الجمهورية الجزائرية الشعبية

الديمقراطية

جامعة مصطفى اسطنمبولي

كلية الحقوق و العلوم السياسية

المدخل إلى القانون الإداري

بحث موجه خصيصا لطلبة سنة الأولى حقوق – ل.م.د–

من إعداد الأستاذ سالم محمد

الموسم الدراسي 2020-2021

مقدمة

تنقسم القواعد القانونية التي تنظم كل مجتمع إنساني إلى قواعد قانونية تنظم العلاقات التي تنشأ بين الأفراد ، وقد أصطلح على تسميتها بالقانون الخاص ومن فروعه القانون المدني والقانون التجاري وقانون المرافعات . أما النوع الآخر من القواعد فينظم العلاقات التي تنشأ بين الدول أو بين الدولة وهيأتها العامة من ناحية والأفراد من ناحية أخرى عندما تظهر الدولة بمظهر السلطة العامة .

وقد أصطلح على هذا النوع من القواعد القانونية بالقانون العام ، ومن فروعه القانون الدولي العام والقانون الدستوري والقانون الإداري والقانون المالي .

ومن المعروف أن القانون الإداري فرع من فروع القانون العام الداخلي – تمييزاً له عن القانون العام الخارجي الذي ينظم العلاقات بين الدول – ، والذي يهتم بسلطات الإدارة العامة من ناحية تكوينها ونشاطها وضمان تحقيقها للمصلحة العامة من خلال الامتيازات الاستثنائية التي تقررها قواعد القانون الإداري. .

وعلى هذا الأساس فإن القانون الإداري يختلف اختلافا جوهريا عن القانون الخاص سواء من حيث العلاقات القانونية التي يحكمها ، أو الوسائل(قانونية ومادية وبشرية) التي تستخدمها السلطات الإدارية في أدائها لوظيفتها .

وقد ساهم إزدياد نشاط الدولة وتدخلها في شتى المجالات بسب تغير و تطور الظروف الاجتماعية والاقتصادية والسياسية ، في تضاعف دور القانون الإداري ومساهمة في وضع الوسائل المناسبة لإدارة نشاط السلطة العامة .

وفي هذه الدراسة نتشرف بتقديم المبادئ العامة التي يقوم عليها القانون الإداري ، والذي يمثل المنهج الدراسي للمرحلة الأولى لتدريس القانون، ثم نعرج ثانيا إلى دراسة التنظيم الإداري ، و أخيرا سنتطرق إلى نشاط الإدارة العامة و المتمثل في المرفق العام و الضبط الإداري.

الفصل الأول : ماهية القانون الإداري

تنقسم القواعد القانونية التي تنظم المجتمعات الإنسانية إلى قواعد تحكم العلاقات بين الأفراد واصطلح على تسميتها بـ"**القانون الخاص**"، ومن فروعه القانون المدني والقانون التجاري وقانون الأسرة، و قانون العمل...إلخ.

أما النوع الآخر من القواعد فيهتم بتنظيم العلاقات التي تنشأ بين الدول أو بين الدولة وهيئاتها العامة سواء فيما بينها أو مع الأفراد، و تظهر الدولة في هذه العلاقة بمظهر السلطة العامة، حيث تتمتع بحقوق وامتيازات استثنائية لا مثيل لها في علاقاتها مع الأفراد، وقد اصطلح على هذا النوع من القواعد بـ"**القانون العام**"، ومن فروعه القانون الدستوري والقانون المالي و القانون الإداري الذي هو محور دراستنا.

و يتعيّن علينا قبل الخوض في موضوعات القانون الإداري، تبيان مفهومه أولا وعلاقته بغيره من العلوم ذات الصلة، وكذا فروع القانون. ثمّ نتبع ذلك بتوضيح فكرة استقلال القانون الإداري وذاتيته ونشأته وتطوره وخصائصه وأسسه. وهذا ما سنتناوله في خمسة مباحث:

- المبحث الأول: مفهوم القانون الإداري.
- المبحث الثاني: علاقة القانون بغيره من العلوم وفروع القانون الأخرى.
- المبحث الثالث: نشأة القانون الإداري وتطوره.
- المبحث الرابع :. خصائص القانون الإداري
- المبحث الخامس:. أسس القانون الإداري

المبحث الأول: مفهوم القانون الإداري

يعتبر القانون الإداري فرعا من فروع القانون العام الداخلي، ويهدف إلى تنظيم علاقات الأشخاص العامين فيما بينهم من جهة ثم تنظيم علاقات هؤلاء الأشخاص مع الخواص من جهة أخرى. و للقانون الإداري معنيين، المعنى الواسع ، المعنى الضيق.

المطلب الأول: المفهوم الواسع للقانون الإداري

يمكن تعريف القانون الإداري من هذه الزاوية على **أنّه مجموعة من القواعد القانونية الّتي تحكم الإدارة العامة من حيث تنظيمها ونشاطها وأموالها وما يثيره هذا النشاط من منازعات.**

و على هذا الأساس فإن القانون الإداري هو مجموعة من القواعد القانونية التي تحكم الإدارة أو السلطة الإدارية سواء كانت مركزية أو لا مركزية.

و طبقا لهذا التعريف فالقانون الاداري **هو قانون الادارة le Droit de l'Administration Publique**، سواء ظهرت بمظهر السيادة و السلطة أم تصرفت كشخص عادي .

والقانون الإداري إذا نظرنا إليه **من الجانب الوصفي و العضوي أو الهيكلي** نجده في كل دولة على اختلاف توجهاتها وأنماط تسييرها. فكل دولة لها جهازها الإداري الّذي يخضع دون شك لقواعد القانون، سواء من حيث التنظيم والنشاط و الأموال و الرقابة و ضبط المنازعات و غيرها من المسائل.

غير أنّ الاختلاف بين الدول تمحور بالأساس **هل يجب أن تخضع الإدارة لنفس القواعد الّتي يخضع لها الأفراد، أم أنّه ينبغي ولاعتبارات معيّنة أن تخضع لقواعد متميزة غير مألوفة لدى الأفراد؟**

ففي البلاد الأنجلو سكسونية يخضع نشاط الإدارة لنفس القواعد الّتي تحكم نشاط الأفراد و الهيئات الخاصة. أي أنّ الإدارة تخضع لقواعد القانون الخاص (مثل القانون المدني و القانون التجاري...إلخ)، وإذا نتج عن هذه العلاقة منازعة خضعت لذات القواعد و الإجراءات الّتي تسري على الأفراد و يفصل فيها أمام نفس الجهة القضائية التي يمثل أمامها كل الأشخاص، لذا فانّ الميزة الأساسية في هذه الدول أنّها نظرت للقانون ككل نظرة واحدة، فهو لا يختلف بالنّظر لطبيعة الشخص (شخص من أشخاص القانون العام أو شخص من أشخاص القانون الخاص). فالقانون واحد لا يتغير بالنظر لطبيعة الشخص.

وعلى خلاف ذلك رأت دول أخرى و على رأسها فرنسا أنّه من الضروري التمييز بين القواعد القانونية الّتي يخضع لها الأفراد وسائر أشخاص القانون الخاص، والقواعد الّتي تخضع لها الإدارة[1].

---

[1]- **سعاد الشرقاوي** :القانون الإداري، دار النهضة العربية، 2009، ص 23

وتأسيسا على هذا الاختلاف و التباين في المواقف وجب أن يكون للقانون الإداري **مفهوم واسع شامل مطلق وآخر ضيق** ، ويقصد بالمفهوم الواسع للقانون الإداري: " *مجموع القواعد القانونية التي تحكم الإدارة العامة سواء كان مصدرها القانون الخاص أو القانون العام بل وحتى إن كان مصدرها القانون الخاص وحده* "[1]. ويترتّب على إعمال هذا المفهوم القول بأنّ القانون الإداري موجود في كل الدول لأنّه لا يتصور وجود دولة دون إدارة عامة.

وعليه نخلص إلى المعادلة التالية في تعريف القانون الإداري بمفهومه الواسع:

أن القانون الإداري بمفهومه الواسع = **القواعد القانونية التي تطبق على الإدارة العامة فقط دون الأفراد (عندما تظهر الإدارة بمظهر السيادة) + القواعد القانونية التي تطبق على الأفراد و الإدارة العامة على حد سواء،عندما لا تظهر هذه الأخيرة بمظهر السيادة و لا تستعمل سلطتها وتبدو كشخص عادي.**

وعليه فإن القانون الإداري بهذا المعنى هو قانون الإدارة العامة الموجود في جميع الدول

المطلب الثاني: المفهوم الضيق.

يقصد بالقانون الإداري بالمفهوم الضيق **مجموعة من القواعد القانونية المتميّزة والمختلفة عن قواعد القانون الخاص والّتي تحكم الإدارة العامة من حيث تنظيمها ونشاطها وما يترتّب على هذا النشاط من منازعات**[2].

[1]- عبد الغنى بسيوني عبد الله، النظرية العامة في القانون الإداري، منشأة المعارف، مصر، 2003،ص17.
[2]- Xavier Braud, Cours De Droit Adminitratif,General,4eme édition, Gualino, Paris , 2020, p 23

ومن هنا نصل إلى أنّ القانون الإداري بالمعنى الضيّق هو **القانون الإداري الحقيقي و الصحيح** الذي نقصده. و ليس مجرّد تسمية لقانون يحكم الإدارة العامة، بل هو قانون و متميّز يحتوي على أحكام خاصة مختلفة عن قواعد القانون الخاص. وهذا المفهوم هو الذي سنعتمد عليه في دراستنا.

وعليه فإن قواعد القانون الإداري تطبق على الإدارة العامة على أساس أنهّا تمثل سلطة عامة، و تدير مرفقا عاما، وتمارس نشاطا متميزا، و تستخدم أموالا عامة، و تهدف إلى تحقيق مصلحة عامة، فان هي فقدت هذا الخصائص وابتعدت عن هذا النشاط (النشاط المتميز) خضعت للقانون الخاص وتتصرف كشخص عادي ولم تعد هناك حاجة لإخضاعها للقانون الإداري وإحاطتها بقواعد متميّزة وبقضاء خاص مستقل، بل تصبح في هذه الحالة تخضع للقانون الخاص، وتعامل معاملة الشخص العادي لأنها لم تستعمل امتيازاتها، فتكون متساوية مع الأفراد وبالتالي تخضع للقانون الخاص.

ومن تم نصل إلى أن القانون الإداري هو "***مجموعة من القواعد القانونية استثنائية غير مألوفة في القانون الخاص و التي تحكم الإدارة العامة من حيث تنظيمها ونشاطها*** ".

و على ضوء ذلك يمكننا أن نستخلص عناصر تعريف القانون الإداري، وهي:

أولا : إن القانون الإداري يتضمن على قواعد قانونية غير مألوفة في القانون الخاص: لأن القانون الخاص جاء ينظم العلاقات المتكافئة سواء بين الأشخاص الطبعيين و الأشخاص المعنويين ، فالإدارة العامة تعامل بنفس المعاملة للأفراد أو الأشخاص المعنوية الخاصة كشركات و المقاولات و التعاونيات...إلخ ، كما جاء ليحمي المصالح الخاصة "العقد شريعة المتعاقدين"، بينما قواعد القانون الإداري هي تحمي المصلحة العامة ، كما أن أموال الإدارة العامة في ظلها تكون مخصصة للمنفعة العامة، بحيث تتمتع بحماية خاصة **كعدم جواز تملكها بالتقادم ولايجوز الحجز عليها و لا تخضع لنفس التصرفات التي تخضع لها الملكية الخاصة، و تحمى بالشريع الجنائي في حالة الإعتداء عليها** ، بالإضافة إلى ذلك فإن قواعد القانون الإداري جاءت لتنظم العلاقات غير متكافئة ، لأن الإدارة العامة تظهر بمظهر السلطة و السيادة، و تتمتع بامتيازات تجعلها تخضع الآخرين(الأفراد ، الأشخاص المعنوية الخاصة)، فالإدارة العامة تستطيع أن تصدر الأوامر بإرادتها المنفردة سواء بالقيام بعمل (مثل فرض الحجر الصحي، إرتداء الأقنعة بسبب انتشار الوباء...إلخ)، أو عدم القيام به

للمصلحة العامة(عدم التنقل ابتداءا من الساعة الثامنة ليلا، عد م ممارسة نشاط بعض الأنشطة التجارية ...الخ) .،كما يمكنها أن تعدل العقود بغير موافقة المتعاقدين الآخرين معها اذا اقتضت المصلحة العامة ذلك بشرط التعويض، بينما لا تعدل عقود الخواص إلا بموافقة الطرفين، و أخيرا فإن الإدارة العامة تتوفر على قرينة السلامة، فكل ما يصدر عنها يعتبر سليما و خاليا من العيوب ، ولا يجوز للخواص مقاومتها ولو شكوا في مشروعيتها، إلا عن طريق اللجوء إلى القضاء الإداري.

ثانيا: أن قواعد القانون الإداري تتعلق بالإدارة العامة : يتحدّد مفهوم الإدارة العامة تبعا لأحد المعيارين : المعيار العضوي أو الهيكلي و المعيار الموضوعي أو الوظيفي.

أ- **المفهوم العضوي** : يهتم بالتكوين الداخلي للإدارة العامة , فيعرف الإدارة العامة بأنها مجموعة من الهيئات و الأجهزة القائمة في إطار السلطة التنفيذية والتي تتولى تنفيذ الأعمال العامة للدولة بدءا من رئيس الدولة والوزير الأول والوزراء والمديرون ورؤساء المصالح إلى أن تنتهي إلى الأعوان، ويشمل المعنى العضوي جميع الهيئات العامة سواء كانت مركزية أو لامركزية أو كانت إقليمية كالولاية أو البلدية أو مرفقية كالمؤسسة.

ب- المعنى الموضوعي: يهتم المفهوم الموضوعي بالجانب الوظيفي للإدارة العامة، فيعرف الإدارة العامة بأنها النشاط أو الوظيفة التي تتولاها الأجهزة الإدارية لإشباع الحاجات العامة و التنفيذ اليومي للقوانين.

وبظهور هذين المفهومين للإدارة العامة فإن هناك سؤال يطرح نفسه بإلحاح على المستوى الفقهي **هل القانون الإداري قانون الإدارة العامة بالمفهوم العضوي أو الوظيفي؟.**[1]

هناك من يرى أن القانون الإداري بصفة عامة هو ذلك القانون الذي ينطبق على الإدارة العامة بمعناها العضوي و الوظيفي، ويؤخذ على هذا التعريف الشمولية والإطلاق أنه أن يبعدنا عن المفهوم الفني للقانون الإداري.

[1]- محمد صغير بعلي، القانون الإداري – التنظيم ا.لإداري –دار العلوم للنشر، عنابة، 2002، ص06

ثالثا: القانون الإداري يحكم الإدارة العامة من حيث تنظيمها: يتكفّل القانون الإداري بتنظيم السلطة الإدارية و تحديد طبيعتها هل هي سلطة مركزية تربط موظفي الأقاليم بتوجيهات وأوامر رؤسائهم الإداريين (تركيز السلطة) أم أنّها سلطة لامركزية ، بحيث تكون سلطة موزعة تباشرها كل هيئة إقليمية أو مرفقية تحت إشراف ورقابة الإدارة المركزية باعتبارها الجهة الوصية.

رابعا : القانون الإداري يحكم الإدارة العامة من حيث نشاطها: و يتجلى نشاط الإدارة العامة في صورتين هما: الضبط الإداري ، و المرفق العام.

و تستعمل **الإدارة العامة** لممارسة نشاطها بهدف تلبية الحاجات العامة **أساليب قانونية** وهي: القرارات الإدارية ، و العقود الإدارية مثل عقود الصفقات العمومية.

كما أن **الإدارة العامة تمتلك وسائل هامة وكبيرة لمزاولة أنشطتها** ، تنحصر **هذه الوسائل** في الوسيلة البشرية (الموظفين) ، و الوسيلة المادية(المال العام)[1].

المبحث الثاني: علاقة القانون بغيره من العلوم وفروع القانون الأخرى.

يعتبر القانون الإداري فرعا من فروع القانون العام وهو بهذه الصفة تربطه علاقة مع كافة الفروع الأخرى للقانون العام كالقانون الدستوري و قانون المالية، و القانون الجنائي، كما تربطه صلة وطيدة بالقانون الخاص لكون أن القانون الإداري قد إستمد قواعده في بداية نشأته من قواعد القانون الخاص

و على ضوء ذلك سنتناول في هذه الدراسة علاقة القانون ببعض فروع القانون الأخرى.

أولا: علاقة القانون الإداري بالقانون الدستوري: يعد الدستور القانون الأعلى و الأساسي في الدولة ، فهو يحدد القواعد والمبادئ العامة لكافة القوانين بما فيهاالقانون الإداري، و يعرف بأنه مجموعة من القواعد القانونية التي تبين نظام الحكم في الدولة ، وتحدد إختصاصات

[1]- محمد صغير بعلي، نفس المرجع، ص8و 9. و راجع أيضا ناصر لباد "الوجيز في القانون الإداري"،دار المجدد للنشر، الطبعة 4،، سطيف، 2010، ص. 15و 16.

بين السلطات ، وتقرر حقوق وحريات الأفراد، والضمانات التي تكفلها.

أما القانون الإداري فإنه يقوم بتطبيق مبادئ بالدستور و المتعلقة بالوظيفة الإدارية للسلطة التنفيذية، أي كيف تنظم أجهزتها ونشاطها وكيف تطبقه من خلال إنشاء المرافق العمومية. وقد تضمن الدستور الجزائري كثيرا من القواعد ذات طبيعة إدارية ، فعلى سبيل المثال كرست المادة 17من دستور 2020، تقسيم الإقليمي للدولة الجزائرية ، بقولها *"الجماعات المحلية للدّولة هي البلدّ ية والولاية..."*، *أما المادة 18 منه فقد بينت أسس التي يعتمد عليها التنظيم الإداري في الجزائر بقولها "* تقوم العلاقات بين الدولة والجماعات المحلية على مبادئ اللامركزية وعدم التركيز".

كما أقرت المادتان 26و 27 من الدستور، عدة مبادئ التي تحكم المرافق العمومية كمبدأ حيادة الإدارة ، و مبدأ ألمساواة أمام المرافق العامة ، و مبدأ إستمرارية [1].

و من خلال هذا الكم الهائل من المواد الواردة في دستور 2020 ذات العلاقة بالمجال الإداري يتبين لنا مدى عمق الصلة بين القانون الإداري و القانون الدستوري .فلا يمكن بحال من الأحوال الفصل بينهما أو حتى محاولة إنكار هذه العلاقة الوطيدة.

ومع اختلاف قواعد و مجال اختصاص كل من القانون الدستوري و القانون الإداري، إلا أنّ العلاقة بينهما تظل قائمة لذلك قيل " ***إنّ روح دراسة كل من القانون الدستوري و القانون الإداري في دولة ما تعتبر واحدة حتى يمكن تشبيه القانون الدستوري بأنه الصوت و القانون الإداري هو الصدى***".

---

[1]- تنص المادة 26 :"***الإدارة في خدمة المواطن.***
يضمن القانون عدم تحيز الإدار

تلزم الإدارة برد معلل في أجل معقول بشأن الطلبات التي تستوجب إصدار قرار إداري.
تتعامل الإدارة بكل حياد مع الجمهور في إطار احترام الشرعية، وأداء الخدمة بدون تماطل "

أماالمادة 27 : **فتقتضي أن** *"تضمن المرافق العمومية لكل مرتفق التساوي في الحصول على الخدمات، وبدون تمييز*

تقوم المرافق العمومية على مبادئ الاستمرارية، والتكيف المستمر، والتغطية المنصفة للتراب الوطني، وعند الاقتضاء، ضمان حد أدنى من الخدمة."

ثانيا: علاقة القانون الإداري بالقانون المدني

مما لا شك فيه أنّ القانون المدني يعتبر من أقدم فروع القانون، وأنّ قواعده تعد بمثابة " **الشريعة العامة** "فيما يحكم روابط وعلاقات الأفراد خاصة في الجانب المالي و في مختلف أوجه التصرف سواء البيع أو الإيجار أو الرهن...الخ.

ويستمد القانون الاداري بعض خواص القانون المدني بل إن كثيرا من قواعد القانون الاداري مستوحاة من القانون المدني، ومن أبرز صور العلاقة أنّ القانون المدني هو من يعلن عن الوجود المدني وعن الشخصية القانونية لأهم الجهات الإدارية كالدولة و الولاية و البلدية و المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري حيث اعترفت المادة 49 [1] بالشخصية الاعتبارية لكل هذه الجهات المذكورة حتى تمكنها من مزاولة نشاطها و القيام بوظيفتها ويتم بموجب هذه الشخصية الاعتبارية الاعتراف لها بذمة مالية مستقلة وبأهلية التعاقد وبأهلية التقاضي و بنائب يعبر عن إرادتها و بموطن وهو ما ذكرته المادة 50 من القانون المدني[2].

و لا يتصور أبدا أن تمكن الجهة الإدارية سواء كانت مركزية أو محلية أو مرفقيه من القيام بوظيفتها و تلبية حاجات الأفراد دون توظيف وإعمال عناصر الشخصية الاعتبارية الواردة في القانون المدني.

إلى جانب ذلك كفل القانون المدني حماية الأموال العامة بموجب المادة 689 منه، فلم تجز التصرف فيها أو حجزها أو تملكها بطريق التقادم وهذا بغرض المحافظة عليها من الزوال، إذ بغير هذه المادة لصار من الممكن الحجز على الممتلكات العامة المستخدمة لأداء النشاط الإداري من قبل

---

[1] - حسب المادة 49 مدني فإنّ الأشخاص **الإعتبارية** هي: "الدولة،الولاية، البلدية، المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، الشركات المدنية والتجارية، الجمعيات والمؤسسات، الوقف، وكل مجموعة من أشخاص أو أموال يمنحها **القانون شخصية** قانونية"

[2] المادة 50 : "*يتمتع الشخص الاعتباري بجميع الحقوق إلا ما كان منها ملازما لصفة الإنسان، و ذلك في الحدود التي يقررها القانون يكون لها خصوصا :*

-ذمة مالية .

-أهلية في الحدود التي يعينها عقد إنشائها أو التي يقررها القانون .

-موطن وهو المكان الذي يوجد فيه مركز إدارتها .

-الشركات التي يكون مركزها الرئيسي في الخارج ولها نشاط في الجزائر يعتبر مركزها، في نظر القانون الداخلي في الجزائر .

-نائب يعبر عن إرادتها .

- حق التقاضي"

القائم بالتنفيذ بما يشل يد الإدارة في تلبية الخدمة العامة وهو ما ينعكس سلبا على المنتفعين من خدمات المرفق العام .وبغير هذه المادة (689) من القانون المدني لصار جائزا التصرف في الأموال العامة بما يؤدي في النهاية إلى ضعف الوسائل المسخرة للإدارة لتلبية الخدمة العامة.

و مهما يكن من الأمر، فإن القانون المدني يتضمن على العديد من الأحكام ذات صلة مع القانون الإداري، إلا أن ذلك لا يعني أنهما متشابهان، إذ أن أبرز ميزة للقانون المدني أنه قانون المساواة و التوازن فهو ينظر لأطراف العلاقة القانونية نظرة واحدة و لا يفاضل بين مصلحة وأخرى ، أو أن يزود متعاقد بسلطة حيال المتعاقد الآخر.

أمّا في مجال القانون الإداري فان العلاقة أو المراكز القانونية ينظر إليها بشكل مختلف تماما عما هو سائد في القانون المدني. فالإدارة باعتبارها طرفا في علاقة ما تحظى بمركز متميز و تمارس بموجبه جملة من السلطات تجاه الأفراد فهي تصدر القرارات الإدارية بإرادتها المنفردة ودون مشاركة الأفراد المعنيين بالقرار، بل وحتى دون رضاهم، ومع ذلك يلزم هؤلاء بتنفيذ هذا القرار و لا يجوز لهم التصدي تجاهه وإلا خضعوا للعقوبة الّتي حددها القانون[1]

ثالثا: علاقة القانون الإداري بالقانون الجنائي.

يتضمن القانون الجنائي على العديد من الأحكام ذات علاقة مع القانون الإداري ، فالقواعد الجزائية أيا كانت منظومتها القانونية متى تعلقت بمجال الإدارة العامة فهي مسخرة لحماية الموظف من الغير، وحمايته من نفسه، حتى لا يقبل على ارتكاب أفعالا جزائية مستغلا في ذلك صفته الوظيفية. كما أنّ هذه القواعد الجزائية تحمي أموال الإدارة وممتلكاتها من كل فعل أو سلوك يؤدي إلى اختلاسها أو تبديدها أو نقل الانتفاع بها إلى الغير من غير مبرر أو مسوغ من القانون، لذلك ظهرت تسمية أخرى لفرع جديد من القانون هو القانون الجنائي الإداري.

المبحث الثالث: خصائص القانون الاداري

يتميز القانون الإداري عن القوانين الأخرى بثلاثة خصائص رئيسية وهي .

[1]-راجع ناصر لباد ،نفس المرجع ، ص 17

المطلب الأول: القانون الإداري قانون حديث النشأة

ظهر القانون الإداري في منتصف القرن 19 ، و على هذا الأساس يتميز بأنه حديث النشأة بالمقارنة مع القانون المدني الذي يعود للعهد الروماني ، و كذلك الحضارات القديمة الأخرى كالحضارة البابلية ،أو المصرية ...إلخ.

ومن ناحية أخرى فقد نشأة القانون الإداري في فرنسا ، حيث ظهر للوجود على يد محكمة التنازع ومجلس الدولة الفرنسيين ابتداءا من سنة 1872 ، وهي المرحلة التي أعترف فيها لمجلس الدولة بالسلطة التقريرية ولم يعد جهة رأي واقتراح. ومعنى ذلك أنّه قبل 1872 لا يمكن الحديث في علم القانون عن فرع اسمه القانون الإداري بالمعنى الفني كمجموعة قواعد استثنائية غير مألوفة في مجال القانون الخاص تحكم نشاط الإدارة و تنظيمها ومنازعاتها.

إنّ نشأة هذا القانون بالذات ارتبطت بالظروف السياسية التي مرت بها فرنسا. وهذا أمر طبيعي لأن القانون الإداري يحكم السلطة التنفيذية في تنظيمها و عملها وعلاقاتها و منازعاتها.

المطلب الثاني: القانون الإداري قانون قضائي

يتميز القانون الإداري بأن معظم نظرياته ومبادئه الرئيسية لم يرد بها نص تشريعي بل ولدت في حضن القضاء ، حيث أجمعت مختلف الدراسات أنّ القضاء خاصة الفرنسي ممثلا في مجلس الدولة لعب دورا بارزا في إظهار القانون الإداري إلى حيز الوجود، بحيث أنه منذ أن خولت له صلاحية الفصل في المنازعة الإدارية أي في سنة 1872 استطاع المجلس أن يرسي شيئا فشيئا قواعد قانونية من العدم، وعرف من خلالها كيف يوازن بين المصلحة العامة أي حقوق الإدارة و سلطتها من جهة، وحقوق الأفراد من جهة أخرى. وهذه القواعد أصطلح عليها فيما بعد بالقانون الإداري[1].

المطلب الثالث: القانون الاداري قانون غير مقنن

التقنين هو جمع القواعد التي تحكم مجالا من مجالات النشاط الانساني في كل جوانبه أو معظمها في نص واحد مثل القانون المدني الذي يجمع القواعد المدنية ، أو القانون التجاري أو البحري.

---

[1]- Xavier Braud, op cite, p 25. و راجع أيضا د. عوابدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995، ص 19.

أما القانون الإداري فلم تصدر بشأنه أي مدونة خاصة وذلك نظرا لحداثته وتطوره المستمر والتحولات التي يعرفها دوره في المجتمع ، وتدخل الإدارة في جميع المجالات (الإقتصاد، الصحة، التعليم ، الأمن ، العدالة ، التجارة ...إلخ).

لذلك يكون من العسير محاولة حصر وجمع مختلف القواعد الّتي تنظم شتى صور النشاط الإداري بمجالاته المختلفة. من أجل ذلك ذهب الدكتور سليمان محمد الطماوي إلى القول: "***إنّه لو قدر لهذا القانون أن يقنن لأصبح أكثر القوانين عرضة للتغيير و التبديل***"

وعلى هذا الأساس فإن القانون الإداري مجسد في نصوص متفرقة كالقانون الصحة ، قانون البلدية ، قانون الولاية، المرسوم المتعلق بالصفقات العمومية ، القوانين المتعلقة بالتهيئة والتعمير...إلخ ، وليس في نص واحد.

و ننتهي من هذه الدراسة أن القانون الإداري ليس مجموعا في وثيقة و مدونة وحدة ، و إنما يتضمن على نصوص و تشريعات قانونية متفرقة ، وعلى هذا الأساس يوصف القانون الإداري ، **بأنه غير مقنن**، أي أنه ليس مجموعا في نص واحد ، بل هو مكتوب في وثائق متعددة ومتنوعة تتضمن على نصوص متفرقة ، تشكل في مجموعها "القانون الإداري" ومن بين هذه النصوص التي تندرج ضمن القانون الإداري، قانون البلدية ، قانون الولاية ، قانون الصحة ، نظام الصفقات العمومية ...الخ.

المطلب الرابع :القانون الإداري يتسم بالمرونة و التطور:

هناك عدة عوامل ساهمت بأن يتميز القانون الإداري بالمرونة و التطور، لعل من أبرز ها هو اتساع نشاط و وظائف الدولة ، فبعد الحرب العالمية الأولى و الأزمة الإقتصادية العالمية لسنة 1929، أصبحت الدولة تتدخل في شتى المجالات (الإجتماعية ، إقتصادية ،علمية ، ثقافية ....الخ)، بعدما كانت سابقا يقتصر دورها على بعض النشاطات الضرورية وهي الأمن ، الصحة، و العدالة.

إن هذا التطور الهائل في وظائف الدولة انعكس إيجابيا على أداء الإدارة العامة كمًا و كيفًا.

فمن حيث الكم ، فقد تعددت الهيئات و المرافق العمومية بسبب تدخلها في مختلف المجالات . **أما من حيث الكيف**، فيتجسد من خلال تدخل الإدارة العامة في مجالات عديدة .

ومن الناحية أخرى فإنه يلاحظ أن القانون الإداري يهتم بتنظيم نشاط الإدارة العامة التي تهدف من خلاله تلبية و**إشباع الحاجات العامة للجمهور** ، والتي تتطور بإستمرار، فمثلا لم تعد حاجيات المجتمع الجزائري تقتصر فقط على الحاجيات الضرورية و المعروفة كالتعليم و الصحة و الأمن و النقل...إلخ ، بل ظهرت الحاجات جديدة في الوقت الراهن كتوفير الخدمات الأنترانت ، وحق الموطن في البيئة النظيفة ، وتقديم الخدمات للمواطن عن طريق الرقمنة...الخ.

المبحث الرابع: نشأت القانون الإداري في فرنسا

أجمعت مختلف الدراسات أنّ القانون الإداري ظهر في فرنسا وهو مرتبط بتاريخها، ونظام الحكم فيها، غير أن القانون الإداري لم يتبلور دفعة واحدة ، بل خضع تطور ه عبر مراحل التالية:

أولا – مرحلة ما قبل الثورة الفرنسية: كانت سلطات الحكم قبل الثورة الفرنسية مركزة في يد الملك حيث ساد نظام الملكية المطلقة ، ولم تكن سلطة الملك تخضع للقانون أو الرقابة أمام القضاء .

وفي هذه الفترة كانت توجد محاكم قضائية تدعى البرلمانات Parlements أنشئت لتكون ممثلة للملك في وظائفه القضائية ، وقد كانت البرلمانات تمارس سيطرة رجعية على الإدارة وتتدخل في شؤونها وتعارض وتعرقل كل حركة إصلاحية، كما كانت أحكامها التي تصدر بإسم جلالة الملك غير عادلة ، وهو ما جعلها تكتسب سمعة سيئة في المجتمع الفرنسي في تلك الفترة.

ثانيا– مرحلة الإدارة القاضية أو الوزير القاضي: **Administration Juge**

بعد نجاح الثورة الفرنسية في سنة 1789 رأت السلطة المنبثقة عنها أن المحاكم العادية قد تعرقل الإصلاحات التي تعتزم الإدارة القيام بها وتحد من فعاليتها كما كان في سابق في زمن البرلمانات.

و على هذا الأساس كان الانشغال الكبير الذي راود السلطة الفرنسية آنذاك هو محاولة إيجاد صيغة وطريقة لإبعاد منازعات الإدارة عن ولاية واختصاص المحاكم العادية[1].

و بسبب السمعة السيئة لقضاء البرلمانات التعسفية خلال مرحلة قبل الثورة ، قررت السلطة المنبثقة عن الثورة إصدار قانون 16-24 أغسطس 1790، الذي أقرت من خلاله مبدأ إستقلالية العمل الإداري عن القضاء، حيث نص هذا القانون على أن الوظائف القضائية تبقى دائما مستقلة عن الوظائف الإدارية و على القضاة وإلا كانوا مرتكبين لجريمة الخيانة العظمى ألا يتعرّضوا بأيّ وسيلة من الوسائل لأعمال الهيئات الإدارية"

و تطبيقا لهذا القانون فانّ المنازعات الإدارية التي تكون الإدارة المركزية طرفا فيها فإنها تحال مباشرة على الملك. أمّا المنازعات التي تكون الإدارة المحلية طرفا فيها فقد اختصّ بها حكام الأقاليم **و عليه أصبحت جميع المنازعات الإدارية تحال إلى الإدارة وليس إلى القضاء**. لذلك سميت هذه المرحلة بمرحلة الإدارة القاضية.

غير أن التوجه الذي أقرته السلطة المنبثقة عن الثورة ترتب عنه كثير من المساوئ ، بحيث أصبحت الإدارة هي الخصم و الحكم في نفس الوقت ، وهذا كان له تأثير كبير على صدقية و عدالة أحكامها.لأن أحكمها كانت دائما تخدم مصالح الإدارة نفسها و لم تك بتاتا تنصف المواطنين.

ثالثا- مرحلة القضاء المقيّد أو المحجوز.Justice retenu-

بصدور دستور السنة الثامنة في عهد نابوليون بونابرت عرفت فرنسا تحولا جذريا في مجال منازعات الإدارة إذ نصت المادة 52 منه على إحداث مجلس الدولة كما تمّ إنشاء مجالس المحافظات. ولقد أرجع العديد من الباحثين أن سبب إنشاء المجلس الدولة إلى تزايد الشكاوى المرفوعة ضد الإدارة الفرنسية آنذاك، و كثرت التظلمات ضد الإدارة ،حيث تم إحداث مجلس الدولة في 12 ديسمبر 1797 في عهد نابليون بونابرت وضعت اللبنة الأولى للقضاء الإداري الفرنسي غير أن اختصاص المجلس الدولة كان محدودا ، لأنه كان ذو طبيعة استشارية يتطلب تصديق مصادقة السلطة الإدارية المتمثلة

[1]- Xavier Braud, op cite, p 24

في القنصل.

وهكذا كان عمل المجلس يقتصر على فحص المنازعات الإدارية وإعداد مشروعات الأحكام , فلم يكن يملك سلطة الفصل وإصدار الأحكام , ولذا سمى قضاؤه في هذه المرحلة بـ" القضاء المقيد" أو المحجوز Justice Retenue ، وقد استمرت هذه المرحلة إلى غاية عام 1872 حيث أصبح قضاؤه مفوضاً .

رابعا– مرحلة القضاء المفوض Justice délégúee

بصدور القانون المؤرخ في 24 ماي 1872 تم الاعتراف لمجلس الدولة بصلاحية الفصل في المنازعات الإدارية دون حاجة إلى مصادقة السلطة الإدارية على قراراته. ولم تعد الأحكام تصدر باسم الملك بل باسم الشعب الفرنسي. ومنذ ذلك التاريخ أصبح مجلس الدولة جهة قضائية عليا بأتم معنى الكلمة حيث تم الفصل بين القضاء الإداري و القضاء العادي. و تجنبا لأي تنازع في مجال الاختصاص قد يثور بين القضاء الاداري و القضاء العادي تم إنشاء محكمة تنازع تتولى الفصل في المنازعات بشأن الاختصاص الذي قد يحدث بين القضاء العادي و القضاء الإداري.

ومنذ تاريخ 1872، أصبح مجلس الدولة الفرنسي يملك اختصاص البت نهائياً في المنازعات الإدارية دون تدخل أية جهة أخرى ، ولذلك سميت هذه المرحلة بالقضاء البات أو المفوض.

الفصل الثاني: الشخصية المعنوية: تكتسي فكرة الشخصية المعنوية أهمية بالغة في القانون الإداري ليس فقط من حيث كونها كأحد أطراف العلاقة التي تخضع لقواعد القانون الإداري، ولكن أيضا كونها تبدو كوسيلة لتنظيم الإداري.

و على ضوء ذلك سنتعرض أولا إلى تعريفها ، ثم نتطرق ثانيا إلى صورها وأشكالها ، أخيرا نبرز موقف الفقه منها.

المبحث الأول: تعريف الشخصية المعنوية:

الشخص المعنوي هو مجموعة من الأشخاص(أفراد) أو مجموعة أموال (أشياء) أو مجموعة من الأشخاص و الأموال ، يضفي عليهم القانون صفة الشخص المعنوي أو الاعتباري، و له ذمة مالية مستقلة، و ينشأ لغرض معين [1].

و يترتب على منح الشخصية المعنوية أو القانونية عدة خصائص ومميزاتحصرتها المادة 50 من القانون المدني الجزائري في مايلي:

- **الذمة المالية المستقلة** :فالاعتراف بهذه الذمة هي التي من وراء خلق الشخصية المعنوية وتعني انفراد الشخصية المعنوية بذمة مالية تخالف ذمة المكونين لها أو ممثلين عنها الذين يتصرفون باسمها (كرئيس الدولة الذي يمثل الدولة ، الوالي الذي يمثل الولاية ، مدير الشركة الذي يمثل الشركة ...الخ)
و الذمة المالية ، بصفة عامة يقصد بها" ما لشخص من حقوق مالية وما عليه من واجبات مالية " أي وهي مجموع من الحقوق المالية المختلفة والواجبات والالتزامات المالية المفروضة عليها.

- **الاهلية القانونية** : وهي إمكانية التصرف في الحدود التي يعينها سند إنشاءه أو القانون

[1]-ناصر لباد، نفس المرجع ، ص 81

- **أهلية التقاضي** : امكانية الشخص المعنوي رفع الدعوى قضائية دفاعا عن مصالحه وطلبا لحقوقه كما أن للغير أن يقاضيه طلبا لحقوقهم عليه
- **موطن مستقل** : هذا الموطن ضروري في المعاملات القانونية
- **نائب يعبر عن إرادته** : فلا بد أن يكون للشخص المعنوي نائبا يعبر عن إرادته ويمثله أمام القانون

و الشخص المعنوي يتحمل مسؤولية جميع تصرفاته سواء كانت مدنية أو جنائية أو إدارية وقد تواجه عقوبة الحل نتيجة قيامها بأعمال غير شرعية.

المبحث الثاني :أشكال الأشخاص المعنوية:

تتنوع الأشخاص المعنوية حسب تقسيم القانون لها ، بفروعه أي القانون العام والقانون الخاص.

1-الأشخاص المعنوية الخاصة:

هي التي تتبع القانون الخاص ، وتخضع لأحكامه و لإختصاص المحاكم العادية ، هذا النوع نجده ضمن جماعات الاشخاص مثل النقابات و الجمعيات ...الخ. وجماعات المال مثل البورصة ، شركة المساهمة ...الخ .

و الملاحظ أن هذا النوع من الأشخاص المعنوية لا يتمتع بامتيازات السلطة العمومية ، و يخضع لقواعد القانون الخاص.

2-الأشخاص المعنوية العامة

تشكل الأشخاص المعنوية العامة صنفا من أشخاص القانون الإداري وتتميز بكونها تتوفر على امتيازات السلطة العمومية وتخضع للالتزامات التي تخضع لها هذه الاخيرة ، وهي تنقسم إلى نوعين الأشخاص الإقليمية والأشخاص المرفقية المصلحية.

المبحث الثالث: طبيعة الشخصية المعنوية

اختلف الفقهاء حول طبيعة الشخصية المعنوية ، فبينما يذهب جانب من الفقه إلى اعتبار الشخص المعنوي مجرد واقعة وهؤلاء أصحاب نظرية الحقيقة، ويذهب البعض الآخر إلى اعتبار الشخص المعنوي مجرد افتراض ومجاز قانوني أخيرا ينكر الفريق الثالث من الفقه وجود شخصية معنوية على الاطلاق.[1]

وعلى ضوء هذه النظريات الثلاث المتعلقة بالشخصية المعنوية ، يمكن أن ندرس طبيعة الشخصية المعنوية من خلال فكرتين أساسيتين هما:

المطلب الأول: المذاهب المنكرة لفكرة الشخص الاعتباري:

ويتصدر كل من الفقيهان الفرنسيان **دوجى** و جيز هذا الإتجاه ، الذي يرى في الشخصية المعنوية أنها مجرد افتراض لا جدوى منه لأنها لا تملك إرادة حقيقية ، فإرادة الدولة تتكون من إرادات الحكام لا غير وعليه فلا وجود ولا أثر للشخصية المعنوية إلا بالنسبة لغيرها من الهيئات والجماعات ، ولهذا يقول الفقيه جيز متهكما " ***لم يسبق لي أن تناولت الغذاء مع شخص معنوي*** ".

إن هذه النظرية غير مقبولة بالنظر إلى النتائج التي المتوصل إليها لأننا نتعامل يوميا مع الأشخاص المعنوية وهي حقيقة لا يمكن انكارها ، وعلى هذا الأساس غالبية الفقه هذه النظرية لصالح النظريات المؤيدة لوجود الشخص المعنوي .

كما يذهب إلى نفس الاتجاه النظرية الماركسية التي ترى بأن الدولة كأداة في يد الطبقة البرجوازية لسيطرة على وسائل الإنتاج، وعلى هذا الأساس فإن الشخص المعنوي هو وسيلة يستعملها الأغنياء للسيطرة على ثروات البلاد من خلال فرض الرسوم و الضرائب و غيرها من الموارد المالية .

ولهذا يدعو الفكر الماركسي إلى ضرورة أن تتثورة الطبقة الكادحة على الطبقة البرجوازية .

وهذا يعني زوال الشخص المعنوي (الدولة)، و العودة حسب اعتقادهم إلى مرحلة المشاعة ، وهي المرحلة التي يكون فيها كل الثروات و الموارد المالية ، وجميع الحقوق يشترك فيها الجميع دون استثناء.

[1]- عشي علاء الدين، مدخل القانون الإداري، دار الهدى، الجزائر،2012، ص 41.

المطلب الثاني : المذاهب المؤيد لفكرة الشخص الاعتباري:

يرى أنصار هذا الاتجاه بأن الشخص المعنوي موجود فعلا، فنحن نحس به ونتعامل معه ويوميا ، وإن لم يكن مجسما .

ويقدم أنصار هذا الإتجاه بعض الحجج منها دوام الشخص المعنوي رغم زوال من يمثله ، فالأشخاص الممثلين للشخص المعنوي يتعاقبون دون أن يزول الشخص المعنوي ، فدولة تبقى رغم زوال الحكام ، و الولاية تظل قائمة رغم تعاقب الولاة الممثلين لها ...الخ.

أما الحجة الثانية فتكمن في أن أموال الشخص المعنوي مستقلة عن أموال من يمثله ، فلا يجوز لكل من ينوب عن الشخص المعنوي أن يتصرف في مال هذا الأخير لحسابه الخاص و الشخصي ، وهذا ما يقصدبه بأن للشخص المعنوي ذمة مالية مستقلة [1].

[1]- ناصر لباد ، مفس المرجع ، ص 84و 85

الفصل الخامس : التنظيم الإداري

يقصد بالتنظيم الإداري ، ذلك التنظيم الذي يهتم بتحديد طرق توزيع الوظائف الإدارية المسندة إلى الإدارة العامة(السلطة التنفيذية) سواء على أساس الجغرافي أو حسب طبيعة النشاط(المركزية أو اللامركزية المرفقية أو الإقليمية) ، كما يهتم أيضا بتحديد طرق تسيير المرافق العمومية.

أما التنظيم السياسي فهو يتناول شكل الدولة (أي ما إذا كانت دولة موحدة أم مركبة)

ويعتمد التنظيم الإداري في الجزائر على الأسلوب المركزي و الأسلوب اللامركزي.

المبحث الأول: المركزية الإدارية:

يقتضي هذا الأسلوب جمع كافة السلطات في يد جهة مركزية مقرها في العاصمة، (رئاسة الجمهورية ، الوزارة الأولى ، الوزرات، المجلس الأعلى للغة العربية ...الخ)، بهدف تلبية مصالح الأفراد و تقديم الخدمات للمواطنين على المستوى الوطني.

فالمركزية إذا هي أسلوب من أساليب تنظيم الإدارة ترمي إلى احتكار الوظيفة الإدارية بيد الحكومة . بمعنى أن تقتصر على ممثلي الحكومة المركزية في العاصمة أي الوزراء الذين يبثون في القضايا الإدارية دون مشاركة أي أطراف أخرى ويعتمدون على أعوان سواء في العاصمة أو الإقليم.[1]

تقوم المركزية الإدارية على ثلاثة عناصر رئيسية، كما تتخذ شكلين أو صورتين ، ولها ايجابيات وسلبيات.

المطلب الأول: عناصر المركزية الإدارية

يعتمد تركيز السلطة الإدارية على ثلاثة عناصر أساسية و هي الإدارة المركزية ، والتبعية الهرمية، و السلطة الرئاسية.

[1]- د. بوضياف عمار، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص 13

أولا: تركيز السلطة بين أيدي الإدارة المركزية: ويعنى إشراف العاملون التابعون للسلطة المركزية على جميع المرافق والهيئات الادارية، و لا مكان للمجالس الإقليمية المنتخبة أو الهيئات المرفقية المستقلة في عملية الاشراف على المرافق العمومية ، فالوزير هو الذي يصدر القرار، ويتكلف الموظفون المحليون بتنفيذه. ،فكل السلطات في يد جهة المركزية.

ثانيا: التبعية الهرمية: هي من لوازم المركزية الإدارية ، وهى خضوع الموظف الأقل درجة للموظف الأعلى درجة إلى أن يصل إلى الوزير الذي يخضع له الجميع في وزارته وليس للمرؤوس حق الاعتراض على أوامر رئيسه.

ثالثا: السلطة الرئاسية: وهي جوهر النظام الاداري المركزي ، حيث يخضع الموظفون لسلم إداري يترأسه الوزير الذي يعتبر الرئيس التسلسلي للموظفين العاملين بوزارته وهى تخول للرئيس تعيين الموظفين التابعين له وتحديد مهامهم واختصاصاتهم ونقلهم من مصلحة الى اخرى حسب متطلبات العمل وتوقيع الجزاء التأديبي في حق الموظف وعلى المرؤوس دانما واجب الطاعة والتنفيذ ويمارس الرئيس رقابة سابقة ولاحقة على المرؤوسين ، والرقابة السابقة هي الاوامر الفردية لفرد بعينه أو الجماعية التي يوجهها للموظفين وتسمى بالتعليمات المصلحية أو الدوريات ، ورقابة لاحقة وهى سلطات التعقيب على تصرفات المرؤوس أن يقرها أو يعدلها أو يلغيها أو يستبدلها وله أن يفوض بعض صلاحياته للمرؤوسين وتمارس هذه السلطة دون نص صريح.

بتعبير آخر أن أن السلطة الرئاسية، هي تلك السلطة الإدارية التي يملكها الرئيس الإداري اتجاه المرؤوس و التي بمقتضاها يأمر الرئيس و ينهى و يفرض عقوبات تأديبية على المرؤوس، بينما يكتفي هذا الأخير بالامتثال للأوامره و طاعته.

المطلب الثاني: صور المركزية الإدارية

تتخذ المركزية الإدارية عدة صور و أشكال و هي:

اولا : التركيز الاداري أو المركزية المطلقة أو المركزية المتوحشة

يمثل هذا الأسلوب أقصى صورة للمركزية ، وقد ظهر كأول أسلوب في التنظيم الإداري ، حيث عرف منذ القديم لدى الحضارات كالبابلية ، الفرعونية ، الرومانية ....الخ. و يقتضي هذا الأسلوب تركيز و جمع وحصر كل السلطات في يدجهة واحدة مقرها العاصمة..

ثانيا: عدم التركيز الاداري أو المركزية النسبية

يمثل الصورة الثانية للمركزية ، وقد ظخر نتيجة عيوب المركزية المطلقة ، و يقتضي هذا الأسلوب انشاء وحدات و هيئات عبر مختلف أنحاء الإقليم ، دون أن تمنح لها الشخصية المعنوية وتبقى تحت سلطة الإدارة المركزية .

و على هذا الأساس فإن هذه الهيئات لاتكون لديها القدرة على التصرف و تبقى تابعة للإدارة المركزية[1].

المطلب الثالث: تقدير نظام المركزية الإدارية

أضفى الأسلوب المركزي عدة إيجابيات على التنظيم الإداري في الدولة ، غير أن التطبيقات العملية أثبتت عن وجود بعض النقائص على تنظيم الإدارة ، وعلى ضوء ذلك سنبرز إيجابيات و عيوب هذا الأسلوب.

أولا : مزايا المركزية الادارية: للمركزية الإدارية عدة مزايا و إيجابيات ، وهي:

1- - تكرس وحدة الدولة تقويها في بداية نشأتها وفرض هيبتها في جميع أنحاء البلاد واحترام سلطتها العامة

2 – التساوي و العدل في توزيع الخدمات على أنحاء البلاد بفضل التنظيم الموحد في الإشراف على المرافق

[1]- د. بوضياف عمار، المرجع السابق ، ص25

3 – تجانس النظم الادارية في الدولة لصدورها من سلطة مركزية إدارية واحدة

4– التقليل من النفقات العمومية و ترشيدها

5 – القدرة في إنجاز مشاريع كبرى تعجز عنها الهيئات اللامركزية ذات القدرات المحدودة

ثانيا: عيوب المركزية الادارية: تتمثل عيوب و نقائص المركزية الإدارية فيما يلي:

1–لتشدد والمبالغة في تطبيق النظام الاداري

1–البطء والروتين الاداري في أداء مصالح المواطنين والخدمات
2–الجاهل بالحاجات المحلية[1]

4– انعدام المشاركة الشعبية في التسيير المحلي بأسلوب مخالف للديمقراطية التشاركية

المبحث الثاني: اللامركزية الادارية

يقتضي هذا الأسلوب انشاء وحدات وهيئات إقليمية أو مرفقية، تمنح لها بموجب القانون الشخصية المعنوية ، وذمة مالية مستقلة .، بهدف تلبية المصالح المواطن المحلية، و على هذا الأساس يعتمد هذا الأسلوب على توزيع مهام الوظيفة الادارية في الدولة بين الحكومة المركزية في العاصمة والهيئات الاخرى المحلية مع التمتع هذه الأخيرة بنوع من الاستقلال في اتخاذ القرار لكن تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية[2].

المطلب الثاني: صور اللامركزية الإدارية

تتخد اللامركزية الإدارية صورتين أساسيتين ، هما: اللامركزية الإقليمية واللامركزية المصلحية أو المرفقية

[1]-ناصر لباد، نفس المرجع ، ص91
[2]- عشي علاء الدين، مرجع سابق، ص .56

أولا – اللامركزية الأقليمية: هي أقدم في نشأتها من اللامركزية المرفقية لأنها نشأت أول مرة على مستوى الإقليم وليس على مستوى العاصمة ، وتعني الاستقلال الاداري والمالي وتحقيق المصلحة العامة على المستوى المحلي لجزء من التراب الوطني لكونه أدرى بمصالح الاقاليم من الحكومة المركزية، لكن كل هذا يتم تحت إشراف الحكومة المركزية ورقابتها.

ثانيا– اللامركزية المرفقية: هو أسلوب في التنظيم الإداري الذي لا علاقة له بالتقسيم الاداري الاقليمي ، بل تكون على مستوى مرفق ممتد على المستوى الوطنى . كالجامعة و المستشفى،

المطلب الثالث : تقدير اللامركزية

ببنت التجربة العملية أن أسلوب المركزية الإدارية ايجابيات و عيوب ، وهي:

أولا: مزايا اللامركزية الادارية: للامركزية الإدارية عدة مزايا ، وهي:

–تخفيف العبء الاداري الملقى على كاهل السلطة المركزية

–ازدياد فرص المشاركة الديمقراطية للمواطنين عن طريق الانتخابات واختيار السكان لممثليهم المحليين

–العدالة في توزيع الضرائب وحسن توزيع المداخيل على الأقاليم تبعا للحاجيات وليس تبعا لمقدار الضرائب المحصلة منها

–التقليل من الروتين في التسيير الاداري المركزي والبطء وتسريع وثيرة اتخاذ القرار

–المعرفة وةالإحاطة الجيدة بمشاكل المحلية

– المساهمة في نشر الحس و الوعي المواطن اتجاه القضايا المحلية

ثانيا: عيوب اللامركزية الادارية: للأسلوب ا للامركزية الإدارية عيوب و نقائص وهي:

–إسناد مهمات التدبير و التسيير لأشخاص أقل خبرة ، و كفاءة بالنظر أن طريقة توليهم للمناصب تعتمد على الإنتخاب الذي عادة ما تتغلب فيه النزعة السياسية في عملية التصويت على المترشحين.

–اللامركزية قد تمس وحدة الدولة، فقد قد اساس القبلية والطائفية و الجهوية.

–تغليب المصالح الجهوية على حساب المصالح الوطنية ، وبالتالي قد تؤدي إلى تفتيت المجهودات الوطنية

– تؤدي إلى عدم التوزيع العادل للثروات الوطنية ،و إلى التبذير المال العام.

ورغم هذه العيوب تبقى اللامركزية الادارية قاعدة لتدبير الشأن المحلي وخيار استراتيجي ولا يمكن أن توجد بدون تعايش مع المركزية ، فالسلطات المركزية تمارس الاختصاصات في ظل اللامركزية الادارية وهذه الممارسة شرط أساسي في وجود اللامركزية الادارية إقليمية كانت أم مرفقية[1].

[1]- ناصر لباد ، نفس المرجع ، ص 94

السداسي الثاني لمقياس المدخل

إلى القانون الإداري

~

الفصل السادس : وظائف الإدارة العمومية

تتخذ وظائف الإدارة العامة في العصر الحديث شكلان أساسيين هما: وظيفة الضبط الإداري و التي تهدف الإدارة من خلالها إلى حماية النظام العام ، وذلك عندما تقوما بإلزام المواطنين بالقيام بعمل معين أو الإمتناع عنه (المبحث الأول الضبط الإداري).

أما الوظيفة الثانية فهي تتمثل في تقديم خدمات للمواطنين و تلبية حاجتهم عن طريق المرافق العمومية (المبحث الثاني المرفق العام).

المبحث الأول :الضبط الإداري أو البوليس الإداري(La Police Administrative)

يكتسي الضبط الإداري أهمية بالغة بوصفه يتدخل في مفاصل حياة المجتمع وحريات الأفراد ، بل يعد من أهم الأدوات التي تستخدمها الدولة لتنظيم المجتمع من خلال حماية النظام العام .

ولتوضيح وظيفة الضبط الإداري ، سنتناول مفهومه (الفرع الأول)، ثم سنتطرق ثانيا إلى أهدافه (الفرع الثاني) ، و أخيرا سنحدد ثانيا الجهات التي تتمتع بسلطة الضبط الإداري ، وكذا القيود المفروضة عليه (الفرع الثالث).

المطلب الأول : مفهوم الضبط الإداري:

لتحديد مفهوم الضبط الإداري ، سنتطرق أولا إلى تعريفه ، ثم ثانيا سنتعرف إلى الأشكال و الصور التي يتخذه الضبط الاداري ، وأخيرا سنتعرض إلى دراسة بعض الأنظمة القانونية المشابهة له.

أولا- تعريف الضبط الإداري: نتطرق أولا للتعريف اللغوي ، ثم ندرس ثانيا تعريف الإصطلاحي:

1- التعريف اللغوي للضبط الاداري: كلمة ضبط في اللغة العربية فهي مشتقة من فعل ضبط وضبطه ضبطا، فهو لغة يعني الإحكام والإتقان وإصلاح الخلل والتصحيح.

ويقال أيضا ضبط الشيء حفظه بالحزم، ورجل ضابط إي حازم ، كما يعني أيضا دقة التحديد فيقال ضبط الأمر يعني انه حدد على وجه الدقة،،ويقال كذلك ضبط البلاد وغيرها أي قام بأمرها قياما ليس فيه نقص ، وضبط الكتاب نحوه أي أصلح خلله أو صححه وشكله ، وضبط المتهم أي قبض عليه.

2- التعريف الإصطلاحي للضبط الاداري: لم تتعرض بعض التشريعات في بعض الدول إلى تعريف الضبط الإداري ,وإنما اكتفت بتحديد أغراضه ، وهكذا فإن الدستور الجزائري تعرض لبعض التدابير التي يتخذ رئيس الجمهورية ، أما التشريع العادي فلم يعطي تعريفا للضبط الإداري . فنجد قانون الولاية يتحدث فقط عن سلطة الوالي في اتخاذ تدابير الضبط ونفس الشيء بالنسبة لصلاحية رئيس البلدية المنصوص عليها في قانون البلدية[1] .

وعلى خلاف التشريع، فإن الفقه تعرض لتعريف الضبط الإداري من خلال معيارين هما:

- المعيار العضوي: وفقا لهذا المعيار يعرف الضبط الإداري على انه مجموعة الأجهزة والهيئات التي تتولى القيام بالتصرفات التي تهدف إلى المحافظة على النظام العام وهو مجموع الأشخاص العاملين آو المكلفين بتنفيذ الأنظمة وحفظ النظام.

- **المعيار الموضوعي:** يرى أنصار هذا المعيار بأن الضبط الإداري هو مجموعة من الإجراءات والتدابير التي تقوم بها الهيئات العامة حفاظا على النظام العام .

[1]- اسماعيل جابو ربي، الضبط الإداري في مجال المحافظة على الأمن العام في الظروف الإستثنائية،- دراسة مقارنة في النظام الإسلامي و النظام القانوني الجزائري-، أطروحة الدكتوراه، جامعة الأمير عبد القدر للعلوم الإسلامية ،2017-2018، ص5،6

ولكن كلا المعيارين يصف جانبا من الضبط الإداري فالأول يتعرض إلى الهيئات والأشخاص الذين لا يمكنهم العمل دون إجراءات أو قوانين تحدد عملهم والثاني يتحدث عن الإجراءات والتدابير التي لا يمكن أن تنفذ بدورها دون وجود أشخاص معينين .ولهذا يعتبر كلا التعريفين قاصرا، مما أدى إلى إعتماد معيار توفيقي بينهما، ولذلك عرف بعض الفقهاء على غرار الأستاذ أندري ديلوبادر (ANDRE.DE LAUBADERE)الضبط الإداري بأنه " ***شكل من أشكال تدخل السلطات الإدارية يتضمن فرض حدود على حريات الأفراد بغرض ضمان حماية النظام العام***" [1].

ثانيا- أنوع وأشكال الضبط الإداري:

ميزة القانون و الفقه بين نوعين من الضبط الإداري هما: الضبط الإداري العام والضبط الإداري الخاص.

1-الضبط الإداري العام: فيقصد به مجموعة من الاختصاصات الممنوحة لسلطات إدارية تمارسها هذه الأخيرة بصفة عامة و في جميع المجالات بهدف المحافظة على النظام العام والصحة العامة والسكينة العامة والآداب.

2- الضبط الإداري الخاص: هو قيام سلطة إدارية معينة بممارسة اختصاص محدد من قبل المشرع لتنظيم بعض أوجه النشاط بغية تحقيق أهداف محددة مثل: حماية المستهلك أو حماية القدرة الشرائية للمواطن عند فرض أسعار معينة. بمعنى آخر أن الضبط الإداري الخاص يتشكل من مجموعة من الاختصاصات التي تمنح لسلطة إدارية تمارسها هذه الأخيرة على نشاط محدد ومجال معين ، بغية حماية النظام العام مثل الضبط الإداري في مجال الصيد البحري

ثالثا: خصائص الضبط الإداري:

يتميز الضبط الإداري بجملة من الخصائص و المميزات، وهي:

[1]- ناصر لباد نفس المرجع،ص153و 154

- الصفة الوقائية للضبط الإداري: وتعني أن الضبط الإداري يدرأ المخاطر عن الأفراد ، لأنه يمنع من وقوع الاضطربات و المخاطر التي يمكن أن تحدث مستقبلا، فعندما تسحب الإدارة رخصة الصيد أو السياقة من الأفراد فلأنها قدرت أن هناك خطر يترتب على استمرارية احتفاظ المعني بهذه الرخصة ,أو عندما تغلق الإدارة محلا أو تعاين بئرا أو بضاعة أو عندما تمنع بالقيام بالمظاهرات ض، فكل ذلك بغرض حماية الأشخاص ووقايتهم من كل خطر.
- * صفة التعبير عن السيادة:إن فكرة الضبط الإداري، حسب احد الفقهاء تعتبر من أقوى و أوضح مظاهر فكرة السيادة و السلطة العمومية، و السيادة في مجال الوظيفة الإدارية في الدولة، حيث تجسد فكرة السيادة و السلطة العامة في مجموع الامتيازات الاستثنائية التي تمارسها سلطات الضبط الإداري بهدف المحافظة على النظام العمومي في الدولة، و تحديد و تقيد الحريات و الحقوق الفردية
- **الصفة الانفرادية** : ويقصد بها أن إجراء تباشره السلطة الإدارية بمفردها وتستهدف من خلاله المحافظة على النظام العام,حيث يكون موقف الفرد من الضبط هو الامتثال لجملة من الإجراءات التي فرضتها الإدارة وهذا طبقا لما حدده القانون وتحت رقابة السلطة القضائية
- **الصفة التقديرية** : و تعني أن الإدارة العامة تتمتع بالسلطة التقديرية عند ممارستها لإجراءات الضبطية الإدارية ، فهي تقدر أولا ما إذا كان أعملا ما سيترتب عنه خطرا ، ثم تتدخل ثانيا عن طريق التنظيمات أو القرارات أو وسائل الإكراه لمواجهة الخطر قبل وقوعه بغرض المحافظة على النظام العام , فمثلا : إذا فرضت على المواطنين، غلق المحلات التجارية ، منع التنقل ، و فرض إرتداء الكمامات ...الخ ، فلا شك لأنها قدرت أن هذه الإجراءات ستحول دون انتشار وباء كوفيد 19.[1]

المطلب الثاني : أغراض ووسائل الضبط الإداري:

إن تحديد أغراض ووسائل الضبط الإداري يقتضي التطرق إلى أغراض الضبط الإداري في الفرع الأول ووسائله في الفرع الثاني .

[1]- المرجع المذكور آنفا، ص 155و 156

الفرع الأول: أغراض الضبط الإداري

ينحصر هدف وغرض الضبط الإداري في المحافظة على النظام العام في الدولة و صيانته و إعادت إلى الحالة الطبيعية في حالة ما إذا أصابه خلل أو إضطرا.

وعلى ضوء ذلك سنتعرض أولا لمفهوم النظام العام ، ثم نتطرق ثانيا لعناصره

أولا – مفهوم النظام العام

لم يتعرض لتعريف التشريع الجزائري للنظام العام، رغم كثرة النصوص المنظمة له، تاركا للفقه و القضاء مهمة تحديد معناه، غير الفقه يكاد يجمع إلى أنه لايوجد تعريف جامع مانع للنظام العام ، لأنه مفهوم يختلف من مكان إلى مكان آخر ، بل من زمان إلى زمن آخر ، و على هذا الأساس لم يستقر الفقه على تعريف موحد.

يرى الفقيه هوريو (A.Houriou) إلى أن النظام العام هو:"حالة واقعية تعارض حالة أخرى هي الغموض والاضطرابات" ، ويؤخذ على هذا التعريف أنه يعطي النظام العام طابعاً سلبياً ،حيث أن غايته الإبقاء على الوضع القائم، ولكن مع تعاظم دوره وتدخله في مختلف نواحي المجتمع الاجتماعية والاقتصادية نجد أن هذا الاتجاه السلبي للوظيفة الإدارية قد اندثر وحل محله الاتجاه الإيجابي.

و أما النظام العام عند الفقيه جورج بيردو George Burdeau فإن فكرة النظام العام تتسع لتشمل النظام العام المادي والأدبي والاقتصادي، وجميع صور النشاط الاجتماعي ، إلا أن وهذا الرأي يجعل فكرة النظام العام غير محددة وواسعة، وذلك لأنها تشمل كافة نواحي الحياة .

أما القضاء الإداري فقد ورد تعريف في حيثيات قرار الغرفة الإدارية بمجلس قضاء الجزائر بتاريخ 27 جانفي 1984، حيث جاء فيه " ***إننا نقصد من خلال عبارة النظام العام مجموعة القواعد اللازمة لحمايو حفظ السلم الاجتماعي الواجب الحفاظ عليه ، لكي يتمكن كل سكان التراب الوطني ، من قدراته الشرعية في حدود حقوقه المشروعة في مكان إقامته.***"

و عليه نخلص إلى أن فكرة النظام العام تتسم بالمرونة وتساير حركة المجتمع وتختلف باختلاف الزمان والمكان ولكن هذا لا يمنع من وضعها في إطار قانوني محدد وواضح، فلا يمكن أن نرتب آثاراً قانونية على فكرة ننكر عليها تحديد ماهيتها القانونية، فالنظام العام يمثل ظاهرة قانونية الغرض منها

حماية المبادئ والقيم التي يقوم عليها المجتمع سواء كانت مادية أم أدبية ولذلك فإن النظام العام يشمل الجانب المادي والجانب الأدبي

ثانيا-عناصر النظام العام:

تشكل كل من الأمن العام و السكينة العامة و الصحة العامة العناصر الثلاث الأساسية و التقليدية للنظام العام[1].

1- الأمن العام

يقصد به المحافظة على سلامة المواطن و اطمئنانه على نفسه وماله من خطر الاعتداء ،سواء كان مصدره الطبيعة كالفيضانات والبراكين والزلازل والحرائق التي يمكن أن تهلك النفس ، أم كان مصدره الإنسان كالإشعاعات النووية القاتلة التي تنتج عن القنابل الذرية فتقضي على الرطب واليابس

و يعود إلى الدولة و جميع مؤسساتها السهر على حماية أمن المواطنين ، ولتحقيق هذا الغرض فقد خولها القانون مجموعة من السلطات كمنع المظاهرات والتجمهر (المسلح و غير المسلح) والاجتماعات العامة والاضطرابات الاجتماعية، إذا كانت تشكل تهديدا للنظام العام..،إلخ.

2- الصحة العامة:

ويقصد بها كل الإجراءات الكفيلة بالمحافظة على صحة الجمهور ،ووقايته من أخطار الأمراض وانتشار الأوبئة ،ولذا يقع على عاتق الإدارة العامة أن تتخذ كافة الاحتياطات للقضاء على ما من شانه

[1]- لقد تطور مفهوم النظام العام في العصر الحديث ، و أصبح يشمل على عناصر جديدة و التي لم تك معروفة سابقا ، مثل جمال و رونقة و المظهر ،النظام العام الإقتصادي (من خلال فرض تسعيرة جبرية ، توفير المواد الغذائية الضرورية تنظيم الاسترداد و التصدير...) عدم المساس بكرامة الإنسان ، الآداب و الأخلاق العامة...الخ.

المساس بالصحة العامة سواء كان ذلك متصلا بالإنسان أو الحيوان أو الأشياء ، فتقوم الإدارة العامة مثلا باتخاذ الإجراءات اللازمة لمراقبة سلامة الأغذية وعدم تلوث المياه ونظافة المساكن والمحلات العمومية والتحصين عند الأمراض المعدية[1].

و فإذا تبين للسلطة العامة أن مادة غذائية ما أصبحت تشكل خطرا على صحة الأفراد، أو إذا تبين لها استنادا لتقارير طبية أن البقر في مكان محدد يعاني من أمراض تهدد المستهلك جاز لها أن تتخذ كل إجراء بغرض منع بيعها وكذلك منع بيع اللحوم ولو عن طريق القوة العمومية.

ومن صورالمحافظة على الصحة العمومية:

أ- رعاية الصحة الجماعية وذلك برعاية نظافة الأماكن العامة أو الطرق العامة ،ويدخل في ذلك أيضا عقارات الأفراد وأماكن العمل ،والتزود بالمياه النقية وطريقة التخلص من القمامة والفضلات .

ب-توفير الشروط الصحية في المنشآت الصناعية والتجارية والأماكن التعليمية ، بحيث لا تضر بالمنتفعين بها و العاملين بها والقاطنين بجوارها، لذلك فانه يشترط إقامة المصانع على بعد معين من المناطق السكنية حتى لا تعرضهم للخطر .

3- السكينة:

يقصد بالسكينة العامة توفير الهدوء في الطرق والأماكن العامة ومنع كل ما من شانه أن يقلق راحة الأفراد، آو يزعجهم كالأصوات والضوضاء المنبعثة من مكبرات الصوت والباعة المتجولين ومحلات التسجيل ومنبهات المركبات [2].

ولتوفير و حماية السكينة العامة للمواطن ،فإن الإدارة العامة مثلا تعمل على تخصيص مناطق محددة للأسواق العامة الكبرى أو للمنشات الصناعية بعيدا عن المناطق السكنية للمحافظة على

[1] سامي جمال الدين: أصول القانون الإداري، منشاة المعارف، الإسكندرية، 2004، ص 501

[2] علاء الدين عشي: مدخل القانون الإداري ،دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع ،عين مليلة ،الجزائر ،2012،ص193

الهدوء فيها . ويمثل هذا الهدف مطلبا عزيز المنال في الدول غير المتقدمة ،حيث تتزايد معدلات الضوضاء والضجيج بها إلى درجة عالية تؤثر حتما في الصحة العامة وخاصة من الناحية النفسية والعصبية

وفي دراسة لمنظمة الصحة العالمية ،تأكد أن الضوضاء تصيب الإنسان بالإرهاق النفسي والجسدي وتجعله عرضة للضغط والتوتر والقلق العصبي ، بل أن للضوضاء أثارها الضارة البالغة للأطفال واتجاههم إلى نهج السلوك العدواني اتجاه بعضهم البعض وخاصة مع تقلص دور المدارس بل وانعدامه بصدد تربية وتكوين الطلاب من الناحية النفسية والأخلاقية [1].

الفرع الثاني: وسائل الضبط الإداري

تتعدد و تتنوع وسائل الضبط الإداري إلى وسائل مادية ، وأخرى بشرية ، ثم إلى قانونية.

أولا – الوســـائل الماديـــة:

* يقصد بالوسائل المادية، كل الإمكانيات و الوسائل الموضوعة تحت تصرف للإدارة بغرض ممارسة صلاحياتها في مجال الضبط الإداري مثل سيارات، مقرات الإدارية، أجهزة كومبيوتر، ...الخ.

ثانيا– الوسـائل البشرية:

يوضع تحت تصرف سلطات الضبط الإداري المركزية والمحلية جميع الأعوان المكلفين بتنفيذ لوائح و قرارات الضبط الصادرة عنها و تطبيقها في الميدان، حيث تشكل الشرطة بمختلف تخصصاتها و كذا الدرك الوطني أهم الوسائل البشرية لتنفيذ الضبط الإداري العام.

ثالثا –الوسائل القانونية: تستخدم الإدارة العمومية في سبيل تحقيق أهداف الضبط الإداري أساليب قانونية ، وهى لوائح الضبط وأوامر الضبط الفرية وأخيرا التنفيذ الجبري.

1 سامي جمال الدين : أصول القانون الإداري ،المرجع السابق ،ص501-502

1-لوائح الضبط الإداري أو القرارات التنظيمية (عامة أو جماعية): لوائح الضبط الإداري هي مجموعة من القواعد العامة و المجردة و التي تهدف إلى المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة ، وتتضمن تقييد حريات الأفراد ، لذلك نشأ خلاف شديد حول مدى مشروعيتها ، على اعتبار أن تقييد الحريات لا يجوز إلا بقانون.

غير أن الاتجاه السليم في القضاء و الفقه يعترف للإدارة العامة بهذه السلطة عن تنفيذها هذه القوانين ، ومن لوائح الضبط الإداري ، لوائح لتنظيم حركة المرور وتنظيم العمل...إلخ . وتتخذ عدة مظاهر في تقييدها النشاط الأفراد منها الحظر ، والإذن المسبق والإخطار والتنظيم[1] .

2- أوامر الضبط الإداري الفردية: تصدر سلطات الضبط الإداري إلى جانب لوائح الضبط قرارات إدارية ضبطية فردية في شكل أوامر أو نواهي تنطبق على فرد محدد بذاته أو على مجموعة أفراد محددين بذواتهم ، أوعلى حالات أو وقائع محددة بذاتها.

وعادة ما تصدر هذه القرارات الفردية تطبيقا وتنفيذا لنص تشريعي أو تنظيمي، لكن هل يمكن أن تصدر مستقلة عنه؟:. حول هذه المسألة إنقسم الفقه حول شرعية هذا النوع من القرارات ، إلى اتجاهين مختلفين:

---

[1]- . تتخذ لوائح الضبط الإداري ، عدة مظاهر في تقييدها النشاط الأفراد منها الحظر ، والإذن المسبق والإخطار والتنظيم

– الحظر . يقصد بالحظر أن تتضمن لوائح الضبط منع مزاولة نشاط معين منعاً كاملاً أو جزئياً .

والأصل أن لا يتم الحظر المطلق لنشاط ما لان ذلك يعنى انتهاك للحرية ومصادرة للنشاط . ولكن أجاز القضاء استثناءًا الحظر الكامل للنشاط عندما يشكل إخلالا بالنظام العام كمنع إنشاء مساكن للبغاء أو للعب الميسر .

ب– الإذن المسبق: قد تظهر لوائح الضبط في ضرورة الحصول على إذن مسبق من جهة الإدارة قبل مزاولة النشاط ، ومن الضروري أن يشترط القانون المنظم للحرية الحصول على هذا الإذن ، إذا أن القانون وحدة الذي يملك تقييد النشاط الفردي بإذن سابق وعكس هذا يسمح بالتمييز بين الأفراد .

ج– الإخطار عن النشاط . ويحصل بان تشترط اللائحة ضرورة أخطار السلطة المختصة بمزاولة نشاط معين حتى تتمكن من اتخاذ ما يلزم من إجراءات تكفل حماية النظام العام . مثال ذلك الأخطار عن تنظيم اجتماع عام . ففي هذه الحالة لا يكون الاجتماع محظوراً وليس من الضروري الحصول على إذن مسبق .

د– تنظيم النشاط: قد لا تتضمن لوائح الضبط على حظر نشاط معين أو اشتراط الحصول على أذن مسبق أو الإخطار عنه . وإنما قد تكتفي بتنظيم النشاط الفردي وكيفية ممارسته ، كما لو تم تحديد سرعة المركبات في الطرق العامة أو تحديد أماكن وقوفها.

الاتجاه الأول وعلى رأسهم الفقيه موريس هوريو يرى أنه لا يمكن تصور قرارات إدارية فردية مستقلة في مجال القانون الإداري لا تستند إلى قاعدة تشريعية أو تنظيمية سابقة.

أما الاتجاه الثاني فيرى أنه من الناحية العملية لا يمكن للقانون أو التنظيم أن يتوقع كل ما من شأنه أن يهدد النظام العام، والقول عكس ذلك يترتب عنه نتيجة خطيرة إذ تجعل سلطات الضبط مقيدة أمام حالات لا يتوقعها القانون أو التنظيم مسبقا ومن شأنها أن تخل بالنظام العام.

3-.التنفيذ الجبري:تتمتع القرارات الإدارية الضبطية بالقوة التنفيذية، بمعنى أنها واجبة النفاذ من تلقاء نفسها دون حاجة إلى استصدار حكم من القضاء، وبالتالي فالأفراد ملزمون باحترام القرارات الإدارية الضبطية وتنفيذها بمحض إرادتهم. ونقصد هنا تلك القرارات الإدارية الضبطية الموجهة للأفراد والتي تتضمن الأمر بالقيام بعمل ما أو الامتناع عن القيام بعمل ما.

و الجدير بالذكر أن وسائل إكراه الأفراد على الخضوع للقرارات الإدارية الضبطية ليست بذات المرتبة، حيث تنوعت ما بين التنفيذ الجبري عبر استخدام القوة العامة أو الوسائل الإكراهية، وبين التصرف التلقائي الذي لا يحتاج إلى أكثر من تصرف مادي بسيط.

المطلب الثالث: حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية

إذا كانت هيئات الضبط الإداري تتمتع بسلطات واسعة و بامتيازات كبيرة في مجال المحافظة على النظام العام ، فإن ذلك لا يعني بتاتا أنها تتمتع بسلطة مطلقة ، بل تخضع لبعض القيود سواء في الحالات العادية أو في الظروف الإستثنائية.

وستقتصر دراستنا على حدود الضبط الإداري حسب الأوضاع العادية ، بحيث يجب السلطات الضبط الإداري أن تتقيد في ببعض الشرط وهي: احترام مبدأ المشروعية و خضوعها لرقابة القضاء .

الفرع الأول :احترام مبدأ المشروعية : يقصد بهذا المبدأ أن تكون جميع نشاطات الإدارة العمومية تمارس في حدود القانون إي القانون بمفهومه الواسع و كل عمل إداري يخرج عن أحكام هذا المبدأ يكون محلا للطعن فيه ، و بما أن الحريات العامة مضمونة دستوريا فان كل تقييد لها من قبل السلطات العامة يعتبر مساسا بهذا المبدأ.

و من بعض الحقوق و الحريات العامة المنصوص عليها في دستور 2020 نذكر على سبيل المثال :

-حق التنقل داخل و خارج التراب الوطني المادة 02/49

-ضمانات المتهم المواد من 41 إلى 46

-الحق في التعليم المادة 65

-حرمة الإنسان المادة 47

-حرية الرأي المادة 51

-حق في الملكية المادة 60

-حرية التجارة و الصناعة المادة 61

- الحق قي البيئةالسليمة المادة64

وللمحافظة على مبدأ المشروعية ، يجب إحترام ثلاثة قواعد رئيسية

أ. يجب أن تكون إجراءات الضبط الإداري معللة و مبررة بأسباب واضحة ومبينة تتعلق بالنظام العام لأن هذا الأخير هو المبرر الوحيد لممارسة الإدارة سلطة الضبط الإداري، وإلا أعتبرت الإجراءات المتخذة من قبل الإدارة مخالف للقانون ، و انحرافا في استعمال السلطة.

ب. يجب أن تكون إجراءات الضبط الإداري ضرورية ، بحيث لا تتجاوز ما تتطلبه الظروف ، ومعنى هذا أنه ينبغي أن تلجأ الإدارة العامة إلى إستعمال الضبط الإداري إلا في حالة وجود خطر على النظام العام ، فإذا زال الخطر فإن هذا الإجراء لا يكون ضروريا.

ج. يجب تطبيق إجراءات الضبط الإداري على الجميع و دون أي تميز ، فعنصر المساواة في تطبيق الضبط الإداري ، هو عنصر جوهري لإضفاء المشروعية على إجراءات الضبط الإداري .

الفرع الثاني: خضوع سلطات الضبط الإداري للرقابة القضائية :

تخضع الإجراءات المتخذة في إطار الضبط الإداري لرقابة أما أمام القاضي الإداري أو القاضي العادي و تتحقق هذه الرقابة باستعمال طريقتين : رقابة الإدارية بكل صورها (دعوى التفسيرية ، دعوى المشروعية ، ودعوى الإلغاء ، دعوى أمام القضاء الكامل أو دعوى التعويض) و رقابة التعويض أمام القاضي المدني.

و يستند القاضي لتسليط العقوبة ضد التجاوزات المرتكبة من طرف السلطات الإدارية على احترام مبدأ المشروعية ، كما يمارس القضاء رقابة التعويض من طرف ذوي المصلحة من الأفراد للمطالبة بالتعويض من الأضرار و الخسائر التي أصابتهم بفعل الأعمال الضبطية الضارة.

المبحث الثاني : المـرفـق العـام

يتخذ تدخل الدولة للقيام بأداء الخدمات العامة في أغلبيته صورة المرفق العام، الذي أصبح بمثابة الوظيفة الرئيسية للدولة، التي تتسع كلما نقص النشاط الخاص، وتضيق كلما زادت الأنشطة الخاصة في الدولة، فالمرفق العام عُدَّ من المفاهيم الأساسية في القانون الإداري، فالعلامة " Duguit"، مؤسس مدرسة المرفق العام، اعتبر أن فكرة المرفق العام، تفسر كل القانون الإداري،

وعلى ضوء ذلك سنتطرق إلى تعريف المرفق العام أولا ، ثم نتعرض ثانيا إلى طرق تسيير و إدارة المرافق العامة.

المطلب الأول : تعريف المرفق العام و عناصره:

إن أغلبية تدخل الدولة للقيام بأداء الخدمات العامة تتم صورة المرفق العام، الذي أصبح بمثابة الوظيفة الرئيسية للدولة، التي تتسع كلما نقص النشاط الخاص، وتضيق كلما زادت الأنشطة الخاصة في الدولة، فالمرفق العام عُدَّ من المفاهيم الأساسية في القانون الإداري، فالعلامة " Duguit"، مؤسس مدرسة المرفق العام، اعتبر أن فكرة المرفق العام، تفسر كل القانون الإداري، وفي نظر هذه المدرسة فإن القانون الإداري هو قانون المرفق العام.

فما هو المرفق العام (الفرع الأول)، وما هي عناصره التي تميزه(الفرع الثاني).

الفرع الأول : تعريف المرفق العام : أعتبرت نظرية المرفق العام من أكثر النظريات تعقيدا، وإثارة للجدل، ما جعل منها مجالا لاختلاف الفقهاء في شأن إيجاد تعريف جامع مانع للمرفق العام، فمن الفقهاء من اعتمد في ذلك على المعيار الموضوعي، ومنهم من اعتمد على المعيار العضوي، فيما قام فريق بالمزج بين المعيارين.

أولا - المعيار العضوي: ذهب أنصار هذا المعيار إلى تعريف المرفق العام، على أنه المؤسسة التي تديرها الإدارة بهدف تحقيق النفع العام. فهو إذن كل هيئة عامة تنشئها الدولة، وتخضعها لإدارتها بقصد إشباع حاجة عامة بصفة منتظمة. وبمفهوم أعم فإن تعريف المرفق العام، وفقا لهذا المعيار يرتكز على المظهر الخارجي فإذا كان هذا الأخير يدل على وجود مؤسسة إدارية تهدف إلى تحقيق مصلحة

عامة فهذا يعني وجود مرفق عام، و من الفقهاء الفرنسيين الذين عرفوا المرفق العام، مستندين على هذا المعيار، نجد العميد موريس هوريو الذي عرفه على أنه: "منظمة عامة تقدم خدمة عامة هامة باستخدام أساليب السلطة العامة

ثانيا –المعيار الموضوعي: يقصد بالمرفق العام تبعا لهذا المعيار، كل نشاط تقوم به الإدارة العامة بنفسها قصد إشباع حاجات عامة، أو لتحقيق المصلحة العامة، وبمفهوم المخالفة، إذا لم يكن هدف النشاط تحقيق المصلحة العامة أو إشباع حاجة جماعية للجمهور، فلا يمكن اعتباره مرفقا عاما، ومن بين الفقهاء الفرنسيين الذين عرفوا المرفق العام على هذا الأساس نجد كل من جاستون جيز (G.JEZE) وبونار (BONNARD) ورولاند (ROLLAND).

الفرع الثاني: عناصر المرفق العام

يتضح لنا من خلال التعريف السابق ، أن هناك ثلاثة عناصر يجب توافرها حتى يكتسب المشروع صفة المرفق العام ، وهي :

أولا– عنصر الهدف: المرفق العام هو مشروع عام قبل كل شيئ، والمشروع هو ذلك النشاط منظم والمتناسق تمارسه مجموعة بشرية قيادية وتوجيهية وإدارية وتنفيذية، بوسائل مادية وفنية وقانونية لتحقيق غرض محدد.[i]

ومن ناحية أخرى لابد أن يكون الغرض من المرفق العام تحقيق المنفعة العامة وإشباع حاجات الأفراد و تقديم خدمات عامة، وهذه الحاجات أو الخدمات قد تكون مادية كمد الأفراد بالمياه والكهرباء أو معنوية كتوفير التعليم أو الأمن أو العدل للمواطنين.

ومع ذلك فإن تحقيق بعض المرافق العامة للربح لا يعني حتما ، افتقادها صفة المرفق العام ، طالما أن هدفها الرئيس ليس تحقيق الربح، وإنما تحقيق النفع العام ، كما أن تحصيل بعض المرافق لعوائد مالية لقاء تقديمها الخدمات إلى المواطنين، كما هو الحال بالنسبة لمرفق الكهرباء والمياه

الصالحة للشرب ..،الخ لا يعني أن هدفها الرئيسي هو كسب عوائد مالية بقدر ما يدل على أن ذلك هو مجرد وسيلة لتوزيع الأعباء العامة على كل المواطنين.

وفضلا عن ذلك فإن المقابل الذي تحصل عليه هذه المرافق مقدر "بثمن رمزي " أو بسعر معقول" الذي يكون في متناول الجميع ، وليس بسعر الذي يحدده السوق و الذي قد يكون مرتفعا قد تعجز عن تسديده شريحة هامة وكبيرة من المجتمع.

ثانيا- عنصر الإدارة العامة : يجب أن يكون المرفق مرتبط ارتباطًا عضويا ومصيريا ووظيفيا بالدولة وباحدى مؤسساتها، و يعد هذا الارتباط أمر منطقي باعتبار أن المرفق العام هو أداة الدولة لتحقيق وظيفة المصلحة العامة عن طريق إشباع الحاجات العامة في الدولة بانتظام واطراد وبكفاية وفي نطاق مبدأ تكافؤ الفرص.

و يترتب على ارتباط المرفق العام بالإدارة، خضوع المرفق العالم للسلطات العامة المختصة في الدولة من حيث الإنشاء والإدارة والتسيير والرقابة والإشراف، وهذا ما يزيد في تحديد المرفق العام ويميزه عن المشروعات الخاصة.

وإذا عهدت الإدارة إلى أحد الأشخاص المعنوية العامة بإدارة المرفق فإن هذا لا يعني تخليها عن ممارسة رقابتها وإشرافها عليه من حيث تحقيقه للمصلحة العامة وإشباع الحاجات العامة للأفراد.

ثالثا- وجود امتيازات السلطة العامة: يلزم لقيام المرافق العامة أن تتمتع الجهة المكلفة بإدارة المرفق العام بامتيازات غير مألوفة في القانون الخاص تلائم الطبيعة الخاصة للنظام القانوني الذي يحكم المرافق العامة، غير أن هذا الشرط قد لاينطبق أحيانا على المرافق الاقتصادية و المرافق صناعية وتجارية التي يخضع جانبها الأكبر من نشاطها إلى أحكام القانون الخاص.

والمقصود بالنظام القانوني الخاص والاستثنائي الذي يحكم المرفق العام هو مجموعة الأحكام والقواعد والمبادئ القانونية التي تختلف اختلافًا جذريا عن قواعد القانون الخاصة بصفة عامة وعن قواعد النظام القانوني الذي يحكم المشروعات الخاصة بصفة خاصة.

المطلب الثاني : أنواع المرافق العامة: لم يعد في عصرنا الحالي للمرافق العمومية مفهوما وحدا وهو المفهوم التقليدي الذي كان يقتصر فيه دور للمرفق العام على تأدية بعض الخدمات الحيوية كالأمن و الدفاع، و العدالة ...الخ، لكن مع التطور الذي شهدته وظائف الدولة بعد الحرب العالمية الأولى و الأزمة الاقتصادية العالمية في سنة 1929، ظهرت أنواع جديد ة من المرافق العمومية .

وبسبب تعددها و تنوعها، يمكن تقسيمها إلى عدة تصنيفات، إما حسب طبيعة نشاطها أو بالنظر إلى نطاقها الجغرافي أو بناءا على تمتعها بالشخصية المعنوية أم لا.

الفرع الأول :من حيث طبيعة نشاطها : تنقسم المرافق العامة من حيث طبيعة النشاط إلى الأنواع التالية:

أولا . المرافق العامة الادارية : المرافق العامة الإدارية أو ما يطلق عليها بالمرافق التقليدية هي المرافق المتصلة بوظائف الدولة السيادية، وهي تتضمن الأنشطة التي لا يمكن أن يتم مزاولتها من طرف الأفراد ، ومثاله في الجزائر مرفق القضاء (وزارة العدل) مرفق الامن الداخلي (وزارة الداخلية) مرفق الامن الخارجي (وزارة الدفاع) مرفق التربية و التعليم (وزارة التربية)، وكذا مرفق البلدية والولاية الصحة (المستشفيات)....الخ.

ونظرا لأهمية هذه المرافق فلا معنى للدولة بدونها، كما أن الدولة تتولى تسييرها مهما كان النظام السياسي السائد في تلك الدولة، ولم يتمكن الفقه من تعريف المرفق العام الإداري وقد عرفها عن طريق الاستبعاد على أنها المرافق العامة التي لا تقوم بنشاط له طابع تجاري(أي ليست بمقابل و لا تهدف إلى تحقيق الأرباح المادية) وصناعي ولا تمول عن طريق موارد ناتجة عن بيع إنتاجها ولا تخضع لمبدأ التوازن المالي، وأنها تخضع لأحكام القانون الإداري ولاختصاص القاضي الإداري .

ثانيا– المرافق العمومية الاقتصادية : المرافق العامة الاقتصادية هي تلك المرافق التي تقوم بنشاط تجاري أو صناعي، وهي عادة تؤدي خدمات للأفراد لقاء مقابل مادي وتحقيق الأرباح، وهي تمارس نشاط مماثل لنشاط الذي تمارسه الأشخاص الخاصة الصناعية أو التجارية، ومن امثلتها في الجزائر كمرفق النقل الجوي و السكك الحديدية ومرفق البريد والموصلات ومرفق الكهرباء و الغاز.

وقد ذهب كل من الفقه و القضاء الى أنه يوجد استقرار على أنه لكي تعتبر مؤسسة عامة تجارية أو صناعية يجب أن تكون الأعمال التي تقوم بها مشابهة لتلك التي تجريها الشركات التجارية التي تخضع للقانون الخاص (القانون التجاري)، وأن تتلقى مقابل عن الخدمات التي تؤديها ، وأن يراعى فيها العرف التجاري، وتحقق الربح.

غير أن جانب من الفقه يذهب إلى أن الأرباح أو المقابل الذي تحصل عليه المرافق العامة لقاء الخدمات التي تؤديها يختلف عن المقابل و الأرباح التي تحققها الأشخاص التي تخضع للقانون الخاص(الشركات التجارية)، فالخدمات التي تؤديها المرافق العامة بثمن معقول الذي يكون في متناول الجميع (جميع شرائح المجتمع)، بل أحيانا يكون رمزيا، بينما المقابل الذي تحصدها الأشخاص الخاصة يخضع لسعر السوق بل أحيانا تكون فاحشة و مرتفعة جدا.

وتخضع المرافق العامة الاقتصادية إلى مزيج من القوانين ، فمن حيث تنظيمها (إنشائها و إلغائها) لقواعد القانون الإداري ، بينما يخضع نشاطها وعلاقتها مع المنتفعين للقانون الخاص.

ثالثا–المرافق العمومية المهنية : وهي المرافق التي تنشأ بقصد توجيه النشاط المهني ورعاية المصالح الخاصة بمهنة معينة، وتتم إدارة هذه المرافق بواسطة هيئات أعضائها ممن يمارسون هذه المهنة ويخولهم القانون بعض امتيازات السلطة العامة .مثل نقابات المهندسين والمحامين والأطباء وغيرها من النقابات المهنية الأخرى.

وقد ظهر هذا النوع من المرافق عقب الحرب العالمية الثانية لمواجهة المشاكل التي كان يتعرض لها أصحاب هذه المهن والدفاع عنهم وحماية مصالحهم، لا سيما في فرنسا التي ظهرت فيها لجان تنظيم الإنتاج الصناعي عام1940 .

وتخضع هذه المرافق لنظام قانوني مختلط فهي تخضع لنظام القانون العام واختصاص القضاء الإداري في بعض المنازعات المتعلقة بنشاطها غير أن الجانب الرئيس من نشاطها يخضع لأحكام القانون الخاص .

فالمنازعات المتعلقة بنظامها الداخلي وعلاقة أعضائها بعضهم ببعض وشؤونها المالية تخضع للقانون الخاص ولاختصاص المحاكم العادية، أما المنازعات المتصلة بمظاهر نشاطها كمرفق عام وممارستها لامتيازات السلطة العامة فتخضع لأحكام القانون العام واختصاص القضاء الإداري

ومن ثم فإن المرافق المهنية تتفق مع المرافق العامة الاقتصادية من حيث خضوعها لنظام قانوني مختلط، غير أن نظام القانون العام يطبق بشكل أوسع في نطاق المرافق المهنية ويظهر ذلك في امتيازات القانون العام التي يمارسها المرفق، في حين ينحصر تطبيقه في مجال تنظيم المرفق في المرافق الاقتصادية

ربعا-. المرافق العمومية الاجتماعية : وهي المرافق التي تستهدف تقديم خدمات اجتماعية الى مستفاديها ومن امثلتها : مرفق الضمان الاجتماعي ودار العجزة و الشيخوخة ، وصندوق التقاعد والبطالة ...الخ .

الفرع الثاني: من حيث الإمتداد الاقليمي(النطاق الجغرافي) : تقسم المرافق العامة من هذه الزاوية إلى مرافق وطنية وأخرى محلية.

أولا – المرافق العامة الوطنية أو القومية: وهي مجموع المرافق التي يمتد نشاطها ليشمل كامل إقليم الدولة، ومثالها مرافق الدفاع والأمن والبريد والقضاء...الخ.

ونظرا لأهمية هذا النوع من المرافق فان إدارتها تلحق بالدولة ونفعها يكون واسعا يشمل كل أقاليم الدولة ، وتتحمل الدولة المسؤولية الناتجة عن الأضرار التي تتسبب فيها المرافق القومية بحكم إدارتها لها والإشراف على شؤونها.

ثانيا –المرافق العمومية المحلية :وهي المرافق التي يقتصر نشاطها في جزء من إقليم الدولة و في نطاق اقليم معين دون غيره، كالولاية والبلدية، وينتفع من خدمات هذا المرفق سكان الإقليم. وتتولى السلطات المحلية أمر تسييره والإشراف عليه لأنها أقدر من الدولة، وأكثر منها اطلاعا ومعرفة لشؤون الإقليم .

وتجدر الإشارة أن المرافق الوطنية والمرافق المحلية ليست منفصلة انفصالا تاما، بل كثيرا ما يحدث بينهما التعامل بما تقتضيه المصلحة العامة وبما يحقق النفع لجمهور المنتفعين .

الفرع الثالث : تقسيم المرافق العامة من حيث أداة الانشاء : تقسم المرافق من هذه الزاوية إلى مرافق تنشأ بنص تشريعي ومرافق تنشأ بنص تنظيمي.

أولا- المرافق التي تنشأ بنص تشريعي

وهي عادة مجموع المرافق ذات الأهمية الوطنية القصوى التي يفرض المشرع أمر إنشائها بموجب نص تشريعي ليمكن أعضاء السلطة التشريعية من الإطلاع و مراقبة نشاطها ، مثال ما نصت عليه المادة 139 الفقرة 29 من دستور 2020، ان للبرلمان الحق في انشاء مؤسسات.

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

ثانيا- المرافق المنشاة بموجب نص تنظيمي: في بعض الحالات يخول التشريع للسلطة التنفيذية الحق في انشاء مرافق عامة.

الفرع الرابع: المرافق العامة من حيث الإستقلالية: تنقسم المرافق العمومية كن حيث الاستقلالية إلى مرفق عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية ، و مرافق عمومية لا تكتسب صفة الشخصية الإعتبارية.

1- **المرافق العمومية التي تتمتع بالشخصية المعنوي** : هي تلك المرافق التي منحها القانون الشخصية المعنوية ، مثلا ما نصت عليه المادة الأولى من قانون البلدية لسنة2011، بأن ***البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة. وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة. وتحدث بموجب القانون***". كما نصت المادة الأولى من قانون الولاية على أن " ***الولاية هي الجماعة الإقليمية ، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية ....*** ".

فإذا هى تلك المرافق التى يعترف لها القانون بالشخصية المعنوية ويكون لها كيان مستقل كمؤسسة عامة مع خضوعها لقدر من الرقابة او الوصاية الادارية.

2-المرافق العامة التى لا تتمتع بالشخصية المعنوية :وهى المرافق التى لا يمنحها لها التشريع صفة الشخصية المعنوية، ويتم الحاقها باحد اشخاص القانون العام ، بحيث تكون تابعة إما للدولة او الولاية أو البلدية. و من أمثلة الهيئات التي لاتتمتع بالشخصية المعنوية ، الدائرة ، مديريات الولائية للضرائب أملاك الدولة ، الفلاحة ....الخ.

المطلب الثالث: المبادئ التي تحكم المرافق العامة

يتفق الفقهاء على أن هناك مبادئ أساسية مشتركة ما بين مختلف المرافق العمومية تحكم تسيير هذه المرافق، فقد قام أحد الفقهاء وهو "لويس رولان" بتنظيم هذه المبادئ بصفة متناسقة في شكل ثلاث مبادئ أساسية وتسمى في بعض الأحيان بقوانين رولان، وهي: مبدأ استمرارية المرفق العمومي، مبدأ المساواة أمام المرفق العمومي، ومبدأ التكييف الدائم للمرفق العمومي.

وعلى ضوء ذلك سندرس بتفصيل هذه القواعد الذهبية التي تحكم المرافق العامة.

الفرع الأول: مبدأ الاستمرارية

تؤدي المرافق العامة دورًا كبيرا داخل المجتمع أيا كان موضوع نشاطها وهذا يفرض أن تقدم خدماتها للجمهور بشكل مستمر ومتواصل، وعلى السلطات الإدارية تأمين تشغيل المرافق العامة بصورة

منتظمة،فلا يمكن أن يتصور مثلاً توقف جهاز القضاء عن الفصل في الخصومات، أو توقف جهاز الأمن عن أداء مهامه، أو مرفق الدفاع...إلخ.

إن توقف أحد هذه الأجهزة وغيرها سينجم عنه إلحاق ضرر بالغ بالمصلحة العامة وبحقوق الأفراد، ولو لمدة قصيرة، لهذا أجمع الفقهاء على أن استمرارية المرفق العمومي تعتبر أحد المبادئ الأساسية التي تحكم عمل المرافق العمومية.

و نظرا لهذه الأهمية البالغة التي يكتسيها مبدأ الإستمرارية فقد نص عليه الدستور الجزائري في الفقرة الثانية المادة 27 بقوله" تقوم المرافق العمومية على مبادئ الاستمرارية،...."، بل .ألزم بموجب الفقرة 07 من المادة 112منه ، الوزير الأول رئيس الحكومة بضرورة السهر على حسن سير الإدارة العمومية والمرافق العمومية.

ويقتضي مبدأ الاستمرارية توفر جملة من الضمانات تعمل جميعًا على تجسيده في أرض الواقع، ومن هذه الضمانات ما وضعه المشرع ومنها ما رسخه القضاء الإداري، وتتجلى هذه الضمانات في تنظيم ممارسة حق الاستقالة، وممارسة حق الإضراب، وسن قواعد خاصة لحماية أموال المرفق، وهي جميعا تمثل ضمانات تشريعية أي من صنع المشرع وهناك ضمانات أخرى كنظرية الموظف الفعلي ونظرية الظروف الطارئة وهي من صنع القضاء، نفصل هذه الضمانات فيما يلي:

أولا- الضمانات التشريعية: وهي الضمانات التي أقرها البرلمان بموجب القوانين ، و الضمانات التشريعية تتعلق ببمارسة حق الإضراب ، و ممارسة حق الاستقالة ، و حماية المال العام.

1- تنظيم ممارسة حق الإضراب: يقصد بالإضراب توقف الأعوان العموميين في المرافق العمومية عن القيام بأعمالهم أو الامتناع عن أدائها لمدة معينة، بهدف حمل الإدارة على تلبية مطالب مهنية معينة أو اجتماعية دون أن تنصرف نيتهم إلى ترك العمل نهائيًا.

وللإضراب نتائج بالغة الخطورة على سير العمل في المرفق العام وقد تتعدى نتائجه إلى الإضرار بالحياة الاقتصادية والأمن في الدولة وليس هناك موقف موحد بشأن الإضراب، ومدى تحريمه فهناك من الدول التي تسمح به

في نطاق ضيق، غير أن أغلب الدول تحرمه وتعاقب عليه ضمانًا لدوام استمرار المرافق العامة، ظأما بالنسبة للمؤسس الدستوري الجزائري فقد جاء في المادة 70 من دستور 2020، بأن حق الإضراب معترف به ويمارس في إطار القانون، كما أن قانون رقم 90-02 المؤرخ في 06 فبراير 1990م، المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب المعدل والمتمم بالقانون رقم 91-27 المؤرخ في 21 ديسمبر 1991م ، وتضمنت قواعده كيفية ممارسة حق الإضراب وإجراءاته وآثاره ، وأخيرا فإن الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، واعترفت في المادة 36 منه للموظف بممارسة حق الإضراب.

و إذا جق الإضراب معترف به في التشريع الجزائري ، فإن المشرع سعى إلى تنظيمه من خلال تقييده ببعض القيود، وهي:

- **رفع الخلافات إلى الجهات الوصية:** إذا اختلف الطرفان في حل المسائل المدروسة أو بعضها يرفع ممثلوا العمال أهم المسائل المختلف بشأنها إلى السلطات الإدارية المختصة على مستوى الولاية، وإذا كان الخلاف يكتسي طابعًا جوهريا أو وطنيا، يرفع الأمر إلى الوزير أو من يمثله، وتتولى هذه السلطات إجراء المصالحة بحضور ممثلي السلطة المكلفة بالوظيفة العامة ومفتشية العمل المختصة إقليميا وتعد محضرًا تضمنه المسائل المتفق بشأنها والمسائل المتنازع حولها.

- **الإشعار المسبق:** ويتمثل في أجل محدد لا يقل عن ثمانية أيام يتم الاتفاق عليه مفاوضة بين أطراف الخلاف و ينجم عن انتهائه الدخول في الإضراب، وقد أوجب القانون إيداع الإشعار بالإضراب لدى المستخدم مع إعلام مفتشية العمل.

- **اتخاذ إجراءات المحافظة على الممتلكات:** إن اللجوء للإضراب لا يعني هجر الإدارة المستخدمة ومواقع العمل هجرًا جماعيا، بل يلزم العمل باتخاذ التدابير اللازمة للمحافظة على ممتلكات الإدارة المستخدمة، وهذا من باب تطبيق مبدأ الاستمرارية.

- **ضمان الحد الأدنى للخدمة:** وهذا تجسيدا لمبدأ سير المرفق العامة بانتظام واطراد.

2- تنظيم ممارسة حق الاستقالة: إذا كان من حق الموظف أن يستقيل من عمله بالمرفق العام، فإنه ليس من حقه أن يترك ويتخلى عن أداء مهامه فجأة كما يشاء وبدون إجراءات.

وسعيا منه لضمان استمرارية المرافق العامة ينص قانون الوظيف العمومي على مجموعة من القيود والشروط تنظم الاستقالة تتمثل فيما يلي:

أ- تقديم طلب الاستقالة في شكل كتابي إلى السلطة صاحبة التعيين.

ب- بقاء الموظف ملزما بتأدية الواجبات المرتبطة بمهامه حتى صدور قرار قبول الاستقالة خلال مدة 03 أشهر، يمكن تمديدها إلى فترة إضافية أقصاها 6 أشهر.

ج- اعتبار التوقف عن الخدمة فجأة وبدون مراعاة الإجراءات القانونية خطأ مهني جسيم، بسبب إهمال المنصب.

3- عدم جواز الحجز على أموال المرفق العام:

خلافا للقاعدة العامة التي تجيز الحجز على أموال المدين الذي يمتنع عن الوفاء بديونه لا يجوز الحجز على أموال المرافق العامة، وفاء لما يتقرر للغير من ديون في مواجهتها لما يترتب على ذلك من تعطيل للخدمات التي تؤديها، وهذا حتى يتسنى لها تلبية حاجيات الجمهور، وقد أضفى المشرع حماية خاصة ومتميزة على أملاك وأموال الإدارات العامة سواء كانت حماية مدنية أو جنائية.

فبالنسبة **للحماية مدنية**، نص عليها المشرع الجزائري في المادة 689 من القانون المدني التي جاء فيها "لا يجوز التصرف في أموال الدولة أو حجزها، أو تملكها بالتقادم ".أما بالنسبة **للحماية الجنائية** فإن القانون الجنائي يفرض عقوبات مشددة على كل مساس بأموال وأملاك المرافق العامة، خاصة إذا كانت ماسة بالاقتصاد الوطني.

ثانيا– الضمانات القضائية:

لقد ساهم القضاء الإداري في فرنسا مساهمة كبيرة في إظهار النظريات التي تخدم مبدأ حسن سير المرفق بانتظام واطراد ويتجلى ذلك خاصة في نظرية الظروف الطارئة ونظرية الموظف الفعلي.

1 - نظرية الظروف الطارئة: تفتر ض نظرية الظروف الطارئة أنه إذا وقعت حوادث استثنائية عامة غير متوقعة بعد إبرام العقد وأثناء تنفيذه وخارجة عن إرادة المتعاقد وكان من شأنها أن تؤدي إلى إلحاق خسائر غير مألوفة وإرهاق المتعاقد مع الإدارة، فإن للإدارة أن تتفق مع المتعاقد على تعديل العقد وتنفيذه بطريقة تخفف من إرهاق المتعاقد، ويتحمل بعض عبئ هذا الإرهاق بالقدر الذي يمكن المتعاقد من الاستمرار بتنفيذ العقد فإن لم يحصل هذا الاتفاق فإن للقضاء أن يحكم بتعويض المتعاقد تعويضًا نسبيا.

مثال : كأن يتعقد أحد المقاولين مع الدولة لإنجاز مجموعة من سكانات لقاء مبلغ يحصل عليه ، غير أنه بعد التوقيع العقد إرتفعت فجأة و بشكل فاحش و مرتفع جدا أسعار مواد البناء(مثل الحديد و الإسمنت ...الخ)، ففي هذه الحالة يستحيل على المقاول تنفيذ العقد المتفق عليه بالسعر السابق و إلا سيتعرض لخسارة كبيرة و ربما تؤدي به إلى الإفلاس، ولهذا حتى لايتعرض المشروع للتوقف ، وضمانا لإستمرار تأدية الدولة خدماتها في توفير السكانات للمواطنين ، فإنه يجوز تعديل العقد وهذا بهدف التخفيف العبء على المقاول، و إتمام إنجاز المشروع المتفق عليه.

وهذه النظرية من إجتهادات مجلس الدولة الفرنسي، التي أقرها خروجا على الأصل في عقود القانون الخاص التي تقوم على قاعدة "العقد شريعة المتعاقدين" ضمانًا لاستمرار سير المرافق العامة وللحيلولة دون توقف المتعاقد مع الإدارة عن تنفيذ التزاماته وتعطيل المرافق العامة.

- نظرية الموظف الفعلي: ضمانًا لمبدأ استمرارية الخدمة العامة صاغ القضاء الفرنسي نظرية الموظف الفعلي، وهذا لتحقيق المقصد بالنسبة بنظرية الظروف الطارئة، والموظف الفعلي شخص يمارس اختصاصًا إداريا معينا رغم وجود عيب جسيم في قرار تعيين شغله لهذه الوظيفة أو لعدم صدور قرار التعيين.

وتقتضي مبادئ القانون إلغاء جميع تصرفاته لأنها صادرة من شخص غير مختص غير أن القضاء وسعيا منه عدم ارتباك أداء الخدمات العامة بانتظام وإطراد أضفى مشروعيته على هذه الأعمال.

- نظرية الموظف الفعلي: ضمانًا لمبدأ استمرارية الخدمة العامة صاغ القضاء الفرنسي نظرية الموظف الفعلي، وهذا لتحقيق المقصد بالنسبة بنظرية الظروف الطارئة، والموظف الفعلي شخص يمارس اختصاصًا إداريا معينا رغم وجود عيب جسيم في قرار تعيين شغله لهذه الوظيفة أو لعدم صدور قرار التعيين.

وتقتضي مبادئ القانون إلغاء جميع تصرفاته لأنها صادرة من شخص غير مختص غير أن القضاء وسعيا منه عدم ارتباك أداء الخدمات العامة بانتظام وإطراد أضفى مشروعيته على هذه الأعمال.

وعلى هذا الأساس فإن **الموظف الفعلي** بأنه شخص يتولى وظيفة عامة دون سند شرعي أو دون سند إطلاقاً، والأصل أن تعد تصرفاته باطلة، ولكن القضاء يعد تصرفاته مشروعة مع كونه غير مختص بمباشرتها، وذلك لحماية الغير حسن النية، ودوام سير المرافق العامة بانتظام واطراد.

الفرع الثاني: مبدأ المساواة

يقوم هذا المبدأ على أساس التزام الجهات القائمة على إدارة المرافق بأن تؤدي خدماتها لكل من يطلبها من الجمهور دون تمييز بينهم بسبب الجنس أو اللون أو اللغة أو المركز الاجتماعي أو الاقتصادي ولهذا فإن المساواة أمام الإدارة والمرفق العمومي ليس إلا نتيجة على المستوى الإداري للمبدأ العام المتمثل في المساواة أمام القانون، ويمثل هذا الأخير حقا من حقوق الإنسان.

ولقد كرست هذه القاعدة كل الدساتير الجزائرية بداية بدستور 1963 م إلى غاية دستور 2020م، الذي أشار صراحة إلى هذا المبدأ لاسيما من خلال المادة 37 منه التي تنص "***كل المواطنين سواسية أو القانون، ولهم الحق في حماية متساوية . ولا يمكن أن يتذّ رع بأي تمييز يعود سببه إلى المولد، أو العرق، أو الجنس، أو الّرأي، أو أي شرط أو ظرف آخر، شخصي. أو اجتماعي***" ويترتب على هذا القول نتائج تتمثل في مبادئ فرعية هي المساواة بين المنفعتين من خدمات والمساواة في الالتحاق بالوظائف العامة، كذلك المساواة في تحمل الأعباء العامة.

أ- **مساواة المنفعتين من خدمات المرفق**: تقتضي هذا المبدأ وجوب معاملة المرفق لكل المنفعتين معاملة واحدة دون تفضيل البعض على البعض الأخر لأسباب تتعلق بالجنس أو اللون أو الدين أو الحالة المالية وغيرها ويعود سر إلزام المرفق بالحياد بعلاقته بالمنفعتين إلى أن المرفق ثم إحداثه بأموال عامة بغرض أداء حاجة عامة ومن هنا تعين عليه أن لا يفاضل في مجال الانتفاع بين شخص وشخص، وفئة وأخرى ممن يلبون شروط الانتفاع من خدمات المرفق

ب-المساواة في الالتزامات والأعباء: المساواة في الالتزامات والأعباء هي مظهر من مظاهر المساواة أمام المرفق العمومي. فقد كرست العديد من النصوص القانونية هذا المبدأ منها على سبيل المثال المساواة أمام أعباء الخدمة الوطنية بحيث تنص المادة 01 من الأمر 103/74 المؤرخ في 15 نوفمبر 1974 المتضمن قانون الخدمة الوطنية: "إن الخدمة الوطنية إلزامية بالنسبة لجميع الأشخاص المتمتعين بالجنسية الجزائرية و المكملين 19 سنة من عمرهم".وهي على قدم المساواة تجاه الجميع"، كما

أن أعباء الجبائية تطبق على جميع و على قدم المساواة وذلك بموجب قاعدة مساواة الجميع أمام الضريبة.

ت- **المساواة في الالتحاق بالوظائف العامة** ، يترتب على مبدأ المساواة أمام القانون ، مساواة المواطنين في الالتحاق بالوظائف العمومية وهذه المساواة الأخيرة أصبحت اليوم حقا دستوريا بحيث تنص المادة 67 من دستور 2020 "***يتساوى جميع المواطنين في تقلد المهام والوظائف في الدولة دون أية شروط أخرى غير الشروط التي يحددها القانون***" وهو المبدأ الذي كرسته الدستاير 1 السابقة، على المستوى التشريعي، وعلى سبيل المثال فقد أكد على هذا المبدأ قانون الوظيف العمومي لسنة 2006، إلا أن التمتع بهذا الحق لا يمنع المشرع أن يضبط الإلتحاق بالوظائف العمومية بشروط محددة تتعلق بالسن وحسن السيرة، وإجراء الدخول في مسابقة، والمستوى التعليمي، ولكن يجب الإشارة ، فإذا كان ليس لكل المواطنين الحق الدخول في الوظيفة العمومية ، إلا أنه يجب أن لا يتعرضوا للتمييز إذا توفرت لديهم الشروط القانونية المطلوبة.

الفرع الثالث: مبدأ قابلية المرفق العام للتعديل و للتغير(مبدأ المرونة أو التكيف)

يعتبر هذا المبدأ من المبادئ العامة و المسلم بها من جانب الفقه و القضاء، فهو يمنح للسلطة الإدارية حق تعديل النظام القانوني الذي يحكم المرافق العامة بما يتناسب مع التطورات التي تمس النشاطات المختلفة للمرافق العامة.

إذن هذا المبدأ يتضمن تنظيم و تسيير المرافق العامة في الدولة حسب العوامل و العناصر الملائمة للواقع و التكيف مع الظروف و المعطيات الطارئة و المستجدة و بالتالي فالمرفق العام يتغير في الزمان و المكان لأن المرفق الذي يعبر عن نشاط عام في الماضي قد لا يعبر عنه في الحاضر. و بالتالي فإنه أصبح يتحتم على المرافق العامة أ ن تتكيف مع الظروف و المستجدات الحديثة على أساس أنها تهدف إلى تلبية حاجيات المواطنين، التي تتغير باستمرار من زمن إلى زمن معين و من مكان إلى مكان ، فلم تكن فكرة حق المواطن في البيئة النظيفة معروفة في زمن الماضي إلا بعد

التطور الصناعي و التكنولوجي في عصرنا الحالي ، كما أن حق المواطن في الحصول على خدمات الأنترانت لم تك ضمن اهتمامات المواطن إلا مؤخرا...الخ ، و هو ما حتم انشاء مرافق عامة جديدة تهتم بتلبية الحاجيات الجديدة للمواطن ، بالإضافة إلى ذلك قد تضطر المرافق العامة إلى تغير طريقة تقديم خدماتها حتى تتكيف مع الواقع ، وهكذا مثلا أن المرافق الإدارية (البلدية ، وزارة العدل ، الجامعة ...الخ) في بلادنا كانت تقدم خدماتها للجمهور بطرق و أساليب التقليدية المعروفة ، و التي لم تعد تتماشى مع الواقع بسبب ازدياد عدد السكان و النمو الديمغرافي السريع، إذ أن خدماتها كانت تتميز بالبطء و الرداءة وهو ما جعلها محل نقد شديد من طرف المنتفعين ، لكنه مع التطور التكنولوجي الحاصل في عالمنا المعاصر شرعت هذه المرافق في بلادنا في استغلال الرقمنة على خدماتها وهو ما سيمكنها مستقبلا من تلبية جميع الحاجيات المواطنين .

فضلا عن ذلك يمكن للمرفق العامة أن تعدل قواعد القانونية واللائحية المنظمة لسير عملها و التي توضع بقصد تمكينها من تحقيق النفع العام بأفضل طريقة ممكنة، وفقا للظروف والأحوال المصاحبة لوضعها.

فإذا ما تغيرت هذه الظروف والأحوال بطريقة تجعل هذه النظم والقواعد عاجزة عن سير المرافق العامة بنفس القدرة السابقة، أوتجعلها قاصرة عن تحقيق أهدافها التي أنشأت من أجلها، فمن الطبيعي أن تمنح السلطة الإدارية حق تعديل هذه النظم أوتغييرها بما يتلاءم مع هذه الظروف الجديدة.

و مثال ذلك: كانت التجارة الخارجية في الجزائر بموجب دستور 76 تحتكرها الدولة ، حيث كانت هذه الأخيرة هي الهيئة الوحيدة التي كانت تلبي حاجيات المواطن عن طريق التجارة الخارجية وذلك من خلال توفير المواد الغير موجودة في السوق الداخلية(الإستيراد) أو بيع المنتجات الوطنية وبالتالي الحصول على الأرباح (التصدير)، لكنه بسبب تغير الظروف من خلال صدور دستور سنة1989، ثم الدساتير الأخرى التي تلته (دساتير 1996، 2016، 2020) انتقلت الجزائر إلى الإقتصاد السوق القائم على مبدأ حرية التجارة ، وهو ما أدى إلى تغير نظام القانوني للمرفق العمومية في مجال التجارة الخارجية، بحيث لم تعد محتكرة من طرف الدولة، حيث أصبح يمكن للقطاع الخاص أن يمارس التجارة

الخارجية عن طريق (عمليات التصدير و الاستيراد)، وهو ما حتم من ظهور بعض المرافق العمومية الجديدة منها من تنظم عملية التجارة الخارجية نفسها ، ومنها من تمارسها بالشراكة مع القطاع الخاص(الشركات ذات الاقصاد المختلط)، ومنها من يمارسها لوحده.

الفرع الرابع : مبدأ الحياد

يُعد المرفق العام أداة الدولة في تقديم الخدمات العامة لأفراد الشعب بدون محاباة، أو تمايز بينهم، مما يوجب على المرفق العام تنفيذ الواجبات الخدماتية بمهنية عالية وحيادية تامة، بعيداً عن الاعتبارات السياسية والحزبية تأكيدا على دولة القانون والمؤسسات، ومن ثم تؤكد قوانين المرافق العامة على مبدأ حيادية المرفق.

ويعتبر مبدأ حياد المرفق ركن من أركان الدولة العصرية، وهو أحد الشروط الأساسية للمشروعية الحقيقية للمرفق العام التي يجب أن يتحلى بها باعتبارها جزءً لا يتجزأ من مقتضيات مهامه دون تمايز بين المرتفقين، فهو مبدأ قوامه إبعاد المرفق عن الحسابات السياسية والاعتبارات الحزبية والتقيد بالمعايير المهنية والموضوعية والحيادية في تنفيذ، والسعي من أجل تحييد النظام الخدماتي وضمان حيادته ونزاهته.

يقصد بكلمة الحياد عدم التحيز، فالحياد مشتق من عبارة (Neutralité) وتعني عدم الميل إلى أي جهة، أو حزب، كما تعني الامتناع وعدم التحيز الذي يُطلق على من لا ينتمي إلى حزب معين ولا ينحاز إليه، لذا فهي:" الموضوعية في التعامل مع الآخر، دون اعتبار للميول الشخصية والسياسية". وتأسيساً على ما تقدم يمكن القول بأن للحياد مدلولان هما:[1]

المدلول الايجابي: يتمثل في عدم التحيز والموضوعية والمهنية وفقاً للقانون ومقتضيات المصلحة العامة.

المدلول السلبي: يتمثل في امتناع الموظف العام عن التعبير بالقول، أو الفعل، عن رأيه السياسي، وتنزه عن المحاباة

وقد كرس الدستور الجزائري لسنة 2020 لمبدأ الحياد في الفقرة الثانية من المادة 26 منه بقوله " ***..... يضمن القانون عدم تحيز الإدارة...***"، كما نصت المادة 41 من الأمر رقم 06-03 مؤرّخ في 15 يوليو

[1] – د/ بوحفض سيدي محمّد، مبدأ حياد الإدارة العامة في القانون الجزائري، رسالة دكتوراه في القانون العام، 2007/2006، كلية الحقوق جامعة تلمسان، ص27

2006، والمتضمّن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية على أنه "***يجب على الموظف أن يمارس مهامه بكل أمانة وبدون تحيز***" [1].

المطلب الرابع: طرق تسيير المرافق العمومية في الجزائر
Les modes de gestion des services publics en Algerié

تتمتع الادراة العامة (الدولة ، الولاية ، البلدية ، مؤسسة عمومية تابعة لهاته الجهات) بسلطة تقديرية في اختيار الطريقة الأمثل لإدارة و تسيير المرافق العمومية، غير أن هناك عدة عوامل تؤثر في اختيارها ، ولعل من أبرزها ،عامل توجه الدولة السياسي و الاقتصادي، كما أن للعامل التطور التكنولوجي نصيبه في تحديد اختيار الإدارة العامة ، حيث برز مفهوم جديد لدورها يتمثل في الادارة الإلكترونية كحلقة جديدة في بناء تصور جديد لمفاهيم الخدمة العمومية، و أخيرا فإن العامل طبيعة النشاط دور مهم في تحديد هذا الاختيار ،حيث يتحتم من أن تدار بعض الأنشطة الاستراتيجية من قبل الدولة مباشرة على غرار الأمن و الدفاع ...إلخ، بينما قطاعات الأخرى يمكن أن تدار بأساليب أخرى.

ومهما يكن من الأمر، فإنه إختلف فقهاء القانون حول تقسيم أساليب تسيير المرافق العاماة ، فبعضهم يميز بين المرافق القديمة و يطلق عليها المرافق التقليدية أو الكلاسيكية، و المرافق الحديثة أو المعاصر، بينما يذهب البعض الآخر إلى تقسيم هذه الأساليب إلى أساليب عامة و أخرى خاصة، و أخيرا يميز فريق آخر من الفقهاء ، بين الأساليب المباشرة و الأساليب غير المباشرة.

و على ضوء هذا التقسيم الأخير سندرس أساليب تسيير و إدارة المرافق العمومية .

الفرع الأول: الطرق المباشرة لتسيير المرافق العمومية (الطرق الكلاسيكية لإدارة و تسيير المرافق العمومية Les modes classiques de gestion des services publics):

وترتكز على طرقتين ، وهي أسلوب الإدارة المباشرة ، المؤسسة العمومية .

[1] – الأمر المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، الأمر رقم 06-03 الصادر في الجريدة الرسمية رقم 46 بتاريخ 15 يوليو 2006 .

أولا: أسلوب الإدارة المباشرة أو الاستغلال المباشر(La régie) : ويقصد به أن تقوم الدولة أو هيئاتها بإدارة المرفق بنفسها مستعملة في ذلك أموالها وموظفيها ومستخدمة وسائل القانون العام، وهذه الطريقة هي أقدم طرق لتسيير و إدارة المرافق العامة على الإطلاق[1].

وتلجأ الإدارة العامة إلى هذا الأسلوب عندما تمارس أنشطة حيوية واستراتيجية في الدولة، و التي من خلالها لا تهدف هذه الأخيرة (أي الدولة) إلى تحقيق أرباح مادية على غرار مرفق القضاء ، الدفاع ، الأمن. وعموما يخول القانون للدولة و للجماعات الإقليمية أن تستخدم هذا الأسلوب.

1- الجهات الإدارية المخولة لها قانونا في إستخدام أسلوب الإدارة المباشرة

خول القانون الجزائري لجهات الإدارية إدارية معينة إستخدام أسلوب الإدارة المباشرة، وتتمثل هاته الجهات في:

- **الدولـــة:** إن تسيير المرافق العمومية يكون بواسطة الهيئات المركزية ممثلة خاصة من قبل مختلف الوزارات أو مصالحها الخارجية ، بحيث تمارس نشاطها على مستوى كافة التراب الوطني، وتقدم خدمتها لجميع المواطنين، ومن ناحية أخرى فإن هذه المرافق الوطنية ذات طابع استراتيجي وسيادي في نفس الوقت، ولا يمكن للدولة أن تتنازل عنه، على غرار مرفق العدالة ، و الأمن و الدفاع ...إلخ.

-**الجماعات الإقليمية:** يمكن للجماعات الإقليمية (الولاية ، البلدية) أن تلجأ هي أيضا إلى إستعمال الأسلوب المباشر لتلبية الحاجات المحلية للمواطنين، وهكذا مثلا تبنى المشرع الجزائري هذا الأسلوب في العديد من النصوص نذكر منها المادة 150من قانون البلدية لسنة 2011، بقوله "*... ويمكن تسيير هذه المصالح مباشرة في شكل إستغلال المباشر أو في شكل مؤسسة عمومية بلدية عن طريق الإمتياز أو التفويض*"، كما نصت المادة 151 من ذات القانون على أنه "*يمكن البلدية أن تستغل مصالحها العمومية عن طريق الإستغلال المباشر...*".

[1]- ضريفي نادية ، تسيير المرفق العام و التحولات الجديدة ، دار بلقيم ، الجزائر ، 2010، ص 15

2- تقييم أسلوب الإستغلال المباشر: إن التسيير المباشر هو نتيجة حتمية لإحتكار الإدارة العامة لبعض الأنشطة بهدف تلبية حاجات الأفراد، غير أن تطبيق هذا الأسلوب لازال يعاني من بعض الصعوبات ، نذكر من بينها : البطئ في التسيير، البيروقراطية ، عدم جودة الخدمات...إلخ[1].

ثانيا- :تسيير المرافق العمومية بواسطة المؤسسة العمومية (L'établissement Public):

المؤسسة العمومية هي عبار عن مرفق عام تنشئه الدولة أوإحدى الجماعات الإقليمية (الولاية ، البلدية)،و يدار عن طريق منظمة أو هيئة عامة، تتمتع بالشخصية المعنوية و ذمة مالية مستقلة مع خضوعها لمراقبة الإدارية.

و الغرض الأساسي من انشأ هذا الكيان هو ضمان تسيير مستقل للمرافق العمومية، و تكريس اللامركزية المرفقية أو المصلحية (**la décentralisation par service**).

و الملاحظ أن المؤسسة العمومية كشخص عمومي يقوم بنشاط متخصص، مثل الجامعة (التعليم)،المستشفى(الصحة)، سونلغاز (الكهرباء و الغاز)...إلخ.

1-خصائص و مميزات المؤسسة العمومية: انطلاقا مما ذكر سابقا يمكن استخلاص أن مفهوم المؤسسة العمومية مرتبط بثلاث عناصر أساسية هي:

-**الشخصية المعنوية:** باعتبارها العنصر الذي يسمح للمؤسسة العمومية بصفة عامة تأكيد كيانها واثبات وجودها القانوني، كما بمقتضى هذه الخاصية يمكن لها إكتساب الحقوق و تحمل الإلتزامات و تكون لها القدرة و الأهلية القانونية على إبرام التصرفات.

-**التخصص:** مفاده أن إحداثها الغاية منه تدبير وإدارة مرفق عام معين على سبيل الحصر، ولا يمكن العمل خارج إطاره.

- **الوصاية:** تتمتع المؤسسة العامة باللامركزية الإدارية أي بحرية في إدارة ذاتيا، إلا أن هذه الحرية مقيدة بوصاية الدولة .

[1]- المرجع المذكور آنفا، ص 13

2 – أنواع المؤسسات العمومية: تتخذ المؤسسة العمومية صورتين : وهما المؤسسة العمومية الإدارية ، و المؤسسة العمومية الصناعية التجارية

أ–المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري **L'établissement Public administratifs)**: تعتبر المؤسسة العمومية الإدارية، أولى أشكال المؤسسات العمومية ظهورا، ويعرفه الدكتور عوابدي عمار على أنها " ***منظمة إدارية عامة تتمتع بالشخصية القانونية و بالاستقلال المالي و الإداري، ترتبط بالإدارة المركزية المختصة برابطة تسمى "علاقة أو رابطة الوصاية"، و تدار بواسطة الأسلوب اللامركزي، لتحقيق أغراض محددة في نظامها القانوني "*** [1]

ويترتب عن إدارة المرافق العامة بواسطة المؤسسة العمومية الإدارية (**EPA**) ما يلي:

*خضوع المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري لقواعد القانون العام (القانون الإداري)

* يفصل القضاء الإداري طبقا للمادة 800من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية في جميع المنازعات الرتبطة بها.

* أموالها أموال عامة ، وعمالها موظفين عامين.

*تتمتع بجملة من الامتيازات السلطة العمومية.

ب–المؤسسة العمومية الصناعية التجارية **Les établissements publics industriels) ou commerciaux):**

ظهرت فكرة المؤسسة العامة ذات الطابع الصناعي التجاري، بموجب القرار الشهير الصادر عن محكمة التنازع الفرنسية بتاريخ 22جانفي 1921، و المعروف باسم "باك دي لوكا BAC D'ELOKA"، وتتلخص وقائع القضية فيما يلي:

بعدما قررت السلطات الفرنسية إنشاء عدة عبرات أو مركبات لنقل البضائع و المسافرين ، على سواحل مستعمرة سابقا كوت ديفوار (ساحل العاج) التي كانت تعاني من صعوبة حركة المرور بسبب كثرة خلجانها . كلفت على حركة النقل في إحدى الخلجان ، مركبة خاصة تدعى " إيلوكا bac

[1]- ناصر لباد ، نفس المرجع ، ص217

d'eloka " ، غير أنها تعرضت للغرق و هي تنفذ إحدى مهامها، فرفعت الشركة الإفريقية للغرب المتضررة من هذا الحادث، و التي كانت تملك إحدى السيارات المنقولة، دعوى أمام محكمة التنازع ، بعدما رفضت سابقا كل من المحكمة الإدارية و المحكمة المدنية النظر في قضيتها، حيث أقرت محكمة التنازع بوجود نوع من المرافق ، وهو المرافق الصناعية التجارية الذي يمارس نشاطا عاديا يهدف إلى تحقيق الأرباح، ومن ثم يخضع هذا النزاع للقاضي العادي.

وتعرف المؤسسة العمومية الصناعية التجارية (L'EPIC)على أنها تلك المرافق العامة التي يكون موضوع نشاطها تجاريا وصناعيا مماثلا للنشاط الذي تتولاه الاشخاص التي تخضع للقانون الخاص ، بحيث تتخذها الدولة أو الولاية أو البلدية كوسيلة لإدارة مرافقها ذات الطابع الصناعي التجاري.

ويترتب عن تسيير المرافق العامة بواسطة المؤسسة العمومية الصناعية التجارية على ديوان رياض الفتح ، الغرف الفلاحية ، الديوان الترقية و التسيير العقاري...إلخ ، م ما يلي:

* المؤسسة العمومية الصناعية التجارية تمويل أعبائها الإستغلالية جزئيا أو كليا عن طريق عائد بيع منتوجاتها التجارية.

* نظام القانوني للمؤسسة العمومية الصناعية التجارية ، فهو مزدوج ، ففيما يتعلق بعلاقتها مع الدولة ونظامها الداخلي، فهما يخضعان لقواعد القانون العام ، أما في علاقاتها مع الغير و على وجه الخصوص مع منتفعي المرفق، فإنها تخضع للقانون الخاص.[1]

* منازعات العمال تخضع لقانون العلاقات العمل ، وليس لقانون الوظيف العمومي

[1]- المرجع المذكور آنفا، ص216، 217

الفرع الثاني: أسلوب غير المباشر لتسيير المرفق العامة
(أو الإدارة غير المباشرة للمرافق العامة)

يقصد بهذا الأسلوب تولي جهات أخرى غير الإدارة العامة مسؤولية تسيير المرفق العام، و غالبا في ظل هذا الأسلوب ما تسند مهمة إدارة و تسيير المرفق العام إلى أحد الأشخاص التي تخضع للقانون الخاص مثل الأفراد أو الشركات أو المقاولات ...إلخ ، سواء كانت وطنية أو أجنبية ، بينما تكتفي الإدارة العامة بالإشراف و مراقبة .

وتتمثل الأساليب غير المباشرة في أسلوب الإمتياز، وأسلوب الإقتصاد المختلط ، وأخيرا أسلوب البناء و التشغيل و التحويل المعروف بإسم البوت.

أولا:أسلوب الإمتياز أو الإلتزام (La concession de service public): الأصل أن المشرع لم يعطي تعريفا لهذا ا لمصطلحات قانونية تاركا هذه المهمة للفقه والقضاء غير أنه وبالرجوع لبعض القوانين نجدها قد عرفت عقد الامتياز من ذلك المادة 4 من الأمر 96-13 المؤرخ في يونيو 1991، و المتضمن قانون المياه: ***"يقصد بالامتياز بمفهوم القانون عقد من عقود القانون العام ، تكلف الإدارة بموجبه شخصا اعتباريا عاما أو خاصا ،قصد ضمان أداء خدمة ذات منفعة عمومية"***.

كما عرفه مجلس الدولة الجزائري في قراره الصادر بتاريخ 9 مارس 2004 ،على أن " ***عقد الامتياز التابع لأملاك الدولة هو عقد إداري تمنح بموجبه السلطة الامتياز للمستغل ، بالاستغلال المؤقت لعقار تابع للأملاك الوطنية بشكل استثنائي وبهدف محدد ومتواصل، مقابل دفع أتاوة لكنه مؤقت وقابل للرجوع فيه..."*** [1]

وعليه ننتهي بأن عقد الإمتياز هو "**عقد أو إتفاق تكلف بمقتضاه الإدارة المانحة l'administration concédante سواء كانت الدولة أو الولاية أو البلدية ، شخصا طبيعيا (فردا) أو شخصا معنويا من القانون العام أو من القانون الخاص(كشركة مثلا) يسمى صاحب الإمتياز (Le Concéssionnaire) بتسيير لمدة محددة مرفق عمومي و إدارته على حسابه وتحت**

[1] المرجع المذكور آنفا، ص220 و 221

مسؤليته، مستخدما أمواله و عماله ، و تحت رقابة الإدارة العامة لقاء مقابل مالي يتقضاه من منتفعي المرفق العام."

1- خصائص عقد الامتياز: نستنتج من التعريفات السابقة أن عقد الإمتياز يتمتع بالخصائص التالية.

-أنه عقد إداري يربط بين سلطة إدارية وبين أحد الأفراد أو الشركات، وليس هناك ما يمنع أن يربط عقد الامتياز بين شخص إداري وشركة من القطاع العام.

- إن الإدارة في هذا العقد بالذات تتمتع بسلطات استثنائية تفرضها صفتها كشخص من أشخاص القانون العام وهذا بغرض حماية فئة المنتفعين.

-يلزم المتعاقد مع الإدارة أن يتولى تسيير مرفق عام يحدده العقد، ويتقيد بكل الضوابط بما فيها المالية، وكذلك تجسيد المساواة بين فئة المنتفعين.

-يتحمل الملتزم في عقد الامتياز النفقات الناتجة عن تسيير المشروع، ويضمن له سيرا منتظما ومطردا ، وبالمقابل تلتزم جهة الإدارة في حال اختلال توازنه المالي بأن تعيد له هذا التوازن وهذا ما أقره القضاء المقارن.

2- أركان الإمتياز: يقوم عقد الامتياز على عدة أركان رئيسية تميزه عن العقود الأخرى، وهي:

أ_ **الأطـراف:** يقتضي عقد الإمتياز وجود الجهات التالية: الإدارة المانحة l'administration concédante (الدولة أو الولاية أو البلدية)، و أحد الأفراد أو شخصا معنويا من القانون العام أو شركة تخضع للقانون الخاص يسمى صاحب الإمتياز (Le Concéssionnaire).

ب_ المـحـل: ينصب موضوع عقد الامتياز على تسيير و إدارة المرفق العام الذي عادة ما يكون له طبيعة إقتصادية ، فلايعقل أن تعهد الإدارة العامة للخواص تسيير المرافق العامة

الإدارية ، نظرا لأهمية و خطورة أنشطة هذه المرافق ، من جهة ، ولأنها أنشطة غير ربحية من جهة أخرى.

ج_ الشكل: إن عملية نقل التسيير المرافق العمومية من الإدارة المانحة إلى الخواص أو إحدى الهيئات العمومية ، يجب أن تتم وفق الشروط الشكلية: وهي

- **إحترام دفتر الشروط:** تضع الإدارة قبل إبرام العقد و بإرادتها المنفردة شروطا و أحكاما مسبقة متعلقة بتسيير و إدارة المرفق العام وضمان أداء الخدمة .
- **عقد الإلتزام أو الإمتياز:** الإمتياز عبارة عن إتفاق بين الإدارة المانحة و شخص عمومي أو خاص ، ويجب أن يفرغ هذا الإتفاق في وثيقة رسمية "العقد".

3- طبيعة القانونية لإمتياز المرفق العام (أو التكييف القانوني لإمتياز المرفق العام) :

إختلف الفقهاء حول الطبيعة القانونية للإمتياز ، هل هو قرار إداري أم مجرد عقد مدني؟ حول هذه المسألة إنقسم الفقه إلى ثلاثة إتجاهات رئيسة، وهي:

- **الإمتياز قرار إداري إنفردي:** يتبنى هذا الرأي كل من المدرسة الألمانية والإيطالية ، وبمقتضاه يعتبر الالتزام عمل تصدره الإدارة بمحض إرادتها المنفردة، ويخضع الملتزم لهذا الأمر اختياريا بعد قبوله شروط الامتياز، ويتميز هذا الاتجاه بكونه يخول الإدارة المانحة سلطات واسعة في تعديل شروط الامتياز أو إلغائها دون قيد ،كما انه يضعف و يزعزع مركز الملتزم(صاحب الإمتياز) بشكل لايتناسب مع الدور الذي يقوم به خلال عملية تسيير المرفق العم (توفير المال و المستخدمين...).
- **الالتزام هو عقد مدني:** ساد هذا الاتجاه في فرنسا حتى أوائل القرن الماضي، بمقتضاه يعتبر الإمتياز عقدا من العقود القانون المدني ، ويلاحظ أن هذا الرأي يقوي مركز الملتزم ويجعله على قدم المساواة مع الإدارة مانحة الامتياز، ويجعل من مبدأ العقد شريعة المتعاقدين، القاعدة التي ينبغي التمسك بها في جميع الأحوال، وهو يحول دون تدخل الإدارة في تعديل شروط الالتزام بما يتلاءم مع الصالح العام ومع ما يقتضيه تطور المرفق العام، كما أنه

يغفل الحقوق التي ينبغي للملتزم أن يتمتع بها عندما تحصل بعض الظروف غير المتوقعة، والتي تضيف من أعبائه وتجعل تنفيذ العقد عسيرا.

- **الالتزام عمل مركب أو مختلط:** ذهب إلى هذا التوجه كل من الفقيهان الفرنسيان ، دوجي (Deguit)و هوريو (Hauriou)، وكذا مجلس الدولة الفرنسي في قراره الشهير صادر بتاريخ 1906/12/21 في قضية نقابة المالكين و المساهمين لحي الصليب سيقي – تيفولي في بوردو ، ومفاد هذا الإتجاه أن الامتياز يتضمن في نفس الوقت نصوصا تعاقدية وأخرى تنظيمية: **فالبنود التعاقدية:**هي التي تشمل الأعباء و المزيا المالية المتبادلة بين الإدارة المانحة و صاحب الإمتياز ، كمدة الإمتياز وكيفية استرداده ، المزيا المالية لصاحب الإمتياز وطريقة أدائها ...إلخ.

أما البنود التنظيمية: فهي تلك الشروط المتعلقة بتنظيم المرفق العام وسيره، بحيث تقوم الإدارة وحدها و بإرادتها المنفردة بتحديدها ،ك شروط استغلال المرفق العام ، المقابل أو رسوم التي يجوز الانتفاع ، وشروط الانتفاع بالخدمة التي يقدمها المرفق.

4- آثار عقد الامتياز: إذا أبرم العقد الإداري فإنه يترتب عليه جملة من الآثار، تتمثل في: الحقوق والالتزامات التي تتمتع بها الإدارة من جهة وما يقابلها من حقوق و التزامات يتمتع بها المتعاقد من جهة أخرى.

أ-**الإدارة مانحة الإمتياز(أو إلتزامات و حقوق الإدارة في مواجهة المتعاقد معها):**تتمتع الإدارة بجملة من الحقوق و السلطات تستعملها لضمان حسن تنفيذ الامتياز، ومن تم تعمل على تكريس مبدأ استمرارية سير المرافق العامة، بهدف تلبية حاجات المواطن. وتتلخص هذه السلطات في ما يلي:

– سلطة الرقابة و الإشراف الإدارة من حيث مدى التزام تنفيذ العقد والتأكد من إحترام بنود العقد و دفتر الشروط.

–سلطة تعديل العقد إذا طرأت مستجدات وكلماإقتضى تحقيق المصلحة العامة ذلك ،ومثال حق التعديل أن تعهد الإدارة للملتزم القيام بتوفير خدمات في مجال النقل وبموجب خطوط تم الاتفاق

عليها ،غير انه وبعد مدة نتج عنها تطور العمران وزيادة السكان، يجوز للإدارة إضافة خطوط جديدة يلزم المتعاقد معها بتوفيرها وأن تغير في مواقيت النقل، ولا يجوز للمتعاقد أن يحتج على الإدارة بسبب ممارستها لهذا الحق.

– سلطة توقيع الجزاء سواء كانت مالية أو كانت فسخا جزئيا أو كليا في حالة إخلال صاحب الإمتياز بالتزاماته.

ب–آثار العقد بالنسبة للملتزم:

– **من حيث الالتزامات:** يلتزم المتعاقد أمام الإدارة بما يلي:

- **التنفيذ الشخصي للإلتزام:** يلتزم المتعاقد أمام الإدارة بأن يعمل شخصيا على تنفيذ عقد الامتياز، فلا يجوز له أن يتنازل عن التزامه إلى شخص آخر ،وإذا أخل الملتزم بالتزاماته ، تقع عليه العديد من الجزاءات .
- **ضمان إستمرارية المرفق العام** : يلتزم المتعاقد بالقيام بتسيير المرفق العام بانتظام ،وباستمرار لتلبية الحاجات العامة التي أنشئ المرفق العام من أجلها، و توفير الإمكانيات المادية والبشرية التي تعينه على تكريس هذا المبدأ.

– **من حيث الحقوق:**

- **الحصول على مساعدات من قبل الإداراة المانحة:** تتعهد الإدارة لصاحب الامتياز باعتباره على علاقة مع الجمهور المنتفعين بتقديم بعض المساعدات أو الامتيازات، التي تسهل عليه القيام بمهمته في تسيير المرفق العام وضمان حاجات المنتفعين الضرورية.
- **الحصول على مقابل مالي** : يحق لصاحب الامتياز الحصول على ربح معقول(مقابل أو رسم من المنتفعين بخدمات المرفق العام)، مقابل ما يتحمله من نفقات في سبيل تسيير المرفق العام.

ج- آثار العقد بالنسبة للمنتفعين: تنشأ من خلال عقد الإمتياز ، علاقات بين المنتفع والإدارة العامة من جهة وبينه وبين الملتزم من جهة أخرى.

- **بين المنتفع والإدارة:** إن المرافق التي يديرها شخص خاص تخضع لنفس الأهداف و المبادئ التي تخضع لها المرافق العامة الأخرى ،وهي ضمان توفير الخدمات الضرورية للمنتفعين الذين لا تربطهم بالشخص الخاص (صاحب الامتياز) روابط مباشرة.وللمنتفعين حق مطالبة الإدارة التدخل لإجبار الملتزم على احترام شروط الالتزام.

- **بين المنتفع والملتزم:** يلتزم المنتفع بتقديم الرسم المقرر في العقد مقابل الخدمة التي يقدمها الملتزم له، أما صاحب الامتياز فيلتزم بتوفير الخدمات الضرورية للمنتفعين مع احترام مبدأ المساواة وإستمرارية المرفق العام .

5- تقدير أسلوب التزام المرافق العامة:

، لأسلوب التزام المرافق العامة كغيره من الأساليب القانونية الأخرى، مزاياه وعيوبه.

أ – مزايا أسلوب التزام المرافق العامة: يمكن أن نرصد مزايا هذا الأسلوب فيما يلي:

- يوفر للسلطات المركزية الجهد والوقت، مما يهيئ لها فرصة التفرغ للمرافق العامة الإستراتيجية والأكثر أهمية.

- الحصول على تمويل جديد لتسيير المرافق العامة، بسبب تحمل صاحب الإمتياز نفقات الناتجة عن تسيير المرفق العام ، وبهذا تخفف الدولة من أعبائها المالية، بما يجعلها أقدر على مواجهة المصارف الأهم والأكثر إلحاحاً.

ب – عيوب أسلوب التزام المرافق العامة: تنحصر عيوب إمتياز المرافق العمومية في سعى الملتزم إلى تحقيق أكبر ربح ممكن على حساب تقديم الخدمات على الوجه المطلوب ، وهكذا يتهيأ الجو لإفراغ المشروع من جوهره وخروجه عن هدفه المرسوم له ،والمتمثل في تحقيق الصالح العام.

ثانيا : طريقة الاقتصاد المختلط

ظهر هذا الأسلوب الجديد نتيجة الانتقادات التي وجهت للأساليب التقليدية السابقة، وتتجسد طريقة الاقتصاد المختلط من خلال أسلوب مشاطرة الاستغلال، وأسلوب الشركات ذات الاقتصاد المختلط.

1- أسلوب مشاطرة الاستغلال

يعتبر أسلوب مشاطرة الإستغلال من الأساليب إدارة المرافق العامة ذات الطابع الصناعي التجاري، و يقتضي هذا الأسلوب إبرام اتفاقية تعهد بمقتضاها الإدارة العامة إلى أحد الخواص مهمة إدارة مرفق العام لحسابها لقاء عوض مالي يتقاضاه، وعلى هذا الأساس يشغل الشخص الذي يتولى إدارة المرفق العام ، مركز المدير المسؤول عن إدارة وتسيير المرفق العام. و في المقابل ذلك يقتصر دور الإدارة العامة على تمويل المرفق العام، كما أنها تحتفظ بملكيته.

2- مقارنة طريقة الإستغلال المباشر مع أسلوب مشاطرة الإستغلال

إن أهم أسلوب يقترب إلى طريقة مشاطرة الإستغلال هو أسلوب الاستغلال المباشر ، حيث توجد بينهم كثير من العناصر مشتركة إلى درجة أنهما يبدوان أسلوبا واحدا، غير أنهما يختلفان في بعض العناصر، ولإجراء مقارنة بينهما ، ندرس أولا أوجه الشبه بينهما ، ثم نركز ثانيا على أهم الإختلافات التي تميز كلا الأسلوبين.

أ-أوجه التشابه: تتشابه طريقة مشاطرة الإستغلال مع أسلوب الاستغلال المباشر في النقاط الآتية:

- إن الإدارة العامة(الدولة ، الولاية ،البلدية) هي التي تتولى إنشاء المرفق العام وتجهيز المرفق العام ، وتتحمل مصاريفه، وكذا جميع المخاطر التي تحيط به بما في ذلك الخسائر المالية .
- تؤول الأرباح إلى الإدارة العامة ، فالرسوم أو المقابل المالي الذي يدفعه المنتفعين بالمرفق تعود على الإدارة العامة دون غيرها ، و ليس للمدير المسير أي نصيب منها.

ب- **أوجه الإختلاف:** يوجد إختلاف بين أسلوب الاستغلال المباشر وبين طريقة مشاطرة الإستغلال ، حيث أن الإدارة العامة في حالة مشاطرة الإستغلال لاتتولى بنفسها و موظفيها إدارة و تسيير المرفق العام بل يتولى إدارته أحد أشخاص القانون الخاص، على خلاف الاستغلال المباشر ، حيث تتولى الإدارة العامة بنفسهاإن و بوسطة موظفيها إدارة و تسيير المرفق العام .

2 - تقييم أسلوب مشاطرة الاستغلال: لأسلوب مشاطرة الإستغلال عدة مزايا ، كما أنه كان محل نقد بسبب العيوب التي ظهرت من الناحية العملية.

أ- **مزايا و إيجابيات أسلوب مشاطرة الاستغلال:** لأسلوب مشاطرة الاستغلال عدة مزايا نذكر منها:الإستغلال

- غالبا ما ترتكز طريقة التسيير في حالة أسلوب مشاطرة الإستغلال علم الإدارة المعروف باسم المناجمنت، و الذي من خلاله تعتمد طرق لتحفيز الموظفين و تشجيع الكفاءات و الإبداع .
- إن أسلوب مشاطرة الإستغلال يستبعد مساوئ الإدارة المباشرة و التي تتمثل في البطئ في التسيير الإداري، و تعقيدات الإجراءات الإدارية، التكاليف الباهظة...إلخ،

ب- عيوب أسلوب مشاطرة الإستغلال : تعرض هذا الأسلوب لعدة إنتقادات بسبب أنه من الناحية العملية لم يحقق النتائج المرجوة ، بحيث أن الإدارة العامة كثيرا ما تتدخل في التسيير الإداري ، كما أن هذا الأسلوب حمل الإدارة تكالفة باهضة.

ثانيا - شركة الاقتصاد المختلط:

يقتضي هذا الأسلوب من أن يتم إدارة المرفق العام عن طريق شركة مساهمة يشترك في رأس مالها و إدارتها الإدارة العامة (الدولة ، الولاية ،البلدية، أو إحدى الأشخاص المصلحية) من جهة ، و أحد الأفراد أو الشركات الخاصة سواء كانت وطنية أو أجنبية ، من جهة أخرى.

و على هذا الأساس فإن أسلوب شركات الاقتصاد المختلط يتطلب مساهمة الدولة أو أحد أشخاص القانون العام في إدارة وفي رأسمال شركة المساهمة مع أحد الخواص ، سواء

بالاشتراك في تأسيسها أو متلاك حصة فيها، وتأخذ هذه الشركات عادة شكل الشركة المساهمة، وقد تكون حصة الدولة في الشركة حصة نقدية وقد تكون عينة تتمثل في بعض العقارات أو الآبار أو المناجم وغيرها.

والملاحظ أن مساهمة كل الإدارة العامة و القطاع الخاص يعتمد حسب القانون الجزائري على قاعدة 49/51، أي حصة الإدارة العامة في الشركة لا تقل عن 51%، بينما حصة الشريك الآخر لا بد أن لا تزيد عن 49%.

1- أركان التي تقوم عليها الشركات ذات الإقتصاد المختلط:

يقوم أسلوب شركات ذات الإقتصاد المختلط على مرتكزات و أركان أساسية وهي:

أ- إدارة المرفق العام بواسطة شركة المساهمة: شركة المساهمة هي شركة تجارية تهدف إلى تحقيق الأرباح وتخضع لقانون التجاري ، وتعرف بأنها الشركة التي ينقسم رأسمالها إلى حصص، وتتكون من شركاء من القانون الخاص أو إحدى أطرافها شخص عام لا يتحملون الخسائر إلا بقدر حصصهم.

و الملاحظ أن الإدارة العامة تملك دائما الحصة الأكبر طبقا لقاعدة 49/51 التي ذكرنها سابقا، الأمر الذي يمكنها من مراقبة وحماية المصلحة العامة .

ب -**مشاركة أحد أشخاص القانون الخاص في رأس مال الشركة:** من أهم خصائص الشركات المختلطة هو مشاركة أحد أشخاص القانون الخاص(وطنيا كان أم أجنبيا) في رأسمال الشركة، هذه هي التي تعطي صفة الاقتصاد المختلط.

ج-مشاركة أشخاص القانون العام في رأسمال: يشترط في أسلوب الشركات ذات الإقتصاد المختلط مساهمة الإدارة العامة في رأسمال الشركة، و لا يهم طبيعة المساهمة أي ما كانت مالية أو عينية ، غير أنه حسب القوانين الجزائرية ينبغي أن يكون نصيب حصة رأس مال الإدارة العامة هو الأكبر حسب القاعدة المذكورة أي قاعدة49/51.

2- أسباب الإعتماد على أسلوب شركات ذات الإقتصاد المختلط :

هناك عدة عوامل قد تدفع الدولة على تبني و إعتماد أسلوب شركات ذات الإقتصاد المختلط، نذكر منها:

-إن لأسلوب شركات ذات الإقتصاد المختلط أهمية بالغة، فهو أداة لتطوير الاقتصاد في العصر الحديث من خلال القيام بالمشروعات الكبرى، التي تتطلب رؤوس الأموال الضخمة، والتي يقتضي تنفيذها وقتا طويلا، وعلى هذا الأساس يعد هذا الأسلوب أقدر من غيره على توفير و جمع رؤوس الأموال.

- يساعد هذا الأسلوب الدولة في حالة ما إذا كانت تمر بضائقة مالية على إستمرار في تلبية الحاجات العامة من خلال الإستعانة برؤس الأموال القطاع الخاص.

-الحالة التي يتجلى للإدارة مانحة الامتياز، أن الملتزم أصبح غير قادر لوحده علي تسيير المرفق العام إذ يمكنها بالاتفاق معه، التحول من طريقة الامتياز إلي طريقة الاستغلال المختلط (كما هو الحال في قطاع السكك الحديدية بفرنسا)، لتتمكن من دعمه ماليا من جهة و الإشراف عليه من جهة أخرى

3- النتائج القانونية المترتبة عن أسلوب شركات ذات الإقتصاد المختلط : يترتب عن الأخذ بهذا الأسلوب النتائج القانونية التالية:

- تعتبر شركة ذات الإقتصاد المختلط شخصا من أشخاص القانون الخاص، بحيث يخضع من حيث تنظيمها و نشاطها لأحكام القانون التجاري.
- تحظى شركة ذات الإقتصاد المختلط، بوضع خاص، فهي من جهة شركة تجارية تهدف إلى تحقيق الأرباح و من جهة أخرى تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة
- تمارس الدولة الرقابة عليها وفقا لمقتضيات التي يتطلبها المرفق العام
- تخضع شركة ذات الإقتصاد المختلط لمبادئ التي تحكم المرفق العام.

4 -تقييم أسلوب شركات ذات الإقتصاد المختلط: من أهم مزايا التي يحققها هذا الأسلوب، أنه يحقق التعاون بين الرأسمال العام و الخاص، في تحقيق المصلحة العامة و تلبية حاجات المواطن، كما

أنه أدة لضمان حسن الجودة الخدمات المقدمة للمنتفعين. ومن ناحية أخرى يعد أفضل أداة لتخفيف الأعباء التي تتحملها الدولة ، ولاسيما في حالة الخسائر التي تلحق بمشاريع شركات ذات الإقتصاد المختلط ، بحيث تتوزع الخسائر على جميع أعضاء المساهمين في حصص الشركة.

ورغم هذه المزايا لهذا الأسلوب، إلا أنه تعرض لمجموعة من الإنتقادات، لعل من لأهمها و أخطرها ، أنه قد يؤدي إلى هيمنة القطاع الخاص على القطاعات الإسنراتيجية و الحيوية في الدولة.

ثالثا-أسلوب عقد البناء و التشغيل و التحويل(B.O.T):

بدأ يبرز نظام البوت(**B.O.T**) على المستوى الدولي إلا حديثا، حيث كان أول ظهور هذه التسمية في تركيا في منتصف الثمانينات. و يتكون مصطلح البوت (**B.O.T**) من ثلاثة أحرف ، وهي إختصار لكلمات ثلاث باللغة الإنجليزية وهي:

B وهي إختصار لكلمة Build التي تعني البناء، و التشييد و إقامة المشروع

O وهي إختصار لكلمةOperate التي يقصد بها التشغيل أو التسيير أو الإدارة

T وهي إختزال لكلمة Transferو التي تدل على معنى التحويل ونقل الملكية و الحيازة و المنفعة أو حتى نقل التكنولوجية في نهاية مدة العقد.

ويقابلها باللغة الفرنسية مصطلح CET و التي مختصر لكلمات الثلاث

« Construire, Exploiter, Transférer »

و عقد البوت هو عبارة عن إتفاق تعاقدي بين الحكومة أو أحد ممثليها و تسمى الإدارة المانحة مع أحد أشخاص القانون الخاص (عادة ما يكون أجنبيا)، ويسمى الملتزم أو شركة المشروع، وبمقتضى هذا العقد تمنح الإدارة المانحة للملتزم إمتيازات لمدة زمنية معينة، وذلك مقابل بناء وتمويل و تشغيل إحدى المشاريع و المرافق العامة بشروط معينة وتحت إشراف الحكومة على أن تنتقل ملكية المرفق العام لصالح الدولة بعد إنتهاء مدة العقد .

وعلى هذا الأساس فإن الدولة بموجب عقد البوت تنقل إلى القطاع الخاص عبء تمويل و تصميم و إنشاء وتشغيل المرفق العام ، وفي مقابل ذلك تنتقل ملكية المرفق إلى الدولة عند انتهاء المدة القانونية المحددة في العقد.

وهكذا سيجني القطاع الخاص أرباحا أكيدة خلال طيلة مدة تسييره للمرفق العام ، في المقابل ذلك يضمن هذا الأسلوب نقل التكنولوجية إلى الدولة، كما أن هذا الأسلوب يكفل إنتقال ملكية المرفق العام إليها على خلاف الخصصة أو الخوصصة التي تنتقل الملكية المرفق إلى القطاع الخاص.

و الملاحظ أن مصطلح البوت لم يرد في النصوص القانونية في الجزائر ، غير أن المشرع الجزائري قد إعتمد على هذا الأسلوب حتى ولم يستعمل تسمية البوت، كما هو الشأن في المادة 17من قانون رقم 05-12، المتعلق بقانون المياه، التي اقتضت بأن ***"تخضع كذلك للأملاك الوطنية العمومية الإصطناعية للمياه، المنشآت و الهياكل التي تعتبر ملكا يرجع إلى الدولة بدون مقابل بعد نفاذ عقد الامتياز أو التفويض للإنجاز و الإستغلال المبرم مع شخص طبيعي أو معنوي خاضعا للقانون العام أو القانون الخاص"***

1-خصائص عقد البوت: يتميز عقد البوت بعدة خصائص ومميزات تجعله ينفرد عن باقي العقود الأخرى ، وتتمثل هذه الخصائص فيما يلي:

- **من حيث أطرف عقد البوت:** يبرم هذا النوع من العقود بين طرفين أحدهما الدولة أو أحد أشخاص القانون العام ، وبين شخص من أشخاص القانون الخاص الذي هو في غالب يكون أجنبيا.
- **من حيث أهدافه:** يهدف هذا الأسلوب إلى إنشاء مرافق عمومية لإشباع الحاجات العامة و تقديم خدمات ذات النفع العام.
- **من حيث سلطات الجهة الإدارية المانحة:** تتمتع الإدارة الكانحة بحق الرقابة و الإشراف على تنفيذ العقد، وذلك بهدف ضمان حسن تسيير المرفق العام، وتحقيق الغاية التي أبرم من خلالها العقد
- **من حيث ملكية المرفق :** تنتقل ملكية المرفق العام إلى الدولة بعد إنتهاء مدة العقد

2- التكييف القانوني لعقد البوت (أو الطبيعة القانونية لعقد البوت):إختلف الفقهاء حول طبيعة عقد البوت ، بين من يراه عقد إداري ، وبين من يعتبره عقد من عقود القانون الخاص، في حين يذهب إتجاه ثالث على أنه أن عقد البوت له طبيعة خاصة.

أ- الرأي المؤيد بأن عقد البوت هو من العقود الإدارية: يذهب أنصار هذا الاتجاه الذي يمثل غالبية الفقه، إلى أن عقود البوت هي صورة الحديثة لما يعرف بعقود الإمتياز (أو الإلتزام) وبالتالي فهي تخضع للقانون الإداري

ب -أنصار الإتجاه القائل بأن عقد البوت من العقود القانون الخاص: يرى أنصار هذا الإتجاه بأن عقد البوت من العقود المدنية ، ذلك بسبب أن الدولة تتخلى عن سلطاتها و تصبح شخصا عاديا، وعلى هذا الأساس فإن إبرام هذا نوع من العقود يخضع لمبدأ سلطان الإرادة ، المعروف بمبدأ العقد شريعة المتعاقدين.

ج-عقود البوت ذات طبيعة خاصة: يرى جانب من الفقه، أن عقود البوت تخضع لنظم قانونية مختلفة ، فلكل عقد ظروفه الخاصة ، بحيث يصعب تحديد ما إذا كان هذا نوع من العقود يخضع للقانون الإداري أو القانون الخاص.

و الخلاصة أنه إذا كان من الصعب إعطاء تكييف ثابت لعقد البوت ، غير أن غالبية الفقه يرى بأن عقد البوت هو ما هو إلى صورة حديثة لعقود الامتياز الذي يهدف إلى تسيير المرافق العامة للدولة ، ومن ثم تهدف هذه الأخيرة من خلال هذه المرافق إلى تلبية الحاجات العامة وتحقيق المصلحة العامة.

3- تقييم عقود البوت: أجمع الكثير من المتخصصين في مجال القانون أن لعقود البوت مزايا عديدة تعود على الدولة و المنتفعين بالمرفق العام ، وكذا المستثمر (أي صاحب المشروع)، وذلك رغم بعض العيوب التي كشفتها التجربة العملية .

وعلى ضوء ذلك سنحاول أن نعطي تقييما لذا النوع من العقود من خلال دراسة مزاياه وعيوبه.

أ-مزايا عقد البوت: يرى مؤيدو هذا نوع من العقود أنها تتميز بعدة مميزات وهي:

- يقوم عقد البناء و التشغيل و التحويل(BOT) على مبدأ التمويل الذاتي أي صاحب المشروع

- يمكن عقد البوت من نقل التكنولوجيا ، مما قد تستفيد منه الدول النامية.
- إن تعدد الأطراف المشاركة في المشروع يساهم في توزيع المخاطر و تقاسم الأعباء بين بين عدة جهات ، الأمر الذي يمكن المشروع من الصمود .
- تخفف هذه العقود العبء على الدولة ، حيث يتحمل القطاع الخاص تمويل المشروع في كافة مراحله(تصميم ، إنشاء ، تشغيل)، كما يتحمل جميع المخاطر المترتبة عن تنفيذ هذا النوع من العقود.

ب- **عيوب عقد البوت:** أبدى جانب من الفقه مخاوفه اتجاه عقود البوت ، نظرا لبعض العيوب التي تعتريه وهي:

-غياب الإطار التشريعي الذي ينظم عقود البوت في كثير من الدول النامية

- إن عقود البوت قد تقوي نفوذ المستثمر (أي صاحب المشروع) لاسيما إذا كان أجنبيا، ويخلق ذلك أوضاعا سياسية و اقتصادية تتعارض مع مصالح الدولة.

- عدم توفر الخبرة والكفاءة الكافية في القطاع العام لإدارة المرفق العام بعد انتهاء فترة الإمتياز.

المراجع

I-الكتب

1-ناصر لباد "الوجيز في القانون الإداري"،دار المجدد للنشر، الطبعة 4،سطيف، 2010
2-د. محمد صغير بعلي، القانون الإداري دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة ، 2013
3-د. عمار عوبدي، القانون الإداري، الجزء الأول،ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة 04، الجزائر، 2007،(ص من 303-322)
4- - **سعاد الشرقاوي** :القانون الإداري، دار النهضة العربية، ،2009
5- -محمد صغير بعلي، القانون الإداري – التنظيم ا.لإداري –دار العلوم للنشر، عنابة، 2002
6- -د. عوابدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ،1995
7- عمار عوابدي ، القانون الإداري، الجزء الثاني، النشاط الإداري ، بدون طبعة، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، 2002،
8- -عشي علاء الدين، مدخل القانون الإداري، دار الهدى، الجزائر،2012
9- - بوضياف عمار، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر،
2010،
10- -اسماعيل جابو ربي، الضبط الإداري في مجال المحافظة على الأمن العام في الظروف الإستثنائية،- دراسة مقارنة في النظام الإسلامي و النظام القانوني الجزائري-، أطروحة الدكتوراه، جامعة الأمير عبد القدر للعلوم الإسلامية ،2017-2018
11- Xavier Braud, Cours De Droit Adminitratif,General,4_{eme} édition, Gualino, Paris , 2020

II_المقالات

1-حميدة زينب مولاي عمار، وبوزيد كيحول، الطبيعة القانونية لعقود البناء و التشغيل

و نقل الملكية، مجلة الواحات للبحوث و الدراسات ،جامعة غردية، مجلد10، العدد02، سنة2017
أنظر إلى موقع: البوابة الجزائرية للمجلات العلمية
https://www.asjp.cerist.dz

2-بن قادة محمود أمين، عقد BOT كصورة من صور عقد الإمتياز، مجلة القانون الدولي و التنمية، مجلد 07، العدد02، 2019
أنظر إلى موقع: البوابة الجزائرية للمجلات العلمية
https://www.asjp.cerist.dz

3-صبرينة عصام،تسيير المرفق العام في القانون الجزائري،مجلة أبحاث قانونية و سياسية، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة جيجل، العدد05، سبتمبر 2017
أنظر إلى موقع: البوابة الجزائرية للمجلات العلمية
https://www.asjp.cerist.dz

الفـــهـــرس

العناوين	الصفحة
مقدمة	1
الفصل الأول ماهية القانون الإداري	2
المبحث الأول مفهوم القانون الإداري	2
المطلب الأول: المفهوم الواسع للقانون الإداري	3
المطلب الثاني: المفهوم الضيق	4
أولا : إن القانون الإداري يتضمن على قواعد قانونية غير مألوفة في القانون الخاص	5
ثانيا: أن قواعد القانون الإداري تتعلق بالإدارة العامة	6
ثالثا: القانون الإداري يحكم الإدارة العامة من حيث تنظيمها	7
رابعا : القانون الإداري يحكم الإدارة العامة من حيث نشاطها	7
المبحث الثاني: علاقة القانون بغيره من العلوم وفروع القانون الأخرى.	7
أولا: علاقة القانون الإداري بالقانون الدستوري	7
ثانيا: علاقة القانون الإداري بالقانون المدني	9
ثالثا: علاقة القانون الإداري بالقانون الجنائي	10
المبجث الثالث :خصائص القانون الاداري	10
المطلب الأول :القانون الاداري قانون حديث النشأة	11
المطلب الثاني : القانون الاداري قانون قضائي	11
المطلب الثالث :القانون الاداري قانون غير مقنن	11
المطلب الرابع :القانون الإداري يتسم بالمرونة و التطور	12

الفـــهـــرس

العناوين	الصفحة
المبحث الرابع: نشأت القانون الإداري في فرنسا	13
أولا – مرحلة ما قبل الثورة الفرنسية	13
ثانيا– مرحلة الإدارة القاضية أو الوزير القاضي	13
ثالثا– مرحلة القضاء المقيّد أو المحجوز	14
رابعا– مرحلة القضاء المفوض	15
الفصل الثاني: الشخصية المعنوية	16
المبحث الأول: تعريف الشخصية المعنوية	16
المبحث الثاني :أشكال الأشخاص المعنوية	17
1–الأشخاص المعنوية الخاصة	17
2–الأشخاص المعنوية العامة	17
المبحث الثالث :طبيعة الشخصية المعنوية	18
المطلب الأول : المذاهب المنكرة لفكرة الشخص الاعتباري	18
المطلب الثاني : المذاهب المؤيد لفكرة الشخص الاعتباري	19
الفصل الخامس : التنظيم الإداري	20
المبحث الأول :المركزية الإدارية	20
المطلب الأول :عناصر المركزية الإدارية	21
أولا :تركيز السلطة بين أيدي الادارة المركزية	21
ثانيا :التبعية الهرمية	21
ثالثا :السلطة الرئاسية	21

الفـــهـــرس

المطلب الثاني :صور المركزية الإدارية	21
اولا : التركيز الاداري أو المركزية المطلقة أو المركزية المتوحشة	22
ثانيا :عدم التركيز الاداري أو المركزية النسبية	22
المطلب الثالث :تقدير نظام المركزية الإدارية	22
أولا : مزايا المركزية الادارية	22
ثانيا :عيوب المركزية الادارية	23
المبحث الثاني :اللامركزية الادارية	23
المطلب الثاني :صور اللامركزية الإدارية	23
أولا – اللامركزية الأقليمية	24
ثانيا– اللامركزية المرفقية	24
المطلب الثالث : تقدير اللامركزية	24
أولا :مزايا اللامركزية الادارية:	24
السداسي الثاني	
الفصل السادس : وظائف الإدارة العمومية	26
المبحث الأول :الضبط الإداري أو البوليس الإداري	26
المطلب الأول : مفهوم الضبط الإداري	26
أولا– تعريف الضبط الإداري	26
ثانيا– أنوع وأشكال الضبط الإداري	28
ثالثا: خصائص الضبط الإداري	28

الفـــهـــرس

العناوين	الصفحة
المطلب الثاني : أغراض ووسائل الضبط الإداري:	29
الفرع الأول: أغراض الضبط الإداري	30
أولا – مفهوم النظام العام	30
ثانيا–عناصر النظام العام	31
1– الأمن العام	31
2– الصحة العامة	31
3– السكينة	32
الفرع الثاني: وسائل الضبط الإداري	33
أولا – الوســـائل الماديـــة	33
ثانيا– الوسـائل البشرية	33
ثالثا –الوسائل القانونية	33
المطلب الثالث: حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية	35
الفرع الأول :احترام مبدأ المشروعية	36
الفرع الثاني: خضوع سلطات الضبط الإداري للرقابة القضائية	37
المبحث الثاني :المرفق العام	38
المطلب الأول : تعريف المرفق العام و عناصره	38
الفرع الأول : مفهوم المرفق العام	38

الفـــهـــرس

أولا– المعيار العضوي	38
ثانيا – المعيار الموضوعي	39
الفرع الثاني: عناصر المرفق العام	39
أولا– عنصر الهدف	39
ثانيا– عنصر الإدارة العامة	40
ثالثا– وجود امتيازات السلطة العامة	40
المطلب الثاني : أنواع المرافق العامة	41
الفرع الأول : المرافق العامة من حيث طبيعة نشاطها	41
الفرع الثاني: من حيث الإمتداد الاقليمي(النطاق الجغرافي)	43
الفرع الثالث :تقسيم المرافق العامة من حيث أداة الانشاء	44
الفرع الرابع: المرافق العامة من حيث الإستقلالية	44
المطلب الثالث: المبادئ التي تحكم المرافق العامة	45
الفرع الأول: مبدأ الاستمرارية	45
أولا– الضمانات التشريعية	43
ثانيا– الضمانات القضائية:	46
الفرع الثاني: مبدأ المساواة	50
الفرع الثالث: مبدأ قابلية المرفق العام للتعديل و للتغير	51
الفرع الرابع : مبدأ الحياد	53

الفـــهـــرس

المطلب الثاني: طرق تسيير المرافق العمومية في الجزائر	54
الفرع الأول: الطرق المباشرة لتسيير المرافق العمومية	54
أولا: أسلوب الإدارة المباشرة أو الاستغلال المباشر	55
ثانيا– :تسيير المرافق العمومية بواسطة المؤسسة العمومية	56
الفرع الثاني: أسلوب غير المباشر لتسيير المرفق العامة	59
أولا:أسلوب الإمتياز أو الإلتزام	59
ثانيا : طريقة الاقتصاد المختلط	65
ثالثا–أسلوب عقد البناء و التشغيل و التحويل	69
الخاتمة	
المراجع	