

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة 8 ماي 1945 قالمة



جامعة 8 ماي 1945 قالمة
UNIVERSITE 8 MAI 1945 GUELMA

كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق
مخبر الدراسات القانونية البيئية

أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في الطور الثالث

الميدان: حقوق وعلوم سياسية، الشعبة: حقوق
الاختصاص: القانون العام

من إعداد:
فريد غربي

بغنوان

تأثير تحولات القانون العام على النشاط الإداري في الجزائر

أمام لجنة المناقشة المكونة من:

بتاريخ: 20 نوفمبر 2025.

الاسم واللقب	الرتبة	الجامعة	الصفة
سهيلة بوخميس	أستاذ التعليم العالي	جامعة 8 ماي 1945	رئيسا
أحمد فنيديس	أستاذ التعليم العالي	جامعة 8 ماي 1945	مشرفا
عادل قرانة	أستاذ التعليم العالي	جامعة 8 ماي 1945	مشرفا ومقررا
أحسن غربي	أستاذ التعليم العالي	جامعة 20 أوت 1955	ممتحنا
سامية نويري	أستاذ محاضر أ	جامعة 8 ماي 1945	ممتحنا
عبد الرحمان فطناسي	أستاذ محاضر أ	جامعة 8 ماي 1945	ممتحنا



بسم الله الرحمن الرحيم
﴿ وَقُلْ اْعْمَلُوا فَسَيَرَى اللّٰهُ عَمَلَكُمْ وَرَسُولُهُ
وَالْمُؤْمِنُونَ ﴾ صدق الله العظيم

أهدي هذا العمل إلى أسرتي التي
تحمّلني طيلة إعداد هذه الأطروحة.
وإلى صديقي وأخي المسمى قيد حياته
"بودودة سمير"

إلى كل من قدم لي يد المساعدة وكان
وراء دفعي وتشجيعي لإنهاء هذا العمل،
إلى المشرف الأستاذ الدكتور أحمد
فنيديس.

إلى أسرتي الكبيرة، أسرة العلم،
أسرة كلية الحقوق قالمة بدء من
رئيسها

إلى آخر عامل فيها.

إلى كل طالب علم، أهدي هذا العمل.

شكر وتقدير

بعد رحلة بحث واجتهاد تكلفت بإنجاز هذه الأطروحة، نحمد الله عز وجل

على نعمه التي منّ بها علينا فهو العلي القدير، كما لا يسعنا إلا أن نخص

بأسمى عبارات الشكر والتقدير

للأستاذ الدكتور "أحمد فنيديس" لما قدمه لنا من نصيح وتوجيه وإرشاد.

كما نتوجه بالشكر الجزيل لكل من أسهم في تقديم يد العون، ونخص بالذكر

أساتذتنا الكرام بكلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 8 ماي 1945 قالمة

وعلى وجه الخصوص الأستاذ الدكتور "نجاح عصام".

كما لا ننسى أن نتقدم بعبارات الشكر والعرفان إلى كل من أسهم بشكل وفير

في تشجيعنا أثناء إنجاز هذا البحث العلمي.

كما نتقدم بالشكر للأساتذة الذين تفضلوا لأجل فحص

ومناقشة هذه الأطروحة.

مقدمة

مقدمة:

لقد أدى تزايد حاجات المجتمع وتداخل العلاقات بين أفرادهِ إلى تزايد تدخلات الدولة في حياتهم، حيث لا يخفى تأثير المرافق العامة التي تنشؤها الدولة وتباشر تنفيذها على العاملين بها، كما أصبحت الدولة تهيمن على كافة أوجه الأنشطة الخاصة، ولم يعد يتصور القيام بأي من هذه الأنشطة إلا تحت إمرة الدولة وفي الحدود التي تسمح بها.

إن تدخل الدولة في حياة الأفراد يتم في صورة قرارات وأفعال تصدر من السلطة التنفيذية، إما تنفيذاً للقوانين التي أقرتها السلطة التشريعية، وإما بصورة مستقلة، وهو ما تتخذه السلطة التنفيذية من لوائح مستقلة كلوائح الضبط ولوائح المرافق العامة.

يتخذ نشاط الإدارة شكلان أساسيان؛ أولاهما النشاط السلبي والمتمثل في الضبط الإداري والذي تهدف الإدارة العامة من خلاله إلى حماية النظام العام، من خلال تقييد حريات الأفراد بالكيفيات التي يجيزها القانون، أين تقوم بإلزام الأفراد بالقيام بعمل معين أو الامتناع عن القيام به، تحقيقاً للمصلحة العامة، وضمان سير المرافق العامة على أفضل وجه، وثانيهما النشاط الإيجابي المتمثل في المرفق العام الذي يعد يداً تساعد الدولة في القيام بمهامها، أين تقوم الإدارة العامة بتقديم خدمات للأفراد لإشباع حاجاتهم.

لقد تطورت فكرة المرفق العام وأصبحت فكرة مسيطرة لتطور احتياجات المواطنين وتوسعي لإرضائهم، حيث يحتاج المرفق العام من أجل التكفل باحتياجات المواطنين المنفعين من خدماته، إلى التقيد بمجموعة من المبادئ تدعم السير الحسن له، وحرية الوصول إلى الخدمة العمومية لكافة الأفراد وعبر كامل إقليم الدولة. دون تعقيدات إدارية أو بيروقراطية تعيق حقهم في الاستفادة منها.

يمثل القرار الإداري أهم وسيلة من وسائل السلطة العامة التي يمنحها القانون العام للإدارة، تستطيع من خلالها ممارسة نشاطها في صورته المختلفة، وهو يمثل تعبيراً عن الإرادة الملزمة للإدارة العامة، دون وجود أي دور لإرادة المخاطبين به، أما العقد الإداري فهو الوسيلة الاستثنائية غير أنه أخذ في التوسع تحت تأثير العولمة الاقتصادية وتداعياتها، وازدياد عدد المرافق العامة وتغير طبيعة أنشطتها، ما دفع إلى اتباع طرق أخرى في تسييرها أكثر ملاءمة ونجاعة وفعالية تحقيقاً لمردودية أفضل، وبلوغ التنمية الاقتصادية المنشودة.

إن التحولات الجديدة التي فرضها النظام المتبع بعد سنة 1989، خاصة التي مست الجوانب السياسية والاقتصادية والتي انعكست على الدولة ومؤسساتها وعلاقتها بالمواطن في ظل تزايد حاجياته وضرورة توفيرها بكل فعالية ونوعية، بحثا عن المردودية التي أصبحت من أهداف ونتائج التحولات في محاولة للتقليل من العجز الذي تعرفه المرافق العامة، لكن مع ضمان خدمة عمومية في المستوى المطلوب والتي تواكب الانفتاح والايديولوجية الجديدة، في وقت أصبحت كل المرافق العامة مدعوة لتحقيق مردودية مالية حتى وإن كانت تمس مجالات حساسة كالتربية والصحة.

هذا التطور واكب محاولة إصلاح مؤسساتي يخص مباشرة المرافق العامة في حد ذاتها وحتى طرق تسييرها في محاولة تفعيل دور القطاع الخاص، وبذلك تم الانتقال من القرارات التنظيمية ذات العلاقة المزدوجة إدارة مواطن، بالتحول إلى علاقة أكثر تعقيدا وهي علاقة ثلاثية الأبعاد إدارة خواص مواطن، وإن كانت هذه الطريقة موجودة لكن تفعيلها والعمل بها أخذ منحى آخر في إطار التحولات والبحث على أكثر مردودية للمرفق العام وتحسين الخدمة العمومية.

إنه من الضروري معرفة تأثير أي تحول اقتصادي أو سياسي على تسيير المرفق العام، ومدى مطابقة تسيير المرافق العامة للحياة العامة والحاجات المتزايدة والمتطورة للمواطنين وضرورة التحسين الدائم للخدمة العمومية.

لقد فرضت التحولات الجديدة للمرفق العام الاعتماد على طرق أكثر فعالية وذات مردودية لتسييره، أثبتت فعاليتها في أكثر من دولة، لذلك عملت الدولة في إطار سعيها إلى إيجاد حلول عملية، من أجل الخروج من الأزمة الاقتصادية الاجتماعية التي كانت تتخبط فيها إلى التخلي عن تسيير بعض المرافق العامة لأشخاص القانون الخاص، ومنه أصبح النشاط العمومي يسير إما بطريقة مباشرة عن طريق التسيير المباشر للمرافق العامة، أو عن طريق تفويض تسييرها إلى أشخاص خاصة، لتخفيف عبء تسييرها عن ميزانياتها العامة.

إن المرافق المعنية بالتفويض هي التي تكتسي طابعا تجاريا وصناعيا، والتي يمكن أن تكون مجالا للمنافسة، لتجنب كل ما يحمله التسيير العمومي من نقائص، والذي يجب أن يكون في إطار قانون والذي يعرف بتفويض المرفق العام لأشخاص خاصة، على أساس تحقيق المنفعة العام التي يستهدفها نشاط المرفق العام دوما.

إن تقنية التفويض كانت في أول ظهور لها، مقتصرة على المرافق العامة الاقتصادية، رغم أن المرافق العامة متعددة، ومع إثبات القطاع الخاص لكفاءته وفعاليته في تسيير المرافق الاقتصادية، أصبح من الممكن تطبيق هذه الآلية على المرافق العامة الإدارية، أين يعهد بها إلى هيئات خاصة، بموجب نص تشريعي أو تنظيمي.

بعد أن أصبح المرفق العام يمكن أن يدار بطريقة غير مباشرة، تطورت العناصر المكونة لمفهومه وأهدافه، حيث لم تبقى المصلحة العامة هي الهدف الوحيد الذي يستهدفه نشاط المرفق العام، بل أصبح يهدف زيادة على ذلك إلى تحقيق الجودة والنوعية والفعالية والمردودية، والتي تعتبر أهداف مترتبة عن المنافسة في السوق، والتي أفضت إلى تطورت المبادئ التي تحكم المرافق العامة بظهور مبادئ أخرى يطلبها الدخول في جو المنافسة، تهدف إلى تحسين الخدمة العمومية وتحقيق الفعالية فيها، بالشكل الذي ينال رضا الجمهور، ويساهم في استرجاع ثقته في الإدارة العامة.

تغيرت نظرة الدولة للتنظيم الاقتصادي الذي استلزم تطبيق إصلاح للهيكل المكلفة بتنظيمه، نتيجة للتحويل في العلاقات ما بين الدولة ومحيطها الاقتصادي، من خلال استحداث بديل للإدارات التقليدية المكلفة بضبط هذا النشاط، بظهور وظيفة أو سلطة ضبط والتي تمارسها بعض السلطات الإدارية المستقلة، تضمن المنافسة داخل السوق.

إضافة إلى نشاط الإدارة الإيجابي، تعمل الدولة على حماية النظام العام من خلال ضبط وتنظيم نشاط الأفراد، عن طريق سلطات الضبط الإداري، التي تمارس صلاحياتها في إطار القانون وتخضع في ذلك لرقابة المشروعية، ولقد تطورت فكرة النظام العام متأثرة بتطور الحياة الاجتماعية وما صاحبها من تطور صناعي واقتصادي وفكري وثقافي، ساهم في بلورة هذه الفكرة سواء في إطارها العام أو في أهدافها وأبعادها.

يعتبر الضبط الإداري وسيلة الإدارة العامة لتنظيم الحياة الاجتماعية حفاظا على كيان المجتمع الذي يعد النظام العام قوامه، باعتباره أحد مظاهر نشاطها وضرورة اجتماعية وسياسية لا يمكن الاستغناء عنها، لحفظ الدولة والمجتمع في أن واحد، ومطالبة المواطن بالحماية الضرورية كحق أصيل يتطلب من الإدارة العامة الالتزام بتحقيقه، لأن المواطن قد منح ثقته فيها لذلك لا بد عليه أن يسهر على كفالة حماية الحريات العامة في مواجهة الحرية الفردية.

إن أثر تدخل الإدارة العامة في مختلف نواحي الحياة المختلفة يبدو واضحا فيما تفرضه من قيود على ممارسة مختلف الحريات، وهذه القيود هي من أخطر المشاكل التي تواجه الإنسان، ذلك أن حرية الإنسان الشخصية تعتبر قوام حياته وأساس بنیان المجتمع السليم، بحيث كلما كانت مصانة ومكفولة ازدهر معها المجتمع، أين يعتبر الضبط الإداري وسيلة قانونية لتحقيق المصلحة العام وحماية النظام العام وإقامة نوع من التوازن بين السلطة والحرية، سواء كان نطاقه ضيقا في ظل أغراض محددة أم واسعا في ظل المفاهيم التدخلية أو تحت تأثير الظروف الاستثنائية ذات الطابع الاجتماعي.

لقد اتسعت فكرة النظام العام لتشمل العديد من تدخلات الدولة، بعد أن كانت غايتها مقتصرة على الحفاظ على الاستقرار الذي يتحقق باختفاء الاضطرابات المادية فقط، والمتمثلة في الثنائية التقليدية المعروفة: الأمن العام، الصحة العامة والسكينة العامة، أصبحت تشمل عناصر حديثة، لكن ظهورها في دولة ما لا يعني بالضرورة تحقق ذلك في غيرها من الدول، على اعتبار ارتباطها بظروف الدولة وحال مجتمعاتها ومستواها المعيشي والفكري، ودرجة الوعي فيها.

غير أن تقييد الحريات بصورة مطلقة أمر غير مرغوب فيه، لذا تغيرت النظرة إليها وأصبحت أكثر احتواء لحماية الحرية بدلا من تقييدها، ما نتج عنه بروز اختلافات في الحريات منها التي يجب أن تبقى الدولة على تقييدها بشكل مطلق، ومنها التي تعمل على تنظيمها حماية لحرية الأشخاص من خطر الاعتداء عليها من قبل الآخرين.

قد يترتب عن ممارسة الأفراد لحقوقهم ونشاطاتهم مساس بالإطار المعيشي الذي يعيشون فيه، لذا وجب بسط حماية الإدارة العامة له، من خلال حماية النظام العمراني بفرض قيود على البناء والحد من البناءات الفوضوية العشوائية في إطار حماية البيئة والتنمية المستدامة، لضرورتها لحماية المصلحة العامة.

أدى تدخل الدولة في الاقتصاد إلى توسع نطاق ولاية الضبط الإداري وبالنتيجة إنشاء سلطات ضبط اقتصادية، هدفها البحث عن نظام اقتصادي معين لتحقيق المصلحة العامة اللازمة، يؤدي إلى مراقبة دقيقة لأنشطة الأفراد، وبالتالي، فإن تطور أنشطة الدولة قد اقترن بتوسع النظام العام، وكان الاثنان مرتبطين ارتباطا وثيقا.

أهمية الموضوع

هناك أهمية عملية وأهمية علمية:

الأهمية العملية:

تكمن أهمية الموضوع من الناحية العملية في تحليل الاتجاهات الحديثة لاجتهادات مجلس الدولة والمحاكم الإدارية، وتبسيط الضوء على كيفية القضاء مع هذه التحولات، وهذا من شأنه أن يساعد القضاء في تطوير منهجية فهم والنظر في المنازعات الإدارية المستجدة. كما يساعد موظفي الإدارة العمومية على فهم الإطار القانوني الجديد الذي يعملون في ظله، لا كمجرد نصوص جامدة، بل كجزء من فلسفة متطورة تهدف إلى تحسين الخدمات وترشيد القرار الإداري.

الأهمية العلمية:

تظهر الأهمية الجلية لمعالجة موضوع تأثير التحولات الجديدة على النشاط الإداري من الناحية العلمية في تبسيط الضوء على المبادئ المستحدثة، التي تحكم نشاط الإدارة العامة بعد تطور القانون الإداري، والدور الذي تلعبه هذه المبادئ في تحسين نوعية الخدمات العمومية المقدمة، وتحويل التلبية الكمية للخدمة العمومية إلى تلبية كيفية، وجعلها في متناول جميع المواطنين بشروط مواتية لقدراتهم ومستويات معيشتهم، وبالنتيجة محاولة نيل رضا الأفراد واسترجاع ثقتهم في الإدارة العامة، كما تظهر أهميته في سد الفراغ الذي يكتنف الدراسات الأكاديمية الجزائرية، التي غالباً ما تركز على تحليل النصوص القانونية بمعزل عن سياقها التحولي، و يقدم دراسة شاملة تجمع بين النظرية والتطبيق في سياق التحولات الكبرى.

وكذا توسيع أبعاد الضبط الإداري ليشمل أولاً المجال الذي يعيش فيه الإنسان، من حماية للبيئة التي يعيش فيها الفرد، وتنظيم حقوقه في الملكية والبناء، بالشكل الذي لا يخل بالمنظر الجمالي للمدينة، وحماية المجتمع من الضرر الذي يمكن أن ينشأ من النشاط الاقتصادي للفرد، وثانياً الجانب المعنوي الذي يمس الآداب والأخلاق العامة وحماية كرامة الإنسان، فموضوع بهذه الأهمية يستحق فعلاً البحث والدراسة.

أهداف الدراسة:

- تهدف هذه الدراسة إلى تحليل وتقييم الآثار المترتبة على تحولات القانون العام وضبط أداء النشاط الإداري في الجزائر، وبيان مدى تجسيد هذه التحولات على أرض الواقع، وذلك من خلال رصد وتحديد مظاهر تحولات القانون العام في النظام القانوني الجزائري، عن طريق:
- تحليل التطور الدستوري (من دستور 1976 إلى دساتير 1989، 1996، 2016، التعديل الدستوري لسنة 2020) ومدى تجسيده لهذه التحولات مثل دولة القانون، اللامركزية، ومشاركة الأفراد في تسيير الشؤون العمومية.
- تسليط الضوء على التحول الذي طال التشريع الإداري (قانون الصفقات العمومية، قانون المنافسة، قوانين الاستثمار، قانون الوقاية من الفساد ومكافحته).
- تحليل اتجاهات اجتهادات القضاء الإداري (مجلس الدولة، المحاكم الإدارية) في تكريس مفاهيم جديدة مثل المرفق العام الاقتصادي، التناسب، المساواة، والشفافية.
- دراسة التحول من "أعمال السلطة" إلى "أعمال الإدارة" أو "التصرفات الإدارية".
- تحليل تطور نظريات المرافق العامة وأثرها على أساليب إدارتها (من الاحتكار إلى المنافسة والشراكة).
- تقييم أثر التحولات على نظام العقود الإدارية (توسيع نطاق العقود، ظهور عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص).

إشكالية الدراسة:

تتمحور إشكالية هذه الدراسة حول: هل الأبعاد الحديثة للنشاط الإداري كفيلة بتحسين تسيير المرافق العامة ونوعية الخدمة العمومية من جهة وتحقيق نجاعة الضبط الإداري بجميع امتداداته في حماية المصلحة العامة من جهة أخرى؟

أسباب اختيار الموضوع:

ترجع أسباب اختيار موضوع الدراسة إلى أسباب ذاتية وأخرى موضوعية.

الأسباب الذاتية:

ينبع اختياري لهذا الموضوع من شغف شخصي بتحليل التداخل بين النظرية القانونية والتطبيق العملي في البيئة الإدارية الجزائرية، وفهم كيف تنعكس التحولات الكبرى على النشاط الإداري.

وانطلاقاً من إحساسي بالمسؤولية الوطنية، أطمح من خلال هذا البحث إلى تقديم تشخيص دقيق للواقع الإداري، يمكن أن يكون أداة مفيدة في يد صناع القرار للإسهام في تطوير الأداء الإداري وخدمة المصلحة العامة.

الأسباب الموضوعية: ونذكر منها:

1. **حدائثة الموضوع وندرته:** فعلى الرغم من أهمية الموضوع، فإن الدراسات الأكاديمية التي تجمع بين تحليل التحولات الجديدة في القانون العام وتأثيرها الميداني على النشاط الإداري في الجزائر لا تزال قليلة، مما يمنح هذه الدراسة سمة الحدائثة والأصالة.
2. **الأهمية العلمية والمعرفية:** لكونه يسد فراغاً في المكتبة القانونية الجزائرية، من خلال تقديم دراسة تركيبية تلامس الفلسفة القانونية والتطبيق الإداري معاً، كما يساهم في تطوير "قانون إداري مقارن" في السياق الجزائري، من خلال رصد استجابة النظام القانوني الوطني للتأثيرات الدولية.
3. **الأهمية العملية والتطبيقية:** فهو يقدم تشخيصاً عملياً يمكن أن يساعد في تقييم سياسات الإصلاح لإداري ووضع التعديلات التشريعية اللازمة.
4. **طبيعة الموضوع:** فهو يتميز بإشكالية تثير العديد من التساؤلات و لا يقدم إجابات جاهزة، بل يحل تناقضات حقيقية مثل التوفيق بين مرونة الخدمة وصرامة الضبط، أو بين متطلبات الكفاءة وضرورات حماية المصلحة العامة، مما يجعله مادة خصبة للبحث والتحليل النقدي.

الدراسات السابقة:

الدراسة الأولى: الباحث فوزي حسن سلمان الجبوري، الأغراض غير التقليدية للضبط الإداري -دراسة مقارنة-، دار الكتب القانونية، مطابع شتان للنشر، مصر-الإمارات، 2022، والتي عالج من خلالها الكاتب أسس وضوابط تحقيق الموازنة بين الحريات الفردية من جهة، وهدف الضبط الإداري في الحفاظ على النظام العام في ظل الاتساع الملحوظ لمضامينه من جهة أخرى، وتوصل من خلالها إلى أن النظام العام فكرة مرنة متطورة ومتغيرة تعبر عن القيم التي لا غنى عنها للنظام الاجتماعي في مجتمع، وأنها فكرة حية متحركة تستعصي على أي تحديد مستقر، والذي قد تعبر عنه أيضاً المبادئ التي يعتقها المجتمع في وقت معين، والتي كثيراً ما يستجيب القضاء لدواعي هذا التطور فيكمل من مفاهيم النظام العام طبقاً لدواعي حركته الدائمة، وأن العناصر التقليدية الثلاثة للنظام العام لم تعد تكفي لسد حاجات مجتمع متطور وصيانة النظام العام فيه، حيث اتسع مضمونها إلى

مظاهر حديثة لعمل سلطات الضبط الإداري، كالسياسة والاقتصاد والأخلاق والنواحي الجمالية، وأثر ذلك على كل من الحريات العامة والخاصة، وهي دراسة تتماشى مع الشق الثاني من دراستنا.

الدراسة الثانية: الباحث جطلي عمر، الأهداف الحديثة للضبط الإداري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، السنة الجامعية 2015-2016، عالج من خلالها إشكالية: فيم تتمثل الأهداف الحديثة للضبط الإداري، وما مدى انعكاسها على تدخل سلطات الضبط الإداري؟ وتوصلت إلى أن المشرع الجزائري منح لهيئات الضبط الإداري صلاحيات واسعة في مجال العمران وحماية جمالية المدينة، وسخر لذلك وسائل مادية وقانونية لضبط حركة العمران، وتشكل الحماية الإدارية للبيئة حماية داخلية لا يمكن أن تعمل الجهة الإدارية بمعزل عن الأساليب الحديثة في مجال حماية البيئة وفق نطاق القانون الدولي، ويفرض تحول سياسة الدولة الاقتصادية السهر على رعاية المصالح العام الاقتصادية بوضع أجهزة تنظيمية للقيام بالوظيفة التنظيمية للإشراف والرقابة والتأكد من جودة السلع والخدمات المقدمة، وتناسبها مع الأسعار في ظل احترام قواعد المنافسة وحماية المستهلك، وهي دراسة تتقاطع مع موضوع بحثنا في شقها المتعلق بالأغراض الغير تقليدية للضبط الإداري.

الدراسة الثالثة: للباحثة ليتيم نادية، النشاط الإداري: دراسة قانونية قضائية فقهية في ضوء آخر التعديلات الدستورية والقانونية للتشريع الجزائري والكويتي والفرنسي، الطبعة الأولى، مركز الكتاب الأكاديمي، عمان، الأردن، 2020، عالجت إشكالية: ما المقصود بالإطار المفاهيمي والقانوني للنشاط الإداري في ظل الدساتير والتشريعات الجزائرية والكويتية والفرنسية؟ وتوصلت إلى أنه ينبغي التأكيد على أهمية الدور الذي تمارسه الدولة عبر إنشائها للمرافق العامة بمختلف أنواعها، في سبيل إشباع الحاجات العامة للجمهور والعمل على تلبيتها، وتحقيق الرفاهية والرخاء في المجتمع، وتنمية وتطوير الاقتصاد بها، ويتكامل دورها في هذا الإطار بممارستها لوظيفة الضبط الإداري، تحقيقاً للنظام العام وحفاظاً عليه، ذلك أنه لا يمكن إشباع الحاجات العامة وتلبيتها، واستمرار المرافق العامة في تأديتها لوظائفها، إذا لم يتم إحلال النظام العام في المجتمع، وهي بذلك دراسة تتقاطع مع موضوع دراستنا في جانب الإطار العام لنشاط الإدارة العامة في مظهره الإيجابي والسلبي.

الدراسة الرابعة: للباحثة فوناس سهيلة، تفويض المرافق العامة في القانون الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصص: القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود

معمرى، تيزى وزو، الجزائر، 2018، عالجت إشكالية: هل سيساهم التفويض المستحدث في المنظومة القانونية الجزائرية كتنقية جديدة لإشراك القطاع الخاص سواء الأجنبي أو الوطني في تحسين وتطوير المرفق العام من جهة والخدمة العمومية من جهة أخرى؟، وتوصلت من خلالها إلى أن تفويض المرفق العام تجسدت في المنظومة القانونية الجزائرية مما يشجع المستثمرين الخواص الوطنيين أو الأجانب على خوض تجربة تسيير واستغلال المرافق العامة، وبالتالي مزاحمته للقطاع العام خاصة المؤسسات العمومية التي أثبتت فشلها في التسيير الحسن للمرفق العام وأنهكت كاهل الخزينة العمومية، إلا أنها يجب إرفاقها بإرادة سياسية حتى تدر ثمارها، كما هو الحال في فرنسا، إذ تشكل تقنية التفويض أهم مصادر الجباية المحلية، والتي تتقاطع مع موضوع بحثنا في شقه المتمثل في توسع طرق تسيير المرافق العامة.

الدراسة الخامسة: الباحث بركيبة حسام الدين، تفويض المرافق العامة في فرنسا والجزائر، رسالة لنيل درجة الدكتوراه ل م د في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2018، 2019، عالجت إشكالية: إلى أي مدى يمكن لأسلوب تفويض المرفق العام أن يؤدي دورا في تحسين المرافق العامة ويصل بها للمردودية والنجاعة المرجوة، مقارنة مع طرق التسيير التقليدية؟ وتوصل من خلالها إلى إن تفويض المرفق العام يشكل فئة قانونية مستقلة له نظامه القانوني الخاص مختلف عن العديد من المفاهيم والنظريات الأخرى، وأنه مفهوم ليس بالجديد في مجال تسيير المرافق العامة سواء في فرنسا أو الجزائر، بل هو امتداد لعلاقة قديمة تم تحديثها بإطار قانوني عام وشامل، يركز على الاستثمار كعنصر حاسم في تحديد مفهومه، وهي بذلك دراسة تتقاطع مع موضوع دراستنا في شقها المتعلق بعقود تفويض المرفق العام.

منهج الدراسة:

إجابة على الإشكالية المطروحة تطلب ذلك اتباع المنهج الوصفي الذي يعتمد على أدوات التحليل والنقد والتقييم العناصر المدروسة وتبيان العلاقات القائمة بينها للوصول إلى الغاية المبتغاة من الدراسة، كونه المنهج المناسب للدراسات القانونية، كما تمت الاستعانة أحيانا بالمنهج التاريخي والمنهج المقارن كلما دعت الضرورة لذلك.

صعوبات الدراسة:

تتمثل الصعوبات التي واجهتنا في هذه الدراسة في:

1. اتساع وضبابية مفهوم "تحولات القانون العام": كمسكلة تعريف حدود "تحولات القانون العام"؟ هل تقتصر على التحول من مفهوم الدولة الحارسة إلى دولة الرعاية؟ أم تشمل أيضاً تأثير العولمة والتحرير الاقتصادي، وبروز هيئات تنظيمية مستقلة، وتأثير القانون الدولي لحقوق الإنسان على القوانين الوطنية؟.
2. مشكلة قياس هذه "التحولات" كمياً أو كيفياً؟ هل من خلال تطور النصوص القانونية؟ أم من خلال اجتهادات القضاء الإداري؟ أم من خلال الممارسة العملية للإدارة؟
3. صعوبة ربط النظرية بالتطبيق نظراً لوجود فجوة بين النص القانوني والتطبيق الفعلي في الميدان الإداري، مما يصعب مهمة الباحث في تقديم تحليل دقيق وواقعي.
4. تعدد وتشابك المتغيرات المؤثرة لكون النشاط الإداري في الجزائر لا يتأثر فقط بالقانون، بل بعوامل أخرى سياسية، اقتصادية، اجتماعية، وثقافية (مثل البيروقراطية، الرشوة، المحسوبية) تؤثر بشكل كبير على النشاط الإداري و فصل تأثير "القانون" عن هذه العوامل الأخرى يعد تحدياً منهجياً.

خطة البحث:

للإجابة على الإشكالية المطروحة قسمنا الموضوع إلى بابين مسبقين بمقدمة ومتبوعين بخاتمة.

الباب الأول بعنوان: تأثير تحولات القانون العام على النشاط الإيجابي للإدارة العامة في الجزائر، تطرقنا فيه أولاً إلى التحولات المتعلقة بالإطار العام للمرفق العام، وذلك من خلال التطرق إلى تطور مفهوم المرفق العام وأهدافه والمبادئ المستحدثة التي تحكم سيره، وثانياً إلى التحولات المتعلقة بتسيير المرفق العام، من خلال توضيح التحول التدريجي نحو طرق تسيير جديدة للمرافق العامة، وإلى التحول في العلاقات ما بين الدولة ومحيطها الاقتصادي.

أما الباب الثاني بعنوان: تأثير تحولات القانون العام على النشاط السلبي للإدارة العامة في الجزائر، تناولنا فيه أولاً التحولات المتعلقة بالإطار العام للضبط الإداري، من خلال تحديد مفهومه، وخصائصه وطبيعته القانونية، ثم توسع مضامينه التقليدية، وثانياً إلى الأبعاد الحديثة للضبط الإداري، سواء المادية أو المعنوية.

الباب الأول

تأثير تحولات القانون العام على النشاط
الإيجابي للإدارة العامة في الجزائر

الباب الأول

تأثير تحولات القانون العام على النشاط الإيجابي للإدارة العامة في الجزائر

كان ولا يزال ينظر إلى المرفق العام، على أنه الوسيلة التي من خلالها تقدم الدولة خدماتها العام لمواطنيها، واعتبرت بذلك النشاط الإيجابي للدولة، التي تقدر ضرورة إنشاء المرفق العام من عدمه، وتملك في ذلك كامل السلطة التقديرية، لكن مع تطور القانون الإداري وتأثير ذلك على تطور دور الدولة، عرف المرفق العام بدوره تطورا كبيرا خلافا لما كان عليه في الماضي، والذي نتج عنه تطور في مفهومه الذي لم يبقى على سابق عهده، بعد أن أصبح المرفق العام يمكن أن يدار بطريقة غير مباشرة، خاصة من قبل الأشخاص المعنوية الخاصة، الأمر الذي أدى إلى ظهور انفصال بين المعنى العضوي والمعنى المادي لهذا الأخير، ضف إلى ذلك تطور العناصر المكونة لمفهومه.

يتطلب هذا التطور منا التعمق في دراسته بالشكل الذي يمكننا من الإحاطة بمضمونه، من أجل التوصل إلى الأسباب التي أدت إلى هذا التطور، وتأثير ذلك على نظرية المرفق العام، للتوصل إلى مدى تكيف المرافق العامة في الجزائر مع هذه التطورات الكبيرة، كان له بالغ الأثر على أهدافه، حيث لم تبقا المصلحة العامة هي الهدف الوحيد الذي يستهدفه نشاط المرفق العام، بل أصبح هناك أهداف أخرى فرضها التحول الكبير في طرق تسييره، وبذلك أصبحت معه المرافق العامة تهدف زيادة على تحقيق المصلحة العامة إلى تحقيق الجودة والنوعية والفعالية والمردودية، والتي تعتبر أهداف مترتبة عن المنافسة.

ومع هذا التطور في المفهوم والأهداف تطورت المبادئ التي تحكم المرافق العامة، وظهرت مبادئ أخرى لم يكن يتصور في يوم من الأيام أن ترقى إلى هذه المرتبة وتحظى بهذا الاهتمام في نظرية المرفق العام، متأثرة بتطور أهداف المرفق العام، وأضحت مبادئ عامة يطلبها الدخول في جو المنافسة، ولم تعد المصلحة العامة هي الهدف الوحيد لإنشاء المرفق العام.

وعلى هذا الأساس، وجب علينا دراسة تأثير التحولات التي مست نظرية المرفق العام في مفهومه وأهدافه، زيادة على تلك التي شملت توسيع المبادئ التي تحكمه، من أجل التوصل إلى مدى تحقيق ذلك في القوانين والتنظيمات ذات الصلة بموضوع المرفق العام، ومدى فعاليتها خاصة ما

تعلق منها بالمبادئ الحديثة التي تم تبنيها في هذا الخصوص، والتي تهدف في الأساس، إلى تحسين الخدمة العمومية وتحقيق نجاعتها وفعاليتها في تقديم الخدمة العمومية لطالبيها، بالشكل الذي ينال رضاهم، ويساهم في استرجاع ثقتهم المفقودة في المرفق العام.

كما سيطر القرار الإداري كرمز وحيد للسلطة العامة، والوسيلة المفضلة لنشاط الإدارة، بينما العقد فكان وسيلة نشاط ثانوية، لكن في ظل تحول دور الدولة خاصة في المجال الاقتصادي، أخذ العقد في التوسع تحت تأثير العولمة الاقتصادية وتداعياتها، واتسعت معه المرافق العامة، حيث كانت الدولة في ظل وظيفتها الكلاسيكية كدولة حرسه عبارة عن موافق عامة إدارية فقط، ازداد عددها وتغيرت طبيعة أنشطتها، وأصبحت بذلك دولة متدخلة، لتصبح في الوقت الحالي دولة ضابطة، الأمر الذي حتم عليها البحث عن طرق جديدة لتسيير مرافقها العامة للرقى بالخدمة العمومية.

نتيجة لعدم قادة الدولة على تلبية احتياجات الجمهور على الوجه المطلوب، وعدم كفاءة الطرق المتبعة في تسيير المرافق العام وعدم تماشيها مع بعض المرافق بحكم طبيعتها، ما دفعها إلى اتباع طرق أخرى أكثر ملائمة ونجاعة وفعالية تحقيقا لمردودية أفضل، وبلوغ التنمية الاقتصادية المنشودة، بإرادة سياسية فعلية، حيث عملت الدولة في إطار سعيها إلى إيجاد حلول عملية، من أجل الخروج من الأزمة الاقتصادية التي كانت تتخبط فيها إلى التخلي عن بعض الصلاحيات للأشخاص القانون الخاص، ومنه أصبح النشاط العمومي يسير إما بطريقة مباشرة عن طريق التسيير المباشر للمرافق العامة، أم عن طريق تفويض تسييرها إلى أشخاص خاصة، مضطرة لا مخررة فوضت تسيير مثل هذه المرافق للأشخاص القانون الخاصة لتخفيف عبء تسييرها عن ميزانيتها العامة.

تغيرت نظرة الدولة للتنظيم الاقتصادي الذي استلزم تطبيق إصلاح الهياكل المكلفة بتنظيمه، من خلال التنازل عن تسيير وإدارة بعض مرافقها العامة لصالح أشخاص القانون الخاص، واستحداث بديل للإدارات التقليدية المكلفة بضبط هذا النشاط، لأن الخواص المستثمرون في المرافق العامة بطبيعتهم ينشدون تحقيق الربح، مع التزامهم بتحقيق المصلحة العامة، لهذا كان من الضروري ممارسة الرقابة عليها، والتي لا يمكن أن تكون من قبل السلطة العامة مانحة التفويض

بصورة مباشرة، ما استلزم التحول في العلاقات ما بين الدولة ومحيطها الاقتصادي بظهور وظيفة أو سلطة ضبط والتي تمارسها بعض السلطات الإدارية المستقلة، تضمن المنافسة داخل السوق.

وبالتالي، وجب التطرق أولاً إلى التحولات المتعلقة بالإطار العام للمرفق العام، ثم نتطرق ثانياً إلى التحولات المتعلقة بتسيير المرفق العام.

الفصل الأول

التحولات المتعلقة بالإطار العام للمرفق العام

كان ولا يزال ينظر إلى المرفق العام، على أنه الوسيلة التي من خلالها تقدم الدولة خدماتها العام لمواطنيها، واعتبرت بذلك النشاط الإيجابي للدولة، التي تقدر ضرورة إنشاء المرفق العام من عدمه، وتملك في ذلك كامل السلطة التقديرية، حيث كلما قدرت السلطة العامة في البلاد أن نشاط ما بلغ موضعاً من الأهمية، عمدت إلى إنشاء مرفق عام قصد تلبية هذا النشاط تحقيقاً للمصلحة العامة التي هي فوق كل اعتبار، مما يعني أن إنشاء المرافق العامة من عدمه متروك لإرادة السلطة العامة في الدولة دون سواها.

لكن مع تطور القانون الإداري وتأثير ذلك على تطور دور الدولة، عرف المرفق العام بدوره تطوراً كبيراً خلفاً لما كان عليه في الماضي، والذي نتج عنه تطور في مفهومه الذي لم يبقا على سابق عهده، بعد أن أصبح المرفق العام يمكن أن يدار بطريقة غير مباشرة، خاصة من قبل الأشخاص المعنوية الخاصة، الأمر الذي أدى إلى ظهور انفصال بين المعنى العضوي والمعنى المادي لهذا الأخير، ضف إلى ذلك تطور العناصر المكونة لمفهومه.

يتطلب هذا التطور منا التعمق في دراسته بالشكل الذي يمكننا من الإحاطة بمضمونه، من أجل التوصل إلى الأسباب التي أدت إلى هذا التطور، وتأثير ذلك على نظرية المرفق العام، للتوصل إلى مدى تكيف المرافق العامة في الجزائر مع هذه التطورات الكبيرة.

كما أن تطور مفهوم المرفق العام، كان له بالغ الأثر على أهدافه، حيث لم تبقا المصلحة العامة هي الهدف الوحيد الذي يستهدفه نشاط المرفق العام، بل أصبح هناك أهداف أخرى فرضها التحول الكبير في طرق تسييره، وتبني اقتصاد السوق، ومبادئه من خلال تبني مبدأ حرية التجارة والصناعة، والخضوع لقواعد المنافسة، كمبادئ حديثة نسبية بالنسبة للجزائر، التي كانت في السابق

تنتهج النهج الاشتراكي الذي أثبت عجزه عن مواكبة التطورات المستمرة للمجتمع والاقتصاد على حد سواء، وبذلك أصبحت معه المرافق العامة تهدف زيادة على تحقيق المصلحة العامة إلى تحقيق الجودة والنوعية والفعالية والمردودية، والتي تعتبر أهداف مترتبة عن المنافسة.

كانت المرافق العامة وإلى وقت قريب تركز على مبادئ ثلاثة كلاسيكية، ومع هذا التطور في المفهوم والأهداف تطورت المبادئ التي تحكم المرافق العامة، وظهرت مبادئ أخرى لم يكن يتصور في يوم من الأيام أن ترقى إلى هذه المرتبة وتحظى بهذا الاهتمام في نظرية المرفق العام، متأثرة بتطور أهداف المرفق العام، وأضحت مبادئ عامة يطلبها الدخول في جو المنافسة واقتصاد السوق، وأصبح معه من الأسس التي من أجلها ينشأ المرفق العام، ولم تعد المصلحة العامة هي الهدف الوحيد لإنشاء المرفق العام، وأصبحت بذلك المبادئ التي تحكم المرافق العام، تتمثل في المبادئ الكلاسيكية المعروفة بمبادئ رولان، إضافة إلى مبادئ حديثة ظهرت نتيجة تطور مفهومه.

وعلى هذا الأساس، وجب علينا دراسة تأثير التحولات التي مست نظرية المرفق العام في مفهومه وأهدافه، زيادة على تلك التي شملت توسيع المبادئ التي تحكمه، من أجل التوصل إلى مدى تحقيق ذلك في القوانين والتنظيمات ذات الصلة بموضوع المرفق العام، ومدى فعاليتها خاصة ما تعلق منها بالمبادئ الحديثة التي تم تبنيها في هذا الخصوص، والتي تهدف في الأساس، إلى تحسين الخدمة العمومية وتحقيق نجاعتها وفعاليتها في تقديم الخدمة العمومية لطالبيها، بالشكل الذي ينال رضاهم، ويساهم في استرجاع ثقتهم المفقودة في المرافق العامة.

وبالتالي، وجب التطرق أولا إلى تطور مفهوم المرفق العام، ثم التطرق ثانيا إلى تطور مبادئ المرفق العام.

المبحث الأول: تطور مفهوم المرفق العام

مرت الجزائر بظروف اقتصادية صعبة، حيث عجزت عن تلبية احتياجات المواطنين، ما حتم عليها اللجوء إلى المؤسسات المالية الدولية مثل كل مرة، للحصول على قروض ومساعدات مالية، وكان عليها في تلك الفترة الرضوخ إلى شروط هذه المؤسسات، وعملت مرغبة أولا على التخلي على النهج الاشتراكي والسير نحو الليبرالية الجديدة، والإسراع في تجسيد إصلاحات جذرية التي فرضتها عليها المؤسسات المالية الدولية، تم من خلالها تحديد موقع ودور المرافق العامة في الاقتصاد.

شهد مفهوم المرفق العام تطورا ملحوظا مس عناصره وطرق تسييره على وجه الخصوص، متأثرا بتطور دور الدولة، الذي صاحبه تطور تقسيمات المرفق العام ما أحدث أزمة المرفق العام، والتي تمخض عنها بالمقابل تطور مفهوم المرفق العام، حيث كان ينظر إلى المرفق العام على أنه ذلك المشروع التي تنشئه الدولة وتتولى مهمة تسييره تلبية إلى احتياجات المواطنين، وكان ينظر إلى المواطن كعقبة في وجه الدولة، ومع تطور المجتمع وتطور الحياة السياسية والاقتصادية وظهر العولمة العالمية، تطورت معه احتياجات المواطن واتسعت بالمقابل متطلبات المصلحة العامة من مجرد تلبية المصلحة العامة الاجتماعية، كأساس وحيد للمرافق العامة، ظهرت مصالح أخرى هي أجدر بالحماية مثلها مثل المصلحة العامة الاجتماعية، تمثلت في المصلحة العامة الاقتصادية والمصلحة العامة البيئية.

لقد أثر تطور احتياجات المواطنين، واتساع متطلبات المصلحة العامة بشكل مرن على أهداف المرفق العام، بحيث لم يعد من الممكن الاعتماد على المصلحة العامة كأساس وحيد للمرافق العامة، ورغم ذلك، لا يمكن التسليم بإزاحة المصلحة العامة من أهداف هذا الأخير، لكن مواكبة للتطورات الحاصلة في القانون العام تم إضافة أهداف أخرى للمرفق العام، تمثلت في البحث عن تحسين الخدمة العمومية وضمان فعاليتها ونجاعتها ومردوديتها، ويمكن إضافة التكامل بينها، والذي يمثل الهدف الأسمى الذي من خلاله نكون قد حققنا المصلحة العامة بالإضافة إلى تحقيق التنمية الاقتصادية.

وبالتالي، من الضروري التطرق أولا إلى التأثير الذي خلفه تطور دور الدولة وتبني اقتصاد السوق على فكرة المرفق العام التقليدية، ثم التعرف ثانيا على تأثر فكرة المرفق العام بتطور أهدافه.

المطلب الأول: أثر تطور دور الدولة على فكرة المرفق العام

يعد التوجه الجديد لدور الدولة، والذي يشمل القيام بالحد الأدنى لمهام الدولة كالأمن والدفاع، وتطبيق القانون، إدارة الاقتصاد، صيانة الحقوق الخاصة، ليتسنى لها القيام بتعزيز الأسواق وتشجيع مبادرة الأفراد وإدخال أساليب إدارة الأعمال في المرافق العامة من جهة، وتمكين فئة المجتمع من تحديد السياسات العامة ومساءلة السلطة من جهة أخرى، وذلك بهدف إيجاد توازن بين الحكومة

والقطاع الخاص والقطاع المدني، مؤكداً على أنه لا يتأتى ذلك إلا بالمواءمة بين دور الدولة وقدرتها، وبعث الحيوية في المؤسسات والمرافق العامة لزيادة قدرة الدولة.¹

فالمرفق العام يمثل نشاط يقوم الحكام به من أجل تفعيل العقد الاجتماعي المتفق عليه وبقاء المشروعية المجتمعية داخل إطار الدولة، وهو ما نتج عنه عزل العناصر المكونة للمفهوم التقليدي ما يعني أن تدخل الدولة في عدة مجالات جعلها لا تستعمل امتيازات السلطة العامة من جهة، كما جعلها في منافسة مع الخواص وأحياناً أخرى تشترك معهم بما يحقق الصالح العام الذي يجعل منه الهدف الأساسي والذي من أجله وجد وأنشأ المرفق العام.²

وبالتالي، نتطرق أولاً إلى تطور تقسيمات المرفق العام، ثم نتطرق ثانياً إلى تطور المعادلة العامة التي تحكم المرافق العامة.

الفرع الأول: تطور تقسيمات المرفق العام

أدى اتساع تدخل الدولة في شتى المجالات إلى تعدد وتوسع المرافق العامة، بفعل عدم قدرة الخواص على تلبية احتياجات الجمهور المتزايدة، حيث تدخلت الدولة في جميع المجالات عن طريق مرافقها العامة، والتي أخذت في الاتساع تدريجياً بحسب تطور الحاجات العامة والتي قدرة جهة الإدارة ضرورتها واعترفت بأنها ذات منفعة عامة.

لكن التحول الأكبر الذي أثر على فكرة المرفق العام كان بعد سنة 1989 بصدر دستور جديد للجزائر والذي سبقه أزمة اقتصادية شاملة شلت البلاد بشكل شبه كلي، نتج عنها التخلي عن النهج الاشتراكي وتبني الليبرالية كمنهاج أثبت نجاحه في جل دول العالم، وبهذا الشكل عمدت الجزائر إلى إصلاحات جذرية خاصة على مرافقها العامة والتي كانت في السابق تحتكر تسييرها بشك كلي.

¹ - بوقاسم أمال، تأهيل المرفق العام وتحديات إصلاح الخدمة العمومية في الجزائر 2013-2016، دراسة استطلاعية لآراء أساتذة وطلبة جامعيين، أطروحة مقدمة لاستكمال متطلبات نيل شهادة الدكتوراه الطور الثالث في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، قسم: التنظيم السياسي والإداري (تخصص إدارة الموارد البشرية)، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر 3، 2017، 2018، ص 54.

² - خالد تلعيث، نوال لوصيف، التسيير الإداري للمرفق العام في مواجهة التحولات الجديدة بالجزائر، مجلة دراسات اقتصادية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، الجزائر، المجلد 15، العدد 01، 2021، ص 51.

ظهرت مع هذا التطور زيادة على اتساع المرافق العامة الإدارية مرافق عامة في حلة جديدة، منها المرافق العامة الاقتصادية، ومرافق عامة اجتماعية، ومرافق عامة مهنية، هذا التنوع في المرافق العامة فرضه تنوع الخدمات العامة من جهة وتعهد الدولة بتحقيق هذه الخدمات وفق مبادئ المرفق العام من جهة أخرى، والذي كان معه لتطور دور الدولة بالغ الأثر في تبلور فكرة المرفق العام.

وبالتالي، وجب التطرق أولاً إلى اتساع المرافق العامة الإدارية، وثانياً إلى المرافق العامة الاقتصادية.

أولاً: اتساع المرافق العامة الإدارية:

سيطرت المرافق العامة الإدارية على الصورة العامة للمرفق العام، لكن مع تطور دور الدولة تغير طابعها، واتسعت معه المرافق العامة الإدارية، والتي كان تضم في طياتها مجموع الأشخاص العامة المركزية منها أو المحلية فقط، حيث أخذت في الاتساع من جهتين، في عددها وفي أنواعها وطرق تسييرها، بل حتى في أهدافها.

كان تقدير الدولة في فترة التحول لأهمية المرفق الواجب منحه الأولوية في التطوير، من نصيب المرافق العام الأمنية للمحافظة على كيان الدولة، كأولوية قصوى، وكان لتجسيد عنصر الأمن بالغ الأثر في ظهور مرافق عامة إدارية أخرى غير تقليدية، حيث تم إنشاء مرافق لم تكن معروفة من قبل غرضها تلبية احتياجات خدماتية، تدور بين خدمات اجتماعية وأخرى مهنية، وإخراج تلبية هذا النوع من الخدمات وتخصيصه بمرافق من نوع خاص.

وعليه، في خضم هذا التطور وجب التطرق أولاً إلى المرافق العامة الاجتماعية، وثانياً إلى المرافق العامة المهنية.

أ: المرافق العامة الاجتماعية:

ظهرت المرافق العامة المهنية في ظل النظام الليبرالي الذي تبنته الدولة كبديل للنظام الاشتراكي الذي أثبت عدم قدرته على تحقيق المصلحة العامة والتنمية الاقتصادية المنشودتان، والذي تطلب منها الانسحاب من الحقل الاجتماعي والاقتصادي، تاركة المجال مفتوح للأشخاص

الخاصة لتشاركتها في تسيير مثل هذه المرافق، وهي نتيجة من نتائج العولمة العالمية، وتزايد طلبات الجمهور واحتياجاته إلى خدمات ذات نوعية وفاعلية.

المرافق العامة الاجتماعية، هي تلك التي تمارس نشاطا اجتماعيا وتستهدف تحقيق أهداف عامة اجتماعية، ومن أمثلتها مرفق الضمان الاجتماعي والتأمينات والحماية الاجتماعية في الدولة،¹ لكن الهيئات المسؤولة عن إدارته هي هيئات يحكمها القانون الخاص،² حيث أصبح يمكن للأشخاص الخاصة تسيير مرفق عام، مستعملين في ذلك قواعد القانون الخاص إلى حد كبير، وهو التطور الذي هز نظرية المرفق العام.

وبالتالي، أصبحت المرافق الاجتماعية، هي مجموعة المرافق العامة التي تمارس نشاطا عاما اجتماعيا وتستهدف تحقيق إشباع حاجات عامة للجمهور مثل مرفق الضمان الاجتماعي ومرفق التأمينات،³ لأن تنظيم وانضباط بعض المهن يشكلان مرافق عامة، دون أن تكون الطبيعة العامة للهيئات المسؤولة لتثبت صراحة. وبالمثل، فإن الضمان الاجتماعي هو مرفق عام، لكن الهيئات المسؤولة عن إدارته هي هيئات يحكمها القانون الخاص.⁴

كما ظهرت التعاضديات الاجتماعية، تضم أعضاء من نفس المهنة، وهي جمعية ذات غرض غير مربح، تنشأ وفقا للقانون المتعلق بالجمعيات، هدفها تقديم خدمات اجتماعية لأعضائها، كتأمين على المرض والزيادة في معاشات العجز المرتبطة بالتأمينات الاجتماعية... إلخ، من الخدمات المحددة قانونا.⁵

وبالتالي، تخلت الدولة عن هذه المرافق إلى أصحاب المهنة في حد ذاتهم، لتسييرها لمقدرتهم وكفاءتهم المترتبة على اطلاعهم الكافي على انشغالاتهم والمشاكل المحتملة التي يمكن أن تعترضهم.

¹ - بن منصور عبد الكريم، نظرة مفاهيمية للمرفق العام في الجزائر، المجلة الجزائرية للدراسات التاريخية والقانونية، المركز الجامعي بتندوف، الجزائر، المجلد 01، العدد 02، 2016، ص 175.

² - Jean waline, droit administratif, 25^e édition, Dalloz, France, 2014, p 390.

³ - علي بن موسى علي فقيهي، المبادئ الضابطة لسير المرافق العامة وعلاقتها بالإدارة الإلكترونية في النظام السعودي، حويليات كلية الدراسات الإسلامية والعربية للبنات بالإسكندرية، جامعة الأزهر مصر، المجلد 09، العدد 36، 2020، ص 186.

⁴ - Jean waline, droit administratif, 25^e ..., op. cit, p 390.

⁵ - بوركبية حسام الدين، تفويض المرافق العامة في فرنسا والجزائر، رسالة لنيل درجة الدكتوراه ل م د في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2018، 2019، ص 53.

ب: المرافق العامة المهنية:

ظهرت المرافق العامة المهنية كنتيجة دعت لها الضرورة من أجل تفرغ الدولة لتلبية الاحتياجات الأساسية للمواطنين، وإثبات التسيير الكلاسيكي فشله في تحقيق المصلحة العامة الاجتماعية، والذي تطلب من الدولة الانسحاب من الحقل الاجتماعي، وإشراك الأشخاص الخاصة في تسيير شؤونهم.

حيث تزامنت تعريفات المرافق العامة في إطار الدولة الليبرالية إلى أقصى حد مع كون الأنشطة ذات الاهتمام العام تدار من قبل الهيئات العامة، لكن بوجود احتياجات للمصلحة العامة تقرر السلطة تليبيتها، ولكنها لا تعهد بذلك إلى الهيئات العامة، مثل امتياز المرافق العامة، لكن تفويض المرافق العامة إلى الأفراد أصبح أكثر تواترا، لدرجة أنه كان موضوعا لعدة قوانين، وهو ما حدث في مسائل التنظيم المهني.¹

أصبحت بذلك المرافق العامة المهنية، تتميز عن غيرها من المرافق الأخرى، بأنها تلك المرافق التي تنظم أبناء مهنة معينة، وتتميز بأن أبناء هذه المهنة ينضمون إلى هذه المرافق بصورة إجبارية وليست اختيارية.²

نتج عن هذا التطور، تراجع للضبط المباشر للحياة الاجتماعية، حيث لم يعد قانون الدولة يحتكر ضبط هذه العلاقات، ما استلزم شغله من قبل الفاعلين الاجتماعيين من أجل تنظيم شؤونهم المتعلقة بالمهنة التي ينتمون إليها، والانتقال بذلك من فكرة الضبط المباشر إلى فكرة الضبط الذاتي التي مفادها ابتكار القواعد القانونية واحترامها من قبل الأشخاص المخاطبين بها والسهر على تنفيذها.³

تتولى نقابات المهن الحرة مرافق عامة مهنية كلفتها بها الدولة وهي مهمة تنظيم ممارسة المهنة بناء على القوانين المنظمة لها، فهي تتولى هذه المرافق نيابة عن الدولة وبتكليف منها، ومن

¹ – Jean waline, droit administratif, 25^e ..., op. cit, p 390.

² – علي بن موسى علي ققيهي، مرجع سابق، ص 186.

³ – صالح لكحل، نحو انسحاب الدولة من الحقل القانوني: الانتقال من أسلوب التنظيم الموجه إلى الضبط الذاتي، مجلة حوليات جامعة الجزائر 1، الجزائر، المجلد 35، عدد خاص، 2021، ص ص 355، 356.

ثم كان من الطبيعي أن تتسم صلاحياتها بامتيازات القانون العام،¹ وأصبحت تتمتع بممارسة جزء من صلاحيات السلطة العامة، لتشكل مركزا لإعداد وإنتاج القواعد القانونية لتنظيم سير المهن الحرة وأخلاقياتها، وتضمن احترامها بواسطة هيئاتها التأديبية.²

تعطى لكل نقابة سلطة تنظيم المهنة التي تقوم عليها وضبط ممارستها بهدف الارتقاء بمستوى المهنة واحترام آدابها وقواعدها لأجل مصلحة أفراد الشعب، ضف إلى ذلك، دورها في تمثيل المهنة أمام السلطات العامة في الدولة والحفاظ على كرامتها ومكانتها في المجتمع.³

كما يمكن إضافة المنظمات المهنية التي تتولى إدارة شؤون طائفة مهنية معينة، تتمتع هيئات التسيير فيها ببعض امتيازات السلطة العامة، كما تخضع لمزيج من قواعد القانون العام والقانون الخاص، وتهدف إلى التنظيم الداخلي لبعض المهن عن طريق أبناء المهنة أنفسهم، ومن أمثلتها منظمة المحامين، الأطباء، الصيادلة... إلخ.⁴

تتولى هذه المنظمات بناء على القوانين التي تنظمها مهمة مرفق عام، وهي مهمة تنظيم وضبط ممارسة المهنة في مجال تخصصها، لكن لا تتولى بنفسها ممارسة المهنة بل تراقب وتوجه وتنظم حسن ممارستها بواسطة أعضائها المقيدون في جدولها، تتولى هذه المهمة بتكليف من القانون؛ وهي بذلك تعتبر من أشخاص القانون العام وليس من أشخاص القانون الخاص، كونها تتولى مهمة المرفق العام بناء على القانون المنظم لها، ومن ناحية أخرى، امتيازات القانون العام التي منحها لها المشرع،⁵ كما نلاحظ من جهة أخرى تدخل السلطات العمومية المؤهلة قانونا في تنظيم سير المهن الحرة بواسطة الرقابة المفروضة على المنظمات المهنية.⁶

ثانيا: ظهور المرافق العامة الاقتصادية والمرافق العامة الصناعية والتجارية:

¹ - محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2012، ص، 277.

² - صالح لكحل، مرجع سابق، ص 356.

³ - محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص، 274.

⁴ - بوركية حسام الدين، مرجع سابق، ص 53.

⁵ - محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص، 282.

⁶ - صالح لكحل، مرجع سابق، ص 358.

إن عدم قدرة الدولة على مواكبة التوجه الليبرالي للاقتصاد القائم على مبادئ الحرية الاقتصادية من مبدأ حرية المنافسة، مبدأ حرية الاستثمار والتجارة ومبدأ تكافؤ الفرص، الذي فرض نفسه على الساحة الدولية، ما حتم على السلطات العمومية أن تجد بديلا يتماشى مع هذه التحولات. عملت الدولة، على وضع هذه التحولات موضع التنفيذ بشكل تدريجي، من خلال إيجاد طرق حديثة للتدخل في النشاطات الاقتصادية والصناعية التجارية، وظهرت فئات جديدة من المرافق العمومية، منها المرافق العامة الاقتصادية، والمرافق العمومية الصناعية التجارية.

وبالتالي، نتطرق أولا إلى ظهور المرافق العامة الاقتصادية، ثم نتطرق ثانيا إلى ظهور المرافق العامة الصناعية والتجارية.

أ: المرافق العامة الاقتصادية:

احتكرت الدولة المجال الاقتصادي لفترة طويلة، حيث كانت المؤسسات العمومية ذات الطابع الاقتصادي تتربع على العرش بدون منافس، لكن مع الأزمة الاقتصادية التي عصفت بالدولة الجزائرية في الثمانينات من القرن الماضي، تبنت الدولة إصلاحات اقتصادية مضطرة، من خلال إزالة الاحتكارات العامة للمجال الاقتصادي بشكل تدريجي، وفتح هذه النشاطات أمام المبادرة الخاصة.

أصبح التحول الاقتصادي يستند على تفتيت الملكية وتغيير الإدارة، من خلال عملية الهدم ثم عملية التكييف والبناء، أي أنه عملية تشويه مستمر للنظام الاقتصادي القديم وبناء مستمر لنظام اقتصادي جديد، ما يتطلب تحسين النظام القائم والخروج منه تدريجيا، من خلال تحرير الأسعار وفتح الأسواق، والعمل على خلق الاستقرار عن طريق وضع قواعد وإجراءات اقتصادية تظهر من خلالها قوة الدولة في التحكم وتحقيق التحولات الاجتماعية والاقتصادية.¹

برز الإصلاح الاقتصادي الجديد من خلال إعادة الهيكلة العضوية والمالية للمؤسسات العمومية، وتجزئتها إلى مؤسسات عمومية صغيرة الحجم لتمكين المسيرين من التحكم فيها، وتحسين مردوديتها المالية والاقتصادية، تنشأ بمبادرة من الدولة أو الجماعات المحلية أو المؤسسات

¹ - مختاري ملوكة، التحول نحو اقتصاد السوق في الجزائر دراسة مقارنة، المجلة الجزائرية للاقتصاد والإدارة، المجلد 8، العدد 1، جامعة مصطفى إسماعيل معسكر، جانفي 2017، ص 32.

العمومية ذات الطابع الإداري، من خلال مساهمتها في صناديق المؤسسة، وقسمت إلى شركات ذات مسؤولية محدودة وأغلبها مؤسسات محلية، وشركات أسهم وأغلبها مؤسسات وطنية.¹

وأصبحت المرافق العامة الاقتصادية، هي تلك المرافق التي تمارس أنشطة صناعية وتجارية، ظهرت تحت تأثير تطور وظائف الدولة، وتحولها إلى دولة تتدخل في النشاط الاقتصادي، تعمل على توزيع الثروة على المواطنين بما يكفل رفاهيتهم ومنع الاستغلال بينهم،² تنشؤها السلطة العامة أو تشرف عليها مباشرة، ويكون موضوع نشاطها ذا طبيعة اقتصادية غير خدمية،³ تتصل بإنتاج المواد ذات القيمة الاقتصادية مثل مرافق صناعة الأدوية، أو تقديم خدمات مثل مرفق السكة الحديدية.⁴

تتميز المرافق العامة الاقتصادية بميزتين، أولها أنها مرافق تباشر نشاطا تجاريا أو صناعيا مماثلا لنشاط الأفراد، وثانها أنها تعمل في ظروف تنافسية، تباشر عملها في ظروف مماثلة للمشروعات الخاصة، وأن تبعد ما أمكن عن مبادئ وقواعد القانون العام، لذا عملت الدولة على إخضاع هذه المرافق لقواعد وأحكام مستمدة من مبادئ القانون الخاص، وتحريرها من قيود القانون العام على الأقل في مجال الإدارة والنواحي المالية.⁵

انتقلت الدولة من اقتصاد الأوامر إلى اقتصاد القواعد تحت تأثير العوامل الاقتصادية في تغيير القواعد القانونية عموما والمرافق الاقتصادية وتطورها، لتطور دور الدولة إذ لها دور تقليدي وهو حمايتها للمصلحة العامة، ودور تنموي يتمثل في قيامها بتحقيق التنمية الاقتصادية وهو هدف المرافق العامة الاقتصادية.⁶ ومن هذا المنطلق فإن الانتقال من اقتصاد الأوامر إلى اقتصاد القواعد لا يعني تخلي الدولة عن أهدافها في التنمية والعدالة والاستقرار، بل يعني تغييرا في أسلوب تحقيق

¹ - سامية العايب، آليات تسيير القطاع العام الاقتصادي بالجزائر في ظل نظام اقتصاد السوق، المجلة الجزائرية للعلوم الاجتماعية والإنسانية، جامعة الجزائر 3، الجزائر، المجلد 09، العدد 02، 2021، ص ص 120، 121.

² - محمد الأمين نويري، سامية نويري، مدى اعتبار المرافق العامة من طائفة المتدخلين في عقود الاستهلاك، مجلة الحقوق والحريات، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، المجلد 06، العدد 02، 2020، ص 185.

³ - محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص 267.

⁴ - علي بن موسى علي فقيهي، مرجع سابق، ص 186.

⁵ - محمد الأمين نويري، سامية نويري، مرجع سابق، ص ص 185، 186.

⁶ - أحمد عبد العظيم، التنظيم القانوني للسلطة الإدارية لإدارة المرافق العامة الاقتصادية، الطبعة الأولى، مؤسسة المعرفة لنشر وتوزيع الكتب، الإسكندرية، جمهورية مصر العربية، 2022، ص 211.

هذه الأهداف،¹ حيث تتبع المرافق العامة الاقتصادية في سبيل تحقيق أهدافها سياسة التمويل الذاتي كونها ملزمة بالاعتماد على مواردها الخاصة وفائض أرباحها في سبيل مواصلة الاستغلال وزيادة الاستثمارات دون تدخل الدولة، إضافة إلى تطبيق قواعد المحاسبة التجارية.²

والجدير بالذكر، أن الدولة اختارت التنازل عن العبء المالي للمرافق العامة الاقتصادية، بالإضافة إلى حرية تسييرها، بعد عدم نجاعة أسلوب المؤسسات العمومية، عن طريق تمويل نفسها ذاتيا، وبمواردها الخاصة، منها أصبحت تاجرة تحقق أرباح وتطبق قواعد المحاسبة التجارية، دون تدخل الدولة، لكن تحت رقابتها، مع خضوعها لمبدأ المشروعية ومبادئ المرفق العام.

ب: المرافق العامة الصناعية والتجارية:

كان يشترط توافر عناصر المرفق العام، لا سيما خضوع المشروع واتصاله بالإدارة العامة، واستخدامه لوسائل القانون العام لتحقيق الهدف من إنشائه، إضافة إلى استهدافه تحقيق المصلحة العامة وإشباع الحاجات العامة؛ غير أن ظهور التطورات العلمية والتكنولوجية وما صاحبها من انعكاسات على الحياة الاقتصادية والاجتماعية حتم وأوجب ظهور صور وأنواع أخرى من المرافق العامة، كالمرافق العامة الصناعية والتجارية، والتي لا تستخدم أسلوب القانون العام في إدارتها.³

لقد أصبح المرفق العام في قلب الجدل السياسي والايديولوجي حول دور الدولة، حيث أنه مع تطور دولة الرفاهية شهدنا تكاثر المرافق العامة، أين أصبح ينظر إلى المرافق العامة في الواقع على أنها نشاط ذو مصلحة عامة يسير على حساب السلطات العامة ويوضع خارج المنافسة، وهذا

¹ - حازم الببلاوي، دور الدولة في الاقتصاد، الطبعة الأولى، دار الشروق، القاهرة، مصر، 1998، ص 71.

² - بن ساحة يعقوب، تحولات الدولة في المجال الاقتصادي، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه ل م د في القانون العام، تخصص: قانون عام اقتصادي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة غرداية، الجزائر، 2019، 2020، ص 134.

³ - حليس لخضر، قصور التصور الكلاسيكي للمرفق العام عن استيعاب المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية، مجلة العلوم القانوني والاجتماعية، جامعة زيان عاشور بالجلفة، الجزائر، المجلد 07، العدد 03، 2022، ص 1051.

يرقى إلى اعتبار أن المرافق العامة يجب أن تدار من قبل السلطات العامة عن طريق الاحتكارات العامة التي لا مكان فيها للمتعاملين الخواص.¹

بناء على عوامل كثيرة وظروف متنوعة اتجهت الدول صوب سياسة التوجيه الاقتصادي،² متأثرة بالعولمة الاقتصادية، ما دعي إلى تطوير المفهوم الأولي للمرفق العام، وأصبح من المقبول الآن أن هذه الأنشطة لم تعد تدار بالضرورة في شكل احتكاري، وبالتالي، فإن المرافق العامة هي نشاط للمصلحة العامة يديرها شخص عام أو نيابة من شخص خاص.³

حدث انفصال بين المعنى العضوي والمعنى المادي، والانفصال والتفكك أكثر تواترا بين المعنيين الأولين والنظام القانوني للمرافق العامة، حيث تخضع مهام المصلحة العامة التي تتولاها المؤسسات العامة في النظام الاقتصادي، بشكل أساسي للقانون الخاص، وما ظهور عناصر مستعارة من نظام المرافق العامة هو استثنائي في عملهم.⁴

بينما المؤسسات العمومية الصناعية والتجارية فتخضع لنظام قانوني مزدوج، حيث أنها باعتبارها شخص من أشخاص القانون العام تخضع لأحكام القانون العام، وبالتالي، لصلاحيات القانون الإداري فيما يتعلق بإنشائها وتنظيمها وإغائها، واستخدامها لأساليب القانون العام، في حين تخضع لقواعد القانون الخاص في كل ما يتعلق بممارسة نشاطها.⁵

حدث انقلاب في المبدأ، فمن الخضوع التام لأحكام القانون العام إلى الخضوع أساسا لأحكام القانون الخاص، ولكن قانونهم الأساسي قد يشمل جرعة قوية إلى حد ما من قواعد القانون العام، ويجب أن تحتوي بالضرورة على حد أدنى منها.⁶

لقد أثرت التحولات العديدة التي مست نشاط الإدارة على مفهوم المرفق العام، بحيث جعلته لا يشمل كل المرافق العامة بالطريقة المباشرة بل أصبح من المتواتر ترك العديد من الأنشطة المرفقية للقطاعين المختلط والخاص، وأصبح مفهوم المرفق العام يعرف بأنه كل نشاط تتولاه الدولة مباشرة

¹- Matthieu Houser, Virginie Donier, Nathalie Droin, Le droit administratif aux concours, Direction de l'information légale et administrative, Paris, 2015, p 17.

²- محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص، ص، 267، 268.

³ - Matthieu Houser, Virginie Donier, Nathalie Droin, op. cit, p 17.

⁴ - Jean waline, droit administratif, 25^e édition, op. cit, p 390.

⁵- إيمان وناس، الضوابط القانونية لتقنية تفويض المرفق العام في القانون الجزائري، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل، الجزائر، المجلد 07، العدد 01، 2022، ص 807.

⁶ - Jean waline, droit administratif, 25^e ..., op. cit, p 398.

أو يقوم به أشخاص من القانون الخاص تحت إشرافها المباشر لإشباع حاجات عامة وتحقيق النفع العام.¹

اليوم، المرافق العامة هي نشاط تعتبره السلطة العامة أنه يقدم مصلحة عامة كافية لهذا النشاط ليتم توليه بشكل مباشر أو غير مباشر من قبل السلطة العامة وطرحها على المبادرة الخاصة وقوانين السوق.²

وبالرجوع إلى القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية الصادر في عز الأزمة، والذي أكد على أن المؤسسات العمومية الاقتصادية هي مؤسسات اشتراكية، وميزها عن كل من الهيئات العمومية بصفتها أشخاصا معنوية عامة مكلفة بتسيير الخدمات العمومية، والجمعيات والتعاونيات والتجمعات الأخرى؛ وقسمها إلى شكلين، وبذلك تكون إما في شركات مساهمة أو شركات ذات المسؤولية المحدودة، تملك فيها الأشخاص العامة بصفة مباشرة أو غير مباشرة جميع الأسهم أو الحصص، وتتمتع بذلك بالأهلية القانونية الكاملة.³

كما عرف المشرع أيضا على غير عادته في ذات القانون، الهيئات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، من خلال شروط وجب توفرها فيها، حتى تأخذ هذه التسمية، بأنها كل هيئة تتمكن من تمويل أعبائها الاستغلالية جزئيا أو كليا، الذي يحدد الأعباء والتقييدات التي تعود على عاتقها والحقوق والصلاحيات المرتبة بها، وعند الاقتضاء حقوق وواجبات المستعملين.⁴

وبالتالي، فإن الهيئات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، تضطلع بوظيفة تسيير المرافق العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري، بالإضافة إلى ممارستها لنشاطات ذات طبيعة صناعية وتجارية كالنشاطات التي تقوم بها الشركات الخاصة، والأكثر من ذلك، خضوعها لمزيج

¹ - إسماعيل صمصاع البديري، فكرة التخصصية في المرافق العامة، مجلة جامعة بابل للعلوم الإنسانية، المجلد 14، العدد 2، 2007، ص 170.

² - Jacques caillasse, Réflexions sur l'Évolution du droit français du service, zbornit radova Pravnog fakulteta u splitu, god.54, 1/2017. P 67.

³ - المواد 2، 4، 5، 7 من القانون رقم 88-01 المؤرخ في 12 جانفي سنة 1988 يتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 2، الصادرة في 13 جانفي 1988.

⁴ - المادة 44 من القانون رقم 88-01.

من قواعد القانون العام وقواعد القانون الخاص.¹ حيث تخضع في علاقتها مع الدولة للقواعد المطبقة على الإدارة من جهة، وتعد تاجرة تخضع لقواعد القانون التجاري في علاقتها مع الغير من جهة أخرى، وتعد تاجرة في علاقتها مع الغير؛ صف إلى ذلك، يمكن أن تتحول هاته الهيئات إلى مؤسسة عمومية اقتصادية متى أصبح هدفها وسير عملها يتبع آليات السوق.²

ليقوم المشرع الجزائري بتكريس هذا المفهوم لاحقا بموجب قانون البلدية لسنة 1990، والذي بين أن المؤسسة العمومية تكون حسب الغرض الذي أنشئت من أجله إما ذات طابع إداري أو صناعي أو تجاري،³ وبذلك عرفت المرافق العمومية الاقتصادية أو التجارية والصناعية بأنها مجموعة من المرافق العمومية التي تمارس نشاطا يهدف إلى تحقيق حاجة عامة صناعية أو تجارية، مثل النشاط الذي تمارسه الأشخاص الخاصة، وتخضع في ذلك إلى مزيج من قواعد القانون العام وقواعد القانون الخاص.⁴

لكن ضل يحتل القانون العام مكانة معينة في نظام المرافق الصناعية والتجارية، بشكل عام، ينطبق هذا على حالة الهيئات الإدارية، والممتلكات العامة التي يمكن للمرافق استخدامها، وامتيازات السلطة العامة التي يمكن إتاحتها لها والضوابط التي تخضع لها، واللوائح التي يضعها مديروها، إذا كانت تتعلق بتنظيمها وتنفيذ سياسة السلطة العامة، والتي تعتبر قرارات إدارية.⁵

نستنتج، أن الصيغة العامة الوحيدة ما يمكن قوله اليوم فيما يتعلق بالنظام القانوني للمرافق العامة بأننا في وجود مرافق عامة، هو الاعتراف بأن نظام النشاط المدروس يجعل القانون العام الجزء المطلوب لمتابعة الغرض المقصود، والذي يسمى بمبدأ "تناسب الوسائل مع الغايات"، والذي يقدم أحيانا على أنه سمة من سمات المرافق العامة، ولكن وفقا لهذا المبدأ بالذات، بشأن أهمية قواعد

¹ - بكار ريم هاجر، بوراس عبد القادر، النظام القانوني للمرافق العامة في ظل نظام اقتصاد السوق، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابن خلدون، تيارت، الجزائر، المجلد 08، العدد 02، 2023، ص 191.

² - المواد 45، 47 من القانون رقم 88-01.

³ - المادة 137 من القانون رقم 90-08 المؤرخ في 7 أبريل سنة 1990 يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 15، الصادرة في 11 أبريل سنة 1990.

⁴ - فرطاس الزهرة، المرفق العمومي بين تنوع معايير تقسيمه والمبادئ المتكئة في تسييره، المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية، جامعة أحمد بن يحيى الونشريسي، تيسمسيلت، الجزائر، المجلد 01، العدد 01، 2016، ص 141.

⁵ - Jean waline, droit administratif, 25^e ..., op. cit, p 399.

القانون العام في النظام ككل، فإن تأهيل المرافق العامة لا يوفر أي دقة، علاوة على ذلك، فإن عدد معيناً من الأنشطة الخاصة ذات الاهتمام العام، والتي لا تتمتع بالتأكيد بجودة المرافق العامة، تخضع أيضاً جزئياً للقانون العام، وبالتالي، لم تعد عملية المرافق العامة تحدد نظاماً قانونياً دقيقاً.¹

وبذلك، يوفر تحليل التحولات المستمرة لقانون المرافق العامة، فهما أفضل للوظائف السياسية للقانون المطبق على الإدارة العامة والنشاط الإداري بشكل عام، هذا القانون سيكون من الخطأ التقليل من تقنياته الوحيدة، مهما كانت قوية ومبتكرة؛ شيء واحد مؤكد، التقنية، والتقنية العظيمة للقانون الإداري تفشل في جعل الناس ينسون أنه أيضاً طريقة لتفكير الدولة، حتى في علاقاتها مع المجتمع ككل، أي أنها طريقة للتفكير في الرابطة الاجتماعية نفسها، من هنا، يشكل قانون المرافق العامة نوع من التكثيف؛ تسمح لنا تحولاته برؤية تطورات الخيال السياسي للمجتمع الذي يعمل فيه.²

الفرع الثاني: تطور المعادلة العامة التي تحكم المرافق العامة

لكل مشروع معادلته التي توضح العناصر المكونة لمفهومه، وتبين أطراف العلاقة التي تنشأ عن نشاطه، بمعنى أن لكل نشاط معادلته الخاصة، وهو ما ينطبق على المرافق العامة كجزء من نشاط الإدارة تقدم من خلالها مختلف الخدمات العامة للمواطنين.

تعرض مفهوم المرفق العام للتطور بفعل التحولات الكبرى للقانون العام، متأثراً على وجه الخصوص بتفكك العناصر الأساسية المكونة لمفهوم المرفق العام، والتحول الذي أثر في هذه العلاقة والتي أخذت تتحول في مضمونها من علاقة تنظيمية مزدوجة تجمع بين الإدارة والمواطنين، إلى علاقة ثلاثية الأبعاد (إدارة-خواص-مواطن)، تجمع بين الإدارة والمواطنين لكن ليس مباشرة بل عن طريق وكلاء عنها فوضوا من قبلها لتقديم الخدمة العمومية لهم نيابة عنها لكن تحت إشرافها ورقابتها.

¹ - Ibid, p 399.

² - Jacques caillasse, op. cit, P 75.

وبالتالي، وجب التطرق إلى اهتزاز وتفكك العناصر المكونة لمفهوم المرفق العام، ثم التطرق ثانيا إلى تطور المعادلة العامة للمرافق العامة.

أولاً: اهتزاز وتفكك العناصر المكونة لمفهوم المرفق العام:

هذا المفهوم هو الذي سيفرض نفسه تدريجياً تحت تأثير الظروف والايديولوجيات والذي سيؤدي إلى تطور مذهل لتدخل السلطات العامة. سيؤدي هذا الامتداد لمجال مفهوم المرافق العامة إلى تفكك مفهوم المرافق العامة الذي يتجلى على ثلاث مستويات: في الواقع، ستصبح العناصر المكونة للمفهوم مفككة بسبب تمزق ثلاثي.¹

وبالتالي، نتطرق أولاً إلى الانقسام بين نشاط المصلحة العامة ونشاط المرافق العامة، ثم نتطرق ثانياً إلى الانقسام بين نشاط المرفق العام والهيئة العامة، وأخيراً نتطرق إلى الانقسام بين نشاط المرفق العام والنظام القانوني الإداري.

أ: الانقسام بين نشاط المصلحة العامة ونشاط المرافق العامة:

إن إحداث مرفق عام، يعني أن السلطة العامة في الدولة رأت في وقت ما أن حاجة من الحاجات الجماعية قد بلغت من الأهمية ما يستوجب تدخلها لكي توفرها للأفراد، ويبقى تقدير هذه الحاجة العامة ومدى اتصالها بالمصلحة العامة متروكا دوماً لاجتهاد السلطة العامة دون سواها،² لأنه لا يمكن التسليم بوجود مرفق عام إلا إذا كان يستهدف تحقيق الصالح العام على اعتبار أنه الهدف الأساسي والذي من أجله يتم إنشائه، وذلك بإشباع منفعة العامة للأفراد سواء كانت هذه المنافع مادية أو معنوية،³ بمعنى أن المرفق العام مرتبط وجود وعدها بالسلطة التقديرية للسلطة العامة، والتي من خلالها تقدر مدى أهمية الحاجة العامة لأن تكون محل إنشاء مرفق العام، نظراً لضرورتها المادية أو المعنوية للمواطنين، وبذلك لها دون سواها تحديد المصلحة العامة والعناية بها.

¹ - Michel Rousset, Olivier Rousset, Droit administratif 1, L'action administrative, Deuxième édition, presses universitaires de grenoble, 2004, p107.

² - محمد رضا جنيح، القانون الإداري، طبعة ثانية محينة ومزودة، مركز النشر الجامعي سوسة، تونس، 2008، ص 284.

³ - بكار ريم هاجر، بوراس عبد القادر، مرجع سابق، ص 182.

هذا ما ذهب إليه البعض من الفقه، بالقول إنه لم يعد هناك أي تطابق بين نشاط المصلحة العامة ونشاط المرافق العامة، كون العديد من الأنشطة الخاصة تحظى بالاهتمام العام دون أن تقام في المرافق العامة، والذين قد يخضعون لأنظمة إدارية بسيطة للضبط الإداري، وعلى هذا الأساس، فإن أنشطة المرافق العامة أصبحت اليوم لا تغطي سوى جزء من أنشطة المصلحة العامة، وبالمقابل توجد الآن أنشطة خاصة ذات اهتمام عام، علاوة على ذلك، لم يعد من الممكن تحديد مجال ثابت لأنشطة المرافق العامة.¹

يستهدف نشاط الدولة دوما تحقيق النفع العام، سواء من خلال مشاريعها العامة أو الخاصة، حيث ازداد بذلك نطاق مشاركة القطاع الخاص في تحقيق المصلحة العامة وتلبية الاحتياجات العامة للجمهور بصورة موازية لنشاط الدولة، وهو ما يخرج عن نطاق مرافقها العامة الإدارية البحتة، إلى المرافق التي تقوم على المشروعات الصناعية والتجارية والمالية، وأكبر مثال على ذلك، هو تحول ديوان التسيير العقاري في الجزائر من مؤسسة عمومية إدارية إلى مؤسسة عمومية صناعية وتجارية،² والذي يعتبر تحول لجأت إليه السلطة العامة في الجزائر كأسلوب جديد لتسيير مرافقها العامة عن طريق إنشاء مؤسسات عمومية ذات طابع صناعي وتجاري تخضع لمزيج من قواعد القانون العام وقواعد القانون الخاص، والذي يعد نقلة نوعية في طريقة تسيير الدولة لمرافقها العامة، واللجنة الأولى لمشاركة القطاع الخاص في تقديم الخدمة العمومية تحقيقا للمصلحة العامة الاقتصادية.

وعلى ما سبق ذكره، اختلاف الفقهاء حول مسالة طبيعة فكرة المصلحة العامة، حيث يرى البعض أن المشروعات العامة التي تبادر السلطة العامة بإنشائها، تعد مرافق عامة لأنها تحقق المصلحة العامة في صورته العامة، والتي يعجز الأفراد عن تلبيةها أو لا يستطيعون القيام بها على الوجه المطلوب، وبالتالي فإن المشروعات الاقتصادية التي تنشئها الإدارة لا تعد مرافق عامة، إذا كانت تهدف إلى مجرد تحقيق الربح.³

¹ - Michel Rousset, Olivier Rousset, op. cit, p p107, 108.

² - ليتيم نادية، النشاط الإداري (دراسة قانونية قضائية فقهية في ضوء آخر التعديلات الدستورية والقانونية للتشريع الجزائري، الكويتي والفرنسي)، مركز الكتاب الأكاديمي، الطبعة الأولى، عمان، الأردن، 2000، ص 21، 22.

³ - إسماعيل صمصاع البديري، مرجع سابق، ص 175.

لكن قد يتم دفع بعض الأنشطة التي تؤثر على المصلحة العامة دون أن ينظر إليها على أنها أنشطة مرافق العام، بحيث قد تسعى السلطة العامة بالفعل إلى تحقيق هدف اقتصادي أو مالي بحت، وليس هدف مرفق عام يمثل إشباعا مباشرا لحاجة للمصلحة العامة، هذا هو حال عدد من الأنشطة الاقتصادية التي تقوم بها الهيئات العامة دون أن تكون، مع ذلك، في وجود أنشطة المرافق العامة،¹ بمعنى أن السلطة العامة تلجأ في بعض الأحيان إلى إنشاء مشروعات اقتصادية بهدف تحقيق مردودية مالية، ويكون هدفها اقتصادي محض.

فإذا كانت بعض المرافق وخاصة الاقتصادية منها تحقق بالضرورة ربحا، فلا بد ألا يكون تحقيق الربح هو الهدف الأساسي منها، إلا إذا كان تحقيق الربح في حد ذاته، هو الغاية التي تحقق المصلحة العامة، مثل المرافق السياحية التي تهدف إلى جذب السائحين من أجل تحقيق مورد مالي لتنمية الاقتصاد الوطني، فإن المشروعات الاقتصادية التي تنشئها السلطة الإدارية تعد بذلك من المرافق العامة، إذا كان الغرض من انشائها هو توجيه النشاط الخاص وتلافي عيوبه، والضغط عليه لضمان سيره في الاتجاه الذي يحقق أهداف السلطة العامة.²

ب: الانقسام بين نشاط المرفق العام والهيئة العامة:

ارتبط المرفق العام في ظل المفهوم التقليدي ارتباط عضوي بالسلطة العامة، بحيث تتولى مباشرة وبوسائلها الخاصة النشاط المرفقي، مستهدفة في ذلك تحقيق المصلحة العامة وتلبية احتياجات المواطنين من خدمات عمومية، وفي سبيل تحقيق ذلك تسعى الدولة إلى إنشاء هيئات عامة لتلبية هذه الاحتياجات المتزايدة ونيل رضا الجمهور.

لكن بعد التطورات الكبرى للقانون الإداري، خاصة في مجال التسيير والإدارة، أصبح من الممكن أن يعهد بمهمة مرفق عام إلى أحد الأشخاص المعنوية العامة أو الخاصة، الأمر الذي زالت معه فكرة الارتباط التام بالهيئات العام في تسيير المرفق العام، ورغم ذلك تبقى الخدمة المعهود بها خدمة عمومية والمشروع المعهود به مرفق عام، لكن هذا الارتباط تطور وأصبح زيادة على الارتباط المباشر يوجد ارتباط غير مباشر بالمرفق العام، والذي يتجلى بوضوح من خلال بقاء هذه المرافق العامة تحت إشرافها ومراقبة الدولة، كون المرفق يخضع دائما للدولة.

¹ - Michel Rousset, Olivier Rousset, op. cit, p108.

² - إسماعيل صمصاع البديري، مرجع سابق، ص 175.

وبالتالي، حدث الانقسام بين نشاط المرفق العام والهيئة العامة، والذي يتطلب منا التطرق أولاً إلى الارتباط المباشر بشخص عام، ثم نتطرق ثانياً إلى الارتباط غير المباشر بشخص عام.

1- الارتباط المباشر بشخص عام:

كان يشترط لكي يتحقق المرفق العام، أن يكون هناك ارتباط عضوي بين المشروع العام والإدارة، بحيث تكون السلطة الإدارية، مسؤولة عن المرفق العام مباشرة أو بشكل غير مباشر، بحيث يكون هذا المشروع تابعا لها،¹ سواء من حيث إنشائه أو تسييره وإدارته وإلغاءه، ومن ثم فإن المرافق العامة الوطنية ترتبط بالسلطات المركزية أما المرافق العامة المحلية فتتبع الإدارة اللامركزية وتخضع لوصايتها.²

لقد سادت فكرة بالزامية وجود ارتباط عضوي بين المرافق العمومية والسلطة العامة في الدولة، بحيث تكون لهذه الأخيرة الكلمة الأولى والأخيرة في إنشائه وتسييره وإلغاءه، بأموالها وموظفيها، بمعنى أنها تتولى مباشرة بوسائلها الخاصة النشاط المرفقي، مستهدفة في ذلك تحقيق المصلحة العامة وتلبية احتياجات المواطنين من خدمات عمومية، وهو ما يصطلح على تسميته بالارتباط المباشر بشخص عمومي.

تتمثل الأشخاص العمومية التي ترتبط بها المرافق العامة في الدولة والولاية والبلدية، ومنه فإنشاء المرافق العامة الوطنية من صلاحيات السلطة المركزية بينما المرافق العامة المحلية فهو من صلاحيات الهيئات اللامركزية متمثلة في الولاية والبلدية، ويبقى إشراف الدولة في هذا وذاك متفاوت الدرجات، فبالنسبة للمرافق العامة الوطنية تشرف عليها السلطة المركزية مباشرة، بينما تبقى المرافق العامة المحلية تحت إشراف الهيئات المحلية وتحت وصايتها، مع الإبقاء على رقابة السلطة المركزية على مدى تحقيقها للمصلحة العامة وتقديمها للخدمة العمومية بانتظام واطراد لطالبيها من المواطنين.

يعد هذا العنصر من أهم العناصر المرفق العام، كونه يميز المرفق العام عن المشروعات الخاصة، وهذا مع وجود الكثير من المشروعات الخاصة تحقق النفع العام ولكنها لا تعتبر مرافق عامة ولا تخضع لهيمنة السلطة العامة، لذلك يشترط لاعتبار المشروعات الهادفة إلى تحقيق النفع

¹ - إسماعيل صمصاع البديري، مرجع سابق، ص 174.

² - بن منصور عبد الكريم، مرجع سابق، ص 173.

العام خضوعها للسلطة العامة المتمثلة في الدولة أو أحد أشخاص القانون العام،¹ حيث يعني هذا الارتباط أن الإدارة هي التي تتولى مباشرة بوسائلها الخاصة النشاط المرفقي، والمقصود بالإدارة هنا مختلف الأشخاص العامة.²

2- الارتباط غير المباشر بشخص عمومي:

لم يعد هناك تزامن بين نشاط المرفق العام والهيئة العامة المديرة، حيث لا يؤدي وجود نشاط المرفق العام بالضرورة إلى إنشاء هيئة عامة، وطرق تدخل السلطة العامة متنوعة جدا في هذا الصدد، بصرف النظر عن الدفع المباشر في شكل احتكار إدارة النشاط، يمكن أن تتدخل في منافسة مع هيئات خاصة، وهذا هو الحال في مجال التعليم والصحة العامة.³

وأصبحت معه الإدارة غير مطالبة بالضرورة بأن تتولى هذا النشاط بصفة مباشرة، إذ يمكن لها أيضا أن تتولاه بصفة غير مباشرة، على أن تكون رقابة السلطة العامة قائمة دائما مهما اختلفت حدتها،⁴ كما يجوز لها أن تتعاون مع الأفراد وتؤسس شركات شبه عامة، يمكن أن تقتصر على فرض التزامات المرافق العامة على الأفراد الذين تؤثر أنشطتهم بشكل وثيق على المصلحة العامة، هذا ما سيطلق عليه المرافق العامة الافتراضية، بحيث لم يعد من الممكن الاستنتاج المطلق من وجود هيئة عامة أنها تشارك في نشاط المرافق العامة، وبالمثل، لا يمكن الاستدلال من حقيقة أن نشاطا ما معهود به إلى شخص خاص أنه لا يشكل نشاطا للمرافق العامة.⁵

قد أفرز التطور الحاصل في مفهوم المرافق العامة أنماطا جديدة، متعددة ومتباينة من حيث درجة تدخل الدولة في إحداث هذه المرافق، يمكن تقسيمها إلى صنفين أساسيين، يتمثل الصنف الأول في الشكل التعاقدي الذي يتم بمقتضاه تكليف الأشخاص العمومية أو الأفراد بإدارة المرفق، بينما يأخذ الصنف الثاني الشكل الأحادي الذي يمارس فيه النشاط من طرف شخص من أشخاص

¹ - بكار ريم هاجر، بوراس عبد القادر، مرجع سابق، ص 182.

² - محمد رضا جنيح، مرجع سابق، ص، 291.

³ - Michel Rousset, Olivier Rousset, op. cit, p108.

⁴ - محمد رضا جنيح، مرجع سابق، ص ص، 290، 291.

⁵ - Michel Rousset, Olivier Rousset, op. cit, p p108, 109.

القانون الخاص بتكليف من الشخص العمومي،¹ ورغم مساهمة الأشخاص الخاصة في تسيير المرافق العامة، إلا أن ذلك يكون تحت إشراف السلطة العامة ومراقبتها.²

كما تكتسب صفة المرفق العام بالنسبة للأنشطة التي تمارسها أشخاص القانون الخاص والمؤسسات غير المسماة بتوفر ثلاثة مؤشرات متضافرة، أولها وجود خدمة ذات مصلحة عامة، وثانيها وجود امتيازات السلطة العامة، وثالثها حق الإدارة في مراقبة طريقة تنفيذ الخدمة العمومية،³ وهو ما ينطبق على المنظمات المهنية كهيئات خاصة مسيرة للمرافق العامة.

وبالتالي، لكي يتم تأهيل نشاط ما كمرفق عام، يجب أن يكون مرتبطا بشخص عام يكون مسؤولا عن إنشاء المرافق وتنظيمها، ويمكن أن يتخذ هذا الاتصال أشكال مختلفة: يمكن أن يكون مباشرا إذا تولت الهيئة العامة مسؤولية إدارة المرفق بنفسها، ولكن يمكن أن يكون أيضا غير مباشر إذا عهدت بإدارة هذا النشاط إلى شخص خاص؛ وإذا كان يجب بالضرورة ربط المرفق العام بشخص عام من وجهة نظر عضوية، ليس بالضرورة أن تدار من قبلها، ومع ذلك، في اسناد النشاط إلى شخص خاص، يحتفظ الشخص العام مع ذلك بسلطة التحكم، وأحيانا التوجيه على الهيئة الخاصة.⁴

تملك السلطة العامة الكلمة النهائية في إدارة المشروع أو تنظيمه، لما تتمتع به من تخصصات قررت لها بمقتضى سلطات الضبط الإداري، وهي تمتد لتشمل حتى المشروعات الخاصة،⁵ لكن ما يجب أن ننوه إليه هو لزوم أن تتجاوز هذه الصلاحيات ما هو مقرر من سلطات للإدارة في مجال نشاط الضبط الإداري، لأنه إذا اقتصرَت هذه الصلاحيات على أوجه الرقابة الضبطية على النشاط الفردي، وعلى المشروعات الخاصة ذات النفع العام، فإننا لا نكون ازاء مرفق عام لأن هذا العنصر لا يتحقق.⁶

كما فإن الصلاحيات التي تمتلكها السلطة العامة من رقابة وإشراف على المرفق العام، من حيث مدى تحقيقه للمصلحة العامة وإشباع الحاجات العامة للأفراد، رغم تكليفها أحد الأشخاص

¹ - محمد رضا جنيح، مرجع سابق، ص ص، 291، 292.

² - بن منصور عبد الكريم، مرجع سابق، ص 173.

³ - محمد رضا جنيح، مرجع سابق، ص، 293.

⁴ - Matthieu Houser, Virginie Donier, Nathalie Droin, op. cit, p 20.

⁵ - ليتيم نادية، مرجع سابق، ص 24.

⁶ - إسماعيل صمصاع البديري، مرجع سابق، ص 175.

المعنوية العامة أو الخاصة بإدارته، تخضع لصور رقابة متفاوتة الدرجات، حسب درجة ارتباطه بالسلطة العامة، بحيث حتى في هذا الفرض فإن المشروع يعتبر مرفق عام رغم إدارته بطريقة غير مباشرة من قبل أحد الأشخاص المعنوية العامة أو الخاصة، لأن إنشائه وتنظيمه وإمكانية إلغائه والإشراف عليه يرجع إلى الدولة وحدها دون سواها، ومن ثم يتحقق عنصر الخضوع والتبعية للسلطة العامة.¹

وعلى هذا الأساس، فإن وجود الإدارة العامة سواء من حيث إنشائها أو إشرافها على سير المرفق العام أمر لا بد منه إذ هو المعيار الأساسي للتمييز بين المرافق العامة والمشروعات الخاصة ذات النفع العام، لذلك فهو ركنا أساسيا من أركان وجود المرفق العام،² وبالتالي، هناك عنصرين يجب ضمانهما العنصر الأول يتمثل في أن المهمة التي ينجزها الشخص الخاص، يجب أن تكون ذات مصلحة عامة، بينما العنصر الثاني ويجب على الإدارة ممارسة الرقابة على الشخص الخاص.³

ج: الانقسام بين نشاط المرفق العام والنظام القانوني الإداري:

سادت إلى وقت قريب جدا فكرة خضوع المرفق العام لنظام قانوني خاص واستثنائي يختلف عن نظام القانون الخاص، أي خضوع المرفق العام للنظام الإداري، ذلك أن المشروع لا يكون مرفقا عاما إلا إذا أرادت الإدارة له ذلك،⁴ أي أن انطباق النظام القانوني الاستثنائي على المرفق العام، لا يمكن إلا أن يكون نتيجة لثبوت هذه الصفة، وليس شرطا أو سببا لثبوتها، وهناك من الفقهاء من اعتبر خضوع المرفق لنظام قانوني خاص كنتيجة لثبوت صفة المرافق العامة للمشروع وليس عنصرا أساسيا لقيامه.⁵

غير أنه بعد التطورات الاقتصادية واتساع وتشعب أنشطة الإدارة العامة، ظهر إلى جانب المرافق العام الإدارية أنواع أخرى دعت الضرورة لظهورها سمية بالمرافق العامة الصناعية

¹ - محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص 251.

² - إسماعيل صمصاع البديري، مرجع سابق، ص 175.

³ - Matthieu Houser, Virginie Donier, Nathalie Droin, op. cit, p 20, 21.

⁴ - ليتيم نادية، مرجع سابق، ص 25.

⁵ - بكار ريم هاجر، بوراس عبد القادر، مرجع سابق، ص 182.

والتجارية تخضع في جانب كبير من نشاطها إلى أحكام القانون الخاص، بالإضافة إلى وجود مشاريع خاصة تقدم خدمات عامة، وتخضع لإشراف ورقابة الدولة.¹

لكن تفكك مفهوم المرفق العام يحدث عند مستوى ثالث، حيث لم يعد هناك تطابق بين المرفق العام والنظام القانوني للقانون الإداري؛ فالهيئات المسؤولة عن إدارة المرافق العامة لا تخضع بالضرورة للقانون العام، بحيث يمكن للهيئات العامة في الواقع استخدام إجراءات القانون العام في كل مرة، لا يتطلب النشاط تطبيق قواعد خاصة، وستكون هذه هي الحالة، على وجه الخصوص، فيما يتعلق بالأنشطة الصناعية والتجارية التي يتم إنشاؤها كمرافق عامة تخضع للقانون الخاص.²

يرى جانب من الفقه أن خضوع المرفق للقانون الإداري يعد ركنا من أركان المرفق العام، في حين يخالفه جانب آخر من الفقه؛ لكن لا يمكن تصور وجود مرفق عام يخضع كلياً لقواعد القانون الخاص، كما لا تخضع المرافق الإدارية للقانون العام بصفة كلية ومطلقة، كذلك ليس من الضروري أن يستفيد المرفق العام من جميع امتيازات السلطة العامة، بل بما يكفل له حسن سيره فقط،³ وحقيقة أن نشاطاً ما هو مسؤولية هيئة خاصة لا يستبعد تطبيق القانون الإداري، جزئياً على الأقل، وسيكون هذا هو الحال في كل مرة تكلف فيها الدولة هيئة خاصة بمهمة مرفق عام من خلال تفويضها بإمكانية استخدام صلاحيات السلطة العامة، على سبيل المثال سلطة اتخاذ قرارات أحادية الجانب أو الاستفادة من مزايا باهظة بموجب القانون العام.⁴

وبالتالي، يتكون النظام الإداري الذي يحكم سير المرافق العامة من شقين، يتمثل الشق الأول في تمتع المرفق العامة بالقدر الكافي من امتيازات القانون العام، باعتبارها وسائل لمواجهة ما يعترض نشاطها من عقبات ومشاكل، أما الشق الثاني فيتمثل في وجوب خضوع المرفق العام لحد أدنى من للالتزامات المرافق العامة، وهو الالتزام بتقديم خدمة للجمهور والاستمرار بتقديمها دون انقطاع أو توقف.⁵

¹ - ليتيم نادية، مرجع سابق، ص 25.

² - Michel Rousset, Olivier Rousset, op. cit, p109.

³ - ليتيم نادية، مرجع سابق، ص 26.

⁴ - Michel Rousset, Olivier Rousset, op. cit, p109.

⁵ - ليتيم نادية، مرجع سابق، ص 26.

وهكذا، فإن القطيعة في وحدة مفهوم المرفق العام قد اكتملت: ولم يعد بإمكان المفهوم أن يلعب دور " حجر الأساس للقانون الإداري" الذي كان يشغله في البداية في الفترة الكلاسيكية، ولم يعد المعيار الوحيد لاختصاص القاضي الإداري، ولم يعد بإمكانه تحديد خصوصية القانون الإداري، ومع ذلك يحتفظ مفهوم المرفق العام بمكانة أساسية في النظام الإداري.¹

أصبح يتميز النظام القانوني لمختلف أصناف المرافق العامة بنوع من المزج بين قواعد القانون العام والقانون الخاص، بالإضافة إلى أنه يطبق على كل مرفق بإعمال مبدأ تناسب الوسائل مع الأهداف.

وبالتالي، فقدت المعادلة القديمة بين المرفق العام والقانون الإداري وحدتها وانسجامها وتماسكها وقدرتها التفسيرية، بعد أن أصبحت المرافق العامة ذات الصبغة الصناعية والتجارية تخضع أساسا إلى قواعد القانون الخاص، بل أصبح من الممكن تطبيق قواعد القانون الخاص حتى داخل المرافق العامة الإدارية التقليدية.²

كما لا تخضع كافة المرافق العام لنظام قانوني موحد، وفي ظل غياب مثل هذا النظام، فإنه يمكن القول أن المرفق العام يخضع دوما إلى قدر معين من قواعد القانون العام، فبالنسبة للمرافق العامة الإدارية تخضع إلى قدر أقصى على اعتبار أنها تعتمد أساسا على وسائل السلطة العامة لتصرف شؤونها، بينما تخضع المرافق الصناعية والتجارية إلى قدر أدنى، كونها تشتغل بطريقة شبيهة بتلك التي تميز سير المؤسسات الخاصة، وعليه، فإنها تخضع لمزيج من قواعد القانون الخاص والعام ويغلب عليها نظام القانون الخاص، أما القانون العام فيحتل مكانة ثانوية في نظامها القانوني.³

يمكن أن نرجع العناصر المشتركة لجميع أنشطة المرافق العامة في المفهوم التقليدي الذي لا يزال سائدا في القانون الوضعي على الرغم من التطور الذي يمر به، إلى فكرتين، الأولى هو أن المرافق العامة تتوافق مع اشباع حاجة للمصلحة العامة، والثاني هو أن المرافق العامة، بشكل مباشر أو غير مباشر، تعتمد في نهاية المطاف على سلطة عامة.⁴

¹ - Michel Rousset, Olivier Rousset, op. cit, p110.

² - محمد رضا جنح، مرجع سابق، ص، 294.

³ - المرجع نفسه، ص ص، 294، 295.

⁴ - Jean waline, droit administratif, 25^e ..., op. cit, p 392.

لكن أصبح ومن المستحسن إضافة عنصر ثالث، فإن المرفق العام رغم استهدافه تحقيق المصلحة العامة، وارتباطه وجودا وعدما بشخص معنوي عام، فإن يستخدم امتيازات السلطة العامة في كل الأحوال، بحيث إذا كان الشخص الخاص يتمتع بصلاحيات السلطة العامة، فهو يمارس مهمة مرفق عام؛ أو إذا توافرت حزمة من المؤشرات تحديد ما إذا كانت الإدارة تريد تكليف شخص خاص بنشاط المرفق العام، كشروط الإنشاء والتشغيل وتنظيم الهيئة الخاصة، حيث يسعى القاضي هنا إلى تحديد ما إذا كان قد تم تعيين قاداته من قبل الإدارة أو ما إذا كان قد تم إنشائه من قبل شخص عام، والتي تجعل من الممكن إقامة صلة بين الهيئة الخاصة والهيئة العامة، فقد يتم تصنيف المهمة كمرفق عام.¹

ثانيا: تطور المعادلة العامة للمرافق العامة:

ساهم تحول مفهوم المرفق العام في ظهور علاقة جديدة بين المرفق العام والمنتفعين من خدماته، فهم يعتبرون عنصرا أساسيا بالنسبة للمرفق العام فمن أجله أنشئ وإليه تتوجه خدماته، حيث كانت الدولة تسعى لتلبية احتياجاته في إطار تحقيق التكافل والتضامن الاجتماعي، ولهذا كانت تقدم خدمات بثمان رمزي، إلا أن طبيعة المنتفع الذي كانت تتعامل معه المرافق العمومية ليست نفسها طبيعة المنتفع الحالي، والذي أصبح يصر على الحصول على خدمات ذات جودة عالية، ولا يهمه أن تكون هذه الخدمات مقدمة من طرف مرفق عمومي بقدر ما تهتمه جودة هذه الخدمات وثنها.²

عملت السلطة في سبيل جعل المرفق العام أكثر فعالية على تبني تفويض المرافق العمومية للخواص من خلال استعمال لأساليب مرنة في إدارتها، وتم الانتقال من القرارات التنظيمية ذات العلاقة المزدوجة (إدارة-مواطن)، إلى طريقة أكثر تعقيدا وهي علاقة ثلاثية الأبعاد (إدارة-خواص-مواطن).

وبالتالي، نتطرق أولا إلى أطراف العلاقة المباشرة، ثم نتطرق ثانيا إلى أطراف العلاقة غير المباشرة.

¹ - Matthieu Houser, Virginie Donier, Nathalie Droin, op. cit, p 21.

² - هوشات فوزية، تحولات النشاط العمومي في الجزائر، رسالة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الأخوي منتوري، قسنطينة، الجزائر، 2017، 2018، ص ص 46، 47.

أ: أطراف العلاقة المباشرة:

إن تفويض المرفق العام باعتباره عقداً، يفترض وجود أطراف متعاقدة، وهي السلطة المفوضة مانحة التفويض، وهي شخص معنوي خاضع للقانون العام، يمكن أن تكون الدولة، الجماعات الإقليمية، المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، و المفوض له المكلف بتسيير واستغلال المرفق العام، الذي قد يكون شخص من أشخاص القانون العام أو الخاص، هذا الأخير، يتولى تسيير واستغلال المرفق العام على أحسن صورة، حتى يتحقق الهدف المرجو وهو تحقيق المنفعة العامة، حيث يمكن أن يكون شخصاً طبيعياً أو معنوياً، أو مؤسسة أو جمعية من القانون العام أو الخاص.¹

يشكل تفويض المرفق العام الصناعي والتجاري تعبيراً لعلاقة ثلاثية الأطراف، تبدأ بعلاقة مباشرة بين السلطة المفوضة والمفوض له، المتمثل في الشخص الذي يعهد إليه مهمة تسيير واستغلال المرفق العام الصناعي والتجاري، تنتهي بعلاقة ارتباط بين المفوض له والمنتفعين من خدمات المرفق العام محل التفويض.

ب: أطراف العلاقة غير المباشرة:

أولها أن المرافق العمومية الاقتصادية تخضع للقانون العادي، خاصة في علاقتها مع الغير بما فيهم المنتفعين أو المرتفقين في مجالات الإنتاج والتوزيع؛ كما أن المرتفق في علاقته مع هذه المرافق ليس في مركز تنظيمي لائحي إنما في مركز تعاقدى ناشئ عن توافق الإرادتين، غير أن هذا التوافق يبقى صوري لا سيما في وضعية الاحتكار الممارسة من قبل بعض المرافق حيث يبقى المنتفع في حالة تبعية،² وبالتالي، فإن المستفيدين من المرفق العام، وهم الأشخاص المنتفعين من

¹ - هوشات فوزية، مرجع سابق، ص 280.

² - راضية شيبوتي، ضبط المرافق العمومية، مجلة العلوم الانسانية، جامعة منتوري قسنطينة، الجزائر، المجلد 22، العدد 01، 2011، ص 188.

خدمات المرفق العام، غير أنهم ليسوا طرفا في العقد، ولكن القانون منحهم مركزا هاما، خصوصا في حالات تفويض المرفق العام، من أجل حمايتهم.¹

لكن بعد الانفتاح على المنافسة وتلاشي الاحتكار والانتقال لوضعية العرض الفائض تحولت العلاقة إلى تجارية بحتة، حيث أصبح المرفق العمومي الاقتصادي لا يقدم أداء عاما كما كان، بل يقدم خدمة أو منتجا أكثر فردية، وتحول المنتفع إلى مستهلك تطبق عليه أحكام قانون حماية المستهلك، وتحول المرفق العمومي إلى محترف.²

المطلب الثاني: تأثير فكرة المرفق العام بتطور أهدافه

كانت ولا تزال القوة والمصلحة هي أساس قيام الدولة، بهما تكتسب وتحافظ على سيادتها، وكان نشاطها له هدف وحيد هو الحفاظ على النظام العام، وينظر إلى الأفراد كعقبة في سبيل تحقيق ذلك، مع تمتع السلطة العامة بامتيازات قررت حصرها لها، تخولها تقدير إنشاء وتسيير مرافقها العامة بإرادتها المنفردة، ما ترتب عليه عدم المساواة في تقديم الخدمة العمومية، وكانت المصلحة العامة الهدف وحيد لتقديم الخدمات، بل وأساس وجود المرافق العامة.

لكن لا تصل المصلحة العامة إلى بعدها الحقيقي إلا في إطار العلاقة الجدلية التي تجمعها بمبدأ القوة، وتبدو كأنها أحد مفاهيم الدولة، وضمان لحسن استعمال القوة، حيث ساعد ظهورها على إعادة تشكيل صورة الدولة عند الأفراد، حيث لم تعد تلك الدولة البعيدة عنهم، أو العالم المجهول والمخيف، بل أصبحت الدولة التي تهتم وتسهر على راحة الأفراد وخدمتهم، فهي موجودة ليست لتسود ولكن للخدمة، والسلطات التي تتوفر عليها تستمد شرعيتها من خلال إرضائها وتلبية رغبات الأفراد،³ وأن كل المؤسسات في الدولة ليست سوى وسائل لإدراك هذا الهدف، وأن هذه الحياة لا تتحقق إلا بوجود العدل سيد الفضائل وأساس كل دولة لتحقيق الغاية من وجودها.⁴

¹ - هوشات فوزية، مرجع سابق، ص 280.

² - راضية شيبوتي، مرجع سابق، ص 188.

³ - محمد محمد عبده إمام، فكرة المصلحة العامة وتعلقها بالنظام العام في القانون الإداري، الدولي الثالث: حماية المصلحة العامة في الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي، الجزء الرابع، 2019، ص 299.

⁴ - أحمد عبد العظيم، مرجع سابق، ص 215.

بعدما كانت الدولة هي الموجه والمسير للاقتصاد، بما تملكه من امتيازات السلطة العامة وانفرادها بتحديد مفهوم المصلحة العامة، الذي يترجم وضعية الاحتكار، ومع تطور دور الدولة والانتقال إلى اقتصاد السوق وحرية المنافسة، بالانتقال من دولة ذات وظيفة إدارية تعتمد في الأساس على سلطة الأوامر إلى دولة بوظيفة ضبطية تنظيمية تعتمد على سلطة وضع القواعد واحترامها، والتي من خلالها يمكن تحقيق فعالية مرافقها العامة، وتحقيق المصلحة العامة كفكرة تقليدية رئيسية لوجود المرفق العام من عدمه بالإضافة إلى تحقيق أبعادها الاجتماعية، والاقتصادية، والبيئية، وتحقيق الفعالية في القطاعات المتروكة للمبادرة الخاصة والحفاظ على المنافسة فيها.

وبالتالي، نتطرق أولا إلى تأثير تطور دور الدولة على فكرة المصلحة العامة، ثم نتطرق ثانيا إلى بروز أهداف حديثة للمرفق العام.

الفرع الأول: تأثير تطور دور الدولة على فكرة المصلحة العامة

تطورت فكرة المصلحة العامة والتي تعد الهدف الأصيل والذي لأجله أنشأت المرافق العامة، حيث أصبح هناك متطلبات جديدة زيادة على المصلحة العامة الاجتماعية التي كانت هي الهدف الوحيد للمرافق العامة، بظهور المصلحة العامة الاقتصادية والمصلحة العامة البيئية، كنتيجة حتمية لما يشهده المرفق العام من تطور، من حيث تقسيماته وطرق تسييره.

وعلى هذا الأساس، أصبح أشخاص القانون الخاص بإمكانهم القيام بمهام ذات مصلحة عامة للدولة، جنبا إلى جنب مع الإدارة، بل زيادة على ذلك، يمكن لهذه الأخيرة مراقبة تحقيق الصالح العام من قبل الأشخاص المفوضين صراحة لتحقيق الصالح العام، وبذلك اتسعت هذه الفكرة في مجالها وأبعادها.

وبالتالي، وجب التطرق أولا إلى اتساع فكرة المصلحة العامة، وثانيا نتعرف إلى اتساع مجال تطبيقها وأبعادها الجديدة.

أولاً: اتساع فكرة المصلحة العامة:

يرتبط مجال المصلحة العامة ارتباط وثيق بنشاطات الدولة، نظرا للعلاقة الجدلية التي تجمع بين اتساع نشاط الدولة عبر مرافقها العامة وتحقيق الصالح العام، والذي يرجع إلى اختلاف العوامل التي تحكم تدخلها باختلاف المكان والزمان، فبعض هذه العوامل قد يكون سياسيا أو اقتصاديا، أما

البعض الآخر قد يكون اجتماعيا أو ثقافيا،¹ وعلى العموم تلعب هذه العوامل دورا هاما في رسم وبلورة مجال المصلحة العامة، والتي أصبحت اليوم تستوعب العديد من المجالات.

تحت تأثير التحولات الكبرى التي مست القانون العام وخاصة في مجال النشاط الإداري، تغير معه دور الدولة، والذي كان له أثر مباشر على مفهوم المصلحة العامة، التي تقدم على أساسها الخدمات العامة للمواطنين عن طريق مرافقها العامة، بل تعد سبب وجودها، حيث سيطرت السلطة العامة على تحديد المصلحة العامة بدون منازع، ولكن في ظل هذا التطور تخلت عن احتكار تحقيقها.

وعلى هذا الأساس، وجب التطرق أولا إلى سيطرة السلطة العامة على تحديد المصلحة العامة، ثم التطرق ثانيا إلى تخلي الدولة عن احتكارها لتحقيق المصلحة العامة.

أ: سيطرة السلطة العامة على تحديد المصلحة العامة:

كان مفهوم المرفق العام في ظل الدولة الحراسة، مفهومها ضيقا متطابقا مع النظام العام، وفي ظل الدولة الراعية المتدخلة في الاقتصاد أصبح يهدف إلى تحقيق مصلحة عامة اقتصادية بإنشاء مرافق عامة اقتصادية، وهذا ما أدى إلى توسع مفهوم المصلحة العامة،² بحيث تطورت معه المصلحة العامة من مجرد حماية النظام العام بحماية المصلحة العامة الاجتماعية، إلى محاولة تحقيق المصلحة العامة الاقتصادية، والذي يعد تطور كبير في مجال المصلحة العامة.

لكن في الغالب يتم تقديم المصلحة العامة على المصالح الخاصة، وبالتالي، فإن مفهوم المصلحة العامة ليس هو مجموع المصالح الخاصة،³ ويجب أن تكون المصلحة العامة هي الأساس الذي تستند إليه السلطة في المجتمع، وتكتسب الحكومة شرعيتها من خلاله، حتى لا يمارس أصحابها المصلحة العامة بشكل منحرف.⁴

¹ - محمد محمد عبده إمام، مرجع سابق، ص ص 297، 298.

² - سلطاني نجوى، بوصنوبرة خليل، تأثير قانون المنافسة على المرفق العام، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، المجلد 12، عدد خاص (العدد التسلسلي 22)، أفريل 2020، ص 462.

³ - Matthieu Houser, Virginie Donier, Nathalie Droin, op. cit, p 18.

⁴ - أحمد عبد العظيم، مرجع سابق، ص 215، 216.

وبالتالي، سيطرة السلطة العامة على تحديد المصلحة العامة بإرادتها المنفردة دون سماحها بمشاركة أي جهة كانت في هذا التقدير، وهذا راجع في الأساس إلى مدى حرص الدولة على أن يكون هذا التحديد بعيد عن المصالح الجماعية أو الفردية للمجتمع.

لذلك لا يوجد تعريف ثابت للمصلحة العامة، إذا كانت بعض الأنشطة تشكل خدمات عامة طبيعية مسبقة، مثل الشرطة والقضاء، فإن تحديد محتوى المصلحة العامة يكون نتيجة التحكيم السياسي، ولذلك فإن الأمر متروك للمشروع، من حيث المبدأ، لوصف نشاط ما على أنه مرفق عام، لكنه لم يصنف بعض الأنشطة صراحة من قبله، ومن ثم يجوز أيضا توجيه القضاء الإداري إلى تأهيل نشاط ما عندما يلتزم المشروع الصمت بشأن طبيعته.¹

حيث ذهب جانب من الفقه في هذا المجال، إلى أن تحليل التحولات المستمرة لقانون المرافق العامة، يوفر فهما أفضل للوظائف السياسية للقانون المطبق على الإدارة العامة والنشاط الإداري بشكل عام، ومن الخطأ التقليل من تقنياته مهما كانت قوية ومبتكرة، والتقنية العظيمة للقانون الإداري تفشل في جعل الناس ينسون أنه أيضا طريقة لتفكير الدولة، حتى في علاقاتها مع المجتمع ككل، أي أنها طريقة للتفكير في الرابطة الاجتماعية نفسها، من هنا، يشكل قانون المرافق العامة نوع من التكثيف، تسمح لنا تحولاته برؤية تطورات الخيال السياسي للمجتمع الذي يعمل فيه.²

ليضيف البعض الآخر، أن التحول العميق الذي عرفه مفهوم المصلحة العامة، وهو السبب الرئيسي الذي أثر على مفهوم المرفق العام، والذي تجاوز حدود ما لا غنى عنه للمجتمع، إذ تميل المصلحة العامة إلى أن تكون متطابقة مع كل ما يمكن أن يكون مفيدا لها، ولم يعد هناك أي نشاط عام بطبيعته، وأصبح من الضروري أن أي نشاط مهم لحياة المجتمع يتعلق بالمصلحة العامة ويمكن إقامته كمرافق عامة إذا قرر الحكام ذلك، ولم تعد هناك أية أنشطة عامة بطبيعتها، كما لم يعد هناك أي أنشطة محجوزة بطبيعتها للمبادرة الخاصة.³

ب: تتخلى الدولة عن احتكارها لتحقيق المصلحة العامة:

مع تطور دور الدولة أصبح التنظيم بالنسبة للدولة يتمثل في إيجاد وتنفيذ ظروف التشغيل الأكثر كفاءة الممكنة للنظام المعقد للمجتمعات المعاصرة، حيث تتخلى الدولة عن احتكارها لتعريف

¹- Matthieu Houser, Virginie Donier, Nathalie Droin, op. cit, p 18.

²- Jacques caillasse, op. cit, P 75.

³- Michel Rousset, Olivier Rousset, op. cit, p107.

وتطبيق المصلحة العامة، وبالتالي، توافق على تفويض وظائفها كمشغل للمصلحة العامة، إما إلى جهات فاعلة عامة أخرى أو إلى جهات فاعلة من القطاع الخاص، وتصبح معه منظما للهيكل الرسمية بدلا من مقدم للخدمات، وفي رأيهم هي عودة إلى ما يسمى بمبدأ السلطة العامة لموريس هوريو واعتبروا أن الأمر الخطير في هذا التغير هو دمج الشركات في إدارة الدولة، التي ليست من المصلحة العامة، بل من المصلحة الجماعية فقط، وهو خلط بين الجماعية والعامة،¹ لكن على الرغم من ذلك، يظل السبب وراء كونها مرافق عامة هو تحقيق المصلحة العامة والحفاظ على التماسك الاجتماعي.²

تعمل الدولة على إيجاد وتنفيذ ظروف التشغيل الأكثر كفاءة الممكنة للنظام المعقد للمجتمعات المعاصرة، بحيث تتخلى عن احتكار تطبيق المصلحة العامة، وتوافق على تفويض وظائفها كمشغل للمصلحة العامة، إما إلى جهات فاعلة عامة أخرى والمتمثلة في السلطات المحلية، والوكالات، والشركاء الاجتماعيين، أو إلى جهات فاعلة من القطاع الخاص عن طريق تقنية التفويض أو الشراكة بين القطاعين العام والخاص،³ وهو التوجه الذي اتبعته الجزائر تحت تأثير العولمة، والتي أدت بها إلى تقليص وصايتها على الحياة الاجتماعية والاقتصادية.⁴

إن الدولة التي ينظر إليها على أنها منتج مباشر للسلع ومقدمة للخدمات، تتراجع لكن هذا لا يعني إلغاء القيود التنظيمية، بل على العكس من ذلك، فإن إلغاء الاحتكارات، يصاحبه تنظيم دقيق للقطاعات المعنية والمنافسة فيها، فالدولة هي أولا وقبل كل شيء خبير استراتيجي، ويجب عليها التنبؤ بالآزمات ومنعها، وتتمثل مهمتها في الاستبصار وصنع القرار، ولكن أيضا في التأثير والتواصل،⁵ بمعنى أن الدولة هي الراعي الوحيد للمصلحة العامة، مهمتها تقوم على الحفاظ عليها من الأخطار التي يمكن أن تواجهها بسبب الآزمات، بطريقة استباقية أو علاجية، وفي سبيل تحقيق

¹ - Philippe-Henri Dutheil, Antoine Vaccaro, Etude sur la rénovation de l'intérêt général en France Pour une définition évolutive et co-construite de l'intérêt général, Junior CONSULTING SciencesPo, Paris, 2013, p 17.

² - التماسك الاجتماعي ينقسم إلى مهام مختلفة تتمثل في: الحد من عدم المساواة الاجتماعية، ضمان التخطيط المتناغم لاستخدام الأراضي، تقليص الفجوة الاجتماعية من خلال المدارس، وخدمات الصحة الاجتماعية، وحماية العمالة الاجتماعية، والخدمات الثقافية والمكتبات أو المتاحف، وأخيرا، فإن ضمان التضامن بين مختلف فئات موظفي المرافق العامة هو أداة أساسية للدولة والسلطات العامة لفهم رسالتها الحضارية والإنسانية، أنظر: Ibid, p 17.

³ - Philippe-Henri Dutheil, Antoine Vaccaro, op. cit, p 17.

⁴ - راضية شيبوتي، مرجع سابق، ص 185.

⁵ - Philippe-Henri Dutheil, Antoine Vaccaro, op. cit, p 17.

ذلك، تعمل الدولة على وضع القواعد الضامنة لها، والمأثرة بشكل مباشر أو غير مباشر في الحياة الاجتماعية للمواطنين، وصولاً إلى استرجاع وكسب ثقة الجمهور في مرافقه العامة.

ثانياً: تطور مجال وأبعاد المصلحة العامة:

كانت ولا تزال المصلحة العامة مبرراً لوجود المرافق العامة، لكن مع تطور وتزايد احتياجات الجمهور، وأصبح لها أبعاد أخرى غير البعد الاجتماعي الذي كانت تهدف إليه كبعد وحيد، من خلال تقديم خدماتها العامة، كون المرافق العام كانت تهدف إلى تحقيق مصالح عامة اجتماعية.

وعلى هذا الأساس، تم تقسيم الخدمة العمومية إلى أقسام مختلفة، حسب ضرورتها وأهمية بل حسب درجة تدخل الدولة في تلبيتها، إذ هناك خدمات ضرورية لبقاء المجتمع، وخدمات لا يمكن الاستغناء عنها، وأخرى ذات منفعة اجتماعية ثقافية، ومنها خدمات صحية اجتماعية، ضف إلى ذلك، هناك خدمات رأسمالية مكلفة لا يستطيع الفرد في بعض الأحيان توفيرها لنفسه مثل السكن وبناء المستشفيات والجامعات.¹

لكن تحت تأثير تنامي احتياجات المواطنين، وعدم رضاهم عن الخدمات المقدمة من قبل المرافق العامة، وكثرة مطالباتهم بضرورة وجود خدمة عمومية أكثر جودة ونوعية وشفافية، أفضى إلى اتساع مجال حمايتها، ليشمل كل من المصلحة العامة الاقتصادية، والمصلحة العامة البيئية، وتطورت أبعادها لتصبح زيادة على بعدها الاجتماعي، تشمل أبعاد اقتصادية، وأخرى بيئية، كحتمية ضرورة لتلبية الصالح العامة المشمول بالحماية القانونية في إطار للتنمية المستدامة.

أ: اتساع مجال تطبيق المصلحة العامة:

¹ فوزية صادقي، دور الرقمنة في تحسين الخدمة العمومية بالجزائر - دراسة تحليلية للجماعات المحلية، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه العلوم الثالث، كلية علوم الإعلام والاتصال والسمعي البصري، جامعة قسنطينة 3، 2020، 2021، ص ص 67، 68.

يرى البعض من الفقه، أنه رغم تغير دور الدولة واتساع مجالات تدخلها، بقيت المصلحة العامة قائمة وتطورت لتواكب العصر وظهرت مصالح عامة جديدة، أقرها القضاء الإداري،¹ منها المصلحة العامة الاجتماعية، والمصلحة العامة الاقتصادية، المصلحة العامة البيئية.²

بدأت المصلحة العامة خاصة الاقتصادية منها تتقلص تدريجيا، خاصة بعد لجوء الجزائر إلى خصوصية المؤسسات الاقتصادية، وفشل الدولة وعجزها على تسيير مثل هذا النوع من المرافق، بل وصلت إلى حد عجزها عن تسديد رواتب عمالها وتحقيق المردودية الاقتصادية المرجوة منها؛³ لكن يبقى المرفق العام مرتبط بالمصلحة العامة إلا أنه يمكن تأمينها إما من طرف شخص من القانون العام أو شخص من القانون الخاص.⁴

تسهر الدولة ممثلة في السلطة العامة، التي تعمل على تلبية احتياجات الجمهور سواء كان ذلك بشكل مباشر أو غير مباشر، مستهدفة في ذلك تحقيق المصلحة العامة، لكن تحت تأثير التحولات الاقتصادية المتمثلة في تحرير النشاطات الاقتصادية، والتحولت البيولوجية المتمثلة في تبني النظام الليبرالي والعولمة الاقتصادية، والتي أدت إلى الانفتاح على المنافسة بإشراك القطاع الخاص في تسيير بعض المرافق العامة وإخراجها بذلك من احتكارات الدولة، واستهداف تحقيق غايات اقتصادية⁵، بمعنى البحث عن تحقيق المصلحة العامة الاقتصادية التي لا تنأى إلى بضمان المنافسة والمردودية.

وبالتالي، تخضع الشركات المسؤولة عن تقديم الخدمات ذات المصلحة الاقتصادية العامة أو التي تدعي أنها صاحبة احتكار مالي لقواعد المنافسة، بحيث لا تعيق قواعد الانجاز القانوني أو الفعلي للمهمة المحددة الموكلة إليهم، ويجب ألا يتأثر تطور التجارة إلى حد يتعارض مع مصلحة

1- محمد محمد عبده إمام، مرجع سابق، ص 292.

2- سلطاني نجوى، بوصنوبرة خليل، مرجع سابق، ص 462.

3- هوشات فوزية، مرجع سابق، ص 45.

4- محمودي سميرة، تفويض المرفق العام: محاولة التوفيق بين المصلحة العامة وفعالية النشاط المرفقي، كتاب أعمال الملتقى الدولي الأول بعنوان: "التحولات الجديدة لإدارة المرفق العام في الجزائر"، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة يحي فارس بالمدينة، الجزائر، 28-29 نوفمبر 2018، ص 139.

5- سلطاني نجوى، بوصنوبرة خليل، مرجع سابق، ص 461.

المجتمع، وبذلك فإن النشاط يدخل في خدمة المصلحة الاقتصادية العامة إذا كان يمثل مصلحة اقتصادية محددة مقارنة بأنشطة الحياة الاقتصادية الأخرى.¹

قد تعتبر السلطة العامة أن المصلحة العامة تتطلب توليها مسؤولية مجمل الحاجة إلى الإشباع، حيث يجد الفرد نفسه مستبعدا من مجال هذا العامل، إما لأنه يعتبر غير فعال في حالة الخدمات غير المربحة، أو لأنه يعتبرها خطرة مثل حالة الحفاظ على النظام، الميليشيات الخاصة غير القانونية، بعض الاحتكارات الفعلية، كما يمكن للإدارة أن تسمح بممارسة النشاط الخاص بحرية إلى جانب المرافق العامة مثل في حالة التعليم والصحة والعمل الاجتماعي، لذلك هناك تسلسل هرمي للاحتياجات التي يشملها مفهوم المصلحة العامة، قد يسود إرضاء البعض منهم على الآخرين الأقل أهمية.²

وبالتالي، يتم ترتيب الحاجات العامة ترتيبا هرميا تنازليا، بدءا بالأهم وصولا إلى الأقل أهمية منها، الأمر الذي يفضي إلى تقديم إرضاء بعض الحاجات على البعض الآخر، حسب القدرات والإمكانيات المتاحة للدولة في فترة معينة ومكان محدد.

ب: بروز أبعاد جديدة لفكرة المصلحة العامة:

تساهم المرافق العامة في تحقيق عدد معين من الحقوق، كبديل للمبادرة الخاصة، كتوزيع الطاقة على المناطق المعزولة أو التي يصعب الوصول إليها، وإعارة الكتب، وما إلى ذلك، ولا يمكن تقديم هذه الخدمات إلا من خلال القطاع العام، لأن دفع ثمنها بسعر التكلفة سيجعلها غير متاحة لجزء كبير من السكان، ضف إلى ذلك، كثير ما يتم تصميم المرافق العامة أيضا لتكون مصدرا لفرص العمل، وهو بذلك يساهم في إعمال الحق في العمل، لأنه يسمح بإعمال حقوق أساسية أخرى، فالاستفادة من الحماية الصحية مثلا يتطلب إنشاء مرافق عامة يمكن الوصول إليها للجميع.³

تضع الدولة كجهة تنظيمية قواعد اللعبة للمجتمع، وهي وظيفة إجرائية ومحيدة من حيث المحتوى تهدف إلى ضمان تعايش الحريات وضمن الاحترام الرسمي لسيادة القانون، كما أنها أيضا جهة فاعلة، عندما يكون هناك نقص في الجهات الفاعلة أو الاستثمارات في مجال ما، أين يمكن

¹-Olivier Dupéron, service public et droit communautaire : fondements et perspectives d'évolution, mutations du service public et territoires, collection Administration et Aménagement du territoire, L'Harmattan, Paris, France, 1999, p p 21, 22.

² - Jean waline, droit administratif, 25^e ..., op. cit, p 395.

³- Giraudon Anne, La notion de service public, Mémoire d'étude, école national supérieur des sciences de l'information et des bibliothèques, ENSIB, France, 2010, p 18.

للدولة أن تحل محلهم في مهمة ذات مصلحة عامة، حيث لم تعد مهتمة بتولي المهام ذات المصلحة العامة وحدها، بل على العكس تسعى إلى تنظيم المجتمع المدني قانونيا وماليا لجعلها فعالة قدر الإمكان.¹

أدى هذا الموقف الأكثر ليبرالية للدولة إلى نشوء ديناميكية غير مسبوقة للمجتمع المدني، والتي شهدت ازدهار العديد من المبادرات الخاصة، في القطاعين الربحي وغير الربحي، والتي تهدف إلى تنفيذ حلول ذات مصلحة عامة على نطاق واسع، وتطوير العمل الخاص المنظم ذاتيا لصالح العدالة الاجتماعية أو البيئة، وهي ثمرة هذا التحول السياسي الكبير؛² بحيث أصبح الارتباط بين الخدمة العمومية والقطاع العام موضع شك واضح، ولم يعد يحظى بالشعبية فحسب بل إنه يتعرض الآن للتفويض، بحيث تميل هذه التطورات إلى الفصل بوضوح بين المؤسسة العامة والخدمة العامة، ليس من خلال إعلان تناقضهما ولكن من خلال رفض الاندماج الكامل بين الاثنين.³

وزيادة عن ذلك ذهب بعض الفقه إلى أنه، هناك قوى تعمل على تمزيق الدولة التنظيمية، مما يجعلها تنزلق أكثر فأكثر نحو نموذج الحكم، عندما تشعر أحيانا بالتهديد في امتيازاتها، تبدأ في حركة التراجع نحو إعادة الاستيلاء على احتكار المصلحة العامة، متسائلين عن مدى ظهور شخصية خامسة للدولة، والتي من شأنها أن تحل محل التعريف الأحادي الجانب دائما للمصلحة العامة، مع استراتيجية تصاعدية من شأنها أن تشهد ظهور هذا التعريف من المجتمع المدني نفسه.⁴

على اعتبار أن الخدمة العامة والمنافسة ليسا متعارضين، ليس لأن الشركة لديها خدمة عامة يجب أن تكون شركة عامة، وليس لأن الشركة مسؤولة عن مهمة خدمة عامة يجب عليها بالضرورة الاستفادة من الاحتكار، وحتى في الأمور المتعلقة بالخدمة العامة، يمكن أن تكون المنافسة مقيدة، ولذلك يجب علينا أن نشجع دخول مقدمي خدمات جديدة إلى السوق.⁵

ساهمت الأزمة المالية في نزع شرعية التدخل الأحادي الجانب للدولة في المسائل ذات المصلحة العامة، حيث أعربت الدولة عن رغبتها في الانفصال عن قطاعات معينة، ومع ذلك، فإن

¹- Philippe-Henri Dutheil, Antoine Vaccaro, op. cit, p p 17, 18.

²- Ibid, p 18.

³-Jean-David Dreyfus, service public et secteur public : association ou dissociation ?, mutations du service public et territoires, collection Administration et Aménagement du territoire, L'Harmattan, Paris, FRANCE, 1999, p 16.

⁴- Philippe-Henri Dutheil, Antoine Vaccaro, op. cit, p 18.

⁵- Jean-David Dreyfus, op. cit, p 17.

سحب الاستثمار هذا يأتي في حالة توتر مع الرغبة في احتكار تعريف المصلحة العامة، وبالتالي، تظهر اليوم شخصية جديدة للدولة، والتي أصبحت أكثر استقلالية وتقاربا واستباقية مما كانت عليه في الماضي، تدعو إلى التشكيك في احتكار الدولة الحالي لتعريف المصلحة العامة وتنسيقها.¹

الفرع الثاني: بروز أهداف حديثة للمرفق العام

كان لتطورت فكرة المصلحة العامة، والتي تعد مبرر إنشاء المرافق العامة وجودا وعدما، وتطور احتياجات الجمهور المتزايدة، الأثر الكبير في ظهور أهداف جديدة لم يكن يتصور أن تصبح هدف للمرافق العامة وأحد متطلباتها، استلهمت من العلوم الاقتصادية ومن سياسات التسيير في القطاع الخاص، تنشأ بلوغ الفعالية، وأصبحت معها المرافق العامة تحاول السير في ديناميكية وتكامل بين مختلف أشكالها تحقيقا للفعالية والنجاعة المطلوبتين، ما أحدث قفزة نوعية في تحديثها.

بفضل اعتماد الدولة لأسس أخرى غير المصلحة العامة كهدف للمرافق العامة بتبني حرية المنافسة وحرية التجارة والصناعة، كتطور لا بد منه في ظل النهج الليبرالي، ظهرت معه أهداف أخرى لم يكن يتصور أنها ستكون في يوم ما من أهداف المرفق العام.

لقد أصبح من أهداف المرافق العامة اليوم البحث على الفعالية وتحسين الخدمة العمومية والنجاعة والمردودية، ويمكن إضافة هدف آخر لا يقل أهمية هو البحث على تحقيق المرونة والتكامل في تقديم الخدمة العمومية بين المرافق العامة، وصولا إلى استرجاع ثقة ورضا الجمهور، والتي أصبحت الغائب الأكبر.

وبالتالي، وجب التطرق أولا إلى الفعالية كهدف ملازم للمصلحة العامة، ثم التطرق ثانيا إلى متطلبات تحقيق فعالية المرفق العام.

أولاً: الفعالية كهدف ملازم للمصلحة العامة:

إذا كان المرفق العام يسعى لتحقيق المصلحة العامة ووجد لأجلها فإن التطورات الحاصلة حتمت عليه ضرورة تحقيق الفعالية، والفعالية المقصود بها هنا غير محددة ولا تقتصر على مجال دون آخر إنما عامة وشاملة، ففي مجموعة أهداف عديدة للمرفق العام

¹- Philippe-Henri Dutheil, Antoine Vaccaro, op. cit, p 26, 27.

المتوخاة من نشاط معين قد نلمس أنواع عديدة للفعالية فقد تكون اجتماعية، أو خدماتية أو اقتصادية.¹

تعتبر الفعالية في الأصل، قياس مدى تحقق المصلحة العامة التي كانت مستهدفة من إنشاء المرفق العام، وذلك بهدف جعله مرفق فعالا في تقديم الخدمة العمومية للمنتفعين، عن طريق الاستعمال الأمثل للموارد والإمكانيات المتاحة.²

وبالتالي، وجب التطرق في المقام الأول إلى المقصود بفعالية المرفق العام، وفي مقام ثاني التطرق إلى تحقيق فعالية الخدمة العمومية.

أ: المقصود بفعالية المرفق العام:

دفع تزايد وتنوع احتياجات المواطنين للخدمات عمومية، في شتى مناحي الحيات بفعل العولمة خاصة الاقتصادية ومطالبتهم بالجودة والنوعية، إلى ضرورة توفيرها بكل فعالية بل والعمل على تحسين نوعيتها ومردوديتها، وضمان خدمة عمومية تتناسب وتطلعات الفرد داخل المجتمع،³ وأصبحت المرافق العامة مدعوة أكثر من ذي قبل إلى تحقيق مردودية مالية حتى وإن كانت تمس مجالات حساسة كالتربية والصحة،⁴ بل حتى المرافق العامة الإدارية أصبحت تهدف إلى الحصول على النجاعة، وما النجاعة إلا بديل للمردودية ونتيجة لها.⁵

¹ - بودرع حضرية، المرفق العام بين تحقيق المصلحة العامة وبلوغ الفعالية، مجلة الفكر للدراسات القانونية والسياسية، جامعة الجيلالي بونعامة خميس مليانة، المجلد 1، العدد 4، 2018، ص 180.

² - بركات أحمد، الآثار الناجمة عن تطبيق قانون المنافسة على المؤسسات العمومية، المجلة الأفريقية للدراسات القانونية والسياسية، جامعة أحمد دراية، أدرار، الجزائر، 2019، ص 161.

³ - فوزية صادقي، مرجع سابق، ص 103، 104.

⁴ - مدون كمال، الأساليب الحديثة لتسيير المرافق العامة الإدارية، رسالة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في القانون، تخصص: القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجيلالي الياصب بسيدي بلعباس، الجزائر، 2019، ص 7.

⁵ - هوشات فوزية، مرجع سابق، ص 46.

وبالتالي، تحتم على الدولة بعد تبني اقتصاد السوق العمل على تحقيق فعالية مرافقها العامة، ولتقارب مصطلح الفعالية والكفاءة بشكل كبير في المعنى لذا وجب علينا التعرف عليهما بالشكل الكافي الذي يمكننا من تبيان حجم التقارب الموجود بينهما.

يقصد بالفعالية ذلك المسار الخارجي، الذي يستهدف التقييم القائم على مدى تجسيد البرامج والسياسات العمومية ونوعية الخدمة العامة ودرجة المنفعة المرتبطة بها، والتي تقتضي دقة ووضوح تلك البرامج، بالإضافة إلى امتداد التقييم إلى الظروف والشروط المصاحبة لمسار الإنجاز والتجسيد،¹ بمعنى هي إجراء الإنجاز بالمقارنة مع الهدف المحدد، وتعرف على أنها استغلال الموارد المتاحة في تحقيق الأهداف المحددة، أي أنها تختص ببلوغ النتائج.²

أما الكفاءة فتعتبر ذلك المسار الداخلي، عمادها تكييف المنفعة مع الوسائل والموارد المستعملة، فإذا كانت المنفعة المحققة ضئيلة مقارنة بالموارد المستعملة فإن الكفاءة ضعيفة لارتفاع التكاليف،³ فهي تتعلق بثمن إنجاز العمل، أي استعمال الموارد بطريقة أكثر فعالية، فهي تعني كيفية استعمال الموارد بطريقة مثلى في الإنتاج.⁴

تقسم الفعالية إلى نوعين، فعالية اجتماعية وتعني تحقيق المصلحة العامة التي يريها المرفق العام، ومن ثم فهي الضمانة المؤمنة لكل شخص في الاستفادة من المرفق العام وفقا للقواعد التي تحكم تسييره، أما النوع الثاني فهي الفعالية الاقتصادية والتي تعني تحقيق ربح من وراء تسيير المرفق العام.⁵

وبالتالي، فإن الفعالية كالمصلحة حتمية ملازمة للمرفق العام، إذ تسعى الحكومات لضمان تحقيق الأهداف بالسرعة الفائقة وكسب رضى الجمهور، فعلى الصعيد الاقتصادي توسعت عقود الامتياز وتطورت، وأصبح هناك حديث عن المردودية بعدما كانت المرافق العمومية إلى وقت قريب مجانية، وفي الجانب الخدماتي والإداري برز على سطح المرفق

¹ - موهوبي كمال، الدور الاقتصادي للدولة الضابطة: الألية القانونية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، جامعة الجزائر 1 بن يوسف بن خدة، المجلد 51، العدد 3، 2014، ص 258.

² - هوشات فوزية، مرجع سابق، ص 116.

³ - موهوبي كمال، مرجع سابق، ص 258.

⁴ - هوشات فوزية، مرجع سابق، ص 116.

⁵ - بركات أحمد، مرجع سابق، ص 161.

العام مصطلح الحكومة الإلكترونية، والتي تعد لبنة التطور الفعلي والحقيقي للمرفق العام والمؤشر الحقيقي للسعي لخلق الفعالية بل وتكريسها، فهي بذلك تلعب دور في تحسين الخدمة وضمان وصولها مما يؤثر إيجاباً على فعالية المرفق العام وتحقيق البعد التقني للرشادة الإدارية فيه.¹

وهذا ما كرسه بالفعل المشرع الجزائري، من خلال حرصه على جعل الجودة والنجاعة في الخدمة العمومية، معايير يجب ضمانها إلى جانب احترام مبادئ المساواة والاستمرارية والتكيف، التي تحكم الإطار الذي يتم فيه تفويض المرفق العام،² فالجودة والنجاعة التي هي مرادف للفعالية، تعتبر من صفات الخدمة العمومية المقدمة للمنتفعين من خدمات المرفق العام، قررت بهدف تقديم خدمة أفضل وفي متناول طالبيها بالإضافة إلى تحقيق المردودية، من خلال بلوغ التكامل فعال بين مختلف المرافق العام، وبذلك نكون قد حققنا فعالية النشاط العمومي.

ارتبط مبدأ النوعية والجودة في بداية ظهوره بالخدمات التي يؤديها القطاع الخاص، لكن بمرور الوقت أصبح التزاماً حتى على المؤسسات العمومية الاقتصادية أو ذات الطابع الصناعي والتجاري، بل أصبح اليوم حتمية في ظل قواعد المنافسة.³

كما عمل على تقريب الإدارة من المواطن وتحسين علاقتها معه، من خلال تنظيم هذه العلاقة، وذلك بإلزامها بتوفير خدمة جيدة تحت تصرفه، وأن تراقب سلوك وانضباط أعوانها على جميع المستويات والتأكد من احترام حقوق المواطنين، ليؤكد على التحسين الدائم لنوعية الخدمة العمومية ويلزم الإدارة على الحرص على تحسينها باستمرار، والعمل المستمر على تحسين صورتها كسلطة عامة من خلال تبسيط إجراءات وطرق

¹ - بودرع حضرية، مرجع سابق، ص ص 180، 181.

² - المادة 03 المرسوم رقم 18-199 المؤرخ في 02 غشت سنة 2018، يتعلق بتفويض المرفق العام، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 48، الصادرة في 05 غشت سنة 2018.

³ - بركات أحمد، مرجع سابق، ص 161.

تقديم الخدمة العمومية، بالإضافة إلى العمل على تطوير تنظيمها وتسييرها وملاءمتها مع التقنيات الحديثة.¹

ب: تحقيق فعالية الخدمة العمومية:

تتميز الفعالية ببعدها الاجتماعي الذي يتطلب رؤية مشتركة للأهداف، خاصة من خلال مشاركة المعنيين من عمال وموظفين في اتخاذ القرار لأهمية مشاركتهم في تدبير الشؤون العامة،² والتي تحفيزهم معنويا بما يمنحهم الفرصة للإبداء آرائهم وأفكارهم لتطوير المرفق وضمان استمراريته وتحسين خدمة العمومية فيه.³

تنعكس الرؤية المشتركة للأهداف على أداء الموظف وفعاليته، فعندما يستشار في اتخاذ القرار أو حل المشكلة الإدارية،⁴ ويعزز الثقة بينه وبين الإدارة القائمة عليه، ويكفل وحدة العناصر المكونة للمرفق العام، ما يفضي إلى نتائج إيجابية على سلوكهم ويحفزهم نحو التقدم في أدائهم وترقية قدراتهم ويحسن من مستويات الخدمة داخل المرفق العام.⁵

يفرض مبدأ الفعالية أن يتصرف الجميع، على أساس أنهم شركاء مخلصون لبعضهم البعض، فللمنتفع من خدمة العامة الحق في الأمن القانوني في علاقته مع الإدارة، كما يجب أن تكون طريقة عمل المرفق العام محددة بوضوح، وأن يحاط علما بالقواعد الجديدة المستحدثة، حتى يمكنه التكيف معها، وأن يعترف المرفق بأخطائه ويسعى إلى تصحيحها، وتعويض المتضرر عند الاقتضاء، وأن يسعى لتنفيذ الأحكام الصادرة ضده طواعية.⁶

¹ المواد 6، 7، 21 من المرسوم رقم 88-131، مؤرخ في 04 جويلية 1988، متعلق بتنظيم العلاقة بين الإدارة والمواطن، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 27، صادرة في 06 جويلية 1988.

² فريال سيفون، الفعالية التنظيمية، مجلة دراسات في علم اجتماع المنظمات، جامعة الجزائر 2 أبو القاسم سعد الله، المجلد 03، العدد 02، 2015، ص 54.

³ بلجيبالي خالد، أثر مبدأ قابلية المرفق العام للتغيير على فاعلية النشاط الإداري وتحسين الخدمة العمومية، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، جامعة عمار ثلجي الأغواط، الجزائر، المجلد 05، العدد 02، 2019، ص 147.

⁴ فريال سيفون، مرجع سابق، ص 55.

⁵ بلجيبالي خالد، مرجع سابق، ص 147.

⁶ سليمان حاج عزام، دور المبادئ العامة للمرفق العام المفوض في حماية حقوق المنتفعين، مجلة الحقوق والحريات، جامعة محمد خيضر بسكرة، المجلد 06، العدد 02، 2018، ص 146.

تعد الحكومة الإلكترونية لبنة التطور الفعلي للمرفق العام والمؤشر لتكريس الفعالية، ونقصد بها استخدام الانترنت لإرسال معلومات وخدمات الحكومة للمواطنين، وتحسين الخدمة وضمان وصولها لطلابها،¹ وأصبح على المرفق العام مواكبة المتغيرات والمستجدات الحاصلة والتوجه نحو الإدارة الحديثة بتبني مفهوم الإدارة الإلكترونية، التي أصبحت من متطلبات المصلحة العامة، ما يستوجب ضرورة إثراء الأداء الوظيفي للموظفين والعمال في المرافق بتوفير كل الإمكانيات المادية والفنية والتقنية والتكنولوجية لتحقيق أغراض هذا التغيير،² بمعنى السعي المستمر إلى تحقيق تكامل في الأهداف، وتوفير التكنولوجيا فيه دعم وبناء الثقة الإيجابية لدى العاملين والمتعاملين في الإدارة العامة، كونها تعد نظام مفتوح على البيئة الرقمية التي تخدمها بتفاعل مستمر لتقديم الخدمة العمومية، وبالتالي، الرفع من وتيرة الأداء وتحقيق الفعالية في التعامل.³

تعمل الحكومة الإلكترونية على تخفيف التكاليف من الحكومة التقليدية، لأنها لا تحتاج في سبيل إنجاز مهامها إلى موظفين كثيرين وأدوات بل يتم بمجرد تقديم الطلب على الحاسب الآلي، ما ينعكس بشكل إيجابي على المواطن والدولة على حد سواء، فإن المواطن سيتمكن من توفير المبالغ المالية التي كان من الممكن أن ينفقها على معاملته، أما بالنسبة للدولة فتظهر من خلال تقليل الدوائر المخصصة لاستقبال المواطنين، إذ بإمكانها إنجاز معاملاتهم حتى من منازلهم،⁴ وذلك من خلال قدرة الجهاز الحكومي بمختلف وحداته وأجهزته ومرافقه على تقديم الخدمات العمومية، والمعاملات والإجراءات الحكومية للمتعاملين معه، من أفراد أو شركات، بكل سهولة ويسر عبر شبكات المعلومات الدولية.⁵

فتمتدح الإدارة الإلكترونية على مستوى المرفق العام، سيجعلها تتسم بالسرعة والدقة والشفافية وتخفيض التكاليف، والتقليل من البيروقراطية والروتين، والقدرة على تلبية احتياجات

¹ - بودرع حضريّة، مرجع سابق، 180، 181.

² - بلحيليّ خالّد، مرجع سابق، ص 148.

³ - عويسات لحسن، تبون عبد الكريم، الإدارة الإلكترونية ودورها في تدعيم المبادئ العامة التي تحكم سير المرفق العام البلدي، مجلة الدراسات الحقوقية، جامعة مولاي الطاهر، سعيدة، الجزائر، المجلد 10، العدد 02، 2024، ص 72، 73.

⁴ - نوال أحمد سارو الخالدي، أثر الحكومة الإلكترونية على مبدأ المساواة أمام المرفق العام، مجلة جامعة تكريت للحقوق، السنة 2، المجلد 2، العدد 2، الجزء 1، كانون الأول 2017، ص 291، 292.

⁵ - عويسات لحسن، تبون عبد الكريم، مرجع سابق، ص 68، 69.

المواطن، وهي بذلك الأكثر قدرة على تحسين كفاءة وفعالية الأداء الإداري للمرفق العام في تحقيق المصلحة العامة.¹

يشكل المنتفعون عنصرا أساسيا بالنسبة للمرفق العمومي، والذي من أجلهم أنشأ أصلا، وإليهم تتوجه خدماته وجهوده، إلا أن طبيعة المنتفع الذي كانت تتعامل معه المرافق العمومية ليست هي طبيعة المنتفع الجديد أو الحالي الذي تأثر بالتغيرات والتطورات السوسيو اقتصادية التي عرفها المجتمع.²

وأصبح ينظر إلى المرفق العام من خلال الخدمات التي يقدمها، ونوع هذه الخدمات ومدى جودتها، وأصبح المنتفع يطالب بالاستفادة من خدمات جيدة وبثمن أقل، ولم يعد دور الدولة اليوم محصور الاستجابة الكمية لحاجات المواطنين، بل أيضا الاستجابة النوعية.³

وبالتالي، يتوقف الحكم على مرفق ما بالفعالية على مدى رضا الجمهور عن الخدمات التي يقدمها والذي يمكن أن نلمسه من خلال رضاهم الصريح عن الخدمة أو عن طريق قلة شكاويهم منها، وهو أمر لا يتأتى في رأينا إلا من خلال احترام مبادئ المرفق العام التقليدية منها، أو تلك المستحدثة بغرض بلوغ الفعالية وتحسين الخدمة العمومية وصولا إلى استرجاع ثقة المواطن في هيئات الدولة بشكل عام.

غير أن بلوغ رضا الجمهور عن الخدمات العامة يتطلب نوع من التكامل داخل المرفق العام أو فيما بينها، وهو الغائب الأكبر الذي يحول في بعض الأحيان دون تقديم الخدمة العامة بالشكل الذي يرضي الجمهور، ما يتطلب خلق نوع من التكامل داخل المرافق العامة أو فيما بينها بطريقة تجعل من الخدمة العامة تسمو إلى تطلعات المواطنين.

ثانيا: التصور العام لبلوغ فعالية المرفق العام:

¹ - سمير حمياز، سامي بخوش، دور الإدارة الإلكترونية في ضمان فعالية المرفق العام في تحقيق المصلحة العامة، المجلة الجزائرية للأمن والتنمية، جامعة باتنة 1، المجلد 10، العدد 03، 2021، ص 419.

² - نسيمه مقل، المرفق العام: المقاربة النظرية والجذور التاريخية، الملتقى الدولي الأول بعنوان: "التحولات الجديدة لإدارة المرفق العام في الجزائر"، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة يحي فارس بالمدينة، الجزائر، 28-29 نوفمبر 2018، ص 78.

³ - نسيمه مقل، مرجع سابق، ص 78.

لقد فرض مبدأ الفعالية نفسه في تدبير المرافق العامة كقيمة مضافة في البداية، ثم كمطلب ضروري في ظل التطور الحاصل على المرفق العام، بفعل التغير الذي شهدته البيئة الرقمية، والتي أصبحت المسعى الضروري للمرفق العام في سبيل نموه واستمراريته وتحقيق نجاعته، والذي أدى إلى قبول الخدمة واستحسانها من جانب الفرد، كونها وفرت له الوقت وأنقصت عليه الجهد، وكل هذا يدخل في الجهود المبذولة من أجل تحقيق المصلحة العامة من جانب المرفق العام والرقمي بها لمصاف الفعالية، وبالتالي، يمكن القول أن وظيفة المرفق العام لا تقتصر على تحقيق المصلحة العامة فقط بل تتعدها إلى بلوغ الفعالية اللازمة والضرورية للخدمة العمومية.¹

وبالتالي، وجب التطرق أولاً إلى التصور الحديث للخدمة العمومية، ثم التطرق ثانياً إلى بلوغ الفعالية في تقديم الخدمة العمومية.

أ: التصور الحديث للخدمة العمومية:

يشكل المرفق العام لبنة تطوير الدولة، لما يمثله كحلقة وصل بين الإدارة والمواطن، من خلال تلبية احتياجاتهم، من خلال زيادة فعالية المرفق العام، والتي تستند على الكيف دون الكم، والتي لا تتحقق إلا بضمان الجودة والنجاعة؛ لقد تغيرت النظرة إلى الخدمة العامة كمنحة من الدولة، حيث أصبح ينظر إليها في الوقت الحالي كحق ينتزع بشروط خاصة، وأن الدولة توفر له باستمرار الرضا والطمأنينة والهدوء والأمن عبر مختلف مرافقها العامة.²

بمعنى التخلي عن النظرة التقليدية تجاه الخدمة العمومية، والتي كان ينظر إليها من زاوية الكم فقط، لكن اليوم لم يعد يتم الاكتفاء بهذه النظرة بل لا بد من أن تقدم هذه الخدمة العمومية في أفضل نوعية وتكون أكثر جودة، وهذا راجع لأن المواطن أصبح يطالب بالخدمة مع ضمان الجودة،

¹ - بودرع حضرية، مرجع سابق، ص 182، 183.

² - راسل باسم كريم، هدى مالك صبير، فوزي كركان حميد، مبدأ جودة المرافق العامة - دراسة مقارنة -، مجلة ابن خلدون للدراسات والأبحاث، جامعة غزة، فلسطين، المجلد الثاني، العدد الحادي عشر، 2022، ص 403.

وهذا نتاج تغير نظرة المرتفق للمرفق العام، فهو لم يعد ينظر إليه كهبة أو منحة من طرف الدولة، بل كحق ينتزع بشروطه الخاصة.¹

ولأهمية مبدأ الجودة، اعتمدت جمعية الجودة العامة الفرنسية تعريف الجودة العامة بأنها قدرة المجتمع على الاستجابة لاحتياجات المواطنين الضمنية والصريحة لتحقيق المصلحة العامة،² بمعنى أنها تصورا مجردا يمزج بين وجهة نظر المستهلك ووجهة نظر مقدم الخدمة.³

ضف إلى ذلك، نص المشرع الجزائري صراحة، واعتبره إلى جانب الأمن والسعر واحترام القواعد التقنية والبيئية، من الشروط الضامنة للتموين بالكهرباء والغاز عبر كامل التراب الوطني،⁴ وبذلك فهو شرط وهدف في نفس الوقت بتحقيقه تتحقق المصلحة العامة في أكمل صورة لها.

وذهب البعض من الباحثين، إلى أنه يمكن تعريف جودة خدمات المرفق العام على أنها قيام المرفق العام بتقديم خدمات تلبي حاجات المواطنين الضمنية والصريحة وبالشكل الذي يتفق مع توقعاتهم، ولا يكون ذلك إلا من خلال ترجمة توقعات المواطنين إلى مواصفات محددة والتزام بتنفيذها مع استخدام الأتمثل للموارد المادية والبشرية المتاحة لتحقيق المصلحة العامة للمواطنين.⁵

وحرصا على تحسين الخدمة العمومية، ألزم المشرع المواطن بالمساهمة في تحسين سيرها، وذلك عن طريق اقتراحاته البناءة، التي يدونها بنفسه في دفاتر مخصصة لهذا الغرض توضع لدى كل مصلحة عمومية بالإضافة إلى كل وسيلة أخرى موضوعة تحت تصرفه.⁶

¹ - بركات أحمد، مرجع سابق، ص 162.

² - Nassera Touati, Introduction: La gestion de la qualité dans le secteur public: a-t-on fait le tour de la question ? la revue de l'innovation dans le secteur public, VOL. 14(3), 2009, p 3.

³ - وهيبة سغيري، يوسف بن يزة، المشاركة العامة وأثرها على جودة الخدمة العمومية في الجزائر -دراسة ميدانية-، المجلة الجزائرية للأمن الإنساني، جامعة الحاج لخضر باتنة 1، 2022، ص 384.

⁴ - المادة 03 من القانون رقم 02-01 المؤرخ في 5 فبراير سنة 2002، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، ج ر، العدد 08، الصادرة في 6 فبراير 2002، المعدل والمتمم.

⁵ - أحمد بشارة موسى، الإطار المفاهيمي لمندول المرفق العام، كتاب أعمال الملتقى الدولي الأول بعنوان: "التحولات الجديدة لإدارة المرفق العام في الجزائر"، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة يحي فارس بالمدينة، الجزائر، 28-29 نوفمبر 2018، ص 04.

⁶ - المادة 33 من المرسوم رقم 88-131.

كون الجودة والنوعية حق من حقوق المرتفق في الحصول على خدمة ذات جودة عالية وبأفضل الأسعار،¹ هو من الأسباب الحقيقية التي استدعت تبني أسلوب التفويض تحسينا لأداء المرفق العام من قبل المشرع الجزائري، والذي يتجلى من خلال حرصه على أن يتم تفويض المرفق العام في إطار احترام المبادئ التقليدية المعروفة، بالإضافة إلى ضمان معايير الجودة والنوعية والنجاعة في تقديم هذه الخدمات،² وهو دليل على الحرص على بلوغ فاعلية المرفق العام.

ويعود السبب في تفويض المرفق العام للخواص، إلى ضرورة السيطرة على متطلبات الدولة الحديثة والبحث عن الفعالية في التسيير، لتقليل العبء المالي للتسيير المباشر على الميزانية العامة للدولة والجماعات المحلية، على اعتبار أن المفوض له يتحمل المخاطر.³

ب: بلوغ الفعالية في تقديم الخدمة العمومية:

يقوم التصور العام لدى المواطنين لجودة الخدمة العمومية، على وجود خدمة سريعة عالية الجودة ومنخفضة التكاليف وفعالة، وأنهم شركاء في تقديم الخدمات، مع وجود حكومة نزيهة وفعالة تعمل على توسيع شبكة الفواعل، مع خضوعها للمساءلة.

يتطلب الوصول إلى تجويد الخدمة العمومية، وجود خدمة عمومية في متناول الجميع تقدم بشكل سريع وبتكلفة معقولة مقارنة مع الطرق التقليدية، بحيث يعد تطوير الخدمة العمومية ثمرة مجهود مشترك بين مقدمي الخدمة ومتلقيها، من خلال دراسة شكاوى طالبي الخدمة العمومية والأخذ باقتراحاتهم بهدف تصحيح النقائص التي تحول دون الوصول إلى الهدف المنشود.

لا يمكن تحقيق جودة الخدمة العمومية في الدولة، إلا في ظل وجود حكومة تتميز بالنزاهة أثناء القيام بنشاطاتها، تعمل على توسيع شبكة الفواعل في تحسين الخدمة العمومية،⁴ وبهذا الشكل تركز جودة الخدمة العمومية على شفافية النشاط العمومي والذي لا يتحقق إلا من خلال إشراك

¹ حسينة غواس، عقود تفويض المرفق العام في التشريع الجزائري، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابن خلدون، تيارت، الجزائر، المجلد 08، العدد 02، 2023، ص 447.

² المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199.

³ محمودي سميرة، مرجع سابق، ص 141.

⁴ وهيبة سغيري، يوسف بن يزة، مرجع سابق، ص 384.

المواطنين في تدبير الشؤون العامة، وهو بذلك، يعتمد على مشاركة المواطنين، والمتعاملين الاقتصاديين، والمجتمع المدني، كأطراف شريكة وفاعلة في تطوير وتجويد الخدمة العمومية، أي يجب الإحساس بالعلاقة الجديدة القديمة القائمة بين الدولة والمتعاملين الاقتصاديين والمواطنين، وأن تطوير هذه العلاقة لا بد منه، على اعتبار أن الإنسان لا يمكنه أن يعيش بمعزلة عن الآخرين، لذا من الضروري التشارك في صنع القرار الذي يمكن أن يؤثر على أطراف العلاقة بتفاوت حسب الحالة.

وبالتالي، قد يحيد بهم عن تحقيق المصلحة العامة، مما يؤثر على جودة الخدمات المقدمة من قبلهم، ويترتب عنه الإخلال بالمصلحة العامة والمصلحة الخاصة للمنتفعين،¹ ما يتطلب نوع من الرقابة على المرافق العامة الخاضعة لنظام التفويض، بالشكل الذي يضمن استمرارية تقديم الخدمة العامة بانتظام وتحسينها ولما لا بلوغ فعاليتها.

يمكن الحد من العقوبات التي تحول دون تحقيق جودة الخدمة العمومية، عن طريق الرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية، والصحافة، والمجتمع المدني على عمل الحكومة والأجهزة الإدارية، والتي تجعل الموظفين مستعدين لتحمل مسؤولية أعمالهم، مما يحقق الثقة بين جميع الأطراف الفاعلة في العمل الإداري سواء داخل الإدارة أو بين الإدارة والمواطن، ويمكن أن تحقق نوع من التوازن بين السلطة والمسؤولية.²

المبحث الثاني: ظهور مبادئ حديثة للمرافق العامة

تحت تأثير تطور مفهوم المرفق العمومي، تطورت المبادئ المنظمة له من مبادئ كلاسيكية إلى مبادئ معاصرة، حيث ارتبط المرفق العمومي منذ ظهوره بمبادئ تنظم عمله، قسمت من الناحية التاريخية إلى فئتين، الفئة الأولى أطلق عليها تسمية المبادئ الكلاسيكية والثانية أصطلح على تسميتها المبادئ المعاصرة.³

¹ - سليمان حاج عزام، مرجع سابق، ص 153.

² - وهبة بلباقي، مديحة الفحلة، مبدأ الشفافية في تسيير الشؤون العامة الإدارية، مجلة الحقوق والحريات، جامعة بسكرة، المجلد 10، العدد 01، 2022، ص ص 301-305.

³ - أكرور ميريام، مكانة المرافق العامة في القانون الإداري الفرنسي، مجلة القانون العام الجزائري والمقارن، جامعة الجيلالي الياصب، سيدي بلعباس، الجزائر، المجلد 06، العدد 01، 2020، ص 96.

يهدف المرفق العام باعتباره النشاط الإيجابي للدولة إلى تلبية حاجيات الجمهور، ويرتكز في سبيل تلبية هذه الاحتياجات على مبادئ عامة ضرورية، حيث كان في ظل الدولة الحارسة والدولة المتدخلة ينظر إلى المواطنين كعقبة في تقدم الإدارة العامة غير أنه ومع تطور مفهوم المرفق العام ونظامه القانوني، أصبح ينظر إليهم كهدف يجب إرضائه، وتغيرت معه النظرة القديمة لتتحول إلى هدف تصبو إلى تحقيقه السلطة العامة.

يسعى المرفق العام إلى تحقيق المصلحة العامة التي تقرها وتحميها القوانين وتكرسها مؤسسات الدولة، تحكمها مبادئ وتنفذها الأجهزة الإدارية وتحميها القوانين، هذه المبادئ نوعان منها الكلاسيكية ضامنة للمصلحة العامة، والتي تعد قيود مفروضة على مسيري المرافق العامة، سواء كان ذلك من قبل أشخاص القانون العام أو أشخاص القانون الخاص، وبغض النظر عن وسائل تحقيق النشاط المرفقي أو الشخص المكلف بتحقيقه أو النظام القانوني الذي يخضع له، يخضع لمبادئ عامة أساسية لا غنى عنها، تتمثل في: الاستمرارية، التكيف، والمساواة.¹

تطلب الأمر تبني مبادئ جديدة تهدف إلى تحسين الخدمات العامة، عن طريق بلوغ الفعالية المطلوبة التي تلازم تحقيق المصلحة العامة، والتي تختلف حسب نوع المرفق، حيث تتجلى إما في صورة تحسين الخدمة العمومية المقدمة، أو في تحقيق النوعية والجودة والمردودية، وهو ما سعت الدولة لتحقيقه لترميم علاقتها بمواطنيها وكسب الاستقرار الاجتماعي بالتحول من التلبية الكمية للخدمة العمومية إلى التلبية الكيفية لها.

وبالتالي، وجب التطرق أولاً إلى المبادئ الداعمة لسير المرفق العام وتحسين خدماته، ثم التطرق ثانياً إلى المبادئ المكرسة للمصالح العام ولفعالية المرفق العام.

المطلب الأول: المبادئ الداعمة لسير المرفق العام وتحسين خدماته

كانت المرافق العامة في السابق تمثل الدولة وتحاول إرضاء احتياجاتها قبل احتياجات المواطنين، وكان ينظر إلى المواطنين على أنهم مجرد مخاطبين بالقرار لا غير، بل ويعتبرون كعنصر سلبي يعيق عمل الإدارة وتقدمها،² وبتطور دور الدولة طرأت تحولات مست القانون العام

¹ - بودرع حضرية، مرجع سابق، ص 176.

² - هوشات فوزية، مرجع سابق، ص 115.

أفضت إلى تطور فكرة المرفق العام لتصبح فكرة مسايرة لتطور احتياجات المواطنين وتوسعي لكسب رضاهم واسترجاع ثقتهم بعد أن فقدت بمرور السنين.

يحتاج المرفق العام من أجل التكفل باحتياجات المنتفعين، إلى التقيد بمجموعة من المبادئ، منها التي تدعم السير الحسن للمرفق، وحرية الوصول إلى الخدمة العمومية للجميع عبر إقليم الدولة، ومبادئ أخرى ضمانة لمشاركة المواطنين في التدبير العمومي.¹

وعليه، وجب التطرق أولاً إلى مبدأ حياد المرفق العام، وثانياً إلى ترقية مبدأي حرية الوصول والشفافية والمشاركة في تدبير الشؤون العامة.

الفرع الأول: مبدأ حياد المرفق العام

يعد المرفق العام الوجه الإيجابي لنشاط الإدارة، ومن المتعارف أن الدولة تعمل من خلال مرافقها العامة على تلبية احتياجات المواطنين، لكن المرفق العام باعتباره كيان معنوي يستخدم وسائل متعددة لتلبية هذه الحاجات، منها القانونية المتمثلة في القرار الإداري والعقد الإداري ومنها المادية وبشرية، هاته الأخيرة، تعتبر عصب العمل الإداري ككل، إن لم نقل، أنها الوسيلة الأساسية التي ترسم العلاقة بين المرفق العام والمنتفعين من خدماته.

تتمثل الوسيلة البشرية في الموظف العام، والذي يمثل المرفق العام أثناء تقديمه للخدمة المطلوبة وجب عليه أن يسبغ عمله بالحياد التام، وعلى هذا الأساس، ظهر مبدأ عام هو مبدأ حياد المرفق العام الذي تربطه علاقة مباشرة بمبدأ المساواة بين المنتفعين من خدمات المرفق العام.

وبالتالي، سننتظر أولاً إلى صور مبدأ حياد المرفق العام وعلاقته بمبدأ المساواة، وثانياً إلى مظاهر تحيز المرفق العام وسبل الحد منها.

أولاً: صور مبدأ حياد المرفق العام وعلاقته بمبدأ المساواة:

عرف الحياد من خلال الموازنة بين الموظف العام وممارسة الحرية العامة، على اعتبار أن الموظف العام يشغل وظيفة عامة وجب أن يقوم بأعبائها على أكمل وجه وأن يلتزم بمقتضياتها،

¹ - غربي فريد، أحمد فنيديس، المبادئ الحديثة للمرفق العام وتحقيق رضا الجمهور، مجلة الحقوق والحريات، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، المجلد 12، العدد 01، 2024، ص 89.

بحيث يكون موضع ثقة المواطنين كافة مهما كانت عقائدهم ومذاهبهم،¹ بمعنى أن الموظف باعتباره الوسيلة البشرية التي تسهر على تقديم الخدمة لطالبيها، يقع عليه التزامين متنازعين أولهما التزام وظيفي اتجاه الإدارة العامة، يتعلق بالقيام بالأعباء اليومية بكل احترافية ونزاهة وحيادية، وثانيهما يتمثل في تقديم الخدمة دون تمييز بينهم، وهذه قمة الحيادية الوظيفية.

الحياد مبدأ قوي، يرتبط بشكل لا يمكن إنكاره بإنشاء التعليم الإلزامي وبالمساواة، فالحياد يضمن المساواة في المعاملة، وهو في المقام الأول مادي: فالقرارات لا يجب أن تملأها المكاسب الشخصية للوكلاء، الذين يعتبر عدم اهتمامهم نتيجة طبيعية لواجبهم في الاستقامة، ولكنه أمر فكري: إذ يتعين على الإدارة أن تحترم الضمير لكل فرد، ويجب ألا تمارس التمييز لأسباب سياسية أو دينية أو عنصرية.²

أ: صور مبدأ حياد المرفق العام:

يعكس مبدأ الحياد متطلبات مبدأ المساواة والذي تقوم عليه عملية تقديم الخدمة العمومية ويجسده، وهو بذلك يؤثر على ضمان الحقوق والحريات العامة التي يتم تنفيذها من خلال هذه العملية،³ بحيث للحياد صورتين، فإما أن يكون حياد سلبي يفيد عدم تمييز المرفق العام بين المنفعين بخدماته بسبب آرائهم، أو حياد إيجابي يتطلب تدخل الدولة لضمان حماية وصيانة آرائهم. وبالتالي، من أجل التعرف أكثر على صور حياد المرفق العام، نتطرق أولاً إلى الحياد السلبي، ثم نتطرق ثانياً إلى الحياد الإيجابي.

1-الحياد السلبي:

يكون حياد سلبي يفيد وجوب عدم تمييز المرفق العام بين المنفعين بخدماته بسبب آرائهم،⁴ لكن يتم الخلط أحيانا بين الحياد والمساواة، وينتج في كثير من الأحيان مباشرة عن مضامين هذه

¹ لبيد مريم، الضمانات القانونية لمبدأ حياد الإدارة في الجزائر، مذكرة لنيل الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، تخصص: الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر 1، 2013، 2014، ص 44.

² - Giraudon Anne, op. cit, p 20.

³ - Caroline BOYER-CAPELLE, le service public et la garantie des droits et libertet, these pour l'obtention du grade de docteur de l'universite de limoges, discipline : droit public, faculte de droit et des sciences economiques, universite de limoges, 2009, p 352.

⁴ - لبيد مريم، مرجع سابق، ص 43.

القاعدة التي تتطلب عدم التمييز في تقديم الخدمة العامة على أساس الدين أو الآراء أو غيرها،¹ ويعد نتيجة مباشرة لمبدأ المساواة، حيث يضمن الحياد الولوج الحر لجميع المنتفعين للمرفق العام دون تمييز، يلزم الأنشطة اليومية للمرفق العام، تجسده نزاهة أعوان الإدارة وحظر كل أشكال التمييز مهما كانت.²

يضمن القانون عدم تحيز الإدارة أثناء تقديمها لخدمتها العامة لمواطنيها، بحيث تلزم برد معلل على الطلبات التي تتطلب إصدار قرار إداري، بل أكثر من ذلك، هي ملزمة في إطار احترام الشرعية، بأن تتعامل معهم بكل حياد، وأداء الخدمة العمومية بدون أي تماطل.³

وبالتالي، فإن الحياد المقصود هو الحياد الذي يركز على عدم التمييز بين المنتفعين بخدمات المرفق، أي النظر إلى كل من يتقدم إلى المرفق العام كأنه غاية في حد ذاته أنشأ المرفق العام لتلبية احتياجاته ولولا هذا المواطن لما وجد المرفق العام من الأساس.

2-الحياد الإيجابي:

تقدم المرافق العام خدمات عامة للجمهور، وفي سبيل تقديم هذه الخدمات هي ملزمة بالحياد، لكن ساد الاعتقاد أن حياد المرفق العام يكون بعدم تمييزه بين المرتفقين، وتقديم الخدمة بدون تماطل، والذي يعرف بالحياد السلبي، قوامه عدم القيام بعمل، إلا أن هناك صورة أخرى للحياد يغفل عنها الكثير، وهي الحياد الإيجابي، والذي قوامه القيام بعمل.

وبالرجوع إلى المرسوم المنظم لعلاقة الإدارة بالمواطن، والذي يؤكد على واجب حماية حريات وحقوق المواطن التي اعترف له بها الدستور والتشريع المعمول به، محددا على من يقع على عاتقه هذا الواجب في جميع المؤسسات والإدارات والهيئات العمومية وأعوانها، ضف إلى ذلك، ألزم المواطن هو الآخر بواجب المساهمة في تحسين سير الإدارة، عن طريق تمكينه من تقديم اقتراحاته وملاحظاته لتحسين الخدمة العمومية، من خلال دفاتر ملاحظات مفتوحة وموضوعة تحت

¹ - Caroline BOYER-CAPELLE, op. cit, P 352.

² - سليمان حاج عزام، مرجع سابق، ص 146.

³ - المادة 26 من التعديل الدستوري 2020، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، المتعلق بالتعديل الدستوري 01 نوفمبر 2020، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 82 المؤرخة في 30 ديسمبر 2020.

تصرفه لدى كل مصلحة عمومية، وعبر كل وسيلة أخرى،¹ والذي يفهم منه فتح المجال أمام المواطن للتعبير عن رضاه أو عدم رضاه على الخدمات المقدمة من طرف الإدارة، أو اقتراح حلول لذلك حسب منظوره الخاص، وهذه قمة الديمقراطية التشاركية.

وعلى هذا الأساس، يتطلب الحياد إيجابي تدخل الدولة من أجل ضمان حماية أراء المواطنين،² بمعنى تدخل الدولة لكفالة حرية الرأي والتعبير، باعتبارهما من الحريات الأساسية اللتان يضمنها القانون وحفاهما المؤسس الدستوري بحزمة وقدر هام من الحماية، والذي يستشف من عبارة " لا مساس بحزمة حرية الرأي"، والتي تشمل حرية ممارسة العبادات وما يتبعها، وحرية الاجتماع والتظاهر السلمي، واللذان تمارسان بمجرد التصريح بهما،³ لكن تدخل الدولة بهذا الشكل، يكون في كنف الديمقراطية التشاركية وفي حدود ما يسمح به القانون.

وبالتالي، نلاحظ حرص السلطة العامة ومن بعدها المشرع على إرساء قواعد الحياد في مرافقها العامة، وذلك عن طريق جملة من الإصلاحات التي بادرت بتحقيقها في معظم النصوص القانونية المتعلقة بالمرافق العامة، وعلى وجه الخصوص تلك المتعلقة بتنظيمها وتسييرها، بل أكثر من ذلك، ضمان علاقة جيدة بين الإدارة والمواطن.

ب: علاقة مبدأ حياد المرفق العام بمبدأ المساواة:

يرتبط مبدأ حياد المرفق العام في صورته السلبية ارتباطا وثيقا بمبدأ المساواة، على اعتبار أنه وسيلة في يد السلطة العامة تستخدمه بالشكل الذي يتيح لها احترام المساواة في الحصول على الخدمة العمومية، ويعتبر في نفس الوقت ضمانا للمواطن من تحيز المرفق العام.

كما يعد واجبا ينبع من وضع المرفق العام، على اعتبار أن إنشائه مرتبط في الأصل بتقديم الخدمة العمومية تحقيقا للمصلحة العامة، والعمل على فعاليتها قدر المستطاع، بمعنى أن المرفق العام وجد لخدمة المواطن وتلبية احتياجاته سواء بشكل مباشر أو غير مباشر.

¹ المواد 02، 33 من المرسوم رقم 88-131.

² لبيد مريم، مرجع سابق، ص 43.

³ المواد 51، 52 من التعديل الدستوري 2020، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي 20-442.

وبالتالي، تتجلى علاقة مبدأ حياد المرفق العام بمبدأ المساواة، من خلال كونه أحد وسائل احترام المساواة بين المواطنين في الحصول على الخدمة العمومية، كما يعد واجب ينبع من وضع المرفق العام في حد ذاته.

1- أنه أحد وسائل احترام المساواة:

يفترض الحياد أن الموظفين أو المستخدمين يستفيدون من المعاملة المتساوية طالما أنهم يجدون أنفسهم في وضع مماثل وأنهم لا يتمتعون بأي امتيازات أو حرمان على أساس تمييزي، حيث يشكل حياد المرافق العامة أحد وسائل احترام المساواة، كواجب مفروض على الموظفين لصالح المستخدمين، ولكنها تخدم أيضا مصلحة الموظفين في سياق توظيفهم والتقدم في حياتهم المهنية،¹ وبذلك يعد مبدأ الحياد أحد امتدادات مبدأ المساواة، والبعد الحديث الذي تستهدفه الإدارة في سبيل تحقيق الصالح العام ومن خلال حسن تأدية المرفق العام لمهامه.

وبالتالي، يعتبر مبدأ الحياد المرفق العام أحد وسائل احترام المساواة، من خلال الاستفادة من المعاملة المتساوية بين نفس الفئة متى توافرت نفس الأوضاع، فهو واجب على موظفي المرفق تجاه المستخدمين، ضف إلى ذلك، واجب يقع على القائمين على المرفق العام، في اختيارهم للموظفين وتقدمهم في حياتهم المهنية، دون محاباة أحدهما عن الآخر، فمتى تحقق هذا الأخير بشكل جيد، سيتحقق حياد الموظف تجاه المستخدمين، لأنه مبدأ ينبع من الإحساس به بالدرجة الأولى قبل العمل على تحقيقه على أرض الواقع للمرتفقين.

2- يعد واجب ينبع من وضع المرفق العام:

ينبع واجب الحياد مباشرة من وضع المرفق العام، بحكم تمتع الجميع بحرية إبداء آرائهم كحرية دستورية، غير أن هذه الحرية تكون ممنوعة تماما إذا تعلق الأمر بموظفي المرفق العام، هذا المنع ضروري حتى لا يشكك البعض في حيادية المرفق العام،² وهو بذلك أكثر من مجرد المساواة

¹- Caroline BOYER-CAPELLE, op. cit, P 353.

²- غربي فريد، أحمد فنيديس، المبادئ الحديثة للمرفق العام وتحقيق رضا ...، مرجع سابق، ص 92.

في الواقع، فهو يسعى إلى الحفاظ على حرية ضمير الموظفين ضد أي تأثير صادر عن المرفق العام.¹

وبالرجوع إلى التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020، نجده نص صراحة على مبدأ حياد الإدارة في الفقرة الرابعة من المادة 26 منه من خلال تأكيده على أن الإدارة تتعامل بكل حياد مع الجمهور في إطار احترام الشرعية، وأداء الخدمة بدون تماطل²، بمعنى أن المشرع الجزائري الزم الإدارة بواجب الحياد التام وأداء الخدمة العمومية التي يطلبها الجمهور بالشكل الذي يرضيه وبالسرية المطلوبة والذي نستشفه من عبارة "بدون تماطل" والتي تعني ضمناً السرعة في تقديم الخدمة، لطالبيها وفق ما يتطلبه القانون وبالكيفية المطلوبة.

ثانياً: مظاهر تحيز المرفق العام وسبل الحد منها:

تعتمد السلطة العامة إلى إنشاء المرفق العام بما تملكه من سلطة تقديرية واسعة في إنشاء المرفق من عدمه، لما تكتسبه الخدمة العمومية المراد تليتها من أهمية في تحقيق المصلحة العامة، لكن قد تعترض تلبية هذه الخدمات بعض التصرفات السلبية التي تحول دون تقديم المرفق العام للخدمة العمومية بكل حياد ومساواة لطالبيها.

يعد المرفق العام غير فعال متى تخللته مظاهر التحيز لأفراد على حساب أفراد أخرى من المنفعين من خدمات المرفق، وعليه، فإن هذه المظاهر قد تحول دون حصول الأفراد على الخدمة العمومية، أو طول انتظارهم للحصول عليها، سواء كان ذلك بفعل تماطل المرفق في تقديمها، أو بفعل التحيز الظاهر في تقديمها.

ومن هذا المنطلق، وجب التطرق أولاً إلى مظاهر تحيز المرفق العام، ثم التطرق ثانياً إلى سبل الحد منها.

أ: مظاهر تحيز المرفق العام:

¹- Caroline BOYER-CAPELLE, op. cit, P 354.

²- التعديل الدستوري 2020، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي 442-20.

يعتبر قوام نشاط المرفق العام على القرار الإداري الذي تتخذه الجهة المختصة بإصدارها في سبيل تقديمها للخدمة العمومية، والتي قد تكون قرارات إيجابية أو قرارات سلبية، وفي كل الأحوال وجب أن تؤدي الغرض من إصدارها.

لكن في حالات عديدة قد يسيء مصدر القرار من استعمال سلطاته، سواء كان ذلك بصورة عمدية أو بصورة غير عمدية، عن طريق قيامه بممارسات سلبية تؤثر سلبا على حياد المرفق العام وتقوض ثقة ورضا المواطن فيه، حيث تدور مظاهر تحيز المرفق العام في مجملها في فلك الممارسات السلبية التي تحيط باتخاذ القرارات المتعلقة بالمرفق العام، ضف إلى ذلك، تبعية المرفق العام في حد ذاته وخضوعه لإملاءات السلطة التنفيذية.

وبالتالي، سنتعرف أولا إلى الممارسات السلبية في اتخاذ القرار، ثم نتعرف ثانيا إلى إملاءات السلطة التنفيذية وتأثيرها السلبي على حياد المرفق العام.

1- الممارسات السلبية في اتخاذ القرار:

يفترض كأصل عام، حياد القائمين على رأس السلطات الإدارية خاصة عند إصدار القرارات الإدارية، التي تمنحها بعض من المرافق العامة بصورة مؤقتة أو نهائية إلى بعض المنظمات تحقيقا للصالح العام، وذلك بهدف التكفل الحسن بتلبية الخدمة العمومية لكافة المواطنين أو بتخصيصها لبعض الفئات العينة، نظرا لما تتطلبه خدمتهم من عناية.¹

لكن يمكن أن تنشأ مشكلة الحياد للسلطات الإدارية، عندما يطلب منها وضع المباني التي تحت مسؤوليتها تحت تصرف المنظمات السياسية أو النقابات العمالية، والقرار هنا يرتبط كل الارتباط بعدم إعطاء الانطباع بأن الوسائل الإدارية تستخدم بشكل تفضيلي من قبل مثل هذه المجموعة أو الاتحاد،² بمعنى أن القرار المتخذ يجب ألا يكون بشكل متحيز بأي شكل من الأشكال أو يرضخ لتأثير الممارسات البيروقراطية أو التفضيلية.

2- إملاءات السلطة التنفيذية (التبعية):

¹ - غربي فريد، أحمد فنيديس، المبادئ الحديثة للمرفق العام وتحقيق رضا، مرجع سابق، ص 93.

² - Michel Rousset, Olivier Rousset, op. cit, p 121.

يفرض مبدأ الحياد على السلطات العامة عدم التحيز، كونه يشكل مصدر تهديد للحريات الفردية، ولا يضمن النزاهة والمصادقية نحو الجهات الفعالة في السوق، بحيث يظهر تحيز الأدوار التقليدية للإدارة بالنظر إلى تبعيتها للسلطة التنفيذية وتأثرها بالنزعات الحزبية والسياسية والدينية في بعض الأحيان، مما يجعلها في وضعية غير حيادية اتجاه الأعوان الاقتصاديين، خاصة في النشاطات التي تتدخل فيها الدولة ممثلة بمؤسساتها العمومية.¹

فإذا كانت هناك نشاط ما تمارسه الدولة مباشرة أو عن طريق مؤسساتها العمومية، وتتنافس في ذلك النشاط مع القطاع الخاص، فمن المفترض فيها أن تكون محايدة تجاه المتعاملين المتنافسين في مجال ذلك النشاط.

وبالتالي، نستنتج أن هناك تأثير سلبي ملموس ناتج عن الممارسات البيروقراطية والمحابة والمحسوبية، التي يمارسها بعض القائمين على المرفق العام، أو بعض الموظفين المخولين صلاحية تقديم بعض الخدمات العمومية بشكل مباشر إلى طالبيها من المواطنين، والتي تتجلى بوضوح من خلال المعاملة التفضيلية للبعض على البعض الآخر، الأمر الذي نتج عنه نظرة ضبابية من طرف المواطنين إلى للمرفق العام، وترسخ تصور سلبي لديهم للحصول على الخدمة بأنه لا يمكن الاستفادة من هذه الخدمات، إلا بالمرور على مثل هذه الممارسات، بل أصبح من المتواتر اللجوء إلى مثل هذه الممارسات بشكل تنافسي بينهم، والذي ينذر بالخطر المحدق على الأمن العام هذا من جهة، ومن جهة أخرى، تساهم إملاءات السلطة التنفيذية في بعض الأحيان، في الحيلولة دون تقديم الخدمة العمومية بكل فاعلية، وما ينجر عنها من تفويض لحياد المرفق العام، والذي يتجلى عن طريق سلطة الأوامر التي تتمتع بها إزاء القائمين على المرفق العام، إما لانفرادها بسلطة التعيين في الوظائف العامة، أو للوصاية التي تملكها لتنفيذ السياسة العامة للدولة، والذي قد ينتج عنه في بعض الحالات الاستخدام السيئ للسلطة، سواء لتحقيق أغراض شخصية لأطراف معينة أو بهدف الحصول على مزايا خاصة من خلال ذلك.

وبالتالي، وجب على المشرع الجزائري الحرص كل الحرص على تدارك الأمر، من خلال وضع آليات قانونية للرقابة تحد من مثل هذه الممارسات السلبية التي تصدر من قبل القائمين على المرفق العام أو من موظفيه، عن طريق ضمان رقابة قضائية فعالة تتميز بالاستقلالية التامة،

¹ - سلطاني نجوى، بوصنوبرة خليل، مرجع سابق، ص 470.

بالإضافة إلى إعمال الرقابة الإدارية، عن طريق تأهيل موظفين للقيام بهذه المهام من خلال الرجوع إلى شكاوى واقتراحات المواطنين كمقياس ونقطة انطلاق تركز عليها لمجابهة كل الممارسات السلبية التي تسجل، ووضع أطر قانونية وتنظيمية في هذا الخصوص، تلزم الكل بدون استثناء وتبين لهم الجزاءات الإدارية الردعية التي من الممكن أن تطالهم، ضف إلى ذلك، تدعيم روح الرقابة الذاتية لدى الموظف العام، وتشجيع عليها وتحفيزه معنويا وماديا حتى يستمر على ذلك، وحمايته من كل تعسف في استعمال السلطة قد يكون سببا في تقويض عزمته هذا من جهة، ومن جهة أخرى، العمل على حد من إملاءات السلطة التنفيذية، من خلال رسم حدود وظيفية لتبعية المرفق العام لها، حيث يفترض فيها أيضا خضوعها لمبدأ الحياد في إطار احترام الشرعية، والذي يتطلب عدم إفراطها في استعمال حقها في الأمر بعدما أصبح الاتجاه اليوم صوب وضع القواعد المنظمة لحياة المجتمع وهو الأصل، وتبقى سلطتها في فرض إملاءاتها عن طريق الأوامر كاستثناء تستعمله خاصة في حالة وجود خطر محقق بالوحدة الوطنية، والذي يحقق قمة الحياد في تقديم الخدمة العمومية.

ب: سبل الحد من مظاهر تحيز المرفق العام:

تعتبر الممارسات السلبية التي تعترض تدبير المرفق العام من المظاهر التي تأثر بشكل سلبي على تحسين وتجويد الخدمة العمومية فيه، وسببا في خلق جو من القلق وعدم الرضا لدى المنتفعين من خدمات المرفق العام، غير أنه في ظل وجود مثل هذه المظاهر التي تحول دون تحسين الخدمة العمومية، من خلال ما تسببه من مشاكل تمس بحياد المرفق العام، دعت الضرورة إلى البحث على سبل للحد منها ووضع حد لها.

الأمر الذي يدفعنا للبحث والتعمق في سبل الحد من مظاهر تحيز المرفق العام، بهدف التوصل في الأخير إلى مدى مساهمة ذلك في تحسين الخدمة العمومية واسترجاع ثقة الجمهور فيها، ونيل رضاه عن هذه الخدمات.

وعليه، تم تبني آليات رقابة فعالة لمجابهة الممارسات السلبية، وتبني نظم متطورة وعصرية لدعم حياد المرفق العام.

1- وضع آليات رقابية فعالة للقضاء على الممارسات السلبية:

يعتبر المرفق العام أداة لتلبية احتياجات الجمهور من خدمات عمومية ضرورية تحقيقا للصالح العام، حيث كانت المرافق العمومية في ظل النظام الاشتراكي تحت هيمنة السلطة التنفيذية، لكن مع تطور دور الدولة وتبني مبادئ جديدة وجب وضع آليات رقابية فعالة للقضاء على الممارسات السلبية للقائمين على المرافق العامة، تتمتع بالاستقلالية وسلطة من نوع خاص تخولها القدرة على الكشف عنها وإيجاد الحلول العملية لتقويضها.

يمكن تفعيل الرقابة على الممارسات السلبية التي تنفّش بشكل رهيب في المرافق العامة عن طريق وضع آليات حديثة لمواجهةها، بشكل يمكن القائمين على المرافق العامة من التصدي لها، سواء من خلال رقابة الرئيس على المرفق، أو عن طريق تفعيل الدور الذاتي للموظف العام في الرقابة الذاتية التي تنصب على تصرفاته تجاه المستفيدين من الخدمة، أو من خلال الرقابة الغير مباشرة الممارسة على الهيئات المفوضة لتسيير وإدارة مرفق عام.

2- تبني نظام الإدارة الإلكترونية لدعم حياد المرفق العام:

ساعدت التطورات التكنولوجية على ظهور نظام الإدارة الإلكترونية والمرافق العمومية الإلكترونية، والتي تتيح إقامة علاقات متينة بين المواطن والدولة، لأن المعاملات تتم فيها آليا دون الحاجة إلى اتصال مباشر مع الموظفين، الأمر الذي يحقق حيادية المرفق ويقضي على المحسوبية، ويدعم الثقة لدى المواطن،¹ والذي يؤكد ويدعم مبدأ المساواة، وبذلك يتلأشى التمييز بين المواطنين.²

لأن الإدارة الرقمية بما تمثله كأسلوب متطور أعتمد لتقديم الخدمات، مستهدفة بذلك اختصار الإجراءات البيروقراطية المؤرقة لحياة المواطنين، وإتاحة المعلومات والمعطيات بطريقة سرية وأمنة، ما يرفع من درجة الشفافية الإدارية للأجهزة التنفيذية، ويسهل عملية رقابتها، والذي يرفع كفاءة الأداء الحكومي بالإضافة إلى ترشيده للاتصال.³

¹ - نوال أحمد سارو الخالدي، مرجع سابق، ص ص 293، 294.

² - شهرزاد مناصر، أثر الإدارة الإلكترونية على المبادئ التي تحكم المرافق العامة، مجلة البحوث والدراسات، جامعة الوادي، الجزائر، المجلد 16، العدد 02، 2019، ص 119.

³ - فوزية صادقي، مرجع سابق، ص 109.

لكن كفالة مبدأ الحياد وحده غير كافي لتحسين الخدمة العمومية لوحده بل يتطلب مبادئ أخرى تضمن للمواطنين حقهم في الاستفادة من خدمات المرفق العام بالإضافة إلى شمولية تقديم الخدمة العامة عبر كامل إقليم الدولة، وهو ما يطلق عليه بمبدأ حرية الوصول والبساطة.

الفرع الثاني: ترقية مبدأي حرية الوصول والشفافية والمشاركة في تدبير الشؤون العامة

لم يعد المواطن في العصر الحالي، يطالب بوجود مرافق عمومية توفر له خدمات عمومية تلبي تطلعاته، بل أصبح يطالب بوجود مرافق تقدم له خدمات ذات نوعية وجودة عالية، وبذلك تحول دور الدولة من مجرد تقديم الخدمة الكمية إلى دولة تحاول تقديم الخدمة العمومية بطريقة كيفية، مستهدفة في ذلك تحقيق المصلحة العامة وبلوغ فعالية المرفق في تلبية للخدمة العمومية، وذلك من خلال تمكين المواطن من الوصول للخدمة المطلوب تحقيقها بكل شفافية.

لكن مع تغير تطلعات المنتفعين من خدمات المرفق العام إلى خدمات عامة متاحة دون تعقيدات إدارية بيروقراطية تقيد حقهم في الاستفادة منها بشكل سريع وبسيط وشامل وبكل حرية، دفع بالسلطة العامة إلى محاولة إيجاد سبل وقنوات من أجل ترقية المرافق العامة حتى تصبح متاحة أمام المواطن، تركز على شفافية العمل العمومي ومشاركة المواطنين في تدبيره من خلال آرائهم واقتراحاتهم في سبيل تحسين الخدمة فيه.

وبالتالي، نتطرق أولاً إلى ترقية مبدأ حرية الوصول للمرافق العمومية، ثم نتطرق ثانياً إلى ترقية مبدأ الشفافية والمشاركة في التدبير العمومي.

أولاً: ترقية مبدأ حرية الوصول للمرافق العمومية:

يعتمد المواطن في سبيل تلبية احتياجاته على نشاط الدولة، والذي يسعى إلى يتحقق المصلحة العامة، عن طريق حسن تلبية الخدمة للجمهور، سواء كان تحقيق ذلك بشكل مباشر أو بشكل غير مباشر من خلال مرافقها العامة، إلا أنه قد تواجه المواطن طالب الخدمة صعوبات قد تحد من حريته في الوصول للمرفق العام.

هذه الصعوبات قد تكون ناتجة عن بعض التصرفات البيروقراطية أو بسبب بعد هذه المرافق عنه وعدم توفرها في الحيز الذي يعيش فيه، أو لوجود بعض القيود تمنعه من الحصول على الخدمة العمومية.

ومما سبق، وجب في مقام أول الوقوف على المقصود بمبدأ حرية الوصول إلى الخدمة العمومية وعلاقته بمبدأ المساواة، ثم التعرف على أبعاد هذا مبدأ.

أ: المقصود بمبدأ حرية الوصول وعلاقته بمبدأ المساواة:

تنشأ علاقة وثيقة بين المواطن والمرفق العام، على اعتبار أن المرفق العام أنشأ بغرض تلبية خدمات عمومية هي في الأصل موجهة له، ومن دون هذا الأخير لا يمكن أن يوجد المرفق العام، وعليه، من الضروري توفير ضمانات لهذا المواطن تمكنه من حريته في الوصول إلى الخدمة العامة بالشكل الذي يرضيه وفي حدود الإمكانيات المتاحة للدولة.

وعلة هذا الأساس، أصبح المواطن اليوم يطالب بضمان حرية وصوله للخدمة العمومية التي توفرها المرافق العمومية له وبالشكل الذي يرضيه، ما يتطلب منا البحث عن المقصود بهذا المبدأ، ثم تبيان علاقته بمبدأ المساواة.

1- المقصود بمبدأ حرية الوصول:

يعتبر احترام حرية وصول المواطنين إلى خدمات المرافق العامة مبدأ هام وضروري يعبر في طياته على المساواة أمام المرافق العمومية، لذا من الضروري التعرف أولا إلى المقصود بمبدأ حرية الوصول، ثم التطرق ثانيا إلى علاقة مبدأ حرية الوصول بمبدأ المساواة، لما لهذا المبدأ من أهمية.

تعد إمكانية الوصول فكرة واسعة مرتبطة بمبادئ المساواة في حق الوصول المتساوي إلى الخدمة والاستمرارية، تتعلق بشروط التسعير، والمشاكل الزمنية أو المكانية كساعات العمل، والتغطية الإقليمية للخدمات العامة والمسافة المقطوعة للوصول إليها، والعقبات المادية التي قد تواجه المستفيدون المعوقون أو كبار السن، وبساطة إجراءات الحصول عليها، إلا أنه لم يتم تعريفها

بشكل دقيق، وفي الواقع، تتعلق بالتعاطف والآداب وإمكانية الوصول الجغرافي والزمني، وبتطبيق مبادئ المساواة والشفافية.¹

2- علاقة مبدأ حرية الوصول بمبدأ المساواة:

يرتبط مبدأ حرية الوصول بمبدأ المساواة، لما يلعبه ضمان الإنصاف في تغطية التراب الوطني بالمرافق العامة وانتشارها عبر كامل الإقليم، من ترسيخ لمبدأ المساواة بين المرتفقين في الاستفادة من خدمات المرفق العمومي،² وعليه، فإن ضمان تقريب الإدارة من المواطن من خلال كفاءة انتشار المرافق العامة عبر كامل التراب الوطني، أصبح من أولويات السلطة العامة في الدولة لتخفيف العبء عن المرافق العامة الموجودة، من خلال المضي قدما في مسعاها هذا حسب قدراتها المتاحة، وعلى ذلك، يمكن القول أن تطبيق هذا المبدأ ليس بالأمر المستحيل بل يجب على السلطة العامة بذل الجهود الكافية لتطبيقه ولو نسبيا على مراحل إلى غاية بلوغ الهدف المسطر من قبلها.

انطلاقا من أن الخدمة العمومية خدمة أساسية، يكون حق الاستفادة منها مكفولا لكل المواطنين دون تمييز، ومن ثم فإن هذه الخدمة ينبغي أن تكون في متناول جميع المواطنين، والسماح لهم بالوصول إليها بشروط مواتية لقدراتهم ومستويات معيشتهم،³ بمعنى يجب ضمان حق الكافة في الوصول للخدمة العامة بشكل متكافئ دون تمييز بينهم، وحسب قدرتهم التكلفة كون المرفق العام في الوقت الحالي ليست كلها مجانية.

ب: أبعاد مبدأ حرية الوصول:

لما كانت المرافق العامة الوسيلة المثلى لتقديم الخدمة العمومية، بحيث تعمل الدولة على توفيرها للكافة وبدون استثناء، وتضمن الوصول إليها كحرية من الحريات الأساسية التي يتمتع بها

¹- William Sabadie, contribution a la mesure de la qualite percue d'un service public, thèse Pour l'obtention du titre de Docteur ès Sciences de Gestion, Université des Sciences Sociales- Toulouse 1, France, 2001, p 135.

²- بوالشعور وفاء، المبادئ التي تحكم المرافق العمومية على ضوء التعديل الدستوري 2020، مجلة هيرودوت للعلوم الإنسانية والاجتماعية، مؤسسة هيرودوت للبحث العلمي والتكوين، الجزائر، المجلد 06، العدد 02، 2020، ص 691.

³- عتاب كلثوم، مكي الدراجي، الخدمة العمومية المعاصرة (ضرورة التغيير وحتمية التطوير) دراسة متأصلة في المفاهيم والمبادئ، المجلة الدولية للبحوث القانونية والسياسية، جامعة حمة لخضر، المجلد 05، العدد 02، 2021، ص ص 291، 292.

جميع المواطنين، تجسيدا لمبدأ حرية الوصول للمرافق العامة كأصل عام، لكن هذا المبدأ له أبعاد متعددة تقتزن في مضمونها مع تنوع الخدمات العامة، على اعتبار أنه هناك خدمات اجتماعية وخدمات اقتصادية وأخرى إقليمية، وعلى هذا الأساس، يتميز مبدأ حرية الوصول للخدمة العمومية بأبعاد عديدة بتعدد الخدمات العامة.

وبالتالي، وجب التطرق أولا إلى البعد الاجتماعي، ثم نتطرق ثانيا إلى البعد الاقتصادي، وأخيرا إلى البعد الإقليمي.

1- البعد الاجتماعي:

تتعلق الخدمة العمومية باحتياجات المواطنين الاجتماعية، فإن حرية الوصول لخدمات المرفق العام، بعد اجتماعي يتجسد من خلال إتاحة الوصول للخدمة للجميع دون تمييز،¹ بحيث يجب البحث عن أشكال جديدة من التواصل بين المرافق العامة والمستخدمين، والذي يتوقف على الاحتياجات والظروف المحلية، لضمان أن الخدمات العامة موجودة ويمكن الوصول إليها.²

حيث يتطلب تحقيق إمكانية الوصول ببعدها الاجتماعي للجميع بشكل متساوي:

- تبني برنامج لإصلاح الخدمة العمومية وتقريبها من المواطن، يعمل على تحسينها وتخفيف الملفات الإدارية وتقليص عدد الوثائق وتقريب الإدارة من المواطن.³
- العمل على إعلام المستخدمين بالقواعد القانونية التي تحكم علاقتهم مع المرافق العامة المسؤولة عن الخدمة العامة، عن طريق تطوير مواقع الأنترنت التي تتيح وصول المواطنين إلى الإدارة وتساعد في تنفيذ الإجراءات الإدارية.⁴
- تبسيط التفاعل والتعامل مع الخدمات المتاحة على وسائل الاتصال.⁵

¹ - Lia CAPONETTI & Barbara SAK, comment définir le service public à travers ses différentes, missions et principes ? Working Paper CIRIEC N° 2016, P 16.

² - مازن ليلو راضي، علي يونس إسماعيل، التطور الحديث في المبادئ الحاكمة للمرفق العام في فرنسا وقيمتها القانونية، مجلة كلية القانون، جامعة النهرين، العراق، 2017، ص 19.

³ - بوالشعور وفاء، مرجع سابق، ص 699.

⁴ - William Sabadie, op. cit, p 135.

⁵ - ماجدة عبد الشافي محمد، الرقمنة كآلية لإعادة هندسة المرافق العامة للحد من الفساد الإداري، الدراسات القانونية والاقتصادية، جامعة مدينة السادات، جمهورية مصر العربية، المجلد 09، العدد 01، 2023، ص 1266.

- تطوير قدرة المستخدم على تلقي هذه المعلومات المتاحة على وسائل الاتصال وفهمها.
- ترقية المساواة بين الجميع في الحصول على الخدمة بأقل جهد ووقت ودون التثقل للإدارة.¹

2- البعد الاقتصادي:

كما لها بعد اقتصادي بإتاحة الاستفادة من هذه الخدمات بأسعار في المتناول وحتى مجاناً،² من خلال ضمان حقوق المستخدمين في الحصول على الخدمات، ولجميع الفئات، والقدرة على تحمل تكاليف هذه الخدمات، بما في ذلك نظم خاصة لذوي الدخل المحدود، وهو ما يتطلب إجراء تقييم شامل للتكلفة والعائد، والحيلولة دون زيادة العبء غير المبرر على الخدمات العامة.³ والملاحظ في هذا الخصوص، هو بذل الدولة جهود حثيثة في هذا المجال من خلال التكفل بالفئات التي تحتاج إلى دعم للخصوص على الخدمة العامة بشكل مجاني في بعض المرافق العامة، غير أن الاستفادة منها تحفه بعض القيود المفروضة من قبل الدولة كشروط للاستفادة من المجانية فيها، ومثالها الحي الاستفادة من الخدمات الصحية المجانية بشرط عدم تقاضي المستفيد منها من دخل، غير أن الواقع العملي يظهر بعض التلاعبات المبررة والتي تتجلى في استفادة فئات كثيرة من الخدمات الصحية المجانية رغم قدرتهم التكاليفية على تسديد تكاليفها.

الأمر الذي يستدعي في نظرنا، إلى إعادة النظر في هذا الشرط، كونه غير مجدي على أرض الواقع، حيث نقترح على المشرع إيجاد حلول فعلية لهذه المشكلة حتى يتسنى الاستفادة من هذا النوع من الخدمات للفئات المحتاجة لها فعلياً، وذلك حتى لو تطلب الأمر إجراء التحقيقات سواء كانت سابقة للاستفادة أو لاحقة لها، وفي حالة ثبوت وجود تلاعبات في هذا الخصوص المعاقبة عليها بعقوبات إدارية للموظف المتواطئ، وبعقوبات مالية بالنسبة للمستفيد منها بطريقة احتيالية.

3- البعد الإقليمي:

لمبدأ الحق في الوصول والبساطة بعد إقليمي يتجلى من خلال ضمان تغطية الخدمات في جميع أنحاء الإقليم، فسهولة الوصول والبساطة هما الشرطان الأساسيان للخدمة الموجهة للمستخدم،⁴

¹ إبراهيم تاج، جودة المرفق العام في الجزائر من خلال عصرنة الخدمة العمومية، مجلة القانون العام الجزائري والمقارن، جامعة الجيلالي الياصب بسيدي بلعباس، الجزائر، المجلد 05، العدد 01، 2019، ص 134.

² Lia CAPONETTI & Barbara SAK, op. cit, P 16.

³ مازن ليلو راضي، علي يونس إسماعيل، مرجع سابق، ص ص 19، 20.

⁴ Lia CAPONETTI & Barbara SAK, op. cit, P 16.

بمعنى ضمان الإنصاف في تغطية التراب الوطني بالمرافق العمومية وانتشارها، والذي يبرر بترسيخ مبدأ المساواة بين المرتفقين في الاستفادة من خدمات المرفق العمومي.¹

ويجب أن يكون الوصول إلى الخدمات العامة مناسب من حيث الموقع الجغرافي ولا بد من الوجود الإداري للمرافق الخدمية في المناطق الريفية وفي الأحياء المحرومة من المناطق الحضرية،² مع البحث عن أشكال جديدة من التعاون بين المرافق العامة على أساس كل حالة على حدة، اعتمادا على الاحتياجات والخصائص المحلية، لضمان تواجدها وسهولة الوصول إليها في جميع أنحاء الإقليم.³

كما يتطلب الأمر أيضا ضرورة القضاء على التعقيدات وكثرة وغموض النصوص التشريعية والتنظيمية،⁴ ما يتطلب التبسيط والتيسير والتوضيح، وهي أداة من أدوات تحسين العلاقة بين المرفق العامة ومستخدميه.⁵

نستنتج مما سبق، أنه رغم الجهود المبذولة من قبل الدولة في تكريس وضمان مبدأ حرية الوصول للخدمة العمومية، إلا أن هناك صعوبة في تجسيده على أرض الواقع، كأثر مباشر لسوء توزيع المرافق العامة على إقليم الدولة وما يرافقه من إخلال بمبدأ المساواة في الاستفادة من خدماتها، بحيث توجد مناطق من الوطن لا تزال معزولة ولا تتوفر بها الكثير من الخدمات العمومية بالشكل الذي يلبي احتياجات ساكنتها، ويغنيها من معاناة التنقل إلى مناطق أخرى للحصول على الخدمة المطلوبة، بل أكثر من ذلك حتى عند انتقالهم لهذه المناطق البعيدة يصطدمون بواقع الانتظار الطويل للحصول على هذه الخدمة، وأكبر مثال على ذلك يتمثل في الخدمات الصحية المتخصصة.

ونتيجة لذلك، وجب على السلطة العامة العمل على توفير كافة الخدمات العمومية خاصة المتخصصة منها في كافة ربوع الوطن، وبالشكل الذي يضمن حرية الوصول إليها بأبعاده المعروفة أو تلك التي قد تظهر مع تطور المجتمع وتطلعاته المستقبلية، والذي يمكن تحقيقه من خلال إشراك كل الفواعل في المجتمع لتقدير الاحتياجات، ثم العمل المشترك بين القطاعين العام

¹ - بوالشعور وفاء، مرجع سابق، ص 691.

² - مازن ليلو راضي، علي يونس إسماعيل، مرجع سابق، ص 19.

³ - Lia CAPONETTI & Barbara SAK, op. cit, P 16.

⁴ - سليمان حاج عزام، مرجع سابق، ص 144، 145.

⁵ - Lia CAPONETTI & Barbara SAK, op. cit, P 16.

والخاص من أجل تجسيدها على أرض الواقع، برؤية استشرافية في إطار التنمية المحلية المستدامة، والتي لا يمكن تحقيقها إلا بوجود إرادة سياسية فعالة لا تخرج عن هذا الإطار. لكن ضمان حياد الإدارة وحرية الوصول والبساطة غير كافيان لوحدهما، بل يتطلب الأمر أيضا ترقية مبدأ الشفافية والمشاركة في تدبير العمومي.

ثانيا: ترقية مبدأ الشفافية والمشاركة في التدبير العمومي:

يشكل المرفق العام لبنة تطوير الدولة، لما يمثله كحلقة وصل بين الإدارة والمواطن، من خلال تلبية حاجيات المواطنين، وفق مبادئ تركز الصالح العام وتزيد من فعالية المرفق العام، وتستند على الكيف دون الكم، والتي لا تتحقق إلا بضمان شفافية العمل العمومي ومشاركة المواطنين في تدبيره، من أجل ضمان فعاليته وجودته ورضا الجمهور عنه.

يلعب مبدأ الشفافية في العصر الحالي، دور مهم في تدبير الشؤون العامة من خلال إضفاء نوع من المصادقية في العمل العمومية، ضف إلى ذلك، إشراك المواطن في تحقيق تحسين وتجويد الخدمة العمومية، بالشكل الذي يجعله يحس بدوره بحجم المسؤولية.

وبالتالي، وجب التعرف على مبدأ الشفافية والمشاركة في التدبير العمومي وأهدافه، ثم التطرق إلى متطلبات تحقيق مبدأ الشفافية.

أ: تعريف وأهداف مبدأ الشفافية والمشاركة في التدبير العمومي:

يعبر نشاط الإدارة عن قدرتها على تحقيق المصلحة العامة، والتي تتطلب وجود عمل إداري يرقى إلى طموحات السلطة العامة من جهة، وتطلعات المواطنين من جهة أخرى، بعيد عن الضبابية التي ميزته لمدة طويلة، والتي نتج عنها مرافق عامة تقدم خدمات بصورة تمييزية ودون مراعاة لرضا الجمهور عليها.

لكن الأمر قد تغير بفعل تطور فكرة المرفق العام، وتطور نظرة السلطة العامة للجمهور، والتي تغيرت من نظرة سلبية تعتبرهم فيها عقبة في وجه تحقيق المصلحة العامة إلى نظرة أكثر تطورا، تهدف إلى إرضاء رغباتهم وتطلعاتهم إلى خدمة عمومية أكثر شفافية من ذي قبل، بحيث

أصبح ينظر إليه كهدف وجب استرجاع ثقته في مرافقه العامة، وفي السلطة العامة القائمة على هذه المرافق، ضف إلى ذلك، مشاركتهم في تدبير الشؤون العامة كل حسب وجهة نظره وطموحاته. وعليه، وجب التعرف على مدى تجسيد هذا المبدأ واقعيًا، من خلال التطرق أولاً إلى المقصود بهذا المبدأ، ثم الهدف منه، لما يتمتع به من أهمية في تحسين الخدمة العمومية.

1-المقصود بمبدأ الشفافية:

يقصد بالشفافية، أن تعمل الإدارة في بيت مكشوف للعاملين والجمهور، بحيث تتضمن أنظمة تكفل العلم والمعرفة للكافة بحقيقة أنشطتها وأعمالها، وتتاح لهم بذلك القدرة على مساءلتها ومحاسبتها.¹

وذهب البعض إلى القول، أنها مقاربة تستهدف إزاحة ثقافة الإقصاء والتهميش واحتكار المبادرة في اختيار وصنع القرارات وتنفيذها، مؤكدة توسيع دائرة المشاركة والاندماج بين الدولة وهيئاتها، وبين المجتمع والقطاع الخاص بشكل عام.²

لكن في رأينا، فإن مهمة ترقية الشفافية والمشاركة في تدبير الشؤون العامة كمقاربة حديثة، تعد هدف ومطلوبة من فواعل العلاقة، بالابتعاد عن الانفرادية في اتخاذ القرارات خاصة منها المتعلقة بالشأن العام، كنتيجة حتمية لتطور العلاقة التفاعلية في الدولة من علاقة ثنائية (دولة- مواطن) إلى علاقة ثلاثية تجمع الدولة ومواطنيها والمتعاملين معها في التدبير العمومي، هذه العلاقة تعمل على تقريب وجهات النظر من أجل التوصل إلى حلول قابلة للتطبيق من طرف كافة فعند اشراك كافة أطراف العلاقة في اتخاذ قرار ما، فإن قابلية تطبيقه تكون أكثر من طرف الجميع لإحساسهم بمساهمتهم في صنع القرار ومن ثم واجب تنفيذه.

2-الهدف من مبدأ الشفافية والمشاركة في التدبير العمومي:

يعد مبدأ الشفافية والمشاركة من المبادئ الأساسية التي تحكم التدبير العمومي، هدفها وضع حد للانغلاقية التي ظلت تطبع العمل الجماعي، والدعوة إلى الانفتاح، من خلال إسهام مجموع القوى

¹ وهيبه بلباقي، مديحة الفحلة، مرجع سابق، ص 300.

² خالد تليش، المرافق العامة في الجزائر والتحولت الجديدة في دور الدولة، مجلة مقاربات، جامعة الجلفة، الجزائر، المجلد 4، العدد 3، 2016، ص 78.

الحية، خاصة الساكنة كشريك أساسي¹، بمعنى العمل على إيجاد سبل فعالة لتحقيق شفافية المرافق العام بالإضافة إلى مشاوره المواطنين بإشراكهم في صنع القرار الذي هو في الأصل موجه لتحقيق النفع العام، بحيث يعد ابتعاد عن الوحدة الانفرادية في تدبير الشأن العام، وسعيًا إلى الانفتاح على التشاور والمشاركة الجماعية التي سيكون لها الأثر الإيجابي على تحقيق الصالح العام من جهة، ومن جهة أخرى استرجاع ثقة الجمهور في مرافقه العامة.

ب: متطلبات تحقيق مبدأ الشفافية:

يعمل مبدأ الشفافية بشكل عام على إضفاء نوع من القابلية لدى الجمهور للنشاط العمومي، والذي تجسده السلطة العامة من خلال تقديم خدماتها عن طريق المرفق العام، والذي من خلاله تحتضن الدولة مواطنيها وتسهر على تلبية احتياجاتهم واسترجاع ثقتهم فيها.

لكن لا يمكن أن يتحقق مبدأ الشفافية، دون تمكين الجمهور من حقه في الإعلام والحصول على المعلومات الكافية عن الأنشطة الإدارية، والحق في المشاركة في تسير الشؤون العامة، بالإضافة إلى ضمان حقه في مساءلة المسؤولين.

1- الحق في الإعلام:

يعتبر الحق في الإعلام تحول حاسم في طبيعة نشاط الإدارة، فمن أحادية الرغبة الإدارية والتسيير من طرف واحد إلى تبني نظام الاتصالات في كنف الإدارة، يعمل على إعادة التوازن في طبيعة العلاقة بين الإدارة والمواطن، ويشكل عنصر مهم في تأسيس حكومة نزيهة وفعالة، فهو حق على الدولة احترامه والانتقال من دولة متحكمة إلى دولة يسود فيها مبدأ التشاور والشفافية².

يتم ضمان هذا الحق، من خلال إحاطة الرأي العام علما بكل ما يجري من الأنشطة الإدارية، متى ألزمت النصوص القانونية الإدارة بذلك، أو بمحض إرادتها، وهو وسيلة للحد من السرية التي تعيق سيرها، وهو بذلك سيحثها على حسن التسيير، ويكون الحق في الإعلام قد حقق حماية مبدأ

¹ خالد تليش، مرجع سابق، ص 78.

² كمال فار، الاتصال المؤسسي والخدمة العمومية في الإدارة المحلية الجزائرية دراسة حالة: ولاية وبلدية برج بوعريش، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه العلوم الثالث في علوم الإعلام والاتصال، تخصص: الاتصال المؤسسي، كلية علوم الإعلام والاتصال، قسم: علوم الاتصال، جامعة الجزائر 3، 2017، 2018، ص 140.

المشروعية وضمن حسن سير الإدارة،¹ بمعنى أنها عملية تفاعلية تعمل على ضمان وصول المعلومة للمواطنين وتحويل ردود أفعالهم إلى مدخلات لرسم سياسات عامة تشاركية، شرط وجود جهة فاعلة وسيطة بين الدولة ومواطنيها تعمل على توفير القدر الكافي من الشفافية التي تضمن المساواة الفعلية لصناع القرار.²

وما تجدر الإشارة إليه في هذا المقام، أن مبدأ الشفافية بهذا الشكل وهذا المضمون، يعد تجسيد لمبدأ العدالة، من حيث أنه يشكل ضمانة أساسية لعدم تعنت الإدارة في فرض أي قرار قد تراه مناسباً من وجهة نظرها، على الرغم من أنه من وجهة نظر الجمهور، فيه نوع من الإجحاف والمساس بحريتهم وكرامتهم التي هي فوق كل اعتبار، والذي قد يرتب عزوف من قبلهم على تنفيذ مثل هذه القرارات.

الأمر الذي يتطلب من الدولة، العمل على ابتكار آليات أكثر تطوراً وحدثاً في سبيل ضمان شفافية مرافقها العامة، تتلاءم مع الطابع الاجتماعي للدولة، والذي سيلقى استحسان الجمهور، كونه نابع من ثقافتهم الاجتماعية.

2- الحق في المشاركة:

يقصد بالحق في المشاركة، هو نظام يتيح المشاركة الحرة والدائمة للمواطنين في إدارة الشؤون العامة الإدارية، أي إشراكهم في عمليات صنع القرار وإسهامهم في توجيه وتسيير عمل الأجهزة الإدارية بطريقة مباشرة أو غير مباشرة،³ يتم النظر إليها على أنها عملية تتراوح بين الإعلام والاستماع للمواطنين، وتنفيذ الحلول المتفق عليها بشكل مشترك.⁴

ويرى البعض أن تعزيز أفضل المطالبات الفردية من خلال إشراك الجميع في عملية صنع القرار، لهذا فإن المشاركة ليست فقط قيمة مفيدة، ولكن لا بد منها لتطوير الخدمة العامة،⁵ إذ قد تكون المعلومات لدى القائم على المرفق غير كافية، لهذا فإن مشاركة الموظفين تعزز الثقة

¹ وهيبة بلباقي، مديحة الفحلة، مرجع سابق، ص 302، 303.

² وهيبة سغيري، يوسف بن يزة، مرجع سابق، ص 381.

³ وهيبة بلباقي، مديحة الفحلة، مرجع سابق، ص 304.

⁴ وهيبة سغيري، يوسف بن يزة، مرجع سابق، ص 381.

⁵ عطاب كلثوم، مكي الدراجي، مرجع سابق، ص 291.

بالمعلومات أو تصحيحها، ما ينعكس على نوعية القرارات وفعاليتها، ويدعم الثقة والدافعية إلى العمل ويزيد من درجة الانتماء ويشجع شعور الموظف بفاعليته داخل المرفق العام.¹

كما ينتج عن ترقية مبدأ المشاركة تقليل شكوك المواطنين في أغراض البرامج وتضفي عليهم مسؤولية تنفيذها، وتحقق علاقة قوية مع الإدارة، كونها آلية للعلاقات العامة، تسمح بتنفيذ أسهل للقرارات، لأن المعنيين شاركوا في صناعتها وتقبلها، وهي بذلك شرط أساسي للسير الحسن للمرافق العامة.²

3-الحق في المساءلة:

يقصد بالمساءلة، التعبير عن التزام الإدارة العامة بتقديم حساب عن طبيعة ممارستها للواجبات المنوطة بها بهدف رفع فعالية، ومعرفة الجهة المسؤولة عن العمل الإداري، ونوعية المسؤولية ومن ثم تحديد طبيعة السلوك غير القانوني لتصحيحه،³ حيث يمكن لكل مستخدم الحصول على تبليغ الوثائق الإدارية في حدود التشريع المعمول به، ومن ثم تسجيل ملاحظاتهم فيما يتعلق بالوثائق المبلغة، ويجب على المصالح العامة إبلاغ المستخدم بأسباب القرار المتخذ، وعليهم الإشارة إلى ذلك وإمكانية تقديم الشكاوى ووسائل الاستئناف.⁴

كما أن لتوفير الشفافية والوضوح التشريعي دور هام في ضبط العلاقة بين أفراد المجتمع، بحيث يتيح للأشخاص القدرة على محاسبة صناع القرار في الدولة، سواء بصفة مباشرة أو غير مباشرة عن طريق ممثليهم،⁵ ضف إلى ذلك، يمكن لأي شخص التبليغ عن جرائم الفساد إلى الجهات المختصة، وهو ما جسده المشرع الجزائري فعلا وبشكل صريح في القانون المنظم للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها، بالنص على جواز تبليغ أو إخطار

¹ فريال سيفون، مرجع سابق، ص 55.

² كمال فار، المرجع نفسه، ص 155.

³ وهيبة بلباقي، مديحة الفحلة، مرجع سابق، ص 305.

⁴ Lia CAPONETTI & Barbara SAK, op. cit, P 17.

⁵ غربي فريد، أحمد فنيديس، اجتماعية القاعدة القانونية وأثرها على جودة التشريع، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عباس لغرور بخنشلة، الجزائر، المجلد 09، العدد 02، 2022، ص 276.

السلطة من قبل أي شخص طبيعي أو معنوي لديه معلومات أو معطيات أو أدلة تتعلق بأفعال الفساد.¹

لكن الملاحظ، أنه لا يوجد ضمانات كافية للمبلغين عن جرائم الفساد في المرافق العمومية، من الضغوطات التي يمكن أن يتعرضوا لها من قبل المشكو منهم، غير الضمانات القضائية، وما قد ينتج عنه من تأثير سلبي على الجهود المبذولة في سبيل تحسين الخدمة العمومية.

الأمر الذي يتطلب العمل على إيجاد ضمانات أخرى تكفل للمبلغين عن جرائم الفساد داخل المرافق العامة بمختلف أنواعها، وسواء المسيرة منها بطريقة مباشرة أو بطريقة غير مباشر، أو كانت إدارية أو صناعية أو تجارية بالشكل الذي يشعر المخطرين بالأمن والأمان على أنفسهم، والذي يمكن تحقيقه عن طريق جعلها متاحة إلكترونيا، وعبر مواقع مخصصة لهذا الغرض مع ضمان حق المبلغ في سرية شخصيته، على أن تكون هذه الأخير سرية غير مطلقة تكشف إلا للسلطات القضائية.

المطلب الثاني: مبادئ تركز الصالح العام وتزيد من فعالية المرفق العام

لقد تطورت مبادئ المرفق العام بشكل ملفت للانتباه، فزيادة على المبادئ التقليدية المعروفة الضامنة لسير المرفق العام، ظهرت مبادئ حديثة تركز الصالح العام وتزيد من فعالية المرفق العام، وذلك نتيجة تبني نهج جديد للدولة غير من دورها في الاقتصاد، وأصبح بذلك هدف ملازم للمصلحة العامة تصبوا إليه جميع المرافق العام بدون استثناء.

وأصبحت نظرة الدولة إلى موافقها العامة، بأنها حلقة وصل بين السلطة العامة والمواطن، من خلالها تلبي الحاجيات العامة، والتي لا تتحقق إلا بضمان فعاليتها ولن تكون عملية التقييم إيجابية إلا بالعمل على إيجاد توازن العلاقة بين الفعالية والنجاعة، أي توازن العلاقة بين المرفق مع المرتفقين بالفعالية المطلوبة حسب مواردها المتاحة.

وعلى هذا الأساس، ومن أجل التعرف على هذه المبادئ المستحدثة، نتطرق أولا إلى مبدأ نوعية وجودة خدمات المرافق العامة، ثم نتطرق ثانيا إلى مبدأ فعالية المرفق العام.

¹ - الفقرة 1 من المادة 06 من القانون رقم 22-08 المؤرخ في 5 مايو سنة 2022، يحدد تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلتها وصلاحياتها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 32، الصادرة في 14 مايو سنة 2022.

الفرع الأول: مبدأ نوعية وجودة خدمات المرافق العامة

ارتبط تطور المرفق العام بعد تبني اقتصاد السوق بنوعية وجودة خدمات المرفق العام، على اعتبار أن الخدمة العمومية لم تعد كلها مجانية، بل أصبحت بمقابل وأصبح المرتفق في بعض الأحيان مستهلك للخدمة، ومن ثم وجب أن تكون الخدمة المقدمة تتميز بنوعية وجودة تبرر كلفتها، وتستجيب إلى ما يطمح إليه الجمهور وتنال رضاه التام عنها.

يقاس رضا الجمهور على نوعية وجودة الخدمة العمومية بدرجة إقباله عليها، واستمراره في ذلك ونقص شكاويه بخصوصها، ما من شأنه الرفع من قيمتها وتحسين قدرة القائمين على تقديمها بالشكل الذي يحفظ استمراريتها وتكيفها الدائم مع المتغيرات الحديثة.

وبالتالي، وجب التعرف أولاً على الدور الذي يلعبه بمبدأ النوعية والجودة في تحسين الخدمة العمومية، وثانياً على متطلبات تحقيق جودة الخدمة العمومية والمعيقات التي تعترضها.

أولاً: دور مبدأ النوعية والجودة في تحسين الخدمة العمومية:

تتطلع المرافق العامة في العصر الحالي إلى تجويد الخدمة العمومية، وتبذل في سبيل ذلك مجهودات جبارة، سواء من الناحية القانونية أو العملية، من أجل بلوغ خدمة تتميز بنوعية عالية وجودة ترضي المنتفعين منها، حيث أصبح مبدأ النوعية والجودة يلعب دور لا يستهان به في سبيل تجويد الخدمة العمومية وتطويرها، الأمر الذي استدعى الحرص على تجسيده باتباع الطرق الكفيلة بتحقيقه.

وعليه، سنتعرف في المقام الأول على مبدأ النوعية والجودة، ثم في المقام الثاني على تبني المشرع طرق حديثة لضمان نوعية وجودة الخدمة العمومية.

أ: التعرف على مبدأ النوعية والجودة:

يعتبر مبدأ النوعية والجودة من المبادئ الحديثة التي تحكم سير المرفق العام، يقضي بضرورة تلقي المواطن خدمة عمومية ذات نوعية¹، حيث دعت الضرورة نتيجة للتطور المستمر

¹ - سليمان حاج عزام، مرجع سابق، ص 145.

للمرافق العامة خضوع خدماتها لمراقبة النوعية وضرورة تحسينها لمقتضيات المصلحة العامة، وتغيرت بذلك النظرة إلى الخدمة العامة كمنحة من الدولة إلى نظر إليها كحق ينتزع بشروط خاصة، وأن الدولة توفر له باستمرار الرضا والطمأنينة والهدوء والأمن عبر مرافقها العامة.¹

وبالرجوع إلى جمعية الجودة العامة الفرنسية، التي اعتمدت تعريف الجودة العامة بأنها قدرة المجتمع على الاستجابة لاحتياجات المواطنين الضمنية والصريحة لتحقيق المصلحة العامة،² والذي فسرها البعض بأنها تصورا مجردا يمزج بين وجهة نظر المستهلك من جهة، ووجهة نظر مقدم الخدمة من جهة أخرى.³

وعلى هذا الأساس، نستنتج أنه يمكن تقدير مدى جودة الخدمة العمومية من خلال عاملين، الأول يتمثل في درجة رضا المستهلك على الخدمة المقدمة وطريقة تقديمها، بحيث إذا كان درجة رضا المستهلك عالية عدت الخدمة المقدمة جيدة وكلما قلت انخفضت معها جودة الخدمة بشكل متزامن، بينما العامل الثاني فيتمثل في مدى كفاءة المرفق في تقديم الخدمة واستجابته وتكيفه مع المستوى الذي وصلت إليه جودة الخدمة المقدمة، بحيث تتوقف عليها بالمقابل درجة استجابة وتكيف المرفق لتجويد الخدمة العمومية، التي تلبي تطلعات المستهلك وتتنال رضاه.

ب: تبني المشرع طرق حديثة لضمان نوعية وجودة الخدمة العمومية:

كون مبدأ الجودة والنوعية حق من حقوق المرتفق في الحصول على خدمة ذات جودة عالية وبأفضل الأسعار،⁴ ومن الأسباب الحقيقية التي استدعت إلى تبني أسلوب التفويض تحسينا لأداء المرفق العام من قبل المشرع الجزائري، والذي يتجلى من خلال حرصه على أن يتم تفويض المرفق العام في إطار احترام المبادئ التقليدية المعروفة، بالإضافة إلى ضمان معايير الجودة والنوعية والنجاعة في الخدمة العمومية،⁵ وهو دليل على حرص المشرع الجزائري على ضمان

¹ - راسل باسم كريم، هدى مالك صبير، فوزي كركان حميد، مرجع سابق، ص 403.

² - Massera Touati, op. cit, p 3.

³ - وهيبة سغيري، يوسف بن يزة، مرجع سابق، ص 384.

⁴ - حسينة غواس، مرجع سابق، ص 447.

⁵ - المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199.

تجويد الخدمة داخل المرفق العام، وتبنيه لمبادئ حديثة تواكب التطورات الحاصلة زيادة على تلك التقليدية بل تكملها.

ثانيا: متطلبات تحقيق جودة الخدمة العمومية والمعوقات التي تعترضها:

لتحسين الخدمة العمومية في المرافق العامة، يجب توفير المناخ المناسب لتحسين الخدمة العمومية وتجويدها، وبتوفرها سيتمكن القائلين على المرافق من تحقيق الغاية المنشودة، والذي سترتب عليه في وجود خدمة عامة فعالية وذات فعالية.

لكن ورغم توفير متطلبات تحسين الخدمة، إلا أن هناك معوقات تواجه تحقيق جودة الخدمة فيها، الأمر الذي يدفعنا إلى البحث عن سبل أو طرق للحد منها، للوقوف على مدى نجاعة هذه السبل في تحقيق الغرض الذي من أجله أتبع.

وعلى هذا الأساس، وجب التطرق أولا إلى متطلبات تحقيق جودة الخدمة العمومية، ثم نتطرق ثانيا إلى معوقات تحقيق الجودة وسبل الحد منها.

أ: متطلبات تحقيق جودة الخدمة العمومية:

يرى البعض أن التصور العام لدى المواطنين لجودة الخدمة العمومية يقوم على أربعة نقاط، وجود خدمة سريعة عالية الجودة ومنخفضة التكاليف، المواطنين شركاء في تقديم الخدمات، ومراقبة أداء الحكومة من خلال المساءلة، بالإضافة إلى ضرورة وجود حكومة نزيهة وفعالة تعمل على توسيع شبكة الفواعل،¹ إلا أنه وحسب رأينا يرتكز هذا التصور بشكل أساسي على وجود خدمة ذات جودة يشترك المواطن في تقديمها، مع وجود حكومة نزيهة وفعالة.

1- وجود خدمة ذات جودة يشترك المواطن في تقديمها:

يتطلب الوصول إلى تجويد الخدمة العمومية، وجود خدمة عمومية في متناول الجميع تقم بشكل سريع وبتكلفة معقولة مقارنة مع الطرق التقليدية، بحيث يعد تطوير الخدمة العمومية ثمرة مجهود مشترك بين مقدمي الخدمة ومتلقيها، من خلال دراسة شكاوى طالبي الخدمة العمومية والأخذ باقتراحاتهم بهدف تصحيح النقائص التي تحول دون الوصول إلى الهدف المنشود.

¹ - وهيبه سغيري، يوسف بن يزة، مرجع سابق، ص 384.

2-وجود حكومة نزيهة وفعالة:

لا يمكن تحقيق جودة الخدمة العمومية في الدولة، إلا في ظل وجود حكومة تتميز بالنزاهة أثناء القيام بنشاطاتها، تعمل على توسيع شبكة الفواعل في تحسين الخدمة العمومية،¹ وبهذا الشكل تركز جودة الخدمة العمومية على شفافية النشاط العمومي والذي لا يتحقق إلا من خلال إشراك المواطنين في تدبير الشؤون العامة، وهو بذلك، يعتمد على مشاركة المواطنين، والمتعاملين الاقتصاديين، والمجتمع المدني، كأطراف شريكة وفاعلة في تطوير وتجويد الخدمة العمومية.

ب: معيقات تحقيق الجودة وسبل الحد منها:

قد يعترض تحقيق جودة الخدمة العمومية بعض العقبات، والتي تعتبر معيقات تحول دون تحقيقها، الأمر الذي سيؤدي إلى نتائج عكسية تعمل على تقويض عمل المرفق العام وتسد الطريق أمام تحسين أدائها، ما يستوجب العمل على إيجاد السبل الكفيلة للحد منها. وعلى هذا الأساس، من اللازم التعرف أولاً على معيقات تحقيق جودة الخدمة العمومية، ثم التطرق ثانياً إلى سبل الحد من عقبات تحقيق جودة الخدمة العمومية.

1-معيقات تحقيق جودة الخدمة العمومية:

وجدت المبادئ التي تحكم المرافق العامة ومن بينها مبدأ الجودة، لتكون صمام أمان يحمي المصلحتين العامة والخاصة على حد سواء، في مواجهة سلطة المفوض له، كون هذا الأخير، فوض من قبل السلطة المفوضة لتسيير مرفق عام، غير أنه في بعض الأحيان يطغى على أعماله تحقيق الربح دون النظر إلى مصلحة طالبي الخدمة وما يتطلعون إليه من نوعية وجودة في الخدمة المطلوبة.

وبالتالي، قد يحيد بهم عن تحقيق المصلحة العامة، مما يؤثر على جودة الخدمات المقدمة من قبلهم، ويترتب عنه الإخلال بالمصلحة العامة والمصلحة الخاصة للمنتفعين،² ما يتطلب نوع من الرقابة والاشراف الصارم على المرافق العامة الخاضعة لنظام التفويض.

2-سبل الحد من عقبات تحقيق جودة الخدمة العمومية:

¹ وهيبه سغيري، يوسف بن يزة، مرجع سابق، ص 384.

² سليمان حاج عزام، مرجع سابق، ص 153.

يمكن الحد من العقوبات التي تحول دون تحقيق جودة الخدمة العمومية، عن طريق الرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية، والصحافة، والمجتمع المدني على عمل الحكومة والأجهزة الإدارية، والتي تجعل الموظفين مستعدين لتحمل مسؤولية أعمالهم، مما يحقق الثقة بين جميع الأطراف الفاعلة في العمل الإداري سواء داخل الإدارة أو بين الإدارة والمواطن، ويمكن بذلك أن تحقق نوع من التوازن بين السلطة والمسؤولية.¹

الفرع الثاني: مبدأ فعالية المرفق العام

نالت فعالية المرفق العام حيز كبير في تطور طرق تسيير هذا الأخير، بل أصبحت هدف له يلزم تحقيق المصلحة العامة، لذا تم تبني مبدأ الفعالية وضمه إلى مبادئ المرفق العام، والذي يضيف على العمل العمومي نوع من الجدية، كون هذا المبدأ يرتبط باستغلال موارد المرفق في تحقيق الأهداف المسطرة مسبقا.

لأن السلطة العامة لم تعد تهدف إلى تلبية الاحتياجات الاجتماعية فقط، بل ظهرت احتياجات أخرى ضرورية للمجتمع، خاصة الاحتياجات الاقتصادية، لذلك سارعت إلى العمل على تحقيق فعالية مرافقها في تلبية كافة احتياجات المواطنين، من أجل تحقيق الصالح العام في أكمل صورة وفق ما يتطلع إليه كل من المنتفعين من الخدمة العمومية والسلطة العامة على حد سواء.

وبالتالي، وجب تبيان أولا المقصود بمبدأ فعالية وكفاءة المرفق العام، والتطرق ثانيا إلى متطلبات مبدأ الفعالية.

أولاً: المقصود بمبدأ فعالية وكفاءة المرفق العام:

دعت الضرورة بعد تبني اقتصاد السوق، إلى تحديث المرافق العامة خاصة الاقتصادية منها لتواكب التطور الحاصل، حيث تعتبر الفعالية والكفاءة عماد التصور الحديث للمرفق العام، والذي يتطلب لبلوغه التعرف على مضمونه، من أجل فهم الدور الذي يلعبه في تحقيق المصلحة العامة.

تطورت احتياجات المواطنين لخدمات المرفق العام وتعددت تحت تأثير العولمة، بحيث أصبح معها المواطن يطالب بفعالية وكفاءة المرفق العام، وتغيرت بذلك نظرته إليه، من هبة تقدمها الدولة

¹ - وهيبة بلباقي، مديحة الفحلة، مرجع سابق، ص ص 301-305.

كيفما شأنت إلى حق ينتزع منها، وبالمقابل أصبحت السلطة العامة تعمل على إرضاء احتياجات الجمهور وتلبية طلباته مستهدفة في ذلك تحقيق الصالح العام بكفاءة وبلوغ فعالية العمل العمومي.

الفعالية عبارة عن مسار خارجي، يستهدف التقييم القائم على مدى تجسيد البرامج والسياسات العمومية ونوعية الخدمة العامة ودرجة المنفعة المرتبطة بها، تقتضي دقة ووضوح تلك البرامج، والتقييم يمتد إلى الظروف والشروط التي صاحبت مسار الإنجاز والتجسيد،¹ بمعنى هي إجراء الإنجاز بالمقارنة مع الهدف المحدد، وتعرف على أنها استغلال الموارد المتاحة في تحقيق الأهداف المحددة، أي أنها تختص ببلوغ النتائج.²

تعتبر الكفاءة مسارا داخليا عمادها تكييف المنفعة مع الوسائل والموارد المستعملة، فإذا كانت المنفعة المحققة ضئيلة مقارنة بالموارد المستعملة فإن الكفاءة ضعيفة لارتفاع التكاليف،³ بمعنى أنها تتعلق بثمن إنجاز العمل، أي استعمال الموارد بطريقة أكثر فعالية، فهي تعني كيفية استعمال الموارد بطريقة مثلى في إنتاج شيء.⁴

ثانيا: متطلبات تحقيق أهداف فعالية الخدمة العمومية:

يعمد المرفق العام إلى تقديم خدماته إلى الجمهور، هذا الأخير في ظل التطور الحاصل في العالم أصبح يطالب بخدمة عمومية متميزة وفعالة، وبلوغ هذا التميز وهذه الفعالية في تلبية الاحتياجات العامة متطلبات يجب مراعاتها، الأمر الذي يحتم علينا تبيان متطلبات تحقيق فعالية المرفق العام، ثم تبيان أهدافها وسبل تحقيقها.

أ: متطلبات تحقيق الفعالية:

يفرض مبدأ الفعالية أن يتصرف الجميع، على أساس أنهم شركاء مخلصون لبعضهم البعض، فللمنتفع من الخدمة العامة الحق في الأمن القانوني في علاقته مع الإدارة، كما يجب أن تكون طريقة عمل المرفق العام محددة بوضوح، وأن يحاط علما بالقواعد الجديدة المستحدثة، حتى يمكنه التكيف

¹ - موهوبي كمال، مرجع سابق، ص 258.

² - هوشات فوزية، مرجع سابق، ص 116.

³ - موهوبي كمال، مرجع سابق، ص 258.

⁴ - هوشات فوزية، مرجع سابق، ص 116.

معها، وأن يعترف المرفق بأخطائه ويسعى إلى تصحيحها، وتعويض المتضرر عند الاقتضاء، وأن يسعى لتنفيذ الأحكام الصادرة ضده طواعية.¹

وبالتالي، فإن متطلبات تحقيق الفعالية المطلوبة، تفرض على الإدارة من الالتزامات، وتمنح المنتفع جملة من الحقوق، حيث سعت الدولة إلى تحقيق معظمها، لكن عندما يتعلق الأمر بتنفيذ الأحكام الصادرة ضدها فإنها تتعنت عن التنفيذ في بعض الحالات.

ب: أهداف الفعالية وسبل تحقيقها:

تطمح السلطة عند إنشائها المرفق إلى تحقيق الصالح العام، هذا الأخير يعتبر الهدف الوحيد والذي لأجله أنشأ المرفق العام، لكن بعد تطور دور الدولة تحت تأثير الأزمة الاقتصادية وثبوت عجز الدولة على تلبية الاحتياجات العامة في فترة ما، ما دفعها إلى البحث على سبل بلوغ فعالية المرفق العام وتحسين الخدمة العمومية.

وعلى هذا الأساس، فإن تحقيق الفعالية في تسيير المرفق العام يحتاج بالضرورة إلى سبل من أجل بلوغها، ما يتطلب منا أولاً التعرف على أهداف الفعالية، ثم ثانياً التعرف على سبل تحقيقها.

1-أهداف الفعالية:

كما للفعالية بعد اجتماعي يتطلب رؤية مشتركة للأهداف، من خلال مشاركة العمال والموظفون في اتخاذ القرار لأهمية مشاركتهم،² هذه المشاركة تعمل على تحفيزهم معنويا بما يمنحهم الفرصة للإبداء آرائهم وأفكارهم لتطوير المرفق وضمان استمراريته وتحسين خدماته.³

تتبعك الرؤية المشتركة للأهداف على أداء الموظف وفعاليته، فعندما يستشار في اتخاذ القرار أو حل المشكلة الإدارية،⁴ حافز يعزز الثقة بينه وبين الإدارة القائمة عليه، وبذلك يكفل وحدة

¹ - سليمان حاج عزام، مرجع سابق، ص 146.

² - فريال سيفون، مرجع سابق، ص 54.

³ - بلجيبالي خالد، مرجع سابق، ص 147.

⁴ - فريال سيفون، مرجع سابق، ص 55.

العناصر المكونة للمرفق العام، ما يفضي إلى نتائج إيجابية على سلوكهم ويحفزهم نحو التقدم في أدائهم وترقية قدراتهم ويحسن من مستويات الخدمة داخل المرفق العام.¹

وبالتالي، فإن فعالية مرفق ما تقاس بمدى كفاءة القائمين على المرفق وانسجامهم، وتعزيز الثقة بينهم وبين الموظف من خلال إتاحة الفرصة أمامه لإبداء رأيه، غير أن الاعتماد على هذا المعيار وحده غير كافي، بل يجب الأخذ بعين الاعتبار المرتفق في حد ذاته ومساهمته في تحسين الخدمة العمومية، عن طريق التزامه بالنظام والانضباط الذاتي.

2- سبل تحقيق الفعالية:

كما يتطلب تطوير المرافق العامة إيجاد السبل الكفيلة بتحقيق فعاليتها والطرق تدبيره والرقى بوسائله وبلوغ الجودة في خدماته بمواكبة التطورات الاقتصادية وتقنية على المستوى الدولي، التي تقتضي إعادة تنظيم أداء المرافق العام مع تحديث وسائلها، حيث تعد الحكومة الإلكترونية لبنة التطور الفعلي للمرفق العام والمؤشر لتكريس الفعالية، ونقصد بها استخدام الانترنت لإرسال معلومات وخدمات الحكومة للمواطنين، وتحسين الخدمة وضمان وصولها لطلابها،² وأصبح على المرفق العام مواكبة المتغيرات والمستجدات الحاصلة والتوجه نحو الإدارة الحديثة بتبني مفهوم الإدارة الإلكترونية، التي أصبحت من متطلبات المصلحة العامة، ما يستوجب ضرورة إثراء الأداء الوظيفي للموظفين والعمال في المرافق بتوفير كل الإمكانيات المادية والفنية والتقنية والتكنولوجية لتحقيق أغراض هذا التغيير.³

تعمل الحكومة الإلكترونية على تخفيف التكاليف من الحكومة التقليدية، لأنها لا تحتاج في سبيل إنجاز مهامها إلى موظفين كثيرين وأدوات بل يتم بمجرد تقديم الطلب على الحاسب الآلي، ما ينعكس بشكل إيجابي على المواطن والدولة على حد سواء، فإن المواطن سيتمكن من توفير المبالغ المالية التي كان من الممكن أن ينفقها على معاملته، أما بالنسبة للدولة فتظهر من خلال تقليل الدوائر المخصصة لاستقبال المواطنين، إذ بإمكانها إنجاز معاملاتهم حتى من منازلهم.⁴

¹ - بلجيليالي خالد، مرجع سابق، ص 147.

² - بودرع حضرية، مرجع سابق، 180، 181.

³ - بلجيليالي خالد، مرجع سابق، ص 148.

⁴ - نوال أحمد سارو الخالدي، مرجع سابق، ص 291، 292.

وبالتالي، يتوقف الحكم على مرفق ما بالفعالية على مدى رضا الجمهور عن الخدمات التي يقدمها والذي يمكن أن نلمسه من خلال رضاهم الصريح عن الخدمة أو عن طريق قلة شكاويهم منها، وهو أمر لا يتأتى في رأينا إلا من خلال احترام مبادئ المرفق العام التقليدية منها، أو تلك المستحدثة بغرض بلوغ الفعالية وتحسين الخدمة العمومية وصولا إلى استرجاع ثقة المواطن في هيئات الدولة بشكل عام.

غير أن بلوغ رضا الجمهور عن الخدمات العامة يتطلب نوع من التكامل داخل المرفق العام أو فيما بينها، وهو الغائب الأكبر الذي يحول في بعض الأحيان دون تقديم الخدمة العامة بالشكل الذي يرضي الجمهور، ما يتطلب خلق نوع من التكامل داخل المرافق العامة أو فيما بينها بطريقة تجعل من الخدمة العامة تسمو إلى تطلعات المواطنين.

الفصل الثاني

التحولات المتعلقة بتسيير المرفق العام

سيطر القرار الإداري كرمز وحيد للسلطة العامة، والوسيلة المفضلة لنشاطها، بينما العقد فكان وسيلة نشاط ثانوية، لكن في ظل تحول دور الدولة خاصة في المجال الاقتصادي، أخذ العقد في التوسع تحت تأثير العولمة الاقتصادية وتداعياتها، وتنوعت معه المرافق العامة، حيث كانت عبارة عن موافق عامة إدارية فقط، ازداد عددها وتغيرت طبيعتها أنشطتها، وأصبحت بذلك دولة متدخلة، لتصبح في الوقت الحالي دولة ضابطة، الأمر الذي حتم عليها البحث عن طرق جديدة لتسيير مرافقها العامة للرقى بالخدمة العمومية.

لقد أثقلت عملية تلبية احتياجات الجمهور المتزايدة كاهل الدولة، وأصبحت معها غير قادة على تلبيتها على الوجه المطلوب، وهذا لقلة مواردها المالية، وعدم كفاءة الطرق التي انتهجتها لتسييرها، وعدم تماشيها مع بعض المرافق بحكم طبيعتها، ما دفعها إلى اتباع طرق أخرى أكثر ملاءمة لتحقيق مردودية أفضل، وبلوغ التنمية الاقتصادية المنشودة، لكن هذا لن يتأتى إلا من خلال إرادة سياسية فعلية، والتي تحققت بالفعل من خلال انتهاج الدولة النهج الليبرالي وابتعادها عن سابقه الاشتراكي، واتجهت صوب نظام اقتصاد السوق كحتمية لا بد منها فرضتها العولمة الاقتصادية العالمية.

عملت الدولة في إطار سعيها إلى إيجاد حلول عملية، بهدف تحقيق المصلحة العامة وبلوغ فعالية الخدمة العمومية، والخروج من الأزمة الاقتصادية التي كانت تتخبط فيها إلى التخلي عن بعض صلاحياتها للأشخاص القانون الخاص، ومنه أصبح النشاط العمومي يسير، إما بطريقة مباشرة عن طريق التسيير المباشر للمرافق العامة، وأما عن طريق تفويض تسييرها إلى أشخاص خاصة، فالدولة هنا تنازلت عن مهمة تسيير بعض مرافقها العامة، لإثبات القطاع الخاص قدرته على تسييرها لملاءمة أساليب وقواعد القانون الخاص لطبيعة نشاطها.

ظهرت شراكة حقيقية بين القطاع العام والقطاع الخاص، وحلت المشاريع الخاصة محل الجماعات العامة، وأصبح للشخص المعنوي العام أن يستعين بأشخاص القانون الخاص من أجل إدارة مرفق عام إداري، بعد الاعتراف بإمكانية التنازل عن إدارة مرفق عام إداري لفائدة الخواص،

ضف إلى ذلك، ظهرت وسائل حديثة في إدارة المرافق العامة، تجلت في التنازل عن بعض المرافق العمومية للاقتصادية لفائدة الخواص بموجب نصوص قانونية خاصة.¹

تغيرت نظرة الدولة للتنظيم الاقتصادي الذي استلزم تطبيق إصلاح للهياكل المكلفة بتنظيمه، من خلال استحداث بديل للإدارات التقليدية المكلفة بضبط هذا النشاط، كون الخواص المستثمرون في المرافق العامة بطبيعتهم ينشدون تحقيق الربح، على الرغم من التزامهم بتحقيق المصلحة العامة، وهو أمر لا يخلو من المخاطر، لهذا كان من الضروري ممارسة الرقابة عليها، والتي لا يمكن أن تكون من قبل السلطة العامة مانحة التفويض بصورة مباشرة، ما استلزم التحول في العلاقات ما بين الدولة ومحيطها الاقتصادي بظهور سلطة ضبط تمارسها بعض السلطات الإدارية المستقلة، تضمن المنافسة داخل السوق.

وبالتالي، نتطرق أولاً إلى التحول التدريجي نحو طرق تسيير جديدة للمرافق العامة، ثم نتطرق ثانياً إلى التحول في العلاقات ما بين الدولة ومحيطها الاقتصادي.

المبحث الأول: التحول التدريجي نحو طرق تسيير جديدة للمرافق العامة

تزايد لجوء الدولة إلى الطرق التعاقدية ضمن الممارسة الإدارية، سواء بين الأشخاص العمومية أو بين الأشخاص العمومية والخاصة، وأصبحت مشاركة الخواص في التسيير العمومي تقليد ضمن هذه سياسة، وتم تسخير بعض عقود البرامج وعقود الأهداف لتسيير علاقاتها مع مؤسساتها العمومية، بهدف تحسين مردوديتها وتسهيل دخولها إلى المنافسة، عن طريق تعديل تقنيات تسييرها وتجديد علاقاتها معها، حيث أصبحت تستعمل كوسيلة تليين لوصاية الدولة مع استقلالية في اتخاذ القرارات.²

لقد نتج عن تعدد المرافق العامة تنوع في طرق تسييرها، إذ أن كل نوع تناسبه طرق تسيير قد لا تناسب البعض الآخر منها، مع اختلاف في درجة تدخل الدولة، حيث منها ما يتطلب هيمنة

¹ لدغش سليمة، ضبع مريم، تفويض المرفق العام وسيلة للتسيير في إطار التحولات الجديدة، مجلة الحوار الفكري، جامعة أحمد دراية، أدرار، الجزائر، المجلد 12، العدد 14، 2017، ص 364.

² هوشات فوزية، مرجع سابق، ص-ص، 234-237.

كاملة للدولة في إدارتها،¹ حيث نجدها تحتكر النشاط وتتفق الأموال وتعين الموظفين وتراقب سير المرفق ونشاطه، وهو ما اصطلح عليه بطريقة الاستغلال المباشر،² ومنها ما تقل فيه درجة التدخل، فتعهد بإدارتها إلى أشخاص خاصة وتكتفي برقابتها وإشرافها على تسييرها، ومهما كانت طريقة التسيير، فإنها لا تؤثر على طبيعة المرفق العمومي، إذ تبقى رقابة الدولة موجودة، مع اختلاف مداها حسب طريقة التسيير المتبعة.³

تتمثل عملية الإدارة المفوضة، في تكليف إدارة خدمة عامة بموجب عقد، بقانون أو بقرار من السلطة الإدارية لهيئة خاصة أو شخص طبيعي، ويبقى الشخص الخاص مسؤولاً عن أداء خدمة عمومية عندما يؤدي مهمة ذات مصلحة عامة تحت رقابة الإدارة،⁴ وعليه، انتهجت الكثير من الدول طرق تسيير جديدة لمرافقها العامة، تعرف بالتدبير المفوض أو ما يعرف بتفويضات المرفق العام، والذي يأخذ صورتان الأولى منها تكون بتوافق الإرادتين بينما الثانية لا يكون لإرادة المفوض له أي اعتبار، بحيث أن الصورة الأولى تكون بموجب عقد، أما الصورة الثانية فتكون بموجب نص تشريعي أو تنظيمي.

وبالتالي، سنتطرق أولاً إلى التوسع في طرق تسيير المرافق العامة بموجب عقد، ثم نتطرق ثانياً إلى تفويض تسيير المرافق العامة للهيئات الخاصة بموجب نص تشريعي أو تنظيمي.

المطلب الأول: التوسع في طرق تسيير المرافق العامة بموجب عقد

ترتبط مهمة تقديم الخدمة العمومية ارتباطاً وثيقاً بتطور الحياة في المجتمع، لهذا كان لزاماً على المرفق العام أن يساير هذا التطور ويتكيف معه، من خلال اتباع أساليب أكثر تحرراً وملاءمة لتسيير بعض مرافقها العام بهدف تحسين الخدمة العمومية وبلوغ الفعالية.

كان لاتباع أساليب الإدارة الخاصة وتوسيع دائرة تطبيق القانون الخاص وانحسار دائرة تطبيق القانون العام، بالغ الأثر في بروز فكرة إدارة وتسيير المرافق العامة من قبل الأشخاص

¹ ناصر لباد، القانون الإداري، الجزء الثاني النشاط الإداري، الطبعة الأولى، مطبعة sarp - دالي ابراهيم- الجزائر، 2004، ص 174.

² عتيقة معاوي، تطور مفهوم المرفق العمومي في ظل تحول دور الدولة، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابن خلدون بنيارت، الجزائر، المجلد 06، العدد 01، 2020، ص 56.

³ ناصر لباد، القانون الإداري ...، مرجع سابق، ص 174.

⁴ - MARIE- CHRISTINE ROUAULT, DROIT ADMINISTRATIF, 9^e édition, Gualino, Lextenso édition, 2013- 2014, p 75.

الخاصة وظهور تفويضات المرفق العام، كطرق حديثة لتسيير المرفق العام عن طريق التعاقد، لكن بمظهر جديد، يعرف بعقود تفويض المرفق العام كامتداد لعقد الامتياز، بل أصبح عقد الامتياز في ظل هذا التطور أحد أشكاله، حيث اختلف الفقه حول وضع تعريف جامل لها بحكم اختلاف درجة تدخل الدولة فيها، ضيقاً¹ واتساعاً²، والوسيلة المعتمدة في نقل التسيير للغير.

وعلى هذا الأساس، وجب التطرق أولاً إلى عقود تفويض المرفق العام كأسلوب حديث لتسيير المرفق العام، ثم التطرق ثانياً إلى الآثار المترتبة على تبني عقود تفوض المرفق العام.

الفرع الأول: عقود تفويض المرفق العام كأسلوب حديث لتسيير المرفق العام

تجسدت على أرض الواقع من خلال تبني نوع جديد من العقود أطلق عليها تسمية عقود تفويض المرفق العام، في إطار البحث عن تحقيق المردودية والفعالية إلى جانب تحقيق المصلحة العامة؛ حيث أصبح ظاهرة عالمية ونمط من أنماط الشراكة بين القطاعين العام الخاص.³

تبنت الجزائر العقود التي فيها القضاء الفرنسي على أنها عقود تفويض مرفق عام¹، ووضع نفسها في تحد من خلال حصرها مع تعريفها، إلا أنه يمكن أن يأخذ التفويض أشكال أخرى غير

¹ هو الذي يحصر تقنية التفويض في التفويض الاتفاقي بمعنى أنه يستند إلى اتفاقية تتضمن مجموعة من العقود ليست على سبيل الحصر، وعلى هذا الأساس، عرفه بعض الفقه على أنه: "العقد الذي من خلاله يحول شخص من القانون العام تسيير مرفق عام بكل مسؤوليته، وبكل ما يحمله التسيير من أرباح وخسائر لشخص آخر بمقابل مالي متعلق مباشرة بنتائج استغلال المرفق ويتحمل بذلك كل المنشآت والتجهيزات الضرورية التي تسمح بالاستغلال الجيد والتسيير العادي للمرفق"، أنظر: بوركبية حسام الدين، مرجع سابق، ص 24.

² عرفه على أساس واسع شامل لأي نقل يهدف من خلاله إلى تفويض المرفق العام، الذي يشمل الوسيلة القانونية التي يتم بموجبها، أكان عمل انفرادي صادر عن سلطة عامة والمعروف بالتفويض الانفرادي، أو كان بناء على عقد إداري تتوفر فيه معايير محددة والمعروف بالتفويض الاتفاقي، عرفه الأستاذ T. Dalfarra بأنه: "كل وسيلة تعهد من خلالها الجماعة العامة تحقيق المرفق العام إلى شخص قانوني آخر، وهو يتم تعاقدياً أو بصورة منفردة"، أنظر: المرجع نفسه، ص 23.

³ استعمل مصطلح تفويض المرفق العام لأول مرة من قبل المشرع الفرنسي بموجب القانون رقم: 125/92 الخاص بالإدارة اللامركزية للجمهورية، هذا القانون فرض بعض الشروط الإجرائية لإبرام مثل هذا النوع من العقود من قبل الجماعات المحلية، ثم في عدة قوانين أخرى منها القانون رقم: 122/93 الذي أستخدم على تسميته قانون سابان (LA loi sapin) المتعلق بالوقاية من الرشوة وشفافية الحياة الاقتصادية، والقانون رقم: 1168/2001 (Loi Murcef)، أنظر: هوشات فوزية، مرجع سابق، ص ص 274، 275.

مسماة، تتحقق فيها الأسس التي يقوم عليها تفويض المرفق العام على اعتبار أن كل عقد تتحقق فيه هذه الأسس فهو عقد من عقود التفويض،² ما جعلها آلية تدخل جديدة تتجاوز النشاط ذو الطبيعة الانفرادية، تزاوج بين القطاعين العام والخاص، الذي تحول من جهاز انفرادي ذو قاعدة تنظيمية في إطار قانوني، إلى جهاز تفاوضي ذو قاعدة تعاقدية في إطار شكلي، والذي يعد انقلاب في أنظمة النشاط العمومي.³

وبالتالي، للوقوف على آثار هذا التحول الذي مس طرق تسيير المرافق العامة عن طريق تبني تقنية تفويض المرافق العامة بموجب عقد، وجب التطرق أولاً إلى المرتكزات القانونية التي تقوم عليها تقنية عقود تفويض المرفق العام، ثم التطرق ثانياً إلى المبادئ التي تحكمها.

أولاً: المرتكزات القانونية لتفويض المرفق العام بموجب عقد:

تعد مهمة تحديد عناصر عقود تفويض المرفق العام مهمة صعبة ومعقدة، والتي يفوض بموجبها شخص معنوي خاضع للقانون العام يسمى المفوض لمدة محددة تسيير مرفق عام يتولى مسؤوليته شخص خاضع للقانون الخاص يسمى المفوض له، والذي يخول له حق تحصيل أجرة من المرتفقين أو تحقيق أرباح من التفويض،⁴ وبالتالي، تنبثق عدة عناصر من تعريف عقود تفويض المرافق العام، إذ يعد تفويض المرفق العام عقد إداري، والسلطة المفوضة فيه هي شخص عام، وينتهي التفويض بمفوض له عام أو خاص، والغرض منه هو تكليف المندوب بالاستغلال الكلي أو الجزئي لمرفق عام.⁵

¹ - كما عرفه المشرع الجزائري بأنه: "يمكن الشخص المعنوي الخاضع للقانون العام المسؤول عن مرفق عام، أن يقوم بتفويض تسييره إلى مفوض له، وذلك ما لم يوجد حكم تشريعي مخال، ويتم التكفل بأجر المفوض له، بصفة أساسية من استغلال المرفق العام، حيث تقوم السلطة المفوضة التي تتصرف لحساب شخص معنوي خاضع للقانون العام بتفويض تسيير المرفق العام بموجب اتفاقية، وبهذه الصفة يمكن السلطة المفوضة أن تعهد للمفوض له إنجاز منشآت = أو اقتناء ممتلكات ضرورية لسير عمل المرفق العام"، أنظر: المادة 207 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتضمن الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 50، الصادرة في 20 سبتمبر 2015، الملغى.

² - بوركبية حسام الدين، مرجع سابق، ص ص 87، 88.

³ - هوشات فوزية، مرجع سابق، ص 244.

⁴ - محمد وافي، جميلة قدود، تطور النظام القانوني لتفويضات المرفق العام في الجزائر، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، المجلد 07، العدد 01، 2022، ص 1308.

⁵ - Matthieu Houser, Virginie Donier, Nathalie Droin, op. cit, p 39.

وبالتالي، وجب التطرق أولاً إلى العناصر المرتبطة بالمرفق العام، ثم التطرق ثانياً إلى العناصر المرتبطة بعقد التفويض.

أ: العناصر المرتبطة بالمرفق العام:

تعتبر تقنية تفويض المرفق العام تقنية حديثة نسبياً بالنسبة للجزائر، والتي بمقتضاها يسمح للقطاع الخاص بالمشاركة في إدارة وتسيير بعض المرافق العامة القابلة للتفويض، كون المرافق العامة ليست كلها قابلة لأن تسيير عن طريق تقنية التفويض، لذلك فإن الارتباط بالمرفق العام يبقى موجوداً كونه يشكل العنصر الجوهري في عملية التفويض، صف إلى ذلك، يجب أن يكون المرفق العام قابلاً للتفويض.

وعلى هذا الأساس، وجب التطرق أولاً إلى وجود مرفق عام، ثم نتطرق ثانياً إلى قابلية المرفق العام للتفويض.

1- وجود مرفق عام:

تبقى فكرة المرفق العام تحتفظ بمكانة خاصة في القانون الإداري، كونها تعكس إحدى تصورات الدولة، ومنه، يعرف بأنه النشاط الذي تقوم به الأجهزة سواء كانت من أشخاص القانون العام أو الخاص بهدف تحقيق المصلحة العامة، حيث يجب أن يشكل النشاط موضوع العقد مرفقاً عاماً، فلا نكون بصدد عقد تفويض إذا لم يأخذ النشاط الممارس من قبل أشخاص القانون الخاص شكل مرفقاً عاماً، وأساسه هو طبيعة النشاط نفسه، والذي يحقق المصلحة العامة،¹ بمعنى أن محل العقد يجب أن لا يخرج مضمونه عن تلبية الخدمات العمومية التي تشكل في مضمونها مرفق عام وتستهدف المصلحة العامة كأصل عام، رغم أن تأدية هذه المهمة تكون من قبل شخص خاص.

يرتبط العقد الإداري بالمرفق العام، لدرجة أنه يشكل جزءاً من تعريفه فلا وجود لعقد إداري ما لم يكن لمحلله علاقة بالمرفق العام، فهو وفق هذا الطرح، العقد الذي يبرمه شخص معنوي من أشخاص القانون العام بقصد إدارة مرفق عام أو بمناسبة تسييره، وأن يظهر نيته في هذا العقد بأن

¹ - فوناس سهيلة، تفويض المرافق العامة في القانون الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصص: القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2018، ص ص 27، 28.

يأخذ بأسلوب القانون العام وأحكامه وذلك بتضمينه شروطا استثنائية غير مألوفة في القانون الخاص.¹

2- قابلية المرفق العام للتفويض:²

جميع المرافق قابلة للتفويض من حيث المبدأ، وأي قيد أو منع يكون بموجب نص قانوني أو يكون موضوع اجتهاد قضائي، وهو ما عبر عنه المشرع الجزائري صراحة في قانون الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام في عبارة "ما لم يوجد حكم تشريعي مخالف"،³ وعليه، يمكن تطبيق آلية التفويض على جميع المرافق العام، على الرغم من اعتبار المرافق العامة الاقتصادية الميدان المفضل لهذه الآلية.

تعد المرافق العامة الاقتصادية المجال المفضل لتقنية التفويض، والصورة الأكثر تطبيقا بسبب قابليتها للاستثمار والاستغلال بحكم طبيعتها، صف إلى ذلك، العلاقة بين المستثمر والمنفعين الذين يساهمون مباشرة في تمويل الاستثمار من خلال الثمن الذي يدفعونه مقابل الخدمة المقدمة،⁴ خاصة

¹ بوشقورة رضا، تفويضات الهيئات المرفقية للجماعات الإقليمية، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه الطور الثالث ل. م. د في الحقوق، فرع القانون الإداري، تخصص: إدارة محلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة -1- الحاج لخضر، الجزائر، 2019، 2020، ص 99.

² يرى جانب من الفقه أن المرافق الصناعية والتجارية تقبل بأن تكون موضوعا للتفويض بحكم القانون المختلط المطبق عليها، بسبب طبيعتها الربحية مما يشجع الخواص على تسييرها، على عكس المرافق العامة الإدارية، وذهب البعض الآخر إلى استبعاد تطبيق قانون SAPIN على المرافق العامة الإدارية، بالرغم من أن هذا الأخير لم يتضمن نصا صريحا يستبعدا من دائرة التفويض خاصة، كما أن الأعمال التحضيرية لقانون 1995 المتعلق بالبيئة تؤيد فكرة قابلية كل المرافق العامة للتفويض، وهو ما ذهب إليه مجلس الدولة الفرنسي في قراره الصادر سنة 1986 بأن الطابع الإداري للمرفق العام لا يمنع الجماعة المحلية من توكيل تنفيذه لأشخاص خاصة، إلا بعض المرافق بسبب طبيعتها أو إرادة المشرع بأن تسيير بطريقة مباشرة من طرف الجماعة المحلية، لكن هناك بعض المرافق المستثناة بسبب طبيعتها الخاصة، أو هي محل منع من المشرع نفسه مثل المرافق العامة الوطنية الإدارية كمرفق العدالة، الأمن والدفاع فطبيعتها الخاصة تتعلق بالسلطة العامة للدولة، ولا يمكن تفويضها للخواص لأنها تعد من قبل المرافق العامة السيادية، أنظر: فوناس سهيلة، مرجع سابق، ص-ص 28-30.

³ المادة 207 من المرسوم الرئاسي رقم: 15-247 الملغى جزئيا.

⁴ بوركبية حسام الدين، مرجع سابق، ص 73.

إذا تعلق الأمر بطرق التسيير عن طريق الامتياز أو الإيجار،¹ بل أكثر من ذلك، ظهرت فرضية قابلية المرافق العامة الإدارية أيضا للتفويض، ولم تعد بذلك الميزة الإنتاجية محصورة في المرافق الاقتصادية فقط، ولم يعد ارتباط تحصيل عائدات المستثمر مباشرة من المنتفعين، بل يكفي وجود علاقة بين السلطة المفوضة والمفوض له، كما هو الحال في عقد التسيير وعقد الوكالة المحفزة،² كما طرحت فكرة زوال ارتباط المرافق العامة الإدارية بمهام الدولة، بعد تبني تقنية التفويض في بعض المرافق العامة الإدارية، والذي جسد بتنظيم المنظومة الوطنية للتربية البدنية والرياضية.³

لكن توجد مرافق عامة مستثناة من عملية التفويض بحكم طبيعتها، ومثالها المرافق المستبعدة صراحة بموجب نص، ليضيف المرسوم التنفيذي المتعلق بتفويضات المرفق العام، استثناء آخر يتعلق بالمهام السيادية، والتي يمكن إجمالها في تلك المرافق الدستورية المتعلقة بممارسة الوظائف السيادية للدولة فمن الطبيعي ألا تكون محلا للتفويض،⁴ نظرا لطبيعتها.

ب: العناصر المرتبطة بعقد التفويض:

الأصل أن المرفق العام هو الأساس القانوني لوجود تقنية التفويض، والذي يشترط فيه أن يكون مرفقا قابلا للتفويض، وارتباطه بمرفق عام، غير أن هناك عناصر أخرى ضرورية تتعلق بعقد التفويض في حد ذاته يشترط قيامها لتتم عملية التفويض، بحيث يجب أن تكون العلاقة التعاقدية بين الشخص العام المانح للتفويض والشخص الخاص الذي سيقوم بتسيير المرفق العام محل التفويض.

وبالتالي، نتطرق أولا إلى وجود علاقة تعاقدية بين الشخص العام والشخص الخاص، ثم نتطرق ثانيا إلى ارتباط المقابل المالي بنتائج الاستغلال.

¹ - صالح زمال بن علي، أساس إبرام عقود تفويض المرفق العام في التشريع الجزائري، مجلة القانون المجتمع والسلطة، جامعة وهران 2 محمد بن أحمد، الجزائر، أشغال اليوم الدراسي الدولي حول: " المؤسسات في القضاء الدستوري"، ماي 2016، ص 160.

² - بوركبية حسام الدين، مرجع سابق، ص 74.

³ - المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 91-419 مؤرخ في 2 نوفمبر 1991، يتعلق بالتنازل عن المنشآت الرياضية، ج ر، العدد 54، صادرة في 3 نوفمبر 1991.

⁴ - فتحي رزيقة، تفويض المرفق العام كمفهوم وظيفي، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، جامعة محمد بوضياف بالمسيلة، الجزائر، المجلد 06، العدد 01، 2021، ص 2224.

1-وجود علاقة تعاقدية بين الشخص العام والشخص الخاص:

يبرم عقد التفويض عادة بين شخص عام وهو مانح التفويض وشخص خاص هو صاحب التفويض، يكون مانح التفويض شخصا عاما سواء الدولة أو أحد الأشخاص العامة المحلية، وفي حال ما إذا كان مانح التفويض شخصا خاصا فلا نكون بصدد عقد تفويض مرفق عام، إلا أنه يستثنى من ذلك العقد المبرم بين شخص من أشخاص القانون الخاص لحساب وباسم الشخص العام وتحت إشرافه ورقابته، حيث نكون في هذه الحالة أمام عقد تفويض بالرغم من كون أطرافه من أشخاص القانون الخاص.¹

كما يمكن أن تأخذ السلطة المفوضة صورة جماعية، حيث منح المشرع إمكانية تفويض المرفق العام المنشأ أو المسير من قبل عدة أشخاص معنوية خاضعة للقانون العام في إطار تجمع، على أن يتم تعيين ممثلا عنهم بموجب اتفاقية، وبذلك يحوز صفة السلطة المفوضة، ويمثل أعضائه في تجسيد التفويض، مع احتفاظ أعضائه بالشخصية المعنوية التي كانوا متمتعين بها قبل التجمع، ما يرتب مسؤوليتهم مسؤولية تضامنية وفردية عن ديونه.²

2-ارتباط المقابل المالي بنتائج استغلال المرفق العام:

تقوم الدولة بتوكيل القطاع الخاص بتقديم نفس الخدمة أو إنتاج نفس السلعة التي كانت تقدمها أو تنتجها، والتي تعبر عن نيتها في التحول إلى القطاع الخاص،³ بحيث يجب أن يكون موضوع عقد التفويض استغلال مرفق عام، بمعنى إدارة المرفق وتشغيله وفقا للغاية من إنشائه وتحت إشراف ورقابة السلطة مانحة التفويض، فإذا التزم صاحب التفويض بتشغيل المرفق واستغلاله فإن ذلك يقتضي أن يتحمل مخاطر التشغيل، وأما إذا اقتصر دوره على إدارة المرفق دون تحمل

¹ فوناس سهيلة، مرجع سابق، ص 30، 31.

² المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199.

³ ياسين حجاب، مبروكة محرز، الإطار القانوني المنظم لتفويض المرفق العام في التشريع الجزائري، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، جامعة محمد بوضياف بالمسيلة، الجزائر، المجلد 01، العدد 02، 2016، ص 133.

مخاطر التشغيل، فلا نكون بصدد عقد تفويض مرفق عام،¹ حيث يرى بعض الفقه، أن الغرض من التفويض هو تكليف المندوب بالاستغلال الكلي أو الجزئي لمرفق عام، ويجب أن تأتي أجرته من نتائج هذا الاستغلال.²

ثانيا: مبادئ عقود تفويض المرفق العام:

تخضع اتفاقية عقد تفويض المرفق العام عند إبرامها إلى جملة من المبادئ الضرورية لعملية الإبرام والتي تتمثل في مبدأ حرية الوصول للطلبات العمومية، ومبدأ المساواة في معاملة المترشحين، وشفافية الإجراءات، بينما عند تنفيذها، تخضع إلى حزمة من المبادئ الأصلية للمرفق العام، والمتمثلة في الاستمرارية، والمساواة، والقابلية للتكيف.

وبالتالي، وجب تبيان أولا إلى مبادئ تفويضات المرفق العام عند الإبرام، ثم التطرق ثانيا إلى مبادئ اتفاقية عقد تفويض المرفق العام عند التنفيذ.

أ: مبادئ تفويضات المرفق العام عند الإبرام:

أخضع المشرع اتفاقية تفويض المرفق العام عند عملية الإبرام إلى مبادئ ضرورية، من أجل ضمان الاستعمال الحسن للمال العام من جهة، وضمان وجود معايير الجودة والنجاعة في الخدمة العمومية من جهة أخرى، وذلك بكفالة حق الوصول للطلب العمومية لكل من تتوفر فيه شروط ذلك، في كنف المساواة التامة بين المترشحين المتماثلين، في جو من الشفافية الإجرائية.

وبالتالي، سنتطرق أولا إلى مبدأ حرية الوصول للطلبات العمومية، ثم نتطرق ثانيا إلى مبدأ المساواة في المعاملة بين المرشحين، ثم نتطرق ثالثا إلى مبدأ شفافية الإجراءات.

1-مبدأ حرية الوصول للطلبات العمومية:

يقصد بهذا المبدأ فسخ مجال المشاركة أو المنافسة للعارضين، ومنح الفرصة لكل من توفرت فيه شروط المشاركة حسب الإعلان المنشور وبالشروط والكيفية الواردة في دفتر الشروط المتعلق بالصفقة، من أجل تقديم عروضهم وترشيحاتهم أمام المصلحة المتعاقدة.¹

¹ - معتوق أم الخير، النظام القانوني للمرافق العامة بين الوحدة والتعدد، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه العلوم، الثالث، تخصص: القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابن خلدون تيارت، الجزائر، 2018، 2019، ص 319.

² - Matthieu Houser, Virginie Donier, Nathalie Droin, op. cit, p 39.

مقتضى هذا المبدأ هو إعطاء الحق لكل أشخاص القانون العام والخاص المختصين بنوع واحد من النشاط الذي ترمي السلطة المفوضة تفويض تسييره، أن يتقدموا قصد التعاقد مع أحدهم دون تمييز بينهم وحظر كل ممارسة مدبرة تهدف إلى الحد من الدخول في العرض وتطبيق شروط غير متكافئة مما يحرمهم من منافع المنافسة.²

2- مبدأ المساواة في المعاملة بين المرشحين:

يقصد به في مجال الصفقات العمومية إخضاع جميع المرشحين لنفس معايير الاختيار أو الانتقاء، وقواعد وظروف وشروط المنافسة الموضوعية، بمعنى إيجاد الفرصة نفسها لكل من يتقدم للمناقصة دون تمييز بين واحد وآخر، هذا المبدأ يطبق على جميع المراحل الإجرائية في مرحلة الإبرام من إعلان عنها إلى غاية المنح النهائي لها، وكل تحيز لفعل أو عدم فعل لهذه الإجراءات يشكل خرقاً لهذا المبدأ.³

ولا يتحقق مبدأ حرية وصول المتعهدين إلا بوجود شفافية تضمن الحصول على أفضل العروض سواء من حيث إبرام عقد التفويض أو من حيث إجراءات إبرامه.⁴

3- مبدأ شفافية الإجراءات:

تعني أن القرارات المتخذة وتنفيذها يتم بطريقة شفافة ومعلومة مع ضمان سهولة الوصول إلى المعلومات بطريقة مباشرة ومجانية، وفي متناول المعنيين بالقرار وتنفيذه مع ضمان نشر المعلومات الكافية في وسائل الإعلام بطريقة واضحة وسهلة الفهم.⁵

حيث تقوم السلطة المفوضة بالإشهار، عن طريق نشر إعلان مسبق لأجل ضمان المنافسة بين المترشحين واختيار أحسن عرض على أسس موضوعية، حيث يعتبر هذا المبدأ التزام عام إجباري يقع على السلطة المفوضة ضمانا لشفافية إجراءات إبرام عقد تفويض المرفق العام، ووسيلة في يد الإدارة لفرض رقابتها للخدمة العمومية، من أجل التحقق من أن المصالح الاقتصادية للمنتفعين أو

¹ - محمد وافي، جميلة قدودو، مرجع سابق، ص 1312.

² - معتوق أم الخير، مرجع سابق، ص 330.

³ - محمد وافي، جميلة قدودو، مرجع سابق، ص 1312.

⁴ - معتوق أم الخير، مرجع سابق، ص 331.

⁵ - محمد وافي، جميلة قدودو، مرجع سابق، ص 1312.

المستهلكين قد تم التكفل بها فعلا من قبل المكلف بتسيير المرفق، وهي بذلك تشكل مركز صراع بين المنتفعين والمفوض له.¹

ب: مبادئ اتفاقية عقد تفويض المرفق العام عند التنفيذ:

تخضع اتفاقية تفويض المرفق العام عند تنفيذها إلى مجموعة من المبادئ الضرورية لتنفيذ اتفاقيات التفويض، لما تلعبه عقود تفويض المرفق العام من دور في الحفاظ على المرفق العام وتحسين الخدمة العمومية، هدفها الأساسي هو بلوغ رضا المنتفعين من خدماته، وهي بذلك تعد ضمانات مهمة للسلطة المفوضة والتزامات ضرورية تقع على المفوض له.

وعلى هذا الأساس، نتطرق أولا إلى مبدأ الاستمرارية، ثم نتطرق ثانيا إلى مبدأ المساواة، وأخيرا نتطرق إلى مبدأ التكيف.

1-مبدأ الاستمرارية:

يقصد به استمرار تقديم الخدمة العامة بانتظام واستمرار دون انقطاع، لأنها توفر للمواطنين الخدمات الأساسية والضرورية، وتؤمن الحاجات الأساسية في حياتهم، بل هي تجسيد لاستمرارية الدولة.²

يعد مبدأ الاستمرارية قيد يقع على عاتق المفوض له المتعاقد مع السلطة المفوضة، إذ يجب عليه اتخاذ كل التدابير الكفيلة بمواجهة أي طارئ قد يعيق استمرارية المرفق العام، كون النشاط المرفقي يوجب الالتزام بالحد الأدنى من الخدمة، الأمر الذي يترتب عليه نشوء حق للمنتفعين في المطالبة القضائية في حالة اقترن إهمال ضمان الحد الأدنى من الخدمة بالمفوض له.³

2-مبدأ المساواة:

¹ - معتوق أم الخير، مرجع سابق، ص ص 332-334.

² - محمد وافي، جميلة قدودو، مرجع سابق، ص 1312.

³ - معتوق أم الخير، مرجع سابق، ص ص 335، 336.

وهو المساواة بين جميع المرتفقين دون تمييز، باعتباره مبدأ دستوري الذي يقضي بمساواة الأفراد أمام القانون، فالجميع متساوون أمام المرفق العام في الاستفادة من خدماته، وهذا لا يتنافى وتحديد بعض الشروط التي يفرضها المرفق العام من أجل ضمان نجاعة تسيير المرفق العمومي.¹

والنتيجة المترتبة عن هذا المبدأ تتمثل في أنه لا يجوز للسلطة المفوضة أن تلجأ إلى وسائل تمييزية بين المتعاملين المتقدمين، كما لا يجوز لها أن تمنح امتيازات أو تضع عقبات أمام المتنافسين، ومنه، فإن احترام المنافسة يعرض إلزامية المعاملة المتماثلة لكل المعنيين،² وبذلك فالمساواة كمبدأ عام قرر كأساس للمنافسة الحرة ووسيلة لتحقيقها بكل شفافية ونزاهة.

3- مبدأ قابلية المرفق العام للتغيير والتعديل (مبدأ التكيف):

يعد تكيف المرفق العام مع الظروف والمستجدات الطارئة والطلبات المتزايدة مع مر الزمن للمواطنين، إذ هي خاصية أساسية للمرفق العام³، تحكم تطوره المستمر ما يمنح للسلطة العامة حق تعديل النظام القانوني الذي يحكمه وفقا لهذه التغيرات والتطورات، تحقيقا للمصلحة العامة.

تنشأ المرافق العامة بغرض إشباع الحاجات العامة للمرتفقين، ويتطور وتغير هذه الحاجات يتطور ويتكيف المرفق العام معها للاستمرار في تلبية هذه الحاجات المتزايدة للمرتفقين.⁴

الفرع الثاني: إجراءات وأثار التفويض الاتفاقي

تعتبر مسألة توحيد إجراءات إشراك القطاع الخاص في إدارة وتسيير الخدمة العامة، تحت مسمى التفويض، أمرا مستحدثا بالنسبة للمنظومة القانونية الجزائرية، حيث لم يقدم قانون الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام تعريفا للتفويض وإنما سن معايير تجعل من التفويض يأخذ إحدى أشكاله، وهذا على حسب مستوى التفويض والخطر الذي يتحمله المفوض له، والرقابة الممارسة

¹ محمد وافي، جميلة قدودو، مرجع سابق، ص 1312.

² معتوق أم الخير، مرجع سابق، ص 333.

³ محمد وافي، جميلة قدودو، مرجع سابق، ص 1313.

⁴ معتوق أم الخير، مرجع سابق، ص 336.

عليه، حيث يكون هذا التفويض إما امتياز أو إيجار أو وكالة محفزة أو تسييرا، يضبطها نص قانوني واحد.¹

تتباين المرافق العامة من حيث طبيعة النشاط أو الخدمة التي تؤديها، والذي يبرر تعدد طرق تسييرها، بحيث أن اتفاقية التفويض يمكن أن تتخذ أحد الأشكال القانونية المعروفة، كما يمكن أن تتخذ أيضا شكل أي عقد آخر يتضمن الأسس التي تقوم عليها تقنية التفويض، من استغلال المرفق العام وارتباط المقابل المالي بنتائج الاستغلال،² وعلى هذا الأساس، هناك عقود تفويض متفق عليها تخضع لرقابة جزئية، وعقود تفويض غير متفق عليها تخضع لرقابة كلية.

وبالتالي، نتطرق أولا إلى إجراءات إبرام اتفاقيات عقود تفويض المرفق العام، ثم نتطرق ثانيا إلى الآثار المترتبة على عقود تفويض المرفق العام.

أولاً: إجراءات إبرام اتفاقيات عقود تفويض المرفق العام:

يتطلب من الشخص العام من أجل إبرام اتفاقيات التفويض، أن يحدد الصيغة التفويض المراد اتباعها، واختيار شكل التفويض على أساس المزايا التي سيحققها مقارنة مع أنماط التسيير الأخرى، على اعتبار أن الشخص العام عند اختياره تفويض المرفق العام، فهو يتنازل عن إدارته أو تسييره، لكن هذا التنازل يخضع لقيود إجرائية تلزم السلطة المفوضة على اتباعها لإبرام اتفاقيات التفويض.

وبالتالي، وجب التعرف أولاً على الضوابط السابقة لإبرام اتفاقية التفويض، ثم التطرق ثانياً إلى إجراءات إبرام اتفاقية التفويض.

أ: الضوابط السابقة لإبرام اتفاقية التفويض:

تتميز عملية إبرام عقد تفويض المرفق العام بنوع من الجدية تتعلق على وجه الخصوص باختيار السلطة المفوضة لآلية التفويض كأسلوب لتسيير المرفق العام بالإضافة إلى شكله، ثم تليها مرحلة غاية في الأهمية هي مرحلة تأهيل المترشحين.

1- حرية السلطة المفوضة في اختيار آلية التفويض وشكله:

¹ - بوشقورة رضا، مرجع سابق، ص 42.

² - فوناس سهيلة، مرجع سابق، ص 9.

تتمتع الإدارة بسلطة تقديرية واسعة في نشاطها خاصة إذا تعلق الأمر بتسيير مرافقها العامة، حيث تملك حرية اختيار تسييرها مباشرة أو أن تعهد بها لأحد أشخاص القانون الخاص ليسيرها نيابة عنها، حيث تمتلك كامل الحرية في اختيار أسلوب التفويض وشكله:¹

لاختيار أسلوب التسيير، الذي يتناسب مع المرفق العام المراد تفويضه، يجب عليها أولاً أن تتخذ قرار اعتمادها، وتختار إلى جانب ذلك الشكل الذي يتلاءم معه، حيث تصدر الجهة المختصة قرارها بناء على تقرير يتضمن الخدمات التي تقع على عاتق المفوض له، وشكل التفويض والمزايا التي يحققها الشكل المختار مقارنة مع أنماط التسيير الأخرى. وعليه، فإنها تستخدم امتيازات السلطة العامة، لاتخاذ ما تراه مناسباً وفق سلطتها التقديرية.

بعد اختيار أسلوب التفويض كآلية لتسيير المرفق العام، لا بد على السلطة المفوضة أن تختار الشكل الذي يتم بموجبه هذا التفويض، حيث تستند السلطة المفوضة في اتخاذ قرار اعتماد تقنية تفويض المرفق العام على تقرير يتضمن الخدمات التي سيعهد بها إلى المفوض له، بالإضافة إلى شكل التفويض والمزايا التي سيحققها مقارنة مع أشكال وأنماط التسيير الأخرى.

وعلى هذا الأساس، نستنتج أن الإدارة المانحة للتفويض وقبل الشروع في اعتماد التفويض كآلية لتسيير المرفق العام، تقوم بإعداد تقرير مفصل عن المرفق العام المراد تفويضه وعن الخدمات التي يقدمها والتي سيتم التنازل عن تسييرها إلى مفوض له، فهي عملية حصر للخدمة العمومية التي سيتحمل المفوض له عبء تحقيقها مستقبلاً، ضف إلى ذلك، تدرس وتتحقق ثم تختار الشكل الأنسب الذي يتوافر على إيجابيات أكثر من غيره من أشكال التفويض أو أنماط التسيير الأخرى.

2- القيود الواردة على حرية اختيار المفوض له:

تقوم عقود التفويض على فكرة حرية اختيار المفوض له، واستناداً إلى ذلك فإن الإعلان المسبق وإجراء المنافسة يمثلان قيدين على هذا المبدأ، إذ يتحقق مبدأ المنافسة بتحقيق كل من مبدأ المساواة ومبدأ الشفافية؛ حيث يؤدي الإعلان المسبق إلى السماح بتقديم عدة طلبات ترشح، ما يسمح بخلق مناخ تنافسي يفرض على الإدارة اللجوء إلى مقارنة حقيقية بين العروض، ويعتبر إجراء

¹ - المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199.

ضروري لتكريس الشفافية، وضمان منافسة أكبر بين المترشحين على أساس معايير موضوعية تضعها الإدارة بصفة مسبقة.¹

والسلطة المفوضة ملزمة أثناء عملية الانتقاء، التأكد من قدرات المترشحين المهنية والمالية والتقنية بكل الوسائل المناسبة،² وبعد إتمام الإجراءات القانونية بما في ذلك حالات الطعن، يتوجب تنفيذ اتفاقية التفويض، وذلك باحترام ما جاء في دفتر الشروط لا سيما تحديد شكل وموضوع التفويض، وشكل المقابل المالي وآليات تحيينه ومراجعته، وتحديد مدة التفويض، وإقليم المرفق العام محل التفويض.³

كما تلزم السلطة المفوضة على احترام قواعد المنافسة الحرة النزيفة أثناء اختيارها للمفوض له، وهو ما تم كريسّه في أول نص قانوني ينظم تفويضات المرفق العام،⁴ عن طريق صيغة الطلب على المنافسة، التي اعتبرت إجراء يهدف إلى الحصول على أفضل عرض بوضع عدة متعاملين في منافسة، غرضها ضمان المساواة بينهم وانتقائهم وفق معايير تتميز بالشفافية وعدم التحيز في اتخاذ القرار.⁵

لكن ترد على مبدأ المنافسة بعض الاستثناءات، والتي تتجلى من خلال إمكانية منح معاملة تفضيلية للمتعاملين الوطنيين أمام المتعاملين الأجانب حماية لهم، عن طريق العمل بهامش الأفضلية الوطنية أو تخصيص نسبة من الطلبات العمومية من عقود التفويض لفائدتهم، وذلك عن طريق طرح دعوة للمنافسة وطنيا فقط،⁶ بل ذهب المشرع إلى أبعد من ذلك، إذ ألزم السلطة المفوضة أن تمنح الأولوية في منح التفويض إلى المؤسسات الصغيرة والمتوسطة متى كان بإمكان هذه الأخيرة، أن تقوم بإنجاز موضوع تفويض مرفق عام، ضف إلى ذلك، أجاز لها عند الحاجة تحديد دفتر

¹ - معمر بن علي، عبد المالك الدح، النظام القانوني لتفويض المرفق العام لأشخاص القانون الخاص، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، جامعة عمار تليجي، الأغواط، الجزائر، المجلد 05، العدد 02، 2019، ص 121.

² - المادة 22 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199.

³ - حليس لخضر، مرجع سابق، ص ص 1054، 1055.

⁴ - المواد 209، 05 من المرسوم الرئاسي رقم: 15-247، الملغى.

⁵ - المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199.

⁶ - معمر بن علي، عبد المالك الدح، مرجع سابق، ص ص 121، 122.

شروط نموذجي لبعض المرافق العامة، وذلك بموجب قرار مشترك بين وزير المالية والوزير المكلف بالجماعات الإقليمية.¹

نستنتج أن التعامل بمبدأ الأفضلية تجاه تفويض بعض المرافق العام إلى مؤسسات صغيرة أو متوسطة معاملة تفضيلية لإنجاز موضوع مرفق عام، فيه اعتداء على مبدأ المنافسة، لأنه لا يعقل إخضاع بعض الأشخاص المعنوية العامة أو الخاصة لإجراءات صارمة في إطار الطلب على المنافسة من جهة، ومنح هذه المؤسسات معاملة تفضيلية للحصول على عقد التفويض من جهة أخرى، وإن كان قصد المشرع هو تدعيم ومرافقة هذا النوع من المؤسسات، فيجب ألا يكون على حساب المصلحة العامة أو على حساب المتعاملين الآخرين.

وبالتالي، وإن كان من الضروري إعطاء دفع للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة بمنحهم هذه الأفضلية من خلال تمتعهم بمرافقة الدولة لهم في بداية مشوارهم، فيجب أن تكون هذه الأولوية في عقود التفويض التي لا تستهوي المتعاملين للتنافس عليها مثل عقد الوكالة المحفزة وعقد التسيير، الأمر الذي سيعطي قفزة نوعية في تنوع طرق تسيير المرافق العامة عن طريق تقنية عقود تفويض المرفق العام.

3- صيغ إبرام اتفاقية تفويض المرفق العام:

يتم إبرام اتفاقية عقود تفويض المرفق العام، إما عن طريق صيغة الطلب على المنافسة، والذي يمثل القاعدة العامة، أو عن طريق صيغة التراضي، والذي يمثل الاستثناء على القاعدة العامة،² حيث تكمن أهمية مرحلة اختيار المتعامل الذي سيعهد إليه بإدارة وتسيير مرفق عام، في بلوغ الأهداف المرفق العام، والذي أصبح يهدف زيادة على تحقيق المصلحة العامة إلى بلوغ الفعالية في تسيير المرفق العام.

¹ - المواد 23، 24 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199.

² - المادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199.

لا تتفق النصوص القانونية على أسلوب موحد لاختيار المفوض له، فمنها التي اعتمدت على مبدأ الاعتبار الشخصي، ومنها من أكدت مبدأ الدعوى للمنافسة،¹ غير أنه بعد توحيد تنظيم عقود تفويض المرفق العام أصبحت القاعدة العامة هي الدعوى إلى المنافسة، والاستثناء هو صيغة التراضي، حيث يقصد بالطلب على المنافسة، ذلك الإجراء الذي يهدف إلى الحصول على أفضل عرض، من خلال وضع عدد من المتعاملين في منافسة بينهم، حماية لمصلحة أصحاب العروض بضمان معاملتهم معاملة متساوية والموضوعية في انتقائهم، مع ضمان شفافية إجراءات الاختيار والتي تتحقق من خلال احترام مبدأ الحياد في اتخاذ القرار،² والتي تعد مبادئ حديثة للمرفق العام.

وبالتالي، نستنتج أنه بتبني مبدأ المنافسة كخيار اقتصاد وحتمية ضرورية له لتطوير وتجويد الخدمة العمومية والمحافظة على الميزانية العامة لتحقيق أغراض أخرى، حيث بتكريسه والعمل به، نكون قد حققنا الخطوة الأولى في سبيل تحقيق النمو الاقتصادي والذي به نستطيع بلوغ التنمية المستدامة.

كما قد تلجأ السلطة المفوضة في بعض الحالات إلى إجراء التراضي لاختيار المفوض له، ولا يفهم من هذا الأسلوب أن لها سلطة مطلقة في التعاقد مع من تشاء وكيفما تشاء، بل تخضع في ذلك لقيود إجرائية واجبة الاتباع،³ هذه الحالات يعلن فيها عن عدم جدوى طلب العرض، لكن في المرة الأولى يعاد اللجوء إلى الطلب على المنافسة للمرة الثانية، بينما إذا تم إعلان عدم جدوى العروض للمرة الثانية تلجأ السلطة المفوضة إلى هذه الصيغة، وهذا أكبر دليل على الطلب على المنافسة لأهميته العملية، كما يمكن أن تأخذ صيغة التراضي في عملية إبرام اتفاقية التفويض صيغتين، الأولى منهما تتمثل في صيغة التراضي البسيط، أما الثانية فتتمثل في صيغة التراضي بعد الاستشارة، وبذلك فإن التراضي البسيط، هو إجراء تقوم من خلاله السلطة المفوضة باختيار مفوض له مؤهل لضمان تسيير مرفق عام، بعد التأكد من قدراته المالية والمهنية والتقنية، بينما التراض بعد

¹ عصام صيرينة، تفويض المرفق العام ذو الطابع الصناعي والتجاري في القانون الجزائري، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون، تخصص: قانون الأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2020، ص 109.

² المواد 11 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199.

³ دلالي عبد الجليل، باية عبد القادر، النظام القانوني لاتفاقية تفويض المرفق العام في الجزائر، مجلة الفكر القانوني والسياسي، جامعة عمار ثلجي، الأغواط، الجزائر، المجلد 07، العدد 01، 2023، ص 899.

الاستشارة، فهو إجراء تقوم من خلاله السلطة المفوضة باختيار مفوض له من بين ثلاثة مترشحين مؤهلين على الأقل.¹

ثانيا: الآثار المترتبة على عقود تفويض المرفق العام

تتميز عقود تفويض المرفق العام باعتبارها عقود إدارية ذات طبيعة خاصة بأنها عمل مركب، يتضمن شروطا تنظيمية تضعها الإدارة بإرادتها المنفردة، خاصة تلك المتعلقة بإدارة وتسيير المرفق العام محل التفويض، وشروطا تعاقدية تعبر عن توافق إرادتين متقابلتين تتمثل في السلطة المانحة للتفويض من جهة والمفوض له من جهة أخرى، والتي تتعلق خاصة بمحل التفويض ومدته ودرجة تحمل المخاطر فيه والحقوق المالية المترتبة عنه، ضف إلى ذلك، يرتب عقد التفويض كذلك آثار بالنسبة للمنتفعين من خدمات المرفق محل التفويض غير أنهم لا يعتبرون طرف فيه.

وبالتالي، وجب التطرق أولا إلى آثار تنفيذ العقد بالنسبة لأطرافه، ثم نتطرق ثانيا إلى آثار تنفيذ اتفاقية التفويض بالنسبة للمنتفعين.

أ: آثار تنفيذ العقد بالنسبة لأطرافه:

يترتب على تنفيذ اتفاقية تفويض المرفق العام آثار على طرفيها، بحكم وجود حقوق والتزامات متقابلة بينهما، والتي وجب احترامها والالتزام بها، لكن يبقى عقد التفويض من العقود الإدارية والتي تتمتع فيها الإدارة بامتيازات لا يتمتع بها المتعاقد معها تمارسها لضمان تحقيق المصلحة العامة، إلا أنه وجب الموازنة بين سلطات المصلحة المتعاقدة والحقو التي يتمتع بها المفوض له بالمقابل، والذي يتطلب والتعمق في الآثار التي تنشأ للطرفين وتأثير ذلك على تجويد وفعالية المرفق العام وتحسين الخدمة العمومية فيه.

وبالتالي، نتطرق أولا إلى آثار تنفيذ اتفاقية التفويض على السلطة المفوضة، ثم نتطرق ثانيا إلى آثار تنفيذ اتفاقية التفويض على المفوضة له.

¹ المواد 14-18 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199.

1-أثار تنفيذ اتفاقية التفويض على السلطة المفوضة:

تتمتع الإدارة مانحة التفويض بجملة من الحقوق والسلطات في مواجهة المفوض له، تضمن من خلالها حسن تنفيذ العقد، واستمرار المفوض له في تسيير المرفق العام المفوض تحقيقا للمصلحة العامة، وهي بذلك يحق لها مراقبة تنفيذ العقد، عن طريق سلطة الإشراف والمتابعة، حيث تراقب مدى التزام صاحب التفويض بتنفيذ بنود وأحكام الاتفاق،¹ وهي بذلك تشمل الجوانب المالية والإدارية والتقنية، تمارسها الإدارة أثناء تنفيذ العقد وقد تكون لاحقة على تنفيذه، وهو حق ثابت لها تمارسه حتى في حالة عدم النص عليه في العقد، سواء بنفسها أو تعهد به لغيرها من الأجهزة الرقابية أو تشكل لهذا الغرض لجنة مختصة أو تعين أشخاص ينوبون عنها في ذلك، وهي في ذلك مقيدة بمبدأ المشروعية،² ويلزم المفوض له بتزويد الإدارة بتقرير سنوي يتتبع جميع العمليات المتعلقة بتنفيذ اتفاقية التفويض يحتوي على تحليل لجودة الخدمة.³

كما تملك السلطة المفوضة، حق تعديل الشروط التنظيمية للعقد بإرادتها المنفردة، مراعية في ذلك تحقيق المصلحة العامة، وفي المقابل من حق المفوض له طلب التعويض عن التزاماته الإضافية أو الأضرار التي قد تلحق به جراء هذا التعديل،⁴ وذلك كل ما دعت حاجة المرفق لذلك، على اعتبار خضوع المرفق العام لمبدأ القابلية للتكيف تبعا لتطور متطلبات المصلحة العامة.⁵

الملاحظ، أن الإدارة بما تملكه من سلطة تعديل العقد حتى ولو لم ينص على ذلك في بنود اتفاقية التفويض، يثير مسألة الموازنة بين حق السلطة المفوضة في المحافظة على استمرارية المرفق العام في تأدية الخدمة العمومية تحقيقا للمصلحة العامة، وبين حقوق المفوض له الملتمزم بتنفيذ العقد وفق بنود الاتفاقية، والذي قد يترتب عليه أثار خطيرة على المفوض له، والتي قد تتقل

¹ - إبراهيم مجاهدي، علاقة المرفق العام بأداء الخدمة العمومية في القانون الجزائري والمقارن، المجلة الجنائية القومية، المركز القومي للبحوث الاجتماعية والجنائية، القاهرة، مصر، المجلد السابع والخمسون، العدد الثاني، 2014، ص 155.

² - محمد لعيرج، آليات تفويض المرفق العام بالجماعات المحلية في التشريع الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه ل م د في الحقوق، تخصص قانون جماعات محلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أحمد جراية، أدرار، الجزائر، 2021، 2022، ص 265.

³ - Matthieu Houser, Virginie Donier, Nathalie Droin, op. cit, p 39.

⁴ - إبراهيم مجاهدي، مرجع سابق، ص 155.

⁵ - محمد لعيرج، مرجع سابق، ص ص 266، 267.

كاهله بأعباء إضافية مقابل أرباح أقل مما كان يطمح إلى تحقيقها جراء تنفيذه لاتفاقية التفويض وفق ما اتفق عليه في البداية.

وبالتالي، وجب مراعات السلطة المفوضة قبل تعديل التزامات المتعاقد معها، الموازنة بين حقها في تعديل الشروط التنظيمية لاتفاقية التفويض، وبين حقوق المتعاقد معها حسن النية، حتى لا تنتهك حقوقه المترتبة مباشرة عن تنفيذه لاتفاقية التفويض بالشكل المتفق عليه مسبقا خاصة المالية منها، والذي سيفضي إلى كسب ثقة ورضا المتعامل المعني معها، والمتعاملين المحتملين في المستقبل نتيجة هذا الموازنة في الحقوق المتقابلة، الأمر الذي سيكون له الأثر الإيجابي في إقبال المتعاملين الخواص على هذا النوع من العقود مستقبلا، وتجويد الخدمة العمومية وكسب رضا الجمهور عنها بالتبعية.

كما تمتلك أيضا سلطة توقيع الجزاء على المتعاقد معها دون اللجوء إلى القضاء، هذه الجزاء نوعان، يتمثل الأول في الجزاء المالي، توقعها لإجبار المتعاقد معها على تنفيذ التزاماته التعاقدية،¹ كجزاء للتعويض عن الضرر، إذا ما أخل المفوض له بالتزاماته التعاقدية وتسبب بحصول الضرر، والتي تشمل نوعان من التعويض المالي، لا سيما عندما لا ينص العقد على التعويض الاتفاقي، بينما إذا تم النص على التعويض الاتفاقي في دفتر الشروط، تقوم الإدارة بفرض هذه الغرامات دون الحاجة لإثبات الضرر، كونه ضرر مفترض غير قابل لإثبات العكس،² وهو ما أكدته المشرع الجزائري صراحة، بنصه على إمكانية توقيع الغرامات على المفوض له، متى تبين للمصلحة المتعاقدة إخلاله بالتزاماته التعاقدية، بعد إعداره كإجراء جوهري حتى يكون تصرفها مشروع،³ هذا الشرط قرر لمصلحة الطرفين فمن جهة هو فرصة للمتعامل المخل لتصويب أخطائه، وفرصة للإدارة المفوضة للمحافظة على سير المرفق العام المفوض واستمرار تقديم الخدمة فيه.

أما النوع الثاني فيتمثل في جزاء الفسخ، حيث يمكن أن تلجأ السلطة المفوضة عند الاقتضاء إلى فسخ اتفاقية التفويض، من جانب واحد ضمانا لاستمرارية المرفق العام والحفاظ على المصلحة العامة، مع تحديد مبلغ التعويض للمفوض له طبقا لبنود الاتفاقية، كما لها أعمال هذا الفسخ أيضا في حالة القوة القاهرة، لكن بدون أي تعويض للمفوض له، غير أنه يمكن أن يتم فسخ اتفاقية التفويض

¹ - إبراهيم مجاهدي، مرجع سابق، ص 156.

² - محمد لعيرج، مرجع سابق، ص 270.

³ - المادة 62 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199.

بموجب اتفاق ودي بين السلطة المفوضة والمفوض له، حسب الكيفيات المنصوص عليها في اتفاقية التفويض، والتي تتضمن كيفية حساب التعويض الذي يستفيد منه المفوض له،¹ وزيادة على الفسخ الاتفاقي بالتراض بين الطرفين العقد، يمكن للإدارة مانحة التفويض أن تلجأ إلى الفسخ الجزائي،² وهو ما أكدته مجلس الدولة في أحد قراراته، حول قضية (ج.ع)، ضد: الديوان الوطني للأراضي الفلاحية، بخصوص فسخ عقد الامتياز، معتبرا أن القرار الإداري المتضمن فسخ عقد الامتياز غير مشروع طالما أن المعني بالقرار كف عن ارتكاب المخالفة قبل تاريخ توجيه الإنذار له من طرف مديرية أملاك الدولة.³

2-أثار تنفيذ اتفاقية التفويض على المفوضة له:

يتحصل المتعاقد مع الإدارة مقابل تسييره للمرفق العام على مقابل مالي، يتمثل في الرسوم التي يتقاضاها من المنتفعين بخدمات المرفق أو الثمن الذي تقدمه الإدارة مانحة التفويض،⁴ حيث يهدف المفوض له من خلال تعاقد مع الإدارة إلى تحقيق الربح، ومن ثم فإن المقابل المالي يعد الدافع الرئيسي للمتعاقد، وهو بذلك، من أهم الحقوق التي يتمتع بها المفوض له جراء تنفيذه لاتفاقية التفويض، حيث يتحصل عليه إما من المنتفعين من خدمات المرفق العام أو من السلطة المفوضة وذلك مقترن بشكل التفويض،⁵ ويرتبط ارتباط مباشر بنتائج الاستغلال.

كما يحق للمتعاقد مع الإدارة الحصول على التعويض عن الأضرار التي تلحقه جراء تصرف الإدارة المتعاقدة في حالة إخلالها بالتزاماتها التعاقدية أو عدم الوفاء بها تجاهه، وخاصة إذا كان منصوص عليها في دفتر الشروط، وكذا في حالة ارتكاب المصلحة المتعاقدة لأخطاء مرفقية وسببت ضرر له،⁶ والذي يقوم على قاعدة، أن كل خطأ يسبب ضرر للغير يترتب عليه تعويض عادل للمتضرر، وعليه فإن نشوء الحق في تعويض المفوض له، قد ينشأ على أساس وجود خطأ من

¹ - المواد 64، 65 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199.

² - إبراهيم مجاهدي، مرجع سابق، ص 156.

³ - مجلس الدولة، الغرفة الرابعة، القرار رقم 111473 مؤرخ في 2017/09/28، مجلة مجلس الدولة، العدد 15، 2017.

⁴ - إبراهيم مجاهدي، مرجع سابق، ص 157.

⁵ - محمد لعيرج، مرجع سابق، ص 280، 281.

⁶ - إبراهيم مجاهدي، مرجع سابق، ص 157.

الإدارة فتقوم مسؤوليتها العقدية عند مخالفتها لبنود العقد، وبذلك تلزم بالتعويض، غير أنه قد يتم التعويض أيضا بدون خطأ الإدارة، كما هو الحال في الظروف الطارئة أو الصعوبات المادية أو بسبب أعمالها المشروعة.¹

كما قد تحدث ظروف تعيق مواصلة تنفيذ العقد، أو إدارته وتسييره بطريقة مرهقة للمتعاقد، ونظرا لأهمية هذه الصعوبات لا بد من الاعتراف للمفوض له بحقه في إعادة التوازن المالي والاقتصادي للعقد، بمعنى أن تتحمل المصلحة المتعاقدة زيادة الأعباء الناتجة عن تنفيذ العقد،² الأمر الذي يتطلب منها العمل على إيجاد توافق بين ضمان سير المرفق بانتظام واطراد من طرف المفوض له،³ بشرط التزام المفوض له بمواصلة تنفيذه للعقد، وتدخل الإدارة لمنع أي اختلال في التوازن المالي للعقد لما تتمتع به من سلطات.⁴

ب: أثار تنفيذ اتفاقية التفويض بالنسبة للمنتفعين:

يترتب على إدارة المرفق العام بطريقة غير مباشرة عن طريق آلية التفويض بموجب عقد، ظهور علاقة مزدوجة للمنتفع من خدمات المرفق العام، والذي يبقى ارتباطه قائم مع الإدارة المتنازلة عن تسيير المرفق، وتقوم علاقة أخرى بينه وبين المسير الجديد للمرفق العام المفوض. وبالتالي، نتطرق أولا إلى علاقة المنتفع بالإدارة مانحة التفويض، ثم نتطرق ثانيا إلى علاقة المنتفع بالمفوض له.

1- علاقة المنتفع بالإدارة مانحة التفويض:

أصبح المنتفع يتمتع بحقوق في مواجهة الإدارة المانحة للتفويض، حيث يحق للمنتفع مطالبة الإدارة بالتدخل للإلزام المفوض له لإخلاله بشروط العقد، هذا الحق ينبع من أن الإدارة المانحة

¹ - محمد لعيرج، مرجع سابق، ص 282.

² - مؤذن مأمون، حقوق والتزامات المفوض إليه في تفويضات المرفق العام في الجزائر، مجلة القانون والعلوم السياسية، المركز الجامعي صالحى أحمد، النعامة، الجزائر، المجلد 08، العدد 01، 2022، ص 203.

³ - إبراهيم مجاهدي، مرجع سابق، ص ص 157، 158.

⁴ - مؤذن مأمون، حقوق والتزامات المفوض إليه ...، مرجع سابق، ص 203.

للتفويض لا تتخلى عن واجباتها في تنظيم المرفق، وتكون لها الكلمة العليا في ذلك، ما ينتج عنه أن يكون للمنتفعين حقوق في مواجهتها،¹ كونه حق نشأ نتيجة لسلطتها في مراقبة سير المرفق وقرر لمصلحتهم، وبالتالي، يحق لهم مطالبتها بمتابعة إدارة والتزام المفوض له بالقواعد التي تحكم سير المرفق المفوض.²

وعلى العموم، يمكن لمستعملي المرفق المفوض إخطار السلطة المفوضة بتصرفات المفوض له، في حالة تسجيل إهمال أو تجاوز منه، أو عدم احترامه للشروط المتعلقة باستغلال المرفق العام المعني، أو في حالة المساس بمبدأ من مبادئ تسيير المرفق العام والحفاظ عليه، أو في حالة سوء استغلال المرفق العام، والتي على أساس هذا الإخطار تضع السلطة المفوضة فوراً، لجنة تحقيق تعد تقريراً في هذا الشأن، تتخذ على أساسه جميع التدابير اللازمة لتدارك الوضع،³ وعليه، تتعلق الحالات التي يباح فيها للمنتفع مطالبة السلطة المفوضة بالتدخل لإرغام المفوض له بالتزام بتقديم الخدمة للجميع وبالشكل الذي ينال رضاه.

كما يحق للمنتفع مقاضاة الإدارة لإخلالها بشروط العقد، على الرغم من تمتع الإدارة بسلطة في تعديل العقد وممارستها للرقابة والإشراف فضلاً عن فرض الجزاءات الإدارية على المتعاقدين معها، إلا أنها لا تستطيع أن تتخذ قرارات مخالفة لشروط تنفيذ العقد، بحيث إن هي اتخذت ذلك، أصبح من حق المنتفعين المتضررين من تلك القرارات الحق في الطعن في قراراتها باعتبارهم يمثلون الحلقة الضعيفة في العلاقة الثلاثية التي يربتها عقد التفويض، ومرد ذلك هو الطبيعة التنظيمية للعقد نفسه، حيث يسود العقد أما المركز القانوني فهو يكون نتيجة له.⁴

2- علاقة المنتفع بالمفوض له:

تنشأ علاقة بين المفوض له والمنتفع من خدمات المرفق العام بمجرد إبرام العقد، والتي تتميز بالإلزام يقع على المفوض له تجاه مستخدمي المرفق العام، ومنح حقوق للمرتفقين في مساءلة

¹ - سيمان سليم بطارسة، جهاد ضيف الله ذياب الجازي، سهير فليح حسن، امتداد آثار العقد الإداري إلى غير أطراف: عقد امتياز المرفق العام أنموذجاً، مجلة دراسات: علوم الشريعة والقانون، كلية الحقوق، جامعة عمان العربية، الأردن، المجلد 47، عدد 01، 2020، ص 65.

² - محمد لعيرج، مرجع سابق، ص 278.

³ - المادة 85 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199.

⁴ - سيمان سليم بطارسة، جهاد ضيف الله ذياب الجازي، سهير فليح حسن، مرجع سابق، ص 65، 66.

المفوض له واطار السلطة المفوضة بالتصرفات غير الصحيحة الصادرة عنه والتي تمس باستغلال المرفق المفوض.

يحق للمنتفع اقتضاء المنفعة أو الخدمة، من طرف المفوض له سواء الذين تربطهم به علاقة عقدية أو الذين تقدموا لطلب الحصول عليها، نظير رسوم معينة يتقاضاها منهم، ففي حالة وجود عقد بين المنتفع والمفوض له، يحق للمنتفع إذا ما امتنع صاحب التفويض عن تقديم الخدمة المطالب بها، اللجوء إلى القضاء الكامل للمطالبة بالتعويض عن طريق دعوى التعويض، بينما في حالة عدم وجود عقد، فإنه إذا امتنع المفوض له عن تقديم الخدمة لطالب الانتفاع منها على الرغم من توافر جميع الشروط فيه، يحق له اللجوء إلى السلطة المفوضة، للمطالبة بإلزام الملتزم بتقديم الخدمة له، فإن رفضت الإدارة ذلك بشكل صريح أو ضمنا، جاز له الطعن في القرار الإداري الصادر عنها بالرفض أمام قاض الإلغاء.¹

كما يلزم المفوض له طيلة مدة الاستغلال على نشر أو إعلان الشروط الرئيسية لاستخدام المرفق العام، خاصة مبلغ الأتاوى أو التعريفات وساعات العمل، والمستفيدين المعنيين من المرفق العام كالالتزام عام، ضف إلى ذلك، يقع عليه، التزام خاص بفتح سجل خاص يوضع تحت تصرف مستخدمي المرفق، من أجل تدوين شكاويهم واقتراحاتهم، يؤشر عليه من قبل السلطة المفوضة، كإجراء رقابي بالاطلاع على شكاوى المنتفعين، ومعرفة اقتراحاتهم لتحسين الخدمة العمومية.²

وبالتالي، فإن المفوض له في علاقته بمستخدمي المرفق العام، والتي يستمدّها من قيامه باستغلال المرفق العام وخضوعه لمبادئه، وتحمله مسؤولية تلبية احتياجات المستعملين، فهي علاقة ترابط وتكامل، فالترابط يظهر من خلال أن العلاقة في حد ذاتها تنشأ بموجب عقد بينه وبين السلطة المفوضة، محلها استغلال مرفق عام قابل للتفويض، هدفها تحقيق مصلحة عامة عن طريق تلبية احتياجات مستعملي المرفق محل التفويض، وهي كذلك علاقة تكامل، على اعتبار أن مستخدمي المرفق العام يمكنهم إيصال شكاويهم واقتراحاتهم إلى السلطة المانحة للتفويض، بالإضافة إلى تبليغها بالتصرفات الغير قانونية التي تصدر من المفوض له والتي قد تتسبب في سوء سير المرفق

¹ - المرجع نفسه، ص 63.

² - المواد 84، 85 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199.

العام، وبهذا الشكل وهذه الكيفية أصبحوا مشاركون في تقويم النشاط العمومي وفق تطلعاتهم ونظرتهم.

يحق للمنتفع مقاضاة المفوض له، في حالة وجود خلل في تنفيذ العقد، سواء بامتناع المتعاقد مع الإدارة عن التنفيذ أو انحراف هذا التنفيذ على نحو مخالف لشروط العقد، أو التأخر في المواعيد المحددة للتنفيذ، أو غيرها، ولا شك أن مصلحة المنتفعين أن ينفذ المفوض له العقد بصورة سليمة، فإذا خرج عن ذلك، جاز لهم الطعن أمام القضاء الإداري، ضف إلى ذلك، يملك المنتفعين الحق في المساواة بينهم، حيث يقع على المرافق العامة واجب تتبع مبدأ المساواة كأساس في تعاملها مع الأفراد، بحيث لا تحابي ولا تميز في معاملة فرد على آخر بدون سبب شرعي، سواء بالانتفاع بخدماتها أو في أداء مقابل هذا الانتفاع، طالما توافرت شروط الانتفاع،¹ ويجب على المفوض له احترام هذه القاعدة ومعاملة جميع الأفراد على قدم المساواة.²

وعلى هذا الأساس، يمكن للمنتفعين أن يطلبوا من الإدارة التدخل لإجبار المفوض له، على احترام القانون وشروط العقد في حالة خرقه لقواعد المساواة في المعاملة، وإن هي أهملت أداء هذا الواجب أو رفضت التدخل، أو ساندت المفوض له في مسلكه، جاز للمنتفعين اللجوء إلى القضاء الإداري للطعن بقرارات الإدارة، سواء عن طريق دعوى الإلغاء عند تجاوز السلطة، أو عن طريق دعوى التعويض عند حدوث أضرار لأحد الأفراد جراء مخالفته.³

المطلب الثاني: تفويض تسيير المرفق العام للهيئات الخاصة بموجب نص تشريعي أو تنظيمي

نتيجة لتطور دور الدولة، انتهجت الدولة طرق تسيير أكثر حداثة تمثلت في آلية التفويض، والتي كانت في أول ظهور لها، مقتصرة على المرافق العامة الاقتصادية دون غيرها من المرافق العامة رغم تعددها، ومع إثبات القطاع الخاص لكفاءته وفعاليته في التسيير، أصبح من الممكن تطبيق هذه الآلية على المرافق العامة الإدارية، أين يعهد بالخدمة العمومية إلى هيئات خاصة لكن ليس بموجب عقد بل بموجب قرار انفرادي، الأمر الذي أتاح إمكانية أن يعهد إلى شخص من أشخاص القانون الخاص مهمة تسيير مرفق عام، والذي يحدده القانون صراحة، يفوض له بموجب

¹ - سيمان سليم بطارسة، جهاد ضيف الله ذياب الجازي، سهير فليح حسن، مرجع سابق، ص ص 63، 64.

² - مؤذن مامون، حقوق والتزامات المفوض إليه ...، مرجع سابق، ص ص 207، 208.

³ - سيمان سليم بطارسة، جهاد ضيف الله ذياب الجازي، سهير فليح حسن، مرجع سابق، ص ص 64، 65.

نص تنظيمي، والذي يأخذ إما بشكل ترخيص أو اعتماد، كما يمكن أن يكون هذا التفويض بموجب نص تشريعي أي بقانون.

يكتسي موضوع تسيير المرافق العامة بموجب التفويض الانفرادي أهمية بالغة، كونه لم يحظى بنفس الاهتمام الذي حظي به التفويض الاتفاقي، الأمر الذي يستوجب تسليط الضوء على مدى مساهمة هذا النوع من التفويض في تحسين الخدمات المقدمة للجمهور، وتخفيف العبء على الدولة، لكن ما زاده أهمية هو أنه يمنح بموجب نص تشريعي أو تنظيمي.

وبالتالي، سنتطرق أولاً إلى تفويض تسيير المرفق العام للهيئات الخاصة بموجب نص تشريعي، ثم نتطرق ثانياً إلى التفويض بموجب نص تنظيمي.

الفرع الأول: تفويض تسيير المرفق العام للهيئات الخاصة بموجب نص تشريعي

نتيجة لتطور مفهوم الإدارة العامة، أصبحت مهامها تعهد في كثير من الأحيان إلى أشخاص أو هيئات خاصة أكثر مما كانت عليه في الماضي، عن طريق ما اصطلح على تسميته بالتفويض لكن ليس بموجب عقد بل بموجب نص تشريعي. ضف إلى ذلك، إعفائه من إجراءات الإشهار والمنافسة، لكن هذا لا يعني إخراجها من دائرة تفويضات المرفق العام، بل ينتج عنه تصنيفه إنما ضمن التفويض الاتفاقي أو ضمن التأهيل الانفرادي.¹

ينتج عن بعضها نقل كلي لتسيير المرافق العامة إلى شخص واحد أو أكثر، بينما يقوم البعض الآخر فقط بنقل جزئي عن طريق ربط الأفراد من خلال جعلهم يشاركون فقط في التنفيذ الفعلي لتسيير المرافق باستقلالية معينة، وبالتالي، فإن الارتباط بالمرفق العام عندما لا يؤدي إلى نقل كامل لا يعد نمطا للإدارة، بل نمطا للتسيير،² حيث أصبح في الوقت الحالي من الممكن ممارسة التفويض لصالح الأشخاص الخاصة، والذي يحدده القانون بصفة صريحة لأشخاص القانون الخاص، وفق شروط وإجراءات محددة.

وعليه، سنتطرق أولاً إلى شروط وإجراءات التفويض بموجب نص تشريعي، ثم تحليلها استخراج آثارها القانونية.

¹ - بوشقورة رضا، مرجع سابق، ص 106.

² - Gilles J. GUGLILMI, une introduction au Droit du service public, université panthéon, paris, L.G.D.J, coll. « systèmes », 1994, p. 53.

أولاً: شروط وإجراءات التفويض بموجب نص تشريعي:

لا يشكل العقد الوسيلة الوحيدة لتفويض المرافق العامة إلى شخص آخر، حيث يمكن للدولة أو أحد الأشخاص العامة أن تعهد بإرادتها المنفردة إلى أحد الأشخاص سواء من الأشخاص العامة أو من الأشخاص الخاصة إدارة المرفق العام، عن طريق تأهيله لمباشرة تسيير مرفق ما؛ وأصبح من المقبول اليوم أن يتمكن شخص خاص من إدارة مرفق عام، خارج أي إذن تعاقد.

يخضع هذا النوع من التفويض لشروط لا بد منها ولإجراءات صارمة لمنحه، وبالتالي، وجب التطرق أولاً إلى شروط التفويض القانوني، ثم ثانياً إلى إجراءات منح التفويض بموجب نص تشريعي.

أ: شروط التفويض القانوني:

تعهد الدولة مهمة تسيير بعض المرافق العامة بموجب نصوص تشريعية، قصد تلبية احتياجات الجمهور وطلباته المتزايدة، بهدف تحقيق الفعالية والنجاعة التي يتميز بها أسلوب التسيير في القطاع الخاص، مستعينة بتقنية التفويض، لكنه لا يكون إلا بتوافر شروط معينة، الأمر الذي دعي إلى منحها التأهيل القانوني عن طريق الاعتراف لها بالنفع العام والصالح العام، كشرط أول وأساسي لإضفاء الشرعية على أعمالها، وكشرط ثاني ضرورة صدور قرار التفويض من قبل سلطة إدارية مختصة.

1- الاعتراف بالمنفعة العمومية والصالح العام:

يتم تأهيل الأشخاص الخاصة لتسيير أو إدارة مرفق عام، عن طريق الاعتراف بالمنفعة العامة والصالح العام، لكن قد لا يتم هذا الاعتراف بشكل صريح؛ لكن هذه الفكرة تطورت إلى حد إمكانية تأهيل الأشخاص الخاصة التابعة للقانون الخاص، لتسيير المرافق العامة، ومثالها الاتحاديات الرياضية الوطنية،¹ حيث لا تمارس الاتحادات الرياضية الوطنية مهامها عن طريق التفويض إلا عندما يعترف لها الوزير المكلف بالرياضة بالمنفعة العمومية والصالح العام،² وفق معايير محددة

¹ - بوركبية حسام الدين، مرجع سابق، ص ص 52، 53.

² - المادة 88 من القانون رقم 13-05 المؤرخ في: 23 جويلية سنة 2013، يتعلق بتنظيم الأنشطة البدنية والرياضية وتطويرها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 39، صادرة في: 31 جويلية سنة 2013.

عن طريق التنظيم،¹ ويمنح لها هذا الاعتراف بعض الامتيازات منها المساعدات والإعانات المقدمة للاتحادية المعنية عن طريق الدولة.²

كما يمكن أن يكون التأهيل ضمنى، حيث تكلف التعاضديات الاجتماعية بممارسة المهمة الموكلة إليهم، وتحدد القواعد التنظيمية والتشغيل وتتحمل مسؤولية مراقبتها، لكن دون منحها أي امتياز،³ كما تعتبر النقابات المهنية أيضا من قبيل المرافق العامة، رغم خضوعها لمزيج من قواعد القانون العام والخاص، لأنها تجمع بين مقومات الأشخاص العامة لإنشائها يتم بقانون أو بمرسوم أو بأية أداة تشريعية أخرى، وأغراضها ذات نفع عام، لها على أعضائها سلطة التأديب، وقراراتها قرارات إدارية يجوز الطعن فيها أمام القضاء الإداري.⁴

لكن حتى في غياب امتيازات السلطة العامة، يجب اعتبار الشخص الخاص، في صمت القانون، أنه يضمن مهمة المرفق العام، بسبب التزامه بالالتزامات المفروضة عليه والإجراءات المتخذة للتحقق من أن الأهداف المخصصة له قد تحققت، حيث يبدو أن الإدارة كانت تنوي تكليفه بمثل هذه المهمة،⁵ صف إلى ذلك، وجود تلازم بين بعض الهيئات وبعض المرافق التي تديرها الدولة، كما هو الحال بالنسبة لمهنة المحاماة والمحضر القضائي والموثق مع مرفق القضاء، والتي تعتبر مرافق عامة تقف إلى جوار الأشخاص العامة الإقليمية والمؤسسات العامة.⁶

¹ - يخضع الاعتراف بالمنفعة العامة والصالح العام للاتحادية الرياضية الوطنية إلى جملة من المعايير، والتي تتمثل في: طابع الاختصاص أو الاختصاصات الرياضية، السمعة الوطنية والدولية لنشاط أو أنشطة الرياضية المؤطرة، كثافة الأنشطة، النتائج الرياضية المتحصل عليها، حجم الأعداد المؤطرة وأهميتها حسب عدد المنخرطين في اللعبة، مستوى الهيكلية والتنظيم والموقع على الصعيد الوطني، بالإضافة إلى الأثر الاجتماعي والثقافي، فالأنشطة البدنية والرياضية تعتبر عناصر أساسية للتربية تساهم في التفتح الفكري للمواطنين وتهيئتهم بدنيا والمحافظة على صحتهم، وتدعيم التماسك الاجتماعي؛ أنظر: المادة 43 من المرسوم التنفيذي رقم 14-330 المؤرخ في 27 نوفمبر سنة 2014، يحدد كفاءات تنظيم الاتحاديات الرياضية الوطنية وسيرها وكذا قانونها الأساسي النموذجي، ج ر، العدد 69، الصادرة في 3 ديسمبر 2014.

² - بلعسري فاطمة، الاعتراف القانوني بالمنفعة العمومية للاتحاديات الرياضية في الجزائر، المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية، جامعة أحمد بن يحيى الونشريسي، تيسمسيلت، الجزائر، المجلد 08، العدد 01، 2023، ص 231.

³ - Rachid zouaimia, op. cit, p 5

⁴ - مامون مؤذن، الطبيعة القانونية لنشاط النقابات أو المنظمات المهنية، مجلة الحقيقة للعلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة أحمد دراية، أدرار، الجزائر، المجلد 13، العدد 03، 2014، ص 72، 73.

⁵ - MARIE- CHRISTINE ROUAULT, op. cit, p 76.

⁶ - مامون مؤذن، الطبيعة القانونية لنشاط النقابات أو المنظمات ...، مرجع سابق، ص 73، 74.

2- صدور قرار من السلطة الإدارية المختصة:

يشكل التفويض الوزاري وسيلة للتأهيل القانوني لامتيازات السلطة الممنوحة للهيئة الخاصة، في إطار ممارستها لمهمة الخدمة العمومية باعتبارها نشاط اجتماعي ناتج أساسا، عن الاعتراف لها بالمنفعة العمومية والصالح العام، ونظرا لأهمية هذا الاعتراف، يعود الفصل فيه إلى السلطة العمومية المختصة.¹

أين يتم إنشاء المنظمات المهنية بمبادرة من الدولة صاحبة الاختصاص الأصيل في تنظيم شؤون القطاع المهني، من خلال نصوص تشريعية، وهذا ما تؤكد النصوص القانونية المنشئة لها،² حيث نجد منظمات المحامين، تنشأ بموجب قرار صادر من قبل وزير العدل حافظ الأختام، بناء على اقتراح مجلس الاتحاد، كما يمكن للأغلبية المطلقة لمحامين منتمين إلى مجلسين قضائيين أو أكثر تقديم طلب إنشاء منظمة للمحامين،³ هذا القرار يفوض مهام الخدمة العمومية للهيئة، من أجل ممارستها لبعض أو كل المهام المسندة إليها قانونا؛ وتكون مسؤوليتها تامة وكاملة تجاه الغير على أعمالها؛ مرفوق بمشروع الخدمة العمومية من أجل تنفيذه حسب الكيفيات المنصوص عليها قانونا.⁴

ب: إجراءات منح التفويض بموجب نص تشريعي:

تمر عملية تأسيس الهيئات الخاصة المسيرة للمرافق العامة، بجملة من الإجراءات الضرورية، حيث تمر بعدة مراحل، ابتداء من إيداع الملف وتدقيقه، وصولا إلى صدور قرار من الهيئة العمومية المختصة، سواء بالقبول أو بالرفض، وفي حالات أخرى عند عدم الرد بعد انقضاء الآجال القانونية، وبالتالي، وجب التطرق أولا إلى مرحلة إيداع الطلب وتدقيقه، ثم التطرق ثانيا إلى مرحلة الرد على طلب، وأخيرا التطرق إلى حق الطعن بالإلغاء المكفول قانونا.

¹ - أوكليلي منصور، تيزي عبد القادر، التزامات الفدرالية الجزائرية لكرة القدم بضمان الخدمة العمومية، مجلة القانون العام الجزائري والمقارن، جامعة جيلالي لباس، سيدي بلعباس، المجلد السابع، العدد 01، جوان 2021، ص 414.

² - مؤذن مامون، الإطار القانوني لنشاط المنظمات المهنية (دراسة مقارنة)، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم، تخصص في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2015، 2016، ص 297، 299.

³ - المادة 85 من القانون رقم 13-07، مؤرخ في 29 أكتوبر سنة 2013، يتضمن تنظيم مهنة المحاماة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 55، الصادرة في 30 أكتوبر سنة 2013.

⁴ - أوكليلي منصور، تيزي عبد القادر، المرجع السابق، ص 426، 427.

1-مرحلة إيداع الطلب وتدقيقه:

تخضع طلبات تأسيس الهيئات الخاصة، قبل مرحلة إيداع الطلب إلى إجراءات تمهيدية، تتمثل في إثبات وجود الجمعية العامة التأسيسية، بحيث يجتمع الأعضاء المؤسسين في جمعية عامة تأسيسية، تثبت بموجب محضر اجتماع يحرره محضر قضائي، تصادق هذه الأخيرة على قانونها الأساسي وتعين مسؤولي هيئتها التنفيذية، والتي يجب أن يكون عدد الأعضاء المؤسسين خمسة وعشرون عضواً، منبثقين عن اثنتي عشرة ولاية على الأقل¹؛ وألا يقل عدد المنخرطين بها عن خمسة آلاف منخرط، من أجل ضمان استمرارية وديمومة أعمالها، وهي ملزمة على الحفاظ على عدد أدناه خمسة أعضاء منخرطين مشتركين مقابل مستفيد واحد من معاش التقاعد التكميلي².

وبالتالي، يكون التفويض فيها بشكل دائم. وهو ما أكدته قضاء مجلس الدولة في قرار له بمناسبة فصله في قضية (ب. ح)، ضد وزارة العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي، مؤسس حكمه على مبدأ الزام الإدارة بالقيام بعمل إداري، يصنف ضمن دعاوى القضاء الكامل وتفصل فيه المحاكم الإدارية صاحبة الولاية العامة في المنازعات الإدارية، حيث يتضح من حيثيات القضية أن المدعى عليها رفضت الرد على ملفهم المودع لديها، والمتعلق باعتماد النقابة الوطنية المستقلة لمستخدمي قطاع التضامن الوطني والأسرة وقضايا المرأة، حيث تبين من خلال الملف أنها قامت بإيداع طلب الاعتماد نقابتهم وفق الشروط والإجراءات القانونية، لكن حكم بعد الاختصاص لأنه لا يجوز تقديمه لأول مرة أمام مجلس الدولة³.

كما أجاز المشرع للتعاضديات الاجتماعية أن تأسس فيما بينها، اتحادات أو اتحاديات أو اتحاد التعااضديات من أجل تحقيق نفس الأهداف أو أهداف مماثلة لفائدة أعضائها المنخرطين، والتي تعتبر تعااضديات اجتماعية تؤسس بكل حرية، بعد انعقاد جمعيتها العامة التأسيسية⁴، والتي يكون الانضمام

¹ - المادة 6 من القانون رقم 06-12 المؤرخ في 12 يناير سنة 2012، يتعلق بالجمعيات، ج ر، العدد 02، الصادرة في 15 يناير سنة 2012.

² - المادة 33 من القانون رقم: 02-15 المؤرخ في 4 يناير سنة 2015، يتعلق بالتعاضديات الاجتماعية، ج ر، العدد 01، الصادرة في 07 يناير سنة 2015.

³ - مجلس الدولة، الغرفة الخامسة، القرار رقم 130426 مؤرخ في 2017/01/19، مجلة مجلس الدولة، العدد 15، 2017، ص 196.

⁴ - المادة 34، 35 من القانون رقم: 02-15.

إليها بحرية وطوعية شريطة الامتثال للقانون، كما يمكن أن يكون جماعيا، بموجب اتفاق جماعي، من قبل المستخدم أو منظمة نقابية أو مهنية، بشرط أن يؤكد بانخراط فردي¹؛ بينما بالنسبة للمنظمات المهنية فإنها تنظم إجبارية تلزم كل أبناء المهنة إلى الانضمام إليها، يستتبعه ضرورة القيد أو التسجيل بجدولها.²

يودع التصريح التأسيسي للاتحادية الرياضية لدى السلطة العمومية المختصة، مرفقا بكل الوثائق التأسيسية من طرف هيئتها التنفيذية، مباشرة بعد تدقيق حضوري لوثائق الملف، ويمنح للإدارة أجل أقصاه ستون يوما، ابتداء من تاريخ الإيداع، لدراسة مطابقتها لأحكام القانون³؛ بينما يودع طلب تسجيل التعاضدية الاجتماعية، موقعا من طرف رئيس مجلس الإدارة المنبثق عن جمعيتها التأسيسية، ولا تؤسس بصفة قانونية، إلا بعد تسلمها وصل تسجيلها من طرف السلطة العمومية المختصة مقابل وصل إيداع وبعد دراسة مطابقتها مع أحكام القانون، هذا من جهة، ومن جهة أخرى، القيام بإجراءات الإشهار على حسابها الخاص في يوميتين إعلاميتين ذات توزيع وطني على الأقل.⁴

2- صدور قرار من الهيئة العمومية المختصة:

بعد توافر جميع الشروط الضرورية، واستكمال الإجراءات القانونية، يمكن للهيئة العمومية المختصة إصدار قرارها، سواء بالقبول أو بالرفض، وهناك حالات أخرى تسكت فيها عن الرد، فالنسبة للاتحاديات الرياضية، فإن التفويض هو القرار الإداري الذي يفوض بموجبه الوزير المكلف بالرياضة للاتحادية الرياضية الوطنية المتخصصة مهمة ممارسة كل أو عدة مهام للخدمة العمومية، لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد، لكن هذا التجديد يكون بناء على تقرير صادر من لجنة خاصة، كما يمكن سحب هذا التفويض من قبل نفس الجهة بناء على تقرير يصدر من المصالح المركزية

¹ المادة 31، 32 من القانون رقم: 02-15.

² مؤذن مامون، الإطار القانوني لنشاط المنظمات المهنية ...، مرجع سابق، ص 325، 326.

³ المادة 8 من القانون رقم 06-12.

⁴ المواد 38، 39 من القانون رقم: 02-15.

للوزارة المختصة،¹ بينما في حالة السكوت الإدارة بعد انقضاء الأجل المحدد لها للرد، يعد بمثابة اعتماد للاتحادية المعنية، وتلزم الإدارة بتسليم وصل التسجيل.²

أما بالنسبة للتعاضديات الاجتماعية والمنظمات المهنية، بفعل تغير الطبيعة القانونية للتعاضدية الاجتماعية، والتي أصبحت شخص معنوي يخضع للقانون الخاص، ذات غرض غير مربح، تسجل لدى الوزير المكلف بالضمان الاجتماعي وتسير بموجب تشريع خاص، بدلا من طبيعتها القانونية السابقة والمتمثلة في كونها جمعية تخضع لتشريعين التشريع المتعلق بالجمعيات والتشريع المتعلق بالتعاضديات الاجتماعية، هذا التطور سمح بتحسين سيرها ومراقبتها،³ حيث يتوجب على الإدارة خلال هذا الأجل أو عند انقضائه، الرد إما بتسليم وصل التسجيل، والذي يأخذ قيمة اعتماد، أو اتخاذ قرار بالرفض معللا بعدم احترام أحكام القانون، والذي يمكن الطعن فيه بالإلغاء أمام مجلس الدولة في أجل ستون يوما، وفي حالة صدور قرار لصالحه يمنح له وجوبا وصل التسجيل.⁴

ثانيا: الأثار المترتبة على منح التفويض:

يترتب على منح التفويض إلى الهيئات الخاصة بهذا الشكل أثار مختلفة سواء بالنسبة للمفوض له، والذي يصبح يتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلالية النسبية، كما يترتب أيضا أثار أخرى بالنسبة للسلطة المانحة للتفويض، تتراوح بين تخفيف العبء عليها في تسيير مثل هذه المرافق إضافة إلى أعمال سلطتها الرقابية، هذا التفويض ينتج عنه أثار أخرى لا تقل أهمية تمس على وجه الخصوص المنتفعين بخدمات المرفق محل التفويض، والمتمثلين في أصحاب المهنة أنفسهم.

وبالتالي، وجب التطرق أولا إلى الأثار المترتبة على منح التفويض بالنسبة للمفوض له، ثم التطرق ثانيا إلى الأثار المترتبة على منح التفويض بالنسبة للسلطة المفوضة، وأخيرا التطرق إلى الأثار المترتبة بالنسبة للمنتفعين.

أ: الأثار المترتبة على منح التفويض بالنسبة للمفوض له:

¹ المواد 47، 49، 50 من المرسوم التنفيذي رقم: 14-330.

² المواد من 6 إلى 11، من القانون رقم 12-06.

³ عبيد عادل، بوكساني رشيد، الآليات التنفيذية للتغطية الاجتماعية التكميلية لعمال التعاضديات دراسة تحليلية استشرافية للآليات المعتمدة بموجب القانون رقم 15-02 المؤرخ في 4 يناير 2015، مجلة معارف، جامعة ألكلي محمد أولحاج، البويرة، الجزائر، المجلد 12، العدد 23، 2017، ص 97.

⁴ المادة 40 من القانون رقم: 15-02.

ينتج على منح التفويض جملة من المزايا للمفوض له، حيث تكتسب الهيئة بعد قبول طلبها والاعتراف لها بالمنفعة العامة والصالح العام، حيث يصبح لها قدرا من الاستقلالية الإدارية والمالية التي تؤهلها لتحقيق أهدافها، لكن في حدود معينة وتحت مراقبة السلطة العامة.

1-تمتعها بالاستقلال الإداري والمالي:

يعتبر الاستقلال الإداري مظهر وجود المنظمات المهنية، إذ تتوفر على تنظيم هيكلي تسلسلي، يحكمها مبدأ وحدة المنظمة، يضم أعضاء منتخبين من أبناء المهنة ما يضمن استمراريتها، حيث تنظم على شكل هرم من المجالس تتدرج بين مستوى محلي ووطني، تمارس اختصاصاتها بواسطة مجالس جهوية ومجلس وطني فضلا عن مجلس أعلى، تتميز بطابعها التمثيلي المهني،¹ حيث تملك للتعاضديات الاجتماعية، حق التقاضي أمام الجهات القضائية، وحق تمثيل أعضائها أمام السلطات العمومية، وحق اقتناء الممتلكات المنقولة أو العقارية، الانخراط أو التعاون مع تعاضديات اجتماعية أجنبية تتشد الأهداف نفسها أو أهدافا مماثلة، وتلقي الهبات والوصايا، والتي أخضعت إلى الترخيص المسبق للسلطة العمومية المختصة، بعد أخذ رأي وزارة الخارجية ووزارة الداخلية والجماعات المحلية.²

أما بالنسبة للاستقلال المالي، والذي يقصد به أن يكون للهيئة مواردها المالية الخاصة بها تكفيها لتمويل نفقاتها، حيث يتحقق هذا بفضل ميزانيتها الخاصة التي تتضمن الإيرادات والنفقات،³ حيث يمكن لبعض الهيئات الخاصة إنجاز كل عملية خاصة بالمنشآت أو التجهيزات التي ترتبط بهدفها ومتصلة مباشرة بمهامها، والمساهمات المالية للدولة والجماعات المحلية، والتي يخضع استعمالها لرقابتها، وهو حال الاتحاديات الرياضية الوطنية المتخصصة المفوضة، وتلك المعترف لها بالمنفعة العمومية والصالح العام.⁴

كما تتكون موارد الاتحادية الرياضية الوطنية من الاشتراكات السنوية لأعضائها المنخرطين، وإعانات الدولة والجماعات المحلية، وحقوق الانضمام والالتزام للهيكل الرياضية المنظمة، وقسط من ناتج الأرباح المتأتية من نشاطاتها، وناتج الأرباح المتأتية من التربصات، ومن العقود التي

¹ - مؤذن مامون، الإطار القانوني لنشاط المنظمات المهنية (دراسة مقارنة)، ...، مرجع سابق، ص 306، 307.

² - المواد 41 إلى 43 من القانون رقم: 15-02.

³ - مؤذن مامون، الإطار القانوني لنشاط المنظمات المهنية (دراسة مقارنة)، ...، مرجع سابق، ص 330.

⁴ - المواد 99، 100 من القانون رقم: 13-05.

تبرمها، والأقساط والمساعدات المحتملة من الهيئات الرياضية الدولية،¹ بينما تتكون موارد التعاضدية الاجتماعية زيادة على اشتراكات والمساهمات المالية الأخرى لأعضائها المنخرطين، والمداخيل الناجمة عن الأداءات التي تقدمها، وعائدات الأموال التي توظفها أو التي تستثمرها، والإعانات المحتملة الممنوحة لها قانونا، وعائدات الدعاوى التعويضية التي تكسبها، وأخيرا الوصايا والهبات القانونية.²

2- ممارسة بعض امتيازات السلطة العامة:

تملك المنظمات المهنية سلطة إصدار قرارات فردية، والتي من بينها نتيجة عملية التسجيل في جدول المنظمة المهنية للمحامين، إذ يبيت مجلس كل منظمة في طلبات التسجيل مرة واحدة كل سنة، ويعد عدم البت في الطلب قبولا له، بينما في حالة صدور قرار في هذا الشأن فإنه يبلغ وجوبا إلى وزير العدل حافظ الأختام وإلى المعني بالأمر وإلى مدير التربص وإلى مجلس الاتحاد في أجل أقصاه ثلاثون يوما،³ وهو ما أكدته قضاء مجلس الدولة في أحد قراراته، بخصوص الالتحاق بسلك المحاماة وأن من حق المتقاعد الالتحاق، وأن قرار مجلس الاتحاد الوطني للمحامين لا يسمو إلى مرتبة القانون، حيث أن قضاة الدرجة الأولى قد أصابوا لما قضوا بإلغاء القرار المطعون فيه إلا أنه كان عليهم مراعاة الجانب الجوهري فيه وهو عدم تسببيه وعليه يتعين تأييد القرار المستأنف.⁴

كما تعتبر السلطة التأديبية، سلطة من سلطات القانون العام المخولة للمنظمات المهنية، وهو لا يستند إلى مبادئ القانون المدني في التعويض والفسخ، ذلك أن علاقة الأعضاء بالمنظمة هي علاقة قانونية، بحيث تتولى السلطة التأديبية اختيار العقوبة من بين العقوبات التي حددها القانون، وبالتالي، لا يجوز لها تبعا لذلك فرض عقوبة لم ينص عليها القانون،⁵ حيث يصدر المجلس التأديبي قرارات تأديبية تتمثل في، الإنذار، التوبيخ، المنع المؤقت من ممارسة المهنة لمدة أقصاها سنة، الشطب

¹ - المادة 24 من المرسوم التنفيذي رقم 14-330.

² - المادة 75 من القانون رقم: 15-02.

³ - المادة 42 من القانون رقم: 13-07.

⁴ - مجلس الدولة، الغرفة الثالثة، القرار رقم 005951 مؤرخ في 2002/02/11، مجلة مجلس الدولة، العدد 01، 2002، ص 147.

⁵ - أحمد صفاء يحيى الخطيب، التكييف القانوني للنقابات والاتحادات المهنية، الطبعة الأولى، دار أمجد للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2017، ص ص 90، 91.

النهائي من جدول منظمة المحامين، والتي يجب أن يفصل فيها في جلسة سرية بأغلبية الأصوات بقرار مسبب.¹

كما منحت السلطة التنظيمية للهيئات الخاصة، بعد أن تولى القانون عن تنظيم المهن الحرة تاركا المجال إلى أصحاب المهنة لتنظيم أنفسهم والمهنة التي ينتمون إليها، وأصبحت تعد قواعد قانونية ملزمة ومخالفتها تعتبر بمثابة مخالفة لمبدأ المشروعية،² تظهر في شكل قرارات تنظيمية، تضع قواعد أخلاقيات المهنة، كأحكام ملزمة تحدد الواجبات التي تقع على أصحاب المهنة، وعلاقتهم فيما بينهم ومع الزبائن.³

تظهر هذه القواعد في حالتين، تتجلى الأولى منها في وضع اللوائح الخاصة بآداب المهنة وواجباتهم، والتي تتضمن قواعد عامة تنظم السلوك الأدبي للأعضاء سواء بالنسبة للمنظمة أو بالنسبة للغير، مستعملة بعض وسائل القانون العام لكفالة احترامها، وتترتب على مخالفتها إنزال العقوبات التأديبية تصل إلى حد إنهاء العضوية والحرمان من مزاولتها، بينما تتعلق الحالة الثانية في وضع اللوائح الداخلية والتي تتضمن القواعد العامة التي تنظم علاقة المنظمة بالأعضاء.⁴

كما تتمتع الاتحادات الرياضية، بحق استعمال امتيازات السلطة العامة، من خلال وضع أنظمة ولوائح خاصة بتنظيم وترقية النشاط الرياضي، وتنظيم التظاهرات والمنافسات الرياضية،⁵ وهي مخولة بصلاحيات تنفيذ اللوائح الفنية والأخلاقية، تصدر التراخيص والمراتب والألقاب الأخرى، ولها سلطة تأديبية فيما يتعلق بالدوريات والأندية الرياضية التي تعتمد عليها،⁶ ضف إلى ذلك، تملك الاتحادية الرياضية حق تظمين أنظمتها أحكاما تضمن تكفل أجهزتها السيادية أو أجهزة الهياكل المنضمة إليها، بجل أو تسوية كل النزاعات التي يمكنها، عرقلة المشاركة والسير الحسن للمنافسات والبطولات، والهياكل المذكورة.⁷

¹ - المادة 119 من القانون رقم: 07-13.

² - أحمد صفاء يحيى الخطيب، مرجع سابق، ص 90.

³ - صالح لكحل، مرجع سابق، ص 358.

⁴ - أحمد صفاء يحيى الخطيب، مرجع سابق، ص 89.

⁵ - بلعسري فاطمة، مرجع سابق، ص 232.

⁶ - Rachid zouaimia, la délégation unilatérale de service public au profit de personnes privées, revue idara, école national d'administration, volume 21, n° 42, Algérie, 2011, p 51.

⁷ - المادة 216 من القانون رقم: 05-13.

ب: الأثار المترتبة على منح التفويض بالنسبة للسلطة المفوضة:

ينتج عن تفويض المرفق العام، اكتساب الشخص المعنوي العام حق الرقابة على المفوض له، كون السلطة المفوضة تنازلت على جزء من صلاحياتها الأصلية المتعلقة بالتسيير، في حين احتفظت بملكيتها للمرفق محل التفويض؛¹ ومن هذا المنطلق تمتلك السلطة المفوضة حق الرقابة على الهيئة الخاصة المفوضة، بالإضافة إلى سلطة العقاب من خلال تزويدها بوسائل قانونية من أجل حماية المصلحة العامة عن طريق تصويب أي حالة من حالات الإخلال أو المساس تصدر عن الهيئة الخاصة المفوضة.

وبالتالي، وجب التطرق أولا إلى ممارسة الرقابة على الهيئات الخاصة، ثم نتطرق ثانيا إلى سلطة فرض جزاءات إدارية.

1-ممارسة الرقابة على الهيئة الخاصة:

أدى تكريس تقنية التفويض، إلى تقليص ارتباط المرفق بالشخص العام، لأن الشخص العام لا يستطيع الامتناع عن رقابة إدارة نشاط له صفة المرفق العام،² حيث يخضع استعمال الإعانات والمساعدات والمساهمات الممنوحة من الدولة والجماعات المحلية للمراقبة،³ بحيث يتعين على الهيئة، تقديم حصيلتها الأدبية والمالية، وكل الوثائق المرتبطة بسيرها وتسييرها عند كل طلب من الإدارة المكلفة بالرياضة، قبل انعقاد جمعيتها العامة، حيث تلزم بمسك سجلات محاسبية وسجلات للجرد، وفتح حساب وحيد تودع فيه مواردها بالعملة الصعبة ومنتوجاتها الدولية، وأخر يخص لاحتضان الإعانات والمساهمات العمومية الأخرى بالعملة الوطنية ومواردها الخاصة، وكذا مساهمات الممولين والواهبين، ضف إلى ذلك، تلزم بتقديم كشف الحسابات لغرض المراقبة عند كل طلب من مصالح المراقبة والمساعدات والإعانات العمومية التابعة للإدارة المكلفة بالرياضة وتلك المؤهلة قانونا، مصادق عليها من قبل محافظ حسابات.⁴

¹ عصام صبرينة، مرجع سابق، ص 61.

² خير الدين فايزة، تطورات المرفق العام وتفويضاته في الجزائر، مجلة السياسة العالمية، جامعة بومرداس، المجلد 04، العدد 01، جوان 2020، ص 142.

³ المادة 99 من القانون رقم: 13-05.

⁴ المادة 38 من المرسوم التنفيذي رقم 14-330.

لكن عندما تضطر هذه الأخيرة إلى تغيير تخصيص الإعانة، يتعين عليها الحصول على الموافقة المسبقة والصريحة من الوزير المكلف بالرياضة، كما يمكن للوزير المختص أن يتخذ كل التدابير التي من شأنها مراقبتها، بما فيها تعيين خبير مالي يكلف بالتدقيق المحاسبي والمالي للاتحادية التي تتأتى مواردها من الصناديق العمومية أو هيئات ومؤسسات عمومية أو الاثنين معا، لكن في حالة تخلفها عن تقديم الحسابات والوثائق، أو إذا لم تستعمل الإعانة السابقة، وفي حالة عدم احترامها لأحكام الرقابة المفروضة عليها، أو سحب التفويض أو الاعتراف، أو رفض الخضوع لمراقبة استعمال الإعانات والمساعدات والمساهمات الممنوحة لها، تحضر إعانات الدولة والجماعات المحلية الوطنية، ويصل الأمر في حالة عدم إنجاز أهداف الأداءات التعاقدية إلى حد إلغاء أو مراجعة الإعانة الجديدة.¹

كما تخضع الهيئات الخاصة للرقابة حتى في غياب امتيازات السلطة العامة، ففي حالة التعاضديات الاجتماعية، تقع ضمن اختصاص وزير الضمان الاجتماعي، يمارسها بشكل مسبق، عن طريق التحقق مما إذا كان تجمع المترشحين يفى بالشروط المتعلقة بالحد الأدنى لعدد الأعضاء المطلوب لتكوينها، وبشكل لاحق، من خلال استهداف ضمان إنشائها وامتثالها لعقد التأسيس واللوائح الداخلية للأحكام التشريعية، ومطابقة معدل مساهمة الاشتراك المخصص للخطة للنظام العام مع الحد الأقصى، ولشروط منح المزايا، وبذلك، تلزم بتقديم مجموعة من المعلومات دوريا،² صف إلى ذلك، تخضع للتدقيق ومراقبة التسيير المالي والمحاسبي من طرف محافظ حسابات تعيينه جمعيتها العامة، ويمكن مجلس الإدارة أيضا أن يقرر مباشرة أي عملية تدقيق أو مراقبة تسييرها، بل أكثر من ذلك، يمارس وزير الضمان الاجتماعي رقابته على شروط تطبيق القانون، عن طريق سلطة الاطلاع، من خلال تقديم الوثائق المتعلقة بتعداد الأعضاء المنخرطين، وتلك المتعلقة بميزانيتها، والكشوف المالية للنظام المحاسبي المالي وتلك المتعلقة بالسنة المالية السابقة لصندوق التقاعد التكميلي، ونسخة من عقد التأمين، وتقرير محافظ الحسابات للسنة المالية المنصرمة، بالإضافة إلى تقرير لجنة المراقبة، والتقرير السنوي لنشاطها وتسييرها موقع من طرف رئيس مجلس الإدارة، وذلك قبل نهاية السداسي الأول للسنة الموالية للسنة المالية المقفلة.³

¹ - المواد 30-40 من المرسوم التنفيذي رقم 14-330.

² Rachid zouaimia, op. cit, p 56.

³ - المواد 86-89 من القانون رقم: 15-02.

كما توضع مكاتب التوثيق تحت رقابة وزير العدل، وتوضع مكاتب المحضرين القضائيين ومحافظي البيع بالمزاد (سابقا) تحت رقابة وكيل الجمهورية لمكان تواجد مكاتبهم، بحضور رئيس الغرفة الجهوية أو المحضر القضائي الذي يمثلها أو محافظ البيع بالمزايدة الذي يمثلها حسب الحالة، بعد إشعار قانوني، ضف إلى ذلك، تخضع بعض قراراتها المتصلة بتنظيم ممارسة المهنة لضرورة تصديق السلطة الحكومية عليها، بل أكثر من ذلك، تعين الحكومة ممثلين عنها داخل مجالسها يكون لهم حق الاعتراض على قراراتها.¹

وبالرجوع إلى أحد قرارات مجلس الدولة الجزائري، بخصوص دعوى وقف تنفيذ مقرر عزل موثق، والذي احيل على اللجنة التأديبية للمنظمة الوطنية للموثقين، والذي لم يستدعى قبل تاريخ الجلسة في الأجل المحدد لتمكينه من حقه في الدفاع عن نفسه، وبالتالي، عدم احترام هذا الأجل الذي هو من النظام العام يعد خرقا لحق الدفاع المضمون دستوريا، وبالتالي يتعين الأمر بوقف تنفيذ القرار.²

2- سلطة فرض جزاءات إدارية:

ينتج عن ثبوت وجود اختلالات ونقائص بيئة تضر بتطوير الاختصاص، سحب التفويض، ويترتب عنه تعليق كل الإعانات العمومية لهيكل التنظيم والتنشيط الرياضي المعني،³ هذا الإجراء الردعي، يعد من صلاحيات الوزير المكلف بالرياضة، يقرره بناء على تقرير صادر عن المصالح المركزية للسلطة العمومية المختصة، في حالة عدم مطابقة القوانين الأساسية وأنشطة الاتحادية مع القوانين والتنظيمات المعمول بها، وفي نطاق التدابير التأديبية، أو المساس بالنظام العام أو الآداب العامة... إلخ، إلى غاية رفع المكتب والجمعية العامة التحفظات التي أدت إلى السحب.⁴

¹ - صالح لكحل، مرجع سابق، ص 358.

² - مجلس الدولة، الغرفة الخامسة، القرار رقم 10349 مؤرخ في 2002/04/30، مجلة مجلس الدولة، العدد 02، 2002، ص 226.

³ - المادة 95 من القانون رقم: 05-13.

⁴ - المواد 50، 51 من المرسوم التنفيذي رقم: 14-330.

كما يمكن للوزير المكلف بالرياضة أن يقرر تدابير تأديبية أو تحفظية أو الأثنان معا، لكن بعد أخذ رأي اللجنة الوطنية الأولمبية أو شبه الأولمبية والمرصد الوطني للرياضة، عند وجود اختلالات جسيمة أو عدم احترام القانون في مجال التعاقد وتسيير ومراقبة استعمال المساعدات والإعانات العمومية، أو في حالة ارتكاب أخطاء جسيمة تترتب عليها مسؤولية مسير أو مسيري هيئاتها والهياكل المنضمة إليها، أو لمقتضيات المحافظة على النظام العام والمنفعة العمومية، والتي تكون محل طعن طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما، هذه التدابير التأديبية أو التحفظية تتمثل في:¹

-التوقيف المؤقت للإعانات والمساعدات العمومية إلى حين اتخاذ الاتحادية الرياضية أو الهياكل المنضمة إليها التدابير اللازمة لتسوية وضعيتها، وفي حالة السلب يتم سحب تفويض مهمة الخدمة العمومية أو الاعتراف بالمنفعة العمومية، أو توقيف كل إعانة أو مساعدة مخصصة لهم، تعاد بعد إزالة الأسباب التي أدت إلى العنف والاخلال بالنظام العام أثناء أو بمناسبة إجراء تظاهرة رياضية.

-التوقيف المؤقت لأنشطة الاتحادية الرياضية الوطنية أو الرابطة أو النادي الرياضي، كما يمكن توقيف أو إقصاء أعضاء الأجهزة المسيرة لها،

-وضع إجراءات تسيير خاصة ومؤقتة من أجل ضمان استمرارية أنشطة الاتحادية الرياضية الوطنية أو رابطة أو النادي الرياضي.

أما بالنسبة للتعاضديات الاجتماعية، يمكن حلها بصفة إدارية أو عن طريق القضاء، حيث يترتب على حلها إلغاء تسجيلها بقرار يصدر من قبل السلطة العمومية المختصة، والذي ينشر على نفقة التعاوضية الاجتماعية في حالة التصفية في يوميتين ذات توزيع وطني على الأقل، كما يمكن حلها عن طريق القضاء، بطلب من السلطة العمومية المختصة عندما تمارس نشاطات مخالفة للتشريع المعمول به، غير أنه عندما تمارس نشاطا ذا مصلحة عامة أو منفعة عمومية فإن السلطة العمومية المختصة تتخذ أو تعمل على اتخاذ تدابير ملائمة قصد ضمان استمرارية نشاطها والحفاظ على حقوق أعضائها المنخرطين.²

ج: الأثار المترتبة على منح التفويض بالنسبة للمنفعين:

¹ - المادة 217 من القانون رقم: 05-13.

² - المواد 91، 92، 94، 95، 96 من القانون رقم: 02-15.

تترتب جملة من الحقوق إلى المنفعين من الخدمات العمومية التي تقدمها الهيئات المفوضة، هذه الحقوق تختلف من منظمة لأخرى، إلا أنها تصب في مصلحة المنفعين من خدمات هذه المنظمات، وتنتج في الأصل عن تفويض مهمة تسيير المرفق العام.

وبالتالي، وجب التطرق أولا إلى الآثار المترتبة عن منح التفويض بالنسبة للتعاضديات الاجتماعية، ثم نتطرق ثانيا إلى ما يترتب على منح التفويض بالنسبة للاتحاديات الرياضية.

1- بالنسبة للتعاضديات الاجتماعية:

يستفيد الافراد المنخرطين في التعاضديات الاجتماعية من الأداءات الفردية للنظام العام، والتي تشمل على أداء واحد أو أكثر من الأداءات، يحددها قانونها الأساسي، والمتمثلة في:¹

-الاداءات العينية للتأمين على المرض، تكملة لتلك التي يقدمها له صندوق الضمان الاجتماعي،

-التعويضات اليومية للتأمين على المرض، بشرط عدم استفادة العامل المنخرط في التعاضدية، إلا من تعويضات بنسبة خمسون بالمئة من قبل الضمان الاجتماعي،

كما ينتج عن الانخراط في التعاضدية الاجتماعية، استفادة المنخرط قيد حياته، أو ذويه بعد وفاته من زيادات في المعاش أو في ريع ناتج عن حادث عمل، حيث يمكنه الاستفادة من:

-الزيادة في معاش العجز للتأمينات الاجتماعية من الصنف الأول، بشرط عدم ممارسة صاحب المعاش أي نشاط مهني، والزيادة في ريع حادث عمل أو مرض الذي تساوي نسبته خمسون بالمئة على الأقل، بشرط عدم ممارسة صاحب صاحبه أي نشاط مهني.

والجدير بالذكر، أن هذه الزيادات يستفيد منها الفرد المنخرط في التعاضدية الاجتماعية، لمساعدة العامل لعجزه أو مرضه أو في حالة حادث عمل، وهي كلها حالات تستدعي الدعم المادي وبهذا الشكل تعتبر كإعانات قررت لصالح الأفراد المنخرطين في التعاضدية الاجتماعية تمنح لهم كنوع من التضامن الذي يعد أمر محمود، لكن اقترانها بشرط عدم ممارسة صاحب المعاش لأي نشاط مهني يدر عليه دخل، إلا دليل على أن هذه الزيادات واقفة على شرط فاسخ لهذا الحق، حيث متى تتحقق هذا الشرط حرم صاحب المعاش من الاستفادة منها.

¹ - المادة 06 من القانون رقم: 15-02.

لكن كان من الأفضل عدم اشتراط الاستفادة من هذا النوع من الزيادات بممارسة صاحب المعاش لأي مهنة، كونها عبارة عن إعانات تضامنية يستفيد منها لتدعين قدرته المادية على تحمل تكاليف العلاج، وهي في الأصل جاءت كنتيجة لاشتراكاته السابقة في التعاضدية الاجتماعية، حيث يمكن أن تحدد نسب أخرى حتى لصاحب المعاش الذي يتخذ مهنة أخرى تساعد على تحمل تكاليف الحياة.

-الزيادة في المعاشات المنقولة بعنوان الضمان الاجتماعي لفائدة ذوي حقوق العامل المتوفي.

كما تم توسيع مجال تدخل التعاضدية الاجتماعية بإدماجها في نظام البطاقة الإلكترونية للمؤمن له اجتماعيا "بطاقة الشفاء"، وفي نظام الدفع من قبل الغير للضمان الاجتماعي، بهدف السماح للمؤمن لهم المنخرطين فيها، من الاستفادة من مزايا هذين النظامين في آن واحد، يضاف إليهما تأسيس التقاعد التكميلي¹ بعنوان الأداءات الاختيارية للتعاضدية الاجتماعية لتمكين العمال من الاستفادة من مداخل تكميلية عند بلوغ سن التقاعد، عن طريق هذا الصندوق الممول من اشتراكات خاصة لمنخرطيها.²

2- بالنسبة للاتحاديات الرياضية الوطنية:

يستفيد رياضي النخبة والمستوى العالي من المزايا والحقوق، تتمثل في تدابير خاصة، تتعلق بتحصيره التقني وأجرته ودراساته وتكوينه ومشاركته في الالمحانات والمسابقات وإدماجه المهني الكامل أثناء وبعد مساره الرياضي، تعديل رزنامة مشاركته في التقييمات الدورية ودراسته وتكوينه، تأجيل تجنيده في الخدمة الوطنية عند الاقتضاء وغيرها، صف إلى ذلك، يستفيد من تدابير استثنائية، تخص السن والمستوى التعليمي للالمحق بمؤسسات التكوين المهني أو المتخصص في ميدان الأنشطة البدنية والرياضية، وتأمين على الأخطار التي قد يتعرض لها قبل وأثناء وبعد المنافسة

¹ - كما يمكن للعضو المنخرط في التعاضدية الاستفادة من التقاعد التكميلي الذي يدخل تحت الأداءات النظام الاختياري، من خلال منح الحق في معاش تقاعد تكميلي ذي طابع مالي وشخصي مدى الحياة، ابتداء من السن القانونية للتقاعد للنظام العام للضمان الاجتماعي، والذي يمنح لكل عامل عضو منخرط يثبت خمس عشرة سنة من الاشتراكات في التعاضدية الاجتماعية على الأقل؛ والاستفادة من صندوق المساعدة والإسعاف المخصص لمساعدة الأعضاء المنخرطين وذوي حقوقهم في حالة مرض وحادث عمل ومرض مهني ووفاء؛ الاستفادة من المساعدة في السكن؛ والتكوين المتواصل أو المؤهل؛ كما له الاستفادة من النشاطات الثقافية والرياضية، بالإضافة إلى الأداءات المقدمة من قبل التعاونيات التعاضدية، أنظر: المواد 15، 16 من القانون رقم: 02-15.

² - عبيد عادل، بوكساني رشيد، مرجع سابق، ص 97.

الرياضية وغيرها، بل أكثر من ذلك، يكافأ كل رياضي أو مجموعة رياضيين أو أي شخص طبيعي أو معنوي ساهم في ترقية الأنشطة البدنية والرياضية وتطويرها وتعزيز سمعة الوطن، سواء بتحقيق نتائج رياضية أو إنتاج فكري وفني، بمنحه أوسمة الاستحقاق الرياضي الوطني، من قبل وزير الرياضة بناء على اقتراح من اللجنة الوطنية الأولمبية أو اللجنة الوطنية شبه الأولمبية أو الاتحاديات الرياضية الوطنية المعنية.¹

الفرع الثاني: التفويض بموجب نص تنظيمي

كان من الطبيعي تكليف شخص من أشخاص القانون الخاص بإدارة مرفق عام، من خلال عقد امتياز المرافق العامة، وفي هذا الصدد نجد لويس رولاند قد أكد بالفعل على الأهمية المتزايدة لهذه المشاركة للإدارة، ولكن تم اتخاذ نقطة تحول حاسمة عندما لم يعد استحقاق الشخص الخاص ناتج عن عقد، لكن بموجب حالة قانونية أو تنظيمية،² وعلى هذا الأساس، أصبح من الممكن تطبيق آلية تفويض المرافق العامة الإدارية، في صورة ترخيص أو اعتماد، وهو حال المرافق العامة ذات الخدمات الشبكية أو غير الشبكية، ويطلق عليه التفويض بموجب نص تنظيمي، يعهد به إلى شخص من أشخاص القانون الخاص، والذي يحدده القانون صراحة، ويأخذ إما شكل ترخيص³ أو اعتماد⁴.

وتتمثل أهمية هذا التفويض في كونه حديثا نسبيا، ولم يحظ بنفس الاهتمام الذي حظي به تفويض المرفق العام بموجب عقد، الأمر الذي يستوجب تسليط الضوء على مدى مساهمته في

¹ - المواد 45، 68، 69 من القانون رقم: 13-05.

² - Jean waline, droit administratif, 25^e ..., op. cit, p 267.

³ - يعرف الترخيص على أنه: "عبارة عن إجراء يمكن الإدارة أو السلطة العامة من ممارسة رقابة صارم على بعض الأنشطة التي تخضع إلى دراسة مدققة ومفصلة، على أساسها تقبل الإدارة ممارستها واستغلالها مع احتفاظها بصلاحيات وضع شروط متباينة من نشاط لآخر حسب أهمية وخطورة هذا الأخير، وتتمتع الإدارة بسلطة تقديرية في منح الترخيص من عدمه"، أنظر: بن يحي رزيقة، سياسة الاستثمار في الجزائر: من نظام التصريح إلى نظام الاعتماد، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، الجزائر، 2013، ص 11-13.

⁴ - يعرف الاعتماد على أنه: "تصرف إداري منفرد تقبل الإدارة من خلاله وجود وممارسة نشاط أو وجود هيئة معينة، وليس بحق لمن يطلبه، كما أنه ليس بالتزام على عاتق من يمنحه بل هو خاضع للسلطة التقديرية للهيئة المخول لها منحه"، أنظر: بن يحي رزيقة، مرجع سابق، ص 11-13.

تحسين الخدمات المقدمة للجمهور، وتخفيف العبء على الدولة، لكن ما زاده أهمية هو أنه لا يمنح بموجب عقد أو بموجب نص تشريعي بل بموجب نص تنظيمي، أي بقرار إداري.

وبالتالي، نتطرق أولاً إلى إجراءات التفويض بموجب نص تنظيمي، ثم تحديد الآثار القانونية المترتبة عنه.

أولاً: إجراءات التفويض بموجب نص تنظيمي:

لم تعد السلطات العامة تنشئ هيئة عامة ولكنها تقتصر على إنشاء نشاط اقتصادي أو اجتماعي كخدمة عامة، تنظمه عن كثب وتعهده بإدارته إلى شخص خاص، أين تحتفظ الهيئة بطابعها الخاص سواء كانت معتمدة أو مصرح بها، ولا يمكن أن تخضع للإدارة العليا.¹

وعلى هذا الأساس، تخضع عملية منح التفويض التنظيمي لجملة من الإجراءات التي تختلف باختلاف النشاط المراد تفويضه، من هذا المنطلق سنحاول تسليط الضوء أولاً على إجراءات منح الترخيص وثانياً على إجراءات منح الاعتماد.

أ: إجراءات منح الترخيص:

لا يمكن اعتماد تقنية التفويض بموجب نص تنظيمي، إلا بوجود نص قانوني يجيز ذلك، حيث نظمها المشرع بنصوص قانونية وأخرى تنظيمية حسب كل قطاع وزاري تبين إجراءات منح التفويض وسحبه، لكن مع تنوع المرافق العامة ارتأينا تقسيم هذه الإجراءات على أساس الطائفة التي ينتمي لها المرفق العام، حيث تختلف هذه الإجراءات حسب المرفق المراد تفويضه، إن كان من المرافق الشبكية أو الغير شبكية، من حيث الجهة المختصة بدراسة الملفات أو تلك المختصة بإصدار قرار التفويض.²

وبالتالي، سنتطرق أولاً إلى إجراءات منح الترخيص بالنسبة للمرافق العامة الشبكية، ثم التطرق إلى إجراءات منح الترخيص بالنسبة إلى المرافق العامة الغير شبكية.

¹ - Ann Lawrence Durvieux, Droit administrative, Tome 1. L'action politique, collection de la faculté de droit del'université de liège, Édition larcier, 2011, pp 158, 161.

² - غربي فريد، أحمد فنيديس، تفويض تسيير المرفق العام للهيئات الخاصة بموجب نص تنظيمي، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابن خلدون بتيارت، الجزائر، المجلد 10، العدد 01، 2024، ص 65.

1- إجراءات منح الترخيص بالنسبة للمرافق العامة الشبكية:

تتم إجراءات منح الترخيص بالنسبة للمرافق العامة الشبكية على مرحلتين، الأولى تمهيدية، بينما الثانية تنفيذية، حيث تبدأ المرحلة التمهيدية، بإيداع الطلب من قبل صاحبه في عدد من النسخ حسب الحالة إلى السلطة المختصة باستلامه، مع تسليمه وصل استلام، وهو حال رخص المواصلات السلكية واللاسلكية ورخصة استغلال منشآت الكهرباء والغاز، ففي الحالة الأولى يودع ملف التسبيب في نسختين، وتسلم سلطة الضبط في كل الحالات إشعار بالاستلام،¹ بينما في الحالة الثانية يرسل طلب رخصة الاستغلال في ست نسخ إلى لجنة ضبط وفق للنموذج الوارد في الملحق،² وتقوم سلطة الضبط المختصة، كمرحلة ثانية، بدراسة وتقييم خصائص وقدرات السوق لتلبية احتياجات المستفيدين المحتملين من الخدمات، وقدرة المترشحين على تسييرها بكفاءة وفعالية، فإذا كان الطلب مطابقا تقوم بنشر الخاصيات الأساسية للمنشأة، وعند عدم مطابقته لما هو مطلوب، تعيده لصاحبه ليعمل على مطابقته، بينما في حالة عدم القبول فهي ملزمة بالتعليق، وتترتب على دراسة الملف مصاريف تكون على عاتق صاحب الطلب، هذا الإجراء يهدف إلى انتقاء المترشحين المؤهلين لتوفير الخدمات في حالة حصولهم على الرخص.³

تجدر الإشارة أن المرحلة التمهيدية بالنسبة لرخصة استغلال منشأة إنتاج الكهرباء والغاز تكفي لهذا الحد، بينما الأمر يختلف بالنسبة للمرافق العامة المتعلقة بالمواصلات السلكية واللاسلكية، حيث تبدأ مرحلة أخرى بمباشرة إجراء المزايدة بإعلان المنافسة، إذ يمكن لسلطة الضبط المختصة وبعد إعلام الوزير المختص، إعلان استشارة عامة تعرف بالمشروع، تدعوا فيها الأشخاص المعنيين إلى موافاتها بتعليقهم، فتقوم بدراسة العناصر المجمعة وتقرر إما الاقتراح على الوزير المختص

¹ المادة 4، 5 من المرسوم التنفيذي رقم 01-124 المؤرخ في 9 مايو سنة 2001، يتضمن تحديد الإجراء المطبق على المزايدة بإعلان المنافسة من أجل منح رخص في مجال المواصلات السلكية واللاسلكية، ج ر، العدد 27، الصادرة في 13 مايو سنة 2001.

² المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 06-428 المؤرخ في 26 نوفمبر سنة 2006، يحدد إجراء منح رخص استغلال المنشآت لإنتاج الكهرباء، ج ر، العدد 76، الصادرة في 29 نوفمبر سنة 2006.

³ غربي فريد، أحمد فنيديس، تفويض تسيير المرفق العام للهيئات الخاصة ...، مرجع سابق، ص 66.

وقف المرحلة التمهيدية للمزايدة بإشعار مسبب يعلن عن طريق الصحافة، وإما مواصلة العملية بمباشرة إجراءاتها.¹

وعليه، يقوم هذا الأخير، إما بالرفض وإما بقبول الاقتراح وإصدار قرار الشروع في إجراء المزايدة بإعلان المنافسة لمنح الرخصة وتحديد تاريخ ذلك، ويبلغ قراره إلى سلطة الضبط،² التي تعد ملف إعلان المنافسة لاستقطاب مختلف العروض التي يقترحها كل من يرغب في الترشح، بمجرد استقطاب عروض المترشحين، تتكفل سلطة الضبط بمهمة تقييمها،³ بحيث تقوم اللجنة المختصة حسب الحالة، بدراسة مفصلة وعميقة للطلب، أو بتقييم العروض لاختيار أحسنها، ففي مجال الكهرباء والغاز، تقوم اللجنة بدراسة الطلب دراسة معمقة، أما في مجال المواصلات السلكية واللاسلكية تقوم اللجنة بتقييم العروض، بتقييدها تنازليا، لاختيار أحسنها، وتعلن عن نتائج التقييم في جلسة علنية، وتعد محضرا بذلك يرسل إلى وزير المختص وإلى كل مقدمي العروض قبل تسليم الرخصة أو الرخص.⁴

يتم الفصل في الطلب بصفة نهائية، بمنح الرخصة لطالبا بصدر قرار الموافقة، وتسلم حسب الحالة إما من قبل لجنة الضبط أو من قبل الوزير بعد موافقة الحكومة على ذلك، ففي مجال الكهرباء والغاز، تسلم الرخصة لمستفيد فريد، وهي غير قابلة للتنازل وتخضع للنشر، بينما في حالة الرفض يجب تبرير قرارها،⁵ والتصريح به علنا موضحة أسباب الرفض،⁶ أما في مجال المواصلات السلكية واللاسلكية لا تمنح الرخصة إلا بعد موافقة الحكومة، بموجب مرسوم تنفيذي، تبلغ إلى أصحابها في مدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر من تاريخ نشر المرسوم التنفيذي،⁷ بمقابل مالي

¹ المواد 7، 8، 9 من المرسوم التنفيذي رقم: 01-124.

² أوكال حسين، النظام القانوني للمرفق العام الصناعي والتجاري في الجزائر، رسالة لنيل شهادة دكتوراه علوم في القانون العام، فرع: الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2017، 2018، ص 438.

³ المواد 10، 12 من المرسوم التنفيذي رقم: 01-124.

⁴ غربي فريد، أحمد فنيديس، تفويض تسيير المرفق العام للهيئات الخاصة ...، مرجع سابق، ص 67.

⁵ المواد 6، 7 من المرسوم التنفيذي رقم: 06-428.

⁶ جديد حنان، الرخص الإدارية ودورها في ضبط الاقتصاد، أطروحة دكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة غرداية، الجزائر، 2017، 2018، ص 375.

⁷ أوكال حسين، مرجع سابق، ص 440.

يدفعه المتعامل أو المتعاملين أصحاب الرخص،¹ لكنها غير أبدية يستغل فيها المتعامل الخدمات المعهودة له لمدة لا تتجاوز خمسة عشرة سنة.²

2- إجراءات منح الترخيص بالنسبة للمرافق العامة غير شبكية:

تخضع عملية منح الرخص بالنسبة للمرافق العامة غير الشبكية إلى جملة من الإجراءات الضرورية والتي تكون على مرحلتين، مرحلة تمهيدية وأخرى للفصل في الطلب وتسليم الرخصة، يودع ملف الطلب في حالة الوكالات السياحية لدى المصالح الخارجية المؤهلة لوزارة السياحة، مرفقا بوثائق تثبت هوية الشخص الطبيعي وأخرى تتعلق بكفاءته المهنية،³ بينما يودع في حالة المؤسسات الاستشفائية الخاصة لدى مديرية الولاية المكلفة بالصحة مرفقا بملف إداري وآخر تقني،⁴ ويسلم للمعنى وصل بالاستلام.

بالنسبة لقطاع الصحة، تقوم المديرية الولائية المكلفة بالصحة بدراسة مدققة للملف المودع أمامها، بعد التأكد من تحقق مجموعة من الشروط خاصة المتعلقة بالملف الإداري والتقني، للتأكد من مطابقة النشاط المراد القيام به لمقتضيات المصلحة العامة، والتي ترسله إلى وزير الصحة مرفقا بالرأي المسبب للمدير الولائي في حالة طلب الإنجاز أو على شكل تقرير زيارة في حالة طلب فتح مؤسسة استشفائية خاصة، والذي يتميز بازدواجية تدخل السلطات العامة برقابة على الوثائق ورقابة في عين المكان.⁵

أما في قطاع السياحة، فبعد إيداع ملف الطلب لدى المصالح الخارجية للوزارة المكلفة بالسياحة، تقوم بإرساله بعد التأكد من وجود الوثائق المطلوبة إلى اللجنة الوطنية لاعتماد وكالات السياحة والأسفار، وبعد أخذ موافقتها المبدئية، يتم ملف الطلب بالملف الإداري والتقني، ويخضع

¹ المادة 20 من المرسوم التنفيذي رقم: 01-124.

² أوكال حسين، مرجع سابق، ص ص 441، 442.

³ المواد 5، 6 من المرسوم التنفيذي رقم 17-161 المؤرخ في 15 مايو سنة 2017، يحدد شروط إنشاء وكالات السياحة والأسفار وكيفية استغلالها، ج ر، العدد 30، الصادرة في 17 مايو سنة 2017.

⁴ المادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 07-321 المؤرخ في 22 أكتوبر سنة 2007، يضبط شروط وكيفية منح الاعتماد للهيئات الخاصة لتتصيب العمال وسحبه منها ويحدد دفتر الأعباء النموذجي المتعلق بممارسة الخدمة العمومية لتتصيب العمال، ج ر، العدد 67، الصادرة في 24 أكتوبر سنة 2007.

⁵ غربي فريد، أحمد فنيديس، تفويض تسيير المرفق العام للهيئات الخاصة ...، مرجع سابق، ص ص 68، 69.

بعد ذلك الطلب وجوبا إلى تحقيق مسبق من مصالح المديرية العامة للأمن الوطني أو مصالح الدرك الوطني حسب الحالة قبل منحها للرخصة،¹ تتحقق من صحة المعلومات الشخصية والقضائية لصاحب الطلب.

يفصل في الطلب من قبل الوزير المعني بالقطاع حسب الحالة، يفصل وزير الصحة في طلب الإنجاز في أجل ثلاثة أشهر من تاريخ استلام الملف، بينما تسلم رخصة الاستغلال من قبل وزارة السياحة، بعد أخذ رأي اللجنة الوطنية لاعتماد وكالات السياحة والأسفار، بعد استيفاء صاحبها شروط التأهيل، بينما إذا لم يستوف الشروط، يجب أن يستفيد من المساعدة الدائمة والفعلية لشخص طبيعي يتمتع بالحقوق المدنية والسياسية، مع الخضوع للقانون الجزائري في حالة الشخص المعنوي، وعدم حيازته لرخصة استغلال وكالة سياحية وأسفار من قبل، وحيازته محلا تجاريا مجهزة بمنشآت ملائمة، ويمكنها فتح فروع لها عبر كامل التراب الوطني شريطة الحصول على رخصة مسبقة، تصدر بنفس الكيفية.²

بعد تسليم ترخيص الإنجاز لصاحبه، يمنح مدة ثلاث سنوات لإنجاز مشروعه، ويمكن تمديدتها بسنتين بطلب من المعنى وعلى أساس عناصر مبررة، وعند انتهاء إنجاز المشروع تسلم مديرية الولاية المكلفة بالصحة للمعنى مقرر المطابقة،³ لكن في حالة فتح المؤسسة الاستشفائية الخاصة لم تقيد بأجل، ما يفهم منه أن عملية البدء تكون فورية بعد عملية الرقابة في عين المكان؛ بينما في حالة الوكالات السياحية، على صاحب الرخصة الشروع في ممارسة نشاطه في أجل ستة أشهر من تسلمها، غير أنه في حالة لم يشرع في ذلك، تقوم المصالح المؤهلة لوزارة السياحة بإعذاره بضرورة البدء في استغلال الوكالة.⁴

ب: إجراءات منح الاعتماد:

هناك شروط اجرائية الزامية يجب المرور بها للحصول على اعتماد لممارسة النشاط، بداية بالجهة التي يودع أمامها ملف الطلب، مرورا بتلك التي تراقب هذا الملف، ثم التي تبدي رأيها في

¹ المواد 6، 7 من المرسوم التنفيذي رقم: 17-161.

² غربي فريد، أحمد فنيديس، تفويض تسيير المرفق العام للهيئات الخاصة ...، مرجع سابق، ص 69.

³ المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم: 07-321.

⁴ المواد 8، 9، 10 من المرسوم التنفيذي رقم: 17-161.

إمكانية قبوله من عدمه، وصولاً إلى الجهة المخولة بالبت في تقرير منح الاعتماد، وبالتالي، يمكن إجمال هذه الإجراءات في مرحلتين؛ أولاً المرحلة التمهيدية، وثانياً مرحلة البت في الطلب.

1- المرحلة التمهيدية:

يودع الطلب على شكل ملف من كل شخص يريد الحصول على ترخيص بمزاولة نشاط، كحرية دستورية تتضمن الحق في إنشاء الصحف والنشريات بمجرد التصريح بذلك،¹ يخضع إصدار كل نشرة دورية لإجراءات التسجيل ومراقبة صحة المعلومات قبل الحصول على الاعتماد، الذي يتم بإيداع تصريح مسبق موقع من طرف المدير مسؤول النشرة، لدى سلطة الضبط المختصة، التي تقوم بتسليم المعني وصل بهذه العملية،² بينما في حالة طلب الحصول على اعتماد لإحداث هيئة خاصة لتتصيب العمال، يودع الطلب من قبل كل شخص مقيم بالجزائر،³ أمام وزارة العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي، بطريقة غير مباشرة عن طريق مديرية التشغيل المختصة إقليمياً،⁴ مرفقاً بملف إداري وتقني مع الكتتاب في دفتر الأعباء النموذجي، بالإضافة إلى ما يثبت التسجيل في السجل التجاري.⁵

بمجرد تقديم طلب اعتماد نشرة خاصة، تشرع لسلطة الضبط الصحافة الإلكترونية في مراقبة صحة المعلومات الواردة في التصريح المسبق ومدى توفرها واحترام المستثمر لشروط النشر، بينما في حالة طلب إنشاء الهيئات الخاصة للتصيب، يتم التأكد من الملف عن طريق تقرير الزيارة الذي يعد مسبقاً وبصفة مشتركة بين مديرية الأشغال بالولاية والمصالح المحلية للوكالة الوطنية للتشغيل، ففي حالة الإيجاب يرسل التقرير إلى الوزير المختص الذي يخطر بدوره للجنة الوزارية المشتركة للاعتماد قصد إبداء الرأي، ويمكنها طلب معلومات إضافية والتأكد من مطابقته

¹ - المطة 4 من الفقرة 2 من المادة 54 من التعديل الدستوري 2020، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم: 442-20.

² - المادة 11 من القانون العضوي رقم: 05-12.

³ - المادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم 07-123 المؤرخ في 24 أبريل سنة 2007، يضبط شروط وكيفية منح الاعتماد للهيئات الخاصة لتتصيب العمال وسحبه منها ويحدد دفتر الأعباء النموذجي المتعلق بممارسة الخدمة العمومية لتتصيب العمال، ج ر، العدد 28، الصادرة في 02 مايو سنة 2007.

⁴ - عبد الله قادية، وكالات الاستخدام الخاصة دراسة للنظام القانوني للهيئات الخاصة للتصيب في الجزائر، حوليات جامعة الجزائر 1، الجزائر، العدد 33، الجزء الرابع، ديسمبر 2019، ص 138.

⁵ - المادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم: 07-123.

لشروط دفتر الأعباء، وترسله مرفق برئيتها المسبب إلى الوزير المختص، وتسلم لصاحب الطلب اعتماد مؤقت.¹

2- مرحلة البت في الطلب:

بعد انتهاء سلطة الضبط من الدراسة الأولية للطلب، تصدر الاعتماد في أجل ستون يوما ابتداء من تاريخ إيداع التصريح، حيث يتم منح الاعتماد للمؤسسة الناشرة وهو بمثابة الموافقة على الإصدار،² وفي حالة أي تغيير على البيانات الواردة في التصريح يلزم الناشر بتبليغه إلى سلطة الضبط كتابيا خلال العشرة أيام الموالية لإدراج هذا التغيير، لتقوم هذه الأخيرة بتسليم وثيقة التصحيح خلال الثنتين يوما الموالية لتاريخ التبليغ،³ بينما في حالة الهيئات الخاصة للتصويب، فبعد تلقي الوزير المكلف بالتشغيل للملف المرفق بالرأي المسبب للجنة الوزارية المشتركة للاعتماد، يتخذ قراره في أجل خمسة عشر يوما، ويبلغ إلى المعنى في أجل خمسة عشر يوما من اتخاذ القرار،⁴ سواء بالموافقة أو بالرفض، في حالة الموافقة على منح الاعتماد ينشر في الجريدة الرسمية.⁵

أما في حالة رفض الاعتماد، يجب أن يكون قرار الرفض مسبب وضمن الآجال المحددة بستون يوما من تاريخ الرفض، كضمانة لحماية المستثمر من تعسف الإدارة، والذي يكون قابلا للطعن أمام الجهة القضائية،⁶ بينما في حالة الهيئات الخاصة للتصويب، ففي حالة رفض الطلب يمكن لصاحب الطلب تقديم طعنه لدى الوزير المكلف بالتشغيل في أجل ثلاثون يوما من تاريخ تبليغه بقرار الرفض.⁷

ثانيا: الآثار المترتبة عن التفويض بموجب نص تنظيمي:

¹ - غربي فريد، أحمد فنيديس، تفويض تسيير المرفق العام للهيئات الخاصة، مرجع سابق، ص 71.

² - المادة 13 من القانون العضوي رقم 12-05.

³ - جديد حنان، مرجع سابق، ص 396.

⁴ - المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 07-123.

⁵ - عبد الله قادية، مرجع سابق، ص 139.

⁶ - المادة 14 من القانون العضوي رقم 12-05.

⁷ - المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 07-123.

إن جميع احتياجات المصلحة العامة التي يشعر بها المجتمع لا تخضع كلها لموضوع المرافق عامة، وبالتالي فإن إرضاء العديد من هؤلاء يترك للمبادرة الخاصة، وعليه وجب في هذا السياق التطرق أولاً للآثار المترتبة على منح الترخيص، ثم إلى تلك المترتبة على منح الاعتماد.

أ: الآثار المترتبة على منح الترخيص:

بعد منح ترخيص تسيير مرفق عام لهيئة خاصة تباشر هذه الهيئة تسيير المرفق العام، فتقوم علاقة بين المرخص له والإدارة المانحة للترخيص، الأمر الذي ينتج عنه آثار لكل منهما وللغير، هذا يتطلب أولاً استعراض آثار الترخيص بالنسبة لطرفيه، وثانياً بالنسبة للغير.

1-آثار الترخيص بالنسبة لطرفيه:

يترتب على منح الترخيص آثار بالنسبة للإدارة المفوضة وللمفوض له، حيث يتغير المركز القانوني لصاحبه من تقييد لممارسة نشاط ما إلى حرية ممارسته، وترتيب التزامات على عاتق المفوض اتجاه المفوض له، تمكنه من الحصول على مزايا وحقوق ومصالح مادية وقانونية، يمكنه التمسك بها تجاه الغير واتجاه الإدارة نفسها، كما يترتب على المفوض له نفسه التزامات يجب عليه الوفاء بها.

يستفيد المرخص له بعض الحقوق التلقائية يستفيد منها بمجرد منحه الترخيص، كما تمنحه الإدارة في بعض المجالات والأنشطة الاقتصادية، بعض الامتيازات تشجيعاً منها لممارسة هذه النشاطات لأنها تعود عليها بالنفع بالدرجة الأولى، حيث تلزم الإدارة:¹

- بتسليمه نسخة من قرار الترخيص باعتباره مستند قانوني، يكون نافذاً في حقها من تاريخ صدوره.

- بتمكينه من محل القرار الإداري، بإزالة كل عائق ذي طبيعة إدارية يمكن أن يحول بينه وبين الممارسة الفعلية لموضوع النشاط كقاعدة عامة، لكن هناك نشاطات تتطلب الحصول على ترخيصين الأول متعلق بإنشاء النشاط والثاني يتعلق باستغلاله كقطاع الصحة، والإدارة غير ملزمة في حالة منحها للترخيص الأول أن تمنح الثاني بالضرورة.

¹ - غربي فريد، أحمد فنيديس، تفويض تسيير المرفق العام للهيئات الخاصة ...، مرجع سابق، ص 73، 74.

- تمكين المتعاملون أصحاب الرخص في مجال البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، من حق المرور على الأملاك العمومية بالإضافة إلى حق الارتفاق على الملكيات العمومية والخاصة.

- تمكين المتعاملون المتدخلون في مجال الكهرباء والغاز من بعض الحقوق زيادة على ما سبق ذكره، كالرخص الخاصة بشبكة الطرق، وتخصيص الأراضي واقتنائها عن طريق التنازل عنها.

- يحق للمرخص له التمسك بمركزه القانوني وحقوقه المكتسبة، إذ يمكنه الاحتجاج بحيازة جزء من المال العام برفع دعوى حيازة أمام القاضي العادي، ضد الجهة الإدارية أو شبه الإدارية في حالة منحها ترخيص لشخص آخر في نفس المكان وبنفس الموضوع، من خلال الاحتجاج بتفويت كسب عليه من خلال دعواه، كما يمكنه الطعن في قرار المنح الثاني بدعوى تجاوز السلطة.

كما يترتب على منح الترخيص للهيئات الخاصة، حقوق مالية، حيث يعد تمويل المتعاملين المكلفين بتسيير المرافق العامة أمر ضروري حتى يتمكنوا من الاستمرار في المنافسة، والذي يأخذ شكل تعويض، على اعتبار أنها خدمة غير ربحية، تقوم على مبدأ تقاسم الأعباء بين كل المتعاملين المتدخلين، حيث تكون هذه التعويضات وفق أسلوبين:¹

- إما عن طريق تمويل محتمل من الدولة يحدد في قانون المالية، على شكل تعويضات مالية لتغطية نفقات الخدمة الشاملة، تمنحها للهيئات الخاصة المفوضة لتسيير أحد المرافق العامة الشبكية دون غيرها، مثل ما هو الحال عليه في مجال البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية.

- وإما عن طريق المساهمات المحتملة من المتعاملين، والتي تعد الأسلوب الأحسن لتكريس فكرة تقاسم أعباء الخدمة العامة بينهم في إطار تعزيز مبدأ المساواة، تدمج مباشرة ضمن ميزانية سلطة الضبط وتخصص لتمويل الخدمة الشاملة دون سواها، والتي تحدد بثلاثة في

¹ - غربي فريد، أحمد فنيديس، تفويض تسيير المرفق العام للهيئات الخاصة ...، مرجع سابق، ص ص 73، 74.

المائة من رقم أعمال المتعامل، تسدد سنويا في دفعة واحدة وتحدد سلطة الضبط المختصة تواريخ الاستحقاق.¹

وجدير بالذكر، أن المؤسسة الاستشفائية الخاصة يجب أن تتوفر على ميزانية خاصة تضم بابا للإيرادات، وآخر تدرج فيه مواردها الخاصة كالهبات والوصايا، والإيرادات الناتجة عن أنشطتها وخدماتها، بالإضافة إلى المساهمات المحتملة أيا كانت طبيعتها.²

عندما لا يؤدي الارتباط بالمرافق العامة إلى نقل كامل للسلطة لا يعد نمطا للإدارة بل نمطا للتسيير،³ فالمرافق العام نفسه يستمر تابعا أو خاضعا للسلطة العامة التي لا تتوقف عن ممارسة اختصاصاتها في مواجهته، وبهذا الشكل فالتفويض يرد فقط على تسيير المرفق، ويبقى الشخص العام الرقيب على التطبيق الحسن للقواعد المتعلقة بسيره؛⁴ وبالتالي، تملك الإدارة سلطات متنوعة في مواجهة صاحب الرخصة، تتمثل في:⁵

- الرقابة والتفتيش في عين المكان وفحص النشاطات المعهود بها، فهي تراقب مدى مطابقة الأعمال المرخص بها للقوانين، فإن لاحظت أي إخلال بالشروط المطلوبة تفرض على مرتكبها جزاء.

- الاطلاع على مستند الترخيص في أي وقت، لتضمنه كافة المعلومات التي تحتاجها لممارسة رقابتها على النشاط، أثناء التفتيش أو الرقابة.

- الرقابة على النشاط، حيث تسهر الدولة على مراقبة استمرارية وانتظام الخدمات المقدمة للجمهور، ومدى مطابقتها للأحكام القانونية والتنظيمية للخدمة العامة، واحترام قواعد المنافسة المشروعة بين المتعاملين وتجاه المرتفقين،⁶ بل وأبعد من ذلك، التأكد من بقاء الظروف

¹ المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 17-106 المؤرخ في 5 مارس سنة 2017، يحدد مضمون الخدمات العامة للبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية والتعريفات المطبقة عليها وكيفية تمويلها، ج ر، العدد 16، الصادرة في 8 مارس سنة 2017.

² المواد 36، 37 من المرسوم التنفيذي رقم: 07-321.

³ - Gilles J. GUGLILMI, op. cit, p 53.

⁴ - مدون كمال، مرجع سابق، ص 164.

⁵ - غربي فريد، أحمد فنيديس، تفويض تسيير المرفق العام للهيئات الخاصة ...، مرجع سابق، ص 75.

⁶ - المواد 2، 4 من القانون رقم: 03-2000.

والمعطيات التي منح على أساسها الترخيص قائمة وكافية، سواء مباشرة أو عن طريق التقارير حول النشاط القائم.

تستعمل الرقابة المباشرة، طوال فترة التفويض، مثلما هو الحال عليه بالنسبة لقطاع الصحة، فبإمكان كل من المديرية الولائية للصحة أو الوزارة القيام بعملية التفتيش ومطابقة البيانات والاحصائيات، والنظر في أعمال المؤسسة الاستشفائية الخاصة من الناحية الفنية والإدارية والمالية، لمراقبة جودة الخدمات الصحية المقدمة ومدى احترامها لمقاييس المهنة والقواعد التي تخضع لها مهنة الطب،¹ تمارس الإدارة رقابتها أيضا عن طريق تلقي التقارير من المفوض له مصحوب ببيانات مالية معتمدة، سنويا أو شهريا أو دوريا حسب القانون المنظم لكل نشاط،² حيث يلزم المدير الفني للمؤسسة الاستشفائية الخاصة بتقديم تقرير ربع سنوي عن النشاط وآخر سنوي إلى المديرية الولائية للصحة.³

وتتمتع بسلطة توقيع الجزاء، إذا ثبت ارتكاب المرخص له لأي إخلال أو تقصير في واجباته مع المستعملين أو خرق الشروط المفروضة عليه، إذا تقوم سلطة الضبط بإعذاره بضرورة احترام التزاماته في أجل محدد، فإن هو لم يمثل يتعرض للجزاء، والذي يكون إما:⁴

- جزاء مالي، تفرض الإدارة على كل مخل بإلزامه دفع مبالغ مالية معينة، ففي مجال الكهرباء والغاز مثلا يعاقب كل متعامل لا يحترم القواعد التقنية للإنتاج والتصميم وتشغيل الربط واستخدام النقل والتوزيع، وقواعد النظافة والأمن وحماية البيئة، والقواعد الناتجة عن تطبيق واجبات المرفق العام، لكن مقدارها يختلف من حالة ارتكابها لأول مرة عن حالة العود.
- الجزاء غير المالي، يتخذ في حالة تمادي المتعامل المعني في تقصيره، وارتكاب المخالفات رغم معاقبته ماليا، أي أنها تأتي بعد عدم جدوى الجزاء المالي، يتخذها الوزير الوصي على القطاع، ضد المعنى بناء على اقتراح من سلطة الضبط، وتتمثل في سحب التراخيص، والتعليق الفوري لها.

¹ - فوناس سوهيلة، المرجع السابق، ص 204.

² - جديد حنان، مرجع سابق، ص 69.

³ - Rachid zouaimia, op. cit, p 68.

⁴ - غربي فريد، أحمد فنيديس، تفويض تسيير المرفق العام للهيئات الخاصة ...، مرجع سابق، ص 77.

-يسحب الترخيص سواء بصورة مؤقتة أو بصورة نهائية، ففي حالة معاينة لجنة الضبط ارتكاب مخالفات، تقوم بسحب رخصة استغلال المنشأة مؤقتا لفترة لا تتجاوز سنة واحدة، كما يمكنها في حالة التقصير الخطير سحب الرخصة نهائيا، لكن يجب عليها أن تسجل صراحة في قرار السحب حالات التقصير المعاينة، كونها ملزمة بالتبرير، لأن قرارها يمكن أن تكون موضوع طعن قضائي.¹

- تكون سلطة الضبط مؤهلة للتعليق الفوري للرخصة بعد إعلام الوزير المكلف بالمواصلات السلكية واللاسلكية، في حالة انتهاك المقتضيات التي يتطلبها الدفاع الوطني والأمن العمومي، والذي يترتب عليه اتخاذ تدابير تحفظية على التجهيزات موضوع الرخصة في انتظار البت في قرار التعليق، لكن وعند معاينة مخالفات وإعذار المعنى بالامتنال ولم يمتثل، يتخذ ضده وزير المواصلات السلكية واللاسلكية بموجب قرار مسبب وباقتراح من سلطة الضبط وعلى نفقته، نوعين من العقوبات، إما التعليق الكلي أو الجزئي لهذه الرخصة لمدة أقصاها ثلاثون يوما، وإما التعليق المؤقت لمدة تتراوح ما بين شهر إلى ثلاثة أشهر أو تخفيض مدتها في حدود سنة، و إذا لم يمتثل المتعامل المعنى عند انقضاء هذه الآجال، يمكن أن يتخذ ضده قرار السحب النهائي للرخصة بنفس الأشكال التي أتبعتمنحها، وتتخذ سلطة الضبط التدابير اللازمة لضمان استمرارية الخدمة وحماية مصالح المرتفقين.²

2-آثار منح الترخيص بالنسبة للغير:

يترتب على منح الترخيص آثار بالنسبة للغير، تتعلق بمدى تطبيق مبدأ المساواة، كون الترخيص استثناء خصت به الإدارة المرخص له، مما يخوله امتيازات جديدة وحقوق في مواجهة الغير من غير المرخص لهم، تنتج عنها وضعية قانونية جديدة، تجعل هذا الغير يقوم بالاعتراض على قرار الترخيص.

يعد مبدأ المساواة أمام القانون مبدأ دستوريا ومن تطبيقاته المساواة أمام المرافق العامة، يقوم على أساس التزام الشخص من القانون العام أو القانون الخاص المكلف بتسيير واستغلال المرفق

¹ - المادة 149 من القانون رقم 02-01 المؤرخ في 5 فبراير سنة 2002، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، ج ر، العدد 08، الصادرة في 6 فبراير 2002.

² - المواد 35، 36، 38 من القانون رقم: 03-2000 المؤرخ في 05 غشت سنة 2000، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد وبالمواصلات السلكية واللاسلكية، ج ر، العدد 48، الصادرة في 05 غشت سنة 2000.

العام بتأدية الخدمة لكل من يطلبها دون تمييز بينهم،¹ هذا الالتزام يقع على الإدارة بأن لا تمنح التراخيص إلا بعد التأكد من أن هذا الاستثناء لا يمس بالنظام العام، وعدم وجود تعارض بين المصلحة العامة والخاصة، آخذتا بعين الاعتبار الإنسان بوضعيته الاجتماعية والاقتصادية الذاتية، ليفي الترخيص بحقيقة الحاجة للتدخل، بفرض إقامة توافق قانوني بين وضعيات الأفراد الذين يريدون الحصول على الترخيص حالة بحالة، وعدم استخدام سلطتها التقديرية بصورة تمييزية بين أصحاب الطلبات لاعتبارات غير قانونية.²

يمكن للغير الذي تضرر من عدم استفادته من الترخيص لأسباب تمييزية، الاعتراض على القرار الصادر بمنح الترخيص لمستفيد آخر، بالطعن في عدم مشروعيته من خلال رفع دعوى تجاوز السلطة، كما يتحمل المرخص له مسؤوليته عن الأضرار التي يسببها للغير، خاصة جيران المنشأة المرخص بها، من جراء ممارسة النشاط ممارسة عادية، أو كأثار لتنفيذ الأعمال التي أذن بها قرار الترخيص، دون مخالفة للقواعد والشروط القانونية أو ارتكاب خطأ ما، حيث له حق الرجوع على المنشأة بطلب إزالة مصدر الضرر والتعويض عنه سواء عينا أو نقدا، أما في حالة حدوث ضرر جراء الترخيص، فيمكنه المطالبة بالتعويض عن الأضرار التي لحقت، من خلال دعوى المسؤولية المدنية.³

ب: الآثار المترتبة عن منح الاعتماد:

بعد منح الاعتماد لتسيير مرفق عام لهيئة خاصة، تقوم علاقة بين المرخص له والإدارة المانحة للاعتماد، ينتج عنها آثار لكليهما وللغير، وبالتالي، وجب التطرق أولا إلى آثار الاعتماد بالنسبة لطرفيه، ثم إلى الغير

1-آثار الاعتماد بالنسبة لطرفيه:

¹ مخلوف باهية، فتح القطاعات الشبكية على المنافسة الحرة وحتمية المحافظة على فكرة المرفق العام، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم، تخصص: القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2019، ص 180.

² جديد حنان، مرجع سابق، ص ص 71، 72.

³ غربي فريد، أحمد فنيديس، تفويض تسيير المرفق العام للهيئات الخاصة ...، مرجع سابق، ص ص 79، 80.

يترتب على منح الاعتماد آثار قانونية، منها ما يقع على الإدارة المفوضة ومنها ما يقع على المفوض له، حيث يترتب على منح الاعتماد التزامات تقع على المفوض اتجاه المفوض له، تتمثل في:¹

-تسليمه نسخة من مستند الاعتماد، حيث في حالة اعتماد النشربة الخاصة، يمنح الاعتماد لطالبه في الآجال المحددة، وبمجرد تسليمها لطالبها يرفع التقييد المفروض على ممارسة النشاط المرغوب فيه، أما فيما يخص اعتماد الهيئات الخاصة لتتصيب العمال، فبعد اتخاذ الوزير المختص قرار منح الاعتماد، يبلغ إلى المعني في أجل خمسة عشر يوما من تاريخ صدوره.

-تمكين المفوض له من محل القرار، حيث تلتزم الإدارة بتمكين المفوض له من محل القرار الإداري، بإزالة كل عائق ذي طبيعة إدارية يمكن أن يحول بينه وبين الممارسة الفعلية لموضوع النشاط.

أما تمويل الهيئات الخاصة المعتمدة، يخضع المرفق العام لمبدأ المجانية، يكون وفق أسلوبين، إما عن طريق تمويل محتمل من الدولة يحدد في قانون المالية، والذي يتمثل في الإعانات والمساعدات التي تمنحها الدولة، والتي أوكلت مهمة تحديد قواعدها وشروطها والسهر على توزيعها لسلطة ضبط مستقلة مختصة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وأخرى لترقية حرية التعبير لا سيما الصحافة الجوارية والمتخصصة،² أما بالنسبة لمساهمات المستخدمين، تتجلى من خلال تتلقى الهيئات أجرتها من المستخدمين الذين تقدم لهم خدماتها، تبعا لجدول مرجعي يعده بالاشتراك الوزراء المكلفون على التوالي بالتشغيل والعمل والتجارة على أساس معايير، تتمثل في كلفة عملية التتصيب للعامل، عدد العمال المنصبين، الشروط الخاصة بالتتصيب، لكن دون طلب أي اتعاب أو مصاريف من طالب التشغيل.³

¹ - غربي فريد، أحمد فنيديس، تفويض تسيير المرفق العام للهيئات الخاصة ...، مرجع سابق، ص ص 80، 81.

² - المواد 40 و 127 من القانون العضوي رقم 12-05 المؤرخ في 12 يناير سنة 2012، يتعلق بالإعلام، ج ر، العدد 02، الصادرة في 15 يناير سنة 2012 الملغى.

³ - المواد 4، 10 من دفتر الأعباء النموذجي المتعلق بممارسة الخدمة العمومية لتتصيب العمال، من المرسوم التنفيذي رقم 07-123.

كم يترتب الاعتماد آثار بالنسبة للمفوض، حيث تمارس الإدارة حقها في الاطلاع والرقابة، وسلطتها في توقيع الجزاء على كل مقصر أو مخالف لما يقتضيه تسيير المرفق العام، بحيث لها حق ممارسة بعض الحقوق على النشاط محل التفويض، والمتمثلة في:

- حق الاطلاع على مستند التفويض كلما دعت الحاجة إلى ذلك، لتضمنه كافة المعلومات المتعلقة بالنشاط أو صاحب التفويض، والتي تحتاجها في كل المعاينات التي تقوم بها، ولها أيضا حق الاطلاع على الوثائق والحسابات دوريا، أين يقع مثلا على مسؤول الطبع واجب طلب نسخة من قرار الاعتماد مصادق عليها من الناشر قبل طبع العدد الأول من أية نشرية دورية، ويمنع الطبع في غياب ذلك.¹
 - حق ممارسة رقابتها على الهيئات الخاصة المعتمدة بشكل دوري، تنصب على مدى تطبيق التشريع والتنظيم الساري المفعول، ومراقبة نوعية الخدمات المقدمة للجمهور ومدى تنفيذ التزاماتها، حيث تخضع لرقابة مباشرة عن طريق المعاينات التي يقوم بها أعوان مؤهلين، عن طريق تحرير محضر وإرساله إلى الوزير المكلف بالتشغيل مع إعلام المفتشية العامة للعمل والوكالة الوطنية للتشغيل، وتنتهي بتمكين الهيئة الخاصة المعتمدة المعنية من نسخة منه.²
 - كما تملك سلطة توقيع الجزاء، والتي تكون إما مالية أو غير مالية، بالنسبة للجزاء المالي، يمنع الدعم المادي مهما كانت طبيعته أين لا يكون هناك ارتباط عضوي لصاحب النشيرة بالهيئة المانحة لهذا الدعم، ويكون الجزاء عبارة عن غرامة من مائة ألف دينار إلى ثلاثمائة ألف دينار، كما جرم أيضا إعاره الاسم بقصد إصدار نشرية دورية، بمعاقبة كل من يقوم عن قصد بارتكاب هذا الفعل بغرامة من مائة ألف دينار إلى خمسمائة ألف دينار.³
- أما بالنسبة للجزاء غير المالي، والذي يوقع في حالة عدم امتثال صاحب الاعتماد المعني رغم معاقبته ماليا، يسلط عليه جزاء من نوع آخر يتمثل في:

- سحب الاعتماد، حيث خولت سلطة ضبط الصحافة المكتوبة ذلك، كنوع من الرقابة اللاحقة، وذلك في حالة التنازل عنه، أو التأخر في ممارسة النشاط، حيث تعد عملية التنازل عن

¹ - المادة 21 من القانون العضوي رقم 12-05.

² - المواد 29، 30 من المرسوم التنفيذي رقم 07-123.

³ - المواد 29، 116، 118 من القانون العضوي رقم 12-05.

الاعتماد الخاص بالنشرية لفائدة شخص آخر ممنوعة، وفي حالة حدوثها يسحب الاعتماد، وفي حالة عدم مباشرة المؤسسة لنشاطها لمدة سنة يترتب عنه سحب الاعتماد منها.¹

- غلق أو توقيف ممارسة النشاط، حيث يصدر القرار إما عن السلطة الإدارية أو عن السلطة القضائية، ويعني منع الصحيفة أو الجريدة من الصدور لمدة مؤقتة أو دائمة،² بحيث تتعرض بعض الهيئات الخاصة في حالة عدم احترامها للإعذار المرسل إليها لغلق المؤسسة لمدة لا تتجاوز شهرين، وإما لتوقيف مؤقت لممارسة النشاط لمدة ثلاثة أشهر،³ كما يمكن أيضا لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة أن تقرر وقف صدور النشرية إلى غاية مطابقتها،⁴ ضف إلى ذلك، إن كل مخالفة للتشريع والتنظيم المعمول بهما يعرض صاحب الاعتماد لسحب الاعتماد والتوقيف النهائي عن النشر،⁵ ويمكن أن تأمر المحكمة بوقف صدور النشرية،⁶ غير أنه لا يمكن توقيف نشاط الصحف والنشريات والقنوات التليفزيونية والإذاعية والمواقع والصحف الإلكترونية إلا بمقتضى قرار قضائي.⁷

2- آثار منح الاعتماد بالنسبة للغير:

يحق للغير الاحتجاج على قرر الاعتماد، باللجوء إلى القضاء الإداري لمخاضته، باستخدام دعاوى قضائية سواء النهائية منها أو المؤقتة، واللجوء إلى القضاء للمطالبة بتنفيذ الأحكام، وذلك برفع دعوى إلغاء أو دعوى تعويض، أو دعوى استعجالية.

تعد دعوى الإلغاء مخاضة للقرار المخالف للقانون في ذاته، ومن ثم فلا يلزم في طالب الإلغاء أن يكون لصاحب حق ذاتي، بل يكفي أن يكون ذا مصلحة شخصية ومباشرة في طلب

¹ المواد 16، 18 من القانون العضوي رقم 12-05.

² طوير إحسان، حدود حرية الصحافة المكتوبة في التشريع الجزائري، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، الجزائر، المجلد 04، العدد 02، 2018، ص 145.

³ المواد 31، 32 من المرسوم التنفيذي رقم 07-123.

⁴ الفقرة 2 من المادة 27 من القانون العضوي رقم 12-05.

⁵ جديد حنان، مرجع سابق، ص 400.

⁶ رشيد خضير، حرية إصدار الصحافة المكتوبة في التشريع الجزائري الفرق بين قانوني الإعلام (12-05، 90-07)، مجلة الميعاد، جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية، قسنطينة، الجزائر، المجلد 21، العدد 41، 2018، ص 551.

⁷ الفقرة 6 من المادة 54 من التعديل الدستوري 2020، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم: 20-442.

الإلغاء، والتي تتحقق متى كان الطاعن في مركز قانوني خاص مباشر بالقرار المطعون فيه، وما دام هذا المركز قائما ووثيق الصلة بالقرار المطعون فيه، بأن تربطه علاقة مباشرة تختلف بحسب نوعه أو موضوعه،¹ ضف إلى ذلك، يمكن للغير المتضرر من ممارسة النشاط المعهود به إلى الهيئات الخاصة اللجوء إلى القضاء الإداري للمطالبة بالتعويض عن الضرر الذي لحقه، جراء الأعمال التي تقوم بها، عن طريق دعوى التعويض، والتي تهدف إلى الحصول على مقابل مالي للأضرار التي لحقت رافع الدعوى، نتيجة لأعمال الإدارة المادية منها والقانونية، بشرط ألا يكون الحق المطالب به قد انقضى بالتقادم، وأن يكون موجودا وقائما وحالا، لأنها تتقادم بتقادم الحقوق التي تتواجد معها وتهدف إلى حمايتها.²

كما يمكن للغير المتضرر من رفض طلبه رغم توفره على الشروط المطلوبة، بمنح الاعتماد لشخص آخر، أن يرفع دعوى استعجالية مطالبا بوقف تنفيذ قرار منح الاعتماد إلى غاية الفصل في موضوع الدعوى. وبالتالي، يحق لقاضي الاستعجال القيام بإصدار أوامر تتعلق بالتدابير المؤقتة بوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه³، أو وقف آثار معينة منه، متى كانت ظروف الاستعجال تبرر ذلك، ومتى ظهر له من التحقيق وجود وجه خاص من شأنه إحداث شك جدي حول مشروعية القرار، الذي يكون محل دعوى في الموضوع بطلب إلغائه،⁴ غير أن القاضي هنا لا يمكنه المساس بأصل الحق.

كما يجوز للغير اللجوء إلى القضاء لطلب تنفيذ الأحكام الصادرة عنه، بحيث قد تمتنع الإدارة عن تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية الصادرة في مواجهتها دون مبرر، الأمر الذي يجعل الحقوق المحكوم بها لصالح الخواص ليست فعالة، فالأحكام والقرارات القضائية تصدر حائزة على حجية الشيء المقضي فيه، ولا يكون لذلك معنى ما لم تنفذ وفي ذلك تحقيقا للعدالة، وهو الأصل ما لم يتم

¹ برهان جليل رزيق، الرخصة في القانون الإداري، الطبعة الأولى، منشورات وزارة الثقافة السورية، سوريا، سنة 2016، ص 540.

² بوجادي عمار، اختصاص القضاء الإداري في الجزائر، رسالة لنيل درجة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2011، ص 161.

³ بوجادي عمار، مرجع سابق، ص 314.

⁴ المادة 919 من القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 أوت 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر، العدد 21، الصادرة في 23 أفريل 2008.

توقيف تنفيذها مؤقتاً أو كلياً إذا ما توفرت أسباب ذلك، وهو أمر استثنائي،¹حي يمكن للطرف المتضرر من طلب فرض الغرامة التهديدية كوسيلة رادعة،²حيث يجوز للجهات القضائية الإدارية المطلوب منها اتخاذ أمر بالتنفيذ أن تأمر بغرامة تهديدية، مع تحديد تاريخ سريان مفعولها،³ورغم فرض الغرامة التهديدية واحاطتها بشروط لتطبيقها، إلا أن ذلك يجعلها ضماناً نسبية لتنفيذ أحكام وقرارات وأوامر القاضي الإداري.⁴

المبحث الثاني: التحول في العلاقات ما بين الدولة ومحيطها الاقتصادي

تحت تأثير التحولات التي مست القانون العام خاصة في المجال الاقتصادي منه، والتي كانت ضرورة ملحة للخروج من الأزمة المترتبة عن إتباع النهج الاشتراكي والطرق التقليدية لتسيير المرافق العامة، وذلك بتغيير المشهد الاقتصادي، وإتباع إصلاحات هيكلية ووظيفية هامة، من خلال التوجه نحو فتح هذا المجال أمام المبادرة الخاصة التي أثبتت فعاليتها ونجاحتها وقدرتها على التسيير، الأمر الذي حتم على الدولة إعادة النظر في كيفية ممارستها للرقابة على مثل هذه النشاطات التي عهد بها إلى الأشخاص الخاصة.

تسبب تدهور دور الدولة في حدوث تغيير من دولة منتجة للقواعد إلى دولة منظمة، من قبل السلطات الإدارية المستقلة، وقد أثر هذا الأخير بشكل إيجابي على المرافق العامة، من خلال تغيير النظرة القانونية والواقعية لهذه الخدمات من قبل الهيئات الإدارية،⁵وأصبحت بذلك تتدخل الدولة عن طريق هيئات جديدة استحدثت لتنظيم المنافسة في السوق، وتطورت العلاقة بين الدولة ومحيطها الاقتصادي، وأصبحت علاقة غير مباشرة تركز على أساس الفصل التام بين مهام الدولة كعون اقتصادي وبين مهامها كسلطة ضامنة للحقوق والحريات والمصلحة العامة وحسن سير المرافق

¹ - غيتاوي عبد القادر، تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد الإدارة العامة، مجلة الحقيقة للعلوم الانسانية والاجتماعية، جامعة أحمد دراية، أدرار، الجزائر، العدد 32، 2018، ص 22.

² - محالي مليكة، السلطات الجديدة للقاضي الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع: قانون المنازعات الإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2017، ص 101.

³ - المادة 980 من القانون رقم: 08-09.

⁴ - محالي مليكة، مرجع سابق، ص 105.

⁵ - Abdelhadi BENZITA, Le rôle du régime de régulation dans le développement du service public, Revue de Droit et Société, Editée par le Laboratoire de Droit et Société, Université d'Adrar, 2013, P 17.

العامة، من خلال تأطير الدخول إلى هذا الأخير وكفالة الانسجام المطلوب لمبدأ حرية الصناعة والتجارة وتنظيم وحماية المنافسة الحرة بين المتنافسين.

استحوذ مجلس المنافسة على الصلاحيات التي كانت في الأصل تؤول لوزير التجارة باعتباره هيئة ضبط مستقلة، كما آلت صلاحيات وزير المالية في المجال المصرفي إلى مجلس النقد والقرض، حيث تم نقل لمراكز ممارسة السلطة التنظيمية وتوزيع السلطة¹ وهو ما يجسد تغير لدور الدولة من دولة تصدر الأوامر إلى دولة تضع القواعد وتعمل على احترام تنفيذها، وبذلك تزدهر فكرة دولة القانون في ظل اقتصاد القواعد، هذا الانتقال لا يعني تخلي الدولة عن أهدافها في التنمية والعدالة والاستقرار، بل يعني تغييرا في أسلوب تحقيق ذلك.²

وبالتالي، وجب التطرق أولا إلى الوظيفة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة لضبط السوق، ثم نتطرق ثانيا إلى الوظيفة الرقابية والقمعية لسلطات الضبط الاقتصادي.

المطلب الأول: الوظيفة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة لضبط السوق

كان لتزايد وتيرة تحرير النشاطات الاقتصادية والمرفقية لصالح القطاع الخاص، استعمالا واسعا لمصطلح الضبط مع إنشاء الهيئات الإدارية المستقلة في المجالين الاقتصادي والمالي،³ عن طريق فتح النشاطات على المنافسة من جهة وحلول الضبط الاقتصادي محل التوجيه الاقتصادي من جهة أخرى، بهدف ضمان الفصل بين الدولة كمتعامل ومنتج والدولة بصفتها ضابطة للسوق على مستوى جهازها الإداري،⁴ حيث يتم بلوغ النمو الاقتصادي كلما كان التوازن قائما.

يرى المتعاملون الاقتصاديون أنفسهم أكثر إيمانا بوجود منافسة عادلة تدافع عنها السلطات الإدارية المستقلة، المستعدة للتدخل لتنظيم وتصحيح الانحرافات عن الخدمة العامة، وجعلها مناسبة للآثار المترتبة على السوق، وأن اللجوء إلى هذه السلطات فيما يتعلق بالإدارة،⁵ تمارس سلطة صنع

¹ رابحي أحسن، تدخلات الدولة في مجال الضبط العام الاقتصادي، مجلة صوت القانون، جامعة الجيلالي بونعامة، خميس مليانة، الجزائر، المجلد 02، العدد 02، 2015، ص ص 207، 208.

² حازم الببلاوي، مرجع سابق، ص ص 69-71.

³ صالح لكحل، مرجع سابق، ص 365.

⁴ رشيد زوايمية، أزمة سلطات الضبط المستقلة في القانون الجزائري، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، الجزائر، المجلد 12، العدد 03، 2021 ص 15.

⁵ Abdelhadi BENZITA, op. cit, PP 17, 19.

القرار بطريقتين، حيث لديهم سلطة إلماء القواعد الحتمية والعامة من معايير ولوائح وتوصيات، بالإضافة إلى اتخاذ القرارات والتعيينات والأذون والمحظورات، لكن بالمقابل تثير سلطاتهم في اتخاذ القرار مشاكل في تعيين حدود الصلاحيات فيما يتعلق بالسلطة التشريعية، خاصة ما تعلق منها بالضمانات الممنوحة للمواطنين في ممارسة حرياتهم العامة.¹

وبالتالي، أصبحت سلطات الضبط الاقتصادي تمارس الاختصاص التنظيمي، الذي هو في الأصل اختصاص السلطة التنفيذية، إذ تمارس هذا الاختصاص كاستثناء على الأصل بطريقتين، الأولى منها تمارس فيها هذا الاختصاص بطريقة فعلية، بينما الثاني تتشارك في ممارسته مع السلطة التنفيذية.

الفرع الأول: ممارسة السلطة التنظيمية الفعلية

أصبحت الدولة في هذا الوضع في وضعية تناقض المصالح، ناتجة عن كونها تلعب دورين في آن واحد، فمن جهة تلعب دور المتعامل الاقتصادي والمنتج، ومن جهة أخرى، تلعب دور سلطة ضبط اقتصادي، ما دفعها إلى استحداث طرق أكثر حداثة لضبط السوق عن طريق سلطات إدارية مستقلة، تتشارك السلطة التنفيذية في ضبط المجال الاقتصادي، من خلال سن قواعد عامة ومجردة تخاطب الأعوان الاقتصاديين، تمنحهم حقوق وترتب عليهم التزامات، تهدف من خلالها إلى ضمان التوازن بين المصالح المتناقضة ومواجهة الاحتكارات التي قد تهدد السوق وحرية المنافسة فيها، لكن هذا التدخل أخذ شكل جديد بتغير العلاقة التي تربط الدولة مع مختلف الفاعلين الاقتصاديين.

تعتبر الوظيفة التنظيمية، مجموعة من القواعد تأتي تطبيقاً لنصوص تشريعية سابقة، حيث أطلق عليها البعض السلطة التنظيمية التطبيقية، تمارسها بعض سلطات الضبط الاقتصادي بصورة فعلية باعتراف صريح من المشرع، من خلال تحويلها سلطة إصدار أنظمة تحوز القوة الإلزامية، يترتب عنها عقوبات في حالة الإخلال بها،² وبذلك يعد إصدار الأنظمة ممارسة حقيقية للسلطة التنظيمية، والتي يترتب عليه سن قواعد عامة ومجردة تنشئ التزامات وتمنح حقوق، ويبرز مجلس

¹ - Evelyn DIECKHOFF, les autorités administratives indépendantes, Note de synthèse, Diplôme Supérieur de Bibliothécaire, Ecole Nationale Supérieure de Bibliothécaires, Université Claude Bernard Lyon I, 1991, P 9.

² - بن مسعود أحمد، بن رمضان عبد الكريم، الاختصاص التنظيمي بين المبدأ والاستثناء في مجال الضبط الاقتصادي، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور بالجلفة، الجزائر، المجلد 03، العدد 03، 2018، ص 206.

النقد والقرض ولجنة تنظيم عمليات البورصة كأهم سلطتين تتمتعان بممارسة السلطة التنظيمية الفعلية،¹ لكن تفويض المشرع يقتصر فقط على التدابير ذات النطاق المحدود سواء من حيث نطاق تطبيقها أو من حيث مضمونها.²

وبالتالي، نتطرق أولاً إلى الاختصاص التنظيمي لمجلس النقد والقرض، ثم نتطرق ثانياً إلى الاختصاص التنظيمي للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة.

أولاً: الاختصاص التنظيمي لمجلس النقد والقرض:

لم يتم الاعتراف بالاختصاص التنظيمي إلا لبعض السلطات، والتي تساهم في التقليل من التضخم التشريعي في المجال الاقتصادي، وإرساء قواعد جديدة أكثر مرونة وقابلية للتكيف مع مستجدات السوق، بل أكثر من ذلك، زودت بسلطة استشارية واسعة تجاه السلطات العمومية، ضف إلى ذلك، نقل جزء من صلاحيات السلطة التنفيذية إلى الهيئات الجديدة، خاصة تلك المتعلقة بمنح الرخص والاعتمادات، كون الدولة أصبحت مساهما في المؤسسات الاقتصادية العمومية على قدم المساواة مع القطاع الخاص، من غير المعقول ترك المبادرة الاقتصادية لصالح الإدارة المركزية، وهو ما يضمن مبدأ حياد الإدارة.³

يتحدد مجال الاختصاص التنظيمي لمجلس النقد والقرض في وظيفتين، الوظيفة الأولى تتمثل في إصدار أنظمة تتعلق بتأطير المهمة المصرفية، أما الوظيفة الثانية فتتمثل في إصدار أنظمة تتعلق بتنظيم حركة رؤوس الأموال وتنظيم المصرف وسوق المصرف.

أ: وضع أنظمة تتعلق بتأطير المهمة المصرفية:

تطورت وظائف مجلس النقد والقرض على فترات إلى أن أصبح يجسد جهاز الدولة لتسيير سياسة القرض، من خلال التفويض الممنوح له قانوناً في تقنين مجالات جد هامة⁴؛ إذ يعتبر برلمان

¹ - كرمية عبد الحق، السلطة الإدارية المستقلة في الجزائر بين غائية الإنشاء وإستقلالية الأداء، أطروحة مكملة لنيل شهادة الدكتوراه الطور الثالث LMD، تخصص: القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف بالمسيلة، الجزائر، 2022، 2023، ص 103.

² - Evelyn Dieckhoff, op. cit, p 9.

³ - بوجملين وليد، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، رسالة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع: الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2006، 2007، ص 138.

⁴ - كان لمجلس النقد والقرض في بداية نشأته وظيفتين هما: الأولى منها هي وظيفة مجلس الإدارة لبنك الجزائر والثانية وظيفة السلطة النقدية في الجزائر، لينفرد بعد ذلك في ظل الأمر رقم 01-01 بالسلطة النقدية دون الوظيفة

مصغر للبنوك والمؤسسات المالية، يمارس في هذا الخصوص الوظيفة التنظيمية، كونه الجهاز المختص في تسيير سياسة القرض للدولة، يحدد القواعد المطبقة على البنوك والمؤسسات المالية، ويسهر على حماية الزبائن ومؤسسات القرض وتحديد أهداف حجم القرض وتوزيعها، صف إلى ذلك، يصدر قرارات فردية مثل الأنظمة المصرفية،¹ حيث أصدر المجلس في مجال إصدار النقد، نظام يتضمن سحب الأوراق النقدية من التداول، بقيمة مائة دينار ومئتي دينار وعشرون دينار وعشرة دنانير جزائرية من مصنف بين 1981 إلى 1983.²

وهو ما أقره مجلس الدولة الجزائري في أحد قراراته، والتي جاء فيها أن مجلس النقد والقرض يتمتع طبقا للقانون بصلاحيات من بينها إعداد الأنظمة في مسائل الصرف واتخاذ قرارات بتفويض السلطة في مسائل تنظيم الصرف التي يصدرها وينفذها المحافظ.³

خول مجلس النقد والقرض باعتباره سلطة نقدية، سلطة وضع قواعد تتعلق بالسوق، من خلال وضع الإطار العام للنشاط المصرفي، وتحديد السياسة النقدية والإشراف عليها ومتابعتها وتقييمها، وأمثلتها نجد: النظام 05-90، المتضمن إقامة قابلية التحويل الجزئي للدينار عن طريق توظيفات سندية، والنظام 06-90، المتضمن إنشاء صندوق لتثبيت الصرف، الصادران في: 30-09-1990، والنظام 02-04 الصادر في: 04-03-2004،⁴ ووضع المقاييس والنسب التي تطبق على البنوك والمؤسسات المالية، لا سيما تغطية المخاطر وتوزيعها، والسيولة والقدرة على الوفاء

الإدارية، = كما أسند للمجلس في ظل الأمر رقم 03-11 مهمة إصدار أنظمة وقرارات فردية، وبذلك تأكد الفصل بين مجلس إدارة البنك المركزي وبين المجلس، وتم إعادة النظر في القطاع المصرفي، أنظر: المرجع نفسه، ص 206.

¹ فاطمة الزهراء عوماري، النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي في القانون الجزائري مجلس المنافسة وسلطة ضبط البريد والاتصالات الإلكترونية-أنموذجاً-، أطروحة دكتوراه "ل م د"، تخصص: القانون العام المعمق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أحمد دراية، أدرار، الجزائر، 2020، 2021، ص 91.

² نظام رقم 02-13 مؤرخ في 19 نوفمبر سنة 2013، يتضمن سحب من التداول الأوراق النقدية بقيمة مائة (100) من صنف "1981" وصنف "1982" وبقيمة مائتي (200) دينار وعشرون (20) دينارا وعشرة (10) دنانير جزائرية من صنف "1983"، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 20، صادرة في: 6 أبريل سنة 2014.

³ مجلس الدولة، الغرفة الخامسة، القرار رقم 002138 مؤرخ في 08/05/2000، مجلة مجلس الدولة، العدد 06، 2001.

⁴ بن مسعود أحمد، بن رمضان عبد الكريم، مرجع سابق، ص 207.

والمخاطر بوجه عام، كما يملك سلطة تحديد المقاييس والقواعد المحاسبية التي تطبق على البنوك والمؤسسات المالية، مع مراعاة التطورات الحاصلة على الصعيد الدولي، وكيفيات وآجال تبليغ الحسابات والبيانات المحاسبية والإحصائية والوضعيات لكل ذوي الحقوق لا سيما بنك الجزائر.¹

كما يسهر المجلس أيضا على حسن نظام سير الدفع وسلامتها، والذي صدر تطبيق لها النظام 01-2000، المتعلق بإعداد الخصم والقروض الممنوحة للبنك والمؤسسات المالية، كما أصدر كذلك النظام رقم: 08-91 المتضمن تنظيم السوق النقدية، والنظام رقم: 01-90 الذي ينظم مصلحة مركزية المخاطر وسير عملها.²

كما خول المجلس سلطة وضع شروط تأسيس بنك ومؤسسة مالية وشروط إقامة فروع بنك ومؤسسة مالية أجنبية،³ ضف إلى ذلك، خول سلطة نشر قائمة البنوك والمؤسسات المالية المعتمدة في الجزائر، ومثاله الحي المقرر رقم 01-17، الذي من خلاله تم نشر قائمة لمجموعة من البنوك وأخرى لمجموعة من المؤسسات المالية المعتمدة في الجزائر،⁴ حيث فقد منح صلاحيات وضع القواعد المتعلقة بشروط اعتماد البنوك والمؤسسات المالية، والشروط التقنية لممارسة المهنة المصرفية، ومهنتي الاستشارة والوساطة في المجال المصرفي والمالي، كما خول إصدار قرارات متعلقة بتطبيق الأنظمة التي يسنها المجلس.⁵

¹ - ميمون الطاهر، سلطات الضبط الاقتصادي في الجزائر، مجلة أبحاث ودراسات التنمية، جامعة محمد البشير الإبراهيمي، برج بوعريش، الجزائر، المجلد 09، العدد 01، 2022، ص ص 515، 516.

² - بن مسعود أحمد، بن رمضان عبد الكريم، مرجع سابق، ص 208.

³ - نظام رقم 02-06 مؤرخ في: 24 سبتمبر سنة 2006، يحدد شروط تأسيس بنك ومؤسسة مالية وشروط إقامة فرع بنك ومؤسسة مالية أجنبية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 77، صادرة في 02 ديسمبر سنة 2006.

⁴ - مقرر رقم 01-17 مؤرخ في: 02 يناير سنة 2017، يتضمن نشر قائمة البنوك وقائمة المؤسسات المالية المعتمدة في الجزائر، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 02، صادرة في 11 يناير سنة 2017.

⁵ - ميمون الطاهر، مرجع سابق، ص 516.

وبالتالي، نجد القانون المنشأ لمجلس النقد والقرض قد حدد حالات تدخله بإصدار الأنظمة،¹ والتي يمكن إجمالها في وضع: شروط ممارسة النشاط وإقامة البنوك والمؤسسات المالية، العمليات المصرفية، الالتزامات والقواعد الاحترازية، وهو بمجمل هذه الصلاحيات يعد سلطة نقدية حقيقية.²

ب: وضع أنظمة تتعلق بتنظيم حركة رؤوس الأموال وتنظيم المصرف وسوق الصرف:

يتدخل مجلس النقد والقرض في سبيل تنشيط الاستثمار الأجنبي في تحديد شروط حركة رؤوس الأموال، عن طريق منح ترخيص للأجانب المقيمين في الجزائر بتحويل رؤوس أموالهم إلى الخارج، بهدف ضمان تمويل نشاطات مكملة لنشاطاتهم المتعلقة بإنتاج السلع والخدمات في الجزائر، وفي هذا الصدد أصدر المجلس نظام رقم: 03-05 للتكيف مع المستجدات الوطنية والدولية، واستجابة لمطالب المستثمرين الأجانب الراغبين في الاستثمار في الجزائر، حيث أولى أهمية لتنظيم حركة رؤوس الأموال وسعى إلى منح وسائل تنظيمها وتسهيل عملياتها، نظرا لما تتميز به من التعقيد.³

كما يملك تحديد أهداف سياسة سعر الصرف وكيفية ضبطه، والتنظيم القانوني له وتنظيم سوقه،⁴ حيث أصدر بهذا الخصوص النظام رقم: 01-07 يتعلق بالقواعد المطبقة على المعاملات الجارية مع الخارج والحسابات بالعملة الصعبة، ينظم من خلاله عمليات الصرف عبر شبكات العملات.⁵

لكن يستدعي تطور دور الدولة، تفويض جزء من صلاحياتها التنظيمية لصالح هيئات الضبط الجديدة واكتفائها بوضع الإطار العام والقواعد العامة التي تحكم السوق، إلا أنها ما زالت تحتكر

¹ - المادة 62 من الأمر 11-03 مؤرخ في 26 أوت سنة 2003، يتعلق بالنقد والقرض، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 52، الصادرة في 27 أوت سنة 2003، الملغى بالقانون رقم 09-23 مؤرخ في 21 يونيو سنة 2023 يتضمن القانون النقدي والمصرفي، ج ر، العدد 43، الصادرة سنة 2023.

² - فاطمة الزهراء عوماري، مرجع سابق، ص 91، 92.

³ - بن مسعود أحمد، بن رمضان عبد الكريم، مرجع سابق، ص 208.

⁴ - ميمون الطاهر، مرجع سابق، ص 516.

⁵ - بن مسعود أحمد، بن رمضان عبد الكريم، مرجع سابق، ص 208.

عملية وضع المعايير القانونية رغم اتساع رقعة الاستشارة عن طريق سلطتها التشريعية والتنفيذية.¹

ثانيا: الاختصاص التنظيمي للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة:

تعتبر لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة اللجنة الثانية من حيث ممارستها للاختصاص التنظيمي الفعلي، بحيث تتميز عن باقي السلطات القطاعية بممارستها لجميع الأدوار التي تقوم بها باقي سلطات الضبط الاقتصادي من إصدار القرارات الفردية والرقابة والتنظيم، ضف إلى ذلك، ممارستها للسلطة القمعية والتحكيمية،² بحيث تعد بمثابة مشرع صغير عند ممارستها للاختصاص التنظيمي في أمور السوق المالية، بحكم تخصصها في سن تقنيات، تشمل الأموال المتداولة في البورصة أو المتدخلين فيها، تساهم من خلالها في إيجاد قواعد تتسم بالعمومية والتجريد ما يجعلها ترقى لاختصاص اللائحة.³

تسهر اللجنة على تنظيم سوق القيم المنقولة ومراقبتها، إذ تسهر على وجه الخصوص على حماية المستثمرين في القيم المنقولة، وحسن سير سوقها وشفافيتها.⁴

أ: إصدار الأنظمة المتعلقة بالقيم المنقولة:

تسهر اللجنة المصرفية، على حماية الادخار المستثمر في سوق القيم المنقولة أو المنتجات المالية الأخرى، وتحافظ على السير الحسن لسوق القيم المنقولة وشفافيتها، زودت بهذه الصلاحيات العامة باعتراف صريح من المشرع، خاصة فيما يتعلق بممارستها للسلطة التنظيمية إلى جانب السلطة التنفيذية، فهي تمارس الاختصاص التنظيمي عن طريق إصدار أنظمة تتعلق بتنظيم سوق القيم المنقولة، والتي تتمثل أساسا في إصدار أنظمة تتعلق بالقيم المنقولة، وبوضع قواعد تتعلق

¹ جبايلية صبرينة، النظام القانوني للسلطة الوطنية للتصديق الإلكتروني، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة الأخوة منتوري قسنطينية، الجزائر، المجلد أ، العدد 48، 2017، ص 492.

² بن مسعود أحمد، بن رمضان عبد الكريم، مرجع سابق، ص 208.

³ شرع قدور، الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام، تخصص: القانون العام الاقتصادي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة غرداية، 2019، 2020، ص 148.

⁴ المادة 30 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 مؤرخ في 23 ماي سنة 1993، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 34، الصادرة في 23 ماي سنة 1993.

بالمتدخلين في البورصة، حيث قامت اللجنة بإصدار عدة أنظمة تبرز شروط إصدار القيم وقبول تداولها، وأحكام أخرى خاصة بالشطب.¹

ب: وضع قواعد متعلقة بالمتدخلين في البورصة:

تقوم لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة بإصدار أنظمة ولوائح تضبط من خلالها سوق البورصة، ولها السلطة الكاملة في منح أو رفض منح التأشيرات والاعتمادات وحماية المستثمرين في القيم المنقولة وحسن سيرها، وخولت سلطة التشريع بأدوات مختلفة لتكون سيدة السوق لا منازع فيها.²

يقصد بإصدار الأنظمة المتعلقة بالقيم المنقولة، وضع قواعد تتعلق بالمتدخلين في البورصة، حيث تقوم اللجنة بوضع قواعد تتعلق بالذين يقومون بعرض الورقة للبيع لأول مرة مهما كانت صفتهم، وكذا المستثمرين الذين يتقدمون لشراء تلك الأوراق المعروضة للبيع،³ ضف إلى ذلك، فئة الوسطاء اللذين يقومون بالتوسط بينهما،⁴ من خلال وضع قواعد متعلقة بتحديد الشروط الخاصة بأهلية الأعوان المرخص لهم بإجراء مفاوضات في مجال البورصة، والقواعد المهنية التي تطبق عليهم.⁵

إن ممارسة الوظيفة التنظيمية ليست مقتصرة على مجلس النقد والقرض ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها فحسب، بل هناك سلطات أخرى تمارس هذه الوظيفة في حدود معينة تتعلق بمجالات تقنية مثل لجنة ضبط الكهرباء والغاز، والتي تحدد التعريفات المتعلقة باستخدام شبكات نقل الكهرباء والغاز، بالإضافة إلى تلك المتعلقة باستخدام شبكات التوزيع، وأخرى تتعلق بالتعريفات خارج الضريبة للكهرباء والغاز التي تطبق على الزبائن غير المؤهلين على أساس منهجية ومقاييس محددة موحدة عبر كل التراب الوطني، كما لها تحديد التعريفات الواجب تطبيقها على الزبائن الخاضعين لنظام التعريفات بتطبيق التنظيم.⁶

¹ - بن مسعود أحمد، بن رمضان عبد الكريم، مرجع سابق، ص ص 208، 209.

² - فاطمة الزهراء عوماري، مرجع سابق، ص ص 92، 93.

³ - بن مسعود أحمد، بن رمضان عبد الكريم، مرجع سابق، ص 209.

⁴ - فاطمة الزهراء عوماري، مرجع سابق، ص 93.

⁵ - ميمون الطاهر، مرجع سابق، ص 516.

⁶ - المادة 115 من القانون رقم 02-01.

ثالثا: القيود المفروضة على ممارسة الوظيفة التنظيمية:

يعتبر منح الاختصاص التنظيمي من قبيل التأهيل التشريعي لتسيير بعض المجالات التي قررت السلطة التنفيذية عدم التدخل المباشر في تسييرها، بل على سبيل الإشراف، بحيث تمارس رقابتها على ممارسة هذه السلطات للوظيفة التنظيمية، خاصة تلك التي لها سلطة تنظيمية فعلية، عن طريق إجراء القراءة الثانية للأنظمة الصادرة عن مجلس النقد والقرض، أو عن طريق إجراء الموافقة ومسألة الحلول بالنسبة للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة.¹

وبالتالي، فإن بعض السلطات تتمتع بالطابع التنظيمي، غير أنها تخضع للسلطة التنفيذية عند ممارستها لاختصاصها التنظيمي، وعلى هذا لأساس، وجب التطرق أولا إلى إجراء القراءة الثانية، ثم التطرق ثانيا إلى الموافقة على الأنظمة الصادرة عنها، وأخيرا نتطرق إلى تدخل السلطة التنفيذية في اختصاصات هيئات الضبط.

أ: الخضوع للسلطة التنفيذية من خلال إجراء القراءة الثانية:

يتخذ مجلس النقد والقرض قراراته في شكل أنظمة والتي تعتبر قرارات إدارية، ولكن قبل نشرها ترسل وجوبا إلى وزير المالية للاطلاع عليها، وإذا اقتضى الأمر يمكنه إدخال تعديلات عليها،² وعليه، يمكن وزير المالية، مراقبة مختلف الأنظمة التي يصدرها مجلس النقد والقرض، عن طريق إجراء قراءة ثانية ليبيدي ملاحظاته، وهو يعتبر نوع من التقييد والتدخل في اختصاصها التنظيمي،³ بحيث يحق للوزير أن يطلب تعديلها، هذا الطلب يقابل بالقبول أو بالرفض أو السكوت، ما يدل على أن إجراء القراءة الثانية لا يعني تبعية المجلس للسلطة التنفيذية، التي يقتصر حقها فقط في طلب إجراء القراءة الثانية فقط.⁴

ويرى بعض الباحثين في هذا الخصوص، أن إجراء عرض مشروع النظام على وزير المالية، يجعل هذا الأخير موضوع قراءتين: قراءة أولى عند إعداد المشروع، وقراءة ثانية بعد استرجاعه من وزير المالية، للاطلاع على التعديلات التي يمكن قد اقترحها، حيث يصبح المجلس

¹ - فاطمة الزهراء عوماري، مرجع سابق، ص 98.

² - ناصر لباد، القانون الإداري ...، مرجع سابق، ص 11.

³ - شرع قدور، مرجع سابق، ص 103.

⁴ - بن مسعود أحمد، بن رمضان عبد الكريم، مرجع سابق، ص 200.

ملزم بإجراء قراءتين لمشروع النظام،¹ بمعنى أن القراءة الثانية تكون من قبل المجلس، إلا أن هذا بجانب الصواب على اعتبار أن وزير المالية هو الذي يجري القراءة الثانية لمشروع القانون، والتي تعتبر رقابة مفروضة على مشروع النظام.

وبالتالي، فإن إجراء القراءة الثانية للأنظمة الصادرة عن المجلس، هو مظهر من مظاهر الرقابة التي تمارسها السلطة التنفيذية، كونه مجرد مشروع نظام، والذي لا يدخل حيز التطبيق إلا بعد تبليغه للوزير المختص، حيث له أن يقبله أو يبدي ملاحظات أو يقترح تعديلات.

ب: الموافقة على الأنظمة الصادرة عن سلطات الضبط الاقتصادي:

يقصد بإجراء الموافقة هي تلك الموافقة التي يؤدي غيابها إلى بقاء مشروع النظام أو القرار مجرد مشروع، حيث لا يرتقي إلى درجة النظام أو القرار،² حيث تصدر لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة أنظمة باعتبارها سلطة تنظيمية فعلية، لكن لا تصبح هذه الأنظمة سارية المفعول إلا بعد موافقة وزير المالية عليها، ولا يعتبر قرار الموافقة سببا لإضفاء الطابع التنظيمي عليها، كما أن المصادقة ما هي إلا إجراء لدخول هذه الأنظمة حيز النفاذ عن طريق النشر في الجريدة الرسمية،³ حيث يوافق على اللوائح التي تسنها اللجنة عن طريق التنظيم، وتنتشر في الجريدة الرسمية مشفوعة بنص الموافقة،⁴ وعلى هذا الأساس، يعتبر إجراء الموافقة على الأنظمة الصادرة عن سلطات الضبط عملا مكملًا، على اعتبار أن النظام أو القرار غير الموافق عليه يبقى على مجرد مشروع.

¹ - أيت وازو زائنة، خضوع سلطات الضبط المستقلة للسلطة التنفيذية "الرقابة على الأعمال"، مجلة البحوث في العقود وقانون الأعمال، جامعة الأخوة منتوري قسنطينة 1، الجزائر المجلد 04، العدد 01، 2019، ص 15.

² - أيت وازو زائنة، مرجع سابق، ص 12.

³ - بن مسعود أحمد، بن رمضان عبد الكريم، مرجع سابق، ص ص 200، 201.

⁴ - المادة 32 من المرسوم التشريعي رقم 93-10.

أما بالنسبة لقطاع البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، فإنه لا يفلت من رقابة السلطة التنفيذية لأعمال هيئة الضبط المختصة في هذا القطاع، حيث تكون الرخص الممنوحة من قبل هيئة الضبط موضوع مرسوم يؤطر أحكامها، وبالتالي، تكون السلطة التنفيذية هي المختصة بمنح الرخصة وليس الهيئة الضابطة رغم إعدادها للمشروع، بل أكثر من ذلك، تملك سلطة تعديل موضوعها عن الضرورة.¹

وبالتالي، تعد القيود الواردة على ممارسة الوظيفة التنظيمية من قبل السلطة التنفيذية، مساس بالاستقلالية الوظيفية لسلطات الإدارية المستقلة، رغم منحها سلطة تنظيمية فعلية، والتي أصبحت بفعل هذه القيود وظيفة تنظيمية نسبية، حيث يمكن وصفها بأنها سلطة تنظيمية موقوفة التنفيذ على شرط الموافقة المسبقة للسلطة التنفيذية.

جـ: تدخل السلطة التنفيذية في اختصاصات هيئات الضبط:

كما يمكن للسلطة التنفيذية أن تتدخل في اختصاصات هيئات الضبط، عن طريق إجراءات قانونية سواء للقيام بوظيفة هي في الأصل منوطة بهذه الهيئة من خلال إجراء الحلول، أو حق تجاوز القرارات الصادرة عن سلطات الضبط، في حالة عد اتفاق موضوع القرار مع السياسة المسطرة من طرف السلطة التنفيذية، صف إلى ذلك، يمكن للسلطة التنفيذية تقييد حرية السلطات الإدارية المستقلة في القيام بنشاطها، من خلال متابعة النشاطات السنوية لهذه السلطات، عن طريق إعداد تقرير سنوي وإرساله إلى الحكومة.

بالنسبة لإجراء الحلول، فإنه عندما تحل السلطة التنفيذية محل الهيئة الضابطة، تستحوذ على اختصاصها في ضبط ذلك المجال بصفتها سلطة ضبط مستقلة، والذي يعبر عن تراجع السلطة التنفيذية عن موقفها في التخلي عن الاختصاص التنظيمي للمجال الاقتصادي والمالي لهذه السلطات، والذي هو سبب إنشائها، وهو حال لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها،² بحيث للسلطة التنفيذية أن تحل محل سلطة ضبط ومراقبة وتنظيم عمليات البورصة، وهي بذلك تصبح صاحبة الاختصاص الأصلي.³

¹ - أيت وازو زائنة، مرجع سابق، ص 15.

² - أيت وازو زائنة، مرجع سابق، ص 16.

³ - فاطمة الزهراء عوماري، مرجع سابق، ص 99.

يتمتع مجلس المنافسة بسلطة تنظيمية حقيقية مثل مجلس النقد والقرض ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، ولكن ارتباط اختصاصاته بنصوص تطبيقية تضعها السلطة التنفيذية يضفي عليها نوع من الغموض، والتي يمكن اعتبارها سلطة نسبية تخضع إلى إجراءات إدارية تضعها السلطة التنفيذية، لا تكون إلا بمشاركة السلطة التنفيذية وتحت مراقبتها ما يقيد استقلاليتها الوظيفية،¹ ضف إلى ذلك، يحق للسلطة التنفيذية تجاوز القرارات الصادرة عن سلطات الضبط، والذي يعتبر إجراء خطير يعطي صلاحيات واسعة في التدخل في أعمال هذه السلطات، إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك، وهي بذلك، تعبير عن الخضوع التام لرقابتها²، وأبرز مثال على ذلك هو تجاوز الحكومة لقرارات مجلس المنافسة، حيث يمكن للحكومة أن ترخص تلقائيا، أو بناء على طلب من الأطراف المعنية بالتجميع الذي كان محل رفض من قبل مجلس المنافسة، بناء على تقرير وزير التجارة والوزير الذي يتبعه القطاع المعني بالتجميع.³

وبالتالي، فإن السلطة التنفيذية عندما تنازلت عن اختصاصها في تنظيم المجال الاقتصادي والمالي، لسلطات الإدارية المستقلة، لم تتنازل على دورها بشكل كلي في هذا المجال، بل أبقت بحوزتها على سلطة الرقابة والإشراف، لارتباط هذا المجال بالمصلحة العامة للاقتصادية الوطنية، عن طريق كل من إجراء الحلول وحق تجاوز القرار الصادر عنها، ويكون غالبا في حالة عدم اتفاق موضوع القرار المتخذ من قبل سلطات الضبط مع السياسة المسطرة من طرف السلطة التنفيذية، والذي يعبر عن عدم الثقة في التنازل عن هذا الاختصاص بشكل كلي حرصا على المصلحة العامة من جهة، ومن جهة أخرى، نجد سلطات الضبط بعد أن زودت بها بالاختصاص والجهد المبذول في اتخاذ القرار تراح جانبا وتجمد وظيفتها التنظيمية، ولا يصبح لها أي دور في اتخاذ القرار طيلت المدة المطلوبة، ورغم فعالية هذا الإجراء العملية بالنسبة للدولة، ورغم ضرورته الوطنية، إلا أنه لا يتوافق مع التحولات التي تم انتهاجها، باستحداث سلطات إدارية مستقلة لضبط السوق، تتمتع بسلطة تنظيمية فعلية.

¹ - شرع قدور، مرجع سابق، ص 149.

² - أيت وازو زابنة، مرجع سابق، ص 18.

³ - المادة 21 من الأمر رقم 03-03 المؤرخ في 19 يوليو سنة 2003، يتعلق بالمنافسة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 43، الصادرة في 20 يوليو سنة 2003 المعدل والمتمم.

الأمر الذي يتطلب إعادة النظر في كيفية ممارسة إجراء الحلول من طرف السلطة التنفيذية، وذلك بإشراك سلطة الضبط المعنية في اتخاذ القرار، والتي سترتب عنه اتخاذ القرار السليم بإجماع السلطة التنفيذية وسلطة الضبط المعنية، ويجسد قمة الشفافية، ويلقى قبول وثقة المتعاملين الاقتصاديين على الاستمرار في الاستثمار في مناخ السوق الوطنية.

الفرع الثاني: المساهمة في ممارسة الاختصاص التنظيمية

يعتبر أساس إنشاء السلطات الإدارية المستقلة هو تحقيق متطلبات السوق، لذلك زودت هذه الأخيرة بجملة من الصلاحيات والآليات القانونية التي تمكنها من تحقيق هدفها وبلوغ فعالية تسيير المجال الاقتصادي، غير أن بعضها يتشارك هذا الاختصاص مع السلطة التنفيذية، حيث تساهم بعض منها في الاختصاص التنظيمي عن طريق الاستشارة، أو إبداء الملاحظات والآراء وتقديم التوصيات والاقتراحات، ومثالها مجلس المنافسة، سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، سلطة ضبط الكهرباء والغاز.

وبالتالي، نتطرق أولا إلى المساهمة في الاختصاص التنظيمي عن طريق إصدار التعليمات وتقديم الآراء، ثم نتطرق ثانيا إلى المساهمة في الاختصاص التنظيمي عن طريق سلطة تقديم الاقتراحات والتوصيات، ثم ثالثا المساهمة في الاختصاص التنظيمي عن طريق الاستشارة.

أولاً: المساهمة في الاختصاص التنظيمي عن طريق سلطة إصدار التعليمات وتقديم الآراء:

تساهم سلطات الضبط الاقتصادي مع السلطة التنفيذية، في تحقيق السلطة لتنظيمية عن طريق إصدار التعليمات وتقديم الآراء، بهدف تنظيم السوق وحماية المتدخلين فيها، غير أن هذه الصلاحيات لا تحوز على القوة الإلزامية، تتخذها هذه السلطات لتوضيح كيفية تطبيق نصوص تنظيمية.

وعلى هذا الأساس، وجب التعرف على طرق مساهمة سلطات الضبط الاقتصادي في الاختصاص التنظيمي، من خلال التطرق أولاً إلى سلطة إصدار التعليمات، ثم نتطرق ثانياً إلى سلطة إصدار الآراء.

أ: سلطة إصدار التعليمات:

تصدر بعض سلطات الضبط الاقتصادي تعليمات، في شكل نصوص تطبيقية لمسائل تفصيلية تتضمن تطبيق نصوص تنظيمية سابقة، وهي بذلك تعد الإطار العام للقرارات الفردية، ما يجعلها واجبة التنفيذ من قبل المخاطبين بها، تتخذها قصد تنظيم السوق وحماية المستثمرين فيها، حيث تقوم لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة بإصدار تعليمات تضبط من خلالها سوق البورصة، كقبول القيم المنقولة، وإصدار البطاقات المهنية، وتحديد قواعد الحذر في تسيير القيم المنقولة من طرف الوسطاء في عمليات البورصة.¹

تساعد التعليمات على اتخاذ القرارات الفردية فهي واجبة الاحترام، وملزمة الاتباع من طرف الأشخاص المعنية، حيث تعتبر عادة نصوصا تطبيقية، تتخذ خاصة في مجال القرارات الفردية، تسمح بتحديد الشروط العامة التي على أساسها تتخذ سلطة ضبط معينة قرارا فرديا.²

ب: سلطة تقديم الآراء:

خولت لبعض سلطات الضبط القطاعات مهمة إبداء رأيها في مجال تخصصها، وهي مهمة استشارية تكون في شكل دراسات وآراء وتوصيات، تشكل بدائل أو حلول لمشاكل قائمة أو متوقعة الوقوع، تتعلق في الأساس بصنع أو تطوير أو تقييم السياسات العامة، تساهم من خلالها في تحقيق التوازن والاستقرار في ممارسة المنافسة المشروعة، وتعتبر إجراء سابق لصدور النص التشريعي أو التنظيمي المنظم لقطاع ضبط معين³، ومنه، فالوظيفة الاستشارية لهذه السلطات هي وظيفة إجبارية في بعض الأحيان دون أن تحوز على القوة الإلزامية. وبالتالي، فإن سلطات الضبط الاقتصادي تقوم بإبداء آراء لتفسير النصوص التشريعية والتنظيمية، أو لتوضيح الغموض الذي يشوب نصا معينا بالذات، كما تسمح بالتعرف على رأيها في مسألة معينة غير واردة صراحة ضمن النصوص القانونية، لكنها مجردة من أية قوة إلزامية، ولها تأثير على سلوك المخاطبين بها، نظرا للمركز الذي تتمتع به سلطة الضبط.⁴

ثانيا: المساهمة في الاختصاص التنظيمي عن طريق سلطة تقديم الاقتراحات والتوصيات:

¹ - فاطمة الزهراء عوماري، مرجع سابق، ص 94.

² - ميمون الطاهر، مرجع سابق، ص 516.

³ - فاطمة الزهراء عوماري، مرجع سابق، ص 96، 97.

⁴ - ميمون الطاهر، مرجع سابق، ص 517.

تساهم للسلطات الإدارية المستقلة في السلطة التنظيمية بشكل غير مباشر، عن طريق أداتين إما بتقديم التوصيات أو المقترحات، فبالنسبة للتوصيات فهي أداة لتفسير النصوص التشريعية والتنظيمية في المجالات التي لا تتمتع فيها هذه الأخيرة بسلطة اتخاذ القرار، لكنها لا تحوز على القوة الإلزامية، بينما الاقتراحات فهي مجرد نصائح وحلول تقدمها سلطات الضبط في تقاريرها السنوية أو بطلب من السلطات المختصة، لكنها تبقى غير إلزامية.

أ: سلطة إصدار التوصيات:

تملك سلطات الضبط سلطة إصدار التوصيات، خاصة في مجال تفسير النصوص التشريعية والتنظيمية والتعليق عليها، حيث تختلف عن التعليمات لكونها تصدر في المجالات التي لا تتمتع فيها سلطة الضبط بسلطة اتخاذ قرارات فردية، كما تختلف عن الأنظمة من حيث قوتها الإلزامية، فالمعني بها حر في تطبيقها أو عدم تطبيقها.¹

حدد النظام الداخلي للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة بموجب مادته 26 المواضيع التي تخول للسلطة المواضيع التي يمكنها إصدار التوصيات في مجال إعلام جيد عن كل الأعوان الفاعلين في سوق القيم المنقولة، واحترام المساواة بين المستثمرين، والتطبيق الأمثل للنصوص التشريعية والتنظيمية.²

ب: سلطة إصدار المقترحات:

تتمتع سلطات الضبط بسلطة إصدار المقترحات، ومثاله مجلس المنافسة الذي يتمتع بسلطة اقتراح القوانين سواء بمبادرة منه أو كلما طلب منه ذلك، لضمان السير الحسن للمنافسة وتشجيعها في المناطق الجغرافية أو في القطاعات التي تتعدم فيها المنافسة أو تلك التي لم ترقى فيها إلى حد المنافسة،³ بحيث يمتلك هذه السلطة بمبادرة منه أو بطلب من الوزير المكلف بالتجارة، أو من كل طرف آخر معني، ويبيدي رأيه عن إعداد مشروع نص تنظيمي من طرف الحكومة له علاقة

¹ - ميمون الطاهر، مرجع سابق، ص 517.

² - فاطمة الزهراء عوماري، مرجع سابق، ص 95.

³ - شرع قدور، مرجع سابق، ص 147.

بالمنافسة، ويتدخل بمبادرته الخاصة، إذ يمكنه اتخاذ هذا الإجراء في شكل نظام أو تعليمة أو منشور ينشر في الجريدة الرسمية للمنافسة.¹

كما منح المشرع سلطة إيداء اقتراحات وتوصيات لسلطة ضبط البريد والاتصالات الإلكترونية، بناء على طلب استشارة من طرف وزير البريد والاتصالات الإلكترونية قبل منح الرخص أو تعليقها أو سحبها أو تجديدها،² وأعترف للجنة الإشراف على التأمينات بمساهمتها في الاختصاص التنظيمي عن طريق سلطة الاقتراح،³ بحيث تقترح على وزير المالية التعديلات التي تراها ضرورية للتشريع والتنظيم المعمول بهما في هذا المجال.⁴

ثالثا: المساهمة في الاختصاص التنظيمي عن طريق الاستشارة:

يمكن استشارة السلطات الإدارية المستقلة من قبل الحكومة، بحيث تصدر التوصيات أو القرارات الفردية، غير أن طبيعتها القانونية فهي ليست واضحة المعالم دائما، الأمر الذي يؤدي إلى تقديرات متباينة حول الفعالية الحقيقية لهذه المهام، بحكم أن اللجوء إلى استشارتها يكون في بعض الأحيان اختياريا وفي أحيان أخرى تكون فيه استشارتها إجبارية.

أ: الاستشارة الوجوبية:

ألزمت النصوص القانونية السلطة التنفيذية باللجوء إلى الاستشارة، كإجراء مسبق وإلزامي قبل إصدار القرار، ومثاله ما يتعلق بمجلس المنافسة، والذي يعتبر هيئة استشارية، يتمثل دوره في تقديم آراء حول كل مسألة تتعلق بالمنافسة، وعلى الحكومة الالتزام بطلب الاستشارة منه بمناسبة اقتراح مشروع نص تشريعي أو تنظيمي ذو صلة بالمنافسة، هذه الإلزامية تكمن في إجراء طلب

¹ - المادة 18 من القانون رقم 08-12 المؤرخ في 25 جوان سنة 2008، المتعلق بالمنافسة، ج ر، العدد 36، المؤرخة في 02 جويلية سنة 2008، المعدل والمتمم للأمر 03-03 المؤرخ في 19 جويلية سنة 2003، المتعلق بالمنافسة، ج ر، العدد 43، المؤرخة في 20 جويلية سنة 2003.

² - المادة 13 من القانون 04-18 المؤرخ في 10 ماي سنة 2018، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الإلكترونية، ج ر، العدد 27، مؤرخة في 13 ماي سنة 2018.

³ - المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 08-113، يوضح مهام لجنة الإشراف على التأمينات، ج ر، العدد 20، مؤرخة في 13 أفريل سنة 2008.

⁴ - فتوس خديجة، الغموض المثار حول الاختصاص التنظيمي لبعض هيئات الضبط الاقتصادي: بين تقييد النص وحرية الممارسة، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، الجزائر، المجلد 17، العدد 01، 2018، ص 386.

الاستشارة بحد ذاته، كإجراء وجوبي مسبق وإلزامي،¹ بحيث يستشار مجلس المنافسة إجبارياً، في كل مشروع نص تشريعي أو تنظيمي له صلة بالمنافسة، أو يدرج تدابير من شأنها إما إخضاع ممارسة ما أو نشاط ما، أو وضع رسوم حصرية في بعض المناطق أو النشاطات، أو فرض شروط خاصة لممارسة نشاطات الإنتاج والتوزيع والخدمات.²

كما يستشار أيضاً، في حالة ارتفاعها المفرط بسبب اضطرابات السوق أو كارثة أو صعوبات مزمنة في التمويل داخل قطاع نشاط معين أو في منطقة جغرافية معينة أو في حالات الاحتكارات الطبيعية، والتي تستمر لمدة أقصاها ستة أشهر، يمكن تجديدها بموجب تنظيم، بعد أخذ رأي مجلس المنافسة،³ ليوسع بعد ذلك من نطاق الاستشارة الإلزامية لتشمل النصوص التشريعية أيضاً، بعدما كانت تقتصر على النصوص التنظيمية فقط.⁴

أدخلت تغييرات عميقة في مجال تسيير النظام المصرفي، حيث تم حصر صلاحيات مجلس النقد والقرض في شؤون النقد فقط أي كسلطة نقدية ليس لها أي دور في مجال الاستثمار، وأصبح المجلس يستشار من قبل للحكومة وجوباً في المسائل النقدية دون الاقتصادية،⁵ بل أكثر من ذلك في إطار تنظيم المهنة المصرفية، أسس بنك الجزائر جمعية مصرفيين جزائريين يتعين على كل بنك أو مؤسسة مالية عاملة في الجزائر الانخراط فيها، والتي يمكن لوزير المالية أو محافظ بنك الجزائر أن يستشيرها في كل المسائل التي تتعلق بالمهنة المصرفية، ضف إلى ذلك، يمكنها أن تقترح على محافظ بنك الجزائر أو على اللجنة المصرفية، في إطار أخلاقيات المهنة وحسب الحالة، إنزال عقوبات ضد عضو أو أكثر من أعضائها.⁶

ب: الاستشارة الاختيارية:

¹ - بن مسعود أحمد، بن رمضان عبد الكريم، مرجع سابق، ص 199.

² - المادة 36 من الأمر رقم 03-03.

³ - فتوس خديجة، مرجع سابق، ص 383.

⁴ - المادة 19 من القانون 08-12.

⁵ - بهناس العباس، بن أحمد لخضر، النظام المصرفي الجزائري في ظل الأمر 11/03 المتعلق بالنقد والقرض والتحديات الراهنة له، مجلة دفاتر اقتصادية، جامعة زيان عاشور بالجلفة، المجلد 04، العدد 02، 2013، ص ص 39، 40.

⁶ - المادة 96 من الأمر بقم 03-11 الملغى.

بالنسبة للاستشارة الاختيارية سواء كانت فنية أو تقنية، تكون عند إعداد النصوص التشريعية والتنظيمية التي لها صلة بالقطاع الذي تضبطه السلطة المطلوب منها الاستشارة، أو تكون لتوضيح نصا معيناً يكتفه الغموض، ضف إلى ذلك، يمكن أن تكون لمعرفة رأيها في مسألة معينة غير واردة بشكل صريح ضمن النصوص القانونية، حيث تلجأ السلطات الإدارية إلى طلبها من سلطة الضبط المختصة، عندما تريد اتخاذ قرار معين أو في حال عدم وجود نص يلزم الإدارة العامة بأن تستشير جهة محددة قبل اتخاذ أي قرار، وبذلك فإن الإدارة لها كامل الحرية في طلب هذه الاستشارة من عدمها.¹

بالنسبة لمجلس المنافسة، فإنه يستشار بصفة اختيارية في المجالات المتعلقة بالمنافسة، وذلك من قبل الهيئات الإدارية والاقتصادية والمالية والقضائية، بحيث يبدي رأيه في كل مسألة ترتبط بالمنافسة إذا طلب منه ذلك، ويبدي كل اقتراح في مجالات المنافسة، ضف إلى ذلك، يمكن للجماعات المحلية والهيئات الاقتصادية والمالية والمؤسسات والجمعيات المهنية والنقابات وجمعيات حماية المستهلك،² وبالتالي، تتجلى أهمية الوظيفة الاستشارية لمجلس المنافسة كسلطة ضبط عام، كون ما يصدر عنه يتم نشره في النشرة الرسمية للمنافسة،³ أما بالنسبة للجنة ضبط الكهرباء والغاز، فإنها تساهم في الاختصاص التنظيمي من خلال إصدار آراء وتقديم اقتراحات، لكنها ذات طابع غير رسمي مجردة من أي قوة إلزامية تهدف إلى تفسير النصوص التشريعية أو توضيح غموض يشوب نص معين،⁴ بعد طلب من الحكومة أثناء إعدادها للتنظيمات التطبيقية، المتعلقة بتنظيم سوق الكهرباء والسوق الوطنية للغاز وسيرهما.⁵

المطلب الثاني: الوظيفة الرقابية والقمعية لسلطات الضبط الاقتصادي

¹ - شرع قدور، مرجع سابق، ص 145.

² - المادة 35 من الأمر رقم: 03-03.

³ - بوجليدة عبد الرحيم، القيود الواردة على حرية المنافسة في التشريع الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق الطور الثالث ل م د، تخصص: قانون الأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف - مسيلة -، الجزائر، 2022، 2023، ص ص 114، 115.

⁴ - بن مسعود أحمد، بن رمضان عبد الكريم، مرجع سابق، ص 199.

⁵ - المواد 114 فقرة 2 والمادة 115 فقرة 2 و 13 من القانون رقم: 01-02.

تحكم سلطات الضبط الاقتصادي رقابتها على الدخول إلى السوق والمنافسة فيها، وتوقع الجزاء على المتعامل المخل، هذه الوظائف التي أصبحت تؤول إلى سلطات الضبط كانت في الأصل من اختصاص السلطة العامة، والتي تنازلت عنهما خدمة للمصالح العام كنوع من المصادقية على المجال الاقتصادي.

كما تم الاعتراف لمعظم سلطات الضبط الاقتصادي باختصاصات شبه قضائية، تتمثل في سلطة توقيع العقوبات الإدارية عند الإخلال بالقاعدة القانونية من طرف المتعاملين، وفي ذلك تجريد للسلطة القضائية من جزء كبير من صلاحياتها، تدعيما للسرعة والمرونة التي يفتضيها اقتصاد السوق.¹

وبالتالي، نتطرق أولا إلى الوظيفة الرقابية لسلطات الضبط الاقتصادي، ثم نتطرق ثانيا إلى الوظيفة العقابية لسلطات الضبط الاقتصادي.

الفرع الأول: الوظيفة الرقابية لسلطات الضبط الاقتصادي:

تتمثل الوظيفة الرقابية الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة في الرقابة السابقة على ممارسة النشاط من خلال ربط حق ممارسة النشاط في بعض القطاعات بضرورة الحصول على ترخيص أو اعتماد، وبذلك فإن ممارسة الوظيفة الرقابية من طرف هذه السلطات فهي نتيجة حتمية لممارسة الوظيفة التنظيمية،² بحيث يستدعي الأمر مراقبة الأنظمة الصادرة عنها في الأصل، بمعنى أنها بحق مراقبة تطبيق القوانين والأنظمة التي تصدر عنها لمراقبة الولوج إلى النشاط الاقتصادي.

تتدخل معظم سلطات الضبط من خلال ممارستها لرقابتها القبلية على الدخول إلى السوق، والتي تأخذ شكل قرارات فردية، كامتياز من امتيازات السلطة العامة، منح لها كتفويض لصلاحيات الترخيص بممارسة النشاط، أو عن طريق منح الاعتمادات، ولها في ذلك كامل السلطة التقديرية، ضف إلى ذلك، تمارس أيضا رقابة لاحقة على ممارسة النشاط عن طريق سلطتها في تلقي التصريح البسيط بممارسة النشاط، لكن دون أن يكون لها أي سلطة تقديرية في قبول أو رفض هذا التصريح.

¹ - بوجملين وليد، مرجع سابق، ص 139.

² - فاطمة الزهراء عوماري، مرجع سابق، ص 100.

وبالتالي، نتطرق أولاً إلى أشكال ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي للرقابة السابقة، ونتطرق ثانياً إلى أشكال ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي للرقابة اللاحقة.

أولاً: الرقابة السابقة للدخول إلى السوق:

تتدخل معظم سلطات الضبط من خلال ممارستها لرقابتها القبلية على الدخول إلى السوق، والتي تأخذ شكل قرارات فردية، كامتياز من امتيازات السلطة العامة، منح لها كتفويض لصلاحيات الترخيص بممارسة النشاط، أو عن طريق منح الاعتمادات، ولها في ذلك كامل السلطة التقديرية.

وبالتالي، وجب التطرق أولاً إلى ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي للرقابة السابقة، ثم نتطرق ثانياً إلى الرقابة السابقة عن طريق سلطة تلقي التصاريح بالنشاط.

أ: ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي للرقابة السابقة:

تتمتع معظم سلطات الضبط الاقتصادي بسلطة الرقابة السابقة على الدخول إلى السوق، والتي تتجلى من خلال مجموعة من القرارات الفردية التي خولت لها سلطة اتخاذها، هذه القرارات تأخذ شكل ترخيص أو اعتماد، تمنح للمتعاملين الاقتصاديين بناء على معايير انتقاء تنافسية.¹

وبالتالي، تمارس سلطات الضبط رقابتها السابقة بطرق مختلفة، حيث تمنح التراخيص والاعتمادات من جهة، ومن جهة أخرى تتلقى التصاريح بالنشاط، بمعنى أنها تصدر قرارات فردية والتي بموجبها يصبح لصاحب الطلب حق الشروع في ممارسة النشاط، بينما في حالات أخرى تكتفي بمجرد التصريح بالنشاط.

1-ممارسة الرقابة السابقة عن طريق سلطة منح الترخيص:

الترخيص، هو عمل تسمح بموجبه سلطة إدارية لمستفيد بممارسة نشاط، أو التمتع بممارسة حقوق، ومن ذلك يأخذ طبيعة قانونية خاصة، كونه عبارة عن عمل أو تصرف قانوني انفرادي يرفع منع قانوني معين، وهو وسيلة للرقابة السابقة، وهو بذلك قرار كاشف،² وبذلك، هو الإجراء

¹ - فاطمة الزهراء عوماري، مرجع سابق، ص 100.

² - شرع قدور، مرجع سابق، ص 150.

الذي يمكنها من ممارسة رقابتها الصارمة على بعض الأنشطة الاقتصادية الحساسة، أو تلك المقننة، والتي تشكل خطراً على الاقتصاد الوطني أو على الأشخاص بشكل مستمر.¹

وعلى هذا الأساس، يتطلب الحصول على الترخيص، استيفاء مجموعة من الشروط، والتي لا يمكن توحيدها لجميع أنواع التراخيص أو لمختلف النشاطات، ولكن يجب في كل الأحوال تقييم طلب أمام سلطة الضبط المختصة، وهو ما يعبر عن سلطة حقيقية لدى هيئة الضبط من أجل توزيع بعض المصادر الهامة والنادرة، ومثالها شراء السلع في مواسم إنتاجها بأثمان زهيدة بسبب الفائض لتخرجها عند الأزمة وتجعلها في متناول الأفراد بسعر مناسب، لهذا يرخص للمتعاملين القيام بهذه العملية، والتي تنتهي وتستوفي مضمونها بتطبيقها لمرة واحدة، وبالتالي، يمكن لسلطة الضبط سحبها أو تعليقها.²

والجدير بالذكر، أن بعض المتعاملين لا يتقيدون بسبب منحهم الرخصة، التي يكمن هدفها الأساسي في تخزين الفائض من السلع بغرض إخراجها عند الأزمة وجعلها في متناول الأفراد بسعر مناسب، بل يجعلون منها مطية للمضاربة في الأسعار من أجل تحقيق الربح، حيث من الضروري معالجة هذا الأمر الذي يتطلب من سلطة الضبط المعنية اتخاذ التدابير الكفيلة لضبط هذا النوع من الرخص حماية للمصلحة العامة من جهة، ومن جهة أخرى ضمان مصلحة المستهلك.

يرخص مجلس المنافسة بالاتفاقيات والممارسات التي يثبت أصحابها أنها تؤدي إلى تطور اقتصادي أو تقني أو تساهم في تحسين التشغيل، أو من شأنها السماح للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة بتعزيز وضعيتها التنافسية في السوق، صف إلى ذلك، الترخيص بالتجميع أو رفضه بمقرر معلل، بعد أخذ رأي الوزير المكلف بالتجارة، والتي يمكن الطعن فيها أمام مجلس الدولة، وفي حالات أخرى يمكنه قبول التجميع وفق شروط من شأنها تخفيف أثره على المنافسة، بل أكثر من ذلك، يمكن للحكومة أن ترخص تلقائياً، إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك، أو بناء على طلب من الأطراف المعنية، بالتجميع الذي كان محل رفض من المجلس، بناء على تقرير الوزير المكلف بالتجارة والوزير الذي يتبعه القطاع المعني بالتجميع.³

¹ - فاطمة الزهراء عوماري، مرجع سابق، ص 101.

² - شرع قدور، مرجع سابق، ص 151، 152.

³ - المواد 09، 19، 21 من الأمر رقم 03-03.

أما بالنسبة لمجلس النقد والقرض، يمكنه اتخاذ جملة من القرارات الفردية، والتي تتمثل في الترخيص بفتح البنوك والمؤسسات المالية، وتعديل قوانينها الأساسية، وسحب الاعتماد، كما يمنح الترخيص بفتح مكاتب تمثيل للبنوك الأجنبية،¹ زيادة على ذلك، يمنح الترخيص بفتح مزودي خدمات الدفع، ووسطاء مستقلين ومكاتب الصرف،² والتي تعكس الإصلاحات الجديدة التي تبناها المشرع الجزائري بهدف تحسين تسيير المجال البنكي وبلوغ الفعالية فيه، والذي يجسد أحد المبادئ الحديثة للمرفق العام بامتياز.

كما يرخص المجلس بإنشاء بنوك استثمارية وأخرى رقمية، لكن بشروط محددة، حيث يخضع تأسيسها للإلزامية أن تكون في شكل شركات ذات أسهم، أو في شكل تعاضدية متى قدر المجلس جدوى ذلك، بينما يخضع تأسيس مزودو خدمات الدفع والوسطاء المستقلون ومكاتب الصرف، للإلزامية أن تكون في شكل شركات ذات أسهم أو شركات مساهمة بسيطة أو ذات مسؤولية محدودة، ضف إلى ذلك، أخضع فتح مكاتب تمثيل للبنوك الأجنبية في الجزائر إلى ترخيص من المجلس، مع مراعاة مبدأ المعاملة بالمثل، لكن للحصول على الترخيص، يلزم الملتزمون على تقديم برنامج النشاط والإمكانيات المالية والتقنية التي يعتزمون استخدامها، وتبرير صفة الأشخاص الذين يقدمون الأموال، وضامنهم عند الاقتضاء، مع تبرير مصدرها، ضف إلى ذلك، يسلمون للمجلس قائمة المسيرين الرئيسيين للشركة ومشروع قانونها الأساسي، سواء كانت خاضعة للقانون الجزائري أو كانت أجنبية، مع تنظيمها الداخلي، بل أكثر من ذلك، يلزمون بإثبات نزاهتهم وأهليتهم وتجربتهم في المجال المصرفي، مع الأخذ بعين الاعتبار قدرة المؤسسة الملتزمة على تحقيق الأهداف التنموية في ظروف تتجانس مع السير الحسن للنظام المصرفي، مع ضمان خدمات نوعية للزبائن.³

2- ممارسة الرقابة السابقة عن طريق سلطة منح الاعتماد:

يقصد بالاعتماد، الموافقة المسبقة التي يتحصل عليها من الإدارة، والتي بموجبها يمكن للأشخاص تحقيق المشاريع الاقتصادية واستفادتهم من نظام مالي أو ضريبي ممتاز، وهو بذلك

¹ المادة 62 من الأمر بقم 03-11.

² المادة 64 من القانون رقم 23-09 مؤرخ في 21 يونيو سنة 2023، يتضمن القانون النقدي والمصرفي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 43، الصادرة في 27 يونيو سنة 2023.

³ المواد 91-99 من القانون رقم 23-09.

عبارة عن قرار إداري يمكن المتحصل عليه من مباشرة مشاريع اقتصادية أو مزايا مالية بشرط توافر شروط محددة للاستفادة منه.¹

يتطلب الحصول على الاعتماد توافر جملة من الشروط القانونية والتي تأخذ صنفان، الأولى منها تتعلق بالمشروع الاقتصادي المراد إنشائه، أما الثانية فتتعلق بالشخص طلب الاعتماد.

تتمثل الشروط المتعلقة بالمشروع الاقتصادي، في الخضوع لمتطلبات المرفق العام، واحترام الشروط التقنية، بالإضافة إلى الخضوع لمتطلبات تطبيق حماية البعد البيئي في إطار التنمية المستدامة، حيث يجب أن يمارس النشاط الاقتصادي محل الاعتماد في إطار قواعد المرفق العام، كما تتطلب شروط المتعلقة بالشخص طالب الاعتماد، تتمثل في وجوب أن تتوفر في العون الاقتصادي جملة من الشروط التقنية، بالإضافة إلى توفره على القدرات الاقتصادية والمالية والخبرة المهنية، ضف إلى ذلك، يخضع لدراسة التأثير البيئي ومخطط التسيير البيئي، والذي يتضمن إجباريا وصفا لتدابير الوقاية وتسيير المخاطر البيئية.²

يمكن تأسيس الشركة الخاضعة للقانون الجزائري، كبنك أو مؤسسة مالية، أو وسيط مستقل، أو مكتب صرف أو مزود خدمات الدفع، بعد الحصول على الترخيص، حيث يمنح الاعتماد إلى الشركة التي استوفت الشروط القانونية للبنوك أو للمؤسسات المالية، وكذا تلك الخاصة المقترنة بالترخيص عند الاقتضاء، وهو ما ينطبق أيضا على اعتماد فروع بنوك أو مؤسسات مالية أجنبية في الجزائر، بموجب مقرر من المحافظ، والذي ينشر في الجريدة الرسمية.³

يترتب على اعتماد بنك أو مؤسسة مالية، وجوب تأسيس جمعية للمصرفيين الجزائريين، يكون الانخراط فيها الزامي، يديرها مندوب عام وتحت رئاسة الأعضاء المنخرطين فيها بالتناوب السنوي، بهدف تمثيل مصالح أعضائها الجماعية، خاصة لدى السلطات العمومية، وتزويد أعضائها والجمهور بالمعلومات وتحسيسهم، ضف إلى ذلك، تدرس المسائل المتصلة بممارسة المهنة، لا سيما ما يتعلق بتحسين تقنيات البنوك والقروض، وتحفيز المنافسة ومحاربة العراقل التي تعترضها، وإدخال تكنولوجيات جديدة، وتنظيم خدمات الصالح العام وتسييرها، وتكوين المستخدمين ولعلاقات

¹ - فاطمة الزهراء عوماري، مرجع سابق، ص 101.

² - شرع قدور، مرجع سابق، ص 155.

³ - المادة 100 من القانون رقم 09-23.

مع ممثليهم، بل زيادة على كل ذلك، حرص المشرع الجزائري، من أجل التكفل بترقية النقد المالي في أبعاده ما بين المصارف، وتجسيد قابلية التشغيل البيني ما بينها، على أن تضع الجمعية هيئة ما بين المصارف تتكفل بهذه المهمة، كما يمكنها لجمعية أن ترفع لمحافظ بنك الجزائر أو للجنة المصرفية السلوكيات المنافية لقواعد أخلاقيات المهنة، وأن تقترح عقوبات ضد عضو أو أكثر من أعضائها،¹ كنوع من الرقابة الداخلية.

ب: الرقابة السابقة عن طريق سلطة تلقي التصاريح بالنشاط:

تمارس سلطات الضبط المستقلة الرقابة السابقة عن طريق سلطة تلقي التصاريح بالنشاط، والذي يكتسي أهمية بالغة، تتجلى من خلال الدور الذي يلعبه هذا الأخير كأداة إعلام بالنشاط وتسجيله، كما يستوجب بالإضافة إلى ذلك توفر جملة من الشروط الضرورية لقبوله.

1-أهمية التصريح البسيط:

يكتسي نظام التصريح البسيط طابع إعلامي، إذ يلعب دور الإعلام بالنشاط وتسجيله، يستعمل في النشاط مشروع ومسموح به، ولا يمثل تهديد للنظام العام، يصرح بموجبه الفرد بنشاطه لدى الجهة الإدارية المعنية من أجل إعلامها وإشعارها دون أن يكون لهذه الجهة أي سلطة تقديرية في قبول التصريح أو رفضه متى توفرت الشروط القانونية، وبالتالي، فإن رقابة الإدارة على ذلك النشاط هي رقابة مطابقة،² ضف إلى ذلك، هو نظام يختلف عن الترخيص، يصرح بموجبه بوقائع يعترف بها شخصيا، تفرض إخضاعه لمجموعة من الالتزامات أو رقابة السلطة في بعض الأحيان.³ يكون التصريح أحيانا مجرد إعلام للإدارة، وفي حالات أخرى يكون شرط بحسب استيفائه لشروط القيام بالنشاط، وفي بعض الحالات يكون إجراء أولي متبوع بإجراء آخر أكثر صرامة ورقابة من الإدارة مثل إجراء الاعتماد.⁴

2-شروط التصريح البسيط:

¹ - المادة 105 من القانون رقم 23-09.

² - كرمية عبد الحق، مرجع سابق، ص 88.

³ - فاطمة الزهراء عوماري، مرجع سابق، ص 102.

⁴ - كرمية عبد الحق، مرجع سابق، ص 89.

يخضع التصريح البسيط، إلى مجموعة من الشروط الشكلية والموضوعية، والتي يؤدي عدم احترامها إلى بطلانه، حيث يخضع التصريح البسيط إلى جملة من الشروط العامة وأخرى خاصة، إذ يلزم كل متعامل يريد استغلال خدمة المواصلات السلكية واللاسلكية الخاضعة لنظام التصريح البسيط بإيداع تصريح برغبته في الاستغلال التجاري لهذه الخدمة لدى سلطة الضبط،¹ كما يتضمن وجوبا مجموعة من المعلومات، تتمثل على وجه الخصوص في مضمون مفصل عن الخدمة المراد استغلالها، وتغطيتها الجغرافية، بالإضافة إلى التعريفات التي ستطبق على المرتفقين، والقيود في السجل التجاري.²

كما يجب أن يستوفي التصريح البسيط بعض الشروط الخاصة، والمتمثلة في وجب خضوع الخدمات المصرح بها إلى نظام التصريح، بالإضافة إلى ملف كامل يودع لدى سلطة الضبط المختصة، والتي لها أجل شهرين ابتداء من تاريخ استلامها التصريح المثبت بوصول إشعار بالاستلام من أجل التحقق من خضوع هذه الخدمة لنظام التصريح البسيط، ويجب في كل الأحوال تسبب رفض تسجيل التصريح، بينما تمنح في حالة القبول شهادة تسجيل مقابل دفع الأتاوى المتعلقة بها،³ ومثالها ما تقوم به سلطة الضبط للبريد والاتصالات الإلكترونية، والتي بعد استلامها التصريح تقوم بالتحقق ودراسة مطابقة التصريح المقدم مع الخدمة المراد استغلالها وذلك في أجل شهرين، ويكون قرار سلطة الضبط إما بالرفض أو القبول.⁴

ثانيا: الرقابة اللاحقة للسلطات الإدارية المستقلة:

زيادة على الرقابة السابقة التي تمارسها بعض السلطات الإدارية المستقلة، بل يتعداه إلى دور رقابي آخر تمارسه بعد دخول المتعامل الاقتصادي إلى المنافسة في السوق، والتزامه بالقوانين والتنظيمات، وذلك بتزويدها جملة من الآليات والوسائل القانونية التي تخولها مراقبة النشاط الاقتصادي، من خلال إجراء التحقيقات وفرض رقابتها على النشاط الاقتصادي، بل أكثر من ذلك،

¹ - المادة 40 من القانون رقم 2000-03.

² - كرمية عبد الحق، مرجع سابق، ص 92.

³ - منصور داود، الآليات القانونية لضبط النشاط الاقتصادي، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2015، 2016، ص 255.

⁴ - المادة 37 من القانون رقم 18-04.

يمكنها اتخاذ التدابير الوقائية، وعلى هذا الأساس، وجب التطرق أولاً إلى سلطة المراقبة والتحقيق، ثم نتطرق ثانياً إلى سلطة اتخاذ تدابير وقائية.

أ: سلطة المراقبة والتحقيق:

تمارس أغلب السلطات الإدارية المستقلة سلطة الرقابة على السوق وإجراء تحقيقات حول مدى التزام الفاعلين في السوق بالقوانين والتنظيمات السارية المفعول، حيث يتمتع مجلس المنافسة بصلاحيات شبه قضائية في مجال الممارسات المقيدة للمنافسة سواء في إطار الشكاوى المرفوعة إليه، أو في إطار التحقيقات التي يقوم بها لا سيما بالنسبة للاتفاقيات المحظورة والتعسف في وضعية الهيمنة¹ وبالتالي، وجب التطرق إلى سلطة المراقبة على نظام السوق، ثم إلى سلطة التحقيق.

1- سلطة المراقبة على نظام السوق:

يمارس مجلس المنافسة رقابته على الممارسات المقيدة للمنافسة، ويمتد نطاقه ليشمل جميع القطاعات الاقتصادية، بما فيهم تلك الخاضعة لسلطات ضبط قطاعية، كونه سلطة ضبط عام.

عندما تقدم قضية أمامه حول ممارسة تتعلق بقطاع يمون تحت مراقبة سلطة ضبط قطاعية، يقوم المجلس وجوبا باستشارتها، من خلال إرسال نسخة من الملف إلى السلطة المعنية لإبداء الرأي، كما يقوم في إطار مهامه بتوطيد علاقة التعاون والتشاور وتبادل المعلومات بينه وبين سلطات الضبط القطاعية.²

تكون رقابة البنوك والمؤسسات المالية والخاضعين الآخرين، عن طريق الرقابة الداخلية سواء من خلال مركزية المخاطر أو حماية المودعين، حيث يفرض عليهم احترام مقاييس التسيير الموجه لضمان سيولتها وقدرتها على الوفاء تجاه المودعين والغير وكذا توازن بنيتها المالية، والتي يترتب على مخالفتها توقيع عقوبات القانونية من طرف اللجنة المصرفية.³

يجب على البنك والمؤسسات المالية وضع جهاز فعال للرقابة الداخلية، وتلزم بوضع قواعد حوكمة داخلية تحدد سلطات ومسؤوليات هيئة التداول والهيئة التنفيذية، والذي يجب أن يحتوي

¹ - بوجليدة عبد الرحيم، مرجع سابق، ص 118.

² - المادة 39 من الأمر رقم: 03-03.

³ - المادة 106 من القانون رقم 23-09.

على تنظيم داخلي بالإضافة إلى الإجراءات الكفيلة بضمان المطابقة مع القوانين والأنظمة المعمول بها، والتي تمنح ضمانات معقولة، تضمن السير الحسن والتحقيق الأمثل للعمليات، وموثوقية المعلومات المالية، وأمن الأصول، بل أكثر من ذلك، يجب أن تكيف الأجهزة الموضوعية لهذا الغرض مع طبيعة وحجم النشاطات وحجم البنوك والمؤسسات المالية وشبكاتها للسماح بالتعرف والقياس والتخفيف من مختلف المخاطر التي تتعرض لها.¹

يمارس محافظي حسابات البنوك والمؤسسات المالية رقابتهم، حيث يتعين عليهم إخطار المحافظ بكل مخالفة ترتكبها المؤسسة الخاضعة لمراقبتهم، وتقديم تقرير حول المراقبة التي قاموا بها لرئيس اللجنة المصرفية في أجل أربعة أشهر ابتداء من تاريخ قفل كل سنة مالية، كما تلزم بتقديم تقرير خاص حول أية تسهيلات ممنوحة من المؤسسة لأحد الأشخاص الطبيعية أو المعنوية، بينما بالنسبة لفروع البنوك والمؤسسات المالية الأجنبية، يقدم هذا التقرير لممثليها في الجزائر، ضف إلى ذلك، يرسلوا نسخة من تقاريرهم الموجهة للجمعية العامة للمؤسسة إلى محافظ بنك الجزائر، ويزودوا اللجنة بأي وثيقة أو معلومة أخرى تراها مفيدة.²

كما تؤسس لجنة مصرفية، سلطة إشراف، تدعى في صلب النص "اللجنة" وتكلف، برقابة مدى احترام البنوك والمؤسسات المالية والوسطاء المستقلين، ومكاتب الصرف، ومزودي خدمات الدفع، وفحص شروط استغلال البنوك والمؤسسات المالية والسهر على نوعية وضعياتها المالية، ضف إلى ذلك، المعاقبة على الإخلالات التي تتم معاينتها وتسهر على احترام قواعد حسن سير المهنة، بل أكثر من ذلك، تعين عند الاقتضاء، المخالفات التي يرتكبها أشخاص يمارسون نشاطات الخاضعين دون أن يتم اعتمادهم، وتطبق عليهم العقوبات التأديبية، دون المساس بالملاحقات الأخرى الجزائية والمدنية، وزيادة على ذلك، تصدر تعليمات توجيهية وتُتَبَّع عن طريق مقررات.³

كما تخول اللجنة برقابة الخاضعين، بناء على الوثائق وفي عين المكان، وهي الوحيدة المخولة بالبت في أي إخلال من طرف البنوك والمؤسسات المالية بأحكام هذا القانون وأنظمتها المتعلقة بالتعرض للمخاطر، وعلى وجه الخصوص خطر القرض، وأعمال التسيير المترتبة عليها،

¹ - المواد 107، 108 من القانون رقم 09-23.

² - المواد 111، 112 من القانون رقم 09-23.

³ - المادة 116 من القانون رقم 09-23.

حيث ينظمها بنك الجزائر لحساب اللجنة وبواسطة أعوانه، ضف إلى ذلك، تستمع اللجنة إلى وزير المالية بطلب منه، بل أكثر من ذلك، تحدد برنامج عمليات الرقابة التي تقوم بها، وكذا القائمة وصيغة العرض وأجال التبليغ بالوثائق والمعلومات التي تراها مفيدة، وطلب جميع المعلومات والإيضاحات والاثباتات اللازمة لممارسة مهمتها، ويمكنها أن تطلب من كل شخص معني تبليغها بأي مستند وأية معلومة، وفي كل الحالات لا يحتج بالسر المهني تجاهها.¹

2- سلطة التحقيق:

تشكل سلطة التحقيق المعترف بها لسلطات الضبط، سلطة حقيقية تركز الغاية من تواجدها، إذ تسهر على مراقبة حسن سير السوق والمنافسة وحسن احترام القاعدة القانونية، هذا الاعتراف يهدف إلى تأكيد احترام المتعاملين لمبادئ المرفق العام ومدى ضمان الخدمة العمومية في المرافق العامة الشبكية المفتوحة على المنافسة، وضمان عدم وجود وضعيات منافية للمنافسة سواء كانت وضعيات احتكارية، أو تتعلق بالهيمنة والتجميعات الاقتصادية، والحرص على ضمان احترام المتعاملين للإطار القانوني والقواعد المؤطرة للقطاع، وحماية النظام العام الاقتصادي من أي انتهاك.²

يتخذ المجلس أوامر معلة ترمي إلى وضع حد للممارسات المعينة المقيدة للمنافسة عندما تكون العرائض والملفات المرفوعة إليه أو التي يبادر بها من اختصاصه، ضف إلى ذلك، يمكنه أن يقرر عقوبات مالية، إما نافذة فورا وإما في الآجال التي يحددها عند عدم تطبيق الأوامر، ويمكنه الأمر بنشر قراره أو مستخرجا منه أو توزيعه أو تعليقه.³

وبالتالي، يحوز مجلس المنافسة بسلطة تحقيق حقيقية، يمارسها بصفة قانونية، عن طريق مباشرة التحقيقات، والتي تتمثل في:

¹ المواد 20، 21 من القانون رقم 23-09.

² بوجملين وليد، مرجع سابق، ص 162.

³ المادة 45 من الأمر رقم: 03-03.

- القيام بتحقيقات حول شروط تطبيق النصوص التشريعية والتنظيمية ذات الصلة بالمنافسة، وإذا أثبتت أن تطبيق هذه النصوص تترتب عليه قيود على المنافسة، يباشر كل العمليات لوضع حد لهذه القيود.¹

- تبادل المعلومات مع سلطات المنافسة الأجنبية، في إطار احترام السيادة الوطنية والمصالح الاقتصادية الوطنية والنظام العام والسر المهني، لا سيما في إطار الشراكة الاقتصادية وحماية التبادلات التجارية من الممارسات التي قد تمس بالمنافسة، حيث يمكنه مباشرة التحقيقات في تلك الممارسات، بنفسه أو بتكليف منه، بناء على طلب السلطات الأجنبية المكلفة بالمنافسة، مع مراعاة مبدأ المعاملة بالمثل.²

- يمكن أن تطلب الجهات القضائية رأي مجلس المنافسة فيما يخص معالجة القضايا المتصلة بالممارسات المقيدة للمنافسة، ولا يبدي رأيه إلا بعد إجراءات الاستماع الحضور، إلا إذا كان قد درس القضية المعنية، وتزوده في سبيل تحقيق ذلك بمحاضر وتقارير التحقيق ذات الصلة بالوقائع المرفوعة إليه، لكن عندما ترفع قضية أمامه حول ممارسة تتعلق بقطاع نشاط يكون تحت مراقبة سلطة ضبط، فإن المجلس يرسل نسخة من الملف إلى السلطة المعنية لإبداء الرأي، وهذا يدل على حرص المشرع على توطيد علاقات التعاون والتشاور وتبادل المعلومات بين مجلس المنافسة وسلطات الضبط.³

تبلغ القرارات التي يتخذها المجلس إلى الأطراف المعنية لتنفيذها بواسطة إرسال موصى عليه مع وصل بالاستلام وترسل إلى الوزير التجارة الذي يسهر على تنفيذها، لكن يجب أن تبين هذه القرارات تحت طائلة البطلان، آجال الطعن وأسماء الجهات المرسل إليها وصفاتها وعناوينها، حيث ينشر الوزير المكلف بالتجارة القرارات الصادرة عن مجلس المنافسة ومجلس قضاء الجزائر في النشرة الرسمية للمنافسة في مجال المنافسة، كما يمكن نشر مستخرج من القرارات عن طريق الصحف أو بواسطة أي وسيلة إعلامية أخرى.⁴

¹ - المادة 37 من الأمر رقم: 03-03.

² - المواد 40، 41 من الأمر رقم: 03-03.

³ - المواد 38، 39 من الأمر رقم: 03-03.

⁴ - المواد 47، 49 من الأمر رقم: 03-03.

أما في القطاع البنكي، عهد بمهمة ضمان حسن سير النظام المصرفي إلى اللجنة المصرفية من خلال ممارسة رقابتها العامة، وفي سبيل ذلك تعتمد اللجنة على نوعين من التحقيقات، الأول يتجلى في الرقابة على أساس الوثائق والتي يمكن وصفها بالدائمة، أما الثانية تمارس في مراكز البنوك والمؤسسات المالية والتي يمكن وصفها بالرقابة الدورية،¹ أي أنها رقابة في عين المكان، بل أكثر من ذلك، توسع اللجنة تحرياتها لتشمل المساهمات والعلاقات المالية بين الأشخاص المعنوية التي تتحكم بصفة مباشرة أو غير مباشرة في الخاضع، وتمتد إلى الفروع التابعة له.²

ب: سلطة اتخاذ تدابير وقائية:

يقصد بسلطة اتخاذ التدابير الوقائية، تلك القرارات الفردية التي تتخذها سلطات الضبط، والتي تكون مؤقتة ولاحقة على توقيع المخالفة، هدفها الوقاية من حصول أوضاع لا يمكن تداركها، كما يمكن أن تتخذ تحضيراً لتوقيع العقوبات، وقد تأخذ عدة أشكال منها التحذير والأعذار لتقليص النشاط أو منعه وكذا سلطة توجيه الأوامر.³

وبالتالي، نتطرق أولاً إلى التدابير الوقائية اللاحقة لارتكاب المخالفة، ثم نتطرق ثانياً إلى التدابير الوقائية التحضيرية لتوقيع العقوبة.

1- التدابير الوقائية اللاحقة لارتكاب المخالفة:

يمكن رئيس اللجنة، في حالة وقوع عمل يخالف الأحكام التشريعية أو التنظيمية ومن شأنه الإضرار بحقوق المستثمرين في القيم المنقولة، أن يطلب من المحكمة إصدار أمر للمسؤولين بالامتثال لهذه الأحكام ووضع حد للمخالفة أو إبطال أثارها ويحيل نسخة من طلبه على المجلس القضائي للغرض الذي يقتضيه القانون، بحيث تفصل الجهة القضائية المختصة في الأمر استعجالاً ويمكنها أن تتخذ تلقائياً أي إجراء تحفظي تراه مناسباً، وتصدر قصد تنفيذ أمرها غرامة تهديدية

¹ - بوجملين وليد، مرجع سابق، ص 162.

² - المادة 122 من القانون رقم 09-23.

³ - حطاطاش عمر، سلطات الضبط المستقلة ظاهرة قانونية جديدة لضبط السوق صلاحياتها القمعية والغير قمعية نموذج للعقوبات الإدارية، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، الجزائر، المجلد 02، العدد 04، 2017، ص ص 692، 693.

تحيلها إلى الخزينة العمومية، وأكثر من ذلك، يمكن لرئيس اللجنة أن يتأسس كطرف مدني في حالة وقوع جرائم جزائية.¹

كما تملك اللجنة المصرفية أيضا سلطة تعليق عمليات البورصة لمدة لا تتجاوز خمسة أيام كاملة، في حالة حدوث حادث كبير ينجر عنه اختلال في سير البورصة أو حركات غير منتظمة للأسعار فيها، بينما إذا كان هذا الحادث مما يتطلب تعليقا لمدة تتجاوز الخمسة أيام كاملة، يصبح قرار التعليق من اختصاص وزير المالية دون غيره.²

2- تدابير وقائية تحضيرية لتوقيع العقوبة:

يتمتع مجلس المنافسة بسلطة اتخاذ الأوامر، بالإضافة إلى اتخاذ تدابير مؤقتة للحد من الممارسات المقيدة للمنافسة موضوع التحقيق، إذا اقتضت ذلك الظروف المستعجلة لتفادي وقوع ضرر لا يمكن إصلاحه، لفائدة المؤسسات التي تأثرت مصالحها من جراء هذه الممارسات أو عند الإضرار بالمصلحة الاقتصادية العامة؛³ بينما بالنسبة لكل من قطاع البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، وقطاع الكهرباء والغاز، وقطاع السمعي البصري، فإن التدابير المؤقتة التي يمكن أن تتخذها تنحصر فقط في الإعذار، أما إذا أثبتت عمليات الرقابة التي تمارسها اللجنة المصرفية إخلالا بقواعد حسن سير المهنة المصرفية أو مخاطر تهدد التوازن المالي للمؤسسة أو استخدام أساليب تسيير من شأنها المساس بمصالح الزبائن والمساهمين، فإن اللجنة يمكنها اتخاذ بعض التدابير الوقائية، لتحذير المؤسسة وتنبيهها إلى إخلالها بالتزاماتها، كما يمكنها أن تعين متصرف إداري مؤقت لتسييرها.⁴

ويمكن لمجلس النقد والقرض تحذير البنوك والمؤسسات المالية، عن طريق إنذارها أو توبيخها، بهدف تقويم سلوكها في حالة مخالفة التشريع، إلى غاية سحب الاعتماد منها، والذي يعتبر أخطر عقوبة ممكن أن تمسها.⁵

¹ المادة 40 من المرسوم التشريعي رقم 93-10.

² المادة 48 من المرسوم التشريعي رقم 93-10.

³ المواد 45، 46 من الأمر رقم: 03-03.

⁴ حطاطاش عمر، سلطات الضبط المستقلة ظاهرة قانونية جديدة لضبط السوق ...، مرجع سابق، ص 693.

⁵ منصور داود، مرجع سابق، ص 25.

وفي قطاع التأمينات، إذا أثبتت التحقيقات والإجراءات الرقابية أن تسيير شركة تأمين معينة يعرض المؤمن لهم والمستفيدين من عقود التأمين للخطر، فإنه يمكن للجنة الضبط أن تتخذ عدة تدابير في مواجهتها مثل تقليص نشاطها في فرع أو عدة فروع للتأمين، تقليص أو منع التصرف في كل أو جزء من عناصر أصول الشركة، ضف إلى ذلك، يمكنها تعيين متصرف إداري مؤقت يحل محل الهيئات المسير للشركة قصد المحافظة على أملاكها، وتسري هذه الإجراءات إلى غاية تصحيح الوضع.¹

الفرع الثاني: الوظيفة العقابية لسلطات الضبط الاقتصادي وضوابط تنفيذها

تعد فكرة منح السلطة العقابية للهيئات الغير القضائية فكرة حديثة تعبر عن رفض التدخل القضائي في القطاعات الاقتصادية نظرا لعوامل المرونة والسرعة والفعالية التي تتميز بها سلطات الضبط الاقتصادي، وطابعها التقني، تهدف من خلالها إلى استبدال العقوبة الجزائية بعقوبة إدارية تتماشى وخصوصية المؤسسات ذات الطابع الاقتصادي،² والذي تجلّى من خلال إنشاء مجلس المنافسة كهيئة إدارية مستقلة تتمتع بسلطة قمعية، تسمح لها بأداء مهامها في ضبط السوق على أحسن وجه، بعدما كان الاختصاص القمعي يؤول للقاضي الجزائري فقط،³ إن الدور الذي يلعبه الجراء الإداري في المجال الاقتصادي والمالي، هو أكثر نجاعة مقارنة بالعقاب الجزائي الذي يتسم بالجمود، ولا يعني ذلك إزاحة تطبيق القانون الجزائري من طرف القضاء، بل يبقى لهذا الأخير سلطته في سلب حرية كل من ارتكب جريمة تدخل في اختصاصه.⁴

إن المصلحة الرئيسية لاستقلال العقوبة هي المساهمة في تحسين الحياد في ممارسة هذه السلطة، وغالبا ما يتم إبعاده عن حالات النزاع، وهو سبب الاهتمام، ويمكن تصور توسيع نطاقه إلى ما هو أبعد من مجالات التنظيم الاقتصادي وحماية الحقوق الأساسية، ويبدو لنا أنه يجوز أن

¹ - حطاطاش عمر، سلطات الضبط المستقلة ظاهرة قانونية جديدة لضبط السوق ...، مرجع سابق، ص 693.

² - بسكري رفيقة، دور سلطات الضبط الاقتصادي في تحقيق الحوكمة، مجلة آفاق للعلوم، جامعة زيان عاشور، الجلفة، الجزائر، المجلد 04، العدد 16، 2019، ص 10.

³ - بن ساحة يعقوب، بن الأخضر محمد، الأمن القانوني في مواجهة الضبط الاقتصادي في الجزائر، مجلة الباحث في العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، المجلد 12، العدد 05، 2020، ص 260.

⁴ - منصور داود، مرجع سابق، ص 20.

تكون المصلحة في الممارسة النزيهة لسلطة فرض العقوبات، والذي انخفض من زاويتين، من ناحية، استقلالية صاحب سلطة العقاب، من خلال تحسين حيادها، والتي يمكن أن تعزز كفاءة أفضل للقمع، وتحسين المنافسة.¹

وبالتالي، فإنه من أجل التعرف على الوظيفة العقابية التي تتمتع بها سلطات الضبط المستحدثة في المجال الاقتصادي والمالي، وجب التطرق أولاً إلى الجزاءات الإدارية، ثم التطرق ثانياً إلى الجزاءات المالية.

أولاً: الجزاءات الإدارية:

تتمتع بعض السلطات الإدارية المستقلة بسلطة توقيع الجزاء، على كل من يثبت مخالفته للأحكام القانونية والتنظيمية، المتعلق بالمجال الاقتصادي والمالي، نظراً لما يمثله هذا المجال من أهمية للدولة والمجتمع على حد سواء، حيث منحت لهذه السلطات سلطة توقيع الجزاء الإداري، الذي يعوض العقوبات الجزائية لما يتسم به من فعالية في هذا المجال، وهذا دون استبعاد الدور العقابي للقاضي الجزائي.

وبالتالي، تتمتع سلطات الضبط الاقتصادي بصلاحيات توقيع الجزاء على العون الاقتصادي، في حالة مخالفة القانون الاقتصادي، وتتنوع هذه العقوبات حيث منها عقوبات مقيدة للحقوق وأخرى مالية.

أ: العقوبات المقيدة للحقوق:

تختلف العقوبات المقيدة للحقوق من سلطة لأخرى، والتي تطبق على العون الاقتصادي في حالة مخالفته للتشريعات الاقتصادية، وعلى هذا الأساس، وجب التطرق أولاً إلى العقوبات المقيدة للحقوق بالنسبة للقطاع البنكي، ثم نتطرق ثانياً إلى العقوبات المقيدة للحقوق بالنسبة للقطاع الاقتصادي.

1- العقوبات المقيدة للحقوق بالنسبة للقطاع البنكي:

¹- Julien Bétaille, L'indépendance de l'autorité titulaire du pouvoir de sanction, Dans Revue de science criminelle et de droit pénal comparé, Éditions Dalloz, 2019/2 (N° 2), p 295.

يمكن لمجلس النقد والقرض، سحب الاعتماد من البنوك والمؤسسات المالية، بناء على طلب منها، أو تلقائيا، إذا لم تصبح الشروط التي يخضع لها الاعتماد متوفرة، أو لم يتم استغلال الاعتماد لمدة اثني عشر شهرا، أو إذا توقف النشاط موضوع الاعتماد لمدة ستة أشهر، وذلك دون الإخلال بالعقوبات التي قد تقررها اللجنة المصرفية في إطار صلاحياتها.¹

كما يمكن للجنة المصرفية، في حالة إخلال البنك أو المؤسسة المالية بالأحكام القانونية المتعلقة بنشاطه، أو لم يأخذ بالحسبان التنبيه والتحذير الوارد إليه، القضاء بالإندثار، التوبيخ، أو المنع من ممارسة بعض العمليات وغيرها من أنواع الحد من ممارسة النشاط، أو التوقيف المؤقت لمسير أو أكثر مع تعيين قائم بالإدارة مؤقتا أو عدم تعيينه، وإنهاء مهام شخص أو أكثر من مهام هؤلاء الأشخاص أنفسهم مع تعيين قائم بالإدارة مؤقتا أو عدم تعيينه، كما يمكن لها سحب الاعتماد، ضف إلى ذلك، يمكنها أن تقضي بدلا عن هذه العقوبات، أو إضافة إليها، بعقوبات مالية تكون مساوية للرأسمال الأدنى الذي يلزم البنك أو المؤسسة المالية بتوفيره، وتقوم الخزينة بتحصيل المبالغ الموافقة.²

ويترتب على إصدار قرار سحب الاعتماد، تصفية كل البنك أو كل مؤسسة مالية خاضعة للقانون الجزائري، بما في ذلك فروع البنوك والمؤسسات المالية الأجنبية العاملة في الجزائر، ضف إلى ذلك، يمكن للجنة أن تضع قيد التصفية مع تعيين مصف لكل مؤسسة تمارس بطريقة غير قانونية العمليات المخولة للبنوك والمؤسسات المالية،³ أو تلك التي تستعمل اسما أو تسمية تجارية أو اشهار، أو بشكل عام أية عبارات من شأنها أن تحمل إلى الاعتقاد أنها معتمدة كبنك أو مؤسسة مالية، ضف إلى ذلك، يمنع على أي مؤسسة مالية أن توهم بأنها تنتمي إلى فئة من غير الفئة التي اعتمدت للعمل ضمنها أو أن تثير اللبس بهذا الشأن، بل أكثر من ذلك، أجاز المشرع لمكاتب التمثيل في الجزائر التابعة لبنوك ومؤسسات مالية أجنبية أن تستعمل التسمية أو الاسم التجاري للمؤسسات التي تنتمي إليها، بشرط أن توضح طبيعة النشاط المرخص لها بممارسته في الجزائر.⁴

¹ - المادة 95 من الأمر بقم 11-03.

² - المادة 114 من الأمر بقم 11-03.

³ - المادة 115 من الأمر بقم 11-03.

⁴ - المادة 81 من الأمر بقم 11-03.

بينما في إطار الإصلاحات الأخيرة والتي جاء بها القانون النقدي والمصرفي، مؤكدا خضوع كل خاضع يحكمه القانون الجزائري وكل فروع البنوك والمؤسسات المالية الأجنبية العاملة في الجزائر والتي تقرر سحب الاعتماد منها، إلى التصفية، مبينا كيفية تعيين مصف من قبل رئيس اللجنة بموجب قرار يصدر بعد مداولة اللجنة المصرفية، والذي بموجبه تنقل إليه كل سلطات الإدارة والتسيير والتمثيل.¹

والملاحظ في أحد قرارات مجلس الدولة صادر عن الغرفة الخامسة، قضية مساهمي البنك التجاري الصناعي الجزائري (B C I A)، ضد اللجنة لمصرفية، أن المساهمين طعنوا في القرار المتخذ من طرف اللجنة المصرفية المتضمن سحب الاعتماد، والتصفية وتعيين مصف، والذي تم رفضه عدم التأسيس،² ليلتمسون مرة أخرى وقف تنفيذ القرار الصادر عن اللجنة المصرفية المتضمن تعيين السيد أ. ب مصفيا للشركة، بحجة أنه يشغل وظيفة محافظ حسابات بالبنك الجزائري والذي هو في نزاع معه ما من شأنه أن يجعل المعارضين يشكون في حياد المصفي، والذي من شأنه أيضا إعاقة التسيير المنصف لعمليات التصفية والتي قد تلحق ضرر بمجموع الغير الذين تعنيهم التصفية.³

كما توجد حالة أخرى، أصدر فيها مجلس الدولة أحد أهم قراراته، تتمثل في قضية البنك الجزائري الدولي (A.I.B)، ضد محافظ البنك المركزي ومن معه، بخصوص الطعن في بطلان قرار تعيين متصرف إداري مؤقت لدى البنك الجزائري الدولي، حيث في الشكل تم التصريح بقبول الطعن والتدخل، وفي الموضوع، التصريح بعدم تأسيسهما، وأن المعارضين غير محقين في طلب إبطال قرار اللجنة المصرفية،⁴ ليطعن البنك الجزائري الدولي بواسطة ممثله القانوني مرة أخرى، يلتمس وقف تنفيذ القرار المتخذ من طرف اللجنة المصرفية المتضمن تعيين متصرف إداري مؤقت

¹ - المادة 128 من القانون رقم 23-09.

² - مجلس الدولة، الغرفة الخامسة، القرار رقم 019452 مؤرخ في 2003/12/30، مجلة مجلس الدولة، العدد 06، 2003، ص 86.

³ - مجلس الدولة، الغرفة الخامسة، القرار رقم 19081 مؤرخ في 2003/12/30، مجلة مجلس الدولة، العدد 06، 2003، ص 72.

⁴ - مجلس الدولة، الغرفة الثالثة، القرار رقم 012101 مؤرخ في 2003/04/01، مجلة مجلس الدولة، العدد 03، 2003، ص 135.

يتولى تسيير نشاطاته، حيث أن سبق فصل مجلس الدول في الدعوى المرفوعة في الموضوع يجعل طلب وقف تنفيذ القرار المطعون فيه بدون موضوع.¹

تتنوع العقوبات التي تفرضها اللجنة المصرفية، بين عقوبات مقيدة لممارسة النشاط تمس مسيري البنوك، إذ يمكنها إعلان بقرار مسبب إيقاف مسير أو مسيرين عن العمل لفترات تتراوح بين ثلاثة أشهر وثلاثة سنوات، أو إقرار الطرد النهائي من القطاع المصرفي والمالي لأي مسير كان موضوع إيقاف عن العمل في حالة تكرار الخطأ، وبين عقوبات تمس الشخص الاعتباري تتراوح بين الإنذار والتوبيخ، والتي تعد جزاءات ذات طابع تقويمي هدفها تحذير البنك في حالة مخالفة التشريع، إلى غاية سحب الاعتماد الذي يعتبر أخطر عقوبة ممكن أن تمس البنوك والمؤسسات المالية، والذي يعني وضع حد لحياتها عن طريق تصفيتتها، وقد يمس السحب أيضا صفة الوسيط المعتمد بموجب عمليات التجارة الخارجية والصرف، في حالة مخالفة التشريع وتنظيم الصرف.²

كما يمكن لجمعية المصرفيين الجزائريين أن ترفع لمحافظ بنك الجزائر أو للجنة المصرفية السلوكيات المنافية لقواعد أخلاقيات المهنة، وأن تقترح عقوبات ضد عضو أو أكثر من أعضائها،³ كنوع من الرقابة الداخلية.

كما تم تدعيم الطابع الردعي لقانون النقد والقرض، الذي منح صلاحيات جديدة لمجلس النقد والقرض في سبيل مكافحة جرمي تبويض الأموال وإفشاء السر المصرفي، حيث ألزم المشرع الجزائري المجلس بإجراء تحقيق حول مصدر أموال الشخص المترشح إنشاء بنك وفي هذا الإطار لا يجوز منح الاعتماد لهذا المترشح إذا ارتكب جرائم متصلة بتجارة المخدرات أو تبويض الأموال والإرهاب، بحيث يلزم طالب الترخيص على تقديم برنامج النشاط والإمكانيات المالية والتقنية التي يعتزم استخدامها وكذا صفة الأشخاص الذين يقدمون الأموال، ومهما يكن من أمر، فإن مصدر الأموال ينبغي أن يكون مبررا،⁴ ولا يقتصر الأمر هنا فيجب على اللجنة أن تتحقق من وجود

¹ - مجلس الدولة، الغرفة الخامسة، القرار رقم 014489 مؤرخ في 2003/04/01، مجلة مجلس الدولة، العدد 06، 2003، ص 84.

² - منصور داود، مرجع سابق، ص 25.

³ - المادة 105 من القانون رقم 09-23.

⁴ - المواد 80، 91 من الأمر بقم 03-11.

التقرير السري الذي يجب على البنوك والمؤسسات المالية تحريره، وفي حالة التقصير يمكن أن تباشر فيما يخصها إجراء تأديبيا.¹

كما يملك مجلس النقد والقرض أيضا سلطة قمع جريمة إفشاء السر المصرفي، عن طريق إلزام موظفي البنك بالحفاظ على السر المصرفي تحت طائلة المتابعة الجزائية، لما قد يحدثه الإفشاء من مخاطر على عنصر الائتمان والثقة الذي يعد ركيزة أي نظام مصرفي، كقاعدة عامة، غير أن هناك بعض الاستثناءات، حيث تلزم بالسر المصرفي جميع السلطات ما عدا، السلطات العمومية المخولة بتعيين القائمين بإدارة البنوك والمؤسسات المالية، والسلطات القضائية التي تعمل في إطار إجراء جزائي، بالإضافة إلى السلطات العمومية الملزمة بتبليغ المعلومات إلى المؤسسات الدولية المؤهلة، خاصة في إطار محاربة الرشوة وجريمة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب، ضف إلى ذلك، يمكن لكل من بنك الجزائر واللجنة المصرفية تبليغ المعلومات إلى السلطات المكلفة بحراسة البنوك والمؤسسات المالية في بلدان أخرى، مع مواعاة مبدأ المعاملة بالمثل، على أن تكون هذه السلطات في حد ذاتها خاضعة للسر المصرفي بنفس الضمانات الموجودة في الجزائر، كما يمكن أيضا للمصفي أو المؤسسة المالية أن يتلقى المعلومات الضرورية لنشاطه.²

أما بالنسبة لمجال البورصة، توقع الغرفة في مجال أخلاقيات المهنة والتأديب جملة من العقوبات، والتي تتمثل في، الإنذار، التوبيخ، حظر النشاط كله أو جزئه، أو سحب الاعتماد مؤقتا أو بشكل نهائي، ضف إلى ذلك، تملك اللجنة فرض غرامات يحدد مبلغها بعشرة ملايين دينار أو بمبلغ يساوي المغنم المحتمل تحقيقه بفعل الخطأ المرتكب، ولها في ذلك سلطة تقديرية، سواء توقعها كعقوبة أصلية أو كعقوبة مكملة.³

كما تفرض العقوبات المشار إليها أعلاه، على الوسطاء في عمليات البورصة في حالة كل تقصير في أداء الواجبات المهنية، وأخلاقيتها، أو مخالفة الإجراءات القانونية المطبقة على الوسيط في عمليات البورصة، والتي تتمثل في مخالفة إحدى إجراءات النظام المتعلق بشروط اعتماد

¹ - منصور داود، مرجع سابق، ص 25.

² - المادة 117 من الأمر بقم 03-11.

³ - المادة 55 من المرسوم التشريعي رقم 93-10.

الوسطاء وواجباتهم ومراقبتهم، التقصير بالتزام تم الاكتتاب به لدى اللجنة، عدم التسليم الوثيقة أو المعلومة المطالب بها من لدن اللجنة في الآجال المحددة.¹

يبلغ الطرف المعني كتابيا بقرارات الإنذار أو التوبيخ، وتبلغ كذا قرارات المنع المؤقت أو النهائي للنشاطات أو لجزء منها وكذا سحب الاعتماد للوسيط في عمليات البورصة وتنتهي إلى علم الجمهور،² وهو ما أكدته مجلس الدولة الجزائري في أحد قراراته، حيث لا يمكن سحب صفة الوسيط من طرف محافظ بنك الجزائر، وأن الجهة المختصة هي مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية، مؤكدا أيضا على أن سحب صفة الوسيط الممنوحة لمؤسسة بنكية، يشكل عقوبة تأديبية لا يمكن النطق بها إلا بموجب مقتضيات ينص القانون صراحة عليها.³

2- العقوبات المقيدة للحقوق بالنسبة للقطاع الاقتصادي:

تختلف العقوبات المقيدة للحقوق في المجال الاقتصادي من سلطة إلى أخرى، فبالنسبة لمجال الاتصالات السلكية واللاسلكية، يتخذها الوزير المكلف بالاتصالات بموجب قرار مسبب وباقتراح من سلطة الضبط المختصة، إما التعليق الكلي أو الجزئي للرخصة لمدة أقصاها ثلاثون يوما، أو التعليق المؤقت للرخصة لمدة تتراوح ما بين شهر إلى ثلاثة أشهر أو تخفيض مدتها في حدود سنة، وفي حالة عدم الامتثال بانقضاء الآجال المحددة، يمكن أن تسحب منه الرخصة بقرار مسبب وفق نفس أشكال منحها.⁴

لا تطبق العقوبات على المعني إلا بعد إبلاغه بالآخذ الموجهة إليه وإطلاعه على الملف وتقديم مبرراته كتابية، ضف إلى ذلك، لا يمكن سحب الرخصة إلا في حالات محددة، والتي تتمثل في، حالة عدم الاحترام المستمر والمؤكد لصاحب الرخصة، للالتزامات الأساسية المنصوص عليها في هذا القانون، أو في حالة عدم دفع الحقوق أو الرسوم أو الضرائب المترتبة عليها، أو إثبات عدم كفاءة صاحبها لاستغلال الرخصة بطريقة فعالة لا سيما في حالة الحل المسبق أو التصفية القضائية أو

¹ - مجدوب نوال، السلطة القمعية لهيئات ضبط النشاط الاقتصادي بالجزائر، مجلة دفاثر الحقوق والعلوم السياسية، المركز الجامعي بمغنية، المجلد 03، العدد 02، 2023، ص 79.

² - منصور داود، مرجع سابق، ص 26.

³ - مجلس الدولة، الغرفة الخامسة، القرار رقم 002138 مؤرخ في 2000/05/08، مجلة مجلس الدولة، العدد 06، 2001، ص 75.

⁴ - المواد 35، 36 من القانون رقم 03-2000.

إفلاس صاحبها، بينما تكون سلطة الضبط مؤهلة للتعليق الفوري للرخصة، وفي حالة انتهاك المقتضيات التي يتطلبها الدفاع الوطني والأمن العمومي، لكن بعد إعلام الوزير المكلف بالمواصلات السلكية واللاسلكية، بل أكثر من ذلك، تكون التجهيزات موضوع الرخصة محل تدابير تحفظية في انتظار البت في قرار التعليق.¹

بينما في المجال المنجمي، يحق للوكالة الوطنية المنجمية تعليق السند أو الرخصة من صاحبها في حالات محددة، تتمثل في عدم الوفاء بالتزامات المتعهد بها، أو عدم الاستجابة للشروط المنصوص عليها قانونا، مع إمكانية سحب السند في حالة عدم الشروع في الأشغال في مدة لا تتجاوز السنة الواحدة بعد منح السند، أو عدم انجاز البرنامج المقرر لأشغال التنقيب والاستغلال حسب القواعد الفنية، كما يمكن للجنة ضبط الكهرباء والغاز السحب المؤقت لرخصة استغلال المنشأة لفترة لا تتجاوز السنة، كما لها سحبه نهائيا في حالة التقصير الخطير، ومن ذلك مخلفة القواعد التقنية للإنتاج والتصميم، وتموين الزبائن.²

هناك حالات توقع فيها السلطة الاقتصادية عقوبات إدارية، في حالة عدم امتثال مؤدى الخدمات للأعذار يتم سحب الترخيص الممنوح له وإلغاء شهادته، وفي حالة انتهاك مؤدى خدمات التصديق الإلكتروني للمقتضيات البت يتطلبها الدفاع الوطني والأمن العمومي يتم السحب الفوري للترخيص وتكون تجهيزاته محل تدابير تحفظية مع إمكانية متابعته جزائيا، غير أن كل الاختصاصات التنظيمية والقلمية من فرض العقوبات المالية والإدارية التي تقوم بها السلطة الاقتصادية تخضع إلى موافقة السلطة الوطنية للتصديق الكترونية، فهي بذلك تملك سلطة توقيع العقوبات بصورة غير مباشرة.³

ثانيا: الجزاءات المالية:

العقوبات المالية هي تلك العقوبات التي تمس الذمة المالية للشخص مرتكب المخالفة، لها مميزات الغرامة الجزائية تقريبا، فهي عبارة عن مبلغ مالي يدفع إلى الدولة عن طريق الخزينة العمومية، غير أنها تختلف في قيمتها عن الغرامات التي يطبقها القاضي الجزائي والتي يوقعها

¹ - المواد 37، 38 من القانون رقم 03-2000.

² - مجدوب نوال، مرجع سابق، ص 79.

³ - جبايلية صبرينة، مرجع سابق، ص 493.

بحدها الأقصى، في حين يتم توقيع الغرامات من قبل سلطات الضبط حسب معايير محددة، حيث تختلف قيمتها حسب نوع المخالفة وبحسب القطاع، وفق معيارين إثنين وهما: معيار حساب الغرامة بالدينار ومعيار رقم الأعمال.¹

أ: الغرامات المالية حسب معيار الدينار:

تعتمد بعض سلطات الضبط معيار الدينار لتقدير الغرامات التي توقعها على المتعاملين، كما هو الشأن بالنسبة للجنة تنظيم عمليات البورصة، إذ يمكن أن تساوي على الأقل ضعف الربح المحقق بواسطة هذه الممارسات، دون تجاوزها لأربعة أضعاف هذا الربح، بينما في حالة عدم امتلاك رقم أعمال محدد، لا تتجاوز كحد أقصى ستة ملايين دينار.²

في مجال المنافسة، تم الحرص على وضع نظام عقابي تصاعدي ومتناسب مع طبيعة وحجم المخالفة،³ وخول في إطار حماية المنافسة حق تسليط عقوبات على الممارسات المقيدة للمنافسة والتجميعات، والتي تأخذ طابع العقوبات المالية، في حالة كان مرتكب المخالفة شخصا طبيعيا أو معنويا أو منظمة مهنية لا تملك رقم أعمال محدد، فإن الغرامة تحدد جزافيا على ألا تتجاوز ثلاثة ملايين دينار جزائري، ضف إلى ذلك، يعاقب كل شخص طبيعي ساهم شخصيا بصفة احتيالية في تنظيم الممارسات المقيدة للمنافسة وفي تنفيذها، بغرامة قدرها مليوني دينار جزائري، بل أكثر من ذلك، بإمكان المجلس إقرار عقوبات تهديدية في حدود مبلغ مائة ألف دينار، وذلك في حالة عدم احترام الأوامر والإجراءات المؤقتة الصادرة عنه.⁴

وزيادة على ما سبق، يمكن للمجلس إقرار غرامة لا تتجاوز مبلغ ثمانمائة ألف دينار، ضد المؤسسات التي تعتمد تقديم معلومات خاطئة أو غير كاملة، كما يمكنه الحكم في ذات السياق بغرامة تهديدية لا تقل عن مائة ألف دينار عن كل يوم تأخير.⁵

¹ - مجامعية زهرة، الوظيفة العقابية لسلطات الضبط الاقتصادي، مجلة الراشدية مجلة الدراسات والبحوث القانونية، معسكر، الجزائر، المجلد 09، العدد 01، 2016، ص 249.

² - المرجع نفسه، ص ص 249، 250.

³ - بوجملين وليد، مرجع سابق، ص 181.

⁴ - المواد 56-62 من الأمر رقم 03-03.

⁵ - مجامعية زهرة، مرجع سابق، ص 250.

أما بالنسبة لمجال البورصة، يمكن أن تكون العقوبات التي تصدرها الغرفة في مجال أخلاقيات المهنة والتأديب، زيادة على العقوبات السالبة للحقوق، عقوبات مالية على شكل غرامات يحدد مبلغها بعشرة ملايين دينار أو مبلغ يساوي المغنم المحتمل تحقيقه بفعل الخطأ المرتكب، كعقوبة أصلية، كما يمكن أن تكون بالتبعية لعقوبة أخرى سالبة للحرية،¹ حيث تتمتع الغرفة التأديبية والتحكيمية بسلطة محدودة لتقرير الغرامات المالية التي تحكم بها، وذلك وفق سلم محدد والذي على أساسه تقدر هذه الغرفة قيمة الغرامة، ويبقى عليها النطق بها حسب ظروف كل قضية.²

تدفع المبالغ المتحصل عليها لصندوق الضمان المحدث قصد ضمان التزامات الوسطاء في عمليات البورصة حال زبائنهم، هذا الصندوق، يمون في الأصل من مساهمات الوسطاء الجابرية، بالإضافة إلى حاصل الغرامات المالية.³

كما توقع الغرامات، في حالة عدم احترام مؤدى خدمات التصديق الإلكتروني لأحكام دفتر الأعباء أو سياسة التصديق الإلكتروني الخاصة به والموافقة عليها من طرف السلطة الاقتصادية، تطبق عليه غرامة بمئتي ألف دينار أو بخمسة ملايين دينار، وذلك حسب تصنيف الأخطاء المنصوص عليها في دفتر الأعباء الخاصة بمؤدى الخدمات.⁴

أما في المجال البنكي، فيمكن للجنة المصرفية إصدار عقوبات مالية تساوي الرأسمال الأدنى الملزم به من طرف البنوك والمؤسسات المالية وهذا دون تحديد لقيمة العقوبات المالية وهو ما يترك سلطة تقديرية واسعة لهذه الهيئة في تقديرها.⁵

كما يمكنها أن تصدر غرامة من خمسة ملايين إلى عشرة ملايين دينار، وذلك دون المساس بتطبيق عقوبات أكثر جسامة، على الرئيس أو أعضاء مجلس الإدارة، أو المديرون العامون لبنوك أو مؤسسات مالية، هذه الغرامات، وذلك إذا استعملوا ملك المؤسسة بسوء النية وعمدا أو أموالها،

¹ - المادة 55 من المرسوم التشريعي رقم 93-10.

² - حميل نواره، النظام القانوني للسوق المالية الجزائرية، أطروحة مقدمة لنيل درجة دكتوراه في العلوم، تخصص: القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، بدون تاريخ مناقشة، ص 113.

³ - المادة 55 فقرة 2، 64 من المرسوم التشريعي رقم 93-10.

⁴ - جبابلية صبرينة، مرجع سابق، ص 493.

⁵ - بوجملين وليد، مرجع سابق، ص 182.

استعمال منافيا لمصالح هذه المؤسسة لأغراض تفيد مصلحتهم الشخصية أو لرعاية شركة أخرى أو مؤسسة كانت لهم فيها مصالح بصفة مباشرة أو غير مباشرة، أو ضد اللذين يختلسون أو يبددون أو يحتجزون عمدا بدون وجه حق على حساب المالكين أو الحائزين سندات أو أموال أو أوراق أو أية محررات أخرى تتضمن التزاما أو إبراء للذمة سلمت لهم على سبيل ودیعة أو رهن حيازي أو سلفة فقط.¹

كما يعاقب بغرامة من خمسة ملايين إلى عشرة ملايين دينار، كل عضو مجلس إدارة أو مسير بنك أو مؤسسة مالية، وكل شخص يكون في خدمة هذه المؤسسة، وكل محافظ لحسابات هذه المؤسسات، لا يلبي بعد إعدار، طلبات معلومات اللجنة المصرفية أو يعرقل بأي طريقة كانت ممارسة اللجنة المصرفية لمهمتها الرقابية، أو يبلغها عمدا بمعلومات غير صحيحة.²

ويعاقب بغرامة من خمسة ملايين إلى عشرة ملايين دينار، أعضاء مجلس الإدارة ومسيري أي بنك أو مؤسسة مالية وكذا الأشخاص المستخدمون في هذه المؤسسات، إذا تعمدوا عرقلة أعمال التدقيق والمراقبة التي يقوم بها محافظو الحسابات أو رفضوا، تبليغ جميع المستندات الضرورية لممارسة مهامهم، بعد إنذارهم، أو لم يعدوا الجرد والحسابات السنوية في آجاله، أو لم ينشروا هذه الحسابات حسب شروط النشر القانونية، أو قاموا بتزويد بنك الجزائر بمعلومات غير صحيحة بطريقة عمدية.³

والجدير بالذكر، أن المشرع خفض العقوبة المالية لتصبح من ثلاثة ملايين دينار إلى ستة ملايين دينار، أعضاء مجالس الإدارة ومسيري أي بنك أو مؤسسة مالية وكذا الأشخاص المستخدمون في هذه المؤسسات، ضف إلى ذلك، أضاف الخاضعين أيضا، وذلك إذا لم يعدوا الجرد والحسابات السنوية في آجالها، أو لم ينشروا هذه الحسابات حسب شروط النشر القانونية في هذا المجال.⁴

وما تجدر الإشارة إليه، هو استبعاد، من تعمدوا عرقلة أعمال التدقيق والمراقبة التي يقوم بها محافظو الحسابات، أو رفضوا تبليغ جميع المستندات اللازمة للقيام بمهامهم الرقابية، بعد إنذارهم

¹ - المواد 131، 132 من الأمر بقم 03-11.

² - المادة 136 من الأمر بقم 03-11.

³ - المادة 137 من الأمر رقم 03-11.

⁴ - المادة 153 من القانون رقم 09-23.

بطريقة قانونية، خاصة العقود والدفاتر والوثائق المحاسبية وسجلات المحاضر، من صلب نص المادة سالف الذكر.

ب: الغرامات المالية حسب معيار رقم الأعمال:

كما هناك من السلطات التي جمعت بين المعيارين من بينها لجنة ضبط الكهرباء والغاز ومجلس المنافسة، حيث يعاقب على الممارسات المقيدة للمنافسة بغرامة لا تفوق اثني عشر بالمئة من مبلغ رقم الأعمال، أو بغرامة تساوي على الأقل ضعف الربح المحقق بواسطة هذه الممارسات، دون تجاوزها لأربعة أضعاف الربح،¹ يختلف تحديد الغرامات من سلطة ضبط إلى أخرى، حيث نجد اللجنة المصرفية تتمتع بسلطة تقديرية أكثر من تلك التي منحت للجنة البورصة، والتي حدد لها الحد الأدنى الذي لا يمكن أن تتجاوزه، وهو الرأسمال التأسيسي للبنك أو المؤسسة المالية، لكن بالنسبة للجنة المصرفية سلطة توقيع الغرامات تفوق ذلك الحد، أما بالنسبة للجنة ضبط الكهرباء والغاز، فتوقع الغرامات وفق سلم ما بين ثلاثة وخمسة بالمئة من رقم الأعمال السنوي، في حين أن مجلس المنافسة ينطق بالعقوبات المالية المحددة حسب نوع المخالفة.²

بالنسبة لمجلس المنافسة، في إطار حماية المنافسة حق تسليط عقوبات على الممارسات المقيدة للمنافسة والتجميعات، والتي تأخذ طابع العقوبات المالية، والمتمثلة في:³

يعاقب على الممارسات المقيدة للمنافسة، بغرامة مالية لا تفوق نسبة سبعة بالمئة من مبلغ رقم الأعمال من غير الرسوم، بينما في حالة كان مرتكب المخالفة شخصا طبيعيا أو معنويا أو منظمة مهنية لا تملك رقم أعمال محدد فإن الغرامة تحدد جزافيا على ألا تتجاوز ثلاثة ملايين دينار جزائري.

والجدير بالذكر، تأكيد المشرع على تطبيق على زبائن البنوك والمؤسسات المالية الذين ارتكبوا أو ساعدوا على ارتكاب أحد الأعمال المعاقب عليها بموجب المادتين 136، 137 لنفس

¹ - مجامعية زهرة، مرجع سابق، ص 249.

² - حمليل نواره، مرجع سابق، ص 113.

³ - المواد 56-62 من الأمر رقم 03-03.

العقوبات، بل أكثر من ذلك، يعاقب كل مخالف للأحكام الواردة في الكتاب السادس أعلاه والأنظمة المتخذة لتطبيقه، زيادة على الحبس، غرامة يمكن أن تصل إلى 20% من قيمة الاستثمار.¹

خاتمة الباب الأول

تطرقنا في هذا الباب إلى تأثير تحولات القانون العام على المرفق العام، بالتطرق إلى تطور مفهومه، ومبادئه، وطرق تسييره وضبطه، وتوصلنا إلى أن نشاط الإدارة العامة في تحسن نسبي في تسيير المرافق العامة وفي الخدمة العمومية المقدمة للجمهور غير أنها تبقى غير مرضية في بعض المرافق العامة، لما يعترضها من ممارسات سلبية للقائمين عليها، وبعض المعوقات التي تحول دون تحسين نوعية خدماتها.

¹ - المواد 138، 139 من الأمر رقم 03-11.

الباب الثاني

تأثير تحولات القانون العام على النشاط
السلبي للإدارة العامة في الجزائر

الباب الثاني

تأثير تحولات القانون العام على النشاط السلبي للإدارة العامة في الجزائر

تعمل الدولة في نشاطها إضافة إلى تقديم الخدمات العمومية عن طريق مرافقها العامة، بعد تطور فكرة المرفق العام، على تقييد حرية الأفراد وتنظيم نشاطاتهم حماية للنظام العام، حيث لعب تطور الحياة الاجتماعية وما صاحبه من تطور صناعي واقتصادي وفكري وثقافي، دور حاسم في بلورة فكرة النظام العام في حلته الحديثة في إطارها العام وفي أهدافها، والتي عرفت امتدادا غير مسبق لم يكن يتصور أن تصل إليه.

تطور النظام العام متأثرا بتطور الحياة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية السائدة، بعد تطور القانون العام، تغير دور الدولة الذي ألقى بظلاله على نشاطها، أخذ في التوسع في شتى المجالات وخاصة في مجال الضبط الإداري، هذه الفكرة بدورها تطورت بتطور فكرة النظام العام في حد ذاتها، والتي تعد الهدف الوحيد الذي من أجله تعمل سلطات الضبط الإداري.

أخذت فكرة النظام العام تتوسع وتمتد لتشمل أبعاد أخرى لم يكن يتصور أنها ستصبح من أغراض الضبط الإداري الذي ظل لفترة طويلة يستهدف ثلاث عناصر تقليدية تمثلت في الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة، وهي الشكل المادي للنظام العام الذي سيطر على فكرة النظام العام وكان هو المظهر الوحيد لمناط الحماية، لكن فكرة النظام العام في حد ذاتها أخذت في التطور حتى أصبحت تستغرق حتى المظاهر المعنوي أي اللامادية، وبالتالي، ظهرت أبعاد جديدة، يرجع سبب ظهورها لتوسع العناصر التقليدية للنظام العام، والطبيعة القانونية للضبط الإداري، بالإضافة إلى أهدافها ومجالها، على اعتبار أنها فكرة مرنة ومتطورة باستمرار.

تكمن أهمية دراسة هذه التحولات في الوصول إلى تأثيرها على فكرة الضبط الإداري كأحد أنشطة الدولة، التي تضبط من خلاله الحريات العامة، حيث كان ينظر للضبط الإداري بأنه قيد على الحريات العامة، ليصبح في الوقت الحاضر كحامي لها، من خلال تنظيم حرية ممارسة النشاطات الفردية، عن طريق سلطات الضبط الإداري، والتي تمارس صلاحياتها في إطار القانون وتخضع في ذلك لرقابة المشروعية.

كما أصبح تقييد الحريات بصورة مطلقة أمر غير مرغوب فيه، بل تغيرت النظرة إليها إذ أصبحت نظرة أكثر احتواء لحماية الحرية بدل تقييدها، ما أسفر عن بروز اختلافات في الحريات التي يجب أن تبقي الدولة على تقييدها ساري المفعول بشكل مطلق، والبعض الآخر منها أصبحت الدولة تعمل على تنظيمها حماية لحرية الأشخاص من خطر الاعتداء عليها من قبل حريات الآخرين، حيث أصبح من الضروري توفير حماية فعلية لها من خلال الحرص على تبني أبعاد حديثة للنظام العام تكون كافية لحماية هذه الحريات من كل اعتداء يمكن أن يطالها، والتي أطلق عليها تسمية الأبعاد أو الأغراض الحديثة للنظام العام.

لكن ما زاد من أهمية هذا الامتداد في أغراض الضبط الإداري، شموله للجانبين المادي والمعنوي للإنسان، بحيث شمل الجانب الأول بحماية البيئة وجمالية المدن، وحماية النظام العام الاقتصادي، على أساس تعلقهم بالإطار المعيشي للمواطن، بينما الثاني مس الناحية المعنوية للإنسان، التي كانت في بداية ظهورها غير مرغوب فيها، وحتى وإن لقي القبول فكان يجب أن يكون مقترنا بأحد الأبعاد المادية التقليدية المعروفة، ولكن مع تطور القانون الإداري فرضت هذه الأبعاد نفسها في الساحة القانونية، وهو قمة التطور القانوني في أبعاد الضبط الإداري.

دون ألا ننسى أن هيئات الضبط الإداري ما هي إلى مرافق عامة تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، عن طريق حماية النظام العام بأبعاده التقليدية والحديثة، الأمر الذي يقودنا للتساؤل في هل التحولات الحديثة كفيلة بتحقيق نجاعة الضبط الإداري بجميع أبعاده.

وبالتالي، وجب البحث في تأثير التحولات الحديثة للقانون العام على فكرة النظام العام كهدف لسلطات الضبط الإداري ومدى نجاعة الضبط الإداري بعد توسعه في حماية النظام العام في المجتمع، وذلك من خلال التطرق أولا إلى التحولات المتعلقة بالإطار العام للضبط الإداري، ثم نتطرق ثانيا إلى الأبعاد الحديثة للضبط الإداري.

الفصل الأول

التحولات المتعلقة بالإطار العام للضبط الإداري

اعتمدت المجتمعات الإنسانية منذ القدم على فكرة الضبط، لكن حسب النظام السياسي الذي كان سائدا في تلك الفترة، بحيث تنتهج كل دولة نظام سياسي معين وأيديولوجية محددة، ولضمان حماية كيانها ارتكزت على حماية النظام العام، هذا الأخير تطور متأثرا بتطور الحياة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية السائدة في فترة ما ومكان محدد.

أدى التطور الكبير الذي مس القانون العام في العصر الحالي، وتطور دور الدولة الذي ألقى بضلاله على نشاطها، أخذا في التوسع في شتى المجالات وخاصة في مجال الضبط الإداري، هذه الفكرة بدورها بتطور فكرة النظام العام في حد ذاتها، والتي تعد الهدف الوحيد الذي من أجله تعمل سلطات الضبط الإداري.

أخذت فكرة النظام العام تتوسع وتمتد لتشمل أبعاد أخرى لم يكن يتصور أنها ستصبح من أغراض الضبط الإداري الذي ظل لفترة طويلة يستهدف ثلاث عناصر تقليدية تمثلت في الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة، وهي الشكل المادي للنظام العام الذي سيطر على فكرة النظام العام وكان هو المظهر الوحيد مناهض الحماية.

لكن فكرة النظام العام في حد ذاتها أخذت في التطور حتى أصبحت تستغرق حتى المظاهر المعنوي اللامادية، وبالتالي، ظهرت أبعاد جديدة، يرجع سبب ظهورها لتوسع العناصر التقليدية للنظام العام، والطبيعة القانونية للضبط الإداري، بالإضافة إلى أهدافها ومجالها، على اعتبار أنها فكرة مرنة ومتطورة باستمرار.

تكمن أهمية دراسة هذه التحولات في الوصول إلى تأثيرها على فكرة الضبط الإداري كأحد أنشطة الدولة، التي تضبط من خلاله الحريات العامة، حيث كان ينظر للضبط الإداري بأنه قيد على الحريات العامة، ليصبح في الوقت الحاضر كحامي لها، من خلال تنظيم حرية ممارسة النشاطات الفردية، عن طريق سلطات الضبط الإداري، والتي تمارس صلاحياتها في إطار القانون وتخضع في ذلك لرقابة المشروعية.

تهدف هيئات الضبط الإداري دوماً إلى تحقيق المصلحة العامة، عن طريق حماية النظام العام بأبعاده التقليدية والحديثة، الأمر الذي يقودنا للتساؤل في هل التحولات الحديثة كفيلة بتحقيق نجاعة الضبط الإداري بجميع أبعاده.

وبالتالي، نتطرق أولاً إلى تأثير أحكام الضبط الإداري على فكرة النظام العام، ثم نتطرق ثانياً إلى تطور أهداف الضبط الإداري ومجاله.

المبحث الأول: تأثير أحكام الضبط الإداري على فكرة النظام العام

تعتبر وظيفة الضبط الإداري من أولى واجبات الدولة، فهي ضرورية ولزامية لاستقرار النظام وصيانة الحالة الاجتماعية والمحافظة عليها، وبدونها تعم الفوضى وينهار النظام الجماعي، وهي بذلك من أقدم الوظائف التي اضطلعت بها الدولة منذ القدم.¹

أثر ازدياد تدخل الدولة في مختلف نواحي الحياة على تعاضمت مسؤولياتها، مما أدى إلى تغير موقفها تجاه كثير من الحريات الفردية التي كانت متحررة من كل قيد، ليتم تقييدها حفاظاً على كيان الدولة وسمعتها في المحافل الدولية، ومع تعدد نواحي النشاط وتنوع أشكاله وازدياد حجمه فإن ممارسة أي حرية من الحريات لا يمكن أن يكون دون قيد إذا ما أدت تلك الممارسة إلى المساس بالنظام العام، الذي بدأت صورته تتنوع وحجم كل صورة من هذه الصور يزداد اتساعاً.²

يعتبر الضبط الإداري وسيلة الدولة التي تستعين بها من أجل تنظيم وضبط الحياة الاجتماعية حفاظاً على كيان المجتمع الذي يعد النظام العام قوامه، باعتبار أن الضبط الإداري أحد مظاهر نشاط الإدارة وضرورة اجتماعية وسياسية لا يمكن الاستغناء عنها، الأمر الذي يضفي عليه أهمية كبيرة لحفظ الدولة والمجتمع في آن واحد، وذلك بالتطور في مفهومه والتوسع في أغراضه من خلال التوسع في مضامينه التقليدية، هذه الأخيرة لم تبقى على حالها دون أن يمسه التطور الحاصل بالطبع، بل ستتأثر بدورها، حيث ستتسع مضامينها لتشمل نشاطات وتصرفات أخرى لم تكن ضمن نطاقها، ليتم ضمها إلى مضامينها بفعل هذا التطور.

¹ فراحي عشور، الحريات العامة والنظام العام "دراسة مقارنة"، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2020، 2021، ص 138.

² فوزي حسين سلمان الجبوري، الأغراض غير التقليدية للضبط الإداري-دراسة مقارنة-، دار الكتب القانونية، مطابع شتان للنشر، مصر-الإمارات، 2022، ص 10.

لكن مع تطور المجتمع والنظام السياسي الذي يحكمه تطور مفهوم النظام العام، والتي كانت فكرة تحمل معنى النظام المادي الملموس باعتباره حالة واقعية مناهضة للفوضى، لتصبح ذات مضمون واسع تشمل النظام المادي والأدبي معا، وحتى النظام الاقتصادي بل أصبحت تشمل كل نواحي النشاط الاجتماعي.

وعلى هذا الأساس، من أجل التعرف على تأثير أحكام الضبط الإداري على فكرة النظام العام، نتناول أولا تطور مفهوم الضبط الإداري وطبيعته القانونية، ثم تبيان التوسع في مضامين العناصر التقليدية للنظام العام.

المطلب الأول: تطور مفهوم الضبط الإداري وطبيعته القانونية

لقد تطورت فكرة الضبط الإداري منذ القديم متأثرة بتطور القانون الإداري، الأمر الذي يستدعي دراسة تطور مفهوم الضبط الإداري في خضم هذه التحولات التي مست القانون العام، على اعتبار تطوره في أهدافه، وإن حادت سلطات الضبط عنه عدت تدابير الضبط المستعملة غير مشروعة.

إذا كان الأفراد يتمتعون بحقوق وحرّيات يكفلها القانون، فإنه لا بد لهذه الحريات من قيود، حيث يقع على السلطة التنفيذية واجب تمكين الأفراد من ممارسة حرياتهم دون إحداث أي اضطراب، من خلال سلطات الضبط الإداري، ولأهمية وظيفة الضبط الإداري اعتبرت أولى واجبات الدولة وأهمها، لأن توقي الأضرار أحسن من علاجها بعد وقوعها.¹

كما أثر هذا التطور على الطبيعة القانونية للضبط الإداري، والتي اختلفت في شأنها الفقهاء لحد قيام جدال فقهي بينهم، حيث منهم من اعتبرها فكرة قانونية محايدة، بينما البعض الآخر اعتبرها فكرة سياسية، وعليه، من الضروري التعرف على تطور طبيعة الضبط الإداري.

وبالتالي، من الضروري أولا التعرف على تطور مفهوم الضبط الإداري، ثم التعرف ثانيا على تطور الطبيعة القانونية للضبط الإداري.

الفرع الأول: تطور مفهوم الضبط الإداري:

إن وظيفة الضبط الإداري تطورت مع تطور المجتمع، حيث كانت في المجتمعات القديمة تهدف إلى الحفاظ على النظام السياسي القائم، لمواجهة أي تمرد أو عصيان، ضد السلطة المطلقة للحكام،

¹ - مقدود مسعودة، مرجع سابق، ص 09.

ثم تطورت لضرورات اجتماعية وسياسية وأصبحت مطلب اجتماعي، أين كانت مقتصرة على المحافظة على العناصر التقليدية للنظام العام، ثم تطورت إلى صيانة عناصر غير مادية.¹

لقد ارتبطت وظيفة الضبط الإداري بهدفها، في حفظ النظام العام، والذي تأثر ارتباطه بالنشاط الإداري وتطور وظيفة الدولة، وتراوح بين اعتباره الحالة الواقعية المناهضة للفوضى، وبين العنصر المعنوي للنظام العام.²

وعلى هذا الأساس، فإن فكرة الضبط الإداري ترتبط ارتباط وثيقا بهدفها، بمعنى أنها فكرة ترتبط بحماية المصلحة العامة للمجتمع، والتي تعد فكرة أوسع من النظام العام بل وتشمله، كونها تعد هدف كل نشاط إداري، وحماية النظام العام في المجتمع هي مهمة الضبط الإداري تضطلع بها لحمايته من الاضطرابات والانتهاكات بشكل وقائي.

وبالتالي، وجب التطرق أولا إلى مدلول الضبط الإداري، وثانيا إلى خصائص الضبط الإداري.

أولاً: مدلول الضبط الإداري:

اختلفت تعريفات الضبط الإداري، تبعا للزاوية التي ينظر بها لفكرة الضبط الإداري، حيث يرى البعض الفقه أن الضبط الإداري غاية في ذاته تسعى سلطات الدولة إليها، بينما البعض الآخر يرى أنه قيد على حريات نشاطات الأفراد، ويأخذ البعض بمحل الضبط وأساليب نشاطه، وهناك من ينظر إليه على أنه وظيفة سياسية.³

يمكن إعطاء تعريفات متنوعة للضبط الإداري من زوايا متعددة، فمن الفقهاء من عرفه باعتباره سلطة في يد الإدارة لوضع قيود على الحريات الفردية، منها:

¹ - فراحي عشور، مرجع سابق، ص 139.

² - سويلم محمد، سلطة الإدارة في حماية النظام العام الاقتصادي، أطروحة دكتوراه في القانون العام، تخصص: قانون عام اقتصادي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة غرداية، 2017، 2018، ص 19.

³ - بن حمودة مختار، الضبط الإداري بين تقييد الحريات وضرورة المصلحة العامة، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، جامعة عمر ثليجي بالأغواط، الجزائر، المجلد 08، العدد 02، 2022، ص 137.

تعريف دي لوبادار A. DE LAUBADERE الذي جاء فيه: "إن البوليس الإداري هو شكل من أشكال تدخل بعض السلطات الإدارية يتضمن فرض حدود على حريات الأفراد بغرض ضمان حماية النظام العام".¹

كم عرفه الفقيه فالين waline والذي جاء فيه بأنه: " قيد يقتضيه الصالح العام تفرضه السلطة العامة على نشاط المواطنين وليس حرياتهم".²

ليعرفه الأستاذ أحمد كمال أبو المجد بأنه: " مجموعة من الوسائل السلمية التي يقصد بها مجموعة من السلطات الحكومية العامة التي تهدف إلى المحافظة على الأمن والصحة والسكينة وتحقيق الرفاهية التي تتيح للدولة في سبيل ذلك أن تقيد الحقوق والحريات الخاصة".³

كما اعتباره البعض الآخر صفة وقائية لحماية النظام العام في المجتمع، حيث عرفه جورج فيدال الذي جاء فيه: " البوليس الإداري هو الذي لا يستند إلى مفهوم الجرم، وإنما يهدف إلى حفظ النظام العام بالاستقلال عن قمع الجرائم والذي يتميز بأن له طابع وقائي أو علاجي".⁴

وعرفه سليمان محمد سليمان الطماوي بأنه: " حق الإدارة في أن تفرض على الأفراد قيودا تحد بها من حرياتهم بقصد حماية النظام العام".⁵

هناك من اعتبره وظيفة، حيث عرفه ماجد راغب الحلو بأن: " الضبط الإداري ما هو إلا وظيفة من أهم وظائف الإدارة تتمثل أصلا في المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة، عن طريق إصدار

¹ ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، لباد، سطيف الجزائر، 2006، ص146.

² فوزي حسين سلمان الجبوري، الأغراض غير التقليدية للضبط الإداري: دراسة مقارنة، دار الكتب القانونية، مصر - الإمارات، 2022، ص17.

³ حططاش عمر، تأثير سلطات الضبط الإداري على الحريات العامة في التشريع الجزائري، أطروحة ليل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصص: القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2017، 2018، ص 15.

⁴ نادية ليتيم، مرجع سابق، ص 219.

⁵ سليمان محمد سليمان الطماوي، الضبط الإداري: دراسة مقارنة، مجلة الأمن والقانون، أكاديمية شرطة دبي، الإمارات العربية المتحدة، المجلد 01، العدد 01، 1993، ص 274.

القرارات اللائحية والفردية واستخدام القوة المادية وما يستتبع من فرض قيود على الحريات الفردية تستلزمها الحياة الاجتماعية".¹

غير أن الفقه ركز على معيارين هما المعيار العضوي والمعيار الموضوعي، كمعيارين فاصلين في تحديد تعرف الضبط الإداري.

ينصرف المعيار العضوي للضبط الإداري إلى الهيئات والهيكل التي تمارس النشاط الضبطي عبر تقييد الحريات الفردية بمقتضى الصلاحيات المسندة إليها والتي تحدد نطاق اختصاصها،² حيث عرف وفق هذا المعيار على أنه: "مجموع الأجهزة والهيئات التي تتولى القيام بالتصرفات والإجراءات التي تهدف إلى المحافظة على النظام العام".³ كم عرفه الفقيه هوريو بأنه: "سيادة النظام العام والسلام وذلك بالاستخدام الوقائي للقانون".⁴

أما المفهوم الموضوعي للضبط الإداري فيتجه إلى مظاهر النشاط الضبطي، أي جملة الصلاحيات والاختصاصات التي تمارسها هيئات الضبط والإجراءات والأساليب التي تنتهجها لممارسة نشاطها وتحقيق أهدافها،⁵ وهو بذلك يركز على معرفة غاية كل من الضبط الإداري والضبط القضائي، بحيث يعتبر الردع هو الغاية الأساسية للضبط القضائي، في حين أن المنع هو المهمة الجوهرية للضبط الإداري.⁶

حسب هذا المعيار فإن الضبط الإداري عرف بأنه: "مجموعة الإجراءات والتدابير التي تقوم بها الهيئات أو المكلفين بتنفيذ الأنظمة وحفظ النظام العام".⁷

من التعريفين السابقة يمكننا وضع تعريف توفيق للضبط الإداري بأنه: "مجموع الإجراءات والتدابير الضبطية، المتخذة من قبل هيئات الضبط الإداري لتنظيم حريات

¹ - شهرزاد عوابد، الضبط الإداري العمراني بين القانون والواقع، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، جامعة باتنة 1- الحاج لخضر، الجزائر، المجلد 03، العدد 01، 2016، ص 302.

² - المرجع نفسه، ص 302، 303.

³ - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار ربحانة، الجزائر، 1999، ص 189.

⁴ - Maurise Hauriou, précis de droit administratif, Deuxieme Édition, Paris, 1893, p 73.

⁵ - شهرزاد عوابد، مرجع سابق، ص 302.

⁶ - مقود مسعودة، التوازن بين سلطات الضبط الإداري والحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية في الجزائر، رسالة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه الطور الثالث، في الحقوق: تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2016، 2017، ص 28.

⁷ - نادية ليتيم، مرجع سابق، ص 219.

ونشاطات الأفراد، بغرض تحقيق المصلحة العامة ووقاية النظام العام بعناصره التقليدية والحديثة.

لم يتضمن التشريع الجزائري تعريفا محددا وقاطعا للضبط الإداري، بل اكتفى بتحديد أغراضه وأهدافه، في النصوص القانونية الخاصة بالجماعات المحلية، ومثال ذلك:

ما جاء ضمن القانون المتعلق بالبلدية، في نص المادة 88 منه، والتي تؤكد على مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي في المحافظة على النظام العام والسكينة والنظافة العمومية، تحت وصاية الوالي، والتي تعد هدف الضبط الإداري.¹

كما جاء نص المادة 114 من قانون الولاية، أن الوالي مسؤول على المحافظة على النظام العام والأمن والسلامة والسكينة العمومية،² وهو ما يعتبر أيضا تحديد لأغراض الضبط الإداري وأهدافه دون تعريفه.

وعلى هذا الأساس، نجد أن المشرع الجزائري كغيره، لم يضع تعريف للضبط الإداري، على اعتبار أنها فكرة متطورة باستمرار، وأنه لا يجب حصرها بتعريف قانوني ورسم حدودها وهو ما دأب عليه التشريع سواء الوطني أو المقارن على حد سواء، وبذلك ترك مسألة وضع المفاهيم للفقهاء.

ثانيا: خصائص الضبط الإداري:

يتميز الضبط الإداري بجملة من الخصائص تتعلق في مجملها بكيفية عمل هيئات الضبط الإداري وبسلطتها في إصدار القرارات الضبطية، كامتياز من امتيازات السلطة العامة، وتعبير عن سلطتها الكاملة في اتخاذ القرار الملزم.

وبالتالي، سنتناول أولا الصفة الانفرادية للضبط الإداري، ثم ثانيا الصفة الوقائية للضبط

الإداري، وثالثا الصفة التقديرية للضبط الإداري.

¹ - المادة 88 من القانون رقم 10-11.

² - المادة 114 من القانون رقم 07-12.

أ: الصفة الانفرادية للضبط الإداري:

يقصد بالصفة الانفرادية للضبط الإدارية، أن هيئات الضبط الإداري تمارسه دون غيرها من الهيئات، وتخضع في ممارستها لرقابة القضاء، وباعتبار الإدارة جزء من سلطة الدولة تسهر على تنفيذ سياستها، لذلك هي من سلطات الدولة.¹

يبقى الضبط الإداري إجراء تباشره السلطة الإدارية بمفردها وتستهدف من خلاله المحافظة على النظام العام، حيث لا تلعب إرادة الفرد أي دور في ذلك، وتبعا لذلك فإن موقف الفرد من الضبط هو موقف الخضوع والامتثال لجملة الإجراءات التي فرضتها الإدارة.²

ب: الصفة الوقائية للضبط الإداري:

يتميز الضبط الإداري بصفته الوقائية، كونه يهدف إلى وقاية المجتمع من المخاطر التي قد تهدد النظام العام بأبعاده المختلفة، من خلال ما تباشره سلطات الضبط الإداري من تدابير وإجراءات، كمنعها تنظيم التظاهرات أو الاجتماعات العمومية لحماية للأمن العام، أو غلقها للمحلات تهدد نشاطاتها الصحة العمومية، أو حضرها لاستعمال المكبرات الصوتية في الفترات الليلية حماية للسكينة العمومية، أو فرضها لنمط بناء موحد لحماية لجمالية المدن وتناسق العمران فيها، أو فرضها لتراخيص لتنظيم النشاط الاقتصادي، أو منعها عرض الأفلام المخلة بالحياء لتأثيراته السلبية على الآداب والأخلاق العامة.³

وبهذا الشكل فإن الضبط الإداري يختلف عن الضبط القضائي، كون الأول يقع تحت سلطة السلطة التنفيذية وتقع منازعاته تحت رقابة القاضي الإداري ويمارس بشكل وقائي، بينما الضبط القضائي هو موجه أساسا نحو القمع الجنائي عندما ارتكاب جريمة، وعليه، فالضبط القضائي يهدف إلى القمع من قبل القاضي الجنائي، بينما هيئات الضبط الإداري فتستمر في عملها بعد ظهور الاضطرابات التي تهدف إلى منعها، من أجل استعادة النظام العام.⁴

¹ - فراحي عشور، مرجع سابق، ص 142.

² - حجاج خديجة، زرقين عبد القادر، أساليب الضبط الإداري في حماية النظام العام الخلفي، المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية، جامعة أحمد بن يحيى الوشريس، تيسمسيلت، الجزائر، المجلد 06، العدد 01، 2021، ص 210.

³ - فراحي عشور، مرجع سابق، ص 142.

⁴ - Jean waline, droit administratif, 25^e ..., op. cit, p p 371, 372.

كما أنه عندما تسحب الإدارة رخصة الصيد أو رخصة السياقة من أحد الأفراد، فإنها قدرت وجود خطر يترتب على استمرارية المعني في الاحتفاظ بها، وأن السلطة عندما تفرض تراخيص واعتماد لممارسة بعض الأنشطة التجارية، فإنه بغرض حماية أمن الأشخاص ووقايتهم من كل خطر قد ينتج عن هذا الاستغلال.¹

لكن في بعض الأحيان تشارك السلطة الضبط الإداري في ممارسة الضبط القضائي، وهذا هو حال رئيس البلدية، ومع ذلك، يكونان أحياناً مختلطين، ومثله الضابط الذي يوجه حركة المرور إذا توقف لتحرير مخالفة مرورية ينتقل من الضبط الإداري إلى الضبط القضائي، أو بالنسبة لشرطة الطرقات وذلك اعتماداً على ما إذا كانوا يساعدون سائق سيارة في موقف صعب، أو يقومون بالتحقيقات بعد وقوع حادث مرور.²

جـ: الصفة التقديرية للضبط الإداري:

للإدارة سلطة تقدير ممارسة الإجراء الضبطي الذي يتناسب مع الخطر، حيث عندما تقدر أن عملاً ما سينتج عنه خطر معين، تتدخل قبل وقوعه بغرض المحافظة على النظام العام،³ وهي إن قدرت عدم منح رخصة لتنظيم سياسي بغرض إقامة تظاهرة عامة أو اجتماع عام، لا شك أنها رأت أن هناك خطر ستنتج عن هذا النشاط، كما أنه عندما تسحب الإدارة رخصة الصيد أو رخصة السياقة من أحد الأفراد، فإنها قدرت وجود خطر يترتب على استمرارية المعني في الاحتفاظ بها.⁴

فهيئات الضبط الإداري لها السلطة التقديرية في اتخاذ الإجراء اللازم والملائم، إذا ما قدرت أن هناك خطر محقق يهدد النظام العام، والتي لا يمكن الاحتجاج بها لقمع الحريات والحد منها بذريعة الحفاظ على النظام العام، لأن الحرية هي الأصل والضبط الإداري هو الاستثناء.⁵

¹ - حجاج خديجة، زرقين عبد القادر، مرجع سابق، ص 210.

² - Jean waline, droit administratif, 25^e ..., op. cit, p p 371, 372.

³ - فراحي عشور، مرجع سابق، ص 143.

⁴ - حجاج خديجة، زرقين عبد القادر، مرجع سابق، ص 210.

⁵ - فراحي عشور، مرجع سابق، ص 143.

الفرع الثاني: تطور الطبيعة القانونية للضبط الإداري

ثار جدل فقهي آخر بين فقهاء القانون حول الطبيعة القانونية للضبط الإداري، هذه الطبيعة التي تتيح للباحثين أو لأفراد المجتمع من التعرف على حقيقة النشاط السلبي للدولة، على اعتبار أن الضبط الإداري في الوجه المقابل لنشاط الإدارة العامة في الدولة، والذي تتخذه للحفاظ على النظام العام فيها وفي المجتمع.

وعلى هذا الأساس، ذهب جانب من الفقه إلى القول بأن سلطة الضبط سلطة قانونية محايدة، وهي لا تتحول إلى سلطة سياسية إلا إذا انحرفت في استعمالها لسلطاتها، بينما ذهب البعض الآخر إلى اعتبارها سلطة سياسية لكونها فكرة اجتماعية سياسية.¹

لقد أخذت فكرة الضبط الإداري اهتمام فقهاء القانون، نظرا لكونها أهم وأخطر ما تملكه الدولة في سبيل القيام بوظائفها لضبط وتقييد حريات الأفراد في المجتمع، حيث لا يمكن أن نتصور وجود حرية مطلقة لأن ذلك سيؤدي حتما إلى الفوضى، ومنه، أصبح من الضروري ضبط نشاطات الأفراد وحرياتهم بالشكل الذي يكفل النظام العام، ويضمن حقوق الأفراد الآخرين في التمتع بحريتهم.

وعليه، من الضروري التعرف على الآراء الفقهية في مسألة الطبيعة القانونية للضبط الإداري، من خلال التطرق أولا إلى الضبط الإداري وظيفته قانونية حيادية، ثم التطرق ثانيا إلى الضبط الإداري وظيفته سياسية.

أولاً: الضبط الإداري وظيفته قانونية حيادية:

تعتبر فكرة الضبط الإداري كما سبق التطرق إليه على نظرة الدولة إلى الحريات الأساسية وتعاملها معها، حيث ساد على هذه الفكرة مبدأ سلطة الدولة وهيمنتها على كافة نشاطات الأفراد عن طريق أعمال رقابتها عليهم، وعدت بذلك نشاط سلبي للإدارة.

لكن أخذت الطبيعة القانونية لفكرة الضبط الإداري، في التطور عبر الزمان بحيث اختلفت فيها آراء الفقهاء فكل واحد ينظر إليها من زاوية خاصة، والبعض منهم يجزم بأنها وظيفته قانونية محايدة،

¹ - صديق سهام، دور سلطات الضبط الإداري في الحفاظ على النظام العام الاقتصادي-دراسة مقارنة-، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصص: القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد -تلمسان-، 2018، 2019، ص 4.

هدفها الوحيد يتمثل في وقاية النظام العام في المجتمع، تمارسه الإدارة في حدود القانون، ودون محاباة لاتجاهات السلطة السياسية.

وعلى هذا الأساس، وجب التعرف أولاً على المقصود بالوظيفة القانونية الحيادية للضبط الإداري، ثم نتطرق ثانياً إلى مبررات أصحاب هذا الرأي.

أ: المقصود بالوظيفة القانونية الحيادية للضبط الإداري:

يرى أصحاب هذا الاتجاه أن الضبط الإداري سلطة قانونية محايدة تهدف إلى حماية وصيانة النظام العام في المجتمع،¹ تمارس سلطاتها في حدود القانون فهي لا ترتبط بالحكم وتخضع أعمالها لرقابة القضاء للتأكد من مدى مشروعيتها،² بمعنى أن الضبط الإداري وظيفة إدارية محايدة، هدفها وقاية النظام العام في المجتمع، ومن ثم فلا تمارسه الإدارة إلا في حدود القانون، ودون محاباة لاتجاهات السلطة الحاكمة.³

يعتبر الضبط الإداري، وظيفة وقائية تستعين بوسائل الإجبار القانونية، وبذلك هو فكرة قانونية هدفها الوحيد حماية النظام العام، وتخضع إجراءاتها للقانون.

وبالتالي، فهي تعد وظيفة إدارية بحتة ولا تتحول إلى وظيفة سياسية إلا إذا انحرفت عن مجالها الأصل وارتبطت بنظام الحكم، وذهب الفقه على اعتبار الضبط سلطة رابعة، حيث ذهب إلى القول بأن الضبط الإداري لا يمكن أن يصبح وظيفة سياسية إلا إذا انحرفت السلطة العامة في استعمالها، وهو ما يجعلها تتغير من وظيفة محايدة إلى وظيفة سياسية على غير الواقع.⁴

يردون أصحاب هذا الرأي ما هو متحقق من طابع سياسي في سلطات الضبط إلى ظاهرة تجاوز السلطة وانحرافها في استعمال الضبط الإداري، من خلال تغليب اعتبارات حماية السلطة على حماية المجتمع، والذي يتنافى مع المستلزمات الضرورية لوظيفة الضبط الإداري، والتي لا يجوز لها

¹ - مقدود مسعود، مرجع سابق، ص 16.

² - مهند قاسم زغير، السلطة التقديرية للإدارة في مجال الضبط الإداري في الظروف العادية (دراسة مقارنة) في القانون الوضعي والشرعية الإسلامية، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة النهريين، قسم: القانون العام، العراق، 2014، ص 54.

³ - عثمان زعل فارس المعاينة، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري، المجلة القانونية، جامعة القاهرة (فرع الخرطوم)، مصر، 2020، ص 1654.

⁴ - مقدود مسعود، مرجع سابق، ص 16.

أن ترتبط بفلسفة عقابية أو قيم سياسية، وعلى هذا الأساس، لا يجوز أن تهدف وظيفة الضبط الإداري إلى حماية السلطة في الدولة.¹

لقد عمد أصحاب هذا الرأي للدفاع عن رأيهم من خلال جملة من المبررات التي من الضروري التطرق إليها تباعاً، من أجل التعمق في دراسة وجهة نظرهم للطبيعة القانونية للضبط الإداري.

ب: مبررات أصحاب هذا الرأي:

دافع أصحاب الرأي القائل بأن الضبط الإداري وظيفة قانونية محايدة، تهدف إلى حماية النظام العام في الدولة عن رأيهم، مرتكزين على المميزات التي يتميز بها هذا الأخير، والتي تتمثل في كونه وظيفة ضرورية ومحايدة.

وعلى هذا الأساس، نتطرق أولاً إلى الضبط الإداري وظيفته ضرورية، ثم نتطرق ثانياً إلى الضبط الإداري وظيفته محايدة.

1- الضبط الإداري وظيفته ضرورية:

يعتبر الضبط الإداري ضرورة اجتماعية، حيث لا يستقيم أي مجتمع دون ضبط تمارس سلطاته أعمالها في إطار القانون، وفي نفس الوقت تنظم استعمال الحريات العامة حتى لا يساء استخدامها، ويقود إلى صيانتها، لذلك قيل بالطابع النسبي للحريات، وفي المقابل لا يسوغ استخدام أي تدبير إلا إذا كان ضرورياً لوقاية النظام العام، فإذا لم توجد ضرورة لذلك وجب تقديم الحرية بمقتضياتها،² فلا يمكن تصور وجود حرية مطلقة بدون قيود وإلا سادت الفوضى وتعرض السلم الاجتماعي للخطر،³ بمعنى أنها ترمي إلى ضبط حدود الحريات العامة التي ينجم عن إطلاقها قيام الفوضى المؤدية إلى انتكاسها.⁴

وبالتالي، يترتب على ذلك نتيجتين، الأولى منها تتمثل في ضرورة تفسير امتيازات الضبط المقررة تشريعياً تفسيراً ضيقاً،⁵ بحيث لا يجب أن يصل تنظيم الحرية إلى درجة كبها ولا يمكن

¹ - مهند قاسم زغير، مرجع سابق، ص 54، 55.

² - مقدود مسعودة، مرجع سابق، ص 17.

³ - حططاش عمر، تأثير سلطات الضبط الإداري على الحريات العامة ...، مرجع سابق، ص 33.

⁴ - عثمان زعل فارس المعاينة، مرجع سابق، ص 1655.

⁵ - مقدود مسعودة، مرجع سابق، ص 17.

إعمال أي تدبير ضابطي إلا إذا كان لازماً، لتحقيق أغراض الضبط الإداري التي رسمها القانون، فإذا لم توجد ضرورة للإجراء الضابطي وجب تقديم الحرية وتغليب مقتضياتها،¹ بينما تتعلق النتيجة الثانية، بعدم المساس بالحریات العامة إلا في حدود النظام العام وبأقل التدابير شدة، أي متى كان التدبير الضابطي الأخف كافياً لتحقيق الغاية قدم عن غيره من التدابير.²

2- الضبط الإداري وظيفه محايدة:

يقصد بحياد وظيفة الضبط الإداري، عدم اصباغها بالصبغة السياسية، باعتبارها وظيفة اجتماعية تستهدف إلى حماية الأوضاع المستقرة في المجتمع بتوفير الأمن والسكينة، وضمان تمتعه بالصحة وبجمال عمران المدن ورواءها، ولا ترتبط بفلسفة عقائدية أو قيم سياسية معينة لا تتسجم مع النظام العام، وذلك لا يحصل إلا في الدول التي يرتبط فيها النظام العام في المجتمع بنظام الحكم.³

وبالتالي، فإن وظيفة الضبط الإداري تعد وظيفة مقيدة، بالشكل والذي لا تتفاوت معه المجتمعات في فهم مفهومها والمراد بها، فهو نظام يراد حمايته من كل مساس قد يطلاله، وبذلك فهو يخضع للقانون ويتمتع باستعمال امتيازات السلطة العامة بالقدر الكافي الذي يتيح لها حماية النظام العام في المجتمع.

تسند وظيفة الضبط الإداري إلى هيئات محددة، مما يفيد خضوعها في أداء مهامها لسيادة القانون، والذي تستمد منه وجودها،⁴ وتمارس وظيفتها الضبطية في إطار مبدأ المشروعية الذي يستوجب خضوع جميع تصرفات الإدارة بما فيها قراراتها الضبطية للقانون بمفهومه الواسع.⁵

كما تعتمد سلطة الضبط الإداري على حقها في استخدام القوة المادية لتنفيذ قراراتها طوعاً أو كرهاً على المحكومين، لأن التردد في إطاعتها قد يخل بالنظام العام،⁶ حيث تستعين هيئات الضبط الإداري بوسائل قانونية كامتياز من امتيازات السلطة العامة تستعملها بالقدر اللازم لتحقيق المصلحة

¹ حططاش عمر، تأثير سلطات الضبط الإداري على الحريات العامة ...، مرجع سابق، ص 33.

² مقدود مسعودة، مرجع سابق، ص 17.

³ حططاش عمر، تأثير سلطات الضبط الإداري على الحريات العامة ...، مرجع سابق، ص 34.

⁴ مقدود مسعودة، مرجع سابق، ص 18.

⁵ حططاش عمر، تأثير سلطات الضبط الإداري على الحريات العامة ...، مرجع سابق، ص 34.

⁶ عثمان زعل فارس المعاينة، مرجع سابق، ص 1655.

العامة، من خلال كفالة حماية النظام العام، إذ لها حق وسلطة استعمال وسائل قسرية قصد تنفيذ التدابير المتخذة،¹

لأنه لا يصح تفسير السكينة العامة للمواطنين بأنها حماية لسكينة الحاكمين، ولا ينبغي أن تفهم وقاية النظام العام على أنها حماية لنظام سياسي معين، بل لا يصح أن تهدف وظيفة الضبط إلى حماية السلطة في المجتمع كونها مستقلة عن أمن الجماعة ونظامها، غير أن الضبط الإداري قد يسخر قصدا لغايات سياسية، وهنا يقع الانحراف بسلطة الضبط الإداري عن غايتها وأهدافها،² لكن بالمقابل فإن التردد في طاعتها قد يخل بالنظام العام في المجتمع إخلالا جسيما.³

ثانيا: الضبط الإداري وظيفته سياسية:

يرى جانب من الفقه أن الضبط الإداري بطبيعته ذو طبيعة سياسية، والذي أوجده الدول للمحافظة على وجودها وفرض إرادتها، ما يمثل اعتراف بوجود نظام عام سياسي ويفضي إلى وجود سلطات ضبط سياسية، بينما شكك البعض الآخر في قيام نظام عام سياسي يبرر قيام سلطة ضبط سياسية، وأنه لا بد من التمييز بين السلطة الإدارية والسلطة السياسية، كون هذا التمييز سيساعد حتما على تثبيت الطبيعة القانونية للضبط الإداري.

أمام تضارب الآراء الفقهية وكثرتها في هذا الشأن كان من اللازم التعرض إلى هذا التعارض والتضارب لمحاولة فهم الطبيعة القانونية للضبط الإداري، الأمر الذي يستلزم منا التعمق في البحث، من خلال التطرق أولا إلى الرأي المناادي بفكرة أن الضبط الإداري ذو طبيعة سياسية، ثم نستعرض ثانيا الرأي الثاني المشكك في قيام نظام عام سياسي.

أ: الرأي الأول المناادي بأن الضبط الإداري ذو طبيعة سياسية:

يرى أنصار هذا الاتجاه أن الضبط الإداري بطبيعته سياسي أوجده الدولة لتحافظ من خلاله على وجودها وفرض إرادتها، أما القول بأن سلطة الضبط تحمي النظام العام في المجتمع هو قول يخفي وراءه الهدف الحقيقي الذي تقوم به وهو حماية السلطة والحكام، وفي هذا الشأن يرى الفقيه الفرنسي Pasco أن الضبط الإداري بطبيعته وظيفة سياسية فهو أحد المظاهر الرئيسية لسيادة الدولة

¹ - مقدود مسعودة، مرجع سابق، ص 18.

² - عثمان زعل فارس المعاينة، مرجع سابق، ص 1655، 1656.

³ - مقدود مسعودة، مرجع سابق، ص 18.

يترتب على ذلك أن الدولة تستعين بسلطات الضبط للحد من أي نشاط سياسي يعتبر خطراً على النظام السياسي والاجتماعي، وقد ذهب صاحب هذا الرأي بعيداً إلى حد أنه كاد يعتبر الضبط سلطة رابعة ذات صبغة سياسية بحتة بجانب السلطات التقليدية الثلاث التشريعية والقضائية والتنفيذية.¹

إن النظام العام في حقيقته وجوهره فكرة سياسية واجتماعية، يزداد تركيزه في الحماية على كل ما يتصل بالسلطة السياسية وأهدافها، فإذا كان يبدو في ظاهره الأمن في الشوارع فإنه في حقيقته الأمن الذي تشعر به سلطة الحكم، والذي هو وجه من وجوه الأمن السياسي الذي ينشده الحاكم، وأن القيود التي تقيد الحريات قد انبثقت من فكرة سياسية واجتماعية، وهي لا تتجه إلى حماية واقعية لأمن مختل وإنما تتجه إلى توقي أي اخلال محتمل ينتقص من مهابة الحكم نفسه، وبالتالي، فإن استغلال الدولة للسلطة البوليسية لأغراض سياسية أمر طبيعي نابع من طبيعة النشاط السياسي.²

وعلى هذا الأساس، فإنه مظهر من مظاهر سيادتها والوسيلة التي تستعين بها للدفاع عن وجودها وفرض إرادتها، وأن النظام العام في جوهره فكرة سياسية، مما يباعد بينها وبين سلطة الضبط الإداري ووصفها بالحياد،³ حيث أن الدولة عادة ما تلجأ إلى أعمال سلطة الضبط خشية مما قد تسببه ممارسة الأفراد لحريتهم من خطر على السلطة الحاكمة، لذلك فإن هذه الأخيرة تستعين بسلطات الضبط للحد من أي نشاط سياسي معاد لها، والذي يمكن أن يشكل خطراً على النظام الاجتماعي والسياسي القائم.⁴ غير أنه لا يمكن التسليم بهذا الرأي على إطلاقه، لأن القواعد التشريعية لا تعبر عن مصالح الفئة الحاكمة بل تعبر عن مصالح الشعب بأسره، لأن التسليم بذلك يخرج أعمال الضبط الإداري من دائرة الرقابة القضائية التي تبقى الحصن المنيع للحريات العامة.⁵

لكن بما أن الشعب هو صاحب السيادة الفعلية في الدولة، يمكن للأفراد ممارسة حرياتهم في أمان، ولا تتدخل سلطة الضبط إلا لتنظيم ممارسة الأفراد لحرياتهم حتى لا يسيئوا استخدامها ويتسببوا في أضرار للأفراد الآخرين ومنعاً لوقوع الفوضى، لهذا يقال إن الحريات لها طابع نسبي، غير أنه

¹ - مهند قاسم زغير، مرجع سابق، ص 55.

² - عثمان زعل فارس المعاينة، مرجع سابق، ص 1656.

³ - مقدود مسعودة، مرجع سابق، ص 18.

⁴ - حططاش عمر، تأثير سلطات الضبط الإداري على الحريات العامة ...، مرجع سابق، ص 35.

⁵ - مقدود مسعودة، مرجع سابق، ص 19.

على سلطة الضبط عند ممارستها لصلاحياتها الضبطية أن تجعل هدفها ليس كيف تحفظ النظام بل كيف تسمح بممارسة الحرية دون إخلال بالنظام.¹

ب: الرأي الثاني المشكك في قيام نظام عام سياسي:

هناك من يشكك في قيام نظام عام سياسي يبرر قيام سلطة ضبط سياسي، ومن بينهم الفقيه برنار الذي يرى عدم وجود نظام عام سياسي، لأنه إن وجد فإنه سيبرر قيام سلطة ضبط سياسي، وأنه يجب التمييز بين السلطة الإدارية والسلطة السياسية، وعليه، يجب أن تظل الإدارة بعيدة عن المؤثرات السياسية، غير أنه تمييز مادي لا ينطوي على تمييز عضوي، بحيث نجد على مستوى السلطة التنفيذية ظاهرة ازدواج الشخصية، كون الوزراء بصفتهم سلطة إدارية، يمثلون في نفس الوقت شخصيات سياسية، وبالنتيجة توجد خطورة حقيقية تتجلى في احتمال استعمال السلطات السياسية لوسائل القانون الإداري لتحقيق أغراض سياسية فتتصف سلطة الضبط الإداري هنا بأنها ذات طبيعة سياسية.²

لكن هناك قيمة تشترك وتختلف فيها المجتمعات والتي تدخل في نطاق النظام العام وأن لهذا النطاق حدين، أولها يتمثل في توقي أوجه العنف والقوة والعدوان المادي، بينما الحد الثاني، والذي تتفاوت فيه المجتمعات ويتعلق بحماية السلطة في المجتمع، حيث تتذرع السلطة بأحكام الدستور والقوانين التي تعكس مصالحها للقيام بسلطة الضبط الإداري، هذا التفاوت الذي يبدو واضحا في القيود التي تفرض على الحريات بدعوى حماية النظام العام، يبرر استغلال الدولة لسلطة الضبط لأغراض سياسية.³

وعلى هذا الأساس، لا يجوز للنظام العام أن يمتد إلى المجال السياسي، وإذا حدث ذلك فسوف تنتفي معه فكرة النظام العام باعتبارها فكرة قانونية، إلا أنه إذا كان النظام العام يتأثر بالظواهر السياسية إلا أنه ليس للسلطات المسؤولية عن وقاية النظام العام أن تتورط في السياسة وإن كان من واجباتها أن تراقبها، ذلك أن التطورات السياسية تمس بالتأكيد بالنظام العام، ومثاله الواضح حصول

¹ حططاش عمر، تأثير سلطات الضبط الإداري على الحريات العامة ...، مرجع سابق، ص 36.

² المرجع نفسه، ص 36.

³ مقدود مسعودة، مرجع سابق، ص ص 18، 19.

إضراب يتبين أنه لأسباب سياسية يقتضي من سلطات الضبط الإداري التدخل لحفظ كل من النظام والسلم العامين.¹

وبالتالي، فإن الرأي الراجح هو الرأي القائل بأن الضبط الإداري ذو طبيعة قانونية محايدة غايته الوحيدة هي حماية النظام العام في الدولة، يمارس في إطار القانون وضمن مبدأ المشروعية ويخضع في ذلك لرقابة القضاء الإداري، وهي وظيفة إدارية بامتياز كون القائمين عليها من سلطات ضبط هم في الأصل سلطات وهيئات إدارية ومرافق عامة إدارية، وهو ما يضيف عليهم مظهر السلطة العامة، بما يتمتعون به من امتيازات السلطة العامة، وذلك بتنظيم حريات الأفراد بالشكل التي لا يتيح لحرية شخص ما الاعتداء على حرية الآخرين، ضف إلى ذلك، حماية سيادة القانون في الدولة من خلال ضمان حماية كافية للنظام العام فيها.

المطلب الثاني: التوسع في مضامين العناصر التقليدية للنظام العام

لعبت مرونة وحيوية فكرة النظام العام في خلق صعوبة في حصر عناصرها بشكل دقيق، باعتبار أن الأسباب المبررة لتدخل سلطات الضبط الإداري لحماية العناصر المادية الكلاسيكية للنظام العام، ليست محددة أو محصورة في صور وحالات محددة، كون أن هذا التحديد وإن كان يتوافق مع الزمان الذي قرر فيه فإنه بطبيعته يخضع للتطور المستمر، والذي يرتبط بتطور المجتمع سواء كان هذا التطور على المستوى العلمي أو الثقافي أو الاجتماعي أو السياسي والاقتصادي، وعليه، فإن هذا التطور شمل العناصر التقليدية للنظام العام، وأفضى إلى توسع كل عنصر منها.

يتوافق النظام العام تقليديا مع الهدوء والأمن والصحة، وهذا ينطوي على تجنب الأضرار الفردية أو الجماعية، الناجمة عن الاضطرابات والحوادث والاعتداءات على الصحة والنظافة العامة، ومع ذلك يتم استكمال هذه الأقسام الكلاسيكية من النظام العام بنصوص خاصة، والتي تهدف إلى إنشاء حالة السلام وخلق الرفاهية الفردية والجماعية أو حياة أفضل، أين تميل جميع التشريعات وأنظمة الحياة الاجتماعية إلى الاندماج في نفس الكل، وعلى سبيل المثال ظهور التنظيم الصارم لمعايير البناء

¹ - حططاش عمر، تأثير سلطات الضبط الإداري على الحريات العامة ...، مرجع سابق، ص 37.

لأغراض النظافة والسلامة، واللوائح المتعلقة بالتطعيمات والفحوصات وما إلى ذلك،¹ بمعنى أن فكرة النظام العام أخذت في التوسع التدريجي بإدخالها لمظاهر جديدة للإخلال بالنظام العام.

وبالتالي، من اللازم تبيان أوجه اتساع مضامين النظام العام المادية التقليدية والتي ساهمت بشكل ملحوظ في تطور أغراض الضبط الإداري واتساعها، وذلك من خلال التطرق أولا إلى اتساع مجال الأمن العام، ثم إلى المقصود بالصحة العامة واتساع مجالها، وأخيرا إلى المقصود بالسكينة العامة واتساع مجالها.

الفرع الأول: اتساع مجال الأمن العام

يعد الأمن العام أحد أهم عناصر النظام العام، حيث يرى الأستاذ سليمان الطماوي أنه يدخل تحت هذا المفهوم كل ما يطمئن الإنسان على نفسه وماله، وبذلك وسع من دائرة الأمن العام نوعا ما، فيما ذهب آخرون في تحديد مجالات الأمن العام بالاحتياط من وقوع الحوادث التي يتحقق بها العدوان على الأشخاص والأموال، من خلال درأ الفتن الداخلية، تنظيم المظاهرات، والحماية من انهيار المباني والطرق وغيرها.²

إن عدم ثبات هذا العنصر التقليدي في الضبط الإداري، يرجع لتطوره وفقا لاحتياجات المجتمع، حيث يبدو أن فكرة الأمن العام تعد سببا كافيا لحظر نشاط ما أو تنظيم استخدام جزء من المجتمع المحلي لكن من الواضح تماما أن الإجراء التقليدي يجب أن يكون متناسبا مع الاعتداء على الحريات العامة، ويلاحظ أن التراجع النسبي للأمن العام يفسر سبب ارتباطه الآن، إما بالسكينة العامة أو بالصحة العامة، إلا في الظروف الاستثنائية.³

وعلى هذا الأساس، وجب التعرف على المقصود بالأمن العام ومجالاته، ثم تبيان توسع سلطات سلطة الضبط الإدارية في الحفاظ على الأمن العام.

أولاً: المقصود بالأمن العام ومجالاته:

¹- Georges DUPUIS, Marie-José GUÉDON, Patrice CHRÉTIEN, Droit administratif, 10^e édition, Dalloz, Paris, 2007, p 507.

²- سويلم محمد، مرجع سابق، ص 32.

³- Christelle Lebigot, Évolution de la sécurité publique dans le cadre de la police administrative, Revue juridique de l'Ouest, France, 2000, p p330, 331.

يعد اطمئنان الانسان على نفسه وماله مهما كان مصدر الخطر أو الاعتداء، سواء كان مصدره الانسان أو الطبيعة، من مهام الدولة وواجباتها الأساسية، لما يكتسبه الإحساس بالأمن العام من أهمية للفرد والجماعة، حيث يقع عليها مهمة حماية المجتمع بأكمله من خطر الاعتداء سواء كان ذلك الاعتداء على المواطنين في أنفسهم أو في أموالهم، وذلك عندما يكون هذا الخطر أو الاعتداء ناتجا عن إخلال بالنظام العام.

وعلى هذا الأساس، وجب التعرف أولا على المقصود بالأمن العام، ثم التطرق ثانيا إلى المجال التطبيقي المباشر للأمن العام.

أ: المقصود بالأمن العام:

يقصد بالأمن العام إشاعة اطمئنان الناس على أنفسهم وعلى أموالهم واعراضهم وذلك بتحسين المواطن ضد بعض اخطار الحياة الاجتماعية مثل حوادث السيارات وانهيار المنازل واطار الفيضانات وارتكاب الجرائم والشغب والمظاهرات إلى غير ذلك من الأخطار سواء أكان مصدرها الطبيعة أم نشاط الأفراد،¹ وتحقيقا لهذا الهدف سواء في الظروف العادية أو الاستثنائية، يقع على الإدارة واجب توفير مختلف الإمكانيات واتخاذ كل الإجراءات اللازمة في مواجهة الأخطار الواقعة أو محتملة الوقوع،² بمعنى أنه يقع على الإدارة واجب حفظ النظام في الدولة كلها، بمنع الحركات الثورية، والمظاهرات، والتجمعات الخطرة في لطرق العامة، كما تلتزم الإدارة بالعمل على درء الكوارث العامة، سواء أكانت من صنع الطبيعة أو كانت من صنع البشر.³

يتعين على سلطات الضبط الإداري أن تتخذ مجموعة من الإجراءات الكفيلة للمحافظة على الأمن العام والحيلولة دون وقوع ما يهدد حياة وأموال المواطنين، غير أن الأمن العام لا يعني منع وقوع الجريمة في مظهرها المادي فحسب بل هو شعور الناس بالثقة والطمأنينة الناتجة على اعتقادهم بقدرة أجهزة الشرطة على درء الأخطار التي تهددهم وتأكيد سيادة القانون وكبح جماح الخارجين عليه.⁴

¹ - فوزي حسين سلمان الجبوري، مرجع سابق، ص 35.

² - تريعة نواره، تطور عناصر النظام العام، مجلة الحقوق والحريات، جامعو محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، المجلد 01، العدد 02، 2013، ص 94.

³ - سليمان محمد سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص 267.

⁴ - فوزي حسين سلمان الجبوري، مرجع سابق، ص 35.

وبذلك، يعد الأمن العام العنصر الأول من عناصر النظام العام والشرط الأول لسير الحياة الاجتماعية بشكل مناسب، كما يعبر عنه بالنظام العام داخل الشوارع فأي مجتمع لا يستطيع أن يزدهر بدون احترام الحد الأدنى لقواعد الانضباط،¹ حيث يمكن لرئيس البلدية أن يسخر القوة العمومية لحفظ الأمن العام بالملعب بمناسبة إجراء مقابلة في كرة القدم مثلاً. أنظر (الملحق رقم 01).

توضع لدى الوالي، لممارسة سلطاته في ميدان حفظ النظام العام والأمن في الولاية، مصالح الأمن الوطني، ومصالح الدرك الوطني، بل أكثر من ذلك، توضع تحت سلطته المباشرة مصالح الحماية المدنية ومصالح المواصلات السلكية واللاسلكية الوطنية، وجميع أسلاك التفتيش والرقابة والحراسة الموجودة في الولاية حسب الإجراءات الخاصة بكل منها، غير أنه يجب أن يندرج أداء المهام الدائمة المرتبطة بحفظ النظام العام والأمن، في إطار القانون، وعلى أساس وثائق مكتوبة،² ويمكنه اقتراح أي إجراء من شأنه دعم النظام والأمن العام، عن طريق إما الزيادة في فعالية تدخلات مصالح الأمن أو إنشاء مواقع جديدة لها.³

يمكن للوالي اللجوء إلى وسائل استثنائية للتدخل، وذلك في حالة حدوث حدث خطير، حيث خول له أن يسعى إلى تدخل وحدات الأمن الوطني المتخصصة، لكن بعد اعلام مكتب التنسيق الموسع إلى النائب العام، ويتم تدخل هذه الوحدات بناء على تعليمات مكتوبة، ويعلم وزير الداخلية بذلك فوراً، كما يمكن أن يسعى إلى تدخل تشكيلات الدرك الوطني الموجودة في تراب الولاية، وذلك عن طريق التسخير المسبب ويعلم وزير الدفاع الوطني ووزير الداخلية.⁴

ب: المجال التطبيقي المباشر للأمن العام:

تعتبر الحماية ضد الحوادث التي تهدد الجماعات أو الأفراد الغاية الأساسية للأمن العام، والذي ينطبق على المرور ومنع الكوارث وحوادث التصادم، والتي قد تنتج عن تزايد عدد مستخدمي

¹ - مهند قاسم زغير، مرجع سابق، ص 68.

² - المواد 05، 06، 07 من المرسوم رقم 373-83 مؤرخ في 28 ماي سنة 1983، يحدد سلطات الوالي في ميدان الأمن والمحافظة على النظام العام، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 22، الصادرة في 28 ماي سنة 1983.

³ - المادة 13 من المرسوم رقم 373-83.

⁴ - المادة 16 من المرسوم رقم 373-83.

المركبات وتزايد تركيز عدد السكان في المدن، مما يستوجب على سلطات الضبط الإداري مواكبة هذا التطور وهذا التزايد المخيف في المخاطر التي تهدد النظام العام في المجتمع.¹

على سلطة الضبط القيام بالتدابير اللازمة لتنظيم بعض المهام التي تمارس على الطريق العام وفرض القيود على بعض الأنشطة كمراقبة مشروعات النقل الجماعية وتنظيم المرور واتخاذ الإجراءات الكافية لتأمين سلامة المنشأة في الشوارع، كما لها فرض إجراءات وقائية على ملاك العقارات كالحماية ضد الحريق، كما لها سلطة إبعاد الأجانب إذا كان في هذا الإجراء صيانة للأمن العام.²

لكن حماية المرور عبر الطريق العام يستلزم تنظيم قرينه حق الانتظار هو الغرض المباشر للهيئات القائمة على حفظ النظام العام، إذ من حق سلطة الضبط تنظيم المرور عن طريق فرض حدود للسرعة أو قيود خاصة على عربات النقل، بالإضافة إلى كفالة حق لانتظار للمجاورين للطريق العام لممارسة أعمالهم في عقاراتهم أو ترك عرباتهم في الانتظار أمامها بحرية.³

ثانيا: توسع سلطات سلطة الضبط الإدارية في الحفاظ على الأمن العام:

تعتبر كفالة حرية المرور وصيانتها في الشوارع من الأهداف المباشرة للأمن العام، سواء بالنسبة للسيارات أو الأفراد، لكن ما نلاحظه في الوقت الحاضر أن هذه الفكرة قد أخذت في التوسع بحيث أصبحت لا تقتصر على ضمان تنظيم المرور بمعناه الضيق بل شملت صور أخرى حديثة، وأصبحت بذلك تشكل مصدر تتخذه سلطة الضبط الإداري مبررا لتوسيع سلطتها إلى مجالات أخرى لها علاقة بحركة المرور وامتداد لها.

كان التوسع الكبير في مفهوم النظام العام أحد الحقائق الأساسية للعمل الإداري في العصر الحالي، حيث ظهرت إجراءات تنظيم ومراقبة المهن، وإجراءات أخرى لتنظيم الاقتصاد، حيث أدى التدخل الاقتصادي إلى إنشاء الشرطة الاقتصادية، هدفها البحث عن نظام اقتصادي معين لتحقيق المصلحة العامة للأمة، والذي أدى إلى أعمال مراقبة دقيقة على نحو متزايد لأنشطة الأفراد، وهكذا

¹ فوزي حسين سلمان الجبوري، مرجع سابق، ص 38، 39.

² مهند قاسم زغير، مرجع سابق، ص 68، 69.

³ فوزي حسين سلمان الجبوري، مرجع سابق، ص 39.

فإن تطور أنشطة خدمة الدولة في المجتمع المعاصر مقترن بالبحث عن النظام العام بالمعنى الواسع، بحيث يرتبطان ارتباط وثيق في الهيكل أو في الإجراءات.¹

وعلى هذا الأساس، نتيجة لهذا التطور ظهرت صور جديدة وجب التطرق لها، من خلال تناول التوسع في تنظيم الحرف التي تمارس فوق الطريق العام، ثم توسع فكرة الأمن العام في مجال المنازل الآيلة للسقوط، وأيضا توسع فكرة الأمن العام في مجال حماية المعلومات، وأخيرا تطور الأمن العام في مجال حرية نقل المعلومات وتداولها.

أ: التوسع في تنظيم الحرف التي تمارس فوق الطريق العام:

لقد أدى تزايد ممارسة الحرف والمهن في الطريق العام إلى حدوث نوع من العرقلة لحركة المرور فيها، ما تطلب تنظيم الحرف والمهن التي تمارس في الطريق العام بقصد حماية حركة المرور،² حيث تعتمد السلطة الإدارية في ذلك على الاستخدام غير العادي لتنظيم ممارستها، من خلال ترجيح كفة النظام على كفة الحرية، والتي تصب في مصلحة هيئات الضبط الإداري المكلفة بحفظ النظام العام بما تملكه من سلطات تخولها تحديد استعمال طرق بذاتها أو أماكن منها وتحديد ساعات معينة لممارستها، وأبرز صورها المصورين المتجولين في الطرق العامة.³

كما أصبحت مراقبة نشاط شركات النقل العام، بفعل ما تخلفه من ازدحام في الشوارع، ومن ثم جاز لسلطات الضبط الإداري تنظيمها من حيث تحديد مواعيد وخطوط سيرها وأماكن وقوفها بهدف تسهيل المرور فيها وتطويرها، وذلك بما تملكه من فرض أوامر على هذه الشركات.⁴

وفي سبيل تنمية المجتمع المحلي والارتقاء به نحو التقدم والازدهار، وجب توفير الأمن والأمان في محيط الوحدات السكنية، من خلال حماية الساكنة، بفرض عدم عرض أشياء في النوافذ خوفا من سقوطها على المارة في الطريق العام، وعدم إلقاء أي شيء يعرض المارة للضرر أو يسبب انبعاث الروائح الكريهة، وفرض إجراءات وقائية على أصحاب العمارات كالحماية ضد الحرائق.

¹ - Georges DUPUIS, Marie-José GUÉDON, Patrice CHRÉTIEN, op, cit, p 505.

² - رغبة رأفت السيد أحمد، مساهمة الضبط الإداري في تطوير أداء السلطات المحلية، مجلة الشريعة والقانون، جامعة الأزهر، القاهرة، مصر، 2023، ص 1589.

³ - فوزي حسين سلمان الجبوري، مرجع سابق، ص 39، 40.

⁴ - رغبة رأفت السيد أحمد، مرجع سابق، ص 1589.

ب: توسع فكرة الأمن العام في مجال المنازل الآيلة للسقوط:

يتولى القاضي الإداري توسيع الأمن العام، من خلال إدماج تدابير للضبط في الأمن العام، التي اتخذت للمباني المهددة بالخراب والحوادث الطبيعية، وبذلك يتعين على السلطات أن تقيم لكل حالة على حدة نوع الإجراء الذي يتعين اتخاذه، والذي يتم تصنيفه وفقا لمدى اقتراب الخطر، وقد تؤدي الظروف الخاصة أيضا إلى قيام السلطة الإدارية بإصدار أوامر على أساس الأمن العام وحده، بشرط ألا تكون هذه الأوامر بالطبع مبالغ فيها، لكن كلما كان الإجراء مخالفا للحرية التي يكرسها الدستور كلما دعت الحاجة إلى الجمع بين مكونات النظام العام وربط الأمن بالطمأنينة والصحة العامة.¹

تمتد فكرة الأمن العام لتشمل كذلك المنازل الآيلة للسقوط سواء كانت على الطريق العام أو بعيدة عنه، فالأمر لا يتعلق بحماية المستخدمين للطريق العام وحدهم وإنما تمتد الحماية لتشمل كل شخص سواء كان داخل المنزل أم خارجه وسواء كان زائرا أم ساكنا ولو لم يقع المبنى على الطريق العام.²

ج: توسع فكرة الأمن العام في مجال حماية حرية نقل المعلومات وتداولها:

أكد المشرع الجزائري بشكل صريح على ضمان حرية الوصول إلى المعلومات والوثائق والإحصائيات وتداولها، غير أنه لا يجب أن تمس ممارسة هذا الحق بحياة الغير الخاصة وبحقوقهم وبالمصالح المشروعة للمؤسسات وبمقتضيات الأمن الوطني، كما جاء التأكيد على ذلك في المادة الثانية من القانون المتعلق بالإعلام، والتي أكدت على ضرورة احترام متطلبات أمن الدولة والدفاع الوطني وكذا النظام العام.³

لقد تعددت مظاهر المساس بالأمن العام بالطرق الإلكترونية في الوقت الحاضر، وأصبح معه المساس بالأمن العام يتم بوسائل وطرق حديثة مستعينة بوسائل التواصل الاجتماعي، من خلال نشر شائعات مخلة بالأمن العام، أو الدعوى إلى التجمهر الغير المشروع، أو بث الشائعات الماسة بالوحدة الوطنية عبر وسائل التواصل الاجتماعي.

¹- Christelle Lebigot, op. cit, p 334, 335.

²- فوزي حسين سلمان الجبوري، مرجع سابق، ص 40.

³- المادة 02 من القانون العضوي رقم 12-05 مؤرخ في 12 جانفي سنة 2012، يتعلق بالإعلام، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 02، الصادرة في 15 جانفي سنة 2012 الملغى.

يمكن أن يستغل هذا الاستخدام السلبي للشبكات الاجتماعية لارتكاب جريمة التحريض على التجمهر، والتي يعاقب عليها القانون، ولعل المثال الأبرز على ذلك هو الدور الذي لعبته هذه الشبكات في أحداث ما يسمى بالربيع العربي.¹

بسبب اتصال حرية الرأي والتعبير بفكرة الأمن العام نجد أن يتدخل المشرع من خلال حرصه على تجريم كل نشر لمعلومات من المحتمل أن ينتج عنها اضطراب في السلم العام أو تقوض من الانضباط في الجيش أو تعيق الجهود أثناء الحرب أو غيرها من الأفعال التي تتعارض مع متطلبات احترام مؤسسات الدولة.²

أصبحت وسائل التواصل تشكل خطرا عندما تستخدم من قبل المغرضين لبث شائعات تهدف إلى إثارة الفتنة، ونشر ثقافة الكراهية، والذي يهدد الأمن العام في صميمه، بل قد تصدر هذه الخطابات عبر القنوات الفضائية من خلال الأخبار التي تقدمها وطريقة تحريرها، والتي قد تتضمن تحريض مبطنا للجمهور من شريحة معينة بطريقة إيحائية، والتي تواجهها سلطات الضبط الإداري عن طريق إصدار بيان من خلال نفس الوسيلة المستعملة من وسائل التواصل الاجتماعي تنفي من خلالها إقامة أي تظاهرة أو تلك الشائعات.³

تتحصر غالبية الأخبار في التأثير على النظام العام الاقتصادي، كون الدوافع في إنشاء هذه الأخبار الوهمية تكون مالية في الغالب، والتي في الغالب تحدث ضرر على الجانب الاقتصادي، وأكبر مثال على ذلك، الأزمة التي شهدتها العالم جراء الإشاعات الكاذبة حول الإصابات بوباء كورونا على مواقع التواصل الاجتماعي والتي تسببت في هلع المواطنين رغم تكذيب المسؤولين لهاته الأخبار،

¹ بلخير محمد آيت عودية، الضبط الإداري للشبكات الاجتماعية الإدارية الإلكترونية، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في الحقوق، تخصص: قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة 1، 2018، 2019، ص ص 140، 141.

² تبينة حكيم، فكرة النظام العام في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في الطور الثالث، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد لمين دباغين سطيف، الجزائر، 2021، 2022، ص 33.

³ سامي حسن نجم الحمداني، دور الضبط الإداري الإلكتروني في مكافحة الشائعات المخالفة بالأمن العام، مجلة جامعة تكريت للحقوق، السنة الخامسة، المجلد 05، العدد 01، الجزء 01، 2020، ص ص 97-99.

بالإضافة إلى إشاعات ندرة بعض المواد الغذائية مما تسبب في التدافع لاقتنائها بكميات كبيرة مما أدى إلى ندرتها فعلا، أو غلق محطات الوقود التي تسببت في طوابير أمام المحطات.¹

كما أن الاستغلال الحربي للشبكات الاجتماعية الإلكترونية، دفع جيوش الدول لاستحداث وحدات متخصصة في هذا المجال، من خلال إنشاء وحدة متخصصة في الحرب الإلكترونية، مؤلفة من خبراء شبكات التواصل الاجتماعي، لخوض الحروب المعلوماتية.²

ازدادت تحديات الأمن العام الحديثة، بعد ظهور أشكال جديدة للجريمة، خاصة الجرائم الإلكترونية، والانحراف المالي، وبذلك عدلت حدود الأمن العام، وأصبحت الآن ذات طابع عابر للحدود الوطنية، وأدت إلى إعادة التفكير في التوازن الدقيق بين متطلبات الحفاظ على النظام العام والحريات الفردية، إذا ظل تدخل السلطة العامة في نهاية المطاف هو الضامن للأمن العام، فإن هناك حاجة إلى اللجوء إلى الشراكة بين القطاعين العام والخاص، والذي يشهد مشاركة متزايدة من الشركات الخاصة المتخصصة في المراقبة والأمن ونقل الأموال.³

الفرع الثاني: المقصود بالصحة العامة واتساع مجالها

كانت فكرة الصحة العامة موضوعا ذا أبعاد محددة للغاية، وهي الصحة في الأماكن والطرق العامة ولم تكن التدابير المتخذة في هذا الشأن تقصد سوى تحقيق الشروط العامة والخارجية للصحة، حيث تسعى سلطات الضبط إلى حماية المواطنين ضد كل ما يهدد صحتهم، وذلك بالسهر على مراعاة الشروط الصحية في مأكلاتهم وملابسهم ومسكنهم.

غير أنه بعد التطور الحاصل في أحكام القانون العام في العصر الحالي، اتسع معه مجال حماية الصحة العامة بشكل ملحوظ، وأصبح الضبط الإداري يهتم بحماية الصحة الفردية أو الجماعية لمواطني الدولة، وذلك بتبنيه لأوجه جديدة لوقاية الصحة العامة، أملتتها التطورات الكبيرة سواء الاجتماعية منها أو الصناعية والتكنولوجية.

¹ - حمامي عادل، الإدارة الإلكترونية ودورها في ضبط شبكات التواصل الاجتماعي، مجلة القانون والعلوم البيئية، جامعة زيان عاشور بالجلفة، الجزائر، المجلد 01، العدد 03، 2022، ص 23.

² - بلخير محمد آيت عودية، مرجع سابق، ص 143.

³ - Jacqueline MORAND-DEVILLER, DROIT ADMINISTRATIF, collections cours, L G D J, Extensio Édition, France, 2013, p 538.

وبالتالي، لا بد من التعرف أولاً على المقصود بالصحة العامة، ثم نتطرق ثانياً إلى اتساع مجال الصحة العامة.

أولاً: المقصود بالصحة العامة:

يقصد بهذا الهدف للضبط الإداري، المحافظة على صحة المواطنين باتخاذ الإجراءات الكفيلة بالوقاية من الإصابة بالأمراض بأنواعها وبالذات الأمراض المعدية والأوبئة ومنع انتشارها ومكافحة آثارها،¹ بمعنى حماية المواطنين ضد كل ما يهدد صحتهم، وذلك بالسهر على مراعاة الشروط الصحية في مأكلاتهم وملبسهم ومسكنهم، إذ يتعين على سلطات الضبط مراقبة المطاعم والمحلات العامة والمجازر وموارد المياه، وأن تفرض على الأفراد شروطاً للتخلص من القمامة والصرف الصحي، وأن تراعي الدولة حداً أدنى من النظافة في الطريق وأن تضع مواصفات للمساكن، وأن تقوم السلطات المختصة بتحصين الأطفال والكبار ضد الأوبئة والأمراض المعدية.²

وعلى هذا الأساس، تنشأ لجنة ولائية قصد رصد ومراقبة ومكافحة مرض الحمى القلاعية، بموجب قرار ولائي، تعمل على مراقبة ومتابعة الوضع الوبائي في الولاية، وتلزم أصحاب المواشي عن نقلهم لمواشيهم بضرورة الحصول على شهادة صحية من طرف المصالح البيطرية الرسمية، بالإضافة إلى شهادة تلقيح حديثة للأبقار في حالة تنقلها، أنظر (الملحق رقم 02)، بل أكثر من ذلك، تعمل الولاية على تنظيم تنقل الحيوانات من صنف البقر والغنم والماعز عبر إقليم الولاية، أنظر (الملحق رقم 03)، كما تم منع بيع الماء الموجه للاستهلاك البشري بواسطة الصهاريج المتحركة دون رخصة مسبقة، بموجب قرار ولائي، حماية للصحة العامة، أنظر (الملحق رقم 04).

تعتبر الصحة العامة ثاني عنصر من عناصر النظام التقليدية المعروفة، والتي تعني مجموعة التدابير الوقائية والعلاجية التي تستهدف المحافظة على صحة الفرد والجماعة وتحسينها³، لذلك حدد

¹ - مهند قاسم زغير، مرجع سابق، ص 69.

² - فوزي حسين سلمان الجبوري، مرجع سابق، ص 36.

³ - سويلم محمد، مرجع سابق، ص 37.

المشرع صلاحيات وزير الصحة، بمنحه صلاحية اصلاح المستشفيات في مجال الصحة، وذلك بتنظيم الوقاية وحفظ صحة السكان ومكافحة الأمراض المتقلة وغير المتقلة.¹

كما عرف حماية الصحة العامة بموجب قانون الصحة، بأنها كل التدابير الصحية والاقتصادية والاجتماعية والتربوية والبيئية الرامية إلى الحد من الأخطار الصحية والقضاء عليها، سواء ذات الأصل الوراثي أو تلك الناجمة عن التغذية أو عن سلوك الإنسان أو المرتبطة بالبيئة، بهدف المحافظة على صحة الفرد والجماعة.²

ثانيا: اتساع مجال الصحة العامة:

كان لزيادة عدد السكان في المدن والتطور الصناعي، الأثر الكبير في ظهور أمراض لم تكن معروفة من قبل، وما زاد من أهمية الصحة العامة في العصر الحالي هو سهولة انتقال هذه الأمراض، لذا نجد أن المشرع يخول هيئات الضبط الإداري اتخاذ إجراءات صارمة للحفاظ على سلامة الصحة العامة، حيث اتسعت فكرة الصحة العامة وأصبحت تشمل أوجه جديدة لوقايتها، أملتتها التطورات الكبيرة سواء الاجتماعية منها أو الصناعية والتكنولوجية.

وبالتالي، نتطرق أولا إلى اتساع فكرة الصحة العامة على صعيد الصحة الفردية، ثم نتطرق ثانيا إلى اتساع فكرة الصحة العامة على صعيد الصحة الجماعية أو العامة.

أ: اتساع فكرة الصحة العامة على صعيد الصحة الفردية:

لقد أصبحت متطلبات الصحة العامة مع مرور الوقت وتطور المجتمع أكثر شدة، والذي كان سببا لتدخل الإدارة في نطاق تنظيم الحرية الفردية، من خلال اتخاذ بعض التدابير الصارمة على المساكن الخاصة بحيث يجب أن تكون تتوافر على تجهيزات صحية، كما يمكن لسلطات الضبط

¹ - المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 11-379 مؤرخ في 21 نوفمبر سنة 2011، يحدد صلاحيات وزير الصحة والسكان وإصلاح المستشفيات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 63، الصادرة في 23 نوفمبر سنة 2011.

² - المادة 29 القانون رقم 18-11 مؤرخ في 02 يوليو سنة 2018، يتعلق بالصحة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 46، الصادرة في 29 يوليو سنة 2018.

الإداري اجبار الأفراد على التطعيم ضد الأمراض المعدية بل يمكن أن يصل الأمر إلى حد عزل المصابين منهم.

1-التجهيزات الصحية في المساكن الخاصة:

يمكن لسلطات الضبط الإداري، أن تصدر لوائح أو أنظمة تبيح لها التدخل في مجال الإسكان وذلك بتحديد شديد للتجهيزات الصحية في المساكن الخاصة،¹ حيث يمكنها أن تفرض قيودا خاصة ببناء المساكن، تراعي فيها الإجراءات اللازمة لبناء مسكن، والذي يجب أن تتوفر فيه الشروط الصحية للمسكن بحيث لا يعرض صحة الأفراد المقيمين فيه للخطر.²

2-التطعيم الإجباري وعزل المصابين:

إن من واجب الإدارة مراعاة الحالة الصحية للمواطنين، والوقاية من الأمراض التي تهدد المجتمع وخاصة الأمراض المعدية والمتنقلة، والأمراض المزمنة، حيث تتدخل السلطات المختصة في الجانب الوقائي، ومن ثم تتدخل لتوفير سبل العلاج،³ والجدير بالذكر، أن السلطات العام عندما تحاول تجنب انتشار الأمراض المعدية، تستطيع أن تجعل التطعيم إجباريا أو تأمر بإجراءات عزل للمصابين بأمراض معينة لتفادي انتقال العدوى،⁴ بمعنى أن التدخل هنا يكون استعجاليا من خلال برنامج مكثف سواء لعزل الحالات المكتشفة أو للوقاية من انتشار المرض، كما حصل عند اكتشاف وباء أنفلونزا الطيور سنة 2010،⁵ بالإضافة إلى مرض كوفيد 19 الذي انتشر في السنوات الماضية وأدى إلى

¹- فوزي حسين سلمان الجبوري، مرجع سابق، ص 42.

²- جلطي عمر، الأهداف الحديثة للضبط الإداري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام،

جامعة أبي بكر بلقايد- تلمسان- الجزائر، 2015، 2016، ص 26.

³- سويلم محمد، مرجع سابق، ص 38.

⁴- فوزي حسين سلمان الجبوري، مرجع سابق، ص 42.

⁵- سويلم محمد، مرجع سابق، ص 37.

وفاة العديد من البشر، حيث أولت له الدول اهتمام خاصا للوقاية منه، من خلال سن القوانين واللوائح التي تتسم بالضبط الإداري والتي كان لها الدور الفعال في السيطرة على هذا الوباء.¹

وعلى هذا الأساس، صدر قرار ولائي يتضمن إنشاء لجنة ولائية مكلفة بوضع الترتيبات التنظيمية المتعلقة بالتلقيح ضد فيروس كورونا، أنظر (الملحق رقم 05)، ضف إلى ذلك، صدر قرار آخر يتضمن غلق بعض المجالات التجارية المرخص لها بممارسة النشاط بصفة مؤقتة عبر إقليم الولاية، أنظر (الملحق رقم 06)، بل أكثر من ذلك، عمدت سلطات الضبط الإداري متمثلة في الوالي على إصدار قرار يتضمن وضع حيز التنفيذ إجراء تقديم الجواز الصحي في إطار الحماية والوقاية من انتشار جائحة كورونا، أنظر (الملحق رقم 07)، بالإضافة إلى صدور مقرر يتضمن إنشاء خلية ولائية مكلفة بالمتابعة والمراقبة الدائمة لوضع حيز التنفيذ الجواز الصحي للوقاية والحماية من انتشار جائحة كورونا، أنظر (الملحق رقم 08).

تعمل سلطة الضبط الإداري، عند اكتشاف مرض خطير ينتقل في منطقة معينة بطريقة سريعة عن طريق العدوى، على عزل تلك المنطقة، فلا يتم الدخول أو الخروج منها إلا بعد القضاء على هذا المرض، على أن يكون الخروج منها مقترنا بشرط إجراء فحص دقيق للأشخاص اللذين يريدون الخروج، تكون نتيجته سلبية تثبت عدم إصابتهم بالمرض.²

ب: اتساع فكرة الصحة العامة على صعيد الصحة الجماعية أو العامة:

تتحقق حماية الصحة الجماعية من خلال اتخاذ الإجراءات اللازمة لحماية صحة الجماعة وكفالة صحة البيئة، ما يتطلب رعاية نظافة الأماكن والطرق العامة والوقاية من الأمراض كالتطعيم،³ حيث أدى اندماج فكرة الصحة العامة بالسياسة العامة للدولة، إلى اتساع فكرة الصحة العامة وأصبحت تشمل مجال الإسكان وحماية البيئة من التلوث، وتوفير الشروط الصحية في المنشآت الصناعية والتجارية.

وبالتالي، نتطرق أولا إلى وجوب توافر الشروط الصحية في العقارات، ثم نتطرق ثانيا إلى حماية البيئة من التلوث، وأخيرا إلى توافر الشروط الصحية في المنشآت الصناعية والتجارية.

¹ - رغبة رأفت السيد أحمد، مرجع سابق، ص 1593.

² - جلطي عمر، الأهداف الحديثة للضبط ...، مرجع سابق، ص 24.

³ - مهند قاسم زغير، مرجع سابق، ص 69.

1-وجوب توافر الشروط الصحية في العقارات:

يقصد بتوافر الشروط الصحية في العقارات، تجنب كل ما من شأنه أن يعرض سلامة القاطنين فيها أو المارة للخطر،¹ من خلال اتخاذ كافة الإجراءات اللازمة لسلامة بناء المساكن، بحيث يجب أن تتوفر فيها الشروط الصحية للقاطنين بها لمنع تعرضهم للأوبئة والأمراض.²

إن تقييد القانون للأشخاص، من خلال إلزامهم بالحصول على ترخيص بالبناء من الجهة المختصة، يعكس أهمية الصحة الفردية والجماعية لسكان العقارات بالنسبة للدولة، والذي يتجلى من خلال حرصها على مدى توافر الشروط الصحية في البناء المراد تشييده، بل أكثر من ذلك، تقوم بالمعاينة للتأكد من مدى مطابقة البناء للشروط والأوصاف المطلوبة.³

2-حماية البيئة من التلوث:

إن أهم مظاهر الاتساع في فكرة الصحة العامة، هو حماية البيئة من التلوث، بعد أن أصبح التلوث يهدد العالم مع تطور الوسائل الحديثة للنقل والصناعات بصفة عامة، والذي يؤثر بشكل سلبي وخطير على حياة وصحة الأفراد ويؤدي إلى التلوث، عن طريق انبعاث الدخان والغازات السامة الناتجة عن العمليات الصناعية، والذي يؤدي إلى الاضرار بالبيئة.⁴

يعتبر عامل التلوث البيئي من أهم العوامل التي تضر بالصحة العامة كونه جالب للأمراض، وعليه، وجب مكافحة التلوث حفاظا على الصحة العامة، هذه المهمة تقع على عاتق سلطات الضبط الإداري، من خلال اتخاذ التدابير والإجراءات الكفيلة بحماية البيئة من التلوث، والذي يترتب عليه وجود مجتمع محلي خالي من الأمراض والأوبئة، ما يمنح المواطنين الصحة والقوة اللازمتين للتنمية والإنتاج.⁵

كما يعمل رئيس البلدية على منع استعمال المياه القذرة لسقي المزروعات عبر كافة تراب البلدية، وذلك بإصدار قرارات إدارية تمنع ذلك، وفي حالة عدم الالتزام تتخذ ضد المخالف إجراءات

¹- فوزي حسين سلمان الجبوري، مرجع سابق، ص 43.

²- مهند قاسم زغير، مرجع سابق، ص 69.

³- رغدة رأفت السيد أحمد، مرجع سابق، ص ص 1594، 1595.

⁴- فوزي حسين سلمان الجبوري، مرجع سابق، ص 44.

⁵- رغدة رأفت السيد أحمد، مرجع سابق، ص 1595.

قانونية صارمة بدءا بحرث المزروعات مع المتابعة القضائية، أنظر (الملحق رقم 09)، صف إلى ذلك، يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي، أن يمنع استعمال مياه المنابع الغير صالحة للاستهلاك البشري، أنظر (الملحق رقم 10).

كما يؤثر استعمال المبيدات بطريقة غير منظمة التي تترك أثرها على الأعشاب الموجودة في الحقول وتختلط في التربة التي تنتقل إلى الأنهار والبحار والمحيطات، والذي يؤدي إلى تحطيم التوازن البيئي، ويؤثر على الكائنات الحية كمصدر لتغذية الإنسان.¹

3-توافر الشروط الصحية في المنشآت الصناعية والتجارية:

إن توافر الشروط الصحية للمنشآت الصناعية والتجارية، يقضي مراعاة الشروط الصحية في هذه المنشآت بحيث لا تضر العاملين بها والقاطنين بجوارها،² بحيث يخضع فتح المنشآت الصناعية والتجارية، لتصريح إداري يتم منحه بعد فحص العقار والتأكد من مدى توافره على الشروط المطلوبة، إذ ترتبط بهذا الوجه صحة أماكن العمل والأماكن المدرسية،³ صف إلى ذلك، يجب وضع شروط صحية كفيلة بضمان سلامة هذه المنشآت من الناحية العملية وعدم تعرضها للتلوث، وذلك بفرض شروط السلامة مثل التهوية وأشعة الشمس وسلامة التصميم والتنفيذ لضمان سلامة العاملين فيها.⁴

وعليه، فإن العوادم المنبعثة من المصانع وبقايا المواد الأولية قد تضر بالسكان المجاورين لهذه المنشآت، ولذلك يشترط في هذه المصانع أن تقوم على مسافة معينة من الأماكن السكنية، كما يشترط أن تقوم باتخاذ الإجراءات السريعة لنقل بقايا المواد الأولية التي تساعد على انتشار الحشرات الناقلة للأمراض.⁵

الفرع الثالث: المقصود بالسكينة العامة اتساع مجالها

يحتاج الإنسان إلى العيش في محيط سليم يحفه الأمن والصحة بالإضافة إلى تنعمه بالهدوء والراحة سواء في محيطه السكني أو في مكان عمله، والذي يطلق عليه تسمية السكينة العامة، والتي

¹- فوزي حسين سلمان الجبوري، مرجع سابق، ص 44.

²- مهند قاسم زغير، مرجع سابق ص 69.

³- فوزي حسين سلمان الجبوري، مرجع سابق، ص 43.

⁴- جلطي عمر، الأهداف الحديثة للضبط ... مرجع سابق، ص 24.

⁵- رغدة رأفت السيد أحمد، مرجع سابق، ص 1595.

تسعى سلطات الضبط الإداري دوماً إلى المحافظة عليها من كل اعتداء قد يطلها والحد بطريقة وقائية من مظاهر المساس بها.

لكن بفعل تطور الحياة الاجتماعي والتكنولوجية والصناعية، تزايدت معه مظاهر المساس بسكينة الساكنة وأدى إلى تفاوت مستويات الضجيج والإزعاج الذي ينبعث من مسبباتها، ونتيجة لذلك، كان لا بد من مجابهة هذه المظاهر والممارسات السلبية من أجل كفالة راحة المواطنين وسكينتهم، من خلال العمل على إيجاد السبل الكفيلة لضمان نجاعة عمل سلطات الضبط الإداري في هذا المجال.

وبالتالي، وجب التعرف أولاً على المقصود بالسكينة العامة، ثم نتطرق ثانياً إلى اتساع مجال السكينة العامة.

أولاً: المقصود بالسكينة العامة:

يقصد بالسكينة العامة حسب الأستاذ سليمان الطماوي، المحافظة على حالة الهدوء والسكون في الطرق والأماكن العامة، حتى لا يتعرض الغير للمضايقات، ويرى أن هذه الأفعال وإن كانت لا ترقى إلى درجة الإخلال بالنظام العام، إلا أنها من الجسامة بحيث تحدث مضايقات للساكنة فيتطلب ذلك تدخل الإدارة لفرض احترامها بما منح لها من سلطة الضبط.¹

ويقصد بها اتخاذ الإجراءات الكفيلة بالمحافظة على الهدوء العام ومنع مظاهر الإزعاج والمضايقات التي تتجاوز الحد المألوف الذي تفرضه الحياة داخل المجتمع، أي القيام بالإجراءات التي من شأنها توفير الهدوء والراحة للأفراد ومنع الإقلاق والإزعاج بإزالة الأسباب المؤدية لها،² وهو المعنى الضيق للسكينة العامة والذي يعني المحافظة على حالة الهدوء والسكون في الأماكن العامة، من خلال منع كل صور الإزعاج والضوضاء التي تؤدي إلى إقلاق راحة الأفراد.³

أصبحت محاربة الضوضاء نتيجة التقدم التكنولوجي، تتجاوز فكرة السكينة العامة، كونها أصبحت تتلاقى مع حماية الصحة العامة، وأصبح معه حسن النظام يشمل السكينة العامة، وعليه، فإن

¹ - سويلم محمد، مرجع سابق، ص 40.

² - مهند قاسم زغير، مرجع سابق، ص ص 80، 81.

³ - خلف الله شيراز ياسمين، أثر الضبط الإداري على الحقوق والحريات العامة في التشريع الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل، الجزائر، 2021، 2022، ص 36.

عناصر النظام العام أصبحت متداخلة إلى حد كبير، لأن حسن النظام يعني عدم تعكير المظاهرات والتجمعات الخطرة لهدوء الدولة، أما السكينة العامة فتعني عدم تعكير راحة المواطنين نتيجة التجمعات الخطرة.¹

ثانيا: اتساع مجال السكينة العامة:

لقد لعب التقدم العلمي والتكنولوجي والصناعي، دورا محوري في اتساع مظاهر حماية السكينة العامة في المجتمع، لما تسببه هذه التطورات من اعتداء واضح على راحة الأفراد وصحتهم، حيث كان من الضروري مواكبة تدابير الضبط الإداري لهذه التطورات، من أجل التصدي لمظاهر الإزعاج التي يمكن أن تنتج على ممارسة بعض الحريات خاصة في الأماكن الحضرية.

وعلى هذا الأساس، نتطرق أولا إلى ارتفاع معدلات الأصوات والضجيج، ثم ثانيا إلى ارتفاع مسببات الإزعاج الناتجة عن المشاريع الاقتصادية والحرفية.

أ: ارتفاع معدلات الأصوات والضجيج:

إن من المجالات التي تدخل ضمن عنصر السكينة العامة سلطة توقيف الآليات والمركبات التي لا تستجيب إلى الشروط التقنية في خفض معدلات الأصوات والضجيج الصادر عنها، يضاف إليها منع استعمال منبهات السيارات في بعض الأماكن التي تحتاج ذلك الهدوء، كالمستشفيات والمدارس، خاصة في الفترة الليلية.²

كما تعمل سلطات الضبط الإداري من أجل المحافظة على السكينة العامة، اتخاذ كل الإجراءات والاحتياطات للقضاء على مظاهر المساس بها، أو وقاية الناس منها، كالرقابة على استخدام آلات التنبيه بالسيارات ومكبرات الصوت، واستخدام أجهزة الاستماع الحديثة.³

ب: ارتفاع مسببات الإزعاج الناتجة عن المشاريع الاقتصادية والحرفية:

¹ - مهند قاسم زغير، مرجع سابق، ص 81.

² - سويلم محمد، مرجع سابق، ص 41.

³ - خلف الله شيراز ياسمين، أثر الضبط الإداري على الحقوق والحريات العامة ...، مرجع سابق، ص 37.

تمارسه السلطة المختصة عند دراسة المشاريع الاقتصادية والحرفية، حيث تعتمد إلى ابعاد كل ما يسبب قلق وإزعاج للسكان إلى خارج الأحياء السكنية،¹ بحيث تعتمد السلطة إلى تخصيص أماكن معينة للأسواق أو المنشآت الصناعية والتجارية بعيدا عن المناطق السكنية، وذلك من أجل المحافظة على الهدوء في هذه الأماكن، لأن الأصوات فوق المستويات العادية تؤدي إلى تأثير الانسان، وفي بعض الأحيان إلى تعرضه إلى الأمراض جراء الزيادة المفاجئة للأصوات.²

كما تطرق المشرع إلى مسألة الحماية من الضجيج في القانون المتعلق بالبيئة، من خلال إبراز مقتضيات الحماية من الأضرار السمعية سواء بالوقاية أو القضاء أو الحد من انبعاث وانتشار الأصوات أو الذبذبات التي تشكل أخطارا أو قد تضر بصحة الأشخاص أو تسبب لهم اضطرابا مفرطا.³

وبالتالي، تعد الضوضاء أحد مظاهر التلوث الجوي، والذي أطلق عليه تسمية التلوث السمعي، والذي ينتج عن أصوات السيارات القديمة، وأصوات الدراجات النارية والطائرات والقطارات والمصانع، وأن كثرة الضوضاء في أماكن العمل تؤثر سلبا على العامل وعلى المقيمين قرب تلك الأماكن، لذلك يجب مراعاة جانب الضوضاء عند وضع مخطط المدينة، وتخصيص مواقع للمشاريع المنتجة للضوضاء بعيدة عن التجمعات السكانية.⁴

المبحث الثاني: تطور أهداف الضبط الإداري ومجاليه

نتيجة لتطور دور الدولة تحت تأثير تطور المجتمع والظروف الاقتصادية والسياسية، التي دفعت إلى انتهاج نهج جديد يناهض بحماية الحريات وخاصة تلك التي تتعلق بالمجال الاقتصادي، وتطور معه مفهوم النظام العام والأغراض التي يستهدفها بالإضافة إلى امتداد مجاله.

إن فكرة النظام العام فكرة مرنة ومتطورة باستمرار، تتطور بتطور المجتمع والذي نتج في الأصل تحت تأثير العولمة والتطور التكنولوجي الهائل في المجتمعات المتقدمة، والتي تتبنى مدى

¹ - سويلم محمد، مرجع سابق، ص 41.

² - خلف الله شيراز ياسمين، أثر الضبط الإداري على الحقوق والحريات العامة ...، مرجع سابق، ص 37.

³ - المادة 72 من القانون رقم 03-10 مؤرخ في 19 يوليو سنة 2003، يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 43، الصادرة في 20 يوليو سنة 2003.

⁴ - خلف الله شيراز ياسمين، أثر الضبط الإداري على الحقوق والحريات العامة ...، مرجع سابق، ص 37،

تمتع الأفراد بالحرية كمعيار للتقدم والتطور، مع الوضع الذي كان في الجزائر في تلك الفترة، الأمر الذي كان له بالغ الأثر على الدولة في تلك الفترة، وخاصة على الضبط الإداري.

وكان هناك تطور في أهداف النظام العام، الذي كان يسعى دوماً إلى المحافظة على النظام العام في مظهره الخارجي، بتقييد الحريات العامة حفاظاً على هذا النظام، وكان يوصف بأنه النشاط السلبي للإدارة، تمارسه سلطات إدارية عامة، لكن التطور الذي حصل هو أن حماية النظام العام أصبحت تهدف إلى حماية الحريات الفردية، بفعل تزايد مظاهر المساس بها، الأمر الذي دفع إلى ضرورة تنظيمها، ومنه، أصبح النظام العام يهدف إلى المحافظة على لنظام العام عن طريق تقييد الحريات العامة، كما أصبح يهدف أيضاً إلى حماية الحريات الفردية.

كما امتد مجال النظام العام المشمول بالحماية القانونية، بعد أن كانت عناصره على العناصر المادية دون العناصر المعنوية، حيث ثار جدل فقهي حول اعتبارها من عناصر النظام العام، ومع تطور النشاطات الفردية بتوسع الحريات العامة والفردية معاصرة للتطورات التي حصلت في المجال العلمي والتكنولوجي والمجال الاقتصادي، والذي نتج عنه تزايد مطالبة المواطنين، بالخدمات العامة وحقوقهم وحراتهم، الأمر الذي تطور معه مجال النظام العام إلى العناصر المعنوية.

ومن هذا المنطلق، وجب البحث والتعمق في الأثر الذي خلفه تطور القانون الإداري على النظام العام في أهدافه أو في مجال تطبيقه، وذلك من خلال دراسة تطور أهداف الضبط الإداري، ثم تطور مجال الضبط الإداري.

المطلب الأول: تطور أهداف الضبط الإداري

لقد منح مبدأ الإرادة الحرة صلاحيات في شؤون الضبط لممثلي السلطات المحلية المنتخبين، حتى لو ظل احترام النظام العام في الواقع وظيفة سيادية، أين تعبر المصلحة العامة عن فكرة أن المجتمع لديه مطالب تتجاوز مصالح المجموعات أو الأفراد الذين يشكلونها وينتج عنها تدابير يمكن أن تسيء إلى هذه المصالح، ويتمتع النظام العام بخصوصية، على الرغم من كونه معياراً سياسياً، لأنه ليس معياراً بديلاً ولكنه في الواقع وسيلة قانونية، والتعداد القانوني للنظام العام مقيداً، كما أن عدداً

من الأحكام يجمع بين النظام العام والمصلحة العامة، وبالتالي، فإن حماية النظام العام تشكل غاية للمصلحة العامة ذات القيمة الدستورية.¹

وبالتالي، إن عدم التحديد يسمح لمفهوم النظام العام مثل مفهوم المصلحة العامة بالتطور بمرور الوقت مع العادات والتكيف بشكل خاص مع التطورات التكنولوجية، ومن أجل أن تكون حماية النظام العام فعالة وجب أن يتطور هذا المفهوم، لكي يحترم ويؤدي وظيفته بالكامل، في نفس الوقت الذي يتطور فيه المجتمع الذي من المفترض أن يفرض نفسه عليه، ولذلك وجب بالضرورة أن تأخذ في الاعتبار التغيرات المجتمعية، وبالتالي تمكين الحفاظ على النظام العام، مع ضمان الحريات الأساسية.² وعليه، ندرس أولا تطور النظام العام من نظام عام محافظ إلى نظام عام حامي لمصالح الأفراد، ثم تطور النظام عام من مادي إلى نظام عام معنوي.

الفرع الأول: تطور النظام عام من محافظ إلى نظام عام حامي لمصالح الأفراد

أثر تطور فكرة النظام العام بشكل ملحوظ على أغراض الضبط الإداري، بعد أن كان هذا الأخير يتسم بالسلبية لحماية النظام العام، وكان يمارس ممارسة مهامه الضبطية بهد المحافظة على النظام في المجتمع، بمعنى الإبقاء على النظام العام القائم فعلا في الدولة، وذلك بفرض قيود على الحريات العامة.

لكن مع تطور فكرة النظام العام متأثرة بتطور القانون الإداري، والذي أصبحت معه فكرة النظام العام مع مرور الوقت بحكم مرونتها، تهدف زيادة على حماية المصلحة العامة إلى حماية مصالح الأفراد، وذلك من خلال الموازنة بين المصالح، والذي يعتبر امتداد غير مسبوق لأهداف الضبط الإداري.

وعلى هذا الأساس، فإن الضبط الإداري لم يحد على الأصل العام الذي على أساسه يكسب شرعيته، بل أن شرعية السلطات الممنوحة لهيئات الضبط الإداري توسعت لتشمل زيادة على الأصل العام المتمثل في حماية الصالح العام، حماية المصلحة الفردية كاستثناء، وهو ما يعد قمة تطور النظام العام.

¹- Christelle Lebigot, op. cit, p327.

²- Romain Demangeon, op. cit, p 61.

وعلى هذا الأساس، وجب التطرق أولاً إلى النظام العام المحافظ على الحريات العامة، ثم ثانياً إلى النظام العام الحامي لحرية الأفراد.

أولاً: النظام العام المحافظ على الحريات العامة:

تسعى سلطات الضبط الإداري في سبيل للمحافظة على الحريات العامة من كل انتهاك يمكن أن يطالها عن طريق تقييدها بقيود قدرت هيئات الضبط ضرورتها، مثل تقييد حرية التظاهر والاجتماع خاصة في عاصمة البلاد لما يمكن أن تحدثه هذه الحرية من اضطرابات قد ينجم عنها انفلات أمني قد يزعزع استقرار البلاد.

وبالتالي، نتناول أولاً تنظيم الحريات العامة، وثانياً المحافظة على النظام العام في إطار احترام الحريات الأساسية.

أ: تنظيم الحريات العامة:

يدخل الضبط الإداري في إطار الضبط التشريعي، وتضيف إلى الأحكام التشريعية العامة أحكاماً لائحة تقيّد بها الحريات الفردية، وتنظيم مباشر للحقوق والحريات بما يمنح لجميع الأفراد الحق في التمتع بهذه الحقوق والحريات بشكل متساوي، بحيث تنظم على نحو يمنع الإسراف فيها أو إساءة استعمالها، من خلال اتخاذها صفة العمومية في صورة قواعد عامة ملزمة لجميع أفراد المجتمع دون تفرقة بينهم.¹

جاءت القاعدة القانونية لتبين أنواع الحقوق والحريات، والخطوط الحمراء التي تعتبر بمثابة إخلال باستقرار وأمن المواطنين نفسه أو المجتمع كله، حيث يرى البعض من الفقه أن القواعد القانونية التي تعتبر من النظام العام هي تلك التي يقصد بها تحقيق مصلحة عامة سياسية، اجتماعية، اقتصادية، وتتعلق بنظام المجتمع الأعلى، وتعلو على مصلحة الأفراد، وتؤسس لفكرة النظام العام،² بمعنى أن المشرع حرص على تحديد الحقوق والحريات الأساسية بموجب قواعد قانونية ملزمة تتسم بالعمومية

¹ - برهان رزيق، تنظيم هيئات الضبط الإداري ووسائل اختصاصاتها، الطبعة الأولى، منشورات وزارة الثقافة السورية، سورية، 2017، ص 78.

² - روشو خالد، التوازن بين ممارسة الحريات ومقاربة حفظ النظام العام (الدستور الجزائري 2016 أنموذجاً)، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، جامعة محمد بوضياف-المسيلة، الجزائر، المجلد 04، العدد 01، 2019، ص ص 323، 324.

بحيث تطبق على الكافة، وفي المقابل يضع حدود هذه الحقوق والحريات لأن حرية الفرد تنتهي عند حرية الآخرين في حالة تعرض هذه الحريات، وفي هذا الوقت تتدخل سلطات الضبط بما تملكه من سلطة لحماية المصلحة العامة من خلال المحافظة على النظام العام القائم والحيلولة دون تفاقم الوضع إلى حد حدوث الاضطراب المادي.

تحدد لسلطات الضبط الإداري جميع الصلاحيات الممنوحة بموجب القانون أو بموجب السلطات الإدارية، والتي تسمح لها بفرض قيود على حريات الأفراد بهدف ضمان النظام العام، فإن سلطات الضبط الإداري وقائية، تهدف إلى تجنب الاضطراب أو وضع حد له إذا كان الاضطراب قد بدأ بالفعل في الحدوث، وهكذا يبدو أن النظام العام والحفاظ عليه هو هدف الضبط الإداري، وتشكل القيود المفروضة على الحقوق والحريات هدفها.¹

وعلى هذا الأساس، تعمل السلطة العامة بما تملكه من قوة وسيادة على حماية النظام العام بشكل وقائي، مستخدمة في ذلك كامل سلطتها التقديرية، بحيث تراقب وتتابع تصرفات أفراد المجتمع عند مطالبتهم بممارسة حق من حقوقهم أو حرية من الحريات الأساسية التي يتمتع بها الفرد بشكل فطري، وذلك لتجنب الإخلال بالنظام العام وحدث اضطرابات قد لا يكون من السهل ضبطها، بل أكثر من ذلك، تعمل هذه الهيئات إلى الحد منها عند حدوثها، وهي في ذلك لها كامل السلطة التقديرية.

وبالتالي، فإذا قدرت السلطات المختصة رفض الترخيص بالتظاهر في مكان معين أو زمان محدد، فإن تقديرها هذا ينبع حتما عن ضرورة لا يعرفها الأفراد الذين يريدون التظاهر لعدم درايتهم بالآثار التي قد تنجم عن تمتعهم بهذه الحرية، وعدم درايتهم بأسباب تقدير السلطة المختصة لهذا الرفض، وعليه، فإما أن ينصاع الأفراد لقرار السلطة المختصة طواعية ويتقربوا ذلك على أنه يخدم الصالح العام، أو يرفضوا الامتثال لما قدرته السلطة، وهو ما ينتج عنه اضطراب السلطة المختصة باتخاذ كافة التدابير الضرورية لحماية النظام العام في المجتمع حسب الحالة.

لكن يكون أسلوب تنظيم الإدارة للحريات أوسع نطاقا من مجال الحظر، أو الترخيص، لأن سلطات الضبط الإداري تتدخل هنا لتنظيم وتوجيه وضبط كيفية ممارسة الحرية، ودورها هنا يصبح

¹- Cédric Molitor, Mesures de police et sanctions administratives au niveau communal, Trait d'Union-Bruxelles, 2003-5, Belgique, 2003, p 01.

شبيه بدور المشرع وذلك في حالة عدم تنظيمه للحرية، فتتدخل سلطات الضبط الإداري من خلال وضع تدابير تضبط ممارسة هذه الحرية.¹

ب: المحافظة على النظام العام في إطار احترام الحريات الأساسية:

إن المشكلات التي تتصل بمعنى الحرية وممارستها لن تنتهي ما دامت هناك سلطة لها قوة وفي مكنيتها تقييد الحرية، وزاد هذا الأمر أهمية وقوع الكثير من الأخطاء في ضمانات الحرية مما أدى إلى إهدارها مع ضماناتها، غير أن الحرية لا تثرى إلا بمزيد من الحرية، كما يجب أن تمارس سلطة الضبط واجبها في سبيل حماية النظام العام في المجتمع دون تهديد أو تعصب،² ولا ينبغي أن ننسى أن النظام العام في المجتمع الديمقراطي يتضمن احترام الحريات الأساسية، واستعمالها مهدد بشكل خطير حيثما تحدث الفوضى، وإن القيود التي تفرضها هيئات الضبط الإداري على الحريات يمكن أن تخدمها، وبذلك فإن مفهومي الضبط والحرية متناقضان، ولكنهما متكاملان أيضاً،³ والتنظيم القانوني لا يخل بالحرية، وإنما يقدم لها إمكانية الوجود الواقعي وبدون التنظيم قد يصبح الأمر فوضى، وبذلك فإن فكرة النظام العام ليست انتقاصاً من الحرية، بل هي ضرورة لممارستها.⁴

وعلى هذا الأساس، فإن سلطة الضبط المختصة قد لا توفق في بعض الحالات في اختيار الوسيلة المناسبة للمحافظة على النظام العام في الدولة، الأمر الذي يتسبب في المساس بالحرية والحد وضماناتها، ومنه الحكم بعدم مشروعية قراراتها، صف إلى ذلك، إهدار حقوق أفراد المجتمع المتضررين من جراء هذا الإخلال بالنظام العام والذي قد يصيبهم في أمنهم أو قد يطل ممتلكاتهم، الأمر الذي يثير مسألة مسؤولية تعويض ضحايا الإخلال بالنظام العام، على اعتبار أن الدولة هي حامي الحريات الأساسية في المجتمع وبالتالي يقع عليها واجب حماية سلامة الأشخاص وممتلكاتهم، ما يثير المسؤولية الإدارية للدولة، وهو ما يخيف المتضررين من الإخلال بالنظام العام وما يتطلب من الدولة إحاطته بالحماية الكاملة.

¹ - فراحي عاشور، مرجع سابق، ص 163.

² - فوزي حسين سلمان الجبوري، مرجع سابق، ص 153.

³ - Jean Waline, Droit administratif, 27^e ..., op. cit, p 390.

⁴ - خلف الله شيراز ياسمين، أثر الضبط الإداري على الحقوق والحريات العامة ...، مرجع سابق، ص 44.

يظل هذا النشاط رغم القيود والحدود التي تضعها سلطات الضبط الإداري نشاطا فرديا، تكتفي السلطة الإدارية بتنظيمه دون أن تصل بهذا التنظيم إلى تخريبه ومنعه؛ فالحرية هي الأصل، وتحديدها بإجراءات الضبط الإداري هو الاستثناء، وأن الحريات لا يجوز تقييدها أصلا إلا بالقانون أو بناء على قانون، ومن ثم، تقتصر وظيفة الإدارة على مجرد تنظيم النشاط الفردي ورقابته، للحيلولة دون تجاوز المشروعات الخاصة النطاق المرسوم لها، أو وقوع اعتداء من بعض الأفراد أثناء مزاوله نشاطهم على حريات البعض الآخر من الأشخاص،¹ بمعنى أن تدخل سلطات الضبط يكون على قدر الضرورة التي قدر الإدارة في وقت ما أنها ضرورية.

تهتم البلديات باتخاذ الإجراءات اللازمة لمكافحة كافة أشكال الاضطرابات المادية، لم يحول المشرع الثلاثية الشهيرة الأمن، الطمأنينة، الصحة، إلى رباعية، إذا تم التمييز بين الاضطرابات العامة والهجمات التي يمكن شنها على العناصر الكلاسيكية للنظام العام، فإن هذا لا يمثل تمييزا في الطبيعة، بل في شدته، حيث هناك اضطراب عام عند ملاحظة وضع مادي غير عادي، لا يسمح لنا مستوى الإزعاج أو خطورته بعد باعتبار أن هناك إخلالا بالنظام العام.²

يعني أن على سلطة الضبط المختصة التريث قدر المستطاع في اتخاذ التدبير الضبطي المناسب للوضع، والتأكد قبل ذلك من أن هذا الاضطراب قد ينتج عنه فعلا إخلال بالنظام العام في المجتمع، ضف إلى ذلك، اختيار الأداة المناسبة لمواجهته، بل أكثر من ذلك، إذا كان هناك لها في ذلك عدة خيارات فعليها أن تختار أقلها شدة حسب الحالة الواقعية التي تتعامل معها.

لكن ما زاد من أهمية فكرة النظام العام في المجتمع في الوقت الحاضر، هو ظهور الخدمات العامة، والذي أدى إلى اتساع وظيفة الإدارة، فاتسعت معه مضامينها بعد أن كانت مقتصرة على العناصر التقليدية الثلاث الأمن والصحة والسكينة العامة، الأمر الذي كان له الأثر الإيجابي على تطور مفهوم النظام العام، حيث لم يعد يكتسي طابع الاستثناء على القاعدة العامة المقيد للحرية الفردية، بل تطور ليصبح ضابطا أصيلا للحفاظ على صفوة الحياة العامة واستقرارها واستمرارها، بالشكل الذي

¹ - برهان رزيق، تنظيم هيئات الضبط الإداري ...، مرجع سابق، ص-ص 75-78.

² - Cédric Molitor, op, cit, p 03.

يسمح بتدخل سلطات الضبط الإداري في إطار صلاحياتها الضبطية من أجل الحفاظ على حرية ونشاط الأفراد¹، دون المساس بحرية الأفراد الآخرين.

ثانيا: النظام العام الحامي لحرية الأفراد:

تطور النظام العام ليصبح حامي لحرية الأفراد، في منعرج هام في مفهوم الضبط الإداري، والذي أصبح معه تقييد حرية الأفراد في استخدام حرياتهم الأساسية في بعض الأحيان، مقترن ببعض الإجراءات الضبطية التي تعمل على حماية الحرية الفردية في إطار الحرية الجماعية، حيث متى أصبحت الحرية الفردية محمية فإنه بالتبعية ستفضي إلى حماية الحرية الجماعية، وأصبح معه الضبط الإداري يمكن أن يلعب دور إيجابي في حماية الحرية الأفراد.

وبالتالي، من أجل التعرف على أساس التطور في هدف الضبط الإداري إلى حماية حرية الأفراد، وجب معالجة مسألة التوفيق بين الحرية والنظام العام، ثم تبيان القيود الواردة على إجراءات الضبط الإداري.

أ: التوفيق بين الحرية والنظام العام:

الحرية ضرورية وأساسية، فهي في مضمونها أحد العناصر الأساسية للفرد باعتباره كائنا في المجتمع، غير أن الإقرار بالحريات وكفالتها ليس على إطلاقه، إنما يستوجب ذلك تنظيمها لأجل المحافظة على النظام العام، وأن تمارس بصورة ممكنة وصحيحة وهي بذلك لا تتعارض مع النظام العام، والتنظيم القانوني لا ينتهك الحرية إنما يقدم لها الوجود الواقعي ويبرز لها الصفة القانونية المنظمة لتأخذ مسارها نحو التطبيق، لأنه بدون هذا التنظيم قد يصبح الأمر فوضى فيستهان بها،² لذا فحرية كل فرد يجب أن تتعايش أو تتوافق مع حرية الآخرين للمحافظة على أمنهم وسلامتهم.³

وبالتالي، فإن ممارسة الحقوق الطبيعية لكل إنسان ليس لها حدود سوى تلك التي تضمن لأعضاء المجتمع الآخرين التمتع بنفس هذه الحقوق، وهكذا، في الدولة الحديثة، لا ينبغي فهم الحرية على أنها الإمكانية الممنوحة للأفراد لفعل ما يريدون، ومتى وكيفما يريدون، بل ينظر إليه على أنه مراقبة سلوك كل شخص، من أجل تسهيل الحياة في المجتمع، ويجب علينا بالتأكيد ألا ننظر إلى النظام العام بطريقة

¹ - جلطي أمعر، الأهداف الحديثة للضبط ...، مرجع سابق، ص 30.

² - فوزي حسين سلمان الجبوري، مرجع سابق، ص ص 154، 155.

³ - خلف الله شيراز ياسمين، أثر الضبط الإداري على الحقوق والحريات العامة ...، مرجع سابق، ص 76.

سلبية، بل يجب أن ننظر إليه كأداة تسمح بممارسة الحريات الفردية والجماعية بشكل كامل، مع تجنب التجاوزات والانتهاكات، وبالتالي، فإن الحرية المحددة جيدا هي شرط لا غنى عنه للعيش معا.¹

وبما أن الحرية المطلقة في إطار الحياة الاجتماعية فرضية مستحيلة، تتدخل الدولة كنظام اجتماعي باسم المجتمع ولحمايته وحماية استمراريته وتماسكه، بهدف الحد من الحرية وجعلها موجودة في الحياة العملية، لكن هذا التدخل يمكن أن يؤدي إلى انتهاك هذه الحريات ومصادرتها، لذلك وجب ضرورة موازنة هذه المعادلة الصعبة، وذلك بالتمييز بين ما هو ممنوع بصفة مطلقة من الأفعال لكونها مضرّة بالفرد والجماعة معا، وما هو مضيق عليه من أفعال لأنها غير ضرورية لانتعاش الفرد وتهدد الجماعة بصفة معتبرة فتكون محل تنظيم وتضييق.²

لقد كان النظام العام يعتبر منذ زمن طويل نقيضا للحرية، حيث يرى البعض أن خطاب الحرية وخطاب النظام العام مناقضان بشكل أساسي، وأن التدابير الرامية إلى حماية لنظام العام هي بطبيعتها تقييد لممارسة الحريات،³ والذي سوف يؤدي إلى التضحية بالحرية لأن الحرية في هذا الصراع تمثل حقا مجردا من القوة، أما التنظيم فيمثل أحيانا القوة والذي يعني التضحية مقدما بالحرية، ما من شأنه أن يؤدي إلى فرض قيود متتالية على الحرية مما يهددها في النهاية بالزوال.⁴

وعلى هذا الأساس، لا يعدو الضبط الإداري أن يكون تنظيما لممارسة الافراد لحقوقهم وحرياتهم، بهدف إيجاد نوع من التوازن أو التوفيق بين النشاط الفردي وكفالة النظام العام، هذا التوازن بين المبدئين يعمل الشارع على تنظيمه، وتعمل الإدارة على تطبيقه، ويعمل القاضي على رقابته في القضايا التي تطرح عليه،⁵ وبذلك لم تعد سلطات الضبط تنظم ممارسة الحياة العامة فحسب، وإنما أصبحت تشكل وسيلة لإقامة نظام جديد تطوري وفعال، وبذلك يتحول النظام العام الذي كان في أصله محافظا ليصبح نظاما متطورا ذا فائدة في حماية الأفراد.⁶

¹ - Romain Demangeon, op. cit, p 58.

² - خلف الله شيراز ياسمين، أثر الضبط الإداري على الحقوق والحريات العامة ...، مرجع سابق، ص 77.

³ - Romain Demangeon, op. cit, p 58.

⁴ - فوزي حسين سلمان الجبوري، مرجع سابق، ص ص 155، 156.

⁵ - برهان رزيق، مرجع سابق، ص 75.

⁶ - حططاش عمر، تأثير سلطات الضبط الإداري ...، مرجع سابق، ص 140.

تنتهك تدابير الضبط التي تعتمد عليها السلطات البلدية الحقوق والحريات المنصوص عليها في الدستور والمعاهدات الدولية المعمول بها بشكل مباشر، لكنه يتطلب عموماً إيجاد التوازن بين متطلبات الحفاظ على النظام العام وممارسة الحقوق والحريات، فإنه يجب على سلطات الضبط أن تبحث على مدى توافق أمر الضبط بالفعل مع الحرية الفردية، بحيث يجب عليها أولاً التحقق من:¹

- ما إذا كانت هناك بيانات شاملة تظهر أن النظام العام قد تم انتهاكه بالفعل، أو التهديد بانتهاكه، وما هي درجة خطورته وأين يحدث.

- إذا كانت البيانات المقدمة إيلها تضيي الشرعية على القرار، وإذا كان من الممكن وضع الإجراء ضمن فئة التدابير المقيدة لمواجهة الاضطراب، للسيطرة عليه.

- إذا كان ذلك، مع الأخذ في الاعتبار مختلف الإمكانيات المتاحة للبلدية للحفاظ على النظام العام، ضرورة أي على أقل تقدير.

- وأخيراً، في ضوء الهجوم على الحرية الفردية، إذا كان هذا لا يفرض عبئاً غير متناسب.

وعلى هذا الأساس، فإن المحافظة على كيان الدولة أمر حتمي يقع على الفرد والجماعة، بحيث لا يمكن الاعتداء على الدولة باسم ممارسة الحريات العامة، كون زوال الدولة أو تهديد كيانها يؤدي إلى زوال الحريات العامة نفسها من خلال انتشار مظاهر الفوضى والعنف، ومنه، يجب على السلطات العمومية الحفاظ على كيانها واستمراريتها، وإيجاد نوع من التوازن بين ممارسة الحريات العامة ووجود كيانها دون الخروج عن إطار المشروعية،² ما يقضي وجوب مراعاة فعالية التدابير المتخذة، من خلال التأكد من أنها لا تنتهك الحقوق الفردية إلا بالقدر الضروري للغاية، حيث يجب أن يكون أي إجراء ضبوطي، قادراً على الارتباط بأحد عناصر النظام العام، ومن ثم، فإن العناصر أو الأسباب المستلهمة من القواعد المنظمة للضبط الإداري الخاص لا يمكن أن تحتفظ بها سلطات البلدية لتأسيس إجراء ضبوطي يتم اتخاذه في إطار مهمة الضبط الإداري العامة.³

¹- Cédric Molitor, op. cit, p p 03, 04.

²- بن حمودة مختار، الضبط الإداري بين تقييد الحريات وضرورة المصلحة العامة، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، جامعة عمر ثليجي بالأغواط، الجزائر، المجلد 08، العدد 02، 2022، ص ص 138، 139.

³- Cédric Molitor, op. cit, p 04.

وهذا ما أكدته المشرع الجزائري، من خلال حرصه على النص على واجبات المواطن تجاه بلده، وذلك بحماية وصون استقلالها وسيادتها وسلامة ترابها ووحدة شعبها وجميع رموزها، على أن يمارس كل شخص حرياته في إطار احترام الحقوق المعترف بها للغير في الدستور،¹ وهو بذلك فرض واجبات على المواطنين كأفراد تجاه بلدهم، وفي نفس الوقت، منح لكل الأشخاص سواء الطبيعيين أو المعنويين حق ممارسة جميع حرياتهم.

لكن النظام الوقائي للضبط الإداري يعتمد على مبدأ الشك في التصرفات والأفعال، فهو نظام يخشى الفوضى والمساس بالنظام العام والمبادئ الأساسية التي تحكم العيش في المجتمع الواحد، والذي يتجلى بوضوح في تدخل السلطة العامة بصفة مشددة عن طريق الترخيص،² ومنه، هو نظام يقوم على أن ممارسة الحرية وهي المبدأ وتقييدها هو الاستثناء، وهو يتضمن فرض رقابة مسبقة من طرف الجهات الإدارية المختصة على هذه الممارسة، وذلك بأساليب مختلفة تتمثل في:³

- أسلوب الحظر أو المنع من خلال منح جهة الإدارة لممارسة الحرية أو الحد منها إذا تبين لها أن ذلك من شأنه الإخلال بالنظام في أحد عناصره،

- أسلوب الترخيص أو الاعتماد والذي يتجسد في ضرورة الحصول على المرافقة المسبقة لممارسة الحرية من طرف السلطة المختصة بناء على طلب الأشخاص أو الأفراد الراغبين في ذلك. وتجدر الإشارة، إلى أن الأخذ بأسلوب الترخيص أو الاعتماد المسبق لا يحول دون الأخذ بأسلوب الحظر أو المنع، باعتبار الموافقة أو التصريح بممارسة الحرية لا يخل بأحقية السلطة الإدارية المختصة بوقف النشاط المرخص به، إذا تبين فيما بعد أن من شأن هذا النشاط أن يهدد النظام، في إطار ما يعرف بالرقابة اللاحقة على ممارسة الحرية العامة.

ب: القيود الواردة على إجراءات الضبط الإداري:

¹ المواد 79، 81 من التعديل الدستوري 2020، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، المتعلق بالتعديل الدستوري 01 نوفمبر 2020، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 82 المؤرخة في 30 ديسمبر 2020.

² بن حمودة مختار، مرجع سابق، ص 140.

³ العمراني محمد أمين، أنظمة تأطير الحريات العامة في النظام القانوني الجزائري، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، جامعة تامنغست، الجزائر، المجلد 08، العدد 04، 2019، ص 74.

القاعدة العامة هي تمتع الأفراد بالحريات العامة، إلا أنه في بعض المواضع ترد على هذه الحريات بعض القيود والتي تفرضها مصلحة المجتمع، ولما كان الأصل هو الاستمتاع بالحرية والاستثناء هو تقييدها، وجب أن تخضع هذه القيود إلى ضوابط تحول دون التعسف في ممارستها.

إن ممارسة سلطات الضبط الإداري مقيدة وليست مطلقة، إذ تخضع للقانون ولرقابة الجهات القضائية المختصة، الأمر الذي يضيف على القرارات التي تتخذها نوع من الشرعية بالنسبة للأفراد من جهة، ومن جهة أخرى، يحث أصحاب سلطة اتخاذ التدابير الضبطية، على إصدار قرارات إدارية ضببية تحقق النجاعة المطلوبة.

وبالتالي، يتطلب الأمر التعرف على حدود سلطة الضبط الإداري، من خلال التطرق أولا إلى خضوع إجراءات الضبط الإداري لمبدأ المشروعية، ثم ثانيا إلى خضوع إجراءات الضبط الإداري لرقابة القضاء.

1- خضوع إجراءات الضبط الإداري لمبدأ المشروعية:

يقصد بمبدأ المشروعية خضوع جميع الهيئات والسلطات العامة للقانون في معناه الواسع، في كل ما تقوم به من أعمال وتصرفات وإجراءات، هذا التقييد للسلطات العامة جاء لحمايتها من الانحراف والتسرع في اتخاذ التدابير والإجراءات الضببية من جهة، ومن جهة أخرى، يحمي حقوق وحريات الأفراد من كل مظاهر الانحراف والاستبداد والتعسف في استعمال الامتيازات والسلطات الضببية، بحيث يجب أن تكون أعمال وإجراءات الضبط الإداري ضرورية وفعالة ومعقولة للمحافظة على النظام العام،¹ بمعنى أن خضوع سلطة الضبط الإداري للقانون في كل ما يصدر عنها من تصرفات وما تتخذه من أعمال وقرارات في جميع مظاهر النشاط الذي تقوم به،² بحيث يقع باطلا كل عمل إداري يخالف فيه الإدارة قواعد القانون الملزمة بكافة مصادرها، فضلا عن إمكانية إقامتها عن الأضرار اللاحقة بالأفراد جرأته وبالتالي إلزامها بالتعويض.³

¹ - بن حمودة مختار، مرجع سابق، ص 141.

² - خلف الله شيراز ياسمين، الضبط الإداري والرقابة القضائية على حقوق وحريات الأفراد، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، الجزائر، المجلد 06، العدد 03، 2021، ص 1908.

³ - حططاش عمر، تأثير سلطات الضبط الإداري ...، مرجع سابق، ص 283.

وعلى هذا الأساس، فإن التوجه العام يرى أن الحرية هي القاعدة، وتدخل الضبط كاستثناء، وأن إجراء الضبط الإداري يكون قانونيا فقط إلى الحد الذي يكون فيه ضروريا للحفاظ على النظام، وأن يكون قانونيا، يجب أن يكون الإجراء الذي يؤثر على الحرية مكيفا وضروريا ومتناسبا، وهذا ما يدفع القاضي، فيما يتعلق بالقرارات التي تقع ضمن نطاق سيطرته العادية، إلى فحص الظروف، ومن هنا الشكوك التي تضرب بداهة المحظورات العامة والمطلقة، حيث يفترض القاضي أن الهدف المنشود يمكن تحقيقه بتكلفة أقل بالنسبة للحرية.¹

لكن لا يعد قرار الإدارة مشروعاً إلا إذا كان مبنياً على أسباب جدية من شأنها أن تخل بالنظام العام بكل عناصره، كأن تفرض على الأفراد عدم الخروج في مسيرة غير مرخصة، فإن الهدف من هذا المنع هو حماية الأمن العام حتى لا يبادر الأفراد بطريقة فوضوية للخروج إلى الشوارع العامة لما يمثله من خطر على الأفراد والممتلكات،² غير أنه إذا لم يثبت أن الاضطرابات التي يحتمل أن تكون ناجمة عن مظاهرة عامة ذات خطورة كبيرة، وإذا كان من الممكن الحفاظ على النظام العام بوسائل أخرى غير الحظر، فإن هذا الحظر غير قانوني، وعليه، قد يكون التوفيق بين النظام العام والحريات أمراً صعباً.³

كما لا يجوز أن يترتب على استعمال وسائل الضبط الإداري تعطيل للحريات العامة بشكل مطلق لأن ذلك يعد إلغاء لهذه الحريات، كون الحفاظ على النظام العام لا يستلزم إلغاء الحريات وإنما يكفي بتقييدها، بأن يكون الحظر نسبياً،⁴ كون الحظر العام المطلق يعتبر غير قانوني من حيث المبدأ ما لم تكن هناك ظروف محددة تبرره، ومثاله الحظر العام والمطلق على حركة مرور السيارات على الطريق العام له ما يبرره لأسباب أمنية خطيرة للغاية، وعلى العكس من ذلك، إذا لم يكن من الممكن الحفاظ على النظام العام بإجراء أقل صرامة أو إذا كان ذلك ضرورياً، فإن الإجراء يثبت بعد ذلك أنه قانوني، ومثال ذلك، مشروعية مرسوم عمالي يحظر البيع في الشوارع على طول الطرق المصنفة

¹- Jean Waline, Droit administratif, 27^e ..., op. cit, p 406.

²- بن حمودة مختار، مرجع سابق، ص 141.

³- André Maurin, Droit administratif, 11^e édition, Dalloz, paris, France, 2018, p 130.

⁴- بن حمودة مختار، مرجع سابق، ص 142.

كحركة مرور رئيسية والمناورة ومواقف المركبات الناجمة عن وجود البائعين الذين يشكلون خطر على السلامة المرورية.¹

لكن عندما تتدخل سلطات الضبط الإداري من خلال فرض عدم استعمال مكبرات الصوت ليلاً، فإن الهدف من وراء هذا المنع هو توفير السكنية العامة، وحين تراقب بعض المواد الاستهلاكية أو تمنع عرضها فإن الغرض منه هو حماية الأفراد من مخاطر التعرض للأمراض، وعليه، فإن القيد العام الذي يحكم إجراءات الضبط الإداري هو أن كل إجراء يترتب عليه مساس بحريات الأفراد ينبغي أن يكون مبرر وإلا كانت الإدارة في وضعية لتجاوز السلطة، كما يجب أن تكون هذه الضوابط واحدة بالنسبة للجميع.²

2- خضوع إجراءات الضبط الإداري لرقابة القضاء:

تكتسب رقابة القضاء أهمية خاصة بسبب الطبيعة الاستبدادية بالضرورة لإجراءات الضبط الإداري، وظروف تنفيذها المحفوفة بالمخاطر في بعض الأحيان عندما يتعلق الأمر بالسكنية العامة، والاعتداءات التي تسببها للحقوق والحريات، حيث للرقابة القضائية جانبان، اللجوء إلى القاضي يجعل من الممكن الطعن في قانونية إجراء الضبط، كما يمكن أن يتيح إمكانية الحصول على أمر من الإدارة بتعويض ضحية إجراء أو عملية الضبط.³

يضمن القاضي رقابة صارمة للغاية على إجراءات الضبط الإداري، مما يسمح لنا بالقول إنه في هذا المجال ومع بعض الاستثناءات، لا توجد سلطة تقديرية، وترتكز هذه الرقابة على حقيقة أن الحرية هي المبدأ والقيود المفروضة عليها لا يمكن إلا أن تكون الاستثناء، لذلك لا يمكن إخضاع نشاط يتوافق مع الحرية للترخيص، حيث ويتأكد القاضي من أن هدف الإجراء يتوافق مع غرض إجراء الضبط، والمتمثل في الحفاظ على النظام العام أو استعادته، وأنه يتكيف مع الظروف التي تخدمه، ولهذا السبب ألغى القاضي المحظورات العامة أو المطلقة التي تتعارض مع وجود مبدأ الحرية، والتي تشهد علاوة على ذلك عدم وجود نسب للحريات.⁴

¹ - André Maurin, op. cit, p p 130, 131.

² - بن حمودة مختار، مرجع سابق، ص ص 141، 142.

³ - Michel Rousset, Olivier Rousset, op. cit, p 98.

⁴ - Ibid, p 99.

كما أن خضوع إجراءات الضبط الإداري إلى مبدأ المشروعية، يقودنا إلى التطرق إلى مبدأ الملاءمة ومبدأ التناسب، حيث لا يكفي أن يكون قرار الضبط الإداري مشروعاً بل يجب أن يكون ملائماً ومناسباً، كون رقابة القضاء الإداري على قرارات الضبط الإداري تتسع لتشمل مدى اختيار الإدارة للوسيلة المناسبة أو الملائمة للتدخل، بحيث لا يجب أن تلجأ إلى استخدام وسائل قاسية أو لا تتلاءم من خطورة الظروف التي صدر فيها القرار الضبطي.¹

فإن القاضي يأخذ في الاعتبار مع ذلك الصعوبات الخاصة التي تحكم ممارسة هذه السلطة، والمبدأ هو أن مسؤولية أجهزة الضبط لا يمكن الانخراط فيها، إلا إذا أثبت الضحية وجود إهمال جسيم ارتكبه الإدارة، ولا بد أن نشاط الضبط المعني كان لا يزال صعب التنفيذ، عندها سيكتفي القاضي بخطأ بسيط، وأخيراً إذا كانت سلطة الضبط تشكل خطراً جسيماً على الأطراف بسبب استخدام أسلحة خطيرة، فإن القاضي سيحمل المجتمع العام المسؤولية دون خطأ إذا كان الضحية هو المستفيد من عملية الضبط، وبذلك سيتعين عليه إثبات وجود خطأ، والخطأ البسيط سيكون كافياً للحصول على تعويض.²

وعلى هذا الأساس، قضى مجلس الدولة الجزائري في أحد قراراته بمناسبة فصله في استئناف معروض أمامه، بخصوص مسؤولية البلدية عن الأضرار اللاحقة بمحطة نقل المسافرين جراء أعمال الشغب التي تسببت فيها عروش القبائل، مؤسسة حكمها، على إن مسؤولية التعويض عن الأضرار الملحقة بالأشخاص والسلع غير المؤمنة والحاصلة أثناء المظاهرات المخلة بالنظام العام والأمن لا تتحملها البلديات، وإنما الصندوق الخاص بالتعويضات طبقاً للمادة 122 من قانون المالية لسنة 1991، حيث ورد في أحد حيثياته أن البلاد في حالة طوارئ، وأن الدولة هي المسؤولة عن ذلك ممثلة في الولاية، وأن البلدية لا تتحمل مسؤولية التعويض عن الأضرار اللاحقة بالمؤسسة المستأنفة، مما يجعل الدعوى غير مؤسسة تجاهها.³

الفرع الثاني: تطور النظام عام من مادي إلى نظام عام معنوي

¹ - بن حمودة مختار، مرجع سابق، ص 142.

² - Michel Rousset, Olivier Rousset, op. cit, p 99.

³ - مجلس الدولة، الغرفة الثالثة، القرار رقم: 021626 مؤرخ في 2006/02/22، مجلة مجلس الدولة، العدد 08، 2007، ص 203-205.

سيطر معيار طبيعة العنصر المكون للنظام العام في تصنيف عناصره، ولم يكن يعترف إلا بالعناصر المادية المحسوسة كمبرر يبيح لسلطات الضبط الإداري التدخل للمحافظة على النظام العام في المجتمع، ولم يتم الاعتراف بالعناصر المعنوية كأساس لتدخل السلطات المختصة، بحجة أنه لا يمكن أن تكون هذه الأخيرة هدفا مستقلا عن العناصر المادية للنظام العام، لكن مع مرور الوقت وتطور القانون الإداري بشكل ملحوظ، جاء الاعتراف بلامادية عناصر النظام العام بشكل تدريجي على مرحلتين رئيسيتين تعكسان توجهين متناقضين للفقهاء الإداريين.

قد يكون النظام العام ماديا فيشمل أسس المجتمع أو عناصره المادية كالأشخاص والأشياء والتصرفات، ويكون معنويا فيشمل ما يهيمن على الجماعة من عقائد راسخة ومبادئ أخلاقية واقتصادية، وهي ما يعبر عنها القانون بحمايتها وصيانتها ووضع نصوص رادعة لمن يعتدي أو يخل بها، وقد تكون حالة مادية تشمل المجتمع والأشياء أيضا، وقد تكون حالة معنوية أو أدبية فتشمل معتقدات وآداب وأخلاق وقد تكون حالة مادية ومعنوية معا.¹

وبالتالي، ظهر تصنيف جديد للعناصر المكونة للنظام العام، وقسمت إلى صنفين الأول منها يشمل عناصر مادية بينما الصنف الثاني فيشمل عناصر معنوية، وعلى هذا الأساس، نتطرق أولا إلى ظهور النظام المادي الملموس، ثم ثانيا إلى ظهور النظام العام الأدبي الأخلاقي.

أولاً: ظهور النظام العام المادي الملموس:

لقي مفهوم النظام المادي الملموس إجماع من الفقهاء التقليديين، والذي عبر عنه بأنه الحالة الواقعية المناهضة للفوضى، مرتكزين في تعريفهم للنظام العام على الجانب المادي دون الخلفي، وما يؤخذ عليه أنه حصر النظام العام في الفكرة السلبية، أما الفقيه فالين فيعرف النظام العام على أنه هدف عام للضبط الإداري ويتكون من أربعة عناصر الأمن، النظام، والسكينة والطمأنينة، فيما اتجه جانب آخر من الفقهاء إلى أن النظام العام هو المحافظة على الأمن العام والسكينة العامة، فأفصوا عليه فكرة إيجابية بالتدخل لحماية المجتمع.²

¹ - شامير محمود صيري، مشروعية الضبط الإداري الخاص لحماية الأمن العام " دراسة مقارنة"، المركز العربي للنشر والتوزيع، جمهورية مصر العربية، 2018، ص ص 49، 50.

² - سويلم محمد، مرجع سابق، ص 20.

والملاحظ أن اعتماد النظام المادي الملموس كسبب ومبرر لتدخل سلطات الضبط الإداري لحماية النظام العام، كان سببه صعوبة إيجاد تعريف جامع لفكرة النظام العام نفسها، باعتبارها فكرة مرنة ومتطورة وتختلف من مكان إلى آخر ومن زمان إلى آخر حسب الحالة وحسب الظروف، ما دفع الفقه التقليدي إلى التمسك بالعناصر المادية كمبرر لتدخل سلطات الضبط دون العناصر المعنوية التي كانت مستبعدة في نظرهم كونه لا تشكل سببا للتدخل دون ارتباطها بالأغراض التقليدية المعروفة للنظام العام.

ويرى جانب من الفقه أن حصر معنى النظام العام بالجانب المادي المحسوس دون الجانب المعنوي المتعلق بالأفكار والمعتقدات والأحاسيس، يضيق من مفهوم النظام العام، وحسب رأيهم لا يمكن لسلطات الضبط الإداري أن تحمي الإخلال بالنظام العام في مظهره المعنوي إلا إذا كان له مظهر خطير من شأنه أن يعكر صفو النظام العام وأن يهدده تهديدا مباشرا، وهنا فقط يجوز لسلطات الضبط الإداري أن تتدخل لوقف هذا التهديد بوسائل الضبط المعروفة.¹

يجب أن يكون أي إجراء ضبط تتخذه البلدية، سواء كان تنظيميا أو فرديا، قادرا على الارتباط بأحد عناصر النظام العام، ويجب أن يكون هدفه إجراءات الضبط، دون أي هدف آخر، هو الحفاظ على النظام العام أو استعادة الهدوء والسلامة والصحة العامة، أو مكافحة الاضطرابات العامة، ومن ثم، فإن العناصر أو الأسباب المستلزمة من القواعد المنظمة للضبط الإداري الخاص لا يمكن أن تحتفظ بها السلطة البلدية لتأسيس إجراء ضبتي يتم اتخاذه في إطار مهمة الضبط الإداري العامة.²

وبالتالي، اعتمد الفقه في تصنيفه لعناصر النظام العام على معيار طبيعة العنصر ذاته، مادي أم غير مادي، والتي كانت في وقت مضى شرطا للتسليم بالمساس بالنظام العام ومنه إمكانية تدخل الضبط الإداري العام، قبل أن يتخلى مجلس الدولة الفرنسي عن ذلك ويعترف بالأداب العامة والكرامة الإنسانية كعنصر للنظام العمومي العام، ويكرس بذلك "اللامادية" في مفهوم هذا الأخير.³

ثانيا: ظهور النظام العام الأدبي الأخلاقي:

¹ سجي محمد عباس الفاضلي، دور الضبط الإداري البيئي في حماية جمال المدن - دراسة مقارنة-، ط1، المركز العربي للنشر والتوزيع، مكتبة دار السلام القانونية، القاهرة، جمهورية مصر العربية، 2017، ص 30.

² - Cédric Molitor, op. cit, p 04.

³ مريم بن عباس، العناصر الحديثة للنظام العام في القانون الإداري، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، جامعة باتنة 1، الحاج لخضر، الجزائر، المجلد 07، العدد 01، جانفي 2020، ص 198.

لم تستقر الأبعاد المكونة للنظام العام في تلك الأهداف الكلاسيكية التي بنيت عليها، والتي خرجت من طابع الاستثناء المقيد للحرية الفردية من خلال منع الفوضى والاضطراب، حيث تطورت لتصبح نظام متحرك شمل كافة الميادين والمجالات، وعلى هذا الأساس خرج النظام العمومي من الحيز الكلاسيكي الذي كان قاصرا على النظرة السلبية، إلى نظام يقوم على فكرة محورية تتضمن أهداف الجماعة، والتي تتمثل في حماية الجانب المعنوي والجانب البيئية ومراعاة النقاوة والجانب الصحي والجمالي لها.¹

ويرى البعض إن النظام العام هو فكرة أساسية متعددة المعاني، لأنه ينتقل من نظام أساسي الرؤية المادية الخارجية، إلى رؤية أكثر حماية للقيم الجديدة، والتي كانت حتى الآن مستبعدة من مجال النظام العام،² وبذلك يعتبر النظام العام الأدبي الأخلاقي، الوجه الثاني الذي يقابل النظام العام المادي الملموس، وهو العنصر المعنوي لفكرة النظام العام، يهدف إلى حماية الأخلاق والآداب العامة في المجتمع، وأصبح النظام العام يعرف على أنه المحافظة على الأمن العام، السكنية العامة، والصحة العامة والآداب العامة في المجتمع، والتي تتحدد بمجموعة القواعد والأسس العرفية، الدينية والأخلاقية التي تسود هذا المجتمع.³

لكن رغم ظهور عناصر معنوية للنظام العام، فيه حماية إضافية للعناصر التقليدية للنظام العام، لارتباطهما ببعضهما في بعض الأحيان، بحيث إن حماية الأخلاق والآداب العامة في مجتمع معين هو حماية للأمن العام والسكنية العامة في ذلك المجتمع، وحماية جمال المدن ورونقها هو حماية للصحة العامة والسكنية العامة بل حماية للأمن العام أيضا، من خلال تحقيق السكنية النفسية للأفراد وحماية إحساسهم الداخلي والأمن البيئي ومنع كل اضطراب أو فوضى ما يسهم في استقرار المجتمع وأمنه،⁴ أي أنه في بعض الأحيان يوجد ارتباط بين حماية أحد أبعاد النظام المعنوي ببعد أو أكثر من الأبعاد التقليدية للنظام العام، نظرا للتأثير المتبادل بينهما، وما ينتج عنه من آثار يمكن أن تمس بالأمن العام

¹ عتيقة معاوي، الأبعاد الحديثة للنظام العمومي، مجلة آفاق علمية، المركز الجامعي لتامنغست، الجزائر، المجلد 11، العدد 04، 2019، ص 202.

² Romain Demangeon, op. cit, p 57.

³ سويلم محمد، مرجع سابق، ص 20.

⁴ سجي محمد عباس الفاضلي، مرجع سابق، ص 31.

بصفة خاصة، كون الأمن العام يعتبر المحور الذي يدور فيه النظام العام من جهة، ومن جهة أخرى، هناك البعد البيئي الذي عند إعماله سيقود حتما للتلاحم مع الأمن العام والصحة العام بالضرورة.

وعلى هذا الأساس، ويرى جانب من الفقه أن النظام العام يشمل المظهر المادي والمعنوي والذي يقصد به مجموعة الشروط اللازمة للأمن والآداب العامة التي لا غنى عنها لقيام علاقات طبيعية عادية بين المواطنين، وأنها فكرة ذات مضمون واسع تشمل النظام المادي والأدبي، وحتى النظام الاقتصادي بل تشمل كل نواحي النشاط الاجتماعي،¹ ومن هنا ظهرت عناصر جديدة في إطار فكرة النظام العام وأهمها (الأخلاق والآداب العامة والجمال العام)، والتي تسمى بالعناصر غير التقليدية للنظام العام، بوصف السلطات الإدارية مسؤولة عن حماية مشاعر الأفراد وحماية القيم الجمالية لدى المارة، مثل مسؤوليتها عن ضمان حياتهم وسلامتهم وأن للإنسان الحق في حماية حياته الأدبية والثقافية والروحية فضلا عن حياته المادية.²

المطلب الثاني: تطور مجال الضبط الإداري

يعتبر مجال تطبيق فكرة النظام العام في إطار الضبط الإداري، عاملا مهم لتحديد نطاق تدابير الضبط الإداري والحدود التي لا يجب عليها تجاوزها على الإطلاق، لأن فكرة حماية النظام العام في المجتمع تطور مع مرور الزمن متأثرة بالتطورات الاجتماعية والاقتصادية والثقافية تحت تأثير العولمة العالمية، التي سادت جميع دول العالم ومن بينها الجزائر.

وبفعل هذا التطور، لم يعد ينظر لمجال النظام العام بتلك النظرة الشمولية بل تعداها إلى نظرة أكثر تخصصا بفعل امتداد أبعاده، من العناصر المادية المحسوسة إلى عناصر أخرى معنوية لم يكن يتصور يوما أنها ستحوز الإجماع الفقهي حول اعتبارها من أبعاد النظام العام، هذه الأخيرة دفعت إلى ظهور مجال آخر أكثر تخصص إلى جانب المجال التقليدي الذي يتسم بالشمولية.

وبالتالي، أصبح للنظام العام مجال عام شامل تتخذ فيه سلطات الضبط الإداري تدابير ضبطية تطبق على جميع أفراد المجتمع، ومجال آخر متخصص تتخذ فيه سلطات الضبط الإداري تدابير الضبط لحماية مجال معين بالذات نظرا لخطورته الكبيرة على كيان الدولة والمجتمع في آن واحد.

¹ حططاش عمر، تأثير سلطات الضبط ...، مرجع سابق، ص 111.

² سجي محمد عباس الفاضلي، مرجع سابق، ص 33.

وبالتالي، من أجل تحديد مجال الضبط الإداري بدقة، وجب التطرق أولاً إلى امتداد النظام العام من الشمولية إلى التخصيص، ثم ثانياً إلى امتداد النظام العام إلى قواعد القانون الخاص.

الفرع الأول: امتداد النظام العام من الشمولية إلى التخصيص

أجمع فقهاء القانون الإداري على أن النظام العام الشامل، يتضمن في طياته عناصر النظام العام المادي التقليدي، لكن مع تطور دور الدولة اتسعت غايات الضبط الإداري وامتد تدخلها في جميع مجالات الحياة، وبذلك أصبح النظام العام يحقق مصالح الأفراد ويحدد بموجب نصوص خاصة، وظهر مفهوم الضبط الإداري الخاص ليعكس التغيرات في مفهوم السلطة الإدارية العامة، والذي يفسر خصوصية مفهوم الضبط الإداري الخاص، التي يشكل الوجه الآخر لمفهوم الحرية العامة.

لقد امتد مفهوم النظام العام ليشمل مجالات حساسة في النظام القانوني للدولة والمجتمع ككل، حيث أصبح يعنى بالمحافظة على المنظر الجمالي للمدن والنظام العام الاقتصادي والنظام العام البيئي، بالإضافة إلى المحافظة على الكرامة الإنسانية، بحيث خولت سلطات الضبط الإداري الخاص أن تتدخل للحفاظ عليها بعيداً عن عناصر النظام العام التقليدية.

وبالتالي، وجب التطرق أولاً إلى الاعتراف بالنظام العام المتخصص، ثم التطرق ثانياً إلى الضبط الإداري الخاص عملية لتحقيق الحرية.

أولاً: الاعتراف بالنظام العام المتخصص:

لم يكن النظام العام المتخصص وليد التطورات التي طرأت على القانون الإداري في العصر الحالي، بل هو قديم قدم الدولة، لكن التغير الذي حدث كان بخصوص الهيئات التي تضطلع بالقيام به، سواء على المستوى المركزي أو المحلي، وهو بذل عنصر قديم في مفهوم الضبط الإداري، تم الاعتراف به نظراً للأهمية الكبيرة التي يحتلها تنظيم وضبط بعض المجالات الحيوية والحساسة والضرورية لحماية النظام العام وسلامة المجتمع.

وعلى هذا الأساس، نتناول أولاً الضبط الإداري الخاص عنصر قديم في مفهوم الضبط الإداري، ثم ثانياً تنظيم المنافسة بين سلطات الضبط العامة وسلطات الضبط المتخصصة.

أ: الضبط الإداري الخاص عنصر قديم في مفهوم الضبط الإداري:

تكون السلطات العامة نفسها هي التي تتمتع بهذه الاختصاصات المزدوجة، وهذا واضح عندما يتعلق الأمر بالدولة، فاللوائح الوطنية المتخذة على أساس القوانين التي تنظم الأنشطة الخاصة لأغراض الضبط تقع تحت سلطة السلطة التنظيمية، ولا يمكن للوزراء ممارستها إلا بتفويض، وعليه، فإن وزير النقل هو الذي سيكون له السلطة على شؤون الضبط السكك الحديدية، أو وزير الداخلية فيما يتعلق بضبط الألعاب، أو وزير الزراعة في ضبط الصيد وصيد الأسماك، لكن العديد من موظفي الدولة يتمتعون بسلطات ضبطية خاصة تمكنهم من ضمان احترام القانون،¹ حيث تخصص الدولة للولاية الموارد المخصصة لتغطية الأعباء والصلاحيات المخولة لها بموجب قانون وفي إطاره، بحيث يرافق كل مهمة تحول من الدولة إلى الولاية، إلزامية توفير الموارد المالية الضرورية للتكفل بها بصفة دائمة.²

وبالتالي، فإن سلطات الضبط الإدارية الخاصة تشكل أداة قديمة، يتزامن تطورها مع ظهور حريات جديدة بفضل التقدم التكنولوجي، والتي يمكن أن تؤدي ممارستها غير الخاضعة للرقابة إلى الإضرار بالمجتمع، تم عزل الأنشطة الحرة لمنحها اسما محددا في القانون، والذي يرجع إلى سببين: الأول منها يرجع لكون مثل هذه الأنشطة يمكن اعتبارها ذات الأهمية العامة المحددة للحياة المجتمعية، ومن ثم فإن حرية القيام بها تحمل مثل هذا الاهتمام إلى الحد الذي يفترض فيه أنها صانعة للثروة والتقدم التكنولوجي، لكن ممارستها يمكن أن تؤدي أيضا إلى مؤثرات خارجية سلبية، أي عواقب غير مرغوب فيها للنشاط الذي يضر بحياة المجتمع، مثل التلوث البيئي،³ حيث إذا نظرنا إلى التلوث الإشعاعي الناتج عن تسرب أو انفجار مفاعل نووي، فإنه يمس بالنظام العام من خلال الخطر الذي يهدد الأمن العام ويؤثر على البيئة بتلوث التربة بالمواد الإشعاعية، وتأثير ذلك على وجود الحياة في المكان الملوث لعدة عقود من الزمان، ويمتد تأثيره على حياة الإنسان والحيوان والنبات.⁴

ويتمثل للسبب الثاني، في أنه بنفس الطريقة التي يتم بها تحديد المساهمات في المصلحة العامة لهذا النشاط بشكل مسبق، فإن عدم القدرة المتوقعة لهذا النشاط على الاستمرار في مناخ من الحرية،

¹- Michel Rousset, Olivier Rousset, op. cit, p 94.

²- المادة 05 من القانون رقم: 10-03.

³- Nicolas Ochoa, La régulation, ersatz de police administrative spéciale, HAL open science, paris, France, 2017, p p 15, 17.

⁴- خروبي أحمد، فرعون محمد، النظام العام كآلية لحماية البيئة، مجلة القانون العام الجزائري والمقارن، جامعة الجيلالي اليابس، سيدي بلعباس، الجزائر، المجلد 07، العدد 01، 2021، ص 434.

تحت حماية النظام العام فقط، بسبب استعمال النشاط الضار تجاه الآخرين، يلعب الضبط الإداري الخاصة دور هام في تقييد ممارسة الحرية الخاصة المعنية، وتوفير الحماية الوقائية لتحقيق التوازن بين الفائدة المتوقعة من حرية معينة ونزع فتيل الصراعات المتوقعة مع المصالح أو القيم الأخرى الموجودة.¹

وبالتالي، فإن التمييز بين نوعي النظام العام لا يعني قيام انفصال بينهما، ففي حالات كثيرة يكون أحدهما ذا مفعول توجيهي وحام في نفس الوقت، فمتى تم حماية المصلحة العامة حميت أحيانا معها مصلحة الأفراد، ومن ثم فإن النظام العام الحامي يوفر الحد الأدنى من الحماية لمن وضع لمصلحته، فإذا شاء الأفراد المعنيين الخروج من القاعدة الحامية لمصلحة الشخص الذي تحميه، عد هذا الخروج مشروعاً إذا كان لمصلحته،² الأمر الذي يجعل من الممكن الاحتفاظ لتمييزهما بمصطلح "الشرطة الارتجالية" لتسمية سلطات الضبط الإداري العام، ومصطلح "شرطة التنظيم" لتأهيل سلطات الضبط الإداري الخاص.³

وتكمن الفائدة من التمييز في حقيقة أن السلطات المسؤولة عن الضبط الإداري العام والضبط الإداري الخاص ليست هي نفسها دائماً، وبما أن الصلاحيات الموكلة إليها مختلفة أيضاً، فمن غير الممكن استخدام صلاحيات سلطات الضبط الإداري الخاصة لتحقيق أهداف الضبط الإداري العام والعكس صحيح.⁴

كما أن الحرية والتنظيم، متحدان في جوهرهما، والرابط الذي يوحدهما يكمن في تفويض مسألة الحريات الأساسية إلى المشرع، كونه تعبيراً عن الإرادة العامة، ومن ثم فإن الهيئة المختصة هي البرلمان وليس السلطة التنظيمية بوضع قيود على هذه الحريات، وهكذا فإن الحرية والضبط، بعيداً عن التناقض، تظهران كجانبيين متكاملين وضروريين لنفس الواقع، حيث يعتبر بعض الفقه أن الضبط الإداري، هو القيود التي تفرضها السلطة العامة على نشاط المواطنين، ولا يبقى هذا النشاط أقل من نشاط خاص، يتم تنظيمه فقط، ومع ذلك يظل حراً إلى الحد الذي لا يقيدده صراحة الضبط.⁵

¹- Nicolas Ochoa, op. cit, p p 16, 17.

²- علي مجيد العكلي، لمى على الظاهري، الحماية الدستورية لفكرة النظام العام، الطبعة الأولى، المركز العربي للنشر والتوزيع، جمهورية مصر العربية، 2018، ص 73.

³- Nicolas Ochoa, op. cit, p 14.

⁴- Michel Rousset, Olivier Rousset, op. cit, p 92.

⁵- Nicolas Ochoa, op. cit, p p 18, 19.

وعلى هذا الأساس، منح البرلمان الجزائري صلاحيات التشريع في مجال حماية الحريات الأساسية لا سيما نظام الحريات العامة، صنف إلى ذلك حماية الحريات الفردية، وواجبات المواطنين، صنف إلى ذلك، يضع القواعد المتعلقة بجميع أغراض الضبط الإداري.¹

ب: تنظيم المنافسة بين سلطات الضبط العامة وسلطات الضبط المتخصصة:

بعد الاعتراف بوجود سلطات ضبط متخصصة، ظهر إلى الوجود تنافس بينها وبين سلطات الضبط الإداري العامة بخصوص وضع تدابير ضبط إداري خاصة لوقاية وتنظيم النشاطات والحريات الفردية، بهدف وقاية النظام العام في مجالات أقل ما يقال عنها أنها حساسة وضرورية للمجتمع، وما زاد من أهمية هذه المنافسة هو تنوع المتدخلين في هذا المجال، ورغم ذلك تبقى صلاحية تحديد الحريات الواجب حمايتها بموجب نصوص خاصة من اختصاص السلطة التشريعية.

ومن الثابت أن القوانين التي تكرر الحريات الجديدة، أو على الأقل الحريات الكلاسيكية التي تمارس بأشكال جديدة، تنشئ في الوقت نفسه أنظمة ضبط إدارية خاصة تجعل من الممكن التوفيق بشكل وقائي بين ممارسة الحرية الجديدة وبين الحياة العامة من ناحية النظام العام، ومن ناحية أخرى، تمتع أصحاب الحقوق الآخرين بحقوقهم وحرياتهم الأساسية الأخرى أو حقوقهم المماثلة، ومن ثم فعندما تكون هناك سلطة ضبط إدارية خاصة تكون هناك حرية محددة،² حيث تخضع بعض الأنشطة في الواقع لأنظمة محددة بسبب خصوصية الهدف المنشود، كما هو الحال بالنسبة لشرطة الصيد أو صيد الأسماك، التي تهدف إلى ضمان سلامة الصيادين أو المشاة، ولكن هدفها الرئيسي هو حماية الأنواع.³ كما يختص الوزير المكلف بالبيئة باقتراح تنظيمات والتراخيص، حيث يجوز له ذلك بعد تحقيق عمومي، الترخيص بالصب أو الغمر أو الترميد في البحر، على أن يكون ذلك ضمن شروط تضمن

¹ - المادة 139 من التعديل الدستوري 2020، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي 20-442.

² - Nicolas Ochoa, op. cit, p 19.

³ - Michel Rousset, Olivier Rousset, op. cit, p 92.

انعدام الخطر وعدم الإضرار بالبيئة البحرية، ضف إلى ذلك، يشترط في عمليات شحن أو تحميل كل المواد أو النفايات الموجهة للغمر في البحر ضرورة الحصول على ترخيص يسله هذا الأخير.¹

بحيث قد تتطلب الحماية الفعالة لمختلف المصالح التي تغطيها المصلحة العامة تدابير أكثر صرامة من تلك التي يمكن أن تحددها سلطات الضبط العامة للحفاظ على النظام العام، وبذلك ومن أجل الحد من هذه الاعتداءات على الحرية وتعسف سلطة الضبط الخاصة، فإن السياسات الإدارية الخاصة مفصلة بشكل خاص رغبة في منع أي خطر للتعسف من جانب سلطة الضبط الإدارية الخاصة في وضع القيود التي قد تفرضها على الحريات.²

يتم تنظيم المنافسة بين سلطات الضبط الإدارية العامة وسلطات الضبط الإدارية الخاصة على أساس المبدأ الذي بموجبه يتم التمييز بين هذه اللوائح، ولا يمكن استخدام السلطات التي تنشئها بشكل غير مبال، كما أن الأهداف والصلاحيات والإجراءات مختلفة ولا يمكن الخلط بينهما، ويتجلى هذا بشكل خاص عندما تكون السلطات متميزة، لكن هذا صحيح أيضا، كما هو الحال في كثير من الأحيان بالنسبة للمحافظ، عندما يتم منح السلطة الإدارية صلاحيات ضبطية إدارية عامة وخاصة،³ ومثالها الصلاحيات الممنوحة للولاية، حيث تساهم مع الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بالإضافة إلى حماية البيئة، ضف إلى ذلك، حماية وترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطن،⁴ وعلى هذا الأساس، فإن الولاية بهذا الشكل تتدخل لحماية النظام العام العمراني والنظام العام الاقتصادي والبيئي، بشكل مباشر باعتبارها سلطة إدارية عامة، والتي منحت لها بموجب القانون.

فإن النظام العام الخاص، يعني ضمنا اعتماد الدولة لتدابير إيجابية، وفي هذه الحالة، يبدو النظام العام أكثر من مجرد غياب الاضطرابات العامة، تماما كما لا يمكن الخلط بين الصحة وغياب المرض، فالنظام العام هو ثمرة العمل البناء الناتج عن الجهود المبذولة لإقامة نظام حي ديناميكي إيجابي،⁵ ويبقى أنه في حالة الطوارئ قد يطلب من الهيئة العامة للضبط التدخل في الأماكن التي تقع عادة

¹ - المواد 53، 55 من القانون رقم: 03-10.

² - Nicolas Ochoa, op. cit, p 13.

³ - Michel Rousset, Olivier Rousset, op. cit, p 95.

⁴ - المادة 01 من القانون رقم 12-07 مؤرخ في 21 فبراير سنة 2012، يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 12، الصادرة في 29 فبراير سنة 2012.

⁵ - Nicolas Ochoa, op. cit, p 24.

ضمن اختصاص هيئة الضبط الخاصة، وفي حالة حدوث اضطرابات خطيرة في النظام العام داخل مؤسسات الألعاب، أو منشآت السكك الحديدية العامة، فمن الطبيعي أن يكون للمحافظ ما يبرره في التدخل، كما يمكن لهيئة الضبط العامة أيضا تشديد لوائح الضبط الإدارية الخاصة في حالة الضرورة المحلية.¹

وعلى هذا الأساس، فإن مهمة الضبط الإداري التي كانت في الماضي تتميز بالشمولية، امتد مجالها ليصبح ذو طبيعة متخصصة في مجال محدد يحدده القانون ويضع القواعد الضرورية لحمايته بصورة عامة، وفي حالة عدم وجود نص قانوني يعاقب على الإخلال به، تتدخل سلطات الضبط الإدارية المتخصصة، بالإضافة إلى تلك العامة، من خلال فرض تدابير ضبطية تضبط هذه الحالات التي فلتت من قبضة القانون، وذلك بهدف تحقيق الصالح العام وضمان مصالح الأفراد في نفس الوقت، وأي تقييد قد تستعمله هذه السلطات أو الهيئات، وجب أن يكون في إطار روح القانون وبأقل الوسائل شدة متى كان ذلك مناسبا وكافيا لدرأ الخطر والحد من الممارسات الضارة.

وبالتالي، هناك اختلافين رئيسيين، يدعمان مرونة النظام العام الخاص، فعلى المستوى الرسمي، يشكل النظام العام الخاص، قاعدة تخول صراحة لسلطة الضبط تنظيم الحرية، وعلى المستوى المادي، فإن النظام العام الخاص هو أي توازن يختار المشرع، أو القاض في صمت القانون، إقامته بين ممارسة حرية معينة والحفاظ على القيم والمصالح الأخرى، وفي هذه الحالة، تتوافق حماية النظام العام هذه المرة مع تنفيذ سياسة يقررها ممثلو المواطنين أو المواطنون أنفسهم، ولم تعد المهمة هي الحماية، بل التوجيه في اتجاه السياسة المختارة، التي تمثل المصلحة العامة.²

ثانيا: الضبط الإداري الخاص عملية لتحقيق الحرية:

إن دسترة الحقوق والحريات هو رفع من مكانتها وتكريس فعلي لها بما يضمن مستقبلا أن النصوص القانونية الصادرة من قبل المشرع ستكون متوافقة معها من جهة، ومن جهة أخرى، يضمن تجسيد هذه الحقوق من قبل السلطة التنفيذية،³ حيث تلزم الأحكام الدستورية ذات الصلة بالحقوق

¹- Michel Rousset, Olivier Rousset, op. cit, p 95.

²- Nicolas Ochoa, op. cit, p p 24, 25.

³- رزيقة مخناش، الأدوات القانونية لتكريس الحماية الوقائية للبيئة في القانون الجزائري-النص والتطبيق-، أطروحة مقدمة لنيل دكتوراه علوم في الحقوق، تخصص: قانون البيئة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد لمين دباغين سطيف-2-، الجزائر، 2022، 2023، ص 215.

الأساسية والحريات العامة وضماناتها، جميع السلطات والهيئات العمومية، إذ لا يجوز تقييد الحقوق والحريات والضمانات إلا بموجب قانون، ولأسباب مرتبطة بحفظ النظام العام، بالإضافة إلى تلك الضرورية لحماية حقوق وحريات أخرى، وفي كل الأحوال، لا يمكن أن تمس هذه القيود بجوهر الحقوق والحريات.¹

يعتبر الاختصاص التنظيمي اختصاص أصيل لرئيس الجمهورية، وهي بدورها سلطة مخولة لبعض الهيئات المستقلة دون غيرها، تصدر عن هيئات ضبط متخصصة، قصد توجيه المتعاملين الاقتصاديين وتحديد الإطار القانوني العام لسير السوق، وظهورها كان نتيجة تنازل عن جزء من الصلاحيات المخولة للسلطة التنفيذية لصالح هذه الأخيرة، لكن مع احتفاظ السلطة التنفيذية ببعض الوظائف التنظيمية، سواء بصورة مشتركة مع هذه الهيئات وإما بصورة انفرادية في بعض التخصصات المسندة لهيئات ضبط، والتي لا تحوز على الاختصاص التنظيمي، أو تلك التي ليس لها سلطات ضبط متخصصة.²

لكن لا تشكل هيئات الضبط الإداري الخاصة إلا شكلا مختلفا من المفهوم الغني جدا للضبط، ولا يقتصر هذا الأخير على أفضل أشكاله المعروفة في القانون العام، ولكنه يقدم وظيفة أوسع، والمتمثلة في ضبط الحرية لجعلها صالحة للعيش في المجتمع، ومن ثم يتم إحياء فكرة الضبط الإداري الخاص بالكامل، بحيث يمكن اعتبارها في هذا السياق بمثابة عكس الحريات العامة.³ بمعنى أن تدابير الضبط الإداري الخاص ما هي إلا تدابير وإجراءات يتم تفعيلها بدواعي حفظ النظام العام في الدولة، من خلال الحد من بعض الحريات وتنظيمها بالشكل الذي لا تضر بالمصالح العليا للدولة والمصالح الأخرى للأفراد.

وعلى هذا الأساس، توسع مجال حماية النظام العام في إطار نظرية الضبط الإداري، وامتد إلى مجالات وأبعاد أخرى أو توسع في مضامين الأهداف التقليدية المعروفة للتقليدية للنظام العام، وهذا

¹ المادة 34 من التعديل الدستوري 2020، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي 20-442.

² قيراطي نصيرة، حماية النظام العام التنافسي بين قانون الضبط الاقتصادي ونظرية الضبط الإداري، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، جامعة عمار تليجي، الأغواط، الجزائر، المجلد 08، العدد 02، 2024، ص 254.

³ - Nicolas Ochoa, op. cit, p 07.

راجع لعلاقة الترابط والتكامل التي أصبحت تميز جميع أبعاد النظام العام في التأثير والتأثر المتبادل بينهم.

توسع مجال الصحة العامة بفعل امتداد التلوث وكثرة الاعتماد على المواد الكيميائية في الصناعة والزراعة، وتأثير ذلك على صحة الأفراد، مما يؤثر على الصحة العامة بطريقة غير مباشرة، لذلك يتم دراسة المردود البيئي والذي من خلاله تضع الأجهزة المختصة بحماية البيئة العديد من الاشتراطات التي تلزم أصحاب المشاريع بالحفاظ على البيئة الداخلية المقررة لحماية العاملين من الأمراض المهنية التي قد يتعرضون إليها، أو الخارجية المقررة حماية للأفراد من الملوثات الصادرة عنها،¹ وبذلك ألزم المشرع الجزائري كل شخص طبيعي أو معنوي بتبليغ السلطات المحلية أو السلطات المكلفة بحماية البيئة متى كان بحوزته معلومات تتعلق بالعناصر البيئية التي يمكنها التأثير بصفة مباشرة أو غير مباشرة على الصحة العمومية.²

كما يترتب على التلوث الإشعاعي الناتج عن تسرب أو انفجار المفاعل النووي فإنه يمس بالنظام العام من خلال الخطر الذي يهدد الأفراد، وتأثير ذلك على وجود الحياة في المكان الملوث بالإشعاع لعدة عقود من الزمان، حيث يمتد تأثيره على حياة الإنسان والحيوان والنبات، والذي يعد خطرا على الأمن البيئي. كما أن حماية البيئة من التصحر من خلال حرص سلطات الضبط على ذلك عن طريق إصدار قرار ضبطي الغرض منه الحد من ائتلاف الغطاء النباتي، وفي نفس الوقت يعد حماية للأمن الغذائي والذي هو يعتبر حماية للأمن العام.³

أما بالنسبة للنظام العام الجمالي للمدن ذهب الفقيه Duez إلى القول بأن الجهة الإدارية المختصة لا بد أن تعمل على حماية المشاعر الفنية والإحساس الجمالي لأفراد المجتمع بذات الطريقة المتبعة لحماية حياتهم وسلامة أبدانهم، كونه يدخل ضمن المصلحة العامة لأفراد المجتمع إذ يمثل جمال الرونق والرواء جزء من التراث الثقافي الوطني للدولة.⁴

¹ - خروبي أحمد، فرعون محمد، مرجع سابق، ص 436.

² - المادة 08 من القانون رقم 03-10.

³ - خروبي أحمد، فرعون محمد، مرجع سابق، ص 434.

⁴ - بن حفاف سارة، النظام العام البيئي المحلي في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه الطور الثالث في الحقوق، تخصص: قانون عام معمق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، الجزائر، 2019، ص 36.

فإن بعض الأنشطة بسبب خصوصيتها أو بسبب ظروف ممارستها، ينبغي أن تخضع لأنظمة خاصة كثيرا ما توكل إلى يقظة السلطات التي تكون هي نفسها محددة، ومن ثم نجد أنفسنا أمام سياسات إدارية خاصة، ولكن يمكن أن تنشأ مواقف مختلفة لتقديم، في الواقع، إذا كان الأمر يتعلق دائما بضمان حماية النظام العام، فقد ثبت أن هذا يتعلق بنشاط معين، أو بمجموعة من الأشخاص، أو بمكان ما، أو بالعناصر الثلاثة في نفس الوقت.¹

لأن النظام العام الخاص يتسم بالمرونة بشكل بارز، حيث هناك عدد من الأوامر العامة الخاصة بقدر ما توجد تفويضات صريحة أو خاصة في شؤون الضبط، حيث يهدف إلى جعل ممارسة حرية محددة للغاية متوافقة مع المصالح الأخرى، التي يحددها المشرع على أنها تستحق الحماية، أو بطريقة فرعية أكثر مما كانت عليه في مسائل النظام العام الكلاسيكي، من قبل القاضي.²

وبالتالي، تبقى السلطة التنفيذية هي الأصل برغم من وجود سلطات الضبط الاقتصادية، والتي تعد هي الاستثناء، هذه الأخير تنقسم بدورها إلى سلطات تملك الاختصاص التنظيمي بصورة فعلية، وأخرى تتدخل عن طريق المساهمة في الاختصاص التنظيمي عن طريق تقديم الاستشارات والاقتراعات، حيث تم منح السلطة التنظيمية لهيئات الضبط الاقتصادي المختصة بالجانب المالي نظرا لحساسيته، مثل مجلس النقد والقرض ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها.³

كما يوجد مثال آخر على الضبط الخاصة، التي تم تخصيصها بسبب طبيعة النشاط، ولكن أيضا بسبب الأماكن التي يتم تنفيذها فيها والوسائل التي تستخدمها، هو سلطة ضبط السكك الحديدية، ويمكن أن نذكر أيضا سلطة ضبط الألعاب وسلطة ضبط المنشآت المصنفة لحماية البيئة، وغيرها، وتتعلق كل سياسة من هذه السياسات بفئة معينة من الأشخاص الذين يمارسون نشاطا معيناً وفي أغلب الأحيان في أماكن مصممة خصيصاً لهذا الغرض.⁴

الفرع الثاني: امتداد النظام العام إلى قواعد القانون الخاص

شهد مضمون حماية النظام العام امتداد عميق، حيث امتد كمرحلة أولى إلى أغراض أخرى غير تقليدية، لم يكن يتصور أنها ستصبح في يوما ما من أغراض الضبط الإداري، رغم الجدل الفقهي

¹ - Michel Rousset, Olivier Rousset, op. cit, p p 91,92.

² - Nicolas Ochoa, op. cit, p 24.

³ - قيراطي نصيرة، مرجع سابق، ص ص 254، 255.

⁴ - Michel Rousset, Olivier Rousset, op. cit, p 92.

الذي ثار بشأن ذلك، بل أكثر من ذلك، امتد النظام العام في حلقته الحديثة، ليشمل أبعاد أخرى غير التي تبرر تدخله في مجال حماية النظام العام.

وبالتالي، أصبح النظام العام في بعض مضامينه، يكرس حماية لكل أطراف العلاقة في هذا المجال، والتي تتميز بكونها أصبحت علاقة ثلاثية الأطراف، حيث نجد الدولة التي تسهر على حماية النظام العام في المجتمع في علاقة مع الأعوان الاقتصاديين من جهة، ومن جهة أخرى ترتبط بالمستهلكين في علاقة غير مباشرة، ضف إلى ذلك، هناك علاقة تجمع الأعوان الاقتصاديين مع المستهلكين في إطار حماية حريتهم التعاقدية.

وعلى هذا الأساس، وجب التطرق أولا إلى تطور النظام العام للحفاظ على صفوة الحياة واستقرارها، ثم ثانيا إلى امتداد مجال حماية النظام العام إلى العقود الخاصة.

أولاً: تطور النظام العام للحفاظ على صفوة الحياة واستقرارها:

لقد تطور النظام العام واتسع معه مفهومه فلم يعد يكتسي طابع الاستثناء المقيد للحرية الفردية، بل أصبح ضابطاً أصيلاً للحفاظ على صفوة الحياة واستقرارها ليبيح تدخل الإدارة في إطار صلاحياتها الضبطية للحفاظ على الحريات العامة للأفراد،¹ وبذلك يسمح لمفهوم النظام العام مثل مفهوم المصلحة العامة بالتطور بمرور الوقت مع العادات والتكيف مع التطورات التكنولوجية، لكي يحترم ويؤدي وظيفته بالكامل، بالموازاة مع تطور المجتمع، ولذلك وجب الأخذ في الاعتبار التغيرات المجتمعية، وتحقيق الحفاظ على النظام العام، مع ضمان الحريات الأساسية.²

وعلى هذا الأساس، نبين أولاً امتداد حماية النظام العام في مجال حماية الحريات العامة، ثم ثانياً امتداد حماية النظام العام في المجال الاقتصادي.

أ: امتداد حماية النظام العام في مجال حماية الحريات العامة:

هناك علاقة تقابل بين حق الفرد في أن يتمتع بحرياته وحق الدولة في المحافظة على الأمن العام في المجتمع، فعلى الرغم من أهمية الحرية للإنسان، إلا أن المجتمع يقوم من أجل أهداف اجتماعية يجب أن تمارس الحرية في إطارها، رغم ارتباط فكرة الحرية بالسلطة، خاصة في مجال تحديد

¹ - جديد حنان، مرجع سابق، ص 60.

² - Romain Demangeon, op. cit, p 61.

الوسائل والحلول التوفيقية بين السلطة والحرية لتحقيق مقتضيات الصالح العام، ومنه، هما مفهومان نسبيان فلا يمكن أن تقوم سلطة مطلقة ولا حرية مطلقة، وإنما هناك سلطة نسبية وحرية نسبية، والعلاقة بينهما علاقة تناسب، فإن ارتفعت درجة واحدة منهما انخفضت درجة الأخرى والعكس صحيح.¹

تهدف سلطات الضبط الإداري العامة إلى الحفاظ على النظام العام، والذي يمكن تعريفه من خلال محتواه وأثاره، فهي حالة من السلام والوئام الاجتماعي، وهو يشكل قاعدة تسمح ضمنا لسلطات الضبط بتقييد الحريات بهدف حمايتها، وتهدف من خلال ذلك إلى تنظيم الحرية بمعناها الواسع، وهي القيام بكل ما نريد لا بكل ما لا يضر بالآخرين.²

كما يقاس تطور المجتمع بمدى نضج وسائل الإعلام فيه، وممارسة حرية الصحافة بكثير من المسؤولية، هذه الحرية والتي تعني حق الفرد في التعبير عن رأيه ومعتقداته عن طريق المطبوعات دون خضوعها للرقابة المسبقة مع تحمل مؤلفيها كامل المسؤولية، إلا أنها تخضع لجملة من القيود حفاظا على النظام العام في الدولة، وهو في ذلك يخضع لنظام الترخيص، بهدف الحفاظ على أمن الدولة الداخلي والخارجي من جهة، ومن جهة أخرى، المحافظة على مصلحة الأفراد.³

حرية التعبير وحرية الرأي من الحريات الدستورية في الوقت الحالي، غير أن التعبير الذي يفرق ولا يجمع، أو يؤخر ولا يقدم، أو يزرع الشك والفوضى في البلاد مرفوض فهو حق يمس بالنظام العام، ويدخل في هذا المجال حرية الصحافة بكافة أشكالها، سواء المكتوبة أو السمعية أو البصرية، غير أنها لا ينبغي أن تمس بقيم المجتمع ووحدة، ولا يمكن أن تستعمل هذه الحرية للمساس بكرامة الغير وحياتهم وحقوقهم.⁴

وأبرز هذه المظاهر على وجه الخصوص، خطاب الكراهية والذي يعني جميع أشكال التعبير التي تنتشر أو تشجع أو تبرر تمييز، وتلك التي تتضمن الازدراء أو الإهانة أو العداء أو البغض أو

¹ - تبينة حكيم، مرجع سابق، ص 20.

² - Nicolas Ochoa, op. cit, p 16.

³ - شكيرين ديلمى، تأثير لوائح الضبط على الحريات العامة، مجلة طبنة للدراسات العلمية الأكاديمية، المركز الجامعي سي الحواس، بركة، الجزائر، المجلد 04، العدد 01، 2021، ص ص 221، 222.

⁴ - روشو خالد، مرجع سابق، ص ص 328، 329.

العنف الموجه إلى شخص أو مجموعة من الأشخاص، على أساس تمييزي بسبب الجنس أو العرق أو اللون أو النسب أو الأصل القومي أو اللغة أو الانتماء الجغرافي أو الإعاقة أو الحالة الصحية.¹

ويمكن القول إن التمييز وخطاب الكراهية يولدان العنصرية، والتي تؤثر بالمعتقدات والأعراف المحلية، وبذلك يكون التحريض في شكل الدعوة من خلال دعم وترويج صريح وعلني ما يخلق العدواة والعنف اتجاه شخص أو مجموعة من الأشخاص.²

نظرا للخطر الكبير الذي تشكله جرائم التمييز وخطاب الكراهية على وحدة وأمن المجتمع، وضعت الدولة استراتيجية وطنية للوقاية منها، بهدف أخلاقية الحياة العامة ونشر ثقافة التسامح والحوار ونبذ العنف من المجتمع، وذلك بإنشاء هيئة وطنية تضطلع بدور وقائي، حيث تشكل لبنة أساسية للمحافظة على استقرار المجتمع، وذلك من خلال رصد كل ما من شأنه أن يشكل نواة للتمييز أو خطاب للكراهية، بل أكثر من ذلك، اتخاذ الإجراءات الملائمة، مستهدفا في ذلك توفير الجو الملائم للتعايش السلمي وقبول الآخر بين جميع فئات وأفراد المجتمع دون تمييز أو تفرقة بينهم.³

كما أن المجال الإعلامي، والذي يجب أن يخضع الصحافي فيه أثناء ممارسة المهنة إلى التقيد التام بمبادئ وقيم أخلاقيات مهنية، بالتقيد بالضوابط القانونية واحترام المقومات العامة للدولة، وعدم المساس بالسيادة الوطنية والأمن، وعدم المساس بالمبادئ العامة للمجتمع، كالدين الإسلامي وباقي الأديان الأخرى، واحترام حرية الأفراد في المجتمع، والتي يقابلها حرية الرأي والتعبير، والتخلي بالمسؤولية الأخلاقية للإعلامي، الناشئة عن الالتزام الأخلاقي، ومنع انتهاك الحياة الخاصة للأشخاص والمساس بشرفهم واعتبارهم، والذي يشمل أيضا الشخصيات العمومية بصفة مباشرة أو غير مباشرة.⁴

¹ المادة 02 من القانون رقم 20-05 مؤرخ في 28 أبريل 2020، المتعلق بالوقاية من التمييز وخطاب الكراهية ومكافحتهم، ج ر ج ج، العدد 25، الصادرة في 29 أبريل 2020.

² بوقصة إيمان، الآليات القانونية لمكافحة خطاب الكراهية وفقا للقانون رقم 05/20 من التشريع الجزائري، مجلة المعيار، جامعة الأمير عبد القادر، قسنطينة، الجزائر، المجلد 27، العدد 04، 2023، ص 322.

³ عثمان عز الدين، آليات مكافحة ظاهرتي التمييز وخطاب الكراهية في التشريع الجزائري (وفقا للقانون رقم 05-20)، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، الجزائر، المجلد 08، العدد 01، 2023، ص ص 208، 209.

⁴ سعيد فارق، براكتية سعاد، ممارسة مهنة الصحافة بين الضوابط القانونية والمسؤولية الأخلاقية في التشريع الجزائري، مجلة الرسالة للدراسات والبحوث الإنسانية، جامعة العربي تبسي، تبسة، الجزائر، المجلد 08، العدد 01، 2023، ص ص 996-1001.

كما امتدت تطبيقات النظام العام المعنوي في تقييد حرية التعبير إلى أبعد الحدود، حيث اثار فعل المجاهرة بالإفطار في نهار رمضان، الكثير من الجدل، غير أنه ليس هناك نص واضح وصريح في التشريع الجزائري يعاقب على مثل هذا الفعل والذي يعد استهزاء بالمعروف من الدين، وان هذا الفعل يترك إلى العقاب الاجتماعي، والذي يتجلى عن طريق الصحف والإعلام.¹

ب: امتداد حماية النظام العام لحماية الفئات الضعيفة في العلاقة التعاقدية:

كما يعتبر القانون أحد أهم أدوات الدولة لتجاوز الأزمة الاقتصادية من خلال صدور العديد من القوانين، لحماية الفئات الضعيفة في العلاقة التعاقدية القانونية، والتي تتعلق بالمستهلكين والعامل والمستأجرين، وهو ما يعرف بالنظام العام الاقتصادي الحمائي، حيث تحتاج حماية المجتمع إلى توفير حماية الفرد الذي يعتبر الطرف الضعيف في العقد، نظرا لتمتع الطرف الآخر بقوة اقتصادية من شأنها أن تؤثر على رضا المتعاقد، بتقبل شروط تعاقدية قد تكون غير عادلة،² الأمر الذي استلزم رعاية لتوجهاته أن فرض حماية خاصة لهذه القوانين، وذلك إلى حد منح طابعها الأمر حدا من القداسة.³

تم فصل الحرية التعاقدية تدريجيا عن أساسها، وهو المبدأ العام للحرية كحرية عامة، وفي الواقع، لم يتم تنظيم هذه الحرية التعاقدية والمبدأ العام للحرية في القوانين المخصصة للحريات العامة، ولكن في سلسلة من التشريعات المتعلقة بنزاعات معينة تعتبر فيها ممارسة حرية التعاقد غير المنظمة مشكلة، يركز على أنظمة عامة خاصة من قبل المشرع، أي اعتراف المشرع بالحاجة إلى تحقيق توازن بين أوسع ممارسة لهذه الحرية مع القوانين الجديدة، والمصالح المحمية التي تعتبر ضرورية للحياة في المجتمع، مثل حماية العامل والعضو والمستهلك والمنافس،⁴ وبذلك يتصل النظام العام

¹ - بن نويوة عبد المجيد، عناصر النظام العام كقيود على حرية التعبير، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، الجزائر، المجلد 06، العدد 02، 2021، ص 1004.

² - تبيينة حكيم، مرجع سابق، ص 298.

³ - عليان عدة، فكرة النظام العام وحرية التعاقد في ضوء القانون الجزائري والفقه الإسلامي، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون الخاص، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2015، 2016، ص 137.

⁴ - Nicolas Ochoa, op. cit, p 26.

الاقتصادي الحمائي بالواقع ويتأثر به، كتقديم حلول لمشاكل العمال في حالات الفصل أو حوادث العمل، وبذلك، يتدخل بسن قواعد قانونية أمره وليدة أوضاع اقتصادية.¹

وعلى هذا الأساس، تطور مجال النظام العام ليصبح يعمل على حماية الطرف الضعيف في المعادلة الاقتصادية بشكل وقائي، هذا المفهوم ظهر متأخرا بعض الشيء عن مفهوم النظام العام الاستبعادي، كون الوظيفة التي يضطلع بها، لم تكن تثور في العصر الذي ثارت فيه الحاجة إلى النظام العام الاستبعادي، لأن هذا الأخير يتم إعماله في مرحلة لاحقة على الأول، فلا يلجأ إلى قواعد الإسناد، إلا إذا ظلت المسألة خالية من قواعد واجبة التطبيق الفوري.²

وبالتالي، تحول الدور الوقائي للنظام العام الاقتصادي للدولة إلى دور مزدوج للحماية، والذي أصبح يتجلى في علاقتها التقليدية التي تجمعها بالمستهلك والتي تطورت من علاقة مباشرة وحيدة، إلى علاقة يمكن أن تكون مباشرة مع مؤسسات الدولة الاقتصادية، كما يمكن أن تكون غير مباشرة عن طريق المتعاملين الاقتصاديين بفعل التحول الاقتصادي للقانون الاقتصادي، على اعتبار أن الدولة تبقى هي الحامية للنظام العام الاقتصادي من كل الأفعال الماسة بالمستهلك باعتباره الطرف الضعيف في المعادلة، وتتخذ سلطات الضبط المختصة في سبيل تحقيق ذلك التدابير الضبطية المناسبة للحد من الشروط التعسفية، وبالمقابل تعمل السلطة التنظيمية على حماية حقوق العون الاقتصادي.

لكن حماية المستهلك وحماية العون الاقتصادي معا، تحتج إلى نوع من التوازن بين الحريات العامة لكل منهما وبين حماية المصلحة العامة للمجتمع، وبذلك نجد أن مجال النظام العام توسع كثيرا إلى الحد الذي وجب على السلطة العامة في الدولة مضاعفة الجهود لتحقيق هذا التوازن، وإن كان تحقيقه يبقى نسبي للغاية، كون العملية التنظيمية التي تقوم بها سلطات الضبط الإداري يجب أن تكون بينية، بين هيئات الضبط المحلية صعودا إلى سلطات الضبط الإداري المركزية، وكل في مجال سلطته، وبهذه الكيفية، نستطيع مواكبة هذا التطور الهائل في مجال النظام العام في إطار الضبط الإداري.

ثانيا: امتداد مجال حماية النظام العام إلى العقود الخاصة:

¹ - تبينة حكيم، مرجع سابق، ص 299.

² - عليان عدة، مرجع سابق، ص 137.

لا يمكن أن يقتصر النظام العام على الأمن وهدوء الإنسان وصحته وكرامته، بل يضاف إلى ذلك النظام العام الاقتصادي ولا يمكن اختزال هذا الأخير إلى مجرد حماية الأداء التنافسي للسوق،¹ إلا أنه لا يمكن إنكار أهمية حتمية المنافسة اللازمة ضمن النظام العام الاقتصادي، وعليه يمكن إضافة عناصر في مجاله تجعل من الممكن تحديد الأهداف الأخرى للمصلحة العامة التي تشكل النظام العام الاقتصادي،² بل أكثر من ذلك، ازدهر دور النظام العام وتعاضم في إطار العدالة العقدية.

وعلى هذا الأساس، نتطرق أولا إلى ظهور أهداف أخرى للمصلحة العامة، وثانيا إلى ازدهار دور النظام العام في إطار العدالة العقدية.

أ: ظهور أهداف أخرى للمصلحة العامة:

بعد امتداد النظام العام إلى المجال الاقتصادي، حرصت الدولة على ضمان حمايته من خلال سلطات ضبط متخصصة نوع ما أوكلت لها مهمة الحماية، أين استحدث مجلس المنافسة في سبيل التصدي لتلك الممارسات التي قد يقوم بها الأعوان الاقتصاديين، والتي توصف بأنها منافية للمنافسة، حيث متى ثبت ذلك، تسلط الجزاء المناسب على العون الذي صدرت منه هذه الممارسات، وبالتالي، تعد هذه المهمة لاحقة على دخول السوق، ضف إلى ذلك، تأهل بعض هيئات ضبط قطاعية للممارسة السلطة التنظيمية كنوع من التنظيم القطاعي للمنافسة.

وعلى هذا الأساس، تضمن السلطات التنظيمية القطاعية أيضا المنافسة وتحافظ بذلك على النظام العام الاقتصادي، وذلك بتأهيلهم كمنظمين قطاعيين للمنافسة، لديهم أيضا وربما قبل كل شيء الشواغل الأخرى، حيث لا يملك المنظمون القطاعيون ذريعة كون الوظيفة الوحيدة لهم تتمثل في ضمان احترام المنافسة، فالنصوص تخصص إطار عمل أوسع لهم ومهام خاصة تعتمد على القطاع المسؤولة عن تنظيمه، والذي يتجاوز هذا التمثيل النسبي الفردي،³ أي أنه بتأهيل سلطة الضبط القطاعية في مجال معين تصبح مسؤولة عن تنظيم هذا القطاع وتخصص كل جهدها لهذه المهمة، من خلال محاولة إيجاد التوازن الحقيقي والفعال بين مبدأ المنافسة ومبادئ المرفق العام.

¹- Thomas PEZ, L'ordre public économique, les nouveaux cahiers du conseil constitutionnel - N° 49 – 2015, p 50.

²- بن مسعود أحمد، تجليات فكرة النظام العام الاقتصادي، مجلة الحقوق والعلوم الانسانية، جامعة زيان عاشور بالجلفة، الجزائر، المجلد 15، العدد 01، 2022، ص 1208.

³- Thomas PEZ, op. cit, p 50.

وبذلك يتجلى الضبط القطاعي في تحقيق توازن بين مبدأ المنافسة ومبادئ أخرى، حيث تحتوي بعض النشاطات على عناصر المرفق العام، كما هو الحال بالنسبة للاتصالات السلكية واللاسلكية، والطاقة والكهربائية،¹ وترتبط على ذلك، تلزم سلطات الضبط القطاعية وهي تقوم بمهامها بمراعاة مبدأ المساواة والتكليف والاستمرارية بل وتعمل على ضمان ذلك، بهدف مرافقة هذه المرافق العامة على بلوغ الفعالية المطلوبة من جهة، ومن جهة أخرى، تحقيق نجاعة تدابير الضبط التي تتخذها في سبيل ضمان المنافسة في هذا القطاع بين المتنافسين فيه.

إن للمنظمين القطاعيين أهداف أخرى غير عمل السوق وتكاملها مع المنافسة تحدث في أوقات مختلفة في تطور الأسواق، ومع ذلك، فهي تساهم في الحفاظ على النظام العام جنبا إلى جنب مع هيئة المنافسة والمساهمة في التنظيم،² وعلى هذا الأساس، فإنها لا تختلف عن مجلس المنافسة، الذي يكمن دوره في ضبط هذه الأخيرة، من خلال متابعته لهذه الممارسات المنافية للمنافسة.³

كما امتد مجال حماية النظام العام إلى مجال الاستثمار، بحيث تنجز الاستثمارات في حرية تامة مع مراعاة القوانين المتعلقة بالنشاطات المقننة وحماية البيئة وتستفيد في المقابل بالحماية والضمانات القانونية، وتخضع للاستفادة من المزايا إلى التصريح المسبق بالاستثمار، والذي يعد نوع من القيود الواردة على هذه الحرية، مستثيا في المقابل عمليات الاستثمار المقننة وتلك التي يمكن أن تلحق أضرارا بالبيئة، معتبرا إياها خطرا على البيئة، هذه القيود وضعت حماية للنظام العام وحماية للمستهلك.⁴

وعلى هذا الأساس، يربط بين حماية المدخرات المستثمرة وحماية حسن سير العمل ونزاهة الأسواق المالية والنظام العام للاقتصادي، وينطبق الشيء نفسه على قمع إساءة استخدام السوق، والذي يمثل دليل على أنه لا يمكن اختزال السياسة الاقتصادية العامة في السياسة العامة التنافسية وحدها،⁵ حيث تسهر سلطة الضبط الأسواق المالية على حماية المدخرات المخصصة للاستثمار في الأدوات المالية والأصول المختلفة وجميع الاستثمارات الأخرى المتاحة للجمهور، في حين أن قمع التعامل

¹ - بن مسعود أحمد، مرجع سابق، ص 1208.

² - Thomas PEZ, op. cit, p 51.

³ - بن مسعود أحمد، مرجع سابق، ص 1208.

⁴ - شكيرين ديلمي، مرجع سابق، ص 221.

⁵ - Thomas PEZ, op. cit, p 51.

والتداول يتبعان نفس الغرض المتمثل في حماية الأداء السليم وسلامة الأسواق المالية، وبالتالي، تم ربط حماية المدخرات المستثمرة وحماية الأداء السليم وسلامة الأسواق المالية، والنظام العام الاقتصادي.¹

ب: ازدهار دور النظام العام في إطار العدالة العقدية:

إن التطور الذي عرفته الدول الحديثة على كل المستويات بما في ذلك المستوى الاجتماعي قد أدى بالنتيجة إلى التوسع في مفهوم ومدلول فكرة النظام العام نتيجة تزايد تدخلها في مختلف المجالات في المجتمع، ومنها المجال الاقتصادي تحقيقا للحاجات العامة المشتركة،² حيث وجهت لمبدأ الحرية العقدية العديد من الانتقادات، أولها أنها تتجاهل فكرة التضامن الاجتماعي وتتجاهل مصلحة الجماعة في سبيل تحقيق مصلحة الفرد، وغياب العدالة العقدية، الناتجة عن اختلال التوازن الاقتصادي بين أطراف العلاقة العقدية لوجود طرف قوي يملئ ما يريد وطرف آخر ضعيف ليس له سوى القبول أو الرفض، مما يستدعي تدخل الدولة لإعادة التوازن وتحقيق العدالة، وفرض سياستها الاقتصادية والاجتماعية التي تحقق المصلحة العامة،³ إلى درجة أن البعض يرى، أن سلطة الضبط لم تعد تنظم ممارسة الحياة العامة فحسب وإنما أصبحت تشكل وسيلة لإقامة نظام جديد تطوري وفعال، وبذلك يتحول النظام العام الذي كان في أصله محافظا ليصبح نظاما متطورا ذا فائدة في حماية الأفراد.⁴

وعلى هذا الأساس، أصبح العقد يؤدي وظيفة اجتماعية، تركز على أن يكون في خدمة الفرد والمجتمع معاً، من خلال توجيهه وتنظيمه عن طريق تحديد إرادة المتعاقدين بقواعد النظام العام الحمائي بإعادة التوازن للعلاقة العقدية، وصياغة العقود وتوجيهها وفق ما يتمشى مع المصلحة الاجتماعية وسياسة الدولة الاقتصادية عن طريق قواعد النظام العام التوجيهي،⁵ حيث نتج عن اتجاه الدولة لفرض توجه اقتصادي معين على المتعاقدين، ظهور أنماط تعاقدية جديدة خارج الحرية التعاقدية، والمتمثلة في: العقد المنظم، والعقد المفروض، والعقد الممنوعة، والعقد المراقبة.

¹ - بن مسعود أحمد، مرجع سابق، ص 1210.

² - حططاش عمر، تأثير سلطات الضبط الإداري على الحريات العامة ...، مرجع سابق، ص 140.

³ - بوعريوة منصف، الحرية العقدية في ظل النظام العام الاقتصادي، مجلة البحوث في العقود وقانون الأعمال، جامعة منتوري، قسنطينة، الجزائر، العدد، 05، 2018، ص 55.

⁴ - حططاش عمر، تأثير سلطات الضبط الإداري على الحريات العامة ...، مرجع سابق، ص 140.

⁵ - بوعريوة منصف، مرجع سابق، ص 55، 56.

يكون مضمون العقد المنظم منظما من قبل المشرع تنظيما مسبقا ولا يجوز للأطراف المتعاقدة الخروج عن هذا التنظيم، كما يوجد نمط آخر من العقود، يتمثل في العقود المفروضة، والذي يكون فيه العقد ناتجا عن مصدر قانوني بإجبار طرف واحد في العقد على التعاقد أو إجبار كلى الطرفين على ذلك، ضف إلى ذلك، هناك عقود ممنوعة وأخرى مراقبة، أولهما يكون بغرض احتكار الدولة لمجال معين لتحقيق أهداف اقتصادية، استعمل لتجسيد التوجه الاشتراكي، ولا يزال يستعمل حتى في ظل اقتصاد السوق، أما بالنسبة للعقد المراقب، تكون فيه مجموعة من العقود خاضعة لرقابة السلطة العامة، بغرض تحديد مدى ملاءمتها للتوجهات الاقتصادية والاجتماعية للدولة.¹

ومن أمثلة هذه العقود، تنظيم السعر الأقصى عند الاستهلاك وهوامش الربح القصوى عند الإنتاج والاستيراد وعند التوزيع بالجملة لمادتي الزيت الغذائي والسكر الأبيض مثلا في العقد المنظم،² أو من خلال إجبار المشرع مستعملي المركبات على اكتتاب عقد تأمين، وإلزام شركات التأمين على تحمل عبء الخطر وذلك في العقد المفروض،³ أو التزام التاجر بتقديم قائمة الأسعار للإدارة المختصة بذلك لإعمال مراقبتها وذلك في العقد المراقب.⁴

تتدخل سلطات الضبط من خلال مجموعة من قواعد الأخلاق التي لا وجود لها في قواعد القانون الخاص، والتي يترتب على مخالفتها بطلان كل عقد أو اتفاق، مثل بطلان كل اتفاق متعلق باستغلال بيوت الدعارة أو أندية القمار لمخالفتها للآداب العامة وبطلان العقد الذي يكون الغرض منه استئجار مجموعة من الأشخاص للهتاف لغرض الترويج لما يعرض على المسرح بقصد خداع الجمهور.⁵

كما أصبح المستهلك يحظى بالحماية القانونية، لكن قد يتعرض المستهلك باعتباره الطرف الضعيف في العلاقات الاقتصادية إلى نوع من التحايل والضغطات التي تمس بالدرجة الأولى رضاه،

¹ - المرجع نفسه، ص ص 55-59.

² - المرسوم التنفيذي رقم 11-108 المؤرخ في 6 مارس 2011 الذي يحدد السعر الأقصى عن الاستهلاك وكذا هوامش الربح القصوى عن الإنتاج والاستيراد وعند التوزيع بالجملة والتجزئة لمادتي الزيت الغذائي المكرر العادي والسكر الأبيض، ج ر، العدد 50 الصادرة في 11 سبتمبر 2011، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 16-87، ج ر، العدد 13، الصادرة في 2 مارس 2016.

³ - الأمر رقم 74-15 المؤرخ في 30 جانفي 1974، المتعلق بالإلزامية التأمين على السيارات وبنظام التعويض عن الأضرار، ج ر، العدد 15، الصادرة في 19 فيفري 1974.

⁴ - بوعريوة منصف، مرجع سابق، ص ص 58، 59.

⁵ - حجاج خديجة، زرقين عبد القادر، مرجع سابق، ص 212.

أو بقدرته الاقتصادية المادية، وعليه، وجب على هيئات الدولة الالتزام بفرض التزامات ضرورية على العون الاقتصادي تجاه المستهلك، خاصة الحق في الإعلام، بالإضافة إلى العمل على الحد من الشروط التعسفية، ومطابقة المنتج للمواصفات المطلوبة.

يشكل الالتزام بالإعلام، إحدى الضمانات لتخفيف التفاوت بين المستهلك والمحترف، إذ يجب على كل متدخل أن يعلم المستهلك بكل المعلومات المتعلقة بالمنتج الذي يضعه للاستهلاك بواسطة الوسم ووضع العلامات أو بأية وسيلة أخرى مناسبة،¹ والذي يجب أن يراعي مجموعة من الشروط التي من شأنها توفير نوع من الحماية النسبية للمستهلك، عن طريق التزام العون الاقتصادي على توفير المستهلك بطبيعة الخدمة أو السلعة المعروضة في السوق فيما يتعلق بكيفية إنتاجها أو مدة صلاحيتها،² وعليه، يعتبر التزام تعاقدى قانوني يكون في مرحلة تنفيذ العقد، يلتزم من خلاله البائع بتزويد المستهلك بجميع البيانات الضرورية عن المبيع وبصفة شاملة عن كل المخاطر وطرق الاستعمال، وبذلك هو يحد من الحرية العقدية في الاتفاق على مخالفته.³

كما تتدخل سلطات الضبط القطاعية في الحد من الممارسات غير المشروعة عن طريق تدابير الضبط لحفظ النظام العام، وتعاقب على فرض مثل هذه البنود في العقود التي يبرمها عون اقتصادي مع مستهلك، سواء عن طريق، أخذ حقوق امتيازيه لا تقابلها حقوق مماثلة لصالح المستهلك، أو فرض التزامات، أو امتلاك المنتج لحق تعديل العقد أو مميزات المنتج أو الخدمة، أو التفرد بحق تفسير شروطه والبت في مطابقة العملية التجارية للشروط التعاقدية، أو إلزام المستهلك بتنفيذ التزاماته في مقابل إخلاله بها، أو رفض حقه في فسخ العقد أو تهديده بقطع العلاقة لمجرد رفض شروط يراها غير متكافئة.⁴

بل أكثر من ذلك، منح للمستهلك الحق في العدول عن العقد سواء قبل إبرامه أو بعد إبرامه، باعتباره الطرف الضعيف في العلاقة العقدية نظرا لجهله وعدم خبرته والضعف المقصود هنا ليس

¹ المادة 17 من القانون رقم 09-03 مؤرخ في 25 فبراير سنة 2009، يتعلق بحماية المستهلك وقمع الغش، ج ر ج، العدد 15، الصادرة في 08 مارس سنة 2009.

² شرفي بن يوسف، أبعاد النظام العام الاقتصادي بين القانون العام للمنافسة وقوانين الضبط القطاعية، مجلة دفاتر البحوث العلمية، المركز الجامعي مرسلني عبد الله، تيبازة، الجزائر، المجلد 10، العدد 01، 2022، ص 802.

³ بوعريوة منصف، مرجع سابق، ص 62.

⁴ شرفي بن يوسف، مرجع سابق، ص 803.

الضعف الاقتصادي إنما الضعف الناشئ عن جهله وعدم خبرته،¹ وفي نفس السياق، يركز مضمون الالتزام بالضمان حول التزام كل متدخل خلال فترة زمنية محددة إذا ظهر عيب في المنتج باستبداله أو ارجاعه ثمنه أو تصليحه أو تعديل الخدمة، بل أن كل شرط يقضي بخلاف ذلك يعد شرطاً باطلاً بطلان مطلق.²

الفصل الثاني

الأبعاد الحديثة للضبط الإداري

لعب تطور الحياة الاجتماعية وما صاحبه من تطور صناعي واقتصادي وفكري وثقافي الدور البارز والحاسم في بلورة فكرة النظام العام في حلتها الحديثة والتي عرفت امتداداً غير مسبوق لم يكن يتصور أن تصل إليه أهداف الضبط الإداري والذي ظل محافظاً على أبعاده المعهودة التقليدية التي عمرت لزمن طويل، بحيث أصبح تقييد الحريات بصورة مطلقة أمر غير مرغوب فيه، بل تغيرت النظرة إليها إذ أصبحت نظرة أكثر احتواءً لحماية الحرية بدل تقييدها، حيث تتباين هذه الفرضية من نظام إلى آخر وحسب النظام السائد في كل دولة، ما أسفر عن اختلافات في الحريات التي يجب أن تبقى الدولة على تقييدها ساري المفعول بشكل مطلق، والبعض الآخر منها أصبحت الدولة تعمل على تنظيمها حماية لحرية الأشخاص من خطر الاعتداء عليها من قبل حريات الآخرين.

سيطرت فكرة النظام العام المادي المناهض للفوضى، وكانت هي الأساس الوحيد للضبط الإداري، لكن مع تطور المجتمعات وتزايد المطالبة بالحريات التي توسعت هي الأخرى مواكبة

¹ عاشور فاطيمة، النظام العام الحمائي آلية الطرف الضعيف في العقد، مجلة دائرة البحوث القانونية والسياسية، المركز الجامعي مرسلتي عبد الله، تيارت، الجزائر، المجلد 03، العدد 07، 2019، ص ص 26، 27.

² المادة 13 من القانون رقم 03-09.

التطورات الحاصلة في المجتمع، وخاصة التكنولوجية منها، حيث أصبح من الضروري توفير حماية فعلية لها من خلال الحرص على تبني أبعاد حديثة للنظام العام تكون كافية لحماية هذه الحريات من كل اعتداء يمكن أن يطالها، والتي أطلق عليها تسمية الأبعاد أو الأغراض الحديثة للنظام العام، وينقسم هذا الامتداد في أغراض الضبط الإداري إلى قسمين، الأول منها مس الأبعاد المادية بينما القسم الثاني فمس الجانب المعنوي الذي كان في بداية ظهور غير مرغوب فيه، وحتى وإن لقي القبول فكان يجب أن يكون مقترنا بأحد الأبعاد المادية التقليدية المعروفة والمتفق عليها، ولكن مع تطور القانون الإداري فرضت هذه الأبعاد نفسها في الساحة القانونية وأصبح ينظر إليها نظرة موحدة مثلها مثل مثيلاتها القديمة.

هذا التغير في الدور الذي تلعبه الدولة كان نتيجة للضغوطات الشعب الذي أصبح يطالب باستمرار بالحماية الضرورية من الدولة باعتباره مواطن يملك حق الحماية المنصوص عليه دستوريا، والذي يتطلب من الدولة الالتزام بتحقيقه، كهدف من أجل تحقيق الصالح العام في المجتمع، لأن الفرد قد منح ثقته في الحاكم بالتنازل له على سلطته وبالتالي، هذا الحاكم يستمد قوته من مجموع السلطات الممنوحة له من قبل الشعب، ولذلك لا بد عليه أن يسهر على كفالة حماية الحريات العامة في مواجهة الحرية الفردية.

وبالتالي، نتطرق في القسم الأول إلى العناصر المادية الحديثة للنظام العام، ثم نتطرق في القسم الثاني إلى العناصر المعنوية للنظام العام.

المبحث الأول: العناصر المادية الحديثة للنظام العام

كان لتطور مفهوم النظام العام في القانون الإداري، بعد أن أصبحت الدولة طرفا في المعادلة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، دور في توسيع وظائف الإدارة العامة، وتطور مختلف المفاهيم بما فيها فكرة النظام العام؛ والذي لم يعد يقتصر على مجرد حماية ووقاية المجتمع من الاضطرابات المادية الخارجية، بل تعدى هذه الحدود إلى مجالات أخرى لازدياد تدخل الدولة في مجال النشاطات الفردية.¹

¹ - ملاح حفصي، الضبط الإداري البيئي ودوره في إرساء مبادئ الحماية البيئية في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه الطور الثالث ل م د في الحقوق، تخصص: قانون البيئة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة - 1 - الحاج لخضر، الجزائر، 2020، 2021، ص38.

تطورت النشاطات الفردية في الوقت الحالي، بعد الانتكاسة التي عرفها النهج الاشتراكي الذي أثبت عدم قدرته على تحقيق المصلحة العامة، وتوفير الحماية الكافية للمجتمع من الأخطار التي قد تمس النظام العام، بل أكثر من ذلك، فإن العناصر المادية القديمة لم تعد قادرة على توفير هذه الحماية المطلوبة، وأمام هذا الوضع كان من اللازم احتواء كافة مظاهر المساس بالنظام العام سواء المعروفة أو تلك التي تزامن ظهورها مع توسع الحريات الفردية، الأمر الذي نتج عنه احتمال المساس بحرية الأشخاص الآخرين.

حيث اتجه النشاط الفردي إلى المجال الصناعي والاقتصادي وتطور في المجال الخدماتي بوسائل متطورة ومواد أكثر تصنيعا، ضف إلى ذلك، تأثير بعض العوامل الأخرى التي لا تعد أقل أهمية بفعل الفترة الأمنية الصعبة التي مرت بها البلاد، والتي نتج عنها ازدياد عدد السكان في المدن وظهور البناءات الفوضوية بالمدن وازدحامها، والذي يضر بجمالية المدن وبالنظام العام العمراني، ناهيك عن الأضرار البيئية والصحية التي قد تترتب عليها، بل أكثر من ذلك، برز إلى الوجود النظام العام الاقتصادي، والذي يهدف إلى ضبط المجال الاقتصادي من خلال تنظيم الولوج إليه، وممارسته بالشكل الذي لا يضر بالصالح العام ويحقق التنمية المستدامة، يحقق سيادة الدولة.

وبالتالي، نتطرق أولا إلى حماية النظام العام الجمالي البيئي، ثم نتطرق ثانيا إلى حماية النظام العام الاقتصادي.

المطلب الأول: حماية النظام العام الجمالي البيئي

تطورت أهداف الضبط الإداري بتطور مضامينه، والتي تتطلب الحماية من طرف سلطات الضبط الإداري سواء العامة منها أو الخاصة، بل كانت أهداف حماية النظام العام تأخذ صورة مادية فقط دون الاعتراف بالجانب المعنوي لحماية النظام العام، وهو ما دفع إلى عدم الاهتمام بالمظهر الجمالي البيئي، وتركه عرضة للانتهاكات.

أصبح هناك اهتمام متزايد بحماية النظام العام الجمالي البيئي، والتي يعني حماية البيئة من التلوث الذي يصيبها بفعل الإنسان نفسه، وخاصة في المكان الذي يعيش فيه، سواء كان هذا الأخير قرية أو ولاية أو مدينة كبيرة، وهو ما يعرف بحماية النظام العام البيئي، ضف إلى ذلك، ظهر ما يعرف بحماية النظام العام العمراني، الذي يعني بحماية جمالية المدن ورائها.

وبالتالي، فإنه للوقوف على حماية النظام العام البيئي، وجب التطرق أولاً إلى حماية النظام العام البيئي، ثم ثانياً إلى حماية النظام العام العمراني.

الفرع الأول: حماية النظام العام البيئي

كان دخول فكرة البيئة لمجال النظام العام صعب للغاية، باعتبارها عنصراً جديداً يضاف إلى عناصره ومن الأهداف الحديثة للضبط الإداري، حيث يرى البعض من الفقه أن البيئة لا يمكن أن تكون هدفاً مستقلاً، يبرر تدخل سلطات الضبط الإداري العام في الحريات العامة بدون نص تشريعي، لأن أساس الجهود بسلطة الضبط الإداري للإدارة يكمن في تنظيم استعمال الأفراد لحرياتهم وحقوقهم العامة، والبعض الآخر يؤكد دخول البيئة في مجال النظام العام إلى جانب حماية الأمن والصحة والسكنية العامة، ذلك أن التلوث هو وجود غير مناسب للمادة أو الطاقة، ويؤدي إلى الإضرار بالإنسان في أمنه وصحته أو سكينته، وبالتالي هناك علاقة وطيدة بين آثار التلوث.¹

لقد حرص المشرع الجزائري على الاهتمام بالبيئة بشكل خاص، حيث بعد تبني النهج الليبرالي، وتطور النشاط الإداري، تم إلغاء الأحكام المتعلقة بحماية البيئة، بموجب القانون المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة²، والذي جاء لحماية البيئة من كل الانتهاكات للحفاظ على التنمية المستدامة للدولة، بل أكثر من ذلك، توسيع تدخل الأفراد والجمعيات البيئية وتأمين مشاركتهم في حماية البيئة، وذلك من خلال العمل على إيجاد سبل أكثر نجاعة في التصدي أو الحد من المشكلات البيئية.

وعلى هذا الأساس، وجب التطرق إلى أهمية الاهتمام بحماية البيئة وتطور أطراف العلاقة فيها، ثم إلى علاقة البيئة بالأهداف الأخرى للضبط الإداري، ثم نتطرق ثالثاً إلى المبادئ الحديثة لحماية البيئة.

أولاً: أهمية الاهتمام بحماية البيئة وتطور أطراف العلاقة فيها:

إن الإنسان بطبعه اجتماعي يعيش في مجتمع، يمارس حقوقه ونشاطاته بكل حرية، لكن ممارسته لحرياته وحقوقه لا يجب أن تضر بالآخرين، بل لا يمكن أن تضر به هو في حد ذاته، حيث يعتبر الإنسان المتسبب الأول في تلوث بيئته المعيشية، والتي تتطلب الحماية من قبل الدولة، أين تعتمد إلى

¹ - بن حفاف سارة، شنوف العيد، فكرة النظام العام البيئي المحلي وتطبيقاتها في التشريع الجزائري، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، المجلد 12، عدد خاص (العدد التسلسلي 22)، 2020، ص 525.

² - القانون رقم 03-10 مؤرخ في 19 يوليو 2003، يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

حمايتها من خلال وسائل الضبط الإداري التي تحوزها سلطات الضبط الإداري، ضف إلى ذلك، تطور المتدخلين في حماية البيئة بحيث أصبح للجمعيات البيئية والأفراد دور بارز في تحقيق ذلك. وبالتالي، وجب التطرق أولا إلى أهمية الاهتمام بحماية البيئة، ثم نتطرق ثانيا إلى تطور الأطراف المتدخلة في حماية البيئة.

أ: أهمية الاهتمام بحماية البيئة:

تعرف البيئة بأنها مجموعة الظروف والعوامل الخارجية التي تعيش فيها الكائنات الحية وتؤثر في العمليات الحيوية التي تقوم بها، أي هي المحيط بجميع عناصره الذي تعيش فيه الكائنات الحية والتأثيرات الناجمة عن نشاطات الإنسان الاقتصادية والاجتماعية والثقافية،¹ وبذلك عرفها المشرع بمكوناتها، والمتمثلة في الموارد الطبيعية للحيوية والحيوية كالهواء والجو والماء والأرض وباطنها والنباتات والحيوانات، ضف إلى ذلك، التراث الثقافي، وكل أشكال التفاعل بينها، بالإضافة إلى الأماكن والمناظر والمعالم الطبيعية.²

يمكن أن تكون البيئة هدفا مستقلا للنظام العام، وارتباط ذلك بالأهداف الأخرى، لأن هذا التدخل يزيد من القيود على الحرية ويوسع من سلطة الإدارة في هذا المجال، لذلك لا يمكن أن يبرر تدخل سلطات الضبط الإداري العام في الحريات العامة بدون نص لخطورة ذلك التدخل، كون أن أساس منحها هذه السلطة، يكمن في تنظيم استعمال الأفراد لحرياتهم وحقوقهم العامة،³ حيث إن الهدف من تقنين حماية البعد البيئي هو تحسينها من خلال إزالة ومعالجة الضرر الموجود أو المتوقع والحفاظ على الصحة العامة والموارد الطبيعية والتنوع اللاحائي والتراث الثقافي والطبيعي، وذلك من خلال التعاون مع الجهات المختصة بما يتضمن التنمية المستدامة وتحقيق التعاون الدولي والإقليمي في هذا المجال.⁴

¹ - أحمد خورشيد حميدي، رائد ياسين خضر، انتصار فيصل خلف، دور الضبط الإداري في حماية البيئة، مؤتمر القانون والبيئة، كلية الحقوق جامعة طنطا، مصر، للفترة من 23-24 أفريل 2018، ص 06.

² - المادة 04 من القانون رقم: 03-10.

³ - جلطي أعمر، الأهداف الحديثة للضبط ...، مرجع سابق، ص 59.

⁴ - أحمد خورشيد حميدي، رائد ياسين خضر، انتصار فيصل خلف، مرجع سابق، ص 10.

تتميز الحماية الوقائية للبيئة بطابعها الشمولي، إذ تشمل اتخاذ كافة الإجراءات والتدابير لوقاية البيئة بكل عناصرها، سواء كانت طبيعية أو مشيدة من طرف الإنسان، حيث تعتبر أقل تكلفة من معالجة التلوث أو إزالة آثاره، من خلال تفادي الأعباء والنفقات المكلفة لمعالجة الضرر البيئي وإرجاعها إلى الحالة التي كانت عليها، صف إلى ذلك، لها للتدابير الوقائية أهمية في منع وقوع الضرر البيئي، وبالتالي، ضمان حماية أكثر لخصائص النظام العام البيئي، خاصة في مواجهة أضرار لا يمكن إصلاحها مثل انقراض بعض النباتات أو الحيوانات أو تدهور التربة وتعرضها للتصحّر والجفاف والانجراف.¹

تتعلق مسألة حماية النظام العام البيئي دوماً بالإطار المعيشي الذي يعيش فيه الإنسان، ومع تطور المجال الصناعي والتكنولوجي، أصبح مستقبل البشرية في خطر جراء تفاقم الأضرار البيئية المختلفة، حيث أصبح الضرر البيئي عالمي لا يمس دولة دون غيرها على اعتبار أن عناصر البيئة لا يمكن حصرها في مجال جغرافي محدد، بل تمتد إلى غيرها من مجالات دول أخرى، ومن قارة إلى أخرى، نظراً لما يضعه تحت يد الإدارة من سلطات وامتيازات لتحقيق النفع العام، عن طريق إجراءات إدارية على غرار التراخيص، والأوامر، والحظر، وشهادات التعمير والمطابقة، وهو ما يعني أن قانون البيئة هو ثمرة القانون الإداري.²

ب: تطور الأطراف المتدخلة في حماية البيئة:

أصبحت الدولة تلعب دور كبير في تجسيد البعد البيئي، من خلال تبني أدوات لتسيير البيئة، عن طريق بإنشاء هيئة للإعلام البيئي، وتحديد المقاييس البيئية التي يجب احترامها، ووضع مخطط للأنشطة البيئية بشكل مسبق، مع الحرص على وضع نظام تقييمي للآثار البيئية، وتحديد الأنظمة القانونية الخاصة والهيئات الرقابية، صف إلى ذلك، تنظيم تدخل الأفراد والجمعيات في هذا المجال،³

¹ - رزيقة مخناش، مرجع سابق، ص ص 31، 32.

² - مصباحي مقداد، قواعد التهيئة والتعمير ودورها في حماية البيئة، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص قانون البيئة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد لمين دباغين سطيف 2، الجزائر، 2015، 2016، ص ص 18، 21.

³ - المادة 05 من القانون رقم: 03-10.

بمعنى سماحها للأفراد والجمعيات من التدخل والرقابة في سبيل المساهمة في حماية البيئة، هذا التحول يمكن أن نصفه بأنه نوع من الديموقراطية التشاركية.

وبالتالي، فإن البعد البيئي للنظام العام أخذ منحرج هاما بفعل تطور الحياة البشرية في شقيها الاقتصادي والاجتماعي، وازدياد مطالبات المواطنين بالحماية البيئية، ومن هنا وجب التعرف أولا على الدور الجديد للجماعات المحلية في حماية البيئة، ثم ثانيا إلى دور الأشخاص والجمعيات في مجال حماية البيئة.

1- الدور الجديد للجماعات المحلية في حماية البيئة:

تلعب الجماعات المحلية دور مهم في مجال حماية البيئة، حيث أسند إليها هذه المهمة بصفقتها ممثلة للدولة تساهم إلى جانبها في تجسيد الحماية الضرورية للبيئة وتعمل على تحسينها، كونها الأقرب إلى كشف الاعتداءات في حينها، حيث يتمحور دور البلدية في حماية البيئة بمختلف عناصرها، من خلال مساهمتها إلى جانب الدولة في إدارة الإقليم وتنميته الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والأمنية، وتحسين الإطار الذي يعيش فيه المواطنين والمحافظة عليه،¹ بحيث يلزم رئيس البلدية، باحترام التشريع والتنظيم المعمول به، وأن تتكفل البلدية بحفظ الصحة والمحافظة على النظافة العمومية، خاصة مكافحة التلوث وحماية البيئة، وذلك عن طريق إنشاء مجلسها للجان دائمة، من بين أعضائه لحماية هذه المجالات.²

يقوم ر. م. ش. ب بصفته ممثلا للدولة وتحت إشراف الوالي، بالسهر على النظام والسكينة والنظافة العمومية، ونظافة العمارات، ومكافحة الأمراض المتنقلة أو المعدية والوقاية منها، ويتخذ كافة الاحتياطات والتدابير الضرورية، ويعمل على ضمان سلامة المواد الغذائية الاستهلاكية المعروضة للبيع، واحترام تعليمات نظافة المحيط وحماية البيئة، كما يسهر على توزيع المياه الصالحة للشرب، وصرف تلك المستعملة ومعالجتها، وجمع النفايات الصلبة ونقلها ومعالجتها، ومكافحة نواقل الأمراض المتنقلة، صف إلى ذلك، المحافظة على صحة الأغذية والأماكن والمؤسسات المستقبلية للجمهور، وتحسين الإطار المعيشي للمواطن، بتهيئة المساحات الخضراء ووضع العتاد الحضري والمساهمة

¹ - المادة 03 من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو سنة 2011، يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 37، الصادرة في 03 يوليو سنة 2011.

² - المواد 31، 85، 107 من القانون رقم 11-10.

في صيانة فضاءات الترفيه والشواطئ، كما تحدث مصالح عمومية تقنية تتكفل خاصة بالنفايات المنزلية والفضلات الأخرى، والمذابح البلدية والمساحات الخضراء.¹

وعلى هذا الأساس، يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي منع رمي النفايات على حافة الطريق العمومي والمساحات الخضراء وأماكن الاستجمام والأماكن العامة، وذلك بموجب قرار إداري ضبطي، أنظر (الملحق رقم 11)، ضف إلى ذلك، يمكنه تحديد أوقات رفع النفايات المنزلية. أنظر (الملحق رقم 12).

كما تساهم الولاية مع الدولة، في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحماية البيئة وكذا حماية وترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطنين،² حيث يجسم الوالي سلطة الدولة على صعيد الولاية ويتخذ جميع الإجراءات التي تضمن السلم والاطمئنان والنظافة العمومية، يلزم بالمحافظة على إطار حياة المواطن، واحترام قواعد الطهارة والنظافة والأمن.³

وعلى هذا الأساس، يمكن للوالي إصدار قرارات إدارية بالغلق المؤقت لبعض المحلات التجارية، إذا تعلق الأمر بعدم احترام إلزامية النظافة والنظافة الصحية خلال عملية وضع المواد الغذائية للاستهلاك البشري، لمدة 15 يوما قابلة للتجديد إذا ثبت عدم إزالة الأسباب المؤدية لهذا الغلق. أنظر (الملحق رقم 13).

2- دور الأشخاص والجمعيات في مجال حماية البيئة:

تساهم الجمعيات المعتمدة قانونا والتي تمارس أنشطتها في مجال حماية البيئة وتحسين الإطار المعيشي، في عمل الهيئات العمومية وبخصوص البيئة، وذلك بالمساعدة وإبداء الرأي والمشاركة وفق التشريع المعمول به،⁴ ضف إلى ذلك، تتمتع بحرية اختيار النشاطات القانونية الملائمة والمتاحة لها لبلوغ هدفها، فلها أن تختار العمل التوعوي والتطوعي الميداني، أو أن تركز على اتصالها

¹ - المواد 88-149 من القانون رقم: 10-11.

² - المادة 01 من القانون رقم 07-12.

³ - المواد 01، 02، 03 من المرسوم رقم 83-373.

⁴ - المادة 35 من القانون رقم: 03-10.

بالمنتخبين المحليين، حيث تلعب دور المنبه والمراقب للكشف عن الانتهاكات التي تمس البيئة أو أن تلجأ إلى طرق الطعن القضائية، كل هذه الآليات تستعملها بصفة عقلانية.¹

إن تدخل الجمعيات البيئية في مجال حماية البيئة يجد أساسه في تضامن أعضائها وقيامهم بتحسيس الأفراد وكل شرائح المجتمع ومخاطبتهم وإعلامهم بما يهدد بيئتهم من مخاطر، حيث يتجسد تدخلها عن طريق أعمالها الميدانية التطوعية لتحقيق أهدافها، والمتمثلة في:²

- المشاركة والاستشارة وإبداء الرأي عن اتخاذ الإدارة للقرارات البيئية.

- جمع المعلومات عن حالة البيئة ومشاكلها وعرضها على الجهات الإدارية المعنية لإزالتها والحد منها.

- نشر التربية البيئية وتجسيدها لتكوين قيم ومهارات بيئية لدى الجمهور، تبين لهم القرارات السليمة للتصدي للمشكلات البيئية وسبل حلها.

- الاستعانة بالإعلام البيئي، بتسخير مختلف وسائل الإعلام لمخاطبة الجمهور وتوعيته بما يحرق به من مخاطر جراء تدهور بيئته المعيشية؛ وبهذا الشكل تمتد لتشمل مشاركة جماهيرية واسعة وحقيقية من خلال دور منظمات المجتمع المدني في نشر الوعي البيئي بين الأفراد وهذا بالتعاون مع وزارة البيئة ووزارة الاعلام، والتي تتولى العمل على تعزيز البيئة والتي تعمل على تنمية الثقافة البيئية.³

كما يمكن للجمعيات رفع دعوى أمام الجهات القضائية المختصة عن كل مساس بالبيئة، حتى في الحالات التي لا تعني الأشخاص المنتسبين لها بانتظام، عندما يتعرض أشخاص طبيعيون لأضرار فردية تسبب فيها فعل الشخص نفسه، وتعود إلى مصدر مشترك، فإنه يمكن كل جمعية معتمدة قانوناً، إذا تم تفويضها كتابياً على الأقل من شخصان طبيعيين معنيين أن ترفع باسمهما دعوى التعويض أمام أية جهة قضائية،⁴ وهو الدور العلاجي الذي تضطلع به هذه الجمعيات في حماية البيئة، بل أكثر من

¹ - باعلي واسعيد باحمد، سالمي العيفة، المجتمع المدني ودوره في حماية البيئة في الجزائر جمعيات حماية البيئة أنموذجاً، مجلة دراسات إنسانية واجتماعية، جامعة وهران 02، المجلد 09، العدد 03، 2020، ص 222.

² - بوسماحة الشيخ، مزيان محمد الأمين، طالبي يمين، الشراكة والمساهمة البيئية للجمعيات في ظل قانون حماية البيئة 03-10، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابن خلدون، تيارت، الجزائر، المجلد 01، العدد 02، 2015، ص 100-103.

³ - أحمد خورشيد حميدي، رائد ياسين خضر، انتصار فيصل خلف، مرجع سابق، ص 11.

⁴ - المواد 36 و38 الفقرة 1، 2 من القانون رقم: 10-03.

ذلك، يمكن للجمعيات ممارسة الحقوق المعترف بها للطرف المدني بخصوص الوقائع التي تلحق ضررا مباشرا أو غير مباشر بالمصالح الجماعية التي تهدف إلى الدفاع عنها، والتي تشكل مخالفة للأحكام التشريعية المتعلقة بحماية البيئة، وتحسين الإطار المعيشي وحماية العناصر البيئية.¹

وبالتالي، يستفاد من منح الجمعيات البيئية حق المطالبة بالتعويض، تجسيد لتحول كبير في توسيع دائرة المتدخلين الفعليين في حماية البيئة، وإتاحة الفرصة لجميع الأطراف في هذا المجال، حيث أصبح هذا الدور منوط بالجمعيات والأفراد والإدارة لرفع الدعوى، وبذلك يعد تجسيد قانوني للشراكة البيئية.

ثانيا: علاقة البيئة بأهداف الضبط الإداري:

يعتبر النظام العام البيئي أحد أهم العناصر الحديثة للنظام العام، بل إن كل العناصر التقليدية ترتبط ارتباطا وثيقا بالبيئة، حيث أن غرض الضبط الإداري البيئي لا يخرج عن غرض الضبط الإداري بوجه عام، إذ يشكل مجال حماية البيئة في الوقت الحالي نقطة اشتراك بين الجميع سواء كان ذلك على المستوى الوطني أو الدولي،² وأن عناصر النظام العام ترتبط ارتباطا وثيقا بمكافحة تلوث البيئة، ذلك أن التلوث هو وجود غير مناسب للمادة أو الطاقة، وهو يؤدي في الحقيقة إلى الإضرار بالإنسان في أمنه وصحته أو سكينته، ومن هنا تبدو أن العلاقة وطيدة بين آثار التلوث وأهداف الضبط الإداري.³

ومنه، نعالج علاقة حماية البيئة بالأهداف التقليدية للنظام العام، ثم علاقة البيئة بالأهداف الحديثة للنظام العام.

أ: علاقة حماية البيئة بالأهداف التقليدية للنظام العام:

احتلت البيئة مكانة هامة في مجال النظام العام، وخاصة العناصر المادية لحماية النظام العام في الدولة، على اعتبار أن هذه العناصر كانت تستغرق حمايته دون أن يكون لهذه الحماية من قانون

¹ - المادة 37 من القانون رقم: 10-03.

² - سويلم محمد، مرجع سابق، ص 45، 46.

³ - بن حفاف سارة، شنوف العيد، مرجع سابق، ص 525.

خاص بها في مجال حماية البيئة، إلا أن الأمر تغير في الوقت الحالي حيث أصبحت الحماية البيئية من الضرورات الملحة بفعل التطور الصناعي والتكنولوجي الهائل وتأثر ذلك على أمن وحيات الأفراد. وعلى هذا الأساس، سنتطرق أولاً إلى علاقة حماية البيئة بالأمن العام، ثم نتطرق ثانياً إلى علاقة حماية البيئة بالصحة العامة، وثالثاً إلى علاقة حماية البيئة بالسكينة العامة.

1- علاقة حماية البيئة بالأمن العام:

إن مفهوم الأمن العام يمكن اختصاره في حماية الإنسان ومحيطه، ما يجعله في علاقة مع البيئة إلى درجة أن النظام العام البيئي، يسمى أيضاً الأمن العام البيئي، وتبرر تلك العلاقة في كون تلوث المحيط البيئي من شأنه أن يمس بحق الإنسان في الحياة، الذي يشكل الهدف الأول للأمن العام، كما أن انتشارها وتأثيرها على صحة الإنسان فيه مساس بكرامته.¹

تؤدي حماية البيئة إلى حماية الأمن العام، بل إن وسائل الحماية المقررة للأمن العام تؤدي إلى حماية البيئة،² حيث يشكل التلوث الإشعاعي الناتج عن تسرب أو انفجار المفاعل النووي، خطراً يهدد الأفراد، والذي يؤثر على البيئة من خلال تلوث التربة بالمواد الإشعاعية والكهرومغناطيسية وغياب الحياة عن المكان الملوث بالإشعاع لعدة عقود من الزمن، كما أن حماية البيئة من التصحر عن طريق إصدار قرار ضبطي الغرض منه الحد من اتلاف الغطاء النباتي وفي نفس الوقت حماية للأمن الغذائي،³ ضف إلى ذلك، كما تتجلى من خلال القرارات الضبطية الرامية إلى منع رمي النفايات الكيميائية نتيجة تأثيرها على الصحة العامة والأمن العام لما تسببه من تأثيرات على التوازن البيولوجي وهو ما يشكل خطراً على حق الإنسان في الحياة.⁴

2- علاقة حماية البيئة بالصحة العامة:

تتضح العلاقة أكثر بين الصحة العامة وحماية البيئة من خلال خطر التلوث الذي يهددها ويهدد البيئة ويخل بالتوازن الطبيعي ويؤثر كذلك على الصحة العامة بطريقة غير مباشرة من خلال تأثيره على المنتجات الحيوانية والنباتية التي تدخل في غذاء الفرد وزيادة معدلات التلوث في التركيب العادي

¹ - حططاش عمر، تأثير سلطات الضبط الإداري على الحريات العامة...، مرجع سابق، ص 136.

² - رزيقة مخناش، مرجع سابق، ص 174.

³ - بن حفاف سارة، شنوف العيد، مرجع سابق، ص 526.

⁴ - حططاش عمر، تأثير سلطات الضبط الإداري على الحريات العامة...، مرجع سابق، ص 137.

لها، مما يؤثر على الصحة العامة،¹ وعليه، فإن حماية البيئة هدف للنظام العام وعامل مهم لحماية الصحة العامة لارتباطهما مع بعضهما البعض، وتكون الإدارة ملزمة بإتباع إجراءات وقائية لدى أي خطر يمس البيئة بما تملكه من سلطات للمحافظة على الصحة العامة.²

لذلك فإنه من خلال دراسات المردود البيئي تضع الأجهزة المختصة بحماية البيئة العديد من الاشتراطات التي تلزم من خلالها أصحاب المشاريع بالحفاظ على البيئة سواء الداخلية لحماية العاملين من الأمراض المهنية، أو الخارجية لحماية الأفراد من الملوثات الصادرة عنها،³ حيث يلزم كل شخص طبيعى أو معنوي بالتبليغ عن أي معلومات تتعلق بالعناصر البيئية التي يمكنها التأثير على الصحة العمومية سواء كان هذا التأثير مباشرا أو غير مباشر، إلى السلطات المحلية أو إلى السلطات المختصة بحماية البيئة،⁴ وبصفة عامة محاربة كل الأسباب المؤدية بصفة مباشرة أو غير مباشرة إلى التأثير على الصحة بما في ذلك منع الرمي العشوائي للنفايات بشكل قد يؤدي إلى نقل الأمراض، وفرض الرقابة على الشروط الصحية للأطعمة والمشروبات ومكافحة التلوث الغذائي الذي يؤثر على الصحة، وبذلك، فإن حماية البيئة تعد من أهداف النظام العام وفي نفس الوقت دعامة لحماية الصحة العامة.⁵

3- علاقة حماية البيئة بالسكينة العامة (منع الضوضاء):

يتدخل الضبط الإداري لمنع الضوضاء، مثل منع تشغيل المطاحن ليلا إذا ترتب عن تشغيلها إزعاج محيط السكان، ومنه، تقوم هذه الحماية من خلال وضع قواعد لعدم تجاوز الحد الأدنى المسموح به في معدلات الصوت،⁶ التي تزيد من درجة الانفعال لدى الإنسان وتؤثر على مختلف الوظائف الحيوية لجسمه خاصة جهاز القلب ويحدث نفس التأثير حتى على الحيوانات بدليل هروبها من الأصوات المرتفعة، مما يؤثر على التوازن الايكولوجي،⁷ لذلك فإن البيئة لها ارتباط وثيق بالسكينة

¹ - بن حفاف سارة، شنوف العيد، مرجع سابق، ص 526.

² - رزيقة مخناش، مرجع سابق، ص 175.

³ - بن حفاف سارة، شنوف العيد، مرجع سابق، ص 526.

⁴ - المادة 08 من القانون رقم: 03-10.

⁵ - حططاش عمر، تأثير سلطات الضبط الإداري على الحريات العامة...، مرجع سابق، ص 137، 138.

⁶ - جلطي أعمر، الأهداف الحديثة للضبط...، مرجع سابق، ص 66، 67.

⁷ - حططاش عمر، تأثير سلطات الضبط الإداري على الحريات العامة...، مرجع سابق، ص 138.

العامّة باعتبار أن الإنسان جزء من هذه البيئة،¹ وعلى هذا الأساس، حرص المشرع على تنظيم النشاطات الصاخبة التي تمارسها المؤسسات والشركات وكذا النشاطات الرياضية الصاخبة والنشاطات التي تجري في الهواء الطلق، والتي من شأنها أحداث أضرار سمعية، بل أخضعها في حالات إلى ضرورة الحصول على ترخيص بهدف تحقيق مقتضيات الحماية من الأضرار السمعية ذات الصلة بالبيئة.²

ب: علاقة حماية البيئة بالأهداف الحديثة للضبط الإداري:

تتقاطع مسألة حماية البيئة وترتبط مع أغراض أخرى للضبط الإداري، على اعتبار أن حتى الأعمال المنافية للأداب العام والأخلاق في المجتمع تؤدي حتما إلى المساس بالبيئة التي يعيش فيها هذا الإنسان، كما تتقاطع حماية البيئة أيضا مع حماية النظام العام العمراني، وذلك من خلال الاهتمام بتناسق البنايات وتزيين الشوارع والمساحات الخضراء والمحافظة على الهندسة القديمة للمدينة. وعلى هذا الأساس، سنتطرق أولا إلى علاقة حماية البيئة بالنظام العام الأدبي الأخلاقي، ثم ثانيا إلى علاقة حماية البيئة بجمال المدينة.

1- علاقة حماية البيئة بالنظام العام الأدبي الأخلاقي:

يؤدي التلوث المادي الذي يعتري البيئة أو أحد عناصرها إلى إفساد البيئة، وتصبح عناصر البيئة الملوثة مصدر ضرر للإنسان في صحته وسلامته وراحته، بينما الأفعال المنافية للأداب العامة والأخلاق هي الأخرى تعد نوعا من أنواع التلوث الأدبي أو المعنوي لبيئة المجتمع وجب حمايتها منه،³ يبدأ فساد البيئة من حيث تبدأ أطماع البشر، وتبدأ أطماع البشر من حيث ينتهي فساد نفوسهم ويأتي فقر العقول وفساد النفوس في القيم السائدة، وعليه، تبرز أهمية نشر مجموعة من القيم المرغوبة، كالعدالة، وترشيد الاستهلاك، صف إلى ذلك، نشر القيم الجمالية والمشاركة والتعاون، والقيم الدينية.⁴

¹ - بن حفاف سارة، شنوف العيد، مرجع سابق، ص 527.

² - المادة 73 من القانون رقم: 10-03.

³ - رزيقة مخناش، مرجع سابق، ص 177.

⁴ - زيد المال صافية، حماية ابيئة في إطار التنمية المستدامة على ضوء أحكام القانون الدولي، رسالة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم، تخصص: القانون الدولي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2013، ص 43.

حيث تتجلى العلاقة بين حماية الآداب العامة وحماية البيئة في أن الإنسان يتلقى المعرفة بحواسه المادية والمعنوية من المحيط الذي يعيش فيه ويتفاعل معه سلبيا وإيجابيا، ومن ثمة تؤثر الآداب العامة في تحديد سلوكه ونمط تفكيره، ومثلما تؤثر البيئة بعناصرها الطبيعية على الإنسان وعلى أسلوب عيشه على نحو معين، وعليه، فإن الأعمال المنافية للآداب العامة يمكن أن تؤدي إلى تلوث البيئة.¹

2- علاقة حماية البيئة بجمال المدينة:

وتتجلى العلاقة البيئة لجمال المدينة وروائها، من خلال المحافظة على تناسق البنايات وتزيين الشوارع والمساحات الخضراء والمحافظة على الهندسة القديمة للمدينة، والعمل على المحافظة، وبذلك فإن حماية المدينة تعتبر في نفس الوقت حماية للبيئة، فالعلاقة وطيدة بينهما مع استغراق البيئة لعنصر المحافظة على جمال المدينة لأن حماية البيئة مفهوم أوسع وأشمل من حماية المدينة وجماليتها، وأنه يدخل في ذلك كل الأعمال الرامية للمحافظة على جمال المدينة من زراعة الطرق والميادين العامة ونشر الحدائق والمنتزهات وإيجاد مساحات خضراء والتي تقلل من القلق والضجيج خاصة في المدن المزدحمة.²

ثالثا: المبادئ الحديثة لحماية البيئة:

تعتبر المبادئ العامة مزيج من المبادئ السياسية والقانونية المستوحاة من فكرة القانون المرن، حيث جاءت استجابة لمتطلبات البيئة ومشاكلها التي يستحيل حصر حالاتها وفرض لها حكم نظرا للتقدم التكنولوجي السريع وثبت في كثير من الحالات أن ما كان شكا بالأمس أصبح حقيقة اليوم، وما كان يعتبر ممنوعا لخطورته كشف العلم أنه لا أساس له من الصحة بل ومفيد أحيانا، والذي دعا لوضع مبادئ مرنة لها خصائص القاعدة القانونية وتضاهيها في القوة، تسمح للإدارة والقضاء بعدم الجمود أمام هذه المستجدات وإعمال سلطتها التقديرية في إيجاد الحل المناسب.³

وبالتالي، نتطرق أولا إلى المبادئ العامة التشاركية، ثم نتطرق ثانيا إلى المبادئ العامة التدخلية الردعية. وثالثا إلى المبادئ العامة المحافظة على البيئة.

¹ - رزيقة مخناش، مرجع سابق، ص 177.

² - حططاش عمر، تأثير سلطات الضبط الإداري على الحريات العامة...، مرجع سابق، ص 139.

³ - جيلالي قريميت، الطيب ولد عمر، المبادئ العامة المستحدثة في قانون البيئة الجزائري، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، الجزائر، المجلد 07، العدد 01، 2021، ص 1747.

أ: المبادئ العامة التشاركية:

تستلزم المشكلات البيئية اتخاذ تدابير فعالة وناجعة للقضاء عليها أو الحد منها، والتي يعد الإنسان المتسبب في حدوثها من خلال سلوكياته وأنشطته المختلفة، والمتضرر الأول منها، بمعنى أن الإنسان بفعل جهله أو تعنته رغم علمه بالأخطار التي قد تسببها له ولكافة البشرية تصرفاته أو أنشطته الغير بيئية، ما دفع إلى الاهتمام بإعلامه بالضرر البيئي، وبإتاحة له الفرصة للمشاركة في صنع القرار البيئي، ودمج الترتيبات المتعلقة بحماية البيئة والتنمية المستدامة عند إعداد المخططات والبرامج القطاعية وتطبيقها.

وبالتالي، من أجل التعرف على المبادئ العامة التشاركية، نتطرق أولا إلى مبدأ الإعلام والمشاركة، ثم نتطرق ثانيا إلى مبدأ الإدماج.

1-مبدأ الإعلام والمشاركة:

تكمن أهمية مبدأ الإعلام والمشاركة في أن المشاركة تساعد على رفع مستويات الوعي البيئي، وتساهم في صنع القرار البيئي والمطالبة بالحقوق في العدالة البيئية وضمان نفاذ التشريعات البيئية،¹ حيث يقصد بالمشاركة العامة، إشراك أولئك الذين يتأثرون بالقرار في عملية صنعه، والتي تقوم على فكرة أن مشاركة الجمهور يمكن أن تساعد في اتخاذ قرارات أفضل تعكس اهتمامات المتضررين من الأشخاص والكيانات المعنية.²

كما يلعب الإعلام البيئي دورا هاما في تكريس الشراكة البيئية، من خلال إنشاء نظام شامل للإعلام البيئي، يشتمل على شبكات جمع المعلومة البيئية التابعة للهيئات أو الأشخاص الخاضعين للقانون العام أو القانون الخاص، وكيفية تنظيمها وشروط جمعها، وإجراءات وكيفية معالجة وإثبات صحتها، وكل عناصر المعلومات حول مختلف الجوانب البيئية على الصعيد الوطني والدولي، ضف إلى ذلك، إجراءات التكفل بطلبات الحصول على المعلومات البيئية كحق عام في الإعلام البيئي،³ وعلى العموم فقد تم تقسيم الحق في الإعلام إلى حق عام وحق خاص؛ حيث يمنح الحق العام في

¹ - جعيرن عيسى، حماية البيئة بين الحق الإنساني والتزام القانوني العام، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، الجزائر، المجلد 07، العدد 01، 2022، ص 622.

² - جيلالي قريط، الطيب ولد عمر، مرجع سابق، ص 1751.

³ - المادة 06 من القانون رقم: 03-10.

الإعلام البيئي، للأشخاص حق الحصول على المعلومات المتعلقة بحالة البيئة من الهيئات المعنية، بينما يفرض الحق الخاص في الإعلام البيئي، على كل من بحوزته معلومات متعلقة بالعناصر البيئية التي يمكنها التأثير بصفة مباشرة أو غير مباشرة على الصحة العمومية، تبليغها إلى السلطات المحلية أو السلطات المكلفة بالبيئة.¹

وبالتالي، فإن الحق الخاص في الإعلام البيئي، يفرض التزام خاص على الأشخاص الطبيعيين والمعنويين، بتبليغ السلطات بالمعلومات المتعلقة بالعناصر البيئية، والتي يمكنها التأثير على البيئة، وهو حق تملكه السلطات المحلية أو تلك المكلفة بحماية البيئة في مواجهة الأشخاص، وبالمقابل منح المواطنين حق الحصول على المعلومات الكافية عن الأخطار التكنولوجية أو الطبيعية التي قد يتعرضون لها، وتدابير الحماية التي تخصهم، فإن الإعلام البيئي، يحقق نشر الوعي البيئي ويعزز سبل التعاون والمشاركة لبلوغ البعد البيئي، من خلال تبادل المعلومات البيئية بين السلطات المختصة في مجال حماية البيئة والأشخاص.

2- مبدأ الإدماج:

يتمثل مبدأ الإدماج، في دمج الترتيبات المتعلقة بحماية البيئة والتنمية المستدامة عند إعداد المخططات والبرامج القطاعية وتطبيقها، من خلال إعداد دراسات شاملة من جانب اقتصادي وثقافي واجتماعي وبيئي عند إعداد مخططات التنمية، لتقييم الأثر البيئي للمشاريع قبل تنفيذها، وهو بذلك إحدى أساليب التسيير الحديثة التي تستعملها الإدارة البيئية في مجال الحماية، والذي يتجسد بشكل واضح في مخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير،² كما يعتبر نظام دراسة التأثير وموجز التأثير، وسيلة وقائية للبيئة، تقدر من خلاله مدى إمكانية وجود آثار سلبية للمشاريع على التوازن البيئي، بهدف التقليل أو الحد من الأخطار المترتبة عنها، كالمشاريع التنموية والمصانع وبرامج البناء والتهيئة التي

¹ - المواد 07، 08، 09 من القانون رقم: 03-10.

² - منصر نصر الدين، المبادئ العامة لقانون البيئة كآلية لتحقيق الأمن الإنساني في التشريع الجزائري، مجلة الباحث في العلوم القانونية والسياسية، جامعة محمد الشريف مساعدي، سوق أهراس، الجزائر، المجلد 01، العدد 02، 2019، ص 195.

تؤثر على الإطار المعيشي للإنسان وتوازن البيئة والموارد والفضاءات الطبيعية، حيث أخضعت الاستثمارات والمنشآت المتعلقة بالإقليم لهذا النظام.¹

كما أكد قضاء مجلس الدولة الجزائري في أحد قراراته على حماية البيئة والمحيط، مرتكز على أن إنشاء مفرغة عمومية في وسط سكاني دون احترام شروط دفتر الأعباء واتخاذ الإجراءات الملائمة لتجنب المساس بسلامة المحيط والأشخاص يعد مخالفة لقانون البيئة ويترتب عليه غلق المفرغة العمومية نهائيا.²

وبالتالي، فإن التخطيط يعد إحدى الوسائل والأساليب المستعملة من الإدارة وهي وسيلة للتشاور وإشراك كل الفاعلين في اتخاذ القرارات المتعلقة بتسيير معين، وعليه، فإن إدماج عنصر البيئة في التخطيط الوطني يؤدي إلى ضبط النشاطات الملوثة والخطيرة، ويهدف إلى الموازنة بين التنمية الاقتصادية والبيئية وذلك من أجل تسهيل اتخاذ القرار بعقلانية ومراعاة واعتبارا لكل قطاع.

ب: المبادئ العامة للتدخلية الردعية الوقائية:

يقصد بالمبادئ التدخلية اتخاذ جملة من التدابير والإجراءات العلاجية والردعية التي توقف المصادر الرئيسية التي يشكل استمرارها مساس بالأمن الإنساني في شقه الصحي والغذائي وموتا محققا للإنسان والبيئة معا، والمتمثلان في مبدأ الاستبدال ومبدأ الملوث الدافع.

وبالتالي، ومن أجل التعرف على هذه المبادئ التدخلية الردعية الوقائية، والوقوف على مدى مساهمتها في حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، سنتطرق أولا إلى مبدأ الاستبدال، ثم نتطرق ثانيا إلى مبدأ الملوث الدافع، ثم نتطرق ثالثا إلى مبدئي الحيطة والنشاط الوقائي.

1- مبدأ الاستبدال:

يقضي مبدأ الاستبدال، العمل على استبدال أي عمل مضر بالبيئة بآخر يكون أقل خطرا عليها ويختار هذا الأخير ولو كانت تكلفته مرتفعة، ما دامت مناسبة للقيم البيئية محل الحماية،³ والذي يتجلى

¹ - ونوقي جمال، تعزيز حماية البيئة من خلال آليات الضبط الإداري، المجلة الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، الجزائر، المجلد 12، العدد 05، 2020، ص ص 286، 287.

² - مجلس الدولة، الغرفة الثالثة، القرار رقم 032758 مؤرخ في 2007/05/23، مجلة مجلس الدولة، العدد رقم 09، 2007، ص 94.

³ - منصر نصر الدين، المبادئ العامة لقانون البيئة كآلية ...، مرجع سابق، ص 191.

في إطار حماية الهواء والجو، من خلال حرص المشرع الجزائري على إلزام الوحدات الصناعية بالعمل على اتخاذ كل التدابير اللازمة والملائمة لتقليل أو الكف عن استعمال المواد المتسببة في إفقار طبقة الأوزون.¹

وتطبيقا لذلك نسجل تخصيص مجمع الإسمنت ومشتقاته للشرق، غلafa ماليا ضخمة للمحافظة على البيئة قدر بـ: 7.5 مليار دينار، لتزويد فرعه بمصاف جديدة لتتقية الغبار المنبعث منها، قصد الحد من مخلفات مصانع الإسمنت من غبار وأتربة والتي تسبب الأمراض التنفسية وهاك المحاصيل.²

2- مبدأ الملوث الدافع:

يقصد بمبدأ الملوث الدافع، تحمل كل شخص يتسبب نشاطه أو يمكن أن يتسبب في إلحاق الضرر بالبيئة، نفقات كل تدابير الوقاية من التلوث والتقليل منه وإعادة الأماكن وبيئتها إلى حالتها الأصلية،³ والذي تستمد منه السياسة الجبائية البيئية فلسفتها، التي تتضمن ضرائب متنوعة، كآلية لردع الملوثين والتأثير على سلوكهم باللجوء إلى المواد والنشاطات الغير ملوثة، من خلال تأسيس رسم على النشاطات الملوثة أو الخطيرة للبيئة حسب تقسيمات المنشآت المصنفة،⁴ وبالمقابل تستفيد من حوافز مالية وجمركية المؤسسات الصناعية التي تستورد التجهيزات التي تسمح في سياق صناعيتها أو منتجاتها بإزالة أو تخفيف ظاهرة الاحتباس الحراري والتقليل من التلوث بكل أشكاله.⁵

يتم تطبيق هذا المبدأ، من خلال الاستناد إلى قاعدة المسؤولية لتحديد أساس التعويض عن الضرر وفقا لمبدأ الغنم والغرم،⁶ والذي يعني الارتباط بين المنافع والأعباء، فيتحتّم على الجماعة التي تعود عليها المنافع والفوائد والمغانم من الأعمال والنشاطات الإدارية أن تتحمل في مقابل المغانم والثمار والفوائد التي جنتها من هذه الأعمال الضارة، عبء دفع التعويض للمضرور باسم الجماعة من الخزينة العامة، والتي تتكون من مجموع الضرائب والرسوم التي يدفعها ويقدمها أفراد هذه الجماعة، والدولة

¹ - المادة 46 من القانون رقم: 10-03.

² - منصر نصر الدين، المبادئ العامة لقانون البيئة كآلية ...، مرجع سابق، ص ص 191، 192.

³ - المادة 03 من القانون رقم: 10-03.

⁴ - ونوقي جمال، مرجع سابق، ص 289.

⁵ - المادة 76 من القانون رقم: 10-03.

⁶ - بوحزمة كوثر، مداح حاج علي، فعالية الجبائية البيئية في حماية البيئة من تلويث المنشآت المصنفة، مجلة البشائر الاقتصادية، جامعة طاهري محمد بشار، الجزائر، المجلد 06، العدد 02، 2020، ص 327.

ممثلة لها تتحمل مسؤولية نتائج مغانمها،¹ غير أن تطبيقه يعرف العديد من الصعوبات كونه يتميز بالطابع العام ولا يتم في كثير من الأحيان تحديد هوية الملوّثين.²

يعتمد على نظام الإلزام، والذي يعني إجبار الأفراد والمنشآت بالقيام بعمل إيجابي أو القيام بأعمال معينة تستهدف حماية البيئة ومنع الإضرار بها أو تلويثها، حيث يلزم فيه المتسبب في الضرر البيئي بإعادة الحال إلى ما كانت عليه قبل وقوع الضرر،³ حيث يتعين على ربان كل سفينة تحمل بضائع خطيرة أو سامة أو ملوثة، أن يبلغ عن كل حادث ملاحي يقع في مركبه ومن شأن هذا الحادث أن يهدد بتلويث أو إفساد الوسط البحري والمياه والسواحل الوطنية، ضف إلى ذلك، في حالة وقوع عطب أو حادث في المياه الجزائرية، لكل سفينة أو طائرة أو آلية أو قاعدة عائمة تنقل أو تحمل مواد ضارة أو خطيرة أو محروقات، ومن شأن ذلك أن يشكل خطرا كبيرا يصعب دفعه، ومن طبيعته إلحاق الضرر بالساحل والمنافع المرتبطة به، يعذر صاحبها حسب الحالة باتخاذ كل التدابير اللازمة لوضع حد لهذه الأخطار، وفي حالة عدم جدى هذا الإعذار، أو لم يسفر عن النتائج المنتظرة في الآجال المحددة، أو في حالة الاستعجال، تأمر السلطة المختصة بتنفيذ التدابير اللازمة على نفقة المالك.⁴

3-مبدأي الحيلة والنشاط الوقائي:

يقصد بمبدأ النشاط الوقائي وتصحيح الأضرار البيئية، استعمال أحسن التقنيات المتوفرة وبتكلفة اقتصادية مقبولة، إذ يلزم كل شخص يمكن أن يلحق نشاطه ضررا بالبيئة مراعاة مصالح الغير قبل التصرف،⁵ حيث يلزم كل منتج أو حائز للنفايات اتخاذ كل الإجراءات لتفادي إنتاج النفايات، باعتماد استعمال تقنيات أكثر نظافة وأقل إنتاجا للنفايات، والامتناع عن تسويق المواد المنتجة للنفايات غير القابلة للانحلال البيولوجي، وعن استعمال المواد التي قد تشكل خطرا على الإنسان، خاصة عند صناعة

¹ - الصادق بولعراوي، المسؤولية الإدارية عن أعمال الضبط الإداري، أطروحة مقدمة لنيل درجة دكتوراه علوم في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الأخوة منتوري، قسنطينة، الجزائر، 2016، 2017، ص ص 172، 173.

² - بوحزمة كوثر، مداح حاج علي، مرجع سابق، ص 327.

³ - ونوقي جمال، مرجع سابق، ص 286.

⁴ - المواد 56، 57 من القانون رقم: 10-03.

⁵ - المادة 03 من القانون رقم: 10-03.

منتجات التغليف،¹ ضف إلى ذلك، يلزم بالتصريح لوزير البيئة بالمعلومات المتعلقة بطبيعة وكمية وخصائص النفايات، أما النفايات المنزلية يلزم كل حائز استعمال نظام الفرز والجمع والنقل الموضوع تحت تصرفه من طرف البلدية،² بل أكثر من ذلك، تم حظر إعادة استعمال مغلفات المواد الكيميائية لاحتواء مواد غذائية مباشرة، كما يحظر استعمال المنتجات المرسكلة، في صناعة المغلفات المخصصة لاحتواء مواد غذائية مباشرة أو في صناعة الأشياء المخصصة للأطفال.³

بينما يقصد بمبدأ الحيطة، ألا يكون عدم توفر التقنيات نظرا للمعارف العلمية والتقنية الحالية، سببا في تأخير اتخاذ التدابير الفعلية والمتناسبة، للوقاية من خطر الأضرار الجسيمة المصرة بالبيئة، ويكون ذلك بتكلفة اقتصادية مقبولة،⁴ بمعنى اتخاذ تدابير فعلية ومتناسبة لوقاية البيئة قبل القيام بأي مشروع أو نشاط، ومثال هذه التدابير نجد نظام دراسة التأثير، كإجراء قبلي تخضع إليه جميع أشغال وأعمال التهيئة أو المنشآت الكبرى التي يمكن بسبب أهميتها وأبعادها وأثارها أن تلحق ضررا مباشرا أو غير مباشر بالبيئة، لا سيما تلك المتعلقة بالصحة العمومية والفلاحة والمساحات الطبيعية وغيرها.⁵ لكن يجب التفرقة بين كل من مبدأ الوقاية والحيطة، على الرغم من أنهما يشتركان في العمل على منع وقوع الأضرار البيئية، فالضرر الذي يهدف مبدأ الحيطة إلى الحيلولة دون وقوعه يستعصي تأكيده على المعرفة العلمية المتاحة، أو تحديد آثاره ونتائجه على البيئة إذا وقع، بينما في الوقاية يكون هناك يقين علمي فيما يتعلق بطبيعة وآثار الضرر الذي يمكن أن يحدث وحتمية وقوعه، وبذلك محاولة التقليل من احتمالية وقوعه وتقليل أثره.⁶

جـ: المبادئ العامة المحافظة على البيئة:

تقوم حماية البيئة كونها أحد عناصر النظام العام الحديثة، على مبادئ عامة تهدف إلى المحافظة عليها على حالتها الطبيعية البيولوجية، لأن في المحافظة على بيئة طبيعية وعلى التنوع البيولوجي

¹ - المادة 06 من القانون رقم 19-01 مؤرخ في 12 ديسمبر سنة 2001، يتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها، ج ر ج ج، العدد 77، الصادرة في 15 ديسمبر سنة 2001.

² - منصر نصر الدين، المبادئ العامة لقانون البيئة كآلية ...، مرجع سابق، ص ص 190، 191.

³ - المواد 09، 10 من القانون رقم 19-01.

⁴ - المادة 03 من القانون رقم: 10-03.

⁵ - منصر نصر الدين، المبادئ العامة لقانون البيئة كآلية ...، مرجع سابق، ص 189.

⁶ - جيلالي قرميط، الطيب ولد عمر، مرجع سابق، ص 1754.

الذي يتحكم في تنوعها وامتدادها وتطورها، محافظة على الإنسان واستمراريته في التمتع بالموارد الطبيعية دون اسراف في التمتع بها أو استنزافها، وذلك بهدف المحافظة عليها للأجيال المستقبلية. وعلى هذا الأساس، نتناول أولاً مبدأ المحافظة على التنوع البيولوجي، ثم نتطرق ثانياً إلى مبدأ عدم تدهور الموارد الطبيعية.

1-مبدأ المحافظة على التنوع البيولوجي:

عمدت معظم دول العالم إلى منع المساس بالتنوع البيولوجي لما له من أهمية لضمان التوازن البيئي، والأمن الغذائي ومنع تدهور الغطاء النباتي واستنزاف الثروات الغابية،¹ هذا المبدأ ينبغي بمقتضاه، على كل نشاط تجنب إلحاق ضرر بالتنوع البيولوجي،² حيث عرف في قانون حماية الموارد البيولوجية بأنه، المواد الجينية أو الأجسام أو العناصر منها أو المجموعات أو كل عنصر حيوي آخر من الأنظمة البيئية والتي تكون ذات قيمة فعلية أو محتملة للبشرية في المستقبل.³

تلعب الغابات أيضاً دور فعال في عملية التوازن البيئي لما تحتويه من ثروات نباتية، وحيوانية باعتبارها الملاذ الطبيعي للحيوانات والطيور، الأمر الذي يجعلها أهم مكان يحتوي على تنوع بيولوجي كبير، وبذلك يجب حماية الغابات من كل أشكال التدهور والوقاية من الحرائق والتشجيع على تنمية الثروة الغابية وتوسيعها واستغلالها مع وضع جهاز متخصص وفعال لمراقبة التجاوزات التي يمكن أن تحدث ومعاينة المخالفات وهذا ما يسمى بالضبط الغابي.⁴

2-مبدأ عدم تدهور الموارد الطبيعية:

يؤدي الضياع الذي يصيب الموارد الطبيعية بسبب سياسة التنمية الاقتصادية والاجتماعية المتبعة إلى خسائر اقتصادية وبيئية كبيرة في غالب الأحيان، والذي سيؤدي إلى نضوبها، وأهم الموارد الطبيعية الذي يصيبها الاستنزاف هي الموارد المائية، وعليه، يعتبر مبدأ عدم تدهور الموارد الطبيعية،

¹ -منصر نصر الدين، المبادئ العامة لقانون البيئة كآلية ...، مرجع سابق، ص 186.

² -المادة 03 من القانون رقم 03-10.

³ -المادة 02 من القانون رقم 14-07 مؤرخ في 09 أوت سنة 2014، يتعلق بالموارد البيولوجية، ج ر ج ج، العدد 48، الصادرة في 10 أوت سنة 2014.

⁴ -رمضاني بوراس، شول بن شهرة، مجالات حماية التنوع البيولوجي في التشريع الجزائري، مجلة الحوار الفكري، جامعة أحمد دراية، أدرار، الجزائر، المجلد 12، العدد 14، 2017، ص 234.

من أهم المبادئ المعول عليها للحفاظ على العناصر الطبيعية وعدم استنزافها،¹ والذي ينبغي بمقتضاه، تجنب إلحاق الضرر بالموارد الطبيعية، كالماء والهواء والأرض وباطن الأرض والتي تعتبر في كل الحالات، جزءا لا يتجزأ من مسار التنمية، والتي يجب ألا تؤخذ بصفة منعزلة في تحقيق تنمية مستدامة.²

فإن الهدف الأساسي للتنمية المستدامة، هو الوفاء بحاجات البشر وتحقيق الرعاية الاجتماعية على المدى الطويل، مع الحفاظ على الموارد البشرية والطبيعية ومحاولة الحد من التدهور البيئي، والذي لا يمكن بلوغه إلا عند التوصل إلى إيجاد توازن ديناميكي بين التنمية الاقتصادية والاجتماعية من جهة، وإدارة الموارد وحماية البيئة من جهة أخرى،³ وهو ما حرص عليه المشرع الجزائري الذي ربط حماية البيئة بالتنمية المستدامة، والتي تعني التوفيق بين تنمية اجتماعية واقتصادية قابلة للاستمرار وحماية البيئة، أي إدراج البعد البيئي في إطار تنمية تضمن تلبية حاجات الأجيال الحاضرة والأجيال المستقبلية.⁴

الفرع الثاني: حماية النظام العام العمراني

لقد ثار جدل فقهي بخصوص المحافظة على جمال المدن، التي تتمحور حول مدى اعتباره من عناصر النظام العام، بما يبرر تدخل سلطات الضبط الإداري من أجل حمايته والمحافظة عليه، لكن لم يتم الاعتراف بجمال الرونق والمظهر كعنصر حديث للنظام العام، يخول على أساسه للسلطات المختصة التدخل بشكل مباشر، بل تم ذلك بشكل تدريجي على مرحلتين رئيسيتين تعكس توجهين مختلفين في الرأي.

المرحلة الأولى التي تعكس التوجه الأول، الذي يرى وقف الاعتراف بجمال الرونق والمظهر على عناصر النظام العام التقليدية المتمثل في الأمن العام، الصحة العامة والسكينة العامة، وحسب هذا التوجه لا تتدخل سلطات الضبط الإداري المختصة إلا إذا كان المساس بجمال الرونق والرواء

¹ - منصر نصر الدين، المبادئ العامة لقانون البيئة كآلية ...، مرجع سابق، ص 184.

² - المادة 03 من القانون رقم: 10-03.

³ - عايدة مصطفى، تكريس مبدأ التنمية المستدامة في الحماية القانونية للبيئة في الجزائر، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة الجزائر، المجلد 10، العدد 18، 2018، ص 364.

⁴ - المواد 03، 04 من القانون رقم: 10-03.

مرتبطا بإحدى العناصر الكلاسيكية السابقة، ووجود نصوص قانونية خاصة،¹ بينما المرحلة الثانية المكرسة للتوجه الثاني، والتي أرساها مجلس الدولة الفرنسي في قراره سنة 1936 في قضية "اتحاد مطابع باريس"،² وأشار الحكم صراحة إلى حق سلطة الضبط في اتخاذ الإجراءات التي تقتضيها صيانة النظام والسكينة والصحة العامة وجمال الرواء.³

وبالتالي، سنتطرق أولا إلى أهمية الاهتمام بالمجال العمراني وعلاقته بالأهداف الأخرى للضبط الإداري، ثم نتطرق ثانيا إلى تطور أساليب التدخل للمحافظة على النظام العام العمراني.

أولاً: أهمية الاهتمام بالمجال العمراني وعلاقته بالأهداف الأخرى للضبط الإداري:

هناك قوانين خاصة نصت على ضرورة الحفاظ على جمال المدن وعلى تصنيف المساحات الخضراء فيها، وعلى كفاءات حماية البيئة ومخططات التصرف في النفايات الصلبة، فضلا عن التنظيمات المتعلقة بمنع وضع الملصقات الانتخابية أو الشعارية إلا في الأماكن المخصصة لها احتراماً لقدسية المدينة وجمالها واحتراماً للنظام والقانون، وهي كلها تطبيقات عملية لفكرة النظام العام الجمالي.⁴

وعلى هذا الأساس، وجب تبين أهمية الاهتمام بالمجال العمراني، ثم علاقة حماية النظام العمراني بأهداف الضبط الإداري.

أ: أهمية الاهتمام بالمجال العمراني:

¹ - مريم بن عباس، مرجع سابق، ص 200.

² - والذي تتلخص وقائعه في أن الجهة الإدارية سبق لها أن أصدرت لائحة تحضر توزيع الإعلانات على المارة في الطرق العامة نظراً لأن القائنها بعد الاطلاع عليها يسبب تشويهاً للمنظر العام الجمالي الذي يجب المحافظة عليه، حيث أباح هذا القرار لسلطات الضبط الإداري التدخل في سبيل المحافظة على النظام العام العمراني، من خلال الحالات التي يرخّص لها القانون بموجب نصوص خاصة، أنظر: جلطي أعمر، الأهداف الحديثة للضبط ...، مرجع سابق، ص 77.

³ - فراحي عشور، مرجع سابق، ص 135.

⁴ - عمري أحمد، عليان بوزيان، سلطات الضبط الإداري في مجال حماية النظام العام البيئي، مجلة البحوث العلمية في التشريعات البيئية، جامعة ابن خلدون تيارت، الجزائر، المجلد 07، العدد 02، 2017، ص 5.

أدى التوسع العمراني المتزايد إلى التأثير بصورة مباشرة على المسافات المفتوحة فظهرت المدينة مزدحمة بالسكان والأبنية الحديثة المرتفعة، مما أثر على الأبنية الأثرية، التي يجب المحافظة عليها، ومن ثم حصول الإنسان على الراحة النفسية والفنية عند مشاهدة هذه الآثار التاريخية والفنية، ما أدى إلى زيادة المدافعين عن ضرورة حماية القيم الجمالية والفنية،¹ حيث تعتبر أهمية جمالية المدن، بوصفه عنصرا من عناصر النظام العام، وأهمية مكافحة التلوث البصري بوصفه نوعا من أنواع التلوث البيئي، نوع من التوضيح للعلاقة التي تربط كلا من عناصر النظام العام ببعضها البعض، ما يجعل الاعتداء على أحدها اعتداء على العنصر الآخر، كون قضية حماية النظام العام الجمالي تستحق كل الاهتمام.

تعتبر فكرة النظام العام الجمالي أمرا مبتكرا لم يتسرب مضمونه في القانون الإداري إلا حديثا، والذي على أساسه يهدف الضبط العمراني إلى الحد من التجاوزات التي يمكن أن تطال مجال البناء، كقيد على سلطان الإرادة في استعمال واستغلال الحق في السكن وتنظيم اقتناؤه وتداوله²، في إطار قوانين البناء والتعمير؛ حيث تتعلق هذه المهمة، لمجابهة ما يعرف بالتلوث البصري، والذي بات اليوم أحد أمراض العصر، لما يخلفه من آثار سيئة على صحة الأفراد وسلوكهم في المجتمع، فحماية جمال ورونق المدن، من الملوثات البصرية، يعد أهم مطالب البيئة السليمة والنظام في المجتمع، ومن أهم واجبات هيئات الضبط الإداري في الوقت الحاضر.³

تكمّن أهم عناصر جمالية المدن، في حماية البيئة وعناصرها والتخطيط العمراني، الذي يعتبر الأساس الموجه لتصاميم المدن ضمن الإقليم الواحد، وأبرز ما يتميز به هو الدراسة المقارنة بين الأقاليم لبيان حالتها في نواحي عدة، منها الاقتصادية ومدى توافر الإمكانيات المتاحة، لأغراض التنمية، مع بيان نوعية مجالات العمل والإنتاج المتاحة فضلا عن مستوى الخدمات والمرافق العامة، وبغيا به

¹ - فوزي حسين سلمان الجبوري، مرجع سابق، ص ص 141، 142.

² - جلطي أمير، الأهداف الحديثة للضبط ...، مرجع سابق، ص 77.

³ - سجي محمد عباس الفاضلي، مرجع سابق، ص 132.

نكون أمام صور تلوث المدن،¹ والتمثلة في التلوث البصري والتلوث السمعي، واللذان يعدان من أخطر أنواع التلوث على الإطلاق وأشدّها تأثيراً على جمالية المدن ورونقها.

للتعرف على مدى استئصال هذا الغرض الجديد المتمثل في القيم الجمالية تقييد الحرية الفردية لا بد لنا من التعرف على أهم الحقوق والحريات التي ينصب عليها النشاط الضبطي بالنقيد والتنظيم لتحقيق هذا الغرض، ولا شك في أن أهم تلك الحقوق والحريات هو حق الملكية والحرية الاقتصادية الفرية وتشمل كذلك حرية الإعلام واللصق اللتين تعتبران من مظاهر حرية المطبوعات والنشر،² حيث عمدت الدولة إلى استهداف ضبط المجال العمراني وتنظيم المدن وممارسة الحق في البناء، كإجراءات وقائية قبلية تجنباً لفوضى العمران، من خلال مجموعة النصوص القانونية المتصلة بتنظيم استخدام الحيز المكاني، والتي ألزمت كل الهيئات المختصة بتنظيم هذا المجال بضرورة مراعاة شروط الصحة والسلامة والسكينة، وتناسق العمران تحقيقاً للبعد الجمالي وإضفاء الجمال والرونق على المدينة، والعمل على الحد من التوسع العمراني العشوائي، بفرض الضوابط والقيود القانونية حفاظاً على جمالية المدن.³

لم يعد حق الملكية حقاً مطلقاً بل أصبح في الوقت الحاضر يعتبر وظيفة اجتماعية تمارس في حدود أهداف المجتمع ومناهج الدولة ووفقاً لأحكام القانون، حيث لم تعد ذات طابع فردي وإنما وظيفة اجتماعية مؤداها اعتبار الفرد عضواً في الجماعة وأن انتفاعه بملكه يكون لصالح الجماعة أيضاً،⁴ عن طريق اتخاذ الإجراءات للمحافظة على ما هو قائم بجماله ورونقه، أو منع ما من شأنه إفساد ذلك مستقبلاً، كمنع وضع أشياء بالشرفات يمكن أن تسقط على المارة، أو منع لصق الإعلانات إلا في الأماكن المخصصة لها، ضف إلى ذلك، وسع في تفسير النظام العام إلى حماية المظهر العام وحماية

¹ حسام علي محمود، الأثر البيئي والجزائي لظاهرة الاعتداء على جمالية المدن (دراسة تأصيلية بين النص الجزائي والأثر البيئي)، مجلة كلية الإمام الكاظم (عليه السلام)، العراق، المجلد الرابع، العدد الثالث، سنة 2020، ص 149، 150.

² فوزي حسين سلمان الجبوري، مرجع سابق، ص 172.

³ حططاش عمر، تأثير سلطات الضبط الإداري على الحريات العامة...، مرجع سابق، ص 134.

⁴ فوزي حسين سلمان الجبوري، مرجع سابق، ص ص 172، 173.

الفن والثقافة والتراث القومي من العبث بمنع العبث بالآثار، والالتزام بنمط معين في المباني أو واجهات المنازل.¹

ب: علاقة حماية النظام العمراني بأهداف الضبط الإداري:

يعمل الضبط الإداري على الحفاظ على مقومات النظام العام بكل أبعاده، وبما أن النظام العام العمراني جزء من هذا النظام، فإن له علاقة بجميع عناصر النظام العام، والتي يسعى الضبط الإداري دوماً للحفاظ عليها، وتتأثر به وتتأثر فيه، حيث إذا تمت حمايتها ومراعاتها، ينتج عنه حفظ وصيانة النظام العام العمراني، وإذا ما تم إهدارها يتعرض هذا الأخير للانهيار.

وعليه، وجب التعرف على علاقة النظام العام العمراني بالعناصر التقليدية للضبط الإداري، ثم علاقة النظام العام العمراني بالعناصر الحديثة للضبط الإداري.

1- علاقة النظام العام العمراني بالعناصر التقليدية للضبط الإداري:

يرتبط النظام العام العمراني بعناصر الضبط الإداري التقليدية، المتمثلة في الأمن والصحة والسكنية العمومية، وهو ما يستدعي التعرف على هذه العلاقة من خلال التعرف أولاً على علاقة حماية النظام العام العمراني بحماية الأمن العام، ثم علاقته بحماية الصحة العامة، وأخيراً علاقته بحماية السكنية العامة، عن طريق نفس الهيئات الإدارية التي لها سلطات ضبط إدارية في هذا المجال.

1.1- علاقة حماية النظام العام العمراني بحماية الأمن العام:

ألقي المشرع مسؤولية المحافظة على أمن الأشخاص وممتلكاتهم على عاتق الدولة،² وذلك بتحقيق المصلحة الإنسانية العليا، عن طريق المحافظة على حياة الأشخاص وأموالهم وأعراضهم، خاصة من الأخطار الطبيعية التي تهدد بانهيار المباني القديمة أو المباني الحديثة المخالفة للمواصفات العمرانية والهندسية،³ حيث تشكل إجراءات الضبط الإداري العمراني، وسيلة قانونية تكفل توفير الأمن العام في الدولة، عن طريق تنظيم البناء داخل المدن والوسائل المستخدم فيه وطرق الرقابة

¹ - الصادق بولعراوي، مرجع سابق، ص ص 43، 44.

² - المادة 28 من التعديل الدستوري لسنة 2020، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442.

³ - عطاب يونس، دور الضبط الإداري في الحفاظ على النظام العام العمراني، رسالة مقدمة للحصول على شهادة الدكتوراه في الحقوق ل.م.د، تخصص قانون عام معمق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أحمد دراية - أدرار - الجزائر، 2020، 2021، ص 63.

عليه،¹ ضف إلى ذلك، تعمل رقابتها اللاحقة لحماية الأمن العام عن طريق التأكد من مطابقة البناءات والمنشآت للأصول الفنية الصحيحة والقواعد السليمة في البناء والتعمير،² من خلال إمكانية رفض رخصة البناء أو رخصة التجزئة إذا كانت البناءات من طبيعتها أن تمس بالسلامة أو الأمن.³

وبالتالي، يعد الأمن العام المحرك الأساسي تطور النظام العام العمراني، إذ يؤثر على تماسكه ويعمل على حمايته من خلال ضمان أمن الأشخاص والممتلكات، ويتأثر هو الآخر بالنظام العام العمراني الذي يعمل رقابته القبلية على تشييد البناءات بالإضافة إلى رقابته اللاحقة على تشييد هذه البناءات من خلال الوقوف على مدى احترام مقاييس الأمن والأمان فيها.

2.1- علاقة حماية النظام العام العمراني بحماية الصحة العامة:

يلعب الضبط الإداري العمراني دور في ضمان سلامة بناء المساكن، بحيث يعمل على التأكد من توافرها على الشروط الصحية اللازمة للأفراد الذين يسكنون بها، وذلك بهدف منع تعرضهم للأمراض والأوبئة الخطيرة،⁴ حيث يضمن التخطيط الصحي في إطار التنمية الاقتصادية والاجتماعية والمخطط الوطني لتهيئة الإقليم، التوزيع المتناسق والعادل والعقلاني للموارد البشرية والمادية على أساس الاحتياجات الصحية بالنظر إلى التطور الديموغرافي والأنماط الوبائية، ويرتكز في ذلك على الخريطة الصحية ومخطط التنظيم الصحي.⁵

منح القانون صراحة كل من الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي سلطة حظر الإقامة أو السكن في البناءات القديمة إذا كانت لا تتوافر فيها الشروط الصحية المطلوبة،⁶ وبذلك تعد حماية الصحة كل التدابير الصحية والاقتصادية والاجتماعية والتربوية والبيئية الرامية إلى الحد أو القضاء

¹ - ديلمي عبد الله، سلطة الضبط الإداري في المحافظة على الطابع العمراني للمدينة وفقا للتشريع الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه علوم في الحقوق، تخصص القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أحمد دراية -أدرار-الجزائر، 2020، 2021، ص 56.

² - عتاب يونس، مرجع سابق، ص 63.

³ - المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 91-175، يحدد القواعد العامة للتهيئة والتعمير والبناء، ج ر ج ج، العدد 26، الصادرة في 01 جوان 1991.

⁴ - ديلمي عبد الله، مرجع سابق، ص 57.

⁵ - المادة 07 من القانون رقم 18-11.

⁶ - المادة 61 من المرسوم التنفيذي رقم 91-175.

على الأخطار الصحية، خاصة المرتبطة بالبيئة وذلك بغرض الحفاظ على صحة الشخص والجماعة،¹ حيث يتعين على الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي ومسؤولي الهيئات العمومية والخاصة، في إطار اختصاصهم وبالاتصال مع مصالح الصحة، تنفيذ التدابير والوسائل الضرورية بشكل دائم لمكافحة الأمراض المتوطنة ونفاذي ظهور الأوبئة والقضاء على أسباب الوضعية الوبائية.²

وعلى هذا الأساس، يقرر والي الولاية تنظيم حملة قتل الكلاب المتشردة داخل المحيط العمراني عبر كافة بلديات الولاية، أنظر (الملحق رقم 14)، ويعمل في نفس الإطار رئيس البلدية بموجب قرار إداري ضبطي، ينظم من خلاله حملة لإبادة الكلاب المتشردة والحيوانات الضالة عبر تراب البلدية، أنظر (الملحق رقم 15)، وذلك لحماية النظام العام في جانب الصحة العامة في المجال العمراني، ضف إلى ذلك، يمنع تجول المواشي داخل المناطق العمرانية، الحضرية وكذا وسط التجمعات السكانية لبلديات الولاية. أنظر (الملحق رقم 16).

3.1- علاقة حماية النظام العام العمراني بحماية السكن العامة:

يهدف الضبط الإداري في مجال التعمير إلى حماية السكن العامة عن طريق مراعاة مسافة بين المنشآت وتصميمها بشكل معين يمنع وصول الضوضاء إلى الجيران، إذ لا يمكن منح رخصة بناء تخصص للسكن نظرا لمتطلبات طمأنينة السكان إذا كان بعدها عن الطرق يقل عن المسافات المحددة في قانون التهيئة والتعمير، كما يمكن رفض رخصة البناء إذا كانت البنايات نظرا لموقعها يمكن أن تتعرض لأضرار خطيرة يتسبب فيها الضجيج على وجه الخصوص، كما تتوقف رخصة بناء مؤسسات صناعية على اشتراط تدابير ترمي إلى التقليل من مستوى الضجيج.³

2- علاقة النظام العام العمراني بالعناصر غير التقليدية للضبط الإداري:

توجد علاقة ترابط بين النظام العام العمراني وعناصر النظام العام الحديثة، المتمثلة في الآداب العامة، والنظام العام البيئي والنظام العام التراث الثقافي، والتي تتجلى من خلال تحقيق الحماية العامة العمرانية والتي تحمي بطريقة غير مباشرة هذه الأبعاد، عن طريق حماية النظام العام العمراني في الدولة وعن طريق نفس الهيئات الإدارية التي لها سلطات ضبط إدارية في هذا المجال.

¹ - المادة 29 من القانون رقم 18-11.

² - المادة 35 من القانون رقم 18-11.

³ - عطاء يونس، مرجع سابق، ص 69.

1.2- علاقة حماية النظام العام العمراني بحماية الآداب العامة:

وبالنسبة للنظام العام العمراني، فإن الآداب العامة تجد نفسها عنصرا مكونا لهذا النظام، باعتبار أن هذا الأخير لا يكتمل دون وجود آداب تضبط سلوك المواطنين داخل المجمعات السكنية، بحيث يدفع الجانب الأدبي والأخلاقي للسكان إلى الحفاظ أكثر على رقى التعمير والمدينة، وذلك باحترام قواعد التهيئة والتعمير خصوصا متعلق منها بالنظافة.¹

2.2- علاقة حماية النظام العام العمراني بحماية النظام العام البيئي:

تتجلى العلاقة البيئية لجمال المدينة وروائها، من خلال المحافظة على تناسق البنايات وتزيين الشوارع والمساحات الخضراء والمحافظة على الهندسة القديمة للمدينة، فإن حماية المدينة تعتبر في نفس الوقت حماية للبيئة، لأن حماية البيئة مفهوم أوسع وأشمل من حماية المدينة وجماليتها، وأنه يدخل في ذلك كل الأعمال الرامية للمحافظة على جمال المدينة، كزراعة الطرق والميادين العامة ونشر الحدائق والمنتزهات وإيجاد مساحات خضراء والتي تقلل من القلق والضجيج خاصة في المدن المزدحمة،² ضف إلى ذلك، إخضاعها لنظام دراسة التأثير وموجز التأثير، والذي يعتبر وسيلة وقائية للبيئة، تقدر من خلاله مدى إمكانية وجود آثار سلبية للمشاريع على التوازن البيئي، كالمشاريع التنموية والمصانع وبرامج البناء والتهيئة التي تؤثر على الإطار المعيشي للإنسان وتوازن البيئة والموارد والفضاءات الطبيعية.³

3.2- علاقة حماية النظام العام العمراني بالنظام العام لحماية التراث الثقافي:

كما برزت علاقة وثيقة بين النظام العمراني وحماية التراث الثقافي، هذا الاهتمام هو وليد الوعي ببراء الرصيد الحضاري، وأن بقاياها لا تزال شاهدة على الأصالة والحضارة ومن الواجب الحفاظ عليها وصيانتها من التلف والزوال، من خلال بسط حماية قانونية لهذه الممتلكات بجملة من التدابير الإدارية واسعة لمراقبة الأشغال الممارسة في المناطق الثقافية المحمية، التي تشمل المواقع الأثرية والمعالم التاريخية، والتي تخضع للتسجيل في قائمة الجرد الإضافي، والتصنيف كممتلك ثقافي، وأخيرا الاستحداث في شكل قطاعات محفوظة والتي تمثل مجموعة عقارية كالقرى والمدن والمجمعات

¹ - المرجع نفسه، ص 73.

² - حططاش عمر، تأثير سلطات الضبط الإداري على الحريات العامة...، مرجع سابق، ص 139.

³ - ونوقي جمال، مرجع سابق، ص ص 286، 287.

السكنية التقليدية التي تكتسي بتجانسها ووحدتها المعمارية والجمالية أهمية تاريخية وفنية تبرر حمايتها،¹ ومن أبرز هذه القطاعات المحفوظة التي استحدثت في الجزائر، إنشاء القطاع المحفوظ لقصبة الجزائر²، والقطاع المحفوظ للمدينة العتيقة لقسنطينة³، وكذا القطاع المحفوظ لسهل وادي ميزاب⁴.

ثانيا: تطور أساليب التدخل للمحافظة على النظام العام العمراني:

استعملت الهيئات العمومية لمدة طويلة عقود التعمير كأسلوب للتدخل في المحافظة على النظام العام العمراني، لكن عقود التعمير التقليدية والمتمثلة في شهادة التعمير ورخصتي التجزئة والبناء، والتي لم تحقق الغرض من الرقابة على عمليات البناء لحماية المنظر الجمالي للمدينة، على اعتبار أن للمالك كأصل عام، كامل الحرية في استعمال العقار الذي يملكه والتصرف فيه، وممارسة الأنشطة العمرانية التي يراها مناسبة لتحقيق مصلحته الخاصة في البناء، لكن هذه الحرية تخضع لقيود مختلفة لحماية النظام العام العمراني، وعدم تعرضه مع نظيره البيئي، وتطورت أساليب الرقابة على عمليات البناء للمحافظة على جمالية المدن ورونقها، وذلك للحد من البناءات الفوضوية وتلك الغير مشروعة، سواء تلك المتممة أو الغير متممة.

وعلى هذا الأساس، نتطرق أولا إلى القواعد المستحدثة لتحقيق مطابقة البناءات وإتمام إنجازها، ثم نتطرق ثانيا إلى إجراءات تحقيق مطابقة البناءات وإتمام إنجازها.

أ: القواعد المستحدثة لتحقيق مطابقة البناءات وإتمام إنجازها:

حرص المشرع الجزائري على مطابقة البناءات وإتمام إنجازها بوضع قواعد تحدد ذلك، حيث يهدف إلى وضع حد لحالات عدم انتهاء البناءات، وتحقيق مطابقة تلك المنجزة أو التي هي في طور

¹ - عتاب يونس، مرجع سابق، ص ص 84، 85.

² - المرسوم التنفيذي رقم 05-173، مؤرخ في 09 ماي 2005، يتضمن إنشاء القطاع المحفوظ لقصبة الجزائر وتعيين حدوده، ج ر ج ج، العدد 34، الصادرة في 11 ماي 2005.

³ - المرسوم التنفيذي رقم 05-208، يتضمن إنشاء القطاع المحفوظ للمدينة العتيقة لقسنطينة وتعيين حدوده، المؤرخ في 04 جوان 2005، ج ر ج ج، العدد 39، الصادر في 07 جوان 2005.

⁴ - المرسوم التنفيذي رقم 05-209، يتضمن إنشاء القطاع المحفوظ لسهل وادي ميزاب وتعيين حدوده، المؤرخ في 04 جوان 2005، ج ر ج ج، العدد 39، الصادر في 07 جوان 2005.

الإنجاز، وتحديد شروط شغلها أو استغلالها، بل أكثر من ذلك، ترقية إطار مبني ذي مظهر جمالي ومهياً بانسجام، ووضع تدابير ردعية في مواجهة عدم احترام آجال البناء وقواعد التعمير.¹

صدر قانون مطابقة البناء وإتمام إنجازها، مستهدفا وضع حد لظاهرة البناءات الفوضوي العشوائي التي تهدد المجال العمراني، وترقية المظهر الجمالي للمدن خاصة ما تعلق بالبناءات غير المتممة الحائزة على الرخص، والتي لم يهتم أصحابها بالواجهة الخارجية لإعطاء صورة جمالية للمدينة، هذا القانون منح إمكانية استفادة أصحاب البناءات غير المتممة عند نهاية الآجال الممنوحة من رخصة إتمام الإنجاز، بل أكثر من ذلك، منح هذه الإمكانية أيضا حتى إلى أصحاب البناءات غير المتممة والذي لم يتحصل أصحابها على رخصة بناء من قبل من الحصول على رخصة إتمام الإنجاز على سبيل التسوية.

وبالتالي، نتطرق استحدث المشرع قسمين من الرخص، القسم الأول يتعلق بالرخصة التي يمكن الاستفادة منها بالنسبة للبناءات غير المتممة، بينما القسم الثاني فيتعلق بالرخص التي يمكن الاستفادة منها بالنسبة للبناءات المتممة.

1- الرخصة التي يمكن الاستفادة منها بالنسبة للبناءات غير المتممة:

بالنسبة للقسم الأول، يتضمن كل من رخصة إتمام الإنجاز، ورخصة البناء على سبيل التسوية، حيث عرفت رخصة إتمام الإنجاز، بأنها وثيقة التعمير الضرورية لإتمام إنجاز بناية قبل شغلها أو استغلالها، بينما يقصد بإتمام إنجاز البناءات، الإنجاز التام للهيكل والواجهات والشبكات والتهيئات التابعة لها، والذي يثبت عن طريق رخصة إتمام الإنجاز،² يمكن صاحب البناية غير المتممة والمتحصل على رخصة البناء، أن يستفيد من رخصة إتمام الإنجاز وفقا للكميات المنصوص عليها في هذا القانون.³

¹ - المادة 01 من القانون رقم 08-15 مؤرخ في 20 جويلية سنة 2008، يحدد قواعد مطابقة البناءات وإتمام إنجازها، ج ر ج ج، العدد 44، الصادرة في 03 أوت سنة 2008.

² - بدرة لعور، دور عقود التعمير المستحدثة في تكريس النظام العام العمراني الجزائري، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، العدد الثاني عشر، 2016، ص 138.

³ - المادة 19 من القانون رقم 08-15.

وعلى هذا الأساس، يكون صاحب البناء قد تحصل على رخصة البناء، غير أنه لم يتمكن من إتمام الإنجاز لسبب من الأسباب، وتصبح معها هذه الرخصة عديمة المفعول، أو قد لا يكون باستطاعة المعني طلب تجديدها لاعتبارات تتعلق بقواعد التعمير والبناء، بل أكثر من ذلك، تلك التي أتم صاحبها الإنجاز لكن مواصفات الإنجاز لا تتطابق مع الرخصة الممنوحة للمعني.¹

قياسا على رخصة البناء،² يمكن أن يستفيد صاحب البناية غير المتممة والذي لم يتحصل على رخصة البناء من قبل، من رخصة إتمام الإنجاز على سبيل التسوية، لكن وفق الشروط القانونية،³ والتي يكون فيها صاحب البناية غير حائز على أي سند للملكية وشرع في البناء بدون رخصة أو بسبب مخالفة المشروع لقواعد التعمير.⁴

يقع استصدار رخصة البناء على سبيل التسوية على عاتق المالك وصاحب المشروع، أي على كل من منحه القانون حق الحصول على رخصة بناء، ضف إلى ذلك، كل متدخل مؤهل.⁵

2-الرخص التي يمكن الاستفادة منها بالنسبة للبنىات المتممة:

بالنسبة للقسم الثاني، يتضمن كل من شهادة المطابقة، ورخصة إتمام الإنجاز على سبيل التسوية، والتي يمكن أن يستفيد صاحب البناية المتممة والمتحصل على رخصة بناء ولكنها غير مطابقة، من شهادة المطابقة حسب الكيفيات المحددة قانونا.⁶

تعتبر شهادة المطابقة من وسائل الرقابة البعدية في يد الإدارة تثبت إنجاز الأشغال طبقا للتصاميم المصادق عليها وفقا لأحكام رخصة البناء، وأداة قانونية لاستلام المشروع وتأكيد احترام قواعد التعمير، حيث أن الحصول عليها أمر وجوبي، تتعلق بالبنىات التامة الأشغال والمطابقة لرخصة البناء المتحصل

¹ - الشريف بحماوي، مجال تدخل قانون المطابقة (08-15) في تسوية البنىات الفوضوية، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، المجلد 06، العدد 11، 2014، ص 168.

² - بدرة لعور، مرجع سابق، ص 138.

³ - المادة 22 من القانون رقم 08-15.

⁴ - الشريف بحماوي، مرجع سابق، ص 168.

⁵ - بدرة لعور، مرجع سابق، ص 138.

⁶ - المادة 20 من القانون رقم 08-15.

عليها، وتلك غير المطابقة، وهو الحق الذي بمقتضاه يصبح من حق المتحصل عليها الربط بالطرق وشبكات الانتفاع العمومية.¹

أما بالنسبة لرخصة إتمام الإنجاز على سبيل التسوية، يمكن أن يستفيد صاحب البناية المتممة والذي لم يتحصل من قبل على رخصة للبناء منها، وحسب الكيفيات المحددة قانوناً،² بمعنى يكون صاحبها قد شرع في الإنجاز بدون رخصة، وقام بإتمام البناية، وقد تكون ملكية العقار بسند أو بدون سند، غير أنه لم يتمكن من الحصول على الرخصة.³

ب: إجراءات تحقيق مطابقة البناءات وإتمام إنجازها:

يشمل تحقيق المطابقة، البناءات غير المتممة التي تحصل صاحبها على رخصة بناء، والبناءات التي تحصل صاحبها على رخصة البناء، وهي غير مطابقة لأحكام الرخصة المسلمة، بالإضافة إلى البناءات المتممة، بالإضافة إلى تلك غير المتممة والتي لم يتحصل صاحبها على رخصة بناء.⁴

1- إيداع طلب تحقيق المطابقة:

يلزم مالكو وأصحاب المشاريع أو كل متدخل مؤهل بتقديم طلب إلى السلطات المعنية، من أجل تحقيق مطابقة البناءات المتممة أو التي هي في طور الإنجاز، في شكل تصريح في خمسة نسخ يقدم إلى رئيس البلدية المختص إقليمياً، حيث يلزم صاحب التصريح، في حالة عدم إتمام أشغال البناء أو إذا كانت غير مطابقة لرخصة البناء المسلمة، بوقف الأشغال فوراً ويبلغ رئيس البلدية المعني، الذي يسلمه شهادة توقيف الأشغال من أجل تحقيق المطابقة، بمعنى أنه بدون شهادة توقيف الأشغال لا يمكن لصاحب الطلب الاستفادة من تحقيق المطابقة، وفي حالة عدم الامتثال لهذه اللاتزامات، يقوم الأعوان المعينون لهذا الغرض بالمعينة وغلق الورشة مع تحرير محضر عدم المطابقة.⁵

يجب أن يرسل التصريح المرفق بالملف والرأي المعلن لمصالح التعمير التابعة للبلدية، إلى مصالح الدولة المكلفة بالتعمير على مستوى الولاية، والتي تقوم بجميع الموافقات والآراء من الإدارات

¹ - بكرة لعور، مرجع سابق، ص ص 134، 135.

² - المادة 21 من القانون رقم 15-08.

³ - الشريف بحماوي، مرجع سابق، ص 168.

⁴ - المادة 15 من القانون رقم 15-08.

⁵ - المواد 23، 24 من القانون رقم 15-08.

والمصالح والهيئات المؤهلة لإبداء رأيها المعلن،¹ حيث يتمحور دور اللجنة في دراسة ملفات البناء التي تعتبر رخصة البناء الخاصة بها من صلاحيات الوزير أو الوالي، بالإضافة إلى تلك التي تحمل خصوصيات، وقصد دراستها تقوم أمانة اللجنة بالحصول على جميع الآراء الخاصة بالإدارات والمصالح والهيئات المؤهلة قبل عرض الملف على اللجنة، حيث تبدي رأيها، دون تقرير قبول الملف من عدمه، إذ يعتبر دورها مساعدا وموجها للجنة الدائرة المكلفة بالبت في تحقيق مطابقة البناء،²

يجب أن تبت لجنة الدائرة في الطلب في أجل ثلاثة أشهر ابتداء من تاريخ إخطارها من طرف رئيس البلدية في مدى قابلية الحق في طلب تحقيق المطابقة، لكن عند حيازة صاحب الطلب لعقد ملكية أو شهادة حيازة أو أي عقد رسمي آخر، وعند مصادقة لجنة الدائرة على طلبه ترسل الملف إلى رئيس البلدية المعني، قصد إعداد إما رخصة بناء على سبيل التسوية أو رخصة إتمام إنجاز بناية أو شهادة تحقيق المطابقة، ويطلب من المعني استيفاء الملف، بينما عند حيازة صاحب الطلب لوثيقة إدارية سلمت له من طرف جماعة إقليمية، ورخصة للبناء، وفي حالة ما إذا شيدت البناية في إطار تجزئة دون غيرها، تأمر لجنة الدائرة بتحقيق عقاري لتحديد الطبيعة القانونية للعقار، والذي على إثره تقوم بإخطار السلطات المعنية قصد تسوية وضعية الوعاء العقاري، وإذا كانت البناية متممة، يجب على المالك أو صاحب المشروع إيداع ملف للحصول على شهادة المطابقة، أما إذا كانت البناية غير متممة الإنجاز، يجب على المعني إيداع ملف للحصول على رخصة إتمام الإنجاز.³

والملاحظ أن هناك حالات لا يكون فيها البناء موضوع تحقيق المطابقة، الأولى منها، تتعلق بالبنائات المشيدة دون رخصة بناء على قطعة أرض تابعة للأموال الوطنية العامة، باستثناء تلك التي يمكن إعادة تصنيفها، بينما تتعلق الحالة الثانية بتلك المشيدة بطريقة غير شرعية على قطعة أرض تابعة لمستثمرة فلاحية عمومية أو خاصة، بحيث تأمر لجنة الدائرة في الحالة الأولى، بتحقيق عقاري لتحديد وضعية قطعة الأرض، والذي على إثره تخطر، إما الوالي من أجل تسوية وضعية شغل الأرض عن طريق تسليم عقد، وفي هذه الحالة، يجب على صاحب التصريح أن يتقدم بطلب رخصة بناء على سبيل التسوية أو رخصة إتمام الإنجاز إلى رئيس البلدية المعني، وإما تخطر رئيس البلدية

¹ - المادة 28 من القانون رقم 08-15.

² - منصر نصر الدين، إجراءات وإشكالات تسوية البناء في إطار القانون 08-15، مجلة تشريعات التعمير والبناء، جامعة ابن خلدون، تيارت، الجزائر، المجلد 01، العدد 03، 2017، ص 183.

³ - المواد من 31-36 من القانون رقم 08-15.

المعني، من أجل القيام بهدم البناية، وفي المقابل تلزم لجنة الدائرة، بإعذار صاحب البناء غير الشرعي، من أجل إعادة الأماكن إلى حالتها الأصلية في آجال محددة،¹ وفي حالة عدم الامتثال، يتعين على العون المؤهل قانونا تحرير محضر إثبات المخالفة وإرساله إلى رئيس البلدية والوالي المختصين في أجل لا يتعدى اثنين وسبعين ساعة، وفي هذه الحالة، يصدر رئيس البلدية المختص قرار هدم البناء في أجل ثمانية أيام، ابتداء من استلام محضر إثبات المخالفة، وعند انقضاء المهلة المحددة، وفي حالة قصور رئيس البلدية المعني، يصدر الوالي قرار هدم البناية في أجل لا يتعدى ثلاثون يوما.²

2-الفصل في الطلب وطرق الطعن فيه:

تفصل لجنة الدائرة في نهاية أعمالها بإصدار قرار الموافقة أو قرار الموافقة المقيدة بشروط أو الرفض، والتي ترسل إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص إقليميا، ليسلم هذا الأخير لصاحب التصريح، حسب الحالة، إما رخصة البناء على سبيل التسوية أو رخصة إتمام الإنجاز أو شهادة مطابقة، هذه الأخيرة تمنح في إطار تسوية البناءات الفوضوية بناء على طلب مستوفي لكل الشروط، أنظر (الملحق رقم 17)، لكن في حالة الموافقة المقيدة بشروط، يقوم هذا الأخير في الأسبوع الذي يلي إخطاره من لجنة الدائرة، بتبليغ الشروط المسبقة لتسليم عقد تحقيق المطابقة للمصرح، أين يطلب منه رفع التحفظات في الأجل المحدد له، بحيث في حالة رفعها تسلم السلطة المعنية وثيقة تحقيق المطابقة وتعلم لجنة الدائرة بذلك.³

والملاحظ أن تقييم الأجل في رخصة إتمام الإنجاز يرجع إلى مهندس معماري بالنسبة للبنىات غير المتممة سواء المتحصل أصحابها على رخصة بناء أو لم يتحصل عليها من قبل، حسب حجم الأشغال الباقي إنجازها، يسري من تاريخ تبليغ المعني بها من طرف رئيس البلدية.⁴

أما في حالة الرفض وبعد استلامها لنتائج التحقيق والقرارات المتخذة بشأن البناية موضوع التصريح، ترسلها لجنة الدائرة إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني في أجل شهر واحد، هذا

¹ - المواد من 37-39 من القانون رقم 08-15.

² - الفقرة 1، 2، 3 من المادة 76 مكرر 4 من القانون رقم 90-29 المؤرخ في 01 ديسمبر سنة 1990 والمتعلق بالتهيئة والتعمير، المعدل والمتمم، بموجب القانون رقم 04-05.

³ - المواد 41-44 من القانون رقم 08-15.

⁴ - المادة 29 من القانون رقم 08-15.

الأخير ملزم بتبليغ المصرح بقرار الرفض المعلن، في أجل خمسة عشر يوما بعد استلامه، حيث يمكن للمصرح أن يودع طعنا مكتوبا لدى لجنة الطعن في أجل ثلاثون يوما ابتداء من تاريخ تبليغه بقرار الرفض، مرفقا بتبريرات قرار لجنة الدائرة مقابل وصل استلام، حيث يمكن للجنة الطعن القيام بكل التحقيقات التي تراها لاتخاذ القرار النهائي الذي يؤكد أو يعدل قرار لجنة الدائرة، وعند الانتهاء تبليغ قراراتها إلى لجنة الدائرة، والذي على أساسه تفصل لجنة الدائرة بصفة نهائية في طلب تحقيق المطابقة وتبلغ المعني، كما يمكنه الطعن في قرار لجنة الطعن الولائية، أمام المحاكم الإدارية المختصة إقليميا خلال الشهر الموالي لتبليغه بالقرار.¹

يلزم المستفيد من رخصة البناء على سبيل التسوية أو من رخصة إتمام الإنجاز، بإيداع طلب شهادة المطابقة، تحت طائلة سحبها منه في الآجال المحددة في الرخصة المسلمة، ويلزم صاحب رخصة إتمام الإنجاز بالانطلاق في أشغال إتمام الإنجاز في أجل ثلاثة أشهر ابتداء من تاريخ تسليم الرخصة، ضف إلى ذلك، هو ملزم على المحافظة على النظافة الدائمة للورشة والسهر على تصريف الفضلات والحصى والردوم ونقلها إلى المفرغة العمومية عند إتمام إنجاز البناية، وحفظ الجوار من جميع أشكال التلوث والأذى، بالإضافة إلى طلب تسليمه شهادة المطابقة، والتي تمنحه حق الربط بالطرق وشبكات الانتفاع العمومية.²

بينما في حالة التأكد من عدم مطابقة البناء لرخصة البناء المسلمة، يحرر العون المخول قانونا محضر معاينة المخالفة ويرسله إلى الجهة القضائية المختصة، ونسخة إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي المختصين في أجل لا يتعدى اثنين وسبعين ساعة، والتي تبت في الدعوى العمومية، إما القيام بمطابقة البناء أو هدمه جزئيا أو كليا في أجل تحدده، وفي حالة عد امتثال المخالف للحكم الصادر في الآجال المحددة، يقوم رئيس البلدية أو الوالي المختصين، تلقائيا بتنفيذ الأشغال المقررة على نفقة المخالف.³

لكن بالنسبة للبناءات المنتهية وغير المطابقة لرخصة البناء المسلمة، فإن رخصة البناء المعدلة أو شهادة المطابقة على سبيل التسوية، تبلغ لأصحاب الطلب من طرف السلطة المختصة بعد رفع

¹ - المواد 45-52 من القانون رقم 08-15.

² - المواد 53-61 من القانون رقم 08-15.

³ - المادة 76 مكرر 5 من القانون رقم 90-29.

التحفظات عند الاقتضاء، وفي الآجال التي تحددها اللجنة والتي تتحقق منها بعد دفع غرامة، حيث تقدر قيمتها بنسب مئوية مختلفة، وعلى العموم، عندما تتعلق المخالفة بالتعدي، فإن مساحة التراجع داخل الملكية قابلة للتسوية، ويتم تقدير الغرامة حسب المساحة المعتدى عليها وحسب استعمال البناية، بينما فيما يخص المساحة الخارجية التابعة للغير سواء كانت ملكية عمومية أو خاصة، فإنها تكون غير قابلة للتسوية ويجب أن تكون موضوع قرار بالهدم.¹

كما توجد مخالفات أخرى تتعلق بالفتحات، أو تتعلق بطوابق مضافة، أو بتجاوز مساحة شغل الأراضي، وعليه، فإن الواجهات المنجزة وغير المنصوص عليها في رخصة البناء والتي لا تمس بالجوار بالمجابهة المباشرة، تكون قابلة للتسوية مع دفع غرامة لكل واجهة، بينما تلك الواجهات التي تمس بالجوار بالمجابهة المباشرة، فهي غير قابلة للتسوية، وتتطلب الغلق، أما فيما يتعلق بمخالفة الطوابق المضافة، إذا كانت غير منصوص عليها في رخصة البناء المسلة ولا تخل بقواعد التعمير ومعايير البناء، تكون قابلة للتسوية مع دفع غرامة مقدرة، بينما إذا كانت تخل بقواعد التعمير لا سيما الجوار ومعايير البناء والأمن، فإنها غير قابلة للتسوية، وتكون موضوع قرار هدم، أما فيما يتعلق بمخالفة تجاوز مساحة شغل الأراضي، فالتى لا تخل بقواعد التعمير فهي قابلة للتسوية مع دفع الغرامة، بينما التي تخل بتلك القواعد لا سيما الجوار ومعايير البناء والأمن، فإنها غير قابلة للتسوية وتكون أيضا موضوع قرار هدم.²

يعد قرار يتضمن شهادة المطابقة على سبيل التسوية ويبلغ إلى صاحبه في أجل أقصاه ثمانية أيام من تاريخ تسليم وصل دفع الغرامة المالية للبلدية، بعد الحصول على الرأي بالموافقة الذي يتخذه الشباك الوحيد المختص،³ أنظر (الملحق رقم 18).

¹ - المواد 12، 14 من المرسوم التنفيذي رقم 22-55 مؤرخ في 02 فبراير سنة 2022، يحدد شروط تسوية البناءات غير المطابقة لرخصة البناء المسلمة، ج ر ج ج، العدد 09 الصادرة في 03 فبراير سنة 2022.

² - المواد 15، 16، 17 من المرسوم التنفيذي رقم 22-55.

³ - المواد 18، 19 من المرسوم التنفيذي رقم 22-55.

ينتهي مفعول إجراءات تحقيق مطابقة البناءات وإتمام إنجازها في أجل خمس سنوات من تاريخ النشر،¹ غير أن الملاحظ في هذا الشأن هو تمديد العمل بهذا القانون إلى غاية نهاية سنة 2024، بغرض الحد قدر الإمكان من المساس بجمالية المدن ورواءها.

المطلب الثاني: حماية النظام العام الاقتصادي

أدى التطور النظام الاقتصادي وارتباطه بالقوانين الاقتصادية بالنظام المتبع في التفكير، إلى تطوير مفهوم تدخل الدولة في هذا المجال والذي برز معه مفهوم النظام العام الاقتصادي إلى الوجود في حلة جديدة، تهدف إلى حماية الأداء التنافسي في السوق، عن طريق ضبط من نوع خاص، يستهدف تقييد بعض الحريات الاقتصادية، بهدف حماية النظام العام الاقتصادي في ظل الدولة المتدخلة.

وعلى هذا الأساس، أصبح النظام العام الاقتصادي في المجال العقدي، نظام عام إيجابي، فبدلاً من تحديد ما يجب الامتناع عنه في العقد، أصبح يهدف إلى تحديد ما يجب أن يتضمنه هذا العقد،² والذي ترتب عليه اتساع دور الدولة الحديثة بزيادة نطاق ولاية الضبط واتساعها مما أدى إلى نشوء نظام عام جديد هو النظام العام الاقتصادي،³ ارتبط دخوله في دائرة عناصر النظام العام بتطور وظيفة الدولة، حيث امتدت يدها لتنظيم المجال الاقتصادي، الذي أصبح أي اختلال قد يصيبه مساساً بالنظام العام.⁴

وبالتالي، وجب التطرق أولاً إلى أهمية الاهتمام بحماية النظام العام الاقتصادي وعلاقته بأبعاد الضبط الإداري، ثم نتناول ثانياً تطور النظام العام الاقتصادي والآثار المترتبة عنه.

الفرع الأول: أهمية الاهتمام بحماية النظام العام الاقتصادي وعلاقته بأبعاد الضبط الإداري:

¹ المادة 94 من القانون رقم 08-15.

² بوعريوة منصف، مرجع سابق، ص 54.

³ تريعة نواردة، مرجع سابق، ص 102.

⁴ مريم بن عباس، مرجع سابق، ص 201.

كان من الضروري الاهتمام بحماية النظام العام الاقتصادي، على اعتبار أن الحريات الاقتصادية تعد مجال لنشاط سلطات الضبط الإداري لارتباطها الوثيق بحياة الأفراد، لذا كان من البديهي تنظيم هذه الحريات بالشكل الذي يتوافق مع الحاجات الاقتصادية الاجتماعية المتطورة باستمرار، إذ تتدخل سلطات الضبط في هذا المجال متى خافت على الاستقرار الاقتصادي، وتلبية احتياجات الأفراد ومستلزماتهم الضرورية، سواء الوطنية منها أو المستوردة.

يستهدف النظام العام الاقتصادي إشباع حاجات ضرورية أو ملحة ينتج عن عدم إشباعها حدوث اضطرابات لا تقل في خطورتها عن الاضطرابات الخارجية، كما يتسم النظام العام الاقتصادي بمجموعة من الخصائص فهو نظام إيجابي لا سلبي بمعنى أنه يعتمد على تدخل الدولة لإقراره وهو كذلك نظام مادي واقعي ملموس وهو أيضا نظام حركي يتميز بعدم الثبات والاستقرار لأنه يتطور مع الظروف الاقتصادية والاجتماعية التي تسود الدولة ومن ثم فهو يتغير من زمن لآخر.¹

وعلى هذا الأساس، سنتطرق أولا إلى أهمية الاهتمام بحماية النظام العام الاقتصادي، ثم نتطرق ثانيا إلى علاقة النظام العام الاقتصادي بأبعاد الضبط الإداري.

أولاً: أهمية الاهتمام بحماية النظام العام الاقتصادي:

أخذ الاهتمام بحماية النظام العام الاقتصادي، أهمية كبيرة بالنسبة للدولة الجزائرية بعد الأزمة الاقتصادية التي أصابت البلاد جراء انهيار أسعار البترول، وما صاحبه من آثار كبيرة على القدرة الشرائية للمواطن وشلل شبه كلي للاقتصاد الوطني، إلا أن المتضرر الأكبر كان المجتمع الذي وجد نفسه حائر في مصيره في ظل هذه الظروف القاهرة، الأمر الذي ترتب عنه اضطرابات واخلال بالنظام العام في كافة ربوع الوطن، ومن هنا كانت أهمية الاهتمام بحماية النظام العام الاقتصادي في الدولة.

وعلى هذا الأساس، ومن أجل إبراز أهمية الاهتمام بحماية النظام العام الاقتصادي، من خلال إبراز التحول في فكرة تدخل الدولة في الجانب الاقتصادي، ثم تبين امتداد مجال النظام العام الاقتصادي والهيئات الضابطة له.

¹ - مهند قاسم زغير، مرجع سابق، ص 73.

أ: التحول في فكرة تدخل الدولة في الجانب الاقتصادي:

لم تعد الدولة تتدخل في تسيير النشاط الاقتصادي وتوجيهه، بل أصبحت طرفاً أو حكماً بين أطراف العلاقة الاقتصادية، وفضلت الاتجاه مباشرة إلى فك الارتباط مع القطاع العام، وتحرير رأس مال أغلب الشركات العمومية على القطاع الخاص، لتفادي آثار الأزمة، والذي هو جوهر سياسة التكيف الهيكلي التي تتبناها المؤسسات المالية الدولية وتفرضها على الدول النامية،¹ لقد أصبح المجال الاقتصادي موضوع يستوجب تدخل الدولة من أجل تنظيم النشاط الاقتصادي، إلا أن هذا التنظيم قد يهدد الحريات الاقتصادية لاتصاله بالسياسة الاقتصادية دائمة التغيير، مثل قانون المنافسة المنظم لحرية التجارة، وقانون حماية المستهلك الذي يهدف إلى الضبط الدقيق للسوق وتنظيم الحريات في المجال الاقتصادي، وبالتالي ظهر النظام العام الاقتصادي والذي على أساسه تتدخل سلطة الضبط في المجال الاقتصادي.²

يتعين على الدولة إعادة تكيف دورها مع أولويات التنمية، ولا يتوقف ذلك على مجرد رفع قيود الاحتكار عن القطاع الاقتصادي وتشجيع المبادرة الخاصة، بل يتعين عليها الحفاظ على ضمانات ممارسة الضبط الاقتصادي اتجاه المتعاملين عن طريق حماية مجموعة من المبادئ التي تقوم عليها ممارسة هذه الأنشطة، بالإضافة إلى حماية المستهلك تجسيدا للنظام العام الحمائي،³ حيث أخذت تتدخل بشكل سريع في شتى المجالات الاقتصادية فأخضعت حق الملكية لعدد من القيود الدستورية والقانونية كما فرضت قيوداً على حق العمل وإقامة المشروعات الخاصة، وفرض الضوابط والشروط على مزاوله المهن المختلفة مما أدى إلى تضيق طابع الممارسة الاقتصادية الفردية، وذلك بتنظيم النشاط الفردي وتقييده بقيد الترخيص.⁴

تم الاعتراف بوجود النظام العام الاقتصادي خاصة بعد التسليم بأن ترك الحرية المطلقة للأفراد في مباشرة النشاط الاقتصادي قد يعرض النظام العام الاقتصادي والمجتمع لمخاطر اقتصادية، وبذلك

¹ - سويلم محمد، مرجع سابق، ص 102، 103.

² - جلطي أعمر، الأهداف الحديثة للضبط ...، مرجع سابق، ص 71.

³ - شرفي بن يوسف، مرجع سابق، ص 793.

⁴ - فوزي حسين سلمان الجبوري، مرجع سابق، ص 167.

لم يبقى النظام العام منعزلاً عن النشاط الاقتصادي للأفراد، لكن هذا لا يعني أن حفظ النظام العام الاقتصادي يعكس تقييد النشاط بصفة مطلقة ومن دون ضمانات، لذلك كفل الدستور الحرية التجارية.¹ إن التحول إلى نظام يقوم على العرض والطلب وعلى المبادرة الحرة والتنافس بين المؤسسات، لا بد أن يكون له نتائج سلبية على المدى القريب والبعيد، مثل تراجع الأسعار الرسمية المعمول بها في السوق الموازية، وتزايد وتيرة أسعار السلع والخدمات المستوردة أو المحلية، كما قد يؤدي إلى ندرة بعض المواد لتبرير ارتفاع أسعارها، لذلك أقرت الدولة منح حق التدخل عن طريق التنظيم في أحوال معينة ومقتضيات محددة لتحديد الأسعار.²

هنا يبرز دور ومكانة حرية المنافسة في التطور الاقتصادي، وربطه بالاقتصاد الخارجي الذي يستلزم إزالة العقبات التي تعترض التبادل الحر والمنافسة، والذي يعني وجود الدولة عن طريق الرقابة الضبطية للسوق، ما يعكس تدخل سلطات الضبط الاقتصادي، لأن النظام العام الاقتصادي يتعدى المنافسة ليستغرق حماية المستهلك، وحماية المنتج وحفظ القدرة الشرائية بربط الجانب الاقتصادي مع الجانب الاجتماعي حسب قدرة الأفراد.³

ب: امتداد مجال النظام العام الاقتصادي والهيئات الضابطة له:

أثر تغير وظائف الدولة الاقتصادية، بتوليها وضع التوازنات والظروف الضرورية لممارسة الحريات والأنشطة الاقتصادية، حيث استحدثت هيئات جديدة عهد لها بمهمة الضبط الاقتصادي، لذلك وجد قانون المنافسة بهدف حماية المعادلة الاقتصادية، من خلال حماية المنافسة، وحماية المتعاملين الاقتصاديين، حالة دخولهم إلى السوق، بل أكثر من ذلك، حماية الطرف الضعيف في المعادلة الاقتصادية، والمتمثل في المستهلك، وعلى هذا الأساس، يعد قانون المنافسة أداة يقتضيها توجه الاقتصاد نحو العولمة وكضمان وضع لحماية أطراف العلاقة الاقتصادية خاصة المستهلك باعتباره الحلقة الضعيفة فيها.⁴

¹ - جلطي أعمر، الأهداف الحديثة للضبط ...، مرجع سابق، ص 73.

² - سويلم محمد، مرجع سابق، ص 115، 116.

³ - جلطي أعمر، الأهداف الحديثة للضبط ...، مرجع سابق، ص 74، 75.

⁴ - سويلم محمد، مرجع سابق، ص 117-121.

يعتبر قانون المنافسة قانوناً تنظيمياً، يظل في خدمة حماية المنافسة والنظام العام الاقتصادي، حيث لا يمكن فصل المنافسة عن النظام الاقتصادي العام، كونه في صميم القانون الاقتصادي، ربما لهذا السبب يعتبر التنظيم أسطورة للدولة، بمعنى أن السياسة العامة التي تحميها تلعب دوراً تنظيمياً ضرورياً للحفاظ على التوازن بين السوق والقيم الأخرى للمجتمع.¹

على هذا الأساس، نلاحظ امتداد النظام العام الاقتصادي إلى أبعاد أخرى غير اقتصادية، تتعلق بإشباع الحد الأدنى المعيشي للأفراد، فهي حاجات لا يستطيع الأفراد الاستغناء عنها، صنف إلى ذلك يهدف إلى حماية المستهلك والمنتج والمحافظة على القدرة الشرائية وتنظيم العلاقة بين المجال الاقتصادي والاجتماعي للأفراد إضافة إلى حماية الجانب التنافسي.²

انطلاقاً من هذا المفهوم، يوجد وجهين للنظام العام الاقتصادي والاجتماعي، الأول غايته خدمة توجهات الدولة الاقتصادية الاجتماعية ويسمى النظام العام الاقتصادي التوجيهي، أما الوجه الثاني فهو النظام العام الاقتصادي الحمائي التي ينصب جل اهتمامه في حماية الطرف الضعيف في العقد.³

ثانياً: علاقة النظام العام الاقتصادي بأبعاد الضبط الإداري:

يرتبط النظام العام الاقتصادي بالأبعاد الأخرى للضبط الإداري، سواء التقليدية منها المعروفة أو تلك المستحدثة في إطار نظرية الضبط الإداري، بحيث أن ممارسة الأنشطة الاقتصادية من قبل الأعوان الاقتصادية قد ينشأ عليه بعض الأضرار بالبيئة والتي تؤثر بدورها على صحة بني البشر، سواء من خلال الأغذية الملوثة التي يأكلها أو من خلال المواد الضارة التي يحتك بها الأفراد.

وعلى هذا الأساس، فإن النظام العام الاقتصادي تربطه علاقة تأثير متبادلة بالأغراض التقليدية أولاً، كما له علاقة تأثير بأبعاد أخرى غير تقليدية للضبط الإداري.

¹ - Mamadou Hady Galissa Diallo, La transposition du pouvoir administratif exorbitant en droit de la régulation économique, THESE Pour l'obtention du titre de Docteur en droit de l'Université Paris 1, école de droit de la sorbonne département de droit public et fiscal, universite paris i panthéon sorbonne, 2022, p 238.

² - محمد عبد الكريم شريف، مريوان صابر حمد، العناصر الحديثة للنظام العام في القانون الإداري، مجلة قه لاي زانست العلمية، الجامعة اللبنانية-أربيل، كوردستان، العراق، المجلد 06، العدد 04، 2021، ص ص 840، 841.

³ - إدريس رحموني، الصديق ريكلي، النظام العام المستحدث والأطراف الفاعلة في بلورته، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة الأخوة منتوري قسنطينة 1، الجزائر، المجلد 34، العدد 03، 2023، ص 505.

أ: علاقته بالأبعاد التقليدية للضبط الإداري:

للنظام العام الاقتصادي علاقة وطيدة مع الأغراض التقليدية للضبط الإداري، باعتبارها الأبعاد الأكثر تأثراً بالممارسات السلبية للعون الاقتصادي والتي تمس المجتمع في صحته وسلامته الجسدية، ضف إلى ذلك، سكينته، بل أكثر من ذلك، قد يصل الأمر إلى أحداث اضطرابات عامة تخل بالأمن العام.

1-علاقته بالأمن العام:

يتسع النظام العام في حدود معينة ليشمل عنصرا جديدا هو النظام العام الاقتصادي، والذي يستهدف اشباع حاجيات ضرورية أو ملحة، ينتج عن عدم اشباعها حدوث اضطرابات خارجية، فالكثير منها تكون ذات أسباب اقتصادية، أي زعزعة الأمن في صورته الاقتصادية، ومن هنا هناك علاقة وطيدة بين الأمن العام كعنصر من العناصر التقليدية للنظام العام، والنظام العام الاقتصادي كصورة حديثة منه.¹

2-علاقته بالصحة العامة:

إن النظام العام الاقتصادي يلتقي في جانب منه مع الصحة العامة، حيث يوفر قدرا من الحفاظ على سلامة المستهلك، سواء من حيث شطره المالي بإقرار بعض الضمانات لصالحه، أو في شطره الصحي بحمايته من بعض السلوكيات التي تسبب له الأمراض، وتعتبر الصحة العامة هدف أساسي من أهداف النظام العام الاقتصادي، حيث يتدخل النظام العام الاقتصادي في تنظيم بعض الأنشطة التي تكون لها علاقة بصحة الأفراد، بل أن السلطة التنظيمية لبعض هيئات الضبط الاقتصادي تركز حماية الصحة العامة في مجموعة من القطاعات، منها قطاع المواد الصيدلانية.²

يضمن التخطيط الصحي في إطار التنمية الاقتصادية والاجتماعية والمخطط الوطني لتهيئة الإقليم، التوزيع المتناسق والعادل والعقلاني للموارد البشرية والمادية على أساس الاحتياجات الصحية

¹ - سويلم محمد، مرجع سابق، ص 151.

² - المرجع نفسه، ص ص 152، 153.

بالنظر إلى التطور الديموغرافي والأنماط الوبائية، ويرتكز في ذلك على الخريطة الصحية ومخطط التنظيم الصحي.¹

3- علاقته بالسكنة العامة:

إن انقطاع بين النظام العام الاقتصادي والسكنة العامة يدخل في عدة مجالات، منها ما هو متعلق بالقواعد العامة التي يجب مراعاتها عند ممارسة نشاط اقتصادي سواء في مجال الصناعة، التجارة أو الفلاحة، ومنها ما هو خاص باحترام السكنة العامة، ومثالها قطاع المحروقات والذي له تأثير على عنصر السكنة العامة لذا تحدد النصوص والتنظيمات الإطار المكاني لوجود هكذا مؤسسات حيث يجب أن تكون في بعد عن التجمعات السكانية بما لا يقلق راحة ساكنيها.²

ب: علاقة النظام العام الاقتصادي بالأبعاد غير التقليدية للضبط الإداري:

كما يؤثر للنظام العام الاقتصادي على بعض الأغراض غير التقليدية للضبط الإداري، نتيجة تأثيرها هي بالممارسات السلبية للنشاط الاقتصادي، والذي يمس بالإنسان عن طريق تعريض البيئة المعيشية لخطر المواد الخطرة التي قد تنتج عنها والتي قد تتسبب في أضرار خطيرة على البيئة، ضف إلى ذلك، فإن النظام العام الاقتصادي يرتبط أيضا بحماية الكرامة الإنسانية، التي تعد حمايتها وصونها فوق كل اعتبار.

1- علاقة النظام العام الاقتصادي بالنظام العام البيئي:

يسمح تبني البعد البيئي ضمن مقتضيات النظام العام الاقتصادي بحماية البيئة والتنمية المستدامة عند إعداد المخططات والبرامج القطاعية وتطبيقها من خلال ضمان حق الأجيال الحاضرة والمستقبلية من الموارد عن طريق التوفيق بين تنمية اقتصادية واجتماعية قابلة للاستمرار.³

يرتبط النظام العام البيئي ارتباطا وثيقا بالنظام العام الاقتصادي، حيث أن قواعد هذا الأخير تحرص على احترام والمحافظة على البيئة، ومن خلال تدخلها لتحديد الضوابط التي يجب احترامها خلال ممارسة النشاط، خاصة أثناء نقل المواد ذات الخطورة الشديدة أو تسيير النفايات الصناعية،⁴

¹ - المادة 07 من القانون رقم 18-11.

² - سويلم محمد، مرجع سابق، ص 153.

³ - شرفي بن يوسف، مرجع سابق، ص 808.

⁴ - سويلم محمد، مرجع سابق، ص 154.

وتلعب سلطات الضبط القطاعية دوراً مهماً في حماية المستهلك، من خلال قيامها بأعمال تحسيسية وإعلامية اتجاه الأطراف المعنية بنشاطها، خاصة نشر المعلومات المفيدة للدفاع عن مصالحه، بل أكثر من ذلك، تراعي عند إعدادها لدفاتر الشروط حماية القيم الاقتصادية للنظام العام الاقتصادي بالشكل الذي يسمح بتحقيق فعالية الخدمة المقدمة للمستهلك وقواعد النظافة والأمن وحماية البيئة.¹

يلعب مبدأ الإدماج، إخضاع الاستثمارات والمنشآت المتعلقة بالإقليم، إلى دمج الترتيبات المتعلقة بحماية البيئة والتنمية المستدامة عند إعداد المخططات والبرامج القطاعية وتطبيقها، من خلال إعداد دراسات شاملة من جانب اقتصادي وثقافي واجتماعي وبيئي عند إعداد مخططات التنمية، لتقييم الأثر البيئي للمشاريع قبل تنفيذها، وهو بذلك إحدى أساليب التسيير الحديثة التي تستعملها الإدارة البيئية في مجال الحماية، والذي يتجسد بشكل واضح في مخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير،² كما يعتبر نظام دراسة التأثير وموجز التأثير، وسيلة وقائية للبيئة لتقدير مدى إمكانية وجود آثار سلبية للمشاريع على التوازن البيئي، كالمشاريع التنموية والمصانع وبرامج البناء والتهيئة التي تؤثر على الإطار المعيشي للإنسان وتوازن البيئة والموارد والفضاءات الطبيعية.³

2- علاقة النظام العام الاقتصادي بحماية الكرامة الإنسانية:

انتقلت فكرة حماية الكرامة الإنسانية كإحدى الأهداف الحديثة للنظام العام في نظرية الضبط الإداري لتصبح من بين الأهداف غير الاقتصادية للنظام العام الاقتصادي الجديد، حيث أن الكرامة الإنسانية والحريات الفردية والجماعية يمنع انتهاكها أو المساس بها، وأحسن مثال على ذلك، يتمثل في القانون السمعي البصري الذي حدد القواعد العام المفروضة على خدمات البث التلفزيوني والبث الإذاعي والتي تلزم باحترام متطلبات الوحدة الوطنية والأمن والدفاع الوطني، بالإضافة إلى حماية المصالح الاقتصادية والدبلوماسية، والالتزام بالمرجعية الدينية الوطنية وعدم المساس بالمقدسات الدينية، ومقومات ومبادئ المجتمع وحماية القيم الوطنية ورموز الدولة واحترام متطلبات الآداب العامة والنظام.⁴

¹ - شرفي بن يوسف، مرجع سابق، ص 803.

² - منصر نصر الدين، المبادئ العامة لقانون البيئة ...، مرجع سابق، ص 195.

³ - ونوقي جمال، مرجع سابق، ص ص 286، 287.

⁴ - شرفي بن يوسف، مرجع سابق، ص ص 806، 807.

الفرع الثاني: تطور النظام العام الاقتصادي والآثار المترتبة عنه:

لم تعد تلعب الدولة دور الحارس على المجال الاقتصادي، بل أصبحت تنظم هذا المجال عن طريق مجموعة من القواعد التنظيمية، إذ أصبح تنظيم الأداء الحسن للأسواق كأحد أبعاد تدخل النظام العام الاقتصادي، غير أنه ليس الوحيد بل يوجد هناك بعد آخر لكنه غير اقتصادي يرفع فيه مصلحة المجتمع.

فإن وضع النظام العام الاقتصادي يتغير بطبيعته، وهو بذلك فرعان نظام عام كحارس للأسواق ونظام عام كباني أو مروج لها، حيث أن القواعد القانونية التي تشكل مثل هذا الجهاز هي قواعد للنظام العام، وليست فقط من حيث أنها تشكل العمود الفقري للقطاعات، بل تحمي أولئك الذين يستخدمون السلع والخدمات المعنية، لأن هناك فشل في آلية العرض والطلب، بسبب عدم وجود حاجز الدخول ومعلومات الأسعار ليست كافية، والقانون يعمل على معاقبة السلوك المحظور.¹

وبالتالي، نتطرق أولاً إلى أبعاد النظام العام الاقتصادي، ثم نتطرق ثانياً إلى الآثار المترتبة عن تطور النظام العام الاقتصادي.

أولاً: أبعاد النظام العام الاقتصادي:

تعتبر المنافسة بناء قانونياً وحركة طبيعية، حيث لا يمكن بناء الأسواق بدون قانون ينظمها، لكن بمجرد تجاوز مرحلة الاقتصاد المادي، أصبح أمام واقع عدم وجود سوق حيث تصبح السوق هنا افتراضية، ورغم ذلك فإن النظام العام الاقتصادي علاقة معقدة مع المنافسة بالدرجة الأولى، ولكنه يمتد إلى ما هو أبعد من المنافسة.

وعلى هذا الأساس، نتطرق أولاً إلى البعد الاقتصادي للنظام العام الاقتصادي، ثم نتطرق ثانياً إلى الأبعاد غير الاقتصادية للنظام العام الاقتصادي.

أ: البعد الاقتصادي للنظام العام الاقتصادي:

¹ - Marie-Anne FRISON-ROCHE, Les différentes natures de l'ordre public économique, Arch. phil. droit 58, Paris 2015, p 155, 157.

أحدثت فكرة النظام العام الاقتصادي تطور في مجال الروابط التعاقدية الخاصة، حيث تتخذ من النظام العام الاقتصادي والاجتماعي وسيلة لتحقيق سياستها الاقتصادية الاجتماعية، من خلال إجراءات إدارية وتنظيمية تسخر لخدمة المصلحة العامة، وتلك التي تفرضها بمناسبة ممارسة أنشطة محددة لمراقبة توجيه النشاطات الاستثمارات نحو شعب وميادين تراها الدولة مهمة أو ذات أولوية وتسهم في تحقيق رفاهية الأفراد.¹ لذلك يعرف كقوة تأتي لإحباط الإرادة التعاقدية.²

وبالتالي، نتطرق إلى البعد التنافسي للنظام العام الاقتصادي، ثم نتطرق ثانيا إلى الرقابة على السوق وتحقيق الفعالية الاقتصادية.

1- البعد التنافسي للنظام العام الاقتصادي:

تحرص الدولة على تنظيم السوق والبيئة التنافسية والعلاقات بين المتعاملين الاقتصاديين مع استحداث هيئات ضبط مستقلة تتمتع بعبء صلاحيات تنظيمية وقمعية، والذي يندرج في إطار الالتزام الدستوري بحماية الاقتصاد الوطني في ظل تكريس حرية التجارة والاستثمار، وما تتطلبه من ضبط للسوق ومنع الممارسات المنافسة للمنافسة،³ حيث يتضح وجود نظام عام اقتصادي إيجابي يعتمد على تدخل الدولة لإقراره، وأنه نظام مادي واقعي ملموس، وحركي لتطوره مع الظروف الاقتصادية والاجتماعية في الدولة؛⁴ وعلى هذا الأساس، يهدف قانون المنافسة إلى حماية النظام العام الاقتصادي في بعده التنافسي، من خلال ردع الممارسات المقيدة للمنافسة أو عملية الرقابة على التجميعات الاقتصادية، وفرض توجه خاص للاقتصاد الوطني والقضاء على كل ما يتعارض معه،⁵ حيث يعد الأداء التنافسي للسوق المكون الأول من النظام العام الاقتصادي، حيث ربطه القضاء بمراقبة الاندماج وكذلك حظر الممارسات المقيدة للمنافسة.⁶

ولردع الممارسات المقيدة للمنافسة، حدد قانون المنافسة قواعدها الأساسية وحظر مجموعة من الممارسات والتي بإمكانها أن تؤدي إلى الهيمنة والاحتكار، والمتمثلة في الممارسات المقيدة للمنافسة

¹ - إدريس رحموني، الصديق ريكلي، مرجع سابق، ص 506.

² - Marie-Anne FRISON-ROCHE, op. cit, p 153, 154.

³ - تبينة حكيم، مرجع سابق، ص 215.

⁴ - الصادق بولعراوي، مرجع سابق، ص 43.

⁵ - شرفي بن يوسف، مرجع سابق، ص 794.

⁶ - Thomas PEZ, op. cit, p 45.

والتي تقوم بين مؤسسة إزاء أخرى، تستهدف عرقلة المنافسة أو الحد منها أو الإخلال بها في السوق، مما يعود بالضرر على مجموع النشاط الاقتصادي والمستهلكين على السواء، هذه الممارسات تؤدي إلى تعطيل آليات السوق، ومنها يأخذ مبدأ الحظر أساسه.¹

كما يحظر كل تعسف ناتج عن وضعية الهيمنة في السوق أو احتكار لها أو لجزء منها،² كون المساس بالمنافسة لا يتم بواسطة الاتفاقيات فحسب بل يتم أيضا بوسائل أخرى، وهو ما يحدث عند تمتع مؤسسة بقوة اقتصادية معتبرة، تؤدي إلى التعسف في وضعية الهيمنة على السوق، وأسندت مهمة مراقبة التعليمات إلى مجلس المنافسة، إلا أنه يتشارك هذه المهمة مع سلطات ضبط قطاعية بالنسبة للتجميعات التي تتم على مستوى قطاعها، إلى جانب الرقابة التي تمارسها السلطة التنفيذية.³ حيث يستهدف من خلال هذا حظر ضمان حسن سير وضبط السوق وشفافية الممارسات، كهدف عام يتمثل في حماية السوق وضمان سيرها المرن على المدى الطويل، ضف إلى ذلك، تشمل حالة القوة النسبية لعون اقتصادي عندما يكون في وضعية تبعية اقتصادية تجاه الطرف المتعاقد معه.⁴

2- الرقابة على السوق وتحقيق الفعالية الاقتصادية:

قد تنجم انتهاكات النظام العام الاقتصادي عن جميع أشكال العقوبات التي تحول دون اللعب الحر بالمنافسة، والسوق التنافسية هي بالفعل أحد العناصر الأساسية للنظام العام ولا يقتصر على التحكم في الاندماج، حيث يعمل نظام السوق التنافسي على حماية النظام العام الاقتصادي،⁵ من خلال ممارسة رقابته على هيكل السوق، بحيث يتوجب على الشركات أن تخطر مجلس المنافسة بكل عمليات التجميع الاقتصادي وعمليات الشراء التي تتم عندما تتجاوز عتبة الأربعين بالمئة من المشتريات في السوق، وذلك بممارسة الرقابة القبلية لهيكل السوق لمنع تكوين وضعيات الهيمنة والاحتكارات، وبذلك تعتبر إجراء وقائي يرمي لتجنب مخاطر تقييد المنافسة، والتي من شأنها أن تقلص عدد المتعاملين

¹ - شرفي بن يوسف، مرجع سابق، ص 795.

² - المادة 07 من الأمر رقم 03-03.

³ - بن مسعود أحمد، مرجع سابق، ص ص 1202، 1203.

⁴ - شرفي بن يوسف، مرجع سابق، ص 796.

⁵ - Thomas PEZ, op. cit, p 49.

الاقتصاديين، والأثار السلبية على وضعية السوق نتيجة تمركز سلطة التحكم فيها من قبل عدد محدود من المؤسسات.¹

قد ينشأ التجمع الاقتصادي عن طريق نقل كامل موجودات الشركة إلى شركة أخرى، أو عن طريق الدمج بينهما وبين شركة لتنشأ شركة جديدة، والذي يسمى بالاندماج، ويمكن أن يتحقق التجميع عن طريق الرقابة التي تفرضها مؤسسة ما على الذمة المالية للمؤسسة أو المؤسسات الأخرى، وتباشر السيطرة على ملكية أسهمها، وتبسط نفوذها على تشكيلة ومداولات وقرارات المؤسسة أو المؤسسات، ضف إلى ذلك، قد تلجأ بعض المؤسسات إلى إنشاء مؤسسة مشتركة تؤدي جميع وظائف المؤسسة الاقتصادية المستقلة.²

وبالتالي، فإن الغرض من النظام العام الاقتصادي هو بناء الأسواق أو القطاعات، والذي يسمح لها ببناء القطاع مباشرة، لا سيما من خلال السياسة العامة، ستكون بعد ذلك ما يمكن وصفه بأنه نظام عام منشأ، مع الأخذ في الاعتبار أن الديناميكية وتطوير الابتكار بشكل أكبر في الشركات الخاصة التي تستفيد من الحرية الدستورية للمشاريع، فإن قواعد السياسة العامة الاقتصادية، سيكون لها الغرض الكافي من وضع القواعد التي تنظم الأسواق، هذا هو السبب في أنه من المناسب وصفه بأنه تعزيز النظام العام.³

كما يعتبر تحقيق الفعالية الاقتصادية من بين أهم الأبعاد الاقتصادية لقانون المنافسة، والذي يسمح بترقية وتضخيم الثروة الجماعية والقضاء على التبذير الاقتصادي، من خلال مجموعة من القواعد التي تستهدف الحصول على أكبر قدر ممكن من الثروة، ففي حالات قد يصطدم هدف الفعالية الاقتصادية بالأهداف الأخرى للمنافسة، كأن يتم حظر اتفاق يعرقل المنافسة حتى ولو كان يحقق فعالية اقتصادية، وعليه، تم وضع ميزان الفعالية قصد الموازنة بين الفعالية الاقتصادية وبين الآثار المترتبة عن الممارسات المقيدة للمنافسة، بمقارنة قيمة الفوائد المحققة مع الأضرار التي تلحق بالمنافسة.⁴

¹ - شرفي بن يوسف، مرجع سابق، ص ص 797، 798.

² - منصوري داود، تكريس السلطة القمعية لسلطات ضبط النشاط الاقتصادي، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة الجلفة، المجلد 07، العدد 04، 2014، ص 44.

³ - Marie-Anne FRISON-ROCHE, op. cit, p p 155, 156

⁴ - شرفي بن يوسف، مرجع سابق، ص 799.

لكن لا يعني تكيف النظام العام مع التغيير الاقتصادي بالضرورة حصره في العقيدة والماضي، بل يتعلق الأمر بجعلها قوية في مرونتها من خلال المراهنة عليها وعلى فعالية إدارتها للظواهر الجديدة، علاوة على ذلك، يصبح النظام الاقتصادي العام للإدارة أكثر من ضرورة في العولمة الاقتصادية،¹ حيث يقوم التنفيذ الفعال للسياسات التنافسية على قاعدة ضمان التوازن الدقيق في العلاقات المتشعبة في السوق بين مصالح المستهلكين، والحفاظ على ثقة قطاع الأعمال، وشرعية أساليب الإدارة الاقتصادية، والذي شكل أساس استحداث سلطات الضبط الاقتصادي، التي تتدخل بهدف ضمان الفعالية الاقتصادية، وما يمكن أن يخلفه من آثار على المجتمع، وذلك عن طريق مراعاة توزيع الموارد بشكل عقلاني على المجموعة الوطنية والذي يظهر من خلال التوازن بين العرض والطلب، والتي تجعل من المنافسة أداة حقيقية للتنظيم.²

ب: الأبعاد غير الاقتصادية للنظام العام الاقتصادي:

أصبحت تدخل الدول في السوق نتيجة حتمية، تفرض تنظيمها لتتوافق مع الصالح العام للمجتمع لأغراض غير اقتصادية، حيث تستهدف حماية الصالح الجماعة، لكنه قد يتجاوز هذا الهدف نحو غايات أخرى تتعلق بحماية حقوق المستهلك الاقتصادية، كما تتعلق بمكونات أخرى للنظام العام الاقتصادي.

1- حماية الحقوق الاقتصادية للمستهلك:

أصبح النظام العام الاقتصادي، علامة على ادعاء الحق في النأي بنفسه عن القوى الاقتصادية من خلال إنشاء منح العقود، حيث يجب التمييز بين الحقيقة والقانون، في الواقع، كل شيء هو مسألة تعديل العرض والطلب، وأي شيء من الرغبة يمكن أن تصبح أساسية لمنتج مالي، بينما يتحرك القانون في الحدود الوطنية والإقليمية، في حين أن قانون الرغبة سيمتد إلى المستهلك، إذن فإن قواعد النظام العام الاقتصادي ليست إلا وسائل العقلانية لنشر قوتها في تزيين نفسها بسلطة قانونية، في حين أن المرء قد يعتقد أن هو التعبير عن القانون وعن عقلانيته الخاصة التي تطبع الآليات الاقتصادية.³

¹- Mamadou Hady Galissa Diallo, op. cit, p 229.

²- شرفي بن يوسف، مرجع سابق، ص ص 799، 800.

³- Marie-Anne FRISON-ROCHE, op. cit, p p 156, 161.

تتدخل قواعد النظام العام الاقتصادي من أجل إعادة التوازن للعلاقات غير المتكافئة بين الأعوان الاقتصاديين في السوق المتمتعون بقوة اقتصادية وبين المستهلكين كطرف ضعيف وجب حمايتهم، يظهر في ميل المحترفين لحماية مصلحتهم الخاصة لمركزه المهيمن في السوق واحتمال تعسفه في استغلال هذا الوضع،¹ وهناك المورد أو الموزع أو المقاول من الباطن والذي ليس الضعف بالضرورة نتيجة لعدم الموافقة ولكن عن العجز في بعض الأحيان للتعبير عن عدم موافقته خوفا من الانتقام الاقتصادي.²

أصبحت مسألة حماية المستهلك تحظى بالحماية الدستورية، وربط الحق الاقتصادي للمستهلك بالعناصر التقليدية للنظام العام في إطار الضبط الإداري، حيث تعمل في إطاره السلطات العمومية على حماية المستهلكين، بشكل يضمن لهم الأمن والسلامة والصحة العمومية،³ صف إلى ذلك، حظيت بالحماية التشريعية بصدور قانون حماية المستهلك وقمع الغش، وبذلك اتجه المشرع نحو تكريس قواعد النظام العام الحمائي بشكل أكثر جلاء، وتعزيزه لقواعد اقتصاد السوق بقصد تحقيق أهداف المنافسة سواء فيما يتعلق بالفعالية الاقتصادية، أو بالنسبة لممارسة النشاط التجاري وحماية السوق وكذا حماية المستهلك، ومن أهم هذه القواعد، مبدأ الالتزام بالإعلام، والحد من الشروط التعسفية، والالتزام بالمطابقة.⁴

يهدف النظام العام الاقتصادي، إلى وضع قواعد الأسواق لتجنب دخول أشياء أو خدمات معينة عليها، وإذا عدنا لتعريف السلع والخدمات يمكننا القول إنها مسألة أشخاص مهتمين بالتبادل الخدمات التي يرغب فيها كل شخص والتي تتقاطع رغباته فيها مع رغبة مقدم العرض في الحصول إما على منفعة أخرى أو تعويض مالي يسمح له بذلك للاستيلاء بطريقة سليمة على أشياء أخرى من رغبات المرء، ومنه، فإن نموذج السوق هو الرضا السلمي الذي كان دائما مثال متميز لليبرالية الاقتصادية والقانونية.⁵

¹ - شرفي بن يوسف، مرجع سابق، ص 801.

² - Mamadou Hady Galissa Diallo, op. cit, p 252.

³ - المادة 62 من التعديل الدستوري 2020، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي 20-442.

⁴ - شرفي بن يوسف، مرجع سابق، ص 802.

⁵ - Marie-Anne FRISON-ROCHE, op. cit, p p 156, 161.

يشكل مبدأ التزام المتعامل الاقتصادي بالإعلام، إحدى الضمانات لتخفيف التفاوت بين المستهلك والمحترف، إذ يجب على كل متدخل أن يعلم المستهلك بكل المعلومات المتعلقة بالمنتج الذي يضعه للاستهلاك بواسطة الوسم ووضع العلامات أو بأية وسيلة أخرى مناسبة،¹ ووجود علاقة مباشرة بين مراقبة الأسعار ونزاهة الممارسات التجارية وبين حماية المصالح الاقتصادية المادية للمستهلك، وتأثير ذلك عليه في حالت وقوع أفعال تمس بحقوقه الاقتصادية، تقل معها فرص الاختيار لديه مع احتمال خضوعه لضغوط تقلل من قدرته الشرائية، إلى جانب التدخل للحد من الشروط التعسفية، بل أكثر من ذلك، يعاقب على فرض البنود التعسفية في العقود التي يبرمها عون اقتصادي مع مستهلك، كنوع من الحماية للمستهلك والذي يعتبر الحلقة الضعيفة في العقد،² حيث يسهر أعوان قمع الغش على حماية المستهلك من خلال أعمال رقابتهم على المنتجات للتأكد من مدى مطابقتها للمعايير المطلوبة سواء كانت محلية الصنع أو مستوردة.³

2- المكونات الأخرى للنظام العام الاقتصادي:

يميل النظام العام للحماية، إلى حماية الطرف الضعيف بشكل خاص، العامل، المزارع، والمؤمن عليه، والمدين، وإذا لم يكن قد فعل ذلك فقد تماما الفضيلة الوقائية للجهات الفاعلة الصغيرة الضعيفة في الاقتصاد، والحماية التي نتحدث عنها اليوم في وقت العولمة الاقتصادية هي التي تحمي المشاركين في السوق من أحد أعضائها أو منافسة خارجية غير عادلة، لأن المستهلكون والجهات الفاعلة الاقتصادية الأكثر ضعفا والمواطنين، هي جزء من النظام العام الاقتصادي للإدارة، والتي ينطلق منها النظام العام الاقتصادي للحماية.⁴

وتضمن أيضا سلطات الضبط القطاعية احترام المنافسة، وبالتالي، الحفاظ على النظام العام الاقتصادي مما يسمح بتكييفها كسلطات ضبط قطاعية للمنافسة، وعليه يتجلى الضبط القطاعي في تحقيق توازن بين مبدأ المنافسة ومبادئ أخرى، حيث تحتوي بعض النشاطات على عناصر المرفق العام كما هو الحال بالنسبة للاتصالات السلكية واللاسلكية، والطاقة والكهربائية.⁵

¹ - المادة 17 من القانون رقم 09-03.

² - شرفي بن يوسف، مرجع سابق، ص ص 802، 803.

³ - صديق سهام، مرجع سابق، ص 172.

⁴ - Mamadou Hady Galissa Diallo, op. cit, p p 257, 258.

⁵ - بن مسعود أحمد، مرجع سابق، ص 1208.

إن للمنظمين القطاعيين أهداف أخرى غير عمل السوق وتكاملها مع المنافسة تحدث في أوقات مختلفة في تطور الأسواق ومع ذلك، فهي تساهم في الحفاظ على النظام العام جنباً إلى جنب مع هيئة المنافسة والمساهمة في المحتويات،¹ فالهدف من سلطات الضبط القطاعية هو خلق المنافسة في سوق ما الشيء الذي يميزها على مجلس المنافسة الذي يكمن دوره في ضبط هذه الأخيرة من خلال متابعته للممارسات المقيدة للمنافسة.²

لذلك يربط بين حماية المدخرات المستثمرة وحماية حسن سير العمل ونزاهة الأسواق المالية والنظام العام الاقتصادي، وينطبق الشيء نفسه على قمع إساءة استخدام السوق، والذي يمثل دليل على أنه لا يمكن اختزال السياسة الاقتصادية العامة في السياسة العامة التنافسية وحدها، ولكنه يشمل أيضاً حماية المدخرات المستثمرة،³ حيث تسهر سلطة الضبط الأسواق المالية على حماية المدخرات المخصصة للاستثمار في الأدوات المالية والأصول المختلفة وجميع الاستثمارات الأخرى المتاحة للجمهور، في حين أن قمع التعامل والتداول يتبعان نفس الغرض المتمثل في حماية الأداء السليم وسلامة الأسواق المالية، وبالتالي، تم ربط حماية المدخرات المستثمرة وحماية الأداء السليم وسلامة الأسواق المالية، والنظام العام الاقتصادي.⁴

هذه الحاجة إلى التمييز بين ضمان النظام العام الاقتصادي بمعنى الأداء السليم من ناحية والأداء التنافسي للسوق المالية من ناحية أخرى، يقودنا إلى أن المقصود بالإخلال بالنظام العام الاقتصادي يكمن في الاختلالات الوظيفية والتي تصدر عن عدم وجود نظام محاسبي في إجراءات الشركات في دخول مزدوج، وهو ما يصعب ربطها بمتطلبات المنافسة الكافية والطريقة الصحيحة للعمل، ونزاهة الأسواق المالية هي بالتالي عنصر آخر من عناصر النظام العام الاقتصادي.⁵

ثانياً: الأثار المترتبة عن تطور النظام العام الاقتصادي:

¹- Thomas PEZ, op. cit, p 51.

²- بن مسعود أحمد، مرجع سابق، ص 1208.

³- Thomas PEZ, op. cit, p 51.

⁴- بن مسعود أحمد، مرجع سابق، ص 1210.

⁵- Thomas PEZ, op. cit, p 52.

يمكن أن تكون المنافسة حيثما أمكن تطور في موازنة القيود الخاصة بالنشاط، وحماية الذين يستخدمون السلع والخدمات المعنية، وتقتضي قواعد النظام العام سلوكا نشطا من جانب بعض المشغلين وتعهدهم إلى المؤسسات المختصة بمهمة الرصد الدائم للعقود التي يكونون مسؤولين عنها.¹ وبالتالي، في خضم هذا التطور للنظام العام الاقتصادي، وجب التطرق أولا إلى الآثار المترتبة على حماية الأداء التنافسي للسوق، ثم نتطرق ثانيا إلى الآثار المترتبة على حماية الحقوق الاقتصادية للمستهلك.

أ: الآثار المترتبة على حماية الأداء التنافسي للسوق:

يقع على الدولة واجب الالتزام بحظر مجموعة من الممارسات التي بإمكانها أن تؤدي إلى الهيمنة على السوق ومن ثم احتكارها، حيث يحظر كل الاتفاقيات وعمليات التفاهم أو الأعمال المدبرة أو الترتيبات الودية بين الأطراف المتفاهمة مع بعضها لشل وتعطيل آليات السوق. وبالتالي، نتطرق أولا إلى حظر الأعمال المدبرة والاتفاقيات المقيدة للمنافسة، ثم نتطرق ثانيا إلى حظر التعسف في وضعية الهيمنة، ثم نتطرق ثالثا إلى مراقبة عمليات الاندماج والتجميع الاقتصادي، ثم نتطرق رابعا إلى حظر السلوك المناهض للمنافسة، ثم نتطرق خامسا إلى فرض أنماط عقود جديدة.

1- حظر لأعمال المدبرة والاتفاقيات المقيدة للمنافسة:

يتدخل النظام العام الاقتصادي من أجل حظر الأعمال المدبرة، التي تتعلق بوجود تواطؤ ضمني لا يتطلب وجود عقد اتفاق صريح ملزم لأطرافه، يؤدي إلى احتكار القلة للسوق، وحظر كل ما يتناقض مع التوجه الاقتصادي للدولة، ومحاربة الضغوطات التي تفرضها قصد خلق توجيه معين يتناقض مع التوجه العام، أو من أجل فرض تصوراتها على منافسيها أو شروط معينة على المستهلكين والمومنين.² بينما تتخذ الاتفاقيات المقيدة للمنافسة عد أشكال، حيث منها ما تهدف إلى خفض عدد المنافسين، وهناك اتفاقيات أخرى ترمي إلى تقييد ممارسة النشاطات التجارية، بل ترمي في بعض الأحيان

¹ - Marie-Anne FRISON-ROCHE, op. cit, p 154, 155.

² - شرفي بن يوسف، مرجع سابق، ص 796.

الأخرى إلى الحد من قدرة المنافسين أطراف الاتفاق المقيد للمنافسة، سواء تعلق الأمر بتحديد أسعار بين السلع والخدمات أو فيما يتعلق بتحديد حجم الإنتاج أو مراقبة عمليات التوزيع.¹

2- حظر التعسف في وضعية الهيمنة:

تم حظر كل تعسف ناتج عن وضعية الهيمنة في السوق أو احتكار لها أو لجزء منها،² كون المساس بالمنافسة لا يتم بواسطة الاتفاقيات فحسب بل يتم أيضا بوسائل أخرى، وهو ما يحدث إذا كانت المؤسسة تتمتع بقوة اقتصادية معتبرة تؤدي إلى تعسفها في وضعية الهيمنة على السوق،³ وبذلك يستهدف ضمان حسن سير وضبط السوق وشفافية الممارسات فيها، كما تشمل حالة القوة النسبية لعون اقتصادي عندما يكون في وضعية تبعية اقتصادية تجاه الطرف المتعاقد معه،⁴ إذ يحظر على كل مؤسسة التعسف في استغلال وضعية التبعية لمؤسسة أخرى بصفتها زبونا أو ممونا إذا كان ذلك يخل بقواعد المنافسة، عند تواجد مؤسسة في مركز قوة يسمح لها بفرض شروط التعاقد على الآخرين من منطق انتقاد هؤلاء لحل بديل، وهو ما يتطلب إثبات أن أحد أطراف العقد قد يقع في مركز ضعيف بالنسبة للطرف الآخر.⁵

3- مراقبة عمليات الاندماج والتجميع الاقتصادي:

يجب أن يكون مفهوما أن التحكم في الاندماج هو الذي يجعل من الممكن ضمان أداء تنافسي من خلال الحد من الحرية للقيام به، لضمان الأداء التنافسي للسوق من خلال دعم مساهمة السيطرة على عمليات الاندماج في تحقيق أهداف الحفاظ على النظام العام للاقتصادي بالحد من الحرية الاقتصادية،⁶ ضف إلى ذلك، خول القانون للسلطات العمومية صلاحية مراقبة، أو مراجعة مشاريع وعمليات التركيز الاقتصادي، حيث أن كل تجميع من شأنه المساس بالمنافسة بتعزيز وضعية هيمنة، يجب أن يقدمه أصحابه إلى مجلس المنافسة الذي يبت فيه في أجل ثلاثة أشهر.⁷

¹ - منصوري داود، مرجع سابق، ص 31.

² - المادة 07 من الأمر رقم: 03-03.

³ - بن مسعود أحمد، مرجع سابق، ص ص 1202، 1203.

⁴ - شرفي بن يوسف، مرجع سابق، ص 796.

⁵ - منصوري داود، مرجع سابق، ص ص 38، 39.

⁶ - Thomas PEZ, op. cit, p 46.

⁷ - المادة 17 من الأمر رقم: 03-03.

وبالمقابل، يمكن أن يرخص بالاتفاقيات والممارسات التي يمكن أن يثبت أصحابها أنها تؤدي إلى تطور اقتصادي أو تقني أو تساهم في تحسين التشغيل، أو من شأنها السماح للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة بتعزيز وضعيتها التنافسية في السوق، ولا تستفيد من هذا الحكم سوى الاتفاقيات والممارسات التي كانت محل ترخيص من مجلس المنافسة، لكن يجب أن يحتوي على فوائد مؤكدة للاقتصاد تفوق الأضرار والآثار السلبية الناجمة عنه، ويجب على هذا التقيد أن يفيد مستعملي المنتجات والخدمات المعنية، ضف إلى ذلك، يجب أن يكون التقيد لازما وضروريا من أجل الوصول لتحقيق غاية التقدم الاقتصادي.¹

4- حظر السلوك المناهض للمنافسة:

ليست الرقابة على التركزات المجال الوحيد الذي يساهم في الحفاظ على النظام العام الاقتصادي والذي يهدف إلى ضمان السير الحسن للسوق، حيث يساهم حظر السلوك المناهض للمنافسة من جانب الشركات، وخاصة الاتفاقيات أو تجاوزات المركز المهيمن من طرف سلطة المنافسة، التي تتمثل مهمتها في ضمان حسن سير المنافسة في الأسواق والدفاع عن النظام العام الاقتصادي حيث لها سلطة لإصدار قرارات لتصحيح المواقف التي قد تضر بالمنافسة،² ففي حالة وجود اشتباه في إساءة استخدام مركز مهيمن، يمكن لسلطة المنافسة التي هي ضمان أن تعمل المنافسة في الأسواق بشكل جيد والدفاع عن النظام العام الاقتصادي مخولة بإصدار قرارات لمعالجة الحالات التي قد تكون ضارة بالمنافسة.³

5- فرض أنماط عقود جديدة:

نتج عن اتجاه الدولة لفرض توجه اقتصادي معين على المتعاقدين، ظهور أنماط تعاقدية جديدة خارج الحرية التعاقدية، والمتمثلة في: العقد المنظم، والعقد المفروض، والعقد الممنوعة، والعقد المراقبة.

العقود المنظمة هي عقود يفرضها النظام العام التوجيهي ويكون مضمونها منظما من قبل المشرع تنظيما مسبقا ولا يجوز للأطراف المتعاقدة الخروج عن هذا التنظيم الذي يمس العناصر

¹ - منصوري داود، مرجع سابق، ص 32.

² - بن مسعود أحمد، مرجع سابق، ص 1205.

³ - Thomas PEZ, op. cit, p 48.

الأساسية في العقد أو العقد في مجمله،¹ وأبرزها هذه العقود نجد تلك التي يكون فيها الثمن هو محل العقد محددا من قبل الدولة، ومثالها الحي تنظيم السعر الأقصى عند الاستهلاك وهوامش الربح القصوى عند الإنتاج والاستيراد وعند التوزيع بالجملة لمادتي الزيت الغذائي والسكر الأبيض.²

فرضت الدولة إلى جانب العقود المنظمة، نمط آخر من العقود بفعل النظام العام الاقتصادي التوجيهي يتمثل في العقود المفروضة إذ أصبح الإلزام القانوني لتكوين العلاقات التعاقدية واردا بفعل تدخل الدولة، والذي يكون فيه العقد ناتجا عن مصدر قانوني بإلزام طرف واحد في العقد على التعاقد أو إجبار كلى الطرفين على ذلك³، ومثال ذلك، هو إجبار المشرع مستعملي المركبات على اكتتاب عقد تأمين، وإلزام شركات التأمين على تحمل عبء الخطر.⁴

أم بالنسبة للعقود الممنوعة يكون عادة بغرض احتكار الدولة لمجال معين وهذا لتحقيق غايات وأهداف اقتصادية، حيث استعملت الجزائر مثل هذا النمط من العقود لتجسيد التوجه الاشتراكي عن طريق القانون المتعلق باحتكار الدولة للتجارة الخارجية، ولا يزال هذا الأسلوب يستعمل حتى في ظل اقتصاد السوق، أما بالنسبة للعقود المراقبة، فإن هذا النمط من العقود تكون فيه مجموعة من العقود خاضعة لرقابة السلطة العامة، بعرض تحديد مدى ملائمة العقد للتوجهات الاقتصادية والاجتماعية للدولة، وأبرز مثال له هو التزام التاجر بتقديم قائمة الأسعار للإدارة المختصة بذلك لإعمال مراقبتها.⁵

ب: الآثار المترتبة على حماية الحقوق الاقتصادية للمستهلك:

بعد ربط الحق الاقتصادي للمستهلك بعناصر النظام العام، أصبح المستهلك يحظى بالحماية القانونية، لكن قد يتعرض المستهلك باعتباره الطرف الضعيف في العلاقات الاقتصادية إلى نوع من التحايل والضغطات التي تمس بالدرجة الأولى رضاه، أو بقدرته الاقتصادية المادية، وعليه، وجب على هيئات الدولة الالتزام بفرض التزامات ضرورية على العون الاقتصادي تجاه المستهلك، خاصة

¹ - بوعريوة منصف، مرجع سابق، ص 57.

² - المرسوم التنفيذي رقم 108-11.

³ - بوعريوة منصف، مرجع سابق، ص 58.

⁴ - الأمر رقم 15-74.

⁵ - بوعريوة منصف، مرجع سابق، ص 58، 59.

الحق في الإعلام، بالإضافة إلى العمل على الحد من الشروط التعسفية، ومطابقة المنتج للمواصفات المطلوبة.

1- الالتزام بالإعلام:

يقصد بالالتزام بالإعلام، التزام أحد المتعاقدين بأن يقدم للمتعاقد الآخر عند تكوين العقد البيانات اللازمة لإيجاد رضا سليم كامل متنور على علم بكافة تفاصيل هذا العقد وذلك بسبب ظروف واعتبارات معينة قد ترجع لطبيعته أو صفة أحد طرفيه، أو طبيعة محله، أو أي اعتبار آخر يجعل من المستحيل على أحدهما أن يعلم ببيانات معينة،¹ وبذلك يشكل إحدى الضمانات لتخفيف التفاوت بين المستهلك والمحترف، إذ يجب على كل متدخل أن يعلم المستهلك بكل المعلومات المتعلقة بالمنتج الذي يضعه للاستهلاك بواسطة الوسم ووضع العلامات أو بأية وسيلة أخرى مناسبة.²

فالالتزام بالإعلام يجب أن يراعي مجموعة من الشروط التي من شأنها توفير نوع من الحماية النسبية للمستهلك، عن طريق التزام العون الاقتصادي على تنوير المستهلك بطبيعة الخدمة أو السلعة المعروضة في السوق فيما يتعلق بكيفية إنتاجها أو مدة صلاحيتها،³ حيق يوجب قيام أحد الطرفين بتقديم معلومات حول مضمون وتفصيلات العقد المراد إبرامه إلى الطرف الآخر ليكون على بينة من أمره، وهو بصدد تقرير قيامه بالتعاقد لتتوفر رضائه،⁴ وعليه، يعتبر التزام تعاقد قانوني يكون في مرحلة تنفيذ العقد، يلتزم من خلاله البائع بتزويد المستهلك بجميع البيانات الضرورية عن المبيع وبصفة شاملة عن كل المخاطر وطرق الاستعمال، وبذلك هو يحد من الحرية العقدية في الاتفاق على مخالفته.⁵

2- الحد من الشروط التعسفية:

كما يتدخل النظام العام الاقتصادي للحد من الشروط التعسفية، من خلال وضع حدود للسلوكيات غير المشروعة، واتخاذ تدابير الضبط وحفظ النظام العام عن طريق سلطات الضبط القطاعية، بما

¹ - عاشور فاطيمة، مرجع سابق، ص ص 25، 26

² - المادة 17 من القانون رقم 09-03.

³ - شرفي بن يوسف، مرجع سابق، ص 802.

⁴ - عاشور فاطيمة، مرجع سابق، ص 26.

⁵ - بوعريوة منصف، مرجع سابق، ص 62.

تملكه من اختصاصات، بل أكثر من ذلك، يعاقب على فرض البنود التعسفية في العقود التي يبرمها عون اقتصادي مع مستهلك، سواء عن طريق:¹

- أخذ حقوق امتيازيه لا تقابلها حقوق مماثلة لصالح المستهلك،

- أو فرض التزامات فورية ونهائية في العقود التي يبرمها،

- امتلاك المنتج لحق تعديل العقد أو مميزات المنتج أو الخدمة، أو التفرد بحق تفسير شروطه والبت في مطابقة العملية التجارية للشروط التعاقدية، أو إلزام المستهلك بتنفيذ التزاماته في مقابل إخلال العون الاقتصادي بها، أو رفض حق المستهلك في فسخ العقد أو تهديده بقطع العلاقة التعاقدية لمجرد رفض شروط يراها غير متكافئة.

3- الحق في العدول والالتزام بالضمان:

منح للمستهلك الحق في العدول عن العقد سواء قبل إبرامه أو بعد إبرامه، باعتباره الطرف الضعيف في العلاقة العقدية نظرا لجهله وعم خبرته والضعف المقصود هنا ليس الضعف الاقتصادي إنما الضعف الناشئ عن جهله وعدم خبرته،² وفي نفس السياق، يركز مضمون الالتزام بالضمان حول التزام كل متدخل خلال فترة زمنية محددة إذا ظهر عيب في المنتج باستبداله أو ارجاعه ثمنه أو تصليحه أو تعديل الخدمة، بل أن كل شرط يقضي بخلاف ذلك يعد شرطا باطلا بطلان مطلق.³

وبالتالي، يتمثل العدول في صورتان تتعلقان بمهلة التفكير، حيث تتمثل الأولى في مهلة التفكير السابقة على إبرام العقد، يعينها القانون ويكون من حق المستهلك خلالها العدول عن العقد قبل إبرامه، ويترتب على فواتها انعقاد العقد، بينما تتمثل الثانية في مهلة التفكير اللاحقة على التعاقد، والتي يحق فيها للمستهلك أن يقرر العدول عن العقد بعد إبرامه بإرادته المنفردة.⁴

المبحث الثاني: العناصر المعنوية الحديثة للنظام العام

¹ - شرفي بن يوسف، مرجع سابق، ص 803.

² - عاشور فاطيمة، مرجع سابق، ص ص 26، 27.

³ - المادة 13 من القانون رقم 09-03.

⁴ - عاشور فاطيمة، مرجع سابق، ص ص 26، 27.

أصبح البعد المعنوي لفكرة النظام العام، يتمثل في الأساس في المحافظة على الآداب والأخلاق العامة والعادات والتقاليد والكرامة الإنسانية، بعد الخلاف الشديد الذي دار حوله، ولحداثة هذا الغرض كأحد جانبي حماية النظام العام في إطار الضبط الإداري، بوصفها العناصر الحديثة للنظام العام.

يعد النظام العام ظاهرة قانونية تعبر عن روح النظام القانوني لجماعة ما، فهو بذلك لا يقتصر على مجال واحد بل تعدا إلى مجموعة المجالات التي تشكل أسس المجتمع سواء كانت اجتماعية أم اقتصادية أم سياسية. لذلك لم تعد الأهداف التقليدية تكفي لحفظ النظام لعام، ذلك أنه ظهر اتجاه حديث وسع في تفسير مضمون فكرة النظام العام، إذ أجاز لسلطة الضبط المحافظة على النظام العام الأدبي وحماية الأخلاق العامة من خلال منع كل ما يخدش الحياء والأخلاق العامة، أو الشعور العام وفقا للتقاليد والقيم السائدة في المجتمع.¹

وعلى هذا الأساس، اتسعت بذلك فكرة النظام العام في صورة غير مادية، بعد أن كانت غاية النظام العام هي الحفاظ على الاستقرار الذي يتحقق باختفاء الاضطرابات المادية فقط، لتشمل حماية الآداب العامة ثم امتدت بعد ذلك لتشمل زيادة على حماية الآداب العامة حماية الأخلاق العامة، على الرغم من صعوبة تحديدهما، ضف إلى ذلك، ظهر ما يعرف بحماية الكرامة الإنسانية والتي تعد خط أحمر لا يجوز المساس به مطلقا لارتباطه بشخص الفرد، والذي يمكن أن يمتد أثره إلى حد المساس بكرامة الجماعة كافة.

وبالتالي، وجب التطرق أولا إلى حماية النظام العام الأدبي الأخلاقي، ثم نتطرق ثانيا إلى حماية الكرامة الإنسانية.

المطلب الأول: حماية النظام العام الأدبي والأخلاقي

كان ينظر للنظام العام نظرة مادية، لكن في ظل التطورات المهمة لنظرية الضبط الإداري، ثار تساؤل حول إمكانية أن يدخل في وظيفة الضبط الإداري توقي ما قد يمس الأخلاق أو الآداب العامة، وربط حماية النظام الأدبي الأخلاقي بأحد عناصر النظام العام التقليدي.

غير أنه مع تطور نظرية الضبط الإداري أصبح النظام العام الأدبي الأخلاقي عنصرا من عناصر الضبط الإداري، وبذلك أصبح بإمكان سلطات الضبط الإداري أن تتدخل بنفس وسائل الضبط

¹ - جلطي عمر، الأهداف الحديثة للضبط ...، مرجع سابق، ص 14.

الإداري التقليدية في سبيل كفالة حماية النظام العام الأدبي الأخلاقي، كعنصر مستقل تماما عن أي عنصر آخر من عناصر النظام العام، سواء التقليدية منها أو الحديثة.

وبالتالي، من الضروري تبيان أولا الأهمية التي احتلها النظام العام الأدبي الأخلاقي بالنسبة للدولة الجزائرية، ثم نتطرق ثانيا إلى وسائل الضبط الإداري في صيانة النظام العام الأدبي الأخلاقي.

الفرع الأول: أهمية الاهتمام بحماية النظام العام الأدبي الأخلاقي

أدى الاعتراف بالآداب العامة كأحد عنصر عناصر النظام العام مستقل وقائم بذاته، يخول على أساسه لسلطة الضبط الإداري التدخل، بعد اعتراف مجلس الدولة الفرنسي في قراره الشهير في قضية "فيلم لوتيسيا"، أين اعترف لعمدة بلدية نيس بإمكانية ممارسته لسلطاته في إطار الضبط الإداري العام، حماية للآداب العامة حينما تيررها ظروف محلية، وحظيت في وقت لاحق بأساس قانوني تشريعي لا قضائي فقط في بعض الأنظمة القانونية، على غرار التشريع الجزائري الذي سارع إلى الاعتراف بها صراحة في أول قانون بلدية عرفته الجزائر،¹ لما تكتسيه حماية الآداب العامة من أهمية للدولة والمجتمع على حد سواء، فكلما استطاعة الدولة عن طريق سلطات الضبط الإداري من التحكم في ضبط وحماية الآداب العام والأخلاق في المجتمع كلما تم الحفاظ على مقوماته الأدبية والأخلاقية أكثر وبالشكل الذي يضمن الاطمئنان والسلام في المجتمع.

كما تعتبر نسبية الأخلاق العامة ناتجة عن الاختلاف في مضمونها، فما يعد من الأخلاق العامة في مكان ما أو مجتمع معين قد لا يعتبر كذلك في مكان أو مجتمع آخر، بحيث يؤثر الزمن في تغير القيم الأخلاقية السائدة بين الأفراد والتي يمكن أن تزيد أو تنقص، ضف إلى ذلك، فإن الأخلاق العامة تتطور وتتغير بتأثرها بتغير الفلسفة التي يتبناها النظام السياسي للدولة، إلى جانب تأثرها بالضغط الدولية.²

وعلى هذا الأساس، وجب التعرف أولا على مدلول النظام العام الأدبي الأخلاقي، ثم نبين ثانيا صعوبة تحديد المجال الأدبي الأخلاقي.

أولاً: مدلول النظام العام الأدبي الأخلاقي:

¹ - مريم بن عباس، مرجع سابق، ص ص 203، 204.

² - تبينة حكيم، مرجع سابق، ص 385.

من مظاهر التوسع في مفهوم النظام العام ظهور فكرة الآداب العامة أو الأخلاق العامة كصورة متميزة له، وبذلك أكتسب النظام العام إلى جانب مظهره المادي، مظهر أدبي أخلاقي، فلم يعد يتأثر بالنظام العام الاقتصادي والاجتماعي فحسب، بل تعداه إلى المثل العليا السائدة في المجتمع.¹

تتمثل المثل العليا في المجتمع، في تلك القيم والمبادئ الأخلاقية التي تعبر عن الضمير الجماعي واحترام التي تحظى به داخل المجتمع، ضف إلى ذلك الالتزام بها، وعلى هذا الأساس، فإن سلطات الضبط الإداري تتدخل لحماية ما تواضع عليه الناس في مجتمع ما ومكان وزمان محدد.

وبالتالي، نتطرق أولا إلى المقصود بالآداب والأخلاق العامة، ثم نتطرق ثانيا إلى الفرق بين الآداب العام والأخلاق العامة.

أ: المقصود بالآداب والأخلاق العامة:

يقصد بالنظام العام الخلقي أو الآداب العامة القيم والمبادئ الأخلاقية التي تعبر عن الضمير الجماعي واحترامها والالتزام بها، لكن يشترط في الأخلاق والآداب العامة التي تحميها سلطات الضبط الإداري أن تتسم بالعمومية، فإذا كانت الأفعال التي تشكل إخلالا بالأخلاق والآداب العامة تمس بمصالح وأخلاقيات أفراد معينين بذواتهم فلا تدخل ضمن اختصاص سلطات الضبط الإداري،² حيث إن غالبية فقهاء القانون لم يتطرقوا إلى تحديد المقصود بالآداب العامة والأخلاق العامة، كما أنهم لم يفرقوا بينهما، وعمدوا إلى استخدامهما كمترادفين، وعرفا بأنهما المحافظة على القيم الأدبية والأخلاقية.³

وبالتالي، سنتطرق أولا إلى المقصود من الآداب العامة في إطار الضبط الإداري، ثم نتطرق ثانيا إلى المقصود من الأخلاق العامة في إطار الضبط الإداري.

1- المقصود من الآداب العامة في إطار الضبط الإداري:

الآداب العامة هي مجموعة الأسس الخلقية التي يقوم عليها نظام المجتمع، وهي واجبة الاتباع ولا يباح الاتفاق على مخالفتها نظرا لتعلقها بالناموس الأدبي الذي يسود الروابط الاجتماعية وتحرص

¹ - المرجع نفسه، ص 242.

² - تريعة نواره، مرجع سابق، ص 99.

³ - تبينة حكيم، مرجع سابق، ص 381.

عليه العلاقات بين الأفراد، وقوام فكرة الآداب العامة هو ضمير الجماعة وكيانها المعنوي وما يتأثر به من عوامل أخلاقية واجتماعية يبعثها الدين والعرف والتقاليد، وفي حفظ هذه الآداب حماية لكيان المجتمع ومحافظة على توازنه وعدم انحلاله.¹ بمعنى أنها مجموع القيم والمفاهيم الأخلاقية السائدة في مجتمع ما، والذي درج الناس على احترامها والنفور من مخالفتها، وهي بذلك مستمدة من الأعراف والتقاليد والقيم الدينية التي يعتنقها المجتمع،² وأن القاضي الإداري عندما أقر ضرورة هذه الحماية، لا يتعدى إلى الأخلاق المثالية التي تعتبر مبادئ ثابتة في الضمير الإنساني، بل الحد الأدنى منها، والذي إذا لم يصن، ترتب عنه الإخلال بالطابع المادي للنظام العام.³

وعلى هذا الأساس، فإن معيار الآداب العامة هو الناموس الأدبي الذي يسود العلاقات الاجتماعية في دولة معينة وهو مجموعة من القواعد وجد الناس أنفسهم ملزمين بإتباعها ولو لم يأمرهم القانون بذلك، وهذا الناموس الأدبي هو وليد المعتقدات الموروثة والعادات المتأصلة وما جرى به العرف وتواضع عليه الناس. فالعوامل التي تكيف الناموس كثيرة مختلفة وهي العادات والعرف والدين والتقاليد، وإلى جانب ذلك، ميزان إنشائي يزن الحسن والقبح ونوع من الإلهام البشري يميز بين الخير والشر.⁴

فالنظام والآداب هما الباب الذي تدخل منه العوامل الاجتماعية والاقتصادية والخلقية فتؤثر في القانون وروابطه، وتجعله يتماشى مع التطورات الاجتماعية والاقتصادية والخلقية في الجيل والبيئة، وتتسع دائرة النظام العام والآداب أو تضيق تبعا لهذه التطورات، وطريقة فهم الناس لنظم عصرهم وما تواضعوا عليه من آداب.⁵

2-المقصود من الأخلاق العامة في إطار الضبط الإداري:

¹ - نورة العشي، دور قاضي شؤون الأسرة في حفظ الآداب العامة، حوليات جامعة الجزائر 1، الجزائر، المجلد 31، العدد 02، 2017، ص ص 273، 274.

² - محمد عبد الكريم شريف، مريوان صابر حمد، مرجع سابق، ص 825.

³ - تبينة حكيم، مرجع سابق، ص 244.

⁴ - مريم بن عباس، مرجع سابق، ص 203.

⁵ - عز الدين مسعود، حقيقة النظام العام والآداب ومشروعيته في الفقه الإسلامي، الأنظمة الدستورية الوضعية، دراسة مقارنة، مجلة دراسات وأبحاث، جامعة زيان عاشور، الجلفة، الجزائر، المجلد 03، العدد 03، 2011، ص 30.

لقد تم الاعتراف بوجود نظام عام خلقي إلى جانب النظام العام التقليدي، إلا أنه لم يتم تحديد مفهومًا محددًا وثابت لهذه الفكرة، حيث يرى بعض الفقه، أن السلطة الضابطة لا يمكن أن تحول دون الاضطرابات الأخلاقية بدون أن تسيء لحرية الضمير، بحيث تميل حينئذ لفرض نظام أخلاقي معين، كونه مفهوم نسبي مرن متغير حسب الزمان والمكان والمناسبات، ومن هنا تأتي بالنتيجة صعوبة مهمة السلطات الضابطة في سعيها لحماية الأخلاق العامة.¹

كما تتميز الأخلاق العامة بالشمولية فهي لا ترتبط بفرد واحد بل ترتبط بكافة الأفراد في المجتمع، فتهتم بتنظيم نمط الحياة والعلاقات السائدة وصور السلوك الأخلاقي الفاضل، كما أن الإخلال بقواعدها يمتد أثره إلى مختلف مجالات الحياة، حيث تبرزت أهميتها في تنظيم العلاقات بين الأفراد وتحقيق تماسك المجتمع، وبذلك أصبح من غير الممكن التذرع بممارسة الحقوق والحريات للمساس بهذه القيم والمبادئ باعتبارها ضرورية لتحقيق التوازن في المجتمع واستقراره، وأصبح بإمكان سلطات الضبط الإداري التدخل لوضع حد للانتهاكات المعنوية المحتملة وحماية النظام العام الخلقي.²

والقضاء يقر بوجود نظام عام خلقي دون تحديد مضمون يلتزم به في أحكامه، بسبب مرونة فكرة النظام العام الخلقي وأنها غير محددة، ولا يستغرق كل قواعد الأخلاق، بل يقتصر على القواعد الأخلاقية الأساسية، ولا تتدخل إلا عند الإخلال الجسيم بهذا النظام،³ وأخذ بالتفسير الواسع للنظام العام، من خلال الاستناد للآداب والأخلاق العامة في إثبات مشروعية القرار الضبطي،⁴ حيث قضى مجلس الدولة الجزائري في أحد قراراته، بمشروعية قرار غلق إداري لمحل عبارة عن مخمرة لمدة لا تتعدى ستة أشهر بغرض الحفاظ على النظام العام وصحة السكان والحفاظ على الآداب العامة، مؤكداً بذلك امتداد مفهوم النظام العام إلى مجال الآداب العامة والأخلاف الحميدة إضافة إلى عناصره التقليدية.⁵

ب: الفرق بين الآداب العامة والأخلاق

¹ - تريعة نواره، مرجع سابق، ص 100.

² - تبينة حكيم، مرجع سابق، ص ص 216، 385.

³ - الصادق بولعراوي، مرجع سابق، ص 44.

⁴ - جلطي عمر، الأهداف الحديثة للضبط ...، مرجع سابق، ص ص 56، 57.

⁵ - مجلس الدولة، الغرفة الأولى، القرار رقم 006195 مؤرخ في 2002/09/23، مجلة مجلس الدولة، العدد 03، 2003، ص 96.

قد يتبادر إلى الذهن في الوهلة الأولى أن مصطلح الأخلاق ومصطلح الآداب العامة مصطلحان متقاربان في المعنى، لكنهما غير متطابقان، حيث أن الآداب العامة تشمل فقط الحد الأدنى من الأفكار والقيم الخلقية التي تواضع عليها الناس، في حين أن الأخلاق تكون أوسع نطاقاً، إذ تتعلق بأعمق النفس البشرية ونوايا الأفراد.¹

هناك من يرى بضرورة التمييز بين فكرة النظام العام وفكرة الآداب العامة، انطلاقاً من أن قواعد النظام العام تهدف إلى تحقيق مصلحة سياسية أو اجتماعية أو اقتصادية تتعلق بنظام المجتمع وتسمو على مصلحة الفرد، بينما الآداب العامة هي مجموع القواعد الخلقية التي تدين بها الجماعة في بيئة معينة، وعصر معين، وهي وليدة المعتقدات الموروثة، والعادات المتصلة، وما جرى به العرف وتواضع عليه الناس، يرى البعض الآخر أنهما تختلفان من حيث الأساس، حيث أن قوام فكرة النظام العام هي المصلحة العامة المتضمنة المصالح الاجتماعية والسياسية والأدبية والاقتصادية، بينما الآداب العامة هو ما يتأثر به من مثل عليا، ومبادئ أخلاقية واجتماعية مبنية على الدين والعرف والتقاليد.²

تحولت أحكام مجلس الدولة الفرنسي من هذا التفسير الضيق ووسعت منه، وأجازت للإدارة أن تتدخل لتحافظ على النظام الأدبي، وقررت بذلك شرعية قرارات الإدارة بمنع عرض المطبوعات التي تصف الجرائم والفضائح في الأماكن العامة، ومن المجالات الجديدة التي أجاز فيها مشروعية تدخل سلطات الضبط المحلي أو المركزي لحماية الأخلاق كمنع عرض الأفلام غير الأخلاقية.³

غير أن هناك شبه إجماع فقهي لدى فقهاء القانون المعاصر على عدم التمييز بين النظام العام والآداب العامة، كون هذه الأخيرة تشكل أحد الأسس التي يقوم عليها النظام العام في جانبه الخلفي، مما يؤدي إلى حفظ النظام العام داخل المجتمع، مما أدى بالبعض إلى القول بأنهما وجهان لعملة واحدة، وأن الآداب العامة ليست سوى الوجه الأخلاقي للنظام العام ولا تنفصل عنه.⁴ حيث يحتاج أي مجتمع من المجتمعات الإنسانية في بنائه إلى الارتقاء بالجوانب المعنوية والحفاظ على الأخلاق العامة

¹ - مريم بن عباس، مرجع سابق، ص 203.

² - منال بوروح، مصادر النظام العام لحماية الطرف الضعيف، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، جامعة عمار تليجي الأغواط، الجزائر، المجلد 1، العدد 2، 2017، ص 293.

³ - فراجي عشور، مرجع سابق، ص 135.

⁴ - منال بوروح، مرجع سابق، ص 293، 294.

بين أفرادها، لما لها من أهمية في تحقيق التعايش في ظل بيئة أساسها التعاون وتحسين العلاقات الاجتماعية.¹

ثانيا: صعوبة تحديد المجال الأدبي الأخلاقي:

وبالتالي، فإن معيار النظام العام امتد ليشمل زيادة على معيار المصلحة العامة التي تتعلق بنظام المجتمع الأعلى، إلى معيار الناموس الأدبي أو المعيار الخلقي، حيث وصف بالنسبية لأنه لا توجد قواعد ثابتة تحده، وكل ما نستطيع فعله هو وضع معيار مرن، هو معيار المصلحة العامة التي تتعلق بنظام المجتمع الأعلى، أما بالنسبة للمعيار الثاني، يتمثل في الناموس الأدبي، وليد المعتقدات والعادات المتأصلة، وما جرى به العرف وتواضع عليه الناس، وبالتالي، فإن العوامل التي تكيف الناموس الأدبي كثيرة ومختلفة، بل إلى جانب ذلك، هو ميزان يزن الحسن والقبح، والخير والشر، هذه العوامل مجتمعة توجد الناموس الأدبي الذي يخضع له الناس، ولو لم ينص القانون على ذلك، وبالتالي، يتصفان بالموضوعية والنسبية.²

وبالتالي، وجب العمل على تحديد أولا عناصر النظام العام الأدبي، ثم ثانيا تحديد عناصر النظام العام الأخلاقي.

1-عناصر النظام العام الأدبي:

لم يتم حصر عناصر النظام العام الأدبي، رغم اجتهادات القضاء الإداري في سبيل تحقيق الحماية الضرورية له، على اعتباره من الأبعاد الحديثة نسبيا في إطار الضبط الإداري نتيجة تطوره المستمر، وعلى أساس هذا التطور أصبح يهتم بمجالات أخرى لأهميتها للمجتمع، حيث هناك مبادئ استقر عليها القضاء الإداري، والتي تتمثل في حماية عقد الزواج، وأحكام النسب، ضف إلى ذلك، حرية ممارسة الشعائر الدينية لغير المسلمين، وحماية حرية التعبير والرأي.

إن مفهوم النظام العام الخلقي أو الآداب العامة المستخدم في مجال القانون الإداري بوصفه أنه غرض من أغراض الضبط الإداري، يختلف عن مفهومه في مجال القانون الجنائي، حيث قد تتدخل سلطات الضبط الإداري لمنع وقوع أفعال تمس بالآداب العامة لا يجرمها القانون الجنائي، كمنع اللبس

¹ - تبينة حكيم، مرجع سابق، ص 377.

² - عز الدين مسعود، مرجع سابق، ص 29.

غير المحتشم، أما مفهوم الآداب العامة في مجال القانون الخاص هي عبارة عن مجموعة من قواعد الأخلاق التي لا توجد في القانون الخاص، والتي يترتب على مخالفتها بطلان كل عقد أو اتفاق، وهي بذلك من النظام العام وتعتبر من الناحية القانونية فيه وتدخل ضمنها الأصول الخلقية الجوهرية التي لا يستقيم المجتمع من دونها.¹

من الأمثلة التي يذكرها القانون، بطلان كل اتفاق متعلق باستغلال بيوت الدعارة أو أندية القمار لمخالفتها للآداب العامة وبطلان العقد الذي يكون الغرض منه استئجار مجموعة من الأشخاص للهاتف لغرض التصفيق والترويج لما يعرض على المسرح بقصد خداع الجمهور.²

حظي عقد الزواج على قدسية هامة حيث استقر القضاء على مبادئ وشروط عدم التلاعب به، ويؤدي أي إخلال إلى رفض إثبات الزواج، حيث ترفض دعوى إثبات الزواج إذا كانت العلاقة بين الرجل والمرأة في حقيقتها علاقة غير شرعية وليست علاقة زواج، وحظيت أحكام النسب بحماية شرعية وقانونية لما لها من تأثير على تنشئة الأولاد الذين يعتبرون الغاية السامية من الحياة الزوجية، فإذا كانت علاقة غير شرعية حكم بعدم إثباته حتى لا تنتشر العلاقات المحرمة وتحفظ الآداب العامة في المجتمع، بل أكثر من ذلك، تسقط الحضانة عن مستحقيها إذا كان قد ارتكب فعلا مخلا بالآداب العامة.³

وفي مقابل الاتجاه السابق والمتمثل في عدم إثبات النسب الناتج عن علاقة غير شرعية مطلقا وهو الرأي الموافق لمذهب جمهور الفقهاء، هناك قرارات للمحكمة العليا، تميل إلى اتجاه آخر منها،⁴ تم فيه إثبات نسب في علاقة اعتداء جنسي بناء على حكم جزائي أدان المتهم.

ويتميز الجانب الأخلاقي باختلاف الزاوية من مجتمع إلى آخر، فما هو مباح في دولة قد يكون غير مباح في دولة أخرى، فمثلا الزواج الذي ظهر في أوروبا والذي تضمن زواجا من نفس الجنس هو غير أخلاقي في الدول الإسلامية، ويتعارض مع التراكم المعرفي للمجتمع الإسلامي، ويتناقض مع

¹ - حجاج خديجة، زرقين عبد القادر، مرجع سابق، ص 212.

² - المرجع نفسه، ص 212.

³ - نواره العشي، مرجع سابق، ص ص 281، 286.

⁴ - المحكمة العليا، القرار رقم 355180 الصادر بتاريخ 05-03-2006، المجلة القضائية، العدد 01، 2006.

أساسيات بناء الأسرة،¹ حيث تم تكريس حرية المعتقد وحرية الرأي في الدساتير الجزائرية، آخرها ما جاب به التعديل الدستوري الجزائري في آخر تعديل له، حيث أكد على ضمان حرية ممارسة العبادات وممارستها في إطار احترام القانون، وحماية أماكن العبادة من أي تأثير سياسي أو أيديولوجي،² والذي نظم مسبقا بموجب الأمر الرئاسي المتعلق بممارسة الشعائر الدينية لغير المسلمين.³

تضمن الدولة الجزائرية التي تدين بالإسلام حرية ممارسة الشعائر الدينية في إطار احترام أحكام نصوص القانونية السارية المفعول، واحترام النظام العام والآداب العامة وحقوق الآخرين وحياتهم الأساسية، كما تضمن التسامح والاحترام بين مختلف الديانات، ضف إلى ذلك، منح الحماية للجمعيات الدينية لغير المسلمين، وفي المقابل يحظر استعمال الانتماء الديني كأساس للتمييز ضد أي شخص أو جماعة،⁴ حيث أكد مجلس الدولة الجزائري في أحد قراراته أن أعضاء الجمعية الأسقفية الجزائرية، جزائريو الجنسية، وهم غير مطالبين بتقديم رخصة لبيع أملاكهم،⁵ وهو أكبر دليل على حرص المشرع الجزائري على تكريس هذا النوع من الحماية والذي يدل على المساواة والعدل.

إن الأصل في حرية الأديان والمعتقدات وممارسة الشعائر الدينية أنها حرة من أي قيد يمكن أن يرد عليها، إلا أن اتصالها بالنظام العام اتصالا مباشرا قد أوجب تقييد مظاهرها الخارجية، بما يكفل الأمن والصحة والسكينة العامة، ومن ذلك ضرورة الحصول على ترخيص سابق ببناء المعابد على اختلاف أنواعها وإقامة المدافن ومكاتب التعليم الديني الملحقة بالمعابد أو القيام بالموكب الدينية التي جرت بها العادة والتي تقرها ظروف اقامتها، وليس لسلطات الضبط الإداري أن تمارس سلطاتها الضبطية داخل هذه الدير.⁶

¹ - جلطي عمر، الأهداف الحديثة للضبط، مرجع سابق، ص 70.

² - المادة 51 من التعديل الدستوري 2020، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي 20-442.

³ - الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 28 فبراير سنة 2006، يحدد شروط وقواعد ممارسة الشعائر الدينية لغير المسلمين، ج ر ج ج، العدد 12، الصادرة في 01 مارس سنة 2006.

⁴ - المواد 02، 03، 04 من الأمر رقم 06-03.

⁵ - مجلس الدولة، الغرفة الأولى، القرار رقم 081422 مؤرخ في 10/09/2015، مجلة مجلس الدولة، العدد 13، 2015، ص 67.

⁶ - فوزي حسين سلمان الجبوري، مرجع سابق، ص ص 198، 199.

كما أكد مجلس الدولة في أحد قراراته، أن القضاء هو المختص بمعاقة الشخص المعنوي، بالمنع من ممارسة الشعائر الدينية أو أي نشاط ديني، داخل المحل المعني، والوالي لا يتمتع بصلاحيات الغلق النهائي عبر تراب الولاية لكل بناية مخصصة أو في طور التخصيص لممارسة الشعائر الدينية لغير المسلمين، حيث استند قضاة مجلس الدولة في حكمهم على المادة الخامسة عشر من القانون المتعلق بممارسة الشعائر الدينية لغير المسلمين،¹ وبالرجوع لنص المادة المذكورة، نجدها فعلا تنص على معاقبة الشخص المعنوي الذي ارتكب إحدى جنح المنصوص عليها في هذا الأمر إما بمصادرة الوسائل والمعدات التي استعملت في ارتكاب الجريمة، أو المنع من ممارسة الشعائر الدينية أو أي نشاط ديني داخل المحل المعني،² وعليه فإن قضاة مجلس الدولة قد وفقوا في حكمهم.

2- عناصر النظام العام الخلقي:

لقد وسع مجلس الدولة الفرنسي من مفهوم النظام العام الخلقي، واعتبر أن التدخل ليس مقصورا على الضبط الإداري العام، بل كذلك من اختصاص الضبط الإداري الخاص، ووسع أيضا من أسانيد فكرة التدخل وربطها في بعض الحالات بالظروف المحلية الخاصة، لكن يشكل عدم تحديد المجال الأخلاقي مساسا بالنشاط والحريات، ويبرز ضرورة بيان النظام العام الخلقي وحدوده،³ حيث أثّرت مسألة ضرورة النظام الأخلاقي لإعطاء محتوى للحد الأدنى من متطلبات الحياة في المجتمع، وإلى أي مدى يتم فرض القيم المشتركة التي تضمن التعايش السلمي للقناعات، ومن الصعب تحديد ما الذي يحد منه في الأمور الدينية، حيث أصبح الضغط الاجتماعي أو الإعلامي أقوى في فرض مطابقة الأخلاق الجديدة.⁴

يرتبط النظام العام الخلقي ارتباطا وثيقا بالمجتمع خاصة ما تعلق بشعور الجمهور تجاه الحالة الواقعية، كعرض أفلام تتضمن صوراً لأشخاص في حالة تثير شعور العامة أو مطبوعات تتضمن الإثارة لدى الشباب مما يسمح لسلطة الضبط التدخل، لكن يبقى القضاء هو من يحدد مشروعية التدخل وحدوده، من حيث أخلاقية الفعل من عدم أخلاقيته، ويترتب على ذلك إزالة الحواجز والحدود بين ما

¹ - مجلس الدولة، الغرفة الأولى، القرار رقم 085103 مؤرخ في 10/09/2015، مجلة مجلس الدولة، العدد 13، 2015، ص 70.

² - المادة 15 من الأمر رقم 06-03.

³ - جلطي أمّمر، الأهداف الحديثة للضبط ...، مرجع سابق، ص 69.

⁴ - Patrice Rolland, L'ORDRE PUBLIC à l'épreuve de la liberté religieuse, Réflexion autour d'un débat, Reveu du droit des religions, L'ordre public et les religions : ordre ou désordre ? N° 9, 2020, p 53.

يعتبر فضيلة وما يتصف بالشرعية،¹ وبذلك يكرس القيم الإنسانية وفضائل الأخلاق والآداب العامة المعبرة عن أفكار وأحاسيس الأفراد، التي تعكس الحالة المعنوية للمجتمع.²

لذلك يشكل عدم تحديد المجال الأخلاقي مساسا بالنشاط والحريات، حيث من الضروري بيان النظام العام الأخلاقي وحدوده، والذي يبرز جانب الفضيلة ومجموع التصرفات الإيجابية الأخلاقية التي تعكس خروج الإنسان عن طابعه الحيواني إلى طابعه الإنساني من خلال التصرفات التي تتضمن في أدائها عدم الإضرار بالآخرين، وعدم الإخلال بالقواعد الدينية والاجتماعية للنظام العام السائد في المجتمع.³

هناك حرية عامة لا يجب الاستهانة بها والمتمثلة في حرية لإقامة الأجانب في الجزائر، والتي من بين شروطها الأساسية هي احترام الشروط المطلوبة لتسليمها، وتنافي نشاطاته والأخلاق والسكينة العامة، وهو الأمر الذي نستشفه من قرار مجلس الدولة الجزائري، قضية (ل. م) ضد وزارة الداخلية والجماعات المحلية، والذي تم فيها إلغاء قرار الطرد الصادر عن المديرية العامة للأمن الوطني بعد الطعن بعدم مشروعيتها، كون قرار الطرد لم يصدر من طرف الجهة المختصة، ولم يثبت للسلطات المعنية أن نشاطاته منافية للأخلاق والسكينة العامة.⁴

أما في شأن حرية المطبوعات والنشر بما فيها حرية العروض السينمائية وبقدر تعلق الأمر بالحفاظ على الأخلاق والآداب العامة في المجتمع تعتبر أقل شأنًا من حريات أخرى كحرية الأديان والمعتقدات، بل حتى حرية الصحافة التي تتعلق بحرية المطبوعات والنشر، حيث لا يباح لسلطة الضبط أن تقيد تلك الحريات بإجراءات أشد وأن تحظر المطبوعات والمنشورات المتضمنة الآراء أو الأفكار التي يكون من شأنها تهديد الأخلاق والآداب العامة في المجتمع، كما أن لها أن تمنع عرض فيلم لصفته المنافية للأخلاق الذي من شأنه الإضرار بالنظام العام.⁵

1 - جلطي أمّمر، الأهداف الحديثة للضبط ...، مرجع سابق، ص ص 70، 71.

2 - تبينة حكيم، مرجع سابق، ص 392.

3 - جلطي أمّمر، الأهداف الحديثة للضبط ...، مرجع سابق، ص ص 69، 70.

4 - مجلس الدولة، الغرفة الخامسة، القرار رقم 067894 المؤرخ في 2011/04/06، مجلة مجلس الدولة، العدد

12، 2014، ص 243.

5 - فوزي حسين سلمان الجبوري، مرجع سابق، ص 199.

كما يعتبر الاعتداء على حرية المطبوعات اعتداء على حرية التعبير عن الرأي، لتأثيرها على الجمهور ونفوذها في تكوين الرأي العام، بعدما أصبحت حرية الصحافة والنشر من أهم الوسائل الحديثة للإفصاح عن الرأي، وذلك لأهميتها في تكوين المجتمع وتهذيبه ورفع مستواه السياسي والثقافي والمعنوي، لكن معظم هذه التقنية مستوردة، وبذلك يعتبر الحفاظ على المشاعر الدينية والأخلاقية جزءا لا يتجزأ من النظام العام، فإذا كانت مقومات العقيدة الإسلامية هي مقومات دينية وأخلاقية ذات طابع اجتماعي، فإن عدم المساس بها ووقايتها يوجب على سلطات الضبط الإداري التدخل بتدابيرها لتوفير الحماية اللازمة لها.¹

كما يلزم مقدم خدمات الانترنت خلال ممارسة نشاطه باتخاذ كل الإجراءات اللازمة لتأمين حراسة دائمة لمضمون الموزعات المفتوحة لمشاركته قصد منع النفاذ إلى الموزعات التي تحتوي على معلومات تتعارض في مضمونها مع النظام العام والأخلاق.²

وينبغي عدم التوسع في فكرة النظام العام الخلقي لما في ذلك من خطر على الحريات العامة، وسوف يؤدي إلى فرض رقابة خلقية على النوايا والسلوك الشخصي، وليس من مهمة القانون تحقيق طهارة النفوس أو فرض القيود على التصرفات لمجرد افتقارها للأخلاق بشكل مطلق، بل أن يكون المساس بقواعد خلقية ذات أهمية خاصة، وأن يكون هذا النظام العام الخلقي عاما ولا يقتصر على أفراد معينين بذواتهم.³

الفرع الثاني: وسائل الضبط الإداري في صيانة النظام العام الأدبي الأخلاقي

تتخذ وسائل الضبط الإداري عدة أشكال تستخدمها سلطات الضبط الإداري عند الحاجة إلى ذلك، بهدف حماية النظام العام الأخلاقي داخل المجتمع، والتي تتمثل في القرارات الإدارية التي تصدرها سواء كانت قرارات تنظيمية أو فردية، صف إلى ذلك، يمكنها استعمال سلطتها في التنفيذ الجبري لهذه القرارات، مستهدفة في ذلك تحقيق الصالح العام وحماية النظام العام الأدبي الأخلاقي في المجتمع.

¹ - المرجع نفسه، ص ص 170، 171.

² - سويلم محمد، مرجع سابق، ص 45.

³ - الصادق بولعراوي، مرجع سابق، ص ص 44، 45.

وبالتالي، وجب التطرق أولا إلى القرارات الإدارية التنظيمية، ثم نتطرق ثانيا إلى القرارات الفردية، وأخيرا نتطرق إلى التنفيذ الجبري.

أولاً: القرارات الإدارية كوسيلة لحماية النظام العام الأدبي الأخلاقي:

تعتمد الإدارة لممارسة نشاطها على الأعمال القانونية، والتي تتمثل في القرار الإداري والعقد الإداري، حيث يعتبر القرار الإداري من أهم هذه الوسائل القانونية التي تستعملها في حماية النظام العام الأدبي الأخلاقي، هذه القرارات تكون إما قرارات تنظيمية أو قرارات فردية.

وعلى هذا الأساس، ونظرا لأهمية القرارات الإدارية كوسيلة لتحقيق وبلوغ فعالية الضبط الإداري في حماية النظام الأدبي الأخلاقي، نتطرق أولا إلى القرارات التنظيمية، ثم نتطرق ثانيا إلى القرارات الفردية.

أ: القرارات التنظيمية:

تعتبر القرارات الإدارية التنظيمية في مجال الضبط الإداري، حيث تتمكن بواسطتها سلطات الضبط من وضع قواعد عامة تفرض من خلالها القواعد والضوابط الواردة على ممارسة الحريات العامة للأفراد بغرض حماية النظام العام، لا سيما النظام العام الأخلاقي، بحيث تضع قواعد عامة موضوعية ومجردة تقيد من خلالها أوجه النشاط الفردي، وبذلك تمس مضامينها حقوقهم وتقيد حرياتهم.

وبالتالي، وجب توضيح المظاهر التي تأخذها هذه القرارات، من خلال التطرق أولا إلى نظام المنع، ثم نتطرق ثانيا إلى نظام الترخيص، ثم نتطرق ثالثا إلى نظام الإخطار، وأخيرا إلى تنظيم النشاط.

1- نظام المنع:

يمكن تعريف الحظر، بأنه المنع الكامل لنشاط معين من جانب سلطة الضبط لحفظ النظام العام، وهو إجراء الاستثنائي يتم اللجوء إليه إذا استحال ذلك باستخدام الإجراءات الأخرى، حيث إذا كان الحظر مطلقا وكان النشاط محل الحظر جائزا قانونا فإن هذا الحظر يكون غير مشروع لأنه يعادل

إلغاء الحرية أو النشاط، وهو ما لا تملكه سلطة الضبط الإداري،¹ أي أن الحظر المطلق لا يعني تعطيل الحريات ومصادرة النشاط، لأنه يصبح عمل غير مشروع، فالمقصود بالحظر في هذا الحال هو الحظر الجزئي المؤقت للنشاط،² والذي لا يصل إلى درجة إلغاء ممارسة الحرية بأن يكون محددًا من حيث الغرض والزمان والمكان، ففي هذه الحالة يمكن أن يكون الحظر مشروعًا لأنه لا يعدو أن يكون تنظيمًا لممارسة الحرية أو النشاط، وهو ما تملكه سلطة الضبط الإداري.³

وعلى هذا الأساس، يتجلى المنع بحظر ممارسة نشاط معين على الأفراد في مكان محدد ولمدة معينة، مثل منع التحريض على الفسق والفجور وكل الأفعال المخلة بالحياة داخل الأماكن العامة، وحظر المطبوعات الداعية إلى الفتنة ونشر الرذيلة.⁴

2- نظام الترخيص:

يعرف الترخيص بأنه قيام جهة إدارية بالتحقيق من أن النشاط المطلوب الترخيص به لا يتضمن أي مخالفة للقانون أو لمقتضياته، وأنه لا يترتب عليه أية أضرار بالمجتمع، فهو بذلك وسيلة من وسائل تدخل الدولة في ممارسة النشاط الفردي للوقاية مما قد ينشأ عنه من ضرر،⁵ حيث يدخل الترخيص الإداري ضمن النشاط الوقائي للإدارة، فهو يهدف إلى منع الخطر قبل وقوعه، وبذلك يمكن تعريفه على أنه إجراء إداري تتمسك به الإدارة كشرط واقف لممارسة نشاط معين، وذلك حماية للنظام العام في أحد أهدافه وخضوع هذا التقيد لمبدأ المشروعية.⁶

ومثاله الحي ضرورة الحصول على رخصة لفتح مكتبة أو مطبعة لطباعة الكتب أو فتح قناة تليفزيونية، بل أكثر من ذلك،⁷ حيث توسع مجال تدخل سلطات الضبط الإداري في حماية الأخلاق

¹ - يامة إبراهيم، سلطات الضبط الإداري ووسائل ممارستها في النظام القانوني الجزائري، مجلدة الاجتهاد، المركز الجامعي لتامنغست، الجزائر، المجلد 01، العدد 01، 2012، ص 122.

² - بن بريح ياسين، التنظيم القانوني لآليات الضبط الإداري، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، جامعة لونيس علي البليلة 2، الجزائر، المجلد 08، العدد 01، 2019، ص 52.

³ - يامة إبراهيم، مرجع سابق، ص 122.

⁴ - حجاج خديجة، زرقين عبد القادر، مرجع سابق، ص 215.

⁵ - يامة إبراهيم، مرجع سابق، ص 123.

⁶ - جلطي عمر، الأهداف الحديثة للضبط ...، مرجع سابق، ص 250.

⁷ - حجاج خديجة، زرقين عبد القادر، مرجع سابق، ص 215.

والآداب العامة من خلال التراخيص التي لها صلاحية منحها ومنها تلك المتعلقة بمعايير تحديد النشاطات والمهن المقننة الخاضعة للقيود في السجل التجاري، والمتمثلة في، النظام العام، حماية الصحة العمومية، وحماية الأخلاق والآداب العامة.¹

3-نظام الإخطار:

الإخطار معناه الإخبار السابق عن ممارسة نشاط معين أو حرية معينة للحصول على الإذن اللازم لممارسته لاتصاله بالنظام العام، والذي يخول هيئات الضبط الإداري إما الاعتراض على النشاط في حالات معينة، أو اتخاذ الاحتياطات التي تحول دون تهديده للنظام العام،² بمعنى أنه يتخذ صورة تبليغ سلطات الضبط الإداري مسبقا بطلب ممارسة النشاط محل الإخطار، وذلك قصد اتخاذها الإجراءات اللازمة لحماية النظام العام الخلقي لمنع وقوع ما يهدده في الوقت المناسب، كضرورة إخطار سلطات الضبط الإداري من قبل الأفراد القائمين على تأجير شققهم السكنية بنظام التأجير اليومي.³

والإخطار نوعان إما أن يكون مجرد إخبار عن ممارسة نشاط أو حرية ما دون أن يقتدر بحق الإدارة في الاعتراض على ذلك، وهنا يكون من حق الشخص مباشرة النشاط أو الحرية بمجرد الإخطار ودون انتظار موافقة الإدارة، وبذلك هو أقل الوسائل الوقائية إعاقا للحرية أو النشاط،⁴ وهو بذلك ليس طلب التماس بالموافقة على ممارسة النشاط، وإنما يتعلق عمل سلطة الضبط الإداري بالتحقق من صحة البيانات الواردة فيه واستيفائه الإجراءات التي يقررها القانون، والأصل في ذلك أن نظام الإخطار لا يقتدر بحق الإدارة في الاعتراض على ممارسة النشاط حيث يكون للأفراد ممارسته بمجرد الإخطار عنه،⁵ وإما أن يكون الإخطار مقترنا بحق الإدارة في الاعتراض على الإخطار إذا لم يكون مستوفيا للبيانات والأحكام التي أرادها المشرع، وهنا لا يمكن للشخص مباشرة النشاط المخطر عنه قبل موافقة الإدارة عليه.⁶

¹ - سويلم محمد، مرجع سابق، ص 44.

² - يامة إبراهيم، مرجع سابق، ص 122.

³ - حجاج خديجة، زرقين عبد القادر، مرجع سابق، ص 215.

⁴ - يامة إبراهيم، مرجع سابق، ص 122.

⁵ - بن بريح ياسين، مرجع سابق، ص 51.

⁶ - يامة إبراهيم، مرجع سابق، ص 122.

4-تنظيم النشاط:

قد لا تشمل اللائحة على أحكام تحظر نشاطا معينا أو تخضعه لشروط الحصول على إذن مسبق، أو لضرورة إخطار الإدارة مسبقا، بل تقتصر على تنظيم نشاط الأفراد وذلك بوضع لوائح تتضمن التوجيهات والإرشادات التي تبين كيفية ممارسة النشاط أو الحرية، بهدف أخذ الاحتياطات اللازمة لتوقي الإخلال بالنظام العام،¹ بمعنى أن لائحة الضبط تتولى تنظيم ممارسة الأفراد للنشاط المتصل بممارسة حق، أو حرية من الحريات العامة أو الحقوق الفردية ببيان كيفية ممارسته.²

وعلى هذا الأساس، تقوم سلطات الضبط الإداري بتنظيم نشاطات الأفراد وممارسة الحريات العامة عن طريق وضع توجيهات عامة معينة للمواطنين بشأن ذلك النشاط أو الحرية بغرض وقاية النظام العام من الخطر الذي قد ينشأ من جراء ممارسة الحرية أو مزاولة النشاط، كتنظيم النشاطات ذات الصلة بمجال الإعلام والصحافة أو تنظيم نشاطات تقديم الانترنت وطرق استغلالها.³

ب: القرارات الفردية:

يقصد بالقرارات الإدارية الفردية، تلك التدابير التي تمارسها سلطات الضبط الإداري، عن طريق قواعد ضبطية ترسمها لائحة أو يضعها قانون لتطبق على فرد معين أو أفراد معينين أو حالات محددة بذاتها، كقرارات مصادرة جريدة ما، وعليه فإنها تكون، إما تطبيقا لتنظيم عام سابق، وهو القاعدة العامة، وإما لا ترتبط بتنظيم سابق، وتأخذ عدة صور، فقد تتضمن الأمر بالقيام بعمل محدد، أو النهي عن عمل، أو منح إذن أو رخصة.⁴

وبالتالي، نتطرق أولا إلى الأمر بالقيام بعمل، ثم نتطرق ثانيا إلى الامتناع عن القيام بعمل، ثم نتطرق ثالثا إلى منح ترخيص أو إذن.

1-الأمر بالقيام بعمل:

¹ - يامة إبراهيم، مرجع سابق، ص ص 122، 123.

² - حططاش عمر، تأثير سلطات الضبط الإداري ...، مرجع سابق، ص 155.

³ - حجاج خديجة، زرقين عبد القادر، مرجع سابق، ص ص 215، 216.

⁴ - يوسف ناصر حمد الظفيري، الضبط الإداري وحدود سلطاته في الظروف العادية والظروف الاستثنائية، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، جامعة المنصور، مصر، المجلد 10، العدد 74، 2020، ص 1516.

تظهر القرارات الفردية في صورة الأمر بالقيام بعمل، وذلك بصدر القرار الفردي متضمنا منح تصريح لمزاولة نشاط معين، كالترخيص بفتح محل عام، فقد يتضمن التدبير الضبطي الموافقة على منح تصريح بمزاولة نشاط معين تخضعه الإدارة لكافة الشروط التي تؤدي إلى تحقيق الضبط الإداري.¹

كما يمكن أن يظهر القرار الإداري الفردي، من خلال الأمر بمصادرة جريدة أو منشورات أو كتب أو مجلات مخلة بالنظام العام الأخلاقي،² وهذا في سبيل وقاية المجتمع من كل ما يمكن أن يؤثر على صفوة الحياة العادية لأفراده ووقاية النظام العام من التعرض إلى اضطرابات مادية قد تهدده جراء عدم إصدار هذا الأمر في الوقت المحدد وترك هذه الحريات دون رقيب يتدخل في الوقت المناسب للحيلولة دون الوقوع في مثل هذه الحالات من الاخلال بالنظام العام في صورته الأخلاقية.

2-الامتناع عن القيام بعمل:

كما قد تأخذ هذه القرارات الفردية صورة النهي، كأن تأمر سلطات الضبط بالامتناع عن عمل شيء كالأمر الصادر بمنع عقد اجتماع عام أو مظاهرة، أو إيقاف عرض فيلم أو مسرحية أو منه النقاط الصور في مناطق معينة ومحددة لاحتمال الإخلال بالنظام العام،³ أو منع عرض فيلم سينمائي أو مسرحية فاضحة في أحد المدن لتجنب خطر الاضطرابات المحلية أو الإخلال بالأخلاق،⁴ لذلك فإن سلطة سلطات الضبط الإداري ليست مطلقة في تحديد الطبيعة غير الأخلاقية للفلم، بل تخضع لتقدير القاضي الإداري الذي يبحث في مدى خطورة عرض الفيلم على الأخلاق العامة، وهل هناك ظروف محلية مجدية من شأنها أن تبرر منع عرضه، وفي هذا الشأن يتمتع القاضي الإداري بسلطة تقديرية تتعلق بكيفية العمل أو التصرف الذي يأتيه الفرد ومدى مساسه بالآداب العامة والأخلاق العامة، بحيث يوازن ويوفق بين صيانة الآداب العامة وبين ضرورة حماية حرية المعتقد والتعبير.⁵

¹ - مهند قاسم زغير، مرجع سابق، ص 132.

² - حجاج خديجة، زرقين عبد القادر، مرجع سابق، ص 216.

³ - يامة إبراهيم، مرجع سابق، ص 124.

⁴ - حجاج خديجة، زرقين عبد القادر، مرجع سابق، ص 216.

⁵ - سليمان السعيد، النظام العام كهدف وقيد على نشاط الضبط الإداري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، جامعة بن يوسف بن خدة الجزائر 1، 2012، ص 103.

الذي يكون بحظر ممارسة نشاط معين على الأفراد في مكان محدد ولمدة معينة، مثل منع التحريض على الفسق والفجور وكل الأفعال المخلة بالحياء داخل الأماكن العامة، وحظر المطبوعات الداعية إلى الفتنة ونشر الرذيلة.¹

3- منح ترخيص أو إذن:

كما قد يتضمن التدبير الضبطي أيضا صورة منح التصريح بمزاولة نشاط معين تخضعه الإدارة لكافة الشروط التي تؤدي إلى تحقيق أهداف الضبط الإداري، كمنح تصريح لأحد الأفراد بفتح محل عام أو وضع كراسي على جانبي الشارع أو التصريح بعرض فيلم معين،² حيث يمنح ترخيص أو إذن لمزاولة نشاط فردي معين عند توفر شروط منح هذا الإذن أو الترخيص، كالترخيص لفتح محل لبيع المشروبات الكحولية أو فتح ملهى ليلي.³

ثانيا: التنفيذ الجبري كوسيلة لحماية النظام العام الأدبي الأخلاقي:

الأصل في تنفيذ القرارات الإدارية الفردية الصادرة في حق الأفراد هو تنفيذها طوعية، إلا أن هناك حالات يمتنع فيها الأفراد عن التنفيذ بإرادتهم، ما يخول لسلطة الضبط الإداري تنفيذ قراراتها مباشرة لأهمية تنفيذها في حماية النظام العام، حيث يعد التنفيذ الجبري بذلك امتياز من امتيازات السلطة العامة منح للإداري لاستخدامه احتياطيا في حالة إذا لم يمكن الحصول على طاعة المخاطبين به بصورة طوعية.

وبالتالي، ومن أجل التعرف على التنفيذ الجبري كوسيلة لحماية النظام العام الأدبي الأخلاقي، وجب التطرق أولا إلى المقصود بالتنفيذ الجبري، ثم نتطرق ثانيا إلى حالات التنفيذ الجبري.

أ: المقصود بالتنفيذ الجبري:

يعرف التنفيذ الجبري بأنه عقد الإدارة في أن تنفذ أوامرها على الأفراد بالقوة الجبرية، دون حاجة إلى إذن مسبق من القضاء، فإذا كانت القاعدة العامة تقضي بتدخل القضاء مقدما من أجل

¹ - حجاج خديجة، زرقين عبد القادر، مرجع سابق، ص 215.

² - يامة إبراهيم، مرجع سابق، ص 125.

³ - حجاج خديجة، زرقين عبد القادر، مرجع سابق، ص 216.

استخدام القوة المادية، ذلك أن الفرد الذي يخالف قرارات الضبط يرتكب مخالفة تستلزم تدخل القضاء بشأنها، حتى يوقع عليه الجزاء ويأمر بإعادة النظام، إلا أنه استثناء من هذا الأصل، يجوز لسلطات الضبط الإداري أن تستخدم القوة الجبرية عند الاقتضاء، لمواجهة عناد الأفراد في تنفيذ القرارات التي تصدر ضدهم،¹ فالإدارة هنا تصدر القرار بإرادتها، ثم تنفذه على الأفراد بالقوة الجبرية إذا رفضوا تنفيذها اختياريا، دون حاجة إلى إذن مسبق من القضاء.²

كما يعرف التنفيذ الجبري بأنه امتياز مقرر لمصلحة الإدارة لتنفيذ قراراتها جبرا على الأفراد بالقوة المادية، وذلك في حالة امتناع هؤلاء الأفراد عن الانصياع أو الامتثال لأمر الإدارة،³ ولهذا الامتياز جانبين، أحدهما يتمثل في امتياز لإصدار قرار من جانبها، يرتب أثره قبل الأفراد دون مشاركة منهم، وثانها يتمثل في امتياز تنفيذ القرار جبرا عن الاقتضاء، ودون إذن من القضاء.⁴

وبالتالي، يعتبر أسلوب التنفيذ الجبري، من أكثر الأساليب الضبطية تهديدا لحريات الأفراد بما يتضمنه من أساليب القهر والقوة، كون الإدارة لا تقوم هنا بعمل قانوني بل بعمل مادي، على اعتبار أن المحافظة على النظام العام بصفة عامة تنتم بطابع الضرورة، ما يتطلب اتخاذ إجراءات مادية سريعة للوقاية النظام العام من المساس به.⁵

ب: حالات التنفيذ الجبري:

نظرا لما يسببه التنفيذ الجبري من قهر للأفراد واعتداء على حرياتهم الشخصية، فإنه لا بد من تحديد حالات اللجوء إلى التنفيذ الجبري للقرارات الضبط الإداري، والتي لا تخرج عن حالة وجود نص صريح في القوانين أو اللوائح يجيز لسلطات الضبط الإداري استعمال هذا الحق، صف إلى ذلك، حالة رفض الأفراد تنفيذ القانون أو لائحة لم ينص القانون على جزاء لمخالفتها، بالإضافة إلى حالة الضرورة، وذلك متى كان هناك خطر داهم يهدد النظام العام في أحد عناصره، ويتعذر تفاديه بالطرق القانونية العادية.

¹ - تبينة حكيم، مرجع سابق، ص 314.

² - نواره نوبوة، التنفيذ المباشر للقرار الإداري، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الشهيد حمه لخضر، وادي سوف، الجزائر، المجلد 10، العدد 02، 2019، ص 1201.

³ - يامة إبراهيم، مرجع سابق، ص 128.

⁴ - تبينة حكيم، مرجع سابق، ص 315.

⁵ - حجاج خديجة، زرقين عبد القادر، مرجع سابق، ص 218.

1-وجود نص قانوني أو تنظيمي:

تلجأ الإدارة إلى استعمال التنفيذ الجبري لقراراتها، في حالة وجود نص صريح في القوانين والقرارات التنظيمية يعطي للإدارة الحق في استخدام هذه الوسيلة، حيث تقوم بتنفيذ قراراتها جبرا على الأفراد ولو أدى الأمر إلى استعمال القوة المادية.¹

لا يجوز سحب رخصة مخزن من المشروبات الكحولية دون الاعتماد على أية حالة قانونية، أما إذا قامت الإدارة بغلق محل بسبب بيع المشروبات الكحولية للمسلمين عن طريق التنفيذ الجبري، كون الرخصة الممنوحة تخول صاحبها بيع هذه المشروبات لغير المسلمين أثناء الوجبات الغذائية، وبالتالي، وجب على المستفيد من هذه الرخصة الامتناع عن تقديم تلك المشروبات للمسلمين، كونه ممنوع من طرف الإدارة مانحة الرخصة، ويترتب على الإخلال بهذا الالتزام غلق المحل التجاري، حيث من حق الإدارة المحافظة على الصحة العامة وسلامة أخلاق المواطنين وخاصة الشباب منهم، أن تلجأ إلى التنفيذ المباشر.²

2-وجود نص قانوني أو تنظيمي لا يتضمن جزاء على مخالفة أحكامه:

ففي حالة وجود قانون أو لائحة لم ينص كل منهما على جزاء معين يطبق على كل من يخالف أحكامه، حيث عند امتناع الأفراد عن تنفيذ قانون أو لائحة لم ينص فيهما المشرع على جزاء لمن يخالفها، ما يترتب عليه اضطرار سلطات الضبط الإداري لاستخدام حق التنفيذ المباشر لتكفل احترام النصوص القانونية لا تعطل تنفيذ القانون، كونها هي المكلفة بتنفيذه.³

كما ذهب البعض من الباحثين إلى القول، أن اللائحة لا يمكن أن تنتبأ بكل شيء قد يحدث ولا يمكن أن تواجه أحكامها كل تفصيل دقيق من تفصيلات الحيات الواقعية، كما أنه هناك حالات خاصة لا تبرر صدور لائحة تنظيمية عامة بشأنها لأنها نادرة الوقوع، فإذا لم تصدر لائحة أو لم تنص لائحة على الحكم الواجب تطبيقه في حالة معينة، فإنه قد يؤدي إلى إحداث اضطراب خاص تتعذر مواجهته،

¹ - مهند قاسم زغير، مرجع سابق، ص 137.

² - فريجة حسين، التنفيذ الإداري المباشر في أحكام القضاء الإداري الجزائري، مجلة إدارة، المدرسة العليا للإدارة، مولاي أحمد مدغني، الجزائر، المجلد 12، العدد 01، 2002، ص ص 15، 16.

³ - مهند قاسم زغير، مرجع سابق، ص 138.

ولا يمكن للسلطة الإدارية أن تقف حياله مكتوفة الأيدي،¹ لكنها لا يلجأ إلى قواعد الإسناد، إلا إذا ظلت المسألة خالية من قواعد واجبة التطبيق الفوري.²

لكن يشترط لشرعية القرارات الفردية المستقلة الغير مستندة على أي نص تشريعي أو تنظيمي، شروط وضوابط حددها القضاء الإداري، والمتمثلة في ثلاثة شروط، حيث يجب أن يكون القرار الفردي قد استنداعه موقف واقعي بغرض اتخاذ قرار خاص، صف إلى ذلك، ألا يكون المشرع نفسه قد استبعد إمكانية اتخاذ قرار فردي مستقل، بل اشترط لإمكانية إصدار قرار فردي وجود قرار تنظيمي مسبق، بل أكثر من ذلك، يجب أن يكون القرار الفردي في نطاق الضبط الإداري العام أي يرمي إلى تحقيق أحد أغراضه.³

2- حالة الضرورة:

يقصد بحالة الضرورة أن تكون هناك حالة طارئة وملحة تستدعي السرعة في التنفيذ، كأن تكون المصلحة العامة تتطلب بصورة سريعة ولو مع استعمال القوة، وفي هذه الحالة يجوز للإدارة أن تلجأ إلى التنفيذ المباشر حتى ولو كان المشرع يمنعها صراحة من اللجوء إليه تطبيقاً لقاعدة الضرورات تبيح المحظورات، حيث لا توجد هذه الحالة إلا إذا وجد خطر جسيم وعلى أقصى درجة من الاستعجال يهدد النظام العام ويتطلب التدخل الفوري والسريع للإدارة،⁴ حيث يمكن لهيئات الضبط الإداري استخدام حق التنفيذ الجبري في حالة الضرورة، إذا كان هناك تهديد للنظام العام في أحد أغراضه، ويتعذر تداركه بالطرق العادية، الأمر الذي يبيح للإدارة التدخل عن طريق اتخاذ كل إجراء تتبين ضرورته لدفع الخطر ولو كان القانون يحرمه في الأوقات العادية.⁵

لكن يشترط في حالة الضرورة، وجود خطر جسيم يهدد النظام العام، والذي تعذر دفعه بالطرق العادية، بحيث يبقى تدبير التنفيذ المباشر في حالة الضرورة هو السبيل الوحيد لدرء الخطر والحفاظ على النظام العام، مستهدفة في ذلك تحقيق الصالح العام وعدم المساس بمصلحة الأفراد إلا بقدر

¹ - حططاش عمر، تأثير سلطات الضبط الإداري ...، مرجع سابق، ص 163.

² - عليان عدة، مرجع سابق، ص 137.

³ - حططاش عمر، تأثير سلطات الضبط الإداري ...، مرجع سابق، ص 164.

⁴ - نواره نويوة، مرجع سابق، ص 1206.

⁵ - مهند قاسم زغير، مرجع سابق، ص 138.

الضرورة، ومراعاة تناسب استخدام القوة مع جسامة الخطر الذي يمكن أن يتعرض له النظام العام،¹ كعزل موظف الذي انتهج سلوكا لا يتماشى وصفته كعون من أعوان الشرطة والذي كان في نفس الوقت قد خرق الالتزام والاحترام والطاعة للسلطة الرئاسية، فإن تصرف الإدارة عبر عن تطبيق القانون وقرارها بعزل الموظف مباشرة كان سليما،² وفيه حماية ظاهرة للنظام العام الأدبي الأخلاقي.

المطلب الثاني: حماية الكرامة الإنسانية

يملك الإنسان حقوق أساسية ضرورية لصون ذاته، والتي من أهمها على الإطلاق الحق في الكرامة الإنسانية، هذا الحق ليس بالجديد بل هو قديم قدم الإنسانية، إلا أن الاعتراف به كمبدأ عالمي جاء متأخرا لما بعد الحرب العالمية الثانية عن طريق الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، تبعه اقرار فقهي وتأكيد قضائي، الأمر الذي نتج عنه إجماع دولي على الأهمية التي يكتسبها مبدأ الكرامة الإنسانية، وبسط حمايتها من كل انتهاك قد يطالها، وبذلك اتسعت فكرة النظام العام لتستغرق العديد من تدخلات الدولة، لتشمل عناصر حديثة للنظام العام.

لكن ظهور عناصر حديثة للنظام العام في دولة ما، لا يعني بالضرورة تحقق ذلك في غيرها من الدول، على اعتبار ارتباطه بظروف الدول وحال مجتمعاتها ومستواها المعيشي والفكري، بالإضافة إلى درجة الوعي فيها، حيث تعتبر الكرامة الإنسانية، من بين أبرز العناصر الحديثة للنظام العام المعنوي، ظهرت بعد ظهور النظام العام الأخلاقي بفترة، ولكونها مبدأ سامي وعالمي، الأمر الذي أفضى إلى صعوبة تحديد مفهومها وحصر مجالها وأبعادها.

وبالتالي، وجب تسليط الضوء على مبدأ الكرامة الإنسانية، من خلال توضيح أبعاد هذا الحق وحدود هذه الحماية، موضحين في ذلك دور المبادئ الأخرى للقانون، والدور الذي تلعبه في صيانة حق المواطنين في الكرامة، وتكريسه الفعلي في المنظومة القانونية للجزائر، حيث نتطرق أولا إلى أبعاد الحق في الكرامة الإنسانية، ثم نتطرق ثانيا إلى التحديد التشريعي والتنظيمي للحق في الكرامة الإنسان.

الفرع الأول: أبعاد الحق في الكرامة الإنسانية

¹ - نواردة نويوة، مرجع سابق، ص 1207.

² - فريجة حسين، مرجع سابق، ص 18.

الكرامة الإنسانية مفهوم قانوني بامتياز، يظهر من خلال التركيز الواسع الذي حظيت به على مستوى النصوص القانونية الداخلية أو الدولية، على رأسها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان،¹ والذي أدى إلى انتهاج معظم دول العالم هذا المنهج بتكريسها لهذا الحق في دساتيرها وقوانينها الداخلية. إن لكل مبدأ مجاله أو نطاق يدور في فلكه ولا يخرج عنه، إلا أن مفهوم الكرامة الإنسانية ولصعوبة وضع تعريف له وحصر نطاقه، أثر على حصر هذا النطاق وتحديده، لكن لا يمكن القول أن ليس له أبعاد؛ كونه مبدأ متأصل في شخصية الإنسان منذ ولادته وحتى مماته، قرر لبسط الحماية القانونية على ذاته من الانتهاك، له علاقة بمبادئ القانون الأخرى.

وبالتالي، وجب التطرق أولاً إلى الحق في الكرامة الإنسانية حق فردي وجماعي، ثم التطرق ثانياً إلى علاقة الكرامة الإنسانية بالمبادئ الأخرى للقانون.

أولاً: الحق في الكرامة الإنسانية حق فردي وجماعي:

لكل شخص الحق في حماية شخصه من كل انتهاك قد يطاله، لما لكرامة الإنسان من أهمية وقيمة عليا تسمو على باقي الحقوق والحريات الممنوحة للفرد، بل هي نابعة منها، لها نوع من القداسة، إذ لا يجوز التنازل عنها حتى من صاحبها، تعكس نوع من الاستقلال النسبي والمسؤولية المتبادلة؛ يملكها جميع البشر، وهي مبدأ عالمي يتسم بالشمولية وحقيقة لا يمكن انكارها تتسم بالبساطة في معناها يملكها كل إنسان منذ الولادة، والتزام نابع من حقوق الإنسان ومحترماً لها. ومنه، سنتطرق أولاً إلى الحق في الكرامة الإنسانية حق فردي، ونتطرق ثانياً إلى الحق في الكرامة الإنسانية حق جماعي.

أ: الحق في الكرامة الإنسانية حق فردي:

تعتبر الكرامة الإنسانية عن قيمة معنوية للإنسان تتميز بالعالمية، ولعالميتها وقيمتها فهي واجبة الاحترام، ولصعوبة إيجاد حدود لها وجب توضيح أبعادها، من بينها البعد الفردي الذي ينمي في الفرد الشعور بمكانته بين الأفراد الآخرين، حيث أن لكل إنسان الحق في احترام كرامته في المجتمع، وبالقدر الكافي لنيل رضاه.

¹ - مريم بن عباس، مرجع سابق، ص 205.

وفي سبيل توضيح ذلك، نتطرق أولاً إلى ارتباط الكرامة الإنسانية بالإنسان، ثم نتطرق ثانياً إلى أنها فكرة تعكس الاستقلالية الفردية والمسؤولية.

1- ارتباط الكرامة الإنسانية بالإنسان:

الكرامة الإنسانية مفهوم متجذر في الإنسان، يفضي على الفرد الشعور بحقيقته كبشر ومكانته بين الأفراد الآخرين، بحيث وجب الاعتراف به والامتناع عن أي عمل من شأنه نفي هذا الشعور عنه والإخلال باحترامه، أو استبدالها بأي شكل من الأشكال.

تعد الكرامة الإنسانية حق متأصل للإنسان، حيث أن كرامة الإنسان حق يلزمه منذ ولادته، بالتأكيد على قيم الحرية والكرامة الإنسانية والالتزام بالمبادئ الأخلاقية واحترام حياة الإنسان،¹ أي أنه مبدأ أخلاقي يقرر أن الإنسان ينبغي أن يعامل على أنه غاية في ذاته لا وسيلة، وكرامته فوق كل اعتبار،² هذا الحق يفضي على الفرد الشعور بحقيقته ومكانته بين الأفراد، يتطلب عدم التصرف في جسم الفرد وسلامته، فهو مبدأ مطلق لا يجب التنازل عنه وحق من حقوق الإنسان يمتاز بطابع النسبية.³

تشمل اعترافاً بأن الفرد بذاته جزء من مجموعة يجب أن ينظر في معنى الكرامة المتأصل في الشخص،⁴ كما أنها مبدأ بسلوكي عام متأصلة مثل الأشياء الغريبة، وقيمة أساسية وسامية على إرادة المؤسس الدستوري،⁵ كونها مبدأ يشعر به كل فرد بصورة غريزية، يتعلق بجوهر الإنسان تتطلب عدم معاملته كشيء أو كوسيلة، إنما يجب الاعتراف به كصاحب حق.⁶

¹ - مليكة بوصبيح، كرامة الإنسان في التشريعين الجزائري والفرنسي، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، جامعة تامنغست، الجزائر، المجلد 08، العدد 01، 2019، ص 284.

² - عبد الباسط عبد الرحيم عباس، مفهوم الكرامة الإنسانية في دستور جمهورية العراق 2005، مجلة جامعة تكريت للحقوق، العراق، السنة 04، المجلد 04، العدد 04، الجزء 02، 2019، ص 202.

³ - جلطي عمر، الأهداف الحديثة للضبط ...، مرجع سابق، ص 117.

⁴ - عبد الباسط عبد الرحيم عباس، مرجع سابق، ص 203.

⁵ - Mme Biruta LEWASZKIEWICZ-PETRYKOWSKA, le principe du respect de la dignité de la personne humaine, LA COMMISSIONNE EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT (COMMISSION DE VENISE), sciences technique de la démocratie, n°26, Actes du séminaire UniDem organisé à Montpellier, France du 2 au 6 juillet 1998, p 11.

⁶ - جلطي امير، حق الإنسان في الكرامة وحماية طبيعته البشرية من تأثير السلبي للدواء، مجلة القانون الدولي والتنمية، جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم، الجزائر، المجلد 08، العدد 02 (خاص)، 2020، ص 122.

وبهذا الشكل، فإن الكرامة كمقدرة، تمكن الفرد من مواجهة الدولة، فالكرامة الإنسانية الفردية تدعم مصالحه، لكن قد تتطلب أشكال الكرامة الأخرى الاختيار بين كرامة شخص معين وكرامة شخص آخر، أو بين الكرامة الفردية وبين الكرامة الجماعية، وعليه، فإن الحقوق الفردية المرتبطة بالكرامة الموروثة يمكن أن تدعن أو تفسح المجال لمصالح الدولة، ولكن مصالح الكرامة تكون في جانب الفرد.¹

كما أن مشكلة حرية الفرد لا تثور في الواقع إلا عندما يعيش في مجتمع، ولما كان لكل مجتمع أهدافه التي يتعين على الفرد أن يعمل على تحقيقها كان من الواجب على الفرد أن يستخدم حريته في إطار الأهداف الاجتماعية، بمعنى أن حق الفرد يقابله حق الدولة وهذا التقابل بين حق الفرد وحق الدولة لا يعني أن أمن الجماعة يتعارض مع كرامة الإنسان، وأن التنظيم يتعارض مع الحرية.²

وبالتالي، فإن لحماية كرامة الإنسان قيمة عليا تسموا ولا يسمى عليها، كحق وحرية فردية يتمتع بها كل إنسان تتبع من جوهره كبشر يشعر بها بصورة غريزية، لا يجوز التنازل عنها أو استبداله وجب الاعتراف به وضمان حمايته من كل انتهاك، حتى من صاحب الحق نفسه، وهو الدور الذي يجب أن تلعبه السلطة العامة في الدولة في سبيل حماية حق الإنسان في الكرامة وبذلك ضمان حريته الفردية، شريطة عدم المساس بالحرية الجماعية بهدف تحقيق المصلحة العامة، وحماية للنظام العام.³

كما أن كرامة الإنسان لا يمكن استبدالها، حيث يتطلب الاعتراف بأن لكل شخص كرامة فريدة ولا يمكن أن نساومها بأي ثمن لأن ليس لها قيمة محددة، فهي غير محدودة ولا يمكن استبدالها بشيء آخر مساو لها في القيمة، بحيث يتطلب عدم إضفاء الطابع المادي على الكائن البشري وجعله أداة يمكن تداولها،⁴ بمعنى أنها غير قابلة للتصرف ومصونة حتى صاحبها لا يستطيع التخلي عنها، والسلطة العامة بما في ذلك السلطة التشريعية، لا يمكن أن تحرمه منها،⁵ فإن الشخص يملك قيمة غير

¹ - وليد محمد الشناوي، مفهوم الكرامة الإنسانية في القضاء الدستوري (دراسة تحليلية مقارنة)، دار الفكر والقانون، المنصورة، جمهورية مصر العربية، 2021، ص ص 89، 90.

² - فوزي حسين سلمان الجبوري، مرجع سابق، ص 161.

³ - فريد غربي، أحمد فنيديس، حماية الكرامة الإنسانية كحق مستحدث للنظام العام، المجلة المتوسطة للقانون والاقتصاد، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، المجلد 09، العدد 02، 2024، ص 60.

⁴ - مداسي مريم، عبد الله موسى، مبدأ الكرامة الإنسانية في البيوانيتيقيا، مجلة الحوار الثقافي، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، الجزائر، المجلد 5، العدد 2، 2016، ص 3.

⁵ - Mme Biruta LEWASZKIEWICZ-PETRYKOWSKA, op. cit, p 11.

مشروطة تورث الشخص الإنساني الحق في التمتع بمعاملة تجعل منه غاية بذاته، لا مجرد وسيلة لغيره.¹

تثير أولوية الفرد باعتباره كائنا يختار حياته الخاصة، مسألة كبح رغبات الدول في التدخل، ما يثير فكرة أن الكرامة تتمركز في المقدرة الذاتية أو المقدرة على الاختيار دون تدخل من جانب الدولة، بمعنى أن للفرد حرية الاختيار دون تدخل أو ضغط أو توجيه من أحد حتى ولو كانت الدولة، فالإنسان حر في اختيار أسلوب عيشه، أو في اختيار العمل الذي يناسبه ويتلاءم مع رغباته، أو اختيار العلاج الذي يقدم له... إلخ.²

لكن يبقى واجب حماية الحق الفردي في الكرامة من واجبات الدولة تجاه مواطنيها خاصة الفئات التي تحتاج إلى حماية خاصة، والذين ليس لهم القدرة على الاختيار مثل المعوقين أو ذوي الاحتياجات الخاصة أو المرضى الذين يعانون من أمراض لا يستطيعون تحمل تكاليفها، بحيث تظهر الدولة حرصها على حماية كرامتهم كبشر لهم حق فردي في حماية كرامتهم.

2- أنها فكرة تعكس الاستقلالية الفردية والمسؤولية:

تمتد فكرة حماية حق الإنسان في احترام كرامته كآدمي إلى فكرة أخرى لا تقل أهمية ترتبط ارتباطا وثيقا بالإنسان وحرية، بمعنى أنها فكرة لها علاقة بمدى استقلالية الفرد في اتخاذ قراراته وتحمل مسؤولياته، وعليه، فإن لها قيمة جوهرية للإنسان، وتوجد علاقة بين استقلالية الشخص وإرادته. تشمل الكرامة الإنسانية القيمة الجوهرية للإنسان، عن طريق الاعتراف بهوية شخصية متميزة تعكس الاستقلالية الفردية والمسؤولية، وأن لكل إنسان قيمة جوهرية بحكم كونه إنسانا وأن هذه القيمة تخوله الاحترام من جميع البشر الآخرين،³ وهو بذلك مبدأ يشعر به كل فرد، بصورة غريزية، يتعلق بجوهر الإنسان تتطلب عدم معاملة الإنسان كشيء أو كوسيلة، إنما يجب الاعتراف به كصاحب حق.⁴ ما ينتج عنه، وجود علاقة بين استقلالية الشخص وإرادته، تعطيه حق أصيل يرتبط بشخصيته، هذا الحق لا يمكن التنازل عنه أو الانتقاص منه، وأي تعدي عليه هو مساس بكرامة الشخص، واختلف

¹ عبد الباسط عبد الرحيم عباس، مرجع سابق، ص 204.

² فريد غربي، أحمد فنيديس، حماية الكرامة الإنسانية كحق مستحدث...، مرجع سابق، ص 61.

³ عبد الباسط عبد الرحيم عباس، مرجع سابق، ص 203.

⁴ جلطي اعمر، حق الإنسان في الكرامة وحماية طبيعته البشرية...، مرجع سابق، ص 122.

عليها الفقه، فمنهم من أخذ بوجود صلة وثيقة بين مبدأ الكرامة واستقلالية الشخص، من خلال الترويج غير المشروط للبيرالية الأخلاقية واحترام الإرادة الفردية،¹ بأن يكون الشخص سيدا لمصيره ومسيطرا عليه وليس مجرد عطية من الدولة، إذ يجب أن تحترم استقلال الفرد من خلال احترام خياراته التي اختارها عن علم وإرادة،² أي عندما يسود هذا المبدأ من الخطأ أن نفرض على شخص آخر ما يراه جيدا، ويجب أن نفعل له ما يريد لنفسه، أو الحصول على التزامه الحر المستنير بما نقترح فعله به؛³ بينما يرى البعض الآخر، أن حقوق الإنسان الأساسية ما هي إلا اشتقاق مزيج من ثلاثة مبادئ متكاملة: حرمة الشخص، واستقلاليته وكرامة الإنسان، وأن هذا الأخير، ينص على معاملة الرجال وفقا لإرادة الفرد وليس وفقا للممتلكات الأخرى التي لا يتحكم فيها، مؤكدا على أن يعامل الرجال وفقا لقراراتهم أو نواياهم أو مظاهر موافقتهم. وبالتالي يسود مبدأ الكرامة على مبدأ الاستقلالية، ولا تتفصل الكرامة عن احترام الفرد،⁴ حيث توجد كرامة موروثية مركزة في الذات، بغض النظر عن ممارسة الاستقلال.⁵

ب: الحق في الكرامة الإنسانية حق جماعي:

نتيجة لكون الحق في الكرامة الإنسانية حق فردي فهي حق جماعي بامتياز، على اعتبار أن الجماعة ما هي إلا مجموعة من الأفراد يشكلون مجتمع، وهو ما سنوضحه من خلال تبيان أن الكرامة الإنسانية حقيقة بسيطة يملكها جميع البشر، وأنها التزام نابع من حقوق الإنسان ومحترما لها.

1- كرامة الإنسان حقيقة بسيطة يملكها جميع البشر:

هناك اعتراف بالحقيقة البسيطة لكرامة الإنسان والاحترام الفريد الذي يستحقه، إذ يمكن أن نتحدث عن أسبقية الأخلاق على نظريتها الخاصة وعلى تطوير أسسها؛⁶ فهي قيمة متأصلة يملكها جميع البشر ترمي إلى اشتراط احترام البشر الآخرين،⁷ ولا تتطلب الحرية الإنسانية كمقدرة فردية

¹ - Véronique Champeil-Desplats, Dignité de la personne humaine : Peut-on parler d'une exception française ?, les Cahiers de l'Institut Louis Favoreu, presses Universitaires d'Aix Marseille 2013, p 7.

² - وليد محمد الشناوي، مرجع سابق، ص ص 101، 102.

³ - Claire Marliac-Négrier, MARGINALITÉ ET DIGNITÉ, publication des Actes du colloque d'Histoire du Droit, Des vagabonds aux S. D. F. Approche d'une marginalité, organisé les 20 et 21 octobre 2000, p 181.

⁴ - Véronique Champeil-Desplats, op, cit, p 8.

⁵ - وليد محمد الشناوي، مرجع سابق، ص 94.

⁶ - Thomas De Koninck, De la dignité humaine, Éthique en éducation et en formation, les Dossiers du GREE, Numéro 3, été 2017, p 9.

⁷ - عبد الباسط عبد الرحيم عباس، مرجع سابق، ص 203.

التزاما، لكن بمقدورنا الاتفاق على السماح للآخرين بالسعي لبلوغ غاياتهم المتنوعة في المجتمع،¹ وهو من أهم حقوق الإنسان وصفة لازمة له، وأن أي تصرف أو سلوك ينبغي أن ينطلق من هذا الحق، والإنسان كحامل لقيمة الكرامة هذه، يجب أن يحترم كرامة الآخرين، منطلقا بتصرفاته منها ومحترما لها في كل معاملاته.²

وبهذا الشكل، وبكل بساطة فإن كرامة الإنسان كحق جماعي غير قابلة للتصرف أو التنازل عنها، وجب احترامها من قبل الفرد والجماعة، كحق فردي وجماعي والتزام متبادل بينهما، بحيث ينتهي حق الفرد عند بداية حق الأفراد الآخرين، وذلك لتحقيق المصلحة العامة وحماية للنظام العام في المجتمع، وبذلك يشارك الأفراد فعليا في حماية النظام العام تحت رقابة سلطات الضبط الإداري.³

2- كرامة الإنسان التزام نابع من حقوق الإنسان ومحترما لها:

إن أساس الحرية والعدالة والسلام في العالم هو كرامة الإنسان؛⁴ هذه الأخيرة، ترتبط بتوفير حد أدنى من متطلبات الرفاه الاجتماعي، وضرورة للتمتع حقيقة بالاستقلال، بحيث أن خضوع الشخص نتيجة تأثير خارجي يمكن أن يثور عندما يفتقد الشخص الخيارات الفعالة، بسبب الفقر، أو الجوع أو غير ذلك من الظروف الاجتماعية والاقتصادية،⁵ بمعنى، أنها تتميز بوضوح عن الكرامات المعروفة والتي لا تزال معروفة لجميع المجتمعات البشرية.⁶

حيث ذهب بعض الفقه إلى القول إنه يجب أن يظل احترام كرامة الإنسان ضروريا للنظام العام وملزما لكل من الأفراد والسلطة؛⁷ إذ يدخل ضمن الكرامة الإنسانية قواعد يجب مراعاتها بين الناس

¹ - وليد محمد الشناوي، مرجع سابق، ص 91.

² - صبيح ووح العطوان، الحق في الرعاية الصحية وعلاقته بمبدأ الكرامة الإنسانية في التشريع العراقي "دراسة مقارنة"، مجلة رسالة الحقوق، العدد الخاص بالمؤتمر الوطني الأول المشترك بين كلية القانون جامعة كربلاء وكلية الحلة الجامعة، جامعة كربلاء، العراق، السنة الرابعة عشرة 2022، ص 149.

³ - فريد غربي، أحمد فنيديس، حماية الكرامة الإنسانية كحق مستحدث ...، مرجع سابق، ص 63.

⁴ - Thomas De Koninck, op. cit, p 9.

⁵ - وليد محمد الشناوي، مرجع سابق، ص 92.

⁶ - ALAIN SERIAUX, La dignité humaine, principe du droit ?, Revue de Métaphysique et de morale, ACTA PHILOSOPHICA, vol. 6, fasc. 2- PAGG, 1997, p 291.

⁷ - Mme Biruta LEWASZKIEWICZ-PETRYKOWSKA, op. cit, p 11.

تتسم بالاحترام والتبجيل في المجتمع، حتى في غياب نصوص قانونية تلزم باحترامها، وأن أي خروج عليها يؤدي مباشرة إلى إيذاء المشاعر العامة للناس.¹

ثانيا: علاقة مبدأ الكرامة الإنسانية بالمبادئ الأخرى للقانون:

تبرز أهمية الكرامة الإنسانية، من خلال الترابط والعلاقة القائمة بينها وبين الحرية والعدل والمساواة، وأن هذا الترابط يشكل أساس هذه الحرية والعدل والسلام في العالم، وأن مبدأ الكرامة الإنسانية بهذا الشكل له علاقة بالمبادئ الأخرى للقانون سواء الموضوعية منها أو الإجرائية. وعليه، نتطرق أولا إلى علاقة مبدأ الكرامة الإنسانية بالمبادئ الموضوعية، ثم إلى تبيان العلاقة القائمة بين مبدأ الكرامة الإنسانية والمبادئ الإجرائية.

أ: علاقته بالمبادئ الموضوعية للقانون:

تقوم الحماية القانونية لحقوق الأفراد في جميع القوانين على احترام المبادئ العامة للقانون، بل يجب عليها احترامها وعدم مخالفتها، والتي من بينها الحق في الكرامة الإنسانية باعتباره حق مقرر لجميع البشر تربطه علاقة وثيقة بالمبادئ الموضوعية للقانون، لهذا وجب في المقام الأول التطرق إلى علاقة مبدأ سيادة القانون بالكرامة الإنسانية، ثم إلى علاقتها بمبدأ الفصل بين السلطات في مقام ثاني.

1- علاقة مبدأ سيادة القانون بالكرامة الإنسانية:

يعد مبدأ سيادة القانون ركيزة النظام القانوني، للدور الذي يلعبه في الحصول على رضا المواطنين وزرع الإحساس بالأمن والأمان على حقوقهم وحررياتهم ودفعهم إلى تطبيق قوانين الدولة. وعليه، سنوضح مضمون هذا المبدأ، ثم الدور الذي يلعبه في حماية كرامة الإنسان. ترتكز حماية الحق في الكرامة الإنسانية أساسا على سيادة القانون، وسيادة القانون لا تعني فقط مجرد الالتزام باحترام أحكامه، بل سمو القانون وارتفاعه على الدولة، ما يقتضي أن تبدو هذه السيادة في مضمون القانون لا في مجرد الالتزام بأحكامه، بمعنى أن جوهر هذه السيادة يكمن في مضمون القانون الذي ينبغي أن يكون حاميا للحقوق محققا للعدل، فلا سيادة لقانون ظالم ينتهك كرامة الإنسان

¹ - عليان بوزيان، أثر حفظ النظام العام على ممارسة الحريات العامة - دراسة مقارنة - بين الشريعة الإسلامية والقانون الجزائري، رسالة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه، كلية العلوم الإنسانية والحضارة الإسلامية، جامعة وهران، الجزائر، 2006، 2007، ص 105.

وحقوقه، فعندئذ يتحول هذا المبدأ سيادة من ضمانات لحماية كرامة الإنسان وحقوقه إلى وسيلة لانتهاكها وإهدارها.¹

كما يلعب هذا المبدأ دوراً هاماً في حماية الكرامة الإنسانية، وذلك اعتباراً من أن، الحق في الكرامة حق جوهري متأصل في الطبيعة البشرية، فإن الدولة لم توجد إلا من أجل المحافظة عليها، على اعتبار أنها تتكون من مجموعة من الأفراد، ومنه، تبرز حتمية قيام سلطة عليا لحماية نظام الجماعة بشرط أن تتوافر فيها خصائص السلطة الشرعية والمشروعية، أي خضوعها لسيادة القانون ورضا الجميع.²

لكي يؤدي مبدأ سيادة القانون دوره في حماية كرامة الإنسان يجب أن:³

- يكون مضمون القانون يحمي كرامة الإنسان، تعي سلطات الدولة أن التزامها بأحكام القانون هو أساس لشرعية أعمالها وتصرفاتها، وإن مخالفتها للقانون تجردها من هذه الشرعية،
- تلتزم سلطات الدولة العامة بما يقضي به القانون عند ممارستها لاختصاصاتها، من خلال التزامها بحدود وظيفتها التي تقتصر على وضع القوانين موضع التنفيذ، وعدم المساس بكرامة الإنسان، وتجنب مخالفة أحكام القانون أو إساءة تطبيقه تحت أي ظرف كان،
- تلتزم وهي تمارس الضبط الإداري بأن تمارسه في حدود القانون وألا تتحرف عن الهدف الرئيسي وهو حماية النظام العام، وإذا استلزم ذلك استخدام وسائل قسرية فعليها استخدام الوسائل التي نص عليها القانون، وأن تستخدم أقلها شدة وهي بصدد حماية النظام العام،
- احترام كرامة الإنسان والتعامل معها كقيمة عليا لا ينبغي انتهاكها، وألا تتحرف بالضبط الإداري وتحوله من ضرورة اجتماعية إلى وسيلة لحماية السلطة فحسب.

2- علاقة مبدأ الفصل بين السلطات بصيانة كرامة الإنسان:

يتطلب توضيح علاقة مبدأ الفصل بين السلطات بصيانة كرامة الإنسان، ضرورة تبيان مضمونه ثم التطرق إلى دوره في حماية الحق في الكرامة الإنسانية.

¹ - سنان فاضل عبد الجبار، الضمانات الدستورية لحماية الحق في الكرامة الإنسانية، مجلة الباحث الأكاديمي في العلوم القانونية والسياسية، المركز الجامعي بأفلو، الأغواط، الجزائر، المجلد 3، العدد 1، 2020، ص 74.

² - عليان بوزيان، مرجع سابق، ص 302.

³ - سنان فاضل عبد الجبار، مرجع سابق، ص، ص، 75، 76.

يعتبر منع الاستبداد والظلم وإساءة استعمال السلطة من أهم نتائج تطبيق هذا المبدأ، حيث لا يتصور قيام حماية للحق في الكرامة الإنسانية، إذا ما تركزت السلطة في يد فرد أو هيئة واحدة من هيئات الدولة، فإن الفصل بين هذه السلطات الثلاث يحول دون استبداد أو تعسف أي منها، ويوفر حماية فعالة لكرامة الإنسان من الانتهاكات التي ترافق الاستبداد والتعسف، حيث يقضي أن يكون بين السلطات الثلاث تعاون، وأن يكون لكل منها رقابة على الأخرى في نطاق اختصاصها، ويقوم نظام الحكم على أساس أن السلطة توقف السلطة، ما يؤدي إلى تحقيق حرية الأفراد، وضمان حقوقهم.¹

كما يلعب دور هام في حماية كرامة الإنسان، كونه يعد ضماناً مهمة لحماية كرامة الإنسان وحقوقه إذا ما طبق بشكل صحيح، وهو يمثل صمام أمان لضمان سيادة القانون ومنع استبداد أو تعسف أي سلطة أو هيئة في الدولة، ومن الخطر السماح لإجراءات وقرارات السلطة التنفيذية حتى وإن كان لها قوة قانونية أن تمس بعض الحقوق الأساسية والتي من بينها الكرامة الإنسانية.² ضف إلى ذلك، فإذا اجتمعت السلطة التشريعية مع السلطة التنفيذية في يد شخص واحد، أو هيئة واحدة، فلن تكون هناك حرية، لأنه يخشى أن يقوم ذلك الشخص أو تلك الهيئة بسن قوانين استبدادية جائرة وتنفيذها بطريقة ظالمة.³

ب: علاقته بالمبادئ الإجرائية للقانون:

تعتبر مهمة الحفاظ على حق الإنسان في الكرامة من الحقوق العالمية واجبة الاحترام والتقدير، غير أنه قد يتعرض الإنسان في بعض الأحيان إلى الاعتداء على كرامته أو الانقاص منها، الأمر الذي يستوجب رد الاعتداء أو المطالبة بالحق المعتدى عليه، من خلال طلب الحماية القضائية هذا من جهة، بالإضافة إلى سهر الدولة على كفالة كرامة الإنسان على قدر من المساواة بين أفراد المجتمع من جهة أخرى.

1- كفالة حق التقاضي وعلاقته بمبدأ الكرامة الإنسانية:

يتمتع كل مواطن بالحق في اللجوء إلى القضاء للمطالبة بحقوقه أو رد الاعتداء عليها، لكن هذه الحماية لا تتحقق إلا من خلال المساواة أمام القضاء، ومنع تحصين أي عمل إداري من رقابته.

¹ - فريد غربي، أحمد فنيديس، حماية الكرامة الإنسانية كحق مستحدث ...، مرجع سابق، ص 66.

² - سنان فاضل عبد الجبار، مرجع سابق، ص ص 79، 82.

³ - أيمن يوسف، عمر رحال، الفصل بين السلطات وسيادة القانون في النظام الديمقراطي، مركز إعلام حقوق الإنسان والديمقراطية "شمس"، رام الله، فلسطين، الطبعة الأولى 2010، ص 21.

إن ممارسة التمييز غير المبرر بين الأفراد أمام القضاء سواء في الإجراءات أو في المحاكم يعد انتقاص من حق التقاضي وينتج عنه إهدار لكرامة الأفراد وحقوقهم،¹ حيث يقصد بالمساواة أمام القضاء عدم اختلاف المحاكم التي تفصل في الجرائم أو في المنازعات المدنية باختلاف الوضع الاجتماعي للمتقاضين، بمعنى أن يتساوى جميع الأفراد في المثول أمام القضاء وبدون تفرقة بينهم في إيقاع العقوبات أو طريقة تنفيذها في الجرائم المماثلة والظروف المتماثلة، إذ يعتبر من ضمانات احترام حقوق الإنسان.²

نتيجة لطبيعة اختصاصات السلطة التنفيذية في إدارة شؤون الدولة وتنظيم حياة المجتمع، فهي بذلك الأكثر احتكاكا مع حياة الأفراد وحقوقهم، وهي مقيدة عند ممارسة هذه الحقوق بمراعاة مبدأ المشروعية، بحيث يجب أن تكون قرارات الإدارة وكافة أعمالها المادية متوافقة وأحكام القانون، ولضمان ذلك يجب أن تخضع لرقبة القضاء، ولا فرق في أن يقوم بهذه الرقابة القضاء العادي أو القضاء الإداري، وهذا هو صمام الأمان الذي يحمي كرامة الإنسان وحقوقه من كل تجاوز قد يصدر من قبل الإدارة، لذلك لا يجوز تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء.³

2- مبدأ المساواة ودوره في حماية الكرامة الإنسانية:

إن تحقيق المساواة والعدل بين الأفراد مهمة صعبة لكن ليست مستحيلة، فالإحساس بالمساواة يفضي حتما إلى ضمان حق الفرد في العيش بكرامة، وأن الكرامة لا تتحقق إلا في كنف المساواة، لذا وجب التعرف على مضمون هذا المبدأ، والدور الذي يلعبه في حماية كرامة الإنسان. أكد الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على المساواة في الكرامة بين جميع الناس، وأن جميع الناس يولدون أحرارا ومتساوين في الكرامة والحقوق، وأن أهم الحقوق الإنسانية هي حق الإنسان في الحياة والحرية والكرامة وسلامة جسده وعقله من العدوان، وهي بذلك حقوق مترابطة ومتلازمة، فلا حياة مع القهر والظلم ووأد الحرية وإضعاف الكرامة، فهناك رابطة وثيقة بين الولادة والحرية والكرامة، حيث يتمثل في المساواة بين المواطنين أبناء الوطن الواحد.⁴

¹ - سنان فاضل عبد الجبار، مرجع سابق، ص 83.

² - أيمن يوسف، عمر رحال، مرجع سابق، ص 31.

³ - المرجع نفسه، ص 83.

⁴ - فريد غربي، أحمد فنيديس، حماية الكرامة الإنسانية كحق مستحدث ...، مرجع سابق، ص 68.

كما يلعب دور هام في بسط حماية أكثر للكرامة الإنسانية، حيث تفترض الكرامة المتأصلة كرامة إنسانية متساوية وعالمية، بمعنى أن من حق كل شخص التمتع بذات الدرجة من الحرية الفردية، ومن ثم فإن ترك الشخص بمفرده من جانب الدولة، ليتمتع بحريته، يعكس احتراماً للكرامة التي يمتلكها كل شخص من خلال السماح له بمجال معين يسعى في إطاره لتحقيق أهدافه الإنسانية المتميزة وبلوغ ازدهاره،¹ حيث يتطلب مراعاة هذه المساواة عند وضع نصوص القانون وعند تطبيقها،² ويتجلى هذا الدور من خلال معاملة المواطنين إذا اتحدت مراكزهم القانونية وتوفرت الشروط التنظيمية بالمساواة أمام سلطة الضبط، إما تقييداً أو عند طلب الترخيص أو في التنفيذ الجبري.³

الفرع الثاني: التكريس الوطني للحق في الكرامة الإنسانية

يعتبر مبدأ الكرامة الإنسانية من أهم المبادئ التي كرستها النصوص الدولية في العديد من الصكوك الدولية، كما سارعت الدول التي قبلت الانضمام إليها إلى تكييف نصوص قوانينها الداخلية مع التزاماتها الدولية بإقرارها لهذا المبدأ،⁴ حيث سارع المؤسس الدستوري إلى العمل على النص عليه في دساتيره المتعاقبة بحرصه على حظر كل مظاهر انتهاك كرامة الإنسان؛ هذا الحق تأثر بالتحولات التي طرأت على القانون العام، وأصبح بذلك يدخل كأحد عناصر النظام العام من وجهة دستورية، أو من خلال ما تقرره النصوص القانونية.

وبالتالي، هو مبدأ يقع أساساً على مستوى الحق في العمل الإيجابي من قبل الدولة وليس الحماية من انتهاك الكرامة الإنسانية من قبل الدولة، ما يؤكد الأهمية الحالية لهذا الدور الوقائي، وتستمر الاعتبارات المتعلقة بالكرامة الإنسانية في أخذ أهمية عملية.⁵

وعليه، نتطرق أولاً إلى الاعتراف الدستوري بالحق في الكرامة الإنسانية، ثم إلى التحديد التشريعي والتنظيمي للحق في الكرامة الإنسانية.

¹ - وليد محمد الشناوي، مرجع سابق، ص 90.

² - علي إسماعيل مجاهد، مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص كأحد الضمانات الوقائية لحماية الحقوق والحريات العامة، المجلة القانونية، المنامة، مملكة البحرين، 2016، ص 211.

³ - عليان بوزيان، مرجع سابق، ص 307.

⁴ - سويلم محمد، مرجع سابق، ص 49.

⁵ - Chistin WALTER, LA dignité humaine en droit constitutionnel allemand, LA COMMISSIONNE EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT (COMMISSION DE VENISE), sciences technique de la démocratie, n°26, Actes du séminaire UniDem organisé à Montpellier, France du 2 au 6 juillet 1998, p 27.

أولاً: الاعتراف الدستوري بالحقوق في الكرامة الإنسانية:

لم تظهر القيمة المعنوية للكرامة كمبدأ قانوني إلا بعد سنة 1945 على ضوء الفصل في قضية نوزنبورغ حول الإساءة للإنسانية ولم يتم تدعيم الدساتير بها إلا في أعقاب الحرب العالمية الثانية،¹ حيث أن التأكيد الصريح على مبدأ الكرامة في النصوص الدستورية، يكون غالباً في موادها الأولى، وهو مبدأ مؤسس ومنظم لنظامهم القانوني.²

وبالتالي، نتطرق أولاً إلى أهمية الاعتراف بالقيمة الدستورية لكرامة الإنسان، وثانياً إلى مظاهر الالتزام الدستوري بمبدأ الكرامة الإنسانية.

أ: أهمية الاعتراف بالقيمة الدستورية للكرامة الإنسانية:

اعترف المشرع بالكرامة الإنسانية كقيمة دستورية وجعلها مبدأ دستورياً لا يجوز مخالفته لما تكتسبه من أهمية للفرد وللجماعة، هذا الاعتراف جاء على مراحل، بحيث وجب التطرق أولاً إلى مرحلة إدراك قيمة الكرامة الإنسانية، ثم إلى مرحلة إدراج مبدأ الكرامة الإنسانية في الدستور الجزائري.

1- مرحلة إدراك قيمة الكرامة الإنسانية:

دفعت القيمة الدستورية للكرامة الإنسانية بعض الحقوقيين إلى القول أن أهم درس تعلمه العالم كنتيجة للحرب العالمية الثانية هو إدراك حكومات مختلف البلدان أن الكرامة الإنسانية يجب أن تحظى بالحماية كأعلى قيمة للنظام الدستوري،³ فإن لها قيمة مؤسسة، ومع ذلك، يجب ألا يمنحه هذا المفهوم امكانية أن يكون نوعاً من مصادرة لحقوق أو مبادئ أخرى متقاربة، حيث يمكن أن تلعب أيضاً دوراً قيادياً وتحفز التعرف على المبادئ الأخرى المتعلقة بمفهوم الكرامة ذاته، لاحترام الشخص،⁴ بمعنى أنه بالرغم من القيمة الدستورية التي تحتلها كرامة الإنسان بين المبادئ الأخرى، لا يجب ترك هذا المبدأ على إطلاقه حيث ليس كل مساس بشخص الإنسان يعد انتهاكاً لكرامته.

2- مرحلة إدراج مبدأ الكرامة الإنسانية في الدستور الجزائري:

1- مليكة بوصبيح، مرجع سابق، ص 285.

2- Véronique Champeil-Desplats, op. cit, p 3.

3- مليكة بوصبيح، مرجع سابق، ص 286.

4- claire MARLIAC- NÉGRIER, op. cit, p 182.

يعد الدستور أداة فعالة لضمان الحماية الكافية لكرامة الإنسان في مواجهة جميع السلطات العامة في الدولة، حيث اعتبر مبدأ أساسي تقوم عليه الدولة ببرز حرصها على حماية الحرية وكفالة احترام كرامة الإنسان،¹ إلى أن وصل حد الحظر الذي نص عليه صراحة دستور 1996 في المادة 34 منه، ليضيف المؤسس الدستوري في آخر التعديلات الدستورية لسنة 2020 الجديد، بنصه زيادة على عدم انتهاك حرمة الإنسان، وحظر أي عنف بدني أو معنوي أو أي مساس بالكرامة، والمعاقبة على التعذيب والمعاملات القاسية والانسانية أو المهينة، الإتجار بالبشر،² كجريمة تمس بكرامة الإنسان لأن محل الاستغلال فيها هو الإنسان ذاته، لذا فالنشاط التجاري ينطوي على استعباد واسترقاق واستهانة بكرامة الإنسان وأدميته،³ الأمر الذي يوحي بمدى أهمية وقيمة الكرامة الإنسانية وسمو درجتها بين الحقوق الأخرى التي تضمنها الدستور.

ب: مظاهر الالتزام الدستوري بمبدأ الكرامة الإنسانية:

يعد الدستور أسمى القوانين في الدولة على الإطلاق، وعند إقراره واعترافه بحق من الحقوق فإنه يظهر بعض مظاهر هذا الاعتراف في نصوصه، والذي يعتبر التزام دستوري ببسط الحماية الدستورية لهذا الحق أو ذاك، وما إدراك المشرع لقيمة كرامة الإنسان كحق عالمي وحرصه على إدراجه في دستور الدولة إلا مظهر من مظاهر هذا الالتزام.

وبالتالي، نتطرق أولاً إلى الاعتراف بقيمة الإنسان وحرمة حياته الخاصة، وثانياً نتطرق إلى إقرار حقه في التمتع بالمساواة والحرية لتحقيق كرامته الذاتية.

1- الاعتراف بقيمة الإنسان وحرمة حياته الخاصة:

يعتبر الحق في الحياة حق دستوري بامتياز، فهو حق لصيق بالإنسان ويحميه القانون، ولا يمكن أن يحرم أحد منه إلا في الحالات التي يحددها القانون،⁴ ويتطلب الاعتراف بقيمة الإنسان وكرامته، احترام الحق في الحياة، كونه حق طبيعي لا يجوز حرمان أي فرد منه تحت أي سبب كان، فقيمة الإنسان كبشر يكتسبها منذ ولادته إلى مماته والتي تستمر بحظر التصرف في جنثه بعد مماته.

¹ مليكة بوصبيح، مرجع سابق، ص 287.

² المادة 39 من التعديل الدستوري 2020، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي 20-442.

³ نوال طارق ابراهيم، جريمة الاتجار بالأشخاص، مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، العراق، المجلد 26، العدد 01، 2011، ص 24.

⁴ المادة 38 من التعديل الدستوري 2020، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي 20-442.

فإذا كان لكل كائن بشري حقوق ثابتة، فإن الجنين في بطن أمه يملك هذا الحق أيضاً، فهو إذن ضرورة دستورية حتمية لا بد منها مع إمكانية مخالفة هذا المبدأ في حالة الضرورة التي تدرج ضمن ما يتعلق بالحقوق الطبية والحق في الصحة.¹

كما يتمخض على الحق في الحياة، حق الإنسان في حماية حياته الخاصة وشرفه، كحق معنوي لصيقة هو أيضاً بشخص الإنسان، هذا الحق كفله الدستور ومنحه لكل شخص وبسط مداه ليشمل سرية المراسلات والاتصالات الخاصة، والمعاقبة على كل انتهاك قد يطالها.²

2- إقرار حق الإنسان في المساواة والحرية لتحقيق كرامته الذاتية:

كما كرس المؤسس الدستوري المساواة بين كل المواطنين وجعلهم سواسية أمام القانون، ومنحهم حماية متساوية دون تمييز،³ وبهذا الشكل، تعد المساواة حق يرسخ لكرامة الإنسان، وأن جميع البشر أحرار ومتساوين في الكرامة والحقوق، وأي تمييز يعد مخالفاً للكرامة، لذلك فإن الاعتراف بمساواة الأفراد يعد من صميم الكرامة الإنسانية، وبزيادة الاعتراف بالفرد كعضو متساو مع غيره في الحقوق والواجبات، يجسد الإحساس بالكرامة الذاتية،⁴ وهو ما جسده وتبناه المؤسس الدستوري الجزائري، من خلال تأكيده على أن المؤسسات تستهدف ضمان مساواة كل المواطنين والمواطنات في الحقوق والواجبات بإزالة العقبات التي تعوق تفتح شخصية الإنسان، وتحول دون المشاركة الفعلية للجميع في الحياة السياسية والاقتصادية، والاجتماعية والثقافية.⁵

كما تصطدم كرامة الإنسان مع حرية الإبداع الفكري التي كفلها الدستور، إلا أن هذا الحق بأبعاده، يمكن تقييده في حالة المساس بكرامة الأشخاص،⁶ ما يجعل من كرامة الإنسان قيمة مطلقة وحد لا يمكن المساس به أو انتهاكه.

غير أنه هناك غياب لإنشاء المشرع لمعايير وطنية تضيف على كرامة الإنسان نوع من الخصوصية، تساعد على التعرف على المظاهر والممارسات التي قد يصبح فيها مساس بكرامة الفرد، على اعتبار أنه ليس كل ما يعد انتهاكاً لكرامة الإنسان في بلد ما يعد كذلك في الجزائر؛ لذلك

¹ - مليكة بوصبيح، مرجع سابق، ص 289.

² - المادة 47 من التعديل الدستوري 2020، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي 20-442.

³ - المادة 37 من التعديل الدستوري 2020، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي 20-442.

⁴ - مليكة بوصبيح، مرجع سابق، ص، ص، 290، 291.

⁵ - المادة 35 من التعديل الدستوري 2020، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي 20-442.

⁶ - المادة 74 من التعديل الدستوري 2020، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي 20-442.

وجب على المشرع ترك المجال مفتوح بالكيفية التي تسمح بإدراج كل تصرف فيه مساس بكرامة الإنسان إلى مظاهر الاعتداء على الكرامة الإنسانية، كالمساس بالقدرة الشرائية والمعيشية للمواطن أو حقه في الحصول على سكن لائق، وحقه في الحصول على العمل الذي يريد، ضف إلى ذلك، ضمان حقه في التمسك بحماية إرادته شريطة إقراره الصريح على تحمل مسؤوليته نتيجة تمسكه بها.

ثانيا: التحديد التشريعي والتنظيمي للحق في الكرامة الإنسانية:

يقع مبدأ الكرامة الإنسانية أساسا على مستوى الحق في العمل الإيجابي من قبل الدولة وليس على الحماية من انتهاك الكرامة الإنسانية من قبلها، ما يؤكد أهمية هذا الدور، والتي على أساسه تستمر الاعتبارات المتعلقة بالكرامة الإنسانية في أخذ أهمية عملية¹ وفي سبيل ذلك، حرص المشرع الجزائري على المحافظة على كرامة المواطنين، من خلال حظر الاعتداء على الفرد ومنع كل مظاهر الانتهاك من المعاملة السيئة واللاإنسانية والقسوة وعدم المساس بذاته وشرفه؛ ولعالمية وشمولية هذا الحق، وجب ترك مجاله مفتوحا من أجل تسهيل مهمة إدخال أي مظهر جديد قد يكون فيه مساس أو إنقاص من قيمة الإنسان.

ومن هذا المنطلق، نتطرق أولا إلى تكريس الحق في الكرامة في النصوص القانونية، ثم إلى تكريس الحق في الكرامة في النصوص التنظيمية.

أ: تكريس الحق في الكرامة في النصوص القانونية:

عمد المشرع إلى ضمان احترام كرامة الإنسان وحماية حريته وسلامته الجسدية وحقه في التمتع بالخصوصية، من خلال ضمان حرمة الحياة الخاصة لكل المواطنين والمواطنات، وحظر كل مظاهر الانتهاك أو المعاملة القاسية والاستبداد والاسترقاق أو الاستعباد وغيرها من المظاهر التي لا يمكن حصرها، والتي قد تمس بكرامة الإنسان بأي شكل من الأشكال.

ومثاله، ما يهدف إليه قانون الصحة بحرصه على ضمان الوقاية وحماية صحة الأشخاص والحفاظ عليها واستعادتها وترقيتها، مستهدفا في ذلك حماية صحة المواطنين عبر المساواة في الحصول على العلاج وضمان الخدمة العمومية للصحة والأمن الصحي باستمرار، وفي سبيل ذلك تجسد الدولة هذا الحق على كل المستويات، من خلال ضمان الحماية والوقاية والعلاج والمرافقة لكل

¹ Chistin WALTER, op. cit, p 27.

شخص وفي كل مراحل حياته، على وجه المساواة والعدل، ولا يمكن أن تتعرض السلامة الجسدية للشخص لأي مساس إلا في حالة الضرورة الطبية المثبتة قانوناً.¹

لكن رغم المجهودات المبذولة من قبل الدولة في سبيل تجسيد الحق في الصحة كحق أساسي للإنسان، وضمن مجانية العلاج وشموله، سخرت وسائل التشخيص والمعالجة والاستشفاء والهيكل، والترتيبات الوقائية من الأمراض المتقلة وغير المتقلة ومكافحتها، والعمل على إزالة الفوارق في مجال الحصول على الخدمات الصحية، وتطوير التكوين في الصحة، إلا أنها ورغم كل هذه المجهودات الجبارة لم نصل بعد إلى الهدف المنشود لحماية كرامة الإنسان بصورة فعلية.

كما يوجد عدم كفاية الإجراءات والتدابير المتخذة في سبيل حماية صحة المواطنين وكرامتهم في حالة الأمراض والفيروسات سريعة الانتشار، الأمر يستدعي تدعيم مجال حماية الصحة بإجراءات أكثر فعالية في التكفل بصحة المواطن بالشكل الذي يضمن كرامته، من خلال ضرورة الإسراع في اتخاذ تدابير جديدة في مجال الصحة خاصة في مجابهة الأخطار المحتملة الوقوع بسبب الأمراض المعدية والفيروسات سريعة الانتشار.

كما أن ضخامة الأعباء العامة في مجال الصحة، تطرح إشكالية أخرى في مجانية الخدمة العمومية، ما يستدعي إعادة النظر فيها بالنسبة لبعض فئات المجتمع حسب المقدرة التكلفية لكل فئة، بتقريرها فقط لذوي الدخل الضعيف، بينما الفئات الأخرى فتقسم إلى فئات حسب الدخل السنوي لكل منها على أساسه تحدد نسب دفع الرسوم العلاجية بنسب متفاوتة حسب كل خدمة، مساهمة منهم في تحمل أعباء العلاج للفئات المحرومة وحماية كرامتهم.

لأنه لا يجوز المساواة التامة في الاستفادة من العلاج المجاني بالمؤسسات العمومية للصحة لكل المواطنين الجزائريين، فإن المساواة الفعالة تكمن في عدم المساواة بين الفقير والغني في التمتع بمجانبة المؤسسات العمومية للصحة، ما يسمح للدولة من تكريس كرامة أكبر عدد من المواطنين، في الحصول على العلاج اللازم وتزرع فيهم الاحساس بكرامتهم الذاتية.

وفي نفس السياق، حرص المشرع على حماية حقوق الطفل وكرامته، لا سيما حقه في الحياة، والرعاية الصحية والمساواة واحترام حياته الخاصة، من خلال حظر كل أشكال المعاملة السيئة وكافة أشكال الضرر أو الإهمال أو العنف أو سوء المعاملة أو الاستغلال أو الاساءة البدنية أو المعنوية أو

¹ - المواد 1، 3، 12 من قانون 18-11.

الجنسية، وهو ما نص عليه قانون حماية الطفل، بتأكيد على التكفل بحق الطفل في الحماية واتخاذ التدابير المناسبة لوقايته وتوفير شروط نموه ورعايته والحفاظ على حياته وتنشئته تنشئة سليمة وآمنة في بيئة صحية وحماية حقوقه في حالات الطوارئ والكوارث والحروب والنزاعات المسلحة.¹

تجدر الإشارة، أن احترام الكرامة الإنسان وحريته وسلامته وحياته الخاصة، بشكل عام، وحماية كرامة الطفل، بشكل خاص، تبقى نسبية حسب الحالة والإمكانيات المتاحة من قبل الدولة ودرجة الوعي في المجتمع، وصولا إلى حد الإحساس بالكرامة الذاتية، الأمر الذي إذا تحقق تتحقق معه الكرامة الإنسانية، حيث يجب على الدولة في هذا الخصوص العمل على نشر الفكر القانوني بأهمية الحق في الكرامة في وسط المجتمع ككل وخاصة بين الأطفال المتدربين منهم وغير المتدربين.

كما لا يخفى، أن الإنسان يمكن أن يتعرض إلى عقوبة سالبة للحرية، ولما للإنسان من قيمة عليا، كفل له المشرع حتى في حالة حبسه حماية كرامته، وهو ما تضمنه قانون تنظيم السجون الجزائري من خلال حرصه على أن يعامل المحبوسين معاملة تصون كرامتهم الإنسانية، وتعمل على الرفع من مستواهم الفكري والمعنوي بصفة دائمة، دون تمييز.²

بينما في مجال حماية حرية التعبير، من الواضح أن الأمر يتعلق هنا بمجال تتناقض فيه كرامة الاستقلال تناقضا مباشرا مع كرامة الاعتراف الاجتماعي التي تتطلب، في الغالب، فرض قيود على الحديث الذي يثبت الكراهية.³ وعليه، تتولى الدولة وضع استراتيجية وطنية للوقاية من التمييز وخطاب الكراهية قصد أخلاق الحياة العامة ونشر ثقافة التسامح والحوار ونبذ العنف من المجتمع، ولتنفيذ ذلك اتخذت مجموعة من الإجراءات اللازمة للوقاية من هذا الخطر، من خلال وضع برامج تعليمية وتكوينية للتحسيس والتوعية، ونشر ثقافة حقوق الإنسان والمساواة، وتكريس ثقافة التسامح والحوار وقبول الآخر، والإعلام والتحسيس بمخاطر مثل هذا التصرف، والتكفل الصحي والنفسي والاجتماعي بضحايا هذا النوع من الجرائم بما يكفل أمنهم وسلامتهم الجسدية والنفسية وكرامتهم الإنسانية.⁴

¹ - المراد 3، 6 من القانون رقم 15-12 مؤرخ في 15 يوليو سنة 2015، يتعلق بحماية الطفل، ج ر ج ج، العدد 39، صادرة في 19 يوليو سنة 2015.

² - المادة 2 من القانون رقم 05-04 مؤرخ في 6 فبراير سنة 2005، يتضمن قانون تنظيم السجون وإعادة الإدماج الاجتماعي للمحبوسين.

³ - وليد محمد الشناوي، مرجع سابق، ص 112.

⁴ - المواد 05، 06، 16 من القانون رقم 05-20.

ب: تكريس الحق في الكرامة في النصوص التنظيمية:

من خلال التعرف على نتائج الاعتراف بالكرامة الإنسانية كأحد مكونات النظام العام، ثم إلى الحماية التنظيمية لكرامة الإنسان كأحد أبعاد النظام العام.

1- نتائج الاعتراف بالكرامة الإنسانية كأحد مكونات النظام العام:

لعبت الاجتهادات القضائية الشهيرة دورا بارزا في تطور مفهوم النظام العام، وأن عملية إضافة الكرامة الإنسانية إلى عناصر النظام العام كانت من نصيب مجلس الدولة الفرنسي عن طريق اجتهاد قضائه، في قضية (الأقزام) المشهورة¹ ومن خلال تبني عناصر جديدة تكرر الجانب غير المادي للمفهوم، والذي ظل محدودا فقط في إطار مادي لعقود².

كانت نتيجة الاعتراف بلامادية النظام العام ظهور مفهومين، الأول مادي يشمل حظر الاعتداء على الفرد ويرتبط بالأمن العام هدفه حماية الأفراد والمجتمع من الجرائم بعدم المساس بأمنهم بواسطة القرارات الوقائية للضبط الإداري، أما المفهوم الثاني فهو أخلاقي مرتبط بالأخلاق وله علاقة بالجانب الأدبي والخلقي للنظام العام³ وهو بهذا المعنى، يتعلق بجسد الإنسان في حياته بعدم المساس به كما تستمر بعد وفاته بمنع التصرف فيه إلا برضاه المسبق، كما تتعلق بذاته حيث تتعلق بشرفه وكل ما يمكن أن يمس بالجانب المعنوي منه⁴.

2- الحماية التنظيمية لكرامة الإنسان كأحد أبعاد النظام العام:

كرامة الإنسان كوجود مادي وطبيعي تمثل جانبا أخلاقيا وقيما في المجتمع، حيث أن كل إنزال بها يعد تعد على هذا المجتمع مما يمس بالنظام العام في جانبه المعنوي⁵، حيث سعت الدولة إلى بسط حمايتها لحق المواطنين في الحماية من كل أشكال الاعتداء على الكرامة، من خلال حظر كل الأفعال والمظاهر التي تعد ماسة بشكل مباشر أو غير مباشر بكرامة الإنسان، والتي فرضته التحولات

¹ - تتلخص وقائعه هذا القرار في أن عمدة البلدية قام بإصدار قرار يمنع بموجبه عروضاً تتم في قاعات للرقص، يتم فيها رمي شخص من قصار القامة (قزم) لكن مع الاتفاق معه ومنحه أجر لقاء ذلك، في إطار ممارسة سلطاته الضبطية حفظاً للنظام العام، بدعوى أنها غير أخلاقية.

² - Meriem BENABBAS, la dignité humaine, la nouvelle composante d'ordre public en matière administrative, cahiers de politique et de Droit, université Kasdi Merbah Ouargla, volume : 12, N°01, 2020, p509.

³ - جلطي عمر، الأهداف الحديثة للضبط الإداري...، مرجع سابق، ص ص، 118-119.

⁴ - سويلم محمد، مرجع سابق، ص 50.

⁵ - جلطي عمر، الأهداف الحديثة للضبط الإداري...، مرجع سابق، ص ص، 114-116.

والتطورات الحاصلة في المجتمع، والذي أفضى إلى أن تطور دورها في هذا الجانب لتصبح تلعب دورا وقائيا بالقدر الذي تستطيع فيه حماية كرامة مواطنيها من الانتهاك.

أدى التقدم الطبي والبحث في مجال الوظائف التي تقوم بها أعضاء جسم الإنسان، ومحاولة فهمها والبحث عن حلول للأمراض إلى آثار سلبية تهدد الطبيعة البشرية للإنسان، والمتمثلة في التأثيرات الغير طيبة البيولوجية الناتجة عن الأسلحة أو من التلوث الإشعاعي المسببة للعديد من الأمراض المشوهة لجسم الإنسان، من خلال التجارب لمعرفة مدى تأثير الجسم البشري بالإشعاع والذي يعد جريمة في حق البشرية وتشويهها خلقيا للطبيعة البشرية، وهذا ما أثبتته التجارب الفرنسية في الجزائر.¹

وفي هذا الشأن صدر مرسوم تنفيذي يحدد تدابير الوقاية من الأخطار الإشعاعية والنووية وكذا وسائل وكيفيات مكافحة هذه الأضرار عند وقوعها،² هذا المرسوم قرر من أجل الحفاظ على صحة السكان المجاورين للمنشأة النووية من خطر الإشعاعات التي يمكن أن تضر بهم في حالة الحوادث، بطريقة وقائية تعد مسبقا لمعالجة الوضع في حالة الإنذار أو بعد وقوع الحادث، وفي ذلك حماية للإنسان وكرامته وحقه في العيش والتمتع بحياة السليمة.

لا يمكن للمواطن الاستغناء عن الخدمات العامة للإدارة، حيث وضع المشرع له في إطار تنظيم العلاقات بينه وبين الإدارة، مرسوم يحدد هذه العلاقة في كنف الحرية والمساواة واحترام كرامته الإنسانية، والزمها باحترام الإنسان والمحافظة على كرامته وأن تكون علاقتها بالمواطن مطبوعة باللطف والكرامة،³ وألزم الموظفين بأن يؤديوا واجباتهم وفقا للقانون ولا يقبل منهم أي تذرع خصوصا فيما يتعلق بفعل يمس باحترام المواطن وكرامته، وسمعة الإدارة.⁴

لكن مهمة الرقابة على تصرفات موظفي الإدارات مع المواطنين ضعيفة، في إطار تحسين علاقتها بالمواطنين وضمان عدم انتهاكهم لكرامتهم، ما يستدعي اتخاذ تدابير تكفل عملية الرقابة مع علم موظفي الإدارة بذلك، هذه الرقابة يمكن أن تأخذ أشكال عديدة منها ما يتعلق بهندسة الإدارة في

¹ - جلطي عمر، الأهداف الحديثة للضبط الإداري...، ص 111.

² - مرسوم تنفيذي رقم 17-126 مؤرخ في 27 مارس سنة 2017، يحدد تدابير الوقاية من الأخطار الإشعاعية والنووية وكذا وسائل وكيفيات مكافحة هذه الأضرار عند وقوعها، ج ر ج ج، العدد 21، صادرة في 2 أفريل سنة 2017.

³ - المادة 3 من مرسوم رقم 88-131.

⁴ - المطة 5 من المادة 3 من مرسوم رقم 88-131.

حد ذاتها بأن يسمح مكان تواجد الرئيس بمراقبة موظفيه بشكل كامل، أو تأخذ شكل المراقبة بالكاميرات وهي أكثر فعالية لإمكانية الرجوع إليها عند الحاجة.

أما بالنسبة لحماية القدرة الشرائية للمواطن ومن ثم ضمان حد أدنى لحقه في العيش الكريم وصد للتجاوزات والانتهاكات المخطط لها من قبل التجار باستثمارهم في قوت المواطن البسيط، سعت الدولة الجزائرية إلى صون كرامة مواطنيها، باتخاذها لجملة من التدابير محاولة تنظيم السوق ومراقبتها والمعاقبة على كل أشكال المضاربة غير المشروعة.

أين صدر قانون مكافحة المضاربة غير المشروعة حماية لحقوق الإنسان وكرامته في التمتع بعيشة كريمة، وأخذت الدولة على عاتقها مهمة اتخاذ كل الاجراءات الكفيلة للحد من هذه الظاهرة، من خلال ضمان توفير السلع والبضائع الضرورية في السوق واعتماد آليات اليقظة لاتخاذ الاجراءات الملائمة قصد الحد من آثار الندرة على المواطن وتشجيع الاستهلاك العقلاني ودحض أي إشاعات تهدف إلى إحداث اضطراب في السوق والرفع من الأسعار، وتشديد العقاب.¹

هذا القانون لاقى استحسان المواطنين ونال ورضاهم، كون الاجراءات التي اتخذتها السلطة العامة في الدولة، جاءت في سبيل الذود لكرامتهم وضمان حقهم في الحصول على التمويل اللازم بالمواد الغذائية الأساسية، وبهذا الشكل، نستنتج، أنه رغم الجهود المبذولة من قبل سلطات الضبط الإداري في سبيل تنظيم السوق وحسن توزيع المواد الغذائية، إلا أنها لم توفق في ذلك، إلى غاية صدور قانون رادع لكل ممارسات التجار والمضاربين، وعليه، فإن قرارات الضبط في بعض الأحيان لا تكفي لوحدها لضمان كرامة الإنسان من كل انتهاك بل لا بد من العقاب عن التصرفات والأفعال غير المشروعة، والتي لا يستطيع الضبط الإداري مواجهتها.

¹ - المواد 4، 12 من القانون رقم 21-15 المؤرخ في 28 ديسمبر 2021، يتعلق بمكافحة المضاربة غير المشروعة، ج ر ج ج، العدد 99، الصادرة في 29 ديسمبر سنة 2021.

خاتمة الباب الثاني

تناولنا في هذا الباب تأثير تحولات القانون العام على الضبط الإداري، بالتطرق إلى تطور مفهومه وخصائصه، وطبيعته القانونية، وتوسع مضامين أغراضه التقليدية وظهور أخرى مستحدثة، وتوصلنا إلى وجود تحسن نسبي في مواعاة الإدارة العامة في اختيارها لتدابير الضبط الأقل شدة عند ممارسة سلطها في حماية النظام العام، لكن دون بلوغ النجاعة الكافية للضبط الإداري، لعدم وجد تنسيق عملي بين الهيئات المكلفة بحماية كل من البيئة وجمالية المدينة والنظام العام الاقتصادي، والذي وجب أن يكون بشكل بني، وصعوبة تحديد صور الاخلال بكل من النظام الآداب والأخلاق العامة، بالإضافة إلى الكرامة الإنسانية.

الخاتمة

الخاتمة:

تناولت هذه الدراسة تحولات القانون الإداري وتأثيرها على النشاط الإداري في الجزائر، حيث تم التطرق إلى تطور مفهوم المرافق العامة متأثراً بتطور دور الدولة، بالشكل الذي يتوافق مع تطور احتياجات المواطنين، التي ساهمت في تطور متطلبات المصلحة العامة، والتي امتد مجالها من خلال ظهور أهداف أخرى للمرافق العامة تلازم تحقيق المصلحة العامة.

أدى تطور أهداف المرافق العامة إلى ضرورة تبني مبادئ جديدة تهدف إلى تحسين الخدمات العامة، وتحقيق النوعية والجودة والمردودية، بالتحول من التلبية الكمية للخدمة العمومية إلى التلبية الكيفية لها، وعدم تمييز المرفق العام بين المنتفعين بخدماته بسبب آرائهم، أو عن طريق تدخل الدولة لضمان ذلك، ما يحقق حيادية المرفق ويقضي على المحسوبية ويدعم الثقة لدى المواطن.

إن من أولويات السلطة العامة ضمان تقريب الإدارة من المواطن من خلال كفالة انتشار المرافق العامة عبر كامل التراب الوطني، لتخفيف العبء عن المرافق العامة الموجودة حسب قدراتها المتاحة، والشفافية في تدبير الشؤون العامة، والابتعاد عن الانفرادية في اتخاذ القرارات المتعلقة بالشأن العام.

تخضع المرافق العامة لمبدأ الجودة والفعالية، حيث تقاس جودة الخدمة، من خلال قياس درجة رضا المستهلك عنها وقياس مدى كفاءة المرفق في تقديم، بينما تعتبر الفعالية قياساً لمدى تحقق المصلحة العامة، بالاستعمال الأمثل للموارد والإمكانيات المتاحة، سواء أكانت فعالية اجتماعية والتي تعني تحقيق المصلحة العامة، أو اقتصادية والتي تعني تحقيق ربح من وراء تسيير المرفق العام.

لقد برزت فكرة إدارة وتسيير المرافق العامة من قبل الأشخاص الخاصة، كطريقة حديثة لتسيير المرفق العام عن طريق التعاقد، لكن بمظهر جديد، يعرف بعقود تفويض المرفق العام، كما امتدت هذه التقنية إلى المرافق الإدارية، أين تقوم الإدارة قبل اعتماد التفويض بحصر الخدمة العمومية التي سيتحملها المفوض له، ثم تختار الشكل الأنسب والذي يتوافر على إيجابيات أكثر من أشكال التفويض.

كما يمنح تفويض تسيير المرافق العامة بموجب نص تشريعي أو تنظيمي إلى الهيئات الخاصة، وفق شروط وإجراءات نوعاً ما صارمة، قصد تلبية احتياجات الجمهور دون المساس بالمصلحة العامة، ويتميز بإجراءات معقدة تخضع في مجملها للسلطة التقديرية للإدارة، وهذا يترتب عليه قلة الفعالية المطلوبة، كما أن سلطة الرقابة وتوقيع

الجزء قد تفضي في بعض الأحيان إلى تعطيل تقديم الخدمات لجمهور المنتفعين على الوجه المطلوب.

إن النظام العام بحكم مرونته وتطوره المستمر، لم يبق ذلك النظام العام المحافظ بل أصبح له دور آخر إيجابي في حماية مصالح الأفراد، حيث تطور من حماية الاضطرابات المادية إلى نظام عام معنوي، وبذلك تطور مجاله من الشمولية إلى التخصص، وامتد لحماية الطرف الضعيف في العلاقة الاقتصادية الحديثة.

إن الأبعاد المستحدثة للضبط الإداري جاءت لحماية مجالات محددة بحكم القانون، بعد أن أضفى عليها المشرع نوع من القدسية الخاصة، لتعلقها بالإطار المعيشي للأفراد، والتي تتمثل في حماية النظام العام الجمالي البيئي، وحماية النظام العام الاقتصادي، والتي تتطلب كلها إجراءات وتدابير صارمة لضبطها.

لقد ساهمت جمعيات حماية البيئة في تحسين الإطار المعيشي، بالمساعدة وإبداء الرأي والمشاركة بطريقة وقائية بالعمل التوعوي أو التطوعي الميداني، أو باتصالها بالمنتخبين المحليين، حيث تلعب دور المنبه والمراقب للكشف عن الانتهاكات التي تمس البيئة، أو اللجوء إلى طرق الطعن القضائية.

إن إدماج عنصر البيئة في التخطيط الوطني، يؤدي إلى ضبط النشاطات الملوثة والخطيرة، بهدف الموازنة بين التنمية الاقتصادية والبيئية، وذلك من أجل تسهيل اتخاذ القرار بعقلانية ومراعاة اعتبارات كل قطاع، وكذا وضع تدابير ردعية في مواجهة عدم احترام آجال البناء وقواعد التعمير، بترقية إطار مبني ذي مظهر جمالي ومهياً بانسجام.

لقد قامت الدولة بإعادة تكوين دورها مع أولويات التنمية، من خلال حماية مجموعة من المبادئ الاقتصادية كضمانات لممارسة الضبط الاقتصادي تجاه المتعاملين، مع حماية المستهلك تجسيدا للنظام العام الحمائي، من خلال تنظيم النشاط الفردي، ويهدف قانون المنافسة إلى حماية النظام العام الاقتصادي في بعده التنافسي، بردع الممارسات المقيدة للمنافسة أو بالرقابة على التجميعات الاقتصادية.

لقد ظهر البعد المعنوي للضبط الإداري كأساس حديث نسبياً يبرر تدخل سلطات الضبط الإداري لحماية النظام العام الأدبي الأخلاقي وحماية الكرامة الإنسانية، لتعلقهما بحماية المعتقدات والعادات الراسخة في المجتمع الجزائري، وتأثيرها المباشر على حياة الأفراد والمصلحة العامة.

إن من أبرز العناصر الحديثة للنظام العام المعنوي الكرامة الإنسانية، لكونها مبدأ سامي وعالمي، ولها أهمية وقيمة عليا تسمو على باقي الحقوق والحريات الممنوحة للفرد، بل هي نابعة منها، لها نوع من القداسة، إذ لا يجوز التنازل عنها حتى من صاحبها، تعكس نوع من الاستقلال النسبي والمسؤولية المتبادلة يملكها جميع البشر.

إن حماية كرامة الإنسان حق وحرية فردية يتمتع بها كل إنسان تتبع من جوهره كبشر يشعر بها بصورة غريزية، لا يجوز التنازل عنها أو استبدالها ووجب الاعتراف بها وضمان حمايتها، كما أنها حق جماعي غير قابلة للتصرف أو التنازل عنه، وجب احترامه من قبل الفرد والجماعة، كحق فردي وجماعي والتزام متبادل بينهما، بحيث ينتهي حق الفرد عند بداية حق الأفراد الآخرين.

وتوصلنا إلى أن هناك تأثير لتحويلات القانون الإداري على سير المرافق العامة و على المبادئ التي تحكمها وعلى أهدافها، غير أن هذا التأثير يبقى نسبي، ولم يحسن الخدمة العمومية المقدمة بالشكل المرجو، والوصول إلى تحقيق أهداف المرفق العام ونيل رضا الجمهور.

كما توصلنا إلى أن هناك تأثير نسبي لتورات القانون الإداري على حماية النظام العام بأبعاده المستحدثة، غير أنه لم يرقى إلى بلوغ نجاعة الضبط الإداري المطلوبة، لعد وجود تنسيق عملي بين الهيئات المكلفة بحماية كل من البيئة وجمالية المدينة والنظام العام الاقتصادي والذي وجب أن يكون بشكل بيئي، وصعوبة تحديد صور الإخلال بكل من الآداب والأخلاق العامة والكرامة الإنسانية.

وفي ختام بحثنا هذا توصلنا إلى جملة من النتائج تقابلها جملة من التوصيات، نوردها على المنوال التالي:

أولاً: النتائج:

1- هناك تأثير سلبي ملموس ناتج عن الممارسات البيروقراطية والمحاباة والمحسوبية، يمارسها بعض القائمين على المرفق العام وبعض الموظفين وانتشار المعاملة التفضيلية.

- 2-تساهم إملاءات السلطة التنفيذية في الحيلولة دون تقديم الخدمة العمومية بكل فاعلية، وما ينجر عنها من تفويض لحياد المرفق العام، والذي يتجلى عن طريق سلطة الأوامر التي تتمتع بها إزاء القائمين على المرفق العام، إما لانفرادها بسلطة التعيين في الوظائف العامة، أو للوصاية التي تملكها لتنفيذ السياسة العامة للدولة.
- 3-هناك سوء توزيع المرافق العامة على إقليم الدولة بالشكل الذي يلبي احتياجات سكانها، ويغنيهم من معاناة التنقل إلى مناطق أخرى للحصول على الخدمة المطلوبة.
- 4-عدم نجاعة أسلوب الاستفادة من الخدمة العمومية المجانية لجميع فئات المجتمع رغم قدرتهم التكاليفية، باللجوء إلى ممارسات احتيالية.
- 5-عدم وجد ضمانات كافية للمبلغين عن جرائم الفساد في المرافق العمومية، من الضغوطات التي يمكن أن يتعرضوا لها من قبل المشكو منهم، غير الضمانات القضائية، وما قد ينتج عنه من تأثير سلبي على الجهود المبذولة في سبيل تحسين الخدمة العمومية.
- 6-هناك اعتداء على مبدأ المنافسة، يجسده التعامل بمبدأ الأفضلية تجاه تفويض بعض المرافق العامة إلى مؤسسات صغيرة أو متوسطة لإنجاز موضوع مرفق عام.
- 7-إعادة النظر حول مسألة الموازنة بين حق الإدارة في تعديل بنود العقد وحقوق المفوض له واستمراره في التنفيذ، رغم عدم قدرته على ذلك، ما يؤثر على الخدمة العمومية ويتقل كاهله بتحملة أعباء مالية في انتظار إعادة التوازن المالي للعقد.
- 8-حرمان المنخرطين في التعاضديات الاجتماعية من الاستفادة من الزيادات في المعاش بسبب مرض أو عجز، بربط الاستفادة منها بشرط واقف وهو عدم ممارسة المنخرطين أي مهنة وهو إجحاف في حقهم.
- 9-هناك نوع من التفويض لسلطة هيئات الضبط المستقلة عن طريق إجراء الحلول، الذي تملكه السلطة التنفيذية في حالة عدم اتفاق موضوع القرار المتخذ من قبل سلطات الضبط مع السياسة المسطرة من طرف السلطة التنفيذية.

- 10- عدم تقيد بعض المتعاملين بموضوع الرخصة الممنوحة لهم، التي يكمن هدفها الأساسي في تخزين الفائض من السلع بغرض إخراجها عند الأزمة وجعلها في متناول الأفراد بسعر مناسب، بل يجعلون منها مطية للمضاربة غير المشروعة.
- 11- تطور أطراف العلاقة الاقتصادية والفاعلين فيها، دون وجود ضمانات كافية لحماية المستهلك والعون الاقتصادي معا.
- 12- عدم كفاية الإجراءات والتدابير المتخذة في سبيل حماية صحة المواطنين وكرامتهم في حالة الأمراض والفيروسات سريعة الانتشار.
- 13- عدم نجاعة مجانية الخدمات الصحية في الحفاظ على كرامة المريض بالشكل الذي يحقق العادلة المطلوبة بين أفراد المجتمع باختلاف مستوياتهم.
- 14- ضعف الرقابة على تصرفات موظفي الإدارات العمومية مع المواطنين، في إطار تحسين علاقتها بالمواطنين وضمان عدم انتهاكهم لكرامة الإنسان والمساس بسمعة الإدارة واسترجاع الثقة فيها.
- 15- غياب معايير وطنية تضيف على كرامة الإنسان نوع من الخصوصية، وتعمل على التعرف على مظاهر انتهاكها، وموازنة مدروسة بين ضمان حق الفرد في التمسك بحماية إرادته كأحد متطلبات حماية كرامته وضمان إثبات إخلاء مسؤولية الدولة عن ذلك الاختيار.
- 16- عدم نجاعة العملية التنظيمية بالشكل الكافي في حماية النظام العام بجميع أبعاده، حيث يتم تغليب حماية عنصر على آخر، حسب درجة الأهمية.

ثانيا: التوصيات:

- 1- يجب العمل على وضع آليات قانونية للرقابة تحد من الممارسات السلبية البيروقراطية التي تصدر من قبل القائمين على المرفق العام أو موظفيه، بضمان رقابة قضائية فعالة تتميز بالاستقلالية التامة، بالإضافة إلى إعمال الرقابة الإدارية بتأهيل موظفين للقيام بهذه المهام بالرجوع إلى شكاوى واقتراحات المواطنين كمقياس ونقطة انطلاق تركز عليها، ووضع أطر قانونية وتنظيمية في هذا الخصوص، تلزم الكل بدون استثناء وتبين لهم الجزاء الإداري الذي يمكن أن يطالهم، وتدعيم روح الرقابة الذاتية لدى الموظف العام وتشجيعها، وتحفيزه معنويا وماديا حتى يستمر على ذلك.
- 2- يجب العمل حماية الموظف العام من كل تعسف في استعمال السلطة قد يكون سببا في تقويض عزيمته، والعمل على الحد من إساءات السلطة التنفيذية، من خلال رسم حدود وظيفية لتبعية

المرفق العام لها، حيث يفترض فيها أيضا خضوعها لمبدأ الحياد، والذي يتطلب عدم افراطها في استعمال حقها في الأمر، إلا كاستثناء في حالة وجود خطر محقق بالوحدة الوطنية، والذي يحقق قمة الحيادية.

3-وجب العمل على توفير كافة الخدمات العمومية خاصة المتخصصة منها في كافة ربوع الوطن، وبالشكل الذي يضمن حرية الوصول إليها بأبعاده المعروفة أو تلك التي قد تظهر مع تطور المجتمع وتطلعاته المستقبلية، وذلك بإشراك كل الفواعل في المجتمع لتقدير الاحتياجات، ثم العمل المشترك بين القطاعين العام والخاص من أجل تجسيدها على أرض الواقع، برؤية استشرافية في إطار التنمية المحلية المستدامة.

4-يجب إعادة النظر في شروط الاستفادة من الخدمة العمومية المجانية، ونقترح على المشرع إيجاد حلول فعلية لهذه المشكلة، حتى يتسنى الاستفادة من هذا النوع من الخدمات للفئات المحتاجة لها فعليا، وذلك حتى لو تطلب الأمر إجراء التحقيقات سواء كانت سابقة للاستفادة أو لاحقة لها، وفي حالة ثبوت وجود تلاعبات في هذا الخصوص المعاقبة عليها بعقوبات إدارية للموظف المتواطئ، وبعقوبات مالية بالنسبة للمستفيد منها بطريقة احتيالية.

5-العمل على إيجاد ضمانات أخرى تكفل للمبلغين عن جرائم الفساد داخل المرافق العامة بمختلف أنواعها، بالشكل الذي يشعر المخطرين بالأمن والأمان على أنفسهم، والذي يمكن تحقيقه عن طريق جعلها متاحة إلكترونيا، وعبر مواقع مخصصة لهذا الغرض مع ضمان حق المبلغ في سرية شخصيته، والتي تكون سرية نسبية تكشف إلا للسلطات القضائية.

6-إن كان من الضروري إعطاء دفع للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة بمنحهم هذه الأفضلية من خلال تمتعهم بمرافقة الدولة لهم في بداية مشوارهم، فيجب أن تكون هذه الأولوية في عقود التفويض التي لا تستهوي المتعاملين للتنافس عليها مثل عقد الوكالة المحفزة وعقد التسيير، الأمر الذي سيعطي قفزة نوعية في تجسيد تنوع طرق تسيير المرافق العامة عن طريق تقنية عقود تفويض المرفق العام.

7-يجب على الإدارة عند قيامها بتعديل بنود العقد مراعاة حقوق المفوض له في نفس الوقت، وذلك بالقيام بالعمليتين معا بحيث تعدل بنود العقد مع إعادة التوازن المالي له كضمان مرافق لتعديل

العقد، والذي سيفضي إلى كسب ثقة ورضا المتعامل المعني معها، والمتعاملين المحتملين في المستقبل نتيجة ذلك، ويشجع على الإقبال على هذا النوع من العقود مستقبلاً بالتبعية.

8- يجب على المشرع العمل على إعادة النظر في اشتراط الاستفادة من هذا النوع من الزيادات بممارسة صاحب المعاش لأي مهنة، كونها إعانات تضامنية ناتجة عن اشتراكاته السابقة في التعاضدية الاجتماعية، حيث يمكن أن تحدد مثلاً بنسب أخرى حتى لصاحب المعاش الذي يتخذ مهنة أخرى.

9- يجب إعادة النظر في كيفية ممارسة إجراء الحلول من طرف السلطة التنفيذية، وذلك بإشراك سلطة الضبط المعنية في اتخاذ القرار الجديد، والذي يجسد قمة الشفافية، ويلقى قبول وثقة المتعاملين الاقتصاديين على الاستمرار في الاستثمار في مناخ سوق وطنية، تجمع بين قوة الدولة وحرصها على تحسين مناخ الاستثمار وعدم انفرادها باتخاذ القرارات المصيرية.

10- يجب إعادة معالجة تنظيم الرخص المتعلقة بتخزين الفائض من السلع بغرض إخراجها عند الأزمة وجعلها في متناول الأفراد بسعر مناسب، والتي تتطلب منح سلطة الضبط المعنية صلاحية اتخاذ التدابير الكفيلة لضبط هذا النوع من التراخيص حماية للقدرة الشرائية للمستهلك وضمان كرامته.

11- يجب على السلطة العامة في الدولة مضاعفة الجهود المبذولة لتحقيق التوازن بين تحقيق المصلحة العامة في المجتمع، وحماية المستهلك والعون الاقتصادي معاً، بشكل مستمر ومرن يواكب التطور المستمر للحقل الاقتصادي.

12- ضرورة الإسراع في وضع التدابير الصحية الكفيلة والناجعة لحماية المجتمع من الأخطار المحتملة الوقوع بسبب الأمراض المعدية والفيروسات سريعة الانتشار كفيروس كورونا، بالشكل الذي يضمن عدم انتهاك كرامة الإنسان وحماية المجتمع وكيان الدولة من كل تهديد، عن طريق وضع استراتيجية تطبق في حالة الطوارئ من هذا النوع.

13- إعادة النظر في مجانية الاستفادة من الخدمات الصحية بالمؤسسات العمومية للصحة بالنسبة لبعض فئات المجتمع حسب المقدرة التكاليفية لكل فئة، بتقريرها فقط لذوي الدخل الضعيف، بينما الفئات الأخرى يمكن أن تقسم إلى فئات حسب الدخل السنوي لكل منها على أساسه تحدد نسب دفع

الرسوم العلاجية بنسب حسب نوع كل خدمة، ما يضمن استفادة أكبر عدد من ذوي الدخل الضعيف من الخدمات الصحية بالشكل المرضي واستمراريتها.

14- يجب اتخاذ تدابير تكفل عملية الرقابة مع علم موظفي الإدارة بذلك، سواء من خلال إعادة هندسة الإدارة في حد ذاتها بأن يسمح مكان تواجد الرئيس بمراقبة موظفيه بشكل مستمر، أو عن طريق المراقبة بالكاميرات وهي أكثر فعالية لإمكانية الرجوع إليها عند الحاجة، وفي ذلك حماية فعالة لكرامة الإنسان ومحافظة على سمعة الإدارة، واسترجاع ثقة الجمهور المفقودة.

15- على المشرع تدارك مسألة إنشاء معايير جديدة، تساعده على التعرف على المظاهر والممارسات التي قد تمس بكرامة الفرد تراعى فيها خصوصية المجتمع الجزائري، بطريقة تتلاءم باستمرار مع التطورات التي يمكن أن تحدث، مع ضرورة الانتباه إلى وجوب الموازنة بين ضمان حق كل فرد في التمسك بحماية إرادته وبين ضمان إثبات إخلاء مسؤولية الدولة، من خلال إدراج شرط واقف يتمثل في إقرار صاحب الحق الصريح بتحمل مسؤوليته نتيجة تمسكه باختياره.

16- يجب إعادة تنظيم وضبط العملية التنظيمية التي تقوم بها سلطات الضبط الإداري، بحيث تكون عملية تنظيمية بينية، بين هيئات الضبط المحلية صعدا إلى سلطات الضبط الإداري المركزية، وكل في مجال سلطته، وبهذه الكيفية، نستطيع مواكبة هذا التطور الهائل في مجال النظام العام.

لكن في الأخير يبقى السؤال مطروح عن الدور الذي يجب على المواطن أن يلعبه في مساعدة الإدارة العامة أثناء ممارستها لنشاطها، كونه هو المستفيد من خدمات المرفق العام، والمخاطب بالقرارات الضبطية حماية للمصلحة العامة للمجتمع؟ وهو ما يستدعي الدراسة والتحليل للتوصل إلى تهذيب علاقة المواطن بالإدارة العامة في جانبها المتعلق بالتزامات التي وجب أن يخضع إليها هذا الأخير طواعية.

قائمة المراجع

قائمة المصادر والمراجع:

أولاً: قائمة المصادر:

1-الدساتير

التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء 01 نوفمبر 2020 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، الجريدة الرسمية، العدد 82، الصادرة في 30 ديسمبر 2020.

2-القوانين:

1- القانون العضوي رقم: 12-05 المؤرخ في 12 يناير سنة 2012، يتعلق بالإعلام، ج ر، العدد 02، الصادرة في 15 يناير سنة 2012.

2- القانون رقم 83-17 المؤرخ في 16 جويلية 1983، المتضمن قانون المياه، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 30، الصادرة في 19 جويلية 1983 (الملغى).

3- القانون رقم: 88-01 المؤرخ في 12 جانفي سنة 1988 يتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 2، الصادرة في 13 جانفي 1988.

4- القانون رقم: 90-08 المؤرخ في 7 أبريل سنة 1990 يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 15، الصادرة في 11 أبريل سنة 1990.

5- القانون رقم 90-29 المؤرخ في 01 ديسمبر سنة 1990، المتعلق بالتهيئة والتعمير، ج ر ج ج، العدد 52، الصادرة في 02 ديسمبر 1990، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 52، الصادرة في 02 ديسمبر سنة 1990.

1- الأمر رقم: 96-13 المؤرخ في 15 يونيو سنة 1996، يعدل ويتم القانون رقم 83-17 المؤرخ في 16 يوليو سنة 1983، والمتضمن قانون المياه، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 37، الصادرة في 16 جوان 1996، (الملغى).

2- القانون رقم 98-04 مؤرخ في 15 يونيو سنة 1998، يتعلق بحماية التراث الثقافي، ج ر ج ج، العدد 44، الصادرة في 22 يونيو سنة 1998.

- 3- قانون رقم 99-06 المؤرخ في 04 أبريل سنة 1999، يحدد القواعد التي تحكم نشاط وكالة السياحة والأسفار، ج ر، العدد 24، الصادرة في 07 أبريل 1999.
- 4- القانون رقم 2000-03 المؤرخ في 05 غشت سنة 2000، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد وبالمواصلات السلكية واللاسلكية، ج ر، العدد 48، الصادرة في 05 غشت سنة 2000.
- 5- القانون رقم 01-19 مؤرخ في 12 ديسمبر سنة 2001، يتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها، ج ر ج ج، العدد 77، الصادرة في 15 ديسمبر سنة 2001.
- 6- القانون رقم 01-19 المؤرخ في 12 ديسمبر 2001 المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها، ج ر ج ج، العدد 77، الصادرة في 15 ديسمبر 2001.
- 7- القانون رقم 02-01 المؤرخ في 5 فبراير سنة 2002، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، ج ر، العدد 08، الصادرة في 6 فبراير 2002.
- 8- الأمر رقم: 03-03 المؤرخ في 19 يوليو سنة 2003، يتعلق بالمنافسة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 43، الصادرة في 20 يوليو سنة 2003.
- 9- الأمر بقم 03-11 مؤرخ في 26 أوت سنة 2003، يتعلق بالنقد والقرض، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 52، الصادرة في 27 أوت سنة 2003.
- 10- القانون رقم 03-10 مؤرخ في 19 يوليو 2003، يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، الجريدة الرسمية، العدد 43، الصادرة في 20 يوليو 2003.
- 11- القانون رقم 04-05 مؤرخ في 14 غشت سنة 2004، يعدل ويتم القانون رقم 90-29 المؤرخ في 01 ديسمبر سنة 1990 والمتعلق بالتهيئة والتعمير، ج ر ج ج، العدد 51، الصادرة في 15 غشت سنة 2004.
- 12- القانون رقم 04-05 مؤرخ في 14 أوت سنة 2004، يعدل ويتم القانون رقم 90-29 المؤرخ في 01 ديسمبر سنة 1990 والمتعلق بالتهيئة والتعمير، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 51، الصادرة في 15 أوت سنة 2004.
- 13- القانون رقم 05-12 مؤرخ في 04 غشت سنة 2005، يتعلق بالمياه، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 60، الصادرة في 04 سبتمبر 2005.

- 14- القانون رقم 05-04 مؤرخ في 6 فبراير سنة 2005، يتضمن قانون تنظيم السجون وإعادة الإدماج الاجتماعي للمحبوسين.
- 15- الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 28 فبراير سنة 2006، يحدد شروط وقواعد ممارسة الشعائر الدينية لغير المسلمين، ج ر ج ج، العدد 12، الصادرة في 01 مارس سنة 2006. الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 28 فبراير سنة 2006، يحدد شروط وقواعد ممارسة الشعائر الدينية لغير المسلمين، ج ر ج ج، العدد 12، الصادرة في 01 مارس سنة 2006.
- 16- القانون رقم: 08-09 المؤرخ في 25 أوت 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر، العدد 21، الصادرة في 23 أبريل 2008.
- 17- القانون رقم: 08-12 المؤرخ في 25 جوان سنة 2008، المتعلق بالمنافسة، ج ر، العدد 36، المؤرخة في 02 جويلية سنة 2008، المعدل والمتمم للأمر 03-03 المؤرخ في 19 جويلية سنة 2003، المتعلق بالمنافسة، ج ر، العدد 43، المؤرخة في 20 جويلية سنة 2003.
- 18- القانون رقم 08-15 مؤرخ في 20 جويلية سنة 2008، يحدد قواعد مطابقة البناءات وإتمام إنجازها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 44، الصادرة في 03 أوت سنة 2008.
- 19- القانون 08-12 المؤرخ في 25 جوان سنة 2008، يعدل ويتمم الأمر رقم: 03-03 المؤرخ في 19 يوليو سنة 2003 والمتعلق بالمنافسة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 36، الصادرة في 02 جويلية سنة 2008.
- 20- القانون رقم 09-03 مؤرخ في 25 فبراير سنة 2009، يتعلق بحماية المستهلك وقمع الغش، ج ر ج ج، العدد 15، الصادرة في 08 مارس سنة 2009.
- 21- القانون رقم: 11-10 المؤرخ في 22 يونيو سنة 2011، يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 37، الصادرة في 03 يوليو سنة 2011.
- 22- القانون رقم 12-06 المؤرخ في 12 يناير سنة 2012، يتعلق بالجمعيات، ج ر، العدد 02، الصادرة في 15 يناير سنة 2012.
- 23- القانون رقم 12-07 مؤرخ في 21 فبراير سنة 2012، يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 12، الصادرة في 29 فبراير سنة 2012.

- 24- القانون رقم: 05-13 المؤرخ في: 23 جويلية سنة 2013، يتعلق بتنظيم الأنشطة البدنية والرياضية وتطويرها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 39، صادرة في: 31 جويلية سنة 2013.
- 25- القانون رقم 07-13، مؤرخ في 29 أكتوبر سنة 2013، يتضمن تنظيم مهنة المحاماة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 55، الصادرة في 30 أكتوبر سنة 2013.
- 26- القانون رقم 07-14 مؤرخ في 09 أوت سنة 2014، يتعلق بالموارد البيولوجية، ج ر ج ج، العدد 48، الصادرة في 10 أوت سنة 2014.
- 27- القانون رقم: 12-15 مؤرخ في 15 يوليو سنة 2015، يتعلق بحماية الطفل، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 39، صادرة في 19 يوليو سنة 2015.
- 28- القانون رقم: 11-18 مؤرخ في 2 يوليو سنة 2018، يتعلق بالصحة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 46، الصادرة في 29 يوليو 2018.
- 29- القانون رقم: 04-18 المؤرخ في 10 ماي سنة 2018، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الإلكترونية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 27، مؤرخة في 13 ماي سنة 2018.
- 30- القانون رقم: 05-20 المؤرخ في 28 أبريل سنة 2020، يتعلق بالوقاية من التمييز وخطاب الكراهية ومكافئتهما، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 25، صادرة في 29 أبريل سنة 2020.
- 31- القانون رقم: 15-21 المؤرخ في 28 ديسمبر 2021، يتعلق بمكافحة المضاربة غير المشروعة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 99، الصادرة في 29 ديسمبر سنة 2021.
- 32- القانون رقم 09-23 مؤرخ في 21 يونيو سنة 2023، يتضمن القانون النقدي والمصرفي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 43، الصادرة في 27 يونيو سنة 2023.
- 33- الأمر رقم 74-15 المؤرخ في 30 جانفي 1974، المتعلق بالزامية التأمين على السيارات وبنظام التعويض عن الأضرار، ج ر، العدد 15، الصادرة في 19 فيفري 1974.

3-النصوص التنظيمية:

- 1- المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتضمن الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 50، الصادرة في 20 سبتمبر 2015، الملغى.
- 2- المرسوم رقم 83-373 مؤرخ في 28 ماي سنة 1983، يحدد سلطات الوالي في ميدان الأمن والمحافظة على النظام العام، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 22، الصادرة في 28 ماي سنة 1983.
- 3- مرسوم رقم: 88-131، مؤرخ في 04 جويلية 1988، متعلق بتنظيم العلاقة بين الإدارة والمواطن، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 27، صادرة في 06 جويلية 1988.
- 4- مرسوم تنفيذي رقم 91-175، يحدد القواعد العامة للتهيئة والتعمير والبناء، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 26، الصادرة في 01 جوان 1991.
- 5- المرسوم التنفيذي رقم 91-176 مؤرخ في 28 ماي سنة 1991 حدد كفايات تحضي شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم، وتسليم ذلك، ج ر ج ج، العدد 26، الصادرة في 01 جوان سنة 1991.
- 6- المرسوم التشريعي رقم 93-10 مؤرخ في 23 ماي سنة 1993، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 34، الصادرة في 23 ماي سنة 1993.
- 7- مرسوم تنفيذي رقم: 01-124 المؤرخ في 9 مايو سنة 2001، يتضمن تحديد الإجراءات المطبق على المزايدة بإعلان المنافسة من أجل منح رخص في مجال المواصلات السلكية واللاسلكية، ج ر، العدد 27، الصادرة في 13 مايو سنة 2001.
- 8- المرسوم التنفيذي رقم 05-173، مؤرخ في 09 ماي 2005، يتضمن إنشاء القطاع المحفوظ لقصبة الجزائر وتعيين حدوده، ج ر ج ج، العدد 34، الصادرة في 11 ماي 2005.
- 9- المرسوم التنفيذي رقم 05-208، يتضمن إنشاء القطاع المحفوظ للمدينة العتيقة لقسنطينة وتعيين حدوده، المؤرخ في 04 جوان 2005، ج ر ج ج، العدد 39، الصادر في 07 جوان 2005.
- 10- المرسوم التنفيذي رقم 05-209، يتضمن إنشاء القطاع المحفوظ لسهل وادي ميزاب وتعيين حدوده، المؤرخ في 04 جوان 2005، ج ر ج ج، العدد 39، الصادر في 07 جوان 2005.

- 11- مرسوم تنفيذي رقم: 05-174، مؤرخ في 09 ماي 2005، متعلق بالموافقة على رخصة إقامة شبكة عمومية للمواصلات السلكية واللاسلكية واستغلالها وتوفير خدمات هاتفية ثابتة دولية وما بين المدن وفي الحلقة المحلية للجمهور، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 34، صادرة في 11 ماي 2005.
- 12- مرسوم تنفيذي رقم: 06-428 المؤرخ في 26 نوفمبر سنة 2006، يحدد إجراء منح رخص استغلال المنشآت لإنتاج الكهرباء، ج ر، العدد 76، الصادرة في 29 نوفمبر سنة 2006.
- 13- مرسوم تنفيذي رقم: 07-123 المؤرخ في 24 أبريل سنة 2007، يضبط شروط وكيفيات منح الاعتماد للهيئات الخاصة لتتصيب العمال وسحبه منها ويحدد دفتر الأعباء النموذجي المتعلق بممارسة الخدمة العمومية لتتصيب العمال، ج ر، العدد 28، الصادرة في 2 مايو سنة 2007.
- 14- مرسوم تنفيذي رقم: 07-321 المؤرخ في 22 أكتوبر سنة 2007، يتضمن تنظيم المؤسسات الاستشفائية الخاصة وسيرها، ج ر، العدد 67، الصادرة في 24 أكتوبر سنة 2007.
- 15- مرسوم تنفيذي رقم: 08-113، يوضح مهام لجنة الإشراف على التأمينات، ج ر، العدد 20، مؤرخة في 13 أبريل سنة 2008.
- 16- المرسوم التنفيذي رقم 09-307 مؤرخ في 22 سبتمبر سنة 2009 يعدل ويتم المرسوم التنفيذي رقم 91-176 المؤرخ في 28 ماي سنة 1991 الذي يحدد كيفيات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم وتسليم ذلك، ج ر ج ج، العدد 55، الصادرة في 27 سبتمبر سنة 2009.
- 17- مرسوم تنفيذي 11-379 مؤرخ في 21 نوفمبر سنة 2011، يحدد صلاحيات وزير الصحة والسكان وإصلاح المستشفيات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 63، الصادرة في 23 نوفمبر سنة 2011.
- 18- المرسوم التنفيذي رقم 11-108 المؤرخ في 6 مارس 2011 الذي يحدد السعر الأقصى عن الاستهلاك وكذا هوامش الربح القصوى عن الإنتاج والاستيراد وعند التوزيع بالجملة والتجزئة لمادتي الزيت الغذائي المكرر العادي والسكر الأبيض، ج ر، العدد 50 الصادرة في 11 سبتمبر 2011، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 16-87، ج ر، العدد 13، الصادرة في 2 مارس 2016.

- 19- مرسوم تنفيذي رقم: 14-330 مؤرخ في 27 نوفمبر سنة 2014، يحدد كفايات تنظيم الاتحاديات الرياضية الوطنية وسيرها وكذا قانونها الأساسي النموذجي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 69، صادرة في 3 ديسمبر سنة 2014.
- 20- مرسوم تنفيذي رقم 15-19 مؤرخ في 25 جانفي سنة 2015، يحدد كفايات تحضير عقود التعمير وتسليمها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 07، الصادرة في 12 فبراير سنة 2015.
- 21- مرسوم تنفيذي رقم: 17-126 مؤرخ في 27 مارس سنة 2017، يحدد تدابير الوقاية من الأخطار الإشعاعية والنووية وكذا وسائل وكفايات مكافحة هذه الأضرار عند وقوعها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 21، صادرة في 2 أبريل سنة 2017.
- 22- مرسوم تنفيذي رقم: 17-106 المؤرخ في 5 مارس سنة 2017، يحدد مضمون الخدمات العامة للبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية والتعريفات المطبقة عليها وكيفية تمويلها، ج ر، العدد 16، الصادرة في 8 مارس سنة 2017.
- 23- مرسوم تنفيذي رقم: 17-161 مؤرخ في 15 مايو سنة 2017، يحدد شروط إنشاء وكالات السياحة والأسفار وكفايات استغلالها، ج ر، العدد 30، الصادرة في 17 مايو 2017.
- 24- مرسوم تنفيذي رقم: 18-199 المؤرخ في 02 غشت سنة 2018، يتعلق بتفويض المرفق العام، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 48، الصادرة في 05 غشت سنة 2018.
- 25- المرسوم التنفيذي رقم 22-55 مؤرخ في 02 فبراير سنة 2022، يحدد شروط تسوية البناءات غير المطابقة لرخصة البناء المسلمة، ج ر ج ج، العدد 09 الصادرة في 03 فبراير سنة 2022.
- 26- نظام رقم 06-02 مؤرخ في: 24 سبتمبر سنة 2006، يحدد شروط تأسيس بنك ومؤسسة مالية وشروط إقامة فرع بنك ومؤسسة مالية أجنبية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 77، صادرة في 02 ديسمبر سنة 2006.
- 27- نظام رقم: 13-02 مؤرخ في 19 نوفمبر سنة 2013، يتضمن سحب من التداول الأوراق النقدية بقيمة مائة (100) من صنف "1981" وصنف "1982" وبقيمة مائتي (200) دينار وعشرون (20) دينارا وعشرة (10) دنانير جزائرية من صنف "1983"، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 20، صادرة في: 6 أبريل سنة 2014.

28- مقرر رقم: 17-01 مؤرخ في: 02 يناير سنة 2017، يتضمن نشر قائمة البنوك وقائمة المؤسسات المالية المعتمدة في الجزائر، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 02، صادرة في 11 يناير سنة 2017.

ثانيا: قائمة المراجع:

باللغة العربية:

أ: المؤلفات:

- 1- أحمد صفاء يحيى الخطيب، التكييف القانوني للنقابات والاتحادات المهنية، الطبعة الأولى، دار أمجد للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2017.
- 2- أيمن يوسف، عمر رحال، الفصل بين السلطات وسيادة القانون في النظام الديمقراطي، مركز إعلام حقوق الإنسان والديمقراطية "شمس"، رام الله، فلسطين، الطبعة الأولى، 2010.
- 3- برهان جليل رزيق، الرخصة في القانون الإداري، الطبعة الأولى، منشورات وزارة الثقافة السورية، سوريا، سنة 2016.
- 4- برهان رزيق، تنظيم هيئات الضبط الإداري ووسائل اختصاصاتها، الطبعة الأولى، منشورات وزارة الثقافة السورية، سورية، 2017.
- 5- حازم الببلاوي، دور الدولة في الاقتصاد، الطبعة الأولى، دار الشروق، القاهرة، مصر، 1998.
- 6- سجي محمد عباس الفاضلي، دور الضبط الإداري البيئي في حماية جمال المدن - دراسة مقارنة-، ط1، المركز العربي للنشر والتوزيع، مكتبة دار السلام القانونية، القاهرة، جمهورية مصر العربية، 2017.
- 7- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار ريحانة، الجزائر، 1999.
- 8- علي مجيد العكيلي، لمى على الظاهري، الحماية الدستورية لفكرة النظام العام، الطبعة الأولى، المركز العربي للنشر والتوزيع، جمهورية مصر العربية، 2018.

- 9- عبد العظيم أحمد، التنظيم القانوني للسلطة الإدارية لإدارة المرافق العامة الاقتصادية، الطبعة الأولى، مؤسسة المعرفة لنشر وتوزيع الكتب، الإسكندرية، جمهورية مصر العربية، 2022.
- 10- فوزي حسين سلمان الجبوري، الأغراض غير التقليدية للضبط الإداري -دراسة مقارنة-، دار الكتب القانونية، مطابع شتان للنشر، مصر-الإمارات، 2022.
- 11- مازن ليلو راضي، علي يونس اسماعيل، التطور الحديث في المبادئ الحاكمة للمرفق العام، مجلة كلية القانون، جامعة النهرين، بغداد، المجلد 19، العدد 05، 2017.
- 12- محمد رضا جنيح، القانون الإداري، طبعة ثانية محينة ومزيدة، مركز النشر الجامعي سوسة، تونس، 2008.
- 13- محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2012.
- 14- محمد صبري شامير، مشروعية الضبط الإداري الخاص لحماية الأمن العام " دراسة مقارنة"، المركز العربي للنشر والتوزيع، جمهورية مصر العربية، 2018.
- 15- محمد محمد عبده إمام، فكرة المصلحة العامة وتعلقها بالنظام العام في القانون الإداري، الدولي الثالث: حماية المصلحة العامة في الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي، الجزء الرابع، 2019.
- 16- نادية ليتيم، النشاط الإداري (دراسة قانونية قضائية فقهية في ضوء آخر التعديلات الدستورية والقانونية للتشريع الجزائري، الكويتي والفرنسي)، مركز الكتاب الأكاديمي، عمان، الأردن، الطبعة الأولى، 2020.
- 17- ناصر لباد، القانون الإداري، الجزء الثاني النشاط الإداري، الطبعة الأولى، مطبعة sarp -دالي ابراهيم-الجزائر، 2004.
- 18- ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، لباد، سطيف الجزائر، 2006.
- 19- وليد محمد الشناوي، مفهوم الكرامة الإنسانية في القضاء الدستوري (دراسة تحليلية مقارنة)، دار الفكر والقانون، المنصورة، جمهورية مصر العربية، 2021.

ب: الأطروحات والمذكرات الجامعية:

1-أطروحات دكتوراه:

- 1- أم الخير معتوق، النظام القانوني للمرافق العامة بين الوحدة والتعدد، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه
الطور الثالث، تخصص: القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابن خلدون، تيارت،
الجزائري، 2018، 2019.
- 2- أمال بوقاسم، تأهيل المرفق العام وتحديات إصلاح الخدمة العمومية في الجزائر 2013-2016،
دراسة استطلاعية لآراء أساتذة وطلبة جامعيين، أطروحة مقدمة لاستكمال متطلبات نيل شهادة
الدكتوراه الطور الثالث في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، قسم: التنظيم السياسي والإداري
(تخصص إدارة الموارد البشرية)، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر 3،
2017، 2018.
- 3- باهية مخلوف، فتح القطاعات الشبكية على المنافسة الحرة وحتمية المحافظة على فكرة المرفق
العام، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم، تخصص: القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية،
جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2019.
- 4- بلخير محمد آيت عودية، الضبط الإداري للشبكات الاجتماعية الإدارية الإلكترونية، أطروحة مقدمة
لنيل شهادة دكتوراه العلوم في الحقوق، تخصص: قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية،
جامعة باتنة 1، 2018، 2019.
- 5- بوزيان عليان، أثر حفظ النظام العام على ممارسة الحريات العامة - دراسة مقارنة -
بين الشريعة الإسلامية والقانون الجزائري، رسالة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه، كلية
العلوم الإنسانية والحضارة الإسلامية، جامعة وهران، الجزائر، 2006، 2007.
- 6- حسام الدين بوركبية، تفويض المرافق العامة في فرنسا والجزائر، رسالة لنيل درجة الدكتوراه ل
م د في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر،
2018، 2019.
- 7- حسين أوكال، النظام القانوني للمرفق العام الصناعي والتجاري في الجزائر، رسالة لنيل شهادة
دكتوراه علوم في القانون العام، فرع: الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر
1، 2017، 2018.

- 8- حفصي ملّاح، الضبط الإداري البيئي ودوره في إرساء مبادئ الحماية البيئية في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه الطور الثالث ل م د في الحقوق، تخصص: قانون البيئة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة - 1- الحاج لخضر، الجزائر، 2020، 2021.
- 9- حكيم تبينة، فكرة النظام العام في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في الطور الثالث، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد لمين دباغين سطيف، الجزائر، 2021، 2022.
- 10- حنان جديد، الرخص الإدارية ودورها في الضبط الاقتصادي، أطروحة دكتوراه في الحقوق، تخصص: القانون العام الاقتصادي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة غرداية، الجزائر، 2017، 2018.
- 11- داود منصور، الآليات القانونية لضبط النشاط الاقتصادي، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2015، 2016.
- 12- رزيقة مخناش، الأدوات القانونية لتكريس الحماية الوقائية للبيئة في القانون الجزائري-النص والتطبيق-، أطروحة مقدمة لنيل دكتوراه علوم في الحقوق، تخصص: قانون البيئة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد لمين دباغين سطيف-2-، الجزائر، 2022، 2023.
- 13- رضا بوشقورة، تفويضات الهيئات المرفقية للجماعات الإقليمية، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه الطور الثالث ل. م. د في الحقوق، فرع القانون الإداري، تخصص: إدارة محلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة -1- الحاج لخضر، الجزائر، 2019-2020.
- 14- سارة بن حفاف، النظام العام البيئي المحلي في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه الطور الثالث في الحقوق، تخصص: قانون عام معمق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، الجزائر، 2019، 2020.
- 15- سهام صديق، دور سلطات الضبط الإداري في الحفاظ على النظام العام الاقتصادي، دراسة مقارنة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصص: القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2018، 2019.

- 16- سهيلة فوناس، تفويض المرافق العامة في القانون الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصص: القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2018.
- 17- شيراز ياسمين خلف الله، أثر الضبط الإداري على الحقوق والحريات العامة في التشريع الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل، الجزائر، 2021، 2022.
- 18- الصادق بولعراوي، المسؤولية الإدارية عن أعمال الضبط الإداري، أطروحة مقدمة لنيل درجة دكتوراه علوم في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الأخوة منتوري، قسنطينة، الجزائر، 2016، 2017.
- 19- صافية زيد المال، حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة على ضوء أحكام القانون الدولي، رسالة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم، تخصص: القانون الدولي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2013.
- 20- صبرينة عصام، تفويض المرفق العام ذو الطابع الصناعي والتجاري في القانون الجزائري، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون، تخصص: قانون الأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2020.
- 21- عبد الحق كرمية، السلطة الإدارية المستقلة في الجزائر بين غائية الإنشاء واستقلالية الأداء، أطروحة مكملة لنيل شهادة الدكتوراه الطور الثالث LMD، تخصص: القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف بالمسيلة، الجزائر، 2022، 2023.
- 22- عبد الرحيم بوجليدة، القيود الواردة على حرية المنافسة في التشريع الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق الطور الثالث ل م د، تخصص: قانون الأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف-مسيلة-، الجزائر، 2022، 2023.
- 23- عبد الله ديلمى، سلطة الضبط الإداري في المحافظة على الطابع العمراني للمدينة وفقا للتشريع الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه علوم في الحقوق، تخصص القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أحمد دراية -أدرار-الجزائر، 2020، 2021.

- 24- عدة عليان، فكرة النظام العام وحرية التعاقد في ضوء القانون الجزائري والفقه الإسلامي، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون الخاص، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2015، 2016.
- 25- عشور فراحي، الحريات العامة والنظام العام "دراسة مقارنة"، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2020، 2021.
- 26- عمار بوجادي، اختصاص القضاء الإداري في الجزائر، رسالة لنيل درجة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2011.
- 27- عمر جلطي، الأهداف الحديثة للضبط الإداري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد- تلمسان- الجزائر، 2015، 2016.
- 28- عمر حططاش، تأثير سلطات الضبط الإداري على الحريات العامة في التشريع الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصص: القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2017، 2018.
- 29- فاطمة الزهراء عوماري، النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي في القانون الجزائري مجلس المنافسة وسلطة ضبط البريد والاتصالات الإلكترونية-أنموذجا-، أطروحة دكتوراه "ل م د"، تخصص: القانون العام المعمق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أحمد دراية، أدرار، الجزائر، 2020، 2021.
- 30- فوزية صادقي، دور الرقمنة في تحسين الخدمة العمومية بالجزائر - دراسة تحليلية للجماعات المحلية، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه الطور الثالث، كلية علوم الإعلام والاتصال والسمعي البصري، جامعة قسنطينة 3، 2020، 2021.
- 31- فوزية هوشات، تحولات النشاط العمومي في الجزائر، رسالة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الاخوة منتوري قسنطينة، الجزائر، 2017، 2018.
- 32- قدور شرع، الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام، تخصص: القانون العام الاقتصادي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة غرداية، 2019، 2020.

- 33- كمال مدون، الأساليب الحديثة لتسيير المرافق العامة الإدارية، رسالة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في القانون، تخصص: القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجيلالي الياصب بسيدي بلعباس، الجزائر، 2019، 2020.
- 34- كمال فار، الاتصال المؤسسي والخدمة العمومية في الإدارة المحلية الجزائرية دراسة حالة: ولاية وبلدية برج بوعريريج، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه الطور الثالث في علوم الإعلام والاتصال، تخصص: الاتصال المؤسسي، كلية علوم الإعلام والاتصال، قسم: علوم الاتصال، جامعة الجزائر 3، 2017، 2018.
- 35- مامون مؤذن، الإطار القانوني لنشاط المنظمات المهنية (دراسة مقارنة)، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم، تخصص في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2015، 2016.
- 36- محمد سويلم، سلطة الإدارة في حماية النظام العام الاقتصادي، أطروحة دكتوراه في القانون العام، تخصص: قانون عام اقتصادي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة غرداية، 2017، 2018.
- 37- محمد لعيرج، آليات تفويض المرفق العام بالجماعات المحلية في التشريع الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه ل م د في الحقوق، تخصص قانون جماعات محلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أحمد جراية، أدرار، الجزائر، 2021، 2022.
- 38- مسعودة مقدود، التوازن بين سلطات الضبط الإداري والحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية في الجزائر، رسالة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه الطور الثالث، في الحقوق: تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2016، 2017.
- 39- مهند قاسم زغير، السلطة التقديرية للإدارة في مجال الضبط الإداري في الظروف العادية (دراسة مقارنة) في القانون الوضعي والشريعة الإسلامية، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة النهرين، قسم: القانون العام، العراق، 2014.
- 40- نواره حمليل، النظام القانوني للسوق المالية الجزائرية، أطروحة مقدمة لنيل درجة دكتوراه في العلوم، تخصص: القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، بدون تاريخ مناقشة.

- 41- يعقوب بن ساحة، تحولات الدولة في المجال الاقتصادي، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه ل م د في القانون العام، تخصص: قانون عام اقتصادي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة غرداية، الجزائر، 2019، 2020.
- 42- يونس عطاب، دور الضبط الإداري في الحفاظ على النظام العام العمراني، رسالة مقدمة للحصول على شهادة الدكتوراه في الحقوق ل.م.د، تخصص قانون عام معمق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أحمد دراية -أدرار-، الجزائر، 2020، 2021.
- 2-مذكرات الماجستير:
- 1- رزيقة بن يحي، سياسة الاستثمار في الجزائر: من نظام التصريح إلى نظام الاعتماد، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، الجزائر، 2013.
- 2- مقداد مصباحي، قواعد التهيئة والتعمير ودورها في حماية البيئة، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص قانون البيئة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد لمين دباغين سطيف 2، الجزائر، 2015، 2016.
- 3- مليكة محالي، السلطات الجديدة للقاضي الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع: قانون المنازعات الإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2017.
- 4- مريم لبيد، الضمانات القانونية لمبدأ حياد الإدارة في الجزائر، مذكرة لنيل الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، تخصص: الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر 1، 2013، 2014.
- 5- وليد بوجملين، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، رسالة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع: الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2006، 2007.

د: المقالات العلمية:

- 1- إبراهيم تاج، جودة المرفق العام في الجزائر من خلال عصرنة الخدمة العمومية، مجلة القانون العام الجزائري والمقارن، جامعة الجيلالي الياصب بسيدي بلعباس، الجزائر، المجلد 05، العدد 01، 2019.
- 2- إبراهيم مجاهدي، علاقة المرفق العام بأداء الخدمة العمومية في القانون الجزائري والمقارن، المجلة الجنائية القومية، المركز القومي للبحوث الاجتماعية والجنائية، القاهرة، مصر، المجلد السابع والخمسون، العدد الثاني، 2014.
- 3- إبراهيم يامة، سلطات الضبط الإداري ووسائل ممارستها في النظام القانوني الجزائري، مجلة الاجتهاد، المركز الجامعي لتامنغست، الجزائر، المجلد 01، العدد 01، 2012.
- 4- إحسان طوير، حدود حرية الصحافة المكتوبة في التشريع الجزائري، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، الجزائر، المجلد 04، العدد 02، 2018.
- 5- أحسن رابحي، تدخلات الدولة في مجال الضبط العام للاقتصادي، مجلة صوت القانون، جامعة الجيلالي بونعامة، خميس مليانة، الجزائر، المجلد 02، العدد 02، 2015.
- 6- أحمد بركات، الآثار الناجمة عن تطبيق قانون المنافسة على المؤسسات العمومية، المجلة الأفريقية للدراسات القانونية والسياسية، جامعة أحمد دراية، أدرار، الجزائر، 2019.
- 7- أحمد بشارة موسى، الإطار المفاهيمي لمدلول المرفق العام، الملتقى الدولي الأول بعنوان: "التحولات الجديدة لإدارة المرفق العام في الجزائر"، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة يحي فارس بالمدينة، الجزائر، 28-29 نوفمبر 2018.
- 8- أحمد بن مسعود، تجليات فكرة النظام العام الاقتصادي، مجلة الحقوق والعلوم الانسانية، جامعة زيان عاشور بالجلفة، الجزائر، المجلد 15، العدد 01، 2022.
- 9- أحمد بن مسعود، عبد الكريم بن رمضان، الاختصاص التنظيمي بين المبدأ والاستثناء في مجال الضبط الاقتصادي، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور بالجلفة، الجزائر، المجلد 03، العدد 03، 2018.
- 10- أحمد خروبي، محمد فرعون، النظام العام كآلية لحماية البيئة، مجلة القانون العام الجزائري والمقارن، جامعة الجيلالي الياصب، سيدي بلعباس، الجزائر، المجلد 07، العدد 01، 2021.

- 11- أحمد خورشيد حميدي، رائد ياسين خضر، انتصار فيصل خلف، دور الضبط الإداري في حماية البيئة، مؤتمر القانون والبيئة، كلية الحقوق جامعة طنطا، مصر، للفترة من 23-24 افريل 2018.
- 12- أحمد عمري، بوزيان عليان، سلطات الضبط الإداري في مجال حماية النظام العام البيئي، مجلة البحوث العلمية في التشريعات البيئية، جامعة ابن خلدون تيارت، الجزائر، المجلد 07، العدد 02، 2017.
- 13- إدريس رحموني، الصديق ريكلي، النظام العام المستحدث والأطراف الفاعلة في بلورته، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة الأخوة منتوري قسنطينة 1، الجزائر، المجلد 34، العدد 03، 2023.
- 14- إسماعيل صمصاع البديري، فكرة التخصيصية في المرافق العامة، مجلة جامعة بابل للعلوم الإنسانية، المجلد 14، العدد 2، 2007.
- 15- اعمر جلطي، حق الإنسان في الكرامة وحماية طبيعته البشرية من تأثير السلبي للدواء، مجلة القانون الدولي والتنمية، جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم، الجزائر، المجلد 08، العدد 02 (خاص)، 2020.
- 16- أكرور ميريام، مكانة المرافق العامة في القانون الإداري الفرنسي، مجلة القانون العام الجزائري والمقارن، جامعة الجيلالي الياابس، سيدي بلعباس، الجزائر، المجلد 06، العدد 01، 2020.
- 17- إيمان بوقصة، الآليات القانونية لمكافحة خطاب الكراهية وفقا للقانون رقم 05/20 من التشريع الجزائري، مجلة المعيار، جامعة الأمير عبد القادر، قسنطينة، الجزائر، المجلد 27، العدد 04، 2023.
- 18- إيمان وناس، الضوابط القانونية لتقنية تفويض المرفق العام في القانون الجزائري، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، جامعة محمد الصديق بن يحي، جيجل، الجزائر، المجلد 07، العدد 01، 2022.
- 19- باعلي واسعيد باحمد، سالمى العيفة، المجتمع المدني ودوره في حماية البيئة في الجزائر جمعيات حماية البيئة أنموذجا، مجلة دراسات إنسانية واجتماعية، جامعة وهران 02، المجلد 09، العدد 03، 2020.
- 20- بوالشعور وفاء، المبادئ التي تحكم المرافق العمومية على ضوء التعديل الدستوري 2020، مجلة هيرودوت للعلوم الإنسانية والاجتماعية، مؤسسة هيرودوت للبحث العلمي والتكوين، الجزائر، المجلد 06، العدد 02، 2020.

- 21- بدرة لعور، دور عقود التعمير المستحدثة في تكريس النظام العام العمراني الجزائري، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، العدد الثاني عشر، 2016.
- 22- جمال ونوقي، تعزيز حماية البيئة من خلال آليات الضبط الإداري، المجلة الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، الجزائر، المجلد 12، العدد 05، 2020.
- 23- جيلالي قرميط، الطيب ولد عمر، المبادئ العامة المستحدثة في قانون البيئة الجزائري، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، الجزائر، المجلد 07، العدد 01، 2021.
- 24- حسين فريجة، التنفيذ الإداري المباشر في أحكام القضاء الإداري الجزائري، مجلة إدارة، المدرسة العليا للإدارة، مولاي أحمد مدغني، الجزائر، المجلد 12، العدد 01، 2002.
- 25- حسينة غواس، عقود تفويض المرفق العام في التشريع الجزائري، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابن خلدون، تيارت، الجزائر، المجلد 08، العدد 02، 2023.
- 26- حضرية بودرع، المرفق العام بين تحقيق المصلحة العامة وبلوغ الفعالية، مجلة الفكر للدراسات القانونية والسياسية، جامعة الجيلالي بونعامة خميس مليانة، المجلد 1، العدد 4، 2018.
- 27- حسام علي محمود، الأثر البيئي والجزائي لظاهرة الاعتداء على جمالية المدن (دراسة تأصيلية بين النص الجزائي والأثر البيئي)، مجلة كلية الإمام الكاظم (عليه السلام)، العراق، المجلد الرابع، العدد الثالث، سنة 2020.
- 28- خالد تليش، المرافق العامة في الجزائر والتحولت الجديدة في دور الدولة، مجلة مقاربات، جامعة الجلفة، الجزائر، المجلد 4، العدد 3، 2016.
- 29- خالد تليش، نوال لوصيف، التسيير الإداري للمرفق العام في مواجهة التحولات الجديدة بالجزائر، مجلة دراسات اقتصادية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، الجزائر، المجلد 15، العدد 01، 2021.
- 30- خالد روشو، التوازن بين ممارسة الحريات ومقاربة حفظ النظام العام (الدستور الجزائري 2016 أنموذجا)، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، جامعة محمد بوضياف-المسيلة، الجزائر، المجلد 04، العدد 01، 2019.
- 31- خديجة حجاج، عبد القادر زرقين، أساليب الضبط الإداري في حماية النظام العام الخلقي، المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية، جامعة أحمد بن يحيى الونشريسي، تيسمسيلت، الجزائر، المجلد 06، العدد 01، 2021.

- 32- خالد بلجيلالي، أثر مبدأ قابلية المرفق العام للتغيير على فاعلية النشاط الإداري وتحسين الخدمة العمومية، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، جامعة عمار ثلجي الأغواط، الجزائر، المجلد 05، العدد 02، 2019.
- 33- خديجة فتوس، الغموض المثار حول الاختصاص التنظيمي لبعض هيئات الضبط الاقتصادي: بين تقييد النص وحرية الممارسة، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، الجزائر، المجلد 17، العدد 01، 2018.
- 34- خير الدين فايزة، تطورات المرفق العام وتفويضاته في الجزائر، مجلة السياسة العالمية، جامعة بومرداس، المجلد 04، العدد 01، جوان 2020.
- 35- داود منصور، تكريس السلطة القمعية لسلطات ضبط النشاط الاقتصادي، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة الجلفة، المجلد 07، العدد 04، 2014.
- 36- راسل باسم كريم، هدى مالك صبير، فوزي كركان حميد، مبدأ جودة المرافق العامة - دراسة مقارنة -، مجلة ابن خلدون للدراسات والأبحاث، جامعة غزة، فلسطين، المجلد الثاني، العدد الحادي عشر، 2022.
- 37- راضية شيبوتي، ضبط المرافق العمومية، مجلة العلوم الانسانية، جامعة منتوري قسنطينة، الجزائر، المجلد 22، العدد 01، 2011.
- 38- رزيقة فتحي، تفويض المرفق العام كمفهوم وظيفي، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، جامعة محمد بوضياف بالمسيلة، الجزائر، المجلد 06، العدد 01، 2021.
- 39- رشيد خضير، حرية إصدار الصحافة المكتوبة في التشريع الجزائري الفرق بين قانوني الإعلام (05-12، 07-90)، مجلة الميعاد، جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية، قسنطينة، الجزائر، المجلد 21، العدد 41، 2018.
- 40- رشيد زوايمية، أزمة سلطات الضبط المستقلة في القانون الجزائري، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، الجزائر، المجلد 12، العدد 03، 2021.
- 41- رغدة رأفت السيد أحمد، مساهمة الضبط الإداري في تطوير أداء السلطات المحلية، مجلة الشريعة والقانون، جامعة الأزهر، القاهرة، مصر، 2023.
- 42- رفيقة بسكري، دور سلطات الضبط الاقتصادي في تحقيق الحوكمة، مجلة آفاق للعلوم، جامعة زيان عاشور، الجلفة، الجزائر، المجلد 04، العدد 16، 2019.

- 43- رمضان بوراس، شول بن شهرة، مجالات حماية التنوع البيولوجي في التشريع الجزائري، مجلة الحوار الفكري، جامعة أحمد دراية، أدرار، الجزائر، المجلد 12، العدد 14، 2017.
- 44- زينة أيت وازو، خضوع سلطات الضبط المستقلة للسلطة التنفيذية "الرقابة على الأعمال"، مجلة البحوث في العقود وقانون الأعمال، جامعة الأخوة منتوري قسنطينة 1، الجزائر، المجلد 04، العدد 01، 2019.
- 45- الزهرة فرطاس، المرفق العمومي بين تنوع معايير تقسيمه والمبادئ المتحركة في تسييره، المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية، جامعة أحمد بن يحيى الونشريسي، تيسمسيلت، الجزائر، المجلد 01، العدد 01، 2016.
- 46- زهرة مجامعية، الوظيفة العقابية لسلطات الضبط الاقتصادي، مجلة الراشدية مجلة الدراسات والبحوث القانونية، معسكر، الجزائر، المجلد 09، العدد 01، 2016.
- 47- سارة بن حفاف، شنوف العيد، فكرة النظام العام البيئي المحلي وتطبيقاتها في التشريع الجزائري، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، المجلد 12، عدد خاص (العدد التسلسلي 22)، 2020.
- 48- سامي حسن نجم الحمداني، دور الضبط الإداري الإلكتروني في مكافحة الشائعات المخالة بالأمن العام، مجلة جامعة تكريت للحقوق، السنة الخامسة، المجلد 05، العدد 01، الجزء 01، 2020.
- 49- سامية العايب، آليات تسيير القطاع العام الاقتصادي بالجزائر في ظل نظام اقتصاد السوق، المجلة الجزائرية للعلوم الاجتماعية والإنسانية، جامعة الجزائر 3، الجزائر، المجلد 09، العدد 02، 2021.
- 50- السعيد سليمان، النظام العام كهدف وقيد على نشاط الضبط الإداري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، جامعة بن يوسف بن خدة الجزائر 1، 2012.
- 51- سعيد فارق، سعاد براكتية، ممارسة مهنة الصحافة بين الضوابط القانونية والمسؤولية الأخلاقية في التشريع الجزائري، مجلة الرسالة للدراسات والبحوث الإنسانية، جامعة العربي تبسي، تبسة، الجزائر، المجلد 08، العدد 01، 2023.
- 52- سليمان حاج عزام، دور المبادئ العامة للمرفق العام المفوض في حماية حقوق المنتفعين، مجلة الحقوق والحريات، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، المجلد 06، العدد 02، 2018.

- 53- سليمان محمد سليمان الطماوي، الضبط الإداري: دراسة مقارنة، مجلة الأمن القانوني، أكاديمية شرطة دبي، الإمارات العربية المتحدة، المجلد 01، العدد 01، 1993.
- 54- سليمة لدغش، ضبع مريم، تفويض المرفق العام وسيلة للتسيير في إطار التحولات الجديدة، مجلة الحوار الفكري، جامعة أحمد دراية، أدرار، الجزائر، المجلد 12، العدد 14، 2017.
- 55- سمير حمياز، سامي بخوش، دور الإدارة الإلكترونية في ضمان فعالية المرفق العام في تحقيق المصلحة العامة، جامعة باتنة 1، المجلد 10، العدد 03، 2021.
- 56- سميرة محمودي، أزمة النظام الاقتصادي: نتيجة حتمية لتبني نظام اقتصاد السوق في المرافق العامة الشبكية، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة عمار ثلجي الأغواط، الجزائر، المجلد 11، العدد 03 (عدد خاص)، 2020.
- 57- سنان فاضل عبد الجبار، الضمانات الدستورية لحماية الحق في الكرامة الانسانية، مجلة الباحث الأكاديمي في العلوم القانونية والسياسية، المركز الجامعي بأفلو، الأغواط، الجزائر، المجلد 3، العدد 1، 2020.
- 58- سيمان سليم بطارسة، جهاد ضيف الله ذياب الجازي، سهير فليح حسن، امتداد آثار العقد الإداري إلى غير أطراف: عقد امتياز المرفق العام أنموذجا، مجلة دراسات: علوم الشريعة والقانون، كلية الحقوق، جامعة عمان العربية، الأردن، المجلد 47، عدد 01، 2020.
- 59- شرفي بن يوسف، أبعاد النظام العام الاقتصادي بين القانون العام للمنافسة وقوانين الضبط القطاعية، مجلة دفاتر البحوث العلمية، المركز الجامعي مرسلني عبد الله، تيبازة، الجزائر، المجلد 10، العدد 01، 2022.
- 60- الشريف بحماوي، مجال تدخل قانون المطابقة (08-15) في تسوية البناءات الفوضوية، مجلو دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، المجلد 06، العدد 11، 2014.
- 61- شكيرين ديلمي، تأثير لوائح الضبط على الحريات العامة، مجلة طبنة للدراسات العلمية الأكاديمية، المركز الجامعي سي الحواس، بركة، الجزائر، المجلد 04، العدد 01، 2021.
- 62- شهرزاد مناصر، أثر الإدارة الإلكترونية على المبادئ التي تحكم المرافق العامة، مجلة البحوث والدراسات، جامعة الوادي، الجزائر، المجلد 16، العدد 02، 2019.
- 63- شهرزاد عوابد، الضبط الإداري العمراني بين القانون والواقع، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، جامعة باتنة 1-الحاج لخضر، الجزائر، المجلد 03، العدد 01، 2016.

- 64- الشيخ بوسماحة، مزيان محمد الأمين، طالبي يمينة، الشراكة والمساهمة البيئية للجمعيات في ظل قانون حماية البيئة 03-10، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابن خلدون، تيارت، الجزائر، المجلد 01، العدد 02، 2015.
- 65- شيراز ياسمينة خلف الله، الضبط الإداري والرقابة القضائية على حقوق وحريات الأفراد، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، الجزائر، المجلد 06، العدد 03، 2021.
- 66- صالح زمال بن علي، أساس إبرام عقود تفويض المرفق العام في التشريع الجزائري، مجلة القانون المجتمع والسلطة، جامعة وهران 2 محمد بن أحمد، الجزائر، أشغال اليوم الدراسي الدولي حول: "المؤسسات في القضاء الدستوري"، ماي 2016.
- 67- صالح لكل، نحو انسحاب الدولة من الحقل القانوني: الانتقال من أسلوب التنظيم الموجه إلى الضبط الذاتي، مجلة حوليات جامعة الجزائر 1، الجزائر، المجلد 35، عدد خاص، 2021.
- 68- صبرينة جبايلية، النظام القانوني للسلطة الوطنية للتصديق الإلكتروني، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة الأخوة منتوري قسنطينة، الجزائر، المجلد أ، العدد 48، 2017.
- 69- صبيح وحوح العطواني، الحق في الرعاية الصحية وعلاقته بمبادئ الكرامة الإنسانية في التشريع العراقي "دراسة مقارنة"، مجلة رسالة الحقوق، العدد الخاص بالمؤتمر الوطني الأول المشترك بين كلية القانون جامعة كربلاء وكلية الحلة الجامعة، جامعة كربلاء، العراق، السنة الرابعة عشرة 2022.
- 70- ميمون الطاهر، سلطات الضبط الاقتصادي في الجزائر، مجلة أبحاث ودراسات التنمية، جامعة محمد البشير الإبراهيمي، برج بوعريريج، الجزائر، المجلد 09، العدد 01، 2022.
- 71- عادل حمامي، الإدارة الإلكترونية ودورها في ضبط شبكات التواصل الاجتماعي، مجلة القانون والعلوم البيئية، جامعة زيان عاشور بالجلفة، الجزائر، المجلد 01، العدد 03، 2022.
- 72- عادل عبيد، رشيد بوكساني، الآليات التنفيذية للتغطية الاجتماعية التكميلية لعمال التعاقدات دراسة تحليلية إستشرافية للآليات المعتمدة بموجب القانون رقم 15-02 المؤرخ في 4 يناير 2015، مجلة معارف، جامعة أكلي محمد أولحاج، البويرة، الجزائر، المجلد 12، العدد 23، 2017.

- 73- عايدة مصطفى، تكريس مبدأ التنمية المستدامة في الحماية القانونية للبيئة في الجزائر، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة الجزائر، المجلد 10، العدد 18، 2018.
- 74- بهناس العباس، لخضر بن أحمد، النظام المصرفي الجزائري في ظل الأمر 11/03 المتعلق بالنقد والقرض والتحديات الراهنة له، مجلة دفاتر اقتصادية، جامعة زيان عاشور بالجلفة، المجلد 04، العدد 02، 2013.
- 75- عبد الباسط عبد الرحيم عباس، مفهوم الكرامة الإنسانية في دستور جمهورية العراق 2005، مجلة جامعة تكريت للحقوق، العراق، السنة 04، المجلد 04، العدد 04، الجزء 02، 2019.
- 76- عبد الجليل دلال، عبد القادر باية، النظام القانوني لاتفاقية تفويض المرفق العام في الجزائر، مجلة الفكر القانوني والسياسي، جامعة عمار ثلجي، الأغواط، الجزائر، المجلد 07، العدد 01، 2023.
- 77- عبد القادر غيتاوي، تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد الإدارة العامة، مجلة الحقيقة للعلوم الانسانية والاجتماعية، جامعة أحمد دراية، أدرار، الجزائر، العدد 32، 2018.
- 78- عبد الكريم بن منصور، نظرة مفاهيمية للمرفق العام في الجزائر، المجلة الجزائرية للدراسات التاريخية والقانونية، المركز الجامعي بتندوف، الجزائر، المجلد 01، العدد 02، 2016.
- 79- عبد الله قادية، وكالات الاستخدام الخاصة دراسة للنظام القانوني للهيئات الخاصة للتصويب في الجزائر، حوليات جامعة الجزائر 1، الجزائر، العدد 33، الجزء الرابع، ديسمبر 2019.
- 80- عبد المجيد بن نويوة، عناصر النظام العام كقيود على حرية التعبير، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، الجزائر، المجلد 06، العدد 02، 2021.
- 81- عتيقة معاوي، تطور مفهوم المرفق العمومي في ظل تحول دور الدولة، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابن خلدون بتيارت، الجزائر، المجلد 06، العدد 01، 2020.
- 82- عتيقة معاوي، الأبعاد الحديثة للنظام العمومي، مجلة آفاق علمية، المركز الجامعي لتامنغست، الجزائر، المجلد 11، العدد 04، 2019.
- 83- عثمان زعل فارس المعاينة، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري، المجلة القانونية، جامعة القاهرة (فرع الخرطوم)، مصر، 2020.

- 84- علي بن موسى علي فقيهي، المبادئ الضابطة لسير المرافق العامة وعلاقتها بالإدارة الإلكترونية في النظام السعودي، حوليات كلية الدراسات الإسلامية والعربية للبنات بالإسكندرية، جامعة الأزهر مصر، المجلد 09، العدد 36، 2020.
- 85- عثمان عز الدين، آليات مكافحة ظاهرتي التمييز وخطاب الكراهية في التشريع الجزائري (وفقا للقانون رقم 05-20)، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، الجزائر، المجلد 08، العدد 01، 2023.
- 86- علي إسماعيل مجاهد، مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص كأحد الضمانات الوقائية لحماية الحقوق والحريات العامة، المجلة القانونية، المنامة، مملكة البحرين، 2016.
- 87- عمر حطاطاش، سلطات الضبط المستقلة ظاهرة قانونية جديدة لضبط السوق صلاحياتها القمعية والغير قمعية نموذج للعقوبات الإدارية، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، الجزائر، المجلد 02، العدد 04، 2017.
- 88- عيسى جعيرن، حماية البيئة بين الحق الإنساني والالتزام القانوني العام، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، الجزائر، المجلد 07، العدد 01، 2022.
- 89- فاطمة بلعسري، الاعتراف القانوني بالمنفعة العمومية للاتحاديات الرياضية في الجزائر، المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية، جامعة أحمد بن يحيى الونشريسي، تيسمسيلت، الجزائر، المجلد 08، العدد 01، 2023.
- 90- فاطيمة عاشور، النظام العام الحمائي آلية الطرف الضعيف في العقد، مجلة دائرة البحوث القانونية والسياسية، المركز الجامعي مرسلّي عبد الله، تيارت، الجزائر، المجلد 03، العدد 07، 2019.
- 91- فريال سيفون، الفعالية التنظيمية، مجلة دراسات في علم اجتماع المنظمات، جامعة الجزائر 2 أبو القاسم سعد الله، المجلد 03، العدد 02، 2015.
- 92- فريد غربي، أحمد فنيديس، اجتماعية القاعدة القانونية وأثرها على جودة التشريع، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عباس لغرور بخنشلة، الجزائر، المجلد 09، العدد 02، 2022.
- 93- فريد غربي، أحمد فنيديس، المبادئ الحديثة للمرفق العام وتحقيق رضا الجمهور، مجلة الحقوق والحريات، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، المجلد 12، العدد 01، 2024.

- 94- فريد غربي، أحمد فنيديس، تفويض تسيير المرفق العام للهيئات الخاصة بموجب نص تنظيمي، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابن خلدون بتيارت، الجزائر، المجلد 10، العدد 01، 2024.
- 95- فريد غربي، أحمد فنيديس، حماية الكرامة الإنسانية كحق مستحدث للنظام العام، المجلة المتوسطية للقانون والاقتصاد، جامعة أيو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، المجلد 09، العدد 02، 2024.
- 96- كلثوم عطاب، الدراجي مكي، الخدمة العمومية المعاصرة (ضرورة التغيير وحتمية التطوير) دراسة متأصلة في المفاهيم والمبادئ، المجلة الدولية للبحوث القانونية والسياسية، جامعة حمة لخضر، المجلد 05، العدد 02، 2021.
- 97- كمال موهوبي، الدور الاقتصادي للدولة الضابطة: الآلية القانونية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، جامعة الجزائر 1 بن يوسف بن خدة، المجلد 51، العدد 3، 2014.
- 98- كوثر بوحزمة، مداح حاج علي، فعالية الجباية البيئية في حماية البيئة من تلويث المنشآت المصنفة، مجلة البشائر الاقتصادية، جامعة طاهري محمد بشار، الجزائر، المجلد 06، العدد 02، 2020.
- 99- لحسن عويسات، عبد الكريم تبون، الإدارة الإلكترونية ودورها في تدعيم المبادئ العامة التي تحكم سير الرفق العام البلدي، مجلة الدراسات الحقوقية، جامعة مولاي الطاهر، سعيدة، الجزائر، المجلد 10، العدد 02، 2024.
- 100- لخضر حليس، قصور التصور الكلاسيكي للمرفق العام عن استيعاب المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية، مجلة العلوم القانوني والاجتماعية، جامعة زيان عاشور بالجلفة، الجزائر، المجلد 07، العدد 03، 2022.
- 101- مامون مؤذن، الطبيعة القانونية لنشاط النقابات أو المنظمات المهنية، مجلة الحقيقة للعلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة أحمد دراية، أدرار، الجزائر، المجلد 13، العدد 03، 2014.
- 102- ماجدة عبد الشافي محمد، الرقمنة كآلية لإعادة هندسة المرافق العامة للحد من الفساد الإداري، الدراسات القانونية والاقتصادية، جامعة مدينة السادات، جمهورية مصر العربية، المجلد 09، العدد 01، 2023.
- 103- مختار بن حمودة، الضبط الإداري بين تقييد الحريات وضرورة المصلحة العامة، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، جامعة عمر تليجي بالأغواط، الجزائر، المجلد 08، العدد 02، 2022.

- 104- مامون مؤذن، حقوق والتزامات المفوض إليه في تفويضات المرفق العام في الجزائر، مجلة القانون والعلوم السياسية، المركز الجامعي صالحى أحمد، النعامة، الجزائر، المجلد 08، العدد 01، 2022.
- 105- محمد الأمين نويرة، سامية نويرة، مدى اعتبار المرافق العامة من طائفة المتدخلين في عقود الاستهلاك، مجلة الحقوق والحريات، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، المجلد 06، العدد 02، 2020.
- 106- مازن ليلو راضي، علي يونس إسماعيل، التطور الحديث في المبادئ الحاكمة للمرفق العام في فرنسا وقيمتها القانونية، مجلة كلية القانون، جامعة النهرين، العراق، 2017.
- 107- محمد عبد الكريم شريف، مريوان صابر حمد، العناصر الحديثة للنظام العام في القانون الإداري، مجلة قه لاي زانست العلمية، الجامعة اللبنانية-أربيل، كردستان، العراق، المجلد 06، العدد 04، 2021.
- 108- محمد لمين العمراني، أنظمة تأطير الحريات العامة في النظام القانوني الجزائري، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، جامعة تامنغست، الجزائر، المجلد 08، العدد 04، 2019.
- 109- محمد محمد عبده إمام، فكرة المصلحة العامة وتعلقها بالنظام العام في القانون الإداري، الدولي الثالث: حماية المصلحة العامة في الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي، الجزء الرابع، 2019.
- 110- محمد وافي، جميلة قدودو، تطور النظام القانوني لتفويضات المرفق العام في الجزائر، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، جامعة محمد الصديق بن يحيى بجيجل، الجزائر، المجلد 07، العدد 01، 2022.
- 111- مختار بن حمودة، الضبط الإداري بين تقييد الحريات وضرورة المصلحة العامة، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، جامعة عمر ثلجي بالأغواط، الجزائر، المجلد 08، العدد 02، 2022.
- 112- منال بوروح، مصادر النظام العام لحماية الطرف الضعيف، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، جامعة عمار ثلجي الأغواط، الجزائر، المجلد 1، العدد 2، 2017.
- 113- مريم بن عباس، العناصر الحديثة للنظام العام في القانون الإداري، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، جامعة باتنة 1، الحاج لخضر، الجزائر، المجلد 07، العدد 01، جانفي 2020.

- 114- مريم مداسي، عبد الله موسى، مبدأ الكرامة الإنسانية في البيوايثيقيا، مجلة الحوار الثقافي، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، الجزائر، المجلد 5، العدد 2، 2016.
- 115- مسعود عز الدين، حقيقة النظام العام والآداب ومشروعيته في الفقه الإسلامي، الأنظمة الدستورية الوضعية، دراسة مقارنة، مجلة دراسات وأبحاث، جامعة زيان عاشور، الجلفة، الجزائر، المجلد 03، العدد 03، 2011.
- 116- معمر بن علي، عبد المالك الدح، النظام القانوني لتفويض المرفق العام لأشخاص القانون الخاص، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، جامعة عمار ثلجي، الأغواط، الجزائر، المجلد 05، العدد 02، 2019.
- 117- ملوكة مختاري، التحول نحو اقتصاد السوق في الجزائر دراسة مقارنة، المجلة الجزائرية للاقتصاد والإدارة، المجلد 8، العدد 1، جامعة مصطفى إسطنبولي معسكر، جانفي 2017.
- 118- مليكة بوصبيح، كرامة الإنسان في التشريعين الجزائري والفرنسي، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، جامعة تامنغست، الجزائر، المجلد 08، العدد 01، 2019.
- 119- منصف بوعريوة، الحرية العقدية في ظل النظام العام الاقتصادي، مجلة البحوث في العقود وقانون الأعمال، جامعة منتوري، قسنطينة، الجزائر، العدد، 05، 2018.
- 120- منصور أوكيلي، تيزي عبد القادر، التزامات الفدرالية الجزائرية لكرة القدم بضمان الخدمة العمومية، مجلة القانون العام الجزائري والمقارن، جامعة جيلالي لباس، سيدي بلعباس، المجلد السابع، العدد 01، جوان 2021.
- 121- ميريام أكرور، مكانة المرافق العامة في القانون الإداري الفرنسي، مجلة القانون العام الجزائري والمقارن، جامعة الجيلالي لباس، سيدي بلعباس، الجزائر، المجلد 06، العدد 01، 2020.
- 122- نجوى سلطاني، خليل بوصنوبرة، تأثير قانون المنافسة على المرفق العام، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، المجلد 12، عدد خاص (العدد التسلسلي 22)، أبريل 2020.
- 123- نسيمة مقبل، المرفق العام: المقاربة النظرية والجذور التاريخية، الملتقى الدولي الأول بعنوان: "التحولات الجديدة لإدارة المرفق العام في الجزائر"، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة يحي فارس بالمدينة، الجزائر، 28-29 نوفمبر 2018.

- 124- نصر الدين منصر، إجراءات وإشكالات تسوية البناءات في إطار القانون 08-15، مجلة تشريعات التعمير والبناء، جامعة ابن خلدون، تيارت، الجزائر، المجلد 01، العدد 03، 2017.
- 125- نصر الدين منصر، المبادئ العامة لقانون البيئة كآلية لتحقيق الأمن الإنساني في التشريع الجزائري، مجلة الباحث في العلوم القانونية والسياسية، جامعة محمد الشريف مساعدي، سوق أهراس، الجزائر، المجلد 01، العدد 02، 2019.
- 126- نصيرة قيراطي، حماية النظام العام التنافسي بين قانون الضبط الاقتصادي ونظرية الضبط الإداري، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، جامعة عمار ثلجي، الأغواط، الجزائر، المجلد 08، العدد 02، 2024.
- 127- نورة العشي، دور قاضي شؤون الأسرة في حفظ الآداب العامة، حوليات جامعة الجزائر 1، الجزائر، المجلد 31، العدد 02، 2017.
- 128- نوال أحمد سارو الخالدي، أثر الحكومة الإلكترونية على مبدأ المساواة أمام المرفق العام، مجلة جامعة تكريت للحقوق، السنة 2، المجلد 2، العدد 2، الجزء 1، كانون الأول 2017.
- 129- نورة تريعة، تطور عناصر النظام العام، مجلة الحقوق والحريات، جامعو محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، المجلد 01، العدد 02، 2013.
- 130- نورة نويوة، التنفيذ المباشر للقرار الإداري، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الشهيد حمه لخضر، وادي سوف، الجزائر، المجلد 10، العدد 02، 2019.
- 131- نوال طارق ابراهيم، جريمة الاتجار بالأشخاص، مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، العراق، المجلد 26، العدد 01، 2011.
- 132- نوال مجدوب، السلطة القمعية لهيئات ضبط النشاط الاقتصادي بالجزائر، مجلة دفاتر الحقوق والعلوم السياسية، المركز الجامعي بمغنية، المجلد 03، العدد 02، 2023.
- 133- هاجر بكار ريم، بوراس عبد القادر، النظام القانوني للمرافق العامة في ظل نظام اقتصاد السوق، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابن خلدون، تيارت، الجزائر، المجلد 08، العدد 02، 2023.
- 134- وهيبة بلباقي، مديحة الفحلة، مبدأ الشفافية في تسيير الشؤون العامة الإدارية، مجلة الحقوق والحريات، جامعة بسكرة، المجلد 10، العدد 01، 2022.

- 135- وهيبة سغيري، يوسف بن يزة، المشاركة العامة وأثرها على جودة الخدمة العمومية في الجزائر -دراسة ميدانية-، المجلة الجزائرية للأمن الإنساني، جامعة الحاج لخضر باتنة 1، 2022.
- 136- ياسين بن بريح، التنظيم القانوني لآليات الضبط الإداري، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، جامعة لوئيس علي البليلة 2، الجزائر، المجلد 08، العدد 01، 2019.
- 137- ياسين حجاب، مبروكة محرز، الإطار القانوني المنظم لتفويض المرفق العام في التشريع الجزائري، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، جامعة محمد بوضياف بالمسيلة، الجزائر، المجلد 01، العدد 02، 2016.
- 138- يعقوب بن ساحة، بن الأخضر محمد، الأمن القانوني في مواجهة الضبط الاقتصادي في الجزائر، مجلة الباحث في العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، المجلد 12، العدد 05، 2020.
- 139- يوسف ناصر حمد الظفيري، الضبط الإداري وحدود سلطاته في الظروف العادية والظروف الاستثنائية، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، جامعة المنصور، مصر، المجلد 10، العدد 74، 2020.

و: القرارات القضائية:

- 1- مجلس الدولة، الغرفة الخامسة، القرار رقم 002138 مؤرخ في 08/05/2000، مجلة مجلس الدولة، العدد 06، 2001.
- 2- مجلس الدولة، الغرفة الثالثة، القرار رقم 005951 مؤرخ في 11/02/2002، مجلة مجلس الدولة، العدد 01، 2002.
- 3- مجلس الدولة، الغرفة الخامسة، القرار رقم 10349 مؤرخ في 30/04/2002، مجلة مجلس الدولة، العدد 02، 2002.
- 4- مجلس الدولة، الغرفة الثالثة، القرار رقم 012101 مؤرخ في 01/04/2003، مجلة مجلس الدولة، العدد 03، 2003.
- 5- مجلس الدولة، الغرفة الأولى، القرار رقم 006195 مؤرخ في 23/09/2002، مجلة مجلس الدولة، العدد 03، 2003.
- 6- مجلس الدولة، الغرفة الخامسة، القرار رقم 14489 الصادر في 01-04-2003، مجلة مجلس الدولة، العدد 4، 2003.

- 7- مجلس الدولة، الغرفة الخامسة، القرار رقم 19081 مؤرخ في 2003/12/30، مجلة مجلس الدولة، العدد 06، 2003.
- 8- مجلس الدولة، الغرفة الخامسة، القرار رقم 019452 مؤرخ في 2003/12/30، مجلة مجلس الدولة، العدد 06، 2003.
- 9- المحكمة العليا، القرار رقم 355180 الصادر بتاريخ 05-03-2006، المجلة القضائية، العدد 01، 2006.
- 10- مجلس الدولة، الغرفة الثالثة، القرار رقم: 021626 مؤرخ في 2006/02/22، مجلة مجلس الدولة، العدد 08، 2007.
- 11- مجلس الدولة، الغرفة الثالثة، القرار رقم 032758 مؤرخ في 2007/05/23، مجلة مجلس الدولة، العدد رقم 09، 2007.
- 12- مجلس الدولة، الغرفة الخامسة، القرار رقم 067894 المؤرخ في 2011/04/06، مجلة مجلس الدولة، العدد 12، 2014.
- 13- مجلس الدولة، الغرفة الأولى، القرار رقم 081422 مؤرخ في 2015/09/10، مجلة مجلس الدولة، العدد 13، 2015.
- 14- مجلس الدولة، الغرفة الأولى، القرار رقم 085103 مؤرخ في 2015/09/10، مجلة مجلس الدولة، العدد 13، 2015.
- 15- مجلس الدولة، الغرفة الرابعة، القرار رقم 111473 مؤرخ في 2017/09/28، مجلة مجلس الدولة، العدد 15، 2017.
- 16- مجلس الدولة، الغرفة الخامسة، القرار رقم 130426 مؤرخ في 2017/01/19، مجلة مجلس الدولة، العدد 15، 2017.

باللغة الأجنبية:

أ: المؤلفات:

- 1- André Maurin, Droit administratif, 11^e édition, Dalloz, paris, France, 2018.
- 2- Ann Lawrence Durviaux, Droit administrative, Tome 1. L'action politique, collection de la faculté de droit de l'université de liège, Édition larcier, 2011.
- 3- Georges DUPUIS, Marie-José GUÉDON, Patrice CHRÉTIEN, Droit administratif, 10^e édition, Dalloz, Paris, 2007.

- 4- Gilles J. GUGLILMI, une introduction au Droit du service public, université panthéon, paris, L.G.D.J, coll. « systèmes », 1994.
- 5- Jacqueline MORAND-DEVILLER, DROIT ADMINISTRATIF, collections cours, L G D J, Extensio Édition, France, 2013.
- 6- Jacques caillousse, Réflexions sur l'Évolution du droit français du service, zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god.54, 1/2017.
- 7- Jamil sayah, DROIT ADMINISTRATIF, PANORAMA DU DROIT, PREMIER CYCLE, collection dirigée par Guillaume BERNARD, 2004.
- 8- Jean waline, droit administratif, 25^e édition, Dalloz, paris, France, 2014.
- 9- Jean Waline, Droit administratif, 27^e édition, Dalloz, paris, France, 2018.
- 10- Maurice Hauriou, précis de droit administratif, Deuxième Édition, Paris, 1893.
- 11- MARIE- CHRISTINE ROUAULT, DROIT ADMINISTRATIF, 9^e édition, Gualino, lextenso édition, 2013- 2014.
- 12- Matthieu Houser, Virginie Donier, Nathalie Droin, Le droit administratif aux concours, Direction de l'information légale et administrative, Paris, 2015.
- 13- Michel Rousset, Olivier Rousset, Droit administratif 1, L'action administrative, Deuxième édition, presses universitaires de Grenoble, 2004.

ب: المذكرات الجامعية:

- 1- Evelyne Dieckhoff, les Autorités Administratives Indépendantes, Diplôme Supérieur de Bibliothécaire, Ecole Nationale Supérieure de Bibliothécaires, Université Claude Bernard Lyon 1, 1991.
- 2- Giraudon Anne, La notion de service public, Mémoire d'étude, école nationale supérieure des sciences de l'information et des bibliothèques, enssib, France, 2010.
- 3- Mamadou Hady Galissa Diallo, La transposition du pouvoir administratif exorbitant en droit de la régulation économique, THÈSE Pour l'obtention du titre de Docteur en droit de l'Université Paris 1, école de droit de la sorbonne département de droit public et fiscal, université paris i panthéon sorbonne, 2022.

- 4- Romain Demangeon, LES CONCOURS DE POLICE, Thèse pour l'obtention du grade du Docteur en droit public de l'Université de Lorraine, École Doctorale SJPEG, Français, 2020.
- 5- William SABADIE, CONTRIBUTION A LA MESURE DE LA QUALITE PERCUE D'UN SERVICE PUBLIC, THÈSE Pour l'obtention du titre de Docteur és Sciences de Gestion, (arrête du 30 mars 1992), Université de Sciences Sociales- Toulouse 1, Français, 2001.

جـ: المقالات العلمية:

- 1- Cédric Molitor, Mesures de police et sanctions administratives au niveau communal, Trait d'Union-Bruxelles, 2003-5, Belgique, 2003.
- 2- Christelle Lebigot, Évolution de la sécurité publique dans le cadre de la police administrative, Revue juridique de l'Ouest, France, 2000.
- 3- Jacques Chevallier, Les soubassements idéologiques de l'ordre public économique, Lextenso, HAL open science, 2018.
- 4- Jean-David Dreyfus, SERVICE PUBLIC ET SECTEUR PUBLIC : ASSOCIATION OU DISSOCIATION ?, MUTATIOS DU SERVICE PUBLIC ET TERRITOIRES, collection Administration et Aménagement du territoire, L'Harmattan, Paris, FRANCE, 1999.
- 5- Marceau Long, L'évolution du service public, créative Commons, In : flux, n°31, 32, 1998.
- 6- Marie-Anne FRISON-ROCHE, Les différentes natures de l'ordre public économique¹, Arch. phil. droit 58, Paris 2015.
- 7- Meriem BENABBAS, la dignité humaine, la nouvelle composante d'ordre public en matière administrative, cahiers de politique et de Droit, université Kasdi Merbah Ouargla, volume : 12, N° 01, 2020.
- 8- Nicolas Ochoa, La régulation, ersatz de police administrative spéciale, HAL open science, paris, France, 2017.
- 9- Olivier Dupéron, SERVICE PUBLIC ET DROIT COMMUNAUTAIRE : FONDEMENTS ET PERSPECTIVES D'EVOLUTION, MUTATIOS DU SERVICE

- PUBLIC ET TERRITOIRES, collection Administration et Aménagement du territoire, L'Harmattan, Paris, FRANCE, 1999.
- 10- Philippe-Henri Dutheil, Antoine Vaccaro, Etude sur la rénovation de l'intérêt général en France Pour une définition évolutive et co-construite de l'intérêt général, Junior CONSULTING Sciences Po, Paris, 2013.
- 11- Rachid zouaimia, la délégation unilatérale de service public au profit de personnes privées, revue idara, école national d'administration, volume 21, n° 42, Algérie, 2011.
- 12- Thomas De KonincK, De la dignité humaine, Éthique en éducation et en formation, les Dossiers du GREE, Numéro 3, été 2017.
- 13- Thomas PEZ, L'ordre public économique, LES NOUVEAUX CAHIERS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL - N° 49 – 2015.
- 14- Véronique Champeil-Desplats, Dignité de la personne humaine : Peut- on parler d'une exception française ?, les Cahiers de l'Institut louis Favoreu, presses Universitaires d'Aix Marseille 2013.
- 15- Abdelhadi BENZITA, Le rôle du régime de régulation dans le développement du service public, Revue de Droit et Société, Editée par le Laboratoire de Droit et Société, Université d'Adrar, 2013.
- 16- ALAIN SERIAUX, La dignité humaine, principe du droit ?, Revue de Métaphysique et de morale, ACTA PHILOSOPHICA, vol. 6, fasc. 2- PAGG, 1997.
- 17- claire MARLIAC- NÉGRIER, MARGINALITÉ ET DIGNITÉ, publication des Actes du colloque d'Histoire du Droit, Des vagabonds aux S. D. F. Approche d'une marginalité, organisé les 20 et 21 octobre 2000.
- 18- Groupe professionnel « collectivités territoriales » de L'IFACI, l'audit des Délégations de service public, cahier de la Recherche, IFACI-paris –mars 2015.

- 19- Julien Bétaille, L'indépendance de l'autorité titulaire du pouvoir de sanction, Dans Revue de science criminelle et de droit pénal comparé, Éditions Dalloz, 2019.
- 20- Mme Biruta LEWASZKIEWICZ-PETRYKOWSKA, le principe du respect de la dignité de la personne humaine, LA COMMISSIONNE EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT (COMMISSION DE VENISE), sciences technique de la démocratie, n°26, Actes du séminaire un idem organisé à Montpellier, France du 2 au 6 juillet 1998.
- 21- Patrice Rolland, l'ordre public à l'épreuve de la liberté religieuse, Réflexion autour d'un débat, Revue du droit des religions, L'ordre public et les religions : ordre ou désordre ? N° 9, 2020.

الملاحق

ملحق (1)

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

تسخيرة الصنف الأول

باسم الشعب الجزائري

نحن **ب. ب. ر** رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية بومهرة احمد تنفيذا للقوانين والأنظمة (قانون العقوبات المعدل والمتمم. قانون الإجراءات الجزائية المعدل والمتمم. قانون الولاية. قانون البلدية. المرسوم رقم: 83-373 الذي يحدد سلطات الوالي في ميدان الأمن وحفظ النظام العمومي).

نـ سـ خـ ر

رئيس أمن دائرة هيلوبوليس - قالمة - للتنقل والانتشار يوم : الجمعة 2024/10/25 على

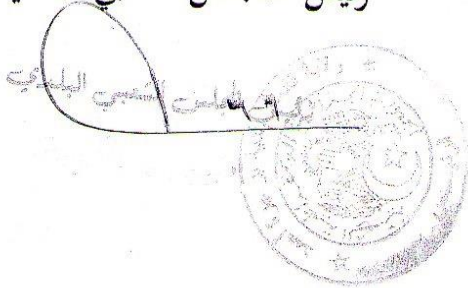
الساعة: 09:30 صباحا لحفظ الأمن بالملعب البلدي الإخوة شيروف بومهرة أحمد لإجراء مقابلة في كرة القدم بين:

فريق أولمبي قلعة بوصيع ضد فريق شباب واد الشحم (أواسط)

الهدف المتوخى : حفظ الأمن بالملعب البلدي.

بومهرة احمد في: 2024/10/23

رئيس المجلس الشعبي البلدي



بإتراح من مدير المصالح الصححية-

يقرر

المادة الأولى: تنشأ على مستوى الولاية لجنة مكلفة برصد ومراقبة ومكافحة مرض الحمى القلاعية.
المادة 02: تتشكل اللجنة من الأعضاء الاتية أسماؤهم :

- الوالي أو ممثله
- رئيس الأمن الولائي أو ممثله
- قائد المجموعة الإقليمية للدرك الوطني أو ممثله
- مدير المصالح الفلاحية
- مدير الصحة والسكان
- مدير التجارة وترقية الصادرات
- مدير البيئة
- محافظ الغابات
- مدير الحماية المدنية أو ممثله
- رؤساء الدوائر
- المفتش البيطري للولاية
- رئيس الغرفة الفلاحية للولاية
- الأمين الولائي للإتحاد العام للفلاحين الجزائريين
- مدير المخبر الجهوي البيطري

يمكن للجنة أن تستعين بأي شخص أو هيئة من شأنه (ها) نظرا لكفاته (ها) مساعدتها في مهامها .

المادة 03: تتولى أمانة اللجنة مديرية المصالح الفلاحية للولاية .

المادة 04: تتكفل هذه اللجنة بالمهام التالية :

- تنظيم وتسقيق مصالحي وهيكل التدخل .
- متابعة ومراقبة تطور الوضعية الصحية عبر الولاية.
- اقتراح كل التدابير التي تهدف إلى مكافحة المرض والوقاية منه .
- إعداد حصيلة دورية عن تطور الوضعية .

المادة 05: تنقل المواشي تكون مصحوبة بشهادة صحية مسلمة من طرف المصالح البيطرية الرسمية وكذا شهادة تلقى حديثا للأبقار في حالة تنقلها.

المادة 06: على الغرفة الفلاحية والإتحاد الولائي للفلاحين الجزائريين والجمعيات المهنية المشاركة الفعالة في العملية التحسيسية والتوعوية للمربين لخطورة المرض.

المادة 07: تزود المصالح البيطرية بوسائل النقل الضروري لتسهيل القيام بمهامها .

المادة 08: يكلف السادة: الأمين العام للولاية ، مدير التقنين والشؤون العامة، مدير الصحة والسكان بالنيابة، مدير البيئة، مدير التجارة وترقية الصادرات، مدير المصالح الفلاحية، المفتش البيطري الولائي، رئيس الأمن الولائي، قائد المجموعة الإقليمية للدرك الوطني للولاية، رؤساء الدوائر، رؤساء المجالس الشعبية البلدية وأعضاء اللجنة كل فيما يخصه بتنفيذ هذا القرار الذي يشر في نشرة القرارات الإدارية للولاية.

الوالي

ملحق (3)

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

مديرية التنظيم والشؤون العامة
مصلحة الشؤون القانونية والمنازعات

تأريخ: 2023/03/23

ولاية قالمة

برية المصالح الفلاحية

قرار رقم 2497 المؤرخ في 24/03/2023
يتضمن تنظيم تنقل الحيوانات من صنف البقر والغنم
والماعز عبر إقليم الولاية

إن والي ولاية قالمة

بمقتضى القانون رقم 09/84 المؤرخ في 04 فيفري 1984 المتعلق بإعادة التنظيم الإقليمي للبلاد المعدل والمتمم.
بمقتضى القانون رقم 03/09 المؤرخ في 25 فيفري 2009 المتعلق بقواعد العامة لحماية المستهلك وقمع الغش
للمعدل والمتمم.

بمقتضى القانون رقم 10/11 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية المعدل والمتمم.
بمقتضى القانون رقم 07/12 المؤرخ في 12 فيفري 2012 المتعلق بالولاية.

بمقتضى القانون رقم 03/19 المؤرخ في 17 جويلية 2019 المعدل والمتمم للقانون 88-88 المؤرخ في 26
جانفي 1988 والمتعلق بنشاطات الطب البيطري وحماية الصحة الحيوانية المعدل والمتمم.
بمقتضى المرسوم الرئاسي المؤرخ في 14 سبتمبر 2022 المتضمن تعيين السيدة حورية عقون واليا لولاية قالمة.
بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 158/90 المؤرخ في 25 ماي 1990 المتضمن تنظيم صندوق الضمان على
الكوارث الفلاحية.

بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 195/90 المؤرخ في 23 جوان 1990 المتضمن تنظيم المصالح الفلاحية في
لولاية وعملها.

بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 379/92 المؤرخ في 13 أكتوبر 1992 المتضمن إنشاء الغرفة الفلاحية للولاية.
بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 215/94 المؤرخ في 23 جويلية 1994 المتضمن ضبط أجهزة الإدارة العامة في
لولاية وهيكلها.

بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 256/95 المؤرخ في 06 سبتمبر 1995 والذي يحدد صلاحيات وقواعد تنظيم
صالح التقنيين والشؤون العامة والإدارة المحلية وعملها وكيفية ذلك.

بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 173/03 المؤرخ في 14/04/2003 الذي يحدد كيفية تجنيد البياطرة في حالة
ظهور أوبئة وفي حالة العمليات الوقائية الجماعية للأمراض الحيوانية، بأمر من السلطة البيطرية الوطنية.
بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 119/06 المؤرخ في 12 مارس 2006 الذي يحدد قائمة الأمراض الحيوانية التي
يجب التصريح بها والتدابير العامة التي تطبق عليها المعدل والمتمم.

بمقتضى القرار الوزاري المؤرخ في 06/03/1999 الذي يحدد الإجراءات الخاصة المتخذة للوقاية من الحمى
القلاعية ومكافحتها.

بناء على البرقية رقم 1455 المؤرخة في 06 ديسمبر 2023 الواردة من وزارة الفلاحة والتنمية الريفية
والمعلقة بتسجيل بؤر لداء الحمى القلاعية بالجمهورية التونسية.

بناء على التعليمات الوزارية رقم 1466 المؤرخة في 11 ديسمبر 2023 الواردة من وزارة الفلاحة والتنمية الريفية
والمعلقة بعودة ظهور الحمى القلاعية ببعض ولايات الوطن.

باقترح من مدير المصالح الفلاحية.

يقرر

المادة الأولى: يهدف هذا القرار إلى تنظيم تنقل الحيوانات من صنف البقر والغنم والماعز عبر إقليم الولاية ابتداء من تاريخ الإمضاء.

المادة 2: يمنع عرض وبيع أو تسويق أو هبة الحيوانات المصابة أو المشكوك في أنها مصابة بمرض معدي.

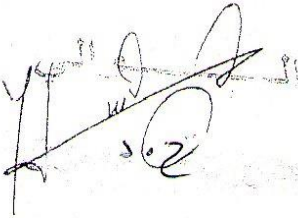
المادة 3: على الملتزمين بنقل الحيوانات أن يظهروا في كل وقت العربات التي استعملت للنقل والإصطبلات والمرابط والأرصفة والمساحات حيث مكثت الحيوانات.

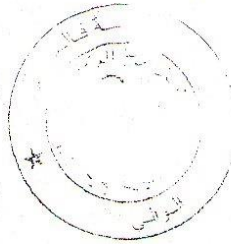
المادة 4: يخضع تنقل الحيوانات لرخصة رسمية "شهادة صحية لتنقل القطيع" تثبت سلامة القطيع من أعراض سريرية متعلقة بداء الحمى القلاعية، التي تسلم من طرف المصالح البيطرية الرسمية.

المادة 5: يخضع تنقل وترحال حيوانات البدو الرحل لمراقبة الشهادة الصحية البيطرية الخاصة بالترحال والمسلمة من قبل المصالح البيطرية الرسمية للولاية القادمة منها التي تثبت سلامة القطيع ويتم المصادقة عليها من قبل المصالح البيطرية الرسمية للولاية المستقبلية.

المادة 6: يعين على السادة رؤساء المجالس الشعبية البلدية التي يقام عبر إقليمها الاسواق الأسبوعية للأنعام أخذ التدابير اللازمة للسهر على التنظيف والتطهير لمساحة السوق.

المادة 7: يكلف السادة/ الأمين العام للولاية، مدير التقنيين و الشؤون العامة، مدير الصحة و السكان، مدير البيئة، مدير التجارة و ترقية الصادرات، مدير المصالح الفلاحية، المفتش البيطري الولائي، رئيس الأمن الولائي، قائد المجموعة الإقليمية للدرك الوطني للولاية، رؤساء الدوائر، رؤساء المجالس الشعبية البلدية، بتنفيذ هذا القرار الذي ينشر في نشرة القرارات الإدارية للولاية.





ملحق (4)

مديرية التنظيم والشؤون العامة
مصلحة الشؤون القانونية والمنازعات
2020/05/26 825

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

ولاية قلماسة

مديرية التنظيم والشؤون العامة
مصلحة الشؤون القانونية والمنازعات
مكتب قرارات ومداولات الولاية

قرار رقم 808 مؤرخ في 15 جويلية 2020 يتضمن تعديل أحكام المادة 02 من القرار الولائي رقم 708 المؤرخ في 2019/05/26 المتضمن منع بيع الماء الموجه للإستهلاك البشري بواسطة الصهاريج المتحركة دون رخصة مسبقة.

إن والي الولاية

- بمقتضى الأمر رقم 156-66 المؤرخ في 1966/06/08 المتعلق بقانون العقوبات المعدل والمتمم.
- بمقتضى القانون رقم 84-09 المؤرخ في 1984/12/04 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد المعدل والمتمم.
- بمقتضى القانون رقم 90-30 المؤرخ في 1990/12/01 المتعلق بالأحكام الوطنية المعدل والمتمم.
- بمقتضى القانون رقم 03-10 المؤرخ في 2003/07/19 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة المعدل.
- بمقتضى القانون رقم 05-12 المؤرخ في 2005/08/04 المتعلق بالسياحة المعدل والمتمم.
- بمقتضى القانون رقم 03-09 المؤرخ في 2009/02/25 المتعلق بالقواعد العامة لحماية المستهلك وقمع الغش المعدل والمتمم.
- بمقتضى القانون رقم 11-10 المؤرخ في 2011/06/22 المتعلق بالبلدية.
- بمقتضى القانون رقم 12-07 المؤرخ في 2012/02/21 المتعلق بالولاية.
- بمقتضى القانون رقم 18-11 المؤرخ في 2012/02/21 المتعلق بالجمعية.
- بمقتضى المرسوم الرئاسي المؤرخ في 2018/09/27 المتضمن تعيين السيد كمال عيلة واليا لولاية قلماسة.
- بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 1994/07/23 الذي يضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها.
- بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 95-265 المؤرخ في 1995/09/06 الذي يحدد صلاحيات وقواعد تنظيم وتسيير مصالح التقنيين والشؤون العامة والإدارة المحلية وعملها وكيفية ذلك.
- بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 12-427 المؤرخ في 2012/12/16 الذي يحدد شروط وكيفية إدارة وتسيير الأملاك العمومية والخاصة التابعة للدولة.
- بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 08-195 المؤرخ في 2008/06/06 الذي يحدد شروط التزويد بالماء الموجه للإستهلاك البشري بواسطة الصهاريج المتحركة.
- بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 11-125 المؤرخ في 2011/03/22 المتعلق بتنوعية المياه الموجهة للإستهلاك البشري.
- بمقتضى المنشور الوزاري رقم 144 المؤرخ في 2009/05/17 الذي يدخل حيز التطبيق أحكام المرسوم التنفيذي رقم 08-195 المؤرخ في 2008/07/06 الذي يحدد شروط التزويد بالماء الموجه للإستهلاك البشري بواسطة الصهاريج المتحركة.
- بناء على القرار الولائي رقم 708 المؤرخ في 2019/05/26 المتضمن منع بيع الماء الموجه للإستهلاك البشري بواسطة الصهاريج المتحركة دون رخصة مسبقة.
- من أجل المحافظة على الصحة العمومية وحمايتها من جراثيم الأمراض والأوبئة المنتقلة عن طريق المياه.

باقترح من مدير التنظيم والشؤون العامة

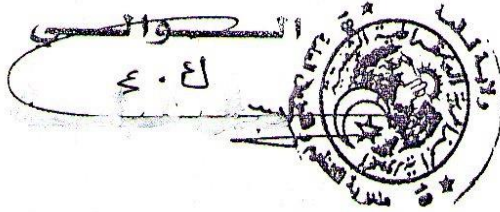
بقرر

المادة الأولى: تعدل أحكام المادة 02 من القرار الولائي رقم 708 المؤرخ في 2019/05/26 المتضمن منع بيع الماء الموجه للإستهلاك البشري بواسطة الصهاريج المتحركة دون رخصة مسبقة. وتصاغ كمايلي :

" المادة 02: يتعرض كل مخالف لأحكام هذا القرار إلى المتابعة القضائية وللعقوبات المنصوص عليها في قانون العقوبات كما يتم حجز المركبة المستعملة لهذا الغرض ووضعها في المحشر البلدي مدة خمسة عشرة (15) يوما وتضاعف المدة في حالة العود إضافة إلى سحب وثائق المركبة .

المادة 02: الباقي دون تغيير.

المادة 03: يكلف السادة/الأمين العام للولاية، قائد المجموعة الإقليمية للدرك الوطني ، رئيس الأمن الولائي ، مدير التنظيم والشؤون العامة، مدير الموارد المائية، مدير الصحة والسكان، مدير البيئة، مديرية التجارة، مدير الحماية المدنية، رؤساء الدوائر، رؤساء المجالس الشعبية البلدية لبلديات الولاية، كل فيما يخصه بتنفيذ هذا القرار الذي ينشر في نشرة القرارات الإدارية للولاية .



ملحق (5)

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

السلطة التنفيذية
السلطة التشريعية
السلطة القضائية
السلطة التنفيذية
السلطة التشريعية
السلطة القضائية

ولاية قبالية

مديرية التنظيم والشؤون العامة

قرار رقم 1673 مؤرخ في 2020/12/06 يتضمن إنشاء لجنة

ولائية مكلفة بوضع الترتيبات التنظيمية المتعلقة بالتلقيح

ضد فيروس كورونا كوفيد-19

إن والي ولاية قبالية

- بمقتضى القانون رقم 84-09 المؤرخ في 04/12/1984 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلديات والمناطق.
- بمقتضى القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22/06/2011 المتعلق بالبلدية.
- بمقتضى القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21/02/2012 المتعلق بالولاية.
- بمقتضى القانون رقم 18-11 المؤرخ في 02/07/2018 المتعلق بالصحة المعدل والمتمم.
- بمقتضى المرسوم رقم 83-373 المؤرخ في 28 ماي 1983 يعهد سلطات الوالي في ميدان الأمن والمحافظة على النظام العام لاسيما المادة 02 منه.
- بمقتضى المرسوم الرئاسي المؤرخ في 31/08/2020 المتضمن تعيين السيد كمال الدين كربول والي ولاية قبالية.
- بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 23 جويلية 1994 الذي يخطط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وعيالاتها.
- بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 95-265 المؤرخ في 6 سبتمبر 1995 الذي يعهد صلاحيات وقواعد تنظيم وسير مصالح التقنيين والشؤون العامة والإدارة المحلية وفواهد تنظيمها و عملها.
- بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 20-69 المؤرخ في 21/03/2020 المتعلق بتدابير الوقاية من انتشار فيروس كورونا كوفيد-19 و مكافحته.
- بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 20-314 المؤرخ في 16/11/2020 يتضمن التدابير الإضافية لتعزيز نظام الوقاية من انتشار فيروس كورونا كوفيد-19 و مكافحته.
- بناء على التعلية رقم 655 المؤرخة في 03/12/2020 الصادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية المتعلقة بالترتيبات التنظيمية المتعلقة بالتلقيح ضد فيروس كورونا كوفيد-19.

بإقتراح من مدير التنظيم والشؤون العامة -

يقدم -

المادة الأولى: تنشأ على مستوى الولاية لجنة مكلفة بوضع الترتيبات التنظيمية المتعلقة بالتلقيح ضد فيروس كورونا كوفيد-19.

المادة 02: تشكل هذه اللجنة من السيدات والسادة :

- والي الولاية
- الرئيس العام للولاية
- مدير جامعة 08 ماي 1945
- مدير التنظيم والشؤون العامة للولاية
- مدير الإدارة المحلية
- مدير الصحة والسكان
- مديرة التجارة
- رئيسا
- مستشارا
- عضوا
- عضوا
- عضوا
- عضوا

- مديرة السياحة والصناعات التقليدية
- مدير التربية
- مدير الشباب والرياضة
- مدير الثقافة
- مدير التجهيزات العمومية
- مدير المصالح الفلاحية
- مدير النشاط الاجتماعي والتضامن
- مديرة المواصلات المسلكية والملاسلكية
- مدير الحماية المدنية
- مندوب الأمن للولاية

يمكن لأعضاء اللجنة الاستعانة بأي شخص أو هيئة من شأنها مساعدتها في أعمالها.

المادة 03: تكفل هذه اللجنة القيام بالمهام التالية:

✓ إحصاء وسائل ومعدات التبريد التي يمكن تعبئتها من جهة وسائل التخزين الخاصة بالتبريد التي تحوزها المستشفيات ومؤسسات الصحة العمومية والخاصة وكذا المخابر التابعة للجامعات وتلك المتوفرة على مستوى المتعاملين في قطاعي التجارة والفلاحة، موقعها وقدرتها استيعابها، ومن جهة أخرى وسائل النقل المبردة التي يستلزم أن تتناسب مع عملية نقل هذه المواد ذات الأهمية القصوى.

✓ إحصاء الأماكن والهياكل المناسبة مهما كان نوعها والتي يمكن أن تحتضن كل عملية كبرى للتفريغ مع الإشارة إلى قدرة استيعابها وأشغال الهيئة اللازمة والمستعجلة الواجب القيام بها إن استدعت الضرورة. كما ينبغي أن تتوافق الأماكن المقترحة للمعايير الأمنية والحماية والوقاية الضرورية والترتيبات التنظيمية المعمول بها في هذا المجال (فضاء للتفريغ، فضاء للتسجيل، فضاء الانتظار تحت الرقابة).

✓ إحصاء وتقييم تعداد المستخدمين الذين يمكن تعبئتهم في حالة احتمال إجراء أي عملية كبرى للتفريغ مع إيلاء الأولوية للمستخدمين الطبيين والشبه والطبيين التابعين للصحة العمومية والقطاعات العمومية والخاصة وكذلك الجمعيات على غرار الكشافة الإسلامية الجزائرية والبهل الأحرر الجزائري بالأضافة إلى الجمعيات النشطة في هذا المجال.

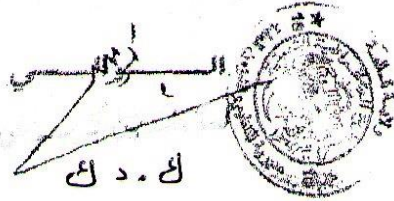
✓ تحديد المناطق البعيدة وتعدادها لاسيما المناطق الجبلية التي يصعب الوصول إليها والمناطق المعزولة والتي يحسب طبيعتها تستوجب الاستفادة من حملة تفريغ خاصة وتقديم كل مقترح حول التدابير المناسبة لإجهاز هذه العملية.

المادة 04: تكلف هذه اللجنة في مرحلة ثانية بتفقد المنشآت المحددة ومعاينة الوسائل والمعدات التي تم إحصاؤها وإعداد

تقرير حول الوضعية يبرز أهم العوائق المسجلة ويتضمن كل اقتراح يسمح بالتكفل بها.

المادة 05: تكلف السيدة الأمينة العامة للولاية والسادة/ المفتش العام للولاية، رئيس الأمن الولائي، قائد المجموعة الإقليمية

للدرك الوطني، مدير التنظيم والشؤون العامة، مدير الإدارة المحلية، رؤساء الدوائر ورؤساء المجالس الشعبية الشعبية البلدية، أعضاء اللجنة كل فيما يخصه بتنفيذ هذا القرار الذي ينشر في نشرة القرارات الإدارية للولاية.



ملحق (6)

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
السلطة التنفيذية والشؤون العامة
مديرية التنظيم والشؤون العامة
2020/05/02



قصر رقم 518 مسؤرخ في 2020/05/02 يتضمن خلق وبصفة مؤقتة
بعض المجلات التجارية المرخص لها بممارسة النشاط عبر إقليم الولاية
في إطار الوقاية والتحد من انتشار وباء كورونا (كوفيد-19) ومكافحته.

إن والي ولاية قالة

- بمقتضى الأمر رقم 155-66 المؤرخ في 1966/01/08 والمتضمن قانون الإجراءات الجزائية المعدل والمتمم.
- بمقتضى الأمر رقم 156-66 المؤرخ في 1966/06/08 والمتضمن قانون العقوبات المعدل والمتمم.
- بمقتضى الأمر رقم 58-75 المؤرخ في 1975/09/26 والمتضمن القانون المدني المعدل والمتمم.
- بمقتضى الأمر رقم 59-75 المؤرخ في 1975/09/26 والمتضمن القانون التجاري المعدل.
- بمقتضى القانون رقم 09-84 المؤرخ في 1984/12/04 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد المعدل والمتمم.
- بمقتضى القانون رقم 02-04 المؤرخ في 2004/06/23 الذي يحدد القواعد المطبقة على الممارسات التجارية المعدل والمتمم.
- بمقتضى القانون رقم 08-04 المؤرخ في 2004/08/14 المتعلق بشروط ممارسة النشاطات التجارية المعدل والمتمم.
- بمقتضى القانون رقم 10-11 المؤرخ في 2011/06/22 المتعلق بالبلدية.
- بمقتضى القانون رقم 07-12 المؤرخ في 2012/02/21 المتعلق بالولاية.
- بمقتضى القانون رقم 11-18 المؤرخ في 2018/07/02 المتعلق بالصحة.
- بمقتضى المرسوم رقم 373-83 المؤرخ في 28 ماي 1983 يحدد سلطات الوالي في ميدان الأمن والمحافظة على النظام العام لاسيما المادة 02 منه
- بمقتضى المرسوم الرئاسي المؤرخ في 2018/09/27 المتضمن تعيين السيد كمال عبلية واليا ولاية قالة؛
- بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 215-94 المؤرخ في 23 جويلية 1994 الذي يضيف أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها؛
- بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 265-95 المؤرخ في 09/06/1995 الذي يحدد صلاحيات وقواعد تنظيم وسير مصالح التقنين والشؤون العامة والإدارة المحلية وقواعد تنظيمها وعملها؛
- بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 69-20 المؤرخ في 2020/03/21 المتعلق بتدابير الوقاية من إنتشار فيروس كورونا كوفيد-19 ومكافحته،
- بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 76-20 المؤرخ في 2020/03/24 الذي يحدد تدابير تكميلية للوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19) ومكافحته.
- بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 86-20 المؤرخ في 2020/04/02 المتضمن تمديد الأحكام المتعلقة بالتدابير الوقائية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19) ومكافحته.
- بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 92-20 المؤرخ في 2020/04/05 الذي يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي رقم 72-20 المؤرخ في 2020/03/28 المتضمن تمديد إجراء الحجر الجزئي المتأتي إلى بعض الولايات.
- بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 102-20 المؤرخ في 2020/04/23 المتضمن تمديد إجراء الحجر الجزئي المتأتي المتخذ في إطار الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19) ومكافحته، وتعديل أوقاته.
- بناء على تعليمات السيد الوزير الأول رقم 140 المؤرخة في 2020/04/02 بخصوص التدابير الوقائية من وباء كورونا فيروس (كوفيد-19) ومكافحته، ناطق بالأنشطة التجارية للمواد والخدمات الضرورية للمواطنين.

"بناء على القرارات الولائية رقم 515 و 516 المؤرخة في 2020/04/29 المتضمنة تحديد قائمة المحلات التجارية المرخص لها بممارسة النشاط وكذا تحديد وتدعيم تدابير الوقاية الصحية المطبقة على هذه المحلات في إطار الوقاية والحد من انتشار فيروس كورونا (كوفيد.19) ومكافحته،

"نظرا لعدم الاحترام والتعهد لتدابير وإجراءات الوقاية الصحية المطبقة على المحلات التجارية المرخص لها بممارسة النشاط من طرف التجار وكذا المواطنين و المصدرة بمقتضى القرار الولائي رقم 516 المؤرخ في 2020/04/29 المشار إليه أعلاه،

"اعتبارا لكون هذه التصرفات غير المسؤولة التي من شأنها أن تؤدي إلى تأزم وتصعيد الوضعية الصحية والوبائية بالولاية

"حفاظا على صحة المواطنين وسلامتهم في إطار الحد من انتشار وباء فيروس (كوفيد.19) ومكافحته،

"بناء على اجتماع اللجنة الولائية المكلفة بتنسيق العمليات القطاعية للوقاية ومكافحة وباء كورونا فيروس (كوفيد.19)

- باقتراح من مدير التنظيم والشؤون العامة -

- يقرر -

المادة الأولى: تخلق و بصفة مؤقتة وإلى غاية إشعار لاحق بعض المحلات التجارية المتواجدة عبر إقليم الولاية المرخص لها بممارسة الأنشطة التجارية والصرفية التالية :

✓ قاعات الحلاقة

✓ محلات الموطيات والحلويات التقليدية

✓ الألبسة والأحذية

✓ التجارة الكهرومنزلية

✓ تجارة الأدوات والأواني المنزلية

✓ تجارة الأقمشة والخياطة والمنسوجات

✓ تجارة مستحضرات التجميل والعطور

✓ تظل النشاطات المجمعة من نوع بساوار غير مرخص بفتحها عبر إقليم الولاية

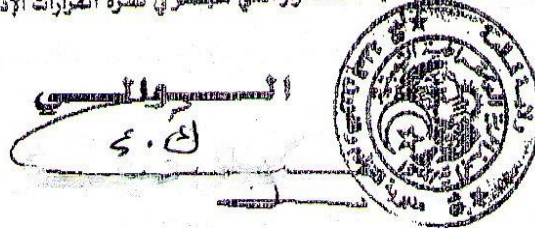
المادة 02: يرخص لأصحاب المساحات التجارية الكبرى بيع المواد الغذائية، الخضروات والفواكه، القهوية، و مواد التنظيف والصيانة دون غيرها من الأنشطة التجارية الأخرى.

المادة 03: تنقل المصالح الأمنية (الأمن الوطني والدرك الوطني حسب الحالة) بالتنسيق مع مصالح التجارة والبلديات بتنفيذ محتوى هذا القرار.

المادة 04: تسري أحكام هذا القرار ابتداء من تاريخ 2020/05/02 على الساعة 00:00 سا إلى غاية إشعار لاحق.

المادة 05: يتعرض كل مخالف لأحكام هذا القرار إلى العقوبات المنصوص عليها قانونا والمتمثلة في السحب الفوري للسجل التجاري وبطاقة العرفي حسب الحالة إضافة إلى المتابعة القضائية

المادة 06: يكلف السادة: الأمين العام للولاية، رئيس الأمن الولائي، قائد المجموعة الإقليمية للدرك الوطني، مدير التنظيم والشؤون العامة، مديرية التجارة، مديرية الصحة والسكان، مدير الحماية المدنية، رؤساء الدوائر ورؤساء المجالس الشعبية البلدية، كل فيما يخصه بتنفيذ هذا القرار الذي سيُنشر في نشرة القرارات الإدارية للولاية.



ملحق (7)

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

ولاية قالمة

مديرية التقنين والشؤون العامة

مصلحة الشؤون القانونية والمنازعات

2022/26/1

19 جان 2022

قرار رقم 26/1 مؤرخ في يتضمن وضع حيز التنفيذ إجراء تقديم
الجواز الصحي (جواز التلقيح) في إطار الحماية والوقاية من انتشار جائحة
كورونا كوفيد 19.

إن والي ولاية قالمة

- بمقتضى القانون رقم 84-09 المؤرخ في 1984/02/04 المتضمن إعادة التنظيم الإقليمي للبلاد المعدل والمتمم؛
- بمقتضى القانون رقم 90-30 المؤرخ في 1990/12/01 المتعلق بالأحكام الوطنية المعدل والمتمم؛
- بمقتضى القانون رقم 11-10 المؤرخ في 2011/06/22 المتعلق بالبلدية المعدل والمتمم؛
- بمقتضى القانون رقم 12-07 المؤرخ في 2012/02/21 المتعلق بالولاية؛
- بمقتضى القانون رقم 18-11 المؤرخ في 2018/07/02 المتعلق بالصحة المعدل والمتمم؛
- بمقتضى المرسوم الرئاسي المؤرخ في 2021/08/25 المتضمن تعيين السيدة ليبيبة ويناو واليا لولاية قالمة ؛
- بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 20-69 المؤرخ في 2020/03/21 المتعلق بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا كوفيد 19 ومجموع النصوص اللاحقة به ؛
- بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 21-544 المؤرخ في 2021/12/28 المتضمن إحداث جواز التلقيح.
- بناء على التعليمات الوزارية رقم 44 المؤرخة في 2022/01/13 الصادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية و
الهيئة العمرانية، المتعلقة بإحداث جواز التلقيح.

بأقتراح من مدير التقنين والشؤون العامة

يقرر

- المادة الأولى: يهدف هذا القرار إلى وضع حيز التنفيذ إجراء تقديم الجواز الصحي (جواز التلقيح) في إطار الحماية والوقاية من انتشار جائحة كورونا كوفيد 19.
- المادة 02: يخص جواز التلقيح الذي تسلمه الجهة المختصة قانونا كل شخص يبلغ من العمر ثمانين عشرة (18) سنة فما فوق .

المادة 03: يقدم جواز التلقيح إجباريا عند دخول الفضاءات والأماكن والمباني ذات الاستعمال الجماعي أو التي تستقبل الجمهور والتي تجرى فيها المراسم والحفلات والتظاهرات ذات الطابع الثقافي أو الرياضي أو الاحتفالي ويتعلق الأمر بالأماكن التالية:

- الملاعب وأماكن إجراء التظاهرات والمنافسات الرياضية
- قاعات الرياضة والمنشآت الرياضية والمساح
- الفضاءات والأماكن التي تحتضن لقاءات ومؤتمرات وندوات

- قاعات السينما والمسارح والمتاحف وفضاءات وأماكن العروض
- فضاءات وأماكن إجراء الاحتفالات والأحداث ذات الطابع الوطني والمحلي
- القاعات والصالونات والمعارض
- قاعات الحفلات
- الحمامات

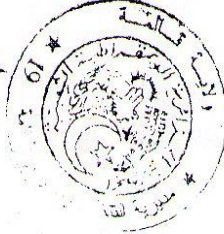
المادة 04: يتعين على مسؤولي ومسيري الفضاءات والأماكن والمباني المذكورة في المادة الثالثة (03) أعلاه ضمان مراقبة الدخول وفرض تقديم جواز التلقيح بكل الوسائل .

المادة 05: تقديم جواز التلقيح لا يعفي من تطبيق البروتوكول الصحي والتقييد بالتدابير الوقائية والصحية من ارتداء اجباري للقناع الواقي والتباعد الجسدي.

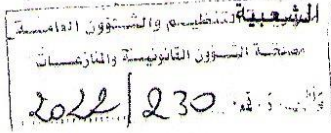
المادة 06: تتكفل المصالح الأمنية (الأمن، الدرك الوطني) حسب الاختصاص بالتنسيق مع كل المصالح والإدارات المعنية والبلديات بالسهر على ضمان مراقبة تطبيق هذا القرار .

المادة 07: تكلف السيدة/ الأمينة العامة للولاية والسادة/ مدير التقنين والشؤون العامة، رئيس الأمن الولائي، قائد المجموعة الإقليمية للدرك الوطني، مدير التجارة، مدير الصحة والسكان، مدير الشباب والرياضة، مدير الثقافة، مدير المجاهدين، مدير السياحة والصناعة التقليدية والعمل العائلي، رؤساء الدوائر، رؤساء المجالس الشعبية البلدية كل فيما يخصه بتنفيذ هذا القرار الذي ينشر في نشرة القرارات الإدارية للولاية.

الوالي
م. الوالي



ملحق (8)



ولاية قالمة

مديرية التقنين والشؤون العامة

مصلحة الشؤون القانونية والمنازعات

مقرر رقم 19... المؤرخ في 19/01/2022.. يتضمن إنشاء خلية ولانية مكلفة بالمتابعة و

المراقبة الدائمة لوضع حيز التنفيذ الجواز الصحي للوقاية والحماية من انتشار جائحة

كورونا كوفيد 19

إن والي ولاية قالمة

- بمقتضى القانون رقم 84-09 المؤرخ في 04/02/1984 المتضمن إعادة التنظيم الإقليمي للبلاد المعدل والمتمم؛

- بمقتضى القانون رقم 90-30 المؤرخ في 01/12/1990 المتعلق بالأموال الوطنية المعدل والمتمم؛

- بمقتضى القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22/06/2011 المتعلق بالبلدية المعدل والمتمم؛

- بمقتضى القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21/02/2012 المتعلق بالولاية؛

- بمقتضى القانون رقم 18-11 المؤرخ في 02/07/2018 المتعلق بالصحة المعدل والمتمم؛

- بمقتضى المرسوم الرئاسي المؤرخ في 25/08/2021 المتضمن تعيين السيدة لبنية وينا واليا لولاية قالمة ؛

- بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 20-69 المؤرخ في 21/03/2020 المتعلق بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا

كوفيد 19 ومجموع النصوص اللاحقة به ؛

- بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 21-544 المؤرخ في 28/12/2021 المتضمن إحداث جواز التلقيح.

- بناء على التعليمات الوزارية رقم 44 المؤرخة في 13/01/2022 الصادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية

والتهيئة العمرانية، المتعلقة بإحداث جواز التلقيح .

- بناء على القرار الولائي رقم 261 المؤرخ في 19/01/2022 المتضمن وضع حيز التنفيذ إجراء تقديم الجواز الصحي

(جواز التلقيح) فیس إطار الحماية و الوقاية من انتشار جائحة كورونا كوفيد 19.

باقترح من مدير التقنين والشؤون العامة

يقرر

المادة الأولى: تنشأ على مستوى الولاية خلية ولانية مكلفة بالمتابعة والمراقبة الدائمة لوضع حيز التنفيذ الجواز

الصحي للوقاية والحماية من انتشار جائحة كورونا كوفيد 19 .

المادة 02: تتشكل الخلية الولانية من الأعضاء المذكورين أدناه :

رئيسا

- مدير الصحة والسكان

عضوا

✓ - ممثل رئيس الأمن الولائي

عضوا

✓ - ممثل قائد المجموعة الإقليمية للدرك الوطني

عضوا

- ممثل مدير الصحة والسكان

عضوا

✓ - ممثل مديرية الشؤون الدينية والأوقاف

عضوا

✓ - ممثل مديرية الشباب والرياضة

عضوا

✓ - ممثل مديرية السياحة والصناعة التقليدية والعمل العائلي

عضوا

✓ - ممثل مديرية المجاهدين

عضوا

✓ - ممثل مديرية الثقافة

عضوا

✓

عضوا

عضوا

عضوا

عميد الجامعة

✓ ممثل مديرية التربية

✓ ممثل ديوان الوالي

يمكن لهذه الخلية الاستعانة بكل شخص أو هيئة ثن شأنه (أ) مساعدته (أ) في أشغالها بحكم خبرته (أ) اختصاصه (أ) و/أو مؤهلاته.

المادة 03: تتولى مديرية الصحة والسكان أمانة هذه الخلية .

المادة 04: تتكفل هذه الخلية بالمهام التالية:

- المتابعة والمراقبة الدائمة والمستمرة لوضع حيز التنفيذ جواز التلقيح للوقاية والحماية من انتشار جائحة كورونا كوفيد 19 والسهر على وضع آليات تضمن ذلك .
- حصر العراقيل والصعوبات التي تحول دون تجسيد هذه العملية .
- القيام بزيارات تفقدية للاطلاع على سير العملية ومدى تقدمها .

المادة 05: يتعين على أعضاء الخلية إعداد تقارير دورية وذلك كل (10) عشرة أيام تتضمن سير العملية وحصيلتها إجراءات المراقبة المنفذة والتدابير والاقتراحات المناسبة لتحسينها وإرسالها إلى ديوان السيدة والي الولاية.

المادة 06: تكلف السيدة/ الأمينة العامة للولاية والسادة/ مدير التقنيين والشؤون العامة، رئيس الأمن الولائي، قائد المجموعة الإقليمية للدرك الوطني، مدير التجارة، مدير الصحة والسكان، أعضاء الخلية كل فيما يخصه بتنفيذ هذا المقرر.

الوالي
جسور



ملحق (9)

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

ولاية قالمة

دائرة قلعة بوسع

بلدية بلخير

قرار رقم: 480 / 2017

يتضمن منع استعمال المياه القذرة للسقي

المزروعات عبر كافة تراب البلدية

- إن رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية بلخير،

- * بمقتضى القانون رقم: 66/156 المؤرخ في 1966/06/08 المعدل و المتمم المتضمن قانون العقوبات
- * بمقتضى القانون رقم: 85/05 المؤرخ في: 1985/02/16 المتعلق بحماية و ترقية الصحة المعدل والمتمم.
- * بمقتضى القانون رقم: 89/02 المؤرخ في: 1989/02/07 المتعلق بالأنظمة العامة لحماية المستهلك.
- * بمقتضى القانون رقم: 03/10 المؤرخ في: 2003/07/19 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.
- * بمقتضى القانون رقم: 05/12 المؤرخ في: 2005/09/04 المتعلق بالمياه.
- * بمقتضى القانون رقم: 09/03 المؤرخ في: 2009/02/25 المتعلق بحماية المستهلك و قمع الغش.
- * بمقتضى القانون رقم: 11/10 المؤرخ في: 2011/06/22 المتعلق بالبلدية.
- * بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم: 81/267 المؤرخ في: 1981/10/10 المتعلق بصلاحيات رؤساء المجالس الشعبية لبلدية فيما يخص الطرق و النقاوة و الطمأنينة العمومية.
- * بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم: 87/146 المؤرخ في: 1987/07/30 المتضمن إنشاء مكاتب حفظ الصحة البلدية.

و بإقتراح من السيد: الأمين العام للبلدية

يقـرر*

المادة الأولى: يمنع منعاً باتاً على مزارعي بلدية بلخير استعمال المياه القذرة لسقي المحاصيل الزراعية عبر كافة تراب بلدية.

المادة الثانية: في حالة عدم الامتثال لأحكام هذا القرار ستتخذ ضد أي مخالف إجراءات قانونية صارمة بدءاً بحرث لمزروعات مع المتابعة القضائية.

المادة الثالثة: يكلف كل من السادة: الأمين العام للبلدية و رئيس المصلحة التقنية و قائد فرقة الدرك الوطني كل فيما يخصه بتنفيذ هذا القرار.

2017 09 09

بلخير في:

رئيس المجلس الشعبي البلدي



ملحق (10)

جمهورية الجرائية الديمقراطية الشعبية

قرار بلدي رقم : 2023/..5.6. يتضمن منع استعمال
مياه المنبع الكائن بمسكن السيد / **م. أ. أ.**
بحي مجدوب موسى - هليوبوليس.

ولاية قالمة
دائرة هليوبوليس
بلدية هليوبوليس

إن رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية هليوبوليس

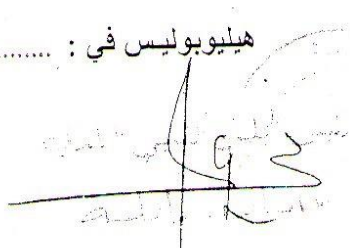
- بمقتضى الأمر رقم 66-156 مؤرخ في 18 صفر عام 1386 الموافق 08 يونيو سنة 1966 يتضمن قانون العقوبات المعدل و المتمم
- بمقتضى القانون رقم 8/11 مؤرخ في 18 شوال عام 1439 الموافق 2 يوليو سنة 2018 يتعلق بالصحة
- بمقتضى القانون رقم 03-10 مؤرخ في 19 جمادى الأولى عام 1424 الموافق 19 يوليو سنة 2003 يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.
- بمقتضى القانون رقم 05-12 مؤرخ في 28 جمادى الثانية عام 1426 الموافق 4 غشت سنة 2005 ، يتعلق بالمياه ، المعدل و المتمم.
- بمقتضى القانون رقم 09-03 مؤرخ في 29 صفر عام 1430 الموافق 25 فبراير سنة 2009 ، يتضمن حماية المستهلك و قمع الغش.
- بمقتضى القانون رقم 11-10 مؤرخ في 20 رجب 1432 الموافق 22 يونيو سنة 2011 ، يتعلق بالبلدية
- بمقتضى المرسوم رقم 81-374 مؤرخ في 29 صفر عام 1402 الموافق 26 ديسمبر سنة 1981 يتعلق بصلاحيات البلدية و الولاية و اختصاصاتهما في قطاع الصحة.
- بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 20-368 مؤرخ في 22 ربيع الثاني عام 1442 الموافق 8 ديسمبر 2020 المتضمن إعادة تنظيم مكتب حفظ الصحة
- بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 13-378 مؤرخ في 09 نوفمبر 2013 يحدد شروط و كيفية إعلاء المستهلك
- بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 08-195 المؤرخ في 2008/07/06 الذي يحدد شروط التزويد بالماء الموجه للاستهلاك البشري بواسطة الصهاريج المتحركة
- بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 11-125 المؤرخ في 2011/03/22 المتعلق بنوعية المياه الموجهة للاستهلاك البشري المعدل و المتمم
- بناء على القرار الولائي رقم : 1167 المؤرخ في 2021/07/11 المتضمن إنشاء لجنة تقنية مكلفة بالمراقبة و التأكد من نوعية المياه و مطابقة الصهاريج المستعملة لنشاط التزويد بالمياه الموجهة للاستهلاك البشري بواسطة الصهاريج
- بناء على تنصيب السيد / درابلة عمار رئيسا للمجلس الشعبي البلدي بتاريخ في 2021/12/05
- بناء على محضر الخرجة الميدانية رقم: 26 بتاريخ: 2023/05/27 للهيكل البلدي، المشترك لحفظ الصحة إلى المنبع المائي المتواجد بمسكن السيد / **م. أ. أ.** بحي مجدوب موسى
- بناء على نتيجة التحاليل الميكروبيولوجية المؤرخة في 2023/05/29 الصادرة عن مخبر الوقاية لمديرية الصحة والسكان لولاية قالمة التي أثبتت أن مياه هذا المنبع غير صالحة للاستهلاك البشري

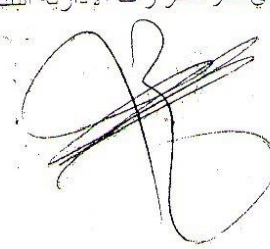
بافتراح من السيد / الأمين العام للبلدية

يقرر

- المادة الأولى : يمنع استعمال مياه المنبع المتواجد بمسكن السيد / **م. أ. أ.** بحي مجدوب موسى للاستهلاك البشري
- المادة لثانية : يلتزم صاحب هذا المسكن بمنع المواطنين من التزود بمياه هذا المنبع الغير صالح للاستهلاك
- المادة الثالثة: السادة الأمين العام للبلدية ورئيس امن دائرة هليوبوليس مكلفون كل فيما يخصه بتنفيذ هذا القرار الذي يبلغ وينشر في نشرة القرارات الإدارية البلدية.

هليوبوليس في :





ملحق (11)

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

ولاية : قالمة
النة : قلعة بوضبع
لدية : بلخير

قرار رقم: 2022/ 689

يتضمن منع رمي النفايات على حافة الطريق العمومي
المساحات الخضراء وأماكن الاستجمام والأماكن العامة

- إن رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية بلخير .
- * بمقتضى القانون رقم: 84/09 المؤرخ في: 1984/04/02 المتضمن التنظيم الإقليمي للبلاد .
 - * بمقتضى القانون رقم: 90/30 المؤرخ في: 1990/01/12 المتعلق بالأماكن الوطنية المعدل و المتمم .
 - * بمقتضى القانون رقم: 01/19 المؤرخ في: 2001/12/12 المتعلق بتسيير النفايات و مراقبتها و إزالتها .
 - * بمقتضى القانون رقم: 03/10 المؤرخ في: 2003/07/19 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة .
 - * بمقتضى القانون رقم: 11/10 المؤرخ في : 2011/06/22 المتعلق بالبلدية المعدل و المتمم .
 - * بمقتضى القانون رقم: 12/07 المؤرخ في : 2012/02/21 المتعلق بالولاية .
 - * بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم : 94/215 المؤرخ في : 1994/07/23 الذي يضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية و هيكلها .
 - * بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم : 96/60 المؤرخ في : 1996/02/27 المتضمن إحداث مديرية البيئة على مستوى الولاية .
 - * بناء على المنشور الوزاري رقم : 1590 المؤرخ في : 2012/09/08 المتعلق بنظافة المحيط و جمع النفايات المنزلية و النفايات الصلبة .
 - * بمقتضى القانون رقم: 01/20 المؤرخ في: 2001/12/12 المتعلق بتهيئة الإقليم و التنمية المستدامة .
- و باقتراح من السيد: الأمين العام للبلدية
- * يقرر ***
- مادة الأولى: يمنع منعاً باتاً رمي النفايات على حافة الطريق العام ، المساحات الخضراء ، أماكن الاستجمام والأماكن العامة وذلك بجميع أنواعها :
- النفايات الهامدة (الردم، الحديد، الخشب، بقايا مواد البناء) .
 - النفايات المنزلية الصلبة (القارورات البلاستيكية و الزجاجية ، العبوات المعدنية) .
- مادة 02: يعاقب بغرامة مالية كل شخص طبيعي يخالف أحكام هذا القرار ، تطبيقاً للمادتين 55 و 57 من قانون رقم 01/19 المتعلق بتسيير النفايات و مراقبتها و إزالتها المذكور أعلاه .
- مادة 03: يكلف كل من السادة: الأمين العام للبلدية و رؤساء المصالح التقنية و الشرطة المكلفة بحماية البيئة و محافظ الأمن الخارجي و قائد فرقة الدرك الوطني لبلدية بلخير كل فيما يخصه بتنفيذ هذا القرار الذي ينشر في سجل القرارات الإدارية للبلدية .

بلخير في : 27 ماي 2022
رئيس المجلس الشعبي البلدي

ملحق (12)

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

اية : قالمة
 مرة : قلعة بوسبع
 اية : بلخير

قرار رقم: 53/2015 المتضمن تعديل القرار رقم 299 المؤرخ في 2015/10/06 الخاص بتحديد أوقات رفع النفايات المنزلية

- إن رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية بلخير:

بمقتضى الأمر رقم: 75/58 المؤرخ في: 1975/09/26 المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم.

بمقتضى القانون رقم: 85/05 المؤرخ في: 1985/02/16 المتعلق بالحماية و ترقية الصحة المعدل والمتمم.

بمقتضى القانون رقم: 01/19 المؤرخ في: 2001/12/12 المتعلق بتسيير النفايات و مراقبتها و إزالتها.

بمقتضى القانون رقم: 01/20 المؤرخ في: 2001/12/12 المتعلق بتهيئة الإقليم و التنمية المستدامة.

بمقتضى القانون رقم: 03/10 المؤرخ في: 2003/07/19 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

بمقتضى القانون رقم: 29/90 المؤرخ في: 1990/12/01 المتعلق بالتهيئة و التعيير المعدل و المتمم بالقانون رقم: 04/05 المؤرخ في: 2004/12/25.

بمقتضى القانون رقم: 11/10 المؤرخ في: 2011/06/22 المتعلق بالبلدية.

بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم: 81/267 المؤرخ في: 1981/10/10 المتعلق بصلاحيات رؤساء المجالس الشعبية البلدية فيما يخص الطرق و النقاوة و الطمانينة العمومية.

بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم: 87/146 المؤرخ في: 1987/07/30 المتضمن إنشاء مكاتب حفظ الصحة البلدية.

بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم: 06/104 المؤرخ في: 2006/02/28 الذي يحدد قائمة النفايات بما في ذلك النفايات الخاصة خضيرة.

بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم: 07/205 المؤرخ في: 2007/06/30 المتعلق بالطرق و الإجراءات المتبعة لإعداد نشر و مراجعة مخطط التوجيهي البلدي لتسيير النفايات المنزلية و ما شابهها.

ناء على القرار الولائي رقم: 15/501 المؤرخ في: 2015/04/13 المتضمن المصادقة على المخطط التوجيهي البلدي لتسيير نفايات المنزلية و ما شابهها لبلدية بلخير.

ناء على الدراسة المعدة من طرف مكتب الدراسات Général environnement و بإقتراح من السيد: الأمين العام للبلدية

*** يقرر ***

الأولى: تحدد أوقات رفع القمامة المنزلية من طرف مصالح البلدية خلال أيام الأسبوع ماعدا يوم الخميس والتي تمس كل المناطق المحددة في المخطط التوجيهي البلدي لتسيير النفايات المنزلية و ما شابهها وذلك ابتداء من الساعة 21:00 ليلا إلى غاية نهاية العملية.

- أحيانا عندما لا يتم الإنتهاء من جمع جميع الفضلات المنزلية يضطر عمال النظافة مزاوله عملهم من الساعة 05:30 صباحا إلى غاية إنتهاء العملية.

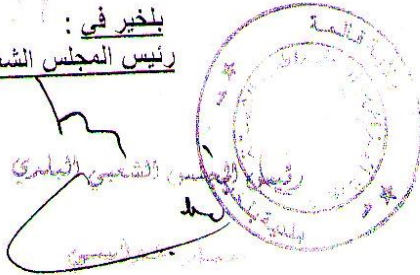
- يقوم رمي الفضلات المنزلية بالمفرغة العمومية بوقر فأر بداية من فتح المفرغة إلى غاية نهاية العملية.

02: يعاقب كل شخص قام بإيداع أو رمي أو إهمال النفايات الهامدة في أماكن غير مرخصة طبقا للتنظيم الساري العمل لاسيما أحكام القانون رقم 19/01 المؤرخ في: 12 ديسمبر 2001.

03: على جميع مواطني بلدية بلخير الإلتزام باحترام مواعيت رمي النفايات لجمعها من طرف مصالح البلدية طبقا للتوقيت المذكور بالمادة الأولى أعلاه.

الرابعة: يكلف كل من السيد: الأمين العام للبلدية و السادة رؤساء الأقسام الفرعية للمصالح التقنية و الشرطة المكلفة بحماية البيئة و محافظ الأمن الخارجي وقائد فرقة الدرك الوطني لبلدية بلخير كل فيما يخصه بتنفيذ هذا القرار الذي يسجل في سجل قرارات البلدية.

بلخير في :
 رئيس المجلس الشعبي البلدي



ملحق (13)

رقب من طرف
السيدة: 100

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية



قرار رقم 874/24 مؤرخ في 15 ماي 2024 يتضمن التوقيف المؤقت
لنشاط تحضير مادة المرقاز مع تشميع آلة تحضيرها بالمحل التجاري التابع
للمسيد/ م. س. المستغل في نشاط تجارة بالتجزئة للحوم والدواجن
والبيض الكائن بحي أحمد زمولي رقم 13 ب محل رقم 02 بلدية هيليوبوليس
12 ماي 2024 ولاية قالمة.

ان والي ولاية قالمة

- بمقتضى الامر رقم 156/66 المؤرخ في 08/06/1966 المتضمن قانون العقوبات المعدل والمتمم .
- بمقتضى القانون رقم 09/84 المؤرخ في 04/02/1984 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد المعدل والمتمم .
- بمقتضى القانون رقم 22/90 المؤرخ في 18/08/1990 المتعلق بالسجل التجاري المعدل والمتمم .
- بمقتضى القانون رقم 02/04 المؤرخ في 23/06/2004 الذي يحدد القواعد العامة المطبقة على الممارسات التجارية المعدل والمتمم .
- بمقتضى القانون رقم 08/04 المؤرخ في 14/08/2004 المتعلق بشروط ممارسة الأنشطة التجارية المعدل والمتمم .
- بمقتضى القانون رقم 03/09 المؤرخ في 25/02/2009 المتعلق بحماية المستهلك وقمع الغش المعدل والمتمم .
- بمقتضى القانون رقم 10/11 المؤرخ في 22/06/2011 المتعلق بالبلدية المعدل والمتمم .
- بمقتضى القانون رقم 07/12 المؤرخ في 21/02/2012 المتعلق بالولاية .
- بمقتضى المرسوم الرئاسي المؤرخ في 14/09/2022 المتضمن تعيين السيدة حورية عقون واليا لولاية قالمة .
- بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 39/90 المؤرخ في 30/01/1990 المتعلق برقابة الجودة وقمع الغش .
- بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 215/94 المؤرخ في 23/07/1994 الذي يضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها .
- بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم: 265/95 المؤرخ في 06/09/1995 الذي يحدد صلاحيات وقواعد مصالح التقنيين والشؤون العامة والإدارة المحلية وقواعد تنظيمها و عملها .
- بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 09/11 المؤرخ في 20/01/2011 الذي يتضمن تنظيم المصالح الخارجية في وزارة التجارة وصلاحياتها و عملها .
- بناء على التقرير رقم 4869 المؤرخ في 09/05/2024 المتضمن التوقيف المؤقت لنشاط تحضير مادة المرقاز مع تشميع آلة تحضيرها بالمحل التجاري التابع للمسيد/ بوشريط السبتي المستغل في نشاط تجارة بالتجزئة للحوم، الدواجن والبيض الكائن بحي أحمد زمولي رقم 13 ب محل رقم 02 بلدية هيليوبوليس ولاية قالمة بسبب :
- عدم احترام إلزامية مطابقة المنتج في مجال الخصائص الفيزيوكيميائية .

بإقتراح من مدير التجارة

يقرر

المادة الأولى: يوقف مؤقتاً نشاط تحضير مادة المرقاز مع تشميع آلة تحضيرها لمدة 15 يوما قابلة للتجديد اذا ثبت عدم إزالة الأسباب التي ادت الى إقتراح هذا التدبير بالمحل التجاري التابع للسيد/ ب. ب. س. المستغل في نشاط تجارة بالتجزئة للحوم، الدواجن والبيض الكائن بحي أحمد زمولي رقم 13 ب محل رقم 02 بلدية هيلوبوليس ولاية قالمة بسبب :

- عدم إحترام إلزامية مطابقة المنتج في مجال الخصائص الفيزيوكيميائية .

المادة 02: ينزع الشمع من طرف المصالح المكلفة بتنفيذ هذا القرار عن آلة تحضير مادة المرقاز مباشرة بعد إستفاء مدة التوقيف المؤقت للنشاط المذكور بالمادة الأولى .

المادة 03: يسرى مفعول هذا القرار ابتداءً من تاريخ تبليغه للمخالف .

المادة 04: يكلف السادة : الأمين العام للولاية ، مدير التقنين والشؤون العامة ، مدير التجارة ، رئيس أمن الولاية ، قائد المجموعة الإقليمية للدرك الوطني لولاية قالمة ، رئيس دائرة هيلوبوليس و رئيس المجلس الشعبي لبلدية هيلوبوليس كل فيما يخصه بتنفيذ هذا القرار الذي ينشر في نشرة القرارات الإدارية للولاية .

الأمين العام
ن. ع. م.

ملحق (14)

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
ولاية قالمة
مديرية التقنين والشؤون العامة
مديرية التنظيم والشؤون العامة
مصلحة الشؤون القانونية والتشريعات
رقب من طرف السيد جمال خاز

القرار رقم 99... المؤرخ في 17 جمادي 2024
قتل الكلاب المتشردة داخل المحيط العمراني عبر كافة بلديات الولاية.

إن والي ولاية قالمة
- بمقتضى القانون رقم 84-09 المؤرخ في 04/02/1984 المتعلق بإعادة التنظيم الإقليمي للبلاد المعدل والمتمم.
- بمقتضى القانون رقم 88-08 المؤرخ في 26/01/1988 المتعلق بنشاطات الطب البيطري وحماية الصحة الحيوانية المعدل والمتمم.
- بمقتضى القانون رقم 03-10 المؤرخ في 19/07/2003 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة،
- بمقتضى القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22/06/2011 المتعلق بالبلدية المعدل والمتمم.
- بمقتضى القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21/02/2012 المتعلق بالولاية.
- بمقتضى المرسوم رقم 83-373 المؤرخ في 28/05/1983 الذي يحدد سلطات الوالي في ميدان الأمن والمحافظة على النظام العام لاسيما المادة 02 منه.
- بمقتضى المرسوم الرئاسي المؤرخ في 14/09/2022 المتضمن تعيين السيدة حورية عقون واليا لولاية قالمة،
- بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 90-195 المؤرخ في 23/06/1990 المتضمن تنظيم المصالح الفلاحية في الولاية وعملها.
- بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 23/07/1994 الذي يضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية و هيكلها.
- بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 95-66 المؤرخ في 22/02/1995 الذي يحدد قائمة الأمراض الحيوانية التي يجب التصريح بها والتدابير العامة التي تطبق عليها المعدل والمتمم.
- بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 95-265 المؤرخ في 06/09/1995 المحدد لصلاحيات قواعد التنظيم وتسيير مصالح التقنين والشؤون العامة والإدارة المحلية وعملها وكيفية ذلك.

بناءً على القرار الوزاري المشترك رقم 95-175 المؤرخ في 17/07/1995 المتعلق بالتدابير الصحية التي تطبق على داء الكلب لدى الحيوانات،
- بناءً على المراسلة رقم 018 المؤرخة في 08/01/2024 الصادرة عن مندوبية أمن الولاية بخصوص حمل القضاء على الحيوانات الضالة لسنة 2024،
خطراً لانتشار الكلاب المتشردة عبر تراب بلديات الولاية وتأثيرها السلبي على صحة وسلامة المواطن والمحيط.

- باقتراح من مدير التقنين والشؤون العامة -

- يقرر -

المادة الأولى: تنظم حملة قتل الكلاب المتشردة والتائهة عبر كافة بلديات الولاية.

المادة 02: يتعين على السادة رؤساء المجالس الشعبية البلدية بالتنسيق مع مصالح الأمن المعنية، تنظيم حملة قتل الكلاب المتشردة داخل المحيط العمراني تسري ابتداء من تاريخ إمضاء هذا القرار إلى غاية 31 ديسمبر 2024 مع تحديد ساعة انطلاق وانتهاء عملية الملاحقة و تحديد قائمة الأشخاص الذين توكل إليهم هذه العملية.

المادة 03: يتعين على الأشخاص المكلفين بعملية الملاحقة أن يكتتبوا تأمينات لضمان العواقب المالية عن المسؤولية المدنية التي قد يتعرضون لها من جراء الأضرار الجسدية التي يلحقونها بالغير أثناء أو بمناسبة صيد و ملاحقة الكلاب المتشردة وفقاً للتشريع المعمول به.

المادة 04: تتولى مكاتب نظافة البلدية جمع ودفن الكلاب المقتولة وفقاً للشروط الصحية المعمول بها.

المادة 05: يعد محضر خاص بهذه العملية ويرسل دورياً (أسبوعياً) إلى السيد والي ولاية قالمة وكذا مختلف المصالح المعنية.

المادة 06: يكلف السادة الأمين العام للولاية، مدير التقنين والشؤون العامة، المفتش العام للولاية قاندة المجموعة الإقليمية للدرك الوطني لولاية قالمة، رئيس الأمن الولائي، مندوب الأمن للولاية، مدير الإدارة المحلية، مدير المصالح الفلاحية، مدير الحماية المدنية، مدير البيئة، محافظ الغابات، رؤساء دوائر الولاية ورؤساء المجالس الشعبية لبلديات الولاية، كل فيما يخصه بتنفيذ هذا القرار الذي ينشر في نشرة القرارات الإدارية للولاية.

الأمين العام

ملحق (15)

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

ولاية / قالمة
دائرة / قلعة بوعصب
بلدية / بلخير

قرار رقم: 1/... المؤرخ في: 2024/01/17... المتضمن تنظيم حملة إبادة
الكلاب المتشردة والحيوانات الضالة عبر تراب بلدية بلخير

إن رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية بلخير.

- بمقتضى القانون رقم 09/84 المؤرخ في : 1984/02/04 المتعلق بإعادة التنظيم الإقليمي للبلاد المعدل والمتمم .
- بمقتضى القانون رقم 08/88 المؤرخ في : 1988/01/26 المتعلق بنشاطات الطب البيطري وحماية الصحة الحيوانية المعدل والمتمم .
- بمقتضى القانون رقم 10/03 المؤرخ في : 2003/07/19 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.
- بمقتضى القانون رقم 10/11 المؤرخ في : 2011/06/22 المتعلق بالبلدية المعدل والمتمم .
- بمقتضى القانون رقم: 07/12 المؤرخ في : 2012/02/21 المتعلق بالولاية.
- بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 66/95 المؤرخ في : 1995/02/22 الذي يحدد قائمة الأمراض الحيوانية التي يجب التصريح بها والتدابير العامة التي تطبق عليها المعدل والمتمم .
- بناء على القرار الوزاري المشترك رقم 175/95 المؤرخ في 1995/07/17 المتعلق بالتدابير الصحية التي تطبق على داء الكلب لدى الحيوانات .
- بناء على المراسلة رقم 018 المؤرخة في 2024/01/08 الصادرة عن مندوبية امن الولاية بخصوص حملة القضاء على الحيوانات الضالة لسنة 2024.
- بناء على قرار السيدة / والي الولاية رقم 99 المؤرخ في 2024/01/17 المتضمن تنظيم حملة قتل الكلاب المتشردة داخل المحيط العمراني عبر كافة بلديات الولاية .
- ونظرا لانتشار الكلاب المتشردة عبر تراب البلدية وتأثيرها على صحة وسلامة المواطن و المحيط .

بأقتراح من السيد / الأمين العام للبلدية

يقرر

المادة الأولى : تنظيم حملة لإبادة الكلاب المتشردة والحيوانات الضالة بالأحياء السكنية لبلدية بلخير ابتداء من 2024/03/01 إلى غاية 2024/12/31 .

المادة الثانية : تحدد ساعات إبادة الكلاب المتشردة أحيانا في أوقات غير محددة حسب طبيعة الحملة لاسيما إذا كانت خارج الإقليم الحضري، أما إذا كانت حملة الصيد في داخل المحيط الحضري فإن العملية تبدأ من الساعة الحادية عشر (23:00 سا) أو الثانية عشر (00:00 سا) ليلا، وتنتهي عند الساعة الثالثة (03:00 سا) صباحا طول مدة الحملة .

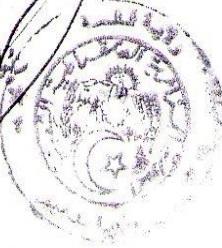
المادة الثالثة : توكل هذه العملية إلى الفرقة المختصة تحت إشراف مصلحة الأمن الحضري والخارجي وفرقة الدرك الوطني لبلدية بلخير، والذين تلقوا إكتتاب تأمين لتغطية الأخطار و الأضرار الناجمة عن هذه العملية لدى الشركة الجزائرية للتأمين وإعادة التأمين (CAAR) .

المادة الرابعة : يرخص باستعمال أسلحة الصيد دون غيرها أثناء هذه العملية.

المادة الخامسة: يقوم مكتب النظافة بالبلدية بعملية جمع ودفن الكلاب المقتولة حسب الشروط الصحية المعمول بها قانونا ويعد تقرير حول العملية ويرسل إلى الجهات المعنية.

المادة السادسة : يكلف كل من السادة /الأمين العام للبلدية و محافظ الأمن الحضري الخارجي وقائد فرقة الدرك الوطني لبلدية بلخير، بتنفيذ هذا القرار الذي يبلغ وينشر بالاماكن العمومية للبلدية .

رئيس المجلس الشعبي البلدي
ع. د. ٥



ملحق (16)

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

ولاية قالمة

مديرية التقنين والشؤون العامة

مصلحة الشؤون القانونية والمنازعات

مكتب القرارات الإدارية ومداوالت الولاية

مديرية التقنين والشؤون العامة

مصلحة الشؤون القانونية والمنازعات

تأشير رقم: 24/1948

مؤرخة في: 03 أكتوبر 2024

إن والي ولاية قالمة

بمقتضى القانون رقم 155-66 المؤرخ في 1966/06/08 المتضمن قانون العقوبات المعدل والمتمم،

بمقتضى القانون رقم 156-66 المؤرخ في 1966/06/08 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية، المعدل والمتمم،

بمقتضى القانون رقم 09/84 المؤرخ في 1984/02/04 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد المعدل والمتمم،

بمقتضى القانون رقم 10-03 المؤرخ في 2003/07/19 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة،

بمقتضى القانون رقم 10/11 المؤرخ في 2011/06/22 المتعلق بالبلدية المعدل والمتمم،

بمقتضى القانون رقم 07/12 المؤرخ في 2012/02/12 المتعلق بالولاية،

بمقتضى القانون رقم 11-18 المؤرخ في 2018/07/02 المتعلق بالصحة المعدل والمتمم،

بمقتضى المرسوم الرئاسي المؤرخ في 2022/09/14 المتضمن تعيين السيدة حورية عقون واليا لولاية قالمة،

بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 83-373 المؤرخ في 1983/05/25 المحدد لسلطات الوالي في مجال الأمن والحفاظة على النظام العام،

بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 1994/07/23 الذي يضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها،

بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 95-256 المؤرخ في 1995/09/06 الذي يحدد صلاحيات مصالح التقنين والشؤون العامة والإدارة المحلية وقواعد تنظيمها وعملها وكيفية ذلك،

بناء على القرار الولائي رقم 197 المؤرخ في 2019/02/10 المتضمن منع تربية المواشي والدواجن والخيول ودواب الجراو الحمل والركوب داخل النسيج العمراني لبلديات ولاية قالمة،

قرار رقم 1755 مؤرخ في 06 أكتوبر 2024 يتضمن منع تجوال المواشي (أغنام، أبقار وماعز) داخل المناطق العمرانية، الحضرية وكذا وسط التجمعات السكانية لبلديات الولاية.

- نظرا لانتشار ظاهرة تجوال المواشي داخل المناطق العمرانية، الحضرية وكذا وسط التجمعات السكانية، هناك الأضرار المسبوبة تقوم ببعثرة النفايات المنزلية واستهلاكها والتي قد تحتوي على مواد سامة تنتقل إلى المواطن عن طريق استهلاك لحومها وألبانها الأمر الذي يتسبب في عدة أمراض قد تصل إلى الإصابة بداء السرطان، إضافة إلى كون بعثرة النفايات تجلب الحشرات خاصة البعوض الناقل الأساسي لفيروس حمى غرب النيل والتي تنقلها إلى المواطن عبر الأبقار.

- باقتراح من مدير التقنين والشؤون العامة-

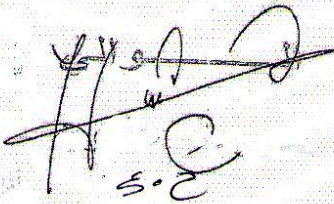
يقرر

المادة الأولى: يمنع منعاً باتاً تجوال المواشي (أغنام، أبقار وماعز) داخل المناطق العمرانية، الحضرية وكذا وسط التجمعات السكانية لبلديات ولاية قلمة.

المادة 02: دون المساس بالمتابعات القضائية، يترتب على مخالفة أحكام المادة الأولى من هذا القرار حجز الماشية من طرف المصالح المختصة وتوجيهها قورا للذبح بالمنذج البلدي المختص إقليميا.

المادة 03: تتكفل البلدية التي يقع في دائرة اختصاصها المنذج البلدي بالتنسيق مع المصالح المختصة بتوزيع اللحوم الصالحة للاستهلاك على الهيئات التي لها صلة بالنشاط الاجتماعي والتضامن مع إتلاف تلك الغير صالحة للاستهلاك.

المادة 04: يكلف السادة: الأمين العام للولاية، مدير التقنين والشؤون العامة، رئيس أمن الولاية، قائد المجموعة الإقليمية للدرك الوطني للولاية، مدير الصحة والسكان، مدير الحماية المدنية، مدير البيئة، مدير المصالح الفلاحية، رؤساء الدوائر للولاية ورؤساء المجالس الشعبية لبلديات الولاية، كل فيما يخصه بتنفيذ هذا القرار الذي ينشر في نشرة القرارات الإدارية للولاية.

ملحق (17)

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

ولاية قالمية
دائرة قلعة بوبصبع
بلدية بلخير
المصلحة التقنيةقرار رقم 2022/250 المتضمن منح شهادة المطابقة
في إطار تسوية البناءات الفوضوية لفائدة السادة/ ورثة د. م
الكانن بشارع الخثير بوعديلة بلخير

- إن رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية بلخير ،
- بمقتضى الأمر رقم: 09/85 المؤرخ في: 12/08/1985 المحدد انتقاليا قواعد شغل الأراضي للمحافظة عليها و حمايتها و النصوص اللاحقة .
 - بمقتضى على القانون رقم 10/11 المؤرخ في: 22/07/2011 المتعلق بالبلدية.
 - بمقتضى القانون رقم 25/90 المؤرخ في: 18/11/1990 المتضمن التوجيه العقاري ، المعدل و المتمم.
 - بمقتضى القانون رقم 29/90 المؤرخ في: 01/12/1990 المتعلق بالتهيئة و التعمير ، المعدل و المتمم بالقانون رقم: 05/04 المؤرخ في: 14/08/2004 لاسيما المادة 12 منه.
 - بمقتضى القانون رقم 30/90 المؤرخ في: 01/12/1990 المتضمن قانون الأملاك العمومية، المعدل و المتمم.
 - بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 175/91 المؤرخ في: 28/05/1991 و المتضمن القواعد الخاصة للتهيئة و التعمير و البناء و شهادة المطابقة و رخصة الهدم و تسليم ذلك.
 - بناء على القرار رقم: 2222 المؤرخ في: 12/12/2021 المتضمن وضع السيد/ ع . د . م في حالة ديمومة بصا رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية بلخير.
 - بناء على التعليمات الوزارية المشتركة المؤرخة في: 13/08/1985 و المتعلقة بمعالجة البناء غير المشروع.
 - بناء على التعليمات الوزارية المشتركة رقم: 08 المؤرخة في: 30/04/1987 و المتعلقة بالبنائيات الفوضوية.
 - بناء على محضر لجنة الدائرة لتسوية البناءات الفوضوية المؤرخ في: 01/02/1987 .
 - بناء على مقرر لجنة الدائرة رقم: 2020/422 المؤرخة في: 03/02/2020 المتضمنة تسوية بناء فوضوي تابي للسادة/ ورثة د . م الكائن بشارع الخثير بوعديلة بلخير.
 - بناء على قرار رخصة البناء رقم: 2022/202 المؤرخ في: 12/09/2022 الممنوحة للسادة/ ورثة د . م
 - و عملا بالتعليمات الوزارية المشتركة المؤرخة في: 13/08/1985 المتعلقة بمعالجة البناء الغير مشروع لاسيما الفقرة 4 الخاصة بتسليم رخصة البناء و رخصة أشغال بعنوان تسوية.
 - بناء على طلب شهادة المطابقة المقدمة من طرف السادة/ ورثة د . م رقم: 4418 بتاريخ: 09/07/2022

يقرر

المادة الأولى: تمنح شهادة مطابقة لمسكن عائلي (تسوية بناء فوضوي) متكون من :

- طابق أرضي يحتوي على:
- مرآب + غرفة إستقبال + مطبخ + غرفة + رواق + فناء + حمام + دورة المياه + غرفتين + س

- السطح: مستغل

لفائدة السادة/ ورثة د . م بشارع الخثير بوعديلة بلخير.

المادة الثانية: تحدد صلاحية هذه المقرر مطابقة * تسوية البناء الفوضوي *.

23 أيلول 2022
بلخير في
رئيس المجلس الشعبي البلدي

ملحق (18)

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

ولاية/ قالمة
دائرة/ قلعة بوعصب
بلدية/ بلخير

قرار رقم: 00 يتضمن شهادة المطابقة على سبيل التسوية

(المرسوم التنفيذي رقم: 22-55 المؤرخ في: أول رجب عام 1443 الموافق لـ: 02 فبراير سنة 2022 الذي يحدد شروط البناء غير المطابقة لرخصة البناء المسلمة)

إن رئيس المجلس الشعبي البلدي لـ: بلخير.

نظرا للطلب رقم: 2023/01 الذي تم إيداعه بتاريخ: 2023/01/03

من طرف (السيد، الأنسة، السيدة) (م. م. ك.) المولودة بتاريخ: 1970/07/20 بقسنطينة

السكنية بـ: بالتخصيص الترقوي رقم: 03 قطعة رقم: 52 ببلخير.

بخصوص طلب شهادة المطابقة على سبيل التسوية بـ: بالتخصيص الترقوي رقم: 03 قطعة رقم: 52 ببلخير.

- بمقتضى على القانون رقم 10/11 المؤرخ في: 2011/06/22 المتعلق بالبلدية المعدل و المتمم.

- بمقتضى القانون رقم 09/84 المؤرخ في: 1984/02/04 المتضمن بالتنظيم اقليمي للبلاد ، المعدل و المتمم.

- بمقتضى القانون رقم 29/90 المؤرخ في: 1990/12/01 المتعلق بالتهيئة و التعمير ، المعدل و المتمم.

- بمقتضى القانون رقم 30/90 المؤرخ في: 1990/12/01 المتضمن قانون الأملاك العمومية، المعدل و المتمم.

- بمقتضى القانون رقم: 08-15 المؤرخ في: 2008/07/20 المحدد لقواعد مطابقة البناءات و إتمام إنجازها .

- بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 175/91 المؤرخ في: 1991/05/28 والمتضمن القواعد الخاصة للتهيئة و التعمير و

- بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم: 15-19 المؤرخ في: 4 ربيع الثاني عام 1436 الموافق 25 يناير سنة 2015 الذي يحدد

تحضير عقود التعمير و تسليمها.

- بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم: 22-55 المؤرخ في: أول رجب عام 1443 الموافق 02 فبراير سنة 2022 الذي يحدد ش

تسوية البناءات غير المطابقة لرخصة البناء المسلمة.

- بناءا على القرار رقم: 2021/2222 المؤرخ في: 2021/12/12 المتضمن وضع السيد/ م. م. ك. في حالة دي

بصفته رئيسا لمجلس الشعبي البلدي لبلدية بلخير.

- بناءا على عقد بيع قطعة أرض المعد من طرف الأستاذة/ م. م. ك. موثقة بمكتب التوثيق بحي المناورات

رقم: 05 قالمة رقم: 683 المؤرخ في: 2011/10/11 والمشرع بالمحافظة العقارية بتاريخ: 2011/11/16 حجم 1918 ر

- بناءا على رخصة البناء تحت رقم: 2012/141 بتاريخ: 2012/05/17 المسلمة للسيدة/ م. م. ك.

- بناءا على بطاقة تحضير الملف لشهادة المطابقة على سبيل التسوية لفائدة السيدة/ م. م. ك.

بتاريخ: 2024/11/05 .

- بناءا على الرأي الإيجابي للشباك الوحيد طبقا لما جاء به محضر الاجتماع المؤرخ في: 2024/11/05 ملف طلب شه

المطابقة على سبيل التسوية لفائدة السيدة/ م. م. ك.

يقرر ما يأتي:

المادة الأولى: تسلم شهادة المطابقة على سبيل التسوية و تثبت مطابقة الأشغال المنجزة طبقا لمخططات البناء للبناءية المص

عليها : الكائننة بالتخصيص الترقوي رقم: 03 قطعة رقم: 52 ببلخير الخاصة بالسيدة/ م. م. ك.

المادة 02: تتكون البناءة التي تمت مراقبتها من: طابق أرضي + 03 طوابق + سطح مستغل و التي يكون تقسيمها كما :

- الطابق الأرضي يحتوي على: 03 مرآب + مكتب + حمام + سلال.

- الطابق الأول يحتوي على: 03 غرف + غرفة استقبال + مطبخ + بهو + حمام + مرحاض + شرفتين + سلا

- الطابق الثاني يحتوي على: 03 غرف + غرفة استقبال + مطبخ + بهو + حمام + مرحاض + شرفتين + سلا

- الطابق الثالث يحتوي على: 2 غرف + غرفة استقبال + مطبخ + بهو + حمام + مرحاض + مكتب + 2 س م +

سلا.

المادة 3: يجب أن تبلغ نسخة من هذا القرار إلى مديرية التعمير و الهندسة المعمارية و البناء لولاية قالمة.

13 نوفمبر 2024

بلخير في:
رئيس المجلس الشعبي البلدي

م. م. ك.

فهرس المحتويات

فهرس المحتويات

الصفحة	العنوان
1	مقدمة.
11	الباب الأول: تأثير تحولات القانون العام على النشاط الإيجابي للإدارة العامة في الجزائر.
13	الفصل الأول: التحولات المتعلقة بالإطار العام للمرفق العام.
14	المبحث الأول: تطور مفهوم المرفق العام.
15	المطلب الأول: أثر تطور دور الدولة على فكرة المرفق العام.
16	الفرع الأول: تطور تقسيمات المرفق العام.
17	أولاً: اتساع المرافق العامة الإدارية.
17	أ: المرافق العامة الاجتماعية.
18	ب: المرافق العامة المهنية.
20	ثانياً: ظهور المرافق العامة الاقتصادية والمرافق العامة الصناعية والتجارية.
20	أ: المرافق العامة الاقتصادية.
23	ب: المرافق العامة الصناعية والتجارية.
27	الفرع الثاني: تطور المعادلة العامة التي تحكم المرافق العامة.
27	أولاً: اهتزاز وتفكك العناصر المكونة لمفهوم المرفق العام.
27	أ: الانقسام بين نشاط المصلحة العامة ونشاط المرافق العامة.
29	ب: الانقسام بين نشاط المرفق العام والهيئة العامة.
30	1- الارتباط المباشر بشخص عام.

31	2-الارتباط غير المباشر بشخص عمومي.
33	ج: الانقسام بين نشاط المرفق العام والنظام القانوني الإداري.
36	ثانيا: تطور المعادلة العامة للمرافق العامة.
37	أ: أطراف العلاقة المباشرة.
37	ب: أطراف العلاقة غير المباشرة.
38	المطلب الثاني: تأثير فكرة المرفق العام بتطور أهدافه.
39	الفرع الأول: تأثير تطور دور الدولة على فكرة المصلحة العامة.
39	أولاً: اتساع فكرة المصلحة العامة.
40	أ: سيطرة السلطة العامة على تحديد المصلحة العامة.
41	ب: تتخلى الدولة عن احتكارها لتحقيق المصلحة العامة.
43	ثانيا: تطور مجال وأبعاد المصلحة العامة.
43	أ: اتساع مجال تطبيق المصلحة العامة.
45	ب: بروز أبعاد جديدة لفكرة المصلحة العامة.
46	الفرع الثاني: بروز أهداف حديثة للمرفق العام.
47	أولاً: الفعالية كهدف ملازم للمصلحة العامة.
48	أ: المقصود بفعالية المرفق العام.
50	ب: تحقيق فعالية الخدمة العمومية.
53	ثانيا: التصور العام لبلوغ فعالية المرفق العام.
54	أ: التصور الحديث للخدمة العمومية.

56	ب: بلوغ الفعالية في تقديم الخدمة العمومية.
57	المبحث الثاني: ظهور مبادئ حديثة للمرافق العامة.
58	المطلب الأول: المبادئ الداعمة لسير المرفق العام وتحسين خدماته.
59	الفرع الأول: مبدأ حياد المرفق العام.
59	أولاً: صور مبدأ حياد المرفق العام وعلاقته بمبدأ المساواة.
60	أ: صور مبدأ حياد المرفق العام.
60	1-الحياد السلبي.
61	2-الحياد الإيجابي.
62	ب: علاقة مبدأ حياد المرفق العام بمبدأ المساواة.
63	1- أنه أحد وسائل احترام المساواة.
63	2- يعد واجب ينبع من وضع المرفق العام.
64	ثانياً: مظاهر تحيز المرفق العام وسبل الحد منها.
64	أ: مظاهر تحيز المرفق العام.
65	1- الممارسات السلبية في اتخاذ إقرار.
65	2- املاءات السلطة التنفيذية (التبعية).
67	ب: سبل الحد من مظاهر تحيز المرفق العام.
67	1-وضع آليات رقابية فعالة للقضاء على الممارسات السلبية.
68	2-تبني نظام الإدارة الإلكترونية لدعم حياد المرفق العام.
68	الفرع الثاني: ترقية مبدئي حرية الوصول والشفافية والمشاركة في تدبير الشؤون العامة.

69	أولاً: ترقية مبدأ حرية الوصول للمرافق العمومية.
69	أ: المقصود بمبدأ حرية الوصول وعلاقته بمبدأ المساواة.
70	1-المقصود بمبدأ حرية الوصول.
70	2-علاقة مبدأ حرية الوصول بمبدأ المساواة.
71	ب: أبعاد مبدأ حرية الوصول.
71	1- البعد الاجتماعي.
72	2- البعد الاقتصادي.
73	3- البعد الإقليمي.
74	ثانياً: ترقية مبدأ الشفافية والمشاركة في التدبير العمومي.
75	أ: تعريف وأهداف مبدأ الشفافية والمشاركة في التدبير العمومي.
75	1-المقصود بمبدأ الشفافية.
76	2-الهدف من مبدأ الشفافية والمشاركة في التدبير العمومي.
76	ب: متطلبات تحقيق مبدأ الشفافية.
76	1-الحق في الإعلام.
77	2-الحق في المشاركة.
78	3-الحق في المساءلة.
79	المطلب الثاني: مبادئ تكرر الصالح العام وتزيد من فعالية المرفق العام.
80	الفرع الأول: مبدأ نوعية وجودة خدمات المرافق العامة.
80	أولاً: دور مبدأ النوعية والجودة في تحسين الخدمة العمومية.

81	أ: التعرف على مبدأ النوعية والجودة.
81	ب: تبني المشرع طرق حديثة لضمان نوعية وجودة الخدمة العمومية.
82	ثانيا: متطلبات تحقيق جودة الخدمة العمومية والمعيقات التي تعترضها.
82	أ: متطلبات تحقيق جودة الخدمة العمومية.
82	1-وجود خدمة ذات جودة يشترك المواطن في تقديمها.
83	2-وجود حكومة نزيهة وفعالة.
83	ب: معيقات تحقيق الجودة وسبل الحد منها.
83	1-معيقات تحقيق جودة الخدمة العمومية.
84	2-سبل الحد من عقبات تحقيق جودة الخدمة العمومية.
84	الفرع الثاني: مبدأ فعالية المرفق العام.
84	أولاً: المقصود بمبدأ فعالية وكفاءة المرفق العام.
85	ثانيا: متطلبات تحقيق أهداف فعالية الخدمة العمومية.
85	أ: متطلبات تحقيق الفعالية.
86	ب: أهداف الفعالية وسبل تحقيقها.
86	1-أهداف الفعالية.
87	2-سبل تحقيق الفعالية.
89	الفصل الثاني: التحولات المتعلقة بتسيير المرفق العام.
90	المبحث الأول: التحول التدريجي نحو طرق تسيير جديدة للمرافق العامة.
91	المطلب الأول: التوسع في طرق تسيير المرافق العامة بموجب عقد.

92	الفرع الأول: عقود تفويض المرفق العام كأسلوب حديث لتسيير المرفق العام.
93	أولاً: المرتكزات القانونية لتفويض المرفق العام بموجب عقد.
94	أ: العناصر المرتبطة بالمرفق العام.
94	1-وجود مرفق عام.
95	2-قابلية المرفق العام للتفويض.
96	ب: العناصر المرتبطة بعقد التفويض.
96	1-وجود علاقة تعاقدية بين الشخص العام والشخص الخاص.
97	2-ارتباط المقابل المالي بنتائج استغلال المرفق العام.
97	ثانياً: مبادئ عقود تفويض المرفق العام.
98	أ: مبادئ تفويضات المرفق العام عند الإبرام.
98	1-مبدأ حرية الوصول للطلبات العمومية.
98	2-مبدأ المساواة في المعاملة بين المرشحين.
99	3-مبدأ شفافية الإجراءات.
99	ب: مبادئ اتفاقية عقد تفويض المرفق العام عند التنفيذ.
100	1-مبدأ الاستمرارية.
100	2-مبدأ المساواة.
101	3-مبدأ قابلية المرفق العام للتغيير والتعديل (مبدأ التكيف).
101	الفرع الثاني: إجراءات وأثار التفويض الاتفاقي.
102	أولاً: إجراءات إبرام اتفاقيات عقود تفويض المرفق العام.

102	أ: الضوابط السابقة لإبرام اتفاقية التفويض.
102	1- حرية السلطة المفوضة في اختيار آلية التفويض وشكله.
103	2- القيود الواردة على حرية اختيار المفوض له.
105	3- صيغ إبرام اتفاقية تفويض المرفق العام.
106	ثانيا: الآثار المترتبة على عقود تفويض المرفق العام.
107	أ: آثار تنفيذ العقد بالنسبة لأطرافه.
107	1- آثار تنفيذ اتفاقية التفويض على السلطة المفوضة.
110	2- آثار تنفيذ اتفاقية التفويض على المفوضة له.
111	ب: آثار تنفيذ اتفاقية التفويض بالنسبة للمنتفعين.
111	1- علاقة المنتفع بالإدارة مانحة التفويض.
112	2- علاقة المنتفع بالمفوض له.
114	المطلب الثاني: تفويض تسيير المرفق العام للهيئات الخاصة بموجب نص تشريعي أو تنظيمي.
114	الفرع الأول: تفويض تسيير المرفق العام للهيئات الخاصة بموجب نص تشريعي.
115	أولاً: شروط وإجراءات التفويض بموجب نص تشريعي.
115	أ: شروط التفويض القانوني.
116	1- الاعتراف بالمنفعة العمومية والصالح العام.
117	2- صدور قرار من السلطة الإدارية المختصة.
118	ب: إجراءات منح التفويض بموجب نص تشريعي.

118	1-مرحلة إيداع الطلب وتدقيقه.
120	2-صدور قرار من الهيئة العمومية المختصة.
120	ثانيا: الأثار المترتبة على منح التفويض.
121	أ: الأثار المترتبة على منح التفويض بالنسبة للمفوض له.
121	1-تمتعها بالاستقلال الإداري والمالي.
122	2-ممارسة بعض امتيازات السلطة العامة.
124	ب: الأثار المترتبة على منح التفويض بالنسبة للسلطة المفوضة.
124	1-ممارسة الرقابة على الهيئة الخاصة.
127	2-سلطة فرض جزاءات إدارية.
128	ج: الأثار المترتبة على منح التفويض بالنسبة للمنتفعين.
128	1-بالنسبة للتعاضديات الاجتماعية.
130	2-بالنسبة للاتحاديات الرياضية الوطنية.
130	الفرع الثاني: التفويض بموجب نص تنظيمي.
131	أولاً: إجراءات التفويض بموجب نص تنظيمي.
132	أ: إجراءات منح الترخيص.
132	1-إجراءات منح الترخيص بالنسبة للمرافق العامة الشبكية.
134	2-إجراءات منح الترخيص بالنسبة للمرافق العامة غير شبكية.
136	ب: إجراءات منح الاعتماد.
136	1-المرحلة التمهيدية.

137	2-مرحلة البت في الطلب.
138	ثانيا: الآثار المترتبة عن التفويض بموجب نص تنظيمي.
138	أ: الآثار المترتبة على منح الترخيص.
138	1-آثار الترخيص بالنسبة لطرفيه.
142	2-آثار منح الترخيص بالنسبة للغير.
143	ب: الآثار المترتبة عن منح الاعتماد.
144	1-آثار الاعتماد بالنسبة لطرفيه.
146	2-آثار منح الاعتماد بالنسبة للغير.
148	المبحث الثاني: التحول في العلاقات ما بين الدولة ومحيطها الاقتصادي.
149	المطلب الأول: الوظيفة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة لضبط السوق.
150	الفرع الأول: ممارسة السلطة التنظيمية الفعلية.
151	أولاً: الاختصاص التنظيمي لمجلس النقد والقرض.
151	أ: وضع أنظمة تتعلق بتأطير المهمة المصرفية.
154	ب: وضع أنظمة تتعلق بتنظيم حركة رؤوس الأموال وتنظيم المصرف وسوق الصرف.
154	ثانيا: الاختصاص التنظيمي للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة.
155	أ: إصدار الأنظمة المتعلقة بالقيم المنقولة.
155	ب: وضع قواعد متعلقة بالمتدخلين في البورصة.
156	ثالثاً: القيود المفروضة على ممارسة الوظيفة التنظيمية.
157	أ: الخضوع للسلطة التنفيذية من خلال إجراء القراءة الثانية.

158	ب: الموافقة على الأنظمة الصادرة عن سلطات الضبط الاقتصادي.
158	ج: تدخل السلطة التنفيذية في اختصاصات هيئات الضبط.
160	الفرع الثاني: المساهمة في ممارسة الاختصاص التنظيمية.
161	أولاً: المساهمة في الاختصاص التنظيمي عن طريق سلطة إصدار التعليمات وتقديم الآراء.
161	أ: سلطة إصدار التعليمات.
161	ب: سلطة تقديم الآراء.
162	ثانياً: المساهمة في الاختصاص التنظيمي عن طريق سلطة تقديم الاقتراحات والتوصيات.
162	أ: سلطة إصدار التوصيات.
163	ب: سلطة إصدار المقترحات.
163	ثالثاً: المساهمة في الاختصاص التنظيمي عن طريق الاستشارة.
164	أ: الاستشارة الوجوبية.
165	ب: الاستشارة الاختيارية.
166	المطلب الثاني: الوظيفة الرقابية والقمعية لسلطات الضبط الاقتصادي.
166	الفرع الأول: الوظيفة الرقابية لسلطات الضبط الاقتصادي.
167	أولاً: الرقابة السابقة للدخول إلى السوق.
167	أ: ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي للرقابة السابقة.
168	1- ممارسة الرقابة السابقة عن طريق سلطة منح الترخيص.
170	2- ممارسة الرقابة السابقة عن طريق سلطة منح الاعتماد.

171	ب: الرقابة السابقة عن طريق سلطة تلقي التصاريح بالنشاط.
171	1-أهمية التصريح البسيط.
172	2-شروط التصريح البسيط.
173	ثانيا: الرقابة اللاحقة للسلطات الإدارية المستقلة.
173	أ: سلطة المراقبة والتحقيق.
173	1-سلطة المراقبة على نظام السوق.
175	2-سلطة التحقيق.
177	ب: سلطة اتخاذ تدابير وقائية.
177	1-التدابير الوقائية اللاحقة لارتكاب المخالفة.
178	2-تدابير وقائية تحضيرية لتوقيع العقوبة.
179	الفرع الثاني: الوظيفة العقابية لسلطات الضبط الاقتصادي وضوابط تنفيذها.
180	أولاً: الجزاءات الإدارية.
180	أ: العقوبات المقيدة للحقوق.
181	1-العقوبات المقيدة للحقوق بالنسبة للقطاع البنكي.
185	2-العقوبات المقيدة للحقوق بالنسبة للقطاع الاقتصادي.
186	ثانيا: الجزاءات المالية.
187	أ: الغرامات المالية حسب معيار الدينار.
190	ب: الغرامات المالية حسب معيار رقم الأعمال.
191	خاتمة الباب الأول.

192	الباب الثاني: تأثير تحولات القانون العام على النشاط السلبي للإدارة العامة في الجزائر.
194	الفصل الأول: التحولات المتعلقة بالإطار العام للضبط الإداري.
195	المبحث الأول: تأثير أحكام الضبط الإداري على فكرة النظام العام.
196	المطلب الأول: تطور مفهوم الضبط الإداري وطبيعته القانونية.
196	الفرع الأول: تطور مفهوم الضبط الإداري.
197	أولاً: مدلول الضبط الإداري.
200	ثانياً: خصائص الضبط الإداري.
201	أ: الصفة الانفرادية للضبط الإداري.
201	ب: الصفة الوقائية للضبط الإداري.
202	ج: الصفة التقديرية للضبط الإداري.
203	الفرع الثاني: تطور الطبيعة القانونية للضبط الإداري.
203	أولاً: الضبط الإداري وظيفته القانونية حيادية.
204	أ: المقصود بالوظيفة القانونية الحيادية للضبط الإداري.
205	ب: مبررات أصحاب هذا الرأي.
205	1- الضبط الإداري وظيفته ضرورية.
206	2- الضبط الإداري وظيفته محايدة.
207	ثانياً: الضبط الإداري وظيفته سياسية.
207	أ: الرأي الأول المنادي بأن الضبط الإداري ذو طبيعة سياسية.
209	ب: الرأي الثاني المشكك في قيام نظام عام سياسي.

210	المطلب الثاني: التوسع في مضامين العناصر التقليدية للنظام العام.
211	الفرع الأول: اتساع مجال الأمن العام.
211	أولاً: المقصود بالأمن العام ومجالاته.
212	أ: المقصود بالأمن العام.
213	ب: المجال التطبيقي المباشر للأمن العام.
214	ثانياً: توسع سلطات سلطة الضبط والإدارة في الحفاظ على الأمن العام.
215	أ: التوسع في تنظيم الحرف التي تمارس فوق الطريق العام.
215	ب: توسع فكرة الأمن العام في مجال المنازل الآيلة للسقوط.
216	ج: توسع فكرة الأمن العام في مجال حماية حرية نقل المعلومات وتداولها.
218	الفرع الثاني: المقصود بالصحة العامة واتساع مجالها.
218	أولاً: المقصود بالصحة العامة.
220	ثانياً: اتساع مجال الصحة العامة.
220	أ: اتساع فكرة الصحة العامة على صعيد الصحة الفردية.
220	1-التجهيزات الصحية في المساكن الخاصة.
221	2-التطعيم الإجباري وعزل المصابين.
222	ب: اتساع فكرة الصحة العامة على صعيد الصحة الجماعية أو العامة.
222	1-وجوب توافر الشروط الصحية في العقارات.
222	2-حماية البيئة من التلوث.
223	3-توافر الشروط الصحية في المنشآت الصناعية والتجارية.

224	الفرع الثالث: المقصود بالسكينة العامة واتساع مجالها.
224	أولاً: المقصود بالسكينة العامة.
225	ثانياً: اتساع مجال السكينة العامة.
226	أ: ارتفاع معدلات الأصوات والضجيج.
226	ب: ارتفاع مسببات الإزعاج الناتجة عن المشاريع الاقتصادية والحرفية.
227	المبحث الثاني: تطور أهداف الضبط الإداري ومجاله.
228	المطلب الأول: تطور أهداف الضبط الإداري.
228	الفرع الأول: تطور النظام العام من محافظ إلى نظام عام حامي لمصالح الأفراد.
229	أولاً: النظام العام المحافظ على الحريات العامة.
229	أ: تنظيم الحريات العامة.
231	ب: المحافظة على النظام العام في إطار احترام الحريات الأساسية.
233	ثانياً: النظام العام الحامي لحرية الأفراد.
233	أ: التوفيق بين الحرية والنظام العام.
237	ب: القيود الواردة على إجراءات الضبط الإداري.
237	1-خضوع إجراءات الضبط الإداري لمبدأ المشروعية.
239	2-خضوع إجراءات الضبط الإداري لرقابة القضاء.
240	الفرع الثاني: تطور النظام العام من مادي إلى نظام عام معنوي.
241	أولاً: ظهور النظام المادي الملموس.
242	ثانياً: النظام العام الأدبي الأخلاقي.

244	المطلب الثاني: تطور مجال الضبط الإداري.
244	الفرع الأول: امتداد النظام عام من الشمولية إلى التخصيص.
245	أولاً: الاعتراف بالنظام العام المتخصص.
245	أ: الضبط الإداري الخاص عنصر قديم في مفهوم الضبط الإداري.
248	ب: تنظيم المنافسة بين سلطات الضبط العامة وسلطات الضبط المتخصصة.
250	ثانياً: الضبط الإداري الخاص عملية لتحقيق الحرية.
253	الفرع الثاني: امتداد النظام العام إلى قواعد القانون الخاص.
254	أولاً: تطور النظام العام للحفاظ على صفوة الحياة واستقرارها.
254	أ: امتداد حماية النظام العام في مجال حماية الحريات العامة.
256	ب: امتداد حماية النظام العام لحماية الفئات الضعيفة في العلاقة التعاقدية.
258	ثانياً: امتداد مجال حماية النظام العام إلى العقود الخاصة.
258	أ: ظهور أهداف أخرى للمصلحة العامة.
260	ب: ازدهار دور النظام العام في إطار العدالة العقدية.
264	الفصل الثاني: الأبعاد الحديثة للضبط الإداري.
265	المبحث الأول: العناصر المادية الحديثة للنظام العام.
266	المطلب الأول: حماية النظام العام الجمالي البيئي.
266	الفرع الأول: حماية النظام العام البيئي.
267	أولاً: أهمية الاهتمام بحماية البيئة وتطور أطراف العلاقة فيها.
267	أ: أهمية الاهتمام بحماية البيئة.

269	ب: تطور الأطراف المتدخلة في حماية البيئة.
269	1- الدور الجديد للجماعات المحلية في حماية البيئة.
271	2- دور الأشخاص والجمعيات في مجال حماية البيئة.
272	ثانيا: علاقة البيئة بأهداف الضبط الإداري.
273	أ: علاقة حماية البيئة بالأهداف التقليدية للنظام العام.
273	1- علاقة حماية البيئة بالأمن العام.
274	2- علاقة حماية البيئة بالصحة العامة.
275	3- علاقة حماية البيئة بالسكينة العامة (منع الضوضاء).
275	ب: علاقة حماية البيئة بالأهداف الحديثة للضبط الإداري.
275	1- علاقة حماية البيئة بالنظام العام الأدبي الأخلاقي.
276	2- علاقة حماية البيئة بجمال المدينة.
276	ثالثا: المبادئ الحديثة لحماية البيئة.
277	أ: المبادئ العامة التشاركية.
277	1- مبدأ الإعلام والمشاركة.
278	2- مبدأ الإدماج.
279	ب: المبادئ العامة التدخلية الردعية الوقائية.
280	1- مبدأ الاستبدال.
280	2- مبدأ الملوث الدافع.
282	3- مبدأي الحيطه والنشاط الوقائي.

283	ج: المبادئ العامة المحافظة على البيئة.
283	1-مبدأ المحافظة على التنوع البيولوجي.
284	2-مبدأ عدم تدهور الموارد الطبيعية.
285	الفرع الثاني: حماية النظام العام العمراني.
286	أولاً: أهمية الاهتمام بالمجال العمراني وعلاقته بالأهداف الأخرى للضبط الإداري.
286	أ: أهمية الاهتمام بالمجال العمراني.
288	ب: علاقة حماية النظام العمراني بأهداف الضبط الإداري.
288	1-علاقة النظام العام العمراني بالعناصر التقليدية للضبط لإداري.
288	1.1-علاقة حماية النظام العام العمراني بحماية الأمن العام.
289	2.1-علاقة حماية النظام العام العمراني بحماية الصحة العامة.
290	3.1-علاقة حماية النظام العام العمراني بحماية السكنية العامة.
291	2-علاقة النظام العام العمراني بالعناصر غير التقليدية للضبط الإداري.
291	1.2-علاقة حماية النظام العام العمراني بحماية الآداب العامة.
291	2.2-علاقة حماية النظام العمراني بحماية النظام العام البيئي.
292	3.2-علاقة حماية النظام العام العمراني بالنظام العام لحماية التراث الثقافي.
292	ثانياً: تطور أساليب التدخل للمحافظة على النظام العام العمراني.
293	أ: القواعد المستحدثة لتحقيق مطابقة البناءات وإتمام إنجازها.
293	1-الرخصة التي يمكن الاستفادة منها بالنسبة للبناءات غير المتممة.
294	2-الرخص التي يمكن الاستفادة منها بالنسبة للبناءات المتممة.

295	ب: إجراءات تحقيق مطابقة البناءات وإتمام إنجازها.
295	1-إيداع طلب تحقيق المطابقة.
297	2-الفصل في الطلب وطرق الطعن فيه.
300	المطلب الثاني: حماية النظام العام الاقتصادي.
301	الفرع الأول: أهمية الاهتمام بحماية النظام العام الاقتصادي وعلاقته بأبعاد الضبط الإداري.
301	أولاً: أهمية الاهتمام بحماية النظام العام الاقتصادي.
302	أ: التحول في فكرة تدخل الدولة في الجانب الاقتصادي.
303	ب: امتداد مجال النظام العام الاقتصادي والهيئات الضابطة له.
304	ثانياً: علاقة النظام العام الاقتصادي بأبعاد الضبط الإداري.
305	أ: علاقته بالأبعاد التقليدية للضبط الإداري.
305	1-علاقته بالأمن العام.
305	2-علاقته بالصحة العامة.
306	3-علاقته بالسكينة العامة.
306	ب: علاقة النظام العام الاقتصادي بالأبعاد غير التقليدية للضبط الإداري.
306	1-علاقة النظام العام الاقتصادي بالنظام العام البيئي.
307	2-علاقة النظام العام الاقتصادي بحماية الكرامة الإنسانية.
308	الفرع الثاني: تطور النظام العام الاقتصادي والأثار المترتبة عنه.
308	أولاً: أبعاد النظام العام الاقتصادي.

308	أ: البعد الاقتصادية للنظام العام الاقتصادي.
309	1-البعد التنافسي للنظام العام الاقتصادي.
310	2-الرقابة على السوق وتحقيق الفعالية الاقتصادية.
312	ب: الأبعاد غير الاقتصادية للنظام العام الاقتصادي.
312	1-حماية الحقوق الاقتصادية للمستهلك.
314	2-المكونات الأخرى للنظام العام الاقتصادي.
315	ثانيا: الآثار المترتبة عن تطور النظام العام الاقتصادي.
316	أ: الآثار المترتبة على حماية الأداء التنافسي للسوق.
316	1-حظر لأعمال المدبرة والاتفاقيات المقيدة للمنافسة.
316	2-حظر التعسف في وضعية الهيمنة.
317	3-مراقبة عمليات الاندماج والتجميع الاقتصادي.
318	4-حظر السلوك المناهض للمنافسة.
318	5-فرض أنماط عقود جديدة.
319	ب: الآثار المترتبة على حماية الحقوق الاقتصادية للمستهلك.
319	1-الالتزام بالإعلام.
320	2-الحد من الشروط التعسفية.
321	3-الحق في العدول والالتزام بالضمان.
321	المبحث الثاني: العناصر المعنوية الحديثة للنظام العام.
322	المطلب الأول: حماية النظام العام الأدبي والأخلاقي.

322	الفرع الأول: أهمية الاهتمام بحماية النظام العام الأدبي الأخلاقي.
323	أولاً: مدلول النظام العام الأدبي الأخلاقي.
324	أ: المقصود بالآداب والأخلاق العامة.
324	1-المقصود من الآداب العامة في إطار الضبط الإداري.
325	2-المقصود من الأخلاق العامة في إطار الضبط الإداري.
326	ب: الفرق بين الآداب العامة والأخلاق.
327	ثانياً: صعوبة تحديد المجال الأدبي الأخلاقي.
328	1-عناصر النظام العام الأدبي.
330	2-عناصر النظام العام الخلفي.
333	الفرع الثاني: وسائل الضبط الإداري في صيانة النظام العام الأدبي الأخلاقي.
333	أولاً: القرارات الإدارية كوسيلة لحماية النظام العام الأدبي الأخلاقي.
333	أ: القرارات التنظيمية.
334	1-نظام المنع.
334	2-نظام الترخيص.
335	3-نظام الإخطار.
336	4-تنظيم النشاط.
336	ب: القرارات الفردية.
337	1-الأمر بالقيام بعمل.
337	2-الامتناع عن القيام بعمل.

338	3-منح ترخيص أو إذن.
338	ثانيا: التنفيذ الجبري كوسيلة لحماية النظام العام الأدبي الأخلاقي.
339	أ: المقصود بالتنفيذ الجبري.
339	ب: حالات التنفيذ الجبري.
340	1-وجود نص قانوني أو تنظيمي.
340	2-وجود نص قانوني أو تنظيمي لا يتضمن جزاء على مخالفة أحكامه.
341	2-حالة الضرورة.
342	المطلب الثاني: حماية الكرامة الإنسانية.
343	الفرع الأول: أبعاد الحق في الكرامة الإنسانية.
343	أولاً: الحق في الكرامة الإنسانية حق فردي وجماعي.
344	أ: الحق في الكرامة الإنسانية حق فردي.
344	1-ارتباط الكرامة الإنسانية بالإنسان.
346	2-أنها فكرة تعكس الاستقلالية الفردية والمسؤولية.
347	ب: الحق في الكرامة الإنسانية حق جماعي.
348	1-كرامة الإنسان حقيقة بسيطة يملكها جميع البشر.
348	2-كرامة الإنسان التزام نابع من حقوق الإنسان ومحترماً لها.
349	ثانيا: علاقة مبدأ الكرامة الإنسانية بالمبادئ الأخرى للقانون.
349	أ: علاقته بالمبادئ الموضوعية للقانون.
349	1-علاقة مبدأ سيادة القانون بالكرامة الإنسانية.

350	2-علاقة مبدأ الفصل بين السلطات بصيانة كرامة الإنسان.
351	ب: علاقته بالمبادئ الإجرائية للقانون.
351	1-كفالة حق التقاضي وعلاقته بمبدأ الكرامة الإنسانية.
352	2-مبدأ المساواة ودوره في حماية الكرامة الإنسانية.
353	الفرع الثاني: التكريس الوطني للحق في الكرامة الإنسانية.
354	أولاً: الاعتراف الدستوري بالحق في الكرامة الإنسانية.
354	أ: أهمية الاعتراف بالقيمة الدستورية للكرامة الإنسانية.
354	1-مرحلة إدراك قيمة الكرامة الإنسانية.
354	2-مرحلة إدراج مبدأ الكرامة الإنسانية في الدستور الجزائري.
355	ب: مظاهر الالتزام الدستوري بمبدأ الكرامة الإنسانية.
355	1-الاعتراف بقيمة الإنسان وحرمة حياته الخاصة.
356	2-إقرار حق الإنسان في المساواة والحرية لتحقيق كرامته الذاتية.
357	ثانياً: التحديد التشريعي والتنظيمي للحق في الكرامة الإنسانية.
357	أ: تكريس الحق في الكرامة في النصوص القانونية.
360	ب: تكريس الحق في الكرامة في النصوص التنظيمية.
360	1-نتائج الاعتراف بالكرامة الإنسانية كأحد مكونات النظام العام.
360	2-الحماية التنظيمية لكرامة الإنسان كأحد أبعاد النظام العام.
363	خاتمة الباب الثاني.
369	الخاتمة.

378	قائمة المصادر والمراجع.
413	الملاحق.
443	فهرس المحتويات.
466	الملخص الأطروحة.

المخلص

المخلص:

نتج عن تحولات القانون العام آثار على النشاط الإيجابي للإدارة العامة، مس مفهومه وأهدافه ومجاله، وأفضى إلى ظهور مبادئ حديثة تحكمه، وتوسعت واختافت طرق تسييره، بظهور تقنية تفويض المرفق العام، أين رتبت التزامات وحقوق متقابلة، وامتد أثرها أيضا للمستفيدين من الخدمة العمومية وإلى الغير، وظهرت سلطات إدارية مستقلة تضطلع بمهمة مراقبة السوق وضمان المنافسة النزيهة فيها.

كما نتج عن تحولات القانون العامة آثار على النشاط السلبي للإدارة العامة، مس مفهوم الضبط الإداري والنظام العام، وغير من طبيعته القانونية وأهدافه ومجاله، وأفضى إلى ظهور أغراض غير تقليدية للضبط الإداري، منها المادية وأخرى معنوية، تتعلق بالإطار المعيشي للفرد والمجتمع، أصبح معها الضبط الإداري يلعب دور إيجابي في حماية مصالح الأفراد.

Summary:

The transformations of public law have had an impact on the positive activity of public administration, affecting its concept, objectives and scope, and led to the emergence of modern principles governing it, and its methods of operation have expanded and differed, with the emergence of the technique of delegating public utilities, where corresponding obligations and rights were arranged, and its impact also extended to beneficiaries of the public service and to others, and the emergence of independent administrative authorities that undertake the task of monitoring the market and ensuring fair competition in it.

The transformations of public law also resulted in effects on the negative activity of public administration, affecting the concept of administrative control and public order, changing its legal nature, objectives and field, and leading to the emergence of non-traditional purposes of administrative control, including material and moral, related to the living framework of the individual and society, with which administrative control plays a positive role in protecting the interests of individuals.