مدخل إلى القانون الإداري العام

مفهوم الإدارة العامة

مفهوم القانون الإداري

المرفق العام

1- مفهوم الإدارة العامة

1-1- تعريف الإدارة

يعرفها هنري فايول (henry Fayol) بأنها التنبأ والتخطيط والتنظيم وإصدار الأوامر والتنسيق والمراقبة.

ويعرفها فردريك تايلور (Fredrick Taylor) هي أن تعرف بالضبط ماذا تريد، ثم تتأكد من أنّ الأفراد يؤدونه بأحسن وأرخص طريقة ممكنة.

1-2- تعريف الإدارة العامة

عرّف درولسون الإدارة العامة على أنها العمليات المتعلقة بتحقيق أهداف الحكومة بأكبر مقدار من الكفاءة وبما يحقق الرضا لأفراد الشعب.

وعرّفها جيمس ديفيز(James Davis) على أنها عملية وضع وتنفيذ وتقييم وتعديل السياسات العامة للدولة.

وعرّفها لينورد وايت (Leonard White) على أنها جميع العمليات التي تستهدف تنفيذ السياسة العامة.

وعرفها جون فيفنر وروربت برستاس على أنها عملية توجيه واشراف وتنسيق، يمكن ممارستها بواسطة التخطيط والقيادة واتخاذ القرارات والاتصالات والعلاقات العامة.

ويعرفها عمار عوابدي على أنها مجموعة العمليات والمبادئ والقواعد والأساليب العلمية والفنية والعملية والقانونية التي تجمع شتات الجهود والوسائل المادية والبشرية والتنظيمية العامة، وتحركا وتوجهها بواسطة عمليات التخطيط والتنظيم والرقابة لتحقيق الأهداف العامة الرسمية المحددة في السياسة العامة للدولة والمطلوب بإنجازها.

ولفهم طبيعة الانقسام بين ما هو عام وما هو خاص (Public/Privat). يحدد سايمون سوزان (Simon Susen) ثلاثة معاني مختلفة ترتبط عادة بالتمييز بين ما هو عام وما هو خاص: **المجتمع مقابل الفرد** (الجماعي مقابل الشخصي)، **الظاهر مقابل المستتر** (الشفافية مقابل الغموض)، **الانفتاح مقابل**

الانغلاق(المتاح مقابل المغلق)، وهذه المعاني المختلفة تشكل معايير غير متجانسة لفهم ثنائية العام/الخاص. وتعدّ التفرقة بين المجال العام والمجال الخاص إحدى السمات الأساسية للنظرية الليبرالية، وهي ليست تفرقة بين مجالين للفاعلين الاجتماعيين، بل تتضمن أيضا تمييزا للقواعد التي تحكم كلاً منهما. فطبيعة العلاقات والقيم في المجال العام تختلف جذريا عن العلاقات والقيم في المجال الخاص، فالأول تحكمه قيم المنفعة والمنافسة وعلاقات القوة، والثاني تحكمه العلاقات الإنسانية والمشاعر التلقائية والتطوعية.

يؤكد دارن ليليكر (Darren Lilleker) على وجود مستوى من التقاطع بين ما هو عام وما هو خاص. كما يؤكد على أن هناك العديد من الفضاءات الخاصة التي تتقاطع مع الفضاء العمومي، هذا الأخير نمنحه المعرفة التي نكتسبها من تجاربنا السابقة في الحياة، عن طريق المحادثات التي نجريها مع أفراد العائلة، أو الأصدقاء، أو زملاء العمل، وغيرهم من أفراد الجمهور العام. ونساهم فيه أيضا عن طريق المشاركات في استطلاعات الرأي، ومن خلال كتابة الرسائل إلى الصحف أو عن طريق الدخول في أي نشاط يتصل بالفضاء العمومي الأوسع، حتى نصبح في حد ذاتنا جزء من ما هو عام.

تعمل تجاربنا اليومية على بناء واقعنا الشخصي، فنحن نبني تصورات عن أشياء مختلفة كتصوراتنا عن الخدمات العامة ونوعية الرعاية الصحية التي تقدمها الدولة. وهذا ما يسمح لنا بفك العناصر الأخرى للفضاء العمومي (مثل التقارير الإعلامية والاتصال السياسي) التي يمكنها أن تكون وسائطية بفضل معارفنا التجريبية، وبالتالي فإنه من الأفضل وصف الفضاء العمومي على أنّه فضاء يحتوي على مجموعة من الآراء المتنافسة والمتناقضة.

ولكي يكون الفضاء العمومي قويا، ونشيطا، ومفتوحا، يجب أن يكون لدى المجتمع:

- حرية التعبير كحق أساسي؛
- وسائل إعلام تعددية، ومستقلة سياسيا، ويمكن الوصول إليها من قبل الجميع؛
- مستوى عالي من التعليم، بما في ذلك مهارات تكنولوجيا الاتصال والإعلام الجديدة؛
- الوصول المفتوح إلى الوثائق الحكومية.

ويقدم بيتر دالغرن (Peter Dahlgren) تعرفا حديثا لمفهوم الفضاء العمومي، فهو مجموعة من الأحياز التواصلية في المجتمع والتي تسمح بتداول المعلومات والأفكار والنقاشات –بطريقة مثالية غير مقيّدة–، وكذلك تشكيل الإرادة السياسية (أي الرأي العام). فالفضاء العمومي هو ذلك الحّيز الذي يزوّد فيه المواطن بالمعلومات والأفكار والنقاشات حول الشؤون العامة، من أجل تأمين رأي مستنير ومشاركة في الحياة

السياسية الديمقراطية. ومن أجل تحليل للفضاء العمومي يقترح دالغرن أن نتصور الفضاء العمومي ضمن ثلاثة أبعاد هي: البعد البنيوي؛ والبعد التمثيلي؛ والبعد التفاعلي.

2- مفهوم القانون الإداري

2-1- تعريف القانون الإداري

يعرّف هاني علي الطهراوي (2009) القانون الإداري على أنّه القانون الذي يحكم الإدارة العامة، أي السلطة الإدارية. ويعرفه لوبادير على أنّه ذلك الفرع من فروع القانون العام الداخلي.

يعرف عمار عوابدي القانون الإداري على أنه مجموعة القواعد القانونية التي تحكم وتنظم الإدارة العامة من حيث كيفية وماهية البناء والهيكل الإداري (النظام الإداري للدولة)، ومن حيث تحديد اختصاصات ووظائف وأنشطة هذا الجهاز الإداري، والامتيازات والسلطات المقررة لها القيام بوظائفه، ومن حيث تنظيم العلاقات التي تنعقد بين الإدارة العامة والأفراد، وما ينشأ عن هذه العلاقات من آثار قانونية، ومنازعات قضائية.

ويعتبر القانون الإداري أحد فروع القانون العام، وهو (أي **القانون العام**) القانون الذي يحكم وينظم العلاقات والروابط العامة التي لها طابع خاص واستثنائي، حيث تدخل في وجودها وتكوينها أطراف ذات صفة خاصة تمارس مظاهر السيادة وتحوز امتيازات السلطة العامة، وتستهدف هذه العلاقات تحقيق المصلحة العامة، ولذلك فإنّ هذه العلاقات تنهض وتقوم في ظل أساليب وإجراءات استثنائية تختلف عن أساليب العلاقات والروابط الخاصة. أما **القانون الخاص** فهو مجموعة القواعد القانونية التي تحكم وتنظم وتسود العلاقات والروابط الخاصة، وهي علاقات تقوم على أساس مبدأ المساواة بين أطرافها والتكافؤ في الصفة، وفي المراكز القانونية لأطرافها.

2-2- مصادر القانون الإداري

هنالك مصادر مكتوبة وأخرى غير مكتوبة.

أ. المصادر المكتوبة

- **الميثاق الوطني:** مجموعة نصوص اقترحها الرئيس السابق بومدين 1976 لمعالجة عدة ملامح من الحياة اليومية والسياسية للمواطنين الجزائريين. فهو الإطار الإيديولوجي للدولة، ويضم فلسفة الثورة الاشتراكية في النظام الجزائري. وكان يعتبر القوة القانونية الأسمى في النظام القانوني. وقد عدله الرئيس السابق الشاذلي في 1986. وقد ضم الميثاق المبادئ

الإدارية التالية: مبدأ ديمقراطية الإدارة؛ مبدأ اللامركزية الإدارية؛ مبدأ القيادة الجماعية؛ مبدأ مركزية التخطيط ولا مركزية التنفيذ؛ وغيرها

- **الدستور**: هو القانون الأعلى الذي يحدد القواعد الأساسية لشكل الدولة (بسيطة أم مركبة)، ونظام الحكم (ملكي أم جمهوري)، وشكل الحكومة (رئاسية أم برلمانية)، وينظم السلطات العامة فيها من حيث التكوين، والاختصاص، والعلاقات بين السلطات، وحدود كل سلطة، والواجبات والحقوق الأساسية للأفراد والجماعات، ويضع الضمانات لها تجاه السلطة. ويتضمن الدستور الجزائري المعدل في 2020 مجموعة من القواعد والمبادئ والأحكام القانونية الخاصة بالنظام الإداري الجزائري، والتي تجعل الدستور يشكل مصدرا من مصادر قانون الإدارة العامة الجزائرية.
- **القانون "التشريع"**: يعرف عمومًا على أنه نظام من القواعد التي يتم إنشاؤها وتطبيقها من خلال المؤسسات الاجتماعية أو الحكومية لتنظيم السلوك. ويلعب القانون دورا مهما في تنظيم الإدارة العامة الجزائرية. فالجريدة الرسمية تفرز بشكل مستمر مجموعة واسعة من القوانين الناظمة للإدارة العامة ولنشاطها والمنازعات المتعلقة بها، مثل القانون الأساسي للوظيفة العامة، القانون البلدي، قانون الولاية، قانون
- **القضاء الإداري**: على الرغم من أن القضاء يعتبر مصدر تفسيري للقانون وليس مصدرا منشئا للقواعد القانونية، إلا أنه يمكن أن يكون مصدرا رسميا للقانون الإداري خصوصا في الدول ذات القضاء الإداري

ب. المصادر غير المكتوبة

- العرف الإداري:
- المبادئ العامة للقانون: قواعد سلوك عليا غير مكتوبة توحي بها ظروف الأمة السياسية، وموروث عاداتها، وتجاربها المنبثقة من واقع حياتها الاجتماعية والفكرية والتاريخية، ومن درجة تطورها الحضاري.

3- المرفق العام

3-1- مفهوم المرفق العام:

عرّف مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 20 أفريل 1956 المرفق العام على أنه ذلك الذي تجتمع فيه العناصر الثلاثة التالية:

- أن يتصل نشاطه بالصالح العام؛

- أن تديره وتشرف عليه هيئة مكلفة بذلك؛
- أن يُمنح حقوقا وامتيازات خاصة.

المعنى العضوي: يقصد بالمرفق العام كل منظمة عامة، تنشئها الدولة وتخضع إرادتها بقصد تحقيق حاجات الجمهور، ومن هنا جاز اعتبار كل من المرفق العامة كالقضاء والأمن والدفاع وغيرها مرافق عامة، لأنها منظمات أنشأتها الدولة بغرض أداء خدمة للجمهور.

أما المعنى الوظيفي أو الموضوعي: فيعني كل نشاط يباشره عام بقصد إشباع حاجة عامة. ومن ثم تخرج عن نطاق هذا التعريف سائر النشاطات الخاصة كالمؤسسة الخاصة، كما يخرج عنه المشروعات التي تستهدف فقط تحقيق الربح.

وقد جاءت مجمل التعريفات الحديثة جامعة ما بين المعيارين واستقر بذلك على معنى مركب بأنه "النشاط الذي تتولاه الدولة أو الأشخاص عامين آخرين بشكل مباشرة، أو تعهد به لآخرين كالأفراد والأشخاص الخواص، ولكن تحت إشرافها ومراقبتها وتوجيهها، وذلك لإشباع حاجات ذات نفع عام تحقيقا للمصلحة العامة.

ويعد عنصر النفع العام أحد عوامل تميز المشروعات التي تباشرها المرافق العامة عن المشروعات الخاصة التي لا تستهدف من حيث الأصل إلا النفع الخاص، ومن ثم إذا لم يتوافر هذا العنصر المهم والضروري في المرفق فقد عموميته، وأصبح من المشروعات الخاصة، ولو كانت الدولة هي التي أنشأته، أو أسهمت في إنشائه، ويلاحظ أنه كلما تنوعت الحاجات العامة، كلما بادرت الدولة إلى إنشاء أنواع جديدة من المرافق العامة لإشباع تلك الحاجات المستجدة.

بما أن المرفق العام هو جهاز تابع للدولة فما يفرقه عن مؤسسات الدولة الأخرى مثل: الإدارة العامة، المؤسسة العامة؟

الإدارة العامة والمرفق العام: من المتعارف عليه أن الإدارة العامة هي الجهاز التنفيذي للدولة، وهي حقيقة لا يختلف حولها إثنان، بحيث نجدها عبر كافة دول العالم، إنما الاختلاف يكون في طريقة تسيير وتنظيم هذه الإدارة وبما أنها تكتسب لصفة العمومية فهذا ما يجعل هدفها هو تحقيق المصلحة العامة، فكان تنظيم هذه الإدارة وتفعيل وظيفتها عن طريق وسيلتين:

- الضبط الإداري: يقوم على مراقبة وتنظيم نشاط الأفراد حفاظا على النظام العام.

- المرفق العام: تم تعريفه سابقا هو وسيلة أو أداة الإدارة العامة تسمح من خلاله بالقيام بنشاط يحقق المنفعة العامة للأفراد.

فالمرفق العام هو شكل من أشكال الإدارة العامة ووسيلة لتأدية مهامها المدرج في توفير الخدمات العمومية.
المرفق العام والمؤسسة العامة: تتميز المؤسسة العامة عن المرفق العام كونها تتمتع بالشخصية المعنوية، عكس المرفق العام، فإذا منحت لهذا الأخير الشخصية المعنوية فسيتحول إلى مؤسسة عامة، يندرج هذا ضمن طرق وأساليب إدارة المرفق العام كونه يسير من طرف الإدارة المركزية فيتصرف المرفق لحساب الشخصية المعنوية للدولة، إضافة إلى أنه لا يتمتع بالاستقلال المالي فهو يخضع لخزينة الدولة على عكس المؤسسة العامة التي تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية لصالحها.

3-2- العناصر الأساسية الواجب توفرها لوجود المرفق العام

أولا: المرفق العام تنشأه الدولة

ويقصد بذلك أن الدولة هي التي لديها سلطة التقدير في اعتبار أحد الهيئات مرفقا عاما، وتقرر إخضاعه للمرافق العامة بناء على قانون معين، وليس من الضروري أن يكون كل مشروع تحدثه الدولة أو تتولى إدارته بشكل مباشر، فكثيرا ما يقصد الإدارة إلى الأفراد أو شركة خاصة بأداء خدمة عامة تحت إشرافها وهو الوضع الذي يجسده نظام الامتياز والشركات المختلطة.

ويفترض في المرفق العام الذي تتولى الدولة إحداثه أن يكون على قدر من الأهمية وإلا لكان قد ترك الأفراد وفي هذا المعنى قدم الفقيه ديجي وصفا للمرفق العام باعتباره نشاطا بأنه أنواع النشاط أو الخدمات التي يقدر الرأي العام في وقت من الأوقات وفي دولة معينة أن على الحكام القيام بها نظرا لأهمية هذه الخدمات للجماعة ولعدم أمكان تأديتها على الوجه الأكمل بدون تدخل الحاكم

ثانيا: هدف المرفق العام هو تحقيق المصلحة العامة

إن المصلحة العامة هي هدف كل وظيفة إدارية بل، وحتى المؤسسات التي تسيرها الدولة والتي تكون غايتها تجارية بحتة كالمؤسسات الاقتصادية، إنما تسعى إلى تحقيق المصلحة العامة. كما أن المصلحة العامة ليست حكرا على الإدارة، فمن الوظائف التي يمارسها الأشخاص العاديون ما تتصل كذلك بالمصلحة العامة، كخدمات البناء والنقل.

ثالثا: خضوع المرفق العام لسلطة الدولة

ليس كل مشروع يهدف إلى تحقيق النفع العام يعد مرفقا عاما، لأن هناك من المشروعات الخاصة ما يعمل على تحقيق النفع العام كالمدارس والجامعات الخاصة والجمعيات. ومن هنا يتعين أن يتصف المرفق العام بصفة أخرى تميزه عن غيره وهي خضوعه للدولة، وهو ما يترتب عليه ممارسة الدولة بمختلف هيئاتها جملة من السلطات على المرفق العام، سواء من حيث تنظيمه وهيكلته، أو من حيث نشاطه وقواعد تسييره وعلاقته بجمهور المنتفعين، ومن حيث بيان سبيل الانتفاع ورسومه، والدولة هي من تضع التنظيم الخاص بالمرفق، وتبين أقسامه وفروعه، وتعين موظفيه، وتمارس الرقابة على النشاط وعلى الأشخاص.

رابعا: خضوع المرفق لنظام قانوني متميز

إن المشروع الذي رصد لتحقيق مصلحة عامة وإنشائه من قبل الدولة، وتحولت هي لإدارته بشكل مباشر، أو عهدت به إلى أحد الأفراد أو الشركات، إنما يحكمه نظام قانوني خاص، وما أجمع عليه الفقهاء أن هذا النظام يختلف من مرفق إلى آخر، حسب طبيعته.

المراجع

- هاني، علي الطهراوي. (2009). القانون الإداري: ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري. الأردن: دار الثقافة للنشر والتوزيع.
- عمار، بوضياف. (2007). الوجيز في القانون الإداري. الجزائر: جسور.
- محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر.
- علاء الدين، عشي. (2010). مدخل إلى القانون الإداري. الجزائر: دار الهدى.
- عوابدي، عمار. (2014). القانون الإداري. الجزائر(ط6): ديوان المطبوعات الجامعية.
- Dahlgren, P. (2009). Media and political engagement: Cambridge: Cambridge University Press.
- Lilleker, D. G. (2006). Key concepts in political communication: Sage.
- Susen, S. (2011). Critical notes on Habermas's theory of the public sphere. Sociological Analysis, 5(1), 37-62 .