

جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم القانون العام



محاضرات في مقياس:

النشاط الإداري

لطلبة السنة الأولى L.M.D

من إعداد:

د. بلماحي زين العابدين

السنة الجامعية: 2017-2018

مقدمة:

إن الإدارة تستهدف -بصفة عامة- إلى تحقيق المصلحة العامة، أو احتياجات الجمهور. ومن أجل تحقيق هذا الهدف، فإنها تقوم بنشاطين أساسيان هما: المرفق العام، والبوليس الإداري أو الضبط الإداري.

فعن طريق المرفق العام، تقوم الدولة، أو الإدارة بتقديم خدمات قصد تلبية احتياجات المواطنين، أو الرغبات العامة، كما تقوم بتقديم المساعدة، سواء للمشاريع الخاصة، أو للمشاريع المحلية، التي تؤدي للجمهور منافع أساسية.

على أن هذا لا يمنع من وجود نشاطات خاصة في الدولة، قد تساهم بشكل أو بآخر في تحقيق الصالح العام. إلا أن هذه النشاطات الخاصة يجب ألا تكون معارضة مع النظام العام. ولهذا السبب، يجوز للدولة أن تراقب النشاطات الخاصة وذلك عن طريق وضع ضوابط المنظمة لهذا النشاط، دون المساس بالمصلحة العامة. إن نشاط الإدارة هذا تمارسه عن طريق البوليس أو الضبط الإداري الذي يستهدف حماية النظام العام بمدلولاته الثلاثة، والمتمثلة في: الأمن العام، والصحة العامة، والسكينة العامة.

إن هذا التمييز بين أنشطة الإدارة (مرفق عام، وبوليس إداري)، يبقى أساسيا، وصحيحا. فعن طريق المرفق العام، فإن الشخص العام هو الذي يتكفل بتحقيق مصالح الجمهور، التي قد يعجز النشاط الفردي عن تحقيقها. وعن طريق البوليس الإداري، تقوم السلطة العامة بتوضيح إطار نشاط الخواص وحدوده، وذلك بواسطة أوامر عامة أو خاصة تفرض على نشاط الخواص.

من هذين الصورتين، يتكون إذن نشاط الإدارة. ولكن قبل تحليل هذين النشاطين، يجب أن نشير إلى أن الدولة قد ترى من واجبها القيام بتقديم مساعدات لبعض النشاطات الخاصة، والتي تحقق الصالح العام. ومن هنا يتعين علينا أن نعطي -ولو بشيء من الإيجاز- فكرة على هذه المساعدات.

مساعدة الإدارة للنشاطات الخاصة ذات النفع العام:

إن السبب الأساسي لقيام الإدارة بمساعدة هذه النشاطات، يتمثل في أن للإدارة مصلحة في بقائها. إن هذه المصلحة تكون نابعة من اعتبارات مختلفة .

1- ففي بعض الحالات، قد يقوم النشاط الخاص بتحقيق هدف غير مهم، ولكنه يحقق نفعاً عاماً للصالح العام، من ذلك النشاطات الثقافية، أو الاجتماعية، أو الرياضية، أو التربوية التي يقوم بها الخواص.

2- وفي حالات أخرى، قد يقوم النشاط الخاص بتحقيق هدف مهم، يتماشى مع المصالح الاقتصادية للدولة، من ذلك مثلاً قيام الخواص باستصلاح مصادر الثروة المعدنية، أو القيام بنشاطات اقتصادية، أو سياسية.

3- وأخيراً قد يقوم الخواص بنشاط لا يحقق النفع العام، ومع ذلك فإنه قد يؤثر على المصالح العامة للدولة، من ذلك قيام الخواص بالعبادات أو الشعائر الدينية في الدول التي يدين أغلبية سكانها بغير تلك الديانة. إن هذا النشاط لا يحقق في الحقيقة نفعاً عاماً يعود على مواطني تلك الدولة، ولكنه مع ذلك قد يعرض المصلحة العامة للخطر، وذلك إذا ما منعت الدولة ممارسة تلك الشعائر.

ففي كل هذه الحالات الثلاثة، يتعين على الهيئة العامة أن تضمن الشروط الضرورية لتطور تلك الأنشطة. ولكن يجب ألا يفهم من ذلك أن الدولة حولت النشاط الخاص إلى مرفق عام، ذلك أن هذه النشاطات تبقى دائما خاصة، حتى ولو حققت النفع العام. إن هذه النشاطات تختلف بالطبع عن النشاطات التي يقوم بها الخواص في إطار المرفق العام، كالإمتياز مثلا، إذ في هذه الحالة نكون بصدد مرفق عام، إلا أن الدولة لأسباب معينة، تعهد بإدارته لأحد الخواص. ومع ذلك، فإن التمييز بين النشاط الخاص الذي يحقق النفع العام، وبين المرفق العام الذي يديره الخواص، يكون صعبا في بعض الحالات.

وتتعدد أشكال المساعدة التي تقدمها الدولة للنشاطات الخاصة، فقد تتخذ شكل العمل القانوني، وقد تكون عبارة عن وسائل معينة موضوعة تحت تصرف الشخص الخاص.

1- فبالنسبة للعمل القانوني، قد تتخذ المساعدة شكل القرار الذي بواسطته تساعد الدولة الخواص. وهذا القرار يتمثل عادة في اعتماد السلطة العامة (Agrément) النشاط الخاص المنتفع من المساعدة. على أن هذا الاعتماد يتضمن في نفس الوقت الرقابة والالتزامات المفروضة على النشاط الخاص، وهما المقابل للمساعدة.

إلا أن العمل القانوني قد يتخذ شكل العقد الذي يلتزم بواسطته الشخص الخاص بالخضوع لبعض الالتزامات تفرضها عليه الدولة. وبالمقابل، يلتزم الشخص العام بتقديم المساعدة لهذا الشخص الخاص.

2- وهناك امتيازات أخرى يمكن للشخص الخاص أن يستفيد منها، والمتمثلة في:

أ- امتيازات السلطة العامة: إذ يمكن للدولة أن تضمن للشخص نظاماً قانونياً خاصاً، يسمح له بتوسيع نشاطه ومصادره. كما يمكن للدولة من جهة أخرى أن تسمح للشخص الخاص باستعمال امتيازات السلطة العامة. كما يمكن للدولة كذلك أن تسمح للشخص الخاص بأن يتقاضى من المنتفعين من نشاطه (les adherents) مقابل إجباري يشبه الرسم.

ب- امتيازات مالية: إن المساعدات المالية التي تقدمها الدولة للشخص الخاص، قد تكون غير مباشرة (الإعفاء من الضرائب، الحماية الجمركية)، وقد تكون مباشرة.

ج- امتيازات مادية: يمكن للهيئة العامة أن تسمح للشخص الخاص باستعمال بعض الوسائل التي تدخل في إطار الدومين العام، كإمكانه أن تعيره بعض الموظفين العموميين لمساعدته على القيام بأعماله.

3- وفي حالات أخرى، وفي إطار التخطيط والتهيئة العمرانية، فإن المساعدة التي تقدمها الدولة للنشاط الخاص، قد تكون عبارة عن تشجيعات، أي أنها تقوم بحث الخواص على القيام بنشاط معين يحقق، يحقق للدولة أهدافاً معينة. على أن تلتزم بإعطاء امتيازات لمن يقوم بذلك النشاط، كالقيام بالنشاط في المناطق النائية.

ويجب أن نشير في الأخير، إلى أنه أياً كان شكل المساعدة التي تقدمها الدولة للنشاط الخاص، فإنه يقابلها في الغالب الأعم قيام الدولة برقابة ذلك النشاط. وتتسع هذه الرقابة أو تضيق حسب نوع وقيمة المساعدة. فمثلاً تتسع الرقابة إذا كانت المساعدة مالية، كما قد تشترط الدولة في حالة المساعدة المالية، حصولها على جزء من أرباح النشاط الخاص.

وبعد هذه الإشارة الوجيزة للمساعدات التي تقدمها الدولة للنشاطات الخاصة ذات النفع العام، نتطرق الآن إلى الصور الأخرى لنشاط الإدارة، والمتمثلة في المرفق العام (الباب الأول)، والبوليس الإداري (الباب الثاني).

الباب الأول: النظرية العامة للمرفق العام.

تحتل لنظرية المرفق العام مكانة مرموقة ضمن موضوعات القانون الإداري التقليدي، خاصة في الدول التي تأخذ بالازدواجية القانونية والقضائية، مثل فرنسا والجزائر.

على أن هذه النظرية لم تظهر إلا بعد تطور تاريخي. فلقد كان سائدا في الفقه إلى غاية نهاية القرن التاسع عشر (19) معيار السلطة العامة كأساس للقانون الإداري. على أن هذا المعيار تعرض للنقد، أنه ليس بالضرورة أن تكون بصدد الشخص العام، حتى ينطبق القانون الإداري. لأن السلطة أو الإدارة قد تظهر كفرد عادي. ومع ذلك، فإن الفقهاء المتحمسين لهذا المعيار قاموا بتعديله، وذلك من خلال التمييز بين أعمال السلطة (les actes de puissance)، وأعمال التسيير أو أعمال الإدارة (les actes de gestions). على أنه على الرغم من هذا التعديل، إلا أن المعيار يبقى ناقصا، وتنقصه الدقة. إن السبب في ذلك يتمثل في استحالة التمييز بين أعمال التسيير، وأعمال الإدارة، ما دام أن العملاق يقوم بهما شخص واحد.

وبعد ذلك ظهرت نظرية المرفق العام، وتبلورت عناصرها الأساسية. وبناء على هذه النظرية، فإن القانون الإداري لا يطبق إلا إذا كنا بصدد مرفق عام. ولقد أخذ القضاء الفرنسي بهذه النظرية، وكان ذلك بمقتضى حكم محكمة التنازع في 08 فبراير 1873 ، في

قضية بلانكو وبعد ذلك توالى الأحكام التي أخذت بهذا المعيار من ذلك قضية terrier التي فصل فيها مجلس الدولة الفرنسي في 6 فبراير 1903.

ولقد تحمس الفقهاء لفكرة المرفق العام حتى تمت تسميتهم بمدرسة المرفق العام، إذ ردوا جميع نظرية القانون الإداري إلى فكرة المرفق العام.

إلا أن الأزمة العالمية التي عرفها العالم من جراء الحرب العالمية الثانية، وظهور الأفكار الاشتراكية أدى إلى تغيير وظيفة الدولة، مما أثر سلباً على نظرية المرفق العام كما ظهرت في البداية. فلقد ظهرت مرافق جديدة لا تخضع كلية للقانون الإداري. هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن تحقيق المصلحة العامة لم يعد حكراً على المرافق العامة، مما أدى إلى صعوبة وضع الحدود الفاصلة بين المرفق العام، والمشاريع الخاصة. ومن هنا ظهرت عيوب معيار المرفق العام، ذلك أن هذه الفكرة ليس بإمكانها أن تستوعب كل مواضع القانون الإداري. ومن جهة أخرى، فإن تطور وظيفة الدولة، من حراسة إلى متدخلة، ترتب عليه ظهور مرافق جديدة، هي المرافق التجارية والصناعية، هذه المرافق أصبحت تخضع لمزيج من قواعد القانون الخاص والعام.

ولكن على الرغم من هذه الانتقادات، فإن نظرية المرفق العام ما زال لها أهمية خاصة.

الفصل الأول: مفهوم فكرة المرفق العام

يعتبر مفهوم المرفق العام من أكثر المفاهيم التي أثارت جدلاً كبيراً في فقه القانون الإداري، ذلك أن هذا المفهوم قد خضع لعدة تطورات. فلقد بدأ الاهتمام في البداية بالناحية العضوية البحتة، باعتبار أن المرفق العام هو فرع من فروع الإدارة، أو جزء من التنظيم

الإداري للدولة. إلا أن هذا المفهوم تعرض لعدة انتقادات، مما أدى إلى الاهتمام بعد ذلك بالناحية الموضوعية، باعتبار أن المرفق العام هو نشاط من نوع معين، تقوم به الإدارة لصالح الأفراد. ثم أصبح بعد ذلك مفهوم المرفق العام مركبا (المبحث الأول)، وهذا نتيجة لظهور مرافق جديدة (المبحث الثاني).

المبحث الأول: التعاريف المختلفة لمرفق العام:

يمكن تعريف المرفق العام بالرجوع إلى عدة معايير، أو وجهات نظري:

المطلب الأول: التعريف العضوي:

يقصد بالمرفق العام من الناحية العضوية هيئة أو منظمة التي تعتبر جزء من التنظيم الإداري في الدولة، باعتبارها تمارس نشاطا معيناً من أجل إشباع الحاجات العامة. إن الشيء الأساسي في هذا المعيار هو النظر إلى الهيئة أو المنظمة أو الجهاز أو العضو باعتباره من أجهزة الدولة أو فرعاً من فروعها. فمرفق العدالة مثلاً هو وزارة العدل، ومرفق التعليم هو الكلية، أو الجامعة أو وزارة التعليم العالي والبحث العلمي. فالمظهر العضوي إذن هو الذي يبدو في هذا المعيار، فحيث يوجد جهاز أو مؤسسة إدارية محددة، يوجد مرفق عام. أما موضوع النشاط الذي يقوم به ذلك الجهاز فلا أهمية له في تحديد معنى المرفق العام.

إن هذا التعريف العضوي للمرفق العام قد ظهر بعد قضية بلا نكو سنة 1873، وبعد ذلك أكده القضاء في عدة مناسبات أخرى، وذلك نظراً لأنه كان معياراً سهلاً، ومتفقاً مع بساطة الحياة في تلك الفترة من الزمن، ومنسجماً مع المرافق التقليدية التي كانت تقوم بها الدولة في تلك الفترة.

إلا أن هذا المعيار تعرض للنقد بعد ذلك. ويتمثل العيب الأساسي في أن هذا المعيار يعد واسعاً لأنه يدخل ضمن المرافق العامة أي نشاط تقوم به الدولة بمفهومها الواسع مهما كانت طبيعته، مثل مساعدة الدولة للمشاريع الخاصة. كما عيب على هذا المعيار من ناحية أخرى، أنه يضيء صفة المرفق العام على نشاط الخواص الذي يشبهه في طبيعته نشاط الإدارة، ذلك أن هناك العديد من الأنشطة التي لا تقوم بها الإدارة لوحدها، بل يقوم بها كذلك الأفراد العاديين، من ذلك الأنشطة الزراعية التي يقوم بها الأفراد العاديين، والتي لا يمكن اعتبارها من المرافق العامة إذا قام بها الخواص.

المطلب الثاني: التعريف الموضوعي أو المادي:

أما من الناحية المادية أو الموضوعية، وهي سائدة عند معظم الفقهاء، فيقصد بالمرفق العام النشاط الذي يحقق المصلحة العامة. فإذا كان النشاط في موضوعه، أو مضمونه يستهدف تحقيق احتياجات الجمهور، أي تحقيق المصلحة العامة، فيعتبر إذن من المرافق العامة. أما إذا لم يكن يهدف إلى تحقيق تلك الاحتياجات الجماعية للجمهور، فلا يمكن اعتباره في هذه الحالة مرفقاً عاماً. وهذا هو الشيء الذي يميز بين المرفق العام والنشاط الخاص. فالأول تحركه المصلحة العامة، أما الثاني، فتحركه المصلحة الخاصة، أي تحقيق الربح.

إلا أن هذا المعيار تعرض هو الآخر للنقد. فمن جهة إن فكرة تحقيق المصلحة العامة لم تعد حكراً على الدولة، لأن هنالك مشاريع خاصة من شأنها تحقيق المصلحة العامة هي الأخرى، وهي ما تعرف بالهيئات الخاصة ذات النفع العام (Etablissement d'utilité

(publique). ومن جهة أخرى، فإن تطور الوظيفة الدولة تترتب عليه ظهور مرافق جديدة – صناعية وتجارية- لم تعد تسعى إلى تحقيق المصلحة العامة فقط، بل يجب عليها أن تحقق الربح، حتى تضمن بقاءها.

المطلب الثالث: المرفق العام نظام قانوني متميز:

إن القول بأن نشاطا معيناً يعتبر نشاطاً عاماً، معناه أن هذا المرفق أصبح خاضعاً لقواعد استثنائية غير معروفة في القانون الخاص. إن هذا المعيار نادى به الفقيه CHENOT. إن المرفق العام بهذا المفهوم يعني نظاماً قانونياً متميزاً، أي مجموعة من الإجراءات المتميزة عن القانون الخاص (الشريعة العامة) (Un ensemble de procédés dérogatoire au droit commun).

إلا أن هذا المعيار عيب عليه بأنه يصادر على المطلوب، ذلك لأن خضوع النشاط لأساليب متميزة عن القانون الخاص، ما هو إلا نتيجة لكونه مرفقاً عاماً، والتي كان يجب أن تحدد أولاً. هذا من جهة، ومن جهة أخرى، حتى ولو سلمنا بصحة هذا المعيار، فإننا نجد أنه يصلح للمرافق التقليدية التي ظهرت عندما كانت وظيفة الدولة حارسة، أما بالنسبة للمرافق الصناعية والتجارية فإنه لا ينطبق عليها، فمع تطور وظيفة الدولة، أصبح هذا التعريف غير صحيح لأن المرافق الصناعية والتجارية أصبحت تطبق عليها قواعد القانون الخاص .

هذا وتجدر الإشارة إلى أن التعاريف الثلاثة السابقة قد تتطابق مع بعضها البعض في بعض الفروض النادرة- خاصة عندما كانت وظيفة الدولة حارسة- فالنشاط الذي كان يحقق مصلحة عامة (المعيار المادي)، كانت تقوم به الدولة (المعيار العضوي)، وهذا النشاط كان

يخضع لنظام قانوني مختلف تماما عن القانون الخاص (معياري النظام القانوني المتميز). إلا أن انطباق هذه المعايير مع بعضها البعض أصبح نادرا في الوقت الحالي، أي بعد تطور وظيفة الدولة، ذلك أن تحقيق المصلحة العامة لم يعد حكرا على الهيئات العامة، كما أن هذه الأخيرة بإمكانها أن تقوم بتسيير بعض الأنشطة الصناعية والتجارية المشابهة تماما لنشاط المؤسسات الخاصة.

المطلب الرابع: التعريف المقترح للمرفق العام:

نتيجة للانتقادات الموجهة للتعريف السابقة، ظهر اتجاه فقهي آخر ذهب إلى المزج أو الجمع بين المعيار المادي والمعيار العضوي -بعد إدخال بعض التعديلات عليه- وذلك من أجل إعطاء تعريف صحيح للمرفق العام. فهناك عدة عناصر مشتركة لأي نشاط تقوم به المرافق العامة، والمتمثلة في الغرض من النشاط (المعيار المادي)، وهو تحقيق المصلحة العامة، ثم أن المرفق العام يشرف عليه بصفة مباشرة أو بصفة غير مباشرة، شخص عام (المعيار العضوي). ومن هنا يمكن أن نعطي التعريف التالي للمرفق العام: "إن المرفق العام هو شكل من أشكال النشاط الإداري الذي يهدف إلى تحقيق احتياجات الصالح العام- أي تحقيق المصلحة العامة-، والذي يشرف عليه شخص عام سواء بصفة مباشرة أو بصفة غير مباشرة".

ومن خلال هذا التعريف نوضح الآن العناصر المشتركة التي تقوم عليها المرافق العامة،

والمتمثلة فيما يلي:

الفرع الأول: المرفق العام نشاط يستهدف تحقيق مصلحة عامة (تحقيق حاجيات

الصالح العام):

إن القيام بإنشاء مرافق عامة، معناه أن المصلحة العامة تكون في خطر إذا لم تتحقق احتياجات المواطنين. ومن هنا تظهر ضرورة تدخل شخص عام لتحقيق المصلحة العامة. إلا أن تحقيق المصلحة العامة لم يعد حكرا على المرافق العامة، لأن هناك العديد من الأنشطة الخاصة التي تحقق نفس تلك المصلحة. على أن الشيء المميز بين هذه الأنشطة الخاصة -حتى ولو حققت مصلحة عامة-، وبين المرافق العامة، يكمن في أن الهدف الأساسي للنشاط الخاص هو تحقيق مصلحة خاصة لأصحابها قبل أي شيء، وهذا عكس المرفق العام الذي يكون هدفه الأساسي هو تحقيق المصلحة العامة، أما إذا تحقق الربح من نشاط المرفق العام، فيأتي ذلك في المرتبة الثانية. ويتربط على ذلك ما يلي:

أولاً: على خلاف الأنشطة الخاصة، بإمكان المرفق العام أن يواصل نشاطه حتى في الأحوال التي يحقق فيها الخسارة، وهذه الخاصية تعد من بين الخصائص الأساسية لوجود فكرة المرفق العام، والتي تميزه عن الأنشطة الخاصة. ذلك أن هذه الخيرة لا تتجه إلى القيام بالأنشطة التي لا تدرربحا.

ثانياً: كما أن مجانية النشاط أو الخدمة تعد من أهم مميزات العديد من المرافق العامة، من ذلك مرفق التعليم، وإصلاح الطرقات، والمستشفيات...، ومع ذلك بإمكان الدولة أن تفرض بعض الرسوم الرمزية على مستعملي المرافق العامة، كشرط للانتفاع بخدمتها، على أن هذه الرسوم لا تساوي قيمة الخدمة، أو المنفعة المتحصل عليها من الخدمة.

ومع ذلك يجب أن نشير إلى أن فكرة مجانية النشاط لا وجود لها بالنسبة للمرفق الصناعية والتجارية التي تقوم بها الإدارة، ذلك أن طبيعة النشاط في حد ذاته، باعتباره اقتصاديا، تستبعد فكرة مجانية الخدمة. كما أن تسيير هذا النشاط يستلزم بالضرورة وجود توازن مالي للمرفق. وهذا التوازن المالي لا يمكن تحقيقه إلا إذا حقق المرفق ربحا يمكنه من تمويل نشاطه. على أن فكرة التوازن المالي للمرفق، أو فكرة تحقيق الربح، يجب أن تفسر في إطار فكرة إنتاجية المؤسسة، وذلك حتى لا يزول الهدف الأساسي للمرفق العام، والمتمثل أساسا في تحقيق المصلحة العامة.

ويجب أن نشير في الأخير إلى أن الهيئات العامة ترى أن تحقيق المصلحة العامة يتطلب منها أن تقوم بالنشاط كله لوحدها. وفي هذه الحالة، لا يقوم الخواص بنشاط من نفس النوع، وذلك إما لأن النشاط لا يشكل بالنسبة إليهم أية أهمية، لأنه لا يدر ربحا، أو لأن النشاط يعتبر حيويا بالنسبة للمجتمع، بحيث لو ترك للخواص لشكل ذلك خطرا على الصالح العام. فالمرفق هنا يعتبر محتكرا من طرف الهيئة العامة (Monopolisé).

الفرع الثاني: المرفق العام ودرجة تواجد الشخص العام فيه:

إن أي مرفق عام يخضع في نهاية الأمر للسلطة العامة. فهذه الأخيرة هي التي تكون مسؤولة عنه أمام الرأي العام. وهذا هو السبب الذي يجعل كل المرافق العامة- حتى المتمتعة بالشخصية المعنوية- مرتبطة بهيئة إقليمية، يمارس ممثلها عليها السلطة العليا.

ففكرة تواجد الدولة في المرفق العام، يعتبر شيئا بديهيا. فالدولة أو أحد الأشخاص العامة الإقليمية، تكون دائما موجودة في أي نشاط له وجود مادي، مهما كانت طبيعة هذا

النشاط. إلا أن درجة هذا التواجد تختلف من مرفق إلى آخر. فقد تكون الهيئات العامة متواجدة بشكل مباشر في النشاط، وقد تكون متواجدة بشكل غير مباشر. أما بالنسبة للأنشطة الخاصة، فلا تملك الدولة بصدها سلطة الرقابة. إلا إن فكرة تواجدها الشخص العام، تظهر إما أثناء القيام بإنشاء المرفق العام، أو أثناء الإشراف عليه، وذلك على النحو التالي:

أولاً: إنشاء المرافق العامة:

إن عملية إنشاء مرفق عام تتطلب بالضرورة وجود قرار من طرف السلطة العامة، تقوم بواسطته بمباشرة النشاط، وهذا إما لأن هذا النشاط لم يكن موجوداً من قبل، أو لأن هذا النشاط كان يقوم به الخواص لوحدهم، ثم أرادت الدولة أن تقوم بنشاط من ذلك النوع، فقامت بإنشائه.

والمرافق العامة التي تقوم الهيئات العامة بإنشائها، إما أن تباشر نشاطها على مستوى الدولة ككل، فنكون في هذه الحالة أمام مرافق عامة وطنية، وإما أن تباشر نشاطها على مستوى جماعة إقليمية معينة، فنكون حينئذ أمام مرافق عامة محلية. على أن وسيلة إنشاء المرافق الوطنية تختلف عن وسيلة إنشاء المرافق العامة المحلية:

فبالنسبة للمرافق العامة الوطنية التي تقوم الدولة بإنشائها، فإنها من اختصاص السلطة التنفيذية، بحيث يختص بإنشائها رئيس الجمهورية (المواد 142-143 من الدستور). ومع ذلك، وطبقاً للمادة 101 من الدستور بإمكان رئيس الجمهورية أن يفوض هذا اختصاص

إلى غيره، عملاً بقواعد التفويض، طالما أن المادة 101 من الدستور لم تمنع ذلك عندما

حددت المسائل التي لا يجوز لرئيس الجمهورية أن يفوض غيره القيام بها.

أما بالنسبة للمرافق العامة المحلية، فبالرجوع إلى المادة 149 من قانون البلدية،

والمادة 141 من قانون الولاية، يتضح لنا أن المشرع قد سمح للمجالس الشعبية المحلية

(البلدية أو الولائية) القيام بإنشائها، وذلك من أجل توفير احتياجات المواطنين. أما بالنسبة

للتعداد الوارد في تلك المادتين، والمتعلق بالمرافق التي يجوز للمجالس الشعبية القيام بإنشائها،

فإنه لم يرد على سبيل الحصر، وإنما جاء على سبيل المثال. ومن هنا يمكن القول بأن عملية

إنشاء المرافق المحلية تتم بناء على قانون، طالما أن المشرع سواء في قانون البلدية أو في قانون

الولاية، هو الذي سمح لكل من المجلس الشعبي البلدي، والمجلس الشعبي الولائي القيام

بعملية إنشاء المرافق العامة المحلية.

ثانياً: درجة إشراف الدولة على النشاط :

كما سبقت الإشارة، فإن الدولة تكون دائماً متواجدة في أي نشاط يقوم به المرفق العام.

إلا أن درجة تواجدها تختلف من مرفق إلى آخر. قد تكون متواجدة بصفة مباشرة، وهنا هي

التي تقوم بالتسيير الفعلي للمرفق. وفي هذه الحالة، فإن المرفق يكون تابعا بصفة مباشرة

ونهاية للسلطة العامة، إذ هي التي تضطلع بالنشاط الذي يحقق المصلحة العامة. فتتدخل

بموظفيها لإدارة المرفق، مستخدمة المال العام لتمويله، ومطبقة عليه قواعد القانون العام.

إلا أن الشخص العام قد يتنازل عن تسيير المرفق العام لشخص آخر، على أن يحتفظ

ببعض المسائل الجوهرية التي تسمح له بمراقبة النشاط. وفي هذه الحالة، فإن المرفق لا يكون

تابعاً بصفة مباشرة ونهائية للشخص العام، وإنما يكون تابعاً له بصفة غير مباشرة. ويتحقق هذا إذا لجأ الشخص العام إلى التعاقد مع شخص خاص، أو شركة خاصة للقيام بالنشاط كلية (الالتزام)، أو بالمشاركة في جزء من رأسمال النشاط نقداً أو عينا (الشركة المختلطة). وفي هذه الحالة، فإن فكرة وجود الشخص العام في النشاط أمر مسلم به، فهو الذي قدر المصلحة العامة، وهو الذي قرر أن إشباعها يجب أن يكون عن طريق مرفق عام. إلا أنه نظراً لتكلفة النشاط، فإنه لا يقوم به بمفرده، وإنما يشاركه في ذلك أشخاص آخرون، ولكن تحت رقابته ومسؤوليته.

كما أن درجة تواجد الشخص العام في هذه الحالة لا يتوقف على تقدير المصلحة العامة، ثم التخلي عن وظيفته للغير، لأن مسؤوليته قائمة قيام مسؤولية المفوض عما فوض فيه، ثم قيام حقه في استرداد سلطته كاملة عند الاقتضاء، وهي مسؤولية الرئيس عن أفعال مرؤوسيه، ذلك أنه عند إخلال الملتزم بأحد التزاماته قبل الأفراد، ينشأ حقاً للأفراد في مقاضاة الإدارة مانحة الالتزام.

المبحث الثاني: أنواع المرافق العامة

يمكن تقسيم المرافق العامة إلى عدة أقسام، والسبب في هذا التنوع هو نظرة كل فقيه إلى زاوية معينة من التقسيم. وعلى العموم فإن أهم أنواع المرافق العامة تتمثل فيما يلي:

المطلب الأول: تقسيم المرافق العامة طبقاً لنوع النشاط الذي تزاوله:

يمكن تقسيم المرافق من هذه الزاوية إلى:

الفرع الأول: المرافق الإدارية:

وهي المسماة بالمرافق التقليدية، والتي شيدت على أساسها نظريات القانون الإداري. إن هذه المرافق تزاوّل نشاطا يختلف عن النشاط الذي يزاوله الخواص عادة. ومثال هذه المرافق: مرفق الأمن، ومرفق الدفاع، ومرفق القضاء. إن هذه المرافق تستهدف الدفاع عن سلامة الدولة سواء من الناحية الداخلية، أو من الناحية الخارجية، على أن الذي يميز هذه المرافق هو خضوعها الكلي لقواعد القانون العام، وإن لجأت إلى قواعد القانون الخاص فإن ذلك لن يكون إلا على سبيل الاستثناء، وبرغبة الإدارة الخاصة.

الفرع الثاني: المرافق الصناعية والتجارية:

وتقوم على أساس مزاولة الإدارة لنشاط من نفس النوع الذي يمارسه الخواص. إن هذه المرافق كانت تمثل في البداية طابع الدولة الاشتراكية التي لم تكتف بالقيام بالمهام التقليدية، بل تعدت ذلك إلى مزاولة الأنشطة الصناعية والتجارية، من ذلك مثلا مرفق النقل بالسكك الحديدية، أو بالطائرات، وتوريد المياه والكهرباء والغاز... إلخ، على أن الذي يميز هذه المرافق هو خضوعها لمزيج من قواعد القانون الخاص والعام.

إن أساس خضوع هذه المرافق لقواعد القانون الخاص خاصة هو تمكينها من منافسة المشاريع الخاصة، لأنه لو طبقت عليها قواعد القانون العام كلية، لما تمكنت من منافسة تلك المشاريع، نظرا لأن أساليب القانون العام بطئيه مقارنة مع أساليب القانون الخاص.

ولقد ترتب على ظهور هذه المرافق مشكلتين أساسيتين: الأولى تمثلت في كيفية التمييز بين المرافق الإدارية والمرافق الصناعية (أولا)، أما الثانية، فتمثلت في تحديد ما يخضع من نشاط هذه المرافق لأحكام القانون الخاص، وما يخضع أحكام القانون العام (ثانيا).

أولاً: معيار التمييز بين المرافق الإدارية والمرافق الصناعية والتجارية:

لقد اختلف الفقه في وضع معيار للتمييز بين المرافق الإدارية، والمرافق الصناعية والتجارية، وذلك على الشكل التالي:

1- يذهب البعض من الفقه إلى القول بأن الذي يميز بين المرفقين هو النظر إلى نوع القاعدة التي يخضع لها المرفقين، وعليه فإن المرفق الإداري يخضع لأحكام القانون العام، أما المرفق الصناعي والتجاري، فيخضع لأحكام القانون الخاص.

إلا أن هذا الرأي غير صحيح لأنه يصادر على المطلوب، أي يذهب إلى النتيجة دون أن يبين لنا كيف توصل إليها. فخضوع المرفق العام الإداري لقواعد القانون العام، وخضوع المرفق العام الصناعي والتجاري لقواعد القانون الخاص أساساً، ما هو إلا نتيجة لكون المرفق إما إداري، أو صناعي وتجاري. فإن هذا المعيار ليس قاطعاً في كل الأحوال.

2- ويذهب فريق آخر من الفقه إلى القول بأن الذي يميز بين المرفق العامة الإدارية، والمرافق العامة الصناعية والتجارية هو الغرض الأساسي منهما. فبينما يكون الغرض من إنشاء المرافق الصناعية والتجارية هو تحقيق الربح، فإن الغرض من إنشاء المرافق الإدارية لا يتعلق بتحقيق الربح.

إن هذا المعيار على الرغم من بساطته وسهولته، وعلى الرغم من أنه يصدق في بعض الحالات، إلا أنه غير صحيح على إطلاقه، لأن المرافق الإدارية بإمكانها هي الأخرى أن تحقق أرباحاً. فلا يوجد أي مانع يحول بين لجوء الإدارة إلى الحصول على أرباح من وراء إدارة المرافق العامة الإدارية، وذلك من خلال اقتضاء رسوم مرتفعة من المنتفعين بخدمات هذه المرافق.

3-على أن أكثر المعايير شيوعا في الفقه هو ما نادى به الفقيه "CHAVANON" الذي ركز

على طبيعة النشاط الذي يزاوله المرفق العام. بمعنى أنه لكي تعتبر المرافق العامة صناعية

وتجارية، يجب أن تكون الخدمات التي تقدمها للأفراد مما يعتبره القانون الخاص ذا طبيعة تجارية فيما لو قام به الأفراد العاديين.

وإذا كان هذا المعيار قد شاعه الكثير من الفقهاء أمثال الفقيه "BONNARD" والفقيه

"WALINE" وذلك نظرا لدقته، إلا أنه على الرغم من ذلك فإن القضاء لم يأخذ به على

إطلاقه في كل الحالات، ذلك لأن بعض أوجه النشاط الذي تمارسه المرافق الصناعية

والتجارية لا يعتبر عند التحليل الدقيق مما يندرج ضمن الأعمال التجارية بمعناها الفني.

4-المعيار القضائي: إن معظم الأحكام القضائية الحديثة نسبيا والصادرة عن القضاء

الإداري الفرنسي على وجه الخصوص تدل على أن القضاء الإداري يأخذ بعين الاعتبار في

تحديده للمرافق الصناعية والتجارية بعنصرين أساسيين، الأول موضوعي، والآخر ذاتي، وذلك

على الشكل التالي:

أ) العنصر الأول: عنصر موضوعي، ويتعلق بطبيعة النشاط الذي يزاوله المرفق العام،

بحيث يجب أن يكون هذا النشاط ذو طبيعة صناعية وتجارية. ومع ذلك ليس من الضروري

التزام معيار القانون التجاري في هذا الخصوص، بل يكفي أن يدخل نشاط المرفق في باب

الإنتاج أو التوزيع، لذلك يمكن أن يدخل ضمن هذا المجال النشاط الزراعي أو الصناعات

الإستراتيجية.

(ب) العنصر الثاني: عنصر شخصي (ذاتي): ويقوم على رغبة الإدارة في إخضاع المرافق

الصناعي والتجاري لقواعد القانون الخاص. بمعنى أنه لا يكفي أن يتحقق في المرفق محل البحث العنصر الأول، بل يجب أن تكشف الإدارة عن رغبتها في إخضاعه للنظام القانوني للمرافق العامة الصناعية والتجارية، بأن تتولى إدارته وتسييره في ظروف شبيهة لإدارة المشروعات الخاصة، ذلك أنه لا يوجد أي مانع من أن تلجأ الإدارة إلى إدارة المرفق العام الصناعي والتجاري طبقاً لقواعد القانون العام.

ثم إنه يمكن في جميع الحالات الاستهداء بفكرة احتمال تحقيق الأرباح. فالحقيقة أن فكرة الربح هذه، ولو أنها ليست من طبيعة المرافق العامة - التي يجب أن تحقق المصلحة العامة بالدرجة الأولى - إلا أنها تميز إلى حد كبير بين المرافق العامة الإدارية، والمرافق العامة الصناعية والتجارية. فالأولى تكلف الدولة نفقات كبيرة في إدارتها، أما الثانية، فإن نشاطها يأتي بموارد مالية تتساوى عادة مع النفقات التي تتطلبها إدارة هذه المرافق.

ثانياً: مدى خضوع المرفق الصناعي والتجاري لقواعد القانون الخاص:

اتضح لنا من خلال ما سبق أن المرفق الصناعي والتجاري يخضع لمزيج من قواعد القانون العام والخاص. إلا أن الإشكال المطروح الآن يتمثل في تحديد نصيب خضوعه لقواعد القانون العام، ونصيب خضوعه لقواعد القانون الخاص.

في البداية يمكن القول بأنه يصعب وضع معيار دقيق لتحديد نصيب خضوع المرفق العام الصناعي والتجاري لقواعد القانون العام والخاص، ومع ذلك وبالاعتماد على أحكام القضاء الإداري، الفرنسي على وجه الخصوص، يمكن وضع المبادئ التالية:

1- مستخدمى المرافق الصناعية والتجارية: وينقسم هؤلاء إلى قسمين: فأما الذين

يشغلون وظائف الرئاسة والتوجيه " Direction " كالمدير والمحاسب، فهم موظفون عموميون يخضعون لقواعد القانون العام. وأما الباقي فهم عمال، يخضعون لقواعد القانون الخاص.

2- النظام المالي للمرافق العامة: تخضع المرافق العامة الصناعية والتجارية في الغالب

للطرق المتبعة في المشروعات الخاصة كقاعدة، مع وجود بعض التحفظات ترجع أساسا إلى الطبيعة العامة للمرفق، كما أن هذه المرافق تشبه إلى حد كبير المشروعات الخاصة في خضوعها للضرائب. أما النظام المالي للمرافق العامة الإدارية، فتحكمه قواعد القانون العام أساسا.

3-دعوى المسؤولية المدنية(التعويض) الناجمة عن نشاط المرافق العامة: القاعدة

العامة في المرافق العامة الصناعية والتجارية، أنها تخضع للقانون الخاص، أي أن الدعوى يختص بنظرها القاضي العادي، والذي يطبق في هذا الصدد قواعد القانون الخاص، مع وجود استثناءات وتحفظات ترجع إلى الطبيعة العامة. أما دعوى المسؤولية الموجهة ضد المرفق العام الإداري، فيختص بنظرها كقاعدة القاضي الإداري، مطبقا عليها قواعد القانون العام.

4- عقود هذه المرافق العامة: القاعدة العامة في عقود المرافق العامة الصناعية

والتجارية أنها عقود خاصة، تحكمها قواعد القانون الخاص، مع وجود بعض الاستثناءات، إذ بإمكان هذه المرافق أن تبرم عقودا إدارية خاصة في علاقاتها مع الأشخاص العامة، أو أن

تستعمل امتيازات السلطة العامة في عقودها. أما عقود المرافق العامة الإدارية، فإنها تعتبر عقود إدارية، خاضعة لأحكام القانون العام.

المطلب الثاني: تقسيم المرافق العامة طبقاً لمدى تمتعها بالشخصية المعنوية:

يمكن تقسيم المرافق العامة من هذه الزاوية إلى مرافق عامة متمتعة بالشخصية المعنوية ومرافق عامة لا تتمتع بالشخصية المعنوية، أي مرافق تابعة لشخص معنوي عام. فأما المرافق العامة التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية، فإنها لا تتمتع بأية شخصية مستقلة عن عن الشخص العام الذي أنشأها، أو تتبعه، والمتمثل أساساً في الدولة، أو الولاية، أو البلدية. أما المرافق العامة المتمتعة بالشخصية المعنوية، فإنها تعتبر شخصاً مستقلاً بذاته، أي أنها شخص قانوني جديد قائم بجوار الأشخاص القانونية الأخرى في الدولة.

المطلب الثالث: تقسيم المرافق العامة طبقاً لالتزام الإدارة بإنشائها:

يمكن تقسيم المرافق العامة من هذه الزاوية إلى مرافق اختيارية ومرافق إجبارية. فأما المرافق العامة الاختيارية، فإن إنشائها يخضع للسلطة التقديرية للشخص العام الذي يريد إنشائها. أما المرافق العامة الإجبارية، فإنها تتمثل في المرافق التي يكون الشخص العام ملزماً بإنشائها، إذ لا يملك في هذا الصدد أية سلطة تقديرية.

المطلب الرابع: تقسيم المرافق العامة طبقاً لعلاقتها بالقطاع الخاص:

ومن هذه الزاوية يمكن تقسيم المرافق العامة إلى: مرافق تمارس نشاطاً من نفس الأنشطة التي يمارسها الخواص، ومرافق محتكرة من قبل الشخص العام، بحيث لا يجوز للخواص القيام بنفس النشاط الذي تزاوله تلك المرافق.

المطلب الخامس: تقسيم المرافق العامة طبقاً لامتدادها الجغرافي:

ومن هذه الزاوية يمكن تقسيم المرافق العامة إلى مرافق وطنية ومرافق محلية. فأما المرافق العامة الوطنية فهي المرافق التي ينتفع من خدماتها معظم سكان الوطن، حتى ولو تواجدت في مكان محدد، أو في بعض أنحاء الوطن. ومن هذه المرافق مرفق الدفاع الوطني، والجمارك.

ونظراً لأهمية هذه المرافق في حياة المواطنين، فإن الدولة هي التي تشرف عليها عادة. وأما المرافق العامة المحلية، فيقتصر نشاطها على جزء من إقليم الدولة، كالبديية، أو الولاية. ومن أمثلة هذه المرافق، مرفق النقل داخل إقليم محدد من إقليم الدولة، أو توريد المياه داخل البلدية، أو الولاية. على أن هذه المرافق تختص بإنشائها المجالس الشعبية المحلية، وذلك لأنها أقدم من الدولة على أداء هذه المهمة، على أن يكون ذلك تحت رقابة الدولة.

على أن تمييز النشاط الذي يتم إدارته عن طريق مرفق محلي، أو مرفق وطني ليس من الأمور السهلة دائماً. ويرجع السبب إلى صعوبة التفرقة بين ما يعتبر من الشؤون الوطنية، وما يعتبر من الشؤون المحلية من جهة، ومن جهة أخرى، فإن نشاطاً معيناً قد يتم إدارته في شكل مرفق محلي في البداية نظراً لأنه كان من بين الأنشطة التي تهم منطقة معينة من إقليم الدولة، ولكن بعد ذلك يكتسب ذلك النشاط أهمية بالنسبة لكل المواطنين، ومن يتم إدارته في شكل مرفق وطني. وبالإضافة إلى كل ذلك، فإن بعض المرافق العامة من تكون لها مصلحة وطنية، ومصلحة محلية في نفس الوقت، مثل مكافحة الأمية، وحفظ الأمن، والنظام العام.

ولكن على الرغم من صعوبة التمييز بين المرفق العام المحلي، والمرفق العام الوطني في بعض الأحيان، إلا أنه يمكننا أن نستخرج أوجه الشبه، وأوجه الاختلاف بينهما، وذلك على الشكل التالي:

الفرع الأول: أوجه الشبه بين المرفق العام الوطني، والمرفق العام المحلي:

تتمثل أوجه الشبه بين المرفق العام الوطني والمرفق العام المحلي فيما يلي:

أولاً: من حيث أداة الإنشاء:

إن المختص بإنشاء المرافق العامة، سواء المحلية، أو الوطنية، هو السلطة التنفيذية وليس السلطة التشريعية. وكما سبقت الإشارة، فإن المرفق الوطني يختص بإنشائه رئيس الجمهورية، أما المرفق العام المحلي، فتختص بإنشائه المجالس الشعبية المحلية، البلدية، أو الولائية.

ثانياً: من حيث الرقابة:

من المسلم به أن المرافق العامة سواء كانت وطنية، أو محلية، إنما تخضع لرقابة الدولة. حقيقة أن الرقابة على المرافق العامة الوطنية تكون أكثر تشدداً من المرافق العامة المحلي، وذلك حفاظاً على استقلالية هذه الأخيرة، إلا أن الذي يهمننا هو أن جميع المرافق العامة في الدولة تخضع لرقابة هذه الأخيرة.

ثالثاً: من حيث الهدف:

يتشابه المرفق العام الوطني مع المرفق العام المحلي في أن كلاهما يسعى إلى تحقيق المصلحة العامة. هذا وتجدر الإشارة إلى أنه من الخطأ تصور أن المرفق المحلي يحقق مصلحة

خاصة ببعض المواطنين، ذلك أن الخدمة التي يقدمها المرفق المحلي، وإن كانت تهم بالدرجة الأولى سكان منطقة معينة من الوطن، إلا أن ذلك لا يعني بأن هذه الخدمة هي خدمة خاصة. فكلية "عام" لا ينبغي إطلاقها فقط على المصالح التي تهم كل سكان الوطن، وإنما يجب إطلاقها أيضا على كل مصلحة تهم عددا غير ضئيل من المواطنين، أو من سكان الإقليم. فإذا أخذنا بعين الاعتبار العدد المتزايد للسكان في الدولة لما أمكن القول بأن المصلحة التي تعود على إقليم يبلغ عدد سكانه مليون نسمة تعد من المصالح الخاصة، بل هي مصلحة عامة، وإن قلت درجة المصلحة التي تعود على سكان كل الوطن أو الإقليم. بل أكثر من ذلك، فإن المرافق المحلية بإمكانها أن تقدم خدمات يستفيد منها، ولو بطريق غير مباشر باقي سكان الأقاليم الأخرى في الدولة، وذلك كنتيجة لتداخل وتشابك المصالح في العصر الحديث.

رابعاً: من حيث القواعد التي تحكم سير المرافق العامة:

تخضع كل المرافق العامة لثلاث قواعد أساسية سنتطرق إليها بالتفصيل في الفصل الثاني. ومن أهم هذه المبادئ أو القواعد: مبدأ استمرارية خدمات المرافق العامة، ومبدأ تكيف المرفق العام مع الأوضاع الجديدة، ومبدأ المساواة أمام خدمات المرفق العام. إن هذه المبادئ، أو القواعد تسري على كل من المرافق العامة الإدارية، والمرافق العامة الصناعية والتجارية.

الفرع الثاني: أوجه الاختلاف بين المرفق العام الوطني، والمرفق العام المحلي:

تتمثل أوجه الاختلاف من خلال المسائل التالية:

أولاً: من حيث نطاق أو مجال الخدمة:

إن المرفق العام الوطني هو مشروع أو خدمة يمتد نشاطه ليشمل معظم إقليم الدولة، بحيث يستفيد من خدماته عدد غير محدود من سكان الدولة، كمرفق الأمن والدفاع والقضاء. أما المرفق العام المحلي، فإنه وإن كان يهدف هو الآخر إلى تحقيق المصلحة العامة، إلا أن نشاطه ينحصر أساساً في نطاق إقليم أقل اتساعاً من النطاق الذي تؤدي فيه خدمات المرفق العام الوطني. ويستتبع ذلك بالضرورة أن المستفيدين من خدمات المرفق العام المحلي، رغم كثرتهم، إلا أنهم يعتبرون أقل عدداً من المستفيدين من خدمات المرفق العام الوطني.

ثانياً: من حيث الجهة المسؤولة عن الأضرار الناتجة عن نشاط المرفق العام:

تعتبر المسؤولية من بين المجالات التي تبرز فيها أهمية التفرقة بين المرفق العام الوطني والمرفق العام المحلي. فإذا ترتب على نشاط المرفق العام الوطني ضرراً للغير، فإن الدولة هي التي تتحمل عبء المسؤولية، وهذا بطبيعة الحال إذا كانت هي التي تدير هذا المرفق. أما في الحالات الأخرى التي يعهد فيها بإدارة المرفق إلى أحد أشخاص القانون العام الآخرين أو إلى أحد الأفراد العاديين، فإن المسؤولية في هذه الحالة تقع على الجهة القائمة على إدارة المرفق العام. أما بالنسبة للمرفق العام المحلي، فإن الدولة غير مسؤولة عن الأضرار التي يحدثها المرفق للغير. فهذه المسؤولية تتحملها الهيئة المحلية باعتبارها شخص معنوي، وهذا طبعاً في الحالات التي تتولى هي بنفسها إدارة المرفق العام المحلي، أما إن تركت الإدارة لشخص آخر - عام أو خاص - فإن هذا الأخير هو الذي يتحمل المسؤولية عن الأضرار التي يحدثها للغير.

الفصل الثاني: القواعد التي تحكم سير المرافق العامة:

رأينا فيما سبق بأن للمرافق العامة أنظمة قانونية مختلفة، وهذا بسبب تعدد أنواعها، إلا أن هذا لا يمنع من القول بأن هناك قواعد ومبادئ أساسية تخضع لها كل المرافق العامة أيا كانت طبيعتها، على أن تطبيق هذه المبادئ يكون أكثر صرامة في المرافق العامة الإدارية مقارنة مع المرافق العمومية الصناعية والتجارية.

إن القواعد أو المبادئ الأساسية التي تشترك فيها كل المرافق العامة تتمثل في قاعدة استمرارية الخدمة، وقاعدة المساواة أمام خدمات المرفق، وقاعدة التكيف مع الأوضاع الجديدة.

المبحث الأول: قاعدة استمرارية خدمات المرفق العام (La règle de continuité):

رأينا فيما سبق أن المرفق العام يجب عليه أن يسعى إلى تحقيق مصلحة عامة للجمهور، وهذا يترتب عليه أن تكون تلك الخدمة متواصلة ومستمرة لا بشوبها أي انقطاع، لأن أي انقطاع أو أي توقف سيؤثر سلبا على المصلحة العامة، إذ قد يؤدي إلى إلحاق اضطرابات في حياة الجماعة، فمثلا لو انقطع مرفق الكهرباء أو مرفق الغاز أو مرفق الصحة العمومية عن أداء خدماته كلية للجمهور، فإن ذلك قد يؤدي إلى إحداث اضطرابات في حياة الجماعة، قد تكون عواقبها خطيرة على المجتمع، بل إن تلك الخطورة تكون كبيرة إذا كان المرفق محتكرا من قبل الشخص العام. ومن هنا فإن القضاء قد وضع مبدأ أساسيا يحكم جميع المرافق العامة، وهو مبدأ استمرارية خدمات المرفق العام، أو سير المرفق العام بانتظام وباضطراد، والذي

بواسطته لا يمكن لنشاط المرفق أن يعرف انقطاعا أو توقفا. إن هذا المبدأ يطبق حاليا حتى ولو لم ينص عليه المشرع صراحة.

إن هذا المبدأ يترتب النتائج التالية في مجال الوظيفة العامة (المطلب الأول)، والعقود الإدارية (المطلب الثاني)، والأموال العامة (المطلب الثالث)، وذلك على الشكل التالي:

المطلب الأول: في مجال الوظيفة العامة:

يترتب على مبدأ استمرارية خدمات المرفق العام ثلاثة نتائج أساسية في مجال الوظيفة العامة. تتعلق الأولى بالإضراب (الفرع الأول)، وتتعلق الثانية بالاستقالة (الفرع الثاني)، أما النتيجة الثالثة، فتتعلق بالموظف الفعلي (الفرع الثالث).

الفرع الأول: أثر المبدأ على الإضراب:

الإضراب بصفة عامة هو اتفاق جماعي بين الموظفين على الامتناع عن العمل بصفة مؤقتة للمطالبة بالحقوق المهنية أو الاجتماعية، ودون أن تنصرف نيتهم إلى التخلي كلية عن وظيفتهم. فالغرض من الإضراب هو التعبير عن استياء الموظفين عن بعض الأوضاع المهنية، وذبح قصد الوصول إلى تحقيق بعض مطالبهم، خاصة ما تعلق منها بإصلاح أوضاعهم المهنية، كالمطالبة بالرفع من المرتب.

و الإضراب بهذا المعنى يعد من أخطر ما يهدد قاعدة أو مبدأ استمرارية خدمات المرفق العام، ولهذا فإن المشرعين في معظم دول العالم قد واجهوا هذا الخطر عن طريق إما تحريمه في القطاع العام، أو السماح به ولكن مع تنظيمه، وتقييده بشكل لا يؤثر على قاعدة استمرارية خدمات المرفق العام. وهذا هو السبب الذي أدى بمجلس الدولة الفرنسي في وقت

لم يكن يوجد فيه أي نص يحرم الإضراب إلى القول بأن إضراب الموظفين أو الأشخاص الذين يشتركون في إدارة مرفق عام يعد عملا غير مشروع، وأنه " لا يعد خطأ فحسب، بل هو خروج عن القوانين واللوائح، ونقضا لعقد القانون العام الذي يربطهم بالإدارة، ويبرر فصلهم في الحال دون اتباع الضمانات التي وفرت لهم في الأصل".

أما في الجزائر فإن الإضراب ارتبط بتطور التشريعي ، فطبقا لدستور 1963 كان الإضراب مسموحا به (المادة 20 من ذلك الدستور). ثم جاء بعد ذلك أمر 10 جويلية 1965 بدون إشارة إلى الإضراب، وهو نفس الموقف الذي اتبعه المشرع في الأمر المنظم للوظيفة العامة سنة 1966. إن هذا السكوت تم تفسيره على أنه رفض للإضراب. ثم جاء دستور 1976 الذي اعترف بالإضراب في القطاع الخاص، وسكت عن الإضراب في القطاع العام.(تنص المادة 61 من ذلك الدستور على ما يلي "تخضع علاقات العمل في القطاع الاشتراكي لأحكام القوانين والتنظيمات المتعلقة بالأساليب الاشتراكية للتسيير في القطاع الخاص، حق الإضراب معترف به وينظم القانون ممارسته") وهذا السكوت اعتبر بمثابة رفض للإضراب في القطاع العام. وبعد ذلك جاء دستور 1989، ونص في المادة 54 منه على أن "الإضراب معترف به ويمارس في إطار القانون.

يمكن أن يمنع القانون ممارسة هذا الحق، أو يجعل له حدودا لممارسته في ميادين الدفاع الوطني والأمن، أو في جميع الخدمات أو الأعمال العمومية ذات المنفعة الحيوية للمجتمع"، وهو ما أكدته المؤسس الدستوري في المادة 71 من الدستور الحالي. ولقد أكد

القانون الأساسي للوظيفة للقطاع الحالي لسنة 2006 على حق الإضراب. على أن الذي ينظم حاليا الإضراب هو قانون 02/90 المؤرخ في 6 فبراير 1990.

ونظرا لأن الإضراب قد يؤدي إلى المساس بالسير الحسن للمرافق العامة، فإن المشرع قد تدخل لتنظيمه، إذ حرم استخدامه بالنسبة لبعض المرافق العامة الحيوية، كما أحاط هذا الحق من جهة أخرى بالنسبة للمرافق العامة التي يمكنها استخدام هذا الحق بعدة ضمانات من شأنها أن تضمن استمرارية خدمات المرفق العام، وذلك على النحو التالي:

أولاً: الوقاية من النزاعات الجماعية:

إذا وقع أي خلاف يتعلق بالعلاقات المهنية أو الاجتماعية، وعلاقة العمل والشروط العامة للعمل، فلا يمكن اللجوء إلى ممارسة حق الإضراب إلا بعد استنفاد طرق تسوية هذه الخلافات بين الموظف والمستخدم، والتي حددها المشرع ما يلي:

1- عقد اجتماعات دورية: بين ممثلي الموظفين والممثلين المخولين في المؤسسات والإدارات العمومية، وذلك من أجل دراسة المشاكل داخل المؤسسات والإدارات العمومية، وإيجاد حل لها.

2- المصالحة: إذا لم يتوصل الطرفان إلى حل مرض بعد الاجتماعات الدورية، يرفع ممثلو الموظفين المسائل المستمر فيها الخلاف إلى:

- إما إلى السلطات المدنية المختصة على مستوى البلدية أو الولاية التي تنتهي إليها المؤسسة أو الإدارة المعنية.

- وإما إلى الوزراء أو ممثليهم المخولين قانوناً، إذا كانت المؤسسة أو الإدارة العمومية المعنية تدخل في نطاق اختصاصاتهم، أو إذا كان الخلاف الجماعي في العمل يكتسي طابعاً جهوياً أو وطنياً، وهذا من أجل إعطاء حل لمشاكلهم - المتبقية أو الكلية. فإذا لم يتوصلوا إلى حل، تستدعي السلطات السلمية في خلال ثمانية (8) أيام الموالية إخطارها طرفي لخلاف الجماعي في العمل إلى اجتماع المصالحة الذي يحضره ممثلي السلطة المكلفة بالوظيفة العامة، ومفتشية العمل المختصة إقليمياً.

فإذا كان الخلاف يتعلق بعدم تطبيق التزام قانوني أو تنظيمي، تسهر السلطة السلمية العليا التي أخطرت على ضمان تطبيق ذلك الالتزام في أجل لا يتعدى ثلاثين (30) يوماً من تاريخ إخطارها.

أما إذا كان الخلاف يتعلق بتأويل الأحكام القانونية أو التنظيمية، أو بمسائل لا يمكن التكفل بها في إطار الأحكام القانونية المعمول بها، تخطر السلطة السلمية، السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية قصد عرض نقاط الخلاف على المجلس المتساوي الأعضاء في الوظيفة العمومية.

على أن إجراء المصالحة في كلتا الحالتين، يجب ألا يتجاوز خمسة عشر (15) يوماً ابتداء من تاريخ أول اجتماع. فإذا استمر الخلاف خلال هذه الفترة، تقوم السلطة السلمية العليا بإعداد محضر يوقعه الطرفان يتضمن النقاط المتفق عليها- إن حصل اتفاق- أو يتضمن المقترحات التي تتعلق بأشكال التكفل بالمسائل المستمرة فيها الخلاف، وإجراءاته، وتبعثه إلى السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية.

ثانيا: ممارسة حق الإضراب :

إذا استمر الخلاف بعد استنفاد إجراءات المصالحة -سابق الإشارة إليها- وفي غياب طرق أخرى للتسوية، يمارس الموظفون حقهم في اللجوء إلى الإضراب. على أن المشرع قد وضع بعض الضوابط لممارسة هذا الحق، وذلك علة النحو التالي:

1- التحكيم: إذا اتفق الطرفان على عرض نزاعهما على لجنة التحكيم، فلا يمكن اللجوء في هذه الحالة إلى ممارسة حق الإضراب. أما إذا وقع اتفاق على التحكيم بعد الشروع في الإضراب، فيجب إن يوقف الإضراب.

2- موافقة الموظفين على الإضراب: إذا لم يقع التحكيم، فيجب دعوة الموظفين إلى جمعية عامة في أماكن العمل المعتادة -وذلك بعد إعلام المستخدم- قصد إعلامهم بالنقاط المستمرة فيها الخلاف، والبت في احتمال التوقف الجماعي عن العمل. على أنه يجوز للموظفين أن يستمعوا -بناء على طلبهم- إلى ممثلي المستخدم أو ممثلي السلطة الإدارية المعنية.

وهنا لكي يكون الاجتماع صحيحا، لابد من حضور نصف عدد الموظفين على الأقل الذين تتكون منهم المؤسسة أو الإدارة العامة. ولا يجوز اللجوء إلى الإضراب إلا بعد موافقة أغلبية الموظفين الحاضرين للاجتماع، عن طريق الاقتراع السري.

ج- الإشعار المسبق بالإضراب: لا يمكن الشروع في الإضراب إلا بعد انتهاء أجل الإشعار المسبق بالإضراب الذي يودع لدى المستخدم. على أنه يجب إعلام مفتشية العمل المختصة إقليميا، وتحديد مدة الإشعار بالإضراب عن طريق المفاوضة. كما أن هذه المدة لا يمكن أن تقل عن ثمانية (8) أيام ابتداء من تاريخ إيداعه.

وبمجرد إيداع الإشعار المسبق بالإضراب، يلتزم المستخدم وممثلو الموظفين باتخاذ التدابير اللازمة لضمان المحافظة على المنشآت والأموال وضمان أمنها. ويعين الطرفان الموظفين الذين يتكفلون بهذه المهام.

ثالثاً: حماية حق الإضراب:

إذا تم ممارسة حق الإضراب دون مراعاة الشروط السابقة، فإن الإضراب يعد غير مشروع، كما أنه الموظفين الذين شاركوا فيه، يكونون قد ارتكبوا خطأ مهنياً جسيماً. أما إذا تم الإضراب وفقاً للإجراءات السابقة، فإنه يعد مشروعاً، أي أن القانون يحميه. ومعنى ذلك أنه لا يجوز للإدارة نقض عقد العمل الذي يربطها بالموظفين المضربين نتيجة إضرابهم. على أن الإضراب قد يؤدي إلى وقف أثر علاقة العمل طول مدة الإضراب، بحيث لا تلتزم الإدارة بدفع المرتب للموظفين المضربين، إلا إذا اتفق الطرفان على خلاف ذلك.

وبالإضافة إلى ذلك، فإنه لا يجوز للإدارة أن تقوم بتعيين موظفين آخرين قصد استخلاف الموظفين المضربين، ما عدا الحالات المتعلقة بالتسخير التي تأمر بها السلطة الإدارية، أو إذا رفض الموظفون تنفيذ الالتزامات الناتجة عن ضمان الحد الأدنى من الخدمة. كما أنه لا يجوز تسليط أية عقوبة على الموظفين المضربين بسبب مشاركتهم في الإضراب المشروع.

ولكن إذا كان القانون قد وفر حماية للموظفين المضربين خلال مرحلة الإضراب، إلا أنه من جهة أخرى فرض عليهم بعض الالتزامات، بحيث لا يجوز لهم أن يمنعوا الموظفين الذين رفضوا الإضراب، الالتحاق بمناصب عملهم، أو أرادوا بعد الإضراب استئناف عملهم، سواء

كان ذلك عن طريق التهديد، أو المناورة الاحتيالية، أو العنف، أو الاعتداء، وإلا تعرضوا للعقوبات المنصوص عليها قانوناً.

كما لا يجوز للموظفين المضربين احتلال المحلات المهنية للمستخدم عندما يكون الغرض من هذا الاحتلال هو عرقلة حرية العمل. وفي هذه الحالة يجوز للمستخدم أن يلجأ للقضاء لاستصدار أمر قضائي بإخلاء المحلات المهنية. هذا وتجدر الإشارة إلى أنه إذا كانت عرقلة حرية العمل ورفض الامتثال لتنفيذ الأمر القضائي بإخلاء المحلات المهنية تعتبر أخطاء مهنية جسيمة، فمع ذلك، فإن الموظفين الذين قاموا بذلك قد توقع عليهم العقوبات الجزائية.

رابعاً: تحديد ممارسة حق الإضراب:

ومن أجل ضمان عدم انقطاع خدمات المرفق العام بصفة نهائية، حتى في وقت الإضراب، فإن المشرع قيد ممارسة حق الإضراب بما يلي:

1- الحد الأدنى من الخدمة (Le service minimum):

إذا كان الإضراب يمس الأنظمة التي يمكن أن يضر انقطاعها التام استمرارية خدمات المرفق العمومية، أو يمس الأنشطة الاقتصادية الحيوية في الدولة، أو تموين المواطنين، أو المحافظة على المنشآت والأماكن الموجودة، فيتعين مواصلة الأنشطة الضرورية في شكل قدر أدنى من الخدمة إجباري، أو ناتج عن مفاوضات أو اتفاقيات أو عقود.

وتتمثل المصالح التي يجب القيام بالحد الأدنى من الخدمة فيها فيما يلي:

المصالح الإستشفائية، المناوبة ومصالح الاستعجالات وتوزيع الأدوية – المصالح المرتبطة

بسير الشبكة الوطنية للمواصلات السلكية واللاسلكية والإذاعة والتلفزة – المصالح المرتبطة

بإنتاج الكهرباء والغاز والمواد البترولية، والماء، ونقلها وتوزيعها - المصالح البلدية لرفع القمامة من الهياكل الصحية والمسالخ، ومصالح المراقبة الصحية، بما فيها الصحة النباتية والحيوانية في الحدود والمطارات والموانئ، والمصالح البيطرية العامة والخاصة، وكذا مصالح التطهير - المصالح المرتبطة مباشرة بإنتاج الطاقة المخصصة لتزويد شبكة المواصلات السلكية واللاسلكية، وكذلك المصالح الضرورية لسير مراكز العبور في المواصلات السلكية واللاسلكية الوطنية للإشارة - المصالح المكلفة بالعلاقات المالية مع الخارج في البنك والبنوك العامة - المصالح المكلفة بإنتاج المحروقات ونقلها عبر قنوات الشحن والنقل البحري - نقل المحروقات بين السواحل الوطنية - مصالح الشحن والتفريغ المينائية والمطارية، ونقل المنتجات المعترف بخطورتها، وسريعة التلف، أو المرتبطة بحاجيات الدفاع الوطني - المصالح المرتبطة بأمن وسائل النقل (الأرصاد الجوي والإشارة البحرية والسكة الحديدية ومنها حراس حواجز المقاطع) - مصالح النقل والمواصلات السلكية واللاسلكية المرتبطة بحماية الأرواح، وعمليات الشحن وإنقاذ السفن مباشرة - مصالح الدفن والمقابر - المصالح المكلفة بمراقبة المرور الجوي (مراكز المراقبة الجوية والاستعداد للنزول وأبراج المراقبة) - مصالح كتابة الضبط في المحاكم والمجالس القضائية.

وبالإضافة إلى المصالح السابقة، فإنه يجوز للمستخدم أو السلطة الإدارية المعنية أن يقوم (أو تقوم) بتحديد ميادين النشاط التي تتطلب الحد الأدنى من الخدمة والموظفين الضروريين للتكفل به، وذلك بعد استشارة ممثلي الموظفين. فإذا رفض الموظفون القيام بالحد الأدنى من الخدمة المفروض عليهم، فإنهم يكونون قد ارتكبوا خطأ مهنيا جسيما.

2-التسخير (La requisition):

يمكن أن يؤمر بتسخير الموظفين المضربين الذين يشغلون في الهيئات والإدارات العمومية أو المؤسسات مناصب ضرورية لأمن الأشخاص والمنشآت والأموال، لضمان استمرارية المصالح العمومية الأساسية في توفير الحاجيات الحيوية للبلاد، أو الذين يمارسون أنشطة لازمة لتمويل السكان. ويعد عدم الامتثال لأمر التسخير خطأ جسيماً، وهذا دون المساس بالعقوبات الجزائية.

3-تسوية الإضراب:

يجب على طرفي الخلاف الجماعي في العمل خلال فترة الإشعار المسبق بالإضراب، وبعد الشروع في الإضراب، أن يواصلوا مفاوضاتهم لتسوية الخلاف الواقع بينهما، وذلك على الشكل التالي:

أ-الوساطة:

يمكن للإدارة (الوزير المكلف بالقطاع، أو الوالي، أو رئيس المجلس الشعبي البلدي) أن تعين وسيطاً كفاء، يقدم لطرفي الخلاف اقتراحات لتسوية الخلاف الدائر بينهما، إذا ثبت من مواقفهما صعوبات في المفاوضات المباشرة.

ب-اللجنة الوطنية للتحكيم:

إذا استمر الإضراب بعد فشل الإجراءات السابقة، يمكن للإدارة (الوزير المكلف بالقطاع، أو الوالي، أو رئيس المجلس الشعبي البلدي)، أن تحيل الخلاف الجماعي، إذا اقتضت ذلك ضرورات اقتصادية واجتماعية قاهرة، بعد استشارة المستخدم وممثلي الموظفين على

اللجنة الوطنية للتحكيم التي تتكون من عدد يتساوى فيه عدد الممثلين الذين تعينهم، وعدد ممثلي الموظفين. على أن هذه اللجنة يرأسها قاض من المحكمة العليا. وتكون قراراتها نافذة بأمر من الرئيس الأعلى للمحكمة العليا. ويبلغ رئيس اللجنة الوطنية للتحكيم هذه القرارات إلى طرفي النزاع خلال الأيام الثلاثة (3) الموالية لاتخاذها.

خامساً: موانع اللجوء إلى الإضراب:

لا يجوز لبعض القطاعات التي قد يعرض توقفها حياة المواطنين أو صحتهم للخطر، أو يعرض الاقتصاد الوطني للخطر، اللجوء إلى الإضراب. إن هذه القطاعات تتمثل في: القضاة، الموظفون المعينون بمرسوم، أو الموظفون الذين يشغلون مناصب في الخارج، وأعاون مصالح الأمن، والأعاون الميدانيين العاملين في مصالح الحماية المدنية، وأعاون مصالح استغلال شبكات الإشارة الوطنية في وزارتي الداخلية والشؤون الخارجية، و الأعاون الميدانيين العاملين في الجمارك، وموظفي المصالح الخارجية لإدارة السجون.

أما الخلافات الجماعية التي يمكن أن تنشأ في العمل و تمس هذه الطوائف من الموظفين، فإنها تكون خاضعة لما سبق ذكره من إجراءات (عقد اجتماعات دورية-مصالحة- لجنة التحكيم الوطني) دون لجوئهم إلى الإضراب.

أما الموظفون المدنيون والعسكريون التابعون لقطاع الدفاع الوطني، فلا تنطبق عليهم الأحكام السابقة، وبالتالي فإن الإضراب بالنسبة إليهم يعد ممنوعاً.

الفرع الثاني: تنظيم استقالة الموظفين:

إن الاستقالة هي رغبة الموظف في ترك منصب العمل نهائياً. وبهذا تمتاز الاستقالة عن الإضراب في أن الامتناع عن أداء الخدمة في الإضراب يكون مؤقتاً، أما في الاستقالة، فإن الامتناع عن أداء الخدمة يكون بصفة نهائية.

وإذا كانت الاستقالة عبارة عن حق للموظف، إلا أن هناك اعتبارات تتعلق بالمصلحة العامة، والتي تقيد من استعمال هذا الحق، بحيث لا يكون الموظف في نفس مركز العامل في القطاع الخاص. فالموظف يقوم بوظيفة ليس لصالح شخص معين بالذات، بل من أجل المصلحة العامة، ولهذا من الواجب التوفيق بين حقه في الاستقالة وترك منصب العمل الذي يشغله، وبين حق المجتمع في الحصول على الخدمة العمومية. وهذا هو السبب الذي أدى بالفقه والقضاء إلى الاستقرار حول فكرة مفادها أن علاقة الموظف بالإدارة لا تنقطع بمجرد تقديمه الاستقالة، بل تبقى قائمة مدة من الزمن تسمح للإدارة بالبحث عن خلف، وذلك ضماناً لعدم انقطاع الخدمة.

إن حكمة هذه القاعدة واضحة، ذلك أن امتناع الموظف عن أداء عمله عقب تقديم استقالته مباشرة، قد يؤدي إلى اختلالات كبيرة في المرفق إذا لم تتمكن الإدارة من إيجاد خلف له مباشرة بعد تقديمه للاستقالة.

إن هذا هو السبب الذي أدى بالقضاء الإداري الفرنسي على وجه الخصوص إلى تطبيق هذه القاعدة قبل أن يتم النص عليها تشريعياً.

هذا وتجدر الإشارة إلى أن المشرع الجزائري قد نص على هذه الآثار في المواد من 217 إلى 220 من القانون رقم 06-12 المؤرخ في 14 نوفمبر 2006 والمتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة.

الفرع الثالث: تبرير نظرية الموظف الفعلي:

تنفيذا لقاعدة استمرارية خدمات المرفق العام، وضع القضاء الإداري الفرنسي نظرية الموظف الفعلي. والموظف الفعلي هو الشخص الذي يوجد عيب جسيم في قرار تعيينه، أو أن قرار تعيينه لم يصدر على الإطلاق، إلا أنه مارس مهام إدارية.

فالأصل أن أعمال هذا الموظف تعتبر غير مشروعة، وبالتالي يجب أن تلغى. إلا أنه حفاظا على مصالح الأشخاص الذين تعاملوا مع الموظف الفعلي، اعتبر القضاء أن ما يصدر عنه من أعمال تجاههم يعد صحيحا ، وذلك إما على أساس فكرة الظاهر، واحترام الغير حسن النية، وإما على أساس فكرة الضرورة.

على أن فكرة الظاهر تطبق من المفروض في الظروف العادية. وعليه إذا كان يبدو للغير بأن قرار تعيين الموظف لا يشوبه أي عيب ، فإن ما يصدر منه من أعمال تجاه هؤلاء يعد مشروعا، من ذلك مثلا أن يشغل فردا وظيفة على أساس أنه نجح في المسابقة الخاصة بالتوظيف، ويصدر بهذه الصفة أعمالا تجاه الغير، ولكن بعد ذلك يقوم القضاء بإلغاء نتائج المسابقة-بعد الطعن قضائيا في تلك النتائج طبعاً-، أو أن يمارس موظفا اختصاصاته تجاه الغير بناء على تفويض غير صحيح. أما في الظروف الاستثنائية، ونقصد بها الأوقات التي يختل فيها انتظام السلطة العامة في أداء وظائفها، كأوقات الحروب والأوبئة والكوارث العامة، فإن

الأعمال الإدارية قد يقوم بها أفراد عاديين لا يتمتعون بصفة الموظف العام، وإنما الذي دفعهم إلى القيام بها هو ضمان استمرارية الخدمة العمومية، فإن أعمال هؤلاء تعد مشروعة وصحيحة تطبيقاً لفكرة الضرورات تبيح المحظورات.

المطلب الثاني: في مجال العقود الإدارية:

يرتب هذا المبدأ استمرارية خدمات المرفق العام نتيجة هامة في مجال العقود الإدارية، تتمثل في نظرية الظروف الطارئة (La théorie de l'imprévision).

فالمبدأ في العقود الخاصة التقليدية، هو أن العقد شريعة المتعاقدين، ولا يعفي المتعاقد من الوفاء بالتزاماته إلا بالقوة القاهرة -وهي الحادث الذي لا يمكن توقعه كما لا يمكن دفعه، والذي يجعل تنفيذ الالتزام مستحيلاً-. هذه القاعدة لم يكن بالإمكان الأخذ بها على إطلاقها في مجال العقود الإدارية، لذلك أنشأ القضاء الإداري الفرنسي بين القوة القاهرة التي يستحيل فيها على المتعاقد الوفاء بالتزاماته التعاقدية، وبين الظرف العادي الذي يمكن فيه للمتعاقد الوفاء بالتزاماته التعاقدية، حالة وسطى وهي نظرية الظروف الطارئة، بحيث يجب على المتعاقد مع الإدارة الوفاء بالتزاماته التعاقدية ما دام أن ذلك ممكن، على الرغم من أن فيه مشقة وإرهاق مالي شديد، ولكن في المقابل فإن الخسارة التي تحملها يجب أن توزع بينه وبين الإدارة.

على أن الحادث المفاجئ يشبه القوة القاهرة في بعض الأمور، في أن كلاهما لا يمكن توقعهما، وأتبعهما إذا وقعا فلا يمكن دفعهما. إلا أن الظرف الطارئ يجعل تنفيذ الالتزام مرهقاً، أي أن تنفيذ الالتزام ليس مستحيلاً بل ممكناً، ولكنه يحمل المتعاقد مع الإدارة خسارة كبيرة

هذه الخسارة تتوزع بينه وبين الإدارة، وهذا على خلاف القوة القاهرة التي تجعل تنفيذ الالتزام مستحيلا.

وعليه، طبقا لنظرية الظروف الطارئة، وضمانا لمبدأ استمرارية خدمات المرفق العام، يجب على المتعاقد مع الإدارة أن ينفذ التزاماته، مع حصوله على تعويض جزئي عن الخسارة التي تحملها، هذه الخسارة توزع بينه وبين الإدارة.

هذا وتجدر الإشارة إلى أنه لإمكانية تطبيق نظرية الظروف الطارئة، يشترط أن يكون الظرف الطارئ عارضا، وأنه هو السبب المباشر في قلب التوازن المالي للعقد. أما إذا كان الظرف الطارئ قد أخذ شكلا دائما، أي ليس من المنتظر أن يعود العقد إلى حالته الأولى، فلا بد أن يعدل العقد تعديلا يجعله يساير الظروف الجديدة، أما إذا كان ذلك غير ممكن، فيجب فسخ العقد الذي يربط الطرفين.

المطلب الثالث: في مجال الأموال العامة:

يترتب على مبدأ استمرارية خدمات المرفق العام في مجال الأموال العامة، نتيجة هامة تتمثل في عدم جواز الحجز على أموال المرفق العام. (الكلام هنا ينطبق على الدومين العام ولا يتعلق بالدومين الخاص). فالمرفق يحتاج إلى أموال عامة تمكنه من القيام بالمهام الملقاة عليه. فإذا ما حصل أن استدان المرفق وعجز مثلا عن التسديد، فإنه لا يجوز الحجز على أمواله، وذلك ضمانا لاستمرارية خدماته. على أن هذه القاعدة تصدق على إطلاقها بالنسبة للمرافق العامة الإدارية (التقليدية)، أما المرافق العامة الصناعية والتجارية، فباستثناء رأسمالها التأسيسي الذي يعتبر من الأموال العامة، فإن الأموال الأخرى تكون قابلة للحجز عليها.

المبحث الثاني: قاعدة مساواة المنتفعين أمام المرفق العام (La règle d'égalité):

هذا هو المبدأ الثاني الذي يحكم جميع المرافق العامة. وطبقا لهذا المبدأ يجب على المرفق العام أن يؤدي خدماته إلى الجمهور بنفس الشروط، بحيث لا يكون هناك تمييز بينهم لا مبرر له. إن هذه القاعدة تعد مستمدة من مبدأ آخر يسود تقريبا جميع دساتير العالم، والذي يقضي بمساواة الجميع أمام أحكام القانون سواء في الحقوق أو في الواجبات. وهذا ما نص عليه المؤسس الدستوري في المادة 32 حيث جاء فيها أن "كل المواطنين سواسية أمام القانون، ولا يمكن أن يتذرع بأي تمييز يعود سببه إلى المولد أو العرق أو الجنس أو الرأي أو أي شرط آخر شخصي أو اجتماعي". إن هذه المادة وضعت الأصل العام في مساواة الأفراد أمام القانون. فالقانون بطبيعته يضع قواعد عامة ومجردة، لا يراعي فيها أفرادا بذواتهم. ولهذا كان الجميع لديه سواء. ولما كانت المرافق العامة تنشأ لفائدة الجميع، فقد ترتب على ذلك بالتبعية تساوي الأفراد لديها.

هذا وتجدر الإشارة إلى أن المساواة أمام خدمات المرافق العامة ليست مطلقة. فهي لا تعني بأنه يجوز لأي فرد أن يتحصل على الخدمة من المرفق العام بدون أي شرط مسبق، بل إن هذه المساواة، شأنها شأن جميع المراكز القانونية، لا يمكن أن تكون حقا للشخص إلا إذا توفرت شروطها. ومن هنا فإنه لا يتنافى مع قاعدة المساواة وضع الإدارة لشروط عامة لا بد أن تتوفر في الشخص الذي يريد الحصول على خدمة من المرفق العام، كتحديد رسم معين فيمن يريد الحصول على خدمة معينة من المرفق، أو تحديد شهادة معينة لإمكانية الالتحاق بوظيفة عامة.

فالأصل إذن هو إعمال قاعدة المساواة بين من يستوفون شروط الانتفاع. ومع ذلك فإن هذه القاعدة تحتاج إلى بعض التوضيحات. فلا يمكن إعمال قاعدة المساواة بين المنتفعين إلا إذا كانوا في نفس المركز والظروف، أما إذا اختلفت مراكزهم، فإنه يمكن التمييز بين المنتفعين من خدمات المرفق العام، وعليه فإنه يجوز الإدارة أن تغيّر في المعاملة بين المنتفعين في الحالات التالية:

أ- لاختلاف ظروف المكان، كالتمييز في المعاملة في سكان المدينة الواحدة، بين من يقطن داخلها وبين من يقطن في ضواحيها، فيما يتعلق بتوزيع المياه والكهرباء، باقتضاء رسم إضافي من الذي يسكن داخل المدينة، مقارنة مع من يسكن في ضواحيها.

ب- أو لاختلاف نوع الخدمات التي يطلبونها، كإقتضاء رسم إضافي ممن يريد أن تصل رسائله مستعجلة، أو باختلاف الدرجة التي يسافرون فيها بالطائرة أو بالقطار.

ج- أو باختلاف الغرض الذي تخصص له الخدمة، كاستخدام المياه للشرب، أو استخداما للسقي، واستخدام الكهرباء للإضاءة، واستخدامه للصناعة.

ففي كل هذه الحالات، وعلى الرغم من أن المنتفعين قد استوفوا شروط الإنتفاع بالخدمة، إلا أنه توجد ظروف أخرى أدت إلى التفرقة في المعاملة. إلا أن هذه التفرقة لا تعني بأي حال من الأحوال أنها تمييز ذاتي بين المنتفعين، طالما أن ظروف أداء الخدمة ليس واحدا.

هذا وتجدر الإشارة إلى أنه قد يرد على قاعدة المساواة استثناء آخر مرده إلى النصوص القانونية، من ذلك إعفاء المسنين والعجزة من دفع المقابل لقاء الحصول على خدمة من

المرفق العام. وهذه الاستثناءات لا يقصد بها في حقيقة الأمر تمييز فئة من الناس عن غيرهم، طالما أن هناك ظرف خاص توجد فيه طائفة معينة من الناس.

ويجب أن نشير في الأخير إلى أن السلطة التقديرية الممنوحة للإدارة، لا تتنافى مع مبدأ مساواة المنتفعين من خدمات المرفق العام، لذلك إذا توفرت شروط الانتفاع من الخدمة، وميزت الإدارة بين المنتفعين، فإنه يجوز مقاضاتها، سواء بدعوى تجاوز السلطة إذا توفرت شروطها، أو بدعوى التعويض إن ترتب على ذلك التمييز ضرر بالمنتفعين الذين لم يستفيدوا من الخدمة.

المبحث الثالث : قاعدة تكييف المرفق العام مع الأوضاع الجديدة

(La règle de mutabilité)

وهذه ثالث قاعدة تحكم جميع المرافق العامة، والتي يعبر عنها بقابلية المرفق العام للتبدل والتغير في أي وقت، وذلك تماشيا مع الظروف الجديدة. ومقتضى هذه القاعدة أنه يجوز للإدارة أن تتدخل في أي وقت، وتعديل من قواعد سير المرفق العام، ولكن مع مراعاة فكرة المصلحة العامة، أي أن هذا التعديل تمليه فكرة المصلحة العامة.

فالأصل أنه بعد أن يتقرر إنشاء المرفق العام بالوسيلة القانونية، تتولى الإدارة تنظيمه، فتختار طريقة إدارته. والإدارة تراعي هنا طبيعة المرفق ونوع الخدمات التي يقدمها للجماهير. ولكن إذا ما تبين للإدارة في أي وقت من الأوقات، بأن تنظيم المرفق بالشكل القديم لم يعد يتفق مع المصلحة العامة، أو أن هناك تنظيما آخر يحقق بطريقة أفضل المصلحة العامة، جاز

للإدارة هنا أن تغيير في طريقة تنظيمه أو إدارته، كأن تفرض رسوما على الانتفاع بالخدمة، لم تكن موجودة من قبل، أو أن تفرض رسوما إضافية على الرسوم السابقة.

ومع ذلك يجب أن نؤكد على أن حق الإدارة هذا مقيد بشرط وحيد هو مراعاة المصلحة العامة. وهنا لا يمكن للغير الاحتجاج بفكرة الحق المكتسب .

الفصل الثالث: طرق إدارة المرافق العامة:

لقد اتضح لنا من خلال ما سبق أن هناك عدة أنواع من المرافق العامة، وهذا يترتب عليه بالضرورة تباين أو اختلاف طرق إدارتها. على أنه لكي تحسن الإدارة في طريقة إدارة المرفق، عليها أن تأخذ بعين الاعتبار عدة اعتبارات، منها ما هو سياسي، ومنها ما هو اجتماعي، ومنها ما هو اقتصادي. فالمرافق التي تمس الدولة في كيانها كمرفق الدفاع الوطني، ليست كغيرها من المرافق قليلة الأهمية، كمرفق توريد المياه أو الكهرباء، كما أن المرافق الصناعية والتجارية تحتاج بطبيعتها إلى وسائل تختلف عن الطرق المتبعة في إدارة المرافق التقليدية. ولهذه الاعتبارات وغيرها تعددت طرق إدارة المرافق العامة، لاسيما من حيث درجة تدخل الدولة. فمن الطرق ما تنطوي على هيمنة الدولة على المرفق العام، هيمنة على جميع النواحي، كما هو الحال في طريقة الإدارة المباشرة. ومن الطرق ما تقل درجة هيمنة الدولة على المرفق، بحيث يكون الأفراد مجالا كبيرا في تمويل المرفق العام، وإدارته، كما هو الحال في طريقة الامتياز. وبين هاتين الطريقتين، هناك طرق أخرى مشتقة منهما، بحيث تتفاوت فيها رقابة الدولة على المرفق. على أنه مهما كانت الطريقة المتبعة لإدارة المرفق، فإنها لا تؤثر على طبيعته. كما أن رقابة الدولة تكون دائما موجودة، إلا أن درجة ومدى هذه الرقابة تختلف من طريقة

لأخرى، وهذا هو المميز الأساسي للمرفق العام. وفيما يلي نتعرض لأهم طرق إدارة المرفق العام، والمتمثلة فيما يلي:

المبحث الأول: الإدارة المباشرة أو (التسيير المباشر):

إن هذه الطريقة هي من أهم طرق إدارة المرافق العامة، وهي تطبق عادة على المرافق التقليدية التي تقوم بأعباء عامة. على أن هذه الطريقة ظهرت في ظل الدولة الحارسة. وتتميز هذه الطريقة من طرق إدارة المرافق العامة بما يلي:

1- إن المرافق التي تسيّر بهذا الشكل لا تعتبر شخصا قانونيا متميزا، ذلك أن الجهة التي يتبعها المرفق (الدولة، أو الولاية، أو البلدية) تبقى هي صاحبة الحقوق والالتزامات الناتجة عن نشاط تلك المرافق. فالتعاقد مثلا لا يتم مع المرفق الذي يقدم الخدمة، ما دام أن هذا الأخير لا يعد شخصا مستقلا متمتعا بالشخصية المعنوية، بل إن التعاقد يتم مع الجهة التي يتبعها المرفق.

2- ومن ناحية التنظيم فإن المرافق التي تدار بهذا الأسلوب، تكون خاضعة بصفة كلية للجهة التي تكون تابعة لها. فمرافق الدولة في الحقيقة هي مرافق مختلف الوزارات، وتبعاً لذلك، فإن موظفيها يعتبرون خاضعين إداريا للوزير. أما مرافق الجماعات المحلية، فإنها تكون خاضعة مباشرة للجماعات المحلية التابعة لها، وبالتالي فإن موظفيها يكونون تابعين مباشرة للوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي.

3- ومن الناحية المالية فإن المرافق التي تدار بهذا الأسلوب، لا تتمتع بأية استقلالية. فالقروض التي تبرمها من أجل القيام بمهامها المختلفة يتم تقديرها في الميزانية العامة لنفقات

الجهة الإقليمية التي تتبعها. وإذا حصلت هذه المرافق على إيرادات، فإنها تدخل في إطار الإيرادات التي تعود على الجهة الإقليمية التي تتبعها.

إن الخصائص السابقة يترتب عليها نتيجتين أساسيتين هما:

أ- فالمفروض أن المرافق التي تدار بأسلوب الإدارة المباشرة تعتبر مرافق إدارية (تقليدية). ومن هنا فإن كل قواعد وإجراءات القانون الإداري تنطبق عليها، فمن يعمل في هذه المرافق يعد موظفا عاما، وأموال المرفق هي أموال عامة، ومنازعات المرفق يفصل فيها القاضي الإداري.

إن دراسة أسلوب الإدارة المباشرة في الحقيقة، يؤدي إلى عدم التمييز بين هذه المرافق وبين القانون الإداري.

ب- على أن أسلوب الإدارة المباشرة لا يقتصر على المرافق الإدارية وحدها، بل يجوز استثناء أن يطبق على المرافق الصناعية والتجارية، خاصة في إطار الجماعات الإقليمية. وفي هذه الحالة، فإن القواعد السابقة تتعرض لبعض التعديلات، إذ قد يتمتع المرفق ببعض الاستقلالية من الناحية المالية، كما أن القانون الخاص هو الذي يطبق في علاقة المرفق بمموليه ومستخدميه.

المبحث الثاني: امتياز أو التزام المرفق العام:

يقصد بهذه الطريقة تنازل الإدارة بمقتضى عقد، عن إدارة مرفق عام صناعي وتجاري أو اقتصادي بمفهومه الواسع لفائدة شخص خاص، يقوم بتسيير المرفق وإدارته لمدة معينة، مع

تحمله أعباء المرفق (عماله وأمواله) في مقابل رسوم يتقاضاها من المنتفعين من خدمات المرفق. وتتميز هذه الطريقة بما يلي:

1- لا تتولى الإدارة بنفسها إدارة المرفق، بل الذي يقوم بذلك هو شخص خاص، سواء كان فردا أو شركة.

2- إن الأموال اللازمة لإدارة المرفق، لا تقدمها الإدارة، بل يقدمها الشخص الخاص (الملتزم).

3- إن المشرفين على إدارة المرفق لا يعدون موظفين عموميين، بل هم عمال يخضعون للقانون الخاص.

4- إن هذه الطريقة لا تنطبق إلا على المرافق التي يشترط فيها الحصول على مقابل مالي لقاء الانتفاع بالخدمة، ومن هنا فإن هذه الطريقة لا تطبق على المرافق التي تؤدي خدماتها بالمجان، والمرافق التي يصعب معها معرفة المنتفعين.

هذا وتجدر الإشارة إلى أنه لا يوجد فرق كبير بين عبارة التزام المرافق العامة، وبين عبارة التزام الأشغال العامة (Concession de travaux publics) إلا أن الالتزام الأخير، إذا كان يعتبر طريقة من طرق إدارة المرافق العامة، فإنه يختلف عن التزام المرافق العامة في أن الملتزم في التزام الأشغال العامة، يتعين عليه بالإضافة إلى تسيير المرفق، القيام بالأشغال العامة، المتمثلة في بناء المسائل الضرورية لتسيير المرفق. إن معظم طرق السكك الحديدية وطرق الترام تمت في فرنسا بهذا الأسلوب. إن هذا الأسلوب أصبح مستعملا اليوم في بناء واستغلال الطرق السريعة ذات الاستعمال بمقابل (péage) وأماكن توفيق السيارات.

المطلب الأول: الطبيعة القانونية للالتزام:

إن تحديد الطبيعة القانونية للالتزام، يتطلب التوفيق بين نوعين من المعطيات الأساسية للالتزام. تتمثل الأولى في أننا بصدد مرفق عام خاضع لمتطلبات الصالح العام، أي يجب أن يسعى إلى تحقيق المصلحة العامة. أما الثاني، فيتمثل في أن الشخص الذي يقوم بإدارة المرفق لا تحركه إلا المصلحة الشخصية، أي تحقيق الربح. لذلك يجب ضمان حق السلطة مانحة الالتزام باعتبارها الأمينة على المصلحة العامة، بالإضافة إلى ضمان أرباح الملتزم التي تعتبر هي الأخرى مشروعة. إن التوفيق بين هذين الاعتبارين المتناقضين هو الذي يحدد لنا الطبيعة القانونية للالتزام. هذه الطبيعة اختلفت الآراء في تحديدها، وذلك على النحو التالي :

1-ذهب بعض الفقهاء إلى القول بأن الالتزام هو عمل ناتج عن أمر انفرادي تصدره السلطة مانحة الالتزام بما لها من ولاية أمره، ويرضخ له الملتزم اختياراً لقبوله شروط الإلتزام. إن هذه النظرية سادت في الفقه الألماني، وأخذ بها إلى حد ما الفقه الإيطالي في أواخر القرن التاسع عشر (19). وهذا الرأي وإن كان يحتفظ للإدارة بحقها في التدخل للتعديل في قواعد الالتزام، وإلغائه دون حاجة لموافقة الطرف الآخر، لإلا أنه غالى في إغفال نصيب الملتزم في العقد مغالاة قد تؤدي إلى زعزعة مركزه في العقد.

2-وذهب رأي آخر لاسيما في فرنسا إلى القول بأن الالتزام هو عقد من عقود القانون الخاص، يخضع لما تخضع له هذه العقود من قواعد.

ولقد تبين خطأ هذا الرأي، نظراً لأن الأخذ به على إطلاقه يحول دون تدخل الإدارة في تعديل شروط الالتزام بمجرد إقرارها، وفي هذا تعطيل للقواعد الواجب تطبيقها على جميع

المرفق العامة، من ضرورة تعديلها في كل وقت لأداء خدماتها على أكمل وجه. ومن ناحية أخرى، فإن الملتزم يتمتع في إدارته للمرفق العام بمزايا لا يتمتع بها الأفراد العاديون، كمشغل الدومين العام، وفرض أعباء على الأفراد تقتضيها إقامة منشآت المشروع.

3- وذهب الرأي الراجح في الفقه والقضاء (الفرنسي)، تزعمه العميد Duguit إلى القول

بأن الالتزام عمل قانوني مركب يحتوي على نوعين من النصوص:

أ- نصوص يقتصر أثرها على الإدارة والملتزم، ولا تهم المنتفعين مباشرة. إن هذه النصوص تعد نصوصا تعاقدية. إن هذه النصوص تشمل الأعباء المالية المتبادلة بين مانح الالتزام من ناحية، وبين الملتزم من ناحية أخرى، من ذلك مدة الالتزام، وكيفية استرداده، وكيفية تنفيذ الأشغال العامة التي يقتضيها الالتزام.

ب- ونصوص لا يقتصر أثرها على الإدارة والملتزم، بل تمتد إلى المنتفعين. إن هذه النصوص تعد نصوصا تنظيمية، إذ بإمكان الإدارة أن تلغيها، أو تعديلها بإرادتها المنفردة. إن هذه النصوص تتعلق بتنظيم المرفق وسيره، كتحديد الرسوم التي يجوز تحصيلها، والإجراءات الكفيلة بحفظ سلامة المنتفعين، وشروط الانتفاع بالخدمة التي يقدمها المرفق.

ت- وعلى العموم يعتبر نصا تعاقديا كل ما أمكن الاستغناء عنه لو أن المرفق أدير عن طريق الإدارة المباشرة. بينما يعتبر شروطا تنظيمية النصوص التي تبقى لو أدير المرفق عن طريق الإدارة المباشرة، ذلك أن طريقة الإدارة لا يمكن أن تغير من طبيعة المرفق العام.

هذا وتجدر الإشارة إلى وجوب التمييز في كيفية منح الالتزام بين المرافق الوطنية والمرافق

المحلية. فبينما يختص رئيس الجمهورية بمنح الالتزام إذا كان المرفق وطنيا، مع إمكانية

التفويض في هذا الصدد، فإن منح الالتزام بالنسبة للمرافق المحلية، يختص به رئيس المجلس الشعبي البلدي بالنسبة للمرافق البلدية، والوالي بالنسبة للمرافق الولائية.

المطلب الثاني : آثار الالتزام:

إذا كنا قد انتهينا فيما سبق إلى أن الالتزام هو عقد تتنازل الإدارة بمقتضاه عن إدارة مرفق عام اقتصادي لفائدة شخص من أشخاص القانون الخاص، لمدة محددة مع تحمله أعباء المرفق في مقابل تقاضيه رسوم من المنتفعين بخدمات المرفق، فإن هذا التعريف يؤدي بنا إلى القول بأن الالتزام يمس ثلاثة أطراف هي: السلطة مانحة الالتزام، وهي صاحبة المرفق، والملتزم الذي يتولى إدارة المرفق وأداء خدمات للجمهور، والمنتفعون أي الجمهور الذين ينتفعون من خدمات المرفق. لهذا السبب، فإن آثار الالتزام تمتد لتشمل هذه الأطراف الثلاثة، وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول: آثار الالتزام بالنسبة للسلطات الإدارية المانحة للالتزام صاحبة المرفق:

يمكن حصر الحقوق التي تتمتع بها السلطة مانحة الالتزام في الأمور التالية:

أولاً: حق الرقابة على إعداد المرفق العام وإدارته: وهذا الحق مستمد من طبيعة المرفق

العام، ولا يمكن للإدارة أن تتنازل عنه كله أو بعضه. على أن النصوص التي تتكلم عن الرقابة هي نصوص تنظيمية، ومعنى ذلك أن الإدارة بإمكانه مباشرة هذه الرقابة أثناء إعداد المرفق، وأثناء استغلاله، بحيث يكون لها أن تجبر الملتزم على تنفيذ كافة شروط العقد إذا ما أخل بها، كما أنه بإمكانها أن توقع عليه العقوبات، سواء من تلقاء نفسها، أو باستصدار حكم قضائي، كما أنه بإمكان الإدارة أن تراقب الإدارة المالية للمرفق، مع كل ما يترتب على ذلك من نتائج.

ثانياً: حق الإدارة في تعديل النصوص اللائحية بإرادتها المنفردة: إن هذا الحق مستمد

كذلك من طبيعة المرفق، الذي يجب أن يساير الظروف الجديدة من أجل أداء الخدمات على أحسن وجه.

ثالثاً: استرداد المرفق قبل نهاية المدة المحددة في العقد: من حق السلطة مانحة

الالتزام، إذا ما تبين لها بأن طريقة الالتزام لم تعد تحقق المصلحة العامة، أو لأي سبب آخر يتعلق بالمصلحة العامة، أن تقوم باسترداد المرفق من خلال شرائه من الملتزم، وتعويضه عما يلحقه من أضرار. ولا يجوز للملتزم أن يحتج بفكرة العقد سريعة المتعاقدين، أو بفكرة الحق المكتسب، بل كل ما لديه هو المطالبة بالتعويض، إذا ما تضرر من جراء استرداد الإدارة للمرفق.

الفرع الثاني: آثار الالتزام بالنسبة للملتزم:

يهيمن على آثار الالتزام بالنسبة للملتزم فكرة أن هذا الأخير يسعى للحصول على الربح. ولكن نظراً لأن الملتزم يشرف على تسيير مرفق عام، فإنه ترتب على ذلك ضرورة احترامه لبعض الالتزامات، وذلك على النحو التالي:

1- واجبات الملتزم: تتمثل واجبات الملتزم في التزامه بتأمين سير المرفق العام، وهذا

يفترض احترامه للقواعد الموجودة في دفتر الشروط، بالإضافة إلى احترامه للقواعد العامة التي تحكم كل المرافق العامة، لذلك يتعين عليه:

أ-ضمان استمرارية خدمات المرفق العام: فلا يجوز له أن يتنصل من هذه المسؤولية

بإثارة مثلاً خطأ الإدارة، أو الصعوبات المالية أو الاقتصادية، ذلك أن نظرية الظروف الطارئة

قد وجدت من أجل مواجهة هذه الصعوبات، وعلى ذلك لا يعفي الملتزم من الوفاء بالتزاماته سوى القوة القاهرة.

على أن هذا الالتزام يمتد ليشمل كل المستخدمين الذين يستعين بهم الملتزم للوفاء بالتزاماته، فهؤلاء على الرغم من أنهم عمال خاضعين لقانون العمل، إلا أنه فيما يتعلق بمماريتهم لحق الإضراب عليهم أن يلتزموا بالأحكام المنظمة للإضراب في القطاع العام.

ب- احترام قاعدة المساواة بين المنتفعين في أداء الخدمات: فيتعين عليه أن يؤدي

الخدمة لكل من استوفى شروط الانتفاع بالخدمة، بدون أي تمييز.

ج- احترام قاعدة قابلية المرفق العام للتبدل والتغير في أي وقت: وفي هذا الصدد

يتعين على الملتزم أن يخضع لكل التعديلات التي تفرضها عليه الإدارة مانحة الالتزام.

د- تقديم الخدمة بصفة شخصية: فيجب عليه أن يقدم هو بنفسه الخدمة، بحيث لا

يجوز له أن يتنازل عن أدائها لشخص آخر، أو أن يبرم عقدا من الباطن دون موافقة الإدارة مانحة الالتزام.

وفي حالة مخالفة الملتزم للالتزامات الملقاة على عاتقه فإنه يجوز للإدارة مانحة الالتزام

أن توقع عليه جزاءات، كالغرامات، أو الوضع تحت الحجز والتي بمقتضاها تحل الإدارة محل الملتزم المخل بالتزاماته مع حرمانه من التعويضات.

2- حقوق الملتزم: تتمثل حقوق الملتزم فيما يلي:

أ- الحق في استعمال أملاك الدومين العام أو الخاص: فإمكان السلطة مانحة الالتزام

أن تضع تحت تصرف الملتزم الوسائل المادية أو القانونية التي تكون ضرورية لتسيير المرفق.

ب-الحق في استعمال امتيازات السلطة العامة بعد موافقة الإدارة.

ج-الاستفادة من الحقوق المالية: وهي أهم الحقوق في نظر الملتزم الذي يسعى إلى تحقيق مصلحته الشخصية. ومن المفروض فإن المقابل الذي يتقاضاه الملتزم يتمثل في الرسوم التي يدفعها المنتفعون من خدمات المرفق- على أن تحديد أسعار هذه الرسوم يعتبر من الشروط التنظيمية- ومع ذلك وخارج النصوص التعاقدية بإمكان الملتزم أن يطالب بإعادة التوازن المالي للعقد، إما على أساس نظرية الظروف الطارئة، أو على أساس نظرية فعل الأمير.

الفرع الثالث: آثار الالتزام بالنسبة للمنتفعين:

لا يتلقى المنتفعون الخدمات من مشروع خاص، بل من مرفق عام، حتى ولو كان الذي يديره شخص خاص. لهذا فإن الالتزام ينشئ علاقات بين المنتفع والسلطة العامة مانحة الالتزام من جهة، وبينه وبين الملتزم من جهة أخرى، وذلك على الشكل التالي:

أولاً: بين المنتفع والسلطة الإدارية مانحة الالتزام: رأينا فيما سبق أن للإدارة سلطة كبيرة على المرفق العام، خاصة فيما يتعلق بإعداده، وتشغيله. إلا أن هذه السلطة لا تعد حقا مطلقا للإدارة مانحة الالتزام، تستعملها كيفما شاءت ومتى شاءت، بل هي سلطة مقررة من أجل المحافظة على حقوق المنتفعين الذين لا تربطهم بالملتزم أية علاقة مباشرة. ومن هنا فإنه يجوز للمنتفعين أن يطالبوا الإدارة مانحة الالتزام بالتدخل لإرغام الملتزم على احترام شروط الالتزام، أو احترام القواعد المتعلقة بسير المرفق العام، كالمساواة في أداء الخدمة. فإذا رفضت الإدارة التدخل، فإنه يجوز للمنتفعين الذين توفرت فيهم شروط الانتفاع بالخدمة أن يلجؤوا إلى القضاء لإرغام الملتزم على أداء الخدمة كما ينبغي.

ثانياً: بين المنتفع والملتزم: قد يلتزم المنتفع بأداء الخدمة للمنتفع بمقتضى عقد، في

مقابل تقاضيه لرسوم من المنتفع. وفي هذه الحالة يلتزم الطرفان بأحكام العقد الذي يربطهما.

وفي حالة عدم وجود مثل هذا العقد، فإن كل من استوفى شروط الانتفاع بالخدمة التي

يؤدبها الملتزم، بإمكانه أن يطالبه، أو أن يطالب الإدارة مانحة الالتزام قضائياً بتنفيذ جميع

الشروط المنصوص عليها في عقد الالتزام الذي يربط الإدارة مانحة الالتزام بالملتزم.

هذا وتجدر الإشارة إلى أن الفقه قد اختلف في تحديد الأساس القانوني لحق المنتفعين

في هذه الحالة.

فقد ذهب الفقه في أول الأمر إلى إرجاع هذا الحق إلى نظرية الاشتراط لمصلحة الغير

المعروفة في القانون المدني (La stipulation pour autrui) على اعتبار أن السلطة مانحة

الالتزام عندما تعاقدت مع الملتزم، اشترطت لمصلحة المنتفعين شروطاً يتعين على الملتزم

الالتزام بها. إلا أن الفقه والقضاء في فرنسا قد تراجع عن هذه النظرية لعدة أسباب منها: أن

المنتفع بخدمات المرفق العام لا يمكن تحديده مقدماً. كما أن قبول المنتفعين دفع المقابل

المنصوص عليه لا يجعل هذا المقابل نهائياً، ما دام أن الإدارة بإمكانها أن تعدله بإرادتها

المنفردة. وبالإضافة إلى ذلك فإن المنتفعين بإمكانهم مقاضاة كل من الإدارة والملتزم. وكل هذه

المسائل تخالف نظرية الاشتراط لمصلحة الغير المعروفة في القانون المدني.

ومن هنا يذهب الفقه الحديث إلى القول بأن أساس حقوق المنتفعين هو الطبيعة

الإدارية لعقد الامتياز. فهذا الأخير موضوعه إدارة مرفق عام، ولهذا فإن معظم نصوصه تعتبر

نصوصاً تنظيمية، بحيث يمتد أثرها إلى المنتفعين، وهذا لوحده كاف لتبرير حقوق المنتفعين.

المبحث الثالث: الإدارة غير المباشرة (مشاطرة الاستغلال) (La régie intéressée):

يقصد بالإدارة غير المباشرة، أن تعهد الإدارة لفرد أو شركة بإدارة أحد المرافق الاقتصادية في مقابل عوض يتقاضاه منها. ومن هنا فإن هذه الطريقة تعبير وسط بين الإدارة المباشرة وبين الالتزام. فهي تمتاز عن الإدارة المباشرة في أن الإدارة لا تتولى بنفسها وموظفيها إدارة المرفق، بل يقوم بذلك فرد أو شركة. ولكنها تقترب من طريقة الإدارة المباشرة في أن الإدارة هي التي تتحمل مخاطر المشروع، فتقدم المال اللازم لإعداده، وإدارته كله أو بعضه. ولكن في مقابل ذلك تكون الأرباح غن وجدت من حق الإدارة. وتختلف هذه الطريقة عن الالتزام في أن الملتزم يقدم رأس المال اللازم لإعداد المشروع وإدارته. أما في هذه الطريقة، فإن الشخص الذي تعاقدت معه الإدارة لا يقدم رأي المال، وإذا شارك في ذلك فإنه يقدم جزء فقط. ومن ناحية أخرى فإن المقابل الذي يتقاضاه لا يحصله لحسابه، بل لحساب الإدارة. وتقترب هذه الطريقة من طريقة الامتياز في أن الهيئة المديرة تزاوّل عملها في مقابل عوض تضمنه الإدارة يتكون عادة من عنصرين: عنصر ثابت مضمون، وهو نسبة معينة من رأس المال الذي قدمته الشركة (إذا كانت شاركت في رأس المال)، وعنصر متغير، وهو مكافأة إضافية سنوية بنسبة النشاط الذي يبذله الشخص أو الشركة في الإدارة.

وهذا النظام نادر في الوقت الحالي، لأنه لم يحقق الآمال التي كانت مرجوة منه، لأن

الإدارة تتدخل دائما. كما أن هذه الطريقة تعد مكلفة جدا.

المبحث الرابع: الاستغلال المختلط:

تقوم هذه الطريقة على أساس اشتراك الإدارة مع الخواص في إدارة مرفق عام، وذلك في شكل شركة تكتسب الإدارة - بمفهومها الواسع - بجزء كبير من رأسمالها، لذلك فإنها تشترك في إدارتها وتحمل مخاطرها.

وهذه الطريقة حديثة نسبياً مقارنة مع الطرق الأخرى، فلقد ظهرت خاصة من أجل تفادي عيوب الإدارة المباشرة (البطء، والروتين، وقتل روح الابتكار)، وعيوب الامتياز (انصراف الملتزم إلى تحقيق الربح). ومن هنا تمت محاولة إشراك الإدارة في رأس مال المشروع حتى لا تقتصر رقابتها على الناحية الخارجية للمشروع، بل تمتد تلك الرقابة إلى داخل المجلس، فتمثل الإدارة لا بوصفها حامية المصلحة العامة فقط، بل كذلك بصفها مساهمة أيضاً. وللتوفيق بين الاعتبارات السابقة، فإن نظام الاقتصاد المختلط يقوم على الأركان التالية:

1- تتخذ المشاركة بين الإدارة والأفراد صورة شركة مساهمة عادية من شركات القانون التجاري، تكتب فيها الإدارة بحيث تكون مساهمة أو حاملة لسندات الشركة.

2- ولكن ونظراً لأن هذه الشركة أنشئت من أجل إدارة مرفق عام، فإنه يجب ألا ينظر للإدارة على أنها مساهمة فقط، بل يجب أن تتمتع بحق الرقابة. ولهذا لم يكن بالإمكان الأخذ بنظام شركات المساهمة العادية، فإذا كان الأصل في شركات المساهمة العادية أن تحكمها هيئتان: الجمعية العامة للمساهمين - التي تمثل كل من ساهم في رأسمال الشركة - ومجلس الإدارة الذي تنتخبه هذه الجمعية، فإنه ليس بالإمكان تطبيق هذه القاعدة على إطلاقها في شركات الاقتصاد المختلط، ذلك أن الجمعية العامة للمساهمين في شركات الاقتصاد المختلط

إذا كانت تعتبر الهيئة الأساسية، فإنها لا تنتخب كل أعضاء مجلس الإدارة، بل تقوم الإدارة بتعيين بعض أعضائها، ولا سلطان للجمعية العامة على هؤلاء الأعضاء المعينين، وذلك حتى لا تصبح الإدارة، إذا كانت لا تحوز أكثر من 50% من الأسهم، تحت رحمة الجمعية العامة. وإذا كان للمساهم العادي صفة واحدة - هي سعيه لتحقيق الربح-، فإن الأعضاء المعينين من الإدارة لهم صفتين: الأولى كمنائبين عن الإدارة المساهمة، وهذه الصفة يسعون إلى تحقيق الربح، والثانية باعتبارهم مدافعين عن المصلحة العامة في مواجهة الرأسماليين الذين لا يسعون إلا إلى تحقيق الربح. وهنا يجب على هؤلاء الأعضاء أن يوفقوا بين هاتين الصفتين قدر المستطاع، وعند التعارض، يجب ترجيح المصلحة العامة بلا تردد، ما دام أن الأمر يتعلق بمرفق عام.

3- على أن إنشاء شركة الاقتصاد المختلط يجب أن يكون بقانون، لأن إنشاءها يتضمن

خروجاً على القواعد العامة لقانون التجاري.

ملاحظة حول التأميم (La nationalisation) :

هل يعتبر التأميم طريقة من طرق إدارة المرافق العامة ؟

هناك بعض الفقه من اعتبر التأميم طريقة من طرق إدارة المرافق العامة، إلا أن

الحقيقة عكس ذلك ، لأن التأميم ما هو إلى طريقة من طرق نقل الملكية الخاصة وتحويلها إلى

ملكية عامة، وبعد تأميم تلك الملكية، فإن الإدارة تديرها بإحدى طرق إدارة المرافق العامة

المعروفة.

المبحث الخامس: الهيئة العامة والمؤسسة العمومية

(L'établissement public et l'entreprise publique)

المطلب الأول: التصور التقليدي للهيئة العامة:

إن الهيئة العامة طبقا للتعريف التقليدي أو الكلاسيكي، هي عبارة عن مرفق العام يدار عن طريق منظمة عامة، ويتمتع بالشخصية المعنوية. إن هذا التعريف الذي ساد منذ النصف الثاني من القرن 19 كان يتركز على ثلاثة عناصر هي:

- الهيئة العامة هي شخص معنوي.

- هي تنتمي إلى شخص من أشخاص القانون العام.

- وتقوم بإدارة مرفق عام .

وإلى جانب الأشخاص العامة الإقليمية التقليدية –الدولة والولاية والبلدية- التي تتمتع بالشخصية المعنوية، هناك الهيئة العامة باعتبارها شخص من أشخاص القانون العام، والتي تعد تطبيقا لفكرة النظام اللامركزية المرفقية، طالما أنها تخضع لقيود التخصيص. فعندما يتضح للسلطات العامة أن طريقة إدارة مرفق معين تكون أكثر فاعلية إذا ما تمتع باستقلالية معينة –استقلال قانوني ومالي وإداري- تنشئ هيئة عامة وتعطيها هذا الاستقلال من أجل إدارة موفق عام معين.

إن منح الشخصية المعنوية لمرفق معين، يجب أن يراعى فيه اعتبارين هما:

-السماح له بقبول الهبات والوصايا، طالما لم تكن متعارضة مع هدفه.

-التخفيف من عبء الرقابة المفروضة عليه، وإعطائه نوعا من الاستقلالية تمكنه من

الإبداع في نشاطه.

هذا وتجدر الإشارة إلى أنه إذا كانت الأشخاص العامة المحلية (الولاية والبلدية) خاضعة لنفس النظام القانوني -أي لنفس النص التشريعي مهما تعددت في الدولة- فإن الأمر على خلاف ذلك بالنسبة للهيئة العامة، إذ يتم تحديد نظام كل هيئة على حدة بنص خصوصي (particulier un texte). ومع ذلك فإن اختلاف الهيئات العامة باختلاف مهامها، لم يترتب عليه اختلافات جوهرية في النظام القانوني الذي تخضع له. فالقواعد التي تحكم النظام القانوني للهيئات العامة استخلصه الفقه والقضاء والعمل الإداري من العنصرين السابقين، والداخلين في تعريف الهيئة العامة، والمتمثلين في صفة الشخص العام، وإدارة مرفق عام. فترتب على ذلك أن أصبح نظام الهيئة العامة هو نظام القانون العام. ومبدئيا فإن القانون الإداري هو الذي يحكم الهيئة العامة فيما يتعلق بتنظيمها وسيرها، كما أن منازعاتها يختص بالفصل فيها القاضي الإداري.

المطلب الثاني: مدى صحة المفهوم التقليدي للهيئة العامة:

إن التصور التقليدي للهيئة العامة ظل سائدا لغاية تقريبا سنة 1940، بحيث لم يعرف القانون أنواعا أخرى من الأشخاص العامة ماعدا الهيئات الإقليمية والهيئات العامة. فكل شخص لا يمكن اعتباره شخصا عاما إقليميا، يعتبر بالضرورة هيئة عامة.

إلا أن التطور الذي حدث لنشاط الأشخاص العامة، والمتمثل في عدم اقتصرها على مباشرة الأنشطة الإدارية البحتة فقط، وإنما قيامها كذلك بمباشرة أنشطة اقتصادية، أدى

إلى المساس بالتعريف التقليدي للهيئة العامة إذ وجدت أنواع أخرى من المرافق العامة امتد نشاطها إلى المجال التجاري والصناعي. فإذا كان منح الشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري للمرفق العام الإداري يؤدي إلى تحويله من مرفق عام "إداري" إلى هيئة عامة "إدارية"، فإن المشكل قد ثار فيما يتعلق بالمرافق الصناعية والتجارية إذا ما منحت الشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، فهل يصدق عليها وصف الهيئة العامة؟

في البداية كان وصف الهيئة العامة يعطى كذلك للمرافق الصناعية والتجارية إذا ما منحت الشخصية المعنوية، طالما أنه في بداية ظهور تلك المرافق لم يكن يعرف القانون الإداري أنواعا أخرى من الأشخاص العامة غير الإقليمية، فيما عدا الهيئة العامة، وبالإضافة إلى ذلك، فإن غياب نظام عام للهيئة العامة كان يسمح باعتبار هذه الهيئات الجديدة الصناعية والتجارية هيئات عامة.

إلا أن هذا النوع الجديد من الهيئات تترتب عليه تطور في الخصائص الثلاثة الأساسية لفكرة الهيئة العامة-التي أشرنا لها فيما سبق- فالنظام القانوني لمختلف الهيئات العامة لم يعد منسجما كما كان في البداية، كما أن تعريف الهيئة العامة كما ظهر في البداية فقد كل قيمته، وذلك على النحو التالي:

1- اختلاف النظم القانونية: إن النظم القانونية للهيئات العامة الأولى الصناعية والتجارية، بالرغم من طابعها الاقتصادي، ظلت في معظمها خاضعة لمبادئ القانون الإداري المطبقة على كل الهيئات العامة. ولكن بمرور الزمن، ونظرا لتزايد أهمية الهيئات العامة

الصناعية، وضرورة إخضاعها لقواعد القانون الخاص - حتى تتمكن من منافسة النشاطات

الخاصة- اضطر المشرع إلى تقريب نظامها القانوني من النظام القانوني للهيئات الخاصة.

2-نسبية تعريف الهيئة العامة: إن التعريف الكلاسيكي للهيئة العامة كان يركز على

أساسين: أحدهما إيجابي، والثاني سلبي. فأما الإيجابي فمفاده أن الهيئة العامة تسير مرفقا

عاما. أما السلبي فمفاده أن الهيئة العامة هي شخص معنوي غير إقليمي. إلا أن التطور الذي

أشرنا إليه آنفا، أدى إلى المساس بهذين العنصرين، وذلك على النحو التالي:

أ-الهيئة العامة والمرفق العام: حتى في الفترة التقليدية، فإن العلاقة بين هاتين

الفكرتين لم تكن دائمة، ذلك أن صفة الهيئة العامة أعطيت للجمعيات النقابية للملاك

(syndicales de propriétaires associations) التي تعتبر تجمعات أنشأها الخواص من أجل

القيام بأشغال ذات نفع عام على ملكياتهم وعلى حسابهم. وهذه الجمعيات لا يمكن اعتبارها

بأي حال من الأحوال مرفقا عاما.

إلا أن هذا الوضع، أي عدم وجود علاقة بين الهيئة العامة والمرفق العام، قد اعتبر لمدة

طويلة بأنه استثناء وارد على القاعدة العامة. ومع ذلك يمكن القول بأن ما اعتبر استثناء تم

التوسع فيه بشكل كبير، بحيث توجد حاليا هيئات عامة لا تدير مرافق عامة.

وعلى خلاف ذلك، فإن القضاء الفرنسي يرفض منح وصف الهيئة العامة لبعض الأشخاص

المعنوية التي تدير مرفقا عاما، خاضعا بدرجة قليلة لرقابة الإدارة، بالرغم من أن نظام تلك

الأشخاص يسمح لها باستعمال امتيازات السلطة العامة (T.C., 20/11/1961, Bourget).

ومن هنا يمكن القول بأن الهيئة العامة والمرفق العام هما فكرتان منفصلتان عن بعضهما البعض.

ب- ظهور أنواع جديدة من الأشخاص العامة: لقد امتنع المشرع الفرنسي لأسباب مختلفة عن إعطاء وصف الهيئة العامة لأشخاص أنشأها هو من أجل القيام بنشاط ذي نفع عام. ولقد تعلق الأمر في بداية الأمر بلجان التنظيم (Les comités d'organisation)، والتنظيمات المهنية (Les ordres professionnelles). فلقد أعطتها النصوص الشخصية المعنوية دون أن تفصل في طبيعتها القانونية. ولقد تدخل مجلس الدولة الفرنسي وأكد على طابع المرفق العام للنشاط الذي تمارسه تلك التنظيمات، ولكن دون أن يعتبرها هيئات عامة. ن' موقف مجلس الدولة الفرنسي هذا تعرض بعد ذلك لتفسيرين، وذلك على الشكل التالي:

- فلقد فسر البعض موقف مجلس الدولة على أن الأشخاص العامة تتمثل فقط في الجماعات الإقليمية، والهيئات العامة، وبالتالي ما دام أن التنظيمات المهنية لا تدخل ضمن هذين الصنفين، فلا يمكن إلا اعتبارها شخصا خاصا.

- إلا أن التفسير المقبول حاليا هو أن التنظيمات المهنية هي أشخاص عامة جديدة. إن هذا التفسير تم التأكيد عليه في حالات أخرى أين رفض المشرع الفرنسي إعطاء وصف الهيئة العامة لمؤسسات أنشأها هو، والتي لا يمكن اعتبارها من أشخاص القانون الخاص، من ذلك:

(l'agence la régie Renault, France presse)

المطلب الثالث: النتائج المترتبة على التطور:

لقد ترتب على التطور في الأفكار السابقة ما يلي:

أولاً: إن وصف الهيئة العامة قد فقد تقريباً كل قيمته القانونية. فالهيئة العامة أصبحت لا تعني بالضرورة نشاط المرفق العام، كما أنها لم تعد فكرة أساسية لتمييزها عن الأشخاص الإقليمية. فالهيئة العامة أصبحت لا تقدم سوى معلومات فيما يتعلق بالنظام القانوني للتنظيم الذي نكون بصددده. وكل ما يمكن استخلاصه في هذا الصدد هو طابع الشخص العام للتنظيم الذي نكون بصددده، والذي يترتب عليه خضوعه لرقابة تمارسها عليه جهة الرقابة التابع لها، وخضوعه كذلك لبعض قواعد القانون العام. إلا أن درجة الخضوع هذه تختلف باختلاف الهيئات، فهي تكون كلية بالنسبة للهيئات التقليدية، وتكون أقل من ذلك بالنسبة للهيئات التجارية.

ثانياً: إن القواعد التي تشترك فيها كل الهيئات العامة تتمثل في كيفية إنشائها وخضوعها لمبدأ التخصص. ففيما يتعلق بإنشاء الهيئات العامة، نقول بصفة عامة أنها من اختصاص السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية بالنسبة للهيئات الوطنية، والوالي، أو رئيس المجلس الشعبي البلدي بالنسبة للهيئات المحلية). أمات فيما يتعلق بمبدأ التخصص، فإن نشاط الهيئة العامة محدد بالهدف الذي أنشئت من أجله.

ثالثاً: إن نسبية مفهوم الهيئة العامة أدى ببعض الكتاب إلى التمييز داخل الهيئة العامة بين الهيئة العامة التي تشبه التجمع البشري، كغرف التجارة والصناعة، وبين الهيئة التي

يكون الغرض من إنشائها فقط هو منح الشخصية المعنوية للمرفق. إلا أن هذا التصنيف يعد بعيدا في الحقيقة عن القانون الوضعي.

إن القانون الوضعي يعرف حاليا التمييز التقليدي بين مختلف الهيئات العامة من جهة: الإدارية، ومن جهة أخرى ذات الطابع الصناعي والتجاري. فالهيئات الأولى تتعلق بمرافق عامة، أو بمرافق طابعها الإقتصادي لم يظهر بصفة واضحة. وهذه هي وحدها التي تخضع للقواعد المشتركة لكل الهيئات العامة. ومع ذلك، تجدر الإشارة إلى أن هناك هيئات عامة على الرغم من أنها إدارية، إلا أنها تمارس بعض النشاطات الصناعية والتجارية في إطار القانون الخاص. ولكن على الرغم من الطابع الصناعي والتجاري الذي تمارسه فإنها تعتبر هيئات عامة إدارية.

أما الهيئات العامة الصناعية والتجارية التي تخضع بدرجة كبيرة لقواعد القانون الخاص، فإنها تدخل في فئة جديدة هي المؤسسات العامة (Les entreprises publiques)، والتي تضم الهيئات الإقتصادية التي رفض إعطاؤها وصف الهيئة العامة، وشركات الدولة. وعلى الرغم من اختلاف النظم القانونية (les statuts) لهذه المؤسسات، فإنها تشترك كلها في بعض الخصائص فيما يتعلق بنظامها القانوني.

المطلب الأول: الهيئات العامة (التقليدية) ذات الطابع الإداري (L'établissement public):

أولا: خصائص الهيئة العامة:

يمكن استخلاص خصائص الهيئة العامة من خلال التعريف السابق والذي جاء فيه أن "الهيئة العامة هي عبارة عن مرفق عام يدار عن طريق منظمة عامة، ويتمتع بالشخصية المعنوية". من خلال هذا التعريف يمكن القول بأن خصائص الهيئة العامة تتمثل فيما يلي:

1- الهيئة العامة هي شخص معنوي عام: أي أنها أهل للتمتع بالحقوق وتحمل

الإلتزامات، فلها ذمة مالي مستقلة عن مالية الدولة، بحيث تستقل بإيراداتها ونفقاتها، فيكون لها الفائض وعليها الديون، كما يكون لها كذلك الحق في قبول الهبات والوصايا التي لا تتعارض مع أغراضها، كما ترفع عليها الدعاوى، ويكون لها حق التقاضي والتعاقد، كما تتحمل وحدها المسؤولية عن أفعالها الضارة. كما أنها تتمتع بنوع من الإستقلالية في مباشرة أعمالها، إلا أن هذه الإستقلالية ليست مطلقة، بل تخضع لقواعد الرقابة الإدارية.

2- الهيئة العامة هي شخص من أشخاص القانون العام: إن هذه الخاصية فرضت

وجودها تدريجيا. ففي النصف الأول من القرن التاسع عشر (19)، كانت صفة الهيئة العامة تعطى بدون تمييز، حتى بالنسبة للأشخاص المعنوية الخاصة ذات النفع العام (L'établissement d'utilité publique). ولكن بمرور الوقت فإن وصف الهيئة العامة أصبح لا يطلق إلا على الأشخاص العامة ذات النفع العام فقط.

والفرق بين الهيئة العامة، والهيئة الخاصة واضح، ذلك أنه إذا كنا بصدد هيئة عامة، فمعنى ذلك أنها شخص من أشخاص القانون العام، وبالتالي يجب أن تخضع مبدئيا إلى قواعد القانون العام، وبالتالي اختصاص القاضي الإداري. فالهيئة العامة تتمتع بامتيازات السلطة العامة، كما أن قراراتها هي قرارات تنفيذية، وعقودها هي عقود إدارية، ومستخدميها هم موظفون عموميون، وأعمالها هي أشغال عامة، ومسؤوليتها تتقرر بناء على قواعد القانون الإداري. أما إذا كنا أمام هيئة خاصة، فمعنى ذلك أنها شخص من أشخاص القانون الخاص،

بالرغم من الإعراف لها بصفة النفع العام، وبالتالي يجب أن تخضع لقواعد القانون الخاص، وبالتالي اختصاص القاضي العادي.

إن مشكل التمييز بين هذين النوعين من الهيئات هو مشكل قديم. وهذا المشكل لا يثور إذا كانت نية المشرع واضحة في إضفاء صفة الشخص العام أو الخاص على الهيئة المعنية. أما إذا لم تكن نية المشرع واضحة في تكييف الهيئة، فإن القاضي هو الذي يقوم بذلك عن طريق تفسير إرادة المشرع مع الإستعانة بالمعايير التي فيلت بشأن التمييز بين أشخاص القانون العام وأشخاص القانون الخاص، والتي سبق أن تعرضنا لها عند دراسة فكرة الشخصية المعنوية.

3- الهيئة العامة هي شخص معنوي عام يقوم بإدارة مرفق عام: إن هذه الخاصية

هي التي تميز الهيئة العامة عن غيرها من الأشخاص العامة المحلية، التي يمتد نشاطها ليشمل كل الشؤون المحلية. وعلى خلاف ذلك، فإن الهيئة العامة هي شخص متخصص، ذلك أن اختصاصها محدد بالغرض الذي أنشئت من أجله، وهذا ما يعرف بقيد التخصص. ومن ناحية أخرى، فإن هذه الخاصية هي التي تعطي للهيئة العامة مدلولها الحقيقي. فالهيئة العامة هي طريقة من طرق إدارة المرافق العامة، أو هي إجراء لتنظيم المرافق العامة، وذلك باعتبارها نوعا من أنواع اللامركزية الإقليمية، نظرا لأن إنشاءها كان من أجل أغراض فنية، وهذا هو السبب الذي يجعل الهيئة العامة لا تأخذ في الغالب الأعم بفكرة الإنتخاب على خلاف الجماعات المحلية.

ومع ذلك تجدر الإشارة إلى أنه حتى بالنسبة للهيئات العامة التقليدية، فإن هذه الخاصية -الربط بين الهيئة العامة والمرفق العام- يرد عليها بعض الإستثناءات، ذلك أن

هناك هيئات عامة لا توجد بينها وبين المرفق العام أية علاقة، وإنما هي في الحقيقة نشاطات خاصة ذات نفع عام، من ذلك الجمعيات النقابية للملاك التي اعتبرها مجلس الدولة الفرنسي هيئة عامة، أو هي مصالح جماعية خاصة من ذلك مثلا غرف التجارة والفلاحة والحرفيين. ومع ذلك فإن هذه الهيئات تخضع لمعظم القواعد التي تخضع لها الهيئات العامة.

ثانيا: النظام القانوني للهيئة العامة:

يمكن حصر النظام القانوني للهيئة العامة فيما يلي:

1- الخصائص العامة: ويمكن حصرها فيما يلي:

أ- إن لكل هيئة -سواء كانت من نوع واحد أو من أصناف مختلفة- نص خاص يحدد نظامها. ولكن على الرغم من تعدد هذه النظم، فإنه يمكن استخراج مجموعة من القواعد المشتركة التي تخضع لها كل الهيئات العامة.

ب- تخضع الهيئة العامة التقليدية للقانون الإداري، واختصاص القاضي الإداري، ولا

يوجد أي استثناء في هذه النقطة، إلا إذا تعلق الأمر بالهيئات الصناعية والتجارية.

ت- ومبدئيا فإن كل الهيئات العامة ترتبط بشخص إقليمي، إما الدولة، إذا كان

نشاط الهيئة يمتد ليشمل كل إقليم الدولة أو معظمه، وإما الولاية أو البلدية إذا كان

نشاطها محليا. إن هذا الإرتباط هو الذي يحدد جانبا من الرقابة التي تمارس على الهيئة

العامة.

2- النظام الإداري: ويمكن حصره فيما يلي:

أ- الإنشاء: إن الجهة المختصة بإنشاء الهيئة العامة الوطنية هي رئيس الجمهورية، أما الهيئات العامة المحلية، فتختص بإنشائها المجالس الشعبية المحلية.

ب- التنظيم: تتمتع الهيئة العامة بنوع من الإستقلالية، لذلك فإنها لا تخضع مبدئياً للرقابة الرئاسية. فطالما أنها تتمتع بأجهزة خاصة بها وإدارة خاصة بها ، بإمكانها اتخاذ القرارات تحت رقابة الجهة التي تتبع لها. وفي الغالب الأعم تتمثل هذه الأجهزة في مجلس للمداولة (مجلس إدارة)، وهيئة تنفيذية (المدير).

ت- التسيير: تخضع الهيئة العامة للقانون الإداري. فالقاعدة العامة أن الهيئتي العامة تتمتع بامتيازات السلطة العامة، كما أن قراراتها تعتبر قرارات تنفيذية، وعقودها عقود إدارية-إلا إذا لجأت إلى وسائل القانون الخاص-، ومستخدميها هم موظفون عموميون، وأشغالها أشغالا عامة، أما منازعاتها فيختص بالفصل فيها القاضي الإداري.

3- النظام المالي: تتمتع الهيئة العامة بذمة مالية مستقلة خاصة بها. وهذا هو الشيء

الذي يسمح لها بقبول الهبات والوصايا من الخواص، في حدود الغرض الذي أنشئت من أجله. كما أن إيراداتها تدخل في ميزانيتها، ولا تندرج مع إيرادات الجهة التي تتبع لها. ومع ذلك فإنها قد تستفيد من دعم من طرف الدولة.

ويقوم جهاز مداولة الهيئة العامة بالمصادقة سنويا على ميزانيتها. ولكن من الناحية العملية، فإن درجة استقلالية الهيئة تختلف باختلاف حصيلة إيراداتها، فإذا كانت تعتمد بصفة أساسية على دعم الدولة، فإن استقلالها المالي ليس له إلا مظهرا شكليا.

المطلب الثاني: المؤسسة العامة الاقتصادية: (L'entreprise publique):

على الرغم من أن المؤسسة العامة –أو العمومية- لم تعرف لحد الآن بصفة دقيقة، إلا أنها تحتوي على مجموعة من العناصر التي تمكننا من التعرف عليها، والتي تؤدي بنا إلى إعطاء التعريف التقريبي التالي لها: "إن المؤسسة العامة هي مؤسسة صناعية وتجارية لا تعتمد على الرأس المال الخاص، بل تعود غي نهاية المطاف للسلطة العامة".

«Par entreprise publique, on entend des entreprises industrielles et commerciales qui échappent à l'appropriation par le capital privé et relèvent en dernière analyse de l'autorité de l'Etat».

فهناك مجموعة من القواعد العامة التي يمكن الاعتماد عليها لإعطاء فكرة صحيحة على المؤسسة العامة. إن هذه القواعد تتمثل فيما يلي:

أولاً: الخضوع مبدئياً للقانون الخاص:

إن الصفة الأساسية التي تميز كل المؤسسات العامة هو خضوعها –مبدئياً- للقانون الخاص بصفة عامة، والقانون التجاري بصفة خاصة. إن هذه القاعدة تنطبق على كل أنواع أنشطة المؤسسة العامة:

- فمستخدمي المؤسسة العامة هم عبارة عن عمال يخضعون لقانون العمل، كما أن المنازعات التي تنشأ بين المؤسسة ومستخدميها يختص بالفصل فيها القاضي العادي.
- كما أن نشاط المؤسسة العامة (علاقتها بالممولين والزبائن والغير) يمارس في إطار القانون التجاري والقانون المدني.

- أما فيما يتعلق بالنظام المالي، فإنه لا يخضع كلية لقواعد المحاسبة العامة، ذلك أن المؤسسة تخضع في هذا الصدد بقدر المستطاع للطرق المتبعة في المشروعات الخاصة - كقاعدة- مع وجود بعض التحفظات التي ترجع إلى الطبيعة العامة للمؤسسة.

وإذا كان تحقيق الربح ليس هو الهدف الأساسي للمؤسسة العامة -على خلاف المؤسسة الخاصة- فإنه يتعين على المؤسسة العامة أن تعمل على تحقيق الربح من أجل تطوير نشاطها، وحتى تتمكن من تغطية نفقاتها. على أن بعض أجزاء الربح تعود -حسب النصوص- إما للدولة، وإما للمستخدمين.

ثانياً: الطابع الإداري للمؤسسة العامة:

إذا كانت المؤسسة العامة تخضع كقاعدة للقانون الخاص، إلا أن هناك بعض الاستثناءات التي ترد على هذه القاعدة والمتمثلة فيما يلي:

1- إن بعض مسيري المؤسسة العامة يعينون ويفصلون بقرارات إدارية.

2- كما يمكن للمؤسسة العامة أن تستفيد من امتيازات السلطة العامة كنزع الملكية من أجل المصلحة العامة.

3- تخضع المؤسسة العامة لمجموعة من القواعد التي تحد من حرية نشاطها (توجيه النشاط).

4- وإذا كانت ملكية الأموال الخاصة للمؤسسة العامة لا تثير أي إشكال، فإن مسألة ملكية أموالها العامة تثير بعض المشاكل هنا فباستثناء بعض أموال المؤسسة العامة التي تعتبر أموالاً عامة -كالأصول التي هي جزء من رأس المال- يثور التساؤل حول الأموال التي تستخدمها

المؤسسة في نشاطها- كالأسمال التأسيسي- هل تدخل في ملكية المؤسسة أم في ملكية الدولة؟ الحقيقة أن للمؤسسة العامة كل الحقوق على تلك الأموال، وهي نفس الحقوق التي تتمتع بها المؤسسة الخاصة. فبإمكانها بيعها، أو استبدالها، مع احترام الشرط الذي يضعه المشرع، والمتمثل في عدم تخفيض قيمتها الأساسية إلى ما يقل عن الرأسمال التأسيسي.

5- وأخيرا تخضع المؤسسة العامة للرقابة الإدارية. إن هذه الرقابة متنوعة. فقد تمارس أثناء العمل بواسطة الوزراء المختصين أو ممثليهم، وقد تماري بعد القيام بالعمل.

ثالثا: المؤسسة العامة وصفة التاجر:

إذا كانت هذه المؤسسات تقوم بالصناعة والتجارة فهل يمكن القول بأنها تعتبر تاجرا بمفهوم القانون التجاري؟

إن الإجابة على هذا السؤال بالإيجاب بالنسبة لبعض المؤسسات ناتج إما عن شكلها القانوني- شركة مساهمة أو شركة ذات المسؤولية المحدودة- وإما نتيجة وجود نص قانوني صريح اعترف لها بصفة التاجر.

أما في حالة سكوت النص، فإن الجدل يبقى قائما. وعلى كل يظهر بأنه من الصعب استبعاد صفة التاجر بالنسبة للمؤسسات العامة، لأن الغرض من وجودها هو ممارسة أنشطة تجارية.

هذا وتجدر الإشارة إلى أن بعض الفقه الفرنسي (VEDEL) من اقترح إنشاء نوع جديد من التجار هم التجار العموميون، بالإضافة إلى التجار الخواص، حيث اعتبر بأن هذا الحل هو حل

منطقي، وذلك من أجل إضفاء صفة التاجر على المؤسسة العامة، وخضوعها في نفس الوقت لقيود القانون العام.

المبحث السادس: التنظيمات المهنية: (Les ordres professionnelles)

لقد ظهر هذا النوع من التنظيمات، وانتشر عقب الحرب العالمية الثانية. إن هذه التنظيمات ترمي إلى تنظيم المهن الرئيسية في الدولة عن طريق أبناء المهنة أنفسهم. وعلى العموم يمكن التمييز بين نوعين رئيسيين من هذه التنظيمات، وذلك على الشكل التالي:

المطلب الأول: التنظيمات المهنية التي نتجت عن سياسة الإقتصاد الموجه:

لما استحكمت الأزمة الإقتصادية العالمية في فرنسا، عقب اندلاع الحرب العالمية الثانية، قامت حكومة فيشي بإنشاء نظام اقتصادي موجه بقصد التغلب على تلك الأزمة، وذلك بتنظيم الإنتاج وتوجيه المواد الأولية والتمويل في المجالين الصناعي والتجاري، عن طريق إنشاء منظمات من بين أبناء المهنة للإشراف على تلك السياسة. ولقد اتخذت تلك التنظيمات صورا أو تسميات مختلفة، كان أشهرها لجان التنظيم (Les comités d'organisations). وقد ألغيت هذه الهيئات، واستعيض عنها بمنظمات أخرى أطلق عليها اصطلاحا المكاتب المهنية (professionnels Les offices). وفي سنة 1946، زال كل أثر لها، على أن القضاء الذي أوجدته هذه التنظيمات ما زالت له قيمته.

المطلب الثاني: التنظيمات المهنية: (Les ordres professionnel):

وهذه هي التي نقصدها في دراستنا، ومن هذه التنظيمات: منظمة المحامين، ومنظمة المهندسين. وسوف ندرس هنا خصائص هذه التنظيمات، ثم اختصاصاتها، وأخيرا طبيعتها القانونية، وذلك من خلال ما يلي:

الفرع الأول: خصائص التنظيمات المهنية:

تقوم التنظيمات المهنية بصفة عامة على الأسس التالية:

- أ- يتكون التنظيم المهني من كل أعضاء المهنة، ويشرف عليه مجلس منتخب من أبناء المهنة. على أن التنظيمات المهنية تجمع كل أعضاء المهنة على المستوى الوطني، وأعضاء المهنة على المستوى المحلي. (الإتحاد الوطني للمحامين، والمنظمة الجهوية للمحامين تلمسان مثلا).
- ب- إن الإنضمام إلى التنظيم المهني يكون إجباريا، وليس اختياريا. فلا يجوز مثلا لأي محام أن يمارس مهنة المحاماة دون أن يكون مقيدا في جدول مهنة المحاماة. إن هذه الخاصية هي التي تميز التنظيمات المهنية عن النقابات العمالية التي يكون الإنضمام إليها اختياريا.
- ت- يتمتع التنظيم المهني بالشخصية المعنوية، إلا أن ذلك لا يمنع من خضوعه لرقابة الدولة.

الفرع الثاني: اختصاصات التنظيم المهني:

يقوم التنظيم المهني بدورين مزدوجين، فهو يمثل المهنة لدى الدولة وغيرها من الأشخاص العامة التي يمكن أن تستشيريه حول مشاكل المهنة، هذا من ناحية. ومن ناحية أخرى، يناط بالتنظيم المهني الإشراف على النظام الداخلي للمهنة، وتأمين الإنضباط. ولكي

يمكن التنظيم من أداء هذا الواجب، يخوله القانون حق إصدار أوامر ملزمة لجميع المنتميين للمهنة. وهذه الأوامر تكون تنظيمية، يلتزم الأعضاء بمراعاتها في تصرفاتهم. وقد تكون هذه الأوامر فردية خاصة بعضو أو أعضاء معينين. وعلى العموم يمكن إجمال اختصاصات التنظيم فيما يلي:

أ- حق التنظيم في وضع القواعد المنظمة لممارسة المهنة: (قانون أخلاقيات المهنة): أي وضع مجموعة القواعد التي تبين الكيفية الصحيحة لممارسة المهنة، كعلاقة أعضاء المهنة ببعضهم البعض، أو علاقتهم بزبائنهم. وهذا الحق ثابت للتنظيم بمقتضى قوانين إنشائه. على أن مل عضو يخالف هذه القواعد يتعرض للعقوبات التأديبية. وحين يصدر التنظيم مثل هذه القواعد، فإنه يكون بصدد ممارسة سلطة تنظيمية (لائحية)، ويخضع تبعا لذلك للرقابة الإدارية التي تمارسها السلطة التنفيذية.

ب- حق التنظيم المهني في مراقبة القيد في الجدول: إن التنظيم هو الذي يعلن عن إدراج أعضاء جدد في جدول التنظيم. وهو يتمتع في هذا الصدد بنوع من السلطة التقديرية، لا سيما وأن للتنظيم غالبا الحق في أن يتحقق من أن طالب الإنضمام قد استوفى الشروط المنصوص عليها صراحة أم لا. وله بالإضافة إلى ذلك أن يتأكد من صلاحية العضو الخلقية. ولكن على الرغم من ذلك، تجدر الإشارة إلى أن القضاء الإداري (مجلس الدولة الفرنسي على الخصوص في البداية) يرى أنه مهما كانت سلطة التنظيم المهني في هذا الصدد، فليس له أن يستحدث شرطا غير منصوص عليه قانونا. كما أن القرار الصادر في خصوص طلب الإنضمام هو قرار إداري، كما أن المسؤولية عنه تكون أمام القضاء الإداري.

ت- حق التنظيم المهني في إصدار القرارات التأديبية: وذلك ضد الأعضاء الذين

يرتكبون أخطاء تتنافى مع قواعد أخلاقيات المهنة. وإذا كانت هذه العقوبات في فرنسا تصدر في شكل أحكام قضائية، ما دام أن الطعن ضدها يكون بالنقض أمام مجلس الدولة، وهذا خلافا لما هو متعارف عليه في مجال العقوبات التأديبية في الوظيفة العامة، فإن هذه العقوبات في الجزائر تصدر في شكل قرارات إدارية، ما دام أن الطعن ضدها يكون أمام لجنة الطعن الوطنية.

الفرع الثالث: الطبيعة القانونية للتنظيمات المهنية:

إذا كان المشرع لم يفصل في الطبيعة القانونية للتنظيمات المهنية، فإن مجلس الدولة الفرنسي قد فصل في ذلك في قضية Bouguen بتاريخ 2 أبريل 1991، وذلك على النحو التالي:

أ- إن مهام التنظيمات المهنية تعتبر ممارسة لاختصاصات المرفق العام. ويترتب على ذلك أن القرارات التنظيمية (قانون أخلاقيات المهنة)، أو القرارات الفردية (قرارات القيد في الجدول أو القرارات التأديبية) التي يتخذها مجلس التنظيم تعد أعمالا إدارية انفرادية، أي قرارات إدارية تنفيذية، يتعين عليها أن تحترم مبدأ المشروعية، وإلا جاز الطعن ضدها بدعوى تجاوز السلطة، أو بدعوى المسؤولية المدنية طبقا لقواعد القانون الإداري.

ب- لا تعتبر التنظيمات المهنية هيئات عامة- على الرغم من أنها تتمتع بالشخصية المعنوية-. وهذا الحل الذي توصل إليه مجلس الدولة الفرنسي أثار تفسيرين: فإما أن التنظيمات المهنية تعتبر أشخاصا خاصة مكلفة بتسيير مرفق عام، وإما أنها تعتبر أشخاصا عامة جديدة.

وعلى كل أيا كان الحل الذي يرجح في هذا الصدد، فإن النظام الداخلي للتنظيم المهني لا يخضع لقواعد القانون الإداري، بل يخضع لقواعد القانون الخاص، لذلك فإن من يعمل في هذه التنظيمات يعد عاملا خاضعا للقانون الخاص، كما أن أموال التنظيم تعد أموالا خاصة، كما أن نظامه المالي لا يخضع لنظام المحاسبة العامة.

ت- إن مجال تطبيق القانون الخاص بالنسبة للمرافق الصناعية والتجارية أوسع منه بالنسبة للتنظيمات المهنية.

ث- إن دور كل من القانون العام والقانون الخاص مختلف. فبالنسبة للمرافق الصناعية والتجارية، فإن القانون العام يحكم تنظيمها، أما نشاطها فإنه يخضع للقانون الخاص، وهذا على خلاف التنظيمات المهنية التي يخضع تكوينها للقانون الخاص، أما نشاطها فإنه يخضع -بصفة عامة- للقانون العام.

الباب الثاني: البوليس الإداري (La police administrative) :

إن النشاط الخاص للأفراد في دولة منظمة يحتاج دائما إلى تنظيم من طرف السلطات العامة، ذلك أن منح الحقوق والحريات العامة للأفراد بصفة مطلقة دون تقييد، قد يؤدي إلى تهديد النظام العام. فلو تركنا المبادرة الفردية أو النشاط الفردي دون تقييد، فإن ذلك قد يترتب عليه أن تعم الفوضى، لذلك لابد من تنظيم هذا النشاط الفردي. على أن الذي يقوم بهذا التنظيم هو السلطة التنفيذية، وهذا ما يعرف بالبوليس أو الضبط الإداري.

فما هو مفهوم البوليس الإداري؟ وما هي الهيئات المكلفة بممارسته؟ وما هي القواعد التي تحكم هذه الممارسة؟ هذه مجموعة من التساؤلات التي سوف نحاول الإجابة عليها في الفصول التالية.

الفصل الأول: مفهوم البوليس الإداري:

يمكن تعريف البوليس الإداري بأنه "نشاط إداري يتمثل في فرض قيود على تصرفات الأفراد من أجل حماية، أو المحافظة على النظام العام"

"La police administrative est une activité administrative consistant à imposer aux particuliers des limitations en vue d'assurer l'ordre public"

من خلال هذا التعريف، سنحاول تحليل العناصر المكونة للبوليس الإداري، ثم سنحاول أن نبين أنواع البوليس الإداري، والفرق بينه وبين البوليس القضائي، وذلك من خلال المباحث التالية:

المبحث الأول: البوليس الإداري هو نشاط إداري:

يقترّب مفهوم البوليس الإداري من مفهوم المرفق العام، ذلك أن كلا منهما عبارة عن نشاط إداري يؤدي خدمات عامة للأفراد، من ذلك مثلاً القيام بالإغاثة أثناء الكوارث، والتي يقوم بها البوليس الإداري. وبالإضافة إلى ذلك، فإن مهمة الحفاظ على النظام العام يمكن اعتبارها داخلة في التعريف الواسع للمرفق العام.

ولكن على الرغم من هذا التقارب بين مفهوم البوليس الإداري ومفهوم المرفق العام باعتبارهما نشاط إداري، إلا أن طرق عملهما تبقى مختلفة. فبينما تقوم المرافق العامة بتقديم

خدمات عامة للجمهور قصد تحقيق المصلحة العامة، فإن البوليس الإداري بتقييده حريات الأفراد، فإنه يهدف من وراء ذلك إلى المحافظة على النظام العام.

وإذا كان البوليس الإداري لا يمكن أن تمارسه سوى الإدارة (المطلب الثاني)، فإن له مع ذلك عدة معان، فقد يقصد به التنظيم، وقد يقصد به النشاط (المطلب الأول).

المطلب الأول: المفهوم العضوي والمفهوم المادي أو الموضوعي للبوليس الإداري :

يقصد بالبوليس الإداري من الناحية المادية نشاط السلطات الإدارية التي تهدف إلى المحافظة على النظام العام. هذا لمفهوم هو المقصود دائماً. وهذا المعنى هو الأهم في القانون الإداري، وهو المعنى الحقيقي للبوليس الإداري، لأنه يمثل إحدى الأنشطة الرئيسة للسلطة التنفيذية. فالمفهوم المادي يقصد به إذن مجموعة التدخلات الإدارية التي تتمثل في وضع حدود للحريات الفردية من أجل المحافظة على النظام العام، لذلك لو استعملت عبارة البوليس الإداري لوحدها، فإن المقصود بذلك هو المعنى المادي.

أما من الناحية العضوية، فيقصد بالبوليس الإداري مجموعة الأشخاص المكلفين بذلك النشاط، أي الذين يقومون بتنفيذ الإجراءات المتعلقة بالنظام العام. إن المظهر التنظيمي هو الذي يظهر هنا، فيجري الحديث عندئذ عن قوات الأمن أو أجهزة الشرطة.

وباستعمال المفهوم العضوي، قد يقع خلط بين المرفق العام وبين البوليس الإداري، ذلك أن البوليس الإداري من الناحية العضوية هو عبارة عن مرفق عام "للبوليس".

هذا وتجدر الإشارة هنا إلى أنه ليس كل أجهزة البوليس الإداري بالمفهوم العضوي لها الحق في ممارسة اختصاصات البوليس الإداري بالمفهوم المادي. فمحافظ الشرطة مثلاً

باعتباره من أجهزة البوليس الإداري بالمفهوم العضوي، ليس بإمكانه إصدار قرار بغلق مقهى أو محلا سينمائيا، وإنما الذي يملك ذلك هو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتبارهما يمارسان اختصاصات البوليس الإداري بالمفهوم المادي. فمحافظة الشرطة لا يملك سوى التنفيذ المادي لقرار الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي.

المطلب الثاني: البوليس الإداري يعتبر احتكارا مطلقا للإدارة:

إن الاختصاص المتمثل في وضع قيود على تصرفات الأفراد، لا تتمتع به سوى السلطة التنفيذية ممثلة في أجهزتها، وذلك مع مراعاة أحكام القانون. لذلك فلا يجوز للخوادم ممارسة نشاط البوليس الإداري، كما أنه لا يجوز للدولة أن تتنازل عنه - كما هو الشأن بالنسبة لإدارة المرافق العامة-.

المبحث الثاني: البوليس الإداري يضمن تقييد تصرفات (حريات) الأفراد:

إذا كان البوليس الإداري يجب أن يستند إلى نصوص قانونية عند قيامه بتقييد حريات الأفراد، فإن هذا شيء منطقي مادام أن تلك الحريات قد منحها المشرع للأفراد. أما السلطة التنفيذية فإن دورها يتمثل في توضيح وتحديد ما جاء في القانون، وذلك عن طريق سلطات البوليس الإداري.

على أن سلطات البوليس الإداري قد تتسع أو تضيق، وذلك باختلاف نوع وأهمية الحريات. فمثلا تضيق هذه السلطات إذا ما تم ممارستها على الملكية الخاصة في دولة رأسمالية. هذا من جهة، ومن جهة أخرى يجب ألا تؤدي إجراءات البوليس الإداري إلى منع ممارسة حريات الأشخاص بصفة كلية، أو بصفة كاملة.

على أن تقييد البوليس الإداري لتصرفات الأفراد يتم بعدة وسائل. فقد تلجأ الإدارة إلى التنظيمات، أو القرارات الفردية، وقد تجد نفسها مضطرة إلى استعمال وسائل الضغط، وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول: القرارات التنظيمية (Les règlements de police) :

من أبرز الوسائل التي تمكن البوليس الإداري من تقييد تصرفات الأفراد القرارات الإدارية التنظيمية (اللوائح)، التي تقوم من خلالها هيئات البوليس الإداري بوضع قواعد عامة ومجردة، لا تطبق على أشخاص معينين بذواتهم، وإنما تنطبق على كل الأفراد. على أن مخالفة هذه التنظيمات هو عمل معاقب عليه جزائيا (المادة 453 من قانون العقوبات).

المطلب الثاني: القرارات الفردية (Les actes individuels) :

وهي القرارات الإدارية التي تلزم أفرادا معينين بذواتهم، على خلاف اللائحة أو القرار التنظيمي الذي يخص مجموعة غير محددة من الأفراد. والأصل في القرارات الفردية أنها تكون مستندة على قاعدة عامة، وسواء كانت هذه القاعدة نصا تشريعيًا أو كانت نصا تنظيميًا.

هذا وتجدر الإشارة إلى أن القرارات الإدارية تأخذ الأشكال التالية :

الفرع الأول: الأمر (L'ordre) :

كالأمر الصادر من شرطي إلى سائق السيارة بالتوقف ، أو الأمر الصادر من قوات الأمن إلى المتظاهرين بالتفرق.

الفرع الثاني: الحظر أو المنع (L'interdiction) :

كالأمر الصادر برفض السماح بالقيام بمسيرة أو تجمع أو مظاهرة.

الفرع الثالث: الترخيص أو الإذن: (L'autorisation) :

كالأمر الصادر بالسماح بالقيام بمسيرة أو تجمع أو مظاهرة.

والقاعدة في كل هذه الأوامر أن تكون كتابية، ومع ذلك يجوز أن تكون شفوية، كما يمكن أن تكون بالإشارة كإشارة شرطي المرور بالتوقف أو بالسير أو بالمرور. وقد تكون بواسطة الإشارات الضوئية مثل الضوء الملون النظم لحركة المرور.

المطلب الثالث: وسائل الضغط: (La coercition) :

يجوز لهيئات البوليس الإداري أن تستعمل وسائل الضغط من أجل الحفاظ على النظام العام ، سواء من أجل وضع حد لمخلفة معينة، من ذلك التنفيذ المباشر (L'action d'office) والتنفيذ الجبري (L'exécution forcée)، أو من أجل الوقاية من الاضطرابات التي قد تصيب النظام العام.

على أن هناك وسائل أكثر خطورة قد تستعملها هيئات البوليس الإداري، من ذلك استعمال الأسلحة، أو مشاركة الجيش في الحفاظ على النظام العام خارج الحالات الاستثنائية، وذلك بطلب من الوزير الأول أصلاً، والوالي استثناءً، إذا تعلق الأمر بحالة طوارئ قصوى. (القانون رقم 91-23 المؤرخ في 6 ديسمبر 1991، الجريدة الرسمية رقم 63 الصادرة في 22 ديسمبر 1991).

ونظراً لخطورة استعمال القوة المادية، ما دام أن الأمر قد يتعلق بالمساس بالحريات العامة للأفراد، فإن هيئة البوليس الإداري لا تلجأ إلى هذه الوسيلة إلا بمراعاة بعض الضوابط.

إن هذه الضوابط وضعتها محكمة التنازع الفرنسية بتاريخ 2 ديسمبر 1902 في قضية

(société immobilière de Saint- Just)

والمتمثلة فيما يلي:

1- يجب أن يجد استعمال القوة المادية سنده في نص قانوني، أي أنه يجب على الإدارة

أن تستند على نص قانوني يسمح لها باستعمال القوة المادية.

2- لا يجوز للإدارة استعمال القوة المادية إلا إذا تعرضت لمقاومة، سواء كانت تلك

المقاومة إيجابية أو كانت سلبية.

3- على أن تلك المقاومة لا يمكن للإدارة التغلب عليها إلا باستعمال القوة، لأن النصوص

القانونية لم تضع أي جزاء في هذا المجال، أو أن الجزاء الذي قرره النصوص غير كاف.

4- وإذا كان يسمح للإدارة باستعمال القوة المادية، فإن استعمالها هذا يجب أن يقتصر

على الهدف المنشود.

ومع ذلك تجدر الإشارة إلى أنه على الرغم من عدم توفر هذه الشروط، فإن الإدارة

بإمكانها في حالة الضرورة أن تتدخل باستعمال القوة المادية.

المبحث الثالث: هدف البوليس الإداري هو الحفاظ على النظام العام:

إذا كان الهدف من نشاط البوليس الإداري هو الحفاظ على النظام العام، فإنه مع ذلك

يجب عدم الخلط بين مفهوم النظام العام المتعارف عليه في القانون المدني – لا يمكن

الإتفاق على مخالفة النصوص التي تمس النظام العام – ومفهوم النظام العام في مجال

البوليس الإداري. فإذا كانت العبارة المستعملة واحدة، فإنه لا توجد أية علاقة بينهما. فالنظام

العام في مجال البوليس الإداري له مدلول معين عند الفقهاء، وإن كان هذا المفهوم قد تعرض لبعض التطورات.

المطلب الأول: المفهوم التقليدي للنظام العام:

يهدف النظام العام بالمفهوم التقليدي إلى تحقيق أغراض ثلاثة هي الأمن العام، والصحة العامة، والسكينة العامة.

1- الأمن العام: (*La sécurité publique*) ويقصد به كل ما يطمئن الإنسان على نفسه وماله. وتحقيقا لهذا الغرض، يقع على الإدارة واجب حفظ النظام في الدولة ككل، من خلال منع الأعمال التي من شأنها المساس بالأمن العام، كأعمال الشغب، أو المظاهرات التي من شأنها إثارة الإضطرابات، أو التجمعات الخطيرة في الأماكن العمومية... كما يقع على الإدارة واجب الحيلولة دون وقوع الكوارث أو الحد من آثارها الخطيرة، سواء كانت تلك الكوارث بفعل الإنسان، أو بفعل الطبيعة كالفيضانات، والحرائق، وانهيار السدود والمباني والجسور...

2- الصحة العامة: (*La tranquillité publique*) ويقصد بها كل ما من شأنه أن يقي صحة الأفراد في المجتمع من أخطار الأمراض، وفي هذا الصدد يقع على عاتق هيئات البوليس الإداري واجب مقاومة أسباب الأمراض، وذلك باتخاذ الإجراءات الوقائية الكفيلة فيما يتعلق بمأكل ومشرب ومسكن الأفراد داخل المجتمع. كما يقع على عاتق الإدارة اتخاذ الإجراءات الوقائية الكفيلة التي من شأنها حماية البيئة والمحيط، من ذلك التدخل لإقامة النظافة في الشوارع والعمارات والساحات والأسواق العمومية، والتدخل كذلك لمكافحة الأمراض المؤذية

والوقاية منها والقضاء على الحيوانات المؤذية والمضرة، والتدخل لإقامة نظافة المواد الاستهلاكية المعروضة للبيع، والتدخل لتأمين نظام الجنائز، وتقديم الإسعاف.

3- السكينة العامة: (La tranquillité publique) ويقصد بها المحافظة على حالة

الهدوء و السكون في الطرقات والأماكن العمومية، حتى لا يتعرض الأفراد لمضايقات الغير، كاستعمال مكبرات الصوت و منبهات السيارات في الأماكن العمومية... فهذه الأعمال، قد تسبب الإزعاج للأفراد في المجتمع، وهذا ما يتطلب تدخل سلطات البوليس الإداري لوضع حد لمثل هذه المضايقات.

ومع ذلك، تجدر الإشارة إلى أنه بالإمكان المساس - جزئيا - بالسكينة العامة في بعض الأوقات، أو في بعض المناسبات، من ذلك السماح باستعمال مكبرات الصوت بالليل في الأفراح، أو القيام بأشغال الحفر والتي من شأنها المساس بالسكينة العامة ...

المطلب الثاني: تطور مفهوم النظام العام:

لقد تعرض مفهوم النظام العام إلى بعض التطورات، وذلك على الشكل التالي:

1- الأخلاق العامة: (La moralité publique)

لقد جرى مجلس الدولة الفرنسي منذ مدة طويلة من الزمن على أن النظام العام الذي يسمح للإدارة باستعمال سلطات البوليس الإداري، هو النظام العام العادي ذو المظهر الخارجي (L'ordre matériel extérieur)، ولا شأن للبوليس الإداري بالمعتقدات والعواطف. إلا أن مجلس الدولة الفرنسي لم يبق متمسكا بهذا الحل، إذ عدل عن هذا التفسير الضيق للنظام العام، وسمح للإدارة بأن تتدخل للمحافظة على النظام العام الأدبي (L'ordre moral)

، فلقد قضى بمشروعية قرار الإدارة الذي منع عرض المطبوعات التي تصف الجرائم والفضائح في الأماكن العمومية، كما اعتبر من ناحية أخرى مشروعاً تدخل رجال البوليس الإداري المحلي أو المركزي قصد حماية الأخلاق العامة عن طريق منع عرض فيلم مخل بالحياة (C.E., 18 décembre 1959, Soc des films Lutetia) ، ومع ذلك يشترط في قرار المنع هذا أن يكون مسبباً.

هذا وتجدر الإشارة إلى أن هذا القضاء لم يعمر طويلاً، وذلك نظراً للتطور الاجتماعي الذي عرفه المجتمع الفرنسي. إلا أن لا يعني بأن الوضع في الجزائر هو نفسه المعروف في فرنسا، وذلك بالنظر إلى طبيعة المجتمع الجزائري المحافظ، وبالنظر كذلك إلى المعتقد الديني الذي يعتنقه أغلبية الجزائريين، لذلك يجوز لهيئات البوليس الإداري في الجزائر أن تتدخل للمحافظة على النظام العام الأخلاقي، من خلال مثلاً مراقبة البرامج السينمائية، ومراقبة بائعي أجهزة الفيديو، والتدخل لمنع الأعمال المخلة بالحياة أو بالأخلاق العامة في الحدائق والأماكن العامة.

2- النظام العام الإقتصادي (L'ordre public économique) : لقد تطور مفهوم

النظام العام بعد ذلك، حيث أصبح يشمل - بالإضافة إلى المواضيع السابقة - النظام العام الإقتصادي. إن هذا التطور كان نتيجة تغير وظيفة الدولة. فبعد الأزمة الاقتصادية العالمية، تزايد تدخل الدولة من أجل القضاء على مخلفات الحرب العالمية الأولى، وترتب على ذلك أن أصبحت القطاعات التي كانت تهيمن عليها المبادرة الفردية، والمنافسة الحرة، خاضعة لأحكام تنظيمية، وذلك من أجل تأمين إدارة الاقتصاد، والتنظيم الاقتصادي للمنافسة... ونتيجة

لهذه الظروف تغيرت وسائل تدخل الإدارة، فبدلاً من استعمال الوسائل التقليدية للمنع، أخذت الإدارة تطبق مجموعة من الأساليب القانونية الجديدة، كالتنظيم والمراقبة وتحديد الحرية التعاقدية.

المبحث الرابع: الأنواع المختلفة للبوليس الإداري والفرق بينه وبين البوليس القضائي:

إن البوليس الإداري كما عرفناه فيما سبق، قد يكون خاصاً أو عاماً. إلا أن البوليس الإداري بنوعيه يختلف عن البوليس القضائي، وهذا ما سنتعرف عليه الآن، إذ سنميز بين كل من البوليس الإداري العام والبوليس الإداري الخاص، ثم نميز بعد ذلك بين البوليس الإداري والبوليس القضائي.

المطلب الأول: البوليس الإداري العام والبوليس الإداري الخاص:

:(Police administrative générale et police administrative spéciale)

يستنتج مما سبق أن البوليس الإداري العام، معناه تمكين بعض الهيئات الإدارية من إقامة النظام العام، عن طريق اتخاذ الإجراءات اللازمة. إلا أن هيئات البوليس الإداري المنوط بها تحقيق هذا الغرض مقيدة - كما سنرى - لأن أغراضها محددة - النظام العام بالمفهوم السابق - ولهذا يحق للمشرع - تحقيقاً للمصلحة العامة - أن ينشئ بجوار هذا النوع من البوليس الإداري - العام - أنواعاً أخرى من البوليس الإداري تدعى البوليس الإداري الخاص، ينيط بها تحقيق أهداف محددة، يمنحها من السلطات ما يساعدها على أداء مهامها، وما يتلاءم مع أغراضها. فإذا كانت الهيئات الإدارية مسؤولة على الحفاظ على النظام العام بصفة

عامة، في إقليم معين - وطني أو محلي - فإنها تتمتع بمجموعة من الاختصاصات ووسائل

التدخل، وفي هذه الحالة نكون بصدد البوليس الإداري العام - الوطني أو المحلي -

إن سلطات البوليس الإداري العام، إذن تكون مسندة للهيئات الإدارية بهدف ممارستها

بصفة عامة تجاه كل نشاط وفي كل ميدان، إذ تستطيع هذه الهيئات أن تتدخل لتنظيم كل

ما يمس الأمن والصحة والسكينة العامة في إقليم معين. ومما تجدر الإشارة إليه في هذا

الصدد أن هذه الهيئات محددة على سبيل الحصر، إذ تتمثل في رئيس الدولة على المستوى

الوطني، والوالي، ورؤساء المجالس الشعبية البلدية على المستوى المحلي.

ومع ذلك قد توجد بعض النصوص التي تنظم الوقاية من الاضطرابات والإخلال

بالنظام العام في مجالات محددة، أو ميادين معينة بالذات، إذ تمنح هيئات إدارية خاصة

وسائل خاصة ذات فعالية تتماشى مع تلك المجالات. وفي هذه الحالة نكون بصدد البوليس

الإداري الخاص.

إن البوليس الإداري الخاص، قد يستهدف نوعا خاصا من الأشخاص، مثل بوليس

الأجانب وبوليس البدو الرحل وبوليس الباعة المتجولين، وقد يستهدف نوعا خاصا من

النشاط ، مثل بوليس الصيد البحري وبوليس العلاقة الجوية وبوليس الحرائق، وقد يستهدف

غاية محددة، مثل بوليس الأخلاق، وبوليس حماية المواقع والنصب التذكارية...

ويجب أن نشير أخيرا إلى أن كل أنواع البوليس الإداري الخاص، يجب أن تكون موضوعا

لنص خاص، ينظمها ويحدد الهيئات المختصة لممارستها والإجراءات التي يمكن أن تملها.

المطلب الثاني: البوليس الإداري والبوليس القضائي

(Police administrative et police judiciaire):

إن التمييز بين البوليس الإداري والبوليس القضائي، له فائدة عملية مهمة. وفي هذا الصدد فقد يستعمل المعيار العضوي (Le critère organique) . وطبقا لهذا المعيار، فإن أحدهما (البوليس الإداري) يعود للسلطة التنفيذية، ومنازعاته تدخل في اختصاص القاضي الإداري. في حين أن الآخر (البوليس القضائي) يعود للسلطة القضائية، ومنازعاته تخرج من اختصاص القاضي الإداري. إلا أن هذا المعيار ناقص، ذلك أنه قد يثير مشكلا بالنسبة للأشخاص الذين يجمعون بين الصفتين، أي صفة البوليس الإداري وصفة البوليس القضائي، من ذلك رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي بالإضافة إلى صفته كبوليس إداري، فإنه يعتبر- طبقا لقانون البلدية- هيئة بوليس قضائي.

وبالإضافة إلى ذلك، فإنه يصعب التمييز من الناحية العملية في بعض الحالات بين البوليس الإداري والبوليس القضائي، ذلك أن الأشخاص المكلفين بممارسة البوليس الإداري، يشاركون في بعض الحالات في ممارسة البوليس القضائي. فمثلا إن شرطي المرور عند قيامه بتنظيم المرور يعد بدون منازع بوليسا إداريا. ولكن إذا ما أوقف سيارة خالفت قانون المرور، من أجل أن يقوم بتحرير محضر بتلك المخالفة، فإنه يتحول من بوليس إداري إلى بوليس قضائي.

إن هذا المشكل هو الذي أدى بالفقهاء إلى الاعتماد على المعيار المادي أو الموضوعي- بدلا من المعيار العضوي- للتمييز بين البوليس الإداري والبوليس القضائي. وطبقا للمعيار المادي أو الموضوعي يمكن القول بأن البوليس الإداري يهدف إلى تجنب حدوث اضطرابات أو انتشار

الفوضى، لذلك فإن هدفه وقائي. أما البوليس القضائي فإنه علاجي أو قمعي، أي أنه لا يتخل إلا بعد ارتكاب الجرائم أو المخالفات، فدوره يتمثل في ملاحظة ومعاينة ما وقع، والتعرف على مرتكبي الجرائم، والبحث عن الأدلة.

على أنه يجب ألا يفهم مما سبق أن البوليس القضائي هو الذي يقوم بالدور القمعي (Répressif) في مجال ارتكاب الجرائم، لأن دوره يقتصر على تهيئة هذه المهمة التي يقوم بها أصلا القاضي الجزائي.

الفصل الثاني: هيئات البوليس الإداري

إن عبارة هيئات البوليس الإداري تثير معنيين مختلفين هما الأشخاص الذين يتولون سلطة التنظيم، أي الأشخاص الذين حددتهم النصوص القانونية والذين يكونون أهلا لممارسة واتخاذ الإجراءات المتعلقة بالبوليس الإداري. وإذا كان هذا هو الذي تثيره عبارة هيئات البوليس الإداري، فإننا لا نقوم هنا بدراسة المعنى الثاني، وإنما سنبيين فقط المعنى الأول. وعليه سنقوم بتحديد الهيئة المخولة قانونا اتخاذ الإجراءات الضرورية للحفاظ على النظام العام. وبالإضافة إلى ذلك، فإننا لن نقوم بدراسة هيئات البوليس الإداري الخاص، لأن هذه الهيئات لا يمكنها أن تمارس اختصاصاتها إلا إذا وجد نص خاص يحددها ويبين اختصاصاتها. على أن هيئات البوليس الإداري المخولة ممارسة اختصاصات البوليس الإداري الضرورية للحفاظ على النظام العام، تمارس اختصاصاتها تلك إما على المستوى الوطني، أو على المستوى المحلي، وذلك على النحو التالي.

المبحث الأول: هيئات البوليس الإداري المحلية

تتمثل هيئات البوليس الإداري العام المحلية المخولة سلطة اتخاذ الإجراءات الضرورية للحفاظ على النظام العام المحلي، في كل من رئيس المجلي الشعبي البلدي - أساسا - على مستوى البلدية، والوالي على مستوى الولاية، وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول: رئيس المجلس الشعبي البلدي:

إن السلطة الرئيسية للبوليس الإداري على مستوى البلدية، تتمثل في رئيس المجلس الشعبي البلدي، الذي يعتبر المسؤول عن المحافظة على النظام العام بمفهومه السابق. ولكن على الرغم من ذلك، وطبقا لما جاء في قانون البلدية، يختص المجلس الشعبي البلدي ببعض الإختصاصات المتعلقة بالنظام العام.

هذا وتجدر الإشارة إلى أن اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي المتعلقة بالنظام العام يمارسها من خلال الاعتماد على هيئة الشرطة البلدية. بل أكثر من ذلك، بإمكان رئيس المجلس الشعبي البلدي أن يطلب عند الحاجة تدخل قوات الشرطة، أو الدرك الوطني المختصة إقليميا.

المطلب الثاني: الوالي:

حتى يتمكن الوالي من تطبيق الإجراءات المتخذة في إطار مهمته والمتعلقة بالحفاظ على النظام العام، فإنه يتصرف بدوائر الشرطة التي تخضع لسلطته المباشرة. أما إذا وجدت ظروف استثنائية، فيمكن له الإستعانة بقوات الدرك الوطني الموجودة ضمن حدود الولاية.

وفي الفترات العادية، يجب على مسؤول الدرك الوطني في الولاية أن يعلم الوالي بكل ما يمكن أن يهيم النظام العام، ويقدم تقريراً دورياً عن الوضع.

وبالإضافة إلى ذلك، يجوز للوالي في حالة الطوارئ القصوى (Le cas d'extrême urgence) إذا كانت حياة السكان بخطر وشيك يتطلب التدخل بأقصى سرعة لوسائل الإسعاف، أو حماية متاحة، أن يطلب تدخل وحدات الجيش الشعبي وتشكيلاته المرابطة داخل الولاية، أو في تراب الناحية العسكرية الملحقة بها. إن طلب الوالي هذا يكون عن طريق التسخير (La réquisition)، يقدم إلى قائد الناحية العسكرية، ويكون الغرض منه هو تنفيذ الإسعافات الأولية للسكان.

وبالإضافة إلى كل ما سبق، يجوز للوالي أن يحل محل الهيئات البلدية في ممارسة الإختصاصات المتعلقة بالبوليس الإداري، وذلك على النحو التالي:

1- حلول الوالي محل البلدية على الرغم من عدم وجود خطر يهدد النظام العام: إذا

لم تقم الهيئات البلدية بممارسة الإختصاصات المتعلقة بالنظام العام، يجوز للوالي أن يحل محل هذه الهيئات لممارسة تلك الإختصاصات، وذلك بعد إنذار رئيس المجلس الشعبي البلدي، وبقاء الوضع على حاله بعد انتهاء الأجل المحدد في الإنذار، حتى ولو لم يكن هناك خطر يهدد النظام العام.

2- حلول الوالي محل رؤساء المجالس الشعبية البلدية عند وجود خطر يهدد النظام

العام: إذا وجدت مسائل استعجالية من شأنها المساس بالنظام العام في بلديتين أو عدة

بلديات متجاورة، يجوز للوالي أن يحل محل رؤساء المجالس الشعبية البلدية لممارسة اختصاصاتهم المتعلقة بالنظام العام، وذلك بموجب قرار معلل، ودون حاجة لإنذارهم.

المبحث الثاني: هيئات البوليس الإداري العام الوطنية:

طبقا لما جاء في المادة 1/143 من الدستور الجزائري، فإن رئيس الجمهورية هو الذي يمارس الاختصاصات المتعلقة بالبوليس الإداري العام على المستوى الوطني. فالمواد التي تكلمت عن اختصاص السلطة التشريعية (140-141-وبعض المواد المتفرقة في الدستور) حددت اختصاص هذه السلطة على سبيل الحصر، كما أنها لم تتضمن مسألة المحافظة على النظام العام. ومن هنا فإن هذه المسألة تدخل في مجال السلطة التنظيمية العائد لرئيس الجمهورية عن طريق إصدار المراسيم الرئاسية.

على أنه طبقا لنص المادة 101 من نفس الدستور، يجوز لرئيس الجمهورية أن يفوض هذا الاختصاص.

ومع ذلك يجوز للوزير الأول أن يمارس الاختصاصات المتعلقة بالصحة العامة، لأن تحديد القواعد المتعلقة بالصحة العامة يدخل في اختصاص البرلمان طبقا للمادة 16/140، وأن تنفيذ القواعد المتعلقة بالصحة العامة يدخل في المجال التنظيمي العائد للوزير الأول، والذي يمارسه بواسطة لإصدار المراسيم التنفيذية.

وبالإضافة إلى ذلك، يجوز للوزير الأول- خارج الحالات الاستثنائية- أن يلجأ إلى وحدات الجيش الشعبي الوطني وتشكيلاته، من أجل حماية النظام العام، وذلك بموجب قرار يتخذه بعد الاستشارة المسبقة لوزير الداخلية والجماعات المحلية، ووزير الدفاع الوطني وقائد أركان

الجيش. على أن هذا القرار يتخذه الوزير الأول بعد الاستخدا م الفعلي للوسائل المخصصة عادة لمهام الحماية المدنية في مجال النجدة والإسعاف (حماية السكان ونجدتهم-الأمن الإقليمي- حفظ الأمن)، ويكون ذلك لمدة لا تقل عن شهر، ولا تزيد عن سنة. على أن المسؤولية عن الإجراءات والأعمال المتخذة في هذا الصدد تتحملها السلطة المدنية (الوالي في المقام الأول على مستوى دائرة اختصاصه، ووزير الداخلية والجماعات المحلية في المقام الأخير على المستوى الوطني) على أن التعويض يكون على عاتق الدولة.

أما الوزراء، فإنهم لا يشكلون بوليسا إداريا، إلا إذا تلقوا تفويضا من رئيس الجمهورية أو الوزير الأول في الاختصاصات التي يتمتعان بها في مجال المحافظة على النظام العام. ومع ذلك فقد يتولى الوزراء بعض سلطات البوليس الإداري الخاص. فوزير السياحة مثلا يعتبر مختصا في مجال حماية الآثار والنصب التذكارية، ووزير الفلاحة والصيد البحري في مجال بوليس الصيد...

أما وزير الداخلية فإنه لا يستطيع اتخاذ إجراءات البوليس الإداري العام، إلا أنه يستطيع أن يصبح هيئة بوليس إداري بطريقة غير مباشرة. فباعتباره الرئيس الإداري للولاية، بإمكانه

أن يأمرهم كل في ولايته باتخاذ إجراء متعلقا بالنظام العام.

هذا وتجدر الإشارة إلى أن المرسوم المنظم لصلاحيات وزير الداخلية والجماعات المحلية (المرسوم التنفيذي رقم 94-247 المؤرخ في 21 أوت 1994) قد نص في مادتيه 2 و3 على أنه بإمكان وزير الداخلية أن يتخذ إجراءات البوليس الإداري، وفي هذا مخالفة صارخة لمواد

الدستور لأن مسألة ممارسة اختصاصات البوليس الإداري على المستوى الوطني جعلها الدستور- كما رأينا من اختصاص رئيس الجمهورية أساسا، وفي الوزير الأول في المسائل المتعلقة بالصحة العامة. هذا من جهة، ومن جهة أخرى لا يوجد أي قانون صدر في هذا الصدد يسمح للوزير الأول - رئيس الحكومة سابقا- بإصدار ذلك المرسوم التنفيذي.

المبحث الثالث: المشاكل الناجمة عن ممارسة اختصاصات البوليس الإداري

لقد اتضح من خلال ما سبق، أن هناك عدة هيئات لها الحق في ممارسة اختصاصات البوليس الإداري، وهذه الهيئات قد تكون خاضعة فيما بينها للتدرج الإداري، أي أنه يوجد بينها علاقة الرئيس بالمرؤوس إلا أن المشكل الذي يطرح نفسه في هذا الصدد، يتمثل في معرفة متى تختص كل واحدة منها بممارسة اختصاصات البوليس الإداري. ذلك أنه قد يحدث من الناحية العملية أن تمارس هيئتان لاختصاصات البوليس الإداري، في مكان واحد، سواء كانتا منتميتان للبوليس الإداري العام، أو كانت إحداهما منتمية للبوليس الإداري العام والأخرى منتمية للبوليس الإداري الخاص.

ففي الفرضية الأولى، أي عندما تمارس اختصاصا واحدا هيئتان تنتميان إلى البوليس الإداري العام. فالقاعدة بسيطة، إذ يجوز دائما لهيئة البوليس الإداري المحلي (الأدنى) أن تتدخل وتفرض قواعد مشددة عن تلك التي فرضتها هيئة البوليس الإداري الأعلى منها، وذلك إذا كانت ظروف الجماعة الإقليمية تتطلب ذلك التشديد. فمثلا إذا كان قانون المرور عبارة عن مهام خاصة بالبوليس الإداري الوطنيين فإن هذا لا يمنع الوالي من تنظيم المرور عبر ولايته باتخاذ إجراءات مشددة من تلك التي اتخذتها هيئة البوليس الإداري الوطني. ولكن يجب على

الهيئة الأدنى في هذه الفرضية ألا تتخذ تنظيمات مخالفة للتنظيمات العامة، أو أن تمنع تطبيق التنظيمات العامة في إقليمها. فعمل الهيئة الأدنى في هذه الفرضية يقتصر على تكملة الأعمال التي اتخذتها الهيئة الأعلى.

أما في الفرضية الثانية، أي عندما تمارس اختصاصا واحدا هيئتان، إحداها تنتمي إلى البوليس الإداري العام والأخرى تنتمي إلى البوليس الإداري الخاص، فإن الأمر معقد هنا شيئا ما. ومع ذلك يمكن القول بأن القاعدة المطبقة هنا هي أن الخاص (هيئة البوليس الإداري الخاص) يقيد العام (هيئة البوليس الإداري العام). ولكن على الرغم من هذه القاعدة، بإمكان الهيئة المحلية التي تمارس اختصاص البوليس الإداري العام إذا اقتضت الظروف المحلية أن تتخذ إجراءات مشددة من تلك التي اتخذتها هيئة البوليس الإداري الخاص. فمثلا إن الفيلم الذي يخضع لرقابة البوليس الإداري الخاص (La censure) وسمح بثه في الدولة، بإمكان هيئة البوليس الإداري العام المحلية أن تمنع بثه في الإقليم المحلي إذا كانت ظروف هذا الإقليم تقتضي ذلك المنع.

ولكن في حالات أخرى إذا جعلت النصوص الاختصاص في ذلك المجال مطلقا لهيئة البوليس الإداري الخاص، فإنه لا يجوز لهيئة البوليس الإداري العام أن تتخذ إجراء مشددا إعمالا لقاعدة الخاص يقيد العام.

الفصل الثالث: حدود سلطات البوليس الإداري

لقد اتضح لنا من خلال ما سبق أن للبوليس الإداري سلطات واسعة في مجال الحفاظ على النظام العام- بالمفهوم الذي رأيناه- هذه الاختصاصات تؤدي إلى تقييد الحريات العامة

وحقوق المواطنين. على أن السؤال الذي يطرح نفيه في هذا المجال هو معرفة إلى أي مدى

يمكن للبوليس الإداري أن يقيد تلك الحقوق والحريات العامة؟

إن هذا المشكل يبين لنا الصراع القائم بين متطلبات السلطة والحرية. إن هذا الصراع لا يمكن حسمه في الحقيقة إلا من خلال التوفيق بين متطلبات السلطة ومتطلبات الحرية، وهو الشيء الذي يحاول دائما القضاء الوصول إليه، من خلال محاولة إرغام الإدارة على احترام مبدأ المشروعية (المبحث الأول). وإذا كانت القاعدة تتمثل في أن القاضي الإداري هو الذي يراقب أعمال الضبط الإداري، إلا أن هذه الرقابة قد تماري من طرف قضاة آخرين (المبحث الثاني). على أن الدولة قد تمر بظروف استثنائية، الشيء الذي يترتب عليه الاعتراف للبوليس الإداري بممارسة اختصاصات أوسع من تلك التي يمارسها في ظل الظروف العادية (المبحث الثالث).

المبحث الأول: مبدأ المشروعية وسلطات البوليس الإداري

كما هو الشأن لكل نشاط الإدارة، فإن ممارسة الإدارة لسلطات البوليس الإداري يجب أن تخضع لمبدأ المشروعية، أي أن أعمالها يجب أن تكون متطابقة مع أحكام القانون بمفهومه الواسع.

على أن اتساع سلطات البوليس الإداري في هذا الصدد تختلف باختلاف نوع الحرية التي يتمتع بها الفرد. فالحريات المضمونة من طرف المؤسس الدستوري أو المشرع العادي – الذي حدد كيفية تقييدها كحرية الصحافة أو التجمعات أو الاجتماعات- يجوز للبوليس الإداري أن يقوم بتقييدها طبقا لما نص عليه القانون. فمثلا لا يجوز التضرع في الجزائر بحق إنشاء حزب

سياسي لضرب الحريات الأساسية والوحدة الوطنية والسلامة الترابية واستقلال البلاد وسيادة الشعب. ونفي الشيء يقال بالنسبة للتجمعات والمسيرات والمظاهرات. على أن المشرع قد يترك في هذا الصدد للجهة المكلفة بممارسة مهام البوليس الإداري، سلطة تقديرية واسعة في تقدير توافر شروط ممارسة الحقوق والحريات من عدمه.

أما النشاطات الأخرى التي يقوم بها الأفراد، والتي لا يشترط لممارستها إذنا أو ترخيصا مسبقا من الإدارة أو تصريحاً مسبقاً، فإن هيئات البوليس الإداري لا تمارس عليها رقابة كبيرة، من ذلك نشاط المصور. على أن ممارسة البوليس الإداري لهذه السلطات الواسعة تقابلها من جهة أخرى رقابة قضائية، وذلك لمحاولة منع تعسف الإدارة. إن هذه الرقابة قد تمارس إما على الهدف (المطلب الأول)، أو على السبب (المطلب الثاني)، أو على الوسائل (المطلب الثالث)، وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول: رقابة أهداف البوليس الإداري (Le contrôle des buts):

تعتبر هذه الرقابة عنصراً مهماً هنا، طالما أن البوليس الإداري تم تعريفه بالنظر إلى هدفه. فبما أن أهداف البوليس الإداري هي أهداف مخصصة، فإنه لا يجوز للإدارة أن تخرج عليها، أو تتخذها ستاراً للتوصل إلى أهداف أخرى، سواء كانت مشروعة أو كانت غير مشروعة. وغليه فإن قيام هيئات البوليس الإداري باتخاذ أعمال، وإجراءات مخالفة لأهدافه، يترتب عليه إصابة تلك الأعمال والإجراءات بعيب إساءة استعمال السلطة، وعلى هذا الأساس يجوز للقاضي الإداري أن يلغي كل عمل اتخذته هيئة البوليس الإداري لم تكن من خلاله إلى

المحافظة على النظام العام، من ذلك استعمال سلطات البوليس الإداري من أجل الضغط على الملتزم للوفاء بالتزاماته التعاقدية.

المطلب الثاني: رقابة أسباب البوليس الإداري (Le contrôle des motifs):

إن إجراء البوليس الإداري لا يعتبر مشروعاً إلا إذا وجدت أسباب حقيقية تستدعي اتخاذه، وفي هذا الصدد لا بد أن يكون هناك خطر يهدد النظام العام. أن هذه الأسباب هي عبارة عن عناصر قانونية ومادية أدت بالإدارة إلى التصرف، وممارسة الاختصاصات المخولة لها في هذا الصدد. فإذا لم تتوفر الأسباب التي ادعتها هيئة البوليس الإداري لممارسة اختصاصها، فإن اختصاصها هذا يكون غير مشروع، وعيبه هو مخالفة القاعدة القانونية La violation de la loi، وبالتالي يجوز المطالبة بإلغائه، أو التعويض عن الأضرار التي سببها.

المطلب الثالث: رقابة وسائل البوليس الإداري (Le contrôle des moyens):

الأصل أنه إذا ما ثبتت صحة الوقائع التي اتخذتها هيئات البوليس الإداري سنداً لإصدار قراراتها، وكان تكييفها للوقائع صحيحاً، أي أن أسباب إصدار القرار كانت سليمة، فإنها تتمتع بحرية اختيار الوسيلة المناسبة لمواجهة الخطر الذي يهدد النظام العام، أي أن سلطة هيئة البوليس الإداري في هذا الصدد هي سلطة تقديرية. ولكن قد يحدث في بعض الحالات النادرة أن تمتد رقابة القاضي الإداري لتشمل موضوع الجزاء، أي الوسائل التي استعملتها هيئة البوليس الإداري. إن هذه الرقابة تشمل رقابة ملاءمة الوسائل المستعملة لمواجهة الظروف. ومن المسائل التي يأخذ بها القاضي الإداري بعين الاعتبار لممارسة رقابته، هو المكان- عام أو خاص- الوقت- الليل أم النهار-.

وبالإضافة إلى كل ما سبق، فإن مبدأ المشروعية يمنع التمييز غير المبرر الذي قد تتخذه هيئة البوليس الإداري أثناء ممارستها لاختصاصاتها. فيجب أن تكون هناك مساواة بين المواطنين أمام إجراءات البوليس الإداري، وإلا كانت تلك الإجراءات غير مشروعة لأن الأمر يتعلق بتطبيق مبدأ من المبادئ العامة للقانون، وهو مساواة الجميع أمام القانون.

المبحث الثاني: أشكال الرقابة القضائية على أعمال البوليس الإداري

إذا كان قد أشرنا فيما سبق إلى أنه يتعين على هيئة البوليس الإداري أن تحترم مبدأ المشروعية عند قيامها بمهام البوليس الإداري، فمعنى ذلك أنه في حالة مخالفتها لذلك المبدأ فإنها سوف تخضع لرقابة القضاء. إن هذه الرقابة قد تكون إما أمام القاضي الإداري، وهذا هو الأصل (المطلب الأول). وقد تكون تلك الرقابة أمام القاضي المدني (المطلب الثاني)، وأخيرا قد تكون تلك الرقابة أمام القاضي الجزائي (المطلب الثالث)، وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول: رقابة القاضي الإداري للبوليس الإداري:

إن الرقابة التي يمارسها القاضي الإداري على أعمال البوليس الإداري، تتم إما عن طريق دعوى تجاوز السلطة ضد القرارات التنظيمية أو القرارات الفردية. كما قد تتم تلك الرقابة عن طريق دعوى المسؤولية المدنية عن الإضرار التي سببتها أعمال البوليس الإداري.

على أن دعوى تجاوز السلطة تهدف على إلغاء القرارات غير المشروعة المتخذة من طرف هيئات البوليس الإداري. إلا أن ما يمكن ملاحظته في هذا الصدد هو أنه إذا كانت هذه الدعوى مجدية بالنسبة لبعض القرارات الدائمة، كالتنظيمات مثلا، فإنها تكون غير مجدية بالنسبة

لبعض القرارات التي اتخذتها هيئة البوليس الإداري وأنتجت آثارها، من ذلك مثلا منع القيام بمسيرة أو مظاهرة أو تجمع.

أما بالنسبة لدعوى المسؤولية المدنية، فإنها تهدف إلى الحصول على تعويض الأضرار التي سببتها أعمال أو إجراءات هيئات البوليس الإداري. على أن هذه الدعاوى توجه إما ضد الدولة أو ضد الجماعات المحلية، وذلك طبقا لما إذا كان العمل قد صدر عن الدولة أو عن الجماعة الإقليمية.

على أن أخطاء البوليس الإداري لا ترتب مسؤوليتها إلا إذا كانت جسيمة - حالة المسؤولية المبنية على الخطأ-. ومع ذلك يجوز إقامة مسؤولية هيئات البوليس الإداري حتى ولو لم ترتكب أي خطأ- حالة المسؤولية بدون خطأ-. وذلك في حالة وقوع أضرار بالغة نتيجة استعمالها للأسلحة النارية.

هذا وتجدر الإشارة إلى أن الطعن بدعوى تجاوز السلطة ضد قرار هيئة البوليس الإداري، لا يؤدي إلى وقف تنفيذ ذلك القرار.

المطلب الثاني: رقابة القاضي المدني:

يمكن للقاضي المدني أن يكون مختصا بتقرير التعويض عن الأضرار التي سببه إجراء البوليس الإداري، إذا ما كان الذي قام بإجراء البوليس الإداري قد ارتكب خطأ شخصيا، أو كنا بصدد تطبيق نظام الجمع بين المسؤوليات.

المطلب الثالث: رقابة القاضي الجزائري:

يجوز للقاضي الجزائري بمقتضى المادة 453 من قانون العقوبات أن يفرض رقابته على مخالفة التنظيمات التي تتخذها هيئات البوليس الإداري -المتعلقة بالنظام العام- ويوقع نتيجة لذلك الجزاءات المقررة في هذا الصدد، هذا من جهة. ومن جهة أخرى، يجوز للقاضي الجزائري أن يقدر مدى مشروعية قرار إداري، وهو بصدد توقيع عقوبة جزائية على من خالفه نتيجة لدفع هذا الأخير بعدم مشروعية القرار الذي خالفه، وحتى ولو تم ذلك الدفع بعد انتهاء مواعيد الطعن القضائية ضد القرار الإداري.

المبحث الثالث: الإتساعات الاستثنائية لسلطات البوليس الإداري:

إن القواعد التي أشرنا لها فيما سبق من شأنها تأمين حريات الأفراد في الظروف العادية، ومن شأنها كذلك التوفيق بين متطلبات السلطة ومتطلبات الحرية. إلا أن ظهور ظروف معينة من شأنها أن تؤدي إلى تغليب متطلبات السلطة على متطلبات الحرية بشكل يؤدي إلى اتساع سلطات البوليس الإداري.

ولكي يتم تقرير استبعاد بعض المبادئ والقواعد التي تؤمن حماية حريات الأفراد، ابتكر القضاء نظرية اصطلاح على تسميتها بنظرية الظروف الاستثنائية (La théorie des circonstances exceptionnelles) (المطلب الأول). ومع ذلك فإن هذه النظرية وجدت حتى في

النصوص القانونية (المطلب الثاني)

المطلب الأول: المقصود بالظروف الإستثنائية:

إذا كان المبدأ هو خضوع الإدارة -بصفة عامة- في تصرفاتها للقانون، فإن هذا المبدأ قد ترد عليه بعض الاستثناءات في ظروف معينة، لأنه لا يمكن تصور خضوع الإدارة للقانون بصفة مطلقة، أيًا كانت الظروف التي تسود البلاد.

فقد تحدث بعض الأزمات في الدولة يؤدي فيها احترام مبدأ المشروعية -كما لو كانت الظروف عادية- إلى تعطيل أو شل نشاط الإدارة، وذلك بمنعها من اتخاذ الإجراءات الضرورية لمواجهة الأزمة والتغلب عليها. فهل تلتزم الإدارة بالنصوص القانونية وتترك الوضع على ما هو عليه، أم بإمكانها مخالفة مبدأ المشروعية للتغلب على تلك الأزمة؟

إن القضاء الفرنسي اتخذ حلاً توفيقياً في هذا الصدد، إذ اعترف لهيئات البوليس الإداري بإمكانية مخالفة مبدأ المشروعية، ولكن إذا كانت تلك الإجراءات المتخذة في الظروف الاستثنائية لا تخضع للقواعد التي تحكم الظروف العادية، فإنها مع ذلك تخضع لقواعد خاصة متميزة عن تلك القواعد.

ومن هنا يمكن القول بأن الظروف الاستثنائية هي تلك الظروف التي لها أثر مزدوج: فهي تؤدي من جهة إلى إيقاف سلطان القواعد القانونية التي تحكم الظروف العادية، ومن جهة أخرى، فإنها تؤدي إلى تطبيق مشروعية خاصة على أعمال الإدارة المتخذة في تلك الظروف.

ولكن متى نكون بصدد ظروف استثنائية؟ من خلال إلقاء نظرة على أحكام القضاء- الفرنسي خاصة- يمكن القول بأنه نكون بصدد ظروف استثنائية إذا ما كنا بصدد تصرف اضطراري للإدارة نتيجة ظرف غير عاد، ذو خطر على المصلحة العامة، بحيث لا يسمح للإدارة

باحترام قواعد المشروعية العادية – لأن ذلك مستحيل ماديا-، أو أن احترام تلك القواعد يؤدي إلى تأخير تصرف الإدارة، بحيث يصبح غير مجد بعد ذلك في مواجهة الظرف.

المطلب الثاني: أشكال الظروف الاستثنائية:

يمكن القول بأنه هناك نوعين من الظروف الاستثنائية: ظروف استثنائية قضائية، وهي التي رأيناها لحد الآن، وظروف استثنائية منظمة بنصوص قانونية. فأما النوع الأول من الظروف، فقد لعب مجلس الدولة الفرنسي دورا معتبرا في تأصيل هذه النظرية، حتى وإن كانت هذه النظرية تضرب بجذورها عبر العصور الغابرة. أما النوع الثاني من الظروف فقد تدخلت النصوص القانونية وأقرت ما وضعه القضاء في هذا الصدد، حيث وسعت من اختصاص هيئات البوليس الإداري. إن هذه الحالات تتمثل في حالة الطوارئ وحالة الحصار(أولا) والحالة الاستثنائية (ثانيا). وإذا تمعنا جيدا في هذه الحالات، فإنه يمكن القول بأنها لا تتضمن مساسا بمبدأ المشروعية، ما دام أن النصوص القانونية هي التي حددتها ونظمتها.

الفرع الأول: حالة الطوارئ وحالة الحصار: (L'état d'urgence et l'état de siège):

لقد نصت المادة 105 من الدستور الجزائري على أنه " يقرر رئيس الجمهورية، إذا دعت الضرورة الملحة، حالة الطوارئ أو الحصار، لمدة معينة، بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، والوزير الأول، ورئيس المجلس الدستوري، ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع.

ولا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا".

إن هذه المادة تثير الملاحظات التالية:

1- إذا كان الفرق بين الحالتين في فرنسا يكمن في أنه في حالة الطوارئ، فإن اختصاصات السلطة الإدارية تتسع بشكل غير مألوف، بينما في حالة الحصار فإن السلطة العسكرية هي التي تحل محل السلطة المدنية في ممارسة اختصاصات البوليس الإداري، فإن النصوص الجزائرية لم تبين لحد الآن ما هو الفرق بين الحالتين، وإن كان التطبيق العملي للحالتين في الجزائر أخذ بالتمييز المطبق في فرنسا.

ومع ذلك تجدر الإشارة إلى أن السلطات الجزائرية قد تنهت لهذه المسألة في عهد الرئيس ليامين زروال. فالمادة 15 من تنظيم أجهزة المرحلة الانتقالية المنبثقة عن أرضية الإجماع الوطني، قد أشارت إلى أن هذه المسألة سيتكفل بها أمر يبين كل من حالة الطوارئ وحالة الحصار، إلا أن هذا الأمر لم يصدر. وعندما صدر دستور 1996، نصت المادة 92 منه آنذاك والتي يقابلها نص المادة 106 من الدستور المعدل سنة 2016 على أنه " يحدد تنظيم حالة الطوارئ وحالة الحصار بموجب قانون عضوي" إلا أن هذا القانون هو الآخر لم يصدر لحد الآن.

2- إن القيود التي وضعها المادة 105 من الدستور لإعلان حالة الطوارئ وحالة الحصار، هي قيود قليلة الفعالية، لأن الضرورة الملحة يعود تقديرها لرئيس الجمهورية وحده. أما أخذ رأي الهيئات أو الشخصيات التي أشارت إليها المادة، فإن رأيها استشاري غير ملزم، إلا

فيما يتعلق بتمديد حالة الطوارئ أو حالة الحصار، إذ يشترط موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا.

الفرع الثاني: الحالة الاستثنائية: (L'état d'exception):

تنص المادة 107 من الدستور على أنه " يقرر رئيس الجمهورية الحالة الإستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية، أو استقلالها، أو سلامة تراهاها.

ولا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد استشارة ورئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المجلس الدستوري والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء. تخول الحالة الاستثنائية رئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية. يجتمع البرلمان وجوبا.

تنتهي الحالة الإستثنائية حسب الأشكال والإجراءات السالفة الذكر التي أوجبت إعلانها".

إن هذه المادة تستدعي الملاحظات التالية:

1- إذا كان من المفروض أن الحالة الاستثنائية هي حالة يتم الإعلان عنها عندما يكون الوضع أكثر خطورة من حالي الطوارئ والحصار، فإننا لا نرى في غياب نصوص قانونية تحدد الإجراءات المتخذة في الحالات الثلاثة، ما هو الفرق بينها، ذلك أنه إذا كانت الإجراءات المتخذة في الحالة الإستثنائية تؤدي إلى تقييد الحريات العامة والحقوق الأساسية، فإن حالي

الطوارئ والحصار تسمح بالوصول إلى هذا الهدف، لذلك لا داعي لإدراج حالة ثالثة لا تبدو لازمة.

2- يتضح من قراءة المادة 107 أنه يشترط لإعلان الحالة الإستثنائية شروطا موضوعية

وشروطا شكلية، وذلك على النحو التالي:

أ- الشروط الموضوعية: تتمثل هذه الشروط فيما يلي:

- وجود خطر داهم يوشك أن يصيب المؤسسات الدستورية للدولة، أو استقلالها،

أو سلامة ترابها.

- أن تكون الغاية من استخدام السلطات الاستثنائية التي يمارسها رئيس الجمهورية هي

المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية.

ب- الشروط الشكلية: وتتمثل في:

- استشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس المجلس

الدستوري .

- الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء.

ولكن ينبغي أن يلاحظ أن كل هذه الشروط ليس لها في الحقيقة قيمة كبيرة. فالشروط

الموضوعية غير محددة، ورئيس الجمهورية هو القاضي الوحيد في تقديرها. أما الشروط

الشكلية، فإنها ليست فعالة، ما دام أن رأي الجهات التي يستشيرها رئيس الجمهورية أو

يستمع إليها ليست ملزمة.

أما الضمانة الوحيدة والحقيقية، فإنها تتمثل فيما نص عليه الدستور من ضرورة انعقاد البرلمان وجوبا، الأمر الذي قد يترتب عليه أن ممارسة رئيس الجمهورية للسلطات الخطيرة التي يتمتع بها في هذا الصدد، تتم تحت رقابة أعضاء البرلمان.

المطلب الثالث: آثار الظروف الإستثنائية:

إن الآثار التي تترتب على الظروف الاستثنائية هي على نوعين، فمنها ما يتعلق بمدى مشروعية الظروف (الفرع الأول)، ومنها ما يتعلق بمسؤولية الإدارة (الفرع الثاني)، وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول: مدى مشروعية الظرف الاستثنائي:

إن من آثار الظروف الاستثنائية هو إعفاء الإدارة من مراعاة القواعد التي تلتزم بها في الظروف العادية، من ذلك قواعد الاختصاص، إذ يمكن للإدارة في مثل هذه الظروف أن تتجاوز الإختصاصات المحددة لها في الظروف العادية. كما تعفى الإدارة من مراعاة قواعد الشكل والإجراءات والموضوع، إذ يمكنها أن تقوم بأعمال من شأنها المساس بالحريات العامة، هذا من جهة.

ومن جهة أخرى، إذا كان يترتب على الظروف الإستثنائية إعفاء هيئات البوليس الإداري من مراعاة قواعد المشروعية العادية ، فإن هذا ليس معناه إعفاء الإدارة من التحلل كلية من قواعد المشروعية، ذلك أن هذه الأخيرة عليها أن تتقيد بمشروعية الأزمة. هذه المشروعية الجديدة قيدها القاضي الإداري لأمرين هامين. أما الأمر الأول فإنه يتعلق بالهدف المتبع من

طرف الإدارة، والذي يجب أن يكون بالضرورة مواجهة الأزمة. وأما الأمر الثاني، فإنه يتمثل في الوسائل المستعملة من طرف الإدارة، والتي يجب أن تتلاءم مع ذلك الظرف.

الفرع الثاني: مسؤولية هيئة البوليس الإداري:

يمكن القول بأن هناك عدة نتائج في هذا الصدد، والمتمثلة فيما يلي:

1- إن بعض إجراءات البوليس الإداري التي تعتبر غير مشروعة في الظروف العادية، لا

تسأل عنها الإدارة في ظل الظروف الإستثنائية.

2- إن إجراءات البوليس الإداري المشوبة بعيب جسيم والتي تدخل فيما يسمى بالتعدي،

لو ارتكبت في الظروف الإستثنائية، تحولت إلى أخطاء بسيطة.

3- إن بعض الإجراءات المتخذة في الظروف الإستثنائية، والتي ترتب ضرراً للغير، تؤدي

إلى قيام مسؤولية الإدارة ليس على أساس الخطأ، بل على أساس المسؤولية بدون خطأ.

المطلب الرابع: طبيعة رقابة القاضي الإداري على الإجراءات الإستثنائية:

إن مسألة الرقابة القضائية على أعمال هيئات البوليس الإداري تشكل إحدى العناصر

الأساسية لنظرية الظروف الإستثنائية، ذلك أن هذه الرقابة هي التي تؤكد على الخضوع

الفعلي لتلك الأعمال لمبدأ المشروعية.

ورقابة القاضي في هذا الصدد تبدأ بالتأكد من وجود الظرف الإستثنائي الذي ادعته

الإدارة من أجل القيام بأعمالها. وهنا يقرر القاضي ما إذا توفر الظرف حقيقة أم لا، وهل

يستحق ذلك الوصف أم لا، وما هي اللحظة التي ظهر فيها، ومتى انتهى، هذا من جهة. ومن

جهة أخرى، يقوم القاضي بالتأكد من الإجراءات المتخذة من طرف الإدارة في الظرف

الإستثنائي، هل كانت متفقة مع المشروعية الإستثنائية أم لا، فإذا لم تكن متفقة معها، فإنه يقوم بإلغائها أو بالتعويض عليها.

قائمة المراجع:

أولاً: المراجع باللغة العربية:

(ا) الكتب:

- (1) ابراهيم عبد العزيز شيجا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، ماهية القانون الإداري، تنظيم الإدارة العامة، أموال الإدارة العامة، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، 1994.
- (2) توفيق حسن فرج، المدخل للعلوم القانونية، النظرية العامة للقانون والنظرية العامة للحق، ط. 2، مؤسسة الثقافة الجامعية، الاسكندرية.
- (3) حسن مصطفى البحيري، القانون الدستوري، النظرية العامة، ط. 1، د.د.ن.، د.ب.ن.، 2009.
- (4) رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، ط. 3، دار النهضة العربية، مصر، 1983.
- (5) سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، ج. 1، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1996.
- (6) سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، مصر، 1987.
- (7) عبد الرحمان عزاوي، النظام القانوني لممارسة الأنشطة والمهن المنظمة (دراسة مقارنة)، ط. 1، عالم الكتب للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004.

- (8) عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، د. ط.، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1991.
- (9) عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، ط. 2، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004.
- (10) علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، ج. 1، دار الهدى، الجزائر، 2010.
- (11) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط. 2، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
- (12) عمار عوابدي، القانون الإداري، د. ط.، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1990.
- (13) فريجة حسين، شرح القانون الإداري، دراسة مقارنة، د. ط.، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009.
- (14) محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، د. ط.، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2004.
- (15) محمد باهي أبو يونس، أحكام القانون الإداري، القسم العام، د. ط.، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 1996.
- (16) محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، د. ط.، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005.
- (17) محمد سعيد جعفرور، مدخل إلى العلوم القانونية، الوجيز في نظرية القانون، ج. 1، ط. 19، دار هومة، الجزائر، 2012.
- (18) ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، ط. 2، منشورات لباد، الجزائر، 2007.

(II) الرسائل والمذكرات الجامعية:

عبد الرحمان عزاوي ، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه دولة في القانون العام، جامعة الجزائر، 2007.

(III) المحاضرات الجامعية:

(1) مراد بدران، محاضرات في القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، 2007.

(2) نادية تياب، محاضرات في القانون الإداري، التنظيم الإداري، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2015.

(IV) المصادر:

(1) الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم.

(2) القانون العضوي رقم 16-10 المؤرخ في 25 أوت 2016، المتعلق بنظام الإنتخابات، ج.ر.ج.ج.، رقم 50، لسنة 2016.

(3) القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج.ر.ج.ج. رقم 37 لسنة 1998، المعدل والمتمم بموجب القانون العضوي رقم 11-13 المؤرخ في 26 جويلية 2011، ج.ر.ج.ج. رقم 43 لسنة 2011.

(4) القانون رقم 91-08 المؤرخ في 27 أفريل 1991، المتعلق بمهنة الخبير المحاسب ومحافظ الحسابات والمحاسب المعتمد، ج.ر.ج.ج. رقم 20 لسنة 1991.

(5) القانون رقم 02-98 المؤرخ في 30 ماي 1998، المتعلق بالمحاكم الإدارية، ج.ر.ج.ج. رقم 37 لسنة 1998.

(6) القانون رقم 09-08 المؤرخ في 25 فيفري 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج.ر.ج.ج. رقم 21 لسنة 2008.

(7) القانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 جوان 2011، المتعلق بالبلدية، ج.ر.ج.ج. رقم 37، لسنة 2011.

(8) القانون رقم 07-12 المؤرخ في 21 فيفري 2012، المتعلق بالولاية، ج.ر.ج.ج. رقم 12 لسنة 2012.

(9) القانون رقم 07-13 المؤرخ في 29 أكتوبر 2013، المتضمن تنظيم مهنة المحاماة، ج.ر.ج.ج. رقم 55 لسنة 2013.

(10) الأمر رقم 58-75 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني، ج.ر.ج.ج. رقم 78 لسنة 1975، المعدل والمتمم.

(11) الأمر رقم 08-95 المؤرخ في 1 فيفري 1995، المتعلق بمهنة المهندس الخبير العقاري، ج.ر.ج.ج. رقم 20 لسنة 1995.

(12) الأمر رقم 03-06 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة، ج.ر.ج.ج. رقم 46 لسنة 2006.

- (13) المرسوم الرئاسي رقم 197-01 المؤرخ في 22 جويلية 2001، المحدد لصلاحيات مصالح رئاسة الجمهورية وتنظيمها، ج.ر.ج.ج. رقم 40 لسنة 2001، المعدل بموجب المرسوم الرئاسي رقم 203-15 المؤرخ في 26 جويلية 2015، ج.ر.ج.ج. رقم 42 لسنة 2015.
- (14) المرسوم الرئاسي رقم 240-99 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999، المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، ج.ر.ج.ج. رقم 76 لسنة 1999.
- (15) المرسوم التنفيذي رقم 63-09 المؤرخ في 7 فيفري 2009، المتضمن مهام ديوان الوزير الأول وتنظيمه، ج.ر.ج.ج. رقم 10 لسنة 2009.
- (16) المرسوم التنفيذي رقم 226-90 المؤرخ في 25 جويلية 1990، المحدد لحقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم، ج.ر.ج.ج. رقم 31 لسنة 1990، المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي 04-94 المؤرخ في 2 جانفي 1994، ج.ر.ج.ج. رقم 1 لسنة 1994، وبموجب المرسوم التنفيذي رقم 141-08 المؤرخ في 11 ماي 2008، ج.ر.ج.ج. رقم 24 لسنة 2008.
- (17) المرسوم التنفيذي رقم 227-90 المؤرخ في 25 جويلية 1990، المحدد لقائمة الوظائف العليا في الدولة بعنوان الإدارة والمؤسسات والهيئات العمومية، ج.ر.ج.ج. رقم 31 لسنة 1990، المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 86-91 المؤرخ في 6 أفريل 1991، ج.ر.ج.ج. رقم 16 لسنة 1991، وبموجب المرسوم التنفيذي رقم 142-95 المؤرخ في 20 ماي 1995، ج.ر.ج.ج. رقم 28 لسنة 1995، وبموجب المرسوم الرئاسي رقم 348-95 المؤرخ في 4

نوفمبر 1995، المتمم للمرسوم الرئاسي رقم 225-90، المحدد لقائمة الوظائف العليا التابعة للدولة بعنوان رئاسة الجمهورية، ج.ر.ج.ج. رقم 66 لسنة 1995.

(18) المرسوم التنفيذي رقم 230-90 المؤرخ في 25 جويلية 1990، المحدد لأحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية، ج.ر.ج.ج. رقم 31 لسنة 1990، المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 305-91 المؤرخ في 24 أوت 1991، ج.ر.ج.ج. رقم 41 لسنة 1991.

(19) المرسوم التنفيذي رقم 215-94 المؤرخ في 23 جويلية 1994، المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها، ج.ر.ج.ج. رقم 48 لسنة 1994.
ثانيا: المراجع باللغة الفرنسية:

Les Ouvrages :

- 1) André de LAUBADÈRE, Yves GAUDEMET, Traité de droit administratif, droit administratif général, t. 1, 16ème éd., L.G.D.J., Paris, 2001.
- 2) Christine DELFANTE, Introduction au droit, e-thèque, Paris, 2003.
- 3) Gustave PEISER, Droit administratif, 7ème éd., Dalloz, Paris, 1976.
- 4) Jean RIVERO, Droit administratif, 8ème éd., Dalloz, Paris, 1977.
- 5) Jean WALINE, Droit administratif, 25ème éd., Dalloz, Paris, 2014.
- 6) Marceau LONG et al., Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, 17ème éd., Dalloz, Paris, 2009.
- 7) René CHAPUS, Droit administratif général, t.1, 15ème éd, Montchrestien, 2001.

محاضرات في القانون الإداري

النشاط الإداري

د. بلماحي زين العابدين

8) Yves GAUDEMET, Droit administratif, 18ème éd., L.G.D.J., Paris, 2005.

الفهرس:

- 01.....مقدمة
- 04.....الباب الأول: النظرية العامة للمرفق العام
- 05.....الفصل الأول: مفهوم فكرة المرفق العام
- 05.....المبحث الأول: التعاريف المختلفة لمرفق العام
- 05.....المطلب الأول: التعريف العضوي
- 06.....المطلب الثاني: التعريف الموضوعي أو المادي
- 06.....المطلب الثالث: المرفق العام نظام قانوني متميز
- 07.....المطلب الرابع: التعريف المقترح للمرفق العام
- 07.....الفرع الأول: المرفق العام نشاط يستهدف تحقيق مصلحة عامة
- 08.....الفرع الثاني: المرفق العام ودرجة تواجد الشخص العام فيه
- 08.....أولاً: إنشاء المرافق العامة
- 09.....ثانياً: درجة إشراف الدولة على النشاط
- 10.....المبحث الثاني : أنواع المرافق العامة
- 10.....المطلب الأول: تقسيم المرافق العامة طبقاً لنوع النشاط الذي تزاوله
- 10.....الفرع الأول: المرافق الإدارية
- 10.....الفرع الثاني: المرافق الصناعية والتجارية
- 11.....أولاً: معيار التمييز بين المرافق الإدارية والمرافق الصناعية والتجارية

- 12.....ثانيا: مدى خضوع المرفق الصناعي والتجاري لقواعد القانون الخاص
- 13.....المطلب الثاني: تقسيم المرافق العامة طبقا لمدى تمتعها بالشخصية المعنوية
- 13.....المطلب الثالث: تقسيم المرافق العامة طبقا لالتزام الإدارة بإنشائها
- 14.....المطلب الرابع: تقسيم المرافق العامة طبقا لعلاقتها بالقطاع الخاص
- 14.....المطلب الخامس: تقسيم المرافق العامة طبقا لامتدادها الجغرافي
- 14.....الفرع الأول: أوجه الشبه بين المرفق العام الوطني، والمرفق العام المحلي
- 15.....أولا: من حيث أداة الإنشاء
- 15.....ثانيا: من حيث الرقابة
- 15.....ثالثا: من حيث الهدف
- 15.....رابعا: من حيث القواعد التي تحكم سير المرافق العامة
- 15.....الفرع الثاني: أوجه الاختلاف بين المرفق العام الوطني، والمرفق العام المحلي
- 16.....أولا: من حيث نطاق أو مجال الخدمة
- 16.....ثانيا: من حيث الجهة المسؤولة عن الأضرار الناتجة عن نشاط المرفق العام
- 16.....الفصل الثاني: القواعد التي تحكم سير المرافق العامة
- 16.....المبحث الأول: قاعدة استمرارية خدمات المرفق العام
- 17.....المطلب الأول: في مجال الوظيفة العامة
- 17.....الفرع الأول: أثر المبدأ على الإضراب
- 18.....أولا: الوقاية من النزاعات الجماعية

- 19..... ثانيا: ممارسة حق الإضراب
- 20..... ثالثا: حماية حق الإضراب
- 21..... رابعا: تحديد ممارسة حق الإضراب
- 22..... خامسا: موانع اللجوء إلى الإضراب
- 23..... الفرع الثاني: تنظيم استقالة الموظفين
- 23..... الفرع الثالث: تبرير نظرية الموظف الفعلي
- 24..... المطلب الثاني: في مجال العقود الإدارية
- 25..... المطلب الثالث: في مجال الأموال العامة
- 25..... المبحث الثاني : قاعدة مساواة المنتفعين أمام المرفق العام
- 27..... المبحث الثالث : قاعدة تكييف المرفق العام مع الأوضاع الجديدة
- 27..... الفصل الثالث: طرق إدارة المرافق العامة
- 28..... المبحث الأول: الإدارة المباشرة أو (التسيير المباشر)
- 29..... المبحث الثاني : امتياز أو التزام المرفق العام
- 29..... المطلب الأول: الطبيعة القانونية للالتزام
- 31..... المطلب الثاني : آثار الالتزام
- 31..... الفرع الأول: آثار الإلتزام بالنسبة للسلطات الإدارية المانحة للالتزام صاحبة المرفق
- 31..... الفرع الثاني: آثار الإلتزام بالنسبة للملتزم
- 33..... الفرع الثالث: آثار الإلتزام بالنسبة للمنتفعين

- 34.....المبحث الثالث:الإدارة غير المباشرة (مشاطرة الاستغلال)
- 34.....المبحث الرابع: الاستغلال المختلط
- 36.....المبحث الخامس: الهيئة العامة والمؤسسة العمومية
- 36.....المطلب الأول:التصور التقليدي للهيئة العامة
- 37.....المطلب الثاني: مدى صحة المفهوم التقليدي للهيئة العامة
- 39.....المطلب الثالث: النتائج المترتبة على التطور
- 40.....المطلب الأول:الهيئات العامة (التقليدية) ذات الطابع الإداري
- 40.....أولاً: خصائص الهيئة العامة
- 40.....ثانياً: النظام القانوني للهيئة العامة
- 42.....المطلب الثاني: المؤسسة العامة الاقتصادية
- 44.....المبحث السادس: التنظيمات المهنية
- 44.....المطلب الأول: التنظيمات المهنية التي نتجت عن سياسة الإقتصاد الموجه
- 45.....المطلب الثاني: التنظيمات المهنية
- 45.....الفرع الأول:خصائص التنظيمات المهنية
- 45.....الفرع الثاني: اختصاصات التنظيم المهني
- 46.....الفرع الثالث: الطبيعة القانونية للتنظيمات المهنية
- 48.....الباب الثاني: البوليس الإداري
- 48.....الفصل الأول: مفهوم البوليس الإداري

- المبحث الأول: البوليس الإداري هو نشاط إداري.....48
- المطلب الأول: المفهوم العضوي والمفهوم المادي للبوليس الإداري.....49
- المطلب الثاني: البوليس الإداري يعتبر احتكارا مطلقا للإدارة.....49
- المبحث الثاني: البوليس الإداري يضمن تقييد تصرفات (حريات) الأفراد.....49
- المطلب الأول: القرارات التنظيمية.....50
- المطلب الثاني: القرارات الفردية.....50
- الفرع الأول: الأمر.....50
- الفرع الثاني: الحظر أو المنع.....50
- الفرع الثالث: الترخيص أو الإذن.....50
- المطلب الثالث: وسائل الضغط.....51
- المبحث الثالث: هدف البوليس الإداري هو الحفاظ على النظام العام.....51
- المطلب الأول: المفهوم التقليدي للنظام العام.....52
- المطلب الثاني: تطور مفهوم النظام العام.....53
- المبحث الرابع: الأنواع المختلفة للبوليس الإداري والفرق بينه وبين البوليس القضائي.....54
- المطلب الأول: البوليس الإداري العام والبوليس الإداري الخاص.....54
- المطلب الثاني: البوليس الإداري والبوليس القضائي.....55
- الفصل الثاني: هيئات البوليس الإداري.....55
- المبحث الأول: هيئات البوليس الإداري المحلية.....56

- 56.....المطلب الأول: رئيس المجلس الشعبي البلدي.
- 56.....المطلب الثاني: الوالي.
- 57.....المبحث الثاني: هيئات البوليس الإداري العام الوطنية.
- 58.....المبحث الثالث: المشاكل الناجمة عن ممارسة اختصاصات البوليس الإداري.
- 59.....الفصل الثالث: حدود سلطات البوليس الإداري.
- 60.....المبحث الأول: مبدأ المشروعية وسلطات البوليس الإداري.
- 60.....المطلب الأول: رقابة أهداف البوليس الإداري.
- 61.....المطلب الثاني: رقابة أسباب البوليس الإداري.
- 61.....المطلب الثالث: رقابة وسائل البوليس الإداري.
- 61.....المبحث الثاني: أشكال الرقابة القضائية على أعمال البوليس الإداري.
- 62.....المطلب الأول: رقابة القاضي الإداري للبوليس الإداري.
- 62.....المطلب الثاني: رقابة القاضي المدني.
- 62.....المطلب الثالث: رقابة القاضي الجزائي.
- 63.....المبحث الثالث: الإتساعات الإستثنائية لسلطات البوليس الإداري.
- 63.....المطلب الأول: المقصود بالظروف الإستثنائية.
- 64.....المطلب الثاني: أشكال الظروف الإستثنائية.
- 64.....الفرع الأول: حالة الطوارئ وحالة الحصار.
- 65.....الفرع الثاني: الحالة الإستثنائية.

المطلب الثالث: آثار الظروف الإستثنائية.....66

الفرع الأول: مدى مشروعية الظرف الإستثنائي.....66

الفرع الثاني: مسؤولية هيئة البوليس الإداري.....66

المطلب الرابع: طبيعة رقابة القاضي الإداري على الإجراءات الإستثنائية.....67

قائمة المراجع.....68

الفهرس.....73