محاضرات في القانون الإداري لطلبة السنة الأولى
المجموعات أ، ج، د
السداسي الثاني: النشاط الإداري

المحـــــاضرة الأولـــى:

إن كانت وظائف الإدارة ومهامها متعددة، فإن الهدف الأساسي من وراء النشاط الإداري هو تقديم الخدمة للجمهور والذي لا يتم إلا عن طريق إنشاء مرافق عامة ضرورية لإشباع حاجات الناس، وهو ما اصطلح على تسميته بالنشاط الإيجابي أو نظرية المرفق العام من جهة، كما يمكن أن يتم من جهة ثانية بمنع الإدارة الأفراد من القيام ببعض التصرفات والأعمال التي تجعل من الحياة الاجتماعية ممكنة عن طريق ما يسمى بالنشاط السلبي أو نظرية الضبط الإداري.

المحور الأول: المرفق العام

يعد المرفق العام من أهم مواضيع القانون الإداري، لذا سنتناول نظرية المرفق العام من خلال التطرق لعدة نقاط نفصلها ضمن ما يلي:

أولا- مفهوم المرفق العام

تطرقنا من خلال دراسة أسس القانون الإداري أن المرفق العام شكل لدى مدرسة المرفق العام أساسا لتحديد نطاق هذا القانون وتطبيق أحكامه، واعتمد عليه لرسم مجال اختصاص كل من القضاء العادي والقضاء الإداري. ومع ذلك يعتبر هذا المفهوم من أكثر المفاهيم غموضا وإثارة للجدل، لذا سنتعرض من خلال هذا المطلب إلى تعريفه وأهم المبادئ الأساسية التي تحكمه.

1 - تعريف المرفق العام

اختلف الفقهاء في تعريف المرفق العام، فهناك من ارتكز على المعيار العضوي ومنهم من اعتمد على المعيار الموضوعي، وهناك من مزج بينهما. فيعرف المرفق العام حسب المعيار الشكلي (العضوي) بأنه " كل منظمة عامة تنشئها الدولة وتخضع لإدارتها بقصد تحقيق حاجات الجمهور". ومنه وحسب هذا المعيار يقصد بالمرفق العام الإدارة بشكل عام إذ عرف " بالمرفق العام المؤسسة" أي كل إدارة أو مؤسسة أو شخص أنشأته الدولة بغرض أداء خدمة للجمهور كجهاز القضاء والأمن والدفاع وغيرها، وهو الرأي الذي تبناه جانب من الفقه الفرنسي كالفقيه هوريو وأندري دولوبادير.

ويعرف المرفق العام حسب المعيار الموضوعي (المادي) بأنه " كل نشاط شرع به بهدف إشباع مصلحة عامة"، أو أنه كل نشاط ينظمه ويتولاه الحكام ولا غنى عنه لتحقيق التضامن الاجتماعي وتطوره. وحسب الفقيه دوجي، لا يمكن تحقيق هذا النشاط على أكمل وجه إلا عن طريق تدخل السلطة الحاكمة، ومنه تخرج عن نطاقه كل النشاطات الخاصة التي يستهدف من خلالها تحقيق الربح فقط. أما باعتماد المعيارين، فيعرف المرفق العام بأنه كل نشاط يباشره شخص عام بقصد إشباع حاجة عامة.

ولما كان مفهوم المرفق العام مفهوما متغيرا بتغير النشاطات التي يمكن وصفها بالمرافق العامة على حد قول الفقيه دوجي، وباعتباره مفهوم قانوني مجرد أو حيادي وليس له أي معنى إلا في ضوء

محتواه والغايات الاقتصادية و الاجتماعية التي أسندت له حسب رأي الفقيه أحمد محيو، يستلزم تحديد عناصره أو خصائصه.

2- عناصر المرفق العام

للمرفق العام عدة عناصر هي:

- **المرفق العام تنشئه الدولة:** إن الدولة هي من يعود إليها سلطة اعتبار نشاط ما مرفقا عاما أو لا. وعادة ما يكون هذا النشاط على قدر من الأهمية وإلا لترك للأفراد لعدم إمكان تأديته على الوجه الأكمل دون تدخل الحكام. إلا أن هذا ليس معناه بالضروري أن تتولى الدولة مباشرة إدارته، فيمكن لها أن تتنازل عن ذلك للخواص على أن يكون ذلك تحت إشرافها.
- **هدف المرفق العام هو تحقيق المصلحة العامة:** المرفق العام هو نشاط أو مشروع هدفه تحقيق المصلحة العامة، إذ تعرف هذه الأخيرة بكونها تحقيق الحاجات العامة مادية كانت أو معنوية (الكهرباء، الماء، توفير الأمن والعدل...)، والتي يعود للدولة السلطة التقديرية في تحديد قائمة لها بحسب إمكانياتها. إلا أنه وما دامت الحاجة العامة متغيرة في الزمان والمكان جاءت فكرة المصلحة العامة غامضة ومتغيرة.

ولقد أثار هذا العنصر جدلا كبيرا من زاوية أخرى على اعتبار أن بعض أنشطة الخواص تهدف كذلك لتحقيق المصلحة العامة (النقل، التعليم، الصحة...)، ولقد اقترح الفقه معيارا لحل هذا الإشكال يتمثل في البحث إن كانت المصلحة العامة من وراء هذا النشاط تعد غاية أساسية أو ثانوية، أو إن كان هذا النشاط لصالح الغير فيكون مرفقا عاما أو لصالح الذات فيكون نشاطا خاصا في الحالة الأخيرة حسب الفقيه Chapus.

وإن القول بتحقيق المصلحة العامة لا يعني بالضرورة مجانية النشاط، بل يمكن أن يفرض المرفق العام مقابلا عادة ما لا يكون مساويا للتكلفة الحقيقية، وأن لا يكون الغاية المقصودة من وراء تقديم المرفق لهذا النشاط.

- **خضوع المرفق العام لسلطة الدولة:** يجب أن يخضع المرفق العام من حيث تنظيمه وهياكله ونشاطه إلى سلطة الدولة، فهي التي تنشئه وتحدد نشاطه وتضع له قواعد لتسييره وعلاقاته وطريقة تقديمه لخدماته للجمهور (تحديد الرسوم مثلا) وتعين موظفيه وتمارس الرقابة عليه.

وتجدر الإشارة إلى أن هناك فريق من الفقه من يضيف عنصرا رابعا هو **خضوع المرفق العام لنظام قانوني متميز** أي أن يخضع المرفق لنظام استثنائي متميز يتلاءم مع طبيعته والهدف من وراء إنشاءه ويختلف هذا النظام من مرفق لآخر بالرغم من اشتراك هؤلاء في بعض القواعد. إلا أن هذا الرأي قد عورض من طرف فريق آخر اعتبر بأن خضوع المرفق العام لنظام قانوني متميز ما هو إلا نتيجة ولا يعرف الشيء بنتيجته ومنه فلا يمكن اعتباره كعنصر أو خاصية من خصائص المرفق العام.

المحـــــاضرة الثـــــانية:

ثـانيا – أنــواع المرافق العــامة

للمرافق العامة عدة أنواع بحسب الزاوية التي ينظر إليها منها، وسنستعرض هذه الأنواع ضمن ما يلي:

1 – تقسيم المرافق العامة من حيث أداة الإنشاء:

تقسم المرافق العامة من حيث هذه الزاوية إلى:

أ - المرافق التي تنشأ بنص تشريعي: استوجب المشرع على أن تنشأ المرافق الوطنية المهمة عن طريق نص تشريعي لتتحكم السلطة التشريعية في نشاط المرفق وقواعده.

ب – المرافق العامة التي تنشأ بنص تنظيمي: اعترف المشرع للسلطة التنفيذية بالحق في إنشاء مرافق عامة عن طريق التنظيم. (نتولى تفصيل ذلك ضمن إنشاء المرافق العامة).

2 – تقسيم المرافق العامة من حيث امتدادها الإقليمي:

تقسم المرافق العامة من حيث هذه الزاوية إلى:

أ – المرافق العامة الوطنية: وهي التي يمتد نشاطها ليشمل إقليم الدولة، وعادة ما تكون ضمن المرافق العامة المهمة والتي يستوجب إدارتها من طرف الدولة كالقضاء والأمن والدفاع.

ب – المرافق العامة المحلية: وهي تلك المرافق التي يقتصر نشاطها على جزء فقط من إقليم الدولة وتقدم خدماتها لجمهوره فقط، ولهذا تكون المصالح أو السلطات المحلية أدرى بتسييرها والإشراف عليها، إذ تنص المادة 153 من قانون البلدية على أنه " يمكن للبلدية أن تنشئ مؤسسات عمومية بلدية تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة من أجل تسيير مصالحها".

3 – تقسيم المرافق العامة من حيث طبيعة أو نوعية النشاط:

من حيث هذه الزاوية، هناك أربع أنواع للمرافق العامة هي:

أ – المرافق العامة الإدارية: تعرف المرافق العامة الإدارية بأنها " المرافق التي يكون نشاطها إداريا وتخضع في تنظيمها وفي مباشرة نشاطها للقانون الإداري وتستخدم وسائل القانون العام"، كما تعرف بأنه " تلك المرافق التي لا تعتبر مرافق صناعية أو تجارية أو مهنية". تقدم هذه المرافق عادة خدمات تقليدية لازمت وجود الدولة ومرتبطة بسيادتها كمرفق الدفاع والأمن والقضاء ثم التعليم والصحة، هذا النوع من النشاطات يجب أن يدعم ويسير من طرف الدولة ولا يمكن لها أن تتنازل عنه للأفراد للقيام بها لأنه يعد من صميم وظيفتها.

ب – المرافق العامة الاقتصادية: أدى تدخل الدولة في بعض النشاطات التي كانت معهودة للأفراد إلى خلق ما يسمى بالمرافق الاقتصادية التي تعد حديثة النشأة إذا ما قارناها بالنوع الأول من المرافق. تزاول المرافق الاقتصادية نشاطا تجاريا أو صناعيا مماثلا لنشاط الأفراد لذا فقد تحررت من أحكام القانون الإداري وخضعت لنفس القواعد التي يخضع لها الأفراد (حادثة قارب إيلوكا).

وقد أدى ظهور هذا النوع الثاني من المرافق العامة إلى ضرورة التمييز ما بين النوعين لعدة أسباب أهمها الكشف عن النظام القانوني الذي يخضع إليه المرفق العام وكذا الجهة القضائية صاحبة الاختصاص بالنظر في النزاع. وتجدر الإشارة أولا إلى أن العبرة في تحديد طبيعة المرفق العام بقانون إنشاء المرفق الذي يحدد نوعه، وفي حالة سكوت النص يستوجب العودة إلى المعايير الفقهية.

وقد اختلف الفقه حول المعيار الواجب إتباعه للتمييز بين المرافق العامة الإدارية والاقتصادية، واقترح العديد منها، نوجز ذكر أهمها ضمن ما يلي:

المعيار الأول : معيار القانون الواجب التطبيق (معيار الخضوع لأحكام القانون الخاص)

للتمييز بين المرفقين، يعتمد على فكرة أن المرافق العامة الإدارية وحدها تخضع للقانون الإداري، بينما تخضع المرافق العامة الاقتصادية إلى القانون الخاص لأن نشاطها مشابه لنشاط الأفراد. إلا أنه أعيب على هذا الرأي أنه الخضوع لقواعد القانون العام أو القانون الخاص يكون نتيجة لتحديد طبيعة المرفق وليس العكس.

المعيار الثاني: معيار الغاية (معيار الهدف أو الربح)

حسب هذا المعيار، وحدها المرافق العامة الاقتصادية التي يهدف من وراء نشاطها إلى تحقيق الربح خلافا للمرافق العامة الإدارية التي تهدف إلى إشباع الحاجات العامة وتحقيق المصلحة العامة. إلا أنه أعيب على هذا الاتجاه أن تحقيق الربح من عدمه مرتبط بطبيعة المرفق في حد ذاته إضافة إلى أن المرافق العامة الإدارية تتقاضى رسوما لقاء تقديمها الخدمة للجمهور.

المعيار الثالث: معيار طبيعة النشاط

يرى أنصار هذا المعيار (وهو أغلبية الفقه) أن العبرة بطبيعة النشاط المقدم من طرف المرفق، فإذا كان نشاط يعتبره القانون التجاري نشاطا تجاريا عد مرفقا اقتصاديا.

ج – المرافق العامة المهنية (التجمعات المهنية)

يهدف هذا النوع من المرافق إلى تنظيم بعض المهن من طرف هيئات مشكلة من أبناء المهنة أنفسهم، ويخول لهم القانون بعض الصلاحيات لتوجيه نشاط والمصالح الخاصة بمهنة معينة، ولقد أخضع المشرع البعض من منازعات هذه المرافق العامة المسيرة تسييرا خاصا من قبل هيئات خاصة للقضاء الإداري. (مثل: منظمة المحامين، منظمة الأطباء...).

وقد ظهر هذا النوع من المرافق العامة عقب الحرب العالمية الثانية، وتأخذ شكل نقابات تتمتع بالشخصية المعنوية يديرها مجالس منتخبة والانضمام إليها يكون إجباريا.

د – المرافق العامة الاجتماعية: هي المرافق التي تمارس نشاطا اجتماعيا وتهدف إلى تحقيق خدمات اجتماعية للأفراد كمراكز الضمان الاجتماعي والتقاعد ومراكز الراحة وتقديم الإعانات للمحتاجين. هذه المرافق تخضع لنظام قانوني مزدوج ما بين القانون العام والخاص وكذلك الحال بالنسبة لمنازعاتها.

المحـــــاضرة الثـــــالثة:

ثالثا – النظام القانوني للمرافق العامة

إذا كان من غير الممكن توحيد القواعد القانونية التي تخضع لها المرافق العامة بسبب اختلاف طبيعة النشاط المقدم من طرفها، إلا أن ذلك لا يمنع من أن تتحد كل المرافق العامة في قواعد أساسية تعرف بالمبادئ الأساسية التي تحكم المرافق العامة، وقبل التطرق إليها سنتعرض لقواعد إنشاء المرافق وإلغائها.

1 – إنشاء وإلغاء المرافق العامة

إنشاء المرافق العامة هو تأسيس أو خلق مشاريع هدفها إشباع حاجات عامة للجمهور، وإن ذلك لمن سلطة الدولة ولا دخل للأفراد في ذلك، إذ أن مختلف النصوص القانونية السارية هي التي تحدد السلطة (تنفيذية أو تشريعية) التي يعود لها حق إنشاء المرافق العامة. ويستوجب التنويه قبل التطرق إلى هذه الطرق بأن طريقة إلغاء المرافق العامة هي نفس طريقة إنشاءها.

تختلف قواعد إنشاء المرافق العامة بحسب أنواع المرافق العامة من حيث امتدادها الإقليمي، فتعود صلاحية إحداث المرافق العامة الوطنية كقاعدة عامة للسلطة التنفيذية سواء عن طريق مراسيم رئاسية أو مراسيم تنفيذية، لأن السلطة الإدارية أصلح لتقدير إنشاء أو عدم إنشاء المرافق العامة إضافة إلى تعقيد وطول إجراءات صدور القوانين. إلا أنه ورد استثناء على ذلك ذكرته المادة 140 الفقرة 28 من الدستور التي تعترف للسلطة التشريعية بصلاحية إنشاء نوع معين من المؤسسات إذ نصت على " إنشاء فئات المؤسسات" وما عدا ذلك يدخل ضمن اختصاص السلطة التنفيذية.

أما بالنسبة للمرافق العامة المحلية فقد أعطى المشرع الحق لكل من البلدية والولاية ضمن كل من قانوني البلدية والولاية تباعا الحق في إنشاء مؤسسات عمومية لتلبية حاجات مواطنيها، هذا الإنشاء الذي يكون مقيدا بالمصالح المحددة ضمن القانون وبعد المصادقة على ذلك من طرف الجهة المختصة. فتنص المادة 153 من قانون البلدية على أنه " يمكن للبلدية أن تنشئ مؤسسات عمومية بلدية تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة من أجل تسيير مصالحها" (المصالح العمومية البلدية ذكرت ضمن نص المادة 149 من قانون البلدية). كما نصت المادة 146 من قانون الولاية على أنه " يمكن للمجلس الشعبي الولائي أن ينشئ مؤسسات عمومية ولائية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي قصد تسيير المصالح العمومية" (المصالح العمومية الولائية ذكرت ضمن نص المادة 141 من قانون الولاية).

2 - المبادئ الأساسية التي تحكم المرافق العامة

اتفق الفقه والقضاء على أن المرافق العامة تخضع لبعض المبادئ العامة الأساسية وهي:

أ – مبدأ مساواة المنتفعين أمام المرفق العام: انطلاقا من أن كل الأفراد سواسية أمام القانون، فكذلك الحال بالنسبة للمرفق العام الذي عليه احترام مبدأ المساواة في تقديم خدماته، إذ عليه ألا يفاضل بين البعض والآخر من المنتفعين لأسباب تتعلق بالجنس أو اللون أو الدين أو المال.... وينتج عن ذلك مبادئ فرعية هي مساواة المنتفعين من خدمات المرفق والمساواة في الالتحاق بالوظيفة.

- **مساواة المنتفعين من خدمات المرفق:** إذ أن المرفق العام تم إحداثه بأموال عامة بغرض أداء حاجة عامة، ومنه يستوجب عليه ألا يفاضل في تقديم خدماته والانتفاع منها بين فئة وأخرى. على أن اشتراط المرفق لبعض الإجراءات أو الوثائق أو حتى فرض الرسوم لا يعد انتهاكا للمبدأ المذكور.
- **المساواة في الالتحاق بالوظائف العامة:** يترتب عليه حق الأفراد في الالتحاق بالوظائف العامة، ولا يجوز فرض شروط تتعلق بالجنس أو اللون أو العقيدة للاستفادة من وظيفة معينة، إذ يعد حقا دستوريا يتمتع به الأفراد إلا أن ذلك لا يمنع المشرع من أن يضبط عملية الالتحاق بالوظائف بشروط محددة أو إجراءات معينة كالجنسية أو السن أو المسابقات أو حرمان بعض الطوائف من الالتحاق ببعض الوظائف.

ب - مبدأ قابلية المرفق العام للتغير: إن قواعد القانون الإداري لا تتسم بالثبات، بل ينبغي تغييرها كلما اقتضت الضرورة ذلك، وكذلك الحال بالنسبة للمرفق العام الذي يجب أن يكيف مع الأوضاع الجديدة والطارئة لتقديم خدماته على أحسن وجه ومن دون أن يكون لأي أحد حق الاعتراض على ذلك. مثل فرض الرسوم أو تغيير أسلوب الإدارة.

ج - مبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد: هذا المبدأ يقتضي أن يقدم المرفق خدماته للمنتفعين بشكل مستمر ومتواصل بدون توقف وإلا سيسبب ذلك ضررا للمصلحة العامة. وعليه متى وقع طارئ **إخطار** منتفعيه عن تعطل أو عدم تقديمه للخدمة. ولتحقيق هذه الاستمرارية في تقديم الخدمات، وضعت بعض الضمانات بعضها تشريعية وأخرى قضائية لتجسيد هذا المبدأ في الواقع.

أما عن الضمانات التشريعية فتتمثل أساسا في تنظيم المشرع لبعض العقبات أو العوائق التي قد تحول دون استمرارية تقديم المرفق العام لخدماته، نذكر منها:

أ - تنظيم ممارسة حق الإضراب: يعرف الإضراب بأنه " توقف جماعي عن العمل لمدة محددة أو غير محددة بغرض تحقيق مطالب معينة مهنية أو اجتماعية".

إنّ ممارسة حق الإضراب سيحول دون تحقيق مبدأ الاستمرارية، لهذا فقد تدخل المشرع لتنظيمه وضبط قواعد اللجوء إليه ضمن قواعد قانونية تبين كيفية ممارسته، إذ تنص المادة 71 من الدستور على أن " الحق في الإضراب معترف به، ويمارس في إطار القانون. يمكن أن يمنع القانون ممارسة هذا الحق، أو يجعل حدودا لممارسته في ميادين الدفاع الوطني والأمن في جميع الخدمات أو الأعمال العمومية ذات المنفعة الحيوية للمجتمع".

ب – تنظيم ممارسة حق الاستقالة: إن المشرع ولضمان مبدأ الاستمرارية، أكد على أن انقطاع الموظف عن العمل لا يتم بمجرد تقديمه لاستقالته لأن ذلك يؤدي إلى شغور المنصب وعدم القيام بأعباء الوظيفة، بل استلزم بقاء تأديته لمهمته إلى غاية موافقة الجهة التي لها سلطة تعيينه.

ج – مبدأ عدم جواز الحجز على أموال المرفق العام: يستلزم هذا المبدأ عدم جواز التصرف في أموال المرفق العام لأن ذلك يتعارض والنفع العام وعدم كسب ملكيته بالتقادم وحضر طرق التنفيذ الجبرية حوله خلاف المال الخاص للدولة

أما عن الضمانات القضائية، فهي عبارة عن نظريات من ابتكار القضاء (لاسيما الفرنسي)، تخدم فكرة استمرارية الخدمات التي تقدمها المرافق العامة. وهذه النظريات هي:

أ - نظرية الظروف الطارئة: ومفادها انه إذا وقعت ظروف طارئة استثنائية وغير متوقعة، جعلت من تنفيذ العقد مرهقا بالنسبة للمتعاقد، فللإدارة مساعدته كي يتغلب على هذا الظرف الطارئ. ولقد خلق مجلس الدولة الفرنسي هذه النظرية معتمدا على مبدأ استمرارية المرفق العام في أداء وظيفته بانتظام واطراد.

ب - نظرية الموظف الفعلي: هذه النظرية تقضي بأنه في حالة تواجد ظروف استثنائية، باستطاعة أشخاص أو هيئات غير مختصة إداريا، أن تمارس سلطات إدارية تحقيقا للمصلحة العامة وذلك لضمان مبدأ استمرارية تقديم المرفق لخدماته للجمهور.

المحـــــاضرة الرابعــة:

رابعا - طرق إدارة المرفق العام

تختلف طرق إدارة المرافق العامة باختلاف أنواع هذه الأخيرة وطبيعة النشاط الذي تقدمه وصلته بالجانب السيادي للدولة، فهناك بعض المرافق كمرفق القضاء أو الأمن مثلا يستلزم تسييره من قبل الدولة مباشرة ولا يتصور أن تعهد تسييره لأشخاص القانون الخاص خلافا لبعض المرافق الأخرى.

فنحصل على طريقتين لإدارة وتسيير المرافق العامة نستعرضهما ضمن ما يلي:

1 – الأساليب العامة لإدارة المرافق العامة (الإدارة المباشرة)

بموجب هذا الأسلوب تتكفل السلطة أو الإدارة العامة بنفسها القيام بمهمة الإدارة أو التسيير، ويأخذ هذا الشكل نوعين:

أ – الاستغلال المباشر (إدارة الحصر): ويقصد بهذا الأسلوب أن تقوم الدولة أو هيئاتها مباشرة بإدارة المرفق العام بنفسها مستخدمة في ذلك أموالها وموظفيها ووسائل القانون العام. وتعد هذه الطريقة أقدم طرق إدارة المرافق العامة، وتدار بها المرافق الإدارية لأن نشاطها لا يستهوي الأفراد لأنه لا يدر عليهم الربح. إلا أن هذه الطريقة قد تمتد أحيانا إلى بعض المرافق التجارية والصناعية التي تختار الدولة تسييرها بنفسها نظرا لعجز الأفراد عن ذلك.

ويترتب على طريقة الاستغلال المباشر خضوع المرفق للرقابة المباشرة للدولة أو هيئاتها، كما لا يتمتع الاستغلال المباشر بوجود قانوني متميز ومستقل فلا يكتسب الشخصية المعنوية بل يخضع في نظامه القانوني لما يخضع له الشخص العام. ولقد نص القانون البلدي على إمكانية استغلال البلدية لمصالحها العمومية عن طريق الاستغلال المباشر ضمن المادة 151 منه على أن تقيد إيرادات ونفقات الاستغلال المباشر في ميزانية البلدية، وهي نفس الرخصة التي تحصلت عليها الولاية ضمن المادة 142 من قانون الولاية، على أن يحدد المجلس الشعبي الولائي المصالح التي سوف تسير وفقا لهذه الطريقة.

ب – المؤسسات العامة:

تعرف المؤسسة العمومية حسب التعريف التقليدي بأنه " مرفق عام يتمتع بالشخصية المعنوية الاعتبارية"، أو أنها شخص اعتباري من النموذج التأسيسي، الهدف من وراء إحداثها هو تأمين التسيير المستقل لمرافق الدولة أو الولاية أو البلدية. وتعتبر المؤسسة العمومية من أكثر وسائل إدارة المرافق العامة شيوعا، إذ تتمتع بالشخصية المعنوية وما يترتب عنها من نتائج:

- ذمة مالية مستقلة.
- حق التعاقد جون الحصول على إذن.
- حق قبول الهبات.
- حق التقاضي.
- تحمل مسؤولية أفعالها الضارة بالغير.

كما تخضع المؤسسة العمومية لمبدأ التخصص الذي يعني أن اختصاصاتها وصلاحياتها هي تلك المحددة في نص إنشائها ولا يمكن أن تستعمل ذمتها المالية في نشاط آخر. كما تخضع المؤسسة العمومية لرقابة وصاية من السلطات المركزية التي تراقب أجهزتها وأعمالها للتأكد من عدم الحياد عن أهدافها.

وقد نص كل من القانون البلدي والولائي على إمكانية إنشاء مؤسسات عمومية بلدية أو ولائية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي لتسيير المصالح العمومية لكل من البلدية والولاية(المادة 153 من قانون البلدية والمادة 146 من قانون الولاية)، وتكون هذه المؤسسات ذات طابع إداري أو صناعي و تجاري حسب الهدف المرجو منها.

2 – الإدارة غير المباشرة للمرافق العامة: يمكن للشخص المعنوي الخاضع للقانون العام **تفويض** تسيير المرفق العام إلى شخص يسمى المفوض له، ويتم التكفل بأجر المفوض له بصفة أساسية من استغلال المرفق، و هو ما يعرف قانونا "بالتفويض".

يأخذ التفويض أشكال عدة حددتها المادة 210 من المرسوم الرئاسي 15/247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام هي:

1- **الامتياز:** تعهد بمقتضاه السلطة المفوضة للمفوض له إما انجاز منشات، أو اقتناء ممتلكات ضرورية لإقامة مرفق عام واستغلاله، و إما تعهد له باستغلال المرفق العام فقط.
يستغل المفوض له المرفق العام باسمه و لحسابه و على مسؤوليته مقابل مبالغ يتقاضاها من المنتفعين بالمرفق تحت رقابة السلطة المفوضة.
2- **الإيجار:** تعهد السلطة المفوضة للمفوض له بتسيير مرفق عام و صيانته مقابل أتاوى سنوية يدفعها، و يتصرف المفوض له لحسابه و على مسؤوليته، أما تمويل المرفق العام فتتولاه السلطة المفوضة بنفسها، في حين يحصل المفوض له على أجره من مستعملي المرفق العام.
3- **الوكالة المحفزة:** تعهد فيه السلطة المفوضة للمفوض له أمر تسيير و صيانة، أو صيانة المرفق العام، حيث يتولى المفوض له استغلال المرفق لحساب السلطة المفوضة التي تمول المشروع بنفسها و تحتفظ بإدارته، أما المفوض له فيتقاضى أجره مباشرة من السلطة المفوضة في شكل نسبة مئوية من رقم الأعمال الذي يحققه المرفق العام.

4- **التسيير:** تعهد فيه السلطة المفوضة للمفوض له أمر تسيير أو تسيير و صيانة مرفق عام لحسابها، و تقوم بتمويله و إدارته بنفسها، مقابل أجر تدفعه للمسير(المفوض له).

المحاضرة الخـامسة:

المحور الثاني: الضبط الإداري

يعتبر الضبط الإداري خلافا للمرفق العام الذي تمت دراسته في المحور الأول الوجه السلبي لنشاط الإدارة، فان كان المرفق العام الوجه الإيجابي الذي تتولى فيه الإدارة تقديم خدمات عامة تلبية لاحتياجات الجمهور، فالضبط الإداري نقيضه الذي تبرز فيه الإدارة كسلطة مقيدة للحريات حماية للنظام العام.

أولا - مفهوم الضبط الإداري

يفرض التطرق إلى مفهوم الضبط الإداري التعرض إلى تعريفه، خصائصه، تمييزه عن غيره من المفاهيم، أنواعه و أغراضه.

1 - تعريف الضبط الإداري: يمكن تعريفه وفقا لمعيارين أولهما عضوي و ثانيهما موضوعي.

أ - **التعريف العضوي للضبط الإداري:** هو مجموع الهيئات و السلطات التي تتخذ إجراءات وقائية حماية للصالح العام.

ب - التعريف الموضوعي للضبط الإداري:هو نشاط الإدارة الذي يأخذ صورة الإجراءات الاحترازية المقيدة للحريات العامة حفاظا على النظام العام

2 - خصائص الضبط الإداري

يتسم الضبط الإداري بالخصائص التالية:

-**الضبط الإداري انفرادي**: تصدر قرارات الضبط الإداري بصفة انفرادية فقرار الحجر الصحي للمواطنين، قرار ضبطي صادر عن الإدارة بإرادتها المنفردة، دون حاجة للتشاور مع المواطنين لطلب رأيهم أو مشورتهم. إلا أن هذه السلطة مقيدة برقابة القاضي الإداري عليها.

-**الضبط الإداري وقائي**: يهدف الضبط الإداري إلى حماية النظام العام من أي إخلال أو مساس به، فقرار وقف استعمال مكبرات الصوت في قاعات الحفلات عند ساعة محددة يهدف للوقاية من المساس بالسكينة العامة، فلا تنتظر سلطات الضبط وقوع الإخلال بالسكينة العامة لمعاقبة المسؤولين، بل تتحرك قبل ذلك لهدف وقائي لا علاجي.

-الضبط الإداري مؤقت: تعد إجراءات الضبط الإداري تدابير استثنائية تمس بالحريات العامة و تقيدها، كقرار الحد من حركة المواطنين في ساعات محددة، أو في مدن معينة، و قرار منع التظاهر حفاظا على الأمن العام، ونظرا لخطورة هذه الإجراءات و أثرها على الحريات التي تعد ممارستها أصلا عاما كان لزاما أن تصدر هذه التدابير بصفة مؤقتة لا دائمة، أي لمدة محددة لا بشكل نهائي.

-الضبط الإداري وقائي: تتمتع الإدارة بسلطة تقديرية واسعة في تحديد الخطر المهدد للنظام العام، ووقت التدخل للحد من الحرية و كيفية القيام بذلك، و هو ما يجعل سلطتها التقديرية واسعة لا يحدها في ذلك إلا مبدأ المشروعية.

3 - تمييز الضبط الإداري عن غيره من المفاهيم

أ - تمييز الضبط الإداري عن الضبط التشريعي: يقصد بالضبط التشريعي قيام السلطة التشريعية بإصدار قوانين تهدف للحد من حريات الناس عن طريق اشتراط الحصول على ترخيص لمزاولة نشاط معين بمقتضى القانون التجاري، أو منع فئة معينة من القيام بعمل ما، أو منع مركبات من تجاوز حمولة محددة في قانون المرور، فان كانت السلطة المصدرة للضبط هي المشرع كان الضبط تشريعيا، و مثاله الضبط الإداري الذي يفرضه قانون الصحة أو قانون التعمير، أما إن كانت السلطة المصدرة لقرار الضبط سلطة إدارية كالوالي مثلا، كان الضبط إداريا.

ب - تمييز الضبط الإداري عن الضبط القضائي: الضبط القضائي هو إجراءات البحث و التحري التي تتولاها سلطات الضبط القضائي بعد وقوع الجريمة، كالتحريات التي تقوم بها الشرطة القضائية بهدف الوصول إلى مرتكبي الجرائم و تقديمهم إلى السلطة القضائية. فان كان الضبط الإداري صادرا عن سلطة إدارية قبل المساس بالنظام العام، فالضبط القضائي يصدر عن سلطات الضبط القضائي بعد وقوع الجريمة.

ج - تمييز الضبط الإداري عن المرفق العام: إن كان الضبط الإداري هو الوجه السلبي لنشاط الإدارة لحده من الحريات العامة، فان المرفق العام هو الوجه الإيجابي لأنه يأخذ دوما صورة تلبية الحاجات العامة، وان كانا يهدفان في حقيقة الأمر إلى غاية واحدة هي تحقيق الصالح العام، فإنهما يختلفان في مجال الصالح العام ذاته، إذ أن الصالح العام الذي يسعى الضبط الإداري إلى تحقيقه أضيق بكثير من المصلحة العامة التي تصبو المرافق العامة إليها، و إن كان القهر و التقييد وسيلتا الضبط، فالمنح و التلبية أداتا المرفق العام مما يجعلهما يختلفان موضوعا و إجراء و أثرا.

المحاضرة الســـادسة:

ثانيا: أنواع الضبط الإداري

الضبط الإداري نوعان ضبط إداري عام و ضبط إداري خاص.

1 -الضبط الإداري العام:هو مجموع التدابير المتخذة في شتى المجالات للحفاظ على النظام العام بصفة عامة من صحة و أمن و سكينة، كالضبط الذي يمارسه رئيس المجلس الشعبي البلدي في كافة المجالات على إقليم البلدية.

ينقسم الضبط الإداري العام بدوره إلى ضبط وطني يمارس على كافة إقليم الدولة وضبط إداري محلي يمارس على إقليم محدد كالولاية و البلدية.

2-الضبط الإداري الخاص: هو مجموع السلطات المقيدة للحريات العامة في مجال معين متعلق بمجموعة من الأشخاص كتنقل الأجانب، أو بنشاط ما كالحد من حرية الممارسين للنشاط التجاري، أو بمجال معين كحماية العمران أو أصناف معينة من الطيور. وعليه يقسم الضبط الإداري الخاص إلى 3 أنواع هي:

أ-**الضبط الإداري الخاص بنشاط معين:** كذلك الذي يقيد نشاط الأطباء أو الصيادلة بهدف حفظ النظام العام.

ب-الضبط الإداري الخاص بمكان معين: كالضبط الإداري الذي يمارسه وزير الصيد في مناطق معينة حماية للثروة الحيوانية.

ج-الضبط الإداري الخاص بأغراض أخرى: هو الضبط الإداري الذي يهدف إلى تحقيق أغراض أخرى تخرج عن أعراض الضبط العام بصوره المختلفة كالضبط الإداري الذي يهدف إلى الحفاظ على الجمال الطبيعي في الحدائق العامة.

خامسا: أغراض الضبط الإداري

للضبط الإداري هدف رئيس هو الحفاظ على ما يسمى **بالنظام العام** و نظرا لاتساع مفهوم النظام العام بتطور الزمن، فقد أصبحنا نتحدث عن أغراض كثيرة للضبط الإداري.

عرف الفقيه الفرنسيHauriou النظام العام بأنه "النظام المادي والخارجي"، غير أن هذا التعريف عرف تطورا كبيرا يسمح لنا بتناول فكرة النظام العام وفقا منظورين هما:

1-النظام العام بمفهومه التقليدي: يقصد بالنظام العام بمدلوله التقليدي الحفاظ على العناصر الثلاثة التي تكونه و هي الأمن العام، الصحة العامة، السكينة العامة.

أ-الأمن العام: يقصد به الاستقرار في الأوضاع الأمنية حيث يأمن الناس على أرواحهم و ممتلكاتهم من كل خطر يتهددهم، مما يفرض على السلطة العامة اتخاذ كافة التدابير اللازمة للحفاظ على أمنهم من كل خطر يتهددهم.

ب-الصحة العامة: تلتزم الدولة باتخاذ الإجراءات الكفيلة للحفاظ على الصحة العامة للمواطنين من كل ما يهددها من أمراض و أوبئة، كإصدار قرار للرقابة على ذبح الدواجن وتسويقها و شروط حفظها و بيعها.

ج-السكينة العامة: تسعى سلطات الضبط الإداري إلى الحفاظ على راحة الناس و طمأنينتهم من كل ما يقلقها كمنع الباعة المتجولين من استخدام مكبرات الصوت.

2-النظام العام بمفهومه الحديث: تطور مفهوم النظام العام فلم يعد يقصد به الأمن العام،الصحة العامة و السكينة العامة فحسب، بل اتسع مجاله ليشمل عناصر أخرى استحدثها القضاء الإداري الفرنسي، حيث أصبحت الأخلاق العامة مكونا للنظام العام بمفهومه الحديث، منذ أن اعترف القاضي الإداري الفرنسي في قضية« société Les films Lutétia » لرئيس البلدية بسلطة منع عرض الأفلام التي تؤدي بسبب

محتواها اللا أخلاقي إلى المساس الجدي بالنظام العام، و هو ما أظهر مفهوما جديدا للنظام العام عرف **"بالنظام العام الأخلاقي"** .

أضاف القضاء الإداري لفرنسي مكونا جديدا للنظام العام عرف **"بكرامة الإنسان"** في قضية « Commune de Morsang-sur-Orge » بتاريخ 27/10/1995، حيث أجاز بمقتضاه قيام السلطة الإدارية بمنع إقامة استعراضات ترتكز في جوهرها على فئة معينة من الناس، هم قصار القامة les » « nains، معتبرا بأن التشهير بهذه الفئة يحمل مساسا خطيرا بكرامة الإنسان مما يخل بالنظام العام.

استمر مفهوم النظام العام بالتطور فظهر النظام العام الاقتصادي، النظام العام السياحي و النظام العام الجمالي، الأمر الذي دفعنا في حقيقة إلى إطلاق تسمية أغراض الضبط.

المحاضرة السابعة:

سادسا : سلطات الضبط الإداري

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

1 - هيئات الضبط الإداري: يمكن تقسيمها إلى نوعين هما:أ

1-الهيئات المركزية للضبط الإداري: تتمثل هيئات الضبط الإداري على المستوى الوطني في رئيس الجمهورية، الوزير الأول، و الوزراء.

- **رئيس الجمهورية:** يجسد رئيس الجمهورية في النظام الجزائري وحدة الدولة و حامي الدستور، و هو أعلى هيئة ضبط إداري لما له من سلطات خوله إياها الدستور، باعتباره القائد الأعلى للقوات المسلحة و متولي مسؤولية الدفاع الوطني.

يملك رئيس الجمهورية وفقا للدستور الجزائري سلطة الحفاظ على النظام العام بكافة مكوناته، و ذلك عن طريق اتخاذ أحد الإجراءات الضبطية الآتية:

_ **إعلان حالتي الحصار و الطوارئ:** خول دستور 1996 لرئيس الجمهورية إعلان حالتي الحصار و الطوارئ متى دعت الضرورة الملحة إلى ذلك، بعد استشارة هيئات محددة قانونا.

_**إعلان الحالة الاستثنائية:** يملك حق إعلان الحالة الاستثنائية متى كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب سلامة مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها.

_ **إعلان التعبئة العامة:** منحت المادة 108 من دستور 96 لرئيس الجمهورية سلطة تقرير التعبئة العامة في مجلس الوزراء بعد الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن، و استشارة رئيسي مجلس الأمة و المجلس الشعبي الوطني.

- **الوزير الأول:** يعد الوزير الأول سلطة ضبط إداري غير مباشرة، باعتباره يستشار حتما من قبل رئيس الجمهورية قبل اتخاذه للتدابير الضبطية، كما أنه السلطة التنفيذية لقوانين الضبط

التشريعي، و تدابير الضبط الإداري المتخذة من قبل رئيس الجمهورية، كما يتولى شخصيا سلطة الضبط الإداري المباشر في إطار إشرافه على الإدارة العامة.

ومن أمثلة الإجراءات الضبطية الصادرة عنه: المرسوم التنفيذي 16/82 الصادر في 01/03/2016 معدل و متمم للمرسوم التنفيذي 12/230 مؤرخ في 24 ماي 2012، متضمن تنظيم النقل بواسطة سيارات الأجرة.

- **الوزراء**: يتمتع للوزراء بسلطة اتخاذ تدابير ضبطية كل في قطاعه و في حدود وزارته، فوزير الصيد يتخذ قرارات ضبطية بمنع الصيد في مواسم معينة حفاظا على الثروة الحيوانية،و وزير الصحة يفرض القيود اللازمة حفاظا على الصحة العامة كفرضه على الطاقم الطبي ارتداء ملابس معينة تقيهم من انتقال عدوى19 -covid.

يعد وزير الداخلية أكثر الوزراء اضطلاعا بسلطة الضبط الإداري عن طريق التعليمات التي يصدرها للمدير العام للأمن الوطني و كذا الولاة، بهدف الحفاظ على النظام العام على كافة إقليم الدولة.

ب ـ هيئات المحلية للضبط الإداري: يتولى كلا من رئيس المجلس الشعبي البلدي و الوالي مهمة الضبط الإداري المحلي:

- **رئيس المجلس الشعبي البلدي:** يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي سلطة الضبط الإداري المحلي على مستوى البلدية باعتباره القائم على النظام العام في البلدية، فله اتخاذ كافة التدابير الضبطية التي تمكنه من حماية الأشخاص و ممتلكاتهم من كل ما من شأنه المساس بأمنهم، صحتهم و سكينتهم.

يتعين عليه في سبيل تحقيق ذلك إصدار القرارات الإدارية اللازمة للحفاظ على النظام العام في الأماكن العمومية، و اتخاذ تدابير مكافحة الأمراض المعدية و القضاء على الحيوانات المؤذية و المضرة، و كذا السهر على سلامة المواد الاستهلاكية و غيرها من التدابير اللازمة للحفاظ على النظام العام.

منح قانون البلدية لرئيس المجلس الشعبي البلدي حق تسخير القوات العمومية من شرطة ودرك، ضمانا لتنفيذ التدابير الضبطية باعتبار أن القوة العمومية هي الأقدر على التحكم في المسائل الأمنية في الظروف العادية و الاستثنائية.

- **الوالي:** هو ضابط شرطة إدارية على مستوى الولاية نظرا لما يملكه من سلطات في سبيل الحفاظ على الأمن العام، الصحة العامة و السكينة العمومية. و له أن يسخر في سبيل تحقيق ذلك قوات الأمن بهدف ضمان حسن وسرعة تنفيذ القرارات الولائية الضبطية، و ما الدور الذي تلعبه قوات الأمن في إطار الأزمة الصحية التي نعيشها حاليا، لضمان تنفيذ قرارات الولاة بغلق المطاعم، المقاهي و قاعات الحفلات، إلا دليل سافر على كونها الوسيلة البشرية الأقدر على تنفيذ القرارات الضبطية.[1]

سابعا : وسائل الضبط الإداري

[1]- يرجى اطلاع الطلبة على كل من دستور 96، قانوني البلدية و الولاية للاطلاع على المواد القانونية المنظمة لسلطات الضبط الإداري المركزية و المحلية.

لا يمكن للضبط الإداري تحقيق الفاعلية القانونية المرجوة منه، ما لم ترصد له مجموعة من الوسائل الضامنة لتحقق غاية النظام العام، و تنقسم وسائله إلى وسائل قانونية، بشرية و مادية هي:

1-الوسائل القانونية: تأخذ الوسائل القانونية إما صورة:

1- **قرارات أو لوائح ضبطية تنظيمية:** تأخذ شكل القرارات التنظيمية العامة و المجردة التي تصدر لـ:

- **منع نشاط ما أو تقييد حرية ما**: كقرار حظر التجول في ساعات محددة في المدن شديدة التضرر من فيروس كورونا، فضبط حرية التنقل صدر في صيغة الحظر و المنع.
- **اشتراط الحصول على ترخيص أو إذن مسبق**: تشترط القرارات الضبطية أحيانا الحصول على إذن مسبق أو ترخيص معين من السلطة المختصة ، فيظهر الضبط و التقييد في هذه الحالة في الرخصة التي تتحكم السلطة الإدارية في منحها من عدمه، ومثاله اشتراط المادة 9 من المرسوم التنفيذي 16/82 المتضمن تنظيم النقل بواسطة سيارات الأجرة خضوع استغلال خدمة سيارة الأجرة إلى رخصة مقدمة من مدير النقل.
- **ضرورة إخطار السلطة المختصة مقدما**: يتطلب الإجراء الضبطي أحيانا ضرورة إعلام السلطات المختصة قبل القيم بنشاطات معينة، و مثاله إلزام الطائفة المسيحية بإخطار الدولة قبل إقامة الاحتفالات الدينية .

2- **القرارات الفردية:** لا تأخذ قرارات الضبط الإداري دائما صورة القرارات التنظيمية العامة و المجردة، إذ تصدر في كثير من الأحيان، في صورة قرارات فردية تتوجه بصيغة الأمر لفرد معين بذاته، أو طائفة محددة بعينها، كقرار منع فرقة معينة من تقديم عرض مسرحي، أو محاضر بعينه من تقديم محاضرة، تشكل بسبب مضمونها تهديدا للنظام العام في الدولة.

3- **التنفيذ الجبري:** لا يتوقف دور هيئات الضبط الإداري عند حد إصدار القرارات التنظيمية أو الفردية، بل يتعداه في كثير من الأحيان إلى ممارسة ما يعرف بالتنفيذ الجبري، ففي حالة عدم امتثال الأفراد طواعية لقرارات الضبط تلزمهم الإدارة بتنفيذها باستعمال القوة شرط وجود نص قانوني يجيز ذلك، و وجود خطر جسيم يهدد النظام العام.

2- **الوسائل المادية:** هي الإمكانيات المادية التي تسمح لسلطات الضبط بتحقيق أهدافها كالسيارات و الشاحنات و المعدات الضامنة للتنفيذ كآلات هدم المنازل الآيلة للسقوط التي يرفض أصحابها مغادرتها رغم الخطر الذي يتهددهم، و يحدق بالمجتمع.

3- **الوسائل البشرية:** هم أعوان الضبط الإداري المنوط بهم تنفيذ كافة القرارات التنظيمية و الفردية كرجال الدرك و الشرطة.

المحاضرة الثامنة:

ثامنا : حدود الضبط الإداري

نظرا لخطورة إجراءات الضبط الإداري على الحريات العامة التي يقيدها توجب إخضاعه لقيود تحد من سلطة الإدارة حتى لا يصبح الضبط قاعدة و الحرية استثناء. و يمكن التمييز في هذا الصدد بين حالتين هما:

1 - في الظروف العادية: تتجسد حدود الضبط الإداري في الظروف العادية في قيدين أولهما ضرورة خضوع إجراءات الضبط الإداري لمبدأ المشروعية، و ثانيهما بسط رقابة القاضي الإداري عليها بعد توقيعها في حال عدم مشروعيتها.

أ - ضرورة خضوع إجراءات الضبط الإداري لمبدأ المشروعية

يقصد بمبدأ المشروعية خضوع الدولة بحكامها و محكوميها لأحكام القانون، فلا يجوز لسلطات الضبط إصدار قرارات مخالفة لأحكام الدستور، أو التشريع بكافة أنواعه، و إلا عدت أعمالها معيبة بعيب عدم المشروعية(عدم القانونية). و على هذا الأساس يتعين صدور قرارات الضبط الإداري عن السلطة المختصة بإصدارها، فلا يجوز على سبيل المثال صدور قرار إعلان حالة الطوارئ عن الوزير الأول أو الوزراء لأن دستور 96 منح هذه السلطة حصرا لرئيس الجمهورية، و لم يمنحه حق تفويضها لأي طرف.

ينبغي أن تصدر قرارات الضبط استناد إلى واقعة مادية أو قانونية، فمتى انعدمت كان إجراء الضبط معيبا بعيب السبب، فلا يجوز إصدار قرار لحجز شخص لمدة 14 يوما، دون وجود أي واقعة مادية يتأسس عليها قرار الحجر الصحي.

يتعين كذلك أن يبتغي مصدر قرار الضبط الإداري من إصداره غاية الوقاية من المساس بالنظام العام، و أن يحترم كافة الإجراءات و الشكليات التي يفرضها القانون قبل صدوره.

ب - **رقابة القاضي الإداري على قرارات الضبط الإداري**

- **في الظروف العادية:**

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

يبسط القاضي الإداري كذلك رقابته على مدى وجود الأسباب المبررة لاتخاذ قرارات الضبط، و مدى صحة تكييفها، فيتأكد مثلا من أن قرار الحجر الصحي مبرر بعودة الشخص من دولة تفشى فيها وباء كورونا، و تقع قرينة الإثبات في هذه الحالة على عاتق الإدارة المصدرة لقرار الضبط الإداري، لاثباث أن الإجراء الضبطي مبرر بخطر جدي مهدد للنظام العام.

لا تتوقف رقابة القضاء الإداري على الاختصاص، الهدف و الأسباب بل تمتد لتشمل الرقابة على مدى احترام الإدارة مصدرة القرار لكافة الإجراءات و الشكليات المفروضة قانونا.

- **في الظروف الاستثنائية:** يقصد بالظروف الاستثنائية تلك الفترات التي تحيط بها حوادث شديدة الخطورة، بشكل استثنائي مهدد للنظام العام، مما يجعلها ظروفا غير عادية، فتتسع فيها سلطات الضبط الإداري مقارنة بسلطاتها في الظروف العادية.

تعد من قبيل الظروف الاستثنائية حالي الحصار و الطوارئ التي تتسع فيه سلطات حظر المنشورات، الاجتماعات و كذا حريات التظاهر، التجمهر و التنقل، كما تملك السلطات الإدارية حق منع إقامة أشخاص

معينين تأسيسا على تهديدهم للنظام العام، و مهما يكن من أمر تبقى سلطات الضبط الإداري خاضعة لرقابة القضاء في حال عدم مشروعيتها أو تحولها إلى جرائم ذات طابع جنائي.