المحاضرة الثالثة: أسس القانون الإداري

نظرا للخصائص المميزة للقانون الإداري، فإن الأمر يقتضي البحث عن أسس أو معايير يستند إليها هذا القانون من أجل:

- تحديد القواعد القانونية المطبقة على الإدارة العامة عند ممارستها لسلطتها.
- وتحديد الجهة القضائية المختصة بالفصل في النزاعات الإدارية (القضاء المختص).

باعتبار تحديد نطاق تطبيق القانون الإداري امر مهم خاصة بين القاضي الإداري أو القاضي العادي، ومن ثم وجب البحث عن معيار يتحدد به نطاق القانون الإداري ولذلك اقام الفقه والقضاء الفرنسيان بناء القانون الإداري على أساس:

- ✓ فكرة السلطة العامة.
- ✓ فكرة المرفق العام.

أولا: فكرة السلطة العامة:

لقد كان القانون الإداري الفرنسي في القرن 19 مبنيا على فكرة السلطة العامة والتي تقوم على أساس التمييز بين أعمال السلطة، وأعمال التسيير (أعمال الإدارة).

1-أعمال السلطة:

هي أعمال تقوم بها الإدارة ترتكز على فكرة السلطة العمومية ولأداء هذه الأعمال تقوم أجهزة الدولة بإصدار الأوامر والنواهي مستعملة التشريع الانفرادي. بمعنى أن هذه الأعمال تصدر عن الإرادة الآمرة للدولة، وبالتالي تظهر الإدارة باعتبارها سلطة عمومية ومثل ذلك (قرار حظر التجوال).

وعموما يقصد بمعيار السلطة العامة مجموع الامتيازات التي تجعل من الإدارة العامة في مركز أعلى من مركز الأفراد والتي تمنحها حرية أوسع في تصرفاتها، ولقد أسس هذا المعيار العميد مورس هوريو Houriou. تخضع هذه الاعمال التي تندرج في هذا الإطار إلى قواعد القانون الإداري ويخضع النزاع فيها لاختصاص القضاة الإداري.

2-أعمال التسيير:

هناك نشاطات أخرى تقوم بها الدولة دون اللجوء إلى استعمال ارادتها الآمرة أو امتيازات السلطة العامة، فتتصرف كما يتصرف الأفراد تسمى (أعمال التسيير) فهي لا تخضع للقانون الإداري إنما تخضع للقانون العادي ويختص القضاء العادي بالمنازعات التي تثور بشأنها. مثل:

- تنازل البلدية عن أملاكها الخاصة وفقا لقانون أملاك الدولة.
- شراء الادارة قطعة أرض على أحد الخواص بالتراضي دون اللجوء الى إجراءات نزع الملكية للمنفعة العامة والتي تعتبر من أعمال السلطة.

أهم انتقاد وجه إلى فكرة (السلطة العامة) هو صعوبة التمييز في الواقع بين (اعمال السلطة) و(اعمال الإدارة العادية)، لأن نشاط الإدارة مزيجا من الاثنين معا. وهذا ما أدى إلى ظهور فكرة المرفق العام.

ثانيا: فكرة المرفق العام.

مع بداية القرن العشرين ذهب بعض الفقه الفرنسي jèze و Duguit الى أن النظام الإداري قانونا وقضاء يستند الى فكرة المرفق العام (الهيئات والمؤسسات الإدارية العامة) باعتبار أن المرافق العامة هي المكلفة بالقيام بنشاطاتها الإدارية سدا للاحتياجات العامة للجمهور وتلبية للمصلحة العامة.

1- تعريف المرفق العام:

يقصد بالمرفق العام كل نشاط تقوم به الهيئات العامة اشباعا للحاجيات العامة (المفهوم الموضوعي-المادي- للإدارة العامة). لعل (حكم بلانكو) الشهير الصادر عن محكمة التنازع الفرنسية 1873/02/08 يعتبر بصفة عامة هو تاريخ نشأة معيار المرفق العام. حيث أن النتيجة التي تم التوصل إليها اعتبار أن نشاط المرفق العمومي والذي تسبب في الضرر، يرجع النزاع فيه الى القاضي الإداري وتطبق عليه قواعد القانون العمومي ولقد استعمل هذا المبدأ في كثير من الأحكام ولقد وصل فريق من الفقه الفرنسي مثل Laubadere, Deguit (مدرسة المرفق العام) واعتبروا المرفق العام ليس فقط معيار اختصاص القاضي الإداري ولكن اعتباره الأساس الوحيد للقانون الإداري.

2-أزمة المرفق العام:

عندما صدر قرار بلانكو الشهيرعام 1873 وترسخت بموجبه فكرة المرفق العام لم تكن الدولة تمارس مهاما تجارية وصناعية وبالتالي كانت المرافق العامة إدارية بطبيعتها ، ولم يكن خضوع الإدارة للقانون الاداري يثير أي إشكال، غير أن الأمر تغير بعد الحرب العالمية الاولى، حيث توسعت نشاطات الادارة العامة للقيام بوظائف اقتصادية (صناعية وتجارية)، فظهر الى جانب المرافق الادارية مرافق اخرى ذات طبيعة اقتصادية، وبالتالي اصبح الفقهاء امام حقيقة ان المرفق العام لم يعد شكلا واحد فهناك مرافق ادارية ومرافق اقتصادية، فاذا كانت المرافق الادارية تخضع للقانون والقضاء الاداريين فإن المرافق الصناعية و التجارية لا يعقل ان تطبق عليه ذات الاحكام بحكم طبيعة هذا النوع من النشاط وانما تخضع اساسا لأحكام القانون الخاص وهذا ما ادى الى صعوبة تحديد معيار التفرقة بين أعمال المرفق العام الذي يطبق عليه القانون الاداري و أعمال الادارة العامة ذات الصبغة الاقتصادية التي من الطبيعي أن يطبق عليها القانون الخاص[1].

3-أسباب أزمة المرفق العام:

أ- اتساع تدخل الإدارة في الميدان الاقتصادي والاجتماعي بعد الحرب العالمية الأولى مثل: المؤسسة العمومية الصناعية والتجارية Epic[2] التي تسيّر المرفق العمومي الصناعي والتجاري Spic[3].

ب- ازدياد مساهمة الخواص في الأعمال ذات النفع العام في صورة مرافق عمومية تتولى ادارتها الأفراد والشركات تحت رقابة الإدارة واشرافها كامتياز المرفق العام، وشركات الاقتصاد المختلطة.

ومن هنا لم تعد فكرة المرفق العام صالحة بمفردها لأن تكون أساسا ومعيارا للنظام الإداري (قانونا وقضاء) [4].

---

[1] - عمار بوضياف، **الوجيز في القانون الإداري**، مرجع سابق، ص132.

[2] - Etablissement public industriel et commercial.

[3] - Service public industriel et commercial

[4] - ناصر لباد، **الأساس في القانون الإداري**، مرجع سابق، ص20.

ثالثا: معيار الجمع بين السلطة العامة والمرفق العام:

بالنظر إلى الانتقادات الموجهة الى المعيارين السابقين في أن يكون كل منهما المعيار الوحيد كأساس للقانون الإداري لتحديد اختصاص القضاء الإداري. فإن الفقه (ديلوبادير، هوريو) والقضاء أصبحا يجمعان بين الفكرتين معا.

وبالتالي فإن أساس القانون الداري لا يرجع الى معيار واحد وانما يجمع بين المعيارين السابقين. وعليه ليكون العمل إداريا وخاضعا للقانون الاداري وينعقد حوله اختصاص القضاء الإداري وجب أن:

- يكون العمل عملا إداريا أو نشاطا متعلقا بإدارة المرفق العام (نظرية المرفق العام).
- تستخدم جهة الإدارة في هذا النشاط امتيازات السلطة العامة، من خلال استعمال وسائل وسلطات استثنائية وغير مألوفة في القانون الخاص (نظرية السلطة العامة). وهذا يعني التكامل بين الوسائل والاهداف أي تكامل المعايير وهو المسلك الذي جمح إليه مجلس الدولة الجزائري في العديد من قراراته.