخ، كما أن أمواله تتمتع بالحماية القانونية المقررة للمال العام.

3 ـ العقود التي تبرمها عقود إدارية.

4 ـ القضاء الإداري هو المختص بالمنازعات المتعلقة بها.

5 ـ تعتمد في تمويلها على الميزانية العامة للدولة او على ميزانية الجماعة المحلية بطريقة مباشرة حسب الإطار الإداري الذي تنتمي إليه (الوزارة- الولاية- البلدية).

6 ـ تخضع لقواعد المحاسبة العامة وللرقابة على المالية العمومية (المفتشية العامة للمالية، مجلس المحاسبة، المراقب المالي).

لاشك أن هذا الأسلوب يسمح للإدارة بالتسيير المباشر لمرافقها ويوفر المقدرة المالية والكفاءة الإدارية والفنية والحماية القانونية واستخدام أساليب السلطة العامة الذي لا يتوفر لدى الأفراد، هذه الطريقة للتسيير بتقييد النظم واللوائح والإجراءات التي تعيق هذه المرافق عن تحقيق أهدافها في أداء الخدمات وإشباع الحاجات العامة، زيادة على أنها لا تساعد على رفع الكفاءة بالنظر لعامل الروتين، مما يتوجب حصر هذا الأسلوب على المرافق الإدارية دون الاقتصادية منها.

رغم أهمية هذا النوع من التسيير للمرافق العامة إلا أنه يعتبر كوسيلة ضغط على الدولة بسبب الضغط المالي على ميزانية الدولة في ظل ندرة الموارد وبالتالي يعتبر عبء مالي ضخم على الدولة.

نظرا لهذه الانتقادات ذهبت السلطات العامة لاعتماد أساليب تختلف عن أسلوب التسيير المباشر.

ثانيا: أسلوب المؤسسة العمومية

تأخذ بهذا الأسلوب أغلبية دول العالم ويعتبر كطريقة وسطى بين التسيير المباشر وتفويض التسيير، وقد ثم إعطاء تعريف للمؤسسة العمومية على أنها: "عبارة عن شخص متخصص من أشخاص القانون العام يتولى إدارة مرفق عام يتمتع بقدر معين من الاستقلال".

يمكن تعريفها كذلك على أنها: "شخص معنوي الهدف من إنشائها هو التسيير المستقل المرافق العمومية تابعة للدولة أو الجماعات المحلية".

وبالتالي تعتبر المؤسسة العمومية شخص معنوي يقوم بنشاط متخصص، وتعتبر كأداة اللامركزية المرفقية، والسبب في اللجوء إلى المؤسسة العمومية لتسيير المرفق العام هو البحث عن الفعالية في الخدمة العمومية، من خلال منحها نوع من الاستقلالية القانونية والإدارية والمالية وإعطائها نوع من الحرية في التصرف.

يترتب على استعمال أسلوب المؤسسة العمومية عدة خصائص:

1- خصائص المؤسسة العمومية

تتمتع المؤسسة العمومية بعدة خصائص هي:

- المؤسسة العمومية شخصية معنوي عامة:

يعني أن المرفق العام يسير من طرق هيئة تتمتع بالشخصية المعنوي وهدف منه إعطاء لهذه المؤسسة قدر أكبر من الاستقلالية ما يجعلها تحقق أهدافها بفعالية أكبر، ومن نتائج ذلك:

تكون للمؤسسة ذمة مالية مستقلة.

حق تلقي الهبات والوصايا.

لها حق التقاضي ورفع الدعاوى.

تحمل مسؤولية أفعالها الضارة.

2 ـ المؤسسة العمومية تقوم على مبدأ التخصص:

إن سبب وجود المؤسسة العمومية هو البحث عن التخصص الذي يولد الفعالية، المؤسسة العمومية مهما كان مجال تدخلها الجغرافي محلي أو وطني، فهي تنشأ من أجل تنفيذ مهام محددة جدا ويحدد القانون المنشئ لها الوسائل والموارد.

مثال ذلك: الجامعة مجالها محدد هو التكوين والبحث، المستشفى مجاله الصحة والعلاج.

وبسبب هذا التخصص لا يمكن للمؤسسة العمومية أن تتجاوز مجال نشاطها أو استعمال ذمتها لمهام أخرى.

3 ـ المؤسسة العمومية تقوم على الاستقلالية والوصاية:

تملك المؤسسة العمومية نوعا من الاستقلالية الإدارية والمالية والتسيرية، هي مستقلة إداريا أي غير تابعة لشخص معنوي آخر، بينما تتمثل الاستقلالية المالية في كون المؤسسة لها ميزانية خاصة ولها مواردها الخاصة.

أما الاستقلالية التسييرية فهذا يعني بأنها مستقلة في تخاذ قراراتها، ولكن هذه الاستقلالية غير مطلقة لأن هناك الرقابة الوصائية التي تعتبر جزء من اللامركزية المرفقية والمؤسسة تبقى تابعة في إطار تخصصها إما للوزارة أو البلدية أو الولاية.

إن لأسلوب إدارة المرفق العام بالمؤسسة العمومية الكثير من المزايا هي:

ـ تخفيف هذه الطريقة من العب الملقى على الإدارة وعلى الوزارة بصفة خاصة.

ـ إبعاد هذه المؤسسات العامة عن التيارات السياسية المتقلبة إلى حد كبير، ولو انها تخضع لرقابة الوزير إلا أنها رقابة وصائية لاحقة.

أما عيوب المؤسسة العمومية فهي:

ـ تعدد مراكز اتخاذ القرار (بالنسبة للجامعة هناك مدير الجامعة، العمداء على مستوى الكليات).

ـ تعدد المهام والوظائف (الكلية مجزأة على عدة أقسام ومصالح).

ـ ضخامة حجم المؤسسة.

تفويض تسيير المرفق العام

لقد تبنى المشرع الجزائري تفويض المرافق العامة كأسلوب جديد لتسيير المرفق العام حيث صدرت مجموعة من القوانين تتعلق بهذا الموضوع.

لقد ظهر هذا الأسلوب في التسيير في فرنسا، ثم انتقل إلى العديد من الدول من بينها الجزائر، ويهدف هذا الأسلوب إلى إشراك القطاع الخاص في تسيير المرافق العامة، حيث يسمح هذا الأسلوب للقطاع الخاص أن ينشئ بعض المرافق كليا أو جزئيا.

وقد استعمل المشرع الفرنسي مصطلح تفويض المرفق العام، لأول مرة فيث قانون 06 فيفري 1992م تحت رقم 92-125 الخاص بالإدارة اللامركزية للجمهورية، ثم استعمل في قانون رقم 93-122 الصادر في 29 جانفي 1993م المتعلق بالوقاية من الرشوة وشفافية الحياة الاقتصادية، ثم من خلال القانون رقم 2001-1168 لسنة 2011م.

أما في الجزائر فظهر هذا الأسلوب من خلال المرسوم الرئاسي رقم 15-247 لسنة 2015م، الذي قام بتجميع وتنظيم أهم العقود التي تدخل ضمن أسلوب تفويض المرفق العام، باعتباره كان مبعثرا في نصوص قانونية قاعدية او قطاعية مثل الكهرباء، المياه، الاتصالات، المناجم، النقل ..إلخ، وقد جاء هذا المرسوم متصلا بالصفقات العمومية بسبب وجود نقاط مشتركة بينهما على اعتبار أن العقدين يهدفان إلى عقلنة وترشيد وحماية النفقات العمومية في ظل تراجع مداخيل الخزينة العمومية وفي الأخير صدر المرسوم التنفيذي رقم 18-199 المؤرخ في 02 أوت 2018م المتعلق بتفويض المرفق العام.

أولا: تعريف عقد تفويض المرفق العام وأهم شروط إبرامه

لقد قام المشرع الجزائري بتعريف عقد تفويض المرفق العام من خلال المادة 207 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 التي تنص على أنه: "يمكن للشخص المعنوي الخاضع للقانون العام المسؤول عن المرفق العام، أن يقوم بتفويض تسييره إلى المفوض له، وذلك ما لم يوجد حكم تشريعي مخالف، ويتم التكفل بأجر المفوض له بصفة أساسية من استغلال المرفق العام".

وتقوم السلطة المفوضة التي تتصرف لحساب شخص معنوي خاضع للقانون العام بتفويض تسيير المرفق بموجب اتفاقية.

وبهذه الصفة، يمكن للسلطة المفوضة أن تعهد للمفوض له إنجاز منشآت أو اقتناء ممتلكات ضرورية لتسيير عمل المرفق العام.

بينما المرسوم التنفيذي رقم 18-199 فقد عرف هذا العقد من خلا المادة 02 حيث نصت على أنه: "يقصد بتفويض المرفق العام تحويل بعض المهام غير السيادية التابعة للسلطات العمومية لمدة محددة إلى المفوض له المذكور في المادة 4 أدناه بهدف الصالح العام".

هذا وأكدت المادة 04 أن الجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري التابعة لها، والمسؤولة عن المرفق العام والتي تدعى السلطة المفوضة أن تفويض تسيير مرفق عام إلى شخص عام أو خاص خاضع للقانون الجزائري.

ويدعى المفوض له بموجب اتفاقية تفويض التي تكون وفقا لإحدى الصيغتين:

ـ **طلب العروض**؛ الذي يمثل القاعدة والتي تظهر في شكل طلب العروض، المناقصة، أو المزايدة.

ـ **التراضي**؛ الذي يمثل الاستثناء أي الاتفاق الذي يكون في حالات حددها القانون.

وتعتبر اتفاقية تفويض المرفق العام حسب المادة 06 من نفس المرسوم التنفيذي عقد إداري يبرم طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما.

إن طلب العروض يكون وطنيا فقط (المادة 10 من المرسوم التنفيذي) يجب ان يتم الإشهار عن عقد التفويض في الجرائد المحلية أو الوطنية وكذلك في النشرة الرسمية للمتعامل العمومية.

أيضا ضرورة تعيين لجنة فتح الأظرفة والتقييم.

وأخيـرا، إعـداد الاتفاقيـة هـذه الأخيـرة تتضـمن العديـد مـن البيانـات مـن بينهـا مضـوع التفـويض بقـة، شـكل التفـويض، المقابـل المـالي الـذي يدفعـه مسـتخدمو المرفـق، مـدة التفـويض، التأمينات، الجهة القضائية المختصة في الحالة النزاع ... إلخ.

ثانيا: أشكال عقد تفويض المرفق العام

يمكـن ان يأخـذ تفـويض المرفـق العـام عـدة أشـكال طبقـا للمـادة 210 مـن المرسـوم الرئاسي رقم 15-247 وكذلك المادة 52 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 وهي:

1 - عقد الإمتياز:

عرفـه الفقـه الفرنسـي بأنـه: "اتفـاق تحمـل فيـه الغـدارة الملتـزم المتعاقـد معهـا وهـو شـخص مـن أشـخاص القـانون الخـاص، إدارة تسـيير مرفـق عـام علـى مسـؤوليته مـتحملا المخـاطر مقابـل الحصول على رسم من المنتفعين من المرفق".

أو هـو: "اتفـاق يكلـف فيـه شـخص عـام شـخص آخـر باسـتغلال مرفـق عـام مقابـل مكافئـة تحدد بناءا على النتائج المالية لاستغلال المرفق".

ويشـتغل المفـوض لـه المرفـق العـام باسـمه وعلـى مسـؤوليته تحـت رقابـة جزئيـة مـن طـرف السـلطة المفوضـة، ويمـول المفـوض لـه بنفسـه انجـاز واقتنـاء الممتلكـات واسـتغلال المرفـق العام ويتقاضى عن ذلك مقابل أتاوى من مستعملي المرق العام.

لا يمكـن أن تتجـاوز المـدة القصـوى للامتيـاز 30 سـنة ويمكـن تمديـديها بطلـب مـن السـلطة المفوضة بموجب ملحق مرة واحدة شريطة ألا تتعدى مدة التمديد 04 سنوات كحد أقصى.

2 - عقد الإيجار:

يمكـن اعتبـار عقـد الإيجـار مـن العقـود التـي تتـوفر فيهـا معـايير تفـويض العـام بشـكل مطلـق حيـث يمـنح فيـه للمسـتأجر بموجـب عقـد تسـيير المرفـق العـام بأخطـاره وفوائـده مقابـل دفـع إتـاوة سنوية للسلطة المفوضة.

ويكـون تحـت رقابـة جزئيـة مـن السـلطة المفوضـة ويتقاضـى المفـوض لـه أجـرا مـن تحصيل الأتاوى من مستعملي المرفق العام.

تحـدد مـدة الإيجـار بـ 15 سـنة تمـدد لمـرة واحـدة بنـاء علـى تقريـر معلـل لإنجـاز اسـتثمارات مادية غير منصوص عليها في الاتفاقية لمدة 03 سنوات كحد أقصى.

3 ـ عقد الوكالة المحفزة:

وهـو عقـد إداري لأنــه يبـرم بـين الجماعـات الحليــة (البلديــة والولايــة) باسـتعمال امتيـازات السلطة العامة وبين شخص معنوي خاص أو الشركة أو المؤسسة صاحبة التسيير.

ومدة هذا العقد هي 10 سنوات كحد أقصى ويمكن تمديدها لمدة 02 سنتين.

ويـدفع للمفـوض لــه أجـرة مباشـرة مــن السـلطة المفوضــة فــي شـكل منحــة تحـدد بنسـبة مئوية من رقم الأعمال، تضاف إليها عند الاقتضاء حصة من الأرباح.

4 ـ عقد الإدارة (التسيير):

وهـو العقـد الـذي تعهـد فيـه السـلطة المفوضــة مـن خلالـه للمفـوض لـه تسـيير المرفـق العـام وصيانته بدون أي خطر يتحمله المفوض له.

ويـدفع للمفـوض لــه أجـرة مباشـرة مــن السـلطة المفوضــة فــي شـكل منحــة تحـدد بنسـبة مئوية من رقم الأعمال تضاف إليه منحة الإنتاجية.

التعريفات لقاء استغلال المرفق تحددها السلطة المفوضة التي تحتفظ بالأرباح.

وفي حالة العجز تعوض له بأجر جزافي.

لا تتجـاوز مـدة التسـيير خمـس 05 سـنوات تمـدد لــ 01 سـنة بنـاءا علـى تقريـر معلـل وذلـك لحاجات استمرارية المرفق العام.

وأخيـرا، ينتهـي عقـد الإيجـار إمـا بنهايـة عاديــة بانتهـاء مدتــه المحـددة فــي العقـد أو عـن طريـق الفسـخ عنـد عـدم احتـرام القـوانين والأنظمــة التــي تحكـم سـير المرفـق العـام أو مخالفـة لبنـود العقد.

الفصل الثاني: الضبط الإداري

إن شـاط الإدارة العموميـة يظهـر مـن خـلال أسـلوبين قـانونين همـا؛ العقـود الإداريـة والقـرارات الإداريـة المنفـردة، وتسـتهدف الإدارة مـن وراء اسـتعمالهما إلـى إلـزام المـواطنين والأشـخاص بالقيـام بعمـل معـين أو الامتنـاع عنـه، فتمـارس عندئـذ الإدارة وظيفـة الضـبط الإداري، يا ترى ما المقصود بالضبط الإداري؟

مفهوم الضبط الإداري

ذهـب جانـب مـن الفقـه إلـى اعتبـار الضـبط الإداري غايـة فـي حـد ذاتـه تسـعى إليـه سـلطات الدولـة، وعلـى هـذا الأسـاس عـرف الضـبط الإداري علـى أنـه: "سـيادة النظـام والسـلام عـن طريـق التطبيق الوقائي للقانون".

وعليه، فالضبط الإداري هو هدف تسعى إليه سلطات الدولة لإقرار النظام والأمن.

فيمـا عرفـه جانـب آخـر مـن الفقـه علـى أسـاس أنـه قيـد الحريـات العامـة، وهنـا عـرف الضـبط الإداري علـى أنـه: "أحـد أشـكال تـدخل السـلطات الإداريـة يفسـر أو يشـمل علـى فـرض قيـود على حريات الأفراد بهدف المحافظة على النظام العام".

فيمـا ذهـب جانـب آخـر مـن الفقـه للاهتمـام بأسـاليب الضـبط الإداري وصـور نشـاطه وأغراضـه، وعلـى هـذا الأسـاس عـرف الضـبط الإداري علـى أنـه: "وظيفـة مـن أهـم وظـائف الإدارة تتمثـل أصـلا فـي المحافظـة علـى النظـام العـام بعناصـره الـثلاث: الأمـن العـام، الصـحة العامـة، السكينة العامة، عن طريق إصدار القرارات اللائحية والفردية واستخدام القوة المادية".

وأخيـرا، عـرف جانـب آخـر مـن الفقـه الضـبط الإداري علـى أسـاس أنـه قيـد علـى نشـاط الأفـراد، حيـث عـرف علـى أنـه: "قيـد تفرضـه السـلطة العامـة علـى نشـاط الأفـراد لتحقيـق الصـالح العام".

بمعنـى مجموعـة التـدخلات الإداريـة التـي توجـب علـى النشـاط الفـردي الحـر، الانضـباط الـذي تقتضـيه الحيـاة فـي المجتمـع، أي فـرض قيـود علـى الأفـراد تحـد بهـا مـن حريـاتهم بقصـد حمايـة النظام العام.

خصائص الضبط الإداري

أشـرنا فيمـا سـبق أن الضـبط الإداري يهـدف للمحافظـة علـى النظـام العـام، وهـذه العبـارة تجعل الضبط الإداري يتصف بمجموعة من الخصائص التي يمكن حصر أهمها بما يلي:

ـ **الصفة الإدارية المعبرة عن السيادة:** الضبط الإداري هو مظهر من مظاهر نشاط الغدارة، ولا تمارسه جهات أخرى تشريعية كانت أم قضائية أو غيرها، يتمثل في تقييد وتنظيم الحريات العامة والحقوق الفردية حماية للنظام العام في الدولة.

ـ **الصفة الوقائية:** تستهدف فيه الغدارة وضع إجراءات وتدابير غايتها حماية المجتمع من كل ما يمكن أن يخل أمنه أو سلامته وصحن=ته وسكينة أفراده بطريقة وقائية سابقة على الاخلال بالنظام العام.

ـ **الصفة الانفرادية:** إن مجموعة القواعد التي تفرضها سلطات الضبط الإداري حماية للنظام العام في المجتمع تتخذ شكل قرارات ضبطية تنظيمية أو أوامر لتقييد حريات ونشاط الأفراد في حدود القانون.

ـ **الصفة التقديرية:** من ناحية الموضوع تتمتع سلطات الضبط الإداري في ممارستها نشاطها الضبطي بسلطة تقديرية كاملة في اتخاذ أي تدبير أو إجراء من حيث المكان والزمان والقوة، ويكون الغرض منه وقاية وحماية النظام العام في المجتمع.

أهدف الضبط الإداري

نتعرض هنا لبيات الأهداف التقليدية للضبط الإداري التي أجمع الفقه والقضاء الإداريين على ضرورة تحقيقها، والقائمة على ثلاثة أهداف هي: الأمن العام، الصحة العامة، السكينة العامة، ثم إبراز الأهداف القائمة على توسيع أبعاد الضبط الإداري.

1 ـ الأهداف الأساسية أو التقليدية للضبط الإداري:

هنالك هدف أساسي تسعى إليه سلطات الضبط الإداري من ممارسة نشاطها الضبطي؛ وهو حماية النظام العام، ويعرف الفقهاء النظام العام بأنه: "ظاهرة قانونية واجتماعية تعبر عن روح أو ميادين خاصة"، وإنما هو: "مجموعة من الأسس الاجتماعية والاقتصادية والسياسية التي يقوم عليها كيان الجماعة ويهدف إلى حماية المصالح المعترف بها كحاجات أسياسية للمجتمع، واستقراره وحمايته مما يهدده".

للنظام العام مفهوم خاص في القانون الإداري مفاده: "النشاط الذي تقوم به السلطة الإدارية من أجل القضاء على حالة الفوضى والاضطرابات وإعادة النظام إلى حالته السابقة".

فيما يمكننا تعريف النظام الام على أنه: "مجموعة من الشروط اللازمة للأمن والآداب العامة التي لا غنى عنها لقيام علاقة سليمة بين المواطنين".

ـ عناصر النظام العام:

كما سبقت الإشارة، للنظام العام مفهوم محدد في فقه القانون الإداري التقليدي يشمل موضوعات ثلاثة هي: المحافظة على الأمن، وصيانة صحة الأفراد، وتوفير السكينة لهم، وهو ما يعبر عنه بالنظام المادي.

1ـ **الأمن العام؛** يقصد بالأمن العام: أمن الأفراد وأمن المجتمع وأمن الدولة معا، ويتمثل الأمن العام العنصر الأساسي في الضبط الإداري لما له من أهمية في استقرار الحياة الاجتماعية، كما يراد بالأمن العام المحافظة على حياة المواطنين وأموالهم وأغراضهم من خطر الاعتداء عليها.

2 ـ **السكينة العامة؛** تسعى سلطات الضبط الإداري إلى الحفاظ على راحة الناس وطمأنينتهم من كل ما يقلقها، كمنع الباعة المتجولين من استخدام مكبرات الصوت.

3 ـ **الصحة العامة؛** تلتزم الدولة باتخاذ الإجراءات الكفيلة بالحفاظ على الصحة العامة للمواطنين من كل ما يهددها من أمراض أو أوبئة، كإصدار قرار للرقابة على ذبح الدواجن وتسويقها وشروط حفظها وبيعها.

وهنا نشير إلى أن المادة 94 من قانون البلدية رقم 11-10 يمنح صلاحيات لرئيس المجلس الشعبي البلدي المكلف بها في مجال الصحة العامة وهي: مراقبة عدم تلوث مياه الشروب بالجراثيم، ومراقبة مدى سلامة أنابيب نقل المياه وتنظيم المجاري العامة لصرف المياه، السهر على نظافة العمارات وسهولة السير في الشوارع والساحات والطرق العمومية.

النظام العام بمفهومه الحديث

تطور مفهوم النظام العام فلم يعد يقصد به الأمن العام، الصحة العامة، السكينة العامة فحسب، بل اتسع مجاله ليشمل عناصر أخرى استحدثها القضاء الإداري الفرنسي في قضية Société les films lutétia لرئيس المجلس الشعبي البلدي بسلطة منع عرض الأفلام التي تؤدي بسبب محتواها اللاأخلاقي إلى المساس الجدي بالنظام العام، وهو ما أظهر مفهوما جديدا للنظام العام عرف بالنظام العام الأخلاقي.

أضاف القضاء الإداري الفرنسي مكونا جديدا للنظام العام عرف ب "كرامة الإنسان" في قضية أخرى سنة 1995م، حيث أجاز بمقتضاه قيام السلطة الإدارية بمنع إقامة

استعراضات تركز في جوهرها على فئة معينة من الناس، هم قصار القامة معتبرا بأن التشهير بهذه الفئة يحمل مساسا خطيرا بكرامة الإنسان مما يخل بالنظام العام.

واستمر مفهوم النظام العام بالتطور فظهر النظام العام الاقتصادي، المالي، البيئي.

أنواع الضبط الإداري

يصنف الضبط الإداري إلى عد تصنيفات حسب المعيار الذي يؤخذ كأساس للتصنيف؛ فيصنف الضبط استنادا للمحل إلى ضبط إداري عام، وضبط إداري خاص، واستنادا للمدى الإقليمي إلى ضبط إداري وطني، وضبط إداري محلي.

1 ـ **الضبط الإداري العام والضبط الإداري الخاص:**

يقصد بالضبط الإداري العام الضبط الذي يهدف إلى المحافظة على النظام العام في المجتمع ككل، أي بمختلف عناصره ومقوماته والمتمثلة أساسا في؛ السكينة العامة، الصحة العامة والآداب العامة سواء على مستوى الدولة كلها او على مستوى احدى وحداتها الإقليمية.

أما الضبط الإداري الخاص؛ فهو الضبط الذي يهدف إلى المحافظة بصفة وقائية على عنصر محدد على سبيل الحصر من عناصر النظام العام، كالضبط الإداري الخاص بالسكك الحديدية، الصيد البحري ...إلخ.

2 ـ **الضبط الإداري الوطني والضبط الإداري المحلي:**

في حين نجد أن الضبط الإداري الوطني؛ هو تلك الهيئات التي منح إليها المشرع سلطة اتخاذ مجموعة من الأعمال والقرارات الإدارية بهدف حماية النظام العام بصفة وقائية على مستوى كامل إقليم الدولة.

أما الضبط الإداري المحلي؛ فهو تلك الهيئات التي حدد لها المشرع بصفة صريحة حدود اختصاصها الإقليمي والمتمثلة أساسا في الوالي، ورئيس المجلس الشعبي البلدي.

سلطات الضبط الإداري

لا تضطلع كافة أجهزة الدولة بسلطة الضبط الإداري نظرا لخطورته وحساسية تأثيره على الحريات العامة، فهيئاته محددة.

أ ـ **هيئات الضبط الإداري الوطنية:**

تتمثل هيئات الضبط الإداري على المستوى الوطني في رئيس الجمهورية، الوزير الأول، الوزراء.

1 - **رئيس الجمهورية**: يجسد رئيس الجمهورية في النظام الجزائري وحدة الدولة وحامي الدستور، وهو أعلى هيئة ضبط إداري لما له من سلطات خوله إياها الدستور، ويملك رئيس الجمهورية سلطة الحفاظ على النظام العام بكافة مكوناته، وذلك عن طريق اتخاذ أحد الإجراءات الضبطية التالية:

إعلان حالتي الحصار والطوارئ، الحالة الاستثنائية، التعبئة العامة.

2ـ **الوزير الأول:** يملك الوزير الأول سلطة ضبط إداري غير مباشرة، باعتباره يستشار حتما من قبل رئيس الجمهورية قبل اتخاذه للتدابير الضبطية، فضلا عن أنه يمارس السلطة التنفيذية ومن تم يمكنه ممارسة الضبط الإداري من خلال إصدار المراسيم التنفيذية مثل؛ المرسوم التنفيذي رقم 12-230 لسنة 2012 المتضمن تنظيم النقل بواسطة سيارات الأجرة.

3 - **الوزراء**: لا يستطيع الوزراء ممارسة الضبط الإداري العام هو اختصاص كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول، لكن يمكنهم ممارسته من خلال نصوص خاصة تسمح لهم اتخاذ قرارات تنظيمية في مجال معين، وذلك في حدود وزارته مثلا لوزير الصيد أن يتخذ قرارات ضبطية يمنع الصيد في مواسم معينة حفاظا على الثروة الحيوانية.

ب - الهيئات المحلية للضبط الإداري

يتولاها كل من:

1 - **رئيس المجلي الشعبي البلدي:**

يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي سلطة الضبط الإداري المحلي على مستوى البلدية اعتباره القائم على النظام العام في البلدية، فله اتخاذ كافة التدابير الضبطية التي تمكنه من حماية الأشخاص وممتلكاتهم من كل ما من شأنه المساس بأمنهم وصحتهم وسكينتهم.

2 - **الوالي:**

هو ضابط الشرطة الإدارية على مستوى الولاية نظرا لما يملكه من سلطات في سبيل الحفاظ على الأمن العام، الصحة العامة، السكينة العامة، وله أن يسخر في سبيل تحقيق ذلك قوات الامن بهدف ضمان حسن وسرعة تنفيذ القرارات الولائية الضبطية.

وسائل الضبط الإداري

لا يمكن للضبط الإداري تحقيق الفعالية القانونية المرجوة منه ما لم ترصد له مجموعة من الوسائل الضامنة لتحقيق غاية النظام العام، وتنقسم إلى وسائل قانونية، بشرية، مادية وهي:

1 ـ **الوسائل القانونية:** تأخذ الوسائل القانونية إما صورة قرارات أو لوائح ضبطية تنظيمية، أي تأخذ شكل القرارات التنظيمية العامة والمجردة التي تصدر لمنع نشاط ما أو تقييد حرية ما مثلا.

ويمكن أن تأخذ شكل القرارات الفردية توجه بصيغة الأمر لفرد معين بذاته أو طائفة محددة بعينها، كقرار منع فرقة معينة من تقديم عرض مسرحي، أو محاصرة بذاتها، إذا كان مضمونها يشكل تهديدا للنظام العام الدولة.

2 ـ **الوسائل المادية:** وهي الإمكانيات المادية التي تسمح لسلطات الضبط بتحقيق أهدافها بالتنفيذ الجبري للقرارات الضبطية مثل: السيارات، الشاحنات، والمعدات الضامنة للتنفيذ كالآلات هدم المنازل الآيلة للسقوط التي يرفض أصحابها مغادرتها رغم الخطر الذي يهددهم ويحدق بالمجتمع.

3 ـ **الوسائل البشرية:** هم أعوان الضبط الإداري المنوط بهم تنفيذ كافة القرارات التنظيمية والفردية كرجال الدرك والشرطة.

حدود سلطات الضبط الإداري

إن سطات الضبط الإداري ليست مطلقة أي بدون حدود بل هي مقيدة بعدة قيود تحقق عملية التوازن بين مقتضيات الضبط الإداري وحماية حقوق وحريات المواطنين، ومن ثم فهي ملزمة باحترام مبدأ الشرعية الذي يقصد به: سيادة القانون"، ويقصد بالقانون بالمفهوم الواسع أي جميع القواعد القانونية، فمبدأ الشرعية يعني إذن أن تمارس جميع نشاطات الإدارة في حدود القانون، وبما أن الحريات العامة مضمونة من طرف الدستور والقانون لهذا فإن كل تقييد لها من قبل السلطات الإدارية يعتبر مساسا بمبدأ الشرعية.

وللحفاظ على مبدأ الشرعية يجب أن تحترم ثلاثة قواعد هي:

ـ أن تكون الإجراءات معللة بأسباب تتعلق بالنظام العام (الأمن، الصحة، السكينة).

ـ أن تكون ضرورية لوجود أسباب ومبررات لاتخاذ قرارات الضبط.

ـ مساواة جميع المواطنين أمام إجراءات الضبط.

رقابة القاضي الإداري على قرارات الضبط الإداري

يفرض القاضي الإداري رقابة واسعة على إجراءات الضبط الإداري للتأكد من مدى مطابقتها لأحكام القانون، فلا يكفي أن يتأكد من صدور القرار عن السلطة المختصة بإصدار القانون، بل يتيقن من أن الغاية التي يبتغي مصدر القرار تحقيقها هي حماية النظام العام من أمن وصحة وسكينة عمومية، فلا ينبغي أن يرجى منه تحقيق هدف مالي أو شخصي.

ويبسط القاضي الإداري رقابته على مدى وجود أسباب المبررة لاتخاذ قرارات الضبط ومدى صحة تكييفها، فيتأكد مثلا من أن قرار الحجر الصحي مبرر بعودة شخص من دولة تفشى فيها وباء كورونا.

وحتى ولو اتخذت قرارات الضبط الإداري في حالة الظروف استثنائية فهي تظل خاضعة لرقابة القاضي الإداري للنظر في مشروعيتها ومطابقتها للقانون.