الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي.

جامعة يحي فارس المدية.

كلية الحقوق.

مذكرة نهاية الدراسة للحصول على شهادة الماستر

تخصص: إدارة ومالية.

بعنوان:

دور القرار الإداري في حسن سير المرفق العمومي.

من إعداد وتقديم:

بن شنب عزالدين

تحت إشراف الأستاذ:

سي موسى عبد القادر

لجنة المناقشة:

لعروسي حليم ..... رئيسا.

سي موسى عبد القادر ..... مشرفا ومقررا.

سبتي عبد القادر ..... عضوا مناقشا.

السنة الدراسية: 2013- 2014

تشكرات

الشكر لله أولا على مَنه وكَرمه أن خلقنا وكرمنا على سائر المخلوقات بالعقل، وأن أعاننا على هذا العمل الطيب، فله الحمد وحده.

والشكر ثانيا للأستاذ المشرف: سي موسى عبد القادر، الذي أعانني على إعداد هذه المذكرة.

ولا أنسى أن أشكر جميع الأساتذة الذين قاموا بتأطيرنا من بداية

المرحلة الجامعية حتى الآن.

والسلام على من اتبع الهدى.

إهداء

بسم الله الرحمن الرحيم والصلاة والسلام على أشرف المرسلين.

إلى من سهرا علي في صغري، وقاما بتربيةِ حتى بلغت الكبر.

إلى أعز ما أملك في هذه الدنيا.

أهدي هذا العمل الطيب.

إلى الوالدين الكريمين أطال الله في عمرهما

وإلى إخوتي وأخواتي.

وإلى كل أقربائي وأصدقائي وكل من يعرفني.

مقدمة:

تمارس الإدارة العامة نشاطين مختلفين في ميدان القانون الإداري، وكل منهما لا يقل أهمية عن الآخر، ولكن أهم نشاط إداري تمارسه هو نشاط المرفق العمومي لكونه له علاقة وطيدة باستمرارية الدولة، حيث أن هذه الاستمرارية تقاس بمدى استمرارية مرافق الدولة العامة، وبالأخص المرافق التي لها علاقة بالسيادة الوطنية، ولكن هذا ليس معناه عدم الاهتمام بالمرافق العمومية الأخرى، فكما تعتمد الدولة على حماية نفسها من الأخطار الخارجية مستخدمة في ذلك مرفق الدفاع، تستخدم أيضا مرافق عامة أخرى لتحسين علاقاتها مع مواطنيها.

وتستعمل الإدارة في سبيل ذلك عدة أساليب من بينها أسلوب القرار الإداري، حيث يعتبر هذا الإخير همزة وصل بين الإدارة وموظفيها، فأي علاقة تُبنى بينهما تعتمد على القرار الإداري، لأنه عندما ترغب الإدارة بتوظيف أشخاص لديها تصدر قرار إداريا تعلن فيه عن إرادتها في ذلك.

كما يؤدي القرار الإداري دور لا بأس به في مجال العقود الإدارية، حيث أنه عندما ترسو صفقة عمومية على أحد الأشخاص تصدر الإدارة قرار إداري بمنحها له، وعندما يخالف الشروط المنصوص عليها ضمن دفتر الشروط تصدر قرار إداري آخر بسحبها منه.

بالإضافة إلى دوره في نشاط الضبط الإداري، حيث تستعمله الدولة في فرض قيود على الحريات الفردية بهدف حماية النظام العام في المجتمع والمتمثل في عناصره الثلاثة: الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة، كما أن له أثر واسع في تكوين الدولة لأملاكها العمومية، حيث أن الدولة عندما ترغب بنزع ملكية شخص لتضمها إلى أموالها العامة تستعمل وسيلة القرار الإداري لفعل هذا الأمر.

وليس هذا فحسب فالقرار الإداري يعتبر همزة وصل بين جميع فروع القانون الإداري، فالقرار الإداري السليم والخالي من عيوب المشروعية يحسن ذلك من أداء الموظف العمومي، كما يحسن من وضعية الصفقات العمومية التي تبرمها الإدارة، ويساهم في حفظ النظام العام للدولة، وهذا ما ينعكس إيجابا على نشاطها المرفقي، ولكن هذا ليس معناه أن القرار الإداري يؤثر فقط بشكل غير مباشر في أداء المرفق العمومي، حيث تصدر الإدارة أيضا قرارات إدارية لتنظيم مرافقها، بل حتى المرفق العمومي في حد ذاته يصدر قرارات إدارية تحسن من تسييره.

وتظهر أهمية هذا الموضوع في أن الإدارة حينما تمارس نشاطها المرفقي لا تستطيع الاعتماد فقط على أموالها العامة والعقود الإدارية التي تبرمها والموظفين العموميين التابعين لها، فهي تحتاج أيضا إلى وسيلة القرار الإداري، وعلما أن كل هذه الوسائل تحتاج إلى القرار الإداري، فكيف لا تحتاجها الإدارة في تنظيم وتسيير مرافقها.

وعلى اعتبار أن الدولة لا يمكنها الاستغناء عن المرافق العامة، فإن عليها استعمال وسائل مختلفة، وأهم هذه الوسائل أسلوب القرار الإداري، فهي لا تستطيع الاعتماد فقط على الأموال العامة والموظفين العموميين والعقود الإدارية فقط، بل تحتاج إلى تلك الوسيلة، ووذلك حتى يستمر المرفق العمومي في أداء وظيفته.

تعود أسباب اختياري لهذا الموضوع هو أنني قمت بدراسة موضوع دور المال العام في حسن سير الإدارة العامة، وقد لاحظت أن الإدارة العامة تمارس نشاطا هاما إسمه المرفق العمومي، ووجدت أنها لا تعتمد فقط على المال العام بل تعتمد على وسائل عديدة لا تقل أهمية عن هذا الأخير، لذا أردت معرفة مدى التأثير الذي يسببه القرار الإداري على النشاط الإداري للإدارة عامة وعلى نشاطها المرفقي خاصة.

وقد واجهتني مشكلة قلة المراجع بخصوص هذا الموضوع وضيق الوقت، حيث أن هذا الأخيرة أهم مشكل هو أني تعرضت لدور القرار الإداري في حسن سير المرفق العمومي ليس من الناحية النظرية فقط بل من الناحية التطبيقية وهذه الأخير يحتاج إلى وقت حتى يكون بحث علمي بمعنى الكلمة، ومع ذلك فقد بذلت جهدي حتى أستطيع معرفة مدى الدور الذي يؤديه القرار الإداري في حسن سير المرفق العمومي، وقبل أن أعرف هذا الدور ارتأيت التطرق لبعض المفاهيم حول القرار الإداري والمرفق العمومي، بما أنهما يكملان بعضهما البعض

يعد القرار الإداري أسلوب من الأساليب التي تستعملها الإدارة العامة في أداء نشاطها الإداري، فإلى أي مدى يلعب القرار الإداري دوره في حسن سير المرفق العمومي ؟

ومنه يمكن طرح مجموعة من التساؤلات الفرعية:

- ما علاقة القرار الإداري بالمرفق العمومي ؟
- كيف يؤثر القرار الإداري على تسيير المرفق العمومي ؟
- ما مدى التأثير الذي يسببه القرار الإداري السليم على حسن تنظيم المرافق العامة ؟

- ما علاقة القرار الإداري بإدارة المرفق العمومي ؟

- كيف يحسن القرار الإداري من أداء المرفق العمومي لوظائفه ؟

لقد اتبعت للإجابة على إشكالية الموضوع المنهج الوصفي وذلك بعرض بعض المفاهيم حول القرار الإداري والمرفق العمومي، واتباح المنهج التحليلي وذلك بتحليل أهم الآثار التي يرتبها القرار الإداري على أداء المرفق العام، مع استعمال المنهج التاريخي فيما يخص نظرية المرفق العمومي، وبالضبط معايير الفقهاء في تعريفه.

لدراسة دور القرار الإداري في حسن سير المرفق العمومي، قسمت بحثي العلمي هذا إلى فصلين، حيث تطرقت في الفصل الأول إلى الإطار المفاهيمي للنشاط الإداري، وتناولته في مبحثين، المبحث الأول خصصته للنظام القانوني للقرار الإداري، والذي قمت فيه بدراسة القرار الإداي وأركانه القانونية في مطلب أول و آثار القرار الإداري ونهايته في مطلب ثاني، أما المبحث الثاني فقد خصصته للمرفق العمومي كوعاء للقرار الإداري، حيث درست فيه مفهوم المرفق العمومي في مطلب أول وتنظيم المرافق العامة في مطلب ثاني، وتطرقت في الفصل الثاني إلى الإطار التطبيقي لنشاط الإدارة وتناولته في مبحثين، المبحث الأول خصصته للنشاط المرفقي على مستوى الإدارة المركزية، والذي قمت فيه بدراسة إصدار القرارات الإدارية في مجال مرفق المياه في مطلب أول وإصدار القرارات الإدارية في مجال المرفق العام للنقل بالسكة الحديدية في مطلب ثاني، أما المبحث الثاني فقد خصصته النشاط المرفقي على مستوى الإدارة اللامركزية، حيث درست فيه إصدار القرارات الإدارية في مجال مرفق الولاية في مطلب أول وإصدار القرارات الإدارية في مجال مرفق البلدية في مطلب ثاني، لنصل في الأخير إلى الخاتمة.

الفصل الأول :الإطار المفاهمي للنشاط الإداري

تمارس الدولة من أجل تحقيق أهداف الوظيفة الإدارية عدة أنشطة إدارية من بينها نشاط المرفق العمومي الذي تستعمله الإدارة لتحقيق غاية عامة وإشباع حاجات الأفراد في المجتمع ولا يتحقق ذلك إلا عن طريق ضمان سيرها بانتظام وباضطراد.

و في سبيل ذلك تمارس الإدارة العامة صلاحياتها وسلطاتها في ميدان المرافق العامة أسلوبين إحداهما تعرف بالقرار الإداري والتي تعبر فيها الإدارة عن إرادتها المنفردة.

لذا سأحاول في هذا الفصل التطرق للجانب النظري للنشاط الإداري، حيث سأخص بالذكر المرافق العمومية، حيث تحتاج هذه الأخيرة إلى القرار الإداري وبدونه لا يمكن تسييرها.

المبحث الأول: النظام القانوني للقرار الإداري

تتمتع الإدارة العامة بعدة امتيازات من بينها إصدار قرارات إدارية تنشئ بها حقوق للأفراد وترتب على عاتقهم التزامات دون أن يتوقف تنفيذها على رغبتهم.

إن كثرة المرافق العمومية في الدولة الحديثة وتشعب اختصاصاتها وازدياد عدد موظفيها وعلى اعتبارها هيئات عامة منوط بها تلبية حجات عامة وتقديم خدمات للجمهور[1] تطلب أن تصدر الإدارة العامة قرارات إدارية مؤثرة وفعالة معبرة بها عن إرادتها المنفردة، وقاصدة بها إحداث أثر قانوني معين، بشرط أن تتحقق جميع أركانه من الاختصاص إلى الغاية التي أصدر من أجلها، ومتى تم ذلك وجب تنفيذها بالوسائل التي رسمها القانون لذلك، ويستمر قائما إلى أن تتوافر حالة من حالات انقضائه كاستنفاذ مضمونه أو انتهاء مدته أو سحبه أو إلغائه حسب طبيعته من ناحية مبدأ المشروعية .

(1) أ.د عمار بوضياف، القرار الاداري، الجزائر، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الاولى، 2007، ص 12.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للنشاط الإداري

المطلب الأول: القرار الإداري و أركانه القانونية

الفرع الأول: مفهوم القرار الإداري

أولا: تعريف القرار الإداري

لغة: يقصد به قرره و أقره في مكانه فاستقر، وقيل فعل يفعل قرارا.[1]

كما تعني كلمة القرار ما قربه الرأي من الحكم في مسألة ما أو أمر من الأمور، كما تعني المستقر والثابت المطمئن من الأرض، كما تعني أيضا الفصل في قضية أو خلاف ما.[2]

أما اصطلاحا: لم يعرف التشريع الجزائري القرار الإداري كغيره من التشريعات الأخرى، واكتفى فقط بالإشارة إلى فكرة القرار في نصوص متعددة ومن أمثلة ذلك المادة 30 من الأمر 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006 يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية و المادة 459 من الأمر 66-156 المؤرخ في 08 يونيو 1966 المتضمن قانون العقوبات، المعدل والمتمم والمادة 801 من القانون 08-09 المؤرخ في 25 فيفري 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، بالإضافة إلى عديد النصوص المتناثرة.

وهذا ما دفع الفقه و القضاء إلى الاجتهاد حول تعريف القرار الإداري، فقد عرفه الفقيه ليون دوجي: "كل عمل إداري بقصد تعديل الأوضاع القانونية كما هي قائمة وقت صدوره، أو كما ستكون في لحظة مستقبلية معينة " ، كما يعرفه ايزمان بأنه: "عمل غير تعاقدي ينظم سلوك الأفراد في المجتمع ويصدر عن عامل أو أكثر من عمال الإدارة يعملون معا" [3] كما عرفه الدكتور فؤاد مهنا: "عمل قانوني من جانب واحد يصدر بإرادة إحدى السلطات الإدارية في الدولة ويحدث آثار قانونية بإنشاء وضع قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء وضع قانوني قائم".[4]

(1) أ.د عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 13.
(2) أ.عادل بوعمران النظرية العامة للقرارات والعقود الادارية، الجزائر، دار الهدى، بدون طبعة، 2010، ص 09.
(3) د.عمار عوايدي، القانون الاداري، النشاط الاداري، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، بدون رقم طبعة،2007، ص 98.
(4) أ.د عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 14.

أما قضاءا: فقد عرفه القضاء الإداري المصري: "إفصاح الإدارة وفق الشكل الذي يحدده القانون عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد إحداث مركز قانوني معين متى كان جائزا وممكن قانونا وكان الباعث عليه ابتغاء المصلحة العامة".[1]

وعلى كل يمكن تعريف القرار الإداري على أنه تصرف إداري إنفرادي يصدر بإرادة إحدى السلطات الإدارية في الدولة ويحدث آثار قانونية بإنشاء وضع قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء وضع قانوني قائم".

ثانيا: خصائص القرار الإداري

أ- القرار الإداري تصرف قانوني: هو عمل قانوني يحدث أثارا قانونية عن طريق إنشاء مراكز قانونية لم تكن موجودة و قائمة من قبل، وتعديل أو إلغاء مراكز قانونية كانت موجودة وقائمة،[2] فلو لا هذا الأثر القانوني لما لجأ المعني بالقرار الإداري للطعن فيه و دونه لا يستطيع القاضي مراقبة أعمال الإدارة.[3]

ويخرج عن دائرة القرارات الإدارية كل من الأعمال التحضيرية والمادية، وأعمال الإدارة النموذجية فهي لا تحدث أي أثار قانونية سواء بالإنشاء أو التعديل أو الإلغاء.

ب- القرار الإداري يصدر عن جهة إدارية: هو عمل قانوني صادر عن سلطة إدارية مختصة وبذلك يختلف القرار الإداري عن أعمال السلطة التشريعية والسلطة القضائية،[4] فمصدر القرارات الإدارية بصفة عامة هي المرافق العامة سواء كانت أجهزة وهياكل السلطة الإدارية أو المؤسسات العامة، أي الأجهزة والتنظيمات القائمة في إطار السلطة التنفيذية.

ت- القرار الإداري عمل صادر بإرادة منفردة: حتى يكون تصرف الإدارة العامة قرارا إداريا يجب أن يصدر بالإدارة المنفردة للإدارة حينما تمارس صلاحياتها القانونية،[5] وبالتالي يختلف القرار الإداري عن

(1) د. خليفة عبد العزيز، الأسس العامة للقرارات الادارية في الفقه والقضاء، مصر، دار الكتاب الحديث، بدون رقم طبعة طبعة، 2008، ص 17.
(2) د.عمار عوايدي، المرجع السابق، ص 93.
(3) أ.د عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 53.
(4) د.محمد صغير بعلي، القرارات الادارية، الجزائر، دار العلوم للنشر والتوزيع، بدون طبعة 2005، ص 12.
(5) د. محمد صغير بعلي، القرارات الإدارية، نفس المرجع، ص 15.

العقد الإداري باعتباره عملا إداريا قانونيا اتفاقيا ورضائيا بناءا على توافق إرادتين متقابلتين إحداهما إرادة السلطة الإدارية وإرادة الطرف المتعاقد معها.[1]

غير أن ذلك لا يعني بالضرورة استقلال و انفصال العمل المنفرد عن العمل التعاقدي إذ قد يحدث المزج بين العملين بمناسبة أداء وظيفة واحدة أو عملية واحدة وهذا ما اصطلح عليه في الفقه بالأعمال الإدارية المختلطة أو المنفصلة عن الصفقات العمومية.[2]

ث- القرار الإداري تعبير إرادي: حتى نكون أمام قرار إداري يجب تظهر الإدارة ما تبطنه وتخرجه إلى حيز الوجود، ولكن ذلك لا يعني أن يكون القرار الصادر من جانب الإدارة إيجابيا أو سلبيا، فالمطلوب هو إفصاح الإدارة بأي شكل من الأشكال لإرادتها، فحتى القرار السلبي و الذي يعني السكوت هو تعبير عن الإرادة.[3]

ثالثا :تمييز القرار الإداري عن الأعمال الأخرى

أ- تمييز القرار الإداري عن العمل التشريعي:

1- المعيار الشكلي: إن هذا المعيار يركز ويعتمد على صفة وهوية الشخص أو السلطة مصدرة العمل ، وإلى طبيعة وصفه الإجراءات والشكليات والقوالب التي يصدر في إطارها العمل.[4]

يمتاز هذا المعيار بمزايا البساطة والسهولة والوضوح إلا أنه تعرض لعدة انتقادات، فالسلطة التشريعية لا يصدر عنها الأعمال التشريعية فقط بل يصدر عنها أيضا قرارات إدارية تخص شخص بذاته ومركزا قانونيا محددا أو فرديا ،كما أن السلطة التشريعية تمارس أعمالا أخرى غير التشريع، بالإضافة إلى أن السلطة التنفيذية يصدر عنها هي الأخرى تشريع يطلق عليه بالتشريع اللائحي .[5]

(1) د.عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 93.
(2).د عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 46.
(3) د عمار بوضياف، نفس المرجع، ص 18.
(4) د.عمار عوايدي، المرجع السابق، ص 100.
(5) د عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 30، 31، 32.

2-المعيار الموضوعي: يركز هذا المعيار على جوهر العمل وطبيعة مكوناته الداخلية والتركيز على مضمون محتويات الشيء،[1] دون النظر إلى الجهة التي أصدرته فإذ كان العمل أنشأ مركزا قانونيا فهو قرار إداري أما إذا تضمن قاعدة قانونية عامة ومجردة فهو عمل تشريعي.

إن الأخذ بهذا المعيار يؤدي دون شك إلى دمج السلطات وتداخل كبير ومتشعب بين عمل هيئتين مختلفتين: السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، فنكون حسب دعاة هذا المعيار أمام عمل تشريعي متى تعلق الأمر بقواعد أساسية ولو صدر عن سلطة تنفيذية وهنا لا شك يوقعنا في إشكالات كبيرة ومعقدة على المستوى القانوني بشأن تحديد طبيعة الأعمال الصادرة عن جهات رسمية داخل الدولة الواحدة.[2]

ب- تمييز القرار الإداري عن الأعمال القضائية:

1- المعيار الشكلي: فحوى هذا المعيار هو النظر إلى الجهة صاحبة العمل فتكون قرارات إدارية تلك التي تصدر عن الإدارة العامة بصرف النظر عن مضمونها، بينما هي أعمال قضائية تلك التي تصدر عن السلطة القضائية.[3]

رغم سهولة هذا المعيار إلا أن هذا التمييز غير حقيقي وغير موضوعي، فالمحاكم لا يقتصر نشاطها على إصدار الأحكام و القرارات القضائية وإنما يصدر عنها أيضا أعمال ولائية ليست لها صفة الأحكام القضائية كما أن السلطات الإدارية تصدر هي الأخرى قرارات شبه قضائية كما أن الجوانب الإجرائية ليست حكرا على العمل القضاء ،كما أن الفصل في الخصومات ليس حكرا على القضاء بل الإدارة أيضا تتولى الفصل في بعض المنازعات إذا ما فرض القانون ذلك .[4]

2- المعيار الموضوعي: يقوم هذا المعيار على أساس فحص طبيعة وموضوع العمل ذاته بقطع النظر عن الجهة التي صدر عنها[5]، أي الاعتماد والتركيز على جوهر وماديات وطبيعة كل من القرار الإداري أو العمل القضائي دون النظر والاهتمام بالجوانب الشكلية لكل منها، فمتى كان العمل يوم على أساس

(1) د.عمار عوايدي، المرجع السابق، ص 106.
(2) د عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 32، 33.
(3) أ.علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، الجزائر، دار الهدى، بدون رقم طبعة، 2012، ص 270.
(4) د عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 42، 43
(5) أ.علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 270.

خصوصية أو نزاع به الأفراد فانه يعتبر عملا قضائيا[1]، أما إذا تضمن غير ذلك من المواضيع فيكون العمل قرارا إداريا.

لكن هذا المعيار تعرض هو الأخر للنقد لعدم دقته و بُعده عن الواقع فالإدارة العامة كثيرا ما تقوم بحل النزاعات و تنظر في الطعون المقدمة إليها من قبل الأفراد من جهة، ومن جهة أخرى كثيرا ما تصدر الجهات القضائية أعمالا تتعلق بتسيير هياكلها من الجانب الإداري مما يجعلها تقوم بعمل إداري صرف.[2]

رابعا: أنواع القرارات الإدارية

أ- من حيث التكوين: تنقسم إلى قرارات بسيطة وقرارات مركبة.

1- القرارات البسيطة: وهي القرارات الإدارية التي تصدر بصفة مستقلة وقائمة بذاتها[3] غير داخلة ولا مرتبطة بعمل قانوني أخر، حيث تتميز هذه القرارات بكيان مستقل وتستند إلى عملية قانونية واحدة غير مرتبطة بعمل قانوني أخر.[4]

2- القرارات المركبة: وهي القرارات التي لا تصدر بصفة منفردة ومستقلة وإنما تدخل في تمام عمل قانوني إداري أخر،[5] حيث تدخل هذه القرارات في عملية قانونية مركبة تتم من عدة مراحل.[6]

فيما تكون القرارات المركبة المتصلة بالعملية القانونية و بالتالي غير قابلة لان تكون محلا لرقابة قضاء المشروعية متى كان دورها جوهريا في تكوين العملية كالقرارات المتصلة بعملية تنفيذ العقود الإدارية.[7]

ب- من حيث التعبير عن الإرادة:

1- القرار الصريح: وهو الذي تفصح الإدارة بموجبه عن إرادتها المنفردة بعبارات صريحة وسلبية وضمنية و هذا دون الحاجة لأدلة أو قرائن أخرى فالإدارة أفرغت إرادتها في شكل خارجي.

(1) د.عمار عوايدي، المرجع السابق، ص 107.
(2) أ.علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 270.
(3) أ.عادل بوعمران، المرجع السابق، ص 44.
(4) أ.علاء الدين عشي، نفس المرجع، ص 278.
(5) أ.عادل بوعمران، نفس المرجع، ص 45.
(6) أ.علاء الدين عشي، نفس المرجع، ص 279.
(7) أ.عادل بوعمران، نفس المرجع، ص 45.

2- القرار السلبي: على نقيض القرار الصريح فإن القرار السلبي تلتزم فيه جهة الإدارة الصمت رغم أن القانون يلزمها باتخاذ الموقف و إصدار القرار الإداري

3- القرار الضمني: يشتبه القرار الضمني مع القرار السلبي كون أن جهة الإدارة في كلا الوضعيتين التزمت الصمت فلم تفرغ إرادتها بشكل واضح معلن وقرائن تدل على موقف حكمي أو ضمني من جانب الإدارة.[1]

ت- من حيث التأثير على المركز القانونية:

1- القرارات المنشئة: ويقصد بها القرارات التي تحدث أثرا قانونيا جديدا بإنشاء مراكز قانونية جديدة أو إحداث أو تغيير في المراكز القانونية القائمة بالتعديل أو الإلغاء.

2- القرارات الكاشفة: ويقصد بها القرارات التي لا تحدث آثرا قانونيا جديدا وإنما تقرر مركزا قانونيا موجودا و قائما مسبقا أو تكشف عنه ويحقق نفس الآثار الموجودة مسبقا.

ويبقى تكييف القرارات الإدارية الكاشفة محل اختلاف في الفقه باعتباره قرارا إداريا بالمعنى الفعلي أو أنه لا يرقى أن يكون قرارا إداريا من حيث عدم ترتيبه لأي أثر قانوني.[2]

ث- من حيث الخضوع للرقابة القضائية:

1- القرارات الإدارية التي تخضع لرقابة القضاء الإداري: الأصل العام المقرر بالنسبة للقرارات الإدارية هو خضوعها لرقابة القضاء الإداري لفحص مشروعيتها،[3] حيث يقتضي مبدأ المشروعية خضوع القرارات الإدارية لرقابة القضاء سواء في مجال الإلغاء فبإمكان المخاطب بالقرار الإدعاء ضد الإدارة مصدرة القرار والمطالبة قضاءا إما بإلغاء قرارها أو التعويض عن ضرر نتيجة عمل إداري.[4]

2- القرارات الإدارية التي لا تخضع لرقابة القضاء الإداري: وهي طائفة القرارات الإدارية التي تشكل ما يعرف بأعمال الحكومة وأعمال السيادة وطائفة القرارات الإدارية التي لا تخضع لرقابة القضاء الإداري بناءا على نص قانوني خاص، وحتى لا أخرج عن مضمون هذه الدراسة فضلت عدم الحديث عن

(1) د عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 58، 59.
(2) أ.علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 280.
(3) د/ عبد العزيز خليفة، المرجع السابق، ص 228.
(4) د/عمار بوضياف، نفس المرجع، ص 66.

نظرية أعمال السيادة و معيار الباعث السياسي و معيار طبيعة العمل ،حيث يطول الحديث عن هذه الأمور.

ج- من حيث المخاطبين بالقرار:

1- القرارات الفردية: وهي القرارات الإدارية التي تخاطب فردا أو مجموعة أفراد معينين بذواتهم، وتنشئ مراكز قانونية خاصة بتلك الحالات وتستنفذ موضوعها بمجرد تطبيقاتها مرة واحدة.[1]

وحتى لو خص القرار الفردي جماعة فيظل القرار فرديا طالما تم تحديدهم في مضمون القرار.[2]

2- القرارات التنظيمية: وهي تلك القرارات التي تتضمن قواعد عامة مجردة تسري على جميع الأفراد الذين تنطبق عليهم الشروط التي وردت في القاعدة وذلك بإحداث أثار قانونية و تشبه في شكلها و مظهرها القواعد القانونية.[3]

ح- من حيث الجهة المصدرة:

1- القرارات الصادرة من السلطة المركزية: وهي مجموع القرارات التي تصدر عن رئاسة الجمهورية ، إما في شكل مراسيم رئاسية فردية أو تنظيمية أو في شكل مراسم تنفيذية فردية أو تنظيمية، كما تصدر الوزارات قرارات تكون إما فردية أو مشتركة بالإضافة إلى قرارات الهيئات العمومية الوطنية.

2- القرارات الصادرة عن السلطات اللامركزية: يصدر عن الولاية ممثلة في الوالي عدة قرارات إدارية تخص مرفق الولاية، كما يصدر عن المجلس الشعبي البلدي ممثلة في رئيس المجلس الشعبي البلدي قرارات إدارية تخص مرفق البلدية.

الفرع الثاني: أركان القرار الإداري

يقوم أي قرار إداري مهما كان نوعه و الجهة التي أصدرته على مجموعة من الشروط و العناصر و الأركان تتمثل فيما يلي:

(1) أ.علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 284.
(2) د/عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 74.
(3) أ.علاء الدين عشي، نفس المرجع، ص 284.

أولا :ركن الاختصاص

أ- تعريف الاختصاص: هو القدرة القانونية على مباشرة عمل إداري معين[1] ويشبه البعض الاختصاص في القانون العام بالأهلية في القانون الخاص،[2] فالشخص المختص وكامل الأهلية كلاهما قادر على القيام بعمل قانوني معين ،إلا أن قواعد الاختصاص تصبو إلى حماية المصلحة العامة عكس قواعد الأهلية التي ترمي إلى حماية الشخص نفسه، كما أن سبب الأهلية يكمن في كفاية النضوج العقلي الفرد[3] بينما يكون الهدف من تحديد الاختصاص هو التخصص، حيث الكفاية الإدارية تزداد كلما ازداد التخصص بين أعضاء السلطة الإدارية.

تعد فكرة الاختصاص من نتائج إعمال مبدأ الفصل بين السلطات والذي يقتضي تقسيم العمل بين مختلف الهيئات الإدارية ،حتى يتمكن كل موظف من أداء عمله، بالإضافة إلى تسهيل توجه الأفراد إلى أقسام الإدارة المختلفة ويساهم في تحديد المسؤولية الناتجة عن ممارسة الإدارة لوظيفتها.[4]

ب- عناصر الاختصاص:

1- الاختصاص الشخصي: ومؤداه أن تصدر القرارات الإدارية من طرف الأشخاص أو الهيئات أو السلطات الإدارية المحددة و المعينة بنصوص القانون[5] فهذا العنصر حدد مصدر القرار الإداري، فالقاعدة العامة أنه لا يجوز لغير من ذكرهم القانون بإصدار القرار الإداري، إلا أن هذه القاعدة تقبل مجموعة استثناءات وهي حالة صدور القرار من موظف فعلي أو واقعي أو أن يصدر عن موظف غير مختص بموجب تفويض أو إنابة أو حلول مكان المفوض الأصلي، وحتى لا أخرج من مضمون الدراسة فضلت عدم التطرق لهذه الاستثناءات كونها ليست محل دراستي.

2- الاختصاص الموضوعي: وهو تحديد و تبيان التصرفات القانونية المخولة للشخص أو الهيئة الإدارية[6] فهذا العنصر يحدد جملة الموضوعات و طبيعة الأعمال التي يجوز لرجل الإدارة المختص أن

(1) د/عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 89.
(2) أ.علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 271.
(3) أ.عادل بوعمران، المرجع السابق، ص 31.
(4) أ.علاء الدين عشي، نفس المرجع، ص 271، 272
(5) د. عمار عوايدي، المرجع السابق، ص 120.
(6) أ.محمد صغير بعلي، القرارات الادارية، المرجع السابق، ص 62.

يصدر بشأنها وفي نطاقها قرارات إدارية بحيث لا يصح له تجاوزها عند مباشرته اختصاصه وإلا كان عمله معيبا[1].

كما يعني تحديد المواضيع نوعية الأعمال وطبيعتها التي يجوز للموظف إصدار قرارات بشأنها والناتجة عن عملية توزيع الاختصاص والصلاحيات بين مختلف الجهات الإدارية أو ضمن مستويات الجهة الإدارية الواحدة.[2]

كما يقصد بالاختصاص الموضوعي تحديد أنواع معينة ومحددة من الأعمال يلزم المسؤول الإداري بمراعاتها عند إصدار القرارات الإدارية، ذلك أن المشرع هو الذي يوزع الأعمال والوظائف والصلاحيات بين الجهات الإدارية المختلفة وهو الذي يضبط المحاكم ويرسم الحدود للإداريين على جميع المستويات تفاديا لظاهرة تداخل الصلاحيات و ظاهرة التنازع في الاختصاص بنوعيه السلبي والايجابي بما ينجر عن ذلك فقد المواطن ثقته في الإدارة ومنه انتشار واسع لظاهرة البيروقراطية بمفهومها السلبي.[3]

وبرسم الوظائف وتحديد المهام يتمكن كل شخص من أشخاص القانون الإداري من معرفة صلاحياته، ولا يحاول التدخل في صلاحيات الآخرين.

3- الاختصاص الزمني: ويتمثل في تحديد البعد الزمني أو المدة الزمنية المحددة للسلطة الإدارية المختلفة لممارسة اختصاصها والتي يجوز لها خلالها إصدار قرارات إدارية،[4] فلكل مسؤول إداري نطاق زمني يكتسب من خلاله صفة تؤهله لمباشرة صلاحيات تنتهي مدتها بانتهاء هذه الصفة و زوالها عن المسؤول الإداري،[5] فالقانون يقيد الموظف بإصدار قرار ضمن مجال زمن محدد، ولا يجوز له إصدار قرار إداري وهو لا يكسب الصفة الإدارية التي تخوله سلطة الإصدار[6]، فالمقصود بهذا العنصر تحديد الفترة الزمنية التي يمكن خلالها لعضو السلطة الإدارية إصدار قراراته.[7]

(1) أ.عادل بوعمران، المرجع السابق، ص 37.
(2) أ. علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 273.
(3) د.عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 125.
(4) د.عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 121.
(5) د.عمار بوضياف، نفس المرجع، ص 129.
(6) أ. علاء الدين عشي، نفس المرجع، ص 273.
(7) أ. عادل بوعمران، نفس المرجع، ص 37.

وبناءا على ذلك لا يجوز للموظف إصدار قرارات إدارية قبل اكتساب الصفة، كما لا يجوز له إصدارها بعد إحالته على التقاعد أو تقديم استقالته وقبولها من الجهة المعنية لأنه في كلا الوضعيتين يكون غير مختص زمنيا بإصدار القرار لفقده هذه الصفة.

4- الاختصاص المكاني: ويقصد به حصر الحدود الإقليمية والمكانية التي يجوز لرجل الإدارة المختص في نطاقها ممارسة سلطته في إصدار القرارات الإدارية[1]، كما يقصد به تحديد النطاق الإقليمي الذي يجوز للموظف أو الجهة الإدارية أن تصدر قراراتها ضمنه.[2]

فنظرية التنظيم الإداري تقتضي عدم الاكتفاء بتقييد المسؤول الإداري مصدر القرار بمحل معين ودائرة اختصاص موضوعية أو مجال زمن فقط بل ينبغي و لحسن أداء العمل الإداري وتوزيع المهام بين أعوان الإدارة تحديد النطق الجغرافي الذي ينبغي أن يصدر القرار الإداري في حدوده.[3]

فإذا كانت الإدارة المركزية تختص عبر كامل إقليم الدولة، إلا أن الجهات الإدارية اللامركزية الإقليمية، عليها احترام نطاق اختصاصها الجغرافي تحت طائلة البطلان.[4]

ثانيا: الشكل و الإجراءات.

الأصل أن الإدارة العامة عند قيامها باصدار القرارات الإدارية لا تلزم بشكل أو إجراء معين، ما لم يقرر نص الدستور أو القانون أو التنظيم خلاف ذلك، ففي هذه الحالة تلزم جهة الإدارة أيا كان موقعها بإصدار القرار الإداري وفقا للأشكال والإجراءات المدرجة،[5] ويلعب هذا الركن دورا حيويا في حماية المصلحة العامة من حيث أنه:

- يعصم الإدارة من مخاطر التسرع بشأنه في ذلك شأن كافة أنواع الإجراءات المدنية و الجزائية.
- يهدف إلى اتخاذ قرارات مدروسة يحافظ على مبدأ الشرعية في الدولة.

(1) د.عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 121.
(2) أ.علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 273.
(3) د. عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 133.
(4) أ. علاء الدين عشي، نفس المرجع، ص 273.
(5) د.عمار بوضياف، نفس المرجع، ص 136.

كما يهدف أيضا إلى حماية حقوق و حريات الأفراد من حيث تقييد تعسف وانحراف الإدارة في صب قراراتها وأعمالها في قوالب مادية تسهل عملية الرقابة عليها خاصة القضائية منها في حالة الطعن فيها.[1]

أ- تعريف ركن الشكل و الإجراءات: يقصد به إفصاح الإدارة عن إرادتها،[2] أي مجموعة التدابير التي تتبعها الإدارة للتعبير عن أرادتها بصورة معينة صريحة أو ضعيفة،[3] فالشكل يقصد به المظهر الخارجي الذي يتخذه القرار الإداري أي القالب المادي الذي يفرغ فيه، إذ أنه إما يكون كتابيا أو شفويا، صريحا أو ضمنيا.

كما يقتضي أحيانا أن يتضمن توقيعا أو تسبيبًا أو تحييثًا ، أما الإجراءات فيقصد بها التراتيب التي تتبعها الإدارة[4] قبل اتخاذ القرار الإداري أي التي تسبق إصداره نهائيا فشكل القرار هو الإطار الخارجي الذي يصدر فيه القرار والقالب الذي تعبر به الإدارة عن إرادتها[5] والإجراءات هي جملة الخطوات التي يطلبها المشرع صراحة والتي تعد الإدارة ملزمة بالمرور بها و أدائها قبل أو عند أو بعد إصدار القرار.[6]

كما أن الشكل أذن هو التزام الجهة الإدارية بالشكليات أو الإجراءات اللازمة لإصدار القرارات الإدارية.

ب- صور الإجراءات:

1- الاستشارة: يعتبر الإجراء الاستشاري أهم إجراءات القرار الإداري والذي يظهر في الوقائع والصور الرئيسية التالية :

- **الاستشارة الاختيارية:** يمكن للإدارة أن تلجأ إلى استشارة جهة أخرى قبل اتخاذها للقرار دون أن يكون هناك نص يلزمها بذلك.

- **الاستشارة الإلزامية:** يتجلى هذا النوع من الاستشارة حيثما يوجد نص قانوني يلزم الإدارة قبل اتخاذها لقرارها، أن تلجأ إلى استشارة جهة أخرى على أن يكون لها بالنهاية الأخذ بما ورد في الاستشارة أو مخالفته.

(1) أ.محمد صغير بعلي، القرارات الادارية، المرجع السابق، ص 73.
(2) د.عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 138.
(3) أ.محمد صغير بعلي، نفس المرجع، ص 72.
(4) أ .محمد صغير بعلي، نفس المرجع، ص 74.
(5) أ.عادل بوعمران، المرجع السابق، ص 38.
(6) أ.عادل بوعمران، المرجع السابق، ص 40.

2- الرأي المطابق: يتمثل الإجراء الاستشاري لها في أن الإدارة ملزمة باستطلاع رأي جهة أخرى مع ضرورة الالتزام أيضا بذلك الرأي لدى إصدار القرار.

3- الاقتراح: يشترط أحيانا لصحة القرار الإداري أن يتخذ بناءا على اقتراح من جهة أخرى، وإذا كان للجهة المختصة بإصدار القرار أن لا تتبع و تأخذ الاقتراح إلا أنه لا يمكنها تعديله.[1]

4- التقرير المسبق: لصحتها يشترط في بعض القرارات أن يسبق إصدارها إعداد وتقديم تقرير بناءا على تحقيق من طرف جهة أخرى.

5- الإجراء المضاد: وهو مبدأ من مبادئ القانون تلتزم به الإدارة لدى إصدار قرارها سواء ورد به نص أم لم يرد ويظهر هذا الإجراء خاصة في مجال التأديب أو الضبط الإداري، وكل من شأنه أن يشكل خطرا على الحقوق و الحريات.

ت- صور الشكل:

1- القرار المكتوب والقرار الشفوي: إذا كانت ظاهرة الكتابة عامة وشائعة بالنسبة إلى القرارات الإدارية للوضوح والشفافية، وتسهيل الإثبات، فإن إمكانية إصدار قرار في شكل شفوي تبقى قائمة ما لم تشترط النصوص الكتابة.

2- القرار الصريح والقرار الضمني: الأصل أن الإدارة العامة تعبر في إصدارها لقراراتها عن إرادتها بشكل صريح، إلا أن النصوص تجعل أحيانا من سكوت الإدارة لمدة معينة تعبيرا عن إرادتها، إما بالقبول أو الرفض.

ث - الشكليات الواجبة اتباعها قبل إصدار القرار الإداري

1- التأشيرات: إذا كانت القرارات الإدارية تستلزم من حيث تحريرها وصياغتها وتأسيسها القانوني الإشارة في صدارتها إلى النصوص التشريعية والتنظيمية التي تسند إليها، فإن مجلس الدولة الفرنسي لا يرتب على إغفال وعدم الإشارة إلى إحداها وجها لبطلانها.

2- **التسبيب:** لقد استقر في البداية لدى الفقيه و القضاء في فرنسا أن الإدارة ليست ملزمة بالإشارة في صلب القرار الإداري إلى الحالة الواقعية أو المادية التي كانت وراء اتخاذه أي إلى سبب القرار.

(1) أ.محمد صغير بعلي، المرجع السابق، ص 74-75-76.

وأمام الانتقادات التي تعرض لها مبدأ عدم التسبيب تعدل الوضع نحو توسيع نطاق تسبيب القرارات الإدارية في العديد من المجالات دعما لشفافية العمل الإداري وحماية الحقوق والحريات وتسهيلا لرقابة القضاء الإداري في حالة النزاع الإداري حولها.

3- التوقيع: القاعدة العامة أن إصدار القرار الإداري المكتوب يقتضي عمليا توقيع الجهة المختصة عليه، سواء ورد هذا الإجراء في نص قانوني أو لم يرد، وذلك من أجل إضفاء المزيد من المصداقية والحجية على الوثائق الإدارية كوسائل إثبات.[1]

ثالثا :ركن المحل.

أ- تعريف محل القرار الإداري: هو ذلك الأثر القانوني الناتج عنه سواء تمثل هذا الأمر في إنشاء مركز قانوني قائم أو إلغاء هذا المركز.[2]

فهذا الركن هو الأثر القانوني المباشر والحال المترتب عن صدور القرار الإداري[3] ويؤدي إلى إحداث تغيير في الهيكل القانوني السائد، وذلك عن طريق إنشاء مركز قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني كان قائما و موجودا،[4] ويتمثل المركز القانوني في مجموعة و كتلة الحقوق والالتزامات المتولدة والمترتبة عن القرار الإداري كتصرف قانوني خلافا للعمل الإداري المادي الذي ليس له هذا الأثر.[5]

ومن الطبيعي القول أن محل القرار الإداري يختلف في القرار الفردي عنه إذا كان القرار لائحيا، فالقرار الفردي ينتج أثرا شخصيا يمس شخصا بذاته، كما لو كان القرار تأديب أو تعيين أو ترقية أحد الموظفين أو إحالته على التقاعد أو قرار طلب استقالة، ففي كل هذه القرارات محل القرار يخاطب الشخص بذاته ويؤثر على مركزه هو دون غيره.

أما القرار اللائحي فينتج أثرا عاما واسع النطاق و سواء تعلق الأمر بالنسبة للقرار الإداري الفردي أو اللائحي فهناك نتائج قانونية تنجم عن صدور أي منها

(1) أ.عادل بوعمران، النظرية العامة للقرارات والعقود الإدارية، المرجع السابق، ص من 75 إلى 79.
(2) د.عمار بوضياف ، المرجع السابق، ص 152.
(3) أ. علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 276.
(4) أ.عادل بوعمران، نفس المرجع، ص 37.
(5) د.محمد صغير بعلي، المرجع السابق، ص 80.

ب- شروط المحل:

1- أن يكون القرار مشروعا: يقصد بمشروعية القرار الإداري أن لا يتعارض مضمون القرار ومحله مع التشريع الجاري به العمل داخل الدولة سواء كان تشريعيا أساسيا أو تشريعا عاما أو تشريعا تنظيميا، ذلك أن الأصل في القرار هو صدوره تنفيذا لنص في القانون أو الدستور أو التنظيم، فلا يجوز أن يرد في القرار مضمونا يتعارض مع التشريع الساري المفعول داخل الدولة.[1]

إن الجهات الإدارية المختلفة لدى الدولة مركزية كانت أو محلية أو مرفقية ملزمة بالخضوع للقانون في تصرفاتها وأعمالها سواء الانفرادية كالقرارات الإدارية أو التعاقدية كإبرام الصفقات العمومية.

وتطبيقا لهذه القاعدة وجب إصدار القرارات المختلفة مراعاة جانب المشروعية فيها فلا يحتوي حينئذ على أي مخالفة لتشريع أو تنظيم و ليس أشخاص القانون الحكم فقط من وجب أن تكون تصرفاتهم مشروعة بل حتى أشخاص القانون الخاص.

ومن المؤكد أن رافع دعوى الإلغاء سيكون في وضع من السهل عليه وبأقل جهد إثبات مخالفة الإدارة للقانون، فيقدم لجهة القضاء الإداري نسخة من القرار مركزا على مخالفة محله للقانون الجاري العمل به وعندئذ سيتولى القاضي الإداري إلغاء القرار الإداري لمخالفته.

2- أن يكون القرار الإداري ممكنا: إلى جانب المشروعية وجب أن يكون محل القرار ممكن غير مستحيل، فمثلا إذا صدر قرار بترقية موظف فإن الأثر الناجم عنه هو تغيير تصنيفه من درجة أو سلم إلى درجة أو سلم أعلى بما يترتب على ذلك من أثاره، فإن ثبت أن الموظف توفي قبل صدور القرار، فإن القرار لن يكون ممكن تنفيذه.[2]

رابعا: ركن السبب.

أ- تعريف السبب: سبب القرار هو جملة الدوافع المادية أو القانونية التي تلزم رجل الإدارة وتدفعه إلى اتخاذ القرار الإداري.[3]

(1) د. عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 152، 153
(2) د.عمار بوضياف، نفس المرجع، ص 154، 153.
(3) أ.عادل بوعمران، المرجع السابق، ص 42.

وعرفته المحكمة الإدارية العليا في مصر بأنه العنصر القانوني أو الواقعي الذي يحدو بالإدارة إلى إصداره فهو حالة قانونية أو واقعية، تحمل الإدارة على التدخل بقصد إحداث أثر قانوني معين يتمثل في محل القرار ابتغاء وتحقيق الصالح العامة الذي هو غاية القرار.

ومن هذا التعريف يتضح أمران أولهما ربط المحكمة ما بين السبب القرار الإداري ومحله وغايته، فإذا كان سبب القرار هو سنده القانوني، فإن هذا السبب هو ذريعة الإدارة لإحداث أثر قانوني ما، وهو ما يطلق عليه بمحل القرار توصلا لتحقيق هدف عام يمثل غاية لكافة القرارات الإدارية هو تحقيق المصلحة، وثانيها أن سبب القرار الإداري مستقل عن إرادة رجل الإدارة لارتباطه بحالة قانونية أو واقعية.

فالسبب هو الحالة القانونية أو الواقعية التي تسوغ إصدار هذا القرار أي إن السبب هو الوقائع والظروف المادية والقانونية التي دفعت الإدارة لإصدار قرارها، و لقد ذهب اتجاه أخر في الفقه إلى اعتبار ركن السبب من شروط صحة القرار الإداري، ويجب أن يتحقق السبب بشروطه وأوصافه التي فرضها القانون لكي يكون القرار مشروعا، ونتيجة لذلك اعتبر هذا الاتجاه أن الحالة القانونية أو الواقعية هي التي تبرر إصدار القرار وتعيد سبب وجوده.

ومن الطبيعي القول أن الإدارة وإن كانت ملزمة بتبرير قرارها إما استنادا لواقعة مادية أو واقعة قانونية، كما سبق القول، إلا أن عنصر السبب لا يظل متأثرا بسلطته الإدارة وإرادتها عما إذا كانت مقيدة أو تتمتع بسلطة تقديرية على نحو سبق شرحه و تبيانه.

فقد يحدد القانون مجموعة أسباب كمسوغ لإصدار قرار معين ففي هذه الحالة تكون سلطة الإدارة مقيدة إذ يتعين عليها إصدار القرار متى توافرت الأسباب دون أن يكون لديها خيار أخر، وقد يترك القانون للإدارة قدرا من الحرية في ممارسة أعمالها وإصدارها للقرارات، وهو الأصل وعندئذ تملك الإدارة سلطة تقديرية فتقدر بحسب ملابسات و ظروف لا زمت إصدار قرارها، عما إذا كان سيصدر بمضمون أو بآخر.[1]

ب- شروط السبب:

1- أن يكون سبب القرار قائما و موجودا حتى تاريخ اتخاذ القرار: ويعني هذا الشرط أن تكون الحالة القانونية أو الواقعية موجودة فعلا، وإلا كان القرار الإداري معيبا في سببه ويجب أن يستمر وجودها حتى

(1)د.عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 155، 156.

صدور القرار، فإذا وجدت الظروف الموضوعية لإصدار القرار إلا أنها زالت قبل إصداره، فإن القرار يكون معيبا في سببه وصدر في هذه الحالة، كذلك لا يعتد بالسبب الذي لم يكن موجودا قبل إصدار القرار إلا أنه تحقق بعد ذلك فالعبرة في تقدير مشروعية القرار الإداري تكون بالوقت الذي صدر فيه.[1]

2- أن يكون السبب مشروعا: وتظهر أهمية هذا الشرط في حالة السلطة المقيدة للإدارة عندما يحدد المشرع أسباب معينة يجب أن تستند إليها الإدارة في إصدار قراراتها، فإذا استندت الإدارة في إصدار قرارها إلى أسباب غير تلك التي يحددها المشرع، فإن قرارها يكون قابلا للإلغاء لعدم مشروعية سببه.[2]

خامسا :ركن الغاية.

أ- تعريف ركن الغاية:

يقصد بالغاية من القرار الإداري الهدف الذي يسعى هذا القرار إلى تحقيقه أو النتيجة النهائية التي تهدف الإدارة العمومية إلى تحقيقها من وراء إصدار القرار[3] وقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا في مصر وهي تميز بين السبب وهو الهدف في القرار الإداري إلى القول: ".....السبب في القرار الإداري هو حالة واقعية أو قانونية تحمل الإدارة على التدخل بقصد إحداث أثر قانوني هو محل القرار ابتغاء وجه الصالح العمل الذي هو غاية القرار".

لاشك أن السلطة العمومية حين وفرت للإدارة العامة إطارا هيكليا و ثانيا وظيفيا وثالثا ماديا ورابعا قانونيا وخامسا بشريا، فإنما بغرض القيام بأعمال كثيرة، منها الأعمال الانفرادية ضمن إطار محدد يسعى إلى تحقيق الصالح العام، فإن حادت عن هذا الإطار عرضت عملها إلى الطعن و البطلان، وعلى ذلك يلزم كل ممثل لسلطة إدارية مركزية أو محلية أو مرفقية أن يصدر قراره ابتغاء تحقيق مصلحة عامة.

إن القانون حين اعترف للإدارة بآليات القانون العام، وألزم الفرد موظفا كان أو مواطنا بالامتثال لمضمون القرار الإداري فإنما كان القصد منه تحقيق المصلحة العامة، فإن تبث خلاف ذلك من خلال قرار إداري أمكن المطالبة بالإلغاء قضاءا.[4]

(1) أ. علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 75.
(2) أ. علاء الدين عشي، نفس المرجع، ص 275.
(3) أ. علاء الدين عشي، نفس المرجع، ص 276.
(4) د.عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 165، 166، 167.

إن الموظف حين يسيء استعمال السلطة، فإن مظهر هذه السلطة يتجاوز في توظيفه واستعمال قواعد القانون و آليات السلطة العامة بعيدا عن الهدف العام وهو تحقيق المصلحة العامة، ومن هنا يقع على عاتق الإدارة أصدرت قرارا إداريا ابتعدت فيه عن المصلحة العامة، وهي لا شك مهمة صعبة، إذ الوضع الغالب أن يصدر رجل الإدارة قرار مسببا يتجلى لكل قارئ لمضمونه و مؤداه أنه يستحق تحقيق مصلحة عامة وعلى من ادعى خلاف ذلك إثبات الوضع أمام القاضي الإداري.[1]

ب- صور الغاية:

1- المصلحة العامة: يجب أن يسعى القرار الإداري و يتجه نحو تحقيق المصلحة العامة من حيث الاستجابة لمتطلبات الجمهور،[2] وهذه هي القاعدة العامة التي تحكم القانون العام،إذ تسعى الإدارة إليها دون الحاجة إلى نص قانوني يوجهها إلى ذلك و أن الخروج عن متطلبات المصلحة العامة يعد انحرافا في استعمال السلطة أو إساءة في استعمالها.[3]

2- تخصيص الأهداف: يجب على عضو الإدارة في بعض الحالات أن يسعى إلى تحقيق هدف معين حدده النص الذي يخول الاختصاص "تخصيص الأهداف" وإلا كان منحرفا بالسلطة، وحتى وإن كان يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة.[4]

فاستهداف المصلحة العامة هو مناط القرارات الإدارية، لكن قد يوجب المشرع على مصدر القرار استهداف غاية مخصصة، وعلى هذا النوع لا يجوز لمصدر القرار الخروج عن مقتضيات النصوص القانونية و التنظيمية التي تلزمه استهداف غاية محدودة وإلا اعتبر القرار مشوبا بانحرافه عن النهاية المقررة له.[5]

(1) د.عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 84.
(2) أ .محمد صغير بعلي، القرارات الادارية، المرجع السابق، ص 84.
(3) أ. علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 277.
(4) أ .محمد صغير بعلي، القرارات الإدارية، نفس المرجع، ص 85.
(5) أ. علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، نفس المرجع، ص 277.

المطلب الثاني :أثار القرار الإداري و نهايته.

الفرع الأول :أثار القرار الإداري.

أولا: سريان القرار الإداري

يقصد بنفاذ القرار الإداري أو سريانه، سريان مفعوله و إنتاجه للآثار القانونية مع اكتسابه للصفة و القوة الملزمة و إذا كان مداول الغير نفاذ القرار في مواجهة الإدارة يختلف عن التاريخ التي يعيش فيه نافذا في مواجهة المخاطبين به.[1]

ولكن قبل التفصيل في نفاذ القرار الإداري في مواجهة الإدارة وكذا في مواجهة الأفراد سأتطرق إلى قاعدة عدم رجعية القرار الإداري والاستثناءات التي عليها.

أ- قاعدة عدم رجعية القوانين: الأصل أن تنتج القرارات الإدارية أثرها منذ لحظة صدورها إلى المستقبل ولا تسري بأثر رجعي على الماضي احتراما للحقوق المكتسبة والمراكز القانونية التي قامت في ظل الوضع القانوني السابق واحتراما لقواعد الاختصاص الزمني، إلا أن هذه القاعدة عليها استثناءات هي:

1- الرجعية بنص القانون: يجوز للمشرع أن يرخص للإدارة بنص صريح أو ضمني أن تصدر قرارات إدارية معينة بأثر رجعي مراعاة لاعتبارات موضوعية معينة.

2- الرجعية تنفيذا لأحكام قضائية: ويقصد به صدور حكم أو قرار يقضي بإلغاء قرار إداري وهذا ما يؤدي إلى إعدام ذلك القرار،مما يجب على الإدارة أن تصدر قرارا أخر يزيل الآثار التي رتبها القرار الملغى.

3- رجعية القرارات الإدارية المتعلقة بالسحب: ويكون ذلك عند سحب القرار الإداري حيث يتم ذلك بأثر رجعي نظرا لإعدام القرار المسحوب من تاريخ صدوره، وبالتالي محو الآثار القانونية سواء في الماضي أو الحاضر أو المستقبل.

4- رجعية القرارات التفسيرية: إذا صدر قرار بقصد تأكيد أو تفسير قرار سابق فإن القرار المؤكد أو المفسر يسري حكمه من تاريخ تطبيق القرار الأول لأنه لا يضيف أثرا جديدا بل يقتصر على تأكيده أو تفسيره.[1]

(1) أ.عادل بوعمران، النظرية العامة للقرارات والعقود الادارية، المرجع السابق، ص 50.

ب- سريان القرار الإدارة في مواجهة الإدارة: على اعتبار أن الإدارة عندما تقدم على إصدار قرار إداري تكون راغبة في تنفيذه وبالتالي فهي على علم بكل الآثار التي سيرتبها القرار، لذا من الحكمة القول أن النفاذ يبدأ من تاريخ صدور القرار لا من تاريخ النشر أو التبليغ.

لذا يستطيع صاحب المصلحة أن يتمسك بالقرار الإداري منذ هذا التاريخ ولا تستطيع جهة الإدارة أن تحتج على الغير لعدم النشر و التبليغ، وقد ذهبت محكمة القضاء الإداري في مصر إلى القول: "بأن النشر ليس لازما لصحة القرارات ولا يقصد منه غير إبلاغ الغير بمضمونها حتى تكون حجة عليه و يتضح بها ميعاد طلب إلغائها".

رغم ذلك لم يستقر فقه القانون على رأي واحد بخصوص هذا المبدأ، وانحصر الخلاف حول التمييز بين القرار الإداري والقرار التنظيمي.

1- **سريان القرار الإداري الفردي:** اعترف القضاء الفرنسي بسريان القرار الإداري الفردي في مواجهة الإدارة رغم عدم تبليغه أو نشره، وهذا في قضية MATTEI و هنا بمناسبة فصله في قضية الآنسة MATTEI التي تتخلص وقائعها في أن محافظ السين أصدر قرارا بتعيين الآنسة MATTEI بتاريخ 1948/07/13 في إحدى الوظائف في قصر العدالة بباريس ولم يعلن ولم ينشر، ثم أصدر نفس المحافظ قرار أخر بإلغاء القرار و تعيين السيد ف ب بالقرار الصادر بـ 1949/03/31 في ذات الوظيفة التي أسندت للآنسة MATTEI فطالبت الآنسة بإلغاء القرارين، فاستجاب لها مجلس الدولة، وأجاز تمسك المدعية بقرار التعيين رغم عدم إعلانه.

وقد نجم عن الاعتراف القضائي لهذا المبدأ آثار في غاية الأهمية وهي أن القرار الإداري الفردي متى صدر عن الجهة المختصة واكتملت أركانه فإنه يكتسب قوة التنفيذ من يوم صدوره و للغير التمسك بهذا التاريخ في مواجهة الإدارة.

كما أقر مجلس الدولة الجزائري في قراره بتاريخ 2005/11/15 الغرفة الرابعة رقم 019341 رقم الفهرس 1108 مبدأ عاما في مجال السريان تمثل في نفاذ القرارات بمجرد صدورها ما لم يضع القضاء حيزا لتنفيذها.

2- سريان القرار الإداري التنظيمي: اختلف الفقه بخصوص بدء سريان القرار الإداري التنظيمي في مواجهة الإدارة، فهناك جانب من الفقه اقر بجواز سريانه من تاريخ صدوره، وتلتزم الإدارة بمضمونه منذ ذلك التاريخ، ولا يجوز لها تعطيل نفاذه والاحتجاج بعدم نشره لأن النشر قرر لمصلحة الأفراد لا الإدارة،

(1) أ. علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، المرجع السابق، ص من 285 إلى 287

بينما ذهب جانب أخر من الفقه إلى القول بأن القرار التنظيمي لا ينفذ في مواجهة الإدارة إلا من تاريخ نشره، وبالتالي لا يجوز للأفراد التمسك بمضمون القرار و إلزام جهة الإدارة بتنفيذه.

رغم هذا هناك استثناءات على قاعدة سريان القرار الإداري من صدوره كما رأينا في الرأي الأول بالنسبة للقرارات التنظيمية وفي القرارات الفردية فهذه القاعدة لا تسري بالنسبة للقرارات الإدارية المتعلقة على شرط واقف كأن يتعلق الأمر مثلا بغلاف مالي فيتعذر حينئذ تنفيذ القرار الإداري إلا بوجود هذا الغلاف فان لم يتوافر فلا يجوز للأفراد التمسك به من يوم صدوره، خاصة وأن السلطة الإدارية العليا تملك حق عدم المصادقة على القرار، كما أن جهة الإدارة مصدرة القرار قد تحدد تاريخ مستقبليا و بعيدا لبدء سريانه، ولعل تنفيذ قرار إداري يتطلب أن تدخل جهة الإدارة في مرحلة تحسيسية لضمان تنفيذه موحد لقرار إداري بالنسبة لمختلف الجهات الإدارية المعنية، وتجعل الفاصل الزمني طويل بين صدور القرار وتاريخ نفاذه فهنا لا يجوز بحال من الأحوال للأفراد التمسك ببدء سريان القرار.[1]

ت- سريان القرار الإداري في مواجهة الأفراد: يكون القرار الإداري في مواجهة الفرد نافذا بمجرد نشره أو تبليغه للمعني أو المعنيين به، سواء بالنسبة للقرارات الفردية أو بالنسبة للقرارات التنظيمية.

1- سريان القرار الإداري بأثر مباشر: لا تنفذ القرارات الإدارية في حق الأفراد إلا من تاريخ العلم بها وذلك حتى يمكن لهؤلاء اتخاذ موقف تجاه هذه القرارات سيما و أنها تستنتج أثرا قانونيا بالنسبة إليهم و ترتيبا على هذا لا يجوز للإدارة التمسك ببدء سريان القرار الإداري إذا لم يحدث العلم به، إما تبليغه إذا كان القرار تنظيميا، أو نشره إذا كان القرار فرديا لان هذا الأمر مناف لقواعد العدالة ولا يمكن أن يستوعبه الفكر القانوني، والأصل أن إرادة الإدارة تكون مقيدة إذا تدخل القانون أو التنظيم بفرض نشر قرارها أو تبليغه، وقد أضاف القضاء وسيلة ثالثة هي العلم اليقيني.

حيث يعتبر النشر إتباع الإدارة شكليات معينة لكي يعلم الجمهور بالقرار ويرتبط النشر بالقرارات التنظيمية، ولا يكون النشر سليما إلا إذا اتبعت الإدارة الشكليات التي يقررها المشرع كموعد للنشر وطريقته، ويشمل نشر القرار كافة محتوياته وكل مضمونه حتى يلم أصحاب المصلحة ، كما لا يجوز نشر ملخص للقرار، إذ أن القرار يصاغ في شكل مواد فكيف يلخص؟.

على اعتبار أن القرارات التنظيمية تنطوي على قواعد عامة ومحرجة لذا يجب نشرها ليعلم بها الأفراد، وهذا أمر تؤيده مبادئ العدالة، إذ كيف يلتزم الأفراد بالتقيد بمضمون القرار والامتثال إليه إذا كان

(1)د.عمار بوضياف، المرجع السابق، ص من 171 إلى 177.

القرار في ذاته لم ينشر ولم يعلم به، كما أن نشر القرار يحمي الإدارة من جهة ويحمي من جهة أخرى الفئة المعنية بالقرار اعتبارا من أن النشر يكفل لهم ضمانة العلم بمضمون القرار.[1]

إذا كانت القرارات التنظيمية يتم نشرها ليعلم بها الجمهور، فإن القرارات الفردية يستلزم على الإدارة مصدرة القرار تبليغه إلى المعني أو المعنيين بالأمر، فالتبليغ هو إخطار المعني أو المعنيين بالقرار رسميا بنسخة من القرار بالكيفية التي حددها القانون أو الكيفية المعتمدة داخل الدولة، والتبليغ يكون إما عن طريق البريد المسجل مع علم الوصول أو المناولة باليد أو البريد الالكتروني أو التبليغ عن طريق محضر قضائي...الخ... وعرفته المحكمة العليا في مصر: "الطريقة التي تنقل بها جهة الإدارة القرار الإداري إلى فرد بعينه أو أفراد بذواتهم إلى جمهور".

فالقرارات الفردية ينبغي تبليغها للمخاطب به حتى يعلم بمضمونها و تبدأ بمرحلة جديد تتعلق بالطعن في القرار الإداري.[2]

أما العلم اليقيني فيقصد بها علم المخاطب به بفحوى القرار وبالجهة التي أصدرته عن غير طريق الإدارة، والذي يتضح من خلال قرينة دالة عليه وتفيد حصوله،[3] ويقوم العلم اليقيني على شروط هي :

- أن يصل العلم اليقيني بغير النشر أو التبليغ.
- أن يكون علم المعني بالقرار قطعيا لا ضمنيا.
- أن يسهل العلم بالقرار جميع عناصره و أجزائه.[4]

2- سريان القرار الإداري بأثر رجعي :ترتبط فكرة سريان القرار الإداري بأثر مباشر و عدم إمكانية سريانه كأصل عام تأثر رجعي بمبدأ عام هو عدم رجعية القوانين إلا أن هناك استثناء و هو رجعية القرارات الإدارية و قد تحدث عن هذه النقطة سابقا فلا داعي لتكرارها.[5]

(1) أ.عادل بوعمران، النظرية العامة للقرارات والعقود الإدارية، المرجع السابق، ص 55.
(2) د.عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 185، 186.
(3) أ.عادل بوعمران، نفس المرجع، ص 56.
(4) د.عمار بوضياف، نفس المرجع، ص 193، 194.
(5) د.عمار بوضياف، نفس المرجع، ص 199.

ثانيا: تنفيذ القرار الإداري.

تنفيذ القرار الإداري هو عمل مادي لاحق لصدور القرار ونفاذه ويختلف عن النفاذ في كون هذا الأخير صفة ملازمة للقرار منذ صدوره ودالة على قوته وقابلة للتنفيذ.فيما يتصل التنفيذ بأعمال وإجراءات لاحقة للنفاذ ولا يتم إلا بعد تحقق العمل به، فالتنفيذ هو الوجه المادي للنفاذ.[1]

تتمتع الإدارة استثنائية وامتيازات في تنفيذ قراراتها، فتسري في حق المخاطب بها وإن أبدى اعتراضا بشأنها و إن رفع دعوى قضائية.

بالإضافة إلى ذلك يفترض المشرع في القرار أن يكون محمولا على السلامة و الصحة حتى يقوم الدليل على خلاف ذلك، كما أن القرار الإداري يتمتع منذ لحظة صدوره بالقوة التنفيذية و بالتالي لا يقبل من الأفراد الامتناع عن تنفيذه.[2]

ينفذ القرار الإداري إما بواسطة الإدارة أو بواسطة القضاء.

أ- تنفيذ القرار الإداري بواسطة الإدارة:

1- التنفيذ الاختياري: الأصل أن يلتزم الجميع بتنفيذ القرارات الإدارية بعد أن تصبح نافذة، وإذا كان عبء التنفيذ يقع على الإدارة فإنه يجب عليها أن تتخذ الإجراءات و التدابير الكفيلة بتطبيق القرار.[3]

تتمتع الإدارة بامتيازات فيما يخص التنفيذ المباشر و الآلي لقراراتها و هذا بحكم أنها سلطة عامة، وأن الأفراد ملزمون بالامتثال إليها بخضوعهم لمضمون القرار الإداري، وحتى تضمن سير المرفق العمومي بانتظام وباضطراد ،كما يلزم المخاطب بالقرار بالامتثال إليه باعتبار أنه لا فرق من حيث الالتزام بالطاعة بين الخضوع للقانون والخضوع للقرار سوى حجية النص لا غير.[4]

2- التنفيذ الجبري: نظرا للامتيازات التي أعطيت الإدارة العامة و جعلها في مركز متميز عن الأفراد، ومن أبرز هذه الامتيازات القوة القانونية الملزمة للقرارات التي تصدر عنها فإذا اكتملت أركان القرار الإداري فانه يكون ملزما للأفراد وواجب التنفيذ دون أن يتوقف على رضاهم و دون الحاجة لتدخل القضاء أو اللجوء إليه.

(1) أ.عادل بوعمران، المرجع السابق، ص 59.
(2) د.عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 202، 203.
(3) أ.عادل بوعمران، نفس المرجع، ص 107، 108.
(4) د.عمار بوضياف، نفس المرجع، ص 204.

بل وأبعد من ذلك فقد خول للإدارة امتياز التنفيذ الجبري للإدارة في حالة امتناع الأفراد عن تنفيذ القرار الإداري.

إن هذا الامتياز يضر بالآخرين ويمس بالمراكز القانونية للأفراد، لذا وجب أن يكون التنفيذ الجبري مشروعا أي يستند إلى نص قانوني أو تنظيمي ، وأن يمتنع الفرد عن التنفيذ اختياريا وأن تلتزم حدود التنفيذ الجبري أي إبقائه في الغرض المخصص له دون تجاوزه، وعلى كل تلجأ الإدارة للتنفيذ الجبري في حالة وجود نص قانوني يجيز ذلك[1] وفي حالة الضرورة أي وجود خطر داهم يدفعها للتنفيذ الإجباري، وفي الأخير حالة وجود جزاء قانوني على مخالفة النص المراد تنفيذه.

ب- تنفيذ القرار الإداري بواسطة القضاء: تلجأ الإدارة العامة للقضاء لتنفيذ قراراتها بمقتضى رفع دعاوى أمامه لاستصدار أحكام جزائية أو مدنية.

1- الدعوى الجزائية: يجوز للإدارة في حالة امتناع الشخص عن تنفيذ قرارها أن تبادر إلى رفع دعوى جزائية وتطلب من وكيل الجمهورية لدى المحكمة المختصة أن يحرك دعوى عمومية موضوعها الامتناع عن تنفيذ قرار إداري الفعل المجرم والمعاقب عليه بموجب المادة 459 من قانون العقوبات.[2]

2- الدعوى المدنية: إن الاتجاه السائد في فرنسا يفرض أن الإدارة العامة لا يمكنها اللجوء إلى القضاء المدني لاستصدار حكم يلزم الأفراد بتنفيذ قرار إداري امتنعوا عن تنفيذه اختياريا و ذلك تأسيس على مبدآ توزيع الاختصاص القضائي بين جهتي القضاء في نظام يقوم على الازدواجية القضائية.

والعكس من ذلك في مصر، حيث يمكن للإدارة أن تلجأ إلى القضاء العادي لاستصدار حكم يقتضي إلزام الأفراد بتنفيذ قراراتها، وقد أخذ بهذا الاتجاه وجرى فيه مجلس الدولة الجزائري حيث أقر إمكانية لجوء الإدارة إلى القضاء العادي بغرض الحصول على حكم يلزم الأفراد بتنفيذ قراراتها.[3]

الفرع الثاني: نهاية القرار الإداري

تأخذ نهاية القرار الإداري أشكالا و صورا متعددة و يكون ذلك بفعل عوامل متنوعة يتمثل أساسا في:

(1) أ.محمد صغير بعلي، القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 113
(2) د.عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 207.
(3) أ.عادل بوعمران، المرجع السابق، ص 177.

أولا: نهاية القرار الإداري خارج إرادة الإدارة العامة

على الرغم من أن القرارات الإدارية هي عبارة عن تصرفات قانونية تعبر وتفصح عن إرادة الإدارة التي أصدرتها، إلا أنها قد تنتهي في بعض الحالات دون تدخل الإدارة و خارج إرادتها بفعل عوامل أخرى.[1]

أ-انتهاء القرار الإداري بانتهاء الغرض منه: ينتهي القرار الإداري بانتهاء الغرض منه، كما لو صدر قرار هدم بناية عن السلطة الإدارية المختصة، فإن تنفيذه ينحصر في مباشرة عملية الهدم، فإن تحقق أدى ذلك إلى انتهاء القرار،غير أن هناك قرارات تحقق مبتغياها وهدفها و تنفذ ورغم ذلك لا تنتهي وتزول بل تظل قائمة ومستمرة.[2]

ت- انتهاء القرار الإداري بانتهاء المدة المحددة له: نكون أمام هذه الحالة إذا حدد القانون سلفا مدة زمنية محددة لنهاية قرارات إدارية معينة ومعروفة، فهنا إذا تحقق عنصر الزمن بأن انتهت المدة التي أعلن عنها التشريع لسريان قرارات إدارية، فإن ذلك يؤدي بالضرورة إلى نهاية القرار الإداري.

وهذا أمر في غاية طبيعية فالقانون أعلى درجة من القرار الإداري فإن صدر وحصر مدة ونفاذ قرارات إدارية معينة، فان زوال هذه المدة يعني حتما زوال القرار الإداري ونهايته كما أن المدة قد تحددها الإدارة مصدرة القرار بما تملكه من سلطة تقليدية فتعلن في قرارها عن مصدر للاستفادة من إجراء ما أو خدمة ما، فإذا انتهت المدة انتهى معها القرار.

ث- انتهاء القرار الإداري بانتهاء الحالة القانونية: قد يبنى القرار الإداري في كثير من الحالات على أسباب قانونية كالترخيص مثلا لأجنبي بالإقامة بناء على علاقة عمل بينه و بين جهة معينة، كأن يقدم أستاذ جامعي موافقة إدارة التعليم العالي على تعيينه بأحد مؤسسات التعليم العالي بغرض الحصول على إقامة، فإن اعترفت السلطة الإدارية المركزية المختصة له بالإقامة وأصدرت له وثيقة رسمية تدل على ذلك، فإن العمل بني على حالة قانونية.

ج- انتهاء القرار لاستحالة التنفيذ: ليس كل القرارات الإدارية تنفذ وتحقق هدفها ومبتغياها بل هناك قرارات تصدر ولا تنفذ بسبب استحالة تنفيذها، كأن يتم تعيين شخص في وظيفته ولكن بعدها لا ينفذ القرار بسبب وفاة المعني بالأمر.

(1) أ.محمد صغير بعلي، القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 123.
(2) د.عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 225، 226.

ح- انتهاء القرار بتحقيق الأجل الفاسخ: قد تعلق جهة الإدارة سريان قرار إداري ما على أجل فاسخ، فإن تحقق أجل الفاسخ أدى ذلك إلى زوال القرار الإداري ونهايته.

خ- انتهاء القرار الإداري بحكم أو قرار قضائي: ينتهي القرار الإداري بتدخل من القضاء، وهذا بعد رفع دعوى أمام السلطة المختصة تتمثل في دعوى الإلغاء و سواء أمام مجلس الدولة إن تعلق الأمر بقرار إداري صادر عن سلطة مركزية أو هيئة عمومية وطنية أو أمام محكمة إدارية أن تعلق الأمر بقرار ولائي أو بلدي، ويملك قاضي الإلغاء سلطة واسعة في إلغاء القرار الإداري إذا استوفت الدعوى شروطها الشكلية والموضوعية.[1]

ثانيا: نهاية القرار الإداري بعمل من جانب الإدارة

ينتهي القرار الإداري من جانب الإدارة أما بالإلغاء أو السحب.

أ- الإلغاء: قد تطرأ ضرورات معينة صدور قرار إداري تؤدي إلى وجوب إلغائه تماشيا وتطور الحياة الإدارية وتغيرها،[2] لذا تلجأ الإدارة إلى إلغاء قرارها الإداري.

وإلغاء القرار الإداري هو العملية القانونية التي تقوم الإدارة بموجبها بإنهاء الآثار القانونية للقرار بالنسبة للمستقبل، بينما تظل أثار القرار قبل إلغائه سارية كما هي.[3]

والأصل أن يتم الإلغاء بقرار صادر عن السلطة التي أصدرت القرار الأصلي أو السلطة الرئاسية لها وفقا لقاعدة توازي الأشكال، لكن يقع الأشكال في مدى سلطة الإدارة في إلغاء قراراتها و ما هي ضوابط الإلغاء؟

نميز هنا بين إلغاء القرارات الإدارية التنظيمية و القرارات الإدارية الفردية .

1- إلغاء القرارات الإدارية التنظيمية : باعتبار أن القرار التنظيمي ينشئ مراكز عامة فإن الإدارة تملك إلغاءه في أي وقت .كما لها الحق في تعديله أو استبداله وفقا لمقتضيات المصلحة العامة و تكييف المرفق العمومي.

(1) د.عمار بوضياف، المرجع السابق، ص من 226 إلى 229
(2) أ. علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 290.
(3) أ.عادل بوعمران، المرجع السابق، ص 70.

فتضمن القرار الإداري لقواعد عامة ومجردة، وعدم تأثيرها على مركز قانوني لفرد معين يخول للإدارة إلغاءه و إنهاء أثار المستقبلية.

2- إلغاء القرارات الإدارية الفردية: على اعتبار أنها تولد حقوقا مكتسبة على المخاطبين بها لذا اجمع الفقه والقضاء على عدم جواز إلغاء هذا النوع من القرار لكونه يعد اغتصابا لحقوق الأفراد هذا ‘ن كان القرار مشروعا، أما إذا لم يكن كذلك يجب على الإدارة المعنية إلغاءه.[1]

ب- السحب:

1- مفهومه: يقصد بسحب القرارات الإدارية إعدامها بأثر رجعي من تاريخ صدورها كأن لم تكن ولم ترتب أية آثار قانونية،[2] والسحب حق أصيل مكفول للإدارة ولا يدور تابعا في فلك الإلغاء القضائي كما يدعي البعض ووسيلة فاعلية لحماية المشروعية ومقتضاتها بل ولعله أجدى للأفراد وللصالح العام من الإلغاء القضائي إذا راعينا أنه لا يخضع للإجراءات والقيود التي يخضع لها هذا الأخير.

2- شروط السحب :

- عدم مشروعية القرار الإداري محل السحب، فالقرار الإداري السليم لا يجوز للإدارة سحبه حتى لا يتأثر المركز القانوني المخاطب بالقرار. - وجوب إجراء السحب في أجال المقررة قانونا.

إذا كانت الإدارة تملك حق سحب القرارات المعيبة إلا أن هذا الحق مقيد، فعلى الإدارة أن تتحرك لسحب القرار في أجال محددة ومتى لم تتحرك الجهة الإدارية المختصة سهوا منها أو عمدا بسحب القرار الإداري المعيب في تلك المدة، فإن ذلك القرار يتحصن بالرغم من عدم مشروعيته.[3]

- أن تتم عملية السحب من قبل السلطة المختصة: إذا كان قرار السحب ينطوي على خطورة كبيرة بالنسبة للتأثير على مراكز الأفراد فلا بد أن تمارسه السلطة المختصة سواءا كانت نفس الجهة مصدرة القرار الأول (السلطة الولائية) أو سلطة أعلى منها (السلطة الرئاسية) و هذا شرط معقول إذ أن قواعد الاختصاص الموضوعي في أداء العمل الإداري أمر مطلوب في كل قرار إداري.[4]

(1) أ. علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 290، 291.
(2) أ. علاء الدين عشي، نفس المرجع، ص 291.
(3)أ.عادل بوعمران، المرجع السابق، ص 72، 73
(4) د.عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 243.

المبحث الثاني: المرفق العمومي كوعاء للقرار الإداري

إن أي قرار إداري يحتاج إلى أمر يتخذ أو يصدر فيه، فالإدارة العامة تمارس نشاطين من بينها نشاط المرفق العمومي، والذي بواسطته تستطيع السلطة الإدارية المختصة في الدولة أن تضمن إنجاز وتحقيق وظائف إشباع الحاجات العامة في المجتمع باضطراد و انتظام وعلى أفضل صورة.

كما أن المرفق العمومي يسير عن طريق الجهاز الحكومي المتمثل في الاستغلال المباشر والمؤسسات العامة وعقد الامتياز والأسلوب المختلط، وبغض النظر عن طرق تسيير المرافق العمومية فإن القرار الإداري يحتل دورا هاما في تسهيل هذا التسيير

المطلب الأول: مفهوم المرافق العامة.

الفرع الأول: مدلول المرفق العمومي.

أولا: المعيار العضوي.

لم يكن الفقه قبل صدور حكم بلانكو سنة 1973 قد تنبه بعد إلى فكرة المرفق العمومي وكان المعيار السائد فقها هو معيار التمييز بين أعمال السلطة وأعمال الإدارة العادية، فالفقه ومن قبل لم يهتم بشأن المرفق العام من حيث كونه نشاطا للإدارة يستدعي تطبيق قواعد قانونية خاصة تستهدف حمايته لتحقيق الأغراض التي من أجلها مارسته الإدارة.

لكن بصدور حكم بلانكو سنة 1973 ظهرت فكرة جديدة وأضافت قيمة قانونية على المرافق العامة، وهو ما أزال الأساس الأول للقانون الإداري المتمثل في معيار التمييز بين أعمال السلطة وأعمال الإدارة العادية، ويعود أصل المدلول العضوي إلى منطوق حكم بلانكو حيث جاء فيه: "إن الدولة تكون مسؤولة عن الأضرار التي يسببها الأفراد الذين تستخدمهم في المرفق العام".[1]

ومن هذا الحكم نصل نتيجة إلى أننا نكون أمام مرفق عام إذا كانت الجهة التي تديره هي إحدى السلطات أو الهيئات الإدارية في الدولة، كما أن الدولة تكون مسؤولة عن الأضرار التي يسببها العاملون في المرفق العمومي،[2] فالمرافق العامة حسب هذا المداول تعني الهيئة أو المنظمة التي تكون جزءا من التنظيم الإداري في الدولة وتمارس نشاطا معين من أجل إشباع حاجة عامة فالعنصر الأساسي في تحديد

(1)د.حماد محمد شطا، نظرية وظيفة الدولة: الكتاب الأول: نظرية المرافق العامة، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، بدون رقم طبعة، 1984، ص 45.
(2) د.حماد محمد شطا، نفس المرجع ، ص 47.

المرافق العامة هو هل الجهاز الذي يديرها جهاز إداري أمر لا؟ و لا أهمية لموضوع النشاط الذي يقوم به، ولكن رغم بساطة هذا المدلول إلا أنه لم يسلم من النقد فقد هاجمه أنصار تقسيم الدولة إلى دومين عام و دومين خاص دعاة المذهب الحر، فاعتبروه واسعا لأنه يدخل أي نشاط تتولاه مهما كانت طبيعة نطاق المرافق العامة، ثم عيب على هذا المدلول كذلك أنه أضفى صفة المرفق العام على نشاط الإدارة الذي هو من نفس طبيعة النشاط الفردي وذلك ما أدى إلى اضطلاع الإدارة به دواعي تدخل الإدارة (الدولة).[1]

ثانيا: المعيار المادي

يهتم هذا المعيار بهدف النشاط بغض النظر عن طبيعته، ولقد حدد الفقيه دوجي علة وصف النشاط بصفة المرفق العام، إذ يكون هدف النشاط هو تحقيق التضامن الاجتماعي على الوجه الأكمل، إلا إذا تكفل به الحكام، فقد قدم المرفق لفقه القانون العام على أنه: " كل نشاط يحتوي على الأحكام (الدولة) للقيام به وتنظيمه ومراقبته لأن القيام بهذا النشاط أمر لا غنى عنه لتحقيق و تنمية التضامن الاجتماعي ، وأنه بهذه المثابة لا يمكن تحقيقه كاملا إلا بتدخل القوة الحاكمة، فحسب هذا المدلول إذا كان النشاط في موضوعه أو مضمونه يستهدف إشباع حاجات عامة أو يحقق مصلحة عامة فهو مرفق عام وأما إذا لم يكن هدف النشاط تحقيق تلك المصلحة أو انشباع تلك الحاجة فإنه لا يمكن اعتباره مرفق عام.

أما موضوع العنصر العضوي فقد خلصنا أن دوجي قد أخذه في اعتباره بحجتين الأولى أنه يصف الدولة بأنها مجموعة من المرافق ومن ثم فلا قيام الدولة بدون مرافق والنتيجة على ذلك هي أن المرفق العام لابد وأن يكون حتما جزءا من الدولة، وبهذا التحليل يكون العنصر العضوي بارزا أكثر من غير من المعايير الأخرى و لا سيما تلك التي قدمتها مدرسة السلطة أو من سبقها من معايير قائمة على تقسيم شخصية الدولة أو ازدواجها.[(2)]

ثالثا : المعيار المركب

تعود أسباب ظهور المعيار المركب إلى اتساع المعيار العضوي، حيث أضفيت صفة المرفق العام على كل نشاط تمارسه الإدارة، ولو كان من طبيعة ما يتولاه الأفراد، كما أن الظروف ومجريات الأحداث بعناصرها الواقعية أدت إلى أن تتولى الدولة أنشطة متنوعة كونت مرافق عامة ولكن الدولة في

(1) د.حماد محمد شطا، المرجع السابق، ص 59.
(2) د.حماد محمد شطا، المرجع السابق، ص من 59 إلى 62.

إدارتها لهذه الأنشطة لا تمارس سلطة الأمر والنهي التي هي أساس إضفاء المرفق على النشاط الذي تتولاه الإدارة طبقا لمعيار السلطة العامة.

ويتكون هذا المعيار من عنصرين: عنصر عضوي وهو ذلك المعيار الذي كان يميز المرفق العام باعتباره فرع من فروع القانون الإداري، وعنصر مادي يكون من شأنه التحقيق من غلواء المعيار العضوي، ولهذا جيء بالمعيار العضوي المخفف فلم يعد ثمة ما يحتم أن يكون المرفق العام فرع من فروع الإدارة، بل يكفي أن يصدر بقيادة الإدارة أو تحت هيمنة الإدارة العليا.

ويتميز هذا المعيار بميزة التخفيض من حدة المعيار العضوي الذي يشترط أن يكون النشاط جزءا من التنظيم الإداري للدولة، كما أن العنصر المادي عقد حجب صفة المرفق العام عن الأجهزة الإدارية التي تدير أنشطة من طبيعة ما يديره الأفراد العاديون لدعوى أنها لا تشبع حاجة عامة.

ورغم ذلك فقد وجه النقد إلى العنصر العضوي للمعيار المركب لغموضه، حيث أن العنصر العضوي المخفف بدل الموقف تماما مما أفقد المعيار العضوي البحت نفعه السابق فمع المعيار العضوي كان سهلا التعرف على المرفق العام وأما عيب العنصر المادي فقد تجسد في حيرة الفقهاء عند تعريف المصلحة العامة، وكذلك الحاجة العامة وبغايته غير المحدودة، فلم يستطيع العنصر المادي أن يخفف من عدم دقة العنصر العضوي، فمن حيث الهدف الذي تبتغيه أليس هو المنفعة العامة؟!، وهي مسألة تبقى دائما شخصية و بالطبع سوف تكون متغيرة.[1]

الفرع الثاني: تعريف المرفق العمومي و عناصره.

أولا: تعريف المرفق العمومي.

ليس من السهل تعريف المرفق العمومي ، ولعلى صعوبة وضع تعريف فقهي ترجع أساسا إلى أن الفكرة أساسا لم تكن ذات منشأ فقهي بل ترد إلى قضاء مجلس الدولة الفرنسي إضافة إلى عدم التهديد الدقيق لمدلوله الذي عرف تطورات مع تطور وظائف الدولة لكن أغلب الفقه يذهب إلى أن عبارة المرفق العمومي مبهمة إذ أنها تحتمل معنيين معنى عضوي ومعنوي موضوعي.[2]

(1) د.حماد محمد شطا ، المرجع السابق، ص من 48 إلى 56.
(2) أ. علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 160.

حيث أن هناك اتجاه يركز في تعريف المرفق العام على الجانب العضوي للمرفق العام، أي يركز على المرفق العام باعتباره منظمة أو جهاز إداري عام، واتجاه آخر يركز على الجانب المادي للمرفق العام، أي يعرف المرفق العام باعتباره نشاط عام يستهدف تحقيق أهداف عامة.

وقد عرفه الدكتور سليمان الطماوي بأنه: "كل مشروع يعمل باضطراد و انتظام يشرف عليه رجال الحكومة بقصد أداء خدمة عامة للجمهور ومع خضوعه لنظام قانوني معين"، كما عرفه الدكتور ثروت بدوي: "مشروع ذو نفع عام تقوم به الإدارة وتهدف به إلى إشباع حاجات عامة، مستخدمة في سبيل ذلك بعض امتيازات أو سلطات استثنائية مغايرة في طبيعتها للسلطات التي تكون للأفراد العاديين الذين يديرون مشروعات خاصة"، كما عرفه أيضا الدكتور توفيق شحاتة: "كل مشروع يستهدف الوفاء بحاجات ذات نفع عام....وتعجز المشروعات الفردية عن تحقيقه على وجه مرض، فتتولاه الإدارة العامة وتديره إما بنفسها مباشرة أو تعهد به إلى أفراد يديرونه تحت رقابتها"، كما عرفه الدكتور عثمان خليل كذلك: "مشروع تتولاه الإدارة أداء لخدمة" وعرفه الدكتور محمد فؤاد بأنه : "مشروعات تنشئه الدولة بقصد تحقيق غرض من أغراض النفع العام ويكون الرأي إلا على في إدارتها للسلطة العامة" بالإضافة إلى تعريف الأستاذ أندري لوبايز : "نشاط تباشره سلطة عامة بقصد الوفاء بحاجة ذات نفع عام".[1]

وفي الأخير يمكن تعريف المرفق العمومي بأنه: "مشروع ذو نفع عام يرتبط بالإدارة العامة ويخضع للسلطة العامة ولنظام قانوني خاص واستثنائي".

ثانيا :عناصر المرفق العمومي

أ- المرفق العام مشروع عام[2]**:** الأصل أن الدولة هي التي تقوم بإنشاء المشروعات العامة ، وأن اعتبار أي مشروع مرفقا عاما هو من الأمور التقديرية التي تدخل في اختصاص السلطتين التشريعية والتنفيذية دون أن يعقب القضاء على هذه التقديرات إلا أن إنشاء المرافق العامة يجب أن يكون بناءا على قانون صادر من السلطة التشريعية بتخويل السلطة التنفيذية سلطة إنشاء المرافق العامة.[3]

(1) د. عمار عوابدي، المرجع السابق، ص من 56 إلى 59
(2) د. عمار عوابدي، نفس المرجع، ص 59.
(3) أ.نواف كنعان، القانون الاداري: الكتاب الاول، الأردن، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الاولى، 2008، ص 319.

والمشروع العام عبارة عن نشاط منظم متناسق تمارسه مجموعة بشرية وتوجيهية وإدارية وتنفيذية بوسائل مادية وفنية وقانونية لتحقيق غرض محدد.[1]

ومع ذلك إذا عاهدت الدولة إلى احد الأشخاص المعنوية العامة أو الخاصة بإدارة المرفق، فإن هذا لا يعني تخليها عن ممارسة رقابتها وإشرافها عليه من حيث تحقيق المصلحة العامة للأفراد فإنها تعمل على إخضاعه لصور رقابة متفاوتة الدرجات.[2]

ب- المرفق العام مشروع ذو نفع عام[3]: الأصل أن الدولة لا تقدم على إنشاء مرافق عامة إلا من أجل القيام بنشاطات إدارية تشبع حاجات عامة للجمهور ترى أنها لو تركت للنشاط الفردي الخاصة لما أشبعت، وإذا أشبعت فإن ذلك قد يكون بصورة سيئة أو متقطعة لأنها تحتاج لإمكانيات بشرية و مادية قد لا تتوافر لدى الأفراد قد يكون فيه خطر على المصلحة العامة.[4]

فالهدف الأساسي لوجود المرفق العام هو تحقيق مصلحة عامة أو نفع عام عن طريق إشباع الحاجات المادية والمعنوية الآنية والمستقبلية لأفراد المجتمع ومواطني الدولة، وذلك في نطاق السياسة العامة المرسومة والمحددة في مواثيق ومصادر النظام القانوني الساري المفعول في الدولة، فالمرفق العام يعمل بانتظام وباضطراد لتوفير الخدمات والسلع و المواد اللازمة لإشباع الحاجات العامة.

وعلى ذلك تحقيق الصالح العام من أهم العناصر المميزة للمرفق العمومي عن غيره من المشروعات التي تستهدف تحقيق النفع الخاص أو تجمع بين هذا الهدف الربحي وهدف إشباع حاجة عامة أو نفع عام.[5]

ويلاحظ ابتداءً أن الحاجات العامة التي سيهدف النشاط المرفقي إشباعها تختلف من دولة لأخرى، كما تختلف من زمان لأخر، فقد يكون نشاط معين مرفقا عاما في دولة ويكون إشباعه ضروريا في حين لا تعتبر كذلك في دولة أخرى لخروجه عن تقاليدها و قيمها، وقد تعتبر حاجة عامة في زمن معين في حين لا تعتبر كذلك في زمن أخر.[6]

ويترتب على هذا العنصر قاعدة مجانية المرفق العمومي، ومع ذلك فإن تحقيق بعض المرافق العامة للربح لا يعني حتما فقدها صفة المرفق العمومي طالما أن هدفها الرئيسي تحقيق الربح وإنما تحقيق

(1) د. عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 59.
(2) أ. علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 163.
(3) د. عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 60.
(4) أ.نواف كنعان، المرجع السابق، ص 321.
(5) د. عمار عوابدي، نفس المرجع، ص 60.
(6) أ.نواف كنعان، نفس المرجع، ص321.

المصلحة العامة، كما أن تحقيق بعض المرافق لمقابل مالي لقاء تقديم الخدمة إلى المواطنون، كما هو الحال بالنسبة لمرفق الكهرباء والغاز، فانه لا يسعى لتحقيق الربح بقدر ما يخص وسيلة لتوزيع الأعباء العامة على كل المواطنين، وإحساسهم بتحملهم لنفقات المرفق، ومع ذلك فإن هدف المصلحة العامة لا يمكن تحديده بدقة فهو هدف قابل للتطور ويناط للإدارة وتحديده وللقاضي تقديره.[1]

ت- المرفق العام مشروع مرتبط بالدولة و الإدارة العامة[2]: لا يكفي اعتبار المشروع مرفقا عاما أن تنشئه للدولة وأن يستهدف إشباع حاجات وخدمات عامة، وإنما لابد أيضا من خضوعه السلطة العامة، فلابد أن يكون المشروع مرتبطا عضويا و مصيريا ووظيفيا بالدولة والإدارة العامة وفكرة ارتباط المرفق العام بالدولة والإدارة أي بالسلطة العامة في الدولة أمر منطقي باعتبار أن المرفق العام هو أداة الدولة لتحقيق وظيفة المصلحة العامة عن طريق إشباع الحاجات العامة في الدولة بانتظام وباضطراد وبكفاية وفي نطاق مبدأ وتكافؤ الفرص.

ولا يقتصر الخضوع للسلطة العامة على مجرد قيام السلطة العامة بعمليتي الإشراف والرقابة على تنظيم وسير عمل المرفق العمومي، وإنما أن يكون لها حق التوجيه في كل ما يتعلق بإنشاء المشروع وتنظيميه وإلغائه، ويتم ذلك في الواقع العملي من خلال مشاركة السلطة العامة لغيرها بعملية إدارة وتشغيل المرفق العام.[3]

ث- خضوع المرفق العام لامتيازات السلطة العامة: تعتبر عملية خضوع المرفق العام بنظام قانوني خاص واستثنائي وغير مألوفا في مجال النظم القانونية للمشروعات والمنظمات الخاصة من حيث الإنشاء والتنظيم والتسيير والرقابة والتوجيه ومن حيث الإلغاء، وفض المنازعات تعتبر هذه العملية ركن وعنصر أساسي وجوهري من عناصر وأركان المرفق العام.[4]

وتعد هذه الامتيازات من الضمانات الأساسية لأداء المرفق العام للخدمات العامة بحيدة واستقلال تامين، إلا أن استخدام وسائل القانون الإداري في المرافق العامة، يختلف ضيقا واتساعا باختلاف طبيعة نشاط المرفق العام والظروف المحيطة بممارسة نشاطه.[5]

(1) أ.علاء الدين عشي، نفس المرجع، ص 163.
(2) د. عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 60.
(3) أ.نواف كنعان، المرجع السابق، ص 323.
(4) د. عمار عوابدي، نفس المرجع، ص 63.
(5) أ.د. نواف كنعان، نفس المرجع، ص 324.

والمقصود بالنظام القانوني الخاص والاستثنائي الذي يحكم المرفق العام هو مجموعة الأحكام والقواعد والمبادئ القانونية التي تختلف اختلافا جذريا عن قواعد القانون الخاص بصفة عامة وعن قواعد النظام القانوني الذي يحكم المشروعات الخاصة بصفة خاصة.[1]

غير أن هذا الشرط مختلف فيه بين الفقهاء على اعتبار أن التطورات الاقتصادية وتشعب أنشطة الإدارة العمومية أوجد إلى جانب المرافق العمومية الادارية مرافق عمومية صناعية و تجارية تخضع في جانب كبير من نشاطها إلى أحكام القانون الخاص، إضافة إلى وجود مشاريع خاصة تقدم خدمات عامة، وتخضع لإشراف ورقابة الدولة.

ومن هذا المنطلق تتضح ضرورة خضوع المرافق العامة لنظام قانوني متميز عن الأنظمة المعمول بها في روابط القانون الخاص، بسبب طبيعتها المتميزة واستهداف المصلحة، ومن قبيل ذلك حقها في التنفيذ المباشر وحقها في استيفاء الرسوم.[2]

الفرع الثالث: أنواع المرافق العامة.

أولا: من حيث طبيعة نشاطها.

أ- المرافق العامة الإدارية: وهي تلك التي تمارس نشاطا إداريا بحتا يدخل في صميم الوظيفة الإدارية، هذا النشاط الإداري الذي يختلف اختلافا جذريا وجوهريا في طبيعته عن النشاط الخاص للأفراد،[3]

كما يقصد بالمرافق العامة الادارية تلك التي ينصب نشاطها على وظائف الدولة الأساسية في حماية أمنها الخارجي والداخلي، وتولى المهام الأساسية التي تشبع الحاجات العامة للجمهور،[4]

فالنشاط الذي تمارسه المرافق العامة الادارية تلك التي تتناول نشاطا لا يزاوله الأفراد عادة إما بسبب حجم النشاط أو عجزهم عن ذلك ، والذي يرتبط نشاطه أساسا بالوظائف السيادية للدولة.[5]

وهذه المرافق تدار كقاعدة عامة بوسائل القانون العام، وقد كانت هي الأساس التي شيدت عليها نظريات ومبادئ القانون الإداري ، وبطبيعة الحال تستطيع الإدارة استعمال وسائل القانون الخاص في

(1) د. عمار عوابدي، نفس المرجع، ص 61.
(2) أ. علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 164.
(3) د. عمار عوابدي، نفس المرجع، ص 62، 63.
(4) أ.نواف كنعان، المرجع السابق، ص 325.
(5) أ.علاء الدين عشي، نفس المرجع السابق ،ص 165.

نطاق نشاط هذه المرافق متى قدرت ملاءمة ذلك بسلطاتها التقديرية ، ولكن هذا الطريق يبقى استثناءا على الأصل العام خضوع هذه المرافق للقانون الإداري.[1]

فعمال المرافق العامة الإدارية يعتبرون موظفين عموميين وأموالها هي أموال عامة، وتصرفاتها أعمالا إدارية ، وقراراتها قرارات إدارية و عقودها عقود ادارية، وبمعنى آخر تتمتع المرافق العمومية الادارية باستخدام امتيازات السلطة العامة لتحقيق أهدافها الا أنها قد تخضع في بعض الأحيان لأحكام القانون الخاص استثناءا، وذلك عندما تجد الجهة المختصة بإدارتها أن هذا الأسلوب يكفي لتحقيق أهداف المرفق و تحقيق المصلحة العامة.[2]

ب- المرافق العامة الاقتصادية:

بفعل الأزمات الاقتصادية وتطور وظيفة الدولة ظهر نوع آخر من المرافق العمومية يزاول نشاطا تجاريا أو صناعيا مماثلا لنشاط الأفراد وتعمل في ظروف مماثلة لظروف عمل المشروعات الخاصة، وبسبب طبيعة النشاط الذي تؤديه هذه المرافق دعى الفقه والقضاء الى تحرير هذه المرافق من الخضوع لقواعد القانون العام.[3]

فالمرافق العامة الاقتصادية هي تلك التي تمارس نشاط ذا طبيعة اقتصادية ينحصر في المجال الصناعي والتجاري والزراعي والمالي، مماثل للنشاط الذي يمارسه الافراد العاديين، وتخضع هذه المرافق لمزيج من قواعد القانون الاداري وقواعد القانون الخاص، فهي تخضع لقواعد القانون الاداري بوصفها مرافق عامة بالنسبة لأنشطتها المرفقية القائمة على امتيازات السلطة العامة وخاصة بالنسبة لما تصدره من قرارات ادارية ملزمة، وبالنسبة لتحديد المركز القانوني للعاملين فيها وعلاقتها بالسلطة المركزية، كما أنها تخضع بالمقابل لقواعد القانون الخاص في نشاطها ووسائل إدارتها والعقود التي تبرمها مع الأفراد بسبب الطابع الخاص لنشاطها.[4]

فاذا كانت المرافق العامة الإدارية تدار كقاعدة عامة بوسائل القانون العام واستثناءا بوسائل القانون الخاص، فإن طبيعة نشاط المرافق الاقتصادية تفسح الجانب الأكبر في إدارتها وتسييرها لأحكام القانون الخاص، ومن ثم لاختصاص القانون الاداري، نظرا لأن وسائل القانون العام يمكن بحكم تنافرها

(1) د.محمد فؤاد عبد الباسط، المرجع السابق، ص 32.
(2) أ.علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 165.
(3) أ. علاء الدين عشي، نفس المرجع، ص 166.
(4) أ.نواف كنعان، المرجع السابق، ص 325.

والنشاط الخاص أن تعوق نشاط المرافق العامة الصناعية والتجارية، وتجعله عاجزا عن الصعود في وجه النشاطات الخاصة المماثلة والمنافسية على أنه متى قدرت الادارة ضرورة الاستعانة بوسائل القانون العام في جانب او آخر من جوانب تنظيم وتسيير المرفق وبصفة أساسية فيما يتعلق بتنظيم المرفق ذاته فلا شيء يصنعها من ذلك بطبيعة الحال ذلك أنه أيا كانت طبيعة نشاط هذه المرافق فهي في النهاية مرافق عامة تخضع لنفس المبادئ العامة التي تحكم تسيير المرافق العامة بوجه عام.

ت- المرافق العامة المهنية: ويكمن نشاطها في تنظيم المهن الرئيسية في الدولة بواسطة أعضاء المهنة أنفسهم في شكل نقابات مجالس منتخبة من بينهم[1]، فهذه المرافق أنشئت بقصد توجيه نشاط معين بقصد توجيه نشاط معين ورعاية المصالح المتعلقة بمهنة معينة، كما ان أعضاء النقابات المهنية يخولهم القانون امتيازات السلطة العامة.[2]

وفي ذلك قررت المحكمة الادارية العليا في مصر في احد أحكامها: "إن تنظيم المهن الحرة كالطب و المحاماة الهندسية، وهي مرافق عامة، مما يحظى في صميم اختصاص الدولة بوصفها قوامة على المرافق العامة، فإذا رأت الدولة ان تتخلى عن هذا الأمر أعضاء المهنة أنفسهم لانهم أقدر عليه مع تخويلهم نصيا من السلطة العامة يستعينون به على تأدية رسالتهم مع الاحتفاظ بحقها في الاشراف والتحقيق للصالح العام، فإن ذلك لا يغير من التكييف القانوني لهذه المهنة وصفها مرافق عامة.[3]

وقد ظهر هذا النوع من النقابات عقب الحرب العالمية الثانية لمواجهة المشاكل التي كان يتعرض لها أصحاب هذه المهن والدفاع عنهم وحماية مصالحهم لاسيما في فرنسا التي ظهرت فيها لجان تنظيم الانتاج الصناعي عام 1940 وأكد القضاء الاداري على خضوع هذه المرافق لنظام قانوني مختلط فهي تخضع للنظام القانوني العام واختصاص القضاء الاداري في بعض المنازعات المتعلقة بنشاطها والجانب المتعلق بتركيبها للقانون الخاص.[4]

و منه نستنتج أن منح النقابات الشخصية المعنوية العامة يترتب عنه ما يلي :

- أن انضمام ابناء المحضة الى نقاباتهم يعن امرا اجباريا بمقتضى قوانين انشائها .
- أن هذه النقابات تتمتع في مباشرة نشاطها لبعض من وسائل السلطة العاملة.

(1) د. محمد فؤاد عبد الباسط، المرجع السابق، ص 32، 33.
(2) أ. علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 169.
(3) د. محمد فؤاد عبد الباسط، نفس المرجع، ص 33، 34.
(4) أ. علاء الدين عشي، نفس المرجع، ص 169.

- يترتب على كون هذه النقابات تمارس نشاطا مما يدخل أصلا في مصير وظيفة الدولة أن تملك هذه الاخيرة الحق في ممارسة سلطة وصائية على أعمالها ضمانا للصالح العام.[1]

ثانيا: من حيث استقلالها

أ- المرافق العمومية التي تتمتع بالشخصية المعنوية: وهي التي يعترف لها قرار انشائها بالشخصية الاعتبارية ويكون لها كيان مسبقا مع خضوعها لقدر من الرقابة أو الوصاية الادارية، وهو الاتجاه المتزايد نظرا لخصوصية كل مرفق و طبيعة نشاطه.

ب- المرافق العمومية التي لا تتمتع بالشخصية الاعتبارية: وهي التي لا يعترف لها قرار إنشائها بشخصية قانونية اعتبارية مستقلة ، ويتم إلحاقها بأحد اشخاص القانون العام وتكون تابعة لها.

و تبدو أهمية تقسيم في مجال الاستقلال المالي والاداري وفي محل المسؤولية، إذ تملك المرافق العمومية المتمتعة بالشخصية الاعتبارية قدرا كبيرا من الاستقلال الاداري والمالي والفني في علاقتها بالسلطة المختصة مع وجود قدر من توجيه وإشراف من السلطات، أما من حيث المسؤولية فيكون التمتع بالشخصية الاعتبارية مستقلا و مسؤولا عن الاخطاء التي تسببه في إحداثها للغير في حين هذه المسؤولية على الشخص الاداري الذي يتبعه المرفق العمومي حال عدم تمتعه بالشخصية الاعتبارية.[2]

ثالثا: من حيث نطاق نشاطها.

أ- المرافق الوطنية: يتسع نشاط هذه المرافق ليشمل إقليم الدولة ككل فيشبع الحاجات الاجتماعية التي يتصل بها المرفق لجميع أبناء الوطن (الدولة)، وليس فقط لساكني إقليم معين.[3]

فالمرافق العمومية الوطنية تلك التي يتسع نشاطها ليشمل إقليم الدولة ككل ونظرا لأهمية النشاط الذي تقدمه هذه المرافق فإنها تخضع لإشراف الإدارة المركزية في الدولة، وذلك ضمانا لحسن أداء هذه

(1) د. محمد فؤاد عبد الباسط، نفس المرجع، ص 34.
(2) أ. علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 170، 171
(3) د. محمد فؤاد عبد الباسط، المرجع السابق، ص 35.

المرافق لنشاطها وتحقيقا للمساواة في توزيع خدماتها، وتتحمل الدولة المسؤولية الناتجة عن الأضرار التي تتسبب بها المرافق الوطنية بحكم إدارتها لها والإشراف عليها.[1]

ب- المرافق المحلية: تقوم هذه المرافق بإشباع حاجات اجتماعية على مستوى إقليم معين ومن أمثلتها مرفق النقل، مرافق توزيع المياه أو الكهرباء.[2]

وتتميز المرافق المحلية بالاختلاف والتنوع في أساليب إدارتها بحكم اختلاف وتنوع حاجات كل إقليم تمارس نشاط معين فيه، كما أن المسؤولية الناتجة عن الأضرار التي تتسبب بإحداثها المرافق المحلية أو موظفيها بتحملها للشخص الاعتباري الإقليمي.

رابعا: من حيث مدى الالتزام بإنشائها.

أ- المرافق الاختيارية :الأصل في المرافق العامة أن يتم إنشاؤها بشكل اختياري من جانب الدولة و تملك الإدارة سلطة تقديرية واسعة في اختيار وقت و مكان إنشاء المرفق و نوع الخدمة أو النشاط الذي يمارسه و طريق إدارتها، ومن ثم لا يملك الأفراد إجبار الإدارة على إنشاء مرفق عمومي معين ولا يملكون الوسائل القانونية التي تمكنهم من حملها على إنشاء هذه المرافق ، أومقاضاتها لعدم إنشائها له، ويطلق الفقه على المرافق العامة التي تنشئها الإدارة بسلطتها التقديرية إسم المرافق العمومية الاختيارية.[3]

ب- المرافق الإجبارية: إذا كان الأصل أن يتم إنشاء المرافق العمومية اختياريا فإن الإدارة كاستثناء تكون ملزمة بإنشاء بعض المرافق العمومية عندما يلزمها القانون أو جهة إدارية أعلى بإنشائها، ومثال ذلك إنشاء الإدارة لمرفق الأمن و الصحة فهي مرافق إجبارية بطبيعتها و هدف لحماية الأمن والصحة العامة، وغالبا ما تصدر القوانين بإنشائها، وتكون الدولة ملزمة بإنشائها لارتباطها بسياحتها، والتخلي عنها يكون تخلي عن ممارسة سيادتها.[4]

المطلب الثاني: تنظيم المرافق العامة.

يحكم عمليات تنظيم وتسيير المرافق العامة وعملية الرقابة عليها مجموعة من القواعد والأحكام المبادئ والأساليب القانونية التي تشكل في مجموعها ما يصطلح عليه بالنظام القانوني لفكرة المرافق

(1) أ. علاء الدين عشي، نفس المرجع، ص171.
(2) د. محمد فؤاد عبد الباسط، نفس المرجع، ص 36.
(3) أ. علاء الدين عشي، المرجع السابق ، ص 172.
(4) أ. علاء الدين عشي، نفس المرجع، ص 173.

العامة، فالنظام القانوني للمرفق العام هو مجموع الأحكام والقواعد والأساليب والمبادئ القانونية المتعلقة بعمليات تنظيم المرافق العامة من حيث تحديده أهدافها وأغراضها ووظائفها وإنشائها وتنسيقها وشغلها وإنشاء وتحديد الوحدات والهيئات المديرة والمسيرة لها، وكذلك عملية إدارتها وتسييرها من حيث بيان طرق وأساليب الإدارة والتسيير وتحديد السلطات والهيئات المختصة بتسييرها وضبط العلاقات القانونية الرئاسية و الوصائية وعملية الرقابة على المرافق العامة.[1]

الفرع الأول: إنشاء وإلغاء المرافق العامة.

أولا: إنشاء المرافق العامة.

عندما تجد السلطة المختصة أن حاجة الجمهور تقتضي إنشاء مرفق عام لإشباعها ويعجز الأفراد عن ذلك، فإنها تتدخل مستخدمة وسائل السلطة العامة وتنشئ المرفق العام.

وحيث أن إنشاء المرافق العامة يتضمن غالبا المساس بحقوق للأفراد وحرياتهم لاعتمادها أحيانا على نظام احتكار الذي يمنع الأفراد من مزاولة النشاط يؤديه المرفق وفي أحيان أخرى يقيده بممارسة نشاطات معينة بحكم تمتع المرافق العمومية بوسائل السلطة العامة وامتيازاتها التي تجعل الأفراد في وضع لا يسمح لهم بمنافسة نشاطات هذه المرافق، وإن إنشاء المرافق العمومية يتطلب اعتمادات مالية ضخمة لمواجهة نفقات إنشاء هذه المرافق و إدارتها.[2]

ويتم إنشاء المرافق العامة إما من قبل الدولة أو من قبل الهيئات و السلطات اللامركزية:

أ- **من قبل الدولة:** تقوم الدولة عادة بإنشاء مرافق عامة تشرف هي بنفسها على إدارتها تلبية لحاجة جماعية يجب عليها إشباعها، وهذا يعني أنها لا تريد إلا تحقيق خدمات عامة اجتماعية، والميزة الرئيسية لهذه المرافق العامة تكمن في كونها خاضعة في إدارتها للسلطة العامة.

يشرع البرلمان طبقا للمادة 122 من دستور 1996 في مجال "إنشاء فئات المؤسسات"، وبناءا عليه فإن إنشاء المرافق العامة الوطنية يبقى أصلا من اختصاص التنظيم بموجب إصدار مراسيم رئاسية أو تنفيذية ماعدا مجال فئات المؤسسات وهو الوضع الذي لا يتغير كثيرا عما هو سائد في فرنسا والحقيقة أن هذا المسلك إنما يتماشى مع ما هو سائد في القانون المقارن من حيث ترك الاختصاص إصدار قرار إنشاء

(1) أ. محمد صغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 63، 64.
(2) أ. علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص173.

المرافق العامة للسلطة الإدارية هو اتجاه سليم لأنه يعطي الاختصاص للجهة الأقدر على تقدير لزوم الإنشاء من عدمه كما يضمن السرعة الكافية لاتخاذ قرار الإنشاء مراعاة للمصلحة العامة، أمام تعقيدات وإجراءات و آليات عملية إصدار القانون من طرف البرلمان.[1]

ب- من قبل السلطات اللامركزية: تتخذ البلدية طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما كافة الإجراءات قصد:

- انجاز مؤسسات التعليم الابتدائي طبقا للخريطة المدرسية الوطنية و ضمان صيانتها .
- انجاز وتسيير المطاعم المدرسية والسهر على ضمان توفير وسائل نقل التلاميذ و التأكد من ذلك.[2]

ومن هنا نجد أن البلدية مكلفة بإنشاء المرافق العامة المحلية على مستوى إقليمها، ونفس الآمر بالنسبة للولاية.

ثانيا :إلغاء المرافق العامة

من المعروف أن السلطة التي أنشئت المرفق العام هي التي تضع القواعد المنظمة لسيره حسب ما تقتضيه المصلحة العامة وحسن أداء الخدمة التي تؤديها المرفق للجمهور، وإذا تبين فيما بعد عدم صلاحية هذه القواعد لتغير الظروف مع المنفعة العامة يحق لهذه السلطة إلغاؤه أو الاستعاضة عن نظامها القديم بنظام جديد أخر.[3]

إن الأفراد لا يملكون إجبار الإدارة على إنشاء المرافق العمومية ولا يستطيعون إجبارها على الاستمرار في تأدية خدماتها إذا ما قدرت السلطة العامة أن إشباع الحاجات التي يقدمها المرفق يمكن أن يتم بغير وسيلة المرفق العمومي أو لاعتبارات أخرى تقدرها وفقا لمتطلبات المصلحة العامة.[4]

فالمرافق العامة تقوم لإشباع حاجيات عامة ولتحقيق مصلحة عامة، وقد يحدث أن تنبغي حاجة الجماهير لهذه الحاجيات، وقد يتم القيام بالمصلحة العامة وقد يثبت عجز المرفق العام عن إشباع المصلحة العامة التي أنشئ من أجلها وقد تصبح نفقات المرفق العام ثقيلة على الخزينة العامة، ولا تتوازن مع ما

(1) أ. فوزت فرحات، القانون الإداري العام: الكتاب الأول، التنظيم الإداري، لبنان، المؤسسة الحديثة للكتاب طرابلس، الطبعة الأولى، 2004، ص 215.
(2) المادة 122 من قانون 11-10 المتعلق بالبلدية.
(3) أ.فوزت فرحات، المرجع السابق، ص 218.
(4) أ.علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 174.

يقدمه من خدمات في هذه الحالات وأمثالها يكون ملزما إنهاء وجود المرفق العام وإلغاؤه تماما وبالكامل.[1]

والقاعدة أن يتم الإلغاء بنفس الأداة التي تقرر بها الإنشاء (قاعدة توازي الأشكال) فالمرفق الذي تم إنشاؤه بقانون لا يتم إلغاؤه إلا بنفس الطريقة وإذا كان إنشاء المرفق بقرار من إحدى درجات السلطة التنفيذية فيلغى بقرار من ذات السلطة إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك.[2]

المرافق العامة أوجدث لإشباع مصلحة عامة لذا لا يجوز إلغاء المرفق العامة إذا كان هذا الإلغاء للصالح العام ولا يجوز بحال إلغاء مرفق عام، أيا كانت أداة الإلغاء لغير الصالح العام.[3]

ويترتب على أن إلغاء المرفق العام لا يكون إلا للمصلحة العامة أن يكون ذلك في دائرة السلطة التقديرية للدولة بحسبانها القائمة على تقدير الصالح العام، وإذا ما قدرت الدولة أن الصالح العام في إلغاء مرفق عام فإنه لا يجوز للأفراد المنتفعين بخدمات المرفق ولا العاملين بالمرفق المنازعة في قرار الإلغاء برغم أن فيه مساس بحقوقهم المكتسبة، إذ القاعدة أنه لا يجوز الاحتجاج بقاعدة عدم جواز المساس بالحقوق المكتسبة في هذا المجال.[4]

وعندما يتم إلغاء المرفق العمومي فإن أمواله تضاف إلى الجهة التي نص عليها القانون الصادر بإلغائه، فإن لم ينص على ذلك فتضاف إلى أموال الشخص الإداري الذي كان يتبعه.

الفرع الثاني: المبادئ المتعلقة بالمرفق العمومي.

أولا: مبدأ المساواة

يبرز هذا المبدأ في مقدمة المبادئ التي تحكم المرافق العامة لأهميته البديهية بحكم ارتباطه المباشر بالمحكمة التي تقوم على تحقيقها المرافق العامة، فهذه المرافق تقوم على إشباع حاجيات المواطنين في الدولة.[5]ويجد هذا المبدأ جذوره أساسا في النصوص الدستورية للدول المختلفة التي تطبق مبدأ المساواة أمام المواطنين في الحقوق و الواجبات دون أي تمييز أو تفرقة بسبب الأصل أو الجنس أو الدين أو الرأي

(1) أ.د. محمد الشافعي أبو راس، القانون الإداري، بدون ناشر، ص 212
(2) أ. علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، المرجع السابق، ص174.
(3).د. محمد الشافعي أبو راس، مرجع سابق، 213.
(4) أ.علاء الدين شطا، مدخل القانون الإداري، المرجع السابق، ص 174.
(5) د.محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، نشاط الإدارة، وسائل الإدارة، المرجع السابق، ص 62.

أو لأي سبب من الأسباب بالإضافة إلى أنه يجد جذوره أيضا في المبادئ القانونية العامة التي استخرجها القضاء الإداري في هذا المجال.[1]

حيث نصت المادة 29 من دستور 1996: " كل المواطنين سواسية أمام القانون ولا يمكن أن يتذرع بأي تمييز يعود سببه إلى المولد، أو العرق، أو الجنس، أو الرأي أو أي شرط أو ظرف أخر، شخصي أو اجتماعي".

غير أن المساواة أمام المرفق العام مساواة نسبية و ليست مطلقة ومن مقتضياتها أن تتوافر شروط الانتفاع بخدمات المرفق في من يطلبها، وأن يتواجد الأفراد في المركز الذي يتطلبه القانون والقواعد الخاصة بتنظيم الانتفاع بخدمات المرفق ثم يكون لهم الحق بالمعاملة المتساوية سواء في الانتفاع بالخدمات أو في تحمل أعبائها.[2]

إن مبدأ المساواة يعني احترام الحياد السياسي و الديني، وهي النتيجة الطبيعية اللازمة لهذا المبدأ بحسب المجلس الدستوري الفرنسي، ويقصد بحياد المرفق العام أن يراعي في أداء مهامه وتسييره مقتضيات تحقيق المصلحة العامة حيث يجب على مسير المرفق أن لا يستعمله لدعم مصالح معينة على حسب مصالح أخرى، أو تفضيل حزب سياسي على آخر.[3]

ومن أهم تطبيقات مبدأ المساواة أمام المرافق العامة:

أ- **المساواة أمام المرافق العامة في المزايا:** إن القاعدة المسلم بها فقها هي تساوي المنتفعين بخدمات المرافق العامة الذين تتوافر فيهم شروط الانتفاع.[4]

فعلى المرافق العامة أن تقدم خدماتها لجميع أفراد المجتمع دون تمييز، فقد نصت المادة 4/53: "تسهر الدولة على التساوي في الالتحاق بالتعليم والتكوين المهني".

وبالمقابل فإن تفرضه الإدارة العامة من واجبات و التزامات على الأفراد يجب أن يكون بصورة وكيفية متساوية ولا تمييز فيها[1]، حيث نصت المادة 1/64 :"كل المواطنين متساوون في أداء الضريبة".

(1) أ.د/ نواف كنعان، القانون الإداري: الكتاب الأول، المرجع السابق، ص 330.
(2) أ. علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، نفس المرجع ، ص 181.
(3) د.محمد صغير بعلي، القانون الإداري: التنظيم الإداري، النشاط الإداري، الجزائر، دار العلوم للنشر والتوزيع، بدون رقم طبعة، 2004، ص 223.
(4) أ.د/ نواف كنعان، القانون الإداري: الكتاب الأول، المرجع السابق، ص 331.

و يترتب عن هذا المبدأ أن على الإدارة أن تتعامل مع المنتفعين بخدمات المرافق العامة الذين تتماثل مراكزهم القانونية على قدم المساواة ،و أن لا تحتج الإدارة بظروف أو نوع الخدمة التي يقدمها المرفق العام أو الغرض الذي تخصص له المنفعة العامة.

ب-المساواة أمام المرافق العامة في التكاليف و الأعباء :يعد هذا المبدأ نتيجة حتمية المساواة بين الموطنين في الانتفاع بالخدمات التي يقدمها الدولة عن طريق المرافق العامة المختلفة ،حيث يترتب عن ذلك أن جميع المنتفعين الذي تتماثل مراكزهم القانونية تجاه المرافق العامة يجب أن يعاملوا معاملة متساوية في التكاليف و الأعباء التي تترتب على هذا الانتفاع.

ومن أمثلتها: المساواة في دفع الرسوم و العبء الضريبي بمعني تساوي مساهمة الأفراد في أداء الضرائب والرسوم المستحقة عليهم مقابل انتفاعهم بخدمات المرافق العامة، على أن يكون ذلك وفقا حجم دخولهم، وما يكون لديهم من ثروات، وهو ما يحدده نظام خاص بغرض للضرائب على أساس تقسيم الدخول إلى شرائح بحيث يتصاعد العبء الضريبي بحسب حجم الدخل.[2]

ثانيا: مبدأ دوام سير المرفق العمومي

يجب على المرافق العامة أن تؤدي وتقدم خدماتها للجمهور بانتظام و وباضطراد أي بصورة مستمرة تلبية للاحتياجات القائمة والدائمة،[3] ويعني هذا المبدأ استمرار النشاط الذي يقوم به المرفق العام و انتظامه دون توقف أو انقطاع، ذلك أن المرفق العام لم ينشأ أصلا إلا لإشباع حاجات عامة بلغت من الأهمية درجة جعلت السلطة العامة تعتبرها مرفقا عاما بصورة مستمرة و منتظمة.[4]

حيث تتولى المرافق العمومية تقديم الخدمات للأفراد وإشباع حاجات عامة وجوهرية في حياتهم ويترتب على انقطاع هذه الخدمات حصول خلل و اضطراب في حياتهم اليومية، لذلك كان من الضروري أن لا تكتفي الدولة بإنشاء المرافق العمومية بل تسعى إلى ضمان استمرارها وتقديمها للخدمات، لذلك حرص القضاء على تأكيد هذا المبدأ واعتباره من المبادئ الأساسية التي يقوم عليها القانون الإداري، ومع أن المشرع يتدخل في كثير من الأحيان لإرساء هذا المبدأ في العديد من مجالات النشاط الإداري، فإن تقريره لا يتطلب نص قانوني ذلك أن طبيعة نشاط المرافق العمومية تستوجب الاستمرار والانتظام.[5]

(1) د.محمد صغير بعلي، القانون الإداري: التنظيم الإداري، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص 221، 222.
(2) أ.د/ نواف كنعان، نفس المرجع السابق، ص 331.
(3) أ.محمد صغير بعلي، القانون الإداري: التنظيم الإداري، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص 225.
(4) أ.د/ نواف كنعان، القانون الإداري: الكتاب الأول، نفس المرجع السابق، ص 335.
(5) أ. علاء الدين عشي، نفس المرجع السابق، ص 175.

ومن أجل ضمان واحترام تطبيق مبدأ الاستمرارية، بنص القانون على مجموعة من القواعد تسري نحو الإدارة والموظفين بها وأموالها والمتعاقدين معها، فالوزير الأول باعتباره القائد الفعلي للجهاز الحكومي الإداري عليه أن يسهر على حسن سير الإدارة العمومية، ومن ثم يقع على جميع المسؤولين، وفي كل المستويات الإدارية الالتزام و للتكفل بإدارة و تسيير المرفق العام بطريقة سليمة و دائمة.[1]

كما يتوجب لضمان استمرار المرفق العام تنظيم الإضراب، حيث إذا كان سير المرافق العمومية بانتظام وباضطراد قاعدة راسخة في المرافق، فإن من الحقوق الأساسية للموظف أو العامل حق الإضراب، وقد يترتب عن هذا الحق نتائج سلبية وجسمية على العمل في المرفق وقد تنعدم نتائجه إلى الإضرار بالحياة الاقتصادية والأمن في الدولة، ولذلك تلجأ الدولة في الغالب إلى السماح بممارسة هذا الحق ضمن أطر وقواعد محددة، كما تلجأ إلى منع ممارسته في بعض القطاعات المعبر عنها بالسيادية لارتباطها بسيادة الدولة في الدولة في حد ذاتها.

ويتوجب أيضا لضمان سير المرافق العامة بانتظام و باضطراد تنظيم الاستقالة حيث تعد هذه الأخيرة آلية مكفولة لكل موظف عمومي، بغرض إنهاء علامته الوظيفية مع الإدارة المستخدمة، ونظرا لما قد ترتبه الاستقالة من آثار على سير المرافق و احتمال وقوع حالات شعور في المناصب الإدارية، فقد تم تنظيم هذا الحق بمجموعة قواعد وجب إتباعها من قبل الموظف، ومن أهمها عدم الانقطاع عن الخدمة، إلا بعد قبول الاستقالة صراحة أو مضي أمر زمني، شهرين، على تقديمها، كما أجاز تمديد هذا الأجل من قبل الإدارة.[2]

بالإضافة إلى الاعتداد بنظرية الموظف الفعلي، حيث أن القاعدة العامة هي أن تصدر القرارات الإدارية المنظمة للمرفق العمومي من موظف عمومي مختص، ولكن مع ذلك يصدرها موظف أخر يسمى موظف فعلي.

ولضمان استمرارية المرفق العمومي أيضا أضفى القانون على أملاك وأموال المرافق العامة حماية متميزة، كما أنه يسمح بالاستيلاء على الأموال الخاصة بشروط.

وفي الأخير على المتعامل المتعاقد مع الدولة، أن يلتزم بالاستمرار في تنفيذ الصفقة المبرمة بينه وبين الإدارة حتى لا يؤثر ذلك على المصلحة العامة وتلبية احتياجات الجمهور بالسلب، كما أن على الإدارة أو

(1) أ.محمد صغير بعلي، القانون الإداري: التنظيم الإداري، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص 225.
(2) أ.علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، المرجع السابق، ص من 176 إلى 179.

المصلحة المتعاقدة أن تتدخل لسد ومنع أي اختلال في التوازن المالي للعقد من خلال تحمل كل أو جزء من الأعباء المالية الإضافية نظرا لما تتمتع به من حقوق و سلطات و الحقيقة إن الحفاظ على التوازن المالي للعقد إنما يستند في جوهره إلى مبدأ الاستمرارية الذي يجد أساسا له في التشريع و القضاء.[1]

كما أن لهذا المبدأ علاقة بالعقود الإدارية، حيث تتمتع الإدارة في العقود الإدارية بامتيازات لا مثيل لها في عقود القانون الخاص ضمانا لاستمرار سير المرفق العام بانتظام واطراد، كما يتمتع المتعاقد معها بضمانات مهمة، لأن القضاء الإداري ينظر إليه على أنه معاون للإدارة في تسيير المرفق العام فوضع نظريات عديدة لضمان التوزازن المالي للعقد في حالة اختلاله منها نظرية الظروف الطارئة،[2] وليس مقامنا هنا شرح هذه النظرية، فالمهم على الإدارة والقضاء أن يعمل على أن يكون العقد الإداري بين االمصلحة المتعاقدة لإدارة والمتعامل المتعاقد صحيحا.

ثالثا: مبدأ قابلية المرفق للتغيير.

يقصد بهذا المبدأ تمكين المرفق العام من تحقيق المنفعة التي أنشئ من أجلها على أفضل وجه، ومواجهة الظروف التي تحيط بنشاطه، فإذا تغيرت الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي نشأ في ظلها و نظم ابتداءا على أساسها، وظهر للإدارة من خلال ممارسة المرفق لنشاطه أنه يستحسن تغيير طريقة تشغيل المرفق لزيادة كفاءته، فإنها تملك ذلك بسلطتها التقديرية، ذلك أنه إذا ألزمت الإدارة بالإبقاء على تنظيم المرفق بصفة أبدية وانعدمت قدرتها على التغيير والتبديل لمواجهة الظروف والحاجات المحددة و المتغيرة لترتب عن ذلك جمود نشاط المرفق وعجزه عن تحقيق المصلحة العامة التي أنشئ من أجلها.[3]

فإذا كانت المرافق العمومية تهدف إلى إشباع الحاجات العامة للأفراد، وكانت هذه الحاجات متطورة ومتغيرة باستمرار، فإن الإدارة المنوط بها إدارة وتنظيم المرافق العمومية لها إدخال التغييرات وتطوير المرفق من حيث أسلوب إدارته وتنظيمه وطبيعة النشاط الذي يؤديه بما يتلاءم مع الظروف والمتغيرات التي تطرأ على متطلبات المجتمع، ومسايرة لحاجات الأفراد المتغيرة باستمرار، وكنتيجة لذلك يحق للجهات الإدارية القائمة على إدارة المرفق كلما دعت الحاجة أن تتدخل لتعديل بإدارتها المنفردة للأنظمة واللوائح الخاصة بالمرفق، أو تغييرها بما يتلاءم والمستجدات دون أن يكون لأجل المنتفعين الحق

(1) أ.محمد صغير بعلي، القانون الإداري: التنظيم الإداري، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص 232 ،233.
(2) د.ماهر صالح علاوي الجبوري، مباديء القانون الإداري: دراسة مقارنة، العراق، توزيع المكتبة القانونية –بغداد-، بدون رقم طبعة، 2008، ص 96
(3) د.محمد فؤاد عبد الباسط، المرجع السابق، ص 84.

في الاعتراض على ذلك والمطالبة باستمرار عمل المرافق بأسلوب و طريقة معينة، ولو اثر التغيير في مركزهم الشخصي وقد استقر القضاء والفقه على أن هذا المبدأ يسري بالنسبة لكافة المرافق العمومية أيا كان أسلوب إدارتها بطريق الإدارة المباشرة أم بطريق الالتزام.[1]

ضمانا لمبدأ التكيف، يتم وضع الموظفين في مركز لائحي تنظيمي بحيث يمكن للإدارة أن تعدل بإرادتها المنفردة ،من أوضاعهم و مراكزهم القانونية بما يتوافق ومقتضيات تطوير الأجهزة والهيئات الإدارية لمواجهة و مواكبة ما يطرأ على الاحتياجات العامة من تطورات في مختلف المجالات، كما يمكن للإدارة المتعاقدة أن تدخل التعديلات اللازمة على صفقاتها العمومية لتكييف مع الأوضاع المستجدة خلافا للوضع بالنسبة للعقود الخاصة حيث تسري قاعدة العقد شريعة المتعاقدين،[2]وسلطة الإدارة في تعديل عقودها الإدارية أثناء تنفيذها تشمل العقود الإداريةجميعها دونما الحاجة إلى نص في القانون أو شرط في العقد، وقد اعترف القضاء والفقه بهذه الفكرة ولاقت للقبول تأسيسا على أن طبيعة احتياجات المرافق العمومية المتغيرة باستمرار هي التي تقضي بتعديل بعض نصوص العقد على أن لا يمس هذا التعديل النصوص المتعلقة بالامتيازات المالية.[3]

الفرع الثالث: طرق إدارة المرافق العامة.

يشير تعدد طرق إدارة المرفق العام بالتحديد إلى درجة تدخل الدولة في الإشراف عليه، إذ أن مبدأ تدخل الدولة بالإشراف والتوجيه في ذاته هو مبدأ عام تخضع له جميع المرافق العامة أيا كانت طبيعتها.[4]

أولا: عن طريق الجهاز الحكومي.

يعتبر هذا الأسلوب من الأساليب القديمة لإدارة المرافق العامة التي تحقق تقديم الخيمات العامة للمجتمع، وتعني هذه الطريقة قيام السلطة الإدارية بإدارة المرافق العامة بنفسها وبصورة مباشرة، وبواسطة عمالها مستعينة في ذلك بوسائل القانون العام، وما تتمتع به من سلطات وامتيازات[5] وهي تتخذ صورتين:

(1) أ. علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، المرجع السابق، ص 179، 180.
(2) أ.محمد صغير بعلي، القانون الإداري: التنظيم الإداري، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص 236، 237.
(3) أ. علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، المرجع السابق، ص 180.
(4) د.محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، نشاط الإدارة، وسائل الإدارة، المرجع السابق، ص 38.
(5) أ.د/ نواف كنعان، القانون الإداري: الكتاب الأول: المرجع السابق، ص 349،350.

أ- **الاستغلال المباشر:** يقصد بهذه الطريقة قيام الدولة، أوإحدى السلطات المحلية، بإدارة المرفق بنفسها مستخدمة في ذلك أموالها وعمالها ووسائل القانون العام وتحت مسؤوليتها، وتعتبر أموال المرفق هنا أموالا عامة، وموظفوها موظفين عموميين، كما تتبع في إدارته القواعد المالية العامة التي تقررها القوانين،[1] حيث يمكن للإدارة العامة المركزية منها و اللامركزية (الإقليمية و المرفقية) أن تلجأ إلى إدارة مرافقها و مصالحها بموجب طريقة الاستغلال المباشر ،أي دون أن تفضل و تستقل تلك المرافق العامة قانونيا عن الجهة الإدارية التي أحدثها و انشئتها،حيث أنها لا تكتسب الشخصية المعنوية.[2]

وتتبع هذه الطريقة في إدارة المرافق العامة الإدارية الوطنية بصفة أساسية ويرجع ذلك إلى أهمية هذه المرافق واتصالها بسياحة الدولة وفي الوقت الحاضر أصبحت الكثير من المرافق الإدارية تدار بهذه الطريقة، ولاشك أن هذا الأسلوب يسمح للإدارة بالإدارة المباشرة لنشاط المرفق ويوفر المقدرة المالية والكفاءة الإدارية والفنية والحماية القانونية واستخدام أساليب السلطة العامة مما لا يتوافر لدى الأفراد، لكن هذه الطريقة منتقدة من حيث أن الإدارة عندما تقوم بالإدارة المباشرة للمرفق تتقيد بالنظم و اللوائح والإجراءات التي تعيق هذه المرافق عن تحقيق أهدافها في أداء الخدمات وإشباع الحاجات العامة زيادة على أنها لا تساعد على رفع الكفاءة بالنظر لعامل الروتين يوجب حصر هذه الطريقة على المرافق الإدارية دون الاقتصادية منها.[3]

ب- أسلوب المؤسسة العامة

المؤسسة العامة هي شخص معنوي عام يتمتع بشخصية معنوية عامة لإدارة مرفق عام في الدولة،و يقوم أسلوب المؤسسة العامة على أن يخصص الإدارة بعض المرافق هيئات الإدارية تمنح شخصية معنوية عامة متميزة عن شخصية الدولة وعن الأشخاص الإقليمية الأخرى، وتتمتع بنوع من الاستقلال الإداري والمالي.[4]

ويطلق على هذه الأشخاص الإدارية المؤسسات العمومية إذا كان نشاط المرفق الذي تريده تقوم خدمات عامة أو نشاط تجاريا و صناعيا ،إذ تعتبر في هذه الحالة المؤسسة العمومية شخصا من أشخاص

(1) د.محمد فؤاد عبد الباسط، نفس المرجع السابق، ص 39.
(2) أ.محمد صغير بعلي، القانون الإداري: التنظيم الإداري، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص 239.
(3) أ. علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 183.
(4) د/ نواف كنعان، المرجع السابق، ص 351.

القانون العام.[1] ويتم إنشاؤها و إلغاؤها بذات الأداة التي تنشأ بها المرافق العامة، ففي القانون الفرنسي تنشأ هذه المؤسسة بقانون أو بناءا على قانون و تلغى بذات الأداة.[2]

ويتفق الفقه على تحديد عناصر المؤسسة العمومية التي تنطبق وعناصر المرفق العمومي من هدف تحقيق المصلحة العامة، ونشأتها بنص قانوني، وتمتعها بامتيازات السلطة العامة.[3]

ومن أهم الأسباب والمبررات التي أدت إلى أخذ السلطة الإدارية بأسلوب المؤسسة العامة لإدارة المرافق العامة:

- إن المؤسسة العامة في أحيان معينة تقابل جماعة متميزة من الأفراد لها مصالح مميزة عن المصلحة العامة، ولذا تنشأ المؤسسة العامة لمنظمة تتكون من مجموعة من الأفراد تسعى إلى غرض مشترك، ويتولى تنظيمها وتسييرها أبناء المهنة أو الحرفة أنفسهم أو ممثلوهم.

- إن المؤسسة العامة في أحيان أخرى لا تقابل أي جماعة إنسانية متميزة ولا تعدو أن تكون مجرد أسلوب فني لتحقيق أغراض متنوعة.

- إن المؤسسة العامة في بعض الأحوال يكون الباعث على إنشائها هو الحاجة إلى تمكين الإدارة في ممارستها لنشاط معين من استخدام الأساليب التي تستخدمها المشروعات الخاصة نظرا لتماثل النشاط في الحالتين.[4]

ثانيا: أسلوب امتياز المرافق العامة

يمكن للإدارة العامة مركزية كانت أو لامركزية أن تلجأ إلى إسناد ومنح عملية تسيير وإدارة مرافقها العامة إلى شخص أخر يكون عادة من أشخاص القانون الخاص يسمى الملتزم حيث يتولى ذلك على نفقته وبأمواله و عماله نظير ما يتقاضاه ويأخذه من رسوم من المنتفعين مقابل ما يقدمه من خدمات لهم في إحدى المجالات.[5]

(1) أ. علاء الدين عشي، نفس المرجع، ص 184.
(2) د.فوزي فرحات، المرجع السابق، ص 222.
(3) أ.علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 184.
(4) د/ نواف كنعان، المرجع السابق، ص 352، 353
(5) أ.محمد صغير بعلي، القانون الإداري: التنظيم الإداري، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص 248.

ويتم استخدام هذا الأسلوب بموجب عقد إداري يسمى عقد الامتياز يتم إبرامه بين طرفين أحدهما: الإدارة المانحة للامتياز وثانيهما الشخص الطبيعي أو المعنوي الخاص.[1]

ولكن بعض من الفقهاء يعارضون هذا التحليل معتبرين أن المعيار الحقيقي لامتياز المرفق العام لا يتمثل بعملية جباية الرسوم من المنتفعين وإنما من الإمكانية التي تتيح لصاحب الامتياز بالحصول على عائدات بطريقة أو بأخرى من خلال استثمار المرفق.[2]

ويشترط القانون على الإدارة العامة عند اللجوء إلى هذه الطريقة في إدارة وتسيير المرافق العامة ما يلي: - تعذر إدارة و تسيير المرفق العامة بإحدى الطرق العامة.

- ضرورة إجراء مداولته من طرف المجلس الشعبي البلدي أو الولائي حسب الحالة.

- إبرام اتفاق (عقد امتياز) بين الطرفين شريطته أن تكون مطابقا لدفتر الشروط النموذجي الذي يحدد القواعد القانونية السارية على المرافق العامة بهذه الطريقة، والذي تضعه الإدارة مسبقا وبإرادتها المنفردة.

- تصديق الوالي على الاتفاق المتضمن والتزام المرفق العام.

وقد استقر القضاء والفقه على اعتبار عقد الامتياز عملا قانونيا مركبا يشمل على نوعين من النصوص: الأول يتعلق بتنظيم المرفق العمومي، وتملك الإدارة تعديل هذه النصوص وفقا لحاجة المرفق، أما النوع الثاني من النصوص فيسمى بالشروط التعاقدية التي تحكمها قاعدة "العقد شريعة المتعاقدين" ومنها ما يتعلق بتحديد مدة الالتزام والالتزامات المالية بين المتعاقدين.[3]

وتمتد أثار التزام أو امتياز المرافق العامة إلى كل من الادارة مانحة الامتياز والملتزم والمنتفعين من خدمة المرفق والمستعملين له، حيث تتمتع الإدارة مانحة الامتياز مجموعة من الحقوق والسلطات تستعملها لضمان حسن تنفيذ الامتياز ومن هذه السلطات: سلطة الإشراف والمتابعة وسلطته التعديل وسلطة توقيع الجزاءات، كما يتمتع الملتزم بمجموعة من الحقوق تدور حول الجانب المالي والمتمثل في

(1) د/ نواف كنعان، نفس المرجع ،ص 355.
(2) د.فوزي فرحات، المرجع السابق، ص 229.
(3) أ. علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 184.

اقتضاء المقابل المالي والتعويض والحفاظ على التوازن المالي للالتزام ويترتب على إدارة المرفق بهذه الطريقة إقامة نوعين من العلاقات: - علاقة المنتفع بالإدارة مانحة الالتزام، - علاقة المنتفع بالملتزم.[1]

غير أن الإدارة تملك سلطة إنهاء عقد الالتزام قبل مدته بقرار إداري ولو لم يصدر أي خطأ من الملتزم كما قد يصدر الاسترداد بموجب قانون حيث تلجأ الإدارة إلى المشرع لإصدار قانون باسترداد المرفق وإنهاء الالتزام وهو ما يحصل غالبا عند التأميم، وفي الحالتين للملتزم الحق في المطالبة بالتعويض في مواجهة الإدارة المتعاقدة.[2]

ثالثا :الاستغلال المختلط

ويسمى بالاستغلال المشترك ويقصد به اشتراك السلطات العامة والأفراد معا في إدارة مرفق عام ويتخذ هذا شركته اقتضاه مختلط،[3]وتقوم هذه الطريقة في إدارة المرافق العامة الصناعية والتجارية على تضافر وتكاتف الرأسمال العام والرأسمال الخاص في إدارة وتسيير المرفق من خلال إحداث جهاز مختلط.[4]

وتستهدف هذه الطريقة التوفيق بين أساليب الإدارة المباشرة وبين أسلوب الامتيا، وذلك للتغلب على عيوب الإدارة المباشرة من بطء و تعقيد وروتين و أيضا على عيوب الامتياز والتي ترجع إلى أن الملتزم إنما يقصد في النهاية تحقيق الربح، وهذه الطريقة تستعمل للتوفيق بين ابتغاء المصلحة العامة والقضاء على الروتين،[5] وبالتالي نجد هذا الاستغلال يتمثل في صورة شركة مساهمة تكتب بالدولة في جانبها من أسهمها والمتمثل في أغلبية الأسهم عادة أن يساهم الأفراد في الاكتتاب بالجزء الأخر، وتخضع هذه الشركة إلى أحكام القانون التجاري مع احتفاظ السلطة العامة بوصفها ممثلة للمصلحة العامة بالحق في تعيين بعض أعضاء مجلس الإدارة، وأن يكون لها الرأي النهائي في مجلس الإدارة ويأتي هذا من خلال الرقابة الفعالة التي تمارسها للدولة أو الشخص العام المشارك في هذه الشركة على أعمالها وحساباتها، وتتم إدارة المرفق إدارة مختلطة من ممثلي الإدارة وتوفر هذه الطريقة نوع من التعاون بين الأفراد والسلطة العامة في سبيل الوصول إلى إدارة ناضجة وربح معقول.[6]

(1) أ.محمد صغير بعلي، القانون الإداري: التنظيم الإداري، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص من 251 إلى 254
(2) أ. علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 185.
(3) د.محمد فؤاد عبد الباسط، المرجع السابق، ص 59.
(4) أ.محمد صغير بعلي، القانون الإداري: التنظيم الإداري، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص 257.
(5) د.محمد فؤاد عبد الباسط، نفس المرجع، ص 59.
(6) أ. علاء الدين عشي، نفس المرجع، ص 186.

الفصل الثاني: الإطار التطبيقي لنشاط الإدارة.

لقد تعرضت في الفصل الأول من هذه الدراسة إلى الإطار المفاهيمي للنشاط الإداري وخصصت بالذكر نشاط المرفق العمومي كوعاء للقرار الإداري، حيث درست الاثنين معا القرار الإداري والمرفق العمومي وذلك في شكل نظري، وسأحاول في هذا الفصل دراستهما من الناحية التطبيقية، حيث سآخذ حالة الجزائر، وسأخص بالذكر النشاط المرفقي على مستوى كل من السلطة المركزية والسلطات اللامركزية، وكيف سيؤثر القرار الإداري على حسن سير مرافقهما.

المبحث الأول: النشاط المرفقي على مستوى الإدارة المركزية.

تملك الجزائر على مستوى السلطة المركزية عدة مرافق عامة مختلفة، ومنها مرفق العدالة ومرفق التعليم ومرفق النقل بالسكك الحديدية ومرفق المياه ومرفق الكهرباء والغاز ومرفق الهاتف...إلخ... وكل هذه هذه المرافق لها أهمية خاصة، وحتى لا يطول الحديث سأعرج على مرفقين من المرافق التي تكون على مستوى السلطة المركزية، وهي المرفق العام للمياه، والمرفق العام للسكك الحديدية.

المطلب الأول: إصدار القرارات الإدارية في مجال مرفق المياه.

مرفق المياه عبارة عن نشاط تقوم به هيئات أو مؤسسات معينة وفق تنظيم ونمط تسيير معينين، بهدف إشباع حاجات المستعملين من المياه المخصصة للشرب والاستعمال المنزلي، الشيء الذي ينتج عنه تكاليف مالية باهضة، لأن الماء قبل أن يكون منتوجا اجتماعيا، فهو منتوج اقتصادي، حيث تتطلب عمليات تخزينه وتعبئته وتوزيعه مبالغ مالية ضخمة لا يمكن أن تتكفل بها سوءا الهيئة المسيرة للمرفق أو الدولة لوحدها، في حين أن مسير المرفق ومهما كانت طريقة التسيير هو مُطالب بتحقيق النجاعة والفعالية في تقديم الخدمات من جهة وضمان التوزان المالي للمرفق من جهة أخرى.[1]

الفرع الأول: أثر القرار الإداري في تحديد تسعيرة مرفق المياه.

أولا: دور القرار الإداري في مجال تسعيرة المياه

إن تغطية تكاليف تسيير واستغلال المرفق تقتضي البحث عن مصادر لتمويل المرفق ومن بين هذه المصادر الإيرادات المحصلة من تطبيق تسعيرة المياه على المستعملين، وهذه الأخيرة تحتاج إلى إصدار قرارات إدارية تنظمها.

(1) حسين أوكال، المرفق العام للمياه في الجزائر، مذكرة من أجل الحصول على شهادة الماجستر في القانون العام، جامعة الجزائر - بن يوسف بن خدة - كلية الحقوق، 2009-2010، ص 48.

تعرف تسعيرة المرافق العامة، على أنها ذلك المبلغ الذي يدفعه المرتفق مقابل الخدمات المختلفة التي يقدمها له المرفق، والتي توجه أساسا لتغطية أعباء المرفق العام، وبذلك يختلف معنى التسعيرة عن مفهوم الضريبة، فهاته الأخيرة هي عبارة عن مبلغ مالي يتم فرضه على المكلف بالضريبة ليدفعه إلى السلطات العمومية على أساس دخله أو قيمة ممتلكاته.

ويحكم - مبدئيا - عملية تحديد أسعار المرافق العامة معيار هام وهو معيار التكافؤ بين الخدمة المقدمة والسعر المدفوع، أي يجب أن تكون التعريفة متكافئة مع نوعية الخدمة من حيث الكم والكيف، فتسعيرة النقل العمومي مثلا يتم تحديدها حسب المسافة الموجودة بين المدن، وتحديد تسعيرة الكهرباء حسب الحجم المستهلك، ونفس الشيء بالنسبة لتعريفة الغاز.[1]

ويظهر دور القرار الإداري في مجال تسعيرة المياه الصالحة للشرب في تحديد السعر الذي يفرض على مستعملي مرفق المياه، حيث حُدد سنة 1984 سعر المتر المكعب من الماء الصالح للشرب المخصص للاستعمال المنزلي بدينار (1) واحد، وبالنسبة للاستعمالات الأخرى فقد حدد بـ: 2 دينار جزائري.[2]

لكن هذا الأمر لم يعكس إلى حد ما السياسة المسطرة لتغطية التكاليف، لأنه ببساطة لا يوزع الأعباء على المستعملين ولا يراعي بدقة الاختلافات التي تطرأ بينهم.

وهذا ما أدى إلى صدور المرسوم التنفيذي رقم 85-267 المؤرخ في 29 أكتوبر 1985 الذي يحدد كيفيات تسعير مياه الشرب والصناعة والفلاحة والتطهير، والذي أسس لما يسمى بنظام التسعيرة الوطنية.

وهنا نستوقف برهة للحديث لماذا ذكرت هذا المرسوم ولم أذكر القرار، ما دام أن موضوع دراستي القرار وليس المرسوم، لكن إذا أمعنا النظر نجد أن المرسوم هنا يتعلق بمرفق عام، كما رأينا أن القرارات تنقسم إلى قرارات فردية وقرارات تنظيمية، فالأولى ليس بها إشكال ولا يختلف فيه اثنان، أما الثانية فمتى تعلق الأمر بتنظيم مرفق عام عدت قرارات إدارية تنظيمية، وقد سبق القول أيضا أن القرارات تنقسم من حيث الجهة المصدرة لها إلى قرارات صادرة عن السلطات المركزية وأخرى صادرة عن السلطات اللامركزية، فالإدارة المركزية تصدر قرارات إدارية في شكل مراسيم أيضا، وما دام المرسوم المذكور أعلاه له علاقة بمرفق عام ينظمه ويسيره، وله بعلاقة بمدى دوام سيره فهو قرار إداري.

(1)حسين أوكال، المرجع السابق، ص 49.
(2) أنظر المادة 01 و02 من القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 12 يونيو سنة 1984 يتضمن تحديد سعر المياه .

وقد حدد المرسوم السالف الذكر جدول أساس إتاوة الماء المستعمل في المنزل وفي الصناعة وفي التطهير اعتمادا على سعر مرجعي يشكل التعريفة الأساسية، وتساوي هذه التعريفة استهلاك مستعملي الفئة الأولى في القسط الأول من الاستهلاك السنوي لمتر مكعب من الماء وهذا ما بينته المادة 09 منه.

فالوحدة الأساسية أو السعر الأساسي يعرف على أنه سعر المتر المكعب الواحد من الماء المستهلك في القسم الأول من الصنف الأول من المستعملين، وسعر المتر المكعب المستهلك في الأقسام والأصناف الأخرى يتم الحصول عليه بضرب الوحدة الأساسية في معامل الضرب المقابل لكل صنف أو قسم، ويطبق السعر الأساسي على كافة فئات الاستهلاك في كافة أنحاء الوطن دون تمييز بين الجهات والمناطق.[1]

وقد تطورت التسعيرة الأساسية للمياه الموجهة للاستعمال المنزلي والصناعي من 1984 إلى غاية 1998 حيث تم تحديدها حسب القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 12 جوان 1984 ب 1 دينار جزائري للمتر المكعب، ثم حددها القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 31 ديسمبر 1990 ب 1.55 دينار جزائري للمتر المكعب، ثم تصاعدت إلى أن وصلت 3.01 دينار جزائري حسب القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 29 جوان 1995، ثم بقي الأمر كما هو حسب المرسوم التنفيذي رقم 96-42 المؤرخ في 15 جانفي 1996، ثم تصاعدت إلى 3.60 دينار جزائري حسب المرسوم 96-301 المؤرخ في 15 سبتمبر 1996، وأخير تم تحديدها حسب المرسوم التنفيذي رقم 98-156 المؤرخ في 16 ماي 1996 بين 3.60 و4.50 دينار جزائري.[2]

ويظهر دور القرار الإداري أيضا من خلال تحديد معامل الضرب، والتي هي عبارة عن قيم عددية تكون مختلفة حسب اختلاف فئات وأقسام الاستهلاك، ويتم ضرب هذه الخيرة في السعر الأساسي لإيجاد سعر المتر المكعب الواحد في كل فئة أو قسم استهلاك ليتم ضرب هذا السعر في الكمية المستعملة.

ويخضع تسعير الماء الموجه للاستعمال المنزلي إلى تقسيم لفئات المستهلكين على أساس طبيعة نشاط كل فئة وبأقساط استهلاك مختلفة (خاصة بفئة المنازل)، ومعاملات ضرب متغيرة من فئة إلى أخرى، ومن قسط إلى آخر.[3]

(1) حسين أوكال، المرجع السابق، ص 67.
(2) محسن زوبيدة، التسيير المتكامل لمياه الشرب: دراسة حالة قطاع المياه بورقلة، مذكرة لنيل شهادة ماجستر، جامعة الجزائر – كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية – كلية العلوم الاقتصادية، ص 43
(3) حسين أوكال، نفس المرجع، ص 68.

فقد تم تحديد عدد أقساط الاستهلاك بالنسبة للمنازل بثلاثة أقساط: القسط الأول من 0 إلى 220 م^3 في السنة والقسط الثاني من 221 م^3 إلى 330 م^3 في السنة والقسط الثالث أكثر من 330 م^3، كما تم تحديدها بقسط وحيد بالنسبة للإدارات والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية، ونفس الأمر بالنسبة لفئات الخدمات والحرف والتجارة، وفئة الصناعة والسياحة، كما تم تحديد المعامل المضروب في الوحدة ب 01 بالنسبة للقسط الأول و1.75 بالنسبة للقسط الثاني و 2.50 بالنسبة للقسط الثالث لفئة المنازل، وتم تحديده ب 2 بالنسبة لفئة الإدارات والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية، وبالنسبة لفئة الخدمات والحرف والتجارة بتم تحديده ب 2.50، أما فئة الصناعة والسياحة فقد حدد ب 03، أما السعر المطبق فقد حدد بالنسبة لفئة المنازل ب وحدة واحدة بالنسبة للقسط الأول و 1.70 بالنسبة للقسط الثاني و 2.50 بالنسبة للقسط الثالث، أما فئة الإدارات والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية فقد حدد بوحدتان، تم تحديده بوحدتان ونصف بالنسبة لفئة الخدمات والحرف والتجارة، و 03 وحدات بالنسبة لفئة الصناعة والسياحة.[1]

وفي سنة 1996 تم وضع شكل جديد للتسعيرة الوطنية من حيث تقسيم أقساط الاستهلاك ومدة احتساب السعر ومعاملات الضرب.[2]

حيث تم تحديد عدد أقساط الاستهلاك بالنسبة للمنازل بأربعة أقساط: القسط الأول من 0 إلى 25 م^3 في ثلاثة أشهر والقسط الثاني من 26 م^3 إلى 55 م^3 في ثلاثة أشهر والقسط الثالث من 56 م^3 إلى 82 م^3 والقسط الرابع أكثر من 82 م^3، كما تم تحديدها بقسط وحيد بالنسبة للإدارات العمومية، ونفس الأمر بالنسبة لفئات الخدمات والحرف والتجارة، وفئة الصناعة والسياحة، كما تم تحديد المعامل المضروب في الوحدة ب01 بالنسبة للقسط الأول و3.25 بالنسبة للقسط الثاني و5.5 بالنسبة للقسط الثالث و 6.5 بالنسبة للقسط الرابع لفئة المنازل، وتم تحديده ب 4.5 بالنسبة لفئة الإدارات العمومية، وبالنسبة لفئة الخدمات والحرف والتجارة تم تحديده ب 5.5، أما فئة الصناعة والسياحة فقد حدد ب 6.5، أما السعر المطبق فقد حدد بالنسبة لفئة المنازل ب وحدة واحدة بالنسبة للقسط الأول و 3.25 بالنسبة للقسط الثاني و 5.5 بالنسبة للقسط الثالث و6.5 بالنسبة للقسط الرابع، أما فئة الإدارات العمومية فقد حدد 4.5، وتم تحديده 5.5 بالنسبة لفئة الخدمات والحرف والتجارة، و 6.5 بالنسبة لفئة الصناعة والسياحة.[3]

(1) أنظر الماة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 85-267 المؤرخ في 29 أكتوبر 1985 المحدد لكيفيات تسعير مياه الشرب والصناعة والفلاحة، والتطهير.
(2) حسين أوكال، المرجع السابق، ص 68.
(3) أنظر المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 96-301 المؤرخ في 15 سبتمبر 1996 المحدد لكيفيات تسعير مياه الشرب والصناعة والفلاحة، والتطهير، وكذلك التعريفات المتعلقة بها.

ومن هنا تم استخلص عدة ملاحظات وهي:

- التقليص من الحجم الكلي لأقساط الاستهلاك، فبعدما كانت محددة بأكثر من 330 م^3 في 1985 و 1992، أصبحت محددة بأكثر من 82 م^3، وذلك كنتيجة للتقليص من المدة الخاصة لحساب السعر لفئة المنازل، فبعدما كانت سنة واحدة أصبحت 3 أشهر.

- ارتفاع التسعيرة الأساسية للمتر المكعب الواحد من 01 دينار جزائري سنة 1985 إلى 3.60 سنة 1996.

- الارتفاع في قيمة معاملات الضرب مقارنة بتلك الواردة في المرسوم رقم 85-267 والمرسوم 92-411.

ولعل كل هذه التعديلات تترجم نية السلطات آنذاك في التوجه نحو تطبيق تسعيرة تراعي أكثر فأكثر القيمة للماء، وتساهم إلى حد ما في تغطية تكاليف تسيير المرفق.

ثانيا: تقييم نظام التسعيرة الوطنية.

في الحقيقة إن نظام التسعير الوطني لمياه الشرب له عدة إيجابيات، فمن جهة يحقق مبدأ المساواة بين المستعملين أمام المرفق نتيجة تطبيق تسعيرة موحودة في كافة أنحاء الوطن، ومن جهة أخرى يحقق عنصر التضامن بين المستعملين، فكما يبرز ذلك بوضوح مقرري (المحافظة العامة للتخطيط الفرنسية) فإن التسعيرة الوطنية هي نوع من التعبير المحاسبي عن التضامن الوطني، الذي من شأنه تقوية تماسك البنيان الاجتماعي والمساهمة في جعل المرفق في متناول الجميع وبسعر معقول، فتطبيق تسعيرة وطنية يؤدي إلى توزيع إيرادات المرفق بين المستعملين بحيث يتضامن المستعمل المتواجد في المناطق التي تقل فيها تكلفة التموين بالمياه مع ذلك الذي يتواجد في المناطق التي ترتفع فيها هذه التكلفة، وهكذا تمول المحاور الرابحة المحاور العاجزة وذلك رغم أن المنطق الاقتصادي يقضي بتحمل كل مستعمل للتكاليف الناجمة عن استعماله، ولا يجب نقل عبئها إلى مستعمل آخر.[1]

وقد أدى نظام التسعير المطبق قبل 1998 إلى عجز 35 مؤسسة مكلفة بتسيير مرفق المياه، لأنه كان يرتكز أساسا على تقدير سعر التكلفة الوطني المتوسط للمتر المكعب الواحد من الماء والذي كان محددا ب 5.78 يقابله سعر الوحدة القاعدي المحدد ب 3.01/متر مكعب واحد، فالمؤسسات التي تقترب أو تحقق هذا المتوسط يمكن الاعتبار أن تكاليفها مغطاة، أما المؤسسات التي تبتعد عن تحقيق هذا المتوسط فكانت تسجل عجزا في ميزانيتها، وضف إلى ذلك إلى أن بعض المؤسسات التي كانت تحقق

(1) حسين أوكال، المرفق العام للمياه في الجزائر، المرجع السابق، ص 69، 70.

ربحا من عملية استغلال المرفق لا تدفع أي أتاوة للسلطات العمومية ولا تشارك إلا بقسط قليل في التوازن المالي للمؤسسات التي تحقق عجزا، وعليه فإن مبدأ التضمان لم يعد له أية فعالية، مما أدى بالدولة إلى التدخل ومنح مساعدات مالية للمؤسسات التي حققت عجزا في ميزانية الاستغلال، لأن السلطات العمومية ونظرا للطبيعة النفعية لعملية التموين بالمياه الصالحة للشرب، كانت مجبرة على تغطية هذا العجز ومواصلة تمويل عمليات توسيع وتجديد المنشآت.

وأمام هذه الوضعية أصبح من الضروري إنهاء العمل بنظام التسعيرة الوطنية والانتقال نحو تطبيق أسعار تغطي ولو جزءا هاما من تكاليف تسيير واستغلال مرفق المياه في مختلف مناطق الوطن وتحقق مبدأ التضامن بين المستعملين في كل جهة، وهذا ما تم الاتفاق عليه بين السلطات العمومية والبنك العالمي، حيث تقرر تطبيق تسعيرة جهوية تكون أقرب من أسعار كلفة الماء في مختلف مناطق الوطن.[1]

وأمام هذا الأمر تم سنة 2005 تحديد عدد أقساط الاستهلاك بالنسبة للأسر بأربعة أقساط: القسط الأول من 0 إلى 25 م^3 في ثلاثة أشهر والقسط الثاني من 26 م^3 إلى 55 م^3 في ثلاثة أشهر والقسط الثالث من 56 م^3 إلى 82 م^3 والقسط الرابع أكثر من 82 م^3، كما تم تحديدها بقسط وحيد بالنسبة لفئة الإدارات والحرفيون ومصالح قطاع الخدمات ، ونفس الأمر بالنسبة لفئة الوحدات الصناعية والسياحية، كما تم تحديد المعامل المضروب في الوحدة ب 01 بالنسبة للقسط الأول و3.25 بالنسبة للقسط الثاني و5.5 بالنسبة للقسط الثالث و6.5 بالنسبة للقسط الرابع لفئة الأسر، وتم تحديده ب 5.5 بالنسبة لفئة الإدارات، الحرفيون ومصالح قطاع الخدمات، وب 6.5 بالنسبة لئة الوحدات الصناعية والسياحية، أما السعر المطبق فقد حدد بالنسبة لفئة الأسر ب وحدة واحدة بالنسبة للقسط الأول و 3.25 بالنسبة للقسط الثاني و5.5 بالنسبة للقسط الثالث و6.5 بالنسبة للقسط الرابع، أما لفئة الإدارات، الحرفيون ومصالح قطاع الخدمات فقد حدد 5.5، وتم تحديده ب 6.5 بالنسبة لفئة الوحدات الصناعية والسياحية.[2]

وما نلاحظه هنا أنه تمت إعادة النظر في تقسيم فئات الاستهلاك، بحث تم تقسيم عددها إلى ثلاثة بعد أن كانت أربعة، وتم حذف فئة المؤسسات والإدارات وإدماجها مع فئة الحرفيين ومصالح قطاع الخدمات، واحتفظت هذه الفئات بنفس أقساط الاستهلاك ومعاملات الضرب المحددة بموجب

(1) حسين أوكال، المرفق العام للمياه في الجزائر، المرجع السابق، ص 70، 71.
(2) أنظر المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 05-13 المؤرخ في 09 يناير سنة 2005 المحدد لقواعد تسعير الخدمات العمومية للتزويد بالماء الصالح للشرب والتطهير وكذا التعريفات المتعلقة به.

المرسوم رقم 98-156 المذكور أعلاه، وهذا مع الخذ بالحسبان الفئة التي تم حذفها، فالتغيير مس بصفة واضحة السعر الأساسي الذي شهد ارتفاعا سنة 2005.[1]

الفرع الثاني: أثر القرار الإداري في تسيير مرفق المياه.

يخضع مرفق المياه كغيره من المرافق العامة إلى أساليب متنوعة في تسييره، فلقد خضع للاستغلال المباشر من قبل الدولة، ثم خضع للتسيير عن طريق المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، وحول هذه النقطة تم إخضاعها للقوانين السارية المفعول، ولم يتدعي المر إصدار قرارات تنظيمية لتسييرها وتنظيمها بالشكل السليم، فالدولة ممثلة في مؤسساتها العمومية لا تحتاج إلى إصدار قرارات بل تحتاج إلى إصدار قوانين، فالقانون لا يطعن فيه عكس القرار الإداري الذي يتحجج به فلا ينفذ عكس القانون الذي يلزم عامة الناس بالالتزام به ولا يخضع سوى لرقابة المجلس الدستوري.

إضافة إلى الاستغلال المباشر والمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، أتخذ الامتياز كأسلوب مميز لتسيير مرفق المياه والذي كنا قد ذكرناه في الفصل الأول من هذه الدراسة، إلى أن وصلنا إلى أن وصلنا إلى التسيير عن طريق الجزائرية للمياه.

أولا: أثر القرار الإداري في تحديد شروط استغلال المرفق العام للمياه.

إن الدولة عندما تقوم بمنح امتياز لاستغلال مرفق من مرافقها لا تقدمها هباءا بل تضع لها شروط وأحكام، وفي نفس هذه الأخيرة لا يعني أن خالية من أي عيوب سواء في الشكل أوالاجراءات أو الاختصاص أو الغاية او المحل، لذا صدر قرار وزاري مشترك مؤرخ في 18 نوفمبر 1998 المتضمن المصادقة على دفتر الشروط النموذجي لمنح امتياز استغلال الخدمات العمومية للتزويد بماء الشرب والتطهير، حيث تم إصدار هذا القرار من قبل كل من وزير التجهيز والتهيئة العمرانية، ووزير المالية ووزير الداخلية والجماعات المحلية والبيئة، حيث حدد هذا القرار دفتر الشروط النموذجي لمنح امتياز استغلال الخدمات العمومية للتزويد بالماء الشرب وهذا طبقا طبقا لأحكام المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 97-253 المؤرخ في 8 جانفي 1997 والمتعلق بمنح امتياز الخدمات العمومية للتزويد بماء الشرب والتطهير[2]

حيث يقصد بالامتياز العقد الذي من خلاله تكلف الدولة أو البلدية المسماة في صلب النص السلطة المانحة للامتياز، الشركة/المؤسسة، المسماة في صلب الموضوع صاحبة الامتياز، بتسيير خدمة

(1) حسين أوكال، المرجع السابق، ص 73.
(2) أنظر المادة الأولى من القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 18 نوفمبر 1998 المحدد لدفتر الشروط النموذجي لمنح امتياز استغلال الخدمة العمومية للماء الشروب.

عمومية لتوفير ونقل وتوزيع ماء الشر، واستغلالها والمحافظة عليها تحت مسؤوليتها، لمدة محددة، مقابل أجر يدفعه المستعملون.[1]

حيث تضمن دفتر الشروط الذي نص عليه القرار المذكور سالفا مجال الامتياز، وتضمن استغلال الخدمة العمومية للتزويد بماء الشرب، بالإضافة إلى تحديده لشروط تنفيذ الأشغال، كما قام بتبيان نظام قنوات الوصل ونظام العدادات، كما تطرق إلى موضوع التدعيم والتوسيع والمراقبة من قبل صاحب الامتياز، كما حدد أتاوة شغل الملك العمومي والرسوم وسعر الماء وتعريفته بالإضافة إلى مراجعة الأسعار وصيغ المتغيرات، وتضمن دفتر الشروط أيضا أحكام مالية ومحاسبية، ونظم عمليات الضمانات والعقوبات والفسخ والاستغلال، بالإضافة إلى تحديد المصلحة، وشروط خاصة بالخدمة وأخرى خاصة بإقامة المنشآت، هذا بالإضافة إلى العديد من الأمور المنظمة لمنح امتياز استغلال الخدمات العمومية للتزويد بماء الشرب.

ثانيا: أثر القرار الإداري على سير وتنظيم مؤسسة الجزائرية للمياه.

من بين أهم القرارات التي ساهمت في تسييير مرفق المياه، القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 28 ديسمبر 2002 والذي تضمن المصادقة على دفتر الشروط العامة الذي أعباء وتبعات الخدمة العمومية للجزائرية للمياه، وتعرف هذه الأخيرة على أنها مؤسسة عمومية وطنية ذات طابع صناعي وتجاري، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي تم إنشاؤها سنة 2001 وهي تعمل تحت وصاية الوزير المكلف بالموارد المائية، ويتواجد مقرها الاجتماعي في مدينة الجزائر العاصمة.[2]

حيث حدد دفتر الشروط العامة السالفة الذكر المهام الواجب على المؤسسة ممارستها، كما تم تكليفها عن طريق القرار بكل مهمة الهدف منها اقتصاد الماء لا سيما تحسين حالة شبكات التجميع والتوزيع ، وإدخال كل التقنيات التي من شأنها الحفاظ على الموارد المائية، والعمل على تحسين نوعية الماء ومحاربة كل من أشكال التبذير من خلال تنظيم حملات إعلامية وتحسيسية للمستهلكين وكذا تصوير برامج مدرسية مرتبطة باقتصاد الماء وهذا بالتعاون مع مصالح التربية الوطنية، بالإضافة إلى تكليفها عن طريق التفويض بالتحكم في أشغال الدراسات وكذا التحكم في أشغال المنشآت لحساب الدولة والجماعات المحلية، كما تتلقى المؤسسة طبقا لدفتر الشروط العامة مبلغا ماليا على أدائها لتبعات الخدمة العمومية التي عاتقه، بالإضافة إلى منح الدول سنويا للمؤسسة مقابل الخدمة العمومية التي تفرضها الدولة فيما يتعلق بتعريفة الماء أو التطهير مساهمة مالية للمؤسسة لتغطية الفارق بين الإيرادات الناجمة

(1) المادة 02 من دفتر الشروط النموذجي لمنح امتياز استغلال الخدمة العمومية للماء الشروب بموجب القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 18 نوفمبر 1998.
(2) حسين أوكال، المرفق العام للمياه، نفس المرجع، ص 141.

عن تطبيق التعريفات التي تفرضها الدولة ووتكاليف الاستغلال الحقيقية أخذا بعين الاعتبار مباديء التسيير المقبولة، كما على الدولة أن تضمن تمويلا بمساهمة نهائية لعمليات الدراسات والاستثمار والتجهيز المرابطة بالإنجاز والتوسيع والتجديد وإعادة تأهيل الهياكل الأساسية والأجهزة والمنشآت والتجهيزات التي تضعها تحت تصرف المؤسسة.[1]

بالنسبة لكل سنة مالية، ترسل المؤسسة للوزير المعني وهذا قبل 30 أبريل من كل سنة تقييما للمبالغ التي ينبغي أن تمنح لها لتغطية الأعباء الحقيقية الناجمة عن تبعات الخدمة العمومية المفروضة عليها بموجب دفتر الشروط السالف الذكر، ويحدد الوزير الوصي التخصيصات المالية بالاتفاق مع الوزير المكلف بالمالية أثناء إعداد ميزاني الدولة، ويمكن مراجعة هذه التخصيصات خلال السنة المالية في حالة ما إذا صدرت أحكام تنظيمية جديدة تعدل التبعات التي على عاتق المؤسسة.[2]

تدفع المساهمات المالية الواجبة الأداء من طرف الدولة مقابل تكفل المؤسسة بتبعات الخدمة العمومية لهذه الأخيرة، طبقا للإجراءات المعدة في هذا المجال والتنظيم المعمول به، كما يجب أن تكون مساهمات الدولة موضع محاسبة متميزة، كما يجب أيضا إرسال حصيلة استعمال مساهمات الدولة إلى وزير المالية عند نهاية كل سنة مالية، وتعد المؤسسة لكل سنة الميزانية السنوية الموالية، وفي الأخير تسجيل المساهمات السنوية المحددة بعنوان دفتر الشروط العامة هذا لتبعات الخدمة العمومية في ميزانية الوزارة الوصية طبقا للإجراءات المعدة بموجب التشريع والتنظيم المعمول بهما.[3]

ومن بين القرارات الإدارية التي نظمت مؤسسة الجزائرية للمياه، القرار المؤرخ في أول غشت سنة 2007 المتضمن المصاقدة على النظام الداخلي للجزائرية للمياه، حيث يشتمل التنظيم الداخلي للمؤسسة تحت سلطة المدير العام على ثماني (08) مديريات مركزية: المديرية المركزية للمالية والمحاسبة، المديرية المركزية للموارد البشرية والتكوين، المديرية المركزية التجارية، المديرية المركزية للاستغلال، المديرية المركزية للصيانة، المديرية المركزية للدراسات والمشاريع، المديرية المركزية للأملاك والتسيير المفوض، المديرية المركزية للإدارة والوسائل، بالإضافة إلى تضمنها مساعدان (02) لمدير العام وثلاثة (03) مستشارين وخليتان (02) وخمسة عشر (15) منطقة، كما تشتمل كل مديرية على عدة دوائر، وكل منطقة على عدة هياكل سواء خلايا أو وحدات.

(1) المواد من 01 إلى 08 من دفتر الشروط العامة الذي يحدد أعباء وتبعات الخدمة العمومية للجزائرية للمياه بموجب القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 28 ديسمبر 2002 السالف الذكر.
(2) المادة 09 من دفتر الشروط العامة الذي يحدد أعباء وتبعات الخدمة العمومية للجزائرية للمياه بموجب القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 28 ديسمبر 2002 السالف الذكر
(3) المواد من 10 إلى 14 من دفتر الشروط العامة الذي يحدد أعباء وتبعات الخدمة العمومية للجزائرية للمياه بموجب القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 28 ديسمبر 2002 السالف الذكر.

المطلب الثاني: إصدار القرارات الإدارية في مجال المرفق العام للنقل بالسكة الحديدية.

الفرع الأول: لمحة خاصة حول مرفق السكة الحديدية في الجزائر.

يحتل المرفق العام للسكة الحديدية، على غرار المرافق العامة التي تنشط في إطار شبكة (الطاقة، البريد والمواصلات) أهمية بالغة ومكانا بارزا من بين موضوعات القانون الإداري، ويرجع ذلك إلى الأهمية الكبرى التي يتبوؤها هذا المرفق من الناحية القانوينة أو الاجتماعية أو الاقتصادية.

تعد مؤسسات النقل بالسكك الحديدية من المؤسسات الحيوية ضمن الاقتصاد الوطني، وإحدى الدعامات الأساسية في بناء اقتصاد قوي ومعاصر، نظرا لتميزها عن باقي المؤسسات، وكونها حلقة وصل بين مختلف القطاعات الوأداة لتنفيذ الأهداف السياسية والاقتصادية والاجتماعية للدولة، هذا فضلا عن الدور الريادي الذي لعبته السكة الحديدية في الماضي ولا تزال تلعبه لنشر العمران.

يطلق على المرفق العام المتكفل بالنقل عن الطريق السكة الحديدية بالشركة الوطنية للسكك الحديدية وهي مؤسسة عمومية صناعية وتجارية تتمتع بالشخصية المعنوية مع خضوعها للوصاية من قبل الوزير المكلف بالنقل، وهي ملزمة بأعمال محددة في نص إنشائه، حيث يجب عليها أن لا تحيد عن السياسة العامة المرسومة من طرف الدولة في إطار تحقيق الأهداف التي وضعتها مخططات التنمية وفي هذا هذا الصدد كلفت حسب قانونها الأساسي بتطوير الشبكة العمومية للسكك الحديدية واستغلالها وصيانتها وتوسيعها وتحديثها، فتقوم الشركة باستغلال النقل بالسسك الحديدية للبضائع والمسافرين على امتداد كامل التراب الوطني، وعلى الأراضي المتاخمة له، مع مراعاة المعاهدات والإتفاقيات الدولية، كما تقوم بصيانة طرق السكك الحديدية وبناياتها

كما يعهد إلى الشركة إنجاز كل الدراسات المتعلقة بالتصور وقابلية الإنجاز إلتي تسبق تنفيذ جميع أشغال السكك الحديدية، كما تقوم بإنجاز منشآت محطات المسافرين ومنشآت شحن البضائع وكل المنشآت الإضافية، ومن أهم الإلتزامات التي فرضها قانون النقل البري على الشركة الوطنية للنقل بالسكك الحديدية، وضع برنامج للاستغلال والتسيير، يأخذ بعين الاعتبار جوانب الأمن والانتظام والسرعة والراحة، كما ألزم جميع متعاملي النقل البري بضرورة إطلاع المستعملين على الشروط العامة لعقد النقل، خاصة من حيث هذه التعريفات والآجال وعدد الرحلات والتوقيت.[1]

(1) محمد أودني، المرفق العام للسكك الحديدية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون فرع الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر 1 - كلية الحقوق -، 2011 – 2012، ص 03، 27، 30، 31، 32.

فالشركة تنفذ جميع المهام المنوطة بها حسب مباديء المرفق العام، فعليها أن تحقق المساواة بين المنتفعين من خدمات المرفق وهذا إذا توافرت فيهم نفس الشروط القانونية والتنظيمية التي تفرضها قوانين وتنظيمات المرفق.

ومن المباديء التي يقوم عليها المرفق العام للسكك الحديدية هو مبدأ الاستمرارية، فباعتبار أن نشاط مرفق السكك الحديدية ضروي لحياة المجموعة الوطنية، ومرتبط بصفة وثيقة بالحياة اليومية للمرتفين، فإن استمراريته ودوامه تعتبر من القواعد الأساسية التي يقوم عليها.

كما يخضع مرفق السكك الحديدية لمبدأ آخر هو مبدأ تكيف المرفق، حيث أصبحت هذه القاعدة اليوم ذات أهمية أكبر بفضل سياسة الإصلاح، وكذا بسبب تفطن الإدارة والجمهور بأن فعالية المرفق العام هي العمومد الفقري الذي يقوم عليه أي نظام اقتصادي واجتماعي، وهذا التكيف يعتبر من متطلبات الدول العصرية التي تهدف إلى مواجهة التغييرات الاجتماعية والمنافسة الدولية في الميدان الاقتصادي.

وتتمتع الشركة الوطنية للنقل بالسكك الحديدية بالاستقلالية الإدارية والمالية، وهذا بجعلها تأخذ فردية المبادرة والتسيير من أجل استغلال طاقاتها الذاتية، كما تتيح الاستقلالية إمكانية التعاقد بحرية وفق القانون التجاري.

ووتجلى أهم مظاهر الاستقلالية في التمتع بأجهزة إدارية مستقلة عن الوصاية، حيث يدير الشركة الوطنية للنقل بالسكك الحديدية مجلس إدارة يسيره مدير عام، ويتألف من:

- ممثل الوزير المكلف بالمالية.
- ممثل الوزير المكلف بالتهيئة العمرانية.
- ممثل الوزير المكلف بالصناعة.
- ممثل الوزير المكلف بالتخطيط.
- المدير المكلف بالنقل البري بوزارة النقل.
- المدير المكلف بالنقل الحضري بوزارة النقل.
- ممثلين (02) عن عمال الشركة الوطنية للنقل بالسكك الحديدية.[1]

(1) محمد أودني، المرجع السابق، ص 32، 33، 36.

وعند الاقتضاء ممثلين (02) عن مستعملي السكك الحديدية المنضمين للجمعية الأكثر تمثيلا، ويلاحظ على تشكيل المجلس أنه أخذ بعين الاعتبار جميع القطاعاتالتي لها صلة مباشرة بالسكك الحديدية، كما حاول أن يشمل جميع المصالح وذلك باشتماله على ممثلي العمال وممثلي المرتفقين، غير أنه من الأهمية النسبية في انتماءات الممثلين بالمجلس، فإن الأعضاء الممثلين للجهات الأخرى غير الدولة كانوا يشكلون أقلية.(1)

الفرع الثاني: أثر القرار الإداري على سير مرفق النقل بالسكك الحديدية.

لا تخضع الشركة الوطنية للنقل بالسسك الحديدية للوزارة المكلفة بالنقل فقط، بل تخضع أيضا لوزارة التجارة، ومن أمثلة هذا القرار المؤرخ في 05 يونيو 1994 المتضمن تعريفة نقل المسافرين والبضائع التي تقوم به الشركة الوطنية للنقل بالسكك الحديدية[2]

حيث حدد هذا القرار تعريفات كل من نقل المسافرين وكذا نقل نقل البضائع:

أولا: تعريفات نقل المسافرين.

أ-نقل المسافرين بالسكك الحديدية عبر الخطوط الطويلة: تحدد التعريفات التي تطبق على نقل المسافرين بالسكك الحديدية عبر الخطوط الطويلة كما يأتي:

- الدرجة الأولى: 0,5037 دج للمسافر الواحد في الكلم الواحد.

- الدرجة الثاني: 0,3575 دج للمسافر الواحد في الكلم الواحد.

يحدد سعر تذكرة النقل بتطبيق التعريفة الأساسية هنا على المسافات الكيلومترية المبينة في الجدول العام لتعريفات نقل المسافرين والأمتعة، غير أن الحد الأدنى للمسافة القابلة للتعريفة هو 100 كلم للقطارات السريعة.(3)

ب- نقل المسافرين بالسكك الحديدية في الضواحي: تحدد تعريفات نقل المسافرين في الضواحي على أساس 0,2750 دج للمسافر الواحد في الكلم الواحد.

يحسب سعر تذكرة النقل بتطبيق التعريفة القاعدية هنا على المسافات الكيلومترية المبينة في الجدول العام لتعريفات نقل المسافرين، غير أن الحد الأدنى للتحصيل يحدد بثلاثة دنانير (3,00) دج.

(1) محمد أودني، المرجع السابق، ص 37.
(2) تمت مراجعة بعض التعريفات.
(3) أنظر المادتين 02 و03 من القرار المؤرخ في 25 يونيو 1994 المتضمن تعريفة تعريفة نقل المسافرين والبضائع التي تقوم به الشركة الوطنية للنقل بالسكك الحديدية

تضع الشركة الوطنية للنقل بالسكك الحديدية تحت تصرف زبائنها أشكالا متعددة للاشتراكات ويحدد الجدول العام لتعريفات نقل المسافرين أنواع الاشتراكات والاجراءات وكيفيات اكتتاب الزبون.[1]

يرخص للشركة الوطنية للنقل بالسكك الحديدية الحصول على كل الحقوق والغرامات والرسوم والأسعار الإضافي الخاصة بما يأتي: - حجز الأمكنة. - دخول الأشخاص غير الحاجزين تذكرة النقل إلى أرصفة المحطات. - استعمال المراقد. - استعمال قطارات خاصة. - الإيداع في مستودع الأمتعة. - تسجيل الأمتعة المصحوبة ونقلها. - التصريح بقيمة الأشياء المنقولة. - المسافرون الذين هم في وضعية غير نظامية في القطارات.

يحدد الجدول العام لتعريفات نقل المسافرين والأمتعة هذه الحقوق والغرامات والرسوم والأسعار الإضافية، يمكن تخفيض التعريفة المقررة في المادة 02 و 05 من القرار السالف الذكر حسب التخفيضات القانونية المبينة في الجدول العام لتعريفات نقل المسافرين والمتعة، ويترتب على دفع مبالغ تذاكر السفر غير المستعملة او المستعملة جزئيا اقتطاع حق يحدده الجدول العام لتعريفات نقل المسافرين، ولا تشمل التعريفات المحددة السابقا الرسوم وحقوق الطابع.[2]

ثانيا: تعريفات نقل البضائع

ترفع تعريفات نقل البضائع المعمول بها بنسبة خمسين في المئة (50 %)، كما تحدد التعريفات التي تطبق على النقل النوعي للبضائع عن طريق السكك الحديدية بالتراضي في إطار علاقات تعاقدية بين الشركة الوطنية للشكك الحديدية وزبنها.

تحدد مبالغ الرسوم اللاحقة في الجدول العام لتعريفات نقل البضائع، ولا تشمل التعريفات المحددة في المادتين 11 و12 من القرار السالف الذكر الرسوم وحقوق الطابع.[3]

وفي الأخير ما يمكن قوله أن مرفقي المياه والسكة الحديدية وإن كان يتمتعان بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري إلا أنهم يخضعان لوصاية الوزارة الوصية عليها سواء تعلق الأمر بوزارة الموارد المائية أو بوزارة النقل، وهو ما جعل تنظيمهما وتسييرهما يخضعان للوزارة الوصية عليهما.

(1) أنظر المواد 04 و05 و06 من القرار المؤرخ في 05 يونيو 1994 المتضمن تعريفة نقل المسافرين والبضائع التي تقوم به الشركة الوطنية للنقل بالسكك الحديدية.
(2) أنظر المواد 07 و08 و09 و10 من القرار المؤرخ في 05 يونيو 1994 السالف الذكر.
(3) أنظر المواد 11 و12 و13 و14 من القرار المؤرخ في 05 يونيو 1994 السالف الذكر.

المبحث الثاني: النشاط المرفقي على مستوى الإدارة اللامركزية.

تملك الدولة على غرار المرافق العامة التي تملكها على الإدارة المركزية، مرافق محلية، وهي مرفقي الولاية والبلدية، وهما مرفقين هامين في حياة الأفراد، فتكون صلاحيات الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي تكون إما باعتبارهما ممثلين للدولة أو باعتبارهما ممثلين لمرفقيهما، والنشاط الذي تقوم به الولاية والبلدية لا يقل أهمية عن المرافق العامة الوطنية، فهي أقرب للمواطن منها من المرافق على مستوى الإدارة المركزية.

المطلب الأول: إصدار القرارات الإدارية في مجال مرفق الولاية.

الفرع الأول: أثر القرار الإداري على سير مرفق الولاية.

تمارس الولاية اختصاصات في إطار الصلاحيات المخولة للولاية بموجب القوانين والتنظيمات ويتداول في المجالات التالية[1]:

- الصحة العمومية وحماية الطفولة والأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة.
- السياحة.
- الإعلام والاتصال.
- التربية والتعليم العالي والتكوين.
- الشباب والرياضة والتشغيل.
- السكن والتعمير وتهيئة إقليم الولاية.
- الفلاحة والري والغابات.
- التجارة والأسعار والنقل.
- الهياكل القاعدية والاقتصادية.
- التضامن ما بين البلديات لفائدة البلديات المحتاجة والتي يجب ترقيتها.
- التراث الثقافي المادي وغير المادي والتاريخي.
- حماية البيئة.

(1) أنظر المادة 77 من القانون 12-07 المؤرخ في 21 فيفيري 2014 المتعلق بالولاية

- التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.
- ترقية المؤهلات النوعية المحلية.

كما يساهم المجلس الشعبي الولائي في إعداد مخطط تهيئة إقليم الولاية ويراقب تطبيقه طبقا للقوانين والتنظيمات المعمول بها.[1]

كما يعد المجلس الشعبي الولائي مخطط للتنمية على المدى المتوسط يبين الأهداف والبرامج والوسائل المعبأة من الدولة في إطار مشاريع الدولة والبرامج البلدية للتنمية، ويعتمد هذا المخطط كإطار للترقية والعمل من أجل التنمية الاقتصادية والاجتماعية للولاية، ثم بعد ذلك يناقشه ويبدي اقتراحات بشأنه.[2]

في إطار مخطط التنمية يقوم المجلس الشعبي الولائي بما يلي:

- يحدد المناطق الصناعية التي سيتم إنشاؤها ويساهم إعادة تأهيل المناطق الصناعية ومناطق النشاط في إطار البرامج الوطنية لإعادة التأهيل ويبدي رأيه في ذلك.
- يسهل استفادة المتعاملين من العقار الاقتصادي.
- يسهل ويشجع تمويل الاستثمارات في الولاية
- يساهم في إنعاش نشاطات المؤسسات العمومية المتواجدة بالولاية باتخاذ كل التدابير الضرورية.[3]

بالإضافة إلى ذلك للمجلس الشعبي الولائي صلاحيات في مجال الفلاحة والري، حيث أنه يبادر ويضع حيز التنفيذ كل عمل في مجال حماية وتوسيع وترقية الأراضي الفلاحية والتهيئة والتجهيز الريفي، كما يتخذ كل الإجراءات الرامية إلى إنجاز أشغال تهيئة وتطوير وتنقية مجاري المياه في حدود إقليمه، كما أنه أيضا يبادر بالاتصال بالمصالح المعنية، بكل الأعمال الموجهة إلى تنمية وحماية الأملاك الغابية في مجال التشجير وحماية التربة وإصلاحها، كما أنه كذلك يساهم بالاتصال مع المصالح المعنية في تطوير كل أعمال الوقاية ومكافحة الأوبئة في مجال الصحة الحيوانية والنباتية، بالإضافة إلى أنه يعمل على تنمية الري المتوسط والصغير، ويساعد تقنيا ومالية بلديات الولاية في مشاريع التزويد بالمياه الصالحة للشرب والتطهير وإعادة استعمال المياه التي تتجاوز الإطار الإقليمي للبلديات المعنية.[4]

(1) أنظر المادة 78 من القانون 12-07 السالف الذكر.
(2) أنظر المادة 80 من نفس القانون
(3) أنظر المادة 82 من نفس القانون.
(4) أنظر المواد من 84 إلى 87 من نفس القانون

للمجلس الشعبي الولائي نشاطات في مجالي الهياكل القاعدية الاقتصادية وتجهيزات التربية والتكوين المهني، حيث يبادر بالأعمال المرتبطة بأشغال تهيئة الطرق والمسالك الولائية وصيانتها والحفاظ عليها، ويقوم بتصنيف وإعادة تصنيف هذه الطرق والمسالك الولائية حسب الشروط المحددة في التنظيم المعمول به، كما أنه يبادر بالاتصال مع المصالح المعنية، بالأعمال المتعلقة بترقية وتنمية هياكل استقبال الاستثمار، ويبادر أيضا بكل عمل يرمي إلى تشجيع التنمية الريفية ولاسيما في مجال الكهرباء وفك العزلة، بالإضافة إلى تولي الولاية في إطار المعايير الوطنية وتطبيقا للخريطة المدرسية والتكوينية، إنجاز مؤسسات التعليم المتوسط والثانوي والمهني وتتكفل بصيانتها والمحافظة عليها وكذا تجديد تجهيزاتها المدرسية على حساب الميزانية غير الممركزة للدولة المسجلة في حسابها.

بالإضافة إلى اختصاصات المجلس الشعبي الولائي في المجالات السابقة الذكر، لديه اختصاصات أخرى في مجال النشاط الاجتماعي والثقافي وكذا مجال السكن، حيث يشجع أو يساهم في برامج ترقية التشغيل بالتشاور مع البلديات والمتعاملين الاقتصاديين ولاسيما تجاه الشباب أو المناطق المراد ترقيتها، كما يتولى في ظل احترام المعايير الوطنية في مجال الصحة العمومية، إنجاز تجهيزات الصحة التي تتجاوز إمكانيات البلديات.[1]

بالإضافة إلى العديد من الاختصاصات في مجال النشاط الاجتماعي والثقافي، يمكن للمجلس الشعبي الولائي أن يساهم في إنجاز برامج السكن، كما يساهم أيضا في عمليات تجديد وإعادة تأهيل الحظيرة العقارية المبنية وكذا الحفاظ على الطابع المعماري، وفي الأخير يساهم بالتنسيق مع البلديات والمصالح التقنية المعنية في برنامج القضاء على السكن الهش وغير الصحي ومحاربته.[2]

للوالي صلاحيات إما بصفته ممثلا الولاية أو ممثلا للدولة، وسنتحدث عن صلاحيات باعتباره ممثلا للولاية باعتبار أننا نتحدث عن مرفق الولاية، حيث أنه يسهر على نشر مداولات المجلس الشعبي الولائي وتنفيذها، ويقدم عند افتتاح كل دورة عادية تقريرا عن تنفيذ المداولات المتخذة خلال الدورات السابقة ، ويطلع المجلس الشعبي الولائي سنويا على نشاطات القطاعات غير الممركزة بالولاية، ويطلع رئيس المجلس الشعبي الولائي بانتظام خلال الفترات الفاصلة بين الدورات، على مدى تنفيذ التوصيات الصادرة عن المجلس الشعبي الولائي في إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما.[3]

كما يعد الوالي مشروع الميزانية ويتولى تنفيذها بعد مصادقة المجلس الشعبي الولائي عليها، ويأمر بصرفها، ويسهر على وضع المصالح الولائية ومؤسساتها العمومية وحسن سيرها ويتولى تنشيط

(1) أنظر المواد من 88 إلأى 94 من من نفس القانون.
(2) أنظر المادتين 100 و101 من القانون 12-07 السالف الذكر.
(3) أنظر المواد 102 و103 و104 من نفس القانون.

ومراقبة نشاطاتها طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما، وفي الأخير يقدم أمام المجلس الشعبي الولائي بيانا سنويا حول نشاطات الولاية يتبع بمناقشة.[1]

وهنا نجد أن المداولات تشبه القرار الإداري من حيث أن بعضها يؤثر ولو بشكل غير مباشر في مراكز الأفراد القانونية، كما أنه لا تصح إلا بعد أخذ اقتراحات أعضاء المجلس الشعبي الولائي، حيث أن من الإجراءات المتخذة قبل إصدار القرار الإداري أخذ الاقتراحات.

إن المداولات لا تكفي بل يجب على الوالي أن يصدر قرارات من أجل تنفيذها، وليس هذا فقط بل يصدر أيضا قرارات تتعلق بممارسة سلطاته باعتباره ممثلا للولاية، بالإضافة إلى إصداره قرارات تتعلق بمداولات المجلس الشعبي البلدي.

وفي الأخير ما يمكن قوله أن الولاية مرفق عام إداري ينظم جميع المرافق على مستوى إقليم الولاية، وهو لا يقل أهمية عن المرافق العامة الأخرى كونه ينظم جميع الميادين الزراعية والصناعية والاجتماعية والثقافية والرياضية.

الفرع الثاني: أثر القرار الإداري على مرافق الصحة على مستوى الولاية

أولا: تعريف ومهام مرافق الصحة على مستوى الولاية

يخضع للوالي مرفقين للصحة على مستوى الولاية: المؤسسة العمومية الاستشفائية والمؤسسة العمومية للصحة الجوارية، وهما مؤسستان عموميتان ذات طابع إداري تتمتعان بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتوضعان تحت وصاية الوالي.

حيث تتكون المؤسسة العمومية الاستشفائية من هيكل للتشخيص والعلاج والاستشفاء وإعادة التأهيل الطبي تغطي سكان بلدية واحدة أو مجموعة بلديات، وتحدد مشتملاتها المادية بقرار من الوزير المكلف بالصحة.[2]

وتتمثل مهامها في التكفل بصفة متكاملة ومتسلسلة بالحاجات الصحية للسكان وفي هذا الإطار تتولى على الخصوص المهام الآتية: ضمان تنظيم وبرمجة توزيع العلاج الشفائي والتشخيص وإعادة التأهيل الطبي والاستشفاء، تطبيق البرامج الوطنية للصحة، ضمان حفظ الصحة والنقاوة ومكافحة الأضرار والآفات الاجتماعية، ضمان تحسين مستوى مستخدمي مصالح الصحة وتجديد معارفهم.

(1) أنظر المواد 107 و108 و109 من نفس القانون.
(2) أنظر المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 07-140 المؤرخ في 19 مايو 2007 يتضمن إنشاء المؤسسات العمومية الاستشفائية والمؤسسات العمومية للصحة الجوارية وتنظيم وسيرها.

يمكن استخدام المؤسسة العمومية الاستشفائية ميدانا للتكوين الطبي وشبه الطبي والتكوين في التسيير الاستشفائي على أساس اتفاقيات تبرم مع مؤسسات التكوين.

وتتكون المؤسسة العمومية للصحة الجوارية من مجموعة عيادات متعددة الخدمات وقاعات العلاج تغطي مجموعة من السكان، وتحدد مشتملاتها المادية وحيزها الجغرافي الصحي الذي يغطي مجموعة من السكان بقرار من الوزير المكلف بالصحة.

وتتمثل مهامها في التكفل بصفة متكاملة ومتسلسلة فيما يأتي: الوقاية والعلاج القاعدي، تشخيص المرض، العلاج الجواري، الفحوص الخاصة بالطب العام والطب المتخصص القاعدي، الأنشطة المرتبطة بالصحة الإنجابية والتخطيط العائلي، تنفيذ البرامج الوطنية للصحة والسكان.

وتكلف على الخصوص بما يأتي: المساهمة في ترقية وحماية البيئة في المجالات المرتبطة بحفظ الصحة والنقاوة ومكافحة الأضرار والآفات الاجتماعية، المساهمة في تحسين مستوى مستخدمي مصالح صحة وتجديد معارفهم.

كما يمكن استخدام المؤسسة العمومية للصحة الجوارية ميدانا للتكوين شبه الطبي والتكوين في التسيير الاستشفائي على أساس اتفاقيات تبرم مع مؤسسات التكوين.[1]

ثانيا: تنظيم وسير مرافق الصحة على مستوى الولاية.

يخضع تنظيم وسير مرافق الصحة على مستوى الولاية للمرسوم التنفيذي رقم 07-140 السالف الذكر، حيث يسير كل مؤسسة عمومية استشفائية ومؤسسة عمومية للصحة الجوارية مجلس إدارة ويديرها مدير، وتزودان بهيئة استشارية تدعى "المجلس الطبي"

أ-مجلس الإدارة: يضم مجلس الإدارة ما يأتي: - ممثل عن الوالي، رئيسا.

- ممثل عن إدارة المالية.

- ممثل عن التأمينات الاقتصادية.

- ممثل عن هيئات الضامن الاجتماعي.

- ممثل عن المجلس الشعبي الولائي.

- ممثل عن المجلس الشعبي البلدي مقر المؤسسة.

(1) أنظر المواد 4 و5 و6 و7 و8 و9 من المرسوم التنفيذي رقم 07-140 السالف الذكر.

- ممثل عن المستخدمين الطبيين ينتخبه نظراؤه.

- ممثل عن جمعيات مرتفقي الصحة.

- ممثل عن العمال ينتخب في جمعية عامة

- رئيس المجلس الطبي.[1]

يحضر كل من مدير المؤسسة العمومية الاستشفائية ومدير المؤسسة العمومية للصحة الجوارية مداولات مجلس الإدارة برأي استشاري ويتوليان أمانتهما.

يعين أعضاء مجلس الإدارة لعهدة ثلاث (3) سنوات قابلة للتجديد بقرار من الوالي بناءا على اقتراح من السلطات والهيئات التابعين لها، وفي حالة انقطاع عهدة أحد أعضائها يعين عضو جديد حسب نفس الأشكال لخلافته إلى غاية انتهاء العهدة، وتنتهي عهدة الأعضاء الذين تم تعيينهم بحكم وظائفهم بانتهاء هذه الوظائف، ويمكن مجلس الإدارة الاستعانة بكل شخص من شأنه مساعدته في أشغاله.

يتداول مجلس الإدارة على الخصوص فيما يأتي: مشروع ميزانية المؤسسة، الحسابات التقديرية، الحساب الإداري، مشاريع الاستثمار، مشاريع التنظيم الداخلي للمؤسسة، البرامج السنوية لحفظ البنايات والتجهيزات الطبية والتجهيزات المرافقة وصيانتها، الاتفاقيات المنصوص عليها في المادتين 5 و9 من المرسوم التنفيذي رقم 07-140 السالف الذكر، العقود المتعلقة بتقديم العلاج المبرمة مع شركاء المؤسسة، لا سيما هيئات الضمان الاجتماعي والتأمينات الاقتصادية والتعاضديات والجماعات المحلية والمؤسسات والهيئات الأخرى، مشروع جدول تعداد المستخدمين، النظام الداخلي للمؤسسة، اقتناء وتحويل ملكية المنقولات والعقارات وعقود الإيجار، قبول الهبات والوصايا أو رفضها، الصفقات والعقود والاتفاقيات والاتفاقات طبقا للتنظيم المعمول به.[2]

يجتمع مجلس الإدارة في دورة عادية مرة كل ستة (6)، ويمكنه الاجتماع في دورة غير عادية بناء على استدعاء من رئيسه أو بطلب من ثلثي (3/2) أعضائه، وتحرر مداولات مجلس الإدارة في محاضر يوقعها الرئيس وأمين الجلسة وتقيد في سجل خاص يرقمه ويؤشر عليه الرئيس، ويعد مجلس الإدارة نظامه الداخلي ويصادق عليه أثناء اجتماعه الأول، ويحدد رئيس مجلس الإدارة جدول أعمال كل اجتماع بناء على اقتراح من مدير المؤسسة، ولا تصح مداولات مجلس الإدارة إلا بحضور أغلبية أعضائه، وإذا لم يكتمل النصاب يستدعي مجلس الإدارة من جديد في الثمانية (8) أيام الموالية، ويمكن

(1) أنظر المادتين 11 و 1/12 من المرسوم التنفيذي رقم 07-140 السالف الذكر.
(2) أنظر المواد 2/11 و12 و13 و14 من نفس المرسوم.

أن يتداول أعضاؤه حينئذ مهما يكن عدد الأعضاء الحاضرين، وتؤخذ قرراته بأغلبية الأعضاء الحاضرين، وفي حالة تساوي عد الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحا، وتعرض مداولات مجلس الإدارة على موافقة الوال في الثمانية (8) أيام الموالية للاجتماع وتكون المداولات نافذة بعد ثلاثين (30) يوما من إرسالها إلا في حالة اعتراض صريح يبلغ خلال هذا الأجل.

ب- المدير: يعين مدير المؤسسة العمومية الاستشفائية ومدير المؤسسة العمومية للصحة الجوارية بقرار من الوزير المكلف، وتنهى مهامهما حسب الأشكال نفسها، ويكون هذا المدير مسؤول عن حسن سير المؤسسة وبهذه الصفة: يمثل المؤسسة أمام العدالة وفي جميع أعمال الحياة المدنية، وهو الآمر بالصرف في المؤسسة، كما يحضر مشاريع الميزانيات التقديرية ويعد حسابات المؤسسة، ويعد مشروع التنظيم الداخلي والنظام الداخلي للمؤسسة، وينفذ مداولات مجلس الإدارة، ويعد التقرير السنوي عن النشاط ويرسله إلى السلطة الوصية بعد موافقة مجلس الإدارة عليه، ويبرم كل العقود والصفقات والاتفاقيات والاتفاقات في إطار التنظيم المعمول به، ويمارس السلطة السلمية على المستخدمين الخاضعين لسلطته، ويعين جميع مستخدمي المؤسسة باستثناء المستخدمين الذين تقرر طريقة أخرى لتعيينهم، ويمكنه تفويض إمضائه تحت مسؤوليته لمساعديه الأقربين.[1]

يساعد المدير أربعة (4) نواب مديرين يعينون بقرار من الوزير المكلف بالصحة، ويكلفون على التوالي بما يأتي: المالية والوسائل، الموارد البشرية، المصالح الصحية، صيانة التجهيزات الطبية، ويحدد التنظيم الداخلي وكذا تصنيفها للمؤسسات العمومية الاستشفائية والمؤسسة العمومية للصحة الجوارية بقرار مشترك بين الوزيرين المكلفين بالصحة والمالية والسلطة المكلفة بالوظيفة العامة.

ت- المجلس الطبي: يكلف هذا المجلس بدراسة كل المسائل التي تهم المؤسسة وإبداء رأيه الطبي والتقني فيها، ولا سيما فيما يأتي: التنظيم والعلاقات الوظيفية بين المصالح الطبية، مشاريع البرامج المتعلقة بالتجهيزات الطبية وبناء المصالح الطبية وإعادة تهيئتها، برامج الصحة والسكان، برامج التظاهرات العلمية والتقنية، إنشاء هياكل طبية أو إلغاؤها.

كما يقترح هذا المجلس كل التدابير التي من شأنها تحسين تنظيم المؤسسة وسيرها، لاسيما مصالح العلاج والوقاية.

يمكن لمدير المؤسسة العمومية الاستشفائية ومدير المؤسسة العمومية للصحة الجوارية إخطار المجلس الطلبي بشأن كل مسألة ذات طابع طبي أو علمي أو تكويني.

(1) أنظر المواد من 15 إلى 20 من المرسوم التنفيذي رقم 07-140 السالف الذكر.

يضم المجلس الطبي ما يأتي: - مسؤولو المصالح الطبية.

- الصيدلي المسؤول عن الصيدلة.

- جراح أسنان.

- شبه طبي ينتخبه نظراؤه من أعلى رتبة في سلك شبه الطبيين.

- ممثل عن المستخدمين الاستشفائيين الجامعيين عند الاقتضاء.[1]

ينتخب المجلس الطبي من بين أعضائه رئيسا ونائب رئيس لمدة ثلاث (3) سنوات قابلة للتجديد، ويجتمع هذا المجلس بناءا عل استدعاء من رئيسه في دورة عادية مرة واحدة كل شهرين ويمكنه الاجتماع في دورة غير عادية بطلب إما من رئيسه وإما من أغلبية وإما من مدير المؤسسة العمومية الاستشفائية ومدير المؤسسة العمومية للصحة الجوارية، ويحرر في كل اجتماع محضر يقيد في سجل خاص.

لا تصح اجتماعات المجلس الطبي إلا بحضور أغلبية أعضائه، وإذا لم يكتمل النصاب يستدعي المجلس من جديد في الثمانية (8) الموالية ويمكن أن يتداول أعضاؤه حينئذ مهما يكن عدد الأعضاء الحاضرين، كما يعد المجلس الطبي نظامه الداخلي ويصادق عليه أثناء اجتماعه الأول.[2]

ثانيا: دور القرار الإداري في الاستقلال الإداري لمرافق الصحة على مستوى الولاية

يظهر دور القرار الإداري هنا من خلال منح الهيئة الوصية لمرافق الصحة على مستوى الولاية سلطة التعيين والتسيير الإداري، حيث تم ذلك عن طريق قرار صادر من وزارة الصحة والسكان وإصلاح المستشفيات، وذلك تطبيقا لأحكام المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 90-99 المؤرخ في 27 مارس 1990 المتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري بالنسبة للموظفين واعوان الإدارة المركزية والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، والتي تنص: " يمكن أن تمنح لكل مسؤول سلطة التعيين والتسيير الإداري للمستخدمين الموضوعين تحت سلطته.

وفي هذا الإطار يتلقى مسؤول المصلحة تفويضا بقرار من الوزير المعني بعد أخذ رأي السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية. "

وقد عرف الدكتور سليمان محمد الطماوي التفويض بأنه: " الإجراء الذي بمقتضاه يعهد صاحب الاختصاص بجزء من هذا الاختصاص، سواء في مسألة معينة أو في نوع معينة من المسائل

(1) أنظر المواد 21 و22 و23 و24 و1/25 من المرسوم التنفيذي رقم 07-140 السالف الذكر.
(2) أنظر المواد 2/25 و26 و27 من نفس المرسوم.

إلى فرد آخر."، كما عرفه الدكتور عبد العزيز عبد المنعم خليفة: " يتمثل تفويض الاختصاص في قيام موظف في مستوى إداري أعلى بتكليف موظف آخر بمستوى إداري أدنى، بمباشرة بعض الاختصاصات المنوطة به، بموجب نص قانوني يأذن له بذلك."، أما في الجزائر فقد عرفه العميد أحمد محيو: "التفويض هو السماح لسلطة ما بأن تعهد لعون محدد بأحد، أو بعض اختصاصاتها إذا اعتبرت ذلك مفيدا."، ويشترط في التفويض: ضرورة الإذن به قانونا حتى يكون مشروعا، وأن يكون جزئيا، وأنها عملية مؤقتة لا تحد من سلطة الأصيل.[1]

وهذا ما كان في الجزائر حيث منح التفويض عن طريق قرار رقم 74 مؤرخ في 09 جوان 2013 يتضمن تفويض سلطة التعيين والتسيير الإداري إلى مديري المؤسسات العمومية للصحة، حيث بموجب هذا القرار تم التفويض إلى مديري المؤسسات العمومية للصحة، سلطة التعيين والتسيير الإداري لسلكي متصرفي مصالح الصحة والممارسين الطبيين المتخصصين الموضوعين تحت سلطتهم، إلا أنه تم استثناء بعض اختصاصات الإدارة المركزية بخصوص المسائل الآتية: إصدار المقرر الأولي للتوجيه، والموافقة المسبقة لتنقل الموظفين، والتعيين في المناصب العليا.[2]

على المؤسسات العمومية للصحة اتخاذ كافة القرارات اللازمة لضمان السير الحسن للمسار المهني الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك المذكورين سابقا باستثناء القرارات المشار إليها أعلاه، ويتم الفصل في المسائل المتعلقة بالجانب التأديبي على مستوى لجنة الطعن الولائية.

ريثما يتم إرساء شبكة المعلومات لقطاع الصحة يتعين على مديري المؤسسات المشارة إليها اعلاه إعداد بيان عن الوضعيات القانونية للأسلاك السالفة الذكر، و إرسالها إلى الإدارة المركزية عند نهاية كل سنة.[3]

وقد تم تطبيق هذا القرار ابتداء من تاريخ 9 جوان 2013 حيث تم التفويض فيما يلي: التعيين والتثبيت، والترقية في الدرجات والرتب، والإحالة على الاستيداع، والإحالة على وضعية الخدمة الوطنية، والإحالة على التقاعد، والاستقالة والعزل، والشطب في حالة الوفاة، والإجراءات التأديبية، وكل إجراء محدد في التنظيم المعمول به.

(1) السعيد محمد بن قارة، التفويض الإداري ومدى آثاره في فعالية الإدارة – بين الشرعية القانونية والفاعلية الفاعلية التسييرية – أطروحة حائزة على درجة الدكتوراه دولة، جامعة الجزائر بن يوسف بن خدة - كلية الحقوق، 2009 2010، ص 15، 16.
(2) أنظر المادتين 01 و02 من القرار رقم 74 المؤرخ في 09 جوان 2013 السالف الذكر.
(3) أنظر المواد 03 و04 و05 من نفس القرار.

وفيما يخص الممارسين الطبيين المتخصصين المعنيين بالخدمة المدنية فإنه، يجدر بالذكر أنه طبقا لأحكام المادة 29 نمن القانون رقم 84 10 المؤرخ في 11 فيفري 1984 المتعلق بالخدمة المدنية، المعدل والمتمم، فإن فترات العطل المرضية وعطل الأمومة لا تحتسب كفترات خدمة فعلية خلال أداء الخدمة المدنية، مما يستوجب تمديدها بفترة متساوية، ويتعين على كل مديري المؤسسات العمومية للصحة أن يأخذوا بعين الاعتبار هذه المسألة عند إعداد شهادة إنهاء الخدمة المدنية.[1]

غير أنه وبهدف ضمان توازن شامل للمستخدمين وتغطية كافية عبر التراب الوطني، تحتفظ الإدارة المركزية بصلاحية اتخاذ القرارات المتعلقة بـ :

- توجيه متصرفي مصالح الصحة والممارسين الطبيين المتخصصين في الصحة العمومية المرشحين للتوظيف، حيث يجب أن يدون في حيثيات مقرر التعيين قرار التوجيه الصادر عن اللإدارة المركزية.

- يجب تقديم الاقتراح من قبل مدراء المؤسسات العمومية للصحة للإدارة المركزية وجميع الوثائق الخاصة به فيما يخص الممارسن الطبيين المتخصصين.

- إبداء رأي المديرية العامة المكلفة بمصالح الصحة بشكل مسبق لكل عملية تحويل ممارس طبي متخصص في الحة العمومية من مؤسسة إلى أخرى، حيث يجب أن يدون في حيثيات مقرر التحويل الرأي رأي موافقة الإدارة المركزية، ويكون رأي الإدارة المركزية معللا في حالة القبول أو الرفض بإمكانية ضمان التغطية الصحة.

- إبداء رأي المديرية المكلفة بالموارد البشرية بشكل مسبق لكل عملية تحويل متصرف مصالح الصحة من مؤسسة إلى أخرى، حيث يجب أن يدون في حيثيات مقرر التحويل رأي موافقة الإدارة المركزية.

وفيما يخص استعمال الإدارة الإلكترونية، وفي مجال المراسلات بين المصالح الصحية والإدارة المركزية وحتى يتسنى للمعنيين بالأمر بالتحويل لتسوية ملفه، يتعين على المؤسسات العمومية الصحية الإتصال عن طريق البريد الإلكتروني وذلك بالحصول على الموافقة المسبقة لكل موظف قدم تحويل، على أن تتم التسوية عن طريق الإرسال للإدارة المركزية بطلب خطي للمعني بعد إبداء رأي الموافقة للمؤسستين الأصلية والمستقبلية.[2]

(1) أنظر الفقرات 01 و 02 و 03 من التعليمة رقم 0000003 المؤرخ في 30 جوان 2013 المتعلقة بتفيض سلطة التعيين والتسيير الإداري إلى مديري المؤسسات العمومية للصحة، كل من أسلاك متصرفي مصالح الصحة والممارسين الطبيين المتخصصين.
(2) أنظر الفقرات 05 و06 و07 من نفس التعليمة.

بهذا فقد ساهم القرار الإداري هنا بمنح الاستقلالية الإدارية لمرافق الصحة على مستوى الولاية، حيث منح لمدراء هذه المرافق سلطة التعيين والتسيير الإداري عن طريق هذا القرار، إلا أنهم لا يصدرون قرارات وإنما مقررات، وهذا بسبب أنهم تم التفويض إليهم سلطة التعيين والتسيير الإداري، والتي هي اختصاص الهيئة الوصية، ونظرا لكثرة أعمالها فوضت إلى مرافق الصحة على مستوى الولاية تلك السلطة.

المطلب الثاني: إصدار القرارات الإدارية في مجال مرفق البلدية.

عرف المشرع البلدية بأنها الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، وأضفى عليها الشخصية المعنوية والاستقلال المالي، كما جعل منها الإطار المؤسساتي لمشاركة المواطنين في التسيير.

لذا يعد مرفق البلدية من المرافق العامة الإدارية الضرورية في الدولة، ومنها تنبثق المرافق المحلية التابعة لها، فالبلدية غم أنها مرفق عام هي أيضا تنشئ مرافق عامة، كمرفق حظائر السيارات مثلا.

الفرع الأول: المهام والاختصاصات الموكلة لمرفق البلدية.

يتولى المجلس الشعبي البلدي بإدارة الشؤون العامة للبلدية من خلال مداولاته في مختلف الميادين المتعلقة بحياة المواطنين في إقليم البلدية، ويساهم خاصة إلى جانب الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والأمن وكذا الحفاظ على الإطار المعيشي للمواطنين وتحسينه وقد قنن المشرع هذه الصلاحيات:

تتولى البلدية إعداد مخططها التنموي القصير والمتوسط والطويل المدى الموافق لعهدته، ويصادق عليها المجلس بموجب مداولة، وتعمل على تنفيذه في إطار الصلاحيات المسندة لها قانون، بالتنسيق مع مخطط الولاية وأهداف المخططات الوطنية المتعلقة بالتهيئة والتنمية المستدامة.[1]

كما تشارك البلدية في الإجراءات المتعلقة بعمليات التهيئة العمرانية بموجب الآراء التي تبديها بشأن المشاريع القطاعية المتعلقة بحماية الأراضي الفلاحية والمساحات الخضراء.[2]

كما تلعب البلدية دورا هاما في مراقبة احترام تخصيصات الأراضي وقواعد استعمالها كما تسهر على المراقبة الدائمة لمطابقة البناءات للشروط المحددة في القوانين والتنظيمات المعمول بها.

وذلك باشتراط الموافقة المسبقة للمجلس الشعبي البلدي على إنشاء أي مشروع على تراب البلدية يتضمن مخاطر من شأنها الإضرار بالبيئة، إضافة إلى حماية التراث العمراني بالعمل على:

(1) أنظر المادتين من القانون 11-10 السالف الذكر.
(2) أنظر المادتين 109 و110 من نفس القانون.

- المحافظة على المواقع الطبيعية والآثار نظرا لقيمتها التاريخية والجمالية.
- حماية الطابع الجمالي والمعماري وانتهاج أنماط سكنية متجانسة في التجمعات السكنية.

إضافة إلى وجوب قيامها بتسمية كافة منشآت والتجهيزات والتجمعات السكنية والشوارع وكافة الفضاءات المتواجدة داخل إقليم البلدية.(1)

إضافة إلى المشاركة في إحياء وتنشيط المناسبات والاحتفالات الوطنية لاسيما منها تلك المتعلقة بالثورة التحريرية.

تقوم البلدية بإنجاز مؤسسات التعليم الأساسي طبقا للمقاييس والمتطلبات الوطنية ووفقا للخريطة المدرسية، وتقوم زيادة على ذلك بصيانة هذه المؤسسات،2 كما تعمل على توفير النقل المدرسي في المناطق المعزولة، والعمل على تشجيع وترقية النشاطات التعليمية والمدرسية بكل الإجراءات المتاحة، كما تتكفل البلدية بإنجاز المراكز الصحية وقاعات العلاج وصيانتها طبقا للمقاييس الوطنية وتقدم في حدود إمكانياتها المساعدة لصيانة كل الهياكل والأجهزة المكلفة بالشبيبة والثقافية والرياضية والترفيه، كما تعمل على إنجاز وصيانة المراكز الثقافية المتواجدة عبر ترابها.(3)

وتختص البلدية في مجال السكن بتنظيم شروط الترقية العقارية العمومية والخاص وتنشيطها، ولهذا تقوم بما يأتي:

- المشاركة في إنشاء المؤسسات وشركات البناء العقارية.
- تشجيع إنشاء التعاونيات العقارية في تراب البلدية.
- تشجيع كل جمعية، للسكان وتنظيمها من أجل القيام بعمليات حماية العقارات أو الأحياء وصيانتها.
- تساعد على ترقية برامج السكن أو تشارك فيها.

أما في مجال حفظ الصحة والنظافة والمحيط تتكفل البلدية بالعديد من الإجراءات في هذا المجال خاصة ما يلي:

- توزيع المياه الصالحة للشرب.
- صرف ومعالجة المياه القذرة والنفايات الجامدة الحضرية.

(1) أنظر المواد 90 و114 و120 من القانون 11-10 السالف الذكر.
(2) أنظر المادة 122 من نفس القانون.
(3) أ. علاء الدين عشي، المرجع السابق. ص 24.

- مكافحة ناقلات الأمراض المعدنية.
- نظافة الأغذية والأماكن والمؤسسات التي تستقب الجمهور.

إضافة إلى التكفل بإنشاء وتوسيع وصيانة المساحة الخضراء والعمل على حماية الترة والموارد المائية والمساهمة في اسعمالها.[1]

يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بالازدواج الوظيفي يتصرف أحيانا باسم البلدية وأحيانا أخرى باسم الدولة تحت سلطة الوالي، وساحاول التطرق لاختصاصاته لاعتبار ممثل للبلدية باعتبارها مرفقا عاما والذي هو موضوع دراستنا.

فمن صلاحياته أنه يتخذ وضعيتين الأولى باعتباره رئيسا للبلدية، الثانية باعتباره مترئسا للمجلس، فبصفته رئيس البلدية له مهام إدارية بحتة وتتمثل إجمالا في السهرعلى حسن سير المصالح الإدارية التابعة للبلدية، وتمتعه بسلطة التعيين، وممارسة السلطة السلمية على الموظفين، إضافة إلى كونه الآمر بالصرف في البلدية، وكونه رئيسا للمجلس، يكون له دور تنسيقي لأعمال المجلس، وذلك بتوجيه الاستدعاءات للأعضاء، والسهر على تحرير محاضر المداولات وحفظها وترأس الجلسة.

ومنه فرئيس المجلس الشعبي البلدي له بهذه الصفة:

كقاعدة عامة: تمثيل البلدية والعمل لحسابها في جميع المسائل المتعلقة بالحياة الإدارية، وإبرام العقود، وتمثيلها أمام الجهات القضائية.[2]

ويستثنى من هذه القاعدة عدم قدرة رئيس المجلس الشعبي البلدي تمثيل البلدية في العقود أو المنازعات القضائية التي تكون البلدية فيها طرفا، ويكون شخص رئيس المجلس أو زوجه أو أحد أقاربه طرفا فيها، ويرجع التمثيل في هذه الحالة إلى أحد أعضاء المجلس الشعبي البلدي يختار بموجب مداولة من الأعضاء.[3]

- السهر على حسن سير المرافق العمومية للبلدية، وتسيير الحفاظ على أموال البلدية المنقولة والعقارية بموجب قواعد المالية والمحاسبة العمومية، والآليات المقررة في قواعد التهيئة والحفظ العقاري.[4]

(1) أ. علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، المرجع السابق. ص 24، 25.
(2) أنظر المادتين 78 و80 من القانون 11-10 السالف الذكر.
(3) أنظر المادة 84 من نفس القانون.
(4) أ. علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 136.

الفرع الثاني: دور القرار الإداري في مجال مصلحة الحالة المدنية.

يظهر أثر القرار الإداري من خلال تحديد ملف طلب بطاقة التعريف الوطنية وجواز السفر، حيث سأعرج على قرارين: قرار صادر سنة 2010 وآخر صادر سنة 2011

أولا: في ظل القرار الصادر سنة 2010:

حيث صدر قرار في 19 يوليو 2010 حدد الوثائق المكونة لملف طلب بطاقة التعريف الوطنية والجواز السفلا البيومتريين الإلكترونيين وكيفيات معالجته.

توضع استمارة خاصة للطلب في متناول المواطنين أثناء تقديم طلبات الحصول للمرة الأولى على بطاقة التعريف الوطنية و جواز السفر أو بمناسبة تجديدهما، ووتتوفر على مستوى كل من المقاطعة الإدارية والدائرة والمصالح القنصلية وموقع الأنترنت لوزارة الداخلية والجماعات المحلية، ويخصص للاستمارة المملوءة قانونا والمرفقة بالوثائق الثبوتية عند التصديق الإداري، رقم تسجيل ملف على مستوى المقاطعة الإدارية أو الدائرة أو المصلحة القنصلية، ويمكن إرسال هذه الاستمارة المملوءة قانونا، عن طريق الأنترنت إلى موقع الويب للإدرات المذكورة سابقا.[1]

يكون حضور صاحب طلب جواز السفر إجباريا لإيداع الملف وأخذ بصمات الأصابع والصورة الشمسية للهوية والتوقيع الرقمية، وتؤخذ الصورة الشمسية لهوية صاحب الطلب التي تظهر على الوثيقة بكيفية لا تحجب أي ميزة من الوجه، ولا يعني أخذ بصمات الأصابع إلا الأشخاص الذين تتجاوز أعمارهم 12 سنة، ويتم إيداع ملف طلب جواز السفر بعد أخذ موعد عن طريق الهاتف لدى المقاطعة الإدارية أو الدائرة أو المصالح القنصلية لمقر الإقامة، ويكفي الملف الواحد نفسه للحصول على بطاقة التعريف الوطنية و جواز السفر البيومتريين الالكترونيين.[2]

يتضمن ملف طلب بطاقة التعريف الوطنية و جواز السفر البيومتريين الالكترونيين ما يلي:

أ- **بالنسبة للطالبين البالغين المقيمين في الجزائر**[3]**:** توضع ضع استمارة مملوءة وموقعة من طرف المعني مرفقة بما يأتي:

- مستخرج خاص من عقود شهادة الميلاد رقم 12-خ، مسلم في مطبوع خاص.

- شهادة الجنسية الجزائرية.

(1)أنظر المواد من 01 إلى 04 القرار مؤرخ في 7 شعبان عام 1431 الموافق 19 يوليو سنة 2010 يتعلق بملف طلب بطاقة التعريف الوطنية وجواز السفر البيومتريين الالكترونيين و كيفيات معالجته.
(2) أنظر المادتين 06 و07 من القرار مؤرخ في 7 شعبان عام 1431 الموافق 19 يوليو سنة 2010 السالف الذكر
(3) أنظر المادة 1/08 من نفس القرار.

- شهادة الإقامة يقل تاريخ إصدارها عن ثلاثة (3) أشهر.

- شهــادة عائلية للحالة المدنية بالنسبة للمتزوجين.

- شهادة العمل أو شهادة مدرسية بالنسبة للطلبة.

- أربعة (4) صور شمسية للهوية ملونة و رقمية و حديثة و مماثلة تماما.

- قسيمة جبائية أو طابع جبائي ذو مبلغ يناسب نوع الوثيقة المطلوبة.

- نسخة من بطاقة فصيلة الدم

ب- **بالنسبة للطالبين القصر المقيمين في الجزائر**[1]**:** حيث تقدم استمارة مملوءة وموقعة من وليّه الشرعي، مرفقة بما يأتي:

-مستخرج خاص من عقود شهادة الميلاد رقم 12-خ، يسلم على مطبوع خاص
-الاستمارة المملوءة و الموقعة من وليّه الشرعي، مرفقة بما يأتي :

- مستخرج خاص من عقود شهادة الميلاد رقم 12-خ، يسلم على مطبوع خاص.

- شهادة الجنسية الجزائرية.

- شهادة الإقامة يقل تاريخ إصدارها عن ثلاثة (3) أشهر.

- شهادة مدرسية بالنسبة للقصر المتمدرسين.

- أربعة (4) صور شمسية للهوية ملونة و رقمية و حديثة و مماثلة تماما.

- قسيمة جبائية أو طابع جبائي ذو مبلغ يناسب نوع الوثيقة المطلوبة

-نسخة من بطاقة فصيلة الدم.

ت-**بالنسبة للطالبين البالغين المقيمين في الخارج**[2]**:** توضع استمارة مملوءة وموقعة من المعني، مرفقة بما يأتي:

- مستخرج خاص من عقود شهادة الميلاد رقم 12-خ، مسلّم على مطبوع خاص.

- بطاقة التسجيل القنصلية ذات صلاحية.

(1) أنظر المادة 2/08 من القرار المؤرخ في 7 شعبان عام 1431 الموافق 19 يوليو سنة 2010 السالف الذكر.
(2) أنظر المادة 3/08 من نفس القرار.

- إثبات الإقامة في الخارج.

- شهادة العمل أو شهادة مدرسية بالنسبة للطلبة.

-أربعة (4) صور شمسية للهوية ملونة و رقمية و حديثة و مماثلة تماما.

- قسيمة جبائية أو طابع جبائي ذو مبلغ يناسب نوع الوثيقة المطلوبة.

- نسخة من بطاقة فصيلة الدم

ث-**بالنسبة للطالبين القصر المقيمين في الخارج**[1]**:** توضع استمارة مملوءة وموقعة من وليه الشرعي، مرفقة بما يأتي:

- مستخرج خاص من عقود شهادة الميلاد رقم 12-خ، مسلم على مطبوع خاص.

- بطاقة التسجيل القنصلية ذات الصلاحية.

- إثبات الإقامة في الخارج.

- شهادة مدرسية بالنسبة للقصر المتمدرسين.

- أربعة (4) صور شمسية للهوية ملونة و رقمية و حديثة و مماثلة تماما

- قسيمة جبائية أو طابع جبائي ذو مبلغ يناسب نوع الوثيقة المطلوبة.

- نسخة من بطاقة فصيلة الدم.

في حالة التجديد يرفق إلى الملف جواز السفر أو بطاقة التعريف الوطنية المنهية الصلاحية بالضياع أو بالسرقة، ويلي الإيداع المؤكد للملف و إدراج المعطيات البيومترية تسليم وصل من طرف المسؤول.

تستخرج الوثيقة المطلوبة من قبل الطالب نفسه في التاريخ المحدد مسبقا لذلك، وبمناسبة استخراج هذه الوثيقة يتم التأكد من مطابقة المعلومات الأبجدية العددية الشخصية المدونة على الوثيقة بحضور صاحب الطلب، ثم تسلم لصاحبها مقابل إمضاء وصل استلام.

(1) أنظر المادة 4/08 من القرار المؤرخ في 7 شعبان عام 1431 الموافق 19 يوليو سنة 2010 السالف الذكر.

يبلّغ المعني عند استخراج الوثيقة، بالرقم التعريفي الوطني الوحيد و النهائي المسجل على الوثيقة المطلوبة و يعاد له المستخرج الخاص من عقد الميلاد رقم 12-خ و الذي يحمل الرقم التعريفي الوطني المذكور.[1]

ولكن هذا لم يبقى مدة طويلة، فقد تم إلغاؤه عن طريق قرار آخر صدر سنة 2011 وهذا ما سنراه.

ثانيا: في ظل القرار الصادر سنة 2011:

حيث صدر قرار يتعلق بملف طلب بطاقة التعريف الوطنية وجواز السفر وهنا نرى أنه ألغى بطاقة التعريف وجواز السفر البيومتريين الالكترونيين

توضع استمارة خاصة للطلب في متناول المواطنين أثناء تقديم طلب الحصول على بطاقة التعريف الوطنية وجواز السفر أو بمناسبة تجديدها، ووتتوفر على مستوى كل من المقاطعة افدارية والدائرة والمصالح القنصلية وموقع الأنترنت لوزارة الداخلية والجماعات المحلية، يخصص للاستمارة المملوءة قانونا والمرفقة بالوثائق الثبوتية عند التصديق الإداري، رقم تسجيل ملف على مستوى المقاطعة الإدارية أو الدائرة أو المصلحة القنصلية، ويمكن إرسال هذه الاستمارة المملوءة قانونا، عن طريق الأنترنت إلى موقع الويب للإدرات المذكورة سابقا، يكون حضور صاحب طلب جواز السفر إجباريا لإيداع الملف وأخذ بصمات الأصابع والصورة الشمسية للهوية والتوقيع الرقمية، وتؤخذ الصورة الشمسية لهوية صاحب الطلب التي تظهر على الوثيقة بكيفية لا تحجب أي ميزة من الوجه، ولا يخص أخذ بصمات الأصابع والصورة الشمسية للهوية والتوقيع الرقمية طالبي الحصول على بطاقة التعريف الوطنية، ويتم إيداع ملف طلب جواز السفر بعد أخذ موعد عن طريق الهاتف لدى المقاطعة الإدارية أو الدائرة أو المصالح القنصلية لمقر الإقامة.[2]

أ- دور القرار الإداري في تحديد ملف طلب بطاقة التعريف الوطنية[3]: يتضمن ملف طلب بطاقة التعريف الوطنية استمارة مملوءة وموقعة من طرف المعني أو الولي الشرعي بالنسبة للقصر وتكون مرفقة بما يأتي:

- مستخرج من عقود شهادة الميلاد رقم 12 للمعني.

(1) أنظر المواد 5/08 و09 و10 من القرار المؤرخ في 7 شعبان عام 1431 الموافق 19 يوليو سنة 2010 السالف الذكر

(2) أنظر المواد من 02 إلى 07 من القرار المؤرخ في 25 ماي 2011 يتعلق بملف طلب بطاقة التعريف الوطنية وجواز السفر.

(3) أنظر المادة 08 من نفس القرار.

- شهادة الجنسية في حالة تقديم الطلب لأول مرة.

- بطاقة التعريف الوطنية المنتهية الصلاحية مرفقة بشهادة ميلاد الأب أو الأم وغن تعذر ذلك، شهادة وفاة أحدهما، في حالة تقديم طلب التجديد.

- شهادة الإقامة يقل تاريخ إصدارها عن ستة (6) أشهر.

- أربع (4) صور شمسية للهوية ملونة ورقمية وحديثة ومماثلة تماما.

- قسيمة جبائية أو طابع جبائي بمبلغ يناسب نوع الوثيقة المطلوبة.

- نسخة من بطاقة فصيلة الدم.

وفي حالة الضياع أو السرقة يرفق ملف التجديد بالتصريح الخاص ذلك.

ب- دور القرار الإداري في تحديد ملف طلب جواز السفر:

1- بالنسبة لأصحاب الطلب المقيمين في الجزائر[1]: يتضمن الطلب استمارة مملوءة وموقعة من طرف المعني أو الولي الشرعي بالنسبة للقصر، وتكون مرفقة بما يأتي:

- مستخرج خاص من عقود شهادة الميلاد رقم 12 – خ، يسلم في مطبوع خاص.
- شهادة الجنسية في حالة تقديم الطلب لأول مرة.
- جواز السفر المنتهي الصلاحية مرفق بشهادة ميلاد الأب او الم وغن تعذر ذلك شهادة وفاة أحدهما، في حالة تقديم طلب التجديد.
- شهادة الإقامة يقل تاريخ إصدارها عن ستة (6) أشهر.
- شهادة عمل أو شهادة مدرسية بالنسبة للطلبة أو الأبناء المتمدرسين.
- أربع (4) صور شمسية للهوية ملونة ورقمية وحديثة ومماثلة تماما.
- قسيمة جبائية أو طابع جبائي بمبلغ يناسب نوع الوثيقة.
- نسخة من بطاقة فصيلة الدم.

وفي حالة الضياع أو السرقة يرفق ملف التجديد بالتصريح الخاص ذلك.

(1) أنظر المادة 1/09 من القرار المؤرخ في 25 ماي 2011 السالف الذكر.

2- بالنسبة لأصحاب الطلب المقيمين في الخارج [1]: يتضمن الطلب استمارة مملوءة وموقعة من طرف المعني أو الولي الشرعي بالنسبة للقصر، وتكون مرفقة بما يأتي:

- مستخرج خاص من عقود شهادة الميلاد رقم 12 – خ، يسلم في مطبوع خاص.
- بطاقة التسجيل القنصلية ذات الصلاحية.
- إثبات الإقامة في الخارج.
- شهادة عمل أو شهادة مدرسية بالنسبة للطلبة أو الأبناء المتمدرسين.
- أربع (4) صور شمسية للهوية ملونة ورقمية وحديثة ومماثلة تماما.
- قسيمة جبائية أو طابع جبائي بمبلغ يناسب نوع الوثيقة.
- نسخة من بطاقة فصيلة الدم.

وفي حالة التجديد، يرفق الملف بجواز السفر المنتهي الصلاحية أو التصريح بالضياع أو بالسرقة.

يلي الإيداع المؤكد للملف تسليم وصل من طرف المسؤول المؤهل، وتستخرج الوثيقة المطلوبة من قبل الطالب نفسه في التاريخ المحدد مسبقا لذلك، وعند استخراجها يتم التأكد من مطابقة مطابقة المعلومات الشخصية المدونة على الوثيقة بحضور صاحب الطلب.، ثم تسلم لصاحبها مقابل إمضاء وصل استلام.[2]

وما يمكنني القول حول القرارين السالفين الذكر أن لم يكن من الداعي إصدار قرار يحدد ملف طلب بطاقة التعريف الوطنية وجواز السفر البيومتريين الالكترونيين ثم إلغاءئه واستبداله بقرار آخر يحدد ملف طلب بطاقة التعرف الوطنية وجواز السفر حيث لم يتضمن أي كلمة بخصوص الإدارة الالكترونية، حيث نجد أن الدولة ممثلة في السلطات العامة أصدرت قرارا خالفت به الواقع فنحن لا نملك إدارة الكترونية، وإن كانت نحبذ مثل هذا النوع من الوثائق الالكترونية حيث كما رأينا بعطى لصاحب الوثيقة رقم تسلسلي لبطاقته، ويمكن استعمال هذه الوثيقة الكترونيا، إلا ان هذا يعد مستحيلا، فلذا قد أصابت السلطات العامة في إلغاء القرار الصادرسنة 2010 واستبداله بقرار آخر صدر سنة 2011.

(1) أنظر المادة 02/09 من القرار المؤرخ 25 ماي 2011 السالف الذكر.
(2) أنظر المادتين 10 و 11 من نفس القرار.

خاتمة:

إن أي دولة في العالم تحتاج إلى مرافق عامة تقدم بها مختلف الخدمات إلى جمهورها، والتي هي عبارة عن مشروع ذو نفع عام يرتبط بالإدارة العامة ويخضع للسلطة العامة ولنظام قانوني خاص واستثنائي، ويطبق على مستواها أي المرافق العامة مجموعة من المباديء، حيث يطبق عليها مبدأ المساواة، فيتساوى المنتفعون من الخدمة سواء في المزايا أو في الأعباء والتكاليف، ولا يقصد هنا بالمساواة المطلقة بل المقيدة، فالتكاليف التي تفرض على سكان المدينة ليست مثلها التي تكون على سكان الأرياف.

كما تخضع أيضا إلى مبدأ دوام استمرارية المرافق العامة، حيث أنه كما رأينا استمرارية كل دولة تعتمد فيها على استمرارية مرافقها العمومية، وهنا الدولة تملك سلطتين واحدة تقدرية وأخرى مقيدة، فهناك من المرافق من تملك فيها الدولة سلطة تقديرية تحدد بها ما ومن إذا تحتاج هذه المرافق لأن تستمر في تقديم الخدمة إلى جمهورها أم لا، حيث أن الدولة إذا رأت أن لا ضرورة لاستعمال بعض المرافق يمكنها الاستغناء وذلك عن طريق إلغائها، إلا أن هناك بعض المرافق كمرافق التعليم والدفاع والصحة والمياه والكهرباء والغاز والاتصالات، حيث لا تملك الدولة إلغاء هذا النوع من المرافق، فهي ضرورية لحياة المواطن لا يمكنه الاستغناء عنها، بل على الدولة هنا ان تعمل على دوام استمراريتها.

ومن المباديء التي تقوم عليها أيضا مبدأ قابلية المرفق للتغيير، حيث تعمل على تمكيم المرفق العام من تحقيق المنفعة التي أنشيء من أجلها على أفضل وجه ومواجهة أي ظرف يحيط به، فهي تعمل على تطوير مرافقها العمومية، وذلك عن طريق تغيير طريقة تشغيل المرفق لزيادة كفاءته.

وتستعمل الدولة في إدارة مرافقها العمومية طرق متنوعة، فهي تستعمل أسلوبي الجهاز الحكومي المتمثل في الاستغلال المباشر والمؤسسات العامة، حيث إما تقوم الدولة بنفسها بإداة ذلك المرفق، مستخدمة في ذلك أموالها وعمالها ووسائل القانون العام وتحت مسؤوليته، كمرفقي التعليم والدفاع، حيث لا تملك الدولة أن تعهد إلى أشخاص آخرين سوء الأشخاص الطبيعية أو الأشخاص المعنوية الخاصة، بل عليها أن تقوم هي بنفسها بإدارة هذه المرافق.

كما أنه تستعمل أسلوب المؤسسة العامة، حيث تقوم الدولة بإنشاء مؤسسات عمومية تقوم هذه الأخيرة بتقديم خدمات عامة إلى الجمهور تتضمن مباديء إنشاء المؤسسة المقدمة للمنفعة، كمؤسسة الجزائرية للمياه، التي تقدم المياه سواء للاستعمال المنزلي أو الاستعمالات الأخرى، أو الشركة الوطنية للنقل بالسكك الحديدية، والتي تعمل على نقل المسافرين والبضائع عن طريق السكة الحديدية.

كما أنها تستعمل أيضا أسلوب آخر وهو أسلوب امتياز المرافق العامة، حيث تمنح الدولة بموجب عقد إداري يسمى عقد الامتياز يبرم بين طرفين: الإدارة مانحة الامتياز، وشخص آخر يسمى الملتزم ويكون إما شخص طبيعي أو شخص معنوي خاص، حيث يقوم هو بنفسه بتسيير مرفق من مرافق الدولة العمومية.

بالإضافة إلى استعمالها أسلوب الاستغلال المختلط، حيث تشترك السلطات العامة والأفراد معا في في إدارة مرفق عام، حيث تستهدف هذه الطريقة التوفيق بين أسلوبي الاستغلال المباشر وأسلوب امتياز المرافق العامة، وذلك للتغلب على عيوب الأسلوبين معا، والاعتماد على محاسنهما.

وبغض النظر عن المباديء التي يقوم عليها مرفق العمومي وكذا الطرق التي يتم بها إدارته يتم استعمال وسيلة القرار الإداري، حيث يعتبر هذا الخير تصرف إداري انفرادي يصدر بإرادة إحدى السلطات الإدارية في الدولة ويحدث آثار قانونية إما بإنشاء وضع قانوني جديد، أو بتعديل أو إلغاء وضع قانوني قائم.

يقوم أي قرار إداري مهما كان نوعه و الجهة التي أصدرته على مجموعة من الشروط والعناصر و الأركانابتداءا بركن الاختصاص، الذي يحددة السلطة المختصة في إصدار القرار الإداري، ومرورا بركن الشكل والاجراءات، والذي بموجبه يتم تحديد شكل القرار والاجراءات المتبعة قبل إصدره،وكذا ركن المحل، وهو الأثر القانوني الناتج عنه سواء تمثل هذا الأمر في إنشاء مركز قانوني قائم أو إلغاء هذا المركز، بالإضافة إلى ركن السبب، المتمثل في الدوافع المادية أو القانونية التي دعت الإدارة إلى إصداره، وانتهاءا بركن الغاية حيثيقصد بها الهدف الذي يسعى هذا القرار إلى تحقيقه أو النتيجة النهائية التي تهدف الإدارة العمومية إلى تحقيقها من وراء إصدار القرار.

ويسري القرار الإداري بمجرد صدوره على جميع المخاطبين به، وينفذ إما بطريقة اختيارية أو بطريقة إجبارية، وينتهي إما بإلغائه إذا وجدت أنه مخالف لقواعد الشرعية، أو بسحبه إذا وجدت أن لا ضرورة له، كما ينتهي بتنفيذه.

وقد رأينا أن دور القرار الإداري في حسن سير المرفق العمومي، يظهر من خلال تحديد تسعيرة المياه فيما يخص المرفق العام للمياه، حيث أصدرت الوزارة الوصية على المرفق عدة قرارات حددت بها التسعيرة سواء بالنسبة للاستعمال المنزلي أو الاستعمالات الأخرى.

ولما كانت الدولة تستعمل أسلوب الامتياز، تم إصدار قرار يحدد شروط استغلال المرفق العام للمياه، وبها استطاع الملتزم معرفة الحقوق التي له والواجبات التي عليه، بالإضافة إلى تحديده عدة أمور مثل تحديده لشروط تنفيذ الأشغال.

وآخر ما اعتمدت عليه الدولة في إدارة المرفق العام للمياه هو أسلوب المؤسسة العامة، حيث أنشأت مؤسسة الجزائرية للمياه، وأصدرت قرارا تضمن المصادقة على دفتر الشروط العامة وأعباء وتبعات الخدمة العمومية للجزائرية للمياه، كما تحتاج هذه الأخيرة إلى نظام داخلي، حيث تم إصدار قرار تضمن المصادقة على النظام الداخلي للجزائرية للمياه.

كما يظهر دور القرار الإداري أيضا من خلال تحديد تعريفتي كل من نقل المسافرين ونقل البضائع، حيث حددت وزارة التجارة التعريفتين عن طريق إصدار قرار حددهما، أو من خلال إصدار قرارات تنشيء بها مؤسسات عامة لتقديم خدمة إلى الجمهور، كالمرسوم المتضمن إنشاء المؤسسات العمومية الاستشفائية والمؤسسات العمومية للصحة الجوارية وتنظيمه وسيرها، أو من خلال إصدار قرارات يتم بها منح سلطة التعيين والتسيير الإداري لمديري مرفق الصحة على مستوى الولاية، بالإضافة إلى القرارات المقررة لتحسين الخدمة العمومية، كالقرارات المحددة لملف طلب بطاقة التعريف الوطنية وجواز السفر.

كما لا ننسى القرارات الإدارية التي يصدرها المرفق العامة في حد ذاته والمتمثلة في القرارات الإدارية الفردية المتعلقة بالمسار المهني للموظف، والتي تحسن من أداء الموظف، وهو ما يساهم في تحسين أداء المرفق لوظائفه.

ورغم ذلك فالقرارات التي تم إصدارها من أجل حسن سير المرافق العمومية في الجزائر، لم تكفي وبل إن بعضها لم يطبق بشكل سليم، كما أن المرافق العامة لا تحتاج فقط إلى القرار الإداري بل تحتاج إلى وسائل أخرى لا تقل أهمية.

قائمة المراجع:

أولا: النصوص القانونية.

أ- الدساتير:

- دستور 1996، الجريدة الرسمية رقم 76 المؤرخة في 8 ديسمبر 1996

ب- القوانين:

- القانون 08-09 المؤرخ في 25 فيفري 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية العدد: 21 الصادرة بتاريخ: 23 أبريل 2008.

- القانون 11-10 الؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية العدد: 37 الصادرة بتاريخ: 03 يوليو 2011.

- القانون 12-07 المؤرخ في 21 فيفيري 2014 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية العدد 12 مؤرخة في 29 فبراير 2012، الجريدة الرسمية العدد: 12 الصادرة بتاريخ: 29 فبراير 2012.

ت- الأوامر:

- الأمر 66-156 المؤرخ في 08 يونيو 1966 المتضمن قانون العقوبات، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية العدد 49 الصادرة بتاريخ: 11 يونيو 1966، آخر تعديل القانون: 06 / 23 المؤرخ في 20 ديسمبر 2006، الجريدة الرسمية العدد: 84.

- الأمر 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006 يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية العدد: 46 الصادرة بتاريخ: 16 يوليو 2006.

ث- المراسيم التنفيذية:

- المرسوم رقم 85-267 المؤرخ في 29 أكتوبر 1985 المؤرخ في 29 أكتوبر 1985 المحدد لكيفيات تسعير مياه الشرب والصناعة والفلاحة والتطهير، الجريدة الرسمية العدد: 45 الصادرة بتاريخ: 30 أكتوبر 1985.

- المرسوم التنفيذي رقم 98-156 المؤرخ في 16 ماي 1996 المحدد لكيفيات تسعير المياه المستعملة في المنزل والصناعة والفلاحة والتطهير وكذلك التعريفات المتعلقة بها، الجريدة الرسمية العدد: 31 الصادرة بتاريخ: 17 مايو 1998.

- المرسوم التنفيذي رقم 96-301 المؤرخ في 15 سبتمبر سنة 1996 المحدد لكيفيات تسعير مياه الشرب والصناعة والتطهير وكذلك التعريفات المتعلقة بها، الجريدة الرسمية العدد: 53 الصادرة بتاريخ: 18 سبتمبر 1996.

- المرسوم التنفيذي رقم 05-13 المؤرخ في 09 يناير سنة 2005 المحدد لقواعد تسعير الخدمات العمومية للتزويد بالماء الصالح للشرب والتطهير وكذا التعريفات المتعلقة به، الجريدة الرسمية العدد: 5 الصادرة بتاريخ: 12 يناير 2005.

- المرسوم التنفيذي رقم 07-140 المؤرخ في 19 مايو 2007 يتضمن إنشاء المؤسسات العمومية الاستشفائية والمؤسسات العمومية للصحة الجوارية وتنظيم وسيرها، الجريدة الرسمية العدد: 33 الصادرة بتاريخ: 20 مايو 2007.

ج- القرارات:

- القرار المؤرخ في 25 يونيو 1994 المتضمن تعريفة تعريفة نقل المسافرين والبضائع التي تقوم به الشركة الوطنية للنقل بالسكك الحديدية، الجريدة الرسمية العدد: 56 الصادرة بتاريخ: 07 سبتمبر 1994.

- القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 18 نوفمبر 1998 المحدد لدفتر الشروط النموذجي لمنح امتياز استغلال الخدمة العمومية للماء الشروب الجريدة الرسمية العدد: 21 الصادرة بتاريخ: 29 مارس 1999.

- القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 28 ديسمبر 2002 والمتضمن المصادقة على دفتر الشروط العامة الذي أعباء وتبعات الخدمة العمومية للجزائرية للمياه، الجريدة الرسمية العدد: 26 الصادرة بتاريخ: 13 أفريل 2003.

- القرار المؤرخ في أول غشت سنة 2007 المتضمن المصاقدة على النظام الداخلي للجزائرية للمياه، الجريدة الرسمية العدد: 72 الصادرة بتاريخ: 20 نوفمبر 2007.

- القرار المؤرخ في 19 يوليو سنة 2010 يتعلق بملف طلب بطاقة التعريف الوطنية وجواز السفر البيومتريين الالكترونيين و كيفيات معالجته.

- القرار المؤرخ في 25 ماي 2011 يتعلق بملف طلب بطاقة التعريف الوطنية وجواز السفر.

ح- التعليمات:

- التعليمة رقم 0000003 المؤرخ في 30 جوان 2013 المتعلقة بتفيض سلطة التعيين والتسيير الإداري إلى مديري المؤسسات العمومية للصحة، كل من أسلاك متصرفي مصالح الصحة والممارسين الطبيين المتخصصين.

ثالثا: الكتب والمؤلفات:

أ- الكتب العامة:

- د/ بعلي محمد صغير: القانون الإداري: التنظيم الإداري، النشاط الإداري، بلد الناشر: الجزائر، دار النشر: دار العلوم للنشر والتوزيع، رقم الطبعة: بدون رقم طبعة، سنة الطبعة: 2004.

- أ/ فرحات فوزت، القانون الإداري العام: الكتاب الأول، التنظيم الإداري، بلد الناشر: لبنان، دار النشر: المؤسسة الحديثة للكتاب طرابلس، رقم الطبعة: الطبعة الأولى، سنة الطبعة: 2004.

- د/ عوايدي عمار، القانون الاداري: النشاط الاداري، بلد الناشر: الجزائر، دار النشر: ديوان المطبوعات الجامعية، رقم الطبعة: بدون رقم طبعة، سنة الطبعة: 2007.

- د/ صالح علاوي الجبوري ماهر: مباديء القانون الإداري: دراسة مقارنة، بلد الناشر: العراق، دار النشر: توزيع المكتبة القانونية - بغداد - ، رقم الطبعة: بدون رقم طبعة، سنة الطبعة: 2008

- د/ كنعان نواف: القانون الاداري: الكتاب الاول، بلد الناشر: الأردن، دار النشر: دار الثقافة للنشر والتوزيع، رقم الطبعة: الطبعة الاولى، سنة الطبعة: 2008.

- أ/ عشي علاء الدين: مدخل القانون الإداري، بلد الناشر: الجزائر، دار النشر: دار الهدى، رقم الطبعة: بدون رقم طبعة، سنة الطبعة: 2012.

- د/ الشافعي أبو راس محمد، القانون الإداري، بدون ناشر.

ب- الكتب الخاصة:

- د/ شطا حماد محمد ، نظرية وظيفة الدولة: الكتاب الأول: نظرية المرافق العامة، بلد النشر: الجزائر، دار النشر: ديوان المطبوعات الجامعية، رقم الطبعة: بدون رقم طبعة، سنة الطبعة: 1984.

- د/ بعلي محمد صغير، القرارات الادارية، بلد الناشر: الجزائر، دار النشر: دار العلوم للنشر والتوزيع، رقم الطبعة: بدون رقم طبعة، سنة الطبعة: 2005.

- د/ بوضياف عمار: القرار الاداري، بلد الناشر: الجزائر، دار النشر: جسور للنشر والتوزيع، رقم الطبعة: الطبعة الاولى، سنة الطبعة: 2007.

- د/ عبد العزيز خليفة: الأسس العامة للقرارات الادارية في الفقه والقضاء، بلد الناشر: مصر، دار النشر: دار الكتاب الحديث، رقم الطبعة: بدون رقم طبعة، سنة الطبعة: 2008.

- أ/ بوعمران عادل: النظرية العامة للقرارات والعقود الادارية، بلد الناشر: الجزائر، دار النشر: دار الهدى،رقم الطبعة: بدون رقم طبعة، سنة الطبعة: 2010.

رابعا: الرسائل الجامعية.

أ- الأطروحات:

- السعيد محمد بن قارة، التفويض الإداري ومدى آثاره في فعالية الإدارة – بين الشرعية القانونية والفاعلية الفاعلية التسييرية – أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه دولة، جامعة الجزائر بن يوسف بن خدة - كلية الحقوق، 2009، 2010.

ب- المذكرات:

- حسين أوكال، المرفق العام للمياه في الجزائر، مذكرة من أجل الحصول على شهادة الماجست في القانون العام، جامعة الجزائر - بن يوسف بن خدة - كلية الحقوق، 2009-2010.

- محمد أودني، المرفق العام للسكك الحديدية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون فرع الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر 1 - كلية الحقوق -، 2011 – 2012

- محسن زوبيدة، التسيير المتكامل لمياه الشرب: دراسة حالة قطاع المياه بورقلة، مذكرة لنيل شهادة ماجستر، جامعة الجزائر – كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية – كلية العلوم الاقتصادية.

الفهرس:

الرقم	العناوين	الصفحة
01	مقدمة	1
02	الفصل الأول :الإطار المفاهمي للنشاط الإداري	4
03	المبحث الأول: النظام القانوني للقرار الإداري	4
04	المطلب الأول: القرار الإداري و أركانه القانونية	5
06	الفرع الأول: مفهوم القرار الإداري	5
07	أولا: تعريف القرار الإداري	5
08	ثانيا: خصائص القرار الإداري	6
09	ثالثا :تمييز القرار الإداري عن الأعمال الأخرى	7
10	رابعا: أنواع القرارات الإدارية	9
11	الفرع الثاني: أركان القرار الإداري	11
12	أولا :ركن الاختصاص	12
13	ثانيا: الشكل و الإجراءات	14
14	ثالثا :ركن المحل	17
15	رابعا: ركن السبب	18
16	خامسا :ركن الغاية	20
17	المطلب الثاني :أثار القرار الإداري و نهايته.	22
18	الفرع الأول :أثار القرار الإداري	22
19	أولا: سريان القرار الإداري	22
20	ثانيا: تنفيذ القرار الإداري	26
21	الفرع الثاني: نهاية القرار الإداري	27
22	أولا: نهاية القرار الإداري خارج إرادة الإدارة العامة	28
23	ثانيا: نهاية القرار الإداري بعمل من جانب الإدارة	29
24	المبحث الثاني: المرفق العمومي كوعاء للقرار الإداري	31
26	المطلب الأول: مفهوم المرافق العامة	31
27	الفرع الأول: مدلول المرفق العمومي	31
28	أولا: المعيار العضوي	31
30	ثانيا: المعيار المادي	32
31	ثالثا : المعيار المركب	32
32	الفرع الثاني: تعريف المرفق العمومي و عناصره	37
33	أولا: تعريف المرفق العمومي	37
34	ثانيا :عناصر المرفق العمومي	34
35	الفرع الثالث: أنواع المرافق العامة.	35
36	أولا: من حيث طبيعة نشاطها	35
37	ثانيا: من حيث استقلالها	40
38	ثالثا: من حيث نطاق نشاطها	40
39	رابعا: من حيث مدى الالتزام بإنشائها	41

40	المطلب الثاني: تنظيم المرافق العامة	41
41	الفرع الأول: إنشاء وإلغاء المرافق العامة.	42
42	أولا: إنشاء المرافق العامة	42
43	ثانيا :إلغاء المرافق العامة	43
44	الفرع الثاني: المبادئ المتعلقة بالمرفق العمومي.	44
45	أولا: مبدأ المساواة	44
46	ثانيا: مبدأ دوام سير المرفق العمومي	46
47	ثالثا: مبدأ قابلية المرفق للتغيير	48
48	الفرع الثالث: طرق إدارة المرافق العامة	49
49	أولا: عن طريق الجهاز الحكومي.	49
50	ثانيا: أسلوب امتياز المرافق العامة	51
51	ثالثا :الاستغلال المختلط	53
52	الفصل الثاني: الإطار التطبيقي لنشاط الإدارة	54
53	المبحث الأول: النشاط المرفقي على مستوى الإدارة المركزية	54
56	المطلب الأول: إصدار القرارات الإدارية في مجال مرفق المياه	54
53	الفرع الأول: أثر القرار الإداري في تحديد تسعيرة مرفق المياه	54
54	أولا: دور القرار الإداري في مجال تسعيرة المياه	54
55	ثانيا: تقييم نظام التسعيرة الوطنية	58
56	الفرع الثاني: أثر القرار الإداري في تسيير مرفق المياه	60
57	أولا: أثر القرار الإداري في تحديد شروط استغلال المرفق العام للمياه	60
58	ثانيا: أثر القرار الإداري على سير وتنظيم مؤسسة الجزائرية للمياه	61
59	المطلب الثاني: إصدار القرارات الإدارية في مجال المرفق العام للنقل بالسكة الحديدية	63
60	الفرع الأول: لمحة خاصة حول مرفق السكة الحديدية في الجزائر	63
61	الفرع الثاني: أثر القرار الإداري على سير مرفق النقل بالسكك الحديدية	65
62	أولا: تعريفات نقل المسافرين	65
63	ثانيا: تعريفات نقل البضائع	66
64	المبحث الثاني: النشاط المرفقي على مستوى الإدارة اللامركزية	66
65	المطلب الأول: إصدار القرارات الإدارية في مجال مرفق الولاية	67
66	الفرع الأول: أثر القرار الإداري على سير مرفق الولاية	67
67	الفرع الثاني: أثر القرار الإداري على مرافق الصحة على مستوى الولاية	70
67	أولا: تعريف ومهام مرافق الصحة على مستوى الولاية	70
68	ثانيا: تنظيم وسير مرافق الصحة على مستوى الولاية	71
69	ثالثا: دور القرار الإداري في الاستقلال الإداري لمرافق الصحة على مستوى الولاية	74
70	المطلب الثاني: إصدار القرارات الإدارية في مجال مرفق البلدية	77
71	الفرع الأول: المهام والاختصاصات الموكلة لمرفق البلدية	77
72	الفرع الثاني: دور القرار الإداري في مجال مصلحة الحالة المدنية	80
73	أولا: في ظل القرار الصادر سنة 2010	80

74	ثانيا: في ظل القرار الصادر سنة 2011	83
75	خاتمة	86
76	قائمة المرجع	89
77	الفهرس	94