



كلية الحقوق والعلوم السياسية 19 مارس 1962

مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه

أطروحة للحصول على شهادة دكتوراه ل م د

تخصص قانون فرع قانون إداري متخصص

تحت إشراف الأستاذ(ة):

د/ طيب إبراهيم ويس

تقدم وتناقش علنا من طرف الطالب(ة) :

نصر الزرو عبد الوهاب رجب

أمام لجنة المناقشة

الأستاذ(ة)	الرتبة	جامعة الإنتماء	الصفة
السيد: مكلل بوزيان	أستاذ التعليم العالي	جامعة سيدي بلعباس	رئيسا
السيد: طيب إبراهيم ويس	أستاذ محاضر "أ"	جامعة سيدي بلعباس	مشرفا ومقررا
السيدة: لطروش أمينة	أستاذة محاضرة "أ"	جامعة مستغانم	عضوا مناقشا
السيدة: عيساني رفيقة	أستاذة محاضرة "أ"	جامعة مستغانم	عضوا مناقشا

السنة الجامعية 2021/2020 م/1440/1441 هـ

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شكر وتقدير

الحمد لله حمداً كثيراً طيباً مباركاً فيه، والصلاة والسلام على رسولنا الكريم وعلى أصحابه ومن تبع هداهم،

وبعد

لا قيمة لشكر يُستهل دون شكر الله تعالى، فاللهم لك الحمد حمداً كثيراً ملء السماوات والأرض،

نشكر المشرف على هذه الأطروحة الأستاذ الطيب إبراهيم ويس على جهوده في إتمام هذا العمل العلمي

كما أتقدم بالشكر الجزيل أيضاً إلى أعضاء لجنة المناقشة المحترمين كلاً باسمه وصفته ثم الشكر موصول إلى الأستاذ حميد بن رمضان وإلى الأساتذة الكرام حامد عصافره، وزاني محمد، وسيد أحمد

والشكر موصول أيضاً إلى كل من ساهم في إنجاح هذا العمل.

الباحث

الإهداء

أهدي هذا العمل إلى الوالدين الكريمين حفظهم الله تعالى وعافاهم بالدنيا والآخرة..

إلى أفراد عائلتي..

إلى أصدقائي الكرام..

الذين كانوا نبراساً لي في الحياة..

مقدمة:

إن الحمد لله نحمده ونستعينه ونعوذ بالله من شرور أنفسنا ومن سيئات أعمالنا، من يهده الله فلا مضل له ومن يضل فلا هادي له، وأشهد ألا إله إلا الله وحده لا شريك له وأشهد أن محمد عبده ورسوله، صلى الله عليه وعلى آله وأصحابه وسلم، ومن تبعهم وسار على نهجهم بإحسان إلى يوم الدين.

أما بعد:

فإن التطور والتغير سمة لا تتفك عن العنصر البشري، فمنذ أن خلق الله الإنسان وهو يُحاول أن يُطور ويغير أساليب الحياة بكافة أبعادها وعناصرها ومشتملاتها، فسمة التطور والتغير مُستمرة لا تكاد أن تتوقف.

تحظى عملية التطور بكافة أبعادها باهتمام بالغ من قبل الدول والحكومات فتتبنى ذلك من أجل تطوير المرافق والمؤسسات العامة التي تقدم النفع العام للمجتمع، فتحاول الإدارة العامة الابتكار والتغيير نحو الأفضل.

لذا فالدولة تفرض على الإدارة العامة من خلال وسائلها المادية والقانونية تحقيق المهام المنوطة بها، وتحقيق أقصى حالة مثالية للمصلحة العامة، والتي تظهر بصورة أداء الخدمات وتحقيق الحاجات العامة للمواطن، فهي تسعى إلى إنجاح تلك المهام السامية بإنشاء أجهزة مختصة توكل لها تلك المهام، ويطلق عليها مصطلح المرفق العام، أو الإدارة العمومية، أو مؤسسات الدولة إلى غير ذلك من التسميات.

نعني بالمرفق العام بشكل عام _بمفهومه العضوي والموضوعي_ الأجهزة والهيئات العامة التي تنشؤها الدولة والتي تُمارس نشاط معين بُغية تحقيق المصلحة العامة، من خلال تقديم الخدمات العامة مع خضوعه للنظام القانوني العام للمرافق العامة، لذا فإن المرافق العامة التي تنشؤها الدولة ترمي بشكل أساسي إلى إشباع الرغبات وسد الاحتياجات العامة وهو الهدف السامي الذي تصبوا إليه، ولكي تحقق ذلك تُعطي إمتيازات معينة، فمقتضى حسن سير المرافق العامة أن تكون الإدارة العامة في مركز أسمى لتغليب الصالح العام للمجتمع، والمعبر عنها بالقواعد الغير مألوفة في القانون الخاص.

تُمنح إمتيازات السُلطة العامة أو القواعد الغير مألوفة للمرفق العام؛ حتى يتسنى للإدارة العامة سهولة التكيف والمرونة والتأقلم مع المتغيرات والمستجدات التي قد تحدث في المجتمع؛ بفعل التطور والتحولت الداخلية والخارجية، فمن أبرز خصائص القانون الإداري إسّامه بالمرونة والتطور وعدم الثبات، فهو يتلاءم

مع الواقع الذي يعيشه المجتمع وما يحتاجه وفق ضوابط المصلحة العامة السامية، وإذا كان القانون الإداري كذلك لا شك أن المرفق العام كأحد أبرز صور النشاط الإداري يتعرض لذلك، فالمرفق العمومي بما يقدمه من خدمات مُرتبط بشكل حتمي بالتحويلات والتطورات الإجتماعية والإقتصادية، والسياسية والتكنولوجية والثقافية... الخ.

يَعود نشأة القانون الإداري حسب بعض الباحثين إلى حقبة تاريخية مرت بها فرنسا إبان الثورة الفرنسية، ومع إنشاء مجلس الدولة الفرنسي كان القانون الإداري آنذاك لا يزال يتطور بشكل كبير؛ من خلال إحداث القواعد والمبادئ المختلفة حسب القضايا التي عرضت عليه، ومن بين تلك المبادئ الغير مألوفة التي أنشأها وأقرتها جل التشريعات الإدارية بالعالم كأحد المبادئ القانونية العامة والأصيلة مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه أو مبدأ القابلية للتغير والتطور أو مبدأ التكيف.

حظي مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه باهتمام كبير من قبل المختصين بالقانون الإداري ومن قبل التشريعات الإدارية والأجهزة القضائية؛ نظراً للأهداف التي يُحققها حيث إن غاية تكيف المهام والأنشطة والأنظمة والقواعد للمرفق العام هي الرقي به على كافة المستويات باعتبارها الركيزة الأساسية بجل مجتمعات العالم.

لمبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه له أهمية كبيرة في الأنظمة القانونية، إذ إن إعتبارات المصلحة العامة تستدعي التأقلم والتطور وإحداث التعديلات والتغيرات على كافة عناصر وأنشطة المرفق العام، ومن هنا يُمكننا أن نطرح الإشكالية المحورية التالية:

يُعتبر المرفق العام أحد صور النشاط الإداري الذي يعمل على توفير إحتياجات ومتطلبات المواطنين في المجتمع، فيما تتمثل فعالية المرفق العام في التكيف مع المتغيرات التي تطرأ عليه بفعل العوامل المؤثرة؟

حوت الإشكالية على عدة محاور:

- فعالية المرفق العام.
- نطاق مبدأ التكيف.
- آثار مبدأ التكيف.
- العوامل المؤثرة.

أهداف الدراسة:

تتباين أهداف الأبحاث تبعاً لتخصصات المتنوعة، وفي إطار المرفق العام الذي يُعد أهم مظهر من مظاهر التنظيم الإداري والنشاط الإداري، وعند التطرق إلى أحد أهم مبادئه القانونية الغير مألوفة مبدأ التكيف، تظهر جلياً أهداف الدراسة، يمكننا إيجاز بعض منها على النحو التالي:

- إن الهدف الأساسي من أي بحث علمي هو زيادة الثقافة والمعرفة واكتساب العلوم، وتحقيق كم معرفي في مجال القانون الإداري سيما حول أحد مبادئ المرفق العام المهمة.
- يهدف دراسة مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه إلى تحليله ومعرفة نطاقه حدوده، وتطبيقاته، ومزاياه، والقيود الواردة عليه، لذا يجب كشف ذلك الستار وتبسيط المفاهيم، ووضع الحلول والاقتراحات.
- من بين الأهداف المهمة للدراسة هي الوقوف على مدى تأثير مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه على فعالية الخدمات العمومية وكفاءتها.
- الوقوف على الواقع الجديد والمعطيات المتغيرة زماناً ومكاناً، والاتجاه نحو الحزم في اتخاذ القرارات الحكيمة التي تبين دور المرفق العام في مواكبة التغيرات الطارئة والتأقلم مع الواقع الذي يتسم بالتطور.
- تؤثر المبادئ والقواعد القانونية على الحقوق وحريات المواطن داخل الدولة، لذا كان من بين الأهداف إبراز مدى تأثير مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه على المراكز القانونية المتباينة والتي تربطها علاقة مباشرة أو غير مباشرة بالمرفق العام.

أسباب الدراسة:

إن موضوعات القانون الإداري شيقة وذات مجال خصب لباحثي القانون الإداري، فيمثل المرفق العام أحد أهم صور النشاط الإداري كقلعة شامخة تستهوي الباحثين بهذا المجال، لا سيما أن المرافق العامة بمختلف أنحاء العالم تقوم بتقديم الخدمات العامة النبيلة لمجتمعاتها، فأحببت اختيار أحد أهم المبادئ المنظمة للمرفق العام، والمتمثل بمبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه المعبر عنه بمبدأ التكيف، نظراً لارتباطه بتخصصي في مجال القانون الإداري أولاً، وكذلك بسبب ملاحظة إهمال هذا المبدأ من قبل الباحثين في كليات الحقوق ثانياً، مما أفرز شبه إنعدام الأبحاث المتخصصة به، والإنصراف نحو المبادئ الأخرى المتمثلة في مبدأ المساواة ومبدأ الاستمرارية، مما حفز الباحث على الخوض في هذا المضمار والولوج إلى هذا المبدأ ليكون مرجعاً ومنازة علمية باعْتباره أحد أهم مبادئ المرفق العام، لا سيما في هذا العصر المليء بالمتغيرات والمستجدات التي تطرأ على واقع الخدمات العمومية.

ماذا سوف تفعل أبحاثك {أهمية البحث}.

بداية إن أي بحث علمي سوف يعزز البحث العلمي بشكل عام إلى جانب تنمية القدرات المتنوعة للباحث، وإن مجرد البحث في هذا الموضوع له ميزة كبيرة حيث سوف يثري العلوم القانونية الإدارية والمتعلقة عموماً بمجال المرافق العامة لا سيما بالتركيز على أهم مبدأ من مبادئها، حيث إن جهد الباحث أو المفكر سيصب في مصلحة التغيير إلى الأفضل لإفادة المجتمع، سيما إذا كانت في جانب التطوير والرقى _ كعنصر جوهري لوجود المرفق من عدمه _ بالخدمات المرفقية العامة وتحسينها، والتخفيف من الإجراءات، والوقت، والجهد، والروتين، والبيروقراطية، وأن جل تلك الجهود المبذولة كالانتقاد، والتحليل، والوصف، والدراسة، وإيجاد الحلول الملائمة يستفيد منها المشرع الإداري في العديد من المجالات كالتعديلات المناسبة وسن القوانين المناسبة والمتكيفة الخالية من العيوب والنقائص.

تتمثل أهمية الموضوع العملية في الوقوف على نطاق المبدأ وآثاره على الإدارات العمومية وكيفية تطبيقه، والقيود والمعوقات التي قد يتصادم معها عملياً.

لا بد وأن نشير في هذا الصدد أنه استلزم منا أحياناً _ أثناء تناول الموضوع _ الإشارة في الهوامش إلى بعض المواضيع والمصطلحات وشرحها وتبسيط مدلولها؛ لتسهيل الفهم لبعض القارئ والمتأولين لهذه الأطروحة.

الدراسات السابقة:

في المجمل تكاد تنعدم الدراسات السابقة في مجال مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ، لكن من بين أهم الدراسات السابقة التي تناولت مبدأ التكيف بشكل مباشر، كتاب مبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور لمؤلفه حسن البنان، المركز القومي للإصدارات القانونية، الطبعة الأولى، الموصل، 2014، لكن قد ركزت هذه الدراسة بشكل أساسي على مبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور على المرافق العامة الاقتصادية، ولم تتناول المرافق العامة بشكل عام، وإنما كانت الدراسة تنصب في التركيز على المرفق الاقتصادي دون غيره من المرافق الأخرى، لذا فإن دراستنا لم تخصص مرفق عام عن غيره.

بالإضافة إلى رسالتي في الماجستير بعنوان: مبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2016/2017، والتي قد استندت منها لا سيما في الخطوط العريضة، فنتج منها الإنطلاق بالبحث بشكل أوسع ومتعمق ومتخصص، وكذلك مقال للأستاذ خالد بالجيلالي بعنوان أثر مبدأ قابلية المرفق للتغيير على فعالية النشاط الإداري وتحسين الخدمة العامة،

أما مُجمل المراجع فهي عامة تناولت الموضوع بشكل سطحي كالإشارة للموضوع في بعض الصفحات القليلة أو لربما فقط الإشارة إلى الموضوع بقدر معين من الأسطر والجمل.

بيان القيود:

إن أولى القيود في أي بحث علمي لكي يكون دقيق ومضبوط بشكل جد فعال؛ حتى يتسنى الوصول إلى النتائج المرضية المطلوبة، الحاجة إلى الوقت الكبير والكافي وإستغلاله جيداً دون شواغل لإنجاز البحث، إلى جانب الجهد الكبير الذي سوف يُبذل في سبيل تحقيق النتائج والتوصيات المرجوة من هذا البحث عن طريق جمع النصوص والتحليل والمقارنة والاستنتاج والملاحظة؛ نظراً لإستخدام المنهج المقارن أحياناً.

إن إنجاز هذه الدراسة كانت في ظل ظروف صحية صعبة مر بها العالم والتي أفرزت إغلاق مناحي الحياة العامة سيما الكليات والمكتبات، إلى جانب قلة التواصل بشكل شخصي مع كثير من الأساتذة والزملاء وغيرهم من المختصين، ومن بين القيود كذلك أن الدراسة تحتاج إلى تكاليف مادية والتي سوف تتفق في الحصول على المراجع والمصادر المختلفة، والمشاركة في المؤتمرات والدورات المختلفة الخاصة بهذا المجال، ونظراً لسياسة التقشف، فقد خُفِضَتْ بشكل كبير جداً المنحة المالية الخاصة بالتكوين بالدكتوراه على الطلبة الأجانب، فأضحت مساوية لما يتقاضاه طالب الليسانس، ونظراً للروتين والعرقلة الإدارية، وكذا أزمة تفشي فايروس كورونا (كوفيد 19) وصعوبة التنقل، لم يتم التحصل على المنحة المالية طيلة سنوات التأطير، وعلى الرغم من قلتها ربما تساعد في شراء بعض المراجع والتنقل، ومن أبرز القيود نقص المراجع المتخصصة في مجال تكيّف المرفق العام، وأن الموضوع جديد لم يُستهلك في الأطروحات والرسائل.

المنهج المتبع:

حتى يتسنى لنا الوصول إلى النتائج المطلوبة من وراء هذه الدراسة، وتفكيك عناصر وأجزاء مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه، سيكون اعتمادنا بشكل أساسي على المنهج الوصفي إلى جانب المنهج التحليلي، وشيء يسير على المنهج المقارن.

تبويب الدراسة (تقسيم الدراسة):

قد قسمنا دراسة مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه إلى بابين رئيسيين ولكل باب فصلين متوازنين بالشكل التالي:

الباب الأول: الأحكام العامة لمبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه

الفصل الأول: مفهوم مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه

الفصل الثاني: التسيير العمومي للمرافق العامة بين الاتجاهات الكلاسيكية والاتجاهات والتحولات

الحديثة

الباب الثاني: تطبيقات مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه

الفصل الأول: مظاهر مبدأ قابلية قواعد المرفق العمومي للتغيير والتطور (إعمال مبدأ التكيف على

النظام العام للمرفق العمومي)

الفصل الثاني: أثر مبدأ التكيف في رفع الكفاءة والفعالية للمرافق العمومية والقيود القانونية والمادية

المؤثرة

قائمة المختصرات:

<u>المَعْنَى</u>	<u>الاختصار</u>
صفحة	ص
من صفحة إلى صفحة	ص. ص
دون سنة نشر	د. س. ن
دون بلد نشر	د. ب. ن
دون دار نشر	د. د. ن
دون طبعة	د. ط
دون كاتب	د. ك
السنة الهجرية	هـ
صفحة /page	P

الباب الأول:

الأحكام العامة لمبدأ
إمكانية مواكبة المرفق
العام للتغيرات التي
تطرأ عليه

مقدمة الباب

يُعرف الأستاذ (chapus) المرفق العام بأنه: "النشاط الذي تقوم به الأجهزة والهيئات العامة لتحقيق المصلحة العامة ⁽¹⁾"، من خلال تقديم الخدمات العامة مع خضوعه لنظام القانوني العام للمرافق العامة.

تُنشئ مختلف دول العالم هيئات وأجهزة لتنفيذ السياسة العامة، فتصبوا من خلالها إلى تحقيق متطلبات المواطنين في مختلف المجالات المتعددة، لتقوم تلك الأجهزة بالتدخل لتنظيم الحياة العامة وتحقيق أسمى درجات المصلحة العامة، فالإدارة العامة تتدخل في شتى المجالات، ويأخذ تدخلها صوراً متعددة والتي من الممكن أن يعجز النشاط الفردي عن تقديمها للمجتمع بالصورة والشروط التي ترى الإدارة العامة أنها تحقق فيها الصالح العام، لذا فإن الإدارة العامة تتدخل بشكل إيجابي لتحقيق وظائفها المتميزة لتقوم بأداء ثلة من الخدمات الأساسية لطالبي الخدمة العمومية عن طريق تلك الأجهزة والهيئات التي يتم إنشاؤها لذلك الغرض، وهو ما يشكل صورة من صور النشاط الإداري الذي يأخذ غالباً شكل مرفق عام أو هيئة عامة أو مؤسسة عامة.

لا تجد مواطن لا يرتبط بالإدارة العامة سواء بالانتفاع من الخدمات العمومية المقدمة والتي ترعاها تلك المرافق العامة بمختلف أشكالها، أو بصفته موظفاً ومساعداً في تقديم تلك الخدمات، حيث إن القانون الإداري الذي يحكم تلك المرافق له ارتباط أساسي بالنظام الاقتصادي والسياسي وغيرها، فإذا ما تغيرت تلك الأوضاع المختلفة فقد ينعكس على الأنظمة التي تحكم المرافق العامة باعتبارها جزءاً لا يتجزأ عنها.

يشترط أن تكون المرافق والمؤسسات العامة بقواعدها وأنظمتها متواكبة ومتكيفة مع المتغيرات والمستجدات، ففكرة المرفق العام التي نودي بها كأساس للقانون الإداري سابقاً، لا زالت تحتل مركز ونظام قانوني متميز وخارج عن المعتاد في قواعد القانون الخاص؛ وذلك لمقتضى سير المرافق العامة فتكون في مركز أسمى لتغليب الصالح العام للمجتمع، فالوضع القانوني المتميز الذي تحتله تلك المرافق العامة يجعلها غير مقيدة فتقوم بتسيير المرافق وفق الضرورة والحاجة إلى جانب وضع القواعد والأنظمة واللوائح والتغيير والتعديل، حتى تتأقلم مع المستجدات والمتغيرات والتطورات الهائلة التي يشهدها العالم المعاصر في مختلف المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والتنموية والتنظيمية والإدارية والثقافية، لذلك إن المرافق العامة

(1) - ضريفي نادية، المرفق العام بين ضمان المصلحة العامة وهدف المردودية حالة عقود الامتياز، (أطروحة دكتوراه)، جامعة الجزائر 1، 2012، ص 20.

داخل الدولة متربطة إرتباطاً شمولياً بالتحويلات والمتغيرات، والتي يستلزم التكيف معها لتحقيق الرقي بالمصلحة العامة من خلال تلك المرافق المتطورة والحديثة والمتأقلمة.

لذا فإن تغير الظروف والمستجدات واختلاف الزمان والمكان له الأثر الكبير في تطبيق التطورات والتعديلات والتكيف مع تلك الظروف، فالذي كان يُعتبر خدمة عمومية لم تصبح كذلك اليوم؛ وذلك نتيجة التطور والتحول الذي مس جميع مناحي الحياة في المجتمع، فيمكن أن تبرر تلك التغيرات والتطورات التي تلحق بالمرافق العامة في ضوء الصالح العام، لذا على القواعد القانونية أن تماشي وتواكب العصر والتطورات المستحدثة، لذا فإن ميزة المرافق العامة بشكل عام عن غيرها هي تطبيق القواعد الغير مألوفة، فيمكن التعديل والتغيير وفق ما تراه الإدارة العامة أنه يحقق الفعالية في تقديم الخدمات للمواطنين.

حيث يُعتبر مبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور من المبادئ الغير مألوفة في القانون الخاص، حيث يُطبق على المرافق العامة بشكل عام ولا يسري على المرافق التي يحكمها القانون الخاص؛ لأنه يتضمن إمتيازات غير عادية تجعل المرفق العام والقواعد التي تحكمه تتغير وتتطور؛ وذلك بفعل المستجدات والمتغيرات والتحويلات والحوادث الطارئة التي تحصل بالمجتمع كأزمة فايروس كورونا (كوفيد 19) مثلاً.

مما يجدر بنا الإشارة في هذا الصدد إلى أن بعض أساتذة القانون الإداري يرون أن مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه مرتبط بمبدأ إستمرارية المرفق العام، بل يَعْتَبِرُونَهُ تطبيقاً فعلياً لهذا المبدأ؛ إستناداً في ذلك أن جُمود الخدمة المرفقية في ظل التطور الدائم لاحتياجات المواطنين كماً وكيفاً سوف يؤدي بالضرورة إلى التوقف الفعلي لهذه الخدمات عن تلبية الاحتياجات العامة، ومن هذا المنطلق وجب التطوير المستمر للخدمات التي يقدمها المرفق العام، وتجنب انفصالها عن حاجات المواطنين، مما جعل هذا المبدأ يشكل امتداداً لمبدأ الاستمرارية وهو الذي يتيح تسوية التعديلات والتطورات.⁽¹⁾

إن التطرق إلى الأحكام العامة لمبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه، يقوم على توضيح مفهومه، والأسس التي يبنى عليها بالإضافة إلى إظهار سلطات الإدارة في تطبيقها لهذا المبدأ من خلال طرائق تسيير المرفق العام المختلفة.

(1) - عبد الغني بسيوني عبد الله، النظرية العامة في القانون الإداري دراسة مقارنة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2002، ص440.

ولفهم وتبسيط ما قد سبق، وعلى ضوء هذا التمهيد سنقسم هذا الباب إلى فصلين على النحو التالي:

الفصل الأول: مفهوم مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه

الفصل الثاني: التسيير العمومي للمرافق العامة بين الاتجاهات الكلاسيكية والاتجاهات والتحولات الحديثة

قبل الشروع في هذا الباب لا بد وأن نشير إلى أن لمبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه العديد من التسميات القانونية، ومن المعلوم ألا مشاحة في الاصطلاح؛ فإذا كانت الأسماء تدل على معنى واحد مع اختلاف لفظي فإنها تؤدي نفس الغرض، ولا خلاف ولا مشاحة في الاصطلاح، فمن أسماء ومرادفاته، مبدأ التكيف، أو مبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور، أو مبدأ تغيير المرافق العامة، أو مبدأ تطوير المرافق العامة، أو مبدأ القابلية للتغيير والتطور، وغيرها من المسميات، فربما استُخدمنا إحدى تلك التسميات دون الأخرى.

الفصل الأول:

مفهوم مبدأ إمكانية

مواكبة المرفق العام

للتغيرات التي تطرأ

عليه

مقدمة الفصل

الإنسان اجتماعي بطبعه لا يمكنه العيش بمفرده ويسعى إلى تحقيق حاجاته ورغباته والتي من الممكن أن تتعارض مع الغير في ذاك التجمع، لذلك كان أهمية ظهور سلطة عامة تُنظم شؤونهم وتُشئ لهم الأجهزة والهيئات التي تحقق لهم رغباتهم وحاجياتهم، ومع تطور حياة البشر وازدياد أعدادهم في الأقاليم ازداد نفوذ السلطة العامة الراعية لشؤونهم، وبذلك التناغم تبلورت فكرة الدولة التي تضم كلاً من الشعب والإقليم والسلطة السياسية.

تم إنشاء الأجهزة والهيئات بمختلف أشكالها، لا سيما القضائية لضمان فض المنازعات بين الأفراد وفيما بين الدولة والأفراد، وحتى لا تستبد الدولة بحق المواطنين وتكون راعية بحق لمصالحهم وحقوقهم وحرّياتهم، وجب أن تخضع لنظام مميز وقواعد وأنظمة معينة، ومن المقرر والمتعارف عليه خضوع مرافق ومؤسسات الدول إلى القواعد والمبادئ العامة والأنظمة المتبعة، وفي تحقيق ذلك استقرار وكفالة الحقوق والحرّيات للمواطنين والحفاظ عليها، وتلك المبادئ القانونية العامة متباينة، فتلك القواعد والمبادئ القانونية من يكون منها مكتوباً، ومنها يكون غير مكتوباً فتكون مأخوذة ومستنبطة من أحكام القضاء.

من تلك المبادئ القانونية العامة والمتميزة مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه، فحتمية التطوير والتعديلات التي تجري على المرفق العام تعد من أولويات الدولة والمجتمع، لذلك له أهمية متميزة وكبيرة في النهوض بالمرافق العامة في أنحاء العالم.

دعت الحاجة إلى تعديل وتطوير المرافق العامة وكذا أساليب تسييره، حتى يتحقق الرقي بالمصلحة العامة للمجتمع ورفع كفاءة وفعالية تلك المرافق، نظراً لفرض المستجدات والمتغيرات والتحولات التي تستدعي مواكبة تلك التطورات حتى تتحقق أقصى غايات الخدمات العمومية، وبناءً على تلك الثلة من المزايا التي يحققها، فماذا يُقصد بمبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات كمدلول دقيق؟ وما هي الخصائص والعناصر التي تميزه؟ للإجابة على ذلك سوف نتطرق في هذا الفصل إلى مبحثين أساسيين:

المبحث الأول: التعريف بمبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه

المبحث الثاني: خصائص وعناصر مبدأ التكيف

المبحث الأول: التعريف بمبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ

عليه

يحكم سير المرافق العمومية ثلة من المبادئ القانونية العامة، والتي منحها المجلس الدستوري الفرنسي صبغة دستورية ⁽¹⁾، كان من أهمها مبدأ المساواة والاستمرارية ومبدأ التكيف، ويعتبر هذا الأخير المحرك الذي يمكننا من خلاله مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه، ويعتبر أيضاً من المبادئ الغير مألوفة في القانون الخاص، حيث يُطبق على المرافق العامة ولا يسري على المرافق التي يحكمها القانون الخاص، لأنه يتضمن امتيازات غير مألوفة وغير عادية تجعل المرفق العام والقواعد التي تحكمه تتغير وتتطور؛ بفعل المستجدات والتغيرات التي تحصل بالمجتمع.

يحظى مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه بأهمية بالغة وقصوى داخل الأنظمة القانونية في الدول، فهو الدافع الأساسي نحو التطور والتغير وفق المستجدات ومواكبة روح العصر ومسايرة التحولات العالمية والسمو والرفي بالمصلحة العامة للمواطنين.

من المعلوم أن مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه يتبنى الأنماط الجديدة والحديثة في إعادة تغيير تصميم الهياكل التنظيمية للجهاز الإداري في الدولة، وذلك لتحقيق الاستجابة لمتطلبات التطور والتكيف مع العوامل والمستجدات، وتأقلم نظام تقديم الخدمة العمومية مع تطور الحاجات العامة.

إن سياسة الإصلاحات للمرافق العمومية ⁽²⁾، والنقطن بأن فعالية وكفاءة المرافق العامة هي الدعامات الأساسية التي تقوم عليه أغلب الأنظمة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، هي من متطلبات الدولة العصرية الحديثة، ولما كان لمبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه أهمية بالغة و متميزة،

(1)- Arrêt du conseil constitutionnel N°: 96- DC380 du : 23 juillet 1996, date de visite du site: 20-03-2020, <https://www.legifrance.gouv.fr>.

(1) - نشير هنا أن المرافق العامة بصدد رقيها وإصلاحها تعرضت لأزمات شتى، بفعل الظروف كالحرب العالمية الأولى والثانية والتقدم العلمي والصناعي والتطور التكنولوجي، وتدخل الدولة في مجالات النشاط التي لطالما كانت حكراً على الخواص، وتأميم المشروعات الخاصة وتحويلها إلى مرافق تابعة للإدارة العامة، وقيام الأفراد بإنشاء مشروعات خاصة تستهدف النفع العام، فمجمال تلك الظروف غيرت مفهوم المرفق العام، وهي نتاج مبدأ التكيف، أنظر: حسين فريجة، شرح القانون الإداري، دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثالثة، الجزائر، 2013، ص83.

تعيّن علينا توضيح معالمه ومدلوله، حيث عُني به المشرع الوضعي من خلال القوانين والأنظمة واللوائح والأساتذة من خلال الكتب والمؤلفات والجهات القضائية من خلال الأحكام والقرارات.

لتوضيح وبيان المقصود من مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه، قمنا بتقسيم هذا المبحث إلى ثلاث مطالب رئيسية على النحو التالي:

المطلب الأول: المدلول اللغوي والفقهى لمبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه.

المطلب الثاني: المدلول التشريعي لمبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه.

المطلب الثالث: المدلول القضائي لمبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه.

المطلب الأول: المدلول اللغوي والفقهى لمبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه.

يُعتبر مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه والمعبر عنه بمبدأ التكيف، ذا أهمية كبيرة في الأنظمة القانونية في جُل دول العالم، فمن خلاله نستطيع تحقيق الأهداف الاستراتيجية المسطرة والتطوير في الخدمات المرفقية والنهوض بمؤسسات الدولة ومواكبة التحولات الراهنة للخروج من الأزمات المختلفة.

حتى يتسنى لنا الوقوف على تطبيقات ذلك المبدأ المتميز باعتباره من المبادئ العامة للقانون، وعلى مزاياه في الرقي بالمرافق العامة على كافة المستويات، والتخلص من البيروقراطية، وتطوير أساليب التسيير، وتعديل القواعد والأنظمة، وإقحام تكنولوجيا المعلومات، والتكيف مع الأزمات، فقبل الولوج في خضم أبرز هذه المزايا وتلك التطبيقات والأحكام القانونية المتعلقة بالمبدأ، إرْتَأِينَا أن نوضح المدلول والمقصود من مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه، فسنبدأ بإعطاء نظرة موجزة لكل من المفهوم اللغوي ونحاول تفكيك جزئياته والوقوف عليها وذلك في الفرع الأول، ثم نلج إلى تحديد مدلول فقهي لمبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه بالاعتماد على المنهج المقارن وذلك في الفرع الثاني.

الفرع الأول: التعريف اللغوي بمبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه

بادئ ذي بدء يجب أن نقف هنيهة لنبين المقصود من مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه لغةً، ولتوضيح مدلوله اللغوي بشكل دقيق، لا بد من تفكيك جزئياته وعناصره فيتسنى لنا الوقوف على المعنى اللغوي من خلال تبيان المعاني المفردة لكل مصطلح على حدة.

إن مصطلح مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه مركب مضاف من عدة كلمات، لذا سنقف مع كل مصطلح بشكل مختصر وذلك على النحو التالي:

1-المبدأ: مفرد، وجمعه مبادئ، مصدر ميمي من بدأ⁽¹⁾، أبدأ يبدأ إبداء فهو مبدئ والمفعول مبدأ⁽²⁾، لغة هو المسلم به والمفترض، لوضوحه وعدم خفائه، ومبدأ الشيء قواعده الأساسية التي يقوم عليها ومادته التي يتكون منها أو يتركب منها كمبادئ العلم والفيزياء.. إلخ⁽³⁾، ويطلق أيضاً على المعتقد أو الأخلاق التي ينتهجها الفرد ويلتزم بها فلا تكون محل للنقاش⁽⁴⁾، والمبدأ العام تعتمد عليه طائفة من الظواهر أو القضايا هو مرتكز البناء وقاعدته⁽⁵⁾، ويقصد به أيضاً الأصول والقواعد والبنود⁽⁶⁾.

2-إمكانية: إمكانية مصدر من إمكان، المكنة والقدرة والاستطاعة والوسع⁽⁷⁾، لذا نعني به: المكنة والقدرة على التغيير والتعديل والتطور.

3_مواكبة: اسم من مصدر واكب، فواكب العمل واظب عليه وتابعه، يقال ناقة مواكبة أي تسير الموكب، وفي الصحاح ناقة مواكبة هي التي تسرع في سيرها⁽⁸⁾، فعندما نقول مواكبة التقدم العلمي أي مسايرته

(1)- أحمد مختار، عبد الحميد عمر، وآخرون، معجم اللغة العربية المعاصرة، عالم الكتب، الجزء الأول، الطبعة الأولى، مصر، 2008، ص168.

(2)- المرجع نفسه، ص167.

(3)- إبراهيم مصطفى، أحمد الزيات، وآخرون، المعجم الوسيط، دار الدعوة، الجزء الأول، مصر، 2010، ص42.

(4)- أحمد مختار، عبد الحميد عمر، وآخرون، المرجع السابق، ص168.

(5)- المرجع نفسه، ص92.

(6)- د.ك، معجم المعاني الجامع، مادة مبدأ، تاريخ الاطلاع 03 ديسمبر 2019، الشبكة العالمية للإنترنت، الرابط: www.almaany.com

(7)- إبراهيم مصطفى، أحمد الزيات، وآخرون، المرجع السابق، ص882.

(8)- محمد بن مكرم بن علي أبو الفضل جمال الدين بن منظور الأنصاري، لسان العرب، دار صادر، الجزء الأول، الطبعة الثالثة، لبنان، 1993، ص802.

ومتابعته، فمواكبة المرفق العام هي عملية مسابرة الأعمال والمتابعة الدقيقة وفق التطورات والمستجدات والمتغيرات في شتى مناحي الحياة.

4_التكيف: يقصد بمصطلح التكيف لغة⁽¹⁾ "تكيف: مفرد جمعه تكيفات، كَيْفَ يُكَيِّفُ تَكْيِفاً فهو مُكَيِّفٌ، فكيف الشيء أحدث فيه تغييراً فيه يؤدي إلى انسجامه، مع الأشياء الأخرى"⁽²⁾، "تكيف الحرارة: جعلها تتلاءم مع الجو المناسب"⁽³⁾.

5_المتغيرات: هي اسم فاعل مفرد لها متغير، يَتَغَيَّرُ تَغْيِراً فهو متغير، غَيَّرَ ملابسه أي استبدلها، غير اتجاه سيارته حول اتجاهها، والتغير سَمْتُهُ التقلب وعدم الثبات على حال؛ بسبب العوامل والمؤثرات⁽⁴⁾، فقابلية التغير للمرفق العام (la règle de mutabilité)، هي قاعدة مقتضاها أن السلطة العامة تتدخل لتعديل قواعد وأنظمة سير المرافق العامة لمقتضى المصلحة العامة المتغيرة.⁽⁵⁾

6_تطراً عليه: من الفعل الثلاثي طرأ، طرأت مصدر طرأ، طرأ علينا: جاء من علينا بلد بعيد فجأة، وطرأت عليه فكرة جديدة أي عَرَضَتْ وحدثت فجأة، طرأت عليه حالة غريبة لا عهد لها بها، لم يطرأ أي لم يحدث أي تغير.⁽⁶⁾

(1)- يقصد بالتكيف تلك العملية الفكرية لتحليل القانوني، فهي الأداة للفكر القانوني، لذا فإنها عملية فكرية تركز على إضفاء معطى ملموس للصفة التي تحدد نظام العنصر أو الواقعة أو الموضوع محل البحث بربطه طبيعياً بالفئة المجردة التي يحوز معاييرها المميزة، ومن أمثلة ذلك تكيف واقعة ما على أنها سرقة لوجود الأركان المنصوص عليها لجريمة السرقة في الواقعة محل البحث، أنظر: توفيق إبراهيم، الحماية الجنائية لالتزم المحامي بالمحافظة على أسرار مهنته دراسة مقارنة، دار الفكر الجامعي، الطبعة الأولى، مصر، 2015، ص39، وهذا ما يختلف عن المعنى الذي نقصده من تكيف المرافق العامة والذي نعني به تعديل وتغيير وتطور أو إلغاء قواعد المرفق العام مسابرة وتكيفاً مع الوضع القائم الداخلي والخارجي.

(2)- أحمد مختار، عبد الحميد عمر، وآخرون، معجم اللغة العربية المعاصرة، المرجع السابق، الجزء الثالث، ص1978.

(3)- إبراهيم مصطفى، أحمد الزيات، وآخرون، المرجع السابق، الجزء الثاني، ص807.

(4)- د.ك، معجم الغني، مادة طرأ، سلسلة معاجم، تاريخ الاطلاع 03 ديسمبر 2019، الشبكة العالمية للإنترنت، الرابط: www.maajim.com.

(5)- أحمد عز الدين عبد الله، معجم القانون، مجمع اللغة العربية، الهيئة العامة لشؤون المطابع الأميرية، جمهورية مصر العربية، 1420هـ _ 1999م، ص472.

(6)- أحمد مختار، عبد الحميد عمر، وآخرون، معجم الصواب اللغوي، دليل المثقف العربي، عالم الكتب، الجزء الأول، الطبعة الأولى، مصر، 2008، ص823.

الفرع الثاني: التعريف الفقهي بمبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه

بعد أن بيّنا وأزحنا الستار _بشكل موجز_ عن مدلول مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه لغوياً، كان إلزاماً علينا أن نقف على تعريف الفقه (1) القانوني له، باعتبار أنه من المبادئ القانونية العامة المشتبهة والمضطربة.

سنحاول في هذا الفرع تقديم بعض تعاريف الفقه القانوني الجزائري إلى جانب الفقه القانوني المقارن، حيث سنقوم ببيان بعض الخلاف وتوجيه بعض الانتقادات، وتبيان الجهود العديدة في محاولة تحديد مدلول جامع مانع لمبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه _بغض النظر عن مسمياته المتعددة كمبدأ التكيف أو القابلية للتغيير والتطور وغيرها_ على النحو التالي:

أولاً: الفقه الجزائري

نجد أن للدكتور محمد الصغير بعلي تطرق إلى تعريف مبدأ التكيف (القابلية للتغيير) وعرفه بأنه: "تجدد وتغيير وتعديل قواعد وطرائق عمل وسير المرافق العامة تماشياً وتناغماً مع التطورات المتغيرة والاحتياجات المتجددة والمتغيرة باستمرار". (2)

يمكن التعليق على تعريف الدكتور محمد الصغير بعلي بأنه تعريف جيد إلى حد ما، بنصه على عنصر المحل (التغيير، التطور، التعديل، طرائق عمل..)، إلى جانب عنصر السبب وهو الحالة القانونية أو الواقعية التي تتطلب تطبيق ذلك المبدأ المتميز، بالرغم من ذلك إلا أنه أغفل بعض عناصر مبدأ التكيف، منها عنصر الهدف أو الغاية من التكيف وهي تحقيق المصلحة العامة، إلى جانب عنصر الاختصاص، والذي نعني به الجهة الإدارية المختصة المخولة في القيام بتطبيق التعديلات والتغيرات والتطورات على المرفق العمومي.

بالنسبة للدكتور عمار بوضياف تناوله وحاول تحديد مدلول له حيث عرفه بأنه: "التغيير في قواعد

(1) يقصد بالفقه والفقهاء هنا، كل ما يصدر عن الفقهاء من آراء باعتبارهم مفكرين وفلاسفة مادة القانون يستعرضون أحكامه ونصوصه بالشرح والتفسير والبيان والتعليق وذلك في مؤلفاتهم الخاصة، حيث يبدون آرائهم على المبادئ والنظريات والقواعد القانونية من الناحية النظرية، ويقترحون للمشروع الوضعي والمجتمع على حدّ السواء أنجع الأساليب والقواعد في الفقه الإداري، أما الفقه في معناه الشرعي فهو أجلّ وأسمى من الفقه الفلسفي القانوني الوضعي، وهو غير مقصود هنا في بحثنا.

(2) - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم والنشاط الإداري، دار العلوم، الجزائر، 2013، ص 264.

المنظمة للمرفق وأسلوب إدارته نظراً للأوضاع والظروف الجديدة أو الطارئة لتحقيق المصلحة العامة".⁽¹⁾

ما نستشفه من تعريف الدكتور عمار بوضياف أنه حصر مبدأ التكيف أو القابلية للتغير والتطور في تغيير قواعد وأساليب إدارة المرفق العام، في حين أغفل الجهة القائمة بتطبيق هذا المبدأ.

نجد أن الدكتور علاء الدين عشي قد عرفه بأنه: " للإدارة المنوط بها تنظيم وإدارة 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".⁽²⁾

ما يمكن ملاحظته من تعرف الدكتور علاء الدين عشي أنه وُفِّق نوعاً ما إلى تحديد مدلول لمبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغييرات التي تطرأ عليه، حيث حوى تعريفه على عنصر المحل (تغييرات، تطوير، أسلوب إدارته، تنظيم ونشاط المرفق) إلى جانب عنصر الاختصاص والذي نقصد به الجهة المخول لها تطبيق المبدأ، إضافته إلى الإشارة إلى عنصر السبب وهي الظروف والمتغيرات التي بسببها يتم تطبيق مبدأ التكيف، إلا أنه يوجد غموض بالنسبة لعنصر الهدف أو الغاية حيث لم يذكر المصلحة العامة المرجوة من تطبيق المبدأ واكتفى بالإشارة إلى متطلبات المجتمع وحاجات الأفراد.

قد تطرق أمين بوسماح إلى مبدأ التكيف، فعرفه ونص على أنه: "عبارة عن مجموعة من السياسات الإصلاحية تهدف إلى تكييف مهام وهيئات الجهاز الإداري، وذلك يعود إلى فعالية المرفق العام وأهميته في المجال الاقتصادي والاجتماعي وأنه من متطلبات الدولة العصرية".⁽³⁾

من خلال محاولة هذا الأخير في تحديد مدلول لمبدأ التكيف، نستشف أنه أبهم بعض العناصر مثل عنصر الهدف أو الغاية بالنص على فعالية المرفق العام دون ذكر الغاية من ذلك ألا وهي تحقيق المصلحة العامة، إلى جانب الغموض في الجهة التي تقوم بتكيف ذلك الجهاز الإداري، والغموض والإبهام أيضاً في عنصر السبب وهي الوقائع والمستجدات التي تدفع المرافق العامة إلى تطبيق المبدأ، وبالنسبة للمحل أيضاً فإنه أشار إليه لكن بنظرنا أن تلك الإشارة كانت غامضة؛ حيث ذكر السياسات الإصلاحية وهي مصطلح فضفاض فكان عليه أن يذكر {التعديل والتطور والتغيير للأنشطة}.

يعرف الدكتور عمار عوابدي المبدأ بأنه: "مبدأ من المبادئ القانونية العامة التي يستشفها القضاء،

(1) - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسر للنشر والتوزيع، الطبعة الثالثة، الجزائر، 2013، ص 455.

(2) - علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، دار الهدى للطباعة والنشر، الجزائر، 2012، ص 179.

(3) - محمد أمين بوسماح، المرفق العام في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995، ص 119.

يضمن الحق للسلطات الإدارية المختصة عملية تنظيم وتعديل وقواعد وتسيير المرافق العامة في الدولة وعوامل وعناصر وشروط مرونة الملاءمة الواقعية والتكيف مع الظروف والمعطيات المستجدة تحقيقاً للمصلحة العامة⁽¹⁾، ما نستشفه من هذا التعريف أنه أشار إلى أغلب عناصر مبدأ التكيف من حيث السبب والمحل والاختصاص والغاية.

ثانياً: الفقه المقارن

سنتناول تعريفات بعض فقهاء القانون الوضعي في الدول العربية لمبدأ التكيف، لتحديد مدلوله والوقوف على حقيقة معناه الدقيق في الأنظمة المقارنة، على النحو التالي:

1_ الفقه المصري:

عرف الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب مبدأ التكيف بأنه: "وجوب مسايرة المرافق العامة لتطورات العصر والاكتشافات الجديدة والوسائل والطرق الفنية المستحدثة بهدف تحقيق المنفعة العامة على أفضل وجه، عن طريق تعديل اللوائح والقوانين التي تُنظم المرافق العامة".⁽²⁾

ما يمكن ملاحظته على هذا التعريف أنه حوى أغلب العناصر المتعلقة بمبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه، حيث ذكر الهدف والغاية من تطبيق المبدأ إلى جانب عنصر المحل، بالإضافة إلى الإشارة إلى عنصر السبب، لكن ما يؤخذ عليه وجود غموض في عنصر الاختصاص (الجهة القائمة بالمواكبة).

يُعرف أستاذ القانون الإداري الدكتور سليمان الطماوي مبدأ التكيف أنه: "بمقتضاه أن يحق للسلطة العامة أن تتدخل في أي وقت لتعدل قواعد سير المرافق العامة دون أن يؤثر في استعمالها لهذا الحق إعتبار غير مراعاة المصلحة العامة".⁽³⁾

(1) - عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الثاني، النشاط الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الخامسة، الجزائر، 2008، ص 80.

(2) - محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2009، ص 301.

(3) - سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، دار الحمامي للطباعة، مصر، 1967، ص 327.

ما يلاحظ على هذا التعريف أنه حوى بعض عناصر مبدأ التكيف، حيث ذكر عنصر الاختصاص وهي الجهة المخولة بتطبيق المبدأ (السلطة الإدارية)، إلى جانب ذكر عنصر المحل والغاية أو الهدف من تطبيقه، في حين أغفل عنصر السبب الذي يدفع الإدارة إلى تطبيق ذلك المبدأ المتميز.

يُعرف المستشار نائب رئيس مجلس الدولة المصري سابقاً، عبد الفتاح أبو الليل مبدأ التكيف بأنه: "ذلك المبدأ الذي يُعطي للإدارة الحق في إلغاء أو تعديل قواعد تنظيم المرفق وقواعد سيره في أي وقت، وتلك الإجراءات تبررها المصلحة العامة؛ وذلك بسبب تغيير الظروف والمعطيات".⁽¹⁾

نستطيع أن نستنتج من خلال هذا التعريف ذكر جُل العناصر المتعلقة بمبدأ التكيف، حيث أتى على ذكر عنصر المحل {إلغاء، تعديل، قواعد سير..}، إلى جانب عنصر السبب من تطبيق مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه، وتطرق بالإشارة أيضاً إلى عنصر الغاية أو الهدف من تطبيقه، إضافةً إلى ذكر عنصر الاختصاص وهي الجهة المخولة بالقيام بتطبيق مبدأ التكيف لكنه ذكر الإدارة دون أن يخصص ويوضح لفظ الإدارة ويردّدها بلفظ العامة؛ لمُيزها عن الإدارة الخاصة.

يُعرف الدكتور مصطفى زيد أبو فهمي، مبدأ التكيف بأنه: "تطور وتغير طرق وأساليب التي يتم بها إشباع هذه الحاجة الجماعية، ومن ثم فإن القواعد القانونية المنظمة للمرفق يجب أن تكون قابلة للتغيير والتعديل في أي وقت طبقاً لما تقتضيه المصلحة العامة".⁽²⁾

ما يمكن ملاحظته من هذا التعريف أنه أتى بذكر بعض العناصر وأغفل بعض العناصر، حيث ذكر عنصري المحل والهدف أو الغاية، وأغفل عنصري السبب والاختصاص.

نجد أن الدكتور أنور أحمد رسلان، يعرف مبدأ التكيف بأنه: "تطوير الإدارة للمرافق العامة من حيث نشاطها أو من حيث أساليب وقواعد إدارتها، وذلك لكي يتسنى للمرافق العامة مسايرة حاجات الأفراد، فيمكن لها تعديل وتطوير نظام المرفق العام استهدافاً للصالح العام".⁽³⁾

ما نلاحظه على هذا التعريف أنه حوى عنصر المحل وعنصر الغاية، إلى جانب الإبهام في عنصر الاختصاص بعدم تحديد الإدارة العامة بسواها؛ لو سلمنا جدلاً أن لها الحق في ذلك، إلا في حالات تفويض

(1) - عبد الفتاح أبو الليل، الوجيز في القانون الإداري، دار النهضة العربية، مصر، 2000، ص. 190.189.

(2) - مصطفى زيد أبو فهمي، المرجع السابق، ص 350.

(3) - أنور أحمد رسلان، القانون الإداري السعودي (تنظيم الإدارة العامة ونشاطها)، دراسة مقارنة، الإدارة العامة للبحوث، المملكة العربية السعودية، 1408هـ، ص 303.

المرافق العامة فإن إدارة الشخص الخاص يكون لها الحق في ذلك، فتعطى جانب كبير من الحرية في تطبيق مبدأ التكيف، ما لم تنص القواعد والأنظمة والشروط على خلاف ذلك.

2_الفقه الأردني:

يعرف الدكتور علي خطار شنطاوي مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه بأنه: "قابلية المرافق العامة للتغيير والتبديل في أي وقت، للاستجابة للتغيرات التي تقتضيها المصلحة العامة، والتي قد تتمثل في إلغاء المرفق أو دمجها، وتغيير الوسائل المستعملة لإشباع الحاجات العامة بإزالة كل العقبات التي تحول دون تحقيق ذلك".⁽¹⁾

ما نستشفه من هذا التعريف أنه أشار إلى أغلب عناصر مبدأ التكيف، لكن ما يؤخذ عليه ذكر عنصر الاختصاص بشكل مبهم دون تحديد دقيق له.

يعرف الدكتور محمد جمال مصطفى الذنيبات مبدأ التكيف بأنه: "اجتهاد السلطة التنفيذية بتنظيم وإدارة المرفق العام واختيار الوسيلة التي تضمن تحقيق المصلحة العامة، ووضع الأنظمة والقواعد والقرارات اللازمة وتعديلها بتطور الزمان، فيجب أن يستجيب المرفق لتلك المتغيرات في عصر التكنولوجيا والحوسبة ولا يقف مكتوف الأيدي أمام التطورات حتى لا يصاب المرفق بالشلل"⁽²⁾، ما نستشفه من هذا التعريف أنه أتى على ذكر جُل عناصر مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات.

يُعرف الدكتور مصلح ممدوح الصرايرة مبدأ التكيف بأنه: "تطور وتغيير أساليب المرافق العامة، وذلك بتطور الحياة الاجتماعية في المجتمع، مما يستدعي تدخل الإدارة من فترة لأخرى لتتبنى هذه التغيرات والتعديل في أساليب تنظيم وطرق إدارة المرافق العامة حسب ما تقتضيه ضرورات الصالح العام".⁽³⁾

نستشف من هذا التعريف أنه ذكر العناصر اللازمة لحدوث التكيف، لكن ما يؤخذ عليه جعل التكيف محصوراً فقط بتطور أساليب إدارة المرفق العام، إضافة إلى إيهام عنصر الاختصاص بذكر الإدارة دون تحديدها فهي الإدارة العامة أم الخاصة.

(1) - علي خطار شنطاوي، **الوجيز في القانون الإداري**، دار وائل للنشر، الطبعة الأولى، الأردن، 2003، ص 338.

(2) - محمد جمال مطلق الذنيبات، **الوجيز في القانون الإداري**، الدار العلمية الدولية للنشر، دار الثقافة للنشر، الطبعة الأولى، الأردن، 2003، ص 158.

(3) - مصلح ممدوح الصرايرة، **القانون الإداري**، الكتاب الأول، دار الثقافة، الطبعة الثانية، الأردن، 2014، ص 345.

يُعرف الدكتور إعاد حمود القيسي مبدأ التكيف: "سلطة الإدارية المختصة الحق في تعديل أو تغيير القواعد والأنظمة التي تضعها لتنظيم سير المرافق العامة بما يتلاءم والظروف والأحوال المصاحبة لتحقيق المصلحة العامة على الوجه الأمثل"⁽¹⁾، نلاحظ من هذا التعريف أنه ذكر أغلب عناصر مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه، وعلى خلاف أغلب التعريفات، فقد أبدع في وصف عنصر الاختصاص بنصه على السلطة الإدارية المختصة.

3- الفقه الفلسطيني واللبناني:

عرّف الدكتور الفلسطيني عدنان عمرو مبدأ تكيف المرافق العامة مع الظروف والمستجدات بأنه: "قابلية نشاط المرفق للتعديل والتغيير وفقاً لما يحدث من تغير في الخدمة المقدمة والمنفعين من خدماتها، ولما يحدث من تطور في الظروف السياسية أو الاقتصادية أو الاجتماعية أو الإدارية أو المالية أو القانونية، والتي تؤثر في نشاط المرفق العام سواء كانت ظروف داخلية أو خارجية"⁽²⁾، ما يمكن ملاحظته أن الدكتور عدنان عمرو أغفل عنصر الاختصاص، وصب التركيز على الظروف التي أدت إلى إحداث التغير لتكيف معها.

يُعرف الدكتور اللبناني حسن محمد عواضة مبدأ التكيف بأنه: "منح السلطة الإدارية حق تعديل القواعد والنظم التي تحكم المرافق العامة أو تغييرها بما يتلاءم مع التطورات والأوضاع المستجدة، من أجل تحقيق المنفعة العامة"⁽³⁾، ما نستشفه أن الدكتور عواضة في تعريفه هذا قد ألم بأغلب عناصر تعريف مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيير والتطور، بذكر المحل والغاية والسبب والاختصاص.

4- الفقه الإماراتي والعراقي:

يعرف الدكتور غازي كرم مبدأ التكيف بأنه: "قيام السلطة الإدارية بتغيير وتعديل النظم المسيرة للمرفق العام بما يتلاءم مع الظروف الجديدة، بسبب تغير الظروف والأحوال التي تصبح المرافق العامة

(1) - إعاد حمود القيسي، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر، الطبعة الأولى، الأردن، 1998، ص 180.

(2) - عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري "التنظيم والنشاط الإداري دراسة مقارنة"، المطبعة الحديثة، الطبعة الثالثة، فلسطين، 2010، ص 148.

(3) - حسن محمد عواضة، المبادئ الأساسية للقانون الإداري، دراسة مقارنة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، الطبعة الأولى، لبنان، 1997، ص 93.

عاجزة عن تحقيق النفع العام"⁽¹⁾، ما نلاحظه على هذا التعريف أنه وُفق إلى حد كبير في ذكر أغلب عناصر مبدأ التكيف.

يُعرف الدكتور العراقي ماهر صالح الجبوري مبدأ التكيف بأنه: "أن تُتابع الإدارة تحديث المرافق وإدخال التعديلات عليها وفقاً لما يستجد؛ نتيجة تقدم العلم والتقنية، وليس للمتفعين بالمرافق العام الادعاء بأي حق مكتسب من النظام الذي تم تعديله، أو باستمرار المرفق بتقديم الخدمة بنفس الطريقة والأساليب التي كان يسير عليها، وذلك من أجل تحقيق المصلحة العامة"⁽²⁾، ما نستشفه من هذا التعريف غموض عنصر الاختصاص.

من خلال استعراضنا لتعاريف الفقهية القانونية يظهر لنا أن هناك مصطلحات مُعينة يحوم حولها الباحثين ألا وهي:

- الإدارة.
- المصلحة العامة.
- التعديل والتغيير والتطور.
- والتكيف والتأقلم.

فيمكن فهم التغير بمفهوم التطور، وكذا يمكن أن يدل أيضاً على فكرة التعديل، كما يمكن أن يكون لهذا المبدأ معنى التكيف أي ملاءمة التغييرات والظروف للواقع على نحو يحقق الإصلاح والتحسين في المرافق العامة.⁽³⁾

من خلال كل ما سبق يُمكننا وضع تعريف جامع مانع لمبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغييرات التي تطرأ عليه، باعتبارها: مبدأ من المبادئ القانونية العامة ذا النشأة القضائية، يُعطي الحق للسلطة الإدارية العامة المختصة في تعديل وتغيير وتطوير الأسس والأساليب والطرق والقواعد والأنظمة للمرافق العامة بغض النظر عن طبيعتها بما يتلاءم مع التطورات والمتغيرات والمستجدات المختلفة؛ لتحقيق المصلحة العامة.

(1) - غازي كرم، القانون الإداري، الآفاق المشرقة ناشرون، الطبعة الأولى، الإمارات العربية المتحدة، 2010، ص 190.

(2) - ماهر صالح علاوي الجبوري، القانون الإداري، مديرية دار الكتاب للطباعة، العراق، 1989، ص 128.

(3) - محمد بوحفص، مبدأ حياد الإدارة العامة في القانون الجزائري، (أطروحة دكتوراه)، تخصص قانون عام، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، 2006-2007، ص 323.

المطلب الثاني: المدلول التشريعي لمبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه

يتعارض مبدأ التكيف مع أحكام القانون الخاص القائمة على نظرية استقرار الأوضاع القانونية، بيد أن الأمر مختلف في المرافق العامة والقواعد القانونية الإدارية التي تحكمها، القائمة على تحقيق المصلحة العامة والشروط الغير مألوفة في أحكام القانون الخاص.

لم يتطرق المشرع الوضعي الجزائري إلى تعريف مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه، وإنما اكتفى بالإشارة إليه بذكر أهم أهدافه ومزاياه في بعض النصوص القانونية المتفرقة هنا وهناك، نذكر منها على سبيل المثال، المادة 06 من المرسوم رقم 88_131 حيث نصت على: "تسهر الإدارة دوماً على تكييف مهامها وهياكلها مع إحتياجات المواطنين، ويجب أن تضع تحت تصرف المواطن خدمة جيدة".⁽¹⁾

من الملاحظ على نص المادة أنها ذكرت وبشكل صريح ومباشر مبدأ التكيف وفسرته بأن على الإدارة العامة السهر والتكيف الدائم للمهام والهياكل والمرافق العامة مع إحتياجات المواطنين وذلك من أجل تحسين الخدمات المقدمة للمواطن.

نص المرسوم السابق الذكر أيضاً في المادة 21 منه على: "يجب على الإدارة حرصاً منها على تحسين خدماتها باستمرار، وتحسين صورتها العامة بإعتبارها تعبيراً عن السلطة العمومية أن تسهر على تبسيط إجراءاتها وطرقها ودوائر تنظيم علمها وعلى تخفيف ذلك، ويجب عليها أن تطور أي إجراء ضروري لتتلاءم دوماً مع التقنيات الحديثة في التنظيم والتسيير".⁽²⁾

نستنتج من نص هذه المادة حرص والإهتمام الكبير من قبل المشرع الوضعي في تطبيق مبدأ التكيف، من خلال أنه أوجب على الإدارة العامة تطبيقه، وبين معالمه وحدد مدلوله نوعاً ما، فذكر التلاءم والتطوير وتبسيط الأجهزة وأعمالها، إلى جانب التأقلم والتعديل في التنظيم والتسيير، وهو ما نقصد به عنصر المحل وهو موضوع النشاط لمبدأ التكيف، وأشار أيضاً إلى عنصر الاختصاص فذكر الهيئات العمومية

(1) - المرسوم رقم (88-131)، المؤرخ في 04 يوليو سنة 1988، المتضمن تنظيم العلاقات بين الإدارة والمواطن، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 27، المؤرخة في 06-07-1988، ص 1014.

(2) - المادة 21 من المرسوم رقم (88-131)، المرجع السابق، ص 1015.

المختصة بتطبيق التغيير والتطور، وقام أيضاً بالإشارة الخفيفة إلى عنصر الهدف والغاية بالنص على: "الخدمة الجيدة وتحسين الخدمات"، فمن المفروض أن يذكر المصلحة العامة فهي أوسع وتشمل عناصر أخرى، حيث نعتقد أنه قد وُفق نوعاً ما في الإحاطة ببعض جزئيات مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغييرات التي تطرأ عليه.

أورد المشرع الوضعي الجزائري كذلك في نص المادة 209 من قانون الصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام مبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور وأشار إليه حيث جاء فيها: "تخضع اتفاقيات تقويضات المرفق العام إلى المبادئ المنصوص عليها في المادة 05 ... وكذا إلى مبادئ الاستمرارية والمساواة وقابلية التكيف"⁽¹⁾، نلاحظ على هذه المادة أن المشرع الوضعي اكتفى بذكر المبدأ دون توضيح مضمونه ودلائله وعناصره وآثاره وأحكامه.

نص المشرع الجزائري أيضاً في المرسوم الرئاسي المنشئ للمرصد الوطني للمرفق العام، الصادر ضمن مسعى رئيس الجمهورية الرامي إلى مواصلة الإصلاحات الخاصة بعصرنة خدمات المرفق العمومي، من خلال "الاستجابة لتطلعات المواطن ومقتضيات التطور التكنولوجي والتمدن والحدثة"، وبين الدور البارز الذي يقوم به ذلك المرصد الوطني في تحسين الخدمات المقدمة من قبل المرافق العامة، وضمان تكيف هذه الأخيرة مع التطورات الاقتصادية والاجتماعية والتكنولوجية.⁽²⁾

من الملاحظ إشارة المرسوم الآنفي الذكر إلى مبدأ التكيف والمزايا المرجوة من تطبيقه، منها مواكبة التطورات الاقتصادية والاجتماعية والتكنولوجية والاجتماعية من أجل تحسين الخدمات العمومية، لكن نفتقد بعض العناصر المهمة والتي أغفل الإشارة إليها، فمنها أن الظروف التي قد تُلزم المرافق للتغيير لا تقتصر على الظروف الاقتصادية والاجتماعية، وإنما تشمل الأمور الإدارية والمالية، والقانونية، والصحية، والوبائية، والأيدولوجية، إلى جانب عدم ذكر المصلحة العامة بكل جوانبها كهدف وغاية للتكيف وإنما اكتفى بالإشارة إلى تحسين الخدمات.

(1) - المرسوم الرئاسي رقم (15-247)، المؤرخ في 02 ذي الحجة عام 1436هـ، الموافق 16 سبتمبر سنة 2015، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 50، الصادرة في 20 سبتمبر 2015، ص46.

(2) - المرسوم الرئاسي رقم (16-03)، المؤرخ في 07-01-2016، يتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، الجريدة الرسمية، العدد 02، المؤرخة في 13-01-2016، المواد من 03 إلى 07.

تطرق المشرع الوضعي الجزائري أيضاً إلى مبدأ التكيف، من خلال قانون البلدية فقد نص على: "يُكيّف عدد وحجم المصالح المنصوص عليها في المادة 149 حسب إمكانيات ووسائل كل بلدية"⁽¹⁾، ما يمكننا ملاحظته على هذا النص عدم توضيح مدلول وماهية التكيف وعناصره وضوابطه.

أمّا بخصوص بعض التشريعات الإدارية المقارنة نذكر أن المشرع الوضعي المصري مثلاً، قد استوحى ذلك المبدأ عندما نص في قانون التزامات المرافق العامة رقم 129 الصادر سنة 1947، والمعدل بالقانون رقم 497 لسنة 1954، في مادته الخامسة على: "أن لمانح الالتزام دائماً، متى اقتضت المصلحة العامة أن يُعدل من تلقاء نفسه أركان تنظيم المرافق العامة موضوع الالتزام أو قواعد استغلاله، مع مراعاة حق التعويض"⁽²⁾.

ونص كذلك في قانون تنظيم مشاركة القطاع الخاص في مشروعات البنية التحتية والمرافق العامة على تطبيق من تطبيقات المبدأ وذلك في مادته الثانية بالفقرة الأولى حيث جاء فيها: "للجهات الإدارية أن تبرم عقود مشاركة تعهد بمقتضاها إلى شركة المشروع تمويل وإنشاء وتجهيز مشروعات البنية الأساسية والمرافق العامة، وإتاحة خدماتها وتطوير هذه المرافق"⁽⁴⁾.

ما نستشفه من خلال نص المادة الآنف الذكر، الإشارة الخفيفة إلى مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه، حيث تم اختزال المبدأ في تطوير المرافق العامة من خلال عقد الإمتياز كتطبيق للمبدأ، وهذا خلافاً للواقع القانوني والعملي، وسيوضح الأمر من خلال هذا البحث وسنرى الأوجه والتطبيقات المتعددة لذلك المبدأ المتميز، فعلى سبيل المثال إقحام الإدارة الإلكترونية في تسيير المرفق العام، والإصلاح الإداري والخروج من الأزمات المتعددة كأزمة انتشار فايروس كورونا كوفيد 19 مثلاً، فلا يمكن بحال حصر مبدأ التكيف في تطور المرفق من خلال عقد الامتياز.

جاء في حكم المحكمة الإدارية العليا بجمهورية مصر العربية: "إن تطوير نظام الخدمة التي يؤديها المرفق العام مساهمة للتقدم العلمي والتكنولوجي والاستفادة من منجزاته، يلقي على المشرع التزاماً بمواكبة

(1)- المادة 150 من القانون رقم (10-11)، المتضمن قانون البلدية، المؤرخ في 22 يونيو 2011، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 37، الصادرة في 3 يوليو 2011، ص22.

(2)- مصطفى زيد أبو فهمي، الوسيط في القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة الإسكندرية، 2005، ص350.

(3)- قانون رقم 67، الصادر في 04 جمادى الآخرة سنة 1431هـ، الموافق 18 مايو سنة 2010، المتضمن قانون تنظيم مشاركة القطاع الخاص في مشروعات البنية الأساسية والخدمات والمرافق العامة، الجريدة الرسمية للجمهورية العربية المصرية، العدد 19 مكرر أ، ص07.

هذا التقدم نزولاً على مقتضيات المحافظة على الشرعية وسيادة القانون، بما لا يجوز معه تطوير هذه الخدمة وتحديثها إلا من خلال الأساليب والوسائل الشرعية والدستورية بما توصيه من إجراء التعديلات القانونية والتشريعية الإدارية اللازمة.⁽¹⁾

ما يمكن ملاحظته أن النص القانوني في جمهورية مصر، لم يحدد مدلول لمبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغييرات التي تطرأ عليه، ولم يعرفه بشكل صريح، فاكتمى بالإشارة إليه من خلال أحد جزئيات المبدأ وهي التعديل وتغيير القواعد بالنسبة لعقد الامتياز كطريقة من طرق تسيير المرفق العام، وكذا النص على أن يكون ذاك التطور وتلك المواكبة شرعية.

حيث إن الأستاذ الإداري المصري مصطفى زيد أبو فهمي علق على نص المادة المذكور آنفاً، بقوله: "أن مبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور هو من المبادئ الأساسية المسلم بها دون حاجة للنص عليها".⁽²⁾

يمكننا القول أنه مما لا شك فيه ولا ريب، أن مبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور من المبادئ المسلم بها، لكن يجدر النص عليه؛ بتوضيح وبيان مدلوله وتوضيح معالمه ورسم حدوده وضوابطه وعناصره وشروطه.

نجد محاولة المشرع الكويتي أيضاً في إقرار وتحديد مدلول لمبدأ التكيف، فقد نص على: "أن الإدارة تظل ضامنة للمرفق العام ومسؤولة عن استغلاله وإدارته، وفي سبيل ذلك تتدخل في شؤون المرفق وتعديل أركان تنظيمه وقواعد إدارته، وهي تستعمل هذه الحقوق لا يمكن لأحد أن يحتج عليها بخلاف هذا؛ لأن الإجراءات التي تتخذها في هذا الشأن يُعتبر نظاماً قانونياً خاصاً متعلق بمرفق عام".⁽³⁾

ما يمكننا ملاحظته على النص السابق ذكر بعض العناصر في رسم معالم مبدأ القابلية للتغيير والتطور وإغفال ذكر بعض العناصر، حيث ذكر الجهة التي تقوم بالتطبيق الفعلي للمبدأ، وذكر عنصر

(1) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا بمصر في الطعن رقم 7402، السنة القضائية رقم 44، الصادر في الجلسة تحت تاريخ 3-7-2008، الشبكة العنكبوتية الإنترنت، تاريخ الزيارة 06 جوان 2019، الرابط: www.laweg.net.

(2) مصطفى أبو زيد فهمي، المرجع السابق، ص 281.

(3) إبراهيم طه الفياض، القانون الإداري نشاط وأعمال السلطة الإدارية، مكتبة الفلاح، الطبعة الثالثة، الكويت، 2014، ص 168.

المحل هو التعديل والتطور والتغيير في قواعد المرفق العام، في حين أغفل عنصر الهدف وهو تحقيق المصلحة العامة المرجوة منه.

يمكننا القول أن كثير من التشريعات الإدارية أقرت مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه، وحاولت تحديد مدلوله، ونجد التفاوت فيما بينها ظاهراً لكنها خطوة جيدة، وتتم من خلال التقدم في سن وإقرار القواعد والأنظمة التي تضمن التكيف مع المتغيرات؛ ذلك لأن مبدأ التكيف حديث النشأة وذا منشأ قضائي ومرن وسريع التطور، ولكن على نقيض ذلك نجد أن كثير من التشريعات الإدارية المقارنة لم تتطرق إلى تحديد مدلول جامع مانع، واكتفت بالإشارة إليه بالنص عليه وإقراره كمبدأ قانوني عام.

المطلب الثالث: المدلول القضائي لمبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه

بعدما تعرفنا على محاولة المشرع الوضعي الجزائري وبعض التشريعات الإدارية المقارنة كالمشرع الفرنسي والمصري في تحديد مدلول لمبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه، والنص عليه وإقراره في القوانين المتناثرة، كان لزاماً علينا الوقوف على تحديد مدلول قضائي لمبدأ التكيف؛ باعتبارها ذا نشأة قضائية.

إن القاضي الإداري أثناء إيجاد حلول للمنازعات والقضايا الإدارية التي تُعرض عليه، لا بد عليه أن يجد حلاً للنزاع المطروح، لا سيما إذا كان النص يفتقر لذلك، وبما أن قواعد القانون الإداري سريعة التطور ومرنة وهي وليدة الظروف والأحداث الواقعة، كان على القاضي الإداري أن يسدّ الخلل ويَجبر النقص⁽¹⁾، وهو ما يُعرف بالاجتهاد القضائي⁽²⁾ لابتكار المبادئ والقواعد والنظريات.

(1) - سمية أوشن، تأويل القاضي الإداري للنصوص القانونية وأثره في سد القصور في القانون الإداري، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الوادي، المجلد التاسع، العدد السابع عشر، 2018، ص 596.

(2) - يُقصد بالاجتهاد لغةً: الجهد والمشقة أو الطاقة، وهو استقراغ الوسع في أي فعل فيه مشقة لرفعها، أما تعريف الاجتهاد بمعناه القضائي: هو عبارة عن المسلك الذي يتبعه القضاة في أحكامهم، سواء ما تعلق منها بنصوص قانونية أو باستنباط الحكم الواجب التطبيق عند عدم النص، والاجتهاد له صور عديدة فإما أن يكون شرعياً جنائياً أو إدارياً، راجع: حسين فريجة، الاجتهاد القضائي مفهومه وشروطه، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر بسكرة، المجلد الأول، العدد الأول، 2004، ص. ص 22.12.

لذا ذهب الدكتور سليمان الطماوي وغيره من فقهاء القانون الوضعي إلى الإقرار بأن القاضي الإداري في أدائه لمهامه يقوم بالفصل بالنزاعات وتطبيق النصوص مثلما يقوم به القاضي العادي، إلا أنه علاوة على ذلك يُمارس دور فعال ومتميز وأبعد مدى في الابتكار والاجتهاد، فعندما يبحث عن نقطة توازن بين المصالح الخاصة والعامة، كثيراً ما يجد نفسه مضطراً إلى ابتكار مبادئ لا تستند لا من قريب ولا من بعيد إلى النصوص الموضوعية والقواعد والأنظمة.⁽¹⁾

لا بد من وجود مجموعة من القواعد والأسس التي تُعنى بالقضاء الإداري وتنظمه وتبين الحقوق والواجبات والالتزامات؛ نظراً لأهميته الإنشائية⁽²⁾، ومن تلك القواعد والحقوق الإعتراف بحق الإدارة في إجراء التعديلات التي تراها لازمة لتطوير المرفق العام⁽³⁾، حيث حاول القضاء الإداري الجزائري⁽⁴⁾، تحديد مدلول

(1) - سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص 118، والاجتهاد الذي نعني به في بحثنا هو الاجتهاد الإداري الذي من خلاله يستنبط القاضي الإداري القواعد والمبادئ والنظريات الإدارية التي تطبق على الإدارة العامة وعلى المرافق العمومية.

(2) - هلال العيد، الوجيز في شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية - دراسة تحليلية، الجزء الأول، منشورات ليجونه، الطبعة الأولى، الجزائر، 2017، ص 07.

(3) - هاني علي الطهراوي، القانون الإداري "التنظيم والنشاط الإداري"، دار الثقافة، الطبعة الأولى من الإصدار الرابع، الأردن، 2009، ص 322.

(4) - إن مجلس الدولة الجزائري الذي يمثل أعلى جهة قضائية إدارية، تُعتبر الوظيفة الاجتهادية به كابتكار المبادئ والنظريات قاصرة؛ نظراً لتعدد اختصاصاته كقاضي درجة أولى وكقاضي استئناف، أنظر: عمر بن عيشوش، نشأة القضاء الإداري الجزائري وعلاقته بقضاء ديوان المظالم، RECHERCHES مجلة بحوث جامعة الجزائر 1، جامعة يوسف بن خدة، الجزائر، المجلد التاسع، العدد الثاني، 2016، ص 166، إضافة إلى الدور الاستشاري المتعدد الذي يقوم به حتى أطلق عليه لقب مستشار الحكومة (Le conseiller de gouvernement) - أنظر: نوال معزوزي، الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة الجزائري بين الإطار القانوني والمأمول، مجلة الدراسات الحقوقية، جامعة طاهر مولاي سعيدة، المجلد السادس، العدد الثاني، 2019 ص 318 - إلى جانب النظر في حالات التنازع وقضايا الارتباط والتسوية، واختصاصه وفق النصوص الخاصة - راجع: حمال ليلي، الاختصاص القضائي لمجلس الدولة الجزائري وفقاً للقانون العضوي رقم 11-13، (رسالة ماجستير)، تخصص قانون الإدارة العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي، 2013، ص. 203.204 - مما أدى إلى إرهاب كاهل مجلس الدولة الجزائري، ولأن مجلس الدولة تم إنشاؤه بغرض توحيد الاجتهاد القضائي والسهر على احترام القانون وتقويم الجهات القضائية الإدارية الأخرى، فلا بد من إنشاء مجالس قضائية إدارية أو هيئات استئناف حتى يُخفف العبء عنه، ويتسنى له القيام بالدور الاجتهادي على أكمل وجه، انظر: عمر بن عيشوش، المرجع السابق، ص 166.

- قد رأى البعض أنه وإلى جانب إنشاء مجالس أو هيئات استئناف، يجب أن تُسند الأحكام الابتدائية التي ينظر بها مجلس الدولة للمحكمة الإدارية؛ بهدف التخفيف على الهيئات القضائية العليا، حتى يتسنى لها القيام بالدور الاجتهادي المتميز الذي هو من أهم سمات القضاء الإداري، أنظر: عمار بوضياف، مجلس الدولة الجزائري بين وظيفة الاجتهاد وتعددية =

لمبدأ التكيّف، حيث قضت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا سابقاً⁽¹⁾ بمدلول مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ في العديد من قراراتها وأحكامها، سيما فيما يتعلق بتعديل قواعد المرافق العامة، والعلاقة المنظمة مع المتعامل المتعاقد في حالة الظروف الاستثنائية التي تستدعي تعديل قواعد المرفق العام للأفضل من أجل حماية المصلحة العامة، فكان بداية قرارها بتاريخ 11 ديسمبر 1964 في قضية كهرياء وغاز الجزائر (E.G.A) ضد بلدية (فوكه-تيازة)⁽²⁾، من الملاحظ أن الجهات القضائية الإدارية في الجزائر

=الاختصاصات القضائية، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر بسكرة، المجلد الثاني، العدد الثاني، 2006، ص104.

- يرى البعض أن ليس الإشكال في تعدد الاختصاصات، وإنما يكمن الإشكال في أن النظام الجزائري الذي يتبنى نظام الازدواجية القضائية منذ الاستقلال تنبأها بشكل مشوه، حيث إنه أخفق في ضمان الازدواجية القضائية وما يفرضه من نتائج على علاقة قواعد الاختصاص بقواعد الموضوع، فتبنى المشرع الوضعي معياراً تشريعياً متحدد بالنص، وتناقض به مراراً بتبني تارة المعيار العضوي وتارة المعيار المادي، والالتباس الحاصل في المسألة، الأمر الذي جعل مجلس الدولة حين تُعرض عليه المنازعات تنصب جُل جهوده نحو البحث عن المعيار، لذا قد يعيق ذلك الدور الابتكار والاجتهاد الذي يقوم به، أنظر عبد العزيز برقوق، معيار اختصاص القاضي الإداري من النص إلى الاجتهاد، المقاربات القاصرة، مجلة الدراسات القانونية، جامعة يحي فارس المدينة، المجلد الثالث، العدد الثاني، 2017، ص. ص. 15.01.

(1)- لقد عرّف القضاء الجزائري بصفة عامة والقضاء الإداري الجزائري بصفة خاصة عدة تحولات وتغيرات؛ نتيجة للظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية والحقب الزمانية التي مر بها، إلى جانب ظرف الاستعمار الفرنسي على الجمهورية الجزائرية، حيث مر القضاء الإداري بالجزائر بمراحل متعددة نوجزها، ففي بداية الأمر تم إنشاء مجالس المديريات بالمرسوم الصادر 9-12-1818، في كل من الجزائر وهران وقسنطينة، وخُوّل إليها الفصل في المنازعات الإدارية بموجب حكم قابل للاستئناف أمام مجلس الدولة الفرنسي، وخضعت للجانب الإجرائي لقانون الإجراءات المدنية والإدارية الفرنسي، وحين استقلال الجزائر وخروج المستعمر النصراني من الجزائر تم الإبقاء على المحاكم الإدارية الثلاث وهران وقسنطينة والجزائر، فُعْهِدَ إليها الفصل في المنازعات الإدارية بحكم قابل للاستئناف أمام المجلس الأعلى، ثم بموجب الأمر 65-278 المتضمن التنظيم القضائي تم استبدال النظام الفرنسي وإنشاء 03 غرف، تتواجد على مستوى المجلس القضائي لمدينة الجزائر وهران وقسنطينة، وتم رفع عدد الغرف تدريجياً تماشياً مع الأوضاع وتم استبدال مصطلح المجلس الأعلى بمصطلح المحكمة العليا؛ تماشياً مع دستور 89، وبموجب القانون 90/23، أضاف أن المنازعات الإدارية تخضع للغرف المحلية على مستوى المجالس القضائية إلى جانب عُرف إدارية جهوية في الجزائر وقسنطينة وبشار ورقلة وهران، إلى جانب غرف إدارية في المحكمة العليا تُمارس مهمة النقض والاستئناف في نفس الوقت، ثم بعد ذلك أنشئ مجلس الدولة والمحاكم الإدارية، ونُظمت بالقوانين العضوية، أنظر: فاطمة الزهراء حدادة، تنظيم وعمل مجلس الدولة، (رسالة ماجستير)، تخصص تنفيذ الأحكام القضائية، كلية الحقوق سعيد حمدين، جامعة الجزائر 1، الجزائر، 2015/2016، ص. ص. 11.06.

(2)- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 264.

وعلى رأسها مجلس الدولة الجزائري⁽¹⁾، لم تحدد مدلول واضح وصريح لمبدأ التكيف، لكنها كرسته وأشارت إليه في بعض أحكامها.

بالنسبة للقضاء المقارن نجد أن القضاء المصري مثلاً أقر مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغييرات التي تطرأ عليه من خلال بعض أحكامه، فقضت المحكمة الإدارية العليا منذ أول سنة من إنشائها أن علاقة الموظف بالحكومة هي علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح الصادرة في هذا الشأن، ومركز الموظف من هذه الناحية هو مركز قانوني عام يجوز تغييره في أي وقت⁽²⁾، ومرد ذلك أن الموظفين هم عمال المرافق العامة، وبهذه المثابة يجب أن يخضع نظامهم القانوني لتغيير والتعديل والتطور وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة، ويتفرع على ذلك أن كل تنظيم جديد يُستحدث يسري على الموظف الحكومي بأثر حال مباشر من تاريخ العمل به.⁽³⁾

مما جاء أيضاً في حيثيات أحد الأحكام الصادرة عن القضاء المصري نصها على: "من المسلم به قانوناً أن للجهة الإدارية سلطة وضع الأنظمة التي تراها ملائمة لسير المرافق العامة فتتولاها سيراً منتجاً ومنظماً، ولها الحق كذلك في إجراء التعديلات المناسبة لهذه الأنظمة بما تراه متفقاً مع الصالح العام دون أن يكون لأحد من الناس الادعاء بقيام حق مكتسب في استمرار نظام مُعين".⁽⁴⁾

ما نستشفه من بعض أحكام القضاء المصري أنه وفق نوعاً ما إلى تحديد مدلول معالم مبدأ إمكانية

(1) - تم إنشاء مجلس الدولة الجزائري بموجب دستور 1996 في المادة 152 منه حيث جاء فيها: "يؤسس مجلس الدولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية، وتضمن المحكمة العليا ومجلس الدولة توحيد الاجتهاد القضائي في جميع أنحاء البلاد"، أنظر: المرسوم الرئاسي رقم 96-438، المؤرخ في 26 رجب عام 1417هـ، الموافق 7 ديسمبر سنة 1996، **المتعلق بإصدار نص تعديل الدستور**، والمصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر سنة 1996، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 76، الصادرة في 27 رجب 1417هـ، ص 29، وتم تنظيم عمله في القانون رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998، **المتضمن اختصاصات مجلس الدولة وتنظيم عمله**، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 37، والذي عدل وتم بالقانون العضوي رقم 11-13 المؤرخ في 26 جويلية 2011، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 34 لسنة 2011، والمعدل والمتم أيضاً بالقانون العضوي رقم 18-02 المؤرخ في 04 مارس 2018، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 15، لسنة 2018.

(2) - هاني علي الطهراوي، **القانون الإداري**، الطبعة الأولى، الإصدار الثالث لسنة 2006، المرجع السابق، ص 317.

(3) - مصطفى زيد أبو فهمي، المرجع السابق، ص 351.

(4) - محكمة القضاء الإداري المصرية، حكمها الصادر بتاريخ 10 يناير 1956، المجموعة العاشرة، ص 138، وحكمها في 13 مايو 1958، المجموعة {12_13}، ص 116، حيث أقرت المحكمة سلطة وزارة التربية والتعليم في تنظيم مرفق التعليم بما يتفق مع الصالح العام بإنشاء أو إلغاء وتعديل ما تشاء في إطار تنظيم علمها، أنظر: هاني الطهراوي، **القانون الإداري**، الكتاب الأول، مطابع الأزرق، ودار الثقافة، الأردن، 1997، ص 320.

مواكبة المرفق العام للتغييرات التي تطرأ عليه مقارنة بالقضاء المقارن، حيث ذكر الهيئة القائمة بتطبيقه وهي الجهة الإدارية التي تقوم بواجب التطوير والتغيير (موضوع النشاط)، وضمّن بها الإشارة إلى الهدف والغاية من ذلك، فنخلص أن القضاء المصري قد وضع تعريفاً حوى عناصر مبدأ التكيّف، كالمحل والهدف أو الغاية إلى جانب عنصر الاختصاص.

نجد أن القضاء الفرنسي أيضاً تطرّق إلى مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغييرات التي تطرأ عليه، ف قضى مجلس الدولة في فرنسا بأن الموظفين والمستخدمين العموميين، يُمكن أن تُعدل القواعد القانونية الخاصة بهم، فيسري ذاك التعديل عليهم بأثر فوري دون أن يستطيع أحدهم أو بعضهم الاحتجاج بأنّ له حقاً مكتسباً في العمل طبقاً للقواعد القديمة.⁽¹⁾

على غرار مجلس الدولة الفرنسي نجد أن مجلس الشورى الفرنسي قد تطرّق إلى مبدأ التكيّف أيضاً عندما جعل للإدارة الحق في تعديل وتغيير وتطوير قواعد المرافق العامة؛ بقصد تحقيق الحاجات العامة على الوجه الأكمل.⁽²⁾

قد حدث في فرنسا سابقاً أن فرض المحافظ على شركة أن تلتزم في زيادة الخدمة بالنسبة للقطارات؛ وذلك بسبب ازدياد الحركة في فصل الصيف، ولكن الشركة طعنت في قرار المحافظ لدى مجلس الدولة على أساس أنه مخالف لعقد الالتزام، ولكن مجلس الدولة رفض الطعن بالإلغاء معترفاً بحق الإدارة في تبديل وتطوير وتعديل المرفق العام والسير الحسن له، تحقيقاً للمصلحة العامة.⁽³⁾

نذكر هنا في هذا الصدد قضية مع حكمها تُجَلّي لنا التطبيق الفعلي لمبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغييرات التي تطرأ عليه وإقرار القضاء له، حيث حدث في بلدة (ديفي ليه روان) بفرنسا عندما ظهرت الإضاءة بالكهرباء وهو شيء جديد حديث، فقد كانت البلدة فوضت وظيفة إنارتها إلى شركات خاصة تعمل

(1) - نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الثقافة، عمان، 2006، ص 346.

(2) - راجع قضية (روميو) (وباردي) في 29 كانون الأول سنة 1905، زهدي يَكَن، التنظيم الإداري نظرية المرافق والمؤسسات العامة، دار الثقافة، لبنان، 1963، ص 170، راجع قضية (روميو) (وباردي) في 29 كانون الأول سنة 1905.

(3) - مصطفى أبو زيد فهمي، القانون الإداري، الدار الجامعية، مصر، 1992، ص 180.

بالغاز، ولم يكن العقد ينص على الوسيلة المستخدمة لانجاز ذلك، وبطبيعة الحال الإدارة العامة لم تتنازل عن الحق في إفادة السكان في اكتشاف واختراع وسائل حديثة.⁽¹⁾

فلما ظهر التيار الكهربائي واستُخدم بالإضاءة؛ لقلة التكلفة وميزة جودته، حثت الإدارة العامة المتعامل المتعاقد على تعديل وسيلة تشغيل المرفق العام، وبالتنويه على استعمال الكهرباء في الإنارة؛ تحقيقاً للصالح العام، ومسايرة لتطورات العصر والاكتشافات الجديدة والوسائل والمستحدثة⁽²⁾، ولكن الشركات رفضت قبول تغيير وتعديل وتطوير نظام المرفق؛ ربما لأنه قد يُسبب لها أضرار مادية محققة، فتمسكت الإدارة العامة على ضرورة التطوير وتغيير الوسيلة المستخدمة، فاحتجت شركات الغاز بالعقود المرتبطة معها بأنها لم تنتهي مدتها، وفي خضم هذا النزاع لجأ الأطراف إلى عرض القضية على مجلس الدولة الفرنسي، فما كان هذا الأخير إلا أن استوحى مبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور ليُنصّف الإدارة العامة الراعية لمصالح الجمهور، ويُجبر الشركات المرتبطة بعقود التزام معها على تطوير وتعديل المرفق؛ بسبب التقدم في مجال تكنولوجيا المعلومات والاكتشافات الجديدة، التي تحقق المصلحة العامة لطالبي الخدمة العمومية، ولقد انتهى حكم مجلس الدولة إلى أن إمتياز شركات الغاز إنما يتّخلل عندما يتعارض مع المصلحة العامة ومع الحاجة إلى التطور، لذا ينبغي على المؤسسات والشركات أن تتطور وتواكب روح العصر ومتطلباته.⁽³⁾

إلى جانب تأكيد مجلس الشورى الفرنسي أيضاً أن على المتعامل المتعاقد أن يكون مُلزم بتطوير وسائل التنفيذ تماشياً مع التطور الحاصل وإذا رفض ذلك يحق للإدارة بعد إنذاره تكليف شخص آخر بالتنفيذ.⁽⁴⁾

ما نستشفه من أحكام مجلس الدولة الفرنسي ومجلس الشورى باعتبارهم نواة القانون الإداري والمبادئ العامة منها مبدأ التكيف، أنهم قد حاولوا تحديد مدلول مبدأ قابلية التغيير والتطور، وقد وُفّق إلى ذلك نوعاً ما فقاما برسم أهم معالم المبدأ المتميز، حيث سمحا للإدارة العامة تعديل نظام المرفق والعقود المرتبطة به

(1)- Guy Braibant, prosper weil, Bruno Genevois, Et al, **Les grands arrêts de la jurisprudence administrative**, Dalloz, France, 2007, page 73. Décision du conseil d'état sur une affaire, compagnie.nouvelle.du Gaz ge geville.

(2)- محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 301.

(3)- compagnie.nouvelle.du Gaz ge geville, Guy Braibant, prosper weil, Bruno Genevois, Et al, op.cit, p:73.

(4)- هيام مروة، القانون الإداري الخاص، المؤسسة الجامعية للدراسات، لبنان، 2002، ص 52.

وهي الجهة العامة التي تُطبق المبدأ، ونصاً أيضاً على الهدف من ذلك، إلى جانب ذكر محل العملية وهو المرفق العام، وليس المؤسسات والمرافق الخاصة.

نجد أيضاً أن المشرع الوضعي الأردني نص على مبدأ التكيّف عندما أكد على حق السلطة العامة في تعديل القواعد المتعلقة بإجراء الانتخابات لمجالس البلدية، حيث منحت الإدارة لنفسها الحق بحل المجالس القائمة وتعيين لجان مؤقتة لإدارة هذه المرافق⁽¹⁾، حيث أكدت محكمة العدل العليا على هذا الحق بحكمها: "إن حل المجالس البلدية وتعيين لجان مؤقتة؛ لغاية استهدافها التعديل، وهي إجراء الانتخابات في المملكة.... الأمر الذي لا تجد فيه المحكمة ما يخالف نص دستوري"⁽²⁾، وكذلك قد أقر القضاء حق سلطة الإدارة إزاء مرفق التعليم العالي بتعديل قواعد تنظيمه دون إلزامها بوضع قواعد وأحكام إنتقالية.⁽³⁾

قضت محكمة العدل العليا في الأردن أيضاً بأنه: "من المبادئ المستقرة أن علاقة الموظف بالحكومة هي علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح والقرارات وتعديل وتغيير أحكامها حسب الظروف ومقتضيات المصلحة العامة، ويجب أن يؤدي وظيفته على النحو الذي تقرره القوانين والقرارات والأنظمة، فالموظف يُعد في مركز قانوني عام تنظيمي يتم تغيير هذه العلاقة بالتنظيمات الجديدة".⁽⁴⁾

ما نلاحظه من أحكام المحاكم في الأردن، في محاولة إعطاء مدلول لمبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور، محاولة ضعيفة نوعاً ما مقارنة بالتشريعات الإدارية الأخرى؛ حيث إقتصرت على ذكر أن للإدارة العامة تعديل وحل المجالس المنتخبة، وبالنسبة للموظفين تعديل القوانين واللوائح التي تحكمهم بحكم أنهم في وضع تنظيمي تجاه الدولة، تحقيقاً للمصلحة العامة، وذكر الهدف من وراء تعديل وتطوير المرفق العام لكن دون تحديد الجهة الإدارية والمرافق العامة إلا بما يتعلق بالمجالس المنتخبة ووضعيات الموظف العمومي.

(1) - هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، الطبعة الأولى الإصدار الثالث، المرجع السابق، ص321.

(2) - حكم محكمة العدل المصرية، الحكم الصادر في القضية رقم 298_94، بتاريخ 20_06_1995، المجلة القضائية، محكمة العدل، العدد 11 و12، مصر، 1995، ص3347.

(3) - هاني علي الطهراوي، الطبعة الأولى، الإصدار الثالث، 2006، ص319.

(4) - محمد علي خلايلة، القانون الإداري والتنظيم والنشاط الإداري، الكتاب الأول، إثراء للنشر، الطبعة الأولى، الأردن، 2010، ص287.

المبحث الثاني: خصائص وعناصر مبدأ التكيف

مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه كغيره من النظريات والمبادئ التي تحوي عناصر وخصائص، حيث لكل شيء مكوناته وخصائصه وعناصره التي تميزه عن غيره من الأشياء.

بعدما أن حددنا مدلول لمبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه ورسمنا معالمه استناداً على محاولات الفقه الإداري والتشريع الإداري والقضاء الجزائي والمقارن، كان إلزاماً علينا الوقوف على العناصر المحددة للمبدأ والتي قد لمحنا إليها من خلال ما سبق، فسوف نتطرق إليها بشكل أكثر تفصيلاً في المطلب الأول، إلى جانب الخصائص الأساسية والمميزة لمبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ نتناولها في المطلب الثاني.

المطلب الأول: العناصر المميزة لمبدأ التكيف

حتى يكون مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه سليماً ومشروعاً ومنتجاً لآثاره القانونية لا بد من توافر المحل والسبب والغاية والاختصاص وسلامتها من العيوب⁽¹⁾، ولا بد أن نشير أن من أكثر وسائل الإدارة استخداماً لإحداث التغيرات والتطورات وإجراء التعديلات، القرارات الإدارية إلى جانب العقود الإدارية، ولمبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه العديد من العناصر المميزة التي اعتمدنا عليها في تعريفه وتحديد مدلوله كما سبق الإشارة إليها بشكل مقتضب لذا سنشرع في بيانها بإيجاز، حيث نتناول عنصر المحل في الفرع الأول، ثم بعد ذلك ننتقل إلى عنصر السبب نتناوله في الفرع الثاني، ثم نبين عنصر الهدف والغاية من تطبيق مبدأ التكيف في الفرع الثالث، ثم نختم بعنصر الاختصاص كعنصر مُميز لمبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه في الفرع الرابع.

الفرع الأول: عنصر المحل

يُقصد بالمحل كعنصر لمبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه موضوعه من حيث الإنشاء أو التعديل أو الإلغاء أو التطور وغيرها، وتلك التعديلات والتغيرات إما أن تكون مجموعة من

(1) - عمار عوابدي، الطبعة الخامسة، المرجع السابق، ص 93.

الحقوق أو مجموعة من الالتزامات ⁽¹⁾ المترتبة والناجمة عن مبدأ التكيّف كتصرف قانوني، ونشير إلى أن المرافق العامة على حد سواء بالنسبة لذلك، فيسري عليها ذلك على إختلاف أنواعها. ⁽²⁾

لعنصر المحل جُملة من الشروط، منها أن يكون محل التعديل والإلغاء والتطور ممكناً وغير مستحيل ⁽³⁾، فلا يمكن بحال أن يتم تطبيق مبدأ التكيّف مع عدم الإمكان، فمثلاً تطبيق التعديل على مرفق غير موجود، أو تطبيق التطور على تقنيات تكنولوجية غير موجودة.

من الشروط أيضاً أن يكون المحل مشروعاً، وبمعناه الواسع مبدأ المشروعية، وبالمعنى الضيق خضوع الأعمال والتصرفات الصادرة عن الإدارة العامة للنظام القانوني السائد بالدولة في مختلف قواعده ⁽⁴⁾، فمثلاً لا يمكن إحداث تغييرات وتعديلات أو تطورات في المرفق العام وعلى نظامه الذي لربما يصل إلى حد الإلغاء تطبيقاً لمبدأ التكيّف دون أن تكون مشروعة ومستندة للأنظمة واللوائح.

الفرع الثاني: عنصر السبب

نَعني هنا بعنصر السبب: الحالة القانونية، أو الواقعية، أو المادية التي تدفع السلطة الإدارية المختصة بتطبيق التغييرات والتطورات والتعديلات المناسبة، ويشترط في عنصر السبب أن يكون السبب صحيحاً يبرر صدوره ⁽⁵⁾، وهو المُبرر أو الحدث الدافع لتطبيق مبدأ التكيّف.

حيث إن السلطة الإدارية تقوم بتطبيق مبدأ التكيّف من خلال تعديل النظم المسيرة للمرفق العام بما يتلاءم مع الظروف الجديدة؛ نظراً لتغير الظروف والأحوال والوقائع المستجدة والتي قد تصبح بسببها المرافق العامة عاجزة عن تحقيق النفع العام. ⁽⁶⁾

(1) - محمد الصغير بعلي، القرارات والعقود الإدارية، دار العلوم، الجزائر، 2017، ص 100.

(2) - محمود عاطف البناء، الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر العربي، ودار الكتاب الحديث، الطبعة الثانية، مصر، 1992، ص 483.

(3) - محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم، الجزائر، 2005، ص 80.

(4) - محمد الصغير بعلي، القرارات والعقود الإدارية، المرجع السابق، ص. 101-102.

(5) - عدنان عمرو، القضاء الإداري في فلسطين، دراسة مقارنة، ب. د. ن، فلسطين، 2015، ص 328.

(6) - غازي كرم، المرجع السابق، ص 190.

يُشترط في عنصر السبب كذلك أن يكون قائماً وموجوداً⁽¹⁾، فلا بد من أن تكون تلك الظروف والتطورات والمستجدات قائمة فعلاً؛ لكي تتمكن الإدارة العامة من تطبيق مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه.

قد يكون تطبيق مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه غير مشروع في حالة وجود عيب بالسبب؛ وذلك في حال انعدام الوجود المادي للوقائع والخطأ في وصف الوقائع والظروف المختلفة.⁽²⁾

الفرع الثالث: عنصر الغاية أو الهدف

نَعني هنا بعنصر الغاية أو الهدف، النتيجة التي تهدف إليها السلطة العامة المختصة، فهي قصد ونية وإرادة تلك السلطة، فتكون الغاية هي الأثر البعيد والغير مباشر والنتيجة النهائية من تطبيق مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه، حيث تسعى إلى تحقيق المصلحة العامة والتي تعتبر الهدف الأساسي لنشاط الإدارة العامة من حيث الاستجابة لحاجات المواطنين.⁽³⁾

يَسْتند عنصر الغاية أو الهدف إلى الصالح العام ومفاده أنه على السلطة الإدارية المختصة حين اتخاذ قرار التكيف والتأقلم أن تستهدف المصلحة العامة، حيث إنه التزام مُفترض لا يحتاج إلى نص فضلاً عن كونه التزام قانوني وإداري، إلى جانب كونه التزام أخلاقي.⁽⁴⁾

نَصّت المادة 06 من المرسوم رقم 131_88 على أن: "تسهر الإدارة دوماً على تكييف مهامها وهيكلها مع احتياجات المواطنين، ويجب أن تضع تحت خدمة المواطن خدمة جيدة"⁽⁵⁾، فالسعي إلى تحقيق غرض شخصي محض⁽⁶⁾ يعني ذلك الانحراف عن المصلحة العامة كهدف وغاية من وراء تكييف تلك المهام.

(1) - محمد الصغير بعلي، القرارات والعقود الإدارية، المرجع السابق، ص 59.

(2) - محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 80.

(3) - صالح فؤاد، مبادئ القانون الإداري، دار الكتاب اللبناني، مكتبة المدرسة، الطبعة الأولى، لبنان، 1983، ص 38.

(4) - عادل بوعمران، النظرية العامة للقرارات والعقود الإدارية، دراسة فقهية تشريعية وقضائية، دار الهدى، الجزائر، 2018، ص 59.

(5) - المادة 06 من المرسوم رقم (131-88)، المرجع السابق، ص 1014.

(6) - محمد الصغير بعلي، القرارات والعقود الإدارية، المرجع السابق، ص 105.

الفرع الرابع: الاختصاص

يُقصد بالاختصاص كأحد عناصر مبدأ التكيّف: صلاحية رجل الإدارة شخصياً ومكانياً وموضوعياً وزمانياً للتعبير عن الإرادة المُلزِمة⁽¹⁾، فهو المَكْنَة أو الصلاحية المخولة لشخص أو لجهة إدارية القيام بعمل معين على الوجه القانوني⁽²⁾، ويُقصد به أيضاً القدرة على القيام بعمل أو إنجاز تصرف، وهو ما يُخول الشخص أو الهيئة القيام بأعمال وتصرفات معينة، فالاختصاص هو السلطة المعترف بها قانوناً لجهة معينة.⁽³⁾

لا بد أن تكون القائمة على تطبيق مبدأ التكيّف السلطة الإدارية المختصة، فيكون لها الحق في تعديل أو تغيير القواعد والأنظمة التي تضعها لتنظيم سير المرافق العامة بما يتلاءم والظروف والأحوال المصاحبة لتحقيق المصلحة العامة على الوجه الأمثل⁽⁴⁾، إن من اختصاصات المشرع الوضعي تحديد اختصاص السلطات الإدارية⁽⁵⁾، وفي حالة غياب النص فإن الجهة المختصة تستند إلى المبادئ العامة في القانون والنظام الإداري في الدولة، ويُعد الاختصاص من النظام العام في الدولة فلا يجوز التنازل عنه أو الاتفاق على خلافه إلا بمقتضى التفويض القانوني⁽⁶⁾، وعلى السلطة الإدارية عندما تمارس نشاطها الإداري بموجب أحد الوسائل، حتما ستحدث آثاراً قانونية إما بالإنشاء أو التعديل أو الإلغاء، فإذا كانت الإدارة العامة بصدد تعديل أو تغيير أو تطوير أو إلغاء المرافق العامة⁽⁷⁾، ينبغي أن يكون ذلك ضمن نطاق الاختصاص المحدد، وإلا كان مشيب بعيب عدم الاختصاص.⁽⁸⁾

(1) - عادل بوعمران، المرجع السابق، ص 40.

(2) - محمد الصغير بعلي، القرارات والعقود الإدارية، المرجع السابق، ص 63.

(3) - خالد بالجيلالي، الوجيز في نظرية القرارات والعقود الإدارية، دار بلقيس، الجزائر، 2017، ص 23.

(4) - إعاد حمود القيسي، المرجع السابق، ص 180.

(5) - الدستور هو المصدر الأساسي الذي يحدد صلاحيات واختصاصات السلطات الإدارية في الدولة، وعلى رأسها رئيس الجمهورية والوزير الأول، إلى جانب القانون والتنظيم في تحديد الاختصاصات.

(6) - عدنان عمرو، القضاء الإداري في فلسطين، المرجع السابق، ص 287.

(7) - قتال منير، عنصر الاختصاص في القرار الإداري محل الطعن بالإلغاء أمام القضاء الإداري، مجلة الأستاذ الباحث

للدراستات القانونية والسياسية، جامعة محمد بوضياف المسيلة، المجلد الأول، العدد الثامن، 2017، ص 128.

(8) - خالد بالجيلالي، المرجع السابق، ص 23.

لذا "يرى الفقه الإداري استناداً إلى أحكام القضاء بأن سلطة الإدارة في هذا المجال تطبيق مبدأ قابلية قواعد المرفق للتغيير والتطور -مقيدة باعتبارات المصلحة العامة، وبالتالي فإن تصرفاتها في هذا الشأن مشوبة بالتعسف أو بعيب الانحراف لو تعارضت مع تلك الاعتبارات".⁽¹⁾

المطلب الثاني: خصائص مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه

بعد تحديد مدلول لمبدأ التكيف في التشريع الإداري والفقه الإداري والقضاء الجزائري والمقارن، وبيان عناصره المميزة والتي لا يقوم إلا بها ولا يُنتج آثاره القانونية بدونها، كان لزاماً علينا استنتاج الخصائص المميزة لمبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيير والتطور، لذا سنتطرق في الفرع الأول للخاصية القضائية ولحدثة نشأته، ثم بعد ذلك نلج إلى اعتباره من المبادئ القانونية العامة كخاصية ثانية مميزة له وذلك في الفرع الثاني، ثم نتناول خاصية مرونته ومواكبته للأحداث والمستجدات والمتغيرات في الفرع الثالث.

الفرع الأول: مبدأ قضائي وحديث النشأة

قد أشار شراح القانون الإداري إلى النشأة الحديثة للقانون الإداري⁽²⁾، حيث لم يكن يُطبق على الإدارة العامة في معاملاتها مع الأفراد إلا قواعد القانون الخاص، حيث لم يبدأ بلورة هذا القانون إلا على يد مجلس الدولة الفرنسي بعدما أصبح قضاءً مفوضاً يملك إصدار الأحكام النهائية⁽³⁾، بتوليئه إنشاء القواعد والمبادئ القانونية، والتي لم تكن على مرحلة واحدة وإنما على عدة مراحل وحقب⁽⁴⁾، حيث إن بداية ظهور مبدأ القابلية للتغيير والتطور كان على يد مجلس الدولة الفرنسي عندما كان يُرسي القواعد ويصدر الأحكام الإدارية والمبادئ العامة، حيث إن المجال الإداري كان يفتقر للنظريات والمبادئ والأنظمة.⁽⁵⁾

(1) - حسناء قليل، المرفق العام بين ضرورة التحديث وتحديات الواقع القانوني الجديد، (مذكرة ماستر)، تخصص قانون إداري، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2014/2015، ص 30.

(2) - حسن محمد عواضة، المرجع السابق، ص 14.

(3) - إبراهيم عبد العزيز شبحا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، الدار الجامعية، مصر، 1994، ص 69.

(4) - علي خطار شنتاوي، مبادئ القانون الإداري الأردني، الكتاب الأول: التنظيم الإداري، دار حنين، الأردن، 1993، ص 34.

(5) - خالد عمر عبد الله باجنيد، القانون الإداري اليمني، دار جامعة عدن للطباعة والنشر، الطبعة الثالثة، اليمن، 2000، ص 16.

حيث إن إجتهاد مجلس الدولة الفرنسي باعتباره ذا مركز إنشائي، قد ساعد بشكل كبير وفعال في خلق تلك المبادئ القانونية العامة من خلال القضايا التي كانت تعرض عليه لعدم وجود حلول لها فيستوحي منها تلك المبادئ القانونية العامة⁽¹⁾، حيث إن بعض الأحكام وتلك المبادئ استوحاها القضاء من القواعد القانونية الخاصة ومن مبادئ العدالة، وتم تكريسها فيما بعد على شكل قواعد ومبادئ عامة مسلم بها.⁽²⁾

لم يظهر مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه إلا في النصف الثاني من القرن التاسع عشر⁽³⁾؛ لأن تلك المبادئ والنظريات والقواعد لم تظهر إلا بعد قيام مجلس الدولة الفرنسي، فهي مبادئ تتسم بالحدأة، وما ظهرت إلا من أجل ابتداع الحلول المناسبة لمقتضيات حسن سير الإدارة العامة.⁽⁴⁾

يُعتبر مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه من المبادئ القانونية العامة التي ابتكرها وأنتجها وأعلنها القضاء كمصدر من مصادر النظام القانوني ومبدأ الشرعية في الدولة⁽⁵⁾، حيث إن معظم النظريات والمبادئ الأساسية لم يرد بها نص تشريعي وضعي حينما ظهرت إلى عالم القانون الوضعي؛ وإنما كشف عنها القضاء لضرورة إصدار أحكام في النزاعات المطروحة مع إنعدام النصوص، وهكذا استطاع القضاء الإداري خلق مجموعة من المبادئ القانونية العامة.⁽⁶⁾

القضاء له مركز إنشائي متميز، يتمثل بابتكار وإنشاء القواعد والنظريات، حيث لا يجد القاضي في الغالب نصوص القاعدة أو الحكم القانوني الواجب التطبيق، فيتولى إنشاء المبادئ القانونية العامة مُستخلصها من المجتمع⁽⁷⁾، فتُعتبر تلك المبادئ القانونية العامة، أصيلة يجب احترامها وتطبيقها سواء تدخلت النصوص القانونية أو التنظيمات السارية المفعول، بالنص عليها أم لم تتدخل، فهي من ابتكار القضاء.⁽⁸⁾

(1) - إبراهيم عبد العزيز شيحا، المرجع السابق، ص 69.

(2) - خالد عمر عبد الله باجنيد، المرجع السابق، ص 17.

(3) - مليكة الصروخ، القانون الإداري دراسة مقارنة، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة السابعة، المغرب، 2010، ص 37.

(4) - سعيد بوعلي، نسرین شریفی، مریم عمارة، سلسلة مباحث في القانون، القانون الإداري، دار بلقيس، الطبعة الثانية، الجزائر، 2016، ص 08.

(5) - عمار عوايدي، الطبعة الخامسة، المرجع السابق، ص 80.

(6) - مليكة الصروخ، المرجع السابق، ص 37.

(7) - إبراهيم عبد العزيز شيحا، المرجع السابق، ص 75.

(8) - عمار عوايدي، الطبعة الخامسة، المرجع السابق، ص 80.

مجلس الدولة الفرنسي بعد تحوله إلى هيئة قضائية سنة 1872⁽¹⁾، ساهم في صياغة وابتداع العديد من المبادئ النظرية، فتعتبر المبادئ العامة قضائية بامتياز وإن جاء المشرع الوضعي وأقرها فيما بعد⁽²⁾، فلا يمكن لأحد إنكار أن القضاء هو الذي ساهم في إنشاء المبادئ والنظريات التي تتعلق بالإدارة العامة والمرافق العامة، وهذا ما أكدته الأستاذ "قدومي Y. Gaudeme، والأستاذ دوفورج De Forges، والأستاذ شوفالي J. Chevallier".⁽³⁾

نستشف من خلال ما سبق أن مبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور ذا صلة وثيقة بمجلس الدولة الفرنسي لعدة أمور، منها أن مجلس الدولة مر بمراحل وظروف ومستجدات أدت إلى إنشائه، وكذا المرفق العام قد مر بنفس الظروف فستدعى ابتكار المبادئ، التي استدعت إنشاء مجلس الدولة.

الفرع الثاني: مبدأ من المبادئ العامة للقانون

إن مصطلح مبادئ يُستعمل من جانب القانونيين بكثرة، فيُتيح لهم وصف التوجهات الكبرى للأنظمة والقواعد القانونية، حيث تُعتبر بمثابة أداة للتحليل الفلسفي القانوني الوضعي، ويُستخدم أيضاً للإشارة إلى قواعد ومعايير قانونية توصف بأنها عامة أو أساسية، وهي تُعتبر سامية في نظر القانون الوضعي.⁽⁴⁾

يُقصد بالمبادئ العامة: "مجموعة المبادئ الغير مكتوبة التي استنبطها القاضي الإداري من المقومات الأساسية للمجتمع وبرزها في أحكامه ويفرضها على الإدارة بحيث لا يجوز مخالفتها"⁽⁵⁾، ويمنحها القوة الملزمة لتصبح بذلك مصدر من مصادر المشروعية⁽⁶⁾، فهي تختلف عن المبادئ القانونية التي يكون

(1) - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 24.

(2) - إبراهيم عبد العزيز شيجا، المرجع السابق، ص 76.

(3) - دريد كمال، القانون الإداري قضائي أم تشريعي؟ دراسة مقارنة بين فرنسا والجزائر، مجلة المعيار، المركز الجامعي تيسمسيلت، المجلد التاسع، العدد الثاني، 2018، ص 76.

(4) - محمد ولد علي شبلي، دور المبادئ العامة للقانون في عقلنة القرار الإداري (مبدأ حماية الثقة المشروعة للمواطن)، (رسالة ماجستير)، تخصص قانون الإدارة العامة، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة جيلالي اليابس سيدي بلعباس، 2017-2018، ص 18.

(5) - مصلح ممدوح الصرايرة، المرجع السابق، ص 47.

(6) - سعيد بوعلي، نسرین شریفی، مريم عمارة، المرجع السابق، ص 13.

مصدرها التشريع الوضعي⁽¹⁾، وبفعل غياب النصوص أحياناً يُحتم على القاضي الفصل في النزاع المطروح وفقاً لتلك المبادئ، والتي ترسخت بموجب إجتِهاد الهيئات القضائية العليا (مجلس الدولة الفرنسي).⁽²⁾

استنبط القضاء الإداري بواسطة الإجتِهاد القضائي⁽³⁾ المبادئ العامة للقانون، بما فيها مبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور من مصادر عديدة، منها إعلانات حقوق الإنسان ومقدمات الدساتير والتشريعات الوضعية العادية⁽⁴⁾، فالقضاء الإداري دوره الكشف عن المبادئ العامة والتحقق من وجودها في مقومات المجتمع⁽⁵⁾، لذا يُجمع الفقه القانوني الوضعي والقضاء على ضرورة احترام تلك المبادئ العامة وعدم جواز الخروج عليها.⁽⁶⁾

من أهم خصائص مبدأ إمكانية مواكبة المرفق للتغيرات التي تطرأ عليه، أنه من المبادئ القانونية العامة الإلزامية، وَمَنْشَأُهُ ليس النصوص التشريعية ولا حتى الدستورية وإنما ذا منبت قضائي بحت، وباعتباره كذلك فهو مبدأ قانوني عالمي يوجد بأغلب الدول؛ بسبب جذوره التاريخية القضائية الإدارية⁽⁷⁾ باعتبار مجلس الدولة أساس القانون الإداري بشكله الحديث، غير أن عالمية تلك المبادئ القانونية العامة لا يعني

(1) - مازن ليلو راضي، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 2005، ص 39.

(2) - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 21.

(3) - قال ابن الأثير في تعريف الاجتهاد لغةً: " بذل الوسع في طلب الأمر، وهو بالضم الوسع والطاقة وبالفتح المشقة"، فالاجتهاد في اللغة إذن استقراغ الوسع في أي فعل كان، ومعنى الاجتهاد في الإسلام بذل الجهد في استنباط الأحكام من القرآن والسنة إذا توافرت الشروط، أما تعريف الاجتهاد القضائي اصطلاحاً: هو بذل الجهد في استنباط الحكم الواجب تطبيقه عند عدم وجود النص، وعليه فالاجتهاد القضائي يعني مجموع الأحكام الصادرة عن المحاكم تكون باحثة عن الحلول القانونية بواسطة مادة طبيعية أو مثالية أو واقعية تنتج ذلك الحكم أو القرار القضائي، راجع: بلهامل محمد عبد الفتاح، الدور الاجتهادي لمجلس الدولة، (رسالة ماجستير)، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي إم البواقي، الجزائر، 2014_2015، ص. ص 11.10.

(4) - مصلح ممدوح الصرايرة، المرجع السابق، ص 47.

(5) - مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص 40.

(6) - مصلح ممدوح الصرايرة، المرجع السابق، ص 47.

(7) - يكون القضاء إدارياً إذا كان صادر عن الجهات القضائية الإدارية أي القضاء الإداري، وهنا يمكن طرح تساؤل: هل الغرف على مستوى الجهات القضائية الإدارية تُعدّ جهات قضائية إدارية؟ الواقع أنه حصل خلاف لكن يمكن القول أنه إذا = مما أعطيت الدور الاستشاري والدور الاجتهادي في ابتكار المبادئ والنظريات تكون جهات قضائية إدارية لكن تكون بمرتبة أدنى من الجهات القضائية الإدارية في نظام تبني الازدواجية القضائية، أنظر: بلهامل محمد عبد الفتاح، المرجع السابق، ص 11.

أنها أزلية فهي متطورة ومتغيرة مع الظروف والمستجدات⁽¹⁾، إلى جانب أنه من المبادئ الغير مكتوبة التي استنبطها القاضي الإداري من المقومات الأساسية للمجتمع ويبرزها في أحكامه ويفرضها على الإدارة بحيث لا يجوز مخالفتها.⁽²⁾

اختلف فلاسفة القانون إختلافاً شديداً في تحديد الأساس القانوني للمبادئ العامة، فنحاول إيجاز آرائهم، فمنهم من قال أن تلك المبادئ تجد أساسها في القواعد المكتوبة؛ وأنتقد هذا الرأي بسبب أن أغلب المبادئ استنتجت من مقومات المجتمع⁽³⁾، ومنهم من قال أن أساسها من القانون الطبيعي، وأنتقد هذا الرأي؛ نظراً للإطلاق والتجريد والعموم، ومنهم من رده إلى العرف وأنتقد هذا الرأي؛ بسبب الخلط بين القواعد المكتوبة وغير المكتوبة، ومنهم من قال أن الأساس القانوني لتلك المبادئ هو القضاء، وعموماً تبقى آراء تفيد الظن ولا يمكن الأخذ باحداها دون الأخرى.⁽⁴⁾

يُجمع الفقه والقضاء الإداريين على أن المبادئ العامة للقانون تُعتبر ملزمة للإدارة⁽⁵⁾، وبالنسبة لقوة المبادئ القانونية العامة الغير مكتوبة وموقعها في تدرج القاعدة القانونية فقد اختلف أيضاً الفقه والقضاء الإداري بها، وخاصة بعد صدور دستور الجمهورية الخامسة الفرنسي لعام 1958⁽⁶⁾، لكن بعيداً عن الإطالة وسرد الآراء والأحكام، يُمكننا القول بما ذهب إليه المجلس الدستوري الفرنسي بأن المبادئ العامة للقانون تقسم إلى قسمين، قسم له قيمة دستورية لا يجوز الخروج عليها وهي أعلى من القوانين، وقسم ثاني له قوة التشريع الوضعي العادي⁽⁷⁾، فيمكن تنظيمه بواسطتها دون مخالفة روح تلك المبادئ وعلى الإدارة العامة تطبيقها.⁽⁸⁾

(1) - عدنان عمرو، القضاء الإداري في فلسطين، المرجع السابق، ص33.

(2) - مصلح ممدوح الصرايرة، المرجع السابق، ص47.

(3) - مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص40.

(4) - عمار بوضياف، **الوجيز في القانون الإداري**، جسور للنشر، ودار الريحانة للكتاب، الجزائر، د. س. ن، ص. ص

47.45.

(5) - عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، المرجع السابق، ص45.

(6) - عدنان عمرو، القضاء الإداري في فلسطين، المرجع السابق، ص34.

(7) - مصلح ممدوح الصرايرة، المرجع السابق، ص. ص 49.50.

(8) - رحيمة رزيق، الطاهر زواقري، **المبادئ القانونية العامة والسلطة التقديرية للإدارة**، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة

محمد خيضر بسكرة، العدد الثامن والأربعون، سبتمبر 2017، ص500.

الفرع الثالث: المرونة وسرعة التطور

يتسم القانون الإداري بأنه قانون يتطور بسرعة عالية جداً مقارنة مع القوانين الأخرى؛ ولعل السبب الرئيسي في ذلك يرجع إلى طبيعة المواضيع التي يهتم بها ويحكمها ويُعالجها، بخلاف القانون الخاص الذي يتميز بنوع من الثبات والاستقرار، فمثلاً قانون العقوبات والقانون المدني والقانون التجاري تتطلب قدراً من الاستقرار، على عكس القانون الإداري ذا الطابع المتغير والتميز بمعالجة مواضيع تتعلق بالمصلحة العامة وإدارة المرافق العامة وحسن سيرها.⁽¹⁾

لذا فإن القانون الإداري يتسم بأنه قانون مرن وسريع التطور، وعند أثناء تنظيم المرافق العامة لتقديم الخدمات بشكل مُتكيف، يجب أن يكون نشاط المرافق متطوراً ومرناً⁽²⁾، فينبغي أن يُواكب المستجدات لتحقيق المصلحة العامة⁽³⁾، فأزادت أهمية ذلك بفعل ظهور مجالات وقطاعات حديثة، ونتيجة التطورات الهائلة والتقدم العلمي والتكنولوجي في المجتمع، ونظراً لزيادة أعداد المرافق العامة بفعل تدخل الدولة في شتى المجالات.⁽⁴⁾

"إن المنفعة العامة تتطور مع مرور الزمن بتطور المجتمعات، ومن ثم فمن الضروري أن تُقدم الخدمة بكفاءة، وأن يساير ويُكَيّف تقديمها مع حاجات المواطنين، خاصّة وأن المحيط بجميع مجالاته يَتميز بالتغير وعدم الثبات".⁽⁵⁾

لذا تكون المرافق العامة مستعدة لقبالية نشاطها احتواء التعديلات والتطورات وفقاً لما يحدث من تغير في الخدمة المقدمة لصالح طالبي الخدمة العمومية، فيتطور نظام المرفق العمومي بشكل عام، وأسلوب إدارته كلياً أو جزئياً، إلى جانب تغير نشاط المرفق أو نوع الخدمة وجودها ونطاقها ومصدرها وكميتها وشروط الإنشغال بها وغير ذلك.⁽⁶⁾

(1) - مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص 27.

(2) - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 89.

(3) - عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، المرجع السابق، ص 148.

(4) - مصلح ممدوح الصرايرة، المرجع السابق، ص 25.

(5) - ياقوت قديد، إلهام بن عيسى، عراقيل تقديم الخدمة العمومية وأساليب الارتقاء بها، المجلة الجزائرية للمالية العامة،

جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، المجلد الثامن، العدد الأول، ديسمبر 2018، ص 200.

(6) - عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، المرجع السابق، ص 148.

إن مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه حظي بأهمية كبيرة في ظل التطور التكنولوجي العالمي والنهضة البشرية؛ للتكيف مع الظروف والمستجدات، لتجعل المرفق العام بمبادئه وأحكامه وقواعده غير ثابتة تتطور بشكل مطرد لتحقيق الصالح العام⁽¹⁾، فالإدارة العامة التي ترقى احتياجات المواطنين مطالبة ألا تكون في وضع ساكن غير متحرك، لكي تتلاءم مع متطلبات التطور والأنماط الإداري المتجدد.⁽²⁾

تلعب العوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية وغيرها _ باعتبارها عوامل متغيرة باستمرار وغير مستقرة _ إلى إعمال مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه، حيث تساهم تلك الظروف والمتغيرات إلى التطور والتعديل المستمر في أحكام المرفق العام ونظامه بشكل عام⁽³⁾، فهي تحتاج دوماً إلى مواكبة التحولات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتكنولوجية وغيرها، فتجد نفسها أمام مطلب جودة ونوعية خَدَمَاتِها؛ لتحقيق غاية سامية وهي المصلحة العامة.⁽⁴⁾

شكّل عدم تقنين القانون الإداري مرونة أحكام ومبادئ هذا القانون، حيث اكتسب مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه ذا النشأة القضائية خاصية المرونة، من خلال تعديل وتطوير الأحكام والأنظمة والقواعد؛ حتى لا يُصاب القانون الإداري بمبادئه وأحكامه بالجمود فلا بد أن يكون مرناً مُتطوراً.⁽⁵⁾

إن خاصية المرونة لمبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه لا يقصد بها أن المبدأ غير ثابت وغير مسلم به، بل المقصود أنه مرن ومتطور من ناحية المضمون والموضوع الذي يعالجه، أما من ناحية استقراره كأحد المبادئ العامة فهو ثابت غير متغير.

باعتبار أن مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه أحد عناصر ومبادئ القانون الإداري المبتكرة، كان ذا صلة وثيقة بخصائصه، فقد رأينا الخاصية القضائية لمبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور باعتبار أيضاً أن القانون الإداري منشأ قضائي، إلى جانب إحتواء القانون الإداري

(1) - بركات موسى الحواتي، **المرفق العام رؤية استراتيجية مقترحه في ظل العولمة**، مجلة العدل، كلية القانون، جامعة جوبا، العدد الرابع عشر، السودان، السنة السابعة، د. س. ن، ص 195.

(2) - إبراهيم عبد العزيز شيحا، المرجع السابق، ص 70.

(3) - مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص 28.

(4) - إبراهيم كومغار، **ملخص حول موضوع المرافق العامة**، تاريخ الزيارة 12 ديسمبر 2019. الشبكة العالمية للإنترنت، الرابط: www.fsjes-agadir.Info.

(5) - إبراهيم عبد العزيز شيحا، المرجع السابق، ص 71.

على ثلة كبيرة من المبادئ العامة للقانون، وباعتبار القانون الإداري أيضاً حديث النشأة ومرن وسريع التطور كان من أحد أهم مبادئه الإثسَام بالمرونة وحادثة النشأة؛ لأن مبدأ التكيف من عناصر القانون الإداري وأحد مبادئه.

المبحث الثالث: أسس مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه

بعدما استَطَعنا تحديد مدلول لمبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيير والتطور، وتناول أهم الخصائص التي يتميز بها عن غيره من المبادئ العامة والخاصة، إلى جانب بروز وتوضيح العناصر المميزة التي يعتمد عليها، ارتأينا أن نلج إلى الأسس التي يقوم عليها مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه.

كما سبق ورأينا أن أحكام القضاء في الجزائر وغيرها في القضاء المقارن تختص فيه الإدارة العامة بإدارة المرافق العمومية وتسييرها ولها الحق الكامل في وضع القواعد والأنظمة والأساليب، وتعديلها، وتغييرها، وتطويرها وفق المستجدات ومتطلبات الجمهور والعصر الحديث؛ لتحقيق الصالح العام، وكما سنرى في الأبواب اللاحقة، لا يمكن أن يحتج عليها أحد في تطبيق مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه.

لكن الإشكال الذي يمكن طرحه هنا، ما هي الأسس التي تستند عليها الإدارة العامة في ذلك الحق⁽¹⁾ وأثناء تطبيقها لمبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ؟ وللإجابة على هذا الإشكال سوف نتطرق إلى أساس القاعدة القانونية وطبيعتها للوقوف على أساس لمبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه بشكل ملازم لها.

(1) - بالرغم من أن كلمة الحق متعددة الاستعمال، وحيث أنها تُردد هنا وهناك فلا يكاد الشخص العادي يُميز المعنى الدقيق لها فربما يجد صعوبة بالشعور بمعناها، لكن بالنسبة للفقهاء فالأمر مختلف، ليقع عليهم واجب وضع تعريف جامع مانع =الحق، وفي الحقيقة أنه ثمة خلاف ليس بالهين في تحديد ذلك المدلول، فنذكر احداها، فيمكن القول بأن الحق وفق المذهب المختلط عبارة عن : "استئثار وسلطة إرادية لشخص من الأشخاص يكون بمقتضاها استعمال أو استغلال محل الحق والتصرف فيه، بحماية القانون لتلك المصلحة"، أنظر: علي أحمد صالح، المدخل لدراسة العلوم القانونية نظرية الحق، دار بلقيس، الطبعة الأولى، الجزائر، 2016، ص. 17.5.

ارتأينا تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين أساسيين، نتطرق في المطلب الأول إلى الأسس الفلسفية لمبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه، ثم ننتقل إلى تناول وبشكل موجز_ المبادئ العامة للقانون كأساس لمبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه في المطلب الثاني.

المطلب الأول: الأسس الفلسفية لمبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه

كل نظرية أو مبدأ أو قاعدة مُعينة لها أسس ترتكز وتقوم عليها، ومبدأ التكيف كأحد المبادئ القانونية العامة الغير مألوفة ذا النشأة القضائية له أسس باعتبارها أحد مبادئ المرفق العام، والمرفق العام من أهم مظاهر النشاط الإداري الإيجابي.

سنتناول في هذا المطلب بعض النظريات والمذاهب الفلسفية التي حاولت تحديد أساس للقاعدة القانونية الوضعية بشكل عام، ولمبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه باعتباره مبدأ قانوني لا يتجزأ عن القاعدة القانونية الوضعية بشكل خاص، لذلك سنكشف الستار عن مذهب القانون الطبيعي من خلال الفرع الأول، ثم نتطرق إلى المذاهب الشكلية في الفرع الثاني، ثم تناول المذهب التاريخي في الفرع الثالث، ثم نتناول مذهب الغاية الاجتماعية والتضامن الاجتماعي في الفرع الرابع، ثم نختم هذا المطلب بفرعه الخامس بمذهب جيني أو المذاهب المختلطة.

الفرع الأول: مذهب القانون الطبيعي

يتمثل مذهب القانون الطبيعي بما ذهب إليه الفلاسفة والمتحريصين منذ القدم من وجود قانون أسمى من القانون الوضعي⁽¹⁾، حيث إن مفهوم القانون الطبيعي كفكرة هي غامضة المعالم، فيعتبر وجود مجموعة من القواعد العامة الثابتة الأبدية الصالحة لكل زمان ومكان؛ لأنها بحسب نظرهم أنها تصدر عن طبيعة الأشياء، ويكشفها الإنسان بعقله وتفكيره⁽²⁾، لذا رُوجت هذه الفكرة على يد الثورة الفرنسية وخاصة بعد إعلان حقوق الإنسان والمواطن.⁽³⁾

(1) - محمد حسين منصور، نظرية القانون، مفهوم وفلسفة وجوهر القانون، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2002، ص 121.

(2) - فاضلي إدريس، مدخل إلى المنهجية وفلسفة القانون، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003، ص 149.

(3) - محمد الصغير بعلي، المدخل للعلوم القانونية، نظرية القانون ونظرية الحق، دار العلوم، الجزائر، 2006، ص 61.

فكرة القانون الطبيعي في العصور الوسطى لاقت رواجاً؛ لهيمنة الكنيسة النصرانية في ذلك الوقت، إلا أن القانون الطبيعي في العصر الحديث قد أطاحت به الدول بظهور مبدأ السيادة⁽¹⁾، ولكل دولة دستور وضعي خاص بها وفق توجهاتها، لذا ظهرت حركة إحياء لمذهب القانون الطبيعي كأساس للمبادئ والقواعد القانونية بقيادة المفكر الألماني ستاملر {Stammler}، وأطلق عليه القانون الطبيعي ذو المضمون المتغير.⁽²⁾

مضمون ما ذهب إليه أصحاب المضمون المتغير، أن جوهر القانون هو مثل أعلى للعدل خالد ومتغير في نفس الوقت، فهو خالد في فكرته متغير في مضمونه، ففكرة العدل في ذاتها خالدة وأبدية، وُجدت في ضمير الناس على مر القرون وهو أمر لا يتغير، ففكرة العدل الإطار الثابت والدائم للقانون الطبيعي⁽³⁾، أما الشيء الذي يتغير هو مضمون العدل، فهو لصيق بظروف الحياة البيئية والاجتماعية والسياسية..، التي تختلف من زمان إلى آخر ومن مكان إلى آخر، لذلك يرون الإبقاء على القانون الطبيعي لكن دون المبادئ الثابتة المطلقة واعترفوا بنسبيتها وإمكانية تطورها⁽⁴⁾، فكل جماعة مثلاً العليا التي تتلاءم مع ظروفها الخاصة وتتفق مع حاجياتها.⁽⁵⁾

حيث إنتهت عندهم فكرة القانون الطبيعي إلى مثاليات العدل لما لها من الثبات والخلود لجعلها أساس للقوانين الوضعية، لذا فالقانون الطبيعي يفرض نفسه على إرادة المشرع الوضعي، فهو ليس حر بوضع القواعد بل يلتزم باحترامها⁽⁶⁾، وعموماً نحن كمسلمين نرفض فكرة التشريع بشكل عام مع وجود شريعة من رب العالمين ثابتة خالدة صالحة لكل زمان ومكان، ونرفض كل ما يتعارض معها في مجتمعنا، أما ما يخص التشريع الإداري المُنظَّم للمرافق وللحياة العامة والتنظيم فهو متوافق معها.

(1) - فاضلي إدريس، المرجع السابق، ص. 152.153.

(2) - محمد حسين منصور، المرجع السابق، ص. 131.130.

(3) - فاضلي إدريس، المرجع السابق، ص. 164.165.

(4) - المعهد الوطني للإدارة العامة، المدخل إلى القانون، تاريخ الاطلاع 17 ديسمبر 2019، الشبكة العالمية الإنترنت، الرابط: www.ina.edu.sy، ص. 50.

(5) - محمد حسين منصور، المرجع السابق، ص. 132.

(6) - فاضلي إدريس، المرجع السابق، ص. 167.

فجل ما ذهبوا إليه قائم على ظنٍّ وتخرص أولئك الملاحدة؛ فيعتقدون بوجود قواعد خالد وثابتة صالحة لكل زمان ومكان وتصدر عن طبيعة لا يمكن تفسيرها عندهم، لعدم إيمانهم بالله العظيم خالق الكون وما حوى وعدم اعتقادهم بالقواعد والشرائع التي أنزلها.

نص القانون المدني الجزائري في مادته الأولى على: "وإذا لم يوجد نص تشريعي حكم القاضي بمبادئ الشريعة الإسلامية...، فإذا لم يوجد فبمقتضى مبادئ القانون الطبيعي ومبادئ العدالة"⁽¹⁾، فنجد من خلال هذه المادة أنه قدم للأسف الشديد التشريع الوضعي على أحكام الشريعة الإسلامية، ونلاحظ أنه نص على القانون الطبيعي في إنزال الأحكام إن لم يكن هناك نصوص⁽²⁾، غير مكترث بما يناسب المصلحة العامة وما يعتقده جل الأفراد بالمجتمع، لذا يجب جعل الشريعة الإسلامية المصدر الأول.

بالنسبة لمبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه يتفق مع القانون الطبيعي ذو المضمون المتغير، كيف لا وهو يتكيف زماناً ومكاناً مع الوقائع والمستجدات، عكس القانون الطبيعي الذي يرى ثبوت قواعد ترسخت لا يمكن لأحد المساس بها.

الفرع الثاني: المذاهب الشكلية

يُقصد بالمذاهب الشكلية، تلك التي تهتم بالجانب الشكلي الذي ظهرت فيه القواعد والمبادئ القانونية⁽³⁾، "فهي التي تكتفي بالنظر إلى شكل القاعدة القانونية ومظهرها الخارجي"⁽⁴⁾، وبصدد القانون من سلطة عليا حاکمة تكفل تنفيذ القانون، حيث إن الصفة الوضعية للقانون تتمثل في سلطة تأمر وتنهاي وتملك جبر الأفراد على تطبيقه فالقانون هو إرادة الدولة أو السلطان الحاكم.⁽⁵⁾

(1) - قانون رقم 05_07 المؤرخ في 25 ربيع الثاني عام 1428هـ، الموافق 13 مايو سنة 2007، يعدل ويتم الأمر رقم 58_75، المؤرخ في 20 رمضان عام 1395هـ، الموافق 26 سبتمبر 1975، المتضمن القانون المدني، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 31، الصادرة في 13 مايو 2007، ص 02.

(2) - محمد الصغير بعلي، المدخل للعلوم القانونية، المرجع السابق، ص 60.

(3) - فاضلي إدريس، المرجع السابق، ص 127.

(4) - إبراهيم أبو النجا، محاضرات في فلسفة القانون، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، د. س. ن، ص 07.

(5) - فاضلي إدريس، المرجع السابق، ص 127.

ظهر في هذا الصدد فلاسفة اتفقوا أن القانون من إرادة الحاكم أو السلطان لكنهم اختلفوا في بعض الجزئيات منهم الفيلسوف النمساوي كلسن، والفيلسوف الألماني هيجل والفيلسوف الإنجليزي أوستن إلى جانب أصحاب الشرح على المتون الفرنسيين.⁽¹⁾

باستقراء التاريخ والكتب المنزلة على أنبياء الله نجد كثير من الحكام أخضعوا شعوبهم إلى قوانينهم الخاصة التي كانوا يسنونها ويجبرون الأفراد على أتباعها، حتى وصل بأحد الحكام في الحضارة الفرعونية بمصر بادعاء التشريع العام وأنه إله متصرف ومدير وحيد لشؤونهم.⁽²⁾

لهذا فإن الدولة أو السلطان تملك الحق في تطبيق المبادئ والنظريات التي تسنها وتتبنها لا سيما إن تعلق الأمر بالمرافق العامة التي تحقق الصالح العام للمجتمع، منها مبدأ التكيف وقابلية التعديل والتغيير والإلغاء والتطوير في القواعد والأنظمة في جميع الأوقات.⁽³⁾

الفرع الثالث: المذهب التاريخي

يُنسب بداية هذا المذهب إلى مونتسكيو، ويقوم المذهب التاريخي على القول بوجود قواعد ثابتة أزلية يكشف عنها العقل ولا يكشف عنها بواسطة المشاهدة والتجربة، ولما كان التطور هو سمة القانون الوضعي لتأثره بالعوامل المحيطة زماناً ومكاناً، فكان من الصعب جمعه في تقنين معين، وإذا قُنِنَ تكون عملية التعديل والتطور بطيئة مما يؤدي إلى تخلف القوانين عن متابعة المتغيرات والمستجدات والأمور الطارئة.⁽⁴⁾

يقوم المذهب على إنكار وجود القانون الطبيعي، وأن القانون الوضعي يختلف باختلاف المجتمع، فيتأثر بظروف الجماعة السياسية والاجتماعية والاقتصادية والفكرية والجغرافية، ويعتبر العرف مصدر مثالي للقانون؛ لأنه تعبير تلقائي عن ضمير الجماعة، لذا في نظرهم أن القانون يتطور آلياً، فهو من صنع الزمن ينشئ في ضمير الجماعة وأجيالها المتعاقبة على مر الزمان فهو ثمرة التطور التاريخي لها.⁽⁵⁾

(1) - إبراهيم أبو النجا، المرجع السابق، ص. 44.09.

(2) - قال تعالى: {وَنَادَىٰ فِرْعَوْنُ فِي قَوْمِهِ قَالَ يَا قَوْمِ أَلَيْسَ لِي مُلْكُ مِصْرَ وَهَذِهِ الْأَنْهَارُ تَجْرِي مِن تَحْتِي أَفَلَا تُبْصِرُونَ} الآية رقم 51 سورة: الزخرف، وقال تعالى: {إِلَىٰ فِرْعَوْنَ وَمَلَأَتْهُ فَاتَّبَعُوا أَمْرَ فِرْعَوْنَ وَمَا أَمْرُ فِرْعَوْنَ بِرَشِيدٍ} الآية 97 سورة: هود.

(3) - حسن محمد علي حسن البنان، مبدأ قابلية قواعد المرافق العامة للتغيير والتطور، دراسة مقارنة، المركز القومي للإصدارات القانونية، الطبعة الأولى، مصر، 2014، ص. 52.

(4) - همام محمد محمود، المدخل إلى القانون، نظرية القانون، منشأة المعارف، مصر، 2001، ص. 143.142.

(5) - محمد حسين منصور، المرجع السابق، ص. 115.

المشرع الوضعي وفق هذا المذهب لا يُنشئ القانون؛ لأن القانون هو الذي يُنشئ نفسه فيكون تلقائياً، ويقتصر دوره على مراقبة هذا التطور في ضمير الجماعة، ثم يقوم بتدوينه في نصوص ليتم نشرها فيما بينهم، فقد أظهر المذهب التاريخي أن القانون والمبادئ لا تتكون من قواعد ثابتة بل من قواعد متطورة تتلاءم وظروف المجتمع وتستجيب لمتطلباته وحاجياته⁽¹⁾، وهذا ما يتفق إلى حد كبير مع مبدأ التكيف والتأقلم.

أُنقِدَ المذهب التاريخي حتى وصل الأمر بالفلاسفة بتأليف مؤلفات تبين عُم هذا المذهب باعتباره أنه مذهب لم يؤتي ثماره؛ لأنه من المستحيل التنبؤ بمستقبل سير التاريخ⁽²⁾، حيث إنه بالغ في ربط القانون بالمجتمع، إلى جانب إهماله لدور المشرع الوضعي في سن ما يناسب الجماعة فتكون متلائمة مع الظروف والمستجدات⁽³⁾، إلى جانب أنه يزعم أن التقنين يؤدي إلى جمود القانون، لكن رُد عليه في أن المشرع الوضعي لا يُحجم عن تعديل التقنين مسايرة للظروف والتطورات وتكيفاً مع المستجدات، فمتى شاء يستطيع التعديل في تلك الأنظمة والقوانين والقواعد وفق ما تقتضيه المصلحة العامة.⁽⁴⁾

الفرع الرابع: مذهب الغاية الاجتماعية والتضامن الاجتماعي

يُنسب مذهب الغاية الاجتماعية إلى الفيلسوف اهرنج، ويتفق مع المذهب التاريخي بإنكار القانون الطبيعي، وارتباط تطور القانون بالبيئة لكنه يختلف عنه في أن تطور القانون الوضعي يُنسب إلى الإرادة الإنسانية التي تستهدف غاية حفظ المجتمع، يقوم هذا المذهب على العناصر الباطنة وهي ما يتصل بالإنسان كالثقافة وحالة الحضارة، إلى جانب العناصر الظاهرة وهي الظروف المحيطة سواء كانت اقتصادية أو اجتماعية أو غيرها.⁽⁵⁾

(1) - إبراهيم أبو النجا، المرجع السابق، ص 87.

(2) - كارل بوبر، ترجمة عبد الحميد صبره، عقم المذهب التاريخي دراسة في مناهج العلوم الاجتماعية، منشأة المعارف بالإسكندرية، مصر، 1959، ص 05.

(3) - ننتقد نحن كمسلمين المشرع الوضعي حينما يُشرع قوانين مخالفة لنصوص ثابتة صالحة لكل زمان ومكان {القرآن والسنة الصحيحة}، أما فيما يتعلق بالتشريع المُنظم للمرافق العمومية وفي الجانب الإدارية خصوصاً أو في الأمور الطارئة والمستجدات الحادثة في المجتمع والتي ينبغي عليه وعلى السلطة العامة أن يتدخل لتتظيم حياة عيش الأفراد ومواكبة ما هو مستجد، بل هذا يتفق مع أحكام وقواعد الشريعة الإسلامية.

(4) - إبراهيم أبو النجا، المرجع السابق، ص. ص 90.95.

(5) - همام محمد محمود، المرجع السابق، ص 146.

فالتنازع بين أصحاب المصالح المتعارضة هو من يُطور بنظرهم تلك القواعد ويُغير الأنظمة، وعلى هذا إن وجدت قاعدة غير صالحة لتحقيق غاية تنظيم المجتمع يجب أن تتغير وتتطور⁽¹⁾، وهذا الأمر أيضاً غير مسلم به دائماً، حيث يجب أن يكون هناك قواعد وأسس ومبادئ ثابتة مستقرة.

بالنسبة لمذهب التضامن الاجتماعي الذي يتزعمه ديجي فقد أنكر كل ما لم يقيم على صحته دليل واقعي محسوس كالقانون الطبيعي والمثل العليا، وبدأ بتسجيل الحقائق الواقعية التي تقطع بصحتها المشاهدة والتجربة؛ لأن الإنسان كائن اجتماعي لا بد أن يعيش مع الجماعة فلا يستطيع تحقيق مصالحه إلا بالتعاون⁽²⁾، وشعور الناس بوجود التضامن بينهم هو أصل القواعد والمبادئ وأساس إلزاميتها إلى جانب الشعور بالعدل المحسوس وليس كفكرة عقلية مجردة مطلقة.⁽³⁾

قد تعرض هذا المذهب للانتقاد فالقواعد والمبادئ القانونية ليس شأنها شأن الظواهر الطبيعية التي تخضع للتجربة، ورفض ديجي الشيء الغير محسوس وتناقضه باختيار شعور التضامن وهو أمر غير محسوس⁽⁴⁾، ربما ساقه اعتقاده إلى الإيمان بالمحسوسات فقط بما هو مشاهد ومجرب بنظره وفكره القاصر، والأمر على عكس ذلك؛ فإن كثير من الأمور والحوادث والأنظمة ليست مشاهدة وتختلف مع العقل، لكن الواقع والحال يُصدقها والأمثلة على ذلك كثيرة، وأيضاً فإن الآيات الكونية والشرعية الإلهية قد آمن بها واتباعها ملايين البشر عبر العصور وهي حقائق مثالية ثابتة راسخة بالعلم والمشاهدة وبالإخبار، لذا يجب عدم الاعتماد وبناء الأحكام والتصورات والأفكار القاصرة على عدم علم صحيح بالحقائق والغيبيات.

الفرع الخامس: مذهب جيني أو المذاهب المختلطة

يَعُود هذا المذهب إلى الفيلسوف جيني (Gény) الذي جمع في تصوره للمصدر الموضوعي للقانون بين المدرستين المثالية والواقعية⁽⁵⁾، "وهو الذي يَعترف أنه لم يبتكر مذهباً جديداً أو نظرية جديدة وإنما اقتصر على محاولة التوفيق بين المذاهب والنظريات الموضوعية والشكلية"⁽⁶⁾، حيث فرق بين جوهر وشكل

(1) - حسن محمد علي حسن البنان، المرجع السابق، ص 54.

(2) - محمد حسين منصور، المرجع السابق، ص. ص 117. 118.

(3) - فاضلي إدريس، المرجع السابق، ص. ص 176. 177.

(4) - محمد حسين منصور، المرجع السابق، ص. ص 119. 120.

(5) - رمضان أبو السعود، همام محمد محمود زهران، المدخل إلى القانون، النظرية العامة للقاعدة القانونية، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 1997، ص 150.

(6) - إبراهيم أبو النجا، المرجع السابق، ص 113.

القانون فقصد بالجوهر أو المادة الأولية ما يُستخلص من حقائق الحياة الاجتماعية، والشكل أو البناء هو الصورة أو الهيئة التي تُعطي لهذا الجوهر حتى يكون صالح للتطبيق.⁽¹⁾

حيث يُرد هذا المذهب أن أساس القواعد والمبادئ القانونية الحقائق الواقعية، والطبيعية، والتاريخية، والعقلية، والمثالية، حيث تلعب دوراً هاماً وبارزاً في التأثير على المادة الأولية وهي جوهر القانون وعلى شكل تلك القواعد القانونية⁽²⁾، فعندهم الحقائق الواقعية والاجتماعية أو الطبيعية⁽³⁾ تتكون من ظروف الواقع المحيط بالناس فتلك الظروف هي من تفرض صقل وبلورة وتعديل وتطور تلك القواعد والمبادئ القانونية فتُعتبر كأساس مهم وأساسي، حيث وباجتماع تلك الحقائق يتم الجمع بين العديد من المذاهب الفلسفية⁽⁴⁾، لكن تستبعد تلك المذاهب أن نشأة القواعد والتشريعات الإلزامية من وحي رب عليم خبير خالق المخلوقات، فالله سبحانه أرسل الرسل إلى الناس وأنزل الشرائع ليبين لهم ما كانوا فيه يختلفون.

إن النظريات والمذاهب السابقة ليست محل بسط بحثنا في تناولها وانتقادها، وإنما أشرنا إليها وتناولناها بشكل موجز للبحث عن أساس لمبدأ التكيف؛ لارتباطه الغير مباشر بها وبما يتعلق بالمرفق العام والذي يحكمها وقواعدها، فتكون قابلة للتغير والتعديل والتطور، وهذا أمر ضروري لتحقيق المصلحة العامة العصرية؛ لأن القاعدة القانونية الإدارية التي لا تتغير تُصاب بالجمود، ويكون هناك عدم قدرة على التأقلم مع الظروف والمتغيرات ومواكبة ما هو جديد وطارئ في الحياة العامة داخل المجتمعات⁽⁵⁾، وهو ما أشارت إليه بعض المذاهب آنفة الذكر.

(1) - حسن كيره، المدخل إلى القانون، منشأة المعارف، مصر، 1971، ص 141.

(2) - المرجع نفسه، ص. ص 142.165.

(3) - روبرت ألكسي، ترجمة كامل فريد السالك، فلسفة القانون، مفهوم القانون وسريانه، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الثالثة، لبنان، 2013، ص 40 وما بعدها.

(4) - حسن كيره، المرجع السابق، ص. ص 142.165.

(5) - حسن محمد علي حسن البنان، المرجع السابق، ص 55.

المطلب الثاني: المبادئ العامة للقانون كأساس لمبدأ إمكانية مواكبة المرفق

العام للتغيرات

إن القضاء الإداري ليس مهمته إصدار الأحكام وفض النزاعات في القضايا المطروحة فقط، وإنما يتعدى ذلك إلى الوظيفة الإنشائية بخلق وابتكار المبادئ القانونية العامة، فهو قضاء إنشائي يبتدع المبادئ القانونية ليجاد الحلول المناسبة بين الأفراد وبين الإدارة العامة عند تسييرها للمرافق العامة.

يقوم القانون بوجه عام على مجموعة من الأسس، كما قد سبق ورأينا الأسس الفلسفية والمذاهب والنظريات التي جاءت بها لتبرير وجود القواعد والمبادئ القانونية، وإلى جانب تلك المذاهب والنظريات كأساس لتلك القواعد والمبادئ برزت بجانبها ما يطلق عليه المبادئ العامة للقانون، لذلك سنحاول من خلال هذا المطلب توضيح مدلول المبادئ العامة للقانون في الفرع الأول، ثم ننتقل إلى بيان المرتبة أو القوة الإلزامية للمبادئ العامة في الفرع الثاني، ثم نختم هذا المطلب في أن مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه من المبادئ العامة للقانون وذلك في الفرع الثالث.

الفرع الأول: مفهوم المبادئ العامة للقانون

استقر في القانون الوضعي مبادئ قانونية عامة ليس هناك حاجة لنص عليها؛ لأنها تستند إلى أساسيات الحياة العامة، وإذا كانت التشريعات الوضعية تشير إلى هذه القيم إلا أنها تشير بشكل عابر دون التفسير أو التعريف.⁽¹⁾

لا يمكن حصر المبادئ القانونية العامة في إطار حدود معينة، لأنها قابلة لتطور النسبي بمرور الزمن ورغم إقرار المفكرين في الأهمية العظمى لتلك المبادئ إلا أنه لا يوجد إ اتفاق حول تحديد دقيق لمعناها، حيث نجد المفكر (بيسكاتوري) عرفها بأنها: "مجموعة من المبادئ التي تُستخدم في توجيه النظام القانوني من حيث تطبيقه وتنميته، ولو لم يكن لها دقة القواعد الوضعية وأنضباطها"⁽²⁾، وعرفها أيضاً المفكر الفرنسي (اندريه دي لوبادير) بأنها: "عدد من المبادئ التي لا تظهر مصاغة في نصوص مكتوبة، ولكن

(1) - فارس حامد عبد الكريم، دور المبادئ العامة للقانون في تطوير النظام القانوني والقضائي، تاريخ الاطلاع 16 ديسمبر 2019، الشبكة العالمية للإنترنت، وكالة نون الخيرية، الرابط: <https://non14.net> ، ص 1.

(2) - فارس حامد عبد الكريم، المرجع السابق، ص 1.

يَعترف بها القضاء باعتبارها واجبة الاتباع من الإدارة، وإن مخالفتها تمثل إنتهاكا للمشروعية⁽¹⁾، حيث تعتبر المبادئ العامة "وتشكل توليفة عالية المستوى للمعايير الأخلاقية للمسؤولين الأوروبيين على هذا النحو، فهي عنصر أساسي في ثقافة الخدمة التي تتبناها الإدارة العامة للاتحاد الأوروبي"⁽²⁾.

فالمبادئ العامة للقانون هي: "مجموعة المبادئ الغير مكتوبة التي استنبطها القاضي الإداري من المقومات الأساسية للمجتمع ويبرزها في أحكامه ويفرضها على الإدارة بحيث لا يجوز مخالفتها"⁽³⁾، ومنحها القاضي القوة الملزمة⁽⁴⁾.

تختلف المبادئ العامة للقانون عن المبادئ القانونية التي يكون مصدرها التشريع الوضعي⁽⁵⁾، فتلك المبادئ تكون في نصوص مدونة صادرة عن السلطة العامة المختصة كالمبادئ الدستورية والمبادئ التي جاءت بها القوانين العادية وهذه تكتسب صفتها الإلزامية كمبادئ تشريعية⁽⁶⁾، فالمبادئ العامة للقانون مصدرها القضاء وليس السلطة العامة أو التشريع حيث يُطلق عليها باللاتينية Les principes Généraux du droit، حيث إن هذه المبادئ لم تنشأ بنصوص قانونية أو دستورية وإنما القضاء هو الذي كشف الستار عنها وأقرها⁽⁷⁾، واستنبطها من المقومات الأساسية للمجتمع وقواعد التنظيم القانوني في الدولة⁽⁸⁾.

إن القول بأن المبادئ العامة لم تُنشأ بنصوص قانونية لا يعني ذلك أن التشريع الوضعي لا يعترف بها؛ فمعظم الدول تعترف بها داخل النظام القانوني، لذلك تتسم المبادئ العامة بطابع العمومية، فالمبدأ العام ينص على أن " كل قاعدة تبلغ من العمومية والأهمية ما يجعلها أساساً للعديد من القواعد التفصيلية

(1) - سارة صباح الهنداوي، ملاك عبد اللطيف، أعمال المحكم للمبادئ العامة للقانون، تاريخ الاطلاع 16 ديسمبر 2019، الشبكة العالمية للإنترنت، الرابط: [https:// www.abu.edu.iq](https://www.abu.edu.iq)، ص 464.

(2) - Robert Schuman, Principes du service public pour les fonctionnaires de l'UE, Médiateur européen, France, 2012, p 02.

(3) - مصلح ممدوح الصرايرة، المرجع السابق، ص 47.

(4) - سعيد بوعلي، نسرین شریفی، مریم عمارة، المرجع السابق، ص 13.

(5) - مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص 39.

(6) - حسن محمد علي حسن البنان، المرجع السابق، ص 56.

(7) - صلاح الدين فوزي، المبادئ العامة غير المكتوبة في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، مصر، 1998، ص. ص 20.18.

(8) - سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف بالإسكندرية، مصر، 2004، ص 74.

المتفرعة عنها"⁽¹⁾، ومن هنا نستطيع أن نستنتج أن مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه بوصفه من المبادئ العامة ذا النشأة القضائية كما وقد سبق ورأينا، منصوص عليه بالنصوص التشريعية الإدارية، كالمراسيم التنفيذية، والرئاسية، والأوامر وغيرها.

تنشأ المبادئ العامة للقانون غالباً عند غياب النصوص التشريعية الإدارية أو التنظيمية التي تحتم على القاضي الفصل في النزاع المطروح، فيجد القاضي الطريق مسدود أمامه، وما له من خيار إلا الابتكار والاجتهاد واستيحاء المبادئ العامة من المجتمع ليحكم ويقضي بها، والتي ترسخت في بادئ الأمر بموجب اجتهاد الهيئات القضائية العليا (مجلس الدولة الفرنسي)⁽²⁾، فله قصب السبق في ظهور تلك المبادئ من خلال أحكامه الصادرة وإقرارها كمبادئ عامة متكاملة.⁽³⁾

أدرجت المبادئ العامة في النظام الأساسي للمحاكم كمحكمة العدل الدولية بوصف تلك المبادئ من المصادر الرئيسية لها، وذلك بنص المادة 38 من النظام الأساسي الخاص بها.⁽⁴⁾

يرى الأستاذ جمال الدين سامي أن المبادئ العامة للقانون تبرز غالباً في أعقاب الأزمات التي تهدد المجتمع، فعند حدوث اضطراب معين يتجه القضاء للمبادئ العامة لتحقيق الاستقرار وإحلال الأمن، لذا يمكن القول أن دور المبادئ العامة للقانون تبرز في أوقات الأزمات المتنوعة التي تتسم بعدم الاستقرار في مجالات كثيرة.⁽⁵⁾

(1) - مصطفى سالم بخيت، المبادئ العامة للقانون بوصفها مصدراً للقانون الدولي الجنائي، كلية القانون جامعة بغداد، تاريخ الاطلاع 19 ديسمبر 2019، الشبكة العالمية العنكبوتية الإنترنت، الرابط: <https://www.iasj.net>، ص308.

(2) - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص21.

(3) - سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص74.

(4) - مارسيلو باسكيس، بيرموديس، تحليل المبادئ العامة للقانون بوصفها مصدراً من مصادر القواعد الأمرة، جدول الأعمال للجنة القانون الدولي، تاريخ الاطلاع 19 ديسمبر 2019، الشبكة العالمية العنكبوتية الإنترنت، الرابط: <https://legal.un.org>، ص291.

(5) - سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص75.

يستتبط القضاء الإداري المبادئ العامة للقانون بما فيها مبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور من مصادر عديدة⁽¹⁾، فالقضاء الإداري دوره الكشف عن المبادئ العامة والتحقق من وجودها في مقومات المجتمع⁽²⁾، تعتبر المبادئ العامة ملزمة للإدارة العامة؛ إستناداً إلى سلطة القضاء في إستخلاصها.⁽³⁾

الفرع الثاني: المرتبة أو القوة الإلزامية للمبادئ العامة للقانون

يختلف الفقه القانوني في تحديد الأساس للمبادئ العامة للقانون، فمنهم من رأى أن تلك المبادئ تجد أساسها في القواعد المكتوبة، وأنْتَقِدَ هذا الرأي بأن أغلب المبادئ استنتجت من المجتمع وقوامه الأساسي⁽⁴⁾، ومنهم من رأى أن أساسها القانون الطبيعي، وأنْتَقِدَ هذا الرأي بالإطلاق والتجريد والعموم، ومنهم من رده إلى العرف، وأنْتَقِدَ على الخلط بين القواعد المكتوبة وغير المكتوبة، ومنهم من رأى أن الأساس لتلك المبادئ هو القضاء إلى جانب الآراء السابقة.⁽⁵⁾

لكن بالنسبة للمرتبة الإلزامية لتلك المبادئ المتميزة _ يُعد مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغييرات التي تطرأ عليه أحد تلك المبادئ القانونية العامة ذات النشأة القضائية _ فقد حصل خلاف أيضاً حول مرتبتها وإلزاميتها داخل النظام القانوني هل بمرتبة التشريع الوضعي؟ أم تسمو عليه؟ وهل هي بمرتبة الدستور الوضعي؟

تختلف المرتبة الإلزامية وقوة المبادئ القانونية العامة في التدرج الهرمي؛ باختلاف الواقع القانوني لكل دولة⁽⁶⁾، لذلك سنحاول التكلم بشكل عام وخصوصاً في بفرنسا لأنها تعتبر مهد القانون الإداري والنظريات والمبادئ القانونية العامة.

(1) - مصلح ممدوح الصرايرة، المرجع السابق، ص 47.

(2) - مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص 40.

(3) - هذا ما نجده في كثير من دول العالم في تشريعاتها الوضعية، حيث تُقر غالباً بسلطة القضاء في تطبيق هذه المبادئ، فمثلاً دولة الإمارات العربية، تنص المادة 75 من قانون المحكمة الاتحادية العليا بها، "أن تُطبق المحكمة مبادئ القانون الطبيعي والقانون المقارن من أهم منابع المبادئ العامة إضافة إلى الشريعة الإسلامية وقواعد المعقولية"، أنظر سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 80.

(4) - مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص 40.

(5) - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص. ص 45. 47.

(6) - حسن محمد علي حسن البنان، المرجع السابق، ص 58.

يُكاد يُجمع المفكرين على أن قوة المبادئ العامة للقانون قبل صدور دستور الجمهورية الخامسة الفرنسي، تعادل التشريع الصادر عن البرلمان فهي بمرتبة أدنى من الدستور، فيحق للمشرع العادي مخالفتها بنصوص صريحة لكنها في مستوى أعلى من اللائحة أو النظام وكل ما يصدر عن السلطة التنفيذية، وهذا ما صرح به مجلس الدولة الفرنسي⁽¹⁾، ومن المفكرين الذي أيدوا ذلك جورج فيدل، مخالفاً لما سلكه دوجي الذي جعل المبادئ العامة للقانون في مرتبة تفوق الدستور وحث الأفراد على الثورة وعدم الالتزام بالنصوص التي تخالف المبادئ العامة.⁽²⁾

نجد أن القضاء الإداري المقارن أعطى لهذه المبادئ العامة قيمة التشريع البرلماني، وفرض على الإدارة احترامها، فمثلاً إذا أصدرت قرار خالفت فيه تلك المبادئ يُعد غير مشروع فيكون محل لدعوى الإلغاء والتعويض وفحص المشروعية.⁽³⁾

بعد صدور دستور الجمهورية الخامسة لسنة 1958 بفرنسا، الأمر اختلف فقد أحدث ثورة قانونية بتحديد وتقييد اختصاص البرلمان في مجال التشريع على سبيل الحصر، وجعل السلطة التنفيذية هي التي تشرع في باقي المجالات بموجب مراسيم ولوائح، وبذلك تحررت تلك اللوائح من الخضوع للقانون، مما خشي أن يتم الادعاء بأن لها قوة القانون، فقد يربط عدم خضوع الإدارة للمبادئ العامة أو السماح بمخالفتها.⁽⁴⁾

مما دعى العميد فيدل إلى تغيير موقفه من قوة المبادئ العامة للقانون للقول أنها توجد في مرتبة أسمى من التشريع الوضعي بحيث يكون لها قيمة دستورية بناءً على إجتهد مجلس الدولة الذي اعترف للمبادئ العامة للقانون المستنبطة من مقدمات الدساتير بقوة تعلق التشريع، غير أن قول العميد فيدل وإن كان القصد منه إخضاع الإدارة في جميع تصرفاتها للمبادئ العامة للقانون، إلا أنه لقي معارضة شديدة، تعليلاً على أن المبادئ العامة لا يستوحيها القاضي من مقدمات الدساتير⁽⁵⁾، بل تعتبر من جوهر المجتمع⁽⁶⁾، ومن المبادئ التي أنشأها في إجتهداته المتواترة لتحكم المرافق العامة مبدأ قابلية قواعد المرافق

(1) - عدنان عمرو، القضاء الإداري في فلسطين، المرجع السابق، ص 34.

(2) - عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، المرجع السابق، ص 45.

(3) - رزيق رحيمة، زواكري الطاهر، المرجع السابق، ص 500.

(4) - عدنان عمرو، القضاء الإداري في فلسطين، المرجع السابق، ص. ص 36.35.

(5) - عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، المرجع السابق، ص 46.

(6) - رزيق رحيمة، زواكري الطاهر، المرجع السابق، ص 499.

العامة للتعديل والتطور، وعدم جواز سحب القرارات الإدارية السليمة، وعدم جواز الحجر على أموال المرفق العام وغيرها.

لذا فإنه غير ممكن وغير منطقي تقسيم المبادئ العامة للقانون من حيث قوتها إلى قسمين قسم بقوة الدستور وقسم أدنى من القانون العادي، مما نحى بجانب من الفقه القانوني بالقول بأن لها مرتبة وسط بين القانون واللائحة، بينما يذهب غالبية المفكرين بأن اللائحة تبقى في مرتبة أقل من المبادئ القانونية العامة؛ لأنها مجرد قرارات على الرغم من قوتها التشريعية التي قد أضفيت عليها.⁽¹⁾

هناك رأي يُنكر كل قيمة قانونية للمبادئ العامة للقانون، ومنهم من يُفصل فيقول أنها ليست كلها على درجة واحدة من حيث القوة والمرتبة، وإنما تختلف بحسب إختلاف المصدر الذي أخذ منه القاضي تلك المبادئ، فإن كانت مصدرها من الدستور فلها قوة الدستور، وإن كانت من التشريع الوضعي فلها قوته، وإن كانت من القانون الطبيعي ومبادئ العدالة فهي بمرتبة وسط بين التشريعات العادية وبين اللوائح.⁽²⁾

يرى بعض الفقه القانوني أن المبدأ قد إحتل مرتبة التشريع الوضعي في سلم المشروعية، مستندين إلى أن القضاء الإداري قد إستخلص هذا المبدأ من خارج النصوص التشريعية، إذ استخلصه من الحياة الاجتماعية والحقائق الطبيعية الواقعية والمثالية، لهذا تكون تلك الحقائق المصدر الأصلي للمبدأ، بينما المصدر الرسمي هو القضاء.⁽³⁾

بالنسبة للجزائر نلاحظ أن المشرع الجزائري جعل النصوص التشريعية الوضعية في مرتبة أعلى من المبادئ القانونية العامة، وهذا ما نستشفه من خلال نص المادة الأولى من القانون المدني⁽⁴⁾، الذي اعتُبر أن المبادئ العامة للقانون مصدر ثانوي وأحتياطي وتفسيري، خلافاً للتشريع واللوائح والعرف كمصدر أصلي في إعتقاد القضاء عليها.

(1) - عدنان عمرو، القضاء الإداري في فلسطين، المرجع السابق، ص36.

(2) - حسن محمد علي حسن البنان، المرجع السابق، ص. ص63.64.

(3) - المرجع نفسه، ص74.

(4) - المادة 01 من الأمر رقم 75_58، المرجع السابق، ص02.

الفرع الثالث: مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه باعتباره من المبادئ العامة للقانون

بعدما تعرفنا على ماهية المبادئ العامة للقانون بتحديد مدلولها وقوتها ومرتبعتها الإلزامية، باعتبارها أحد المصادر الغير مكتوبة للقانون الإداري، والتي استتبطها القاضي الإداري من المقومات الأساسية للمجتمع ويظهرها في أحكامه ويفرضها على الإدارة العامة بحيث لا يجوز مخالفتها⁽¹⁾، ومنحها القاضي الإداري القوة الملزمة باعتبارها مصدر من مصادر المشروعية الوضعية⁽²⁾، والتي لا تستند في نشأتها إلى أي نصوص تشريعية كالمبادئ العامة المكتوبة⁽³⁾، لذلك كان مصدرها القضاء الإداري أثناء صدق إبتكار وإبتداع الحلول والنظريات والقواعد في القضايا المستجدة بما يتفق مع النظام القانوني في الدولة ومقومات المجتمع⁽⁴⁾، فمبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه يُعتبر من المبادئ العامة للقانون الغير مكتوبة ذا النشأة القضائية بامتياز.

حين استخلص القضاء الإداري _ لا سيما في فرنسا في بادئ الأمر _ مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه، المعبر عنه بمبدأ التكيف _ لم يستخلصه إلا لاعتبارات تحقيق الحاجيات العامة وتحقيقاً للمصالح العام، من خلال تلك المرافق العمومية التي تقوم بتلبية تلك الاحتياجات المتعددة والمتغيرة، مما يستوجب التأقلم المستمر بين المرافق العام كأجهزة وهياكل قائمة وأنظمتها، وبين تلك المستجدات الحديثة.⁽⁵⁾

لأن المبدأ "يتصف بالصحة والمنطقية فقد اعترف به الفقه القانوني الإداري، بعدما أقره وأنشأه القضاء"⁽⁶⁾

(1) - مصلح ممدوح الصرايرة، المرجع السابق، ص 47.

(2) - سعيد بوعلي، نسرین شریفی، مريم عمارة، المرجع السابق، ص 13.

(3) - صلاح الدين فوزي، المرجع السابق، ص 18.

(4) - سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 74.

(5) - إعاد حمود القيسي، المرجع السابق، ص 180.

(6) - لقد وضع الدكتور مجدي الدوسقي معياراً للتمييز بين القاعدة القضائية البسيطة (الحل القضائي) من ناحية والمبدأ العام في القانون من ناحية أخرى، حيث يتمثل المعيار الموضوع من قبله في أنه لو ألغينا التشريع الذي وضعت القاعدة القضائية لسد الثغرات فيه، فإذا غابت القاعدة القضائية بغياب التشريع كنا أمام قاعدة قضائية بسيطة، أما في حالة بقاء القاعدة القضائية ثابتة نقرض نفسها على المشرع الوضعي بحيث لا يمكن إغفالها نكون أمام أحد المبادئ العامة القضائية (المبادئ العامة للقانون)، باعتبار أن القضاء هو من أنشأها، حيث إن القاعدة القضائية البسيطة (الحل القضائي) = لا يصلح بطبيعته

في كثير من أحكامه⁽¹⁾، ومن خلال حرص القضاء على حماية المصلحة العامة، وتمكين الإدارة العامة من ممارسة اختصاصاتها من خلال المرافق العامة، جعل دوره أكثر إنشاءً وإبتكاراً للمبادئ العامة التي تُعنى بجانب القانون الإداري، من خلال البحث عن نقطة توازن بين المصلحة الخاصة والمصلحة العامة وتغليب هذه الأخيرة، ومن بين تلك المبادئ والنظريات القانونية العامة التي قام باستخلاصها، مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه.⁽²⁾

= أن يطبق على جميع المنازعات القضائية، أما المبادئ القانونية العامة (القاعدة القانونية المبدأ) تكون بطبيعتها قابلة للتطبيق في كافة المنازعات المتماثلة، أنظر حسن محمد علي حسن البنان، المرجع السابق، ص 71.

(1) - كما سبق ورأينا حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية الإدارة العامة مع شركات الإنارة في تعديل شروط العقد واستبدال الكهرباء بالغاز، انظر مصطفى زيد أبو فهمي، المرجع السابق، ص 180، وكذلك عندما أقر للإدارة المانحة الالتزام سلطة تعديل قواعد تنظيم المرافق العمومية من جانب واحد من أجل تحسين الخدمات العمومية المقدمة، وأيضاً في حكم آخر لمجلس الدولة في قضية (sieur vannier) الصادر في 27 يناير جانفي 1961، فأعطى هذا الحكم الحق للإدارة العامة في تخفيض أو إلغاء مرفق الراديو والتلفزيون، إلى جانب حكم مجلس الدولة أيضاً في قضية (tramways de marseille)، حيث قضى بالالتزام المنتفع بقبول جميع الإجراءات التي تقوم بها السلطة الإدارية لتغيير المرفق، وعليه يطبق على المنتفع في حالة زيادة الرسوم بغض النظر عن شروط العقد، وغيرها من الأحكام الصادرة عن مجلس الدولة الفرنسي في إقرار وتطبيق مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه، أنظر حسن محمد علي حسن البنان، المرجع السابق، ص 71، أما بالنسبة لأحكام القضاء الجزائري، فقد قضت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا سابقاً، بحق الإدارة العامة بتعديل قواعد المرافق العامة وشروط العقود، والعلاقة المنظمة مع المتعامل المتعاقد في حالة الظروف الاستثنائية التي تستدعي تعديل قواعد المرفق العام للأفضل من أجل حماية المصلحة العامة، فكان بداية قرارها بتاريخ 11 ديسمبر 1964 في قضية كهرباء وغاز الجزائر E.G.A ضد بلدية (فوكه في تيبازة)، والتي سبق الإشارة إليها، أنظر محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 264، أما فيما يتعلق بالقضاء الإداري المصري فقد استقر أيضاً على إعطاء الحق للجهة الإدارية في وضع القواعد المنظمة للمرفق العام، ولها في أي وقت تعديل وتغيير وإلغاء هذه القواعد وفقاً لما تراه يحقق المصلحة العامة وفق الظروف المستجدة، وذلك في القضية رقم 1618، الجلسة رقم 15 لسنة 1954، انظر هاني الطهراوي، المرجع السابق، ص 320.

(2) - عدنان عمرو، القضاء الإداري في فلسطين، المرجع السابق، ص 34.

ملخص الفصل

إن أهمية مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه، تكمن في أنه يُعد من النظام العام في المجتمع، نظراً لاتصاله بالأسس الجوهرية للمجتمع المتمثلة في تحقيق المصلحة العامة الكبرى؛ لأن الأمر يرجع إلى أن الاحتياجات العامة دائمة التقلب والتبدل، نتيجة التطور العالمي في شتى المجالات، فعدم تفعيل التكيّف والتأقلم يؤدي إلى جمود المرفق العام بكل مقوماته، مما يهدد تقديم الخدمات العامة واندثارها أو تكون منعقدة الفعالية والجودة المطلوبة، مما قد يشكل توقفاً فعلياً للمرفق العام لعدم تجاوبه مع أبعاد الصالح العام المتغير، وللخروج من ذلك كما سبق بيانه يكمن في تفعيل المبدأ القانوني العام مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه المعبر عنه غالباً بمبدأ التكيّف ذو الخصائص والعناصر المتميزة.

استطعنا في هذا الفصل المعنون بالأحكام العامة لمبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه، التعرف على الإطار العام للمبدأ القانوني العام المتميز، من خلال الوقوف على مفهوم له من خلال تحديد مدلوله، بتناول التعريف اللغوي والفقه (الجزائري والمقارن) لذا غني باهتمام الفكر الإداري من خلال المؤلفات ليدل ذلك على مكانته وأهميته، ورأينا المحاولات العديدة في تحديد تعريف له، ثم انتقلنا إلى تحديد مدلول تشريعي وقضائي مقارن من خلال النصوص القانونية والأحكام القضائية المختلفة، باعتبار أن نشأة مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه قضائية.

بعد تحديد المدلول والمقصود من ثانياً ذلك المبدأ استنتجنا ثلثة من الخصائص والعناصر التي يتميز بها المبدأ عن غيره من المبادئ القانونية العامة كما سبق ورأيناها، لنلج فيما بعد ذلك إلى الأسس القانونية والواقعية والمجتمعية لمبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه، فرأينا المذاهب والنظريات الفلسفية كأساس قانوني للمبادئ والقواعد القانونية بشكل موجز، ثم تناولنا المبادئ العامة للقانون كأساس له باعتبار أن مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه من المبادئ العامة للقانون الغير مكتوبة، وأنه لم ينشأ بواسطة التشريع الوضعي، ولا بواسطة النصوص الدستورية، وإنما أبرزه وكشف عنه القضاء من المقومات الأساسية للمجتمع.

الفصل الثاني:

التسيير العمومي

للمرافق العامة بين

الاتجاهات

الكلاسيكية

والتحولات الحديثة

مقدمة الفصل

تُعتبر المرافق العامة من أهم أساليب النشاط الإداري التي تركز عليها الإدارة العامة في تلبية الرغبات والحاجات الضرورية، للنهوض في المجتمع داخل الدولة، فالمرفق العام يتناول جانبين، فمن الناحية الشكلية الأجهزة والهياكل المرفقية، ومن الناحية الموضوعية ممارسة نشاط معين بهدف إشباع حاجات الأفراد داخل المجتمع.

لنظرية المرفق العام أهمية قصوى داخل النظام القانوني في الدول، فالذي يُنكر دور المرفق العام فإنه يُنكر قواعد القانون العام والتي ما بنيت إلا على الأحكام المنظمة لسير المرافق العامة.⁽¹⁾

تختلف المرافق العامة باختلاف أنواعها، فمنها ذو الطابع الإداري ومنها ذو الطابع الإقتصادي والاجتماعي والثقافي والقضائي والأمني إلى غير ذلك، نظراً لاختلاف طبيعة النشاط المُعالج، حيث إن اختلاف الأنواع شيء بديهي، نظراً لتباين واختلاف طرق تسييرها، فما يكون ملائماً لمرفق ليس بالضرورة أن يتناسب مع مرفق آخر.

إن المرافق العامة على اختلاف طبيعتها وأنواعها يُنظمها نظام قانوني واحد، وهو القانون الإداري بمبادئه وأحكامه، وما ذلك إلا بتسطير التشريعات الإدارية وإقرار القضاء وإجتهاداته، غير أن التطور الذي لازم المرافق العامة باقتحامها للأنشطة التي يمارسها الأفراد والتي كانت حكراً عليهم، لذا أدى الأمر إلى تنوع طرق إدارة المرافق العامة ومساهمة الأفراد في إدارتها، مما جعل لكل نوع من المرافق العامة المبادئ التي تحكمها والقواعد القانونية التي تُنظمها.

تتجلى سلطة الإدارة العامة في تطوير طرائق إدارة المرافق العامة، والتي تملك سلطة اختيار الأسلوب المناسب لإدارة وتسيير المرفق العام؛ نظراً لاختلاف أهمية وطبيعة ونشاط المرافق العمومية كما سبق وبيننا. إن مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه، له دور كبير وأهمية فريدة في التأثير على طرق إدارة وتسيير المرافق العامة؛ نظراً لدوره الفعال الذي يُكَيّف لكل مرفق الطريقة المناسبة للتسيير وذلك باختلاف الظروف، والمستجدات، والتطورات، والحوادث الطارئة، وذلك من أجل تحقيق المصلحة العامة والتأقلم معها.

(1) - سمغوني زكرياء، المرفق العام المحلي في ظل القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية في الجزائر، مجلة البحوث القانونية والسياسية، جامعة الطاهر مولاي سعيدة، العدد الثاني، 2014، ص372.

حيث إن إختيار الطريقة المناسبة لتسيير وإدارة أي مرفق عمومي، يعود أولاً وأخيراً إلى الدولة ممثلة بأجهزتها المختصة، فيتباين مدى تدخلها في شؤون المرافق العامة باختلاف طريقة التسيير المُتبعة، وفق المنهج الذي تراه بما يتوافق مع تطلعاتها وكيانها، بتوافر الموارد الإقتصادية ونجاعة الإدارة العامة أو تدني الروتين والفساد وغيرها.

في نطاق الباب الأول المعنون بالأحكام العامة لمبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه، ارتأينا قبل أن نلج إلى أعمال المبدأ ومظاهره وتطبيقاته وقيوده، أن نتناول بهذا الفصل الطرق الكلاسيكية للتسيير ومدى أهميتها وبقائها إلى الآن؛ لأنها تمس كيان الدولة، إلى جانب تناول الطرق الحديثة التي أنتجها التطور في كافة الميادين والأصعدة.

لذا غُنونَ الفصل بالتسيير العمومي للمرافق العامة بين الاتجاهات الكلاسيكية والتحولات الحديثة وبدورنا قسمناه إلى مبحثين أساسيين:

المبحث الأول: التسيير الكلاسيكي والمألوف للمرفق العام

المبحث الثاني: التسيير الحديث للمرفق العام

المبحث الأول: التسيير الكلاسيكي والمألوف للمرفق العام

إن تتنوع طرق إدارة وتسيير المرفق العام يأتي تبعاً لإختلاف الظروف وطبيعة النشاط، فهناك بعض المرافق لا يمكن أن تُطبق عليها الأساليب الحديثة في التسيير؛ نظراً لأنها مرتبطة بسيادة الدولة فمثلاً مرفق الأمن ومرفق الدفاع ومرفق القضاء إلى غير ذلك من المرافق السيادية لا بد على الدولة أن تبقى على الطرق الكلاسيكية في تسييرها فهي تتصل بكيانها، فعليها ألا تعهد بها إلى القطاع الخاص لإدارتها، وعدم الحذو كذلك نحو الأساليب الأخرى كالتفويض أو الامتياز أو الإيجار أو الوكالة أو الأسلوب المختلط إلى غير ذلك من الأساليب المستجدة؛ لأن ذلك له خطورة كبيرة قد تهز كيان الدولة.

تتعدد الأساليب الكلاسيكية التي تستطيع الدولة من خلالها تحقيق أهدافها، فلا يمكن بأي حال تطبيق مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه، فمن البديهي أن تأخذ شكل التسيير المباشر للمرافق العامة، أو التسيير بأسلوب المؤسسة العامة كطرق كلاسيكية أساسية ومهمة في التسيير، وهذا ما أقره الفقه الإداري والقضاء الإداري والتشريع الإداري، حيث ينص قانون البلدية الجزائري على: "كيف عدد وحجم المصالح المنصوص عليها في المادة 149، وحسب إمكانيات ووسائل كل بلدية، ويمكن تسيير هذه المصالح مباشرة في شكل استغلال مباشر أو في شكل مؤسسة عمومية بلدية...."⁽¹⁾.

بناءً على المعطيات التاريخية، وإقرار الفقه القانوني الإداري، وأحكام وقرارات القضاء الإداري، ونصوص التشريع الإداري، قمنا بتقسيم هذا المبحث المعنون: بالتسيير الكلاسيكي والمألوف للمرفق العام إلى مطلبين أساسيين هما:

المطلب الأول: أسلوب التسيير المباشر للمرفق العام

المطلب الثاني: التسيير بأسلوب المؤسسة العامة

قبل أن نلج إلى طرائق وأساليب التسيير الكلاسيكية (التسيير المباشر، والتسيير بأسلوب المؤسسة)، لا بد وأن نشير إلى مفهوم التدبير في إطار المرفق العام، فالتدبير العمومي كمفهوم هو "مجموعة وسائل سياسية وإدارية من أجل تحقيق أهداف معينة على المستوى الإقتصادي والاجتماعي والسياسي...."، ويعني

(1) - المادة 150 من قانون البلدية رقم (11-10)، المرجع السابق، ص22.

أيضاً مجموعة معاني مختلفة تميزه في إطار العمل الاقتصادي، أو الاجتماعي أو السياسي عن فعل (action) الإدارة".⁽¹⁾

الهدف من التسيير العمومي للمرافق العامة، هو تحقيق المصالح العامة، لذا تسعى الدولة جاهدة بتنظيمها ووسائلها المتنوعة إلى الرقي بالخدمات وتحقيق تطلعات المواطن من خلال تلك المرافق العامة التي لم تُنشأ إلا لخدمة المواطن الذي يُعد ركيزة من ركائز وجود الدولة، فلا بد على الإدارة حيال تسييرها للمرافق سواء الكلاسيكية أو الحديثة أن تضمن الكفاءة والفعالية، وتحترم وتطبق القانون الإداري.

المطلب الأول: التسيير المباشر للمرفق العام

يُعتبر التسيير المباشر من أقدم أساليب التسيير الذي عرفته الدول؛ لما له من أهمية كبيرة ودور فعال في تسيير مرافق الدولة والحفاظ على كيائها وسيادتها، حيث لا يُعقل قيام دولة ما من غير أن تُسيّر بنفسها المرافق الحساسة والحيوية، فلا يمكن الاستغناء عن هذا الأسلوب المهم بحجة التطور والمستجدات والانفتاح الواسع في العصر الحاضر، لذا يُستبعد تطبيق وإعمال مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه، فمن المحال بأي شكل العدول عن أسلوب التسيير المباشر، لذلك سنتعرف على هذا الأسلوب المميز بالتطرق إلى تعريفه في الفرع الأول، ثم نتناول تقييمه ببيان أهم مميزاته وعيوبه كطريقة لإدارة وتسيير المرفق العام في الفرع الثاني.

الفرع الأول: تعريف أسلوب التسيير المباشر

يُعرف أسلوب التسيير المباشر أو الاستغلال المباشر بأنه: "قيام الدولة أو أحد هيئاتها بإدارة المرفق العام بنفسها مستعملة في ذلك أموالها وموظفيها ومستخدمة بذلك وسائل القانون العام".⁽²⁾

يُعرف كذلك بأنه: "التسيير المضمون من طرف الجماعة العمومية (الدولة - الجماعات المحلية) بنفسها، وبوسائلها الخاصة، ولا يملك المرفق العام الاستقلالية المالية، وليس له جهاز تسيير خاص به، ولا

(1) - هجيرة تومي، أساليب إدارة المرافق العامة، الملتقى الدولي الأول الموسوم بالمرفق العمومي في الجزائر ورهاناته كأداة لخدمة المواطن - دراسة قانونية وعملية، جامعة الجيلالي بونعامة - خميس مليانة، مخبر نظام الحالة المدنية، الجزائر، 2015، ص 107.

(2) - سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري نظرية المرفق العام وعمال الإدارة العامة، الكتاب الثاني، دار الفكر الجامعي، 1979، ص 60.

يملك شخصية معنوية مستقلة، وفي حالة نزاع مع الآخرين فإن مسؤولية الجماعة العمومية هي التي تثار⁽¹⁾، وتُعد هذه الطريقة من أقدم الأساليب التقليدية في إدارة وتسيير المرافق العامة.⁽²⁾

وتُتَّبَع طريقة أسلوب التسيير المباشر أو الاستغلال المباشر عادة في إدارة المرافق العامة الإدارية؛ نظراً لخطورتها، أو إنعدام أرباحها، أو ابتعاد الأفراد عن القيام بها لضخامتها، فهي تأتي لتحقيق المصلحة العامة،⁽³⁾ وهذا الأسلوب لا يقتصر فقط على المرافق العامة الإدارية فحسب، وإنما قد يطال ذلك بعض المرافق الصناعية والتجارية.⁽⁴⁾

توسعت الإدارة العامة في إدارة الكثير من المرافق العامة الاقتصادية بهذه الطريقة المباشرة؛ لكي تُخفض الأسعار المتعلقة بمنتجاتها لتتنافس في السوق، إلى جانب تدعيم مواردها المالية، أو لأن القطاع الخاص لا يحقق المصلحة العامة بها كما يجب.⁽⁵⁾

إن عدم تمتع المرفق العام بالشخصية المعنوية المستقلة⁽⁶⁾، يؤدي حتماً إلى عدم إمكانية التعاقد، ولا يملك حق التقاضي، فهو عبارة عن تنظيم داخلي للإدارة، يخضع لما تخضع له الأشخاص العامة الأخرى كالولاية والبلدية وغيرها.⁽⁷⁾

الفرع الثاني: تقييم أسلوب التسيير المباشر

يُعتبر التسيير المباشر كما أسلفنا آنفاً من أقدم طرق تسيير المرافق العامة حيث تتولى الدولة بنفسها سواء أكانت مركزية أو لا مهام التسيير لحسابها وبأموالها وبموظفيها⁽⁸⁾، فمعظم المرافق العامة تدار بهذه

(1) - ضريفي نادية، تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة، دار بلقيس، الجزائر، 2010، ص 15.

(2) - خالد خليل الظاهر، القانون الإداري دراسة مقارنة، الكتاب الثاني، دار الميسرة للنشر، الطبعة الأولى، الأردن، 1997، ص 53.

(3) - ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2006، ص. 370. 371.

(4) - خالد خليل الظاهر، المرجع السابق، ص 54.

(5) - المرجع نفسه، ص 54.

(6) - ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 370.

(7) - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 187.

(8) - ضريفي نادية، تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة، (رسالة ماجستير)، تخصص دولة ومؤسسات عمومية، جامعة الجزائر يوسف بن خدة، كلية الحقوق، 2008، ص 13.

الطريقة لا سيما الأساسية منها⁽¹⁾، الأمر الذي قد يُساهم في الحفاظ على كيان الدولة وعدم التدخل في شؤونها الداخلية؛ لأن المرفق العام السيادي والحيوي هو نواة الدولة وسبب من أسباب ديمومتها.

يترتب على طريقة الاستغلال المباشر بعض المزايا منها تحقيق المصلحة العامة، وخضوع تلك المرافق إلى الرقابة المباشرة للدولة أو أحد هيئاتها، وخضوع المرفق العام لقواعد المحاسبة العمومية ليستفيد من ميزانية سنوية، وخضوع المرفق للقانون العام والقانون الإداري⁽²⁾، فتعتبر قرارات وعقود هذا المرفق من قبيل القرارات والعقود الإدارية، إلى جانب استخدام امتيازات السلطة العامة⁽³⁾، فالمرافق الأساسية القومية هي التي تدار بهذه الطريقة كما أشرنا آنفاً، فلا يمكن العدول عن تلك الطريقة في التسيير بحجة مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه، فمنها على سبيل المثال مرفق الشرطة والقضاء والتعليم، فهي ذات أهمية قومية لا تسعى إلى تحقيق الربح، وإنما لتقديم الخدمات الأساسية للمجتمع.⁽⁴⁾

هذه الطريقة انتقدت من قبل البعض بنظرهم أن الدولة ستحتكر إدارة وتسيير المرافق الإدارية والاقتصادية والصناعية، وذلك بسبب العواقب الوخيمة التي ستحدث عن تسوية إدارتها بالمرافق التقليدية⁽⁵⁾، وبتوسع تدخل الدولة في كافة الميادين لا سيما في النشاط الاقتصادي، واقتحام أغلب الأنشطة التي لم تعد حكرًا على الأفراد، فاستخدام طريقة التسيير المباشر يؤدي إلى عدم رفع كفاءتها الإنتاجية؛ بسبب الروتين والتعقيدات التي لا تتفق وطبيعة وظروف عمل هذه المرافق.⁽⁶⁾

من بعض مآخذ التسيير المباشر، العبء الكبير للمرفق العام الذي يُثقل كاهل الدولة والجماعات المحلية، فربما تعجز الميزانية العمومية عن تغطية احتياجات المجتمع المتزايدة سيما في الدول ذات الموارد المحدودة والتي تعاني من أزمات، وعلى كل حال يجب إخضاع المرافق العامة للكفاءة والفعالية وعلى الإدارة

(1) - هيام مروة، المرجع السابق، ص 54.

(2) - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 186.

(3) - رياض عيسى، نظرية المرفق العام في القانون المقارن، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1948، ص 18.

(4) - عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، دراسة تطبيقية لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في مصر، منشأة المعارف بالإسكندرية، مصر، د. س. ن.، ص 433.

(5) - منير محمود الوترى، في القانون الإداري، مطبعة المعارف، الطبعة الأولى، العراق، 1976، ص 32.

(6) - خالد سمارة الزعبي، القانون الإداري، مكتبة دار الثقافة، الأردن، 1998، ص 73.

الدولة أن تختار بعناية الأسلوب الأفضل في الظرف المناسب، ورغم كل هذا وبسبب طبيعتها كما رأينا آنفاً، تتحمل الدولة غالباً أعباء التسيير المادية والمعنوية وتختار ذلك الأسلوب.⁽¹⁾

كما أن الإدارة العامة من خلال هذا الأسلوب تتبع أساليب وقواعد المالية العامة وتعقيدها⁽²⁾، والتي قد تُعرقل السير الحسن للمرفق العام المسير بطريقة الاستغلال المباشر، فهي تُيود مُعقدة تخضع للرقابة السابقة واللاحقة، فأى عملية إنفاق تخضع لاجراءات مُطولة ورقابات متسلسلة، فالمحاسبة العمومية بقدر منفعتها في حماية المال العام؛ إلا أنها تُمثل وسيلة قد تُعيق وتُعرقل تنفيذ أهداف المرفق العام.⁽³⁾

المرفق العمومية المسيرة بالأسلوب المباشر قد تخضع إلى الأهواء السياسية، فمثلاً تجد هذا يُشجع قطاع مرفقي ويمنحه كل المزايا ويُهمَل قطاعات أخرى، فالسلطة قد تُركز على قطاع وتُهمَل آخر⁽⁴⁾ كالتركيز مثلاً على المرفق الصحي للجيش وإهمال المرفق الصحي للمواطنين، فالإدارة العامة من خلال تسييرها للمرفق العامة بالطريقة المباشرة تكون غالباً مقيدة بالقوانين الإدارية واللوائح التي قد تعيق نشاطها.⁽⁵⁾

إن عجز الإدارة العامة عن تلبية الحاجيات بدى جلياً من خلال العجز عن السيطرة على المتطلبات المتنوعة⁽⁶⁾، فيذهب دور واهتمام الدولة إلى إيجاد والهيئات والأجهزة الإدارية، بغض النظر عن تكاليف الإنشاء، فعدم قدرتها واستطاعتها على التحكم المتميز بالمرفق العامة وعدم مراعاة مختلف حاجيات الحياة الاجتماعية، يشكل جُملة من الخدمات السيئة.⁽⁷⁾

(1) - ضريفي نادية، تسيير المرفق العام والتحولت الجديدة، (رسالة ماجستير)، المرجع السابق، ص 42.

(2) - خالد خليل الظاهر، المرجع السابق، ص 54.

(3) - ضريفي نادية، تسيير المرفق العام والتحولت الجديدة، (رسالة ماجستير)، المرجع السابق، ص 30.

(4) - المرجع نفسه، ص 45.

(5) - ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 371.

(6) - L'administration publique cherche à atteindre un niveau élevé dans les équipements publics, pour atteindre son objectif est de répondre aux souhaits du citoyen et de répondre aux besoins du public, tout en garantissant l'efficience et l'efficacité de leur prestation, tout en utilisant les applications des principes généraux des équipements publics, Voir: Mohamed Fenioui, Le problème de la gouvernance dans l'administration publique: le cas de la Tunisie et du Maroc, Revue de développement, numéro 19 décembre 2004, p 72.

(7) - لزرق حبشي، المرفق العام بين سلطة الدولة في التنظيم وحق المواطن في التلبية الفعالية لحاجياته، الملتقى الدولي الأول الموسوم بالمرفق العمومي في الجزائر ورهاناته كأداة لخدمة المواطن _دراسة قانونية وعملية_، جامعة الجبالي بونعامة خميس مليانة، مخبر نظام الحالة المدنية، الجزائر، 2015، ص 18.

من أهم ما يمكن الإشارة إليه كأثار سلبية، هو عدم مواكبة تسيير المرافق العامة للتطور التنظيمي، الذي يشهده العالم المعاصر، كالنجاحة والمردودية والكفاءة ونوعية الخدمات⁽¹⁾، وعندما نقول مواكبة لا نعني هنا تغيير طريقة التسيير وتطبيق مبدأ إمكانية مواكبة المرفق للتغيرات التي تطرأ عليه بشكل حرفي؛ وإنما نقصد رفع كفاءة التسيير المباشر ومواكبته للمتغيرات التي ترفع تحسين الخدمة وإصلاحها، وتطبيق المبدأ لا يعني تغيير طريقة التسيير، وإنما تطوير وتعديل ومواكبة تلك الوسيلة للتطورات، لكي تسمو المرافق العامة لتقديم أجود الخدمات للوصول إلى الرقي بالمصلحة العامة.

المطلب الثاني: أسلوب المؤسسة العامة

بعد تناول أسلوب التسيير المباشر كطريقة لإدارة وتسيير المرافق العامة وبيان أهميته كونه يُشكل حجر الزاوية في المؤسسات الأساسية والحيوية، لكن تلك الطريقة قد لا تتناسب مع بعض المرافق، إلى جانب بعض الانتقادات الموجهة إلى تلك الوسيلة لا سيما نجاعتها في المرافق العامة الاقتصادية ونحوها، مما دعت الحاجة إلى البحث عن وسيلة وطريقة أكثر فعالية في تسيير وإدارة المرافق العامة، فظهر أسلوب المؤسسة العامة لتسيير والإدارة، فتجلى أهميتها أنها تخفف من حدة التسيير المباشر، وهذا ما سنحاول التعرف عليه من خلال تناول تعريف المؤسسة العامة في الفرع الأول، ثم تقييم أسلوب المؤسسة العامة كطريقة كلاسيكية في إدارة وتسيير المرفق العام في الفرع الثاني.

الفرع الأول: تعريف المؤسسة العامة

يُقصد بالمؤسسة العامة كطريقة لإدارة وتسيير المرفق: "هي منظمة إدارية عامة تتمتع بالشخصية القانونية⁽²⁾ والاستقلال المالي والإداري وترتبط بالسلطات الإدارية المركزية المختصة بعلاقة تبعية، والخضوع للرقابة الإدارية الوصائية، فهي تدار بالأسلوب اللامركزي لتحقيق أهداف محددة في نظامها القانوني".⁽³⁾

(1) - ضريفي نادية، تسيير المرفق العام والتحولت الجديدة، دار بلقيس، المرجع السابق، ص 46.

(2) - يُقصد بالشخصية القانونية: "القدرة أو المكنة على اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات" أنظر: محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم، الجزائر، 2013، ص 09، فهي تختلف عن الشخصية المعنوية أو الاعتبارية، والتي نعني بها مجموعة من الأشخاص والأموال ترمي دائما إلى تحقيق هدف معين تصبوا إليه، ومن مستلزمات الشخصية المعنوية أن تمنح الشخصية القانونية، أنظر: شمس الدين الوكيل، دروس في القانون، منشأة المعارف، الطبعة الأولى، مصر، 1966 ص. ص 203.200.

(3) - بوزيد غلابي، مفهوم المؤسسة العمومية، (رسالة ماجستير)، تخصص قانون الإدارة العامة، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي، 2010/2011، ص 24.

من خلال أسلوب المؤسسة العامة تقوم الدولة بإنشاء هيئة عامة تمنحها الشخصية المعنوية المستقلة تتعهد إليها تسيير وإدارة المرفق العام، وتكون خاضعة لأحكام القانون الإداري ومبادئه، وبالتالي يكتسب الموظف بها الصفة العمومية، وأموالها تكون أموال عمومية وقراراتها وعقودها إدارية.⁽¹⁾

فتلك الهيئة تسمى بالمؤسسات والهيئات العامة Les établissements publics، وهي تمثل إحدى طرق التسيير المباشر لإدارة المرفق العام، وإن أهم ما يميزها عن التسيير المباشر هو الشخصية الاعتبارية الممنوحة لها personnalité morale، مما يمنحها قدراً كبيراً من الحرية والاستقلالية، ويصطلح عليها الفقه الإداري باللامركزية المرفقية⁽²⁾، إذن لا تختلف عن طريقة التسيير المباشر إلا بالشخصية المعنوية.⁽³⁾ وما يترتب على استقلالية المؤسسة العامة كأسلوب لإدارة وتسيير المرفق العام ما يلي⁽⁴⁾:

- الذمة المالية المستقلة.
- حق التعاقد دون الحصول على رخصة.
- حق التقاضي (الترافع أمام القضاء).
- حق قبول الهبات والوصايا.
- تتحمل نتائج أعمالها، وتُساءل عن الأضرار التي قد تلحق بالآخرين.
- حق اتخاذ القرارات وإبرام التصرفات في حدود الهدف المرسوم.⁽⁵⁾

لكن هذا الاستقلال وتلك الحرية لا تعني عدم خضوعها إلى القيود منها مثلاً قيد التخصص⁽⁶⁾، والذي نقصد به قيام المؤسسة العامة بأعمال ووظائف محددة في نص إنشائها⁽⁷⁾، بحيث تكون ملزمة بها ولا يمكن

(1)- محمد الشافعي أبو راس، القانون الإداري، تاريخ الإطلاع 18-01-2020، الشبكة العالمية للإنترنت، الرابط: www.pdfactory.com ، ص232.

(2)- عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، دراسة تطبيقية لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في مصر، المرجع السابق، ص433.

(3)- ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص371.

(4)- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص187.

(5)- ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص371.

(6)- عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، دراسة تطبيقية لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في مصر، المرجع السابق، ص433.

(7)- سمغوني زكرياء، المرفق العام المحلي في ظل القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية في الجزائر، المرجع السابق، ص386.

الحياد عنها، فمثلاً الجامعة مؤسسة عامة عُهد إليها مهمة التكوين العالي فلا يمكن بأي حال أن تخرج عن هذا التخصص.⁽¹⁾

علاوة على قيد التخصص في تقييد الاستقلالية التي تتمتع بها المؤسسة العامة كطريقة لإدارة وتسيير المرافق العامة، هناك شيء آخر مهم ألا وهو خُضوعها لنظام الوصاية الإدارية⁽²⁾ أو رقابة السلطة المركزية⁽³⁾، والتي يُعرفها شارل ديسباش (Charl Desbache) بأنه⁽⁴⁾: "الرقابة التي تُمارسها الدولة على الوحدات الإقليمية، من أجل الحفاظ على وحدة وتماسك الدولة؛ بهدف تجنب الآثار الخطيرة التي قد تنجم عن سوء الإدارة، شريطة ألا تكون هذه الرقابة تُمارس إلا في الحالات المحددة قانوناً، من أجل حماية استقلال الوحدة المشمولة بالوصاية الإدارية": *Le surveillance exercé par l'État sur les unités régionales, afin de préserver l'unité et la cohésion de l'État, dans le but d'éviter les effets dangereux pouvant résulter d'une mauvaise gestion, Pour autant que ce surveillance ne soit exercé que dans des cas juridiquement définis, afin de protéger l'indépendance de l'unité couverte par l'autorité administrative.*

يتباين نظام الوصاية الإدارية التي تُمارسها الهيئات العامة على المرافق العامة المُسيّرة بأسلوب المؤسسة العامة، وذلك حسب القطاع ونشاط المرفق، فمثلاً الوصاية الإدارية المفروضة على مدرسة لا

(1) - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 187.

(2) - ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 371.

(3) - تتعدد أساليب التنظيم الإداري من دولة لأخرى، وعموماً تتبع معظم الدول نظام المركزية الإدارية إلى جانب اللامركزية الإدارية، والتي تعني توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية وبين الهيئات المحلية أو المصلحية وتتمتع بالشخصية المعنوية، وتخضع للسلطة المركزية في الإشراف والرقابة عليها، وتقويم أعمالها من أجل الحفاظ على وحدة الدولة الاجتماعية والإدارية وغيرها، راجع: كواشي عتيقة، *اللامركزية الإدارية في الدول المغاربية، دراسة تحليلية مقارنة*، (رسالة ماجستير)، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تخصص إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، 2011، ص. ص 29.28، وقد تتداخل المفاهيم بين الأشخاص والهيئات المحلية في النظام اللامركزي وبين المؤسسة العامة كطريقة تسيير وإدارة المرفق العام، فمثلاً البلدية شخص معنوي عام هو من يُنشئ تلك المؤسسات العمومية لتسيير وإدارة المرافق العامة، فمن ناحية المفهوم البلدية أوسع من المؤسسة العامة، فالذي أنشأ البلدية هو التشريع الإداري، وهي ليست بحد ذاتها مؤسسات عمومية التي نعنيها كطريقة لإدارة المرافق العامة، والشاهد أن المؤسسة العامة تخضع مثلما تخضع اللامركزية الإقليمية أو المحلية للرقابة أو الوصاية الإدارية، لكنها تختلف، فالرقابة على المؤسسة العامة قد تكون من هيئات محلية أو مركزية، أما الرقابة على الهيئات المحلية لا تكون الرقابة إلا مركزية أساساً إلا في بعض الحالات المحددة في القانون.

(4) - Charl Desbache, *Institution Administratif*, 2ème édition, Dalloz, paris, 1972, p73.

تتعدى تلك المفروضة على الجامعة أو المؤسسات الأخرى الكبرى، وهدف تلك الوصاية أساساً هو التزام المؤسسة العامة في تحقيق أهدافها، فضلاً عن مراقبة تصرفاتها وتنفيذ ميزانيتها.⁽¹⁾

إن الوصاية الإدارية على المرافق العامة التي تدار بأسلوب المؤسسة، تُعد في الحقيقة قيد لحرية تصرف المرفق العمومي؛ وما ذاك إلا من أجل التأكد من تحقيق الأهداف المُسطرة (قيد التخصص)، لكن يجب أن تكون الوصاية الإدارية مرنة، فلا ينبغي أن تكون شديدة تُفقد المؤسسات العامة حُريتها في التسيير، ولا ينبغي أيضاً أن تكون ضعيفة تؤدي إلى إبعاد المرافق المسيرة بتلك الطريقة عن الأهداف المرسومة لها⁽²⁾، لذا ينبغي أن تكون متكيفة متأقلمة حسب الظروف وأحوال المرفق.

استجابة لمبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه، تطورت فكرة المؤسسة العامة، إذ أن تطبيق فكرة المؤسسة العامة كان يقتصر على أنواع محددة من الخدمات العامة الكلاسيكية، لتمنحها قدرًا من الاستقلالية لتبتعد عن التعقيدات والروتين بالإدارة العامة، إلا أنه مع التطور المعاصر والمستجدات والتحول في ميادين الحياة المختلفة، وتغير دور الدولة والانفتاح نحو الاستثمار واقتصاد السوق⁽³⁾، ظهرت المؤسسات العامة ذات الطابع الاقتصادي⁽⁴⁾، فالتطور المعاصر دفع الواقع القانوني إلى إيجاد أنماط حديثة

(1) - محمد فاروق عبد الحميد، نظرية المرفق العام في القانون الجزائري بين المفهومين التقليدي والاشتراكي دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، د. س. ن، ص 35.

(2) - يوسف جراي، الوصاية الإدارية على المؤسسات العمومية، (رسالة ماجستير)، تخصص قانون عام فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2016، ص 87.

(3) - محمد فاروق عبد الحميد، المرجع السابق، ص. ص 37.36.

(4) - تنور إشكالات كبيرة حول الطبيعة القانونية للمرفق العام المسير بأسلوب المؤسسة العمومية ذات الطابع الاقتصادي، أحببنا التنويه والإشارة إليها بنوع من الإيجاز، فالدولة عندما كانت حارسة تُعنى بالوظائف التقليدية كالدفاع والأمن والعدالة وتقديم الخدمات العامة الاجتماعية والإدارية التي لا تهدف من ورائها إلى تحقيق الربح على وجه الخصوص، ومع التطور العالمي الحديث وملاحقة المستجدات وتغير دورها، أصبحت تسعى إلى أنشطة تحقق من خلالها الربح، واقتحمت القطاعات والميادين الاستثمارية والصناعية المختلفة؛ وذلك من أجل تنمية ميزانيتها باعتبارها سلطة عامة تُهدف إلى تحقيق المصالح العامة للمواطنين، فكان يُطبق عليها قبل اقتحامها للنشاط الاقتصادي القانون العام فتخضع للقانون الإداري والقضاء الإداري، أما الآن فالأمر اختلف، لذا هو إشكال مطروح فهي تُعتبر مؤسسات عامة ذات صبغة تجارية أو صناعية تسعى إلى تحقيق الربح عكس ما كانت عليه بالسابق، فنار الخلاف والنقاش بشأنها، فهل يطبق عليها القانون والقضاء الإداري؟ في الحقيقة واجه الفقه القانوني والقضاء صعوبة كبيرة في تحديد طبيعتها، وللخروج من هذا المأزق تبنى القضاء الإداري فكرة النشاط الغالب، أنظر: عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 189، من خلال الاعتماد على النشاط وبعض معاملاتها وطبيعتها، فالمؤسسات العامة الاقتصادية إذا كانت تسعى على وجه التحديد إلى تحقيق المصلحة العامة واستخدمت أساليب القانون العام تكون منازعاتها خاضعة للقضاء الإداري، والقانون المطبق هو القانون الإداري بالنظر إلى =

من المرافق العامة والمنظمات الإقليمية التي تأخذ شكل المؤسسة العامة فمنها الاقتصادية، والثقافية، والاجتماعية، والنقابية_ رغم الخلاف الواقع بشأن اعتبار المنظمات النقابية مرافق عامة تدار بأسلوب المؤسسة_ وغيرها.(1)

الفرع الثاني: تقييم أسلوب المؤسسة العامة

بعد أن استطعنا تحديد مفهوم المؤسسة العامة كطريقة وأسلوب لإدارة وتسيير المرفق العام، كنهج كلاسيكي على غرار التسيير المباشر، ولأسلوب المؤسسة العامة العديد من المزايا إلى جانب مزايا أسلوب التسيير المباشر؛ لأن المؤسسة العامة امتداداً له، لكنها تختلف عنه بمنحها الشخصية الاعتبارية، ويمكننا إيجاز تلك المزايا على النحو التالي:

- بفضل الشخصية المعنوية الممنوحة تتحرر من خلالها من الشكلية والروتين والقيود، فتُمنح الاستقلال المالي والإداري(2)، فتستطيع من خلال ذلك وضع القواعد التنظيمية التي تتفق مع طبيعة نشاط المرفق والظروف المحيطة على اختلافها وتنوعها(3)، فمن خلال الاستقلال وحرية الحركة يتخلص المرفق العام من عيوب أسلوب الإدارة المباشرة؛ لأن به تنقيد الحركة فيتأثر بشكل سلبي نشاط بعض المرافق وفعاليتها في تحقيق الأهداف المرجوة منها(4)، ومن إيجابيات الشخصية

=موضوع النشاط والذي نعني به (المعيار الموضوعي) الذي أقره المشرع الجزائري في نصوص متفرقة، بغض النظر عن المؤسسة العامة ذات الطبيعة الإدارية أو الصناعية، لذا إن هي ظهرت بمظهر شخص اقتصادي يسعى إلى تحقيق الربح فلا يُطبق (المعيار العضوي) والذي يقصد به: "كل تصرف أو عمل صادر عن الإدارة العامة يكون نشاطاً إدارياً ينظمه القانون الإداري"، راجع: بوجادي عمر، اختصاص القضاء الإداري في الجزائر، (أطروحة دكتوراه)، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2011، ص14، فالمعيار العضوي المذكور في المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم (08-09)، المؤرخ في 18 صفر عام 1429هـ، الموافق 25 فبراير 2008، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 21، الصادرة بتاريخ 23 أبريل سنة 2008، ص75، يُستبعد؛ لأن المادة 800 لم تذكر المؤسسة العمومية الاقتصادية، وما ذكرت إلا المؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية إلى جانب الهيئات العامة الأخرى كالببلدية.

(1) - محمد فاروق عبد الحميد، المرجع السابق، ص. ص37.36.

(2) - رشا محمد جعفر الهاشمي، ميرفت قاسم عبود، أثر الحكومة الإلكترونية على طرق إدارة المرفق العام دراسة

مقارنة، مجلة جامعة الأنبار للعلوم القانونية والسياسية، المجلد الأول، العدد الثاني عشر، 2017، ص187.

(3) - منير محمود الوترى، المرجع السابق، ص34.

(4) - محمد الشافعي أبو راس، المرجع السابق، ص. ص233.

المعنوية كذلك تمتع المرفق العام بأهلية تقاضي، وكذا إبرام العقود، إلى جانب الذمة المالية المستقلة

التي يستطيع من خلالها قبول الهبات والوصايا وحرية أكبر في جانب التصرف المالي.⁽¹⁾

- إن تسيير المرفق العام بأسلوب المؤسسة يُحقق مبدأ التخصص في إطار نشاط محدد دون التداخل والاختلاط مع الأنشطة الأخرى، مما يساهم في وحدة الهدف فترتفع الكفاءة، مما يَحُثُّ المرفق على الاستعانة بالخبراء والفنيين ليزداد مستوى الأداء نتيجة ذلك، مما يحقق أقصى خدمة لصالح المرتفقين (طالبي الخدمة العمومية).⁽²⁾

- عدم وجود نظام قانوني موحد يمكن أن يسري على جميع المؤسسات العامة، فلها أن تضع نظاماً قانونياً خاصاً بها مع مراعاة ألا تخالف القواعد العامة.⁽³⁾

- يُخفف أسلوب المؤسسة العامة الأعباء عن السلطة المركزية⁽⁴⁾، وهذا على خلاف أسلوب الإدارة المباشرة الذي يجعل عبء إدارة وتسيير المرافق العام على عاتق السلطة المركزية، فإن تسيير المرافق العامة بهذه الطريقة يمنح المرافق المركزية الوقت والجهد الذي يساعدها في أداء المهام الكبرى (الاجتماعية والاقتصادية... الخ).⁽⁵⁾

- عادة ما يتم إنشاء مجلس إدارة وهيئة تنفيذية في أغلب المؤسسات العامة، لتتخذ الاستراتيجيات وتحدد برنامج النشاط وغيرها من المهام، فمن خلالها تسهر على إدارة وتسيير المرفق العام بالشكل المطلوب لتحقيق الكفاءة والفعالية.⁽⁶⁾

لكن مع كل تلك المميزات الفريدة التي من خلالها تستطيع المؤسسة العامة تحقيق الأهداف المرجوة والرقى بالمرافق العامة، إلا أنه لا يعني عدم وجود اختلالات في التسيير وعيوب ومآخذ عليها؛ لأنها تُعد طريقة كلاسيكية لا تتماشى مع النسق الحديث ولا تواكب المستجدات المتلاحقة، فيمكننا إيجاز بعض عيوب أسلوب المؤسسة كطريقة لإدارة وتسيير المرفق العام على النحو التالي:

(1) - حسين فريجه، شرح القانون الإداري، دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، الجزائر، 2010، ص 207.

(2) - محمد الشافعي أبو راس، المرجع السابق، ص. 234.

(3) - خالد خليل الظاهر، المرجع السابق، ص 55.

(4) - هيام مروة، المرجع السابق، ص 60.

(5) - محمد الشافعي أبو راس، المرجع السابق، ص 233.

(6) - ضريفي نادية، تسيير المرفق العام والتحولت الجديدة، دار بلقيس، المرجع السابق، ص 82.

- لم تُنقِص المؤسسات العامة عبء التسيير بشكل عام عن الدولة، لا سيما في الجانب المالي، إلى جانب عدم تحقيق وتلبية الحاجيات العامة بالسرعة والجودة المطلوبة.⁽¹⁾
- عند القيام بعملية تقييم فإنه وبكثير من مراحل التقييم تُفَرِّز المؤسسة العامة نتائج سلبية، لذلك لا يتناسب هذا الأسلوب مع بعض المرافق؛ نظراً لطبيعتها فلا بد من اللجوء إلى أساليب حديثة كالتفويض.⁽²⁾
- يقوم هذا الأسلوب بما يتمتع من شخصية معنوية على إدارة وتسيير المرافق العمومية، لكن يؤدي هذا الاستقلال إلى ابتعاد المرفق عن الأهداف المرسومة له⁽³⁾، لربما بسبب ضعف الرقابة التي تعاني منها كثير من البلدان.
- غياب الاستقلالية الحقيقية، سواء من الناحية الوظيفية أو المالية أو التسييرية، لذا إن هذه الاستقلالية نظرية وليست فعلية، فمثلاً إنشاء هذه المؤسسات يتم بواسطة القانون أو التنظيم فهناك توحيد في طرق الإنشاء وبذلك تغيب الخصوصية، وكذلك يُعتبر إنشائها في حد ذاتها تبعية للجهة المكلفة بالإنشاء، وبالنسبة أيضاً لمجلس الإدارة يكون أعضاؤه واقعيّاً مُعينين من قبل سلطة الوصاية، وتتجسد عدم الاستقلالية المالية في أن ميزانيتها مرتبطة بميزانية الدولة أو الجماعة المحلية من خلال الإعانات الموجهة إليها، إلى جانب خضوعها إلى قواعد المحاسبة العمومية وقيودها، وكذا خضوعها للرقابة السابقة واللاحقة.⁽⁴⁾
- محدودية التسيير عن طريق هذا الأسلوب، حيث يَغْلِب على هذا الأسلوب الاحتكار من قبل الدولة لخضوعه للرقابة الوصائية، مما يساهم في تعقيد الإجراءات والروتين والبيروقراطية..الخ.⁽⁵⁾
- هيئات قانونية غير فعالة، حيث يُعتبر مجلس الإدارة والهيئات التنفيذية شكلية لا تقوم بهماهما، فتبقى الصلاحيات نظرية فقط، عملياً المدير هو المسيطر عليها وهو الأهم على الإطلاق والمقرر

(1)- ياسين حجاب، مبروكة محرز، الإطار القانوني المنظم لتفويضات المرفق العام في التشريع الجزائري، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، جامعة المسيلة، المجلد الأول، العدد الثاني، جوان 2016، ص 131.

(2)- نادية عيساوي، تقييم المؤسسة في إطار الخصوصية - دراسة حالة المؤسسة العمومية لإنتاج الحليب ومشتقاته، ملبنة نوميديا، (رسالة ماجستير)، تخصص الاقتصاد المالي، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة منتوري قسنطينة، 2005، ص. ص 100-101.

(3)- محمد الشافعي أبو راس، المرجع السابق، ص 234.

(4)- ضريفي نادية، تسيير المرفق العام والتحولت الجديدة، دار بلقيس، المرجع السابق، ص. ص 90-93.

(5)- صبرينة عصام، تسيير المرفق العام في القانون الجزائري، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، جامعة عبد الحق بن حمودة جيجل، المجلد الثاني، العدد الخامس، ديسمبر 2017، ص 294.

والمُنَفَّذ، وتكون في أغلب الأحيان تلك المجالس افتراضية محضّة، بسبب الغياب المتكرر لأعضائها.

- غياب قواعد تسيير تبحث عن النجاعة والكفاءة والفعالية وتبني الحكم الراشد على عكس ما هو موجود في القطاع الخاص، فيفرض الواقع تحسين الخدمات العمومية والمطابقة على ما يحتاجه المواطن، فلا ترتبط الخدمة المقدمة من طرفها بالرداءة.⁽¹⁾

لذا المؤسسة العامة كطريقة وأسلوب لإدارة وتسيير المرفق العام وإن أثبتت نجاحها على الواقع تخفيفاً من حدة التسيير المباشر للمرافق العامة، إلا أنها عرفت اختلالات، والتي حدثت من فعاليتها كما سبق ورأينا بعض منها آنفاً، ومن الجدير التنبيه إليه أنه لا يمكن الاستغناء عن أسلوب المؤسسة كطريقة لتسيير وإدارة المرافق العامة؛ لما تحويه من مميزات كثيرة سبق الإشارة إليها، وفي إطار تطبيق مبدأ تكيف المرافق العامة من الممكن تطبيقه في بعض الحالات وعلى بعض المرافق العامة على وجه الخصوص، حسب الحالة والظروف التي تراها الإدارة العامة، فأسلوب المؤسسة العامة أسلوب جدّ نافع ومتميز في إدارة وتسيير المرافق العامة، ومن الممكن إضافة التغيرات من قواعد وأسس وأنظمة وغيرها ليتلاءم مع الواقع ومع التطور التكنولوجي بتطبيق مبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور، وتطبيق المبدأ على هذه الحالة لا يعني إلغاء أسلوب المؤسسة العامة نهائياً أو الاستغناء عنه وإنما التطوير والتعديل في القواعد والأنظمة، لذ لا بد من إصلاح عام وتحسين للخدمات بتفعيل دور المؤسسة العامة والزيادة من كفاءتها وفعاليتها لتساير وتواكب التطورات والحاجات العامة المتزايدة باستمرار، لترقى إلى إطار تنافسي داخلياً وخارجياً لتتجه الإدارة العامة إلى النهوض بالقطاع العمومي.

إذا أرادت الإدارة العامة تطبيق مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه على مرفق عمومي ما، فإذا ما رأت أن أسلوب المؤسسة العامة وإن تَغَيَّر وتبدل لا يتماشى مع الظروف والمعطيات والحاجيات والمصلحة العامة بشكل أساسي، فيطبق مبدأ التكيف بغض النظر عن طبيعة المرفق فينتقى ويختار أسلوب وطريقة جديدة لإدارة وتسيير المرفق العام وهذا ما سنراه في المباحث والمطالب اللاحقة.

(1)- ليلي بن عيسى، الحكم الراشد أحد مقومات التسيير العمومي الجديد، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، الجزائر، المجلد السابع، العدد الرابع عشر، ديسمبر 2013، ص. ص 193.193.

المبحث الثاني: التسيير الحديث للمرافق العام

إن إزدياد الوعي لدى السكان مُزامنةً مع التطور الهائل في تكنولوجيا المعلومات، كان لها الأثر الكبير في ضرورة النهوض بالمرافق العامة والخدمات المقدمة من طرفها للمواطن، ومع تخلي الدولة عن وظائفها التقليدية والعصرنة فكان إدماج القطاع الخاص في المرافق العامة أحد مرتكزاتها، فالإدارة العامة لا تستطيع بمفردها تحقيق المصلحة العامة وتقديم الخدمات بالشكل الملاءم وبالجودة المطلوبة في بعض الأحيان سيما مع ازدياد الحاجيات وتنوعها والتطور في الحياة العامة في المجتمع.

استجابة لتطبيق مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه، فإن المرافق العامة تتكيف مع الظروف والمستجدات وبفعل التطور وتغيير طبيعة ونطاق الخدمات العمومية ونمو الوعي لدى المجتمع، إضافة إلى البحث عن طرق وأساليب جديدة لكي تتلاءم مع التطورات الهائلة التي يشهدها العالم الحديث.

تلك الطرق الجديدة والتي تبحث أساساً عن النجاعة والفعالية في إدارة وتسيير المرافق العامة والتخلص من الروتين ورفع كفاءة المرافق العامة في الدولة، ولا يتأتى ذلك إلا بإشراك القطاع الخاص في عملية الإدارة والتسيير وفق شروط وضوابط وقيود يفرضها التشريع الإداري والسلطة التنفيذية بالمراسيم وغيرها.

بعد أن تناولنا في المبحث الأول الطرق الكلاسيكية التقليدية في إدارة وتسيير المرافق العامة، ورأينا أهميتها في الحفاظ على سيادة الدولة؛ نظراً لطبيعة المرافق المسيرة بهذه الأساليب، فمن غير المعقول العدول عنها فهي أساليب كلاسيكية لكنها حديثة، أي موجودة وتطبق بأغلب دول العالم في العصر الحديث.

لكن وبسبب الانتقادات الموجهة إليها في بعض الجوانب، فلا تصلح لإدارة وتسيير جميع المرافق العامة في الدولة؛ لأنها لا تحقق الأهداف بالشكل المطلوب ففعاليتها وكفاءتها تكون ضعيفة في بعض المرافق، فلا يمكن الاستمرار في إتباع أساليب كلاسيكية قديمة في جل المرافق.

لا بد من النظر والتطلع إلى نوعية وجودة الخدمات، وتلبية الاحتياجات المتغيرة كماً وكيفاً، ولا يتأتى إلا من خلال أسلوب مناسب يكون مُتكيف مع محتوى الخدمات والاحتياجات العامة والتطور الاقتصادي والثقافي والاجتماعي... الخ، إلى جانب التقدم التكنولوجي الحديث.

إن طالبي الخدمات العمومية في تعاملهم مع المرافق يطمحون إلى الاستفادة من الخدمات العامة بأفضل كفاءة وفعالية سواء كانت خدمة ثقافية أو علاجية أو اجتماعية...، فمن الممكن أن يتلقى طالب

الخدمة العمومية بعض أشكال الخدمة السيئة كتندي مستوى أداء تلك الخدمات، فكان حري على تلك المرافق تطبيق مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه، والخروج من الطرق الكلاسيكية لتسيير وإدارة المرفق العام وتبني التسيير العمومي الجديد لمواكبة الظروف والتطلعات لدى المواطنين وذلك لتحسين وإصلاح الخدمات العمومية ليتم بناء المرافق العامة التي تتسم بالجودة والتطور والكفاءة⁽¹⁾، ويُقصد بالتسيير العمومي الجديد: "اتجاه عام لتسيير المنظمات العمومية، يستمد مبادئه من العلوم الاقتصادية ومن سياسات التسيير في القطاع الخاص، وذلك للارتقاء بالإدارة العمومية إلى مستوى الكفاءة والفعالية".⁽²⁾

بفضل ذلك التسيير الحديث والأساليب الجديدة التي أفرزها التطور التكنولوجي لتسيير وإدارة المرافق العامة، يمكن تحقيق التكيّف ورفع كفاءة وإنتاجية المرافق العامة من خلال النظر إلى جودة الخدمات المقدمة من طرفها، وسنحاول إيجاز بعض الأساليب الحديثة في إدارة وتسيير المرافق العامة من خلال أن مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه هو من أفرزها، لذا ارتأينا أن نقسم هذا المبحث إلى مطلبين أساسيين نتناول في المطلب الأول التفويض كأسلوب لتسيير وإدارة المرفق العام، ثم نتطرق إلى أسلوب الاستغلال المختلط وعقد البوت في المطلب الثاني.

المطلب الأول: التفويض كأسلوب لتسيير وإدارة المرفق العام

تتميز التجربة الجزائرية في مجال الإصلاحات وإعادة هيكلة المرافق العمومية بتنوع أنماط وأساليب التسيير المختلفة⁽³⁾، فيعتبر تفويض المرفق العام أحد الأساليب والتقنيات في تحديث تسيير وإدارة المرافق العمومية، ليساهم في ترقية الخدمات المقدمة للمواطنين وتحقيق المصالح العامة، حيث إن مصطلح تفويض المرفق العام هو مصطلح حديث يختلف عن مصطلح الخصخصة⁽⁴⁾، حيث أول من استعمل مصطلح

(1) - عبد الكريم عشور، دور الإدارة الإلكترونية في ترشيد الخدمة العمومية في الولايات المتحدة والجزائر، (رسالة ماجستير)، جامعة منتوري، قسنطينة _ الجزائر، 2010، ص 60.

(2) - مريزق عدنان، التسيير العمومي بين الاتجاهات الكلاسيكية والاتجاهات الحديثة، جسور للنشر، الطبعة الأولى، الجزائر، 2015، ص 126.

(3) - محمود شحات، قانون الخصخصة في الجزائر، (أطروحة دكتوراه)، كلية الحقوق، جامعة منتوري، 2007، ص 1.

(4) - يختلف مصطلح الخصخصة عن مصطلح تفويض المرفق العام، حيث عرف المشرع الجزائري الخصخصة من خلال الأمر رقم 95-22، المتعلق بخصخصة المؤسسات وذلك في المادة الأولى منه: "تعني الخصخصة القيام بمعاملة أو معاملات تجارية تتجسد في: =

التفويض هو الأستاذ (J-M. Auby)، وكان ذلك في ثمانينات القرن الماضي في كتابه المسمى المرافق العمومية المحلية، بالنسبة له فإنه "إطار عام يجمع كل العقود التي تتضمن تفويض التسيير، لكنه في اللغة القانونية لم يستعمل حتى التسعينات، من خلال القانون رقم 92-125 المتعلق بالإدارة الإقليمية (loi joxe) وهذا القانون استعمل المصطلح لكن لم يعطه معنى دقيقا بحيث استعمل:

- اتفاقية تفويض المرفق العام convention de délégation de service public.

- اتفاقية التسيير المفوض la convention de gestion déléguée.

- عقد المرفق العام le contrat de service public.

= إما تحويل ملكية كل الأصول المادية أو المعنوية في مؤسسة عمومية أو جزء منها، أو كل رأسمالها أو جزء منه، لصالح أشخاص طبيعيين أو معنويين تابعين للقانون الخاص.

وإما تحويل تسيير مؤسسات عمومية إلى أشخاص طبيعيين أو معنويين تابعين للقانون الخاص، وذلك بواسطة صيغ تعاقدية يجب أن تحدد كليات تحويل التسيير وممارسته وشروطه"، راجع: الأمر رقم 95-22، المؤرخ في 29 ربيع الأول عام 1416هـ، الموافق 26 غشت 1995، والمتعلق بخصوصية المؤسسات العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 84، الصادرة في 8 ربيع الثاني، الموافق 03 سبتمبر 1995، ص 04، فنلاحظ أنه ومن خلال النقطة الأولى تحويل كل الأصول المادية والملكية... وهذا غير موجود بالنسبة للتفويض وإنما فقط من ناحية تسيير وإدارة دون أن يتعدها للملكية، وفي النقطة الثانية حاول الاقتراب من مفهوم التفويض فقط بالنص على التسيير المرافق والمؤسسات من قبل الخواص.

بصدور الأمر رقم 01-04 فقد عرف الخوصصة بالمادة 13 منه على أنها: "يقصد بالخوصصة كل صفقة تتجسد في نقل الملكية إلى أشخاص طبيعيين أو معنويين خاضعين للقانون الخاص من غير المؤسسات العمومية وتشمل...."، انظر: الأمر رقم 01-04، المؤرخ في أول جمادى الثانية عام 1422هـ، الموافق في 20 غشت سنة 2001، المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصصتها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 47، الصادرة في 3 جمادى الثانية 1422هـ، الموافق 22 غشت 2001، ص 11.

من خلال تعريف المشرع الجزائري للخوصصة يمكننا أن نستنتج الفرق بين الخوصصة وبين التفويض، فالنسبة للمفوض له يمكن أن يكون من أشخاص القانون العام أو الخاص، وفي الخوصصة فقط يكون المفوض له شخص من أشخاص القانون الخاص، إضافة إلى ذلك تحتفظ الإدارة العامة بالرقابة سواء الكلية أو الجزئية في التفويض بينما في الخوصصة لا تتمتع بذلك، راجع: سعاد رابح، تقنية تفويض المرافق العامة في التجربة القانونية الجزائرية، مجلة القانون العام الجزائري والمقارن، جامعة الجيلالي الياصب ولاية بلعباس، المجلد الرابع، العدد الأول، جانفي 2018، ص 86، وبصدور المراسيم الرئاسية التي تعنى بتنظيم تفويض المرافق العامة من حيث أشكالها واجراءاتها إلى غير ذلك اتضح الفرق بينهما.

لِيُؤَكِّدَ هذا المصطلح القانوني الجديد ويُكرس في القانون 93-122، المؤرخ في 09 جانفي 1993، المتعلق بمحاربة الرشوة والشفافية في الحياة الاقتصادية⁽¹⁾، لكن كان بشكل ضمني، وأول قانون في الجزائر استخدم مصطلح تفويض المرفق العمومي هو قانون البلدية 11-10 في المادة 150 منه⁽²⁾، ثم تتابعت القوانين كان آخرها المرسوم الرئاسي المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام حيث جاء به: "التسيير المفوض وسيلة حديثة⁽³⁾ في القانون الجزائري، يَسمح بتسيير المرفق العام من قبل أشخاص معنويين خاضعين للقانون العام أو القانون الخاص، وهي وسيلة تُعبّر عن مرحلة الانتقال من الدولة المتدخلة؛ نظراً لتنازل الدولة عن بعض سلطاتها في تسيير الخدمة العمومية للأشخاص الخاصة".⁽⁴⁾

تفويض المرافق العامة حسب الأستاذ (C.Chenuaud-Frazier) هو " تلك التقنية التي تسمح بالتعاقد مع شخص خاص لتسيير مرفق عام حسب العقود المعروفة (امتياز، إيجار التسيير، ... الخ)"، لذ

(1) - ضريفي نادية، **تفويض المرفق العام في الجزائر**، الملتقى الدولي الأول الموسوم بالمرفق العمومي في الجزائر ورهاناته كأداة لخدمة المواطن _ دراسة قانونية وعملية، جامعة الجبالي بونعامة_خميس مليانة_، مخبر نظام الحالة المدنية، الجزائر، 2015، ص26.

(2) - قانون البلدية رقم 11-10، المرجع السابق، ص22.

(3) - تُعد فكرة تفويض المرفق العام ليست حديثة العهد بفرنسا، فتعود إلى بداية القرن العشرين، وذلك باتجاه فرنسا إلى تفويض المرافق الصناعية والتجارية إلى أشخاص القانون الخاص عن طريق عقد الامتياز، وإقراره من مجلس الدولة الفرنسي في العديد من أحكامه، فمثلاً حكمه الذي أصدره في قضية "la compagnie générale Française de Tramways"، مما جاء فيه: " يشكل الامتياز طريقة غير مباشرة بإمكانية الإدارة تسيير المرفق العام وتفويضه للخواص"، أنظر: حساين سامية، أمينة لميز، **قراءة نقدية في تفويض المرفق العام على ضوء المرسوم الرئاسي 247/15 والمرسوم التنفيذي 18/199، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية**، جامعة ابن خلدون تيارت، المجلد الرابع، العدد الثاني، ماي 2019، ص50، وكذلك الأمر بالنسبة للجزائر، فقد كرس المشرع الجزائري عقد الامتياز، وذلك في قانون البلدية والولاية لسنة 1990، في حالة إذا تعذر استغلال المصالح عن طريق الأسلوب المباشر، مع القصور في توضيح إجراءات إبرامه، لكن الأساليب الأخرى كالوكالة المحفزة والإيجار والتسيير وغيرها من أشكال تفويض المرفق العمومي هي حديثة النشأة، انظر: خالد بوزيدي، **عقود تفويض المرفق العام كأسلوب جديد للتسيير والتعاقد الإداري في ظل المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المجلة المتوسطة للقانون والاقتصاد**، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، المجلد الثالث، العدد الثاني، جوان 2018، ص114.

(4) - سامية كسال، **عقد التسيير المفوض أسلوب لتسيير الخدمة العمومية للمياه في الجزائر**، الملتقى الدولي الأول الموسوم بالمرفق العمومي في الجزائر ورهاناته كأداة لخدمة المواطن _دراسة قانونية وعملية، جامعة الجبالي بونعامة_خميس مليانة_، مخبر نظام الحالة المدنية، الجزائر، 2015، ص53.

فتفويض المرفق العام مُصطلح فضفاض يشمل كل العقود التي قد تتنازل الجهات العامة من خلالها عن تسيير مرفق عام دون التنازل الكلي عنه ⁽¹⁾، عكس الخصخصة (التنازل الكلي).

عبرت الأستاذة (Amel Aouij Mrad) بقولها إن تفويض المرفق العام هو " العملية التي تسمح بتخلي أشخاص القانون العام عن الصلاحيات والمهام الضرورية لتسيير مرفق عام واستغلاله لأشخاص من القانون الخاص" ⁽²⁾، وعليه يمكن اعتبار عقود تفويض المرفق العام ضمن العقود الإدارية لوجود الشخص العام وهو مانح التفويض، لتنفيذ مرفق عام وهو موضوع التفويض، لتحقيق المصلحة العامة للمواطنين. ⁽³⁾

التفويض بصفة عامة أول ما أُستعمل كان يُقصد به: " تخلي سلطة إدارية عليا عن بعض الصلاحيات والاختصاصات لسلطة إدارية دنيا، وهناك نوعان من التفويض (الاختصاص، التوقيع) ؛ لكن ليس هذا مناط دراستنا، ولكن نعني بالتفويض في إطار المرفق العام، عقد حديث جاء لينظم العلاقة القانونية بين صاحب الاختصاص الأصيل وهي السلطة الإدارية العامة المكلفة أساساً بإنشاء وتنظيم وتسيير واستغلال المرفق لعام، وصاحب الاختصاص المفوض له والذي سيمارس هذا التفويض في إطار تعاقدية (تسيير أو استغلال) ⁽⁴⁾، لذا تُعد علاقة ذات طابع تعاقدية كأسلوب للتسيير في نطاق العمل المرفقي، وهو المعنى المراد بالتسيير المفوض للمرفق العمومي ⁽⁵⁾، ويعتبر أحد أهم أوجه الشراكة الاقتصادية بين القطاع العام والقطاع الخاص. ⁽⁶⁾

جاء تعريف التسيير المفوض في التنظيم وعلى وجه الخصوص في مرسوم تنفيذي لسنة 2018، حيث تنص المادة 02 منه على: "يُتخذ بتفويض المرفق العام في مفهوم هذا المرسوم، تحويل بعض المهام

(1) - ضريفي نادية، **تفويض المرفق العام في الجزائر**، الملتقى الدولي الأول الموسوم بالمرفق العمومي في الجزائر ورهاناته كأداة لخدمة المواطن، المرجع السابق، ص 27.

(2) - ضريفي نادية، تسيير المرفق العام والتحولت الجديدة، دار بلقيس، المرجع السابق، ص 129.

(3) - أمين بن سعيد، نادية عبد الرحيم، **إشكالية تفويض المرفق العام كأحد الأساليب الحديثة في تسيير المرافق العمومية - واقع التطبيق في المغرب وآفاقه في الجزائر**، مجلة معهد العلوم الاقتصادية (مجلة علوم الاقتصاد والتسيير والتجارة)، جامعة الجزائر 3، المجلد الحادي والعشرين، العدد الأول، 2018، ص 66.

(4) - ضريفي نادية، **تفويض المرفق العام في الجزائر**، الملتقى الدولي الأول الموسوم بالمرفق العمومي في الجزائر ورهاناته كأداة لخدمة المواطن، المرجع السابق، ص 27.

(5) - نائل صونية، **التسيير المفوض للمرفق العام المحلي في قانون البلدية الجزائري**، مجلة المفكر، جامعة محمد خيضر بسكرة، المجلد الثاني عشر، العدد الخامس عشر، جوان 2017، ص 723.

(6) - سوهيلة فوناس، **عقود تفويض المرفق العام دراسة مقارنة بين التشريع الجزائري والفرنسي**، *Revue Académique de la Recherche Juridique*، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، المجلد الخامس، العدد الثاني، نوفمبر 2014، ص 243.

الغير السيادية التابعة للسلطات العمومية، إلى مدة محدودة إلى مفوض له والمذكور في المادة 04، إلى شخص عام أو خاص بهدف الصالح العام".⁽¹⁾

من خلال المرسوم نفسه⁽²⁾، يُمكن اعتبار التسيير المفوض تحويل بعض المهام وليس جميعها، وأشار أيضاً بشكل مباشر إلى المهام الغير السيادية، فلا يمكن تفويضها؛ لأنها تتعلق بسيادة الدولة وذلك إشارة صريحة للإبقاء على أسلوب التسيير المباشر أو المؤسسة العامة، إلى جانب ذلك فقد قيد ووضع شرطين من خلال التعريف وهما تحديد مدة التفويض، وأن يستهدف التفويض بالدرجة الأولى المصالح العامة وإلا كان ذاك العقد مشيباً بالعيب.

إن تفويض المرفق العام بالجزائر أو بالتشريعات المقارنة يُشكل إطار قانوني للعقود يهدف إلى نقل تسيير المرفق للغير بأسلوب جديد للرقى والاستثمار⁽³⁾، لذا انصب اهتمام الجزائر بتفويض المرفق العام، لا سيما في قانون الصفقات العمومية، والذي جاء بفعل التطورات وتحت تأثير المعطيات الداخلية والخارجية، منها مثلاً حاجة الدولة إلى إمكانيات القطاع الخاص، والبحث عن بدائل لتمويل المرافق، ومسايرة لما عليه التشريعات الإدارية المقارنة، فوجب إخضاع المرفق المفوض إلى أسس ومبادئ مرتبطة أساساً بالمصلحة العامة بأبعادها المختلفة، حتى يتحقق الغاية من تلك الأساليب الحديثة.⁽⁴⁾

يُعتبر تفويض المرفق العمومي بالجزائر خيار استراتيجي للتخلص من بعض المشاكل الاقتصادية والاجتماعية وغيرها، والتخلي عن المفهوم التقليدي للمرفق العمومي، والذي يقصر إدارته على شخص

(1) - المرسوم التنفيذي رقم 18-199، المؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1439هـ، الموافق 02 غشت لسنة 2018، المتعلق بتفويض المرفق العام، الجريدة الرسمية الجمهورية الجزائرية، العدد 48، الصادرة في 23 ذو القعدة عام 1439هـ، الموافق 05 غشت سنة 2018، ص 05.

(2) - يرى البعض أن هذا المرسوم يحوي بعض الأمور المبهمة، ويُسجل عليه بعض الإشكالات وهي تتعلق أساساً بمضمون هذا المرسوم، والتي لسنا هنا بصدد مناقشتها وتناولها، انظر: حساين سامية، وأمينة لميز، المرجع السابق، ص. 60.50.

(3) - حسام الدين بركبيه، تعزيز تقنية تفويض المرفق العام في فرنسا وتحديات تطبيقها في الجزائر، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، المجلد الحادي عشر، العدد الثاني، جوان 2019، ص 111.

(4) - صالح زمال بن علي، أسس إبرام عقود تفويض المرفق العام في التشريع الجزائري، مجلة القانون والمجتمع والسلطة، جامعة وهران 2، المجلد السادس، العدد الأول، 2017، ص 158.

عام⁽¹⁾، وتتم العملية عن طريق تطبيق المبدأ القانوني العام وهو إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه.

للتفويض عدة شروط نستنتجها ونستنبطها بالاستقراء وينبغي توافرها، أولها وجود نصوص قانونية إدارية تجيز التفويض وتسمح به، ولا بد من اتفاقية للتفويض⁽²⁾؛ لتحديد نطاقه فتتضمن ذكر طرفي العقد المفوض والمفوض له، إلى جانب أحكام ذلك العقد الإداري الذي يُرتب حقوق والتزامات الطرفين، وكذا ذكر المحل المرتبط أساساً بالمرفق العمومي المعني.

بعضهم يُنص على ثلة من الخصائص التي تُميز عقد التفويض بشكل عام، يمكننا إيجازها فيما يلي:⁽³⁾

- وجود المرفق العام أساساً ومانح التفويض وهي الإدارة العامة (المفوض) والمفوض له، وتعد تلك خاصية تميزها عن العقود الأخرى سيما في إطار القانون الخاص.
- محل العقد وهو تسيير وإدارة أو استغلال المرفق العام دون انتقال ملكية المرفق.
- يتحمل المفوض له كافة المخاطر نتيجة الاستغلال أو الإدارة والتسيير، مادية كانت أو معنوية والتي تتعلق بالمرفق العام.
- يتميز عقد التفويض أنه عقد محدد المدة؛ وذلك لمقتضيات الصالح العام، ويخضع ذلك العقد لرقابة مستمرة وآلية من طرف السلطة المفوضة.

(1) - سليمة لدغش، مريم ضبع، **تفويض المرفق العام وسيلة للتسيير في إطار التحولات الجديدة**، مجلة الحوار الفكري، جامعة أحمد دراية أدرار، المجلد الثاني عشر، العدد الرابع عشر، 2017، ص 354.

(2) - وهذا ما نصت عليه المادة 08 من المرسوم التنفيذي المتعلق بتفويض المرفق العام السالف الذكر، "تُبرم اتفاقية تفويض المرفق العام بإحدى الصيغتين:

- الطلب على المنافسة والذي يمثل القاعدة العامة.
- التراضي، والذي يمثل الاستثناء".

وهذا ليس محل بسط بحثنا، فنحن نشير إلى تبني تلك الأساليب الجديدة وتكيف ومواكبة المرفق العام معها، استجابة للتطورات والمستجدات التي تستدعيها المصالح العامة، ولعل هناك أبحاث مختصة تشرح طريقة إبرام تلك العقود.

(3) - عيلام رشيدة أكسوم، **تفويض المرفق: آلية جديدة لتسيير المرفق العام في التشريع الجزائري**، الملتقى الدولي الأول الموسوم بالمرفق العمومي في الجزائر ورهاناته كأداة لخدمة المواطن _دراسة قانونية وعملية، جامعة الجيلالي بونعامة_ خميس مليانة_، مخبر نظام الحالة المدنية، الجزائر، 2015، ص. ص 74.73.

مما ينبغي الإشارة إليه أن المفوض له لا يمكن له أن يقوم بالتفويض لشخص آخر إلا إذا فرضت متطلبات التسيير اللجوء إلى ما يسمى المناولة كجزء من المرفق العام المُفَوَّض بعد موافقة الصريحة من السلطة المُفَوَّضة، ولا يمكن أن يكون المرفق العام المفوض موضوع مناولة بصفة كلية.⁽¹⁾

بالنسبة لطبيعة القانونية لعقد تفويض المرفق العام يُعد ويُعتبر من العقود الإدارية⁽²⁾؛ لكونه يَضمُّ ثلثة من الشروط الاستثنائية والغير مألوفة في القانون الخاص والتي تتمتع بها السلطة الإدارية المفوضة في مواجهة المفوض له⁽³⁾، إلى جانب بعض الشروط التعاقدية التي مبناها على العقد شريعة المتعاقدين، لكن بشكل مقيد فهو غير مجبور على التعاقد، والالتزامات المالية لا يمكن المساس بها، فالطابع الغالب هو الامتيازات الممنوحة للإدارة العامة.

لما كان المرفق العام مجبور أن يُسائر ويواكب التطورات ويتكيف بفعالية مع المستجدات، هذا الأمر يؤدي إلى تعديل بنود عقود تفويضات المرفق العام، فيفرض مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيير والتطور على السلطة المفوضة تحمل أعباء حماية المرتفقين والمصالح العامة بشكل عام.⁽⁴⁾

من المهم أن يُؤخذ بعين الاعتبار قابلية المرفق العام للتفويض وتكيف المرفق معها، فالمرافق العامة سواء أكانت إدارية أو اقتصادية وغيرها، يتوقف التفويض حسب طبيعتها، لذا هناك مرافق قابلة للتفويض ومرافق غير قابلة للتفويض⁽⁵⁾، بالرجوع إلى قانون البلدية الجزائري نجد أنه فتح نطاق التفويض بالمجالات الاقتصادية أكثر من الإدارية مثل (الطرق، الإنارة، الحظائر، المحاشر، المذابح، الأسواق العمومية.. الخ)⁽⁶⁾، وهناك مرافق غير قابلة لتفويض فلا يمكن تطبيق مبدأ التكيف عليها؛ نظراً لطبيعتها السيادية، ومن

(1) - المادة 07 من المرسوم التنفيذي، رقم (18-199)، المرجع السابق، ص 05.

(2) - وهذا ما نصت عليه المادة رقم 06 من المرسوم التنفيذي رقم (18-199)، المتعلق بتفويض المرفق العام السالف الذكر على: أن اتفاقية تفويض المرفق العام تُعد عقد إداري طبقاً للتشريع والتنظيم المعمول به.

(3) - نوال بوهالي، التسيير المفوض في ظل المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة البليدة 02، المجلد السادس، العدد الثاني عشر، 2017، ص 334.

(4) - سليمان حاج عزام، دور المبادئ للمرفق العام المفوض في حماية حقوق المنتفعين، مجلة الحقوق والحريات، مخبر الحقوق والحريات في الأنظمة المقارنة، جامعة محمد خيضر بسكرة، المجلد الرابع، العدد الثاني، 2018، ص 141.142.

(5) - صالح زمال، مبادئ تفويض المرفق العام في التشريع الجزائري، قراءة في أحكام نص المادة 209 من المرسوم الرئاسي 15-247، حوليات جامعة الجزائر 1، العدد الثاني والثلاثون، الجزء الأول، 2018، ص 496.

(6) - قانون البلدية 11-10، المرجع السابق، المادة 150.

أمثلتها الجيش والشرطة وغيرها، لكن نجد أن بعض الدول قامت بتفويض بعض المؤسسات العقابية (السجون) كفرنسا وأمريكا.⁽¹⁾

نَعي بالتفويض تلك التقنية التي تسمح بالتعاقد مع شخص خاص أو عام لتسيير مرفق عام، لذا سنحاول بيان طرق التفويض الحديثة بإيجاز والتي جاء بها المشرع الجزائري بالمرسوم الرئاسي المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، حيث نصت المادة 207 منه على: "يمكن الشخص المعنوي الخاضع للقانون العام المسؤول عن مرفق عام، أن يقوم بتفويض تسييره إلى المفوض له، مالم يوجد نص تشريعي مخالف، ويتم التكفل بأجر المفوض له من خلال استغلال المرفق العام ويكون ذلك بموجب اتفاقية"⁽²⁾، وكذا المادة 210 على " يمكن أن يأخذ تفويض المرفق العام حسب مستوى التفويض، والخطر الذي يتحمله المفوض له ورقابة السلطة المفوضة شكل الامتياز أو الإيجار أو الوكالة المحفزة أو التسيير، وقد يأخذ أشكالاً أخرى يحددها التنظيم"⁽³⁾، وإلى جانب المرسوم الرئاسي فقد صدر المرسوم التنفيذي رقم (18_199) المتعلق بتفويض المرفق العام كتنظيم لتلك العملية، فالتفويض له صور متعددة اقتبسها المشرع الجزائري من القانون الفرنسي وجسدها في قانون الصفقات العمومية.⁽⁴⁾

لذا ارتأينا تقسيم هذا المطلب إلى عدة فروع، نتناول ابتداءً عقد الامتياز، ثم الإيجار والوكالة المحفزة والتسيير، كطرق حديثة لتسيير وإدارة المرافق العامة بأسلوب التفويض تطبيقاً لمبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه.

الفرع الأول: عقد الإمتياز

لعقد الامتياز أهمية كبيرة؛ كونه يُعتبر الأسلوب المرن في إدارة وتسيير المرفق العام مقارنة مع الأساليب الأخرى، تلجأ إليه الجهات الإدارية العامة لتلبية الحاجيات والخدمات العامة بطريقة أكثر فعالية ومردودية، ويُعد من أكثر الأساليب انتشاراً، لا سيما المرفق العامة الاقتصادية وكذا فيما يتعلق بتشجيع الاستثمار لتهوض بواقع الاقتصاد.

(1) - أبو بكر أحمد عثمان، عقود تفويض المرفق العام، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2015، ص 40.

(2) - المرسوم الرئاسي، رقم (15-247)، المرجع السابق، ص 46.

(3) - المرجع نفسه، ص 46.

(4) - سليم سيهوب، المرفق العام والبيئة، مجلة البحوث العلمية في التشريعات البيئية، جامعة ابن خلدون تيارت، المجلد الرابع، العدد السابع، 2016، ص 192.

حتى يتم تحقيق النموذج التنموي المأمول به لأي مجتمع، يجب ألا تعتمد الدولة حصراً على إدارة مواردها بنفسها في تحقيق تنمية المجتمع بكافة الميادين، بل يجب عليها أن تستعين بالقطاع الخاص في تحقيق ذلك، فعقد الامتياز أو ما يسمى بعقد التزام المرافق العامة هو أسلوب من أساليب إدارة وتسيير المرافق العامة، إن موضوع عقد الامتياز يحتاج إلى بسط الكلام به؛ نظراً لأهميته البالغة وانتشاره الواسع، لكن المقام هنا لا يتسع ولسنا بصدد الإطالة، لذا سنحاول الإيجاز، فسوف نتناول مفهومه أولاً ثم تقييمه ثانياً.

أولاً: مفهوم عقد الامتياز

يُعرف الأستاذ سليمان الطماوي عقد الامتياز أو التزام المرافق العامة بأنه: "أن تعهد الإدارة (الدولة أو المحافظة أو المدينة) إلى أحد الأفراد أو الشركات إدارة مرفق عام اقتصادي واستغلاله لمدة محددة، وذلك عن طريق عمال وأموال يقدمها الملتزم وعلى مسؤوليته مقابل رسم من المنتفعين بهذا المرفق".⁽¹⁾

يُعرف هاني الطهراوي عقد الامتياز على أنه: "عقد إداري يُعهد بمقتضاه إدارة مرفق عام إلى شخص من أشخاص القانون الخاص فرد أو شركة خاصة لمدة محددة، على أن يُدير هذا الشخص المرفق ويتعهد حسن سيره في أداء الخدمات العامة بنفقات من طرفه وعلى مسؤوليته مقابل الحصول على الرسوم التي تُفرض على من ينتفعون بخدمات المرفق".⁽²⁾

يُعرف الدكتور عمار بوضياف عقد الامتياز أنه: "أن تعهد الإدارة العامة ممثلة في الدولة أو الولاية أو البلدية إلى أحد الأفراد أو أشخاص القانون الخاص بإدارة مرفق اقتصادي واستغلاله لمدة محدودة، وذلك عن طريق عمال وأموال يقدمها الملتزم وعلى مسؤوليته، وفي مقابل ذلك يتقاضى رسوماً يدفعها كل من انتفع بخدمات المرفق".⁽³⁾

من الملاحظ على تلك التعاريف أنها حصرت صاحب الامتياز بالشخص الخاص فقط سواء أكان طبيعياً أو معنوياً، لذلك يمكن تعريفه بأنه: "ذلك العقد الذي تعهد فيه سلطة عامة إلى طرف آخر التسيير

(1) - سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربية، 2007، المرجع السابق، ص452.

(2) - هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، الطبعة الأولى، الإصدار الثالث لسنة 2006، المرجع السابق، ص284.

(3) - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص189.

الكلي أو الجزئي لمرفق عام، ويتحمل صاحب الامتياز مخاطر الاستثمار⁽¹⁾ بمقابل رسوم يتقاضاها من المنتفعين إزاء مدة محددة.

لذا إن موضوع عقد الامتياز استغلال وتسيير المرفق العام، وقد يضطر المستغل إلى بناء المنشآت، وتوفير التجهيزات اللازمة لذلك، حيث إن المتعامل المتعاقد لا يكون دوره فقط التسيير بل ربما يتعداه إلى إنشاء المرفق وإدارته واستغلاله لتحقيق ما صرفه في تلك التجهيزات، فصاحب الامتياز يتحمل أغلب التكاليف والمصاريف التي تتعلق بالمرفق.⁽²⁾

قد تعرض المشرع الجزائري إلى تعريف عقد الامتياز في قانون الصفقات العمومية على أن: "تعهد السلطة المفوضة للمفوض له إما إنجاز منشآت أو اقتناء ممتلكات ضرورية لإقامة المرفق العام واستغلاله، وإما أن تعهد له الاستغلال فقط، فيستغل المفوض له المرفق العام باسمه وعلى مسؤوليته تحت رقابة السلطة المفوضة، ويتقاضى عن ذلك أتاوى من مستخدمي المرفق العام، ويُمول المفوض له الإنجاز واقتناء الممتلكات واستغلال المرفق العام بنفسه".⁽³⁾

لقد عرف المرسوم التنفيذي المتعلق بتفويض المرفق العام لسنة (2018) في المادة (53) نفس تعريف المرسوم الرئاسي إلا أنه قيد الرقابة ونص على أنها رقابة جزئية، إلى جانب النص على ألا يتجاوز المدة القصوى للامتياز عن ثلاثين سنة (30)، لتمدّد فقط لمرة واحدة بملحق بطلب من السلطة المفوضة على أساس تقرير معلّل لإنجاز استثمارات مادية غير منصوص عليها في الاتفاقية بشرط ألا تتعدى مدة التمديد أربع سنوات (04) كحد أقصى.⁽⁴⁾

(1) - أكل نعيمة، عقد الامتياز الإداري في الجزائر، (أطروحة دكتوراه)، تخصص قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2018، ص. ص. 29.28.

(2) - سمير مكيد، عقد الامتياز في التشريع الجزائري، (مذكرة ماستر)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2015، ص. 7.

(3) - المادة 210 من المرسوم الرئاسي رقم (15-247)، المرجع السابق، ص. 46.

(4) - المرسوم التنفيذي رقم (18-199)، المتعلق بتفويض المرفق العام، المرجع السابق، ص. 10.

- من خلال التعاريف السابقة لعقد الامتياز، نوجز أهم الخصائص التي يتميز بها على النحو التالي:⁽¹⁾
- عقد إداري يتصل بمرفق العام، يربط السلطة المفوضة بالمفوض له (صاحب الامتياز) بعلاقة من خلالها يُسير هذا الأخير ويدير ذاك المرفق.
 - تتمتع الإدارة العامة بثلة من امتيازات السلطة العامة تتمثل في الشروط الاستثنائية الغير مألوفة، منها الرقابة، وحق إجراء التعديلات التي يطلبها تكييف وتأقلم المرفق العام.
 - وجود ثلة من الحقوق والالتزامات على كل من الطرفين.
 - يتميز عقد التزام المرافق العامة أن الملتزم فيه يدير المرفق على نفقته الخاصة، ويتحمل جميع المخاطر إزاء ذلك.⁽²⁾
 - المقابل الذي يتحصل عليه المفوض له (الملتزم) ليس ثمناً ولا أجراً وإنما هي رسوم يُحصلها من المرتفعين الذين يتمتعون بخدمات ذلك المرفق، على أن تتدخل الإدارة بتعديل الرسوم استجابة لمقتضيات المصلحة العامة.⁽³⁾
 - لا تتمتع الإدارة العامة بسلطة تقديرية كبيرة في اختيار المفوض له (الملتزم)⁽⁴⁾، وإنما تخضع لاجراءات المنافسة والتراضي كما هو منصوص عليه في المرسوم التنفيذي (18-199) المتعلق بتفويض المرفق العام، فمن انطبقت عليه الشروط والمعايير وجاز الإجراءات الموضوعية يتعاقد مع الإدارة.
 - عقد الامتياز عقد محدد المدة، والمتعامل المتعاقد هو من يتحمل المسؤولية عن الأخطار إلا في الحالات الاستثنائية.⁽⁵⁾

(1)- عمر فلاق، امتياز المرافق العامة في الجزائر، الملتقى الدولي الأول الموسوم بالمرفق العمومي في الجزائر ورهاناته كأداة لخدمة المواطن _دراسة قانونية وعملية، جامعة الجيلالي بونعامة_ خميس مليانة، مخبر نظام الحالة المدنية، الجزائر، 2015، ص165.

(2)- علي خطار شنطاوي، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص272.

(3)- عيشة خلدون، فضة عمرية، مسعودة قصري، تطور أسلوب الامتياز في القانون الجزائري، مجلة مفاهيم للدراسات الفلسفية والإنسانية المعمقة، جامعة زيان عاشور الجلفة، المجلد الأول، العدد الخامس، مارس 2019، ص60.

(4)- عيشة خلدون، فضة عمرية، مسعودة قصري المرجع السابق، ص. ص 60.59.

(5)- انظر: المادة رقم 53 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199، المتعلق بتفويض المرفق العام، المرجع السابق، ص10.

لعقد الامتياز طبيعة من نوع خاص؛ يرجع لأهميته في تسيير وإدارة واستغلال المرفق العام لا سيما ذا الطابع الاقتصادي؛ لأنه لا يتلاءم عموماً مع المرافق ذا الطابع الإداري⁽¹⁾، وإن العلاقة بين الإدارة العامة والمتعامل المتعاقد ليس علاقة عقدية فقط، بل هي علاقة لائحية؛ بخضوعه لرقابة ووصاية السلطة الإدارية العامة⁽²⁾ التي تتدخل في المستجدات لتعديل وتطوير المرفق بما ينسجم مع تلك الظروف والمعطيات التي تستدعيها المصلحة العامة.

إن الطبيعة القانونية لعقد الامتياز تُكفي على أنها حالة قانونية مركبة، بتقرير أغلب الأساتذة وتأييد القضاء، فيُعد عقد ذو طبيعة خاصة⁽³⁾، يجمع بين الشروط التعاقدية والتي تقوم على مبدأ العقد شريعة المتعاقدين، وتتعلق غالباً بالحق المالي للمتعامل المتعاقد، مقابل تسيير واستغلال المرفق العام، فلا ينبغي المساس بتلك الشروط التعاقدية، وهناك الشروط اللائحية والتي تتصل أساساً بنظام المرفق العام، والإدارة العامة وحدها من تقوم بأعداد تلك الشروط وتستأثر بحق تعديلها، للتكيف مع الظروف والمستجدات تطبيقاً لمبادئ المرفق العام.⁽⁴⁾

يُعد عقد الامتياز من أهم صور تفويض المرفق العام؛ بسبب فعاليته ونجاعته في مجال إدارة وتسيير واستثمار المرافق العامة سيما الاقتصادية منها، ويُعد أقدم صورة من صور التفويض بانتمائه إلى قائمة العقود الإدارية المسماة، حيث تطرق المشرع الإداري إليه في القانون رقم 88-01 المتعلق بالمؤسسات العمومية الاقتصادية، وكان الهدف منه إحياء وتجديد الطرق القديمة لتسيير وإدارة المرفق العام.⁽⁵⁾

إن أسلوب عقد الامتياز يجعل تسيير وإدارة المرافق العامة تشبه إدارة المشاريع الخاصة (Projets spéciaux)، حيث يرتب عقد التزام المرافق العامة العديد من الحقوق والالتزامات على كلا الطرفين، سواء صاحب الامتياز أو الإدارة العامة، فمن أهم امتيازات الإدارة العامة مانحة الامتياز: "الحق في تعديل العقود

(1) - محمد جمال مطلق اذنيبات، المرجع السابق، ص 161.

(2) - خليفي محمد، الطبيعة القانونية لتفويض المرفق العام وفقاً للمرسوم الرئاسي 15-247، مجلة القانون والعلوم السياسية، المركز الجامعي بالنعامة، المجلد الرابع، العدد السابع، 2018، ص 20.

(3) - لدرع نبيلة، أسلوب عقد الامتياز في تسيير المرفق العام الاقتصادي، الملتقى الدولي الأول الموسوم بالمرفق العمومي في الجزائر ورهاناته كأداة لخدمة المواطن - دراسة قانونية وعملية، جامعة الجيلاي بونعامة - خميس مليانة، مخبر نظام الحالة المدنية، الجزائر، 2015، ص 217.

(4) - محمد جمال مصطفى مطلق ذنيبات، المرجع السابق، ص 161.

(5) - خليفي محمد، المرجع السابق، ص 20.

والأنظمة الخاصة بنشاط المرفق بما ينسجم مع مقتضيات المستجدة، وحققها في الاسترداد قبل نهاية المدة المحددة في العقد⁽¹⁾، وما ذلك إلا تطبيقاً لمبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيير والتطور، وهذا ما سنراه في الباب الثاني.

لذلك يُشترط على صاحب الامتياز احترام القواعد الأساسية التي تحكم سير المرافق العمومية، منها مثلاً السهر على المساواة بين المنتفعين وعلى استمراريته وعلى قابلية المرفق للتكيف، ولا بد عليه من الامتثال للرقابة المفروضة عليه من قبل الجهات المختصة.⁽²⁾

يظهر الفرق بين أسلوب عقد التزام المرافق العامة أو عقد الامتياز في إدارة واستغلال وتسيير المرفق العام والأساليب الأخرى الكلاسيكية من خلال ما يلي:⁽³⁾

- أداء المهام والأنشطة، فيتميز أسلوب عقد الامتياز بأن الدولة تتخلى عن تسيير وإدارة المرفق العام لأحد الخواص، بينما تتولى في الأساليب الكلاسيكية القيام بالمهام والأنشطة التي تعبر عن محتوى الخدمات العامة المقدمة لطالبيها بواسطة وسائلها المادية والقانونية، ويعتبر القائمين على أداء الخدمات العامة موظفين يخضعون لقانون الوظيفة العمومي الجزائري 06-03، وهذا على عكس العاملين في المرفق في إطار عقد الامتياز فيعتبرون عمال؛ لأنهم يتبعون لصاحب الامتياز وليس للمرفق، لذا هم خاضعون لقانون العمل والاتفاقيات العقدية التي تحدد التزاماتهم وحقوقهم.
- بالنسبة للتمويل، في عقد الالتزام المرافق العامة يمول صاحب الامتياز المرفق العام، وما يستلزم من منشآت وتجهيزات، وذلك بالنظر إلى متطلبات المرفق، بينما تتكفل الإدارة العامة في الطرق الكلاسيكية بتمويل المرافق العام.

(1) - محمد جمال مصطفى مطلق ذنبيات، ص 162.

(2) - كربوعة زكرياء، المرفق العام الرياضي في التشريع الجزائري، مجلة منازعات الأعمال، تأسست بمجموعة من الباحثين المتخرجين ماستر منازعات أعمال بفاس، المجلد الثامن عشر بعد العشرين، العدد الثالث والثلاثون، المغرب، تموز 2018، ص. ص 126، 127.

(3) - لدرع نبيلة، المرجع السابق، ص 217.

ثانياً: تقييم عقد الامتياز أو التزام المرافق العامة

كما سبق ورأينا آنفاً نظرة موجزة عن عقد الامتياز كطريقة وأسلوب جديد في إدارة وتسيير واستغلال المرافق العامة، سنحاول ولو بشيء من الإيجاز تقييم عقد الامتياز بتناول بعض المزايا الأساسية التي يحوزها ثم مروراً ببعض العيوب أو المآخذ التي سجلت عليه.

1- مزايا عقد الامتياز نوجزها على النحو التالي:

- أهم ميزة لعقد الامتياز أنه جعل المرفق العام غير متوقف عند حدود تسييره وإدارته من طرف السلطات العامة، ولكن تماشياً مع مقتضيات الصالح العام والسير الحسن للمرفق العام والتكيف تم منح الخواص ميزة الإدارة والاستغلال مقابل إتاوات تُحصّل من المرتفقين (طالبي الخدمة العمومية).
- في ظروف معينة قد لا تكون الإدارة العامة مهيئة لتسيير المرفق العام بالأسلوب التقليدي، فربما تعجز على توفير الوسائل الفنية والخبرات وكذا إدخال التقنيات التي ترقى بمستوى الخدمات العمومية⁽¹⁾، لذا قد يتعذر إدارة وتسيير المرفق العام بالأسلوب المباشر أو بأسلوب المؤسسة⁽²⁾، ويكون الخيار الأمثل لها الحذو نحو الامتياز أو غيره من الأساليب.
- إن إدارة وتسيير واستغلال المرفق العام من قبل الخواص لا ينفي عنه صفة المرفق العام بل يبقى محتفظاً بها، وتبقى الإدارة العامة مسؤولة عن حسن إدارته من خلال المتابعة والمراقبة.⁽³⁾
- عندما تنتازل الدولة عن تسيير وإدارة المرفق العام لأحد الخواص فإنه سيخفف العبء عن الدولة، فالدولة على عاتقها إدارة وتسيير الكثير من المرافق العامة وتخصص ميزانيات كبيرة لها، فإن إتباع أسلوب الامتياز يؤدي إلى خفض الإنفاق الحكومي على تسيير وإدارة تلك المرافق وهو هدف من

(1)- جليل مونية، إمتياز المرفق العام والتنمية المحلية في الجزائر، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، جامعة يوسف بن خدة الجزائر، المجلد الثالث والخمسين، العدد الأول، مارس 2016، ص 246.

(2)- منير خروف، عقد الامتياز كأبرز صور تفويض المرفق العام ودوره في تطوير العلاقة بين القطاع العام والخاص، الملتقى الدولي الأول حول: التحولات الجديدة لإدارة المرفق العام في الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة يحي فارس المدينة، 10-11 أكتوبر 2018، ص 10.

(3)- علي خطار شنطاوي، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 272.

أهداف التنمية والاستثمار المعاصر⁽¹⁾، فإن هذا الأسلوب سيجعل الإدارة العامة تتطلع إلى أهداف أخرى تخدم المواطن.⁽²⁾

- إن أسلوب عقد الامتياز يرفع كفاءة ومردودية المرافق العامة⁽³⁾، فالتسيير الخاص للمرافق العامة يستخدم تقنيات وأساليب أكثر صرامة وحدائية؛ لأنهم يهدفون إلى تحقيق الربح فترتفع الجودة والفعالية.
- إن استخدام أسلوب الامتياز في تسيير وإدارة المرافق العامة يحزر المرافق العمومية من القيود القانونية والإجراءات النظامية التي تعرقل أداء الخدمات بشكل سريع⁽⁴⁾، ومن الروتين والبيروقراطية.
- للإدارة العامة في عقد الامتياز ثلة من الحقوق انطلاقاً من مبادئ المرفق العام لا سيما مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه، فمثلاً تستطيع تعديل العقد أو ربما إنهائه بما ينسجم ويتلاءم ومتطلبات المصلحة العامة والمستجدات والتطور.⁽⁵⁾
- عقد الامتياز عقد محدد المدة؛ لمقتضيات المصلحة العامة، إلى جانب تحمل الملتزم الأخطار وليس الإدارة العامة إلا في الحالات الاستثنائية.
- يلتزم الملتزم في عقد الامتياز طوال مدة الالتزام بنشر أو إشهار يتضمن الشروط الرئيسية لاستخدام المرفق بما فيها الرسوم وساعات العمل والمستفيدين من المرفق، إلى جانب فتح سجل مؤشر من السلطة المفوضة من أجل تدوين الاقتراحات والشكاوى في حالة الإهمال والتجاوز وعدم احترام شروط استغلال المرفق العام واحترام مبادئ المرفق، فتتشأ لجنة تحقيق مكلفة من السلطة المفوضة بإعداد تقرير لاتخاذ التدابير اللازمة.⁽⁶⁾
- في عقد الامتياز تمتلك الإدارة جزاءات متنوعة تُجبر من خلالها الملتزم على تحسين وإصلاح نوعية وجودة الخدمة، وفي حالة الإخلال يتم تفعيلها من أجل حسن سير المرفق العام وحماية لحقوق

(1) - أسامة أحمد النعيمات، الاتجاهات الحديثة في خصخصة المرافق العامة في الأردن، مجلة صوت القانون، جامعة خميس مليانة - الجزائر، المجلد الثاني، العدد الثالث، 2015، ص122.

(2) - إبراهيم طه فياض، القانون الإداري، مكتبة الفلاح، الطبعة الأولى، 2008، الكويت، ص196.

(3) - أسامة أحمد النعيمات، المرجع السابق، ص. ص126.123.

(4) - عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، المرجع السابق، ص131.

(5) - خالد خليل الظاهر، المرجع السابق، ص58.

(6) - خلدون عيشة وفضة عمرية وقصري مسعودة، المرجع السابق، ص68.

- المرتفقين، إلى جانب ذلك يحق للإدارة العامة أن تعدل ما تراه مناسباً في شروط العقد وأن تسترد المرفق قبل نهاية المدة استناداً إلى مبادئ المرافق العامة والمصلحة العامة.⁽¹⁾
- استجابة للتحويلات الجديدة والمتغيرات وانطلاقاً من مبدأ التكيف، تم منح القطاع الخاص إدارة وتسيير واستغلال المرفق لإبراز قدرات هذا القطاع الفنية والتقنية⁽²⁾، والتي تكون متميزة غالباً عن القطاع العام.
 - لأن الهدف من أسلوب الامتياز هو المنفعة العامة، وجب إخضاع المرفق العام إلى المبادئ الأساسية لسير المرافق العمومية، منها مبدأ المساواة ومبدأ الاستمرارية ومبدأ التكيف.⁽³⁾

2- عيوب عقد الامتياز أو عقد التزام المرفق العام:

- بعدما رأينا ثلة من الإيجابيات التي تُعد أهم ما يميز عقد الامتياز أو عقد التزام المرافق العامة، وإلى جانب تلك المميزات ظهرت العديد من العيوب يمكننا إيجازها على النحو التالي:
- إن صاحب الامتياز يسعى إلى تحقيق الأرباح، وعند إدارته واستغلاله للمرفق العام سيفرض إتوات يحصلها من طالبي الخدمة العمومية، فلربما يرهق ذلك كاهل المواطن، إلى جانب التنافي مع مبدأ مجانية خدمات المرافق العمومية.⁽⁴⁾
 - كما سبق وذكرنا أن من إيجابيات عقد الامتياز أنه خفف الخضوع للأنظمة والروتين، إلا أنه في نفس الوقت يخضع للتعقيدات والعراقيل القانونية والإدارية والإجرائية⁽⁵⁾، فهو يتقيد بكافة القوانين والأنظمة المعمول بها.⁽⁶⁾
 - منهم من يرى أن عقد الامتياز يخضع لنظام مشدد من الرقابة القبلية والبعدية والتي ربما تُعتبر سلبية

(1) - حسن محمد عواضة، المرجع السابق، ص 95.

(2) - زيوش رحمة شكلاط، مكانة ومدى نجاعة عقد الامتياز في التشريع الجزائري، المجلة الجزائرية للمالية العامة، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، المجلد الثامن، العدد الثالث، ديسمبر 2013، ص 203.

(3) - علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 185.

(4) - سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص 472.

(5) - عساسي ناصر، طرق إدارة المرفق العام البلدي ودورها في تحسين الخدمة العمومية في الجزائر، المجلة الجزائرية للمالية العامة، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، المجلد الثامن، العدد الأول، ديسمبر 2018، ص 14.

(6) - إعاد حمود القيسي، المرجع السابق، ص 186.

- للملتزم فيؤثر ذلك على أدائه وتسييره⁽¹⁾، لكن بوجهة نظرنا تلك إيجابية للتأكد من السير الحسن للمرفق العمومي وعدم إنحراف الملتزم عن الأهداف المرسومة.
- كما سبق بيانه أن الإدارة العامة لا تتحمل الأعباء المالية والملتزم هو من يتحمل مسؤولية التسيير، لكن تضطر الإدارة العامة إلى مساعدة الملتزم فيما يسمى بالظروف الطارئة⁽²⁾، فنستنتج أن الإيجابيات جميعها تصب في صالح الملتزم لا الإدارة العامة، فتكون تلك الطريقة لم تخفف العبء المالي على الدولة، لا سيما عند حدوث ظروف وأزمات ومستجدات.
 - عدم توافق عقد الامتياز كطريقة لإدارة وتسيير المرافق العمومية مع النظام الاشتراكي الذي تتبناه العديد من الدول في العصر الحديث⁽³⁾.
 - إن تغيّر الظروف وتدخل الدولة في كثير من الميادين المتنوعة أدى إلى بروز أنواع أخرى للتسيير وتبنيها وعدم العمل بهذا الأسلوب، لمواكبة التطورات والمتغيرات والمستجدات وتطبيقها على المرفق العام⁽⁴⁾.
 - قد يحق لصاحب الامتياز طلب الإعفاء من الرسوم الجمركية، ومنع الأفراد من مزاوله نشاط شبيه للنشاط الذي يؤديه المرفق فيؤدي ذلك إلى احتكاره والتحكم فيه⁽⁵⁾، كما حصل واستغلت شركة الاتصالات الفلسطينية (جوال) مرفق خدمات الاتصال لمدة طويلة دون بروز شركات أخرى مما أدى إلى الاحتكار وتحكم بالنشاط وبالأسعار وبالسوق وبعد انتهاء المدة سُمح لشركة أخرى في أداء الخدمات فحصلت منافسة وانخفضت الأسعار وتحسنت الخدمات إلى حد ما.

الفرع الثاني: الإيجار

بعد تناولنا لعقد الامتياز كأسلوب لتفويض المرفق العام تعتمد عليه الدولة في إدارة وتسيير المرفق العام، برزت طرق وأساليب أخرى في إطار تفويض المرفق العام، منها أسلوب الإيجار فقد يتشابه ويلتقي بعقد الامتياز في عدة محاور لكنه يتباين معه في بعض النقاط، ومن خلال هذا الفرع سنحاول تناول مفهوم الإيجار كطريقة لتسيير وإدارة المرفق العام أولاً، ثم تقييمه ثانياً.

(1) - عيشة خلدون، وفضة عمرية، مسعودة قصري، المرجع السابق، ص 68.

(2) - حسن محمد عواضة، المرجع السابق، ص 198.

(3) - عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 438.

(4) - زهدي يكن، المرجع السابق، ص 196.

(5) - علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 186.

أولاً: مفهوم أسلوب الإيجار كطريقة لتسيير المرفق العام

يُقصد بعقد إيجار المرفق العام كطريقة لإدارة واستغلال المرفق العام، بأنه: "اتفاق يُكلف بموجبه شخص عمومي آخر يسمى المستأجر، استغلال مرفق عمومي لمدة معينة، مع تقديم المنشآت والأجهزة إليه، فيقوم المستأجر بتسيير واستغلال المرفق مستخدماً عماله وأمواله، ويتقاضى المستأجر مقابل مالي يُحدد في العقد يدفعه المنتفعين من المرفق في شكل إتاوة، على أن يدفع المستأجر مساهمة مالية للشخص العمومي لاسترجاع مصاريف المنشآت والأجهزة الأصلية".⁽¹⁾

تناول النظام القانوني الجزائري عقد الإيجار بداية في إطار القانون المدني⁽²⁾، وذلك بنص المادة 467 من قانون 05_07 لسنة 2007 على أنه: "عقد يُمكن المؤجر بمقتضاه للمستأجر من الانتفاع بشيء لمدة محددة مقابل بدل إيجار معلوم"⁽³⁾، دونما التطرق والإشارة إلى إمكانية استخدام عقد الإيجار كطريقة لاستغلال وتسيير المرافق العامة، لكن بعد ذلك تم تكييفه مع المرافق العامة واستخدامه كطريقة لإدارة واستغلال وتسيير المرفق العمومي بقانون الصفقات وتقويضات المرفق العام.

نص المرسوم الرئاسي المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام على الإيجار كطريقة لتسيير واستغلال المرفق العام، إلى جانب عقد الامتياز حيث جاء بالمادة 210 منه على: "أن تعهد السلطة المفوضة للمفوض له بتسيير مرفق عام وصيانته، مقابل إتاوة سنوية يدفعها لها، ويتصرف

(1) - سهام سليمان، تفويض المرفق العام كتنقية جديدة في التشريع الجزائري، مجلة الدراسات القانونية، جامعة يحي فارس المدية، المجلد الثالث، العدد الثاني، 2017، ص 15.

(2) - إن عقد الإيجار في إطار العقود الخاصة يختلف عن إيجار المرفق العام، فبالنسبة لعقد الإيجار في القانون الخاص هو عبارة عن عقد خاص بضم دائن ومدين، ويمكن فسخ العقد ويمكن التمسك فيه بالدفع بعد التنفيذ إذا ما أخل أحد الطرفين بتنفيذ التزامه، ولا بد من تطابق إرادتين الإيجاب والقبول وإلى جانب الشكلية بوجوب توفر محرر عرقي أو رسمي يتضمن محتوى الاتفاق تحت طائلة البطلان مع ضرورة ثبوت التاريخ، وله أركانه الخاصة وشروط الشيء المؤجر والمستأجر والتزامات وحقوق كل من المؤجر والمستأجر، وأثار العقد وطرق انقضاءه، وبالمجمل تحكمه قاعدة العقد شريعة المتعاقدين، أنظر: زكريا سرايش، الوجيز في العقود الخاصة، دار هومة، الجزء الأول، الجزائر، 2017، ص. ص 31.10، فعقد الإيجار في إطار القانون الخاص يختلف اختلاف كلي عن عقد إيجار المرفق العام الذي له أركانه وخصائصه وشروطه وضوابطه واجراءاته المنصوص عليها بالقانون الإداري، كالمرسوم الرئاسي المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام، وكذا المرسوم التنفيذي المتعلق بتفويض المرفق العام.

(3) - خلوط زينب، تفويض المرفق العام، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور بالجلفة، المجلد الثاني، العدد الخامس، 2017، ص 56.

المفوض له حينئذ لحسابه وعلى مسؤوليته، وتمول السلطة المفوضة بنفسها إقامة المرفق العام، ويُدفع أجر المفوض له من خلال تحصيل الأتاوى من مستعملي المرفق العام".⁽¹⁾

نصت المادة 54 من المرسوم التنفيذي المتعلق بتفويض المرفق العام لسنة 2018 على الإيجار كطريقة جديدة لتسيير واستغلال المرفق العام تماشياً مع التطورات والمتغيرات، وعلاوة على ما جاء بالمرسوم الرئاسي أن المفوض له يتحمل جميع المخاطر التي قد تكون تجارية تتعلق بإيرادات الاستغلال إلى جانب المخاطر الصناعية التي تتعلق بأعباء الاستغلال وكذا النفقات المرتبطة بتسيير المرفق العام، ويكون التسيير تحت الرقابة الجزئية للسلطة المفوضة.⁽²⁾

تُحدد مدة اتفاقية إيجار المرفق العام _ كطريقة حديثة لتسيير المرفق العام استجابة لمواكبة بعض أنواع المرافق العامة للتغيرات والتطور _ بخمسة عشرة سنة (15) كحد أقصى، ومن الممكن أن تُمدد لمرة واحدة فقط، ولا يكون ذلك إلا بطلب من السلطة المفوضة بناءً على تقرير مُعلل لإنجاز استثمارات مادية غير منصوص عليها في الاتفاقية، وتتم العملية عن طريق ملحق، وعلى ألا تتجاوز مدة التمديد ثلاث سنوات (03) كحد أقصى.⁽³⁾

يمكننا استنتاج خصائص عقد إيجار المرفق العام من النصوص التشريعية الإدارية الجزائرية، نوجزها على النحو التالي:

- تتحمل الإدارة العامة نفقات إقامة المرفق وإنشاء وتجهيز المستلزمات الضرورية للتسيير.
- يلتزم المستأجر بدفع مبلغ إيجار بشكل سنوي؛ نتيجة لاستغلال المرفق العام من خلال الرسوم التي يحصلها من المرتفقين.
- يتحمل المستأجر نفقات تسيير المرفق على حسابه، ويتحمل أيضاً جميع المخاطر التي تنتج عن التسيير.
- يخضع المستأجر إلى رقابة السلطة المفوضة، وتكون الرقابة جزئية؛ للتأكد من السير الحسن للمرفق العام المسير بطريقة مخففة.

(1)- المادة 210، المرسوم الرئاسي، رقم 15-247، المرجع السابق، ص 47.

(2)- المادة 54، المرسوم التنفيذي رقم 18-199، المتعلق بتفويض المرفق العام، المرجع السابق، ص 10.

(3)- المادة 54، المرجع نفسه، ص 10.

- مدة عقد الإيجار محددة بخمسة عشرة سنة (15)، وقد تمدد لمرة واحدة في إطار مُلحق مُعلق لأسباب منصوص عليها.

يلتقي عقد إيجار المرفق بعقد الامتياز بالعديد من الأمور المشتركة أو المتشابهة، فكلاهما أسلوبين من أساليب وطرق تفويض المرفق العام للإدارة والتسيير والاستغلال، نص عليهما المرسوم الرئاسي المتعلق بالصفقات العمومية والمرسوم التنفيذي المتعلق بتفويض المرفق العام، وكل من المستأجر والملتزم يُحَصِّل الأتاوى أو الرسوم من المرتفقين، لكن يختلف عقد الإيجار وعقد الامتياز بأمور يمكن إيجازها بالشكل التالي:

- من حيث المقابل المالي، في عقد الإيجار يلتزم المستأجر بدفع مبلغ مالي للمفوض؛ من أجل استرجاع المفوض مصاريف المنشآت والتجهيزات التي صرفها لإقامة المرفق، بينما في عقد التزام المرافق العامة لا يدفع مبلغ إيجار للإدارة، وتكون الرسوم المحصلة من المرتفقين للملتزم مقابل تسييره وإدارته.⁽¹⁾

- من حيث مدة الالتزام، يتميز عقد الإيجار أنه عقد قصير المدة مقارنة مع عقد الامتياز الذي يكون طويلاً نسبياً.⁽²⁾

- من حيث تحمل تكاليف إقامة المرفق، في عقد الالتزام يقوم الملتزم بالتسيير والإدارة والاستغلال والإنشاء والتجهيز، أما في عقد الإيجار يتولى المستأجر التسيير فقط⁽³⁾، لذا ذهب مجلس الدولة الفرنسي إلى التفرقة بين العقدين بقوله: "الامتياز يستند إلى عدم تكليف المستأجر بإنشاء واستغلال المنشآت بمقتضى استثمارات مهمة من جانب المتعاقد".⁽⁴⁾

(1)- خديجة سعيدي، تفويض المرفق العام في ظل المرسوم الرئاسي 15-247 كآلية لتحديث تسيير المرافق العامة في الجزائر، المجلة الجزائرية للمالية العامة، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، المجلد السابع، العدد السابع، 2017، ص32.

(2)- سهام سليمان، المرجع السابق، ص17.

(3)- خديجة سعيدي، المرجع السابق، ص32.

(4)- طاهري حسين، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، دراسة مقارنة، دار الخلدونية، الطبعة الأولى، الجزائر، 2007، ص89.

- يُعتبر أسلوب الإيجار أخف شدة من عقد الامتياز، باعتبار أن المفوض إليه لا يتحمل الجزء الأكبر من الاستثمارات والمكاسب، بل تشاركه السلطة المفوضة بذلك، فلا يستأثر المفوض إليه بجميع نتائج الاستغلال كما هو الحال بعقد الامتياز، حيث يدفع المستأجر مبالغ إزاء استغلال المرفق.⁽¹⁾
- منهم من يرى علاوة على ذلك، أن عقد الإيجار يختلف عن عقد الامتياز بالإجراءات المتبعة، حيث إن عقد الالتزام يطغى عليه الجانب الشخصي في اختيار الملتزم؛ لأهميته فيعهد إلى أهل الثقة ولا تكون الإدارة العامة ملزمة باتباع إجراءات معينة، وهذا على عكس طريقة تأجير المرافق التي تخضع إلى احترام المنافسة وشروط الإشهار والشفافية في اختيار صاحب الامتياز⁽²⁾، لكن بوجهة نظرنا أن ذلك غير صحيح في الوقت الحالي، بصور المرسوم التنفيذي المتعلق بتفويضات المرفق العام الذي حدد إجراءات معينة لأشكال تفويض المرافق العمومية.

ثانياً: تقييم أسلوب الإيجار

يمكننا تقييم أسلوب الإيجار بشكل موجز، لنتناول ميزاته ثم نتطرق إلى بعض المآخذ المسجلة عليه بالشكل التالي:

1: مميزات أسلوب عقد الإيجار:

- تخفيف العبء الكبير عن عاتق الإدارة العامة في تسيير واستغلال المرافق العامة بمنح الخواص إمكانية استئجار المرفق العام.
- إن استغلال وإدارة المرفق العام من قبل المستأجر يُحقق ثلة من الفوائد والمزايا التي لا يستطيع أحد أن ينكرها، كالجودة والنجاعة والفعالية واستخدام التكنولوجيا الحديثة، وتطوير المرفق ومواكبة المستجدات.
- حصول الدولة على إتاوة سنوية تتحصل عليها السلطة المفوضة دون التعرض لمخاطر وخسائر.

(1) - بدير يحيى، الجوانب القانونية لآلية تفويض المرفق العام على ضوء أحكام المرسوم الرئاسي 15-247 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية وتفويض المرفق العام، المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية، المركز الجامعي تيسمسيلت، المجلد الثاني، العدد الثالث، جوان 2017، ص 136.

(2) - نعيمة أكلي، النظام القانوني لعقد الامتياز الإداري في الجزائر، (رسالة ماجستير)، تخصص قانون العقود، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، ديسمبر 2013، ص. ص 84.85.

- حتى تضمن السلطة المفوضة المصلحة العامة حددت المدة القصوى للإيجار ب 15 سنة تمدد لمرة واحدة لأسباب مُعللة ومبررة عن طريق مُلحق.

2: المآخذ على أسلوب عقد الإيجار:

- إلى جانب تلك المميزات هنالك بعض العيوب التي نَسْتَشْفِها ونُسْجِلها على أسلوب الإيجار في استغلال المرفق العام نوجزها بالشكل التالي:
- يقع على عاتق المفوض (الإدارة العامة المفوضة) تمويل وإنشاء وتجهيز المرفق العام، مما قد يُرهق كاهل الدولة ويسبب في عجز الميزانية العامة، فليست طريقة الإيجار حلاً لِتَهْوِض بالاقتصاد الرديء لا سيما في بعض البلدان فيتناسب معها أسلوب عقد الامتياز أو عقد البوت وغيرها من الأساليب.
- رقابة الإدارة العامة على المستأجر تكون رقابة جزئية وهذا ما أشارت إليه المادة 54 من المرسوم التنفيذي المتعلق في تفويض المرفق العام.
- إن استلام الدولة الإتاوة السنوية، واطمئنانها على الحصول على المنافع والأموال ربما يؤدي إلى تقاعس السلطة المفوضة عن متابعة ومراقبة المستأجر بالشكل القويم.
- إن إِتِّبَاع السلطة المفوضة أسلوب الإيجار والأساليب المشابهة له في تسيير واستغلال المرفق العام، يؤدي إلى سيطرة القطاع الخاص على المرافق العامة، فيتراجع دور الدولة في تأدية الخدمات الموسومة بالمجانية.

الفرع الثالث: الوكالة المحفزة

لقد نص مرسوم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام إلى جانب أسلوب عقد الامتياز وعقد الإيجار على أسلوب ثالث وهو أسلوب الوكالة المحفزة، ارتأينا تقسيم هذا الفرع والتطرق إليه من خلال الوقوف على مفهوم الوكالة المحفزة أولاً، ثم تقييم الوكالة المحفزة ثانياً.

أولاً: مفهوم أسلوب الوكالة المحفزة

تُعرف الوكالة المحفزة أو ما يُعرف بالاستغلال لصالح الإدارة العامة بأنها: "العقد الذي من خلاله توكل السلطات العمومية التي أنشأت المرفق العام تسيير وصيانة المرفق العام لشخص طبيعي أو معنوي من القانون الخاص، يتولى التسيير لحساب الجماعة العمومية المفوضة، ولا يتحصل على المقابل المالي

من إتاوات المرتفقين، بل بأجر محدد بنسبة مئوية من رقم الأعمال المحقق في استغلال المرفق، بالإضافة إلى علاوة الإنتاجية وجزء من الأرباح".⁽¹⁾

يُقصد بالوكالة المحفزة في مفهوم المرسوم الرئاسي المتعلق بالصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام: "أن تعهد السلطة المفوضة للمفوض له بتسيير أو بتسيير وصيانة المرفق العام، ويقوم المفوض له باستغلال المرفق العام لحساب السلطة المفوضة التي تمول بنفسها إقامة المرفق العام وتحفظ بإدارته، ويُدفع أجر المفوض له مباشرة من السلطة المفوضة بواسطة منحة تحدد بنسبة مئوية من رقم الأعمال، تضاف إليها منحة إنتاجية وحصة الأرباح عند الاقتضاء، وتحدد السلطة المفوضة، بالاشتراك مع المفوض له التعريفات التي يدفعها مستعملو المرفق العام، ويحصل المفوض له التعريفات لحساب السلطة المفوضة المعنية".⁽²⁾

بالنسبة للمرسوم التنفيذي لسنة 2018 المتعلق بتفويض المرفق العام قد تناول الوكالة المحفزة بشكل أعمق؛ لأنه جاء كتنظيم لعملية تفويضات المرفق العام التي نص عليها المرسوم الرئاسي، فعلاوة على النص في المرسوم الرئاسي على الوكالة المحفزة فإنه نص كذلك على: أن السلطة المفوضة تراقب المرفق مراقبة كلية، وبالنسبة للمخاطر التي قد يتعرض المفوض له سواء صناعية أو تجارية، ويكأنه يشير إلى أن الإدارة العامة هي من تتحملها، ونص أيضاً على تحديد مدة تلك الوكالة المحفزة بعشر سنوات (10) كحد أقصى، ويمكن أن تمدد لمرة واحدة على أساس تقرير مُعلّل لإنجاز استثمارات مادية غير منصوص عليها في الاتفاقية عن طريق مُلحق شريطة ألا تتعدى المدة سنتين (02) كحد أقصى.⁽³⁾

من خلال ما سبق من أحكام الوكالة المحفزة باعتمادنا على المراسيم المتعلقة بتفويضات المرفق العام، يمكننا استنتاج خصائص مميزة للوكالة المحفزة، نوجزها على النحو التالي:

- تتحمل الإدارة العامة نفقات تمويل إقامة المرافق وإنشاء وتجهيز المستلزمات الضرورية.
- يخضع المرفق العام المُسير بأسلوب الوكالة للرقابة الكلية للمفوض، وليست رقابة جزئية.

(1) - معمر بن علي، عبد المالك الدح، النظام القانوني لتفويض المرفق العام لأشخاص القانون الخاص، مجلة الدراسات

القانونية والسياسية، جامعة عمار ثلجي الأغواط، المجلد الخامس، العدد الثاني، جوان 2019، ص 117.

(2) - المادة 210، المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المرجع السابق، ص 47.

(3) - المادة 55، المرسوم التنفيذي رقم 18-199، المرجع السابق، ص. ص 11.10.

- المفوض له يُسير المرفق أو تسيير وصيانة المرفق العام، وتحتفظ السلطة المفوضة في إدارة المرفق العام.
- استغلال المفوض له يكون لحساب السلطة المفوضة، ويُحصّل لها التعريفات التي يدفعها المرتفقين، ويكون تحديد التعريفات باشتراك المفوض والمفوض له.
- استقلالية محدودة للمفوض له، وصلاحيات كبيرة للمفوض.
- بالنسبة للمخاطر التي قد يتعرض لها المفوض له يتحملها المفوض والمفوض له، رغم غموض النص لكن هو يسير لحساب المرفق فلا يمكن بحال تحميله تلك المخاطر وحده.
- مدة الوكالة المحفزة محددة بعشر سنوات 10، وقد تمدد لمرة واحدة في إطار مُلحق مُعلّل لأسباب منصوص عليها لمدة لا تتجاوز سنتين 02.
- إن الوكالة المحفزة كشكل من أشكال تسيير المرافق العامة تُشجع على الاستثمار، وتقوم على إشراك القطاع الخاص في شكل شراكة (partnership) يستفيد منها كل من المفوض والمفوض له، حيث تم تكييف الوكالة المحفزة من قبل "الاجتهاد القضائي في قضية (samitom) في فرنسا، باعتبار المقابل المالي المتحصل عليه من طرف المسير هو نتيجة الاستغلال".⁽¹⁾

ثانياً: تقييم أسلوب الوكالة المحفزة

يُمكننا من خلال أحكام الوكالة المحفزة والتي نصت عليها المراسيم المتعلقة بتفويضات المرفق العام أن نستنتج ونستشف مميزات الوكالة المحفزة، إلى جانب بعض العيوب المُسجلة نتناولها على النحو التالي:

1: مميزات الوكالة المحفزة:

- تُشجع الوكالة المحفزة الاستثمار، والبحث عن الفعالية والمردودية؛ لأنها تركز على تسيير المفوض له بمراقبة كلية للسلطة المفوضة، إضافة إلى منح امتيازات من خلال تقدير الأجر من رقم الأعمال المحقق، ويضاف إليه نسبة متفاوتة من الأرباح في شكل حصة إنتاجية، يتم احتسابها على أساس الربح الصافي للمرفق.⁽²⁾

(1) - عثمان بن دراجي، تفويض المرفق العام كآلية حديثة لتسيير المرفق العمومي، مجلة آفاق علمية، المركز الجامعي أمين العقال بتمانغست، المجلد الحادي عشر، العدد الرابع، 2019، ص 195.

(2) - حسام الدين بركيبة، تفويض المرفق العام مفهوم جديد ومستقل في إدارة المرافق العامة، مجلة المفكر، جامعة محمد خيضر بسكرة، المجلد التاسع، العدد الرابع عشر، 2014، ص 535.

- إن المفوض له يسير المرفق العام لحساب السلطة المفوضة مقابل أجر⁽¹⁾، وهذا يُحقق تخفيف عبء تسيير المرافق العامة على الدولة، مع التزام المفوض بصيانة وإصلاح المرفق العام والمحافظة على الموجودات.⁽²⁾
- تُجسد الوكالة المحفزة شراكة في تسيير المرفق العام، دون أن يتحمل المفوض له عبء الإنشاء والتجهيز، ويحصل على مقابل مالي نتيجة تسييره وربطه برقم أعمال وحصة إنتاجية، كل ذلك يُشجع المسير لبذل العناية والجهود للنهوض وتحسين الخدمات العمومية لطالبيها.⁽³⁾
- للسلطة المفوضة الرقابة الكاملة على المرفق العام المفوض إلى جانب الاحتفاظ بإدارة المرفق مما يساهم في ألا ينحرف المرفق عن الأهداف المرجوة منه، وتحقيق النجاعة والفعالية؛ بفعل تسيير الأجير (المفوض له).
- اشتراك المفوض مع المفوض له في تحديد الرسوم والتعاريف المحصلة من المرتفقين، يُحقق انخفاض تكاليف الحصول على السلع والخدمات للمرتفقين؛ لأن تدخل الإدارة العامة دائماً يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة.
- السلطة التقديرية للإدارة في تقدير إعطاء المفوض له حصة الأرباح، مما يؤدي إلى زيادة ميزانية المرافق العامة، وكذا زيادة نشاط وفعالية ونجاعة المفوض له (الأجير) في تسيير واستغلال المرفق؛ فالنص على عبارة (عند الاقتضاء) يُفهم منها إعطاء حصة الأرباح عند الضرورة وعند تحقيق نتائج باهرة.

2: عيوب الوكالة المحفزة:

- إلى جانب تلك المميزات للوكالة المحفزة كطريقة لاستغلال وتسيير المرفق العام التي سبق وتناولناها آنفاً، هنالك بعض العيوب التي نستشفها ونسجلها على أسلوب الوكالة نوجزها بالشكل التالي:
- عندما تُمول السلطة المفوضة بنفسها إنشاء وتجهيز المرفق العام، حتما سيرهق كاهل الدولة والميزانية العامة لا سيما في البلدان التي تعاني من عجز، فتلك الطريقة لا تتماشى مع سياسات النهوض بالاقتصاد والاستثمار العام في حالة شح الموارد والسيولة المالية.

(1) - المادة 210، المرسوم الرئاسي، 15-247، المرجع السابق، ص47.

(2) - خديجة حرمل، النظام القانوني الخاص بتفويضات المرفق العام على ضوء قانون الصفقات العمومية الجديد رقم

247-15، مجلة الدراسات القانونية، جامعة يحي فارس المدية، المجلد الثالث، العدد الثاني، 2017، ص94.

(3) - حسام الدين بركيبة، تفويض المرفق العام مفهوم جديد ومستقل في إدارة المرافق العامة، المرجع السابق، ص535.

- لا يستفيد المفوض له من حصة الأرباح إلا عند الاقتضاء، وكلمة عند الاقتضاء هي كلمة تجعل الإدارة غير ملزمة بإعطاء المفوض له تلك الحصة إلا في حالات معينة، ويخضع ذلك للسلطة التقديرية للسلطة المفوضة، رغم أنها إيجابية - تصب في صالح الإدارة العامة - تتمثل في عدم إعطاء المفوض له حصة من الأرباح أو كحصة ثابتة له دائماً، يؤدي ذلك إلى ازدياد رصيد المرفق العام من الأموال، لكنها ربما قد تؤدي إلى منازعة أو أن المفوض له يعمل بتسيير وصيانة المرفق العام بسوء نية، أو ربما يؤدي إلى عدول الخواص عن هذا الأسلوب في تسيير المرفق العام بحجة عدم استفادتهم من الأرباح.
- السلطة المفوضة تشترك مع المفوض له في تحديد الرسوم والتعريفات التي ستُحصَل من المرتفقين، فربما يؤدي إلى التأثير في التعريفات بالزيادة على طالبي الخدمة العامة؛ نتيجة إملاء المفوض له للمفوض الزيادة بالرسوم؛ ولذلك لأسباب ربحية أو اعتبارية أو شخصية.
- لا تصلح الوكالة المحفزة كأسلوب تفويض لبعض المرافق العام؛ نظراً لطبيعتها، فلا يوجد معايير واضحة لمعرفة الأسلوب المناسب كحال الوكالة المحفزة وغيرها من الأساليب⁽¹⁾، فاختيار الأسلوب المناسب راجع للسلطة التقديرية للإدارة، وهذا يطرح بعض الإشكالات لسنا بصدد ذكرها.

الفرع الرابع: التسيير

بعد تناولنا لأهم أساليب تفويض المرفق العام كطرق مُستحدثة وجديدة لإدارة وتسيير المرفق العام بشكل يحقق الكفاءة والفعالية، هنالك أسلوب لا يقل أهمية عما تم تناوله سابقاً، وهو أسلوب التسيير، ومن خلال هذا الفرع سنحاول إزالة الستار عن مفهوم التسيير أولاً، ثم تقييمه بتناول أهم مميزاته والمآخذ التي قد تَرَد عليه ثانياً.

أولاً: مفهوم أسلوب التسيير كطريقة لتسيير المرفق العام

نص المرسوم الرئاسي المتعلق بتفويضات المرفق العام 15-247 على أسلوب التسيير كطريقة من طرق تفويض المرفق العام، حيث نصت المادة 210 منه على⁽²⁾: "أن تعهد السلطة المفوضة للمفوض له بتسيير أو بتسيير وصيانة المرفق العام، ويستغل المفوض له المرفق العام لحساب السلطة المفوضة التي

(1) - إلهام فاضل، أحكام عقد الوكالة المحفزة على ضوء المرسوم الرئاسي 247/15، حوليات جامعة قالمة للعلوم

الاجتماعية والإنسانية، جامعة 8 ماي 1945 قالمة، المجلد الثاني عشر، العدد الخامس والعشرون، ديسمبر 2018، ص 16.

(2) - المادة 210، المرسوم الرئاسي، رقم 15-247، المرجع السابق، ص 47.

تمول بنفسها المرفق العام وتحتفظ بإدارته، ويُدفع أجر المفوض له مباشرة من السلطة المفوضة بواسطة منحة تحدد بنسبة مئوية من رقم الأعمال، تُضاف إليها منحة إنتاجية، تحدد السلطة المفوضة التعريفات التي يدفعها مستعملو المرفق العام وتحتفظ بالأرباح، وفي حالة العجز فإن السلطة المفوضة تُعوض ذلك المسير الذي يتقاضى أجراً جزافياً، ويُحصّل المفوض له التعريفات لحساب للسلطة المفوضة المعنية".

لم ينص المرسوم التنفيذي رقم 18-199 على تعريف أسلوب التسيير، إلا أنه أوضح بعض الأمور بالنص على أن المفوض له لا يتحمل أي خطر، والمرفق المفوض يتبع للرقابة الكلية للسلطة المفوضة، وفي حالة العجز تُعوض السلطة المفوضة المسير أجراً جزافياً، ولا يمكن أن تتجاوز مدة اتفاقية تفويض المرفق العام المسير بأسلوب التسيير خمسة 05 سنوات، ومن الممكن أن تُمدد لمدة سنة واحدة بموجب مُلحق وبطلب من السلطة المفوضة على أساس تقرير معل؛ وذلك لحاجيات استمرار المرافق العمومية⁽¹⁾، ونجد أن قانون البلدية في المادة 150 منه قد نص على أسلوب التسيير كطريقة لتفويض المرفق العام، لكن لم تتطرق إلى بيانه وتحديد ماهيته واكتفت بذكره فقط.

يتمتع أسلوب التسيير بخصائص متميزة لا تختلف كثيراً عن خصائص الوكالة المحفزة إلا في:

_ المخاطر تتحملها السلطة المفوضة ولا يتحمل المفوض له أي مخاطر، ويتقاضى أجراً جزافياً عند عجز المرفق العام.

_ لا يوجد حصة من الأرباح عند الاقتضاء للمفوض له كما في أسلوب الوكالة المحفزة، فهنا السلطة المفوضة تحتفظ بالأرباح.

_ لا يشترك المسير (المفوض له) مع المفوض في تحديد الرسوم والتعريفات الملقة على طالبي الخدمات العمومية من المرفق العام.

_ مدة عقد التسيير هي 05 سنوات، يُمكن أن تُمدد لسنة واحدة وفق تقرير مُعل عن طريق مُلحق.

نشير إلى أن القضاء الإداري الفرنسي كَيْفَ عقد التسيير بأنه صفقة عمومية، ومرة كيفه أنه عقد تفويض، والتفريق بينهما يكون بمدى ارتباط المقابل بنتائج الاستغلال، ويكون هذا الارتباط أحد العناصر

(1) - المواد 56 و 57، المرسوم التنفيذي رقم 18-199، المرجع السابق، ص 11.

الأساسية لعقد التفويض، وبدونه يُكيف العقد بأنه صفقة عمومية، والمشرع الجزائري اعتَبره تفويضاً أولاً بإيراده في أشكال التفويض وثانياً بارتباط أجر التفويض بنتائج الاستغلال على شكل منحة إنتاجية.⁽¹⁾

ثانياً: تقييم أسلوب التسيير

يُمكننا مما سبق بيانه في مفهوم أسلوب التسيير أن نستنتج ونستشف مميزات أسلوب التسيير، إلى جانب بعض العيوب المسجلة نتناولها على النحو التالي:

1: مميزات أسلوب التسيير كشكل من أشكال تفويض المرفق العام

- تهدف السلطة المفوضة من خلال أسلوب التسيير باعتماد المفوض له وكيل يعمل لصالحها، إلى رفع كفاءة وفعالية المرفق العام بالاستفادة من الخبرات وكفاءات القطاع الخاص.⁽²⁾
- تلجأ الإدارة العامة إلى أسلوب التسيير عندما يصعب اللجوء إلى أسلوب الإمتياز أو الإيجار لارتفاع الأسعار من قبل الخواص في عقد الالتزام أو الإيجار، ربما يتعلق ذلك بالأمور السياسية أو الاجتماعية وغيرها، فمن خلال أسلوب التسيير تستطيع الإدارة العامة حل ذلك الإشكال.
- يستغل المفوض له المرفق العام لحساب السلطة المفوضة وتحفظ بإدارته، مما ينعكس إيجاباً على مصالح المرتفقين؛ لأن الإدارة العامة تُعد الراعي الأول للمصلحة العامة.
- عندما يُحدد المفوض الرسوم التي سيدفعها المرتفقين طالبي الخدمات العمومية من المرفق العام، إلى جانب احتفاظ المفوض بالأرباح، يؤدي ذلك إلى تقليل التكاليف على المرتفقين؛ فعندما يُحدد المسير التعريفات والرسوم بالاشتراك مع المفوض حتماً سيحاول رفعها؛ لأنه يُفكر دائماً بالربح وبمصلحته الخاصة، وهذا منظور مُغاير لما تهدف إليه الإدارة العامة.
- يضمن أسلوب التسيير ضبط المرفق العام، فعلى المسير تقديم تقرير مالي وتقني بشكل سنوي إلى السلطة المفوضة.

(1) - محمود سردو، عقد التفويض كأسلوب جديد لتسيير المرافق العامة في الجزائر، مجلة الدراسات القانونية، جامعة يحي فارس المدية، المجلد الثالث، العدد الثاني، جوان 2017، ص 15.

(2) - بركيبة حسام الدين، تحديث المرفق العام عن طريق التفويض في الجزائر، المجلة الدولية للبحوث القانونية والسياسية، جامعة الوادي، الجزائر، المجلد الثالث، العدد الثاني، أكتوبر 2019، ص 262.

2: عيوب أسلوب التسيير كشكل من أشكال تفويض المرفق العام.

- عندما تُموّل السلطة المفوضة بنفسها إنشاء وتجهيز المرفق العام، حتماً سيرهق كاهل الدولة والميزانية العامة سيما في بعض الدول التي تعاني من عجز مالي، فهذه الطريقة لا تتماشى مع سياسات النهوض بالاقتصاد والاستثمار.
- قد يُسيء المفوض له النية، فيتعهد الإهمال وعدم المبالاة في استغلال وصيانة المرفق العام؛ لأنه لا يُسير لاسمه ولا لحسابه ولا لمسؤوليته، لكن يمكن تفادي ذلك بالرقابة الكلية والفعالة والمجدية على المرفق العام.

بعد تطرقنا بشكل وجيز إلى أشكال تفويض المرافق العامة الواردة في القوانين الجزائرية_ باعتبارها طرق وأساليب حديثة لإدارة وتسيير واستغلال المرفق العام التي جاءت تماشياً مع التطورات والأحداث المستجدة؛ حتى لا يجمد المرفق وليكون بإمكانه التأقلم ومواكبة تلك المستجدات والمتغيرات والتكيف معها، والتي ربما يفرضها ازدياد الوعي الاجتماعي والسياسي والاقتصادي وتكنولوجيا المعلومات والانفتاح والاستثمار_ وجب جمع شتات أهم أوجه الشبه والاختلاف بين أسلوب الامتياز والإيجار والتسيير والوكالة المحفزة من خلال الملحق رقم (01).⁽¹⁾

المطلب الثاني: أسلوب الاستغلال المختلط وعقد البوت

إن اتساع نشاط الدولة قد أفرز تنوع وتعدد في المرافق العمومية التي تستهدف الصالح العام، ولا ننسى التطور الهائل الذي يشهده العصر الحالي، مما استوجب عليها التطوير في أساليب تسيير المرافق والمؤسسات العامة؛ للنهوض بها ولتحقيق أقصى درجة من النجاعة والكفاءة، فمن الضروري تغيير أساليب التسيير لمواكبة الظروف الاقتصادية والاجتماعية وغيرها، فمثلاً الأزمات الاقتصادية والصحية التي تعصف بأغلب الدول تحتم البحث عن أفضل الأساليب التي تحقق المصلحة المرجوة المُسطرة من طرفها، فتمتلك تلك الأساليب القدرة على التأقلم مع الظروف وتحقيق التنمية الشاملة، والنموذج التنموي المأمول به.

(1)- كمال مدون، تفويض المرافق العامة أسلوب جديد مؤجل التطبيق، مجلة القانون العام الجزائري والمقارن، جامعة جيلالي اليابس بلعباس _الجزائر، المجلد الرابع، العدد الأول، جانفي 2018، ص173.

سبق وأن تناولنا أساليب تفويض المرفق العام، لكننا في هذا المطلب سنتطرق إلى أسلوبين مغايرين لتلك الأساليب أفرزهما مبدأ التكيف ويُعدان شكل من أشكال التطور، فطريقة الأسلوب المختلط أو مشاطرة الاستغلال وأسلوب عقد البوت هي صور متطورة لطريقة عقد الامتياز.⁽¹⁾

من خلال هذا المطلب سنسلط الضوء على أسلوب مشاطرة الاستغلال أو ما يعرف بالاستغلال المختلط في الفرع الأول، ثم ننقل إلى تناول عقد البوت (BOT) وذلك في الفرع الثاني، وبعيداً عن الحشو نتناولهما بشكل موجز لتعرف على بعض أحكامهما وبروزهما كتأثير من تأثيرات من مبدأ التكيف.

الفرع الأول: أسلوب مشاطرة الاستغلال أو الأسلوب المختلط

تبنت كثير من دول العالم الأسلوب المختلط أو مشاطرة الاستغلال؛ لأبعاد تراها وترسمها لتحقيق النموذج التنموي المرسوم، ومن خلال هذا الفرع سنحاول تناول مفهوم أسلوب الاستغلال المختلط أولاً، ثم ننقل إلى تقييمه من خلال مميزاته والمآخذ التي قد ترد عليه ثانياً.

أولاً: مفهوم أسلوب مشاطرة الاستغلال

يُقصد بأسلوب مشاطرة الاستغلال أو الاقتصاد المختلط (Léconomic Mixte)⁽²⁾، أن تتشارك الدولة مع الأفراد في إنشاء شركة مساهمة، بهدف إدارة وتسيير مرفق عام ذات طابع تجاري أو اقتصادي، فتقوم بشراء أسهم من الشركة أو تمتلك جزء من سندات تلك الشركة، وباقي السندات والأسهم يمتلكها الخواص، وهكذا يكون رأس مال الشركة مساهمة (مشتركة بين الإدارة العامة والأفراد)، وتتحصل الإدارة العامة على الأرباح من فوائد الأسهم والسندات، وإلى جانب ذلك تكون قد حققت تسيير وإدارة مرفق عام اقتصادي بأفضل فعالية وجودة متاحة⁽³⁾، فاكنتاب الحكومة مع الأشخاص الخاصة يُحقق الاشتراك والتعاون في رأس مال عام وخاص يتمثل في استغلال المشروع وإدارته.⁽⁴⁾

إن طريقة مشاطرة الاستغلال طريقة وسط بين أسلوب الإدارة المباشرة وأسلوب التزام المرافق العام، برزت تلك الطريقة لتفادي الانتقادات الموجهة لكل منهما، ولإقامة نوع من التوازن بين الأشخاص العامة

(1) - إبراهيم طه فياض، المرجع السابق، ص 192.

(2) - ذكر الأستاذ (بينوا جابو)، أن أصل مصطلح شركة الاقتصاد المختلط أو الممتزج مصطلح ألماني، وقد استعمل كاصطلاح دارج بعد ذلك في اللغات الأخرى كالفرنسية والعربية، راجع: إبراهيم طه فياض، المرجع السابق، ص 192.

(3) - محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 332.

(4) - محمد جمال مطلق ذنبيات، المرجع السابق، ص. ص 162.163.

والأشخاص الخاصة والوصول إلى ربح مفيد للطرفين⁽¹⁾، حيث تحتفظ الإدارة العامة في ملكية المرافق العامة وتحمل تبعات الأعمال من مخاطر ومسؤولية، مع تخلص المرفق من التعقيدات والإجراءات الإدارية المطولة والروتين الذي قد يساهم في عرقلة تحقيق الأهداف المرجوة منه، مع عدم استغلال المنتفعين من خدمات المرفق بزيادة الرسوم كما هو الحال في عقد الامتياز، وإنما يكون هناك مبلغاً ثابتاً بنسبة معينة من الأرباح بمشاطرة مشتركة من الاستغلال.⁽²⁾

تخضع تلك الشركة المساهمة إلى نظام قانوني خاص بالمرافق العامة، إلى جانب أحكام القانون التجاري في تنظيمها ونشاطها (قانون الشركات التجارية)، فتُمارس عملاً تجارياً كسائر الشركات الأخرى⁽³⁾، مع احتفاظ الإدارة العامة _ بوصفها راعية للمصلحة العامة _ في تعيين بعض أعضاء مجلس الإدارة، فتكون لها الكلمة النهائية في ذلك المجلس⁽⁴⁾، لذا تتم إدارة تلك الشركة المساهمة من خلال هيئة مختلطة (مجلس الإدارة) تتكون من أشخاص عامة (الإدارة العامة) وأشخاص خاصة (الأفراد والشركات)، وتلك الهيئة تتولى إدارة المرفق، ويكون التمويل حسب حصص الأسهم والسندات لكل جهة، ونتيجة حتمية لاشتراك الخواص بالتمويل يكون لهم ممثلون في مجلس الإدارة حسب حصصهم، فإذا كانت الإدارة العامة تمتلك أغلبية الأسهم كان لها سيطرة الرأي في مجلس الإدارة.⁽⁵⁾

يجدر الإشارة إلى أن من يعمل بهذا المرفق لا يُعد موظف عام فلا يخضع لقانون الوظيفة العامة⁽⁶⁾، بل يخضع لأحكام القانون الخاص كما سبق وذكرنا خضوع الشركة للقانون التجاري، وأموال المرفق تُعد أموال خاصة⁽⁷⁾، لكن مع خضوع المرفق للنظام القانوني العام للمرافق العامة والمبادئ الأساسية كمبدأ المساواة ومبدأ الاستمرارية ومبدأ التكيف.⁽⁸⁾

تلجأ الإدارة العامة إلى أسلوب مشاطرة الاستغلال أو الأسلوب المختلط لعدة أسباب من أهمها:

(1) - حسن محمد عواضة، المرجع السابق، ص 186.

(2) - أنور أحمد رسلان، المرجع السابق، ص 318.

(3) - إبراهيم طه فياض، المرجع السابق، ص 192.

(4) - علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 187.

(5) - حسن محمد عواضة، المرجع السابق، ص 186.

(6) - علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 186.

(7) - إبراهيم طه فياض، المرجع السابق، ص 193.

(8) - مليكة الصروخ، المرجع السابق، ص 349.

- من الممكن أن يكون الملتزم مدين للإدارة العامة بديون كبيرة سواء من الضرائب أو من الالتزامات التي لم يسدها...الخ، فيصبح هذا الدين مساهمة مالية للإدارة فتتحول من مجرد مراقب إلى شريك، وهذا ما حدث بمصر بالنسبة لشركة السكر التي عجزت عن دفع الضرائب.⁽¹⁾
- تخطط الإدارة العامة من خلال هذا الأسلوب إلى السيطرة وفرض النفوذ على المرفق الاقتصادي، وذلك بشراء الكثير من السندات والأسهم فتتملك أغلبها، فتكون هي المساهم الرئيسي فمن خلال ذلك تستطيع التحكم وفرض النفوذ على قرارات وأعمال ونشاط الشركة.⁽²⁾
- قد تلجأ الإدارة العامة إلى هذا الأسلوب إذا وَجَدَتْ أن عقد الامتياز في ظروف مالية صعبة للغاية يُعْجز الملتزم عن تلبية حاجيات المرفق، لا سيما مع التطورات والمتغيرات المختلفة، فتلجأ الإدارة إلى معاونته للمشاركة في رأس مال المرفق بناءً على قانون، ومثال ذلك تحول شركة التزام السكك بفرنسا إلى شركة اقتصاد مختلط مع الإدارة العامة.⁽³⁾
- تستهدف الإدارة العامة من خلاله الاشتراك في رأس مال مرفق اقتصادي، إلى تحقيق أرباح تصب في الخزينة العمومية، مما يعود بالنفع العام على المجتمع من خلال المرافق والخدمات التي ستقام من تلك الأموال.⁽⁴⁾
- ربما تلجأ الإدارة العامة إلى هذا الأسلوب من أجل اكتساب الخبرات والتعاون المستمر بين القطاعين العام والخاص.
- قد تجد الإدارة العامة أن رقابتها غير كافية في طرق التسيير الأخرى كطريقة عقد الالتزام، لا سيما إن كان المرفق الاقتصادي ذو طابع حيوي للمجتمع؛ لأن هذه الطريقة توفر لها سن قواعد ونصوص وأنظمة إدارية فتنشأ شركة الاقتصاد المختلط، لتمتلك رقابة داخلية قوية أكثر من الرقابة الخارجية في طريقة الامتياز.⁽⁵⁾

تأخذ العديد من الدول العربية كالمملكة العربية السعودية، والجزائر، وفلسطين، ومصر، والكويت، والمغرب وغيرها بالأسلوب المختلط أو مشاطرة الإستغلال في تسيير المرافق العامة خاصة الاقتصادية،

(1)- محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص335.

(2)- أكنم وجيه عبد الرحمن سليمان، تنظيم المرافق العامة دراسة مقارنة، (رسالة ماجستير)، تخصص قانون العام، جامعة النجاح الوطنية، كلية الدراسات العليا، فلسطين، 2014، ص126.

(3)- محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص335.

(4)- أكنم وجيه عبد الرحمن سليمان، المرجع السابق، ص126.

(5)- محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص334.

ويرى الدكتور أحمد رسلان أن هذا الأسلوب أحدث أساليب إدارة المرافق العامة، وأكثرها شيوعاً في الوقت الحاضر، لا سيما في الدول الغربية⁽¹⁾، مثل ألمانيا وبلجيكا وفرنسا.

نشير إلى أن الأسلوب المختلط أو مشاطرة الاستغلال يعرف تطوراً كبيراً في كثير من الدول العربية لا سيما المملكة المغربية، بالنسبة لأعدادها وأنشطتها وفعاليتها ومردوديتها ومساهمتها في التنمية الاقتصادية داخل المغرب.⁽²⁾

ثانياً: تقييم أسلوب مشاطرة الاستغلال

يُمكننا من خلال النظرة الموجزة وبعض الأحكام العامة المتعلقة بالأسلوب المختلط والتي سبق بيانها في توضيح المقصود به، أن نستنتج ونستشف إيجابياته ومميزاته، وكذا بعض العيوب والمآخذ الواردة عليه نتناولها على النحو التالي:

1: مزايا الاستغلال المختلط

هناك العديد من المزايا التي يُحققها أسلوب الاستغلال المختلط في تسيير المرافق العامة سيما الاقتصادية، ويمكننا إيجازها على النحو التالي:

- تتفادى الإدارة العامة من خلال إتباع أسلوب الاستغلال المختلط العيوب الموجهة لكل من أسلوب التسيير المباشر وأسلوب التزام المرافق العام⁽³⁾، فتجمع في الوقت نفسه بين مزايا الامتياز والتسيير المباشر.⁽⁴⁾
- إن إتباع أسلوب الاستغلال المختلط يُخفف على الإدارة العامة من إدارة المرافق العامة الاقتصادية التي هدفها تحقيق الربح والمصلحة العامة.
- بإتباع أسلوب الاستغلال المختلط تُحقق الإدارة العامة التعاون بين القطاع العام والخاص، مما يرفع فعالية المرافق بالتسيير الأمثل لها إلى جانب تحقيق الأرباح.⁽⁵⁾

(1)- أنور أحمد رسلان، المرجع السابق، ص319.

(2)- مليكة الصروخ، المرجع السابق، ص349.

(3)- غازي كرم، المرجع السابق، ص196.

(4)- إبراهيم طه فياض، المرجع السابق، ص193.

(5)- عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص439.

- يُعد أسلوب الاستغلال المختلط طريقة فعالة للتشارك مع الخواص والشركات بشرائهم أسهم وسندات بقدر معين تطرحها الإدارة بالسوق، فالخواص يُساهمون في إدارة مشروعات القطاع العام، حسب رصيدهم من الأسهم والسندات.
- إن تطبيق القانون التجاري وقانون الشركات على نظام وأنشطة الشركة، يُحرر المرفق من التعقيد والبطء والروتين وغيرها من سمات جل المرفق العامة.⁽¹⁾
- تتحمل إدارة الشركة (إدارة عامة وخواص) مخاطر سير المرفق العام بصورة كاملة⁽²⁾، فلا تتحمل الإدارة العامة المخاطر وحدها، وإنما مجلس الإدارة هو من يتحمل جميع المخاطر سواءً في الظروف العادية أو الاستثنائية، وهذا عكس طرق التسيير الأخرى كطريقة الالتزام فمثلاً تتحمل الإدارة المخاطر في الظروف الاستثنائية لإعادة التوازن المالي.
- تتمتع الإدارة العامة بِسُلطة رقابية ليس بصفقتها مساهمة فقط؛ بل لأنها راعية للمصلحة العامة.⁽³⁾
- لا يخضع المرفق العام إلى قانون الشركات بشكل كامل، حيث إنه لإعتبارات المصلحة العامة تُمنح للإدارة بعض السلطات والتي تعتبر غير موجودة بالقانون التجاري، وباعتبار الشركة مرفق عام فهي تخضع بشكل طبيعي للمبادئ الأساسية لسير للمرافق العامة، ومن ضمنها مبدأ التكيف، وهذا على عكس الشركات التجارية الأخرى التي تخضع إلى القانون التجاري بشكل كامل.⁽⁴⁾
- من بعض الامتيازات التي تمتلكها الإدارة العامة أيضاً أن القانون المُنظم لشركات الاقتصاد المختلط يُعطي لها عدد من الأصوات في المجلس أكبر مما يسمح به عدد الأسهم والسندات التي تحوزها مقارنة بالخواص المساهمين، إلى جانب سُلطة تعيين بعض المدراء أو بعض أعضاء مجلس الإدارة، وحق الاعتراض على قرارات مجلس الإدارة.⁽⁵⁾

2- عيوب أسلوب مشاطرة الاستغلال أو الاستغلال المختلط

رغم النتائج والمزايا الباهرة التي يُحققها أسلوب الاستغلال المختلط كما الإشارة إليه آنفاً، إلا أنه يمكننا تسجيل بعض المآخذ عليه، نوجزها على النحو التالي:

-
- (1)- محمد علي خلايلة، المرجع السابق، ص306.
 - (2)- أنور أحمد رسلان، المرجع السابق، ص319.
 - (3)- مليكة الصروخ، المرجع السابق، ص348.
 - (4)- محمد علي خلايلة، المرجع السابق، ص. ص306.307.
 - (5)- محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص333.

- إن إشراك الخواص والشركات _ لا سيما الأجانب _ في استغلال وإدارة مرفق عام اقتصادي، يساهم في هيمنتها على الأنشطة الأساسية أو الحيوية أو الاستراتيجية، وعدم النظر إلى الأبعاد البيئية والتنمية المستدامة.⁽¹⁾
- تمارس الإدارة العامة على المرافق التي تدار بأسلوب الاستغلال المختلط رقابة أخف من رقابتها على المرافق التي تدار بأسلوب الامتياز.⁽²⁾
- شركات الاستغلال المختلط مُقيدة بالإجراءات والقيود، ويكون إنشاءها بيد الدولة وتأخذ عدة اعتبارات⁽³⁾، وبعض الدول توجب قانون من البرلمان لإنشائها كما هو الحال بمصر؛ لكن يُعتقد الأستاذ محمد رفعت عبد الوهاب أن ذلك ميزة من خلال أن هذه الشركة تدير مرفق عام، فالقانون هو من يسمح بتقديم أموال خارجة عن الميزانية العامة للمساهمة بهذه الشركات، وكذا إعطاء صلاحيات إدارية ورقابية، وهذا مما لا يسمح به قانون الشركات.⁽⁴⁾
- ندرة وجود شركات الاستغلال المختلط في الدول التي تتبع النهج الاشتراكي؛ نظراً لسيطرة الدولة على المرافق العامة الاقتصادية والتضييق على الرأس المال الخاص، إلا إذا كان أجنبياً يُراد تشجيعه للاستثمار.⁽⁵⁾

الفرع الثاني: عقد البوت BOT

- لقد عرفت أساليب تسيير المرفق العام تطوراً تماشياً مع المتغيرات المتنوعة على الصعيد الداخلي والخارجي، للربحية في إيجاد طرق أكثر فعالية ومرونة لتقديم الخدمة العمومية.⁽⁶⁾
- لذا فتفويض المرفق العمومي قد عرف عدة أنواع، فهو غير مقتصر على الأشكال الواردة في قانون الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، فالعقود الإدارية المستحدثة متنوعة⁽⁷⁾، فمن الصور الجديدة

(1)- هاني علي الطهراوي، المرجع السابق، ص294.

(2)- أنور أحمد رسلان، المرجع السابق، ص319.

(3)- عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، المرجع السابق، ص133.

(4)- محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص333.

(5)- ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، المرجع السابق، ص394.

(6)- أحمد مبخوتة، سيد علي، الأساليب المستحدثة لعقود الامتياز المتعلقة بإنجاز وتسيير المرفق العام، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، جامعة المسيلة، المجلد الرابع، العدد الأول، جوان 2019، ص. ص190.191.

(7)- العقود الإدارية المستجدة والمستحدثة تتنوع وتتعد نذكر منها عقد التحديث، والتشغيل والتحويل وهو اختصاراً ل (MOT)، Modernize-Operate-Transfer، وكذا عقد (FBOOT)، وهو عقد التمويل والبناء والتملك والتشغيل=

لعقد الامتياز، نتناول إحداها بالشرح والبيان _ لصعوبة التطرق إليها جميعا _ كدليل للتطور ومواكبة المستجدات من قبل المرافق وتطبيق التكيف، واختَرنا عقد البوت (BOT)، لما له من أهمية وأنه أضحي ذا طابع دولي، لحيوية المجالات التي يعالجها كالأستثمار بأنواعه، وما تحتاجه من تطور في الأساليب لرفع كفاءة وجودة تلك المؤسسات والمرافق.

أولاً: مفهوم عقد البوت (BOT)

إن تزايد احتياجات السكان إلى المرافق العمومية والبنية التحتية من (جسور، وقطاعات، ومطارات.. الخ)، دفع الدول إلى الاستعانة بالقطاع الخاص لإنشاء تلك المرافق وتحمل أعباء التمويل، فهي طريقة جديدة لإدارة وإنشاء المرافق العامة⁽¹⁾، ويُعتبر عقد البوت نظاماً وأسلوباً عالمياً تلجأ إليه معظم دول العالم لتحقيق التنمية والإصلاح؛ لأن أغلبها يعاني عجزاً في المالية العامة، ويصعب مع ذلك العجز تحقيق المرافق والبنية التحتية اللازمة للمجتمع⁽²⁾، وتعني حروف عقد البوت (BOT) اختصاراً لثلاث كلمات إنجليزية هي: (Build. Operate. Transfer) البناء، التشغيل، نقل أو تحويل الملكية⁽³⁾، وهي تُشكل مراحل تنفيذ عقد البوت.

= والإعادة، اختصار ل Finance-Build-own-Operate-Transfer وكذا عقد (BOOST)، وهو عقد البناء والتملك والشغل والدعم والتحويل اختصار ل Build-own-Operate-Subsidize-Transfer، وعقد البناء والإعادة والتشغيل (BTO) اختصار ل Build- Transfer -Operate، وعقد التصميم والبناء والتشغيل والإعادة (DBOT)، اختصار ل Design- Build- Operate-Transfer، وعقد البناء والتأجير ونقل الملكية أو التحويل (BRT)، اختصار ل-Rent Transfer-Build، وعقد البناء والتشغيل وتجديد الامتياز (BOR)، اختصاراً ل Build, Operate and Renewal of Concession، وعقد إعادة التأهيل والتشغيل والإعادة (ROT)، وعقد الإنشاء والتملك والتشغيل (BOO)، إلى جانب عقد الشراكة التضامنية بين الإدارة والقطاع الخاص المعروف باسم عقد (Joint Venture)، راجع ستار جبار البدري، العقود الإدارية المستحدثة ودورها في تنظيم المرافق العامة الضرورية، دراسة تحليلية مقارنة، منشورات زين الحقوقية والأدبية، الطبعة الأولى، لبنان، 2018، ص. 93.92.

(1) - صافية اقلولي، عقد البناء والتشغيل ونقل الملكية، آلية مستحدثة لإدارة المرافق العمومية في التشريع الجزائري، الملتقى الدولي الأول الموسوم بالمرافق العمومي في الجزائر ورهاناته كأداة لخدمة المواطن _ دراسة قانونية وعملية، جامعة الجيلالي بونعامة _ خميس مليانة، مخبر نظام الحالة المدنية، الجزائر، 2015، ص.5.

(2) - سميرة حصايم، عقود البوت B.O.T: إطار لاستقبال القطاع الخاص في مشاريع البنية التحتية، (رسالة ماجستير)، فرع قانون التعاون الدولي، مدرسة الدكتوراه للعلوم القانونية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري تيزي وزو، الجزائر، أبريل 2011، ص.9.

(3) - أحمد سلامة بدر، العقود الإدارية وعقد البوت BOT، دار النهضة العربية، مصر، 2003، ص.355.

يُعد عقد البوت (BOT) عقد إداري حديث النشأة، ولا يوجد تعريف جامع مانع له لذا تعددت تعاريفه، فعرفه البعض بأنه: "اتفاق يتولى بموجبه المتعاقد مع الإدارة تشغيل المشروع وإعادة المنشآت إلى الدولة عند انتهاء مدة العقد التي لا تتجاوز عادة الثلاثين عاماً"⁽¹⁾، فالمتعاقد والإدارة العامة يُعتبراً طرفاً عقد البوت، منهم من يمثل بالدولة أو أحد أشخاص القانون العام، والثاني بالخواص أو شركة المشروع، أو الهيئات الخاصة.⁽²⁾

وَعُرفَ أيضاً بأنه: "عبارة عن العقد الذي يضمن إقامة وإنشاء المرافق العامة الحيوية وتشغيلها في إطار مدة محددة مع الالتزام بتحويل أو نقل ملكية المرفق إلى الإدارة بعد انقضاء المدة، وتلك المشاريع تستهدف غالباً إنجاز البنية التحتية للسكان وتتم عبر تعاقد الإدارة مع إحدى الشركات الأجنبية أو الوطنية".⁽³⁾

وعرف كذلك بأنه: "النظام الذي يتم بموجبه تمويل المشروعات الاستثمارية سواء كانت عامة أو خاصة، وإنشائها وإدارتها وصيانتها من قبل القطاع الخاص، الذي قد يكون شركة خاصة واحدة أو عدة شركات خاصة محلية أو عالمية تعمل من خلال شركة المشروع، والتي تتعهد بإنشاء وتنفيذ وإدارة وصيانة المشروع لفترة زمنية معينة هي فترة الامتياز الممنوحة من قبل الدولة المضيفة، وتُمكن هذه الفترة من استرداد تكاليف المرفق بالإضافة إلى تحقيق نسبة ربح، تقوم بعدها بنقل ملكية المرفق أو المشروع، وهو في حالة جيدة دون قيد أو شرط".⁽⁴⁾

نجد أيضاً أن لجنة الأمم المتحدة (الأون سترال) عرفت به بأنه: "شكل من أشكال تمويل المشاريع، تمنحه دولة ما لفترة من الزمن، وعندئذ تقوم شركة المشروع ببنائه وتشغيله وإدارته لعدد من السنوات، وتسترد تكاليف بناء المشروع، وتحقق بذلك أرباحاً من تشغيل المشروع واستثماره تجارياً، وفي نهاية المدة تنقل الملكية إلى الدولة".⁽⁵⁾

(1) - مروان محي الدين القطب، طرق خصخصة المرافق العامة دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، لبنان، 2009، ص 295.

(2) - المرجع نفسه، ص. ص 296.297.

(3) - الياس ناصيف القاضي، عقد البوت BOT، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، 2006، ص 81.

(4) - وضاح محمود الحمود، عقود البناء والتشغيل ونقل الملكية (BOT)، دار الثقافة للنشر، الطبعة الأولى، الأردن، 2010، ص 32.

(5) - قانون الأون سترال النموذجي للتحكيم التجاري الدولي لعام 1985، وتم تعديله سنة 2006، الشبكة العالمية للإنترنت، تاريخ الاطلاع 17 مارس 2020، الرابط: www.uncitral.org.

إن الدول التي تعاني من أزمات اقتصادية أو التي تعاني من شح الموارد وعجز في ميزانيتها هي من تلجأ إلى عقد البوت لما له من أهمية كبيرة بالنسبة لها، فيصعب عليها إنجاز المشاريع والمرافق سيما الكبيرة والضخمة التي تتطلب أموال كبيرة، وبالنسبة للطبيعة القانونية لعقد البوت فقد اختلف الفقه القانوني به، فمنهم نعتة بصفة العقد الخاص، ومنهم من رأى أنه عقد إداري، ومنهم من وصفه بعقد ذو طبيعة خاصة وهو الرأي الصواب.

قد يكون عقد البوت (BOT) من عقود الأشغال العامة حسب البعض، والبعض يُكفيه أنه عقد من عقود التزام المرافق العامة بشكل مغاير وجديد، وهو في الحقيقة يعتبر تطوراً لعقود التزام المرافق العام، استجابة لمبدأ التكيف مع المعطيات والوقائع المفروضة كافتتاح الأسواق، وندرة الموارد، والخروج من الأزمات.⁽¹⁾

يرى الأستاذ أسامة النعيمات أن عقد البوت ما هو إلا تطوراً لنظام الالتزام، إلا أن بينهما بعض الاختلافات⁽²⁾، وبناءً على قد تم ذكره آنفاً من تعاريف لعقد البوت وكذا الإشارة إلى طبيعته، يمكننا أن نستخلص بعض الخصائص المميزة له نوجزها فيما يلي:

- إنشاء المرفق أو المشروع يكون من قبل شركات أو أشخاص خاصة، لإدارته ولاستغلاله وتشغيله.
- العقد مرتبط بمدة زمنية؛ لاسترداد التكاليف وتحقيق الأرباح.
- وجود الدولة كأحد أطراف العقد تتمتع بامتيازات السلطة العامة، كحق الإشراف والرقابة وحق تعديل العقد؛ استجابة للظروف والمعطيات والتكيف مع الوقائع.
- نقل أو تحويل المرفق أو المشروع إلى الإدارة العامة، عند انتهاء العقد.
- يعتبر طريقة حديثة لإنشاء وتمويل المرافق والمشاريع العامة، ويعتبر تكيفاً واضحاً للخروج من الأزمات.
- ارتباط عقد البوت BOT بمشاريع البنية التحتية والمشاريع الحيوية ذات النفع العام.

نجد أن البرلمان الجزائري قد أخذ بعقد البوت كأسلوب جديد وحديث وسماه (عقد الاستغلال المبرم بين شخص طبيعي أو معنوي)، فقد نص قانون المياه رقم 05-12، في المادة 17 منه على: "أن تخضع كذلك

(1) - حميدة زينب، مولاي عمار، بوزيد كبحول، الطبيعة القانونية لعقود البناء والتشغيل ونقل الملكية BOT، مجلة الواحات للبحوث والدراسات، جامعة غرداية، المجلد العاشر، العدد الثاني، 2017، ص. ص 450.480.

(2) - أسامة أحمد النعيمات، المرجع السابق، ص 100.

الأمالك العمومية الاصطناعية للمياه والمنشآت والهياكل التي تعتبر ملكاً يرجع للدولة دون مقابل بعد نفاذ عقد الامتياز أو التفويض أو الإيجار أو الاستغلال المبرم مع شخص طبيعي أو معنوي خاضعاً للقانون العام أو للقانون الخاص".⁽¹⁾

ثانياً: تقييم عقد البوت BOT

إذا ما أرادت الدولة الاتجاه صوب عقد البوت BOT، يتطلب ذلك توفير "بيئة قانونية ملائمة وحماية فعالة للاستثمار في هذا النوع من المشاريع"⁽²⁾، وهذا لكي تضمن الإدارة العامة تحقيق التعاون مع القطاع الخاص الوطني أو الأجنبي، من أجل الرقي بالدولة ويظهر ذلك بمرافقها وبنيتها التحتية التي تسعى من خلالها إلى إسعاد المواطن، ومن خلال الأحكام العامة لعقد BOT، سنحاول بإيجاز تناول بعض مميزات، إلى جانب بعض عيوبه ومآخذه على النحو التالي:

1-مزايا عقد البوت BOT:

- يُحقق عقد البوت تنمية كبيرة جداً في المجتمع؛ نظراً لأهمية المجالات الحيوية والأساسية التي يُعالجها⁽³⁾، كالمشاريع الأساسية للسكان.
- الحد من البطالة؛ وذلك بتشغيل الأيدي العاملة المحلية.
- يُحقق عقد البوت السرعة في إنشاء المشروعات التنموية، ويحقق تصحيح فعالية القطاع العام في الإنشاء والتسيير، ويسهم أيضاً في الحد من الفساد المالي والإداري والتي ارتبطت عموماً بالقطاع العام.⁽⁴⁾

(1)- القانون رقم 05-12 المؤرخ في 04 أوت 2005، يتضمن قانون المياه، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 60، الصادرة في 04 سبتمبر سنة 2008، المعدل بالقانون رقم 09-02 الصادر في 22 جويلية 2009، الجريدة الرسمية، العدد 26، الصادرة في 26 جويلية 2009، ص10.

(2)- آمال بلقاسمي، عقود البناء والتشغيل ونقل الملكية كنموذج لخصوصية تسيير واستغلال المرفق العمومي في الجزائر، الملتقى الدولي الأول الموسوم بالمرفق العمومي في الجزائر ورهاناته كأداة لخدمة المواطن _دراسة قانونية وعملية، جامعة الجيلالي بونعامة _خميس مليانة، مخبر نظام الحالة المدنية، الجزائر، 2015، ص147.

(3)- عبد الرحمان تسابت، صلاح محمد، مولاي علي هواري، نظام البوت ودوره في إدارة وتسيير المرفق العام _تجارب عربية، المجلة الجزائرية للمالية العامة، المجلد الثامن، العدد الثامن، ديسمبر 2018، ص. ص183.184.

(4)- قانون (الأون سترال) النموذجي للتحكيم التجاري الدولي لعام 1985، وتم تعديله سنة 2006، الشبكة العالمية للإنترنت، تاريخ الاطلاع 17 مارس 2020، الرابط: www.uncitral.org.

- يحقق عقد البوت الانتعاش الاقتصادي، من خلال تمويل وإنشاء القطاع الخاص الوطني أو الأجنبي للمشروعات والمرافق، مما يدفع بعجلة التنمية الاقتصادية في الدولة.⁽¹⁾
- يحقق عقد البوت استقطاب المهارات الفنية والكفاءات الإدارية الأجنبية.⁽²⁾
- باعتبار عقد البوت من العقود الإدارية المستحدثة، تتمتع الإدارة العامة بجملة من الامتيازات والحقوق كحق الرقابة عليه، وكذا حق تعديله بالإرادة المنفردة بصفتها تمتلك امتيازات السلطة العامة تحقيقاً لمبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه.⁽³⁾
- يُساعد عقد البوت في تنظيم العائد من استغلال أملاك الدولة كمشروعات استصلاح الأراضي الصحراوية.⁽⁴⁾
- يخفف عقد البوت العبء الكبير عن ميزانية الدولة في الإنفاق على المشاريع الضخمة والتي تستنزف الميزانية في ظل ندرة وشح الموارد أو ضعف الاقتصاد بشكل عام، فيتحمل القطاع الخاص الوطني أو الأجنبي تمويل وإنشاء تلك المرافق والمشروعات.⁽⁵⁾

2-عيوب عقد البوت BOT:

- يتمتع عقد البوت كما رأينا آنفاً بثلة كبيرة من الامتيازات والإيجابيات، إلا أن هناك بعض المآخذ التي سُجلت على أسلوب عقد البوت BOT، نوجزها على النحو التالي:
- يُضِرُّ عقد البوت بالأمن القومي؛ نظراً لهيمنة القطاع الخاص الوطني أو الأجنبي على المرافق والمشروعات الاستراتيجية كالطرق أو الموانئ أو المطارات أو في مجال النفط والغاز الصخري أو الطاقة الشمسية أو النووية وغيرها.⁽⁶⁾

(1)- مي محمد عزت شرباش، النظام القانوني للتعاقد بنظام BOT، (أطروحة دكتوراه)، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2010، ص19.

(2)- ستار جبار البدري، المرجع السابق، ص. ص110.108.

(3)- بن ديدة نجا، عقد البوت BOT في القانون الجزائري، مجلة القانون العام الجزائري والمقارن، جامعة جيلالي اليابس سيدي بلعباس، المجلد الأول، العدد الثاني، 2015، ص16.

(4)- تسابت عبد الرحمان، صلاح محمد، مولاي علي هواري، المرجع السابق، ص184.

(5)- ستار جبار البدري، المرجع السابق، ص106.

(6)- تسابت عبد الرحمان، صلاح محمد، مولاي علي هواري، المرجع السابق، ص189.

- لا يُحقق عقد البوت (BOT) جذب رؤوس الأموال الأجنبية إلى الداخل؛ فتذهب عائدات الاستثمار إلى الخارج، علاوة على أنها قد تحصل على قروض من البلد المستضيف، إلى جانب التضخم المالي وانعكاساته السلبية.⁽¹⁾
- إن عدم وجود قانون ينظم عقد البوت (BOT)، بالنسبة للجزائر وغيرها من الدول، يؤدي إلى قيام المستثمرين باستغلال ذلك النقص القانوني، فاعتماد الدول على تشريعات تقليدية، يؤدي حتماً إلى تحقيق مكاسب ضخمة على حساب اقتصاد الدولة.⁽²⁾
- التأثيرات السلبية التي قد تكون أثناء مدة إنجاز عقد البوت (BOT)، على المتعاملين والمرنفقين.⁽³⁾
- قد يحدث زيادة كبيرة في تكاليف الخدمة نتيجة الزيادة في أسعار المدخلات من قبل المتعامل المتعاقد، كما قد يحدث زيادة في تكاليف التمويل عما هو معهود في الحالات العادية.⁽⁴⁾
- هناك بعض المخاطر السياسية لنجاح عقد البوت، منها التأمين والمصادرة وتغيير النصوص التشريعية لا سيما المتعلقة بالضرائب وتعاقب الحكومات وأعضاء البرلمان، إلى جانب الأوضاع السياسية والاضطرابات التي تعيق تنفيذ العقد.⁽⁵⁾
- من الأمور التي قد تثار حول عقد البوت، الاختلاف حول اعتباره عقداً إدارياً من عدمه، فالبعض يعتبره عقداً عادياً؛ بحجة عدم توافر وسائل القانون العام كأحد أركان العقد الإداري⁽⁶⁾، لكن في رأينا أن العقد متصل بمرفق عام وأحد أطرافه أحد أشخاص القانون العام، وعموماً عند أعمال أساليب التفويض تخف الشروط الاستثنائية أو لربما تنعدم تحقيقاً للمصلحة العامة والمنافسة واقتصاد السوق.
- قد يؤدي عقد البوت (BOT) إلى الإضرار بالبيئة الوطنية والدولية، لعدم مراعاتها من قبل المتعامل المتعاقد الأجنبي، فيكون همه الوحيد تحقيق الأرباح.⁽⁷⁾

(1)- ضريفي نادية، تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة، المرجع السابق، ص151.

(2)- بن ديدة نجا، المرجع السابق، ص19.

(3)- خديجة قمار، الاتجاهات الحديثة لخصوصية المرافق العامة بين النظرية والتطبيق، الملتقى الدولي الأول الموسوم بالمرفق العمومي في الجزائر ورهاناته كأداة لخدمة المواطن _دراسة قانونية وعملية، جامعة الجيلالي بونعامة _خميس مليانة، مخبر نظام الحالة المدنية، الجزائر، 2015، ص143.

(4)- تسابت عبد الرحمان، صلاح محمد، مولاي علي هوارى، المرجع السابق، ص190.

(5)- ستار جبار البديري، المرجع السابق، ص114.

(6)- حسن يمامة، نظام البوت (BOT) وفقاً لأحكام التشريع المصري، د. د. ن، الطبعة الأولى، مصر، 2000، ص. 77.76.

(7)- بن ديدة نجا، المرجع السابق، ص19.

- من الممكن أن المستثمرين يُهملون صيانة المشروعات كلما اقتربت مدة انتهاء عقد البوت.
 - إن إبرام عقد البوت (BOT) لمدة طويلة أمر خطير؛ لأنه يُقيد أجيالاً، فربما تحدث أوضاع سياسية أو اقتصادية وغيرها، فيصعب التكيف مع الوقائع والمستجدات التي تمر بها على مدى سنوات مستقبلية.⁽¹⁾
 - إن عقد البوت يتضمن في الغالب شروط الاحتكار، والتي يجب على الإدارة الالتزام بها، مما يؤثر سلباً على المنافسة وعلى ارتفاع الأسعار.⁽²⁾
 - من الممكن ألا يستخدم بعض المستثمرين التكنولوجيا الحديثة والخبرات والمعدات الحديثة، فلا يتحقق بهذه الحالة نقل الخبرات والتقنيات وغيرها إلى الدولة.
- نشير إلى أن إعمال مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه يكون هنا بشكل أساسي كمعنى ضيق، من خلال القيام بإجراء التطورات والتعديلات على المرفق والتكيف بشكل عام وفقاً للمنافسة الحرة وقانون السوق، بتبني أساليب التفويض وإشراك القطاع الخاص بالتسيير والاستغلال كعقد البوت مثلاً، ولا نعني به جميع الإجراءات والترتيبات اللازمة لمختلف التغيرات والتطورات على عمل المرفق وتنظيمه للرفع من مردوديته وكفاءته، كمعنى واسع له.

(1) - ستار جبار البدري، المرجع السابق، ص112.

(2) - حسناء قليل، المرجع السابق، ص141.

ملخص الفصل

إن إدارة وتسيير المرافق العمومية بين الاتجاهات الكلاسيكية والتحوليات الحديثة، كأحد أوجه أطر مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه، حيث إن تنوع طرق إدارة وتسيير المرفق العام باختلاف الظروف وطبيعة النشاط المعالج، يحتم بشكل تلقائي التكيف معها؛ فمثلاً التسيير بالطرق الكلاسيكية لا يتماشى مع المستجدات والتطورات؛ فلربما يؤدي إلى بطء في الإجراءات وتقشي الروتين والبيروقراطية وسوء الخدمة العمومية، ناهيك عن الفساد والتسيب الإداري، هنا لا بد علينا من تفعيل مبدأ التكيف والتخلص من تلك المظاهر السلبية، واستبدال تلك الطرق بالأساليب الحديثة الجديدة، وهذا المنحى هو اتجاه دولي في العصر الحديث.

لا يمكن تفعيل مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه في بعض الحالات؛ نظراً لخصوصية بعض المرافق، فتكون الطرق الكلاسيكية مُجدية ونافعة؛ فبعض المرافق وبسبب طبيعتها تكون تلك الطرق القديمة مناسبة لها؛ لارتباط تلك المرافق بسيادة الدولة، أو لاعتبارات سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية.

نخلص إلى أن مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه، يحتم على المرفق العام الاستجابة لِتَغْيِرات التي تطرأ بشكل كلي أو جزئي، بتبني أساليب مُعينة وعقود إدارية مُستحدثة، ولا يمكن بحال الوقوف والجمود بل يجب المواكبة والتأقلم والتطور في كل حين، فالتكيف يهدف بشكل أساسي إلى استجابة المرفق لحاجيات المرتفقين ومتطلبات الصالح العام، وإن التطوير وإدخال التعديلات كفيلة بتحقيق ذلك.

يُعدّ مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه، ضرورة في تطوير طرائق تسيير المرافق العامة، وتفويضات المرفق العام خير شاهد على ذلك كما سبق بيانه، لكن يختلف الأمر حسب طبيعة المرفق، وانطلاقاً من السلطة التقديرية للإدارة، وهنا نطرح تساؤل هل للقاضي الإداري سلطة الرقابة على تقدير مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه في تطبيق التفويضات على بعض المرافق؟ من المفروض أن يُبسط رقابة القضاء الإداري عندما يكون هناك أخطاء جسيمة في تقدير التكيف، لكن الواقع العملي يدل على أن ذلك الأمر يعود إلى النصوص التي تقيد الإدارة، وهنا نتكلم عن التفويض (السلطة المفوضة) في تطبيقها لمبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه، وفق الشروط

المنصوص عليها في المرسوم الرئاسي المتعلق بالصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام، إلى جانب المرسوم التنفيذي المتعلق بتقويض المرفق العام، وكذا النصوص الخاصة.

الباب الثاني:

تطبيقات مبدأ إمكانية

مواكبة المرفق العام

للتغيرات التي تطرأ

عليه

مقدمة الباب

بوجود ثلة متميزة من المبادئ القانونية العامة التي تُعنى بالمرافق العامة والتي تهدف أساساً إلى السمو بالمصلحة العامة والرفي بالمرافق العامة على اختلاف أنواعها وتقسيماتها، ومن بين تلك المبادئ العامة مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه، فهو المحرك والدافع نحو التغيير والتطور لمواكبة المستجدات والظروف الراهنة والمتغيرات الوطنية والدولية، والتأقلم والتكيف معها.

إن المستند الأساسي لتطبيق مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه هو مصلحة المجتمع، التي ترعاها الهيئات المختصة المؤهلة إليها إدارة وتسيير المرافق العامة من خلال تطبيق المبادئ والنصوص المتعلقة بها.

بعدما أنهينا الباب الأول، والذي اشتمل على تحديد مفاهيم لمبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه والأطر العامة المحيطة به، والتعرف على أساليب التسيير المتنوعة الكلاسيكية والحديثة، تمهيداً لتعرف على تأثيرات مبدأ التكيف وتطبيقاته عليها.

تتعدد تطبيقات مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه؛ نظراً للأهمية الكبيرة التي يحوزها هذا المبدأ في النظام القانوني المُعَمَّل على المرفق العام، منها مثلاً التغير والتطور في القواعد والأنظمة والقوانين والأساليب، وربما يصل الحد إلى إلغاء المرفق كلياً وإنهاء وجوده؛ تكيفاً مع الوقائع واستجابة للمصلحة العامة الكبرى.

من خلال هذا الباب سنحاول تناول أهم تطبيقات ومظاهر مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه، وتأثير هذا المبدأ في الرقي بالخدمات العمومية وبالمرافق العمومي بشكل عام، إلى جانب تناول القيود والضوابط التي تُقيد تطبيقات المبدأ، وتفعيله في النظام القانوني الجزائري والمقارن، لذا ارتأينا تقسيم هذا الباب إلى فصلين أساسيين هما:

الفصل الأول: مظاهر مبدأ قابلية قواعد المرفق العمومي للتغيير والتطور (إعمال المبدأ على النظام العام للمرفق العمومي)

الفصل الثاني: أثر مبدأ التكيف في رفع الكفاءة والفعالية للمرافق العمومية والقيود القانونية والمادية المؤثرة

الفصل الأول:

مظاهر مبدأ قابلية قواعد

المرفق العمومي للتغيير

والتطور

(إعمال مبدأ التكيف على

النظام العام للمرفق العمومي)

مقدمة الفصل

تسعى الدولة من خلال المرافق العامة إلى تحقيق آمال وتطلعات المواطنين من خلال السياسة العامة لها، بتنفيذ المبادئ العامة التي تُعنى بالمرفق العام، ليُصبح أداء الخدمات العامة متميزة وراقية في ظل الظروف القائمة.

إن الظروف الخاصة بالمجتمعات وكذا الحاجات في تغير وتطور دائم ومستمر، وعليه فإن القواعد القانونية لا بد وأن تتناسب مع هذا التطور⁽¹⁾، وتتلاءم وتتكيف معه وفق المعطيات استجابة لمقتضيات الصالح العام لذلك المجتمع.

الهدف الأساسي من وراء أعمال مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه، تطبيقاته المتميزة والفريدة، فهي تدفع عجلة الرقي بالمرفق وبالتالي بالمواطن والمجتمع وبالدولة بأسرها، وإن من أهم مظاهر وتطبيقات مبدأ قابلية قواعد المرفق العمومي للتغيير والتطور، تعديل وتطوير أو إلغاء القواعد المنظمة للمرفق العام، إلى جانب تكوين موظفي المرفق للتأقلم مع المتغيرات والتطورات الحديثة، ولربما يصل مدى مبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور إلى أقصى درجة في وضع حد نهائي لنشاط المرفق العام بشكل كلي، وقد ارتأينا تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين أساسيين على النحو التالي:

المبحث الأول: التغيير والتطور في قواعد المرفق العام

المبحث الثاني: أعمال مبدأ التكيف على موظفي المرفق العام وإنهاء المرفق العام

(1) - بشير علي باز، دور الحكومة الإلكترونية في صناعة القرار الإداري والتصويت الإلكتروني، دار الكتب القانونية، ودار شتات للنشر والبرمجيات، مصر، 2009، ص 19.

المبحث الأول: التغيير والتطور في قواعد المرفق العام

من الضروري بشكل مؤكد أن تكون قواعد المرفق العام قادرة على تطوير الخدمة العامة وفقاً للمتغيرات التي تؤثر على المصلحة العامة، فالإدارة العامة القائمة بتلك المهام هي التي تكون قادرة على تعديل القواعد الخاصة بالمرفق من جانب منفرد.⁽¹⁾

حتى تستمر المرافق العامة بأداء الخدمات للمرتفقين بالشكل المناسب، عليها الالتزام بالتعليمات والقواعد والمبادئ التي من شأنها ضبط سير المرفق بالطريقة التي تضمن تحقيق ذلك، ومن بين ذلك تكيف النشاط المقدم مع الوقائع والظروف المتنوعة، ولا يتأتى ذلك إلا بإعمال مبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور.

من نتائج إعمال مبدأ التكيف، التغيير والتطور في قواعد المرافق العامة وكذا تغيير أساليب إدارة وتسيير المرفق العام، إلى جانب التغيير والتطور في الأنظمة والقوانين واللوائح الخاصة بالمرفق العام.

في هذا المبحث سنحاول تناول العوامل المؤثرة في تغيير وتطوير المرفق العام وذلك في المطلب الأول، ثم نحاول الولوج في المطلب الثاني إلى تطور أساليب إدارة وتسيير المرفق العام؛ نتيجة إعمال مبدأ التكيف والتأقلم والتي سبق وأن خصّصنا لها فصلاً في الباب الأول، ثم نتطرق إلى تعديل وتطور وإلغاء القوانين والأنظمة واللوائح والوسائل القانونية الخاصة بالمرفق العمومي في المطلب الثالث.

المطلب الأول: العوامل المؤثرة في تغيير وتطوير المرافق العامة

كل مجتمع بشري بحاجة إلى مرافق عامة تلبي رغباته وحاجياته، تلك المرافق تسعى دوماً إلى تحقيق المصلحة العامة لهم، وتلك الحاجيات والمصالح العامة تختلف زماناً ومكاناً؛ نظراً للظروف والعوامل المحيطة.

في هذا المطلب نتطرق إلى أهم العوامل التي تؤثر في تغيير وتطوير المرافق العامة وتدفع الإدارة العامة إلى إعمال مبدأ التكيف، ومن بين أهم العوامل التي تلعب دوراً متميزاً في تطوير المرافق العامة وإدخال التغييرات المناسبة عليها؛ استجابة للظروف والوقائع ليتحقق النفع العام للمجتمع، العوامل الاجتماعية والسياسية والتي سوف نتناولها في الفرع الأول، ثم نتطرق إلى العوامل الاقتصادية المؤثرة في تعديل وتطور

⁽¹⁾–Matthieu houser, Virginie donier ,Nathalie Droin, Droit administratif aux concours ,La documentation francaise, Edition 2017, P : 33

المرفق العام في الفرع الثاني، ثم نتطرق إلى المصلحة العامة باعتبارها أهم عامل مؤثر في تعديل وتطور المرفق العام وذلك في الفرع الثالث.

الفرع الأول: العوامل الاجتماعية والسياسية المؤثرة في تغيير وتطور المرفق العام

إن إحداث تغييرات وتطورات جذرية في المرفق العام ما هو إلا نتاج الظروف الاجتماعية والسياسية التي تمرُّ بها الدولة، والتي تكيف لزيادة ورفع فعالية المرافق العامة⁽¹⁾، فمن بين العوامل السياسية التي قد تتباين من دولة لأخرى، إقرار مبدأ الفصل بين السلطات، والحريات والحقوق، والنظم السياسية ومهام الحكومة والبرلمان⁽²⁾، فالحكومة هي من تتخذ قرار التكيف، بينما الإدارة الدنيا هي من تقوم بتقديم معلومات الأزمات، ليتم وضع خطط الإصلاح والتطوير بشتى الميادين⁽³⁾؛ لأن بناء أو تحقيق الإدارة المتطورة ومواكبة روح العصر الذي نعيش فيه ضرورة تاريخية واجتماعية وجزء من مساهمتها في بناء الحضارة⁽⁴⁾، لذلك أخذ منها نظام لآلية التكيف مع مدخلات البيئتين الخارجية والداخلية.

إن نمو الوعي العام⁽⁵⁾، وتلبية رغبات واحتياجات المواطنين، إلى جانب ارتباط مجموعة من التحولات، والتغير الجوهري في السلوك الإنساني الاجتماعي أو الثقافي، والتغيرات العالمية المعاصرة⁽⁶⁾، هي السبب الأساسي للرقى بالمرفق العامة من خلال تطبيق مبدأ التكيف، وعلى سبيل المثال لا الحصر ازدياد أعداد السكان بشكل هائل ومستمر وتغير ثقافة المجتمع، نمت أهمية الرقي بالخدمات العمومية داخلياً وخارجياً وفي كافة المجالات، وعلى الإدارة العامة أن تكون مُستعدة وجاهزة لمواجهة وإشباع رغبات وحاجات المواطنين العامة وتطلعاتهم نحو المستقبل الأفضل من السلع والخدمات.⁽⁷⁾

(1) - مصطفى عبد الله الكفري، التنمية الإدارية والإصلاح الإداري، المؤتمر السنوي الأول لكلية العلوم الإدارية، حول الحلول الابتكارية لمشكلات منظمات الأعمال السورية، جامعة الشام الخاصة، سوريا، د. س. ن، ص 08.

(2) - أمين عواد المشاقبة، المعتصم بالله داود علوي، الإصلاح السياسي والحكم الرشيد الإطار النظري، دار ومكتبة الحامد، الأردن، 2012، ص 7.

(3) - صالح بن محمد القحطاني، تطبيق الحكومة الإلكترونية ودورها في التطوير الإداري بالمديرية العامة للدفاع المدني، (رسالة ماجستير)، قسم العلوم الإدارية، كلية الدراسات العليا، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، السعودية، 2010، ص 67.

(4) - مريزق عدمان، المرجع السابق، ص 148.

(5) - مثلاً ترتبط عملية التكيف في أداء الخدمات في المرافق الجامعية على مدى إدراك المرتفقين (الطلبة) واستجابتهم لها ووعيهم بأهميتها وكيفية التعامل معها؛ بفعل التغيير والتطور في أساليب تقديم تلك الخدمات، أنظر الملحق رقم 02.

(6) - مصطفى عبد الله الكفري، المرجع السابق، ص 09.

(7) - صالح بن محمد القحطاني، المرجع السابق، ص 66.

من بين العوامل الاجتماعية أيضاً والتي تؤدي إلى تغيير القواعد وأساليب المرافق العامة، الظروف الصحية الوطنية والدولية، فقد أطلت على العالم أزمة فايروس كورونا (كوفيد 19)، فلم يكن المرفق العام في منأى عن تلك التغيرات والظروف المستجدة، فما كان عليه إلا التكيف مع الواقع الذي يفرضه الوضع الصحي، وعلى سبيل المثال ما جاء بنص المراسلة الوزارية إلى المؤسسات التعليمية: "تسيير السنة الجامعية قد يتغير بما يطرأ من مستجدات..... وتكيف مؤسسات التعليم العالي التعليم عن بعد".⁽¹⁾

الفرع الثاني: العوامل الاقتصادية المؤثرة في تعديل وتطوير المرفق العام

تعلب العوامل الاقتصادية دوراً مهماً وأساسياً في تطوير وتغيير وتعديل المرافق العامة، حيث إن مهام الدولة كانت تقتصر في بداية الأمر على إنشاء وتسيير المرفق العامة التقليدية كالأمن والدفاع والعدالة، لكن بسبب التطور الاقتصادي وتغير دور الدولة وبروز أزمة المرفق العام، أصبحت الدولة تُمارس النشاط الاقتصادي عن طريق مرافق عامة تُحقق المصلحة العامة من جهة، وتُحقق التنمية الاقتصادية من جهة أخرى.

من منطلق التوجه العالمي الجديد نحو إنشاء وتنظيم المرافق العامة الاقتصادية، ما كان على بعض المرافق العمومية؛ بسبب طبيعتها والظروف المحيطة إلا أن تكون مجبرة على إعادة هيكلة وتطوير نفسها (الوسائل، التنظيم، المهام...)، من أجل مُسايرة التحولات الوطنية والدولية⁽²⁾، لاسيما الظروف الاقتصادية وما يُرافقها من تحولات اقتصادية كبيرة، لضمان تحقيق النمو الاقتصادي والتنمية إلى جانب رفع كفاءة وفعالية خدمات المرافق العامة لطالبي الخدمات العمومية.⁽³⁾

تعلب الظروف الاقتصادية في تكيف المرفق العام من خلال توظيف أفضل الطرائق والتقنيات والأساليب المتطورة، مع الأخذ بعين الاعتبار مظاهر الاستثمار والأسعار⁽⁴⁾، والإصلاحات الاقتصادية والتنمية الشاملة والواسعة التي تباشرها الدولة في شتى الميادين الخاصة بها، حيث إن للمؤسسات الاقتصادية دوراً مهماً في عملية النمو الاقتصادي وازدهار المجتمع، فلا بد من صياغة السياسات المالية والاقتصادية

(1) - أنظر الملحق رقم 03.

(2) - نهاد قنان، المفهوم الأوروبي للخدمة العامة وتأثيره على المرفق العمومي في الجزائر، (رسالة ماجستير)، فرع الإدارة العامة، جامعة قسنطينة 1، الجزائر، 2013، ص 106.

(3) - مصطفى عبد الله الكفري، المرجع السابق، ص 02.

(4) - نهاد قنان، المرجع السابق، ص 37.

والإصلاحات⁽¹⁾، وتتم في إطار تحول مهام الدولة مع المتغيرات والتحولات الاقتصادية التي ميزت نظام الدولة منذ ذلك الحين إلى الآن والتطور الحاصل بها في هذا المجال.⁽²⁾

مما يُبرهن على تأثير العوامل الاقتصادية على تعديل وتطور المرافق العامة كهدف لتكثيف في ظل التطورات الاقتصادية الحديثة، وهذا ما صرح به وزير الداخلية والجماعات المحلية في الجزائر، أثناء تفقد المرافق العمومية في إطار المراقبة ومتابعة سير تلك المرافق، بقوله: "إن الهدف المتوخى من عصرنة ورقمنة الإدارة هو الوصول إلى إدارة إلكترونية ... وتحمل كذلك أبعاداً اقتصادية، حيث إن الأموال الهائلة التي كانت تُخصص سابقاً لاقتناء الورق، تُوظف اليوم في جوانب أخرى يحتاجها المواطن في مجال التنمية".⁽³⁾

تتعدد أسباب التدخل الحكومي في التنمية الاقتصادية، وتقرض تغير دور الإدارة العامة، يمكننا إيجازها على النحو التالي:⁽⁴⁾

- السيطرة على الصناعات الاستراتيجية في الاقتصاد، كالنفط والحديد والصلب..إلخ.
 - الإدارة العامة هي وحدها القادرة على إنشاء مشاريع البنية الأساسية.
 - عجز القطاع الخاص عن توفير الموارد الكافية للاستثمارات في المنشآت الضخمة.
 - الإسراع بمعدلات التنمية عن طريق التأميم وقيام القطاع الخاص وتوسيعه والتدخل المباشر في الأنشطة الاقتصادية.
 - تحقيق العدالة الاجتماعية والتنمية الإقليمية وتوفير السلع العامة والسلم الاجتماعي والأمن القومي.
 - "الحد من استنزاف الموارد النادرة، وتدمير البيئات".⁽⁵⁾
- لذلك رأت الإدارة العامة أن تشرك القطاع الخاص بتلك التنمية الاقتصادية عن طريق تفويضات المرفق العام والخصوصية، وتبني المنافسة الحرة، مما أدى إلى الانفتاح وتحرير المرافق العمومية من

(1)- أمين عواد المشاقبة، المعتصم بالله داود علوي، المرجع السابق، ص70.

(2)- ضريفي نادية، تسيير المرفق العام والتحولات الجديدة، دار بلقيس، المرجع السابق، ص106.

(3)- نهاد قنان، المرجع السابق، ص37.

(4)- حسن محمد علي حسن البنان، المرجع السابق، ص76.

(5)- Voir : Long Marceau. L'évolution du service public. In: Flux, n°31-32, 1998. P 08.

الاحتكارات والانفتاح على السوق، مما خلق بيئة جديدة وتكيف عصري للمرفق العامة والخدمات المقدمة.⁽¹⁾

حيث يُعتبر العامل الاقتصادي إلى جانب العامل الاجتماعي والسياسي من بين أهم الأسباب التي دعت إلى ضرورة التكيف مع التحولات الحديثة، لا سيما التحولات الاقتصادية، فالمرافق العامة الاقتصادية وجودها حيوي؛ لأنها تدعم الخزينة العمومية؛ ولأنها تُعد العصب المميز والمهم للدولة لتنفيذ السياسة العامة⁽²⁾، فلا بد من تبني إصلاحها وتحسين مستوى الخدمات بها، وكذا تبني تطويرها بكافة صور التطوير منها التنظيمي مثلاً، فمن خلاله يتم إعادة ترتيب المكونات الداخلية للهيكل لتحقيق أكبر قدر من الأهداف المُسطرة⁽³⁾، لكي تكون متألّمة ومُتكيّفة مع الظروف والحياة المعاصرة الحديثة.

الفرع الثالث: تأثير المصلحة العامة على تغيير وتطور قواعد المرفق العام

لقيام الدولة ينبغي توافر أركانها، وإن من أركان الدولة المجتمع (المواطنين)، والسلطة السياسية (السلطة العامة)، وكلاهما يسعى لغاية تحقيق أهداف المصلحة العامة، ومن أهم ركائز الدولة المؤسسات والمرافق التي تُحقق تلك المصلحة، وبفعل التطور الكبير الذي تشهده تلك المرافق وبفعل الظروف المحيطة بكافة أشكالها، يستدعي التغيير والتعديل في قواعد المرافق العام، وتتركز تلك التغييرات في إطار المصلحة العامة لذلك يجب احترامها وفرضها حين إعمال مبدأ التكيف والتأقلم.

سنحاول من خلال هذا الفرع التعرف بشكل موجز على مدلول المصلحة العامة أولاً، وخصائص المصلحة العامة كأحد العوامل المؤثرة في الحياة العامة ثانياً، إلى جانب الرقابة على قيد المصلحة العامة ثالثاً.

(1) - نجوى سلطاني، خليل بوصنوبرة، تأثير قانون المنافسة على المرفق العام، مجلة الإجتهد القضائي، مخبر أثر الإجتهد القضائي على حركة التشريع، جامعة محمد خيضر بسكرة، المجلد الثاني عشر، العدد الثاني والعشرون عدد خاص، أفريل 2020، ص 464.

(2) - مريزق عدمان، المرجع السابق، ص. ص 149. 150.

(3) - رسلان علاء الدين، التطوير التنظيمي آلياته استراتيجياته وسائله وتطبيقاته، دار ومؤسسة رسلان للطباعة والنشر، سوريا، 2013، ص 07.

أولاً: مدلول المصلحة العامة

ارتبطت مفهوم المصلحة العامة بالمواطنين وبالسلطة الحاكمة ارتباطاً وثيقاً، فهي تُعتبر الشيء الأساسي في نظرية العقد الاجتماعي، والتي لا زالت في تطور مستمر في المكان والزمان، وتمثل المصلحة العامة بشكل عام غاية العمل الإداري.⁽¹⁾

يقصد بالمصلحة لغةً: "المصلحة لغة من الصلاح، والإصلاح ضد الفساد"⁽²⁾، قال ابن منظور: "أصلح الشيء بعد فساده أي أقامه"⁽³⁾، ومصطلح العامة يشمل الناس والأفراد، وأما اصطلاحاً فإن مصطلح المصلحة العامة يتسم بالمرونة، فيمكن أن يشمل العديد من المفاهيم والأفكار والطرائق والمناهج والمذاهب، إلى جانب اختلافه من مكان إلى آخر ومن زمان لآخر، فما أُعتبر مصلحة عامة في دولة ومكان معين لا يمكن اعتباره مصلحة عامة في مجتمع آخر، وكذلك ما أُعتبر مصلحة عامة في زمن معين، لا يعد مصلحة عامة في زمن التطور سيما هذا العصر.

تُعرّف المصلحة العامة على أنها: "هي المصالح المحمية التي تمثل القيمة الأعلى، بجمع وموازنة المصالح بميزان العدالة".⁽⁴⁾

يُقصد بالمصلحة العامة أيضاً أنها: "الحاجة المشتركة للجماعة، ولأن الحاجات متعددة ومتنوعة لا بد أن تكون تلك الحاجة على قدر من الأهمية، وتُقدر بناءً على الرأي العام السائد في مكان معين وزمان معين"⁽⁵⁾، لذلك يترتب على "أن المنفعة العامة أو المصلحة العامة لا تشترط أن تكون تتعلق بجميع سكان الدولة، فقد يستفيد منها إقليم معين كالمرافق العامة المحلية، وقد يستفيد منها طائفة معينة كالمرافق العامة

(1) - عادل السعيد محمد أبو الخير، البوليس الإداري، دار الفكر الجامعي، الطبعة الأولى، مصر، 2008، ص. 176.177.

(2) - محمد بن أبي بكر عبد القادر الرازي، مختار الصحاح، دار الكتاب العربي، لبنان، 1981، ص 367.

(3) - محمد بن مكرم بن علي أبو الفضل جمال الدين بن منظور الأنصاري، المرجع السابق، ص 610/2.

(4) - رفيق شاوش، الجرائم المُضرة بالمصلحة العامة في التشريع الجزائري، (أطروحة دكتوراه)، تخصص قانون جنائي دولي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2016/2015، ص 27.

(5) - محمد بكر حسين، الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر الجامعي وشركة الجلال للطباعة، الطبعة الأولى، مصر، 2006، ص 181.

المهنية"⁽¹⁾، ولا بد هنا من الإشارة إلى أن تقديم المصلحة العامة لا يكون فقط حكراً على الدولة وإنما الخواص أيضاً يشاركون في تحقيق النفع العام.

لفكرة المصلحة العامة مدلولان، المدلول السياسي والمدلول القانوني، فالمصلحة العامة وفقاً للمدلول السياسي هي تحكيم بين المصالح المختلفة، حيث إن المصلحة العامة هي مصلحة الجماعة ذات العدد الكبير، فيُضحى الفرد بمصلحته من أجل الجماعة، وهي لا تقدر كمّاً وكيفياً وأن مضمونها يتغير بتغير الزمان والمكان والظروف والعوامل والتطور، أما المدلول القانوني فهو يهتم بتحديد السلطة التي تملك إجراء التحكيم بين المصالح وتعيين المصلحة العامة من غيرها، وليست هي وحدها من يحدد ذلك، بل يشاركها في ذلك أطراف أخرى.⁽²⁾

إن المصلحة العامة "هي من أكثر العوامل المؤثرة غموضاً بشكل حقيقي، فمن الصعب بالفعل تقييم ما إذا كان نشاط الشخص العادي يلبي المصلحة العامة أم لا، ويبدو أن أفضل طريقة لتحقيق ذلك هي إضافة التمييز، كما يُضيف جيل ليبريتون* الذي اقترحه رينيه تشابوس، بين نشاط خدمة أكبر ونشاط ذو أهمية أكبر".⁽³⁾

L' intérêt general " C'est l'un des facteurs d'influence les plus mystérieux, déficile d'apprécier si l'activité d' une personne privée repond ou non à intérêt général Il semble que le meilleur moyen d' y parvenir soit d'adopter la distinction, ajoute Gilles Lebreton* proposer par René Chapus, entre activité de plus grand service et activité de plus grand profit".

تشهد فكرة المصلحة العامة في العصر الحالي تحولات كبيرة في المعنى والنطاق، بفعل العوامل الاجتماعية والاقتصادية والثقافية فهي تُعتبر من المبررات التي حثت على أعمال مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه، لتلبية حاجات المواطنين ومتطلبات الصالح العام المتغيرة والتكيف والتأقلم معها.⁽⁴⁾

(1) - أكرم وجيه عبد الرحمن سليمان، المرجع السابق، ص 20.

(2) - حسن محمد علي حسن البنان، المرجع السابق، ص. ص 81-83.

*Professeur de droit public à l' Université de Havre, Doyen honoraire de la faculté des droits des affaires internationales.

(3) - Gilles Lebreton, Droit Administratif Général, Dalloz, paris, Edition 2015, P :133

(4) - راضية شيبوتي، ضبط المرافق العمومية، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة منتوري قسنطينة، المجلد الثاني والعشرون، العدد الخامس والثلاثون، جوان 2011، ص 186.

ثانياً: خصائص المصلحة العامة

تتمتع المصلحة العامة بثلة من الخصائص، كان أهمها أن المصلحة العامة فكرة مرنة تختلف باختلاف الأقاليم والبلدان (المكان) والزمان، حتى إنها فكرة متحولة مُتطورة عند المجتمع، فتارة يُنظر إلى نظام معين أنه يُحقق الصالح العام في حين لا يرى مجتمع آخر ذلك، لذا يختلف الأمر حسب التوجهات والمناهج وكذا الأساليب والمعتقدات وغيرها.

من بين الخصائص كذلك أن فكرة المصلحة العامة مسيطرة على كثير من النظم القانونية والثقافية والاجتماعية، فهي فكرة تقوم بالتوفيق بين المصالح المتعارضة للأفراد، وهي عبارة عن اجتماع المصالح الخاصة لتحقيق الرغبات في ظل الظروف المتاحة.⁽¹⁾

إن فكرة المصلحة العامة لا يمكن ضَبْطُها بشكل دقيق ومُحكم، فالرقابة عليها من قبل القضاء للكشف عن الانحراف عنها يكون ليس بالأمر السهل فتحتاج إلى معايير صعبة ومُعقدة، لذا فإن من خصائصها التعقيد وعدم الوضوح، ورغم ذلك هي تتميز بطابعها الإنساني والأخلاقي، فهي تنطوي على تحقيق أُسُس الحياة الآمنة للمجتمع.⁽²⁾

يمكننا القول أن من خصائص المصلحة العامة أيضاً إتسامها بطابع العمومية، فتهدف إلى النفع العام دون النفع الخاص، فهدفها منفعة المجتمع مهما كانت طبيعتها لذا هي مرنة أيضاً، ومن خصائصها كذلك أنها تظهر بالغالب عن طريق المؤسسات والمرافق العامة، وتقوم الدولة ممثلة بأجهزتها وموظفيها بحمايتها وبتكريسها، وهي غير قابلة للتصرف.

ثالثاً: الرقابة على قيد المصلحة العامة

كما سبق وأشرنا آنفاً أن المصلحة العامة هي المحرك والدافع الذي يُحرك الإدارة العامة إلى التكيف والتأقلم وتغيير قواعد وأساليب المرافق العامة وفق التطورات والمتغيرات المستجدة، لذلك تُعتبر من بين العوامل التي تساعد على تطبيق مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه، وكما سبق أن المصلحة العامة مُعقدة تختلف باختلاف الزمان والمكان والظروف لذا يصعب بسط رقابة القضاء عليها.

(1) - حسن محمد علي حسن البنان، المرجع السابق، ص 84.

(2) - المرجع نفسه، ص. ص 85.86.

يُقَسِّمُ أساتذة القانون الإداري عموماً الانحراف عن المصلحة العامة على حالتين:

1- عيب الانحراف في استعمال السلطة وانحراف التشريع

يُعرف الأستاذ سليمان الطماوي عيب الانحراف في استعمال السلطة بأنه: "استعمال رجل الإدارة سلطته التقديرية لتحقيق غرض غير مُعترف له به"⁽¹⁾، وعرفه الأستاذ الفرنسي جورج فيدال أيضاً على أنه: "استعمال الإدارة سلطتها لتحقيق غاية غير التي من أجلها منحت تلك السلطة"⁽²⁾.

نجد أن رجل الإدارة غالباً حين قيامه بالمهام المنوطة إليه ينحرف انحرافاً كبيراً في استعمال سلطته الإدارية التي تخوله القيام بالمهام التي تحقق المصلحة العامة، كالانحراف بتطبيق القواعد والمبادئ كمبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور مثلاً.

عيب الانحراف في استعمال السلطة وعدم تحقيق المصلحة العامة يأخذ صور متعددة، "كاستهداف أغراض شخصية، أو محاباة للغير أو بغرض التخريب والفساد، أو لتحقيق غرض سياسي أو حزبي"⁽³⁾.

من المعلوم أن التشريعات الإدارية السارية تُقيد تصرفات رجل الإدارة وتلزمه باحترام مبدأ المشروعية، وفي إطار تكيف وتأقلم المرفق العام مع التطورات والمستجدات يقوم الرجل الإداري بتطبيق ذلك، لكن الإشكال الذي يُطرح إن كان التكيف غير صحيح أو غير مناسب وفيه انحراف كبير في استعمال السلطة ففي هذه الحالة لا بد من اللجوء إلى القضاء الإداري لبسط رقابته على الإدارة، ويحدث هذا غالباً في تعديل العقود والقرارات الإدارية، وحين المساس بمراكز الموظفين والمتعاقدين؛ بحجة الظروف والعطيات والتطور والتي قد تكون مصطنعة أو ليس هناك الحاجة إلى التعديل والتغيير الكبير.

نلاحظ أن الانحراف التشريعي لا يختلف كثيراً عن الانحراف بالسلطة؛ فالانحراف والفساد موجود على جميع الأصعدة، حيث نجد أن البرلمان الذي يضم نواب ممثلين عن الشعب، غالباً لا يكونوا كفءات تقدر المصالح، ويُشرعون ما لا يناسب الناس ومعتقداتهم وثوابتهم الدينية كالقرآن الكريم والسنة النبوية؛ وما ذلك إلا بسبب نتائج الديمقراطية والبعد عن الإسلام وكذا التأثير الحزبي للحفاظ على مصالحهم لدى الدوائر الحكومية والمحسوبة، فتصدر قوانين تكون منحرفة بشكل كبير عن المصلحة العامة، حتى وجد أيضاً

(1) - سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة دراسة مقارنة، مطبعة عين شمس، الطبعة الثانية، مصر، 1978، ص 69 والتي تليها.

(2) - George Vidal, *Droit administratif*, deuxième édition, France 1961, p:341.

(3) - محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم، الجزائر، 2005، ص 180.

نساء يقترحن القوانين التي تصب في مصلحة النساء لا المصلحة العامة؛ حتى أصبحنا بحاجة إلى من يدافع عن المصلحة العامة وعن الرجل ويُعيد التوازن في المجتمع.

القانون الإداري هو الراعي للمصلحة العامة؛ لأنه يُنظّم المرافق التي تقدم تلك الخدمات للمرتفقين، فهل يمكن اكتشاف الانحراف وفحص المشروعية لا سيما إذا تعلق الأمر في المرافق العامة الأساسية وتكييفها مع الظروف؟ يمكن رفع دعوى إدارية تسمى دعوى فحص المشروعية أمام القضاء الإداري فيقف القاضي على الانحراف إن وجد.

عموماً لا يمكن للقاضي الإداري أن يُصدر أحكاماً على غايات القانون الإداري، علاوة على ذلك من الصعب اكتشاف حالات انتهاك المصلحة العامة؛ لأنه لا يمكن تحديد مفهوم منضبط لها، لذلك يحاول البرلمان إظهار هدف المصلحة العامة بمفهومها الواسع.⁽¹⁾

نشير أن البرلمان في أغلب الدول، يتم اختيار أعضائه على حسب الأقاليم وعدد السكان، ولكل إقليم عادة ممثل، حتى لا يتم الانحراف لفئة أو طبقة أو هيئة ويتم إصدار القوانين الإدارية والتي تتعلق عادة بالمرافق العام عن طريق اجراءات وقواعد كالتصويت والمصادقة..الخ.

2-قاعدة تخصيص الأهداف

لكل إدارة عامة هدف مُعين عليها تحقيقه، لذا يجب على الرجل الإداري أن يسعى لتنفيذ هذا الهدف المرسوم، بناءً على القانون الإداري الساري الذي يُحدد الأهداف والتي تمثل في مجملها المصلحة العامة، فلا ينبغي الخروج عنها، وإلا عُد منحرفاً عنها، لذا فإن عدم تحديد الأهداف من قِبَل السلطات لا يعني أن الإدارة العامة لها سُلطة تقديرية مطلقة وإنما تتقيد بالصالح العام.⁽²⁾

غالباً ما ترتبط قاعدة تخصيص الأهداف باختصاص رجل الإدارة الذي يقوم بإصدار الأوامر والقرارات التي من شأنها تكيّف المرفق العام والتأقلم مع الحاجات المتغيرة للمواطنين، لكن يتم ذلك بناءً على هدف معين _الاختصاص بغض النظر عن طبيعته_ لا يمكن الخروج عنه إلا بتصريح من السلطات المختصة والموافقة عليه بعد التقييم الأولي، ثم المتابعة والرقابة اللاحقة على تلك التصرفات، ومدى تحقيق المصلحة العامة.

(1)- حسن محمد علي حسن البنان، المرجع السابق، ص. 94.95.

(2)- عبد الله طلبه، القضاء الإداري، دار الأنوار للطباعة، سوريا، 1975، ص 298.

المطلب الثاني: تطور أساليب إدارة وتسيير المرفق العام

إن تسيير المرافق العامة داخل الدولة له خصوصية؛ نظراً لاختلاف طبيعة كل مرفق والظروف المحيطة بكل منها، وقد حثت الظروف والمستجدات الاتجاه نحو التسيير الحديث والذي نعني به : "اتجاه عام لتسيير المنظمات العمومية، يستمد مبادئه من العلوم الاقتصادية ومن سياسات التسيير في القطاع الخاص، وذلك للارتقاء بالإدارة العمومية إلى مستوى الكفاءة والفعالية".⁽¹⁾

إن الإدارة العمومية المسؤولة عن إدارة وتسيير المرافق العامة تملك سلطة تقديرية في اختيار الأسلوب الأمثل في إدارة وتسيير وتنظيم المرافق العامة في المجتمع، من أجل تحقيق الغايات المثلّية لتحقيق الحاجات وتلبية الرغبات بشكل فعال.

كما سبق ورأينا في الباب الأول أساليب تسيير المرفق العام كإطار عام لمبدأ التكيف تناولناها قبل الولوج إلى تطبيقاته، فوقفنا على تنوع أساليب إدارة وتسيير المرافق العامة؛ وذلك بسبب الظروف المحيطة بالمرفق مكاناً وزماناً، وكذا حسب طبيعته ونوع الخدمة التي يؤديها، وحسب أهمية الوسيلة أو الأسلوب ومدى ضرورتها وكذلك الكفاءة والعائد المستخدم عند إدارة المرفق⁽²⁾، وإن أي مرفق عام في الدولة يقع على عاتق المشرفين عليه التكيف مع الظروف والأحوال وفقاً لعناصر التخطيط والاستعداد لمواجهة الظروف بالأساليب التي تُحقق المصلحة العامة⁽³⁾، فلا يتصور تلبية حاجات اليوم بأساليب الأمس.

للإدارة العامة سلطة تطوير وتعديل قواعد سير المرفق العام وفقاً للمتغيرات المتعددة والمتنوعة سواءً ثقافية أو اقتصادية أو اجتماعية وغيرها، وهذه السلطة تُعد سلطة تقديرية على جميع المرافق العامة على حدّ السواء⁽⁴⁾، لذا من البديهي أن تملك الإدارة العامة المختصة الحق في تطوير وتغيير النظم المقررة للمرافق العامة في كل وقت إعمالاً لمبدأ التكيف وتحقيقاً للصالح العام⁽⁵⁾، لهذا تقوم الإدارة العامة بتطبيق مبدأ التكيف لإدخال التطورات والتغييرات على أساليب تسيير المرافق العامة، حيث إن اختيار الأسلوب

(1) - مريزق عدمان، المرجع السابق، ص 126.

(2) - محمد جمال مطلق ذنبيات، المرجع السابق، ص 159.

(3) - نبراس محمد جاسم الاحبابي، المرجع السابق، ص 87.

(4) - عصام علي الدبس، القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الثقافة، الطبعة الأولى، الأردن، 2014، ص 443.

(5) - كمال مدون، واقع النظام القانوني للمرافق العامة في ظل سياسة الخصوصية، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابن خلدون تيارت، المجلد الثالث، العدد الأول، 2017، ص. ص 151. 152.

الأمثل في إطار التكيف والتأقلم يهدف إلى تحقيق الرقي بالمرفق العام عن طريق تسييره بكفاءة عالية في ظل الأزمات والمستجدات والظروف القائمة.⁽¹⁾

لذلك تمتلك الإدارة العامة اختيار الأسلوب المناسب في إدارة أي مرفق⁽²⁾، فلها أن تختار تغيير إدارة المرفق العام من أسلوب الإدارة المباشرة إلى أسلوب المؤسسة أو من أسلوب المؤسسة إلى أسلوب الاستغلال المختلط أو إلى عقد الامتياز أو عقد البوت أو الإيجار أو الوكالة وغيرها، لذلك ينبغي على صنّاع القرار في الإدارة العمومية اختيار الأسلوب الأمثل الذي يحقق أكبر قدر من المصلحة العامة، فيكون متكيفاً مع التطورات.

إن من أهم تطبيقات مبدأ التكيف التطوير والتغيير في أساليب إدارة وتسيير المرفق العام نحو الأساليب الحديثة التي تتماشى مع تطورات العصر الحديث، فتستجيب لتلبية الحاجات والخدمات للمرتفقين بالطرق المناسبة الفعالة.

فلا بد من إعادة هيكلة المرافق العامة والنظر في مسائل التنظيم وتغيير وتطوير أساليب التسيير عند الاقتضاء⁽³⁾، حيث إن تنبني أساليب القطاع الخاص أو إشراك القطاع الخاص في الإدارة والتسيير في المرافق العامة، له الأثر الكبير بالرقي بالمرفاق فيظهر تكيفها وتأقلمها مع متطلبات العصر، حيث ينتج عن تبني أساليب القطاع الخاص التركيز على الكفاءة والمردودية والإدارة الحكيمة⁽⁴⁾، من خلال تبني تفويض المرفق العمومي الذي يُنعش الاقتصاد الوطني ويدر أموال على الخزينة العامة⁽⁵⁾، ليتحول المرفق العام ويتكيف مع الأساليب الجديدة في الإدارة والتسيير.⁽⁶⁾

يجوز تغيير الأسلوب الذي يُدار به المرفق العام ولو كان التعديل شاملاً وواسع النطاق؛ لأن مقتضيات الصالح العام تفرض ذلك، فإذا رأت الإدارة العامة أن الصالح العام يحتم بأن يكون إشباع حاجات

(1) - ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 370.

(2) - عثمان بلود، ماهية المرفق العام ورهانات ترقية خدماته في التشريع الجزائري، المجلة الجزائرية للمالية العامة، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، المجلد السابع، العدد السابع، 2017، ص 67.

(3) - نزيهة عمران، الإدارة العمومية والمواطن أية علاقة تشخيص الاختلالات وسبل الإصلاح على ضوء التجربة الجزائرية، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، المجلد العاشر، العدد الأول، 2015، ص 479.

(4) - مريزق عدنان، المرجع السابق، ص. ص 134.135.

(5) - لامية لعال، إنعاش الاقتصاد عبر تقنية تفويض المرفق العمومي في التشريع الجزائري، حوليات جامعة الجزائر 1، المجلد الثالث والثلاثون، العدد الثالث، سبتمبر 2019، ص. ص 152.167.

(6) - محمد فاروق عبد الحميد، المرجع السابق، ص 58.

المواطنين عن طريق الأسلوب المباشر أو المؤسسة أو الإيجار أو الوكالة وغيرها من الأساليب⁽¹⁾، فلها اختيار أنجع تلك الأساليب في ظل الظروف المحيطة، ونشير أنه ربما يكون تطوير أو تغيير أسلوب الإدارة بشكل جزئي أو كلي، كما قد يكون التغيير والتطور في نشاط المرفق العام أو نوع الخدمة المقدمة.⁽²⁾

يفرض تطبيق مبدأ التكيف والتأقلم على المرافق العامة مهام متعددة، يكون بمقتضاها ضرورة المراجعة الدائمة والفعالة لأساليب إدارة وتسيير المرافق العامة، ومواكبة التطورات التقنية في مجال تكنولوجيا الإعلام والاتصالات، لهذا لا بد وأن تعمل المرافق العامة على تفعيل بنائها التنظيمي فتنشئ لهذا الصدد أقسام متخصصة لمتابعة تأدية الخدمات ونوعيتها، وتقديم التوصيات والاقتراحات اللازمة المرتبطة بالتعديلات والتطوير، لاقتراح أنجع الأساليب للتسيير والإدارة بما يحقق مصلحة المرتفقين في ظل الظروف القائمة.⁽³⁾

لا بد وأن نشير إلى أن المرافق العامة بغض النظر عن طبيعتها والنشاط التي تقوم به تتساوى أمام مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغييرات التي تطرأ عليه⁽⁴⁾، ويبقى اختيار الأسلوب الأمثل بيد السلطة الإدارية التقديرية فهي التي تحدد وتقرر مقتضيات تسيير وإدارة المرافق العامة داخل الدولة.

المطلب الثالث: تعديل وإلغاء القوانين والأنظمة واللوائح والوسائل القانونية

الخاصة بالمرفق العمومي

تسُن جميع دول العالم القوانين الإدارية والأنظمة واللوائح التي تُنظم الحياة العامة للمجتمع، وتستهدف من خلالها تلبية الخدمات بأحسن صورة وبأفضل الوسائل المادية والبشرية، فجل تلك القوانين واللوائح والقرارات تُعنى بالمرافق والمؤسسات العامة قصد تنظيمها، بيد أن تلك القوانين الإدارية واللوائح والأنظمة والقرارات لا تدوم على حال؛ نظراً للظروف والمعطيات الزمانية والمكانية، لذا استوجب التأقلم والتكيف بالنسبة لتلك القوانين والأنظمة واللوائح فهي تُعد من أهم مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغييرات التي تطرأ عليه.

(1) - مصطفى زيد أبو فهمي، المرجع السابق، ص 350.

(2) - عدنان عمرو، القانون الإداري، المرجع السابق، ص. ص 148-149.

(3) - المرجع نفسه، ص 174.

(4) - مصطفى زيد أبو فهمي، المرجع السابق، ص 350.

من خلال هذا المطلب وبشكل موجز سنحاول تناول التطور والتعديل بالنسبة للقوانين كوجه من أوجه تطبيقات مبدأ التكيف بالفرع الأول، ثم نتطرق إلى تعديل وتطور الأنظمة واللوائح في الفرع الثاني، ثم نختم هذا المطلب بتناول تعديل وإلغاء القرارات والعقود الإدارية في الفرع الثالث باعتبارها من أهم وسائل الإدارة العامة القانونية.

الفرع الأول: تعديل وإلغاء القوانين

تُسن القوانين الإدارية باختلاف أنواعها ودرجتها، من أجل تنظيم الحياة داخل المجتمع، فالمرافق العامة تحتاج إلى ضبط وتقويم؛ باعتبارها الراعية للمصلحة العامة من خلال تقديم الخدمات وتحقيق الحاجات المتنوعة للمواطن داخل الدولة.

بطبيعة الحال إن المرافق العامة تخضع للقوانين التي تحكم وتنظم عمل تلك المرافق؛ لتحقيق الأهداف المرسومة لها، حيث إن فكرة تحسين الخدمات وكذا الإصلاح الإداري لها يدعم تطوير وتعديل الإجراءات والقوانين⁽¹⁾، فهي الأداة التي من خلالها يتحقق التكيف، من خلال ملاءمتها للواقع وللأمر المستجد وتكيفها معها.⁽²⁾

إن تطوير وتعديل القوانين الإدارية يستهدف بشكل أساسي تحديث وتطوير المرافق العامة، ويُعتبر ذلك من تطبيقات مبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور، من خلال تعديل وتطوير أو إلغاء القوانين، حتى يكون المرفق العام مسايراً لما تقتضيه المصلحة العامة ومتطلبات المواطنين.

إن تعديل وتطوير أو لربما إلغاء القوانين يأتي تماشياً مع متطلبات التطور والتغيير التي تفرضها الظروف والأزمات في المجتمع مكاناً وزماناً، استجابة لمبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه.

من أبرز عيوب القوانين التي ذكرها الأساتذة في كتبهم، أن القانون لا يكون ملائماً لظروف المجتمع لمدة طويلة، لا سيما إذا أخذت بعض الدول مسaire لدول تتبع ما تسنه، إلى جانب أن الإبقاء على القانون دون تطوير أو تعديل قد لا يتماشى مع تطور المجتمع.⁽³⁾

(1) - مصطفى يوسف كافي، الإصلاح والتطوير الإداري بين النظرية والتطبيق، دار ومؤسسة رسلان للطباعة والنشر، سوريا، 2018، ص 07.

(2) - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الرابعة، 2017، المرجع السابق، ص 467.

(3) - عمار بوضياف، المدخل إلى العلوم القانونية، النظرية العامة للقانون وتطبيقاتها في التشريع الجزائري، جسور للنشر، الطبعة الثالثة، 2007، الجزائر، ص 133.

نجد مثلاً أن قانون العقوبات الجزائري، لم يُعد يواكب التطورات المستجدة؛ لأنه وُضع سنة 1966، لذا تعرض للعديد من التعديلات لكي يُصبح يواكب التطور، حتى إنه وعلى سبيل المثال تم إصدار قانون مستقل بالفساد ومكافحته لصعوبة التعديلات التي تُخص هذا الجانب فستدعى إنشاءه.⁽¹⁾

حتى لا نبسط الكلام في هذا المطلب فيطول لن نتكلم عن طريقة إلغاء أو تعديل القوانين؛ لأن ذلك يختلف من دولة لأخرى تبعاً لعملية إصدار القوانين والمراحل التي يمر بها، وجل ما نقوله إن الطريقة التي يصدر بها هي نفس الطريقة التي يُعدل أو يُلغى بها بواسطة تطبيق قاعدة توازي الأشكال والإجراءات.

ما نؤكد عليه أنه لا بُد أن يُراعى في تعديل أو إلغاء القوانين، مبدأ تدرج النصوص والرتب، "بمعنى أن النص لا يُلغيه نص أقل منه وإنما يُلغيه نص أقوى منه أو مماثل له في القوة"⁽²⁾، فلا تلغي لائحة أو قاعدة عرفية قانون وإنما القانون هو الذي يلغيهم ويعدلهم، فالقانون لا يجوز تعديله وتطويره أو إلغائه إلا بقانون، أو بتشريع أعلى منه.⁽³⁾

يُتخذ إلغاء القواعد القانونية صورتين، الأولى الإلغاء الصريح وهي صدور قاعدة جديدة تُفصح عن إلغاء العمل بالقانون القديم، أو بتحقيق فوات مدة العمل به المنصوص عليها، أما الصورة الثانية فتتمثل بالإلغاء الضمني، والذي يُستخلص من استحالة الجمع بين القاعدة القانونية القديمة والجديدة، من خلال الفهم أن الأحدث نسخ الأقدم، لكن في حالة التعارض بين حُكم قديم عام وحكم حديث خاص، فإن الحديث الخاص لا يُعطّل جميع العام إلا ما جاء بتخصيصه.⁽⁴⁾

للجهات المختصة بالدولة التي تَسهر على حسن تسيير المرافق والمؤسسات العامة، الحق كلما دعت الضرورة أن تتدخل لتعديل أو إلغاء النصوص القانونية بما يتناسب مع الظروف والمتغيرات، دون أن يكون لأحد من المنتفعين الحق في الاعتراض على ذلك أو استمرار عمل المرفق العام بأسلوب معين.⁽⁵⁾

(1) - عبد العالي حاحه، استراتيجية المشرع الجزائري في مواجهة الفساد، المُلتقى الدولي الخامس عشر حول الفساد وآليات مكافحته في الدول المغاربية المنعقد يومي 14/13 أبريل 2015، من طرف مخبر الحقوق والحريات في الأنظمة المقارنة، ومخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، جامعة محمد خيضر بسكرة، منشور في مجلة الحقوق والحريات، المجلد الرابع، العدد الثاني، مارس 2016، ص 13.

(2) - زهدي يكن، القانون الإداري، المكتبة العصرية، بيروت، د.س.ن، ص 168.

(3) - حسن كيرة، المرجع السابق، ص. ص 326.327.

(4) - المرجع نفسه، ص. ص 332.333.

(5) - عدنان عمرو، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 149.

الفرع الثاني: تطور وتعديل الأنظمة واللوائح

"تأرجح سلطة تنظيم المرافق العامة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في الأنظمة القانونية المقارنة تبعاً لدساتيرها"، أما فيما يخص الجزائر فالسلطة المختصة بالتنظيم هي السلطة التنفيذية عموماً باللوائح والمراسيم التنظيمية والتعليمات والقرارات الإدارية.⁽¹⁾

تضطلع المرافق العامة في المجتمع بمباشرة مهامها ونشاطها بواسطة الوسائل المتعددة والمتنوعة كالأنظمة واللوائح الإدارية والتعليمات⁽²⁾، والتي يكون الهدف من ورائها تسيير عمل المرفق العام والاتجاه نحو تحقيق الصالح العام على الوجه الملائم والكامل، لذا فإن اللوائح والأنظمة التي تحكم المرافق العامة يجب أن تكون متكيفة ومتطورة مع طبيعة النشاط والظروف القائمة⁽³⁾، حيث إن المرافق والمؤسسات العامة تخضع لقواعد التطور التي يملئها مبدأ التكيف؛ حتى لا يجمد نشاط المرفق فيصبح هيكلاً بلا فائدة ولا يحقق إنجازات، أو لربما يتوقف النشاط بشكل كلي.

إن الأنظمة واللوائح الإدارية تُوضع من أجل تنظيم سير المرفق العام مثلها مثل القانون، لكن تكون اللوائح التنظيمية والقرارات أقل شأناً من القوانين، وتصدر عن الجهات الإدارية العامة المتنوعة كلاً حسب اختصاصه، والهدف منها تمكين المرفق العام من تحقيق المنفعة العامة⁽⁴⁾، بالنص على التفاصيل والأحكام الجزئية، لهذا يتوجب على الإدارة العامة المختصة بوضع اللوائح والنظم أن تتوخى دائماً أن تكون محققة لهذا الهدف في ظل الظروف القائمة والمستجدة، وينبغي أن تُحدد شروط وأوضاع تطبيق تلك اللوائح لتتمكن من تعديلها بسهولة دون الحاجة إلى تغيير أو إلغاء القانون، لأنه لا يخفى على أحد صعوبة تعديل أو إلغاء القانون للإجراءات المطولة التي يمر بها عكس اللائحة التي تكون مناسبة أكثر لمواكبة التطورات التي تطرأ، نظراً لما تتميز به اللوائح من مرونة وبساطة في إجراءات وضعها وتعديلها وسرية اتخاذها.⁽⁵⁾

(1) - عبد المجيد بن يكن، المرافق العامة ونظامها القانوني في التشريع الجزائري، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور الجلفة، المجلد الثالث، العدد الثالث، سبتمبر 2018، ص 598.

(2) - يُقصد باللوائح الإدارية: "فئة من القرارات الإدارية التي تتضمن قواعد عامة وموضوعية ومجردة، تتعلق بجملة من الحالات والمراكز القانونية غير محددين بذواتهم، ووظيفتها خلق أو تعديل أو إلغاء المراكز القانونية العامة"، أنظر: عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومة، الطبعة الخامسة، الجزائر، 2009، ص 111.

(3) - خليل هيكال، القانون الإداري السعودي، عمادة شؤون المكتبات بجامعة الملك سعود، المملكة العربية السعودية، 1414هـ / 1994م، ص 107.

(4) - محمد جمال مطلق ذنيبات، المرجع السابق، ص 157.

(5) - سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 479.

تملك الإدارة العامة سلطة وضع القرارات واللوائح الإدارية لتحقيق مقتضيات المصلحة العامة⁽¹⁾، تبعاً للمستجدات والظروف المحيطة، حيث إن القواعد إن لم تكن مناسبة للأهداف المُستَطرة كانت محل تطوير وتعديل أو إلغاء⁽²⁾، فهي الجهة المخولة لها أعمال مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغييرات التي تطرأ عليه، فنقوم بتعديل التنظيمات واللوائح لتُكَيَّف مع متطلبات التطور⁽³⁾، وتُعد هذه السلطة من النظام العام فلا يمكن بحال التنازل عنها أو الاتفاق على خلافها⁽⁴⁾، لذلك نجد أن محكمة العدل العليا في الأردن أقرت حق تطوير وتغيير القواعد واللوائح والأنظمة التي تحكم المرفق العام⁽⁵⁾، لتحقيق إعادة هيكلة الجهاز الإداري بشكله السليم والمضبوط، وتحقيق الخطط التنموية الشاملة التي ترسمها المصلحة العامة⁽⁶⁾.

إن صور التعديلات في نظم وقواعد ولوائح المرافق العامة متنوعة، حسب ضرورات المصلحة العامة، ومن أمثلتها تعديل أسلوب إدارة المرفق العام من طريقة تسيير لأخرى، ويمكن أيضاً أن يطال تغيير النظم واللوائح بلا شك جميع أنواع المرافق العامة، سواء كانت تجارية أو صناعية أو إدارية أو مرافق عامة مهنية، وسواء أكانت مركزية أو إقليمية⁽⁷⁾.

إن تعدد الأنظمة واللوائح وتعدد النصوص الخاصة وتشعبها داخل البناء الهيكلي للمرفق العام الواحد، من شأنه أن يحدث اختلالات متعددة منها مثلاً الأنظمة المعقدة⁽⁸⁾، وتناقض التعليمات واللوائح فيؤثر ذلك سلباً على المرفق العام، وعلى أدائه، وعلى مستوى الخدمات، وعلى المرتفقين، وعلى المجتمع بأسره، فلا بد من تعديل وتطوير أو إلغاء تلك الأنظمة المتناقضة والمتشعبة للوصول إلى ازدهار المرفق العام بالدولة.

لا يحق لأحد أن يعترض على تعديل الأنظمة أو اللوائح الإدارية أو المناداة بديمومة عمل المرفق العام بنظام معين⁽⁹⁾، ونشير إلى أنه عند أعمال مبدأ التكيف والتأقلم لتعديل وتطوير أو إلغاء اللوائح يجب

(1) - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الرابعة، المرجع السابق، ص 455.

(2) - أكثم وجيه عبد الرحمان سليمان، المرجع السابق، ص 69.

(3) - بدري عز الدين، المرفق العام المحلي كآلية لتطوير التنمية المحلية في الجزائر، (رسالة ماجستير)، تخصص قانون الإدارة العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة جيلالي اليابس سيدي بلعباس، 2016/2017، ص 55.

(4) - سعيد السيد علي، أسس وقواعد القانون الإداري، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2009، ص 276.

(5) - هاني علي الطهراوي، المرجع السابق، ص 320.

(6) - مصطفى يوسف كافي، المرجع السابق، ص 07.

(7) - محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 319.

(8) - نزيهة عمران، المرجع السابق، ص 478.

(9) - عدنان عمرو، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 149.

أن تراعى قاعدة توازي الأشكال وكذا مراعاة مبدأ تدرج النصوص، وما وضعته اللوائح والانظمة، يعدل بلائحة صادرة بنفس القوة.⁽¹⁾

الفرع الثالث: تعديل وتطور الوسائل القانونية للمرفق العام (القرارات والعقود الإدارية)

لقيام المرفق العام بالمهام الأساسية _كونه الراعي لتحقيق المصلحة العامة_ لا بد له من وسائل قانونية، وتُعتبر القرارات والعقود الإدارية من أهم وسائل النشاط الإداري التي يتمكن المرفق العام من خلالها تحقيق السياسة العامة في الدولة، وتحقيق حاجات الأفراد، مما يرسم معالم نموذج تنموي كامل ومتنوع سمته التطور والرقى.

تُعتبر القرارات والعقود الإدارية من أهم وسائل النشاط الإداري، والتي قد تتأثر بفعل مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه، ومن خلال هذا الفرع سنحاول تناول تعديل وإلغاء القرارات الإدارية أولاً، ثم التطرق إلى تعديل وإلغاء العقود الإدارية ثانياً.

أولاً: تعديل وإلغاء القرارات الإدارية

يُعرف القرار الإداري بأنه: "العمل القانوني الانفرادي الصادر عن المرفق العام، والذي من شأنه إحداث أثر قانوني (إنشاء، أو إلغاء، أو تعديل) تحقيقاً للمصلحة العامة"⁽²⁾، فالقرار الإداري هو عمل قانوني انفرادي إداري يحدث أثراً قانونية.⁽³⁾

إن إعمال مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه على القرار الإداري بتعديله أو سحبه أو إلغائه، ما ذاك إلا لِيَتَكَيَّفَ ويتأقلم مع الوقائع والمعطيات المستجدة، لرفع كفاءة إدارة وتسيير المرافق والمؤسسات العامة من خلال أهم وسيلة من وسائل النشاط الإداري.⁽⁴⁾

إذن يُمكن تعديل القرارات الإدارية من منطلق مبدأ التكيف، فلربما لا يكون القرار الإداري واستمرارية العمل به يُمليه الواقع ويفرضه التطور والظروف المستجدة، فتلجأ الإدارة العامة إلى تعديل القرار بما تحوزه من سلطة في تعديل القرارات الإدارية.

(1)- مصطفى زيد أبو فهمي، المرجع السابق، ص353.

(2)- محمد أنور حماده، القرارات الإدارية ورقابة القضاء عليها، دار الفكر الجامعي، مصر، 2004، ص11.

(3)- محمد طه حسين الحسيني، تعريف القرار الإداري وعناصره، مجلة المحقق للعلوم القانونية والسياسية، جامعة بابل، العدد الأول، 2017، ص. ص525.515.

(4)- محمد أمين بوسماح، المرجع السابق، ص121.

ربما لا يكفي تعديل القرار للتأقلم مع الظروف، فتلجأ الإدارة العامة بما لها من سلطات وامتيازات بسحب أو إلغاء القرارات الإدارية تحقيقاً للمبدأ العام مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه، لكن نَحدها قيود وضوابط سيتم تناولها لاحقاً.

تطراً على الحياة العامة بعد سريان القرار الإداري ونفاذه، ظروف ومتغيرات تصبح بسببها القرارات غير مناسبة وغير متكيفة، مما يحتم إلغاء القرار ليتناسب ويواكب التطور الحاصل⁽¹⁾، ونعني بإلغاء القرار الإداري: "أن تلجأ الإدارة إلى إصدار قرار إداري لاحق يزيل ويقضي على وجود قرار إداري سابق، من حيث عدم ترتيب هذا الأخير لآثاره في المستقبل، أي إعدام الآثار القانونية للقرارات بالنسبة للمستقبل مع ترك وإبقاء آثارها السابقة"⁽²⁾، لذا فإن الإدارة العامة حال الإلغاء تنقيد بقيدتين أساسيين الأول يتمثل في أن يسري التعديل بأثر مباشر بالنسبة للمستقبل فلا يسري بأثر رجعي، والثاني أن معيار المصلحة العامة هو الدافع إلى إجراء التعديل، وإلا كان معيب بانحراف السلطة أو انحراف بقاعدة تخصيص الأهداف، فمن الممكن بسط رقابة القضاء الإداري عليها حال المخالفة.⁽³⁾

بالنسبة للحقوق المكتسبة والمساس بالمراكز القانونية يختلف الأمر حسب نوع القرار وطبيعته حال التعديل أو الإلغاء أو السحب، فإذا كان القرار الإداري تنظيمي (لوائح إدارية) كما سبق وتناولها، وتكون تُنشئ مراكز قانونية عامة، فإن للإدارة العامة سلطة واسعة _انطلاقاً من مقتضيات الصالح العام_ في تعديل أو إلغاء أو سحب القرار الإداري التنظيمي⁽⁴⁾ في أي وقت دون الاحتجاج بالحقوق المكتسبة أو المراكز القانونية المتأثرة إزاء هذا التعديل أو الإلغاء.⁽⁵⁾

بيد أن الأمر مختلف بالنسبة للقرار الإداري العادي الفردي، حيث إن مثل هذه القرارات تُنشئ حقوق مكتسبة لا يمكن المساس بها بالإلغاء أو السحب إلا وفق شروط معينة يحددها القانون، وليست محل بسط بحثنا.

(1) - علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 295.

(2) - عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، المرجع السابق، ص 169.

(3) - نبراس محمد جاسم الاحبابي، المرجع السابق، ص 88.

(4) - يُقصد بسحب القرار الإداري: "إعدام القرار الإداري وقلع جذوره، حيث يزيل ويمحو جميع الآثار التي كانت قد ترتبت على تنفيذ القرار المسحوب في الماضي، كما يقضي على كل آثاره في المستقبل، وذلك لداعي عدم المشروعية والإضرار بالمرفق العام، لتحقيق المصلحة العامة"، أنظر: محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 130.

(5) - علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 296.

ثانياً: تعديل وإلغاء العقود الإدارية

يستطيع المرفق العام بما له من وسائل _ سيما القانونية _ تحقيق الأهداف المرسومة له، وبعد تناولنا القرار الإداري الذي يُتخذ من جانب أنفرادي إداري، هناك وسيلة لا تقل أهمية عنه، ولا غنى للمرفق العام عنها، وهي وسيلة العقد الإداري.

العقد العادي هو توافق إرادتين على إنشاء التزام أو نقله⁽¹⁾، وهو يختلف بطبيعة الحال عن العقد الإداري حيث يُعرف العقد الإداري بأنه: "العقد الذي يُبرمه الشخص المعنوي العام بقصد تسيير مرفق عام أو تنظيمه ويتضمن شروط استثنائية غير مألوفة في القانون الخاص".⁽²⁾

من منطلق هذا التعريف نستنتج أن للإدارة العامة في هذا العقد المتميز لها أن تفرض شروطاً استثنائية غير طبيعية وغير مألوفة في القانون الخاص، ولا شك أن مبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور هو الذي يُملي ذلك كما سبق بيانه في الباب الأول حين تناولنا تعريف ونشأة المبدأ، حيث إن تلك الشروط الاستثنائية التي تتمتع بها الإدارة العامة في تعديل العقود الإدارية لا تحتاج إلى النص عليها في العقد فهي من النظام العام.⁽³⁾

إن إعمال مبدأ التكيف على المرفق العام من خلال تعديل العقد الإداري باعتباره أحد وسائل النشاط الإداري فالسلطات المتميزة التي تتمتع بها الإدارة العامة تجاه المتعامل المتعاقد معها، يُمكنها من تعديل العقد بصورة منفردة دون الاحتجاج بقاعدة العقد شريعة المتعاقدين؛ لأن ذلك من شأنه الإضرار بالمصلحة العامة المتغيرة التي تفرض إحداث تعديلات بفعل التطور والظروف المحيطة.⁽⁴⁾

إن الفقه والقضاء الإداريين قد اعترف بفكرة التعديل الانفرادي في العقد الإداري لسلطة العامة المختصة⁽⁵⁾؛ على أساس أن الحاجات العامة يطرأ عليها التطور والتغير بفعل الظروف التي تُحتم عليها الاتجاه صوبها ومواكبتها والتأقلم معها، شريطة ألا يمس هذا التعديل جوهر العقد أو الامتيازات المالية للمتعامل

(1) - مصطفى محمد الجمال، حمدي عبد الرحمان، دروس في القانون، الدار المصرية للطباعة، الكتاب الأول، نظرية القانون، لبنان، 1971، ص 271.

(2) - محمد فتوح محمد عثمان، أصول القانون الإداري لإمارة دبي، دراسة مقارنة، كلية شرطة دبي، القيادة العامة لشرطة دبي، الإمارات العربية المتحدة، 1996، ص 521.

(3) - محمد أمين بوسماح، المرجع السابق، ص. ص 120-121.

(4) - أحمد مصطفى جميل طوطح، المسؤولية الإدارية للمرافق العامة عن أخطاء موظفيها في التشريع الفلسطيني، دراسة مقارنة، (رسالة ماجستير)، فرع القانون العام، كلية الشريعة والقانون، الجامعة الإسلامية بغزة، مارس 2016، ص 26.

(5) - سعيد السيد علي، المرجع السابق، ص 277.

المتعاقد المنصوص عليها⁽¹⁾، لهذا يُعد التعديل الانفرادي مُلَازِم لفكرة المرفق العام ومَظهر من مظاهر السلطة الإدارية العامة، لكن مع التعويض العادل للمتعاقد إذا تحقق ضرر.⁽²⁾

يحق للإدارة العامة انطلاقاً من مبدأ التكيّف واعتبارات المصلحة العامة، أن تُنهي العقد الإداري وتقوم بإلغائه وفسخه⁽³⁾، حيث نَعني بإلغاء العقد الإداري: "أن تقوم الإدارة بإنهاء العقد بإرادتها المنفردة، دون أي تقصير من المتعاقد المتعاقد إعمالاً لمبدأ التكيّف والتأقلم، وكذلك في حالة الإخلال بالالتزامات"⁽⁴⁾، لذا كل من نظرية الظروف الاستثنائية، والظروف الطارئة، ونظرية فعل الأمير، تملي على المرافق العام إعمال مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه⁽⁵⁾، حيث إن نظرية فعل الأمير والتي نعني بها: "الأعمال والإجراءات الإدارية المشروعة التي تتخذها السلطات الإدارية ويكون من شأنها زيادة الأعباء المالية بالنسبة للطرف المتعاقد"⁽⁶⁾ فهي تعد بالنسبة للعقد الإداري عمل اجتهادي أنتج لإرساء التكيّف بين التغيرات المستجدة⁽⁷⁾، مع حق المتعاقد المتعاقد طلب التعويض نتيجة الأضرار التي لحقت به نتيجة ذلك⁽⁸⁾، ومن الأمثلة على ذلك القضية المتعلقة بالشركة العاملة لإنارة مدينة بوردو، حيث ألزم مجلس الدولة مدينة بوردو بحمل الأعباء نتيجة زيادة سعر الفحم، نظراً لصعوبة تنفيذ العقد بسبب الظروف الطارئة.⁽⁹⁾

المبحث الثاني: إعمال مبدأ التكيّف على موظفي المرفق العام وإنهاء المرفق

العام

مبادئ وأحكام وقواعد ونشاط موظفي المرفق العام غير الثابتة؛ لأنها تتغير باستمرار تحت ضغط العوامل المتعددة والمتنوعة كالعوامل السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية وغيرها.

(1) - عمار عوابدي، القانون الإداري، الطبعة السابعة، 2019، المرجع السابق، ص 218.

(2) - محمد سعيد حسين أمين، العقود الإدارية، دار الثقافة الجامعية، مصر، 1999، ص 69.

(3) - محمد سليمان نايف البشير، مبادئ القانون الإداري في دولة فلسطين، الجزء الثاني، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، مصر، 2015، ص. ص 257.258.

(4) - محمد الصغير بعلي، العقود الإدارية، المرجع السابق، ص 103.

(5) - محمد فاروق عبد الحميد، المرجع السابق، ص 58.

(6) - عمار عوابدي، القانون الإداري، الطبعة السابعة، المرجع السابق، ص 223.

(7) - أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1996، ص 488.

(6) - A.De Laubadère, «Du pouvoir de l'administration d'imposer unilatéralement des changements aux dispositions du contrat administratif », R.D.P,1954,p: 36.

(9) - مارسو لونغ، بيار دلفولقيه، برونو جينقوا، وآخرون، القرارات الكبرى في القضاء الإداري، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، الطبعة الأولى، لبنان، 2009، ص 198.

يُعتبر الموظفون في المرافق العامة المحرك الأساسي لنشاطها؛ فمن خلالهم تنفذ الأعمال وتؤدي المهام المتعددة، فهم يُعتبرون الوسيلة البشرية لتحقيق الأهداف باتخاذ وتنفيذ القرارات وإبرام العقود وغيرها. لما كنا نعني بمبدأ تكيف المرفق العام حق الإدارة العامة في التعديل والتطور بالأنظمة والأنشطة والقواعد وغيرها، والتأقلم مع الظروف الجديدة، بيد أن الأمر لا يقتصر على هذا فقط، فيمكن لمبدأ التكيف أن يحدث أثراً بالنسبة للموظفين والعاملين بالمرافق العامة، ولربما يصل الأمر إلى وضع حد نهائي لجميع أنشطة وأعمال المرفق العام وإنهاء وجوده؛ لدواعي تراها السلطات المختصة.

من خلال هذا المبحث سوف نتطرق إلى وجه من أوجه تطبيق مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه، وهو تكوين وتأهيل موظفي المرافق العامة نتناول ذلك في المطلب الأول، ثم نسلط الضوء بشكل موجز في المطلب الثاني على انتهاء المرفق العام ووضع حد نهائي لنشاطه وأعماله كأحد أبرز تأثيرات ومظاهر مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه.

المطلب الأول: موظفي المرافق العامة (التكوين كوجه من أوجه التكيف)

"تعتبر الوظيفة العمومية من النظام الاجتماعي للإدارات العمومية، فتقدم لهم الرعاية الاجتماعية والثقافية إلى جانب الرعاية المهنية الوظيفية والتأهيل والتكوين لدمجهم في الحياة المهنية وتكييفهم معها للحفاظ على قيمها ومواصفاتها"، وللحفاظ على مكونات العمل الإداري وجب توفير مناخ إيجابي ومتميز يساعد الموظفين على تأدية المهام واكتساب الخبرات وإزالة المعوقات وتوفير أحسن الظروف بالموظف وبالتالي بالمرفق العام والخدمات العامة.⁽¹⁾

يُحدث مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه تعديلات وتغيرات جذرية في المرافق العامة لا سيما الجانب الوظيفي، فهذا يعني إعادة النظر بنظم التدريب والتعليم لمواكبة متطلبات التغيير والتطور المستجد، ويتم ذلك بإعداد الخطط والبرامج والأساليب التدريبية (التكوين والتربص) على كافة مستويات العمل الإداري بالمرافق العامة المتنوعة.⁽²⁾

(1) - مصطفى داسة، إصلاح الوظيفة العامة ودورها في إدارة الحياة المهنية، مجلة البحوث السياسية والإدارية، جامعة زيان عاشور الجلفة، المجلد الثالث، العدد الأول، فيفري 2015، ص 62.

(2) - إيهاب خميس أحمد المير، متطلبات تنمية الموارد البشرية لتطبيق الإدارة الإلكترونية، دراسة تطبيقية على العاملين بالإدارة العامة للمرور بوزارة الداخلية في مملكة البحرين، (رسالة ماجستير)، برنامج ماجستير في العلوم الإدارية، كلية الدراسات العليا، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، 2007، ص 33.

مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه يفرض على الإدارة العامة وموظفيها التأقلم ومواكبة التطورات والتغيرات، وعلى سبيل المثال إدخال نظام الإدارة الإلكترونية واستخدام وسائل التكنولوجيا الحديثة والانتقال من الإدارة التقليدية للمرفق إلى الإدارة الحديثة، فالإدارة مُلزَمة باتباع استراتيجية محددة ومضبوطة وتطبقها على العاملين بها ليحدث ذلك التغير الفعال والمُجدي⁽¹⁾، ومن المعلوم أن الموظفين كعنصر عامل ضروري لتحقيق أثر الإدارة الإلكترونية؛ لأن الوسائل الإلكترونية لا تؤدي الخدمات بنفسها وإنما بواسطة موظفين مدربين مؤهلين لتعامل مع تلك الوسائل وتسييرها وصيانتها ومراقبتها.⁽²⁾

إن الولوج في عالم التكنولوجيا يُحتم تطوير الموارد البشرية داخل المرافق العامة، لتكوين موظفين متخصصين وعلى درجة من المهارة في نظم التقنيات والإعلام الآلي، ويتم عن طريق⁽³⁾:

-تحديث نظم التدريب والتأهيل بما يتناسب مع الواقع والظروف بناءً على التكيف، كتحديث نظم التعليم العالي والتكوين المهني في مجال التقنيات والتكنولوجيا.

-عقد الندوات والملتقيات الإرشادية كلما استدعى الأمر لتكوين موظفين يمتازون بالكفاءة والمهارة.

-إقرار تراخيص فترات تربص لدى مؤسسات وهيئات مختلفة مختصة، وطنياً ودولياً.

لذا يُعد تدريب وتأهيل الكفاءات البشرية الوطنية على التقنيات التكنولوجية لمواجهة الطلب المتوقع على الكفاءات المتميزة والمطلوبة كوجه من أوجه مبدأ التكيف، فلا بد من تدريب وتكوين فعال للموظفين في القطاع العام على أساليب العمل والتكيف مع التكنولوجيا المتطورة وحثهم وتوجيههم نحوها بشكل فعال وهاذف ومنتج⁽⁴⁾، وكذا حث الموظفين حديثي التخرج والذين استفادوا من دورات تكوينية في مجال التكنولوجيا على وضع تجاربهم في خدمة المرافق عبر دعم وتكوين زملائهم الذين لا يحوزون معارف كافية، بالإضافة

(1)- نوال إيرين، دور الإدارة الإلكترونية في تفعيل المرفق العمومي، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، جامعة الجزائر يوسف بن خدة، المجلد الثالث والخمسون، العدد الثالث، 2016، ص 321.

(2)- حماد مختار، تأثير الإدارة الإلكترونية على إدارة المرفق العام وتطبيقاتها في الدول العربية، (رسالة ماجستير)، تخصص التنظيم السياسي والإداري، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية العلوم السياسية والاعلام، جامعة الجزائر يوسف بن خدة، 2007، ص 77.

(3)- نسيمه مقبل، سعيدة عزوز، عصرنة المرافق العمومية في الجزائر، المجلة الجزائرية للمالية العامة، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، المجلد الثامن، العدد الأول، ديسمبر 2018، ص. ص 144.145.

(4)- حنان رزق، نمر دلول، إدارة المرافق العامة بالوسائل الإلكترونية دراسة حالة: مرفق الصحة في قطاع غزة، (رسالة ماجستير)، تخصص القانون والإدارة العامة، برنامج الدراسات العليا أكاديمية الإدارة والسياسة، جامعة الأقصى بغزة، 2018، ص 15.

إلى منح الموظف المتكون مهام خاصة تُمكنه من معالجة الأمور وحل المشكلات بناءً على الخبرة والاجتهاد.⁽¹⁾

لا يقع عائق التكوين على الإدارة العمومية فحسب بل يقع على عاتق الموظف والموظفين الآخرين كجهد جماعي مشترك⁽²⁾، فلا بد على الموظفين أن يُنموا قدراتهم وكفاءتهم العلمية وأن يَطلَعوا على الأنظمة والقرارات وظروف العمل، وتقديم توصيات بشأن تحسين الخدمات لرفع الكفاءة والفعالية في المرفق العمومية.⁽³⁾

يتأثر الأداء الوظيفي للموظفين بالقطاع العام بعدة ظروف، كالعوامل الإدارية، كاختلاف مستويات الأداء، والفساد، والتسيب، وغياب الأهداف، وعدم المشاركة، مما يؤدي إلى ضعف الشعور بالمسؤولية، إلى جانب عوامل إنسانية قد تؤثر على الأداء كالتعليم، والخبرة، والتدريب، والمهارة، والرغبة في العمل، إضافة إلى بعض العوامل الفنية والتي تتمثل في التقنيات الحديثة، والهيكل التنظيمي، وأساليب العمل الحديثة، التي قد تؤثر في إنتاجية المرفق العام.⁽⁴⁾

لا بُد من دعم تنظيمي وتقويم الأداء الوظيفي⁽⁵⁾، حتى تتحول المرافق العامة إلى مُنظمة تتسم بالفعالية والكفاءة، بالنظر إلى العنصر البشري كمورد رئيسي تسعى إلى تنميته وإظهار قدراته، إلى جانب تعزيز قدرات الموظفين ومنحهم حرية في اتخاذ القرار وحرية في التصرف، فيُعد ذلك من أوجه تطبيق مبدأ التكيف، فيعطي للموظف التمكين الإداري ويحقق المشاركة الفعلية في إدارة المرافق العامة.⁽⁶⁾

(1) - محمد الحسيني الشيرازي، كتاب الإدارة، الشرق الأوسط للطباعة، دار العلوم للتحقيق والطباعة، الطبعة الثانية، لبنان، 1992، ص 229.

(2) - القرار الوزاري رقم 465، المؤرخ في 01 أفريل 2020، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، الجمهورية الجزائرية الشعبية، أنظر: الملحق رقم 04.

(3) - محمد سليمان نايف البشير، المرجع السابق، ص 440.

(4) - عائشة بنت أحمد الحسيني، شذا بنت عبد المحسن الخيال، أثر تطبيق الإدارة الإلكترونية على الأداء الوظيفي، دراسة ميدانية على موظفات العمدات في جامعة الملك عبد العزيز بجدة، المملكة العربية السعودية، المجلة العلمية لقطاع كليات التجارة، جامعة الأزهر، مصر، المجلد العاشر، العدد العاشر، يناير 2013، ص. ص 75.74.

(5) - المرجع نفسه، ص 76.

(6) - أيمن عودة المعاني، الإدارة العامة الحديثة، دار وائل للنشر، الطبعة الرابعة، الأردن، 2015، ص 139.

إن إشراك الموظفين في عمليات اتخاذ القرارات والتصرف في الظروف المتغيرة وتدريبهم وتأهيلهم وتغيير وتطوير سلوكهم، يُحقق الرقي بالمرافق وبالتالي الرقي بالمجتمع والدولة⁽¹⁾، دون إغفال تقييم الأداء والإنجاز، وكذا اختيار الأساليب الفعالة في التوظيف ومتابعتها ووضع المعايير والأسس التي تُحقق عملية نجاحها.⁽²⁾

الاعتماد على نظام الإدارة الإلكترونية في المرافق العمومية حث على تغييرات على مستوى الوظيفة الإدارية والموظفين في المرافق العامة، وساهم بشكل فعال في تحسين التواصل بين الموظفين، وكذا تطوير أساليب العمل الوظيفي مما أدى إلى الحد من التعسف وأشكال الفساد⁽³⁾، وباعتبار أن الموظفين هم الأداة المحركة للمرفق العام، فإن تطبيق التغيرات والظروف المحيطة بهم قد يؤثر على فرص الالتحاق بتلك الوظائف فلا بد أن يكونوا على دراية عالية بمقتضيات الوظيفة الجديدة للتكيف مع متطلبات هذا التطور المستجد⁽⁴⁾، حيث لابد على الإدارة العامة من البحث عن الموظف الفعال في إطار التحولات الجديدة، فيكون على مستوى تكوين معين وبخبرة عالية، إلى جانب تفعيل دوره بتوفير ظروف العمل الملائمة له.⁽⁵⁾

إن مستوى فعالية وأداء المرفق يتوقف على نوعية ونشاط الموظفين بها، فيرى البعض "أن التدريب والإشراف يمكن من خلالها تعديل نوعية البعض القليل من الموظفين، وأنه من السهل بدل ذلك اختيار وتعيين موظفين لديهم الكفاءة فيوفر المدراء الوقت والجهد والمتاعب⁽⁶⁾"، ذلك رأي صواب إلى حد ما، ونحن لسنا بصدد بسط الشرح في مسألة التعيين المباشر أو الانتخاب أو المسابقة وفق التنقيط وغيرها من أساليب

(1) - مريزق عدمان، المرجع السابق، ص. 145.144.

(2) - موفق حديد محمد، الإدارة العامة، دار الشروق للنشر، الطبعة الأولى، الإصدار الثالث، فلسطين، 2004، ص 205.

(3) - أحمد درويش، الأنظمة والأولويات الأساسية لإصلاح الخدمة المدنية في مصر، مجلة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، إدارة الحكم GN&N، مصر، المجلد الرابع، العدد الأول، كانون ثاني/يناير، 2010، ص. 3.2، ومن أشكال الفساد التوظيف وفق اعتبارات خاصة ليس لها علاقة بالكفاءة، وإنما على أساس المصالح الشخصية وغيرها، ولربما يصل الأمر بالموظفين إلى اعتبار الوظيفة مهنة تجارية لكسب المال وليس خدمة مجتمعية مرفقية سامية، فيؤدي إلى إحداث فجوة عميقة بين المرفق والمواطن راجع: بابجي مسعود، طبيعة العلاقة بين الإدارة والمواطن في الجزائر، (رسالة ماجستير)، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة جيلالي اليابس بلعباس، نوفمبر 2006، ص 64.

(4) - سليمان أسامة سليمان أبو سلامة، الإدارة الإلكترونية وأثرها على المرفق العام في فلسطين، دراسة تحليلية، (رسالة ماجستير)، تخصص قانون عام، كلية الحقوق، جامعة الأزهر-غزة، 2017، ص. 134.132.

(5) - ضريفي نادية، تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة، المرجع السابق، ص 109.

(6) - كول بليس جراهام الإبن، استيفن دبليو هايز، إدارة المنشآت العامة، ترجمة محمد عبد الكريم ومراجعة وفيق مازن، الدار الدولية للنشر، الطبعة الأولى، مصر، 1996، ص 165.

اختيار الموظفين، ولكل طريقة مزايا وإيجابيات ومأخذ ويختلف ذلك باختلاف المرفق واختلاف الزمان والمكان، فيجب اختيار آليات التوظيف الملائمة واختيار الموظفين بناءً على معايير محددة ومضبوطة، لكن ما الحل بالنسبة للموظف القديم؟ الحل يكمن في التدريب والتكوين كوجه من أوجه التكيف مع العصر الحديث.

إن تكوين الموظفين بالإدارات العامة _ لا سيما القدامى منهم _ يُخفف من الروتين والتعقيد في الأداء الوظيفي من خلال الاستعانة بمستندات إلكترونية وبرامج تتيح لهم القيام بعمليات سهلة وسريعة دون عناء التنقل بين المستندات والمكاتب، ولربما يستطيع العمل عن بعد في كثير من الخدمات فيتحول من موظف تقليدي إلى موظف إلكتروني⁽¹⁾، ومثال ذلك الحوادث المستجدة التي طرأت على المجتمع بفعل انتشار فايروس كورونا (كوفيد 19)، حيث أصبحت كثير من الخدمات تقدم عن بعد بواسطة تلك البرامج والتقنيات الحديثة، فستدعى تكوين الموظفين لا سيما في قطاع المرفق التعليمي، حيث لا بد من رفع كفاءة الموظفين للتأقلم والتكيف مع الظروف والحوادث والمتغيرات، وهو شيء أساسي للتحويل نحو عصنة المرافق العامة، حيث ينبغي تطوير الكفاءات البشرية إلى جانب توفير البنية التحتية التي تساعد على التأهيل والتطوير في إطار الموارد البشرية.⁽²⁾

من أجل كل ما سبق نجد أن المشرع الجزائري تبنى "إعداد برامج تعليمية وتكوينية ملائمة لثَمَن الموظفين من الأداء الصحيح والنزاهة لوظائفهم وإفادتهم من تكوين متخصص يزيد من وعيهم بمخاطر الفساد".⁽³⁾

لذا استوجب تأهيل وتدريب الموظفين للتأقلم مع الأنظمة الجديدة والعمل عليها لتحسين الخدمات، والخروج من الأزمات، وإلا ربما قد يتوقف نشاط المرفق أو قد لا يتطور أو لربما يحث بعض الموظفين على محاربة التغيرات التكنولوجية اللازمة لمواصلة الحياة العامة، فأسهم مبدأ التكيف في القضاء على تلك الظواهر وأفرز تعديل وتطوير العنصر البشري داخل المرافق العمومية، بتدريبهم وتكوينهم على الأساليب والنظم الجديدة من خلال التعليم والإرشاد والتثقيف اجتماعياً وسلوكياً ووظيفياً.

(1) - نوال إيرين، المرجع السابق، ص 323.

(2) - أحمد داودي، أهمية استخدام التكنولوجيا الرقمية في تسيير المرفق العام، المجلة الجزائرية للمالية العامة، جامعة أبو بكر بالقايد تلمسان، المجلد السابع، العدد الأول، 2017، ص 142.

(3) - المادة رقم 03 من القانون 01_06، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، مؤرخ في 21 محرم عام 1427، الموافق 20 فبراير سنة 2006، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، وزارة العدل، الطبعة الأولى، 2006، ص 05.

المطلب الثاني: وضع حد نهائي لنشاط المرفق العام تطبيقاً لمبدأ التكيف

يعود اختصاص النظر بأهمية المرافق العامة وأنواعها وعددها وإنشائها وإلغاءها إلى السياسة العامة في الدولة، انطلاقاً من دستورها الوضعي الذي يُحدد الاختصاصات ويمنح الصلاحيات للجهات المختصة بذلك⁽¹⁾، ومن بين تطبيقات مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه، وضع حد نهائي لنشاط المرفق العام داخل النظام العام في الدولة، إن وضع حد نهائي لنشاط المرفق العام نعني به إلغاء المرفق العام⁽²⁾ وتوقف النشاط المُمارس؛ لرؤية الإدارة العامة أنه لم يعد حاجة ماسة لديمومة وجود المرفق العام⁽³⁾، فتُعمل سلطاتها التقديرية إزاء ذلك، لكن يراعى في حال الإلغاء أن يكون المرفق العام مرفق اختياري ليس إجباري، فالمرافق الاختيارية يمكن تطبيق مبدأ التكيف عليها وإنهائها، أما المرافق الإلزامية فلا تملك الإدارة العامة من تلقاء نفسها الإلغاء فتكون سلطتها مقيدة إلى حد كبير.⁽⁴⁾

القضاء الإداري هو الذي أعطى السلطة والحق للإدارة العامة بإلغاء المرفق العام، "ف نجد أن مجلس الدولة الفرنسي قضى بحق الإدارة بإلغاء مرفق الراديو في قضية (sieur vannier) بتاريخ 27 كانون الثاني 1961"، وغيرها من القضايا الإدارية المتعلقة بإلغاء المرافق العامة وتوقيف الأنشطة العامة عن تقديم الخدمات للمرتفقين.⁽⁵⁾

إن المرفق العام وقواعده وأنظمتها المتعددة والقوانين التي تنظمه غير ثابتة، لذا هي تتعدل وتتطور ولربما تلغى وتُذثر⁽⁶⁾؛ نظراً للظروف المتعددة والمتغيرات المتنوعة الداخلية والخارجية، كالتغير في الاتجاهات الاجتماعية والتكنولوجية⁽⁷⁾، لذا يُعد هذا التطور والتغير حقاً أصيل أساسي وعام يُعطى للسلطة التشريعية أو التنفيذية من أجل تحقيق الصالح العام⁽⁸⁾، لذلك لا يمكن بحال فرض استمرارية تقديم الخدمات من قبل

(1) - عبد الكريم بن منصور، نظرة مفاهيمية للمرفق العام في الجزائر، المجلة الجزائرية للدراسات التاريخية والقانونية، المركز الجامعي بتندوف، المجلد الأول، العدد الثاني، جوان 2016، ص 178.

(2) - الإلغاء من اللاتينية resolutin من resolvere، فَكَّ، حَلَّ، ألغى، أنهى، راجع: جيراد كورنو، معجم المصطلحات القانونية، ترجمة منصور قاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، الطبعة الأولى، لبنان، 1998، ص 258.

(3) - سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، المرجع السابق، ص 373.

(4) - سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 535.

(5) - حسن محمد علي حسن البنان، المرجع السابق، ص 72.71.

(6) - عدنان عمرو، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 148.

(7) - عادل حسن، الإدارة، مؤسسة شباب الجامعة للنشر، ومطبعة الوادي، مصر، 1979، ص 243.

(8) - هيام مروة، المرجع السابق، ص 42.

بعض الأفراد على المرفق العام، إن لم يكن لها حاجة أساسية كاملة فعلية وجادة، أو كان المرفق العام غير مستند بوجوده ونشاطه على معيار المصلحة العامة.⁽¹⁾

يمكن إلغاء المرفق العام إذا قررت الإدارة العامة بدافع الحفاظ على المصلحة العامة بكل أبعادها الشاملة، ولا يكون لأحد حق الاعتراض على ذلك⁽²⁾، لهذا إن الإدارة العامة لها جانب من السلطة التقديرية في إقرار الإلغاء النهائي لنشاط المرفق العام ووجوده، حيث تُقدر مدى جدوى وجود المرفق والحاجات التي يُقدمها، وتُقدّر الظروف والمبررات والمعطيات الأساسية والأسباب التي دعت إلى وضع حد نهائي لنشاط المرفق.⁽³⁾

يتم إلغاء المرافق العامة لعدة أسباب متعددة ومتغيرة، حسب طبيعة المرفق واختلاف المكان الزمان، ومن بعض الأسباب التي تدفع الإدارة العامة المختصة إلى الإلغاء، أن يتحد أو يندمج المرفق العام في مرفق عام آخر، أو أن يكون إشباع الحاجة العامة كان بشكل عارض مؤقت فيلغى المرفق عند انتهاء النشاط أو الرغبة في توفير الجهد والمال⁽⁴⁾، ومثال ذلك مرفق عام عارض (مستشفى للاعتناء بفايروس كورونا)، فعند نهاية المرض يتم حل ذلك المستشفى أو دمج في مرفق عام ذا نشاط قريب لمواجهة الأوبئة الأخرى، أو يكون سبب الإلغاء يُرد إلى المستجدات والظروف والمتغيرات المتنوعة، وهذا من أوجه تطبيق مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه، أو يكون الإلغاء بسبب انحطار التزامات المرفق أو "التدني بأخلاقيات الوظيفة والخدمة العمومية، فحياة المرفق العام تصبح على محك ومرهون بدوره وأداءه، فكلما زالت وجب زوال المرفق فلا حازه لهيكل جامد ينعدم فيه مبدأ الهدف"⁽⁵⁾، والمصلحة العامة وتطبيق اللوائح والأنظمة.

عند إلغاء المرفق العام للأسباب الدوافع الآتية، لا يتم ذلك إلا بنفس الطريقة التي بها كان إنشاء المرفق كقاعدة عامة، وهي القاعدة المعبر عنها بتوازي الأشكال والإجراءات⁽⁶⁾، فالمرفق الذي أنشئ بقانون

(1) - سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، المرجع السابق، ص 35.

(2) - إلهام عثمان محمد، دراسة عن المرافق العامة في السودان على ضوء تشريعات نظرية المرفق العام، مجلة العدل، وزارة العدل إدارة التأصيل والبحوث والتدريب، السودان، المجلد التاسع، العدد العشرون، أبريل 2007، ص 209.

(3) - أكثم وجيه عبد الرحمان سليمان، المرجع السابق، ص 46.

(4) - سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 535.

(5) - بن يوسف، إصلاح الخدمة العمومية، (رسالة ماجستير)، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1 يوسف بن خدة، 2014/2015، ص 29.

(6) - جورج قوديل وبيار دلقولقي، القانون الإداري، الجزء الثاني، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت، 2001، ص 542.

لا يتم إلغاؤه إلا بقانون، فيلغى بنفس الطريقة التي أنشئ بها⁽¹⁾، وإن السلطة المختصة بالإنشاء هي نفس السلطة المختصة بالإلغاء وتملك وضع حد نهائي لنشاط المرفق⁽²⁾، "بيد أنه يجوز أن يكون الإلغاء بأداة قانونية أعلى من أداة الإنشاء في هرم التدرج في القواعد القانونية، بيد أنه لا يجوز أن يكون الإلغاء بأداة أدنى من أداة الإنشاء"⁽³⁾، وعموماً تملك السلطة التنفيذية هذه السلطة أو البرلمان ويختلف ذلك من دولة لأخرى.⁽⁴⁾

بالنسبة إلى مآل الأموال والتجهيزات الخاصة بالمرفق العام فتذهب إلى الهيئة التي تم النص عليها في القانون الذي ألغى ذاك المرفق، فإن لم ينص القانون على تحديد معين، فتؤول أموال المرفق العام الملغى إلى الهيئة والجهة التي كان يتبع لها⁽⁵⁾، وفي حالة إلغاء المرفق العام الذي يُدار بواسطة أشخاص مَعْنَوِيَّة عامة، فإذا ما أُلغيت الشخصية المعنوية عنه، فتتبع جميع الأموال والحقوق إلى الإدارة التي تُسير المرفق عن طريق مؤسسة عامة، وأما إذا كان مصدر الأموال التبرعات من الأشخاص الخاصة والأفراد فإن الأموال والتجهيزات تؤول إلى أحد المرافق العامة التي لها غرض مشابه؛ إحتزاماً لإرادة المتبرعين، وأما في حالة بيع المرفق العام إلى القطاع الخاص، فإنه حتماً سيؤول إليها التجهيزات لأنها من قامت بالشراء، ويفقد الموظفين صفة العمومية⁽⁶⁾، لكن ليس هذا على الإطلاق فمن الممكن أن يصدق على العاملين المتعاقدين أو المؤقتين، أو أن يكون المرفق عام إقتصادي لا يملك العاملين به صفة الموظف العمومي، لكن لا يصدق ذلك على من اكتسب صفة الموظف العام بعد الترسيم في السلم الوظيفي، فلا يمكن للإدارة أن تُزيل تلك الصفة بحل المرفق العام أو بيعه إلى القطاع الخاص.

نورد مثال على حل مرفق عام اقتصادي في هذا الصدد، حيث أقدم وزير التجارة بإلغاء وحل مرفق عام اقتصادي (مؤسسة أسواق الفلاح بغليزان)، وكان قرار مجلس الدولة الجزائري يقضي أنه لا صفة ولا مصلحة للعمال بالمطالبة بحق في المركز التجاري والمؤسسة العمومية الملغاة.⁽⁷⁾

(1) - علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 174.

(2) - إلهام عثمان محمد، المرجع السابق، ص 209.

(3) - ستار جبار البديري، المرجع السابق، ص 88.

(4) - سهيل محمد عزام، دراسة في ماهية المرفق العام، دار عمار، الطبعة الأولى، الأردن، 2004، ص 69.

(5) - سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، المرجع السابق، ص 35.

(6) - ستار جبار البديري، المرجع السابق، ص. ص 90.89.

(7) - قرار مجلس الدولة الغرفة الرابعة الصادر بتاريخ 2003/05/06، تحت ملف رقم 008547، مجلة مجلس الدولة، الصادرة عن مجلس الدولة الجزائري، العدد الثالث، مطبعة الديوان، 2003، ص 164.

ملخص الفصل

يكتسب مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه أهمية مُعتبرة؛ نظراً للمظاهر الإيجابية التي يُحدثها نتيجة تطبيقه، حيث يَنبُتُ عن أعمال المبدأ على نظام المرفق العام التغير والتطور في قواعده؛ نتيجة العوامل المتنوعة والمختلفة التي رأيناها في هذا الفصل سواءً أكانت إجتماعية أو إقتصادية...، وأساسها القائم على المصلحة العامة.

إن تغيير وتطور أساليب إدارة وتسيير المرفق العام، وكذلك القوانين والأنظمة واللوائح والوسائل القانونية (العقود والقرارات الإدارية) ناتج عن تَبَعَات ومظاهر أعمال مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه.

لا تقتصر مظاهر مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ على ما سبق، بل قد تطلّ موظفي المرفق العام فيمكن إحداث تغيرات وتطورات عليهم بتأهيلهم وتدريبهم حتى يصبحوا موظفين أكفاء متأقلين مع العصر الحديث، فَيَعُولُ عليهم في إدارة الأزمات والأمور التي تطرأ في المجتمع بواسطة التغير والتطور، ولا أدل على ذلك من إرساء التعليم عن بعد في المرافق العامة التعليمية التي لم يقف نشاطها كثيراً، بل واكبت الظروف بواسطة التقنيات والموظفين المؤهلين، فيكونوا قادرين على إدارة المرفق الإلكتروني الحديث والإبداع والابتكار.

إن من أعظم تَبَعَات ومظاهر مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه والتي يمكن أن يصل إليها كآخر مدى يُطال، وضع حد نهائي لِنَشَاطِ المرفق العمومي، حيث يتم إلغاء المرفق العام لأسباب متعددة ومتنوعة، بواسطة الإدارة العامة المختصة التي تقدر تلك الأسباب والدوافع مع مراعاة الضوابط والإجراءات.

الفصل الثاني:

أثر مبدأ التكيف في رفع
الكفاءة والفعالية للمرافق
العمومية والقيود القانونية
والمادية المؤثرة

مقدمة الفصل

تتأسس الدولة وتنبثق من أحد أهم ركائز وجودها العنصر البشري، فمن أجله تقوم بالمهام الحيوية، لذا حظي المواطن داخل الدول باهتمام بالغ، من أجل ذلك تم إنشاء المؤسسات والمرافق العامة التي تلبي احتياجاته وتسد رغباته العامة.

تسعى الدول في العصر الحالي إلى مواكبة التقدّمات الحديثة على المستوى الدولي والوطني، من أجل التصدي للتحديات التي تُملّحها الظروف والمعطيات المتعددة والمتغيرة باستمرار، ومن بين الأمور الهامة التي كانت ولا تزال محط أنظار العالم بأسره، قضية إصلاح وتحسين جودة الخدمات العامة وإدخال التكنولوجيا على المرافق والمؤسسات العامة.

لذا إنّ من أهم القضايا الحيوية والأساسية التي انصب عليها اهتمام المفكرين والإدارة والخواص والمترقّين على حدّ السواء، فعالية وجودة الخدمات العمومية، فإذا تم تقديم خدمات مميزة وبسرعة عالية وبجودة مرتفعة يتحقق الرقي بالإدارة العامة وبالتالي تزدهر الدولة ككل، ومن أجل ذلك الهدف هنالك العديد من الجهود المبذولة للارتقاء بالمرافق العامة والخدمات المقدمة من طرفها، فالجهود إما تكون فكرية نظرية أو إدارية قانونية أو عملية أو قضائية.

بعد أن تعرفنا في الفصل الأول على تطبيق وإعمال مبدأ التكيّف على النظام العام للمرفق العمومي، وجب علينا التطرق في هذا الفصل إلى ثلاث مباحث أساسية هي:

المبحث الأول: تحسين الخدمة العمومية

المبحث الثاني: الإدارة العامة الإلكترونية (المرفق العام الإلكتروني)

المبحث الثالث: ضوابط تطبيق مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه

المبحث الأول: تحسين الخدمة العمومية

كل تجمع بشري في مكان أو زمان معين بحاجة إلى أجهزة وهيئات تقدم الخدمات العامة له؛ وذلك لعجز الأفراد عن تقديمها، فحتمية التطور وإصلاح وتحسين خدمات تلك الأجهزة والهيئات يُعد من أولويات الدولة والمجتمع؛ نظراً لانتشار ظاهرة الفساد والبيروقراطية وغيرها من الأمور السلبية التي تؤثر على المواطن وعلى المجتمع، فالنَّحْسِين والإصلاح أهمية متميزة وكبيرة في النهوض بالمرافق العامة في أنحاء العالم.

دعت الحاجة إلى إصلاح وتحسين وتطوير المرافق العامة حتى يتحقق الرقي بالمصلحة العامة للسكان، من خلال رفع كفاءة وفعالية تلك المرافق؛ نظراً لفرض المتغيرات والتحولات والمستجدات التي تستدعي مواكبة تلك التطورات حتى تتحقق أقصى غايات الخدمات العمومية، والقضاء على أوج مظاهر الفساد والتسيب.

إنَّ الاستجابة لمتطلبات التغيير والتطور والتكيف مع العوامل والمستجدات، وتأقلم نظام تقديم الخدمة العمومية مع تطور الحاجات العامة، وتحسين الخدمة العمومية وإصلاحها، من شأنه أن يُحفز أعمال الأنماط الجديدة والحديثة في إعادة وتغيير تصميم الهياكل التنظيمية للجهاز الإداري في الدولة.

من خلال هذا المبحث سنحاول تبسيط مدلول والوصول إلى مفهوم تحسين الخدمات العمومية من خلال المطلب الأول، ثم نتناول مراحل تحسين وإصلاح الخدمة العمومية ومعوقاتها في المطلب الثاني.

المطلب الأول: مفهوم تحسين الخدمة العمومية

إن تحسين الخدمات العمومية وإصلاحها وتطويرها سمة من سمات المرافق الناجحة، التي تسعى إليها أغلب دول العالم، وذلك لما لها من أهمية متميزة؛ نظراً لرقى كفاءتها وفعاليتها في أرجاء العالم، لذلك نجد أن النصوص والتنظيمات في كثير الدول اهتمت واتجهت لتحقيق ذلك منها على سبيل المثال لا الحصر المرسوم التنفيذي الجزائري رقم (193/14)، ومما جاء فيه في إطار صلاحية المدير العام للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، "دراسة سير الإدارة العمومية وتقييم ذلك واقتراح كل تدبير يرمي إلى تحسينه وتحقيق نجاعته، ودراسة واقتراح كل تدبير من شأنه تثمين العمل الإداري وتحسينه..."⁽¹⁾.

(1) - المرسوم التنفيذي رقم 14-193، المؤرخ في 03-07-2014، يحدد صلاحيات المدير العام للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 41، الصادرة في 06-03-2014، ص7.

وكذلك في المرسوم الرئاسي الجزائري (03/16) المنشئ للمرصد الوطني للمرفق العام⁽¹⁾، فإنه قد صدر ضمن مسعى رئيس الجمهورية الرامي إلى مواصلة الإصلاحات وتحسينها وعصرنة خدمات المرفق العمومي، من خلال "الاستجابة لتطلعات المواطن ومقتضيات التطور التكنولوجي والتمدن والحداثة"⁽²⁾، إن المرصد الوطني للمرفق العام يقوم بدور هام وهو "تحسين وإصلاح الخدمات العامة المقدمة وضمان تكيف هذه الأخيرة مع التطورات الاقتصادية والاجتماعية والتكنولوجية، ويتم ذلك باقتراحه لعناصر وقواعد وإجراءات ذلك، والقيام بعمليات التنسيق بين مختلف القطاعات الوزارية لضمان انسجام هذه العملية على كافة الأصعدة وعلى مستوى كل القطاعات"⁽³⁾.

إن الأداء المتميز للخدمات العمومية القائم على التكيف مع الظروف الراهنة⁽⁴⁾، هو المعيار لديمومة المرافق واستمرارها، في ظل هذا الواقع الحافل بالتحديات والعقبات المختلفة، "لأن ضرورة التأقلم مع مستجدات العصر تجعل من تحسين الخدمات وإصلاحها عملية ضرورية، يتم من خلالها تجديد وتطوير نظم العمل وإرساء الدعائم لإدارة حديثة قائمة على الكفاءة والثقة، وجعل الجهاز الإداري في الدولة المحرك الأساسي للتنمية الشاملة"⁽⁵⁾، وتبني التقنيات وتكنولوجيا المعلومات أي عصرنة المرافق، وهذا قد خصصنا له مبحث مستقل، ومن خلال هذه التوطئة الموجزة سنتناول تحديد مدلول تحسين الخدمة العمومية في الفرع الأول، ثم بيان أهم أهداف تحسين الخدمات العمومية للمرافق العامة وإصلاحها في الفرع الثاني.

الفرع الأول: مدلول تحسين الخدمة العمومية

إن مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه له صلة وطيدة بإصلاح وتحسين الخدمات العمومية المقدمة للمواطن، لذا تم تخصيص هذا الفرع في تناول مدلول تحسين الخدمات العمومية.

(1) - المرسوم الرئاسي رقم 03-16، المرجع السابق، ص 13.

(2) - الموقع الإلكتروني لوزارة الداخلية والجماعات المحلية، الشبكة العنكبوتية العالمية الإنترنت، الرابط: www.interieur.gov، تاريخ الزيارة 22 ديسمبر 2020.

(3) - المرسوم الرئاسي 03-16، المرجع السابق، المواد من 03-07.

(4) - حمزة محمد الجبوري، جودة الخدمة ودورها في الأداء المتميز، دراسة تحليلية لآراء عينة موظفي شركة آسيا سيل فرع المنصورة، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعية، العدد الرابع والثلاثون، العراق، 2013، ص 169.

(5) - فاطمة الزهراء فيرم، الإصلاح الإداري ودوره في تحسين الأداء الوظيفي، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة زيان عاشور الجلفة، المجلد الحادي عشر، العدد الأول، 2018، ص 19.

إن مفهوم تحسين الخدمات العمومية ارتبط بتعاريف قد تنوعت وتعددت؛ وذلك لاختلاف وجهات النظر⁽¹⁾، لذا سنتقصر على بعض منها على النحو التالي:

تُعرّف جمعية فرنسا للجودة العامة، تحسين الخدمة العامة على أنها: "قابلية المنظمة على تلبية الحاجات الضمنية والصريحة ذات النفع العام للمواطنين".⁽²⁾

يعرف الأستاذ أحمد إرشيد تحسين الخدمات العمومية بأنها: "مجموعة من العمليات المستمرة ترتبط فيما بينها، لتكون هذا النشاط الهادف إلى تنمية الجهاز الإداري للدولة، مما يرفع كفاءته لتنفيذ السياسة العامة وتحقيق الأهداف"⁽³⁾، ومما يلاحظ على هذا التعريف أنه ركز على الهدف من عملية تحسين وإصلاح الخدمة العامة.

كما أنها تُعرّف: "بالمجهودات الإدارية الكبيرة المتكاملة التي يتم إعدادها لإدخال تغييرات أساسية في نظم الإدارة العامة بهدف تحسين كفاءة الجهاز الإداري".⁽⁴⁾

وتُعرّف كذلك منظمة الصحة العالمية تحسين وإصلاح الخدمات العمومية بأنها: "عملية تحسين مستمرة، حيث يهدف كل تحسين الطريق لتحسينات أخرى، وهدفه جعل المنظمة أكثر فعالية وكفاءة"⁽⁵⁾، كما تُعرّف بأنها: "عملية مستمرة باستمرار الزمن، وذلك لمعالجة معوقات النهوض"⁽⁶⁾، والتشخيص العلمي للواقع وتبيان المشاكل والإشكالات التي تعبر عن حالة الأزمة، والتي تتطلب إصلاحاً جذرياً وسريعاً؛ لأنها تهدد وحدة وسلامة المجتمع".⁽⁷⁾

(1) - هشام حمدي رضا، الإصلاح الإداري، دار الراية، الطبعة الأولى، الأردن، 2011، ص 13.

(2) - صليحة رقاد، المرجع السابق، ص 15.

(3) - أحمد إرشيد، الإصلاح الإداري وإعادة التفكير، دار النهضة العربية، مصر، 1994، ص 34.

(4) - إيهاب عيسى، وطارق عامر، التطوير والإصلاح الإداري وتقييم الأداء، المؤسسة العربية للعلوم والثقافة، الطبعة الأولى، د.ب.ن، 2016، ص 167.

(5) - منظمة الصحة العالمية، المجلس التنفيذي، الدورة الاستثنائية بشأن إصلاح منظمة الصحة العالمية، البند 3-4 من جدول الأعمال، 03 تشرين الثاني/نوفمبر 2011، تاريخ الاطلاع 12 ديسمبر 2020، الشبكة العالمية العنكبوتية الإنترنت، الرابط: www.who.int، ص 1.

(6) - محمد أحمد، سيداً حمد الحاج، الإصلاح الإداري بين النظرية والتطبيق، دراسة حالة وزارة العمل والخدمة العامة وتنمية الموارد البشرية، (رسالة ماجستير)، تخصص إدارة عامة، جامعة الخرطوم، السودان، 2006، ص 35.

(7) - هشام حمدي رضا، المرجع السابق، ص 15.

الفرع الثاني: أهداف تحسين الخدمات العمومية

لقد انبثق عن الندوة الوطنية الخاصة بالإصلاحات وتحسين الخدمات العمومية عدة توصيات، تتلخص في "تعزيز كفاءة وتقوية قدرات المرافق العامة، وتكريس الشفافية بين الإدارة والمواطن، وترسيخ مبادئ الحكامة في التسيير العمومي، وتبسيط الإجراءات الإدارية وتحسين البنية التحتية للمرافق والجودة والاعتماد على التكنولوجيا المتطورة وتقنيات التواصل في تقديم الخدمات".⁽¹⁾

إن من أهم أهداف تحسين الخدمات العمومية في المرافق والمؤسسات العامة تحقيق الصالح العام، وذلك من خلال القيام برفع مستوى كفاءة المرافق والمؤسسات العامة بغض النظر عن طبيعة النشاط الممارس، والحد من الفساد بكافة أنواعه وصوره، لذا سوف نوجز أهم أهداف تحسين الخدمات العمومية بشكل عام على النحو التالي:

- جعل الإدارة العامة تتفاعل وتندمج مع المحيط العام (المواطنين)، والقدرة على تحقيق ترابط متميز معهم⁽²⁾، بمعنى تقريب الإدارة من المواطن وسدّ الفجوات المتعددة التي ارتبطت بمفاهيم الفساد والبيروقراطية.
- العمل على تكريس وتحديث العمل وفق العوامل والظروف المتغيرة، إلى جانب التوسع في مجالات التطوير والتدريب (تكوين الموظفين)⁽³⁾، وهذا ما تناولناه سابقاً.
- مواجهة التحديات والمعوقات والظروف المتعددة والمختلفة زماناً ومكاناً، والتي تعاني منها كثير من المرافق العامة، والتغلب عليها سواء ما تعلق منها على سبيل المثال بالأمر الاجتماعي والاقتصادية والإدارية وغيرها، من خلال اقتراح الحلول المناسبة والملائمة، وتطبيقها عملياً⁽⁴⁾، فمثلاً من التحديات التي تواجه العالم بأسره أزمة فايروس كورونا (كوفيد 19) ، فكان لزاماً التغلب على توقف نشاط المرفق العام،

(1)- الندوة الوطنية حول موضوع الجودة في الإدارة العامة دعامة لنجاعة وفعالية المرفق العام، تنظيم وزارة الوظيفة العمومية وتحديث الإدارة، بتاريخ (22 يونيو 2012)، بمقر المدرسة الوطنية للإدارة، مؤسسة وسيط المملكة المغربية، مأخوذ من الشبكة العنكبوتية العالمية للمعلومات، الرابط: www.mediateur.ma، تاريخ الزيارة 2020-12-25.

(2) -M.Abderrahim Hassia, **Ameliorer la relation entre L'administration Les citoyens :un impératif démocratique**, séminaire régional pour les hauts cadres de l'administration unidém, commission européenne pour la démocratie par le droit (commission de venise) En coopération avec Le ministère de la réforme de l'administration et de la fonction publique du royaume du maroc, rabat, avril 2018, p:3.

(3)- هشام حمدي رضا، المرجع السابق، ص15.

(4)- بواشري أمينة، سالم بركاهم، **الإصلاح الإداري في الجزائر عرض تجربة مرفق العدالة (1999_2017)**، المجلة العلمية، جامعة الجزائر، المجلد السادس، العدد الحادي عشر، جانفي 2018، ص206.

وجعل ذاك النشاط مستمراً مواكباً للظروف التي طرأت متكيفاً معها، من خلال استخدام التقنيات وتقديم الخدمات عن بعد.⁽¹⁾

- وضع ثلثة من الخطط الاستراتيجية الشاملة للنهوض بواقع المرافق من خلال تحسينها بشكل مستمر للرقى بها⁽²⁾، من خلال تطبيق مبادئ ومرتكزات إدارة الجودة الشاملة في المرافق العمومية على نحو يحقق النهوض بالخدمات على مستوى رفيع.⁽³⁾

- تعديل وتطوير أساليب الإدارة⁽⁴⁾ في علاج المشاكل التي قد تواجهها، وذلك يتم عن طريق تطوير قيادات قادرة على الإبداع والتقدم والرقى بالخدمة العمومية، وذلك يُعد من مفرزات ومظاهر مبدأ التكيف والتأقلم⁽⁵⁾، والتي تناولناها سابقاً.

- تطوير وتنمية قدرات المرافق والمؤسسات العامة في الدولة، بتسخير أنجع الوسائل العلمية والفنية والإدارية من أجل رفع كفاءة تلك المرافق والمؤسسات⁽⁶⁾، بغض النظر عن النشاط التي تمارسه، ليسود بذلك مفهوم الدولة الحديثة.⁽⁷⁾

- تبني الأنماط الجديدة والحديثة في إعادة تصميم الهياكل التنظيمية للأجهزة الإدارية في الدولة، لتحقيق الاستجابة لمتطلبات التغيير والتطور؛ لمواكبتها وتكييفها مع الظروف والأزمات⁽⁸⁾، إلى جانب وضع الآليات الفعالة والدقيقة لاكتشاف مواطن الخلل في كل مجالات الحياة العامة.⁽⁹⁾

(1)- أنظر الملحق رقم 05.

(2)- صلاح الدين حسن السيبي، تطور إدارة الشركات لتحقيق إدارة الجودة الشاملة، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2011، ص38.

(3)- يمينه مهديد، التوجه نحو إدارة الجودة الشاملة كآلية لعصرنة المرفق العام وتحسين الخدمة العمومية في الجزائر- الخدمات الصحية العمومية نموذجاً، المجلة الجزائرية للمالية العامة، جامعة أبو بكر بالقايد تلمسان، العدد الثامن، ديسمبر 2018، ص105.

(4)- تتبنى المؤسسات الجامعية تحسين الخدمة العمومية وتبسيط الإجراءات الإدارية، أنظر الملحق رقم 06.

(5)- إيهاب عيسى، طارق عمار، المرجع السابق، ص39.

(6)- لبيد مريم، الضمانات القانونية لمبدأ حياد الإدارة في الجزائر، (رسالة ماجستير)، تخصص الدولة والمؤسسات، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر 1، 2013-2014، ص50.

(7)- مجبور فايزة، إصلاح الدولة ومكافحة الفساد في الجزائر، (رسالة ماجستير)، تخصص التنظيم والسياسات العامة، جامعة مولود معمري تيزي وزو، الجزائر، 2015، ص52.

(8)- هشام حمدي رضا، المرجع السابق، ص15.

(9)- أمين عواد المشاقبة، المعتصم بالله داود علوي، المرجع السابق، ص07.

- تطوير نظم العمليات في المرافق العامة لتتوافق مع المعايير العالمية، وتعميم أفضل الممارسات الإدارية وتطبيق أساليب العمل المناسبة والمتطورة في تقديم الخدمات للمرتفقين.⁽¹⁾
- الكفاءة والنجاعة والشفافية والمسائلة والعدالة، يجب أن تكون من أبرز أهداف الإدارة العمومية قبل وأثناء وبعد أداء الخدمات.⁽²⁾
- إن إصلاح وتحسين الخدمات العامة، لا يكون بضخم حجم المرافق، وإنما بفعاليتها وإصلاحها فعلياً لا نظرياً، وتحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن.⁽³⁾
- إعادة هيكلة المرافق العمومية، وتطبيق وتعميم استخدام الإدارة الإلكترونية في مختلف أعمال المرافق العمومية⁽⁴⁾، وهذا يعد من أوجه تطبيق مبدأ التكيف وهذا ما سنتناوله في المبحث الثاني.

المطلب الثاني: مراحل تحسين الخدمة العمومية ومعوقاتهما

- إن إعمال وتطبيق مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه، له الأثر الكبير في تحسين وإصلاح المرافق العامة كهيكل ونظام وموظفين⁽⁵⁾، كما سبق ورأينا أن المادة (06) من المرسوم رقم (88-131) والتي نصت على أن: "تسهر الإدارة دوماً على تكييف مهامها وهيكلها مع احتياجات المواطنين، ويجب أن تضع تحت خدمة المواطن خدمة جيدة".⁽⁶⁾
- لذا ينبغي على الإدارة العامة أن تهتم بإصلاح وتحسين المرافق العامة، فتقوم بعمليات وخطوات ومراحل فعلية من أجل مواكبة التسيير الحديث وتحسين الخدمات والقضاء على أوج الفساد في المرافق

(1)- ميثاق بناء السودان، الاستراتيجية الوطنية للإصلاح الإداري ومكافحة الفساد، تاريخ الاطلاع 27 ديسمبر 2020 ، الشبكة العالمية العنكبوتية الإنترنت، الرابط: www.Binaa-Sudan.org ، ص2.

(2)- محمد شاعة، علاء الدين يوسف، مقارنة الحكامة والخدمة العمومية في الجزائر، مجلة صوت القانون، خميس مليانة، المجلد السادس، العدد الأول، أفريل 2019، ص213.

(3)- مها فاروق عزت، وعادل طالب سالم، أهمية العوامل المؤثرة في الإصلاح الإداري لمواجهة الفساد، المعهد الطبي التقني، مصر، تاريخ الاطلاع 27 ديسمبر 2020 ، الشبكة العالمية الإنترنت، الرابط: www.iasj.net ، ص06.

(4)- ميثاق بناء السودان، المرجع السابق، ص02.

(5)- عبد الرحمن سعد العرمان، التفويض والإصلاح الإداري أصوله العامة وأنواعه وآثاره، الدار العلمية الدولية للنشر، ودار الثقافة للنشر، الطبعة الأولى، الأردن، 2017، ص161.

(6)- المادة 06 من المرسوم رقم (88-131)، المرجع السابق، ص02.

والمؤسسات العامة، ومحاولة إيجاد حلول فعالة للمعوقات المتنوعة والمتعددة التي تحول دون تحقيق عملية التحسين والإصلاح للخدمة العامة.

من خلال هذا المطلب سنحاول التطرق إلى مراحل عملية التحسين الخدمات العمومية في الفرع الأول، ثم نحاول تسليط الضوء على أبرز المعوقات التي تحد عملية تحسين وإصلاح الخدمات العمومية في الفرع الثاني.

الفرع الأول: مراحل تحسين الخدمات العمومية

لنجاح الأهداف المرسومة في كثير من المجالات المختلفة لا بد وأن تقوم على عمليات ومراحل موضوعة بدقة، سيما في جانب الإدارة عموماً كالعمليات الإدارية الأربعة مثلاً، والإدارة العامة ليست بمنأى عن ذلك فهي كذلك تقوم بعدة خطوات مدروسة مُخطط لها لعملية تحسين وإصلاح المرافق العامة، ويمكننا إيجازها بالشكل التالي:

أولاً: مرحلة الدراسات والاستخبار وجمع البيانات

تتم هذه المرحلة من خلال تحديد المعوقات والمشاكل والعناصر الداخلية والخارجية التي تؤثر على نشاط المرافق العامة وحصرها؛ لتعرف على مستوى النشاط الإداري فيها⁽¹⁾، فيتم دراسة واقع المرافق العمومية بواسطة فرق تحليل مُختصة في السياسات والمالية العامة ومجمعات الخبراء، والتي ينحصر مهامها في تحليل وتشخيص المشكلات وتقديم الحلول الملائمة والمواكبة للمستجدات والأزمات والظروف المحيطة.

إن عملية التحسين والإصلاح لا بد وأن تتجاوب مع التغير والتطور؛ لأنها عملية تحويل وتطوير مستمرة لمواكبة التغيرات التي تطرأ في البيئة الخارجية، فيجب أن تكون في وضع حركي دائم للتأقلم مع أهداف الخطط المدروسة والموضوعة بدقة متناهية⁽²⁾ كمرحلة أولى، لتحقيق الأهداف واتخاذ القرارات كمرحلة ثانية.

(1) - هشام حمدي رضا، المرجع السابق، ص 27.

(2) - عبد القادر كاس، الإصلاح الإداري إشكالية المفهوم النماذج والاستراتيجية، مجلة أنسنة للبحوث والدراسات، جامعة زيان عاشور الجلفة، المجلد الثالث، العدد الثاني، ديسمبر 2012، ص 148.

ثانياً: مرحلة تحديد الأهداف بدقة واتخاذ القرارات المناسبة

تعتبر هذه المرحلة من أهم المراحل في عملية تحسين الخدمات العمومية وإصلاحها، حيث يتم من خلالها صياغة الاستراتيجيات ورسم الأهداف⁽¹⁾ بناءً على مرحلة معمقة من الدراسات، فتعتبر هذه المرحلة من أكثر المراحل صعوبة لوجود أولويات عديدة حسب المستفيدين، ومهما اختلفت وتعددت الاستراتيجيات، والعوامل المؤثرة سواء اقتصادية أو سياسية أو اجتماعية وغيرها، فإن الأهداف إما ستعلق بتحقيق مزيد من اللامركزية أو مزيد من الرقابة وكذا الشفافية والمشاركة.⁽²⁾

إن رسم الأهداف واتخاذ القرارات قد تستغرق وقت معين وتخطيط مميز، وهنا يظهر أهمية وضع الأهداف واتخاذ قرارات لكي تكون واقعية وفعالية ضمن إطار زمني محدد بحيث يتناسب مع النموذج التنموي الشامل والمأمول في الدولة.⁽³⁾

إن عملية اتخاذ القرار المناسب في الوقت المناسب لا يتأتى إلا بتوفير وتطوير المعلومات لدعم القرار، وقد تكون دراسة ذلك عن طريق مجالس استشارية، فمن الممكن أيضاً إشراك القطاع الخاص مع أجهزة الإدارة العامة في المساعدة في هذه المرحلة وغيرها، من أجل تحسين وإصلاح الخدمات العمومية التي تعود بالنفع العام على أفراد المجتمع⁽⁴⁾، ومن المستحسن في عملية إتخاذ القرارات، تفعيل قمة الهرم الإداري، وذلك حتى يكتسب قوة ويُفرض تحسين الخدمات وإصلاحها من جهة إدارية عليا.⁽⁵⁾

ثالثاً: تقييم ومتابعة عملية تحسين الخدمات العمومية

في هذه المرحلة تكون المعايير المضبوطة والقواعد العلمية قد وضعت لتقييم مدى تحسين الخدمات العمومية، والتأكد من حسن تسيير وإدارة المرفق العام بكافة عناصره، ويتم أيضاً في هذه المرحلة عملية

(1) - إيهاب عيسى، طارق عمار، المرجع السابق، ص 180.

(2) - طارق القمودي، صندوق دعم المرحلة الانتقالية والإصلاح الإداري في تونس"، وزارة التنمية والتعاون الدولي، تاريخ النشر جانفي 2014، الجمهورية التونسية، تاريخ الزيارة 28 ديسمبر 2020، الشبكة العالمية للإنترنت الرابط: www.gift-mena.org، ص ص 09.05.

(3) - عمر ملاعب، الإصلاح الإداري مدخلاً لتصويب المسار التنموي _تجارب دولية، مجلة المعهد العربي للتخطيط، المعهد العربي للتخطيط، دراسة تنموية، الكويت، العدد الثاني والستون، 2019، ص 17.

(4) - سالم صلال، راهي الحسناوي، واقع الإصلاح الإداري ومتطلبات تطبيقه في العراق، مجلة القادسية للعلوم الإدارية والاقتصادية، جامعة القادسية، العراق، المجلد التاسع، العدد الأول، 2007، ص 40.

(5) - المرجع نفسه، ص 40.

متابعة دورية شاملة داخلية وخارجية لتصحيح الأنشطة والأعمال، والتوجيه والإشراف، وتحسين الخدمات وإصلاح المشكلات، وتقادي العقوبات ووضع الحلول المناسبة، وتقويم الخلل⁽¹⁾، وإن لعملية تحسين وإصلاح الخدمات العمومية رقابة لاحقة، وكذا رقابة متزامنة آنية تعمل على تصحيح المسار اعتماداً على التغذية العكسية (التغذية الراجعة)⁽²⁾.

هناك من يجمل هذه المراحل بعملية التخطيط الإداري ثم التنظيم الإداري ثم التوجيه الإداري ثم الرقابة الإدارية⁽³⁾، وننوه إلى أن المراحل الأربعة الذكر لكي تُحقق نجاحاً باهراً يستلزم تحلي الموظف العام بأخلاقيات الوظيفة، منها مثلاً الالتزام بالتعليمات وبأداء الخدمات وبالنزاهة والاستقامة، كل هذا له الأثر الكبير في نجاح مراحل عملية تحسين الخدمات⁽⁴⁾، والتي لا يقوم بها إلا الشخص الإداري الموظف فهو محور نجاح العملية لتعطي ثمارها بشكل فعلي ومميز.

الفرع الثاني: معوقات تحسين الخدمات العمومية

يُعد تحسين الخدمات العمومية المُقدمة من قبل المرافق العامة من أهم أهداف النظام العالمي الجديد المتطور، ومن بين سمات المؤسسات والمرافق الرائدة داخل الدول، بيّد أنه قد تواجه بعض الدول عراقيل وتحديات ومعوقات متنوعة في تحقيق عملية تحسين وإصلاح الخدمات العمومية، سنحاول تناول بعض منها على نحو موجز فيما يلي:

- تحديات إدارية وتتمثل في ضعف الرقابة وعدم فعاليتها، وانتشار الفساد، وعدم وجود خطط شاملة، وفقدان الابتكار، وضعف العلاقات العامة، وعدم تفعيل الإدارة الإلكترونية في تقديم الخدمات⁽⁵⁾، وصعوبة تطبيق

(1) - هشام حمدي رضا، المرجع السابق، ص. ص 27.28.

(2) - Gerald Gaidien, **Administrative Reform in Randall**, Comparative Public Management, West Port, 1994, P: 96.

(3) - فيصل بن معيص آل سمير، استراتيجيات الإصلاح والتطوير الإداري ودورها في تعزيز الأمن الوطني، الأكاديميون للنشر، دار الحامد للنشر، الطبعة الأولى، الأردن، 2014، ص 49.

(4) - صباح حماتي، الأخلاقيات المهنية ودورها في تحسين أداء المرفق العمومي في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الوادي، المجلد التاسع، العدد الثاني، جوان 2018، ص. ص 414.425.

(5) - نوري منير، برك نعيمة، الإصلاح الإداري وأهميته في القضاء على التسبب والفساد الإداري وتحقيق التنمية الاقتصادية المستدامة، تاريخ الزيارة 29 ديسمبر 2020، الشبكة العالمية العنكبوتية الإنترنت، الرابط: www.univ-chlef.dz، جامعة حسيبة بن بوعلي شلف، الجزائر، ص 06.

- بيئة رقمية؛ لعدة أسباب وعوامل متعددة، كنقص امتلاك المهارات والتقنيات وسرعة تدفق الإنترنت والدعم المالي والاقتصادي والاجتماعي والظروف السياسية والاستقرار وغيرها من العوامل المتنوعة.⁽¹⁾
- معوقات تنظيمية، وتتمثل في عدم توفر البيانات لاتخاذ القرار الملائم، وعدم تفعيل القواعد والأسس النظرية على الواقع العملي فينتج عدم تطابقهما، وازدياد أعداد الموظفين العموميين، وعدم الاستفادة من القدرات المتقاعدة، وإغفال مشاركة المواطنين، وعدم التكامل في عناصر التنمية الإدارية⁽²⁾، إلى جانب التعقيد الإداري وعدم تبسيط الإجراءات الإدارية، فلا يكن هناك مجالاً حيويًا في النظم الإدارية وفي التنمية بأغلب عناصرها⁽³⁾، إلى جانب عدم توفر نظام متميز وفعال يرفع أداء الخدمات بطريقة متكيفة مع الظروف والوقائع.⁽⁴⁾
- معوقات تتعلق بالموارد البشرية في المرافق العامة، مما يؤدي إلى انعدام التنمية الشاملة⁽⁵⁾، فإن عدم الاستخدام الأمثل للموارد المادية والبشرية يؤثر سلباً في فعالية وأداء النشاط الإداري⁽⁶⁾، ومن المعوقات المرتبطة بالموارد البشرية كذلك، اقتناص الفرص للوصول إلى المناصب الإدارية، وعدم قبول كل ما هو جديد ومتطور، وانتشار الفساد الأخلاقي والإداري، وضعف أنظمة الحوافز، ونقص المدربين الأكفاء القادرين على النهوض بأعباء تنمية المرافق العامة⁽⁷⁾، ووجود طبقة من الموظفين أو فئة في مختلف المستويات ارتبطت مصالحها في الفساد والانحراف الإداري، وقسم منها يحتل مراكز حساسة (القيادية كالوزراء والمدراء وغيرهم) تعرقل تحقيق النموذج التنموي المأمول به.⁽⁸⁾
-
- (1)- مصطفى بوادي، صناعة بيئة رقمية في ظل عصنة المرفق العام وتحسين الخدمة العمومية في الجزائر - الصعوبات والآفاق، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، المجلد التاسع، العدد السابع عشر، جوان 2017، ص260.
- (2)- هشام حمدي رضا، المرجع السابق، ص32.
- (3)- أنور عبد الحميد السقاف، تبسيط الإجراءات وعقلية تدبير المنظمات، مكتبة الوفاء القانونية، الطبعة الأولى، مصر، 2010، ص145.
- (4)- نعمة عباس الخفاجي، صلاح الدين الهيتي، تحليل أسس الإدارة العامة - منظور معاصر، دار اليازوري العلمية للنشر، الأردن، 2009، ص284.
- (5)- عبد الرحمن سعد العرمان، المرجع السابق، ص. 174.175.
- (6)- أنور عبد الحميد السقاف، المرجع السابق، ص145.
- (7)- هشام حمدي رضا، المرجع السابق، ص32.
- (8)- مها فاروق عزت و عادل طالب سالم، المرجع السابق، ص10.

- معوقات اجتماعية، وتتمثل في ضعف وعي المواطنين، وعدم اكتراثهم في مصالحهم العامة⁽¹⁾، بل ربما تخريب المرافق التي ترعى ذلك والعبث بها بسوء.
- تحديات تتعلق بالأمور السياسية والاقتصادية، كعدم توفر الظروف المستقرة السياسية والاقتصادية في المجتمعات، فيؤثر بشكل سلبي على النموذج التنموي، إلى جانب عدم جدية الإدارة العامة العليا في الدولة تطبيق الأمور الأساسية، ولربما الإمكانيات متوفرة لكن الأمور السياسية والحزبية والصراعات تؤثر على عدم التفعيل⁽²⁾، وبعض الدول تعاني من ظروف اقتصادية صعبة تقف عائق وتحدي قوي في وجه تحسين وإصلاح الخدمات العمومية، أو لربما لا يتم بناء المرافق العامة التي تقدم الخدمات العامة أصلاً.
- شح الموارد المالية لتبني خطط تحسين الخدمات العمومية، وامتلاك التكنولوجيا والتطوير وتدريب الموظفين وكذا الاستعانة بالخبرات.⁽³⁾
- من أعظم العقبات أو المعوقات التي تمثل ضعف الإدارة الجزائرية عموماً، والتي تعد من أكثر الأسباب التي تؤدي إلى اختلالها، البيروقراطية والمحسوبية، حيث يحمل مصطلح البيروقراطية وجهين، الأول يُعبر عن الكفاءة والموضوعية والدقة، أما الثاني يعبر عن الروتين وبطء الإجراءات والجمود والعجز الإداري والسيطرة على المناصب، أما فيما يخص المحسوبية والتي يقصد بها "اعتبار القرابة العائلية أو السياسية في إسناد الوظائف والترقيات والتسيير" ومنح الامتيازات وتسهيل الخدمات، فيؤدي ذلك إلى سيطرة فئات كالأغنياء والأقوياء على المرافق العامة وحرمان المواطنين والمهمشين والفقراء من الاستفادة من الخدمات العامة على الوجه الكامل.⁽⁴⁾
- معوقات متعلقة بالتشريع والقوانين واللوائح الإدارية، كإبقاء على التشريعات والقوانين واللوائح الكثيرة والمتعددة من غير تعديل أو تطوير أو إلغاء، فيؤدي إلى تناقضها⁽⁵⁾ وعدم مواكبتها لتطورات والأزمات والمستجدات المتلاحقة لتتكيف مع المتغيرات الداخلية والخارجية.⁽⁶⁾

(1)- نوري منير، بارك نعيمة، المرجع السابق، ص 06.

(2)- مها فاروق عزت و عادل طالب سالم، المرجع السابق، ص. ص 10.09.

(3)- محمد ياسين مختار بن داود، مريم لعشاش، إسهامات الإدارة الإلكترونية في التطوير الإداري، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، جامعة عمار ثلجي الأغواط، المجلد الثاني، العدد الخامس، جانفي 2017، ص. ص 623.612.

(4)- سليمة لدغش، عيسى لخضر، إصلاح المرفق العام بين حتمية تحسين الخدمة العمومية وعراقيل الإصلاح الإداري في الجزائر، المجلة الجزائرية للمالية العامة، جامعة أبو بكر بالكايد تلمسان، العدد الثامن، ديسمبر 2018، ص. ص 165.163.

(5)- وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري في مصر، المرجع السابق، ص 03.

(6)- نوري منير، بارك نعيمة، المرجع السابق، ص 06.

المبحث الثاني: الإدارة العامة الإلكترونية (المرافق العامة الإلكترونية/ التكنولوجيا)

بعد تجاوز الإنسان المراحل المتعددة عبر الزمن، ابتداءً من ثورة الطين، إلى الانتقال إلى الثورة الصناعية التي قفزت بالعالم نحو الازدهار الاقتصادي والنمو في القرن التاسع عشر والقرن العشرين وأوائل القرن الواحد والعشرين، بيّدت أن الأمر قد تغير بشكل هائل؛ نظراً لظهور ثورة التكنولوجيا والاتصالات.

تمر البشرية بجملة من التحديات لا سيما في بداية القرن الحالي؛ سواء ما تعلق بالأمر الاقتصادي والاجتماعية أو التقنية التكنولوجية، وتعد الإدارة العامة الإلكترونية من مفرزات هذا التحول وهذا التحدي الذي أفرز ضرورة ملحة إلى الحدو نحوها؛ نظراً للمزايا المتنوعة التي تحققها.

بذلت أغلب حكومات العالم الوسع إلى وضع برامج واستراتيجيات للتأقلم والتكيف مع التقنيات التكنولوجية الحديثة وامتلاكها وتطويرها لا سيما داخل المرافق والمؤسسات العامة؛ بهدف تسهيل وتحسين جودة الخدمات العمومية للمرتفقين داخل المجتمع، فعد ذلك حتمية يفرضها الاندماج في الاقتصاد الدولي والعالم بأسره، وتمليها المنظمات والمؤسسات الوطنية والدولية للرقى بالإنسان.⁽¹⁾

من خلال هذا المبحث سنحاول التطرق إلى مفهوم الإدارة الإلكترونية في المطلب الأول، ثم تناول القرارات والعقود الإدارية الإلكترونية في المطلب الثاني، ثم ننتقل نحو دور مبدأ التكيف في تفعيل الإدارة الإلكترونية ونماذج تطبيقه في بعض دول العالم وذلك في المطلب الثالث.

المطلب الأول: مفهوم الإدارة العامة الإلكترونية

إن مفهوم الإدارة العامة الإلكترونية، ليس مفهوماً نظرياً غير قابل للتطبيق، بل هو عبارة عن مفهوم جديد قابل للتطبيق على الواقع⁽²⁾، فهناك العديد من الدول حققت تقدماً باهراً بفضل إعمال مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه؛ لأنه يؤدي إلى تطوير المرافق العامة على اختلاف أنواعها

(1) - عبد الحكيم حطاش، دور تطبيق الحكومة الإلكترونية في الجزائر في تحسين إدارة العلاقة مع المواطن CRM، دراسة تقييمية لمشروع الجزائر الإلكترونية 2013، (أطروحة دكتوراه)، تخصص علوم اقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة سطيف 01، 2017-2018، ص 1.

(2) - إيهاب عيسى، طارق عامر، الحكومة الإلكترونية، المؤسسة العربية للعلوم والثقافة، الطبعة الأولى، الأردن، 2017، ص 13.

وأنشطتها، من خلال إدخال أفضل التقنيات عليها في التسيير والإدارة وتقديم الخدمات، وليس هذا فحسب بل يجب التخلص من جميع أشكال التسيير البيروقراطي والروتين، ومواكبة التكنولوجيا الحديثة لتحقيق إدارة عامة إلكترونية ناجحة وفعّالة.

يُتداول مُصطلح الإدارة الإلكترونية في أماكن كثيرة ويتّردّد هنا وهناك بالحديث عن أهدافها وإيجابياتها في الرقي بالمرافق العامة ربما نقاؤلاً من المواطنين بتطبيقها لتُسهّل عليهم طلب الخدمة العامة بأقل تكلفة وبأسرع وقت وبنزاهة أعلى، سنحاول من خلال هذا المطلب إعطاء نظرة موجزة عن مفهوم الإدارة العامة الإلكترونية من خلال الوقوف على تعريفها وتحديد أهم أهدافها ومزاياها في الفرع الأول والثاني، ثم تناول أبرز عناصر ومتطلبات الإدارة العامة الإلكترونية في الفرع الثالث.

الفرع الأول: تعريف الإدارة العامة الإلكترونية

في الحقيقة يُعتبر مصطلح الإدارة العامة الإلكترونية من بين المصطلحات الحادثة في مجال العلوم الإدارية⁽¹⁾، ولذلك المصطلح ثلّة من التعاريف المتعددة والمتنوعة، ومحاولات كثيرة من قبل الأساتذة والدكاترة في أنحاء العالم، نتناول بعض منها، حيث تُعرف الإدارة العامة الإلكترونية بأنها: "قدرة القطاعات الحكومية المختلفة على توفير الخدمات الحكومية التقليدية للمواطنين وإنجاز المعاملات عبر شبكة الإنترنت بسرعة ودقة متناهيتين، وبتكاليف ومجهود أقل، ومن خلال موقع واحد على الشبكة".⁽²⁾

وتُعرف أيضاً بأنها: "إعادة ابتكار الأعمال الحكومية بواسطة طرق جديدة لإدماج وتكامل المعلومات، وتوفير فرصة إمكانية الوصول إليها من خلال موقع إلكتروني"⁽³⁾، ما يمكن ملاحظته على التعريفين السابقين أنهما حصرا المرفق والإدارة العامة الحديثة بالموقع الإلكتروني، في حين أن المرفق العام الإلكتروني ليس محصوراً في تقديم الخدمات العامة عبر المواقع، وإنما يشمل أموراً تكنولوجية أخرى في التسيير والأنظمة والمعاملات... الخ.

(1)- العياشي زرار، أثر تطبيق الإدارة الإلكترونية على كفاءة العمليات الإدارية، مجلة القادسية للعلوم القانونية والاقتصادية، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة القادسية - العراق، المجلد الخامس عشر، العدد الأول، 2012، ص30.

(2)- إبراهيم سليمان الرقب، الحكومة الإلكترونية، دار يافا العلمية، الطبعة الأولى، الأردن، 2010، ص18.

(3)- مصطفى يوسف كافي، الحكومة الإلكترونية في ظل الثورة العلمية التكنولوجية المعاصرة، دار ومؤسسة رسلان، سوريا، 2009، ص22.

يمكننا وضع تعريف للإدارة العامة الإلكترونية أو للمرفق الإلكتروني بأنه: تأقلم المرافق العامة مع النظام المعلوماتي الجديد، بإدخال التقنيات التكنولوجية المتنوعة، بُغية تحسين الخدمات وتقديمها بأفضل صورة وبأقل تكلفة وبأسرع وقت ممكن، وتعد تلك الإدارة مظهر ووجه من أوجه مبدأ إمكانية مواكبة المرفق للتغيرات التي تطرأ عليه.

الفرع الثاني: أهداف ومزايا الإدارة العامة الإلكترونية

الإدارة الرقمية أو الإلكترونية (Digital or e-Management)، أفرزها التطور العالمي في مجال تكنولوجيا المعلومات، وأعادت تغيير نظم المرافق العامة وعلاقتها بالمرتفقين، فكانت المرافق العامة أمام تحدٍ كبير لمواكبة المتغيرات التي تؤثر على نجاعتها وفعاليتها ولربما وجودها، ومن خلال هذا الفرع سنحاول بشكل موجز ذكر بعض أهداف الإدارة العامة الإلكترونية أولاً ثم نتناول مزايا الإدارة العامة الإلكترونية ثانياً.

أولاً: أهداف الإدارة العامة الإلكترونية

إن استخدام التقنيات الحديثة الرقمية كان لها الفضل الكبير في تطوير العمل الإداري، وهو الهدف الأساسي الذي تسعى له الدولة؛ لأن قوة الدولة تكمن في تطور مرافقها ومؤسساتها⁽¹⁾، وكذلك التكيف مع المستجدات ومواكبة التطورات بتقديم الخدمات عن بعد؛ بفعل الظروف القائمة بالمجتمع، ومرفق التعليم خير مثال.⁽²⁾

من بين أهم أهداف الدولة كما أشرنا تحقيق المرفق العام الإلكتروني، وإن من أهم أهداف الإدارة العامة الإلكترونية أو المرفق الإلكتروني تحقيق المصلحة العامة عن طريق تقليل تكلفة الإجراءات والملفات وتخزينها، وزيادة كفاءة عمل المرافق العامة من خلال تقديم أفضل الخدمات للمواطنين.⁽³⁾

(1) - صدام الخمايسة، الحكومة الإلكترونية الطريق نحو الإصلاح الإداري، عالم الكتاب الحديث، جدارا للكتاب العالمي، الطبعة الأولى، الأردن 2013، ص 80.

(2) - أنظر الملحق رقم 07.

(3) - محمود القدوة، الحكومة الإلكترونية والإدارة المعاصرة، دار أسامة، الطبعة الأولى، الأردن، 2010، ص 31.

إن تطوير ومواكبة الخدمات العامة عن بعد (Les téléservices publics)، وكذلك الإجراءات الإدارية عن بعد (Les téléservices administratives)، هي من نتاج مبدأ التكيف وبدورها تعد من بين أهم أهداف الإدارة الحديثة والتطوير الإداري.⁽¹⁾

إن من أهداف المرفق العام الإلكتروني، تسهيل متابعة وإدارة الموظفين، والموارد، والمدخلات، والمخرجات والبيانات⁽²⁾، وكذا الحد من التعقيدات الإدارية، وتحسين مستوى الخدمة العمومية، والتقليل من التكاليف وترشيدها، والحد من الفساد، والإنجاز السريع للخدمات المقدمة للمرتفقين، واستمرارية عمل المرفق العام على مدار الساعة عن بعد، وكذا التقليل من الأخطاء المرتبطة بالعمل الإنساني وتحقيق الانضباط⁽³⁾، وعلى سبيل المثال يبدأ دوام الموظف العام على الساعة الثامنة باستخدام بطاقة إلكترونية تسجل له دقيقة الوصول ووقت الخروج، مما يؤدي إلى الانضباط التام في ساعات العمل، وبناءً على هذا المثال يمكننا القول أن من أهداف المرفق الإلكتروني رفع مستوى الرقابة في كل مجالاتها، إلى جانب انتعاش الاقتصاد بضبط المرافق العمومية بالاعتماد على التكنولوجيا، والتقليل من العنصر البشري، فتسعى الإدارة العامة إلى تنشيط الاقتصاد والتنمية عن طريق المرافق والمؤسسات بإدخال التقنيات الحديثة عليها، إلى جانب سعيها إلى سد الفجوات الإجرائية والمعلوماتية وسهولة التنسيق والمعالجة على جميع المستويات.⁽⁴⁾

من أهداف الإدارة العامة الإلكترونية التقليل من التوجه للإدارة المعنية كإصدار وتجديد الرخص ودفع الفواتير.. الخ، والاستفادة من التجارب المثلى في أداء الأعمال⁽⁵⁾، وخلق تأثير إيجابي بالمجتمع من خلال

(1) - موسى شحادة، الإدارة الإلكترونية وإمكانية تطبيقها في رفع الدعوى أمام القضاء الإداري بالبريد الإلكتروني، مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، العدد الأول، 2010، ص 541.

(2) - يوسف محمد يوسف أبو أمونه، واقع إدارة الموارد البشرية إلكترونياً في الجامعات الفلسطينية النظامية - قطاع غزة، (رسالة ماجستير)، تخصص إدارة أعمال، كلية الدراسات العليا، الجامعة الإسلامية غزة، 2009، ص 33.

(3) - جمانة عبد الوهاب شلبي، واقع الإدارة الإلكترونية في الجامعة الإسلامية وأثرها على التطوير التنظيمي، (رسالة ماجستير) تخصص إدارة أعمال، كلية التجارة، عمادة الدراسات العليا، الجامعة الإسلامية غزة، 2011، ص. ص 12.11.

(4) - عباس بدران، الحكومة الإلكترونية من الاستراتيجية إلى التطبيق، الهيئة العامة للمعلومات، الطبعة الثانية، د. ب. ن، 2007، ص. ص 57.58.

(5) - علاء فرج الطاهر، الحكومة الإلكترونية بين النظرية والتطبيق، دار الراية، الطبعة الأولى، الأردن، 2010، ص 93.

تنمية المهارات والقدرات في مجال الإعلام الآلي بين أفراد المجتمع⁽¹⁾، والتكيف مع المعطيات والمستجدات باستخدام شبكات الاتصال والإنترنت.⁽²⁾

من بين الأهداف أيضاً الممارسة التشاركية الإلكترونية في عملية اتخاذ القرار⁽³⁾، "من خلال المساعدة بالتحول من الوصول السلبي إلى المعلومات إلى المشاركة النشطة للمواطن من خلال إعلامه، واستشارته، وتمثيله، وتشجيعه على التصويت، وتسهيل إمكانية الوصول إلى الخدمات والفرص المتاحة"⁽⁴⁾، ويمكننا تلخيص أهداف الحكومة الإلكترونية في رفع الإداء بشكل شامل، وتوفير الوقت والجهد والمال، ليتم التحكم بالمرافق العمومية وضبطها وزيادة كفاءتها وفعاليتها على جميع المستويات.

ثانياً: مزايا الإدارة الإلكترونية

إن إمتلاك الدولة لتكنولوجيا المتطورة والتقنيات الحديثة، يُظهر مدى تقدمها، وسموها على البلدان الأخرى⁽⁵⁾، وتُعد المؤسسات والمرافق المختلفة قوام الدول، فستلزم السعي إلى تطويرها، مما يؤدي بشكل حتمي إلى الرقي بها وبالخدمات العمومية التي تقدمها، كتنقيص الإجراءات الإدارية وتحسن الإداء⁽⁶⁾، بغض النظر عن طبيعة النشاط المُمارس من قبلها.

(1) - وسيلة واعر، دور الحكومة الإلكترونية في تحسين جودة الخدمات الحكومية _حالة وزارة الداخلية والجماعات المحلية الجزائر، الملتقى الدولي حول إدارة الجودة الشاملة بقطاع الخدمات، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة منتوري قسنطينة الجزائر، د. س. ن، ص 6.

(2) - أنظر الملحق رقم 08.

(3) - صفوان المبيضين، الحكومة الإلكترونية _النماذج والتطبيقات والتجارب الدولية، دار اليازوري العلمية، الطبعة الأولى، الأردن، 2011، ص 22.

(4) - مصطفى يوسف كافي، الإدارة الإلكترونية، دار ومؤسسة رسلان، سوريا، 2011، ص 271.

(5) - مريم خالص حسين، الحكومة الإلكترونية، مجلة بغداد للعلوم الاقتصادية، العدد الخاص بمؤتمر الكلية، العراق، 2013، ص 444.

(6) - عمار بوحوش، نظريات الإدارة الحديثة في القرن 21، دار الغرب الإسلامي، الطبعة الأولى، بيروت، 2006، ص 180.179.

تتسم الإدارة الإلكترونية بأنها تُحقق زيادة الفعالية والكفاءة والجودة⁽¹⁾، لذا تتجه الإدارة العامة إلى تحسين طرق وأساليب إدارة المرافق العامة، لِتُخلص من الآثار السيئة في الإدارة والتسيير فتواجهها⁽²⁾، والتركيز على اختيار الأسلوب الأنجع في الإدارة الحديثة الموسومة بالتقدم التكنولوجي، فهي تسعى دوماً إلى التطوير الدائم، والتركيز على النتائج، وتخفيض التكاليف مع الحفاظ على معيار الجودة، مما يساهم ذلك في ضبط المرفق العام وتقديم أفضل الخدمات للمواطن.⁽³⁾

من مزايا الإدارة الإلكترونية كذلك توفير البيانات للمواطنين في الداخل والخارج، والتأهيل، والتنمية، والتدريب والتعلم⁽⁴⁾، حيث إن الإدارة الإلكترونية تختلف بشكل كبير عن الإدارة التقليدية⁽⁵⁾، فهي إدارة تقنية لا يحدها زمان ولا مكان؛ تستمر بالعمل على مدار السنة، وهي أيضاً إدارة بلا تنظيمات جامدة فهي تعمل من خلال مؤسسات ذكية وشبكية مترابطة.⁽⁶⁾

إن المحرك الأساسي لتلك المميزات هو نابع من المبادئ التي تحملها الإدارة الإلكترونية، وهي تقديم أحسن الخدمات، والتركيز على النتائج، وسهولة الاستعمال والإتاحة للجميع، وتخفيض التكاليف، والتغيير المنتظم الفعال، وكسر الأساليب الإدارية والتنظيمية التقليدية الداخلية والخارجية، والتغير والتكيف والتجديد

(1) - محمد فلاح علي خوالدة، واقع تطبيق الإدارة الإلكترونية في المدارس الثانوية الخاصة في محافظة العاصمة من وجهة نظر المديرين أنفسهم، مجلة دراسات في العلوم التربوية، عمادة البحث العلمي، الجامعة الأردنية، المجلد الثاني والأربعون، العدد الثالث، 2015، ص 1043.

(2) - بشير بن عيشي، عبد الباسط بن عبيد، التسيير العمومي الإلكتروني: مدخل حديث لمعالجة أزمة التسيير العمومي، مجلة الحقيقة، جامعة محمد دراية أدرار، المجلد الخامس عشر، العدد السابع والثلاثون، 2016، ص 381.

(3) - عبد اللطيف والي، المرفق العام الإلكتروني لخدمة عمومية فعالة، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة زيان عاشور الجلفة، المجلد الثاني عشر، العدد الثاني، 2019، ص. ص 32.31.

(4) - شريفة بنت عوض الكسر، تصور مقترح لتطبيق نظم الإدارة الإلكترونية الحديثة في حكومات الدول العربية، مجلة كلية التربية الأساسية للعلوم التربوية والإنسانية، جامعة بابل، العدد السابع والعشرون، 2016، ص 72.

(5) - أنظر الجدول: الملحق رقم 09، يوضح أبرز الفوارق بين الإدارة التقليدية والإدارة الإلكترونية ويبرز أهم المزايا هذه الأخيرة، العياشي زرزار، الإدارة الإلكترونية فلسفة جديدة في إدارة المنظمات الحديثة، مجلة ملفات الأبحاث في الاقتصاد والتسيير، مركز الدراسات والبحوث الإنسانية والاجتماعية، العدد الخامس، المغرب، 2016، ص 194.

(6) - إيمان آيت مهدي، تسيير الموارد البشرية في ظل الإدارة الإلكترونية، (أطروحة دكتوراه)، شعبة علوم الاجتماع تخصص تنظيم وعمل، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة محمد لمين دباغين سطيف 2، 2017-2018، ص 37.

على جميع المستويات⁽¹⁾، وتطبيق الإصلاحات والتغلب على المشاكل الإدارية المتنوعة سيما البيروقراطية والفساد، بما تسببه من آثار سلبية كبيرة على أداء المرفق العام.

الفرع الثالث: عناصر الإدارة الإلكترونية

للإدارة الإلكترونية ثلة من العناصر والمتطلبات اللازمة لتحقيق الأهداف والمزايا السالفة الذكر، وإن دواعي التحول باتجاه الإدارة الإلكترونية يحتاج ويتطلب إلى إجراء تعديلات وتغييرات استراتيجية على المرافق العامة، واتخاذ قرارات جذرية غير مألوفة⁽²⁾، ويمكننا تناول عناصر الإدارة العامة الإلكترونية ومتطلباتها بالشكل التالي:

- العناصر التنظيمية: لكي يتم تحقيق الأهداف المرجوة من الإدارة العامة الإلكترونية، لا بد أن تكون هناك إدارة متميزة نزيهة وحسنة، تدعم التغيير والتطور وتتأقلم مع الظروف والمتغيرات، فيقع ذاك الجزء بشكل أساسي على القيادة الإدارية، فهي التي بدورها تفرض وترعى وجود المتطلبات التنظيمية، فالإدارة الإلكترونية تتطلب توفر بيئة تنظيمية حديثة ومرنة تسعى إلى تحسين الخدمات والإصلاح الإداري⁽³⁾، ونقل المعلومات بين المستويات التنظيمية عن طريق تفعيل الاتصال الإداري، لإنجاز المهمات الإدارية بشكل سلس يحقق أهداف المرفق العام⁽⁴⁾.

لذلك يقع على عاتق الإدارة العامة تطوير الأساليب والتخلص من البيروقراطية، والتي تُعد عائق للمواكبة والتطور، فلا بد من إعادة تنظيم الهياكل الإدارية واستبدالها بالهيكل والعمليات الإلكترونية⁽⁵⁾.

(1)- عامر يوسف محمد الكاشف، أثر استخدام الإدارة الإلكترونية في تطوير العمل في المؤسسات الصحية الحكومية من وجهة نظر العاملين، (رسالة ماجستير)، معهد التنمية المستدامة، كلية الدراسات العليا، جامعة القدس، فلسطين، 2016، ص2.

(2)- زاهية فايد، الإدارة الإلكترونية وتحسين أداء أعمال المؤسسات، (مذكرة ماستر)، تخصص تسيير استراتيجي دولي، قسم علوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم، 2014-2015، ص11.

(3)- شهناز بلجيج، الإدارة الإلكترونية وترشيد الإدارة العامة - التجربة الجزائرية، (مذكرة ماستر)، تخصص إدارة وحكمة محلية، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية الحقوق، جامعة المسيلة، 2012-2013، ص15.

(4)- محمد اشتوي، دور الإدارة الإلكترونية في تفعيل الاتصال الإداري من وجهة نظر العاملين في جامعة القدس المفتوحة فرع غزة، مجلة جامعة الأقصى، سلسلة العلوم الإنسانية، جامعة الأقصى غزة فلسطين، المجلد السابع عشر، العدد الثاني، 2013 ص221.

(5)- سليمان أسامة سليمان أبو سلامة، المرجع السابق، ص31.

- العناصر البشرية:

حتى يتسنى تحقيق مزايا الإدارة العامة الإلكترونية في المرافق العامة، لا بد من توفر موظفين مدربين أكفاء، يستطيعوا التعامل مع تكنولوجيا المعلومات واستخدامها وتوجيهها وتطويرها، وهو ما يعبر عنه بالقيادة الإلكترونية، لذلك لا بد من تأهيل الموظفين التقليديين من خلال الدورات والبرامج في مجال التقنيات والتكنولوجيا المتطورة، ولا بد أيضاً من نشر الثقافة الإلكترونية وتوعية المرتفقين للرفق بالمرفق العام.

- العناصر المادية (العناصر التقنية، الفنية):

تمثل العناصر المادية والفنية حجر الأساس للنهوض بواقع المرافق العامة بمختلف أنواعها، فالجوانب الفنية بما تحويه من آلات وطرق وأساليب علمية تؤثر على الكفاءة والأداء والإنتاجية⁽¹⁾، لذا تعتبر التكنولوجيا الرقمية والأجهزة كالحاسوب والأجهزة المختلفة وشبكات الاتصالات ومستلزمات البنية التحتية للشبكات، إلى جانب العناصر التقنية البرمجية مثل النظم وقواعد البيانات والبرامج والتطبيقات⁽²⁾، من العناصر الفنية إلى جانب المستلزمات المادية؛ لأن الإدارة الإلكترونية تُعد من المشاريع الضخمة التي تحتاج إلى أموال طائلة ودعم مالي كبير وتخصيص ميزانية من الإدارة العامة العليا في الدولة.⁽³⁾

-العناصر القانونية: تمثل العناصر القانونية والتشريعية الحماية الإلكترونية للمرفق العام جراء التصرفات والعمليات المختلفة، حسب طبيعة المرفق لا سيما المالي والتجاري منها⁽⁴⁾، فأثار استخدام تلك الوسائل بحاجة إلى حماية قانونية فعالة ومتطورة لمواكبة ما هو مستجد.

(1)- أحلام محمد شواي، الإدارة الإلكترونية وتأثيرها في تطوير الأداء الوظيفي وتحسينه، مجلة جامعة بابل، كلية العلوم الإنسانية_العراق، المجلد الرابع والعشرون، العدد الرابع، 2016، ص3392.

(2)- بدرية بنت فهد سبيل الحربي، معوقات تطبيق الإدارة الإلكترونية في جامعة القصيم من وجهة نظر القيادات الإدارية والأكاديمية بالجامعة والحلول المقترحة لها، (رسالة ماجستير)، تخصص إدارة تربوية والتخطيط، كلية التربية، جامعة أم القرى بالمملكة العربية السعودية، 2015، ص30.

(3)- أحمد رمضان بن نوبة، ناجم محمد أبو خويط، مدى توفر متطلبات تطبيق الإدارة الإلكترونية في المؤسسات الحكومية الليبية، دراسة ميدانية على مكتب الخدمات التعليمية الخمس، المؤتمر الاقتصادي الأول للاستثمار والتنمية في منطقة الخمس، 2017-12-27، ص05.

(4)- عزوز محمد الطيب، سعودي عامر، تأثير الإدارة الإلكترونية على أداء وتحسين سير المرفق العام، (مذكرة ماستر)، تخصص إدارة الموارد البشرية، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور الجلفة، 2016.2017، ص20.

المطلب الثاني: القرارات والعقود الإدارية الإلكترونية

تُمارس الإدارة وظائفها عن طريق العديد من الأعمال المادية والقانونية كالعقود الإدارية والقرارات الإدارية، وبفعل التطور الحاصل في العالم وإقحام التقنيات الجديدة في الإدارات والمرافق ولمواكبة تلك المتغيرات، استوجب أن تتطور الأعمال القانونية كذلك، فأصبحت العقود تسمى بالعقود الإدارية الإلكترونية، وكذا القرارات، وفي هذا المطلب سنتطرق إلى أهم تطبيقات لمبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه، ضمن نطاق الإدارة العامة الإلكترونية، فنتناول القرارات الإدارية الإلكترونية في الفرع الأول، مروراً بالفرع الثاني نتناول العقود الإدارية الإلكترونية.

الفرع الأول: القرارات الإدارية الإلكترونية

تُعتبر القرارات الإدارية من أهم وسائل النشاط الإداري، والتي تأثرت بفعل مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه؛ باعتبار أن القرارات الإدارية أحد أهم وسائل المرفق العام القانونية، فانتج المبدأ القرار الإداري الإلكتروني كأحد أوجه ومظاهر التكيف، لما يحققه من سرعة وفعالية في العمل الإداري في مرافق الدولة.

في ظل انتشار تكنولوجيا المعلومات التي تُعتبر جزء من حياة الأفراد والمرافق في هذا العصر، فكان لا بد من تطوير أحد أهم وسائل النشاط الإداري، للاستجابة مع مقتضيات تطور النشاط الإداري الإلكتروني الحديث⁽¹⁾ الذي يتسم بالسرعة والفعالية كما أشرنا إلى ذلك آنفاً، سنحاول في هذا الفرع إعطاء نظرة موجزة بالتطرق إلى تعريف القرار الإداري الإلكتروني أولاً، ثم أركانه الداخلية والخارجية ثانياً.

أولاً: تعريف القرار الإداري الإلكتروني

سبق وأن تناولنا تعريف القرار الإداري بشكل عام بأنه: "عمل قانوني إفرادي يصدر من أحد الجهات الإدارية المختصة ويحدث أثراً قانونية إما إنشاء أو تعديل أو إلغاء".⁽²⁾

يُعرف القرار الإداري الإلكتروني بأنه: "تلقّي الإدارة العامة الطلب الإلكتروني على موقعها الإلكتروني، وإفصاحها عن رغبتها الملزمة بإصدار القرار والتوقيع عليه إلكترونياً، وإعلان صاحب الشأن على بريده

(1) - سليمان أسامة سليمان أبو سلامة، المرجع السابق، ص 140.

(2) - عمار عوايدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، د. ط، 2003، المرجع السابق، ص 22.

الإلكتروني بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح؛ وذلك بقصد إحداث أثر قانوني معين يكون جائزاً وممكناً قانوناً؛ ابتغاء المصلحة العامة".⁽¹⁾

لذلك يمكننا وضع تعريف للقرار الإداري الإلكتروني بأنه: العمل الإلكتروني القانوني الانفرادي المحمي الذي يصدر عن أحد أشخاص القانون العام بشكل إلكتروني غير محسوس، ويحدث أثراً قانونية كإنشاء المراكز القانونية أو إلغائها أو تعديلها بواسطة التقنيات الإلكترونية والأجهزة والمواقع الخاصة بذلك. إن المشرع الإداري لم يشترط شكلية معينة في إصدار القرار الإداري، فمن الممكن أن يصدر بالطرق التقليدية، (قرار إداري عادي) ومن الممكن أن يصدر بشكل مستحدث عبر الإنترنت (قرار إداري إلكتروني)؛ نظراً للتطور الذي مس جميع جوانب الحياة والمرفق العام على حد سواء⁽²⁾، وتطبيقاً للمبدأ القانوني العام المتميز مبدأ التكيف.

ثانياً: أركان القرار الإداري الإلكتروني

إن القرار الإداري الإلكتروني شأنه شأن القرار الإداري العادي، حيث لا بد من توافر الأركان والشروط لكي يكون صحيحاً، لكن بسمه إلكترونية متطورة، ونظراً لأهمية هذا الموضوع، وكذا تشعباته المتعددة سنقتصر على ذكر بعض العناصر دون غيرها تجنباً للإطالة، لذلك سنتناول بشكل موجز أركان القرار الإداري الإلكتروني على النحو التالي:

1- الأركان الخارجية للقرار الإداري الإلكتروني

تتكون الأركان الخارجية للقرار الإداري الإلكتروني من عدة أركان خارجية، نوجزها فيما يلي:

أ- ركن الشكل والإجراءات

يُقصد بشكل القرار الإداري المظهر الخارجي الذي يبدو فيه القرار، والإجراءات المتبعة في إصداره، وبشكل عام لا تُلزم الإدارة في القرار الإداري بشكلية معينة، فقد يكون كتابياً أو شفوياً أو هاتفياً أو

(1)- نبراس محمد جاسم الاحبابي، أثر الإدارة الإلكترونية في إدارة المرافق العامة دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2018، ص 98.

(2)- أشرف محمد خليل حمامة، القرار الإداري الإلكتروني، مجلة الفكر الشرطي، معهد الإدارة العامة، المجلد الخامس والعشرون، العدد التاسع والتسعون، المملكة العربية السعودية، أكتوبر 2016، ص 61.

إلكترونيًا⁽¹⁾، مالم ينص القانون على خلاف ذلك⁽²⁾، "وفي ظل نظام الإدارة الإلكترونية سيفرض الواقع التقني إحداث تغيير في توقيع القرار الإداري بالتوجيه إلى التوقيع الإلكتروني"⁽³⁾، كشكل من أشكال إصدار القرار الإداري الإلكتروني، وبالنسبة للإجراءات غالباً نجد أن الإدارة العامة مقيدة بإجراءات معينة لإصدار القرار سواء كان إلكترونياً أم عادياً.

يُقصد بالتوقيع الإلكتروني مجموعة من البيانات المرتبطة بشخصية الموقع مع الموافقة على رسالة البيانات⁽⁴⁾، فقد نص المشرع الإداري الجزائري بالمادة 327 بالفقرة الثانية على شروط التوقيع الإلكتروني حيث جاء فيها: "يعتبر التوقيع الإلكتروني وفق الشروط المذكورة في المادة 323 مكرر 1: يعتبر الإثبات بالكتابة في الشكل الإلكتروني كالإثبات بالكتابة على الورق، بشرط إمكانية التأكد من هوية الشخص الذي أصدرها، وأن تكون معدة ومحفوظة في ظروف تضمن سلامتها"⁽⁵⁾.

ما دام أنه لا يوجد إشكال في إصدار القرار إلكترونياً فلا يوجد إشكال في توقيعه، إلا أنه يستلزم القيام بمراجعة التنظيمات والمنشورات الإدارية.. الخ، بهدف مواكبتها للتعامل الإلكتروني، بهدف إثبات التوقيع وصدوره من الشخص المختص، وخاصة أن التوقيع له أشكالاً متعددة كالكود أو التوقيع الرقمي أو بقلم إلكتروني، وفي حال النزاع يُلجأ إلى الخبراء المختصين، إلا أن البعض ذكر سلبات للتوقيع الإلكتروني منها إمكانية سرقة أو تعرضه للضياع، ويُرد عليهم أن التوقيع العادي عرضه للتقليد والتزوير أيضاً.⁽⁶⁾

(1) - أحمد حافظ نجم، القانون الإداري دراسة قانونية لتنظيم ونشاط الإدارة العامة، الجزء الثاني، دار الفكر العربي، ودار الاتحاد العربي للطباعة، الطبعة الأولى، مصر، 1981، ص. 15.14.

(2) - يختلف ذلك من دولة لأخرى، حيث نجد أن محكمة العدل العليا في رام الله بفلسطين أكدت على وجوب أن يصدر القرار الإداري وفقاً للإجراءات التي حددها القانون وفي الشكل المرسوم، وإلا تعرض القرار الإداري إلى الإلغاء، حكم محكمة العدل العليا في رام الله في الدعوى الإدارية رقم 06 سنة 1996، وكذا الدعوى رقم 225 سنة 2011، بتاريخ 16-05-2012، الموسوعة الإلكترونية الشاملة، منظومة القضاء والتشريع في فلسطين (المقتني)، معهد الحقوق بجامعة بيرزيت بالتعاون مع المكتب الفني في المحكمة العليا، الشبكة العالمية للإنترنت، الرابط: [http:// muqtafi. Birzeit.edu/aspx](http://muqtafi.Birzeit.edu/aspx) تاريخ الإطلاع 1-09-2020.

(3) - نبراس محمد جاسم الاحبابي، المرجع السابق، ص 104.

(4) - أكرم جلطي، أثر الوسائل الإلكترونية على العقد الإداري في التشريع الجزائري، مجلة القانون والمجتمع، جامعة أحمد دراية أدرار، المجلد الأول، العدد الثاني، 2013، ص 164.

(5) - الأمر رقم 75-58 المؤرخ في 20 رمضان عام 1395 الموافق 26 سبتمبر لسنة 1975، المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم، فقد عدلت تلك المادة بالقانون رقم 05_10، المؤرخ في 20 يونيو 2005، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، رقم 44، ص 24.

(6) - عبد الفتاح بيومي حجازي، الحكومة الإلكترونية ونظامها القانوني، دار الفكر الجامعي، مصر، د. س. ن.، ص 123.

أما فيما يخص إجراءات صدور القرار الإداري الإلكتروني، فالمرفق العام يقوم بإجراءات إصدار القرار الإداري حسب طبيعته أو حسب تقييد القانون له، إن كان هناك قيد وإلا كقاعدة عامة لا يُلزم القانون بإجراءات معينة لجميع المرافق العمومية في إصدار القرار الإداري الإلكتروني.

فالمرفق العام يتخذ خطوات وإجراءات من خلال إعداد الحقوق في النموذج الإلكتروني للقرار الإداري، وتلك الحقوق قد تصنف شكليات جوهرية أو غير ذلك، وكذلك الأمر لو أرادت الجهة الإدارية تأديب الموظف العام، فينص القانون مثلاً على إجراء تحقيق مع الموظف، ومن الممكن إتباع التحقيق الإلكتروني عبر برنامج أو تطبيق أو موقع من خلال شبكة الإنترنت.⁽¹⁾

ب- الاختصاص

يُقصد بركن الاختصاص في القرار الإداري: "الصفة أو القدرة القانونية التي تُعطيها القواعد القانونية المنظمة للاختصاص بالدولة، لشخص معين يتصرف ويتخذ قرارات إدارية باسم ولحساب الوظيفة الإدارية في الدولة على نحو يُعتد به قانوناً".⁽²⁾

أما في نظام الإدارة العامة الإلكترونية فإن إمكانية اتخاذ القرار توسعت، فيمكن إتخاذها آلياً بمعزل عن العنصر البشري، عن طريق أتمتة الأنظمة الإلكترونية، فهي عبارة عن أجهزة وأنظمة تحل محل العنصر البشري في اتخاذ القرارات⁽³⁾، ومن أمثلة ذلك ما تم إغتماده من أجهزة على المعابر الحدودية فيتم مسح جواز السفر عبر جهاز ماسح ضوئي مزود بكاميرا تصور الشخص، ليصدر ذاك الجهاز قرار المغادرة أو المنع دون الحاجة إلى الموظف⁽⁴⁾، وكذا عند الإعلان عن وظيفة يتقدم المترشح بأوراقه إلى برنامج تقني عبر الإنترنت مُعد لهذه العملية، فيقوم البرنامج باستلام المعلومات والوثائق وتدقيقها وإرسال رسالة تفيد بنجاح العملية، فيعد قرار إداري إلكتروني متمثل في قبول الطلب أو رفضه.⁽⁵⁾

بفضل نظام الإدارة العامة الإلكترونية في إصدار القرار الإداري الإلكتروني القائم على عنصر الاختصاص الزمني والمكاني، فبالنسبة للأول أصبح يمكن تحديد انتهاء الاختصاص الزمني بدقة عبر

(1) - أشرف محمد خليل حمامة، المرجع السابق، ص. 71.70.

(2) - عمار عوابدي، القانون الإداري، الطبعة السابعة، 2019، المرجع السابق، ص. 71.70.

(3) - عمار طارق عبد العزيز، أركان القرار الإداري الإلكتروني، مجلة القانون للدراسات والبحوث القانونية، جامعة ذي قار، كلية الحقوق، العدد الثاني، ديسمبر 2010، ص. 10.

(4) - وهذا مثال على المعبر الحدودي الرابط بين الأردن وفلسطين (معبر النبي) تحت سيطرة الإدارة اليهودية.

(5) - عمار طارق عبد العزيز، المرجع السابق، ص. 11.

المواقع وشبكة المعلومات، فعييب الاختصاص الزمني يمكن اكتشافه بسهولة والحد منه بصورة أكبر عما هو تقليدي، أما بالنسبة للاختصاص المكاني وبفعل التقدم والتنسيق بين الإدارات في إتخاذ القرارات وأداء الخدمات فإن عيب الاختصاص المكاني سوف يزول وينعدم بواسطة تلك التقنيات وتحديد المواقع.⁽¹⁾

تجدر الإشارة أن الاختصاص من النظام العام تضيي صفة الإلزام لقيام الوسيط الإلكتروني بالأعمال الإلكترونية المختص بها، فلا يجوز مخالفتها من قبل الموظفين أو المرتفقين، إلا أن يكون الوسيط الإلكتروني المؤتمت غير مختص بالأعمال فيمكن الطعن بذلك قضائياً.⁽²⁾

2_الأركان الداخلية للقرار الإداري الإلكتروني

لا تختلف الأركان الداخلية للقرار الإداري عن أركان القرار الإداري الإلكتروني، إلا في بعض الخصوصية، وتتمثل الأركان الداخلية للقرار الإداري الإلكتروني في ركني المحل والسبب وركن الغاية، وسنحاول إيجازهم على النحو التالي:

أ-المحل

المحل هو موضوع القرار، أو الأثر المباشر الذي يُحدثه فيما يتعلق بالمراكز القانونية⁽³⁾، ويُشترط بمحل القرار أن يكون ممكناً وجائزاً أي مشروعاً⁽⁴⁾، فإذا أُريد ترقية موظف عمومي ما من درجة إلى أخرى فهذا يعني إحداث تغيير في مركز قانوني، فبالإمكان التحقق من الشرط الأول إلكترونياً، من خلال برنامج يُظهر لنا أن الدرجة المراد ترقية الموظف بها غير متوفرة، لذلك يُعتبر القرار غير ممكن من الناحية العملية، فمن خلال هذا البرنامج المُعد لهذا الغرض يُمكن التحقق من الأمر بسهولة، فالبرنامج يُعلم مُصدر القرار باستحالة تنفيذ محل القرار لعدم وجوده، وبالنسبة للشرط الثاني يمكن التحقق منه إلكترونياً من خلال خانات إلكترونية خاصة بالنموذج الإلكتروني لهذا القرار تُوضح بها شروط الترقية وكافة البيانات المتعلقة بها، وتبين صحة النموذج وأي مخالفة له.⁽⁵⁾

(1)- نبراس محمد جاسم الاحبابي، المرجع السابق، ص102.

(2)- عمار طارق عبد العزيز، المرجع السابق، ص13.

(3)- محمد الرصيفان العبادي، مبادئ القانون الإداري، دار جليس الزمان، الطبعة الأولى، الأردن، 2013، ص130.

(4)- عمار عوايدي، القانون الإداري، الجزء الثاني، الطبعة السابعة، المرجع السابق، ص125.

(5)- محمد البداوي، القرار الإداري الإلكتروني، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، جامعة آل البيت، المملكة الأردنية الهاشمية، العدد الثالث والعشرون، 2018، ص225.

لا يختلف محل القرار الإداري العادي كثيراً عن محل القرار الإداري الإلكتروني، فكلاهما لهما موضوع، ولهما أثر حال ومباشر على المراكز القانونية، إلا أن ميزة القرار الإداري الإلكتروني هو استخدام التكنولوجيا المتطورة، فيمكن بسهولة معرفة الأثر القانوني من خلال شبكة المعلومات، وغالباً ما يكون محدداً، ومثال ذلك بيانات ومعلومات الموظفين تتم برمجتها وإدخالها وتحديثها أوتوماتيكياً للقيام بعمل مُحدد.

حيث إن محل القرار الإداري الإلكتروني في ضوء الأخذ بنظام الإدارة الإلكترونية، يتم التحقق من الآثار التي أحدثتها من خلال التواصل مع الإدارات والجهات المختلفة داخل الدولة وخارجها عبر النظم الإلكترونية وشبكات المعلومات الحديثة.⁽¹⁾

ب- السبب

لا يمكن بحال اتخاذ قرار ما من قبل مرفق ما دون سبب قانوني أو مادي، فَيُعَرَفُ ركن السبب بأنه "الحالة القانونية أو الواقعية التي تدفع الإدارة العامة إلى اتخاذ القرار"⁽²⁾، ويرتكز السبب على شرطين هما أن يكون قائماً وموجوداً حتى تاريخ اتخاذ القرار، وأن يكون قانوني ومشروع.⁽³⁾

بوجود المرفق الإلكتروني يسهل الأمر الرجوع إلى سبب القرار الإداري دون التحقيق المادي من الوقائع، فمثلاً إذا قَدَّمَ الموظف العام استقالته عبر الموقع الإلكتروني، فمن من السهل أن يحتفظ المرفق العمومي بالطلب في المخزن الإلكتروني، مما يُساعد الجهات على ضبط العمليات، وبسط الرقابة المادية للاستقالة الإلكترونية، والإثبات بالوثائق حال أي نزاع بشكل عام.⁽⁴⁾

نجد أن ركن السبب في القرار الإداري العادي لا يختلف كثيراً عن ركن السبب في القرار الإداري الإلكتروني، بَيِّدَ أن في هذا الأخير يتم إدخال الأسباب (الوقائع المادية والقانونية) بشكل بيانات مُسبقة تُدفع البرمجة الإلكترونية إلى إتخاذ القرار، فإذا ما توفرت الأسباب المدخلة المحددة له فلا يملك مجال للسلطة التقديرية لعدم قدرته على المعالجة الذاتية للوقائع⁽⁵⁾، وهذه وإن كانت ميزة كبيرة في الغالب إلا أنها في

(1)- نبراس محمد جاسم الاحبابي، المرجع السابق، ص108.

(2)- علي الدين زيدان، محمد السيد أحمد، الموسوعة الشاملة في القانون الإداري، دار الفكر الجامعي، الجزء الثالث، مصر، 2002، ص. ص1029. 1030.

(3)- محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص44.

(4)- نبراس محمد جاسم الاحبابي، المرجع السابق، ص109.

(5)- محمد البداوي، المرجع السابق، ص225.

بعض الأحيان تكون سلبية في حالة الأمور الطارئة المستجدة، التي قد تكون غالباً غير مبرمجة لاتخاذ القرار.

إلا أن البعض يرى أن التطور الهائل في مجال تكنولوجيا المعلومات يُمكن من تقليل تلك السلبية إلى حدٍ ما، من خلال إدخال نماذج وخوارزميات لحل المشكلات والتنبؤ بالأمور بناءً على أسباب علمية موضوعة بدقة، فيختار بدائل الحلول لكل قرار وما يناسبه، وما زال العلم في تطور في الجانب التقني التكنولوجي.⁽¹⁾

ج- الغاية

يُعرّف ركن الغاية أو الهدف بأنه: "الأثر البعيد والنهائي وغير المباشر الذي استهدفه متخذ القرار الإداري في قراره"⁽²⁾، فالغاية دائماً للقرار الإداري العادي أو الإلكتروني تحقيق المصلحة العامة، ويجب أن تلتزم المرافق العامة بالأهداف المحددة لها قانوناً.⁽³⁾

باعتماد نظام القرار الإداري الإلكتروني كتطبيق لمبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه، فمن خلال هذا الركن التحكم بمعيار المصلحة العامة وقاعدة تخصيص الأهداف بشكل إلكتروني، فيمكن تصميم حقول خاصة في النموذج الإلكتروني للقرار الإداري وبرمجته لما يُراد تحقيقه واستهدافه وفق المعلومات والمعطيات التي لها صلة بالمصلحة العامة، ويمكن اكتشاف ركن الغاية بشكل دقيق إلكترونياً ما دام التزمت الجهة بالخطوات والإجراءات وفق النموذج.⁽⁴⁾

ركن الغاية في القرار العادي يعتمد على شقين أحدهما مادي والآخر ذاتي، فالأول ينصرف إلى المصلحة العامة باعتبارها غاية للقرار، والثاني يتمثل في ذات مُصدر القرار الذي يبحث عن الصالح العام في كل قرار يصدره، أما في القرار الإداري الإلكتروني فالأمر مُختلف، حيث إن البرنامج أو الوسيط الإلكتروني لا يملك تقديراً ولا اختياراً، وإنما يَعْمَل وفق المعطيات التي أمامه والمُحددة له مسبقاً، "وعليه من

(1) - صبرينة زير، دور نظم المعلومات الإدارية في اتخاذ القرار، مجلة مركز صالح عبد الله كامل للاقتصاد الإسلامي، جامعة الأزهر، المجلد الثاني عشر، العدد السادس والثلاثون، مصر، كانون الأول 2008، ص372.

(2) - عمار عوابدي، المرجع السابق، ص126.

(3) - محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص. ص85.84.

(4) - محمد البداوي، المرجع السابق، ص226.

الممكن أن يَنَحَرِفَ القرار عن غايته إلى محتوى وهدف مُعد البرنامج والمختص بإصدار القرار الإلكتروني، والذي يفترض أنه صُمِمَ لغايات المصلحة العامة⁽¹⁾.

إن نفاذ القرار الإداري الإلكتروني يستدعي النظر في بعض الأمور، فنشر القرار الإلكتروني عبر الوسائل التكنولوجية المتاحة قد يقترن بالنشر التقليدي لعدم قدرة بعض الأفراد استخدام التكنولوجيا ورفضهم تلك الفكرة، لا سيما في القرارات الفردية؛ لأن القرارات التنظيمية لها شأن مختلف كما هو معلوم، فهي ملزمة بنشرها إلكترونياً عبر الجريدة الرسمية وكذلك إرسالها ورقياً إلى الولايات، إلا أن النشر يقضي على مشكلة الاحتجاج بالأخطاء في حال الاختلاف⁽²⁾.

لا ننسى أن نشير إلى ما يتعلق بنظرية العلم اليقيني، والتي يقصد بها العلم اليقيني بالقرار والتي تقوم مقام الإعلان والنشر، ويتشترط بها أن يكون يقينياً لا ظنياً، فمن وجهة نظرنا يسهل إثبات تلك النظرية؛ فعند إرسال القرار الإلكتروني عبر البريد يثبت لدى الإدارة تاريخ ومعلومات الإرسال، فتكون بشكل يقيني لدى الإدارة بيد أنه ربما لا يصل القرار لعدة عوامل، وعموماً يُمكننا القول بشكل عام أن القرار الإداري الإلكتروني يعد أحد أهم تطبيقات مبدأ التكيف في ظل الثورة المعلوماتية والتطور العالمي الحديث.

الفرع الثاني: العقود الإدارية الإلكترونية

تحظى العقود الإدارية بأهمية كبيرة؛ لاعتبارها من بين أهم الأساليب بعد القرار الإداري لممارسة النشاط الإداري، فأضحت لها أهمية دولية⁽³⁾، وبفعل مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه أصبحت العقود الإدارية تتطور وتتغير، فلم يقتصر الأمر على سلطة تعديل شروط العقد بالإرادة المنفردة نتاجاً لمبدأ التكيف، وإنما تعداه إلى ظهور العقد بصور حديثة كالعقد الإداري الإلكتروني.

إن الانتقال من العقد الإداري إلى العقد الإداري الإلكتروني ما هو إلا نتاج عصر التطور وثورة الاتصالات والمعلومات، وما طرأ عليها من تطورات في مراحل التفاوض والإبرام، ومن خلال هذا الفرع سنحاول بشكل موجز بعيداً عن الإطالة تناول تعريف العقد الإداري الإلكتروني أولاً، ثم نلج إلى خصائص العقد الإداري الإلكتروني ثانياً، ثم أركان العقد الإداري الإلكتروني ثالثاً، ثم نتطرق إلى العقود الإدارية

(1) - أسامة أحمد المناعسة، جلال محمد الزعبي، الحكومة الإلكترونية بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة، الطبعة الأولى، الأردن، 2013، ص 113.

(2) - نبراس محمد جاسم الاحبابي، المرجع السابق، ص 111 وما بعدها.

(3) - محمد أنس قاسم جعفر، العقود الإدارية، دار النهضة العربية، مصر، 2000، ص 06.

الإلكترونية بين الإقرار وبين القانون الواجب التطبيق رابعاً، ثم نختم هذا الفرع في حماية العقد الإداري الإلكتروني خامساً.

أولاً: تعريف العقد الإداري الإلكتروني

تباينت تعريفات العقد الإلكتروني بشكل عام على مستوى التشريع الوضعي المقارن، وكذا مفكري القانون في كثير من الدول؛ نتيجة لصعوبة وضع تعريف جامع مانع، بسبب التطور الدائم والكبير في الوسائل والتقنيات⁽¹⁾، وكذا الحال بالنسبة للعقد الإداري الإلكتروني الذي لا يختلف إلا ببعض الجزئيات المميزة له عن عقود القانون الخاص، لذا فالعقد الإداري الإلكتروني له مفهوم جديد في مجال القانون الإداري المتمم بالمرونة والتطور، يتميز بالاعتماد على الطرق الإلكترونية في التفاوض والإبرام ولربما التنفيذ فيما يخص عقود الخدمات والدراسات عن بعد.⁽²⁾

يُقصد بالعقد الإداري الإلكتروني: "اتفاق يُبرمه شخص معنوي عام بوسائل إلكترونية كلياً أو جزئياً بقصد استغلال أو تسيير أو تنظيم مرفق عام وتنتج فيه نية الإدارة إلى الأخذ بأحكام القانون العام"⁽³⁾، لذا تختلف وسيلة التعاقد عن الوسيلة التقليدية المرتكزة على الكتابة، فيكون عن بعد وعبر شبكات المعلومات. يُعرّف العقد الإداري الإلكتروني أيضاً بأنه: "اتفاق يتلاقى فيه الإيجاب والقبول على شبكة دولية مفتوحة الاتصال عن بعد، وذلك بوسيلة مسموعة مرئية"⁽⁴⁾، نستنتج أن للعقد الإداري الإلكتروني أركاناً تماماً مثل العقد الإداري⁽⁵⁾، بيد أن العقد الإلكتروني يتم عبر التقنيات وتكنولوجيا المعلومات والشبكات.

ما يؤخذ على هذا التعريف ويُعاب عليه أنه لم يذكر الجهة الإدارية العامة كطرف، ولا ذكر حتى الشروط الغير مألوفة في القانون الخاص، وكذا اشتراط شكلية في العقد وهي السماع والرؤية، رغم أنها أحياناً تكون مكتوبة إلكترونياً وليست مسموعة.

(1) - أحمد إسماعيل إبراهيم الراوي، الالتزام بالإعلام الإلكتروني قبل التعاقد في العقود الإلكترونية، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2018، ص 13.

(2) - عبد العزيز زردازي، الطبيعة القانونية للعقد الإلكتروني، مجلة التواصل في الاقتصاد والإدارة والقانون، جامعة باجي مختار عنابة، العدد الثامن والثلاثون، جوان 2014، ص 262.

(3) - فيصل عبد الحافظ الشوابكة، النظام القانوني للعقد الإداري الإلكتروني، مجلة الجامعة الإسلامية للدراسات الاقتصادية والإدارية، فلسطين، المجلد الحادي والعشرون، العدد الثاني، يونيو 2013، ص 339.

(4) - أسامة مجاهد، التعاقد عبر الإنترنت، دار الكتب القانونية، مصر، 2002، ص 39.

(5) - نواف كنعان، القانون الإداري، د. دن، الكتاب الثاني، الطبعة الأولى، د. ب. ن، 1996، ص 317 وما بعدها.

يمكننا وضع تعريف جامع للعقد الإداري الإلكتروني والقول بأنه: العقد أو الاتفاق الذي تبرمه الإدارة العامة قصد تسيير أو تنظيم أو استغلال مرفق عمومي، بتضمين العقد وسائل القانون العام على أن يتم التعاقد عبر الوسائل والتقنيات الحديثة الإلكترونية كلياً أو جزئياً حسب طبيعة العقد والمرفق كطرف متميز في العقد.

ثانياً: خصائص العقد الإداري الإلكتروني

لا تختلف خصائص العقد الإداري الإلكتروني عن العقد الإداري العادي إلى حد ما، إلا في الصبغة الإلكترونية، لذا نتناول فيما يلي أبرز خصائص العقد الإداري الإلكتروني باعتبارها من أهم تطبيقات ومظاهر مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه، نلخصها ذلك على النحو الآتي:

- أن تكون الإدارة العامة أو أحد أشخاص القانون العام طرفاً في العقد، كشخص افتراضي إلكتروني باسم وصفة، وأن يتصل العقد بنشاط مرفق عام، واتباع أساليب القانون العام (الشروط الاستثنائية) به، والتعبير عن ذلك يكون إلكترونياً بإجراءات معينة.

- من حيث الإبرام: إن أهم خاصية يتميز بها العقد الإداري الإلكتروني عن غيره من العقود الأخرى، أنه عقد مبرم بوسيلة إلكترونية عبر شبكة الإنترنت والاتصالات، والأجهزة، والتقنيات، والتطبيقات، والبرامج الحديثة كالبريد الإلكتروني والمواقع... الخ.⁽¹⁾

- من حيث الإثبات: يتم إثبات العقود الإدارية الإلكترونية من خلال المعلومات والبيانات الإلكترونية، بخلاف الإثبات المادي بالوثائق والكتابة في العقد الإداري، فالأمر متقارب أيضاً فالدليل الإلكتروني هو الكتابة الإلكترونية والتوقيع الإلكتروني، فالمحرر الإلكتروني هو وسيلة الإثبات، إلا أن الكتابة الإلكترونية لا يُستخدم فيها أقلام وأحبار، فنتم عبر الأزرار والرموز التي تدركها النظم والشبكات.⁽²⁾

(1) - عباس بن جبارة، تكوين العقد الإلكتروني في ظل نظرية العقد في القانون المدني الجزائري، (أطروحة دكتوراه)، تخصص قانون خاص، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة جيلالي اليابس، سيدي بلعباس، 2014/2013، ص. 71.57.

(2) - نبراس محمد جاسم الاحبابي، المرجع السابق، ص. 117.118.

- يتميز العقد الإداري الإلكتروني بالطابع الدولي غالباً؛ لأن وسيلة إبرامه هي الشبكة العالمية العنكبوتية الإنترنت، التي ربطت أغلب دول العالم، لذا يُثير ذلك مسألة معقدة نوعاً ما وهي القانون الواجب التطبيق، والمحاكم المختصة بالمنازعات التي تتعلق في مسائل العقد الإداري الإلكتروني.⁽¹⁾

- يتميز العقد الإداري الإلكتروني بصفة التفاعلية بين أطرافه؛ لأن الأطراف غير متواجدين بشكل مادي في مجلس واحد وفي مكان واحد، إلا أنه عقد حُضوري متعاصر من حيث التفاعل الحاصل بين الأطراف عن طريق الإنترنت، فيعتبر التفاعل ما بين حاضرين مجلس حُكْمي افتراضي⁽²⁾، وعليه فقد أثر ذلك على اختفاء ما يسمى مجلس انعقاد العقد، فلا يكون هناك حضور طرفي العقد في مجلس العقد فيتواصلون فيما بينهم بواسطة البرامج والتطبيقات، أو ترسل الأجهزة تلقائياً فيما بينها⁽³⁾، فوجود طرفي العقد يكون معنوي أو معلوماتي، فيتم إجراء المفاوضات دون فارق زمني يذكر، كما لو كانا حاضرين بمجلس واحد، فهم حاضرين من حيث الزمان غائبين من حيث المكان، فهذا التطور غير مسبوق يشهده العالم المعاصر.

ثالثاً: أركان العقد الإداري الإلكتروني

للعقد الإداري الإلكتروني مفهوم جديد يعتمد بشكل أساسي على الطرق الإلكترونية في جل المراحل كالتفاوض والإبرام والتنفيذ، فهو يخضع للقواعد العامة للعقود الإدارية من جهة ومن جهة أخرى يخضع لأحكام خاصة.⁽⁴⁾

تقوم العقود بشكل عام ومنها العقود الإدارية على ثلاثة أركان، المحل والرضا والسبب، والعقد الإداري الإلكتروني مثله مثل باقي العقود الإدارية من ناحية الأركان، لكن الميزة الإلكترونية تُعطيهِ سِمة إضافية.

للعقد الإداري الإلكتروني أركانه، فلا تختلف عن الأركان في العقد الإداري، يَبْدُ أنه ذو طابع إلكتروني، فمحل العقد (موضوعه) يُبرم إلكترونياً، وربما التنفيذ يكون إلكترونياً إن تعلق الأمر ببعض

(1)- قيدر عبد القادر صالح، إبرام العقد الإداري الإلكتروني وإثباته، مجلة الراافدين للحقوق، جامعة الموصل، المجلد العاشر، العدد السابع والثلاثون، 2008، ص153.

(2)- بشار محمود دودين، محمد يحيى المحاسنة، الإطار القانوني للعقد المبرم عبر شبكة الإنترنت، دار الثقافة، الطبعة الأولى، الأردن، 2006، ص73.

(3)- فلة قادري، العقد الإلكتروني، مجلة منازعات الأعمال، تأسست من مجموعة من الباحثين المتخرجين من ماستر منازعات العمال بفاس، العدد الثاني والعشرون، المغرب، مارس 2017، ص171.

(4)- عبد العزيز زردازي، المرجع السابق، ص262.

العقود أو على الواقع وهو الغالب، والسبب هو الباعث للتعاقد الذي دفع الإدارة إلى اختيار الطريقة الإلكترونية لتحقيق المصلحة العامة من ورائها ومن العقد على حد السواء، والتراضي الذي لا بد أن كلا الطرفين لديه أهلية، وسلامة الإرادة من العيوب في كلا العقدين.⁽¹⁾

التعبير عن الرضا أو الإرادة بالعقود الإدارية تكون بالكتابة أو بالإشارة أو بأي وسيلة لا تدع مجالاً للشك، إلا أنه في مجال العقود الإدارية الإلكترونية تغلب الصفة الشكلية في التعبير عن الرضا، وذلك بواسطة الكتابة والرموز الإلكترونية⁽²⁾، فإن العقد الإداري الإلكتروني عقد يتلاقى فيه الإيجاب والقبول على شبكة دولية للاتصال عن بعد (الوسيط) بوسيلة مقروءة أو مسموعة أو مرئية فيتم التعبير عن الإرادة وتحقق الإيجاب والقبول كركن من أركان هذا العقد.⁽³⁾

رابعاً: العقود الإدارية الإلكترونية بين الإقرار وبين القانون الواجب التطبيق

لقد اتجهت غالبية دول العالم إلى استخدام التقنيات المتطورة في شتى المجالات، كان من بينها الوسائل القانونية كالتعاقد عبر الإنترنت، ولنجاح وحماية تلك العملية استدعى الأمر تنظيم ذلك وضبطه عبر القواعد والأنظمة التي تختلف من دولة لأخرى حسب التقدم والعوامل الأخرى المؤثرة.

فمن بين أهم العقود الإدارية التي تم استخدام التكنولوجيا بها، الصفقات العمومية، والمناقصات، وعقود التوريد وإنجاز الدراسات والخدمات، حيث إن الجمهورية الجزائرية قد حذت نحو العقد الإلكتروني، حيث نص قانون التجارة الإلكترونية في مادته السادسة منه في الفقرة الثانية على: "أن العقد الإلكتروني يتم إبرامه عن بعد دون الحضور الفعلي والمتزامن لأطرافه باللجوء حصرياً إلى تقنية الاتصال الإلكتروني"⁽⁴⁾، لكن من غير الإشارة إلى أنه ذو صبغة إدارية يحوي شروطاً غير مألوفة.

(1) - رضا متولي وهدان، النظام القانوني للعقد الإلكتروني والمسؤولية عن الاعتداءات الإلكترونية دراسة مقارنة، دار الفكر والقانون، مصر، 2008، ص. 33.38.

(2) - حمدي القبيلات، قانون الإدارة العامة الإلكترونية، دار وائل للنشر، الطبعة الأولى، الأردن، 2014، ص 165.

(3) - محمود ماجد محمود ججوج، أساليب إبرام العقد الإداري الإلكتروني في التشريع الفلسطيني، دراسة مقارنة في ضوء الشريعة الإسلامية، (رسالة ماجستير)، تخصص قانون عام، كلية الشريعة والقانون، الجامعة الإسلامية بغزة، 2018، ص. 13.12.

(4) - قانون رقم 18-05، المؤرخ في 24 شعبان عام 1439هـ، الموافق 10 مايو سنة 2018، يتعلق بالتجارة الإلكترونية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 28، الصادرة في 30 شعبان عام 1439هـ الموافق 16 مايو سنة 2018، ص 05.

نلاحظ أن المشرع الجزائري أيضاً في قانون الصفقات العمومية في المادة الثانية⁽¹⁾، قد اشترط أن تكون الصفقة العمومية مكتوبة، والسؤال المطروح هل تُعد الصفقات العمومية كأحد أبرز العقود الإدارية عقود إلكترونية إن تمت الكتابة إلكترونياً؟ أم هل قصد المشرع الكتابة الورقية؟

إن المتأمل لقانون الصفقات العمومية لسنة 2015، يجد أن المشرع الوضعي لم يغفل ذلك، لذا نجده خصص الفصل السادس من نفس القانون المعنون بالاتصال وتبادل المعلومات بالطريقة الإلكترونية، حيث نص على تأسيس بوابة إلكترونية خاصة للصفقات، ويتم تبادل المعلومات والوثائق بطريقة إلكترونية والدعوة إلى المنافسة حسب جدول زمني.

نصت المادة 204 من قانون الصفقات في فقرتها الثالثة على: "كل عملية خاصة بالإجراءات على حامل ورقي يمكن أن تكون محل تكييف مع الإجراءات على الطريقة الإلكترونية"⁽²⁾، نص المادة واضح بتفعيل مبدأ التكيف لمواكبة المستجدات والتقنيات الحديثة التي يشهدها العالم المعاصر.

يمكننا أن نستشف من مجمل المواد في الفصل السادس المعنون بالاتصال وتبادل المعلومات بالطريقة الإلكترونية من قانون الصفقات العمومية، على أن أغلبها يتكلم عن تقديم الوثائق والمعلومات بالطريقة الإلكترونية، وعن إجراءات الإبرام وتقديم الطلبات، دون التطرق إلى مسألة الكتابة الإلكترونية والتعاقد بالشكل النهائي، فربما ينتهي بها المطاف إلى أن تكون مكتوبة بشكل إلكتروني وربما لا، فالأمر يكتنفه شيء من الغموض.

بالنسبة إلى القانون الواجب التطبيق، والمحكمة المختصة في العقود الإدارية الإلكترونية، هي مسألة معقدة إلى حد ما؛ نظراً لعدم وجود مستندات ورقية وانتقال العملية عبر الحدود الإقليمية للدول وتنوع جنسيات الأطراف، لذا كانت هذه المسألة تحت وطأة مناقشة الباحثين، فمنهم من يرى أن قانون الإرادة هو المطبق، أي إرادة الطرفين بالاتفاق وفحواه، ومنهم من يرى أن من يملك الشروط الاستثنائية في العقد قانون بلده هو المطبق، أي إخضاع العقود الإدارية لقانون الدولة المتعاقدة، استناداً لعدد من الحجج منها أن العقد هو عقد إداري متميز، واستناداً لقرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة، ولوجود قرينة لصالح تطبيق قانون الدولة المتعاقدة.⁽³⁾

(1) - المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، المرجع السابق، ص 05.

(2) - المرجع نفسه، ص 46.

(3) - فهد مبارك الهاجري، العقود الإدارية عبر الإنترنت، دار الثقافة، الأردن، 2015، ص 101-102.

يرى جانب آخر من الفقه القانوني إخضاع العقد للقانون الدولي العام، استناداً إلى قواعد القانون الدولي الخاص، من بينهم المفكر (Goldman)، أو لأنه تصرف قانوني دولي من نوع جديد ومن بين أنصاره الأستاذ (Weil)، وهناك الرأي القائل بإخضاع العقد للقانون الدولي باعتباره معاهدة دولية، ورأي آخر يقترح إخضاع العقد الإداري الإلكتروني إلى نظام قانوني ثالث كالتحكيم والمبادئ العامة للأمم المتحدة وقانون التجارة الدولي، وهناك رأي قائل أيضاً بإخضاع العقد إلى المبادئ العامة للقانون⁽¹⁾، وغيرها من الآراء والإقتراحات المتعددة والتي ذكرتها دون بسط حجج أصحابها تجنباً للإطالة وليست محل بسط بحثنا، والذي يظهر لنا أن قانون الدولة المتعاقدة هو أقرب الأقوال وأرجحها، أو في حال ورود نصوص وشروط تلزم الأطراف حال حدوث نزاع اللجوء إليها.

خامساً: الحماية القانونية للعقد الإداري الإلكتروني

إن العقد الإداري الإلكتروني يُعد من إفرازات التطور العالمي في مجال التقنيات والتكنولوجيا وشبكات الاتصال، وبالرغم من فوائده المتعددة الموسومة بالسرعة والدقة وتقليل الجهود والإجراءات الروتينية والتقليدية، إلا أنه محفوف بعدة مخاطر أهمها أمن المعلومات، في ظل إنتشار التعاملات الغير مشروعة والقرصنة والاحتيال وغيرها، فلا بد من ضوابط تحكم تلك التصرفات وتحمي تلك التعاملات.

إن مهمة التشريع الوطني والدولي في أمن المعلومات مهمة أساسية في الحماية والردع، وإرساء الضوابط التي تحكم مستعملي الأنظمة الإلكترونية، وإقرار حجته والتعويض فيه، وما ذاك إلا لحماية التعامل الإلكتروني من الانهيار وفقد ثقة المتعاقدين به⁽²⁾، لذلك نجد الكثير من التشريعات، قامت بجهود سن القوانين والعقوبات في التعامل الإلكتروني، فنجد قانون التجارة الإلكترونية الجزائري لسنة 2018، قد خصص الفصل الثاني منه بعنوان الجرائم والعقوبات.⁽³⁾

الحماية القانونية للعقد الإداري الإلكتروني قائمة على سن القوانين المختلفة الوطنية والدولية، لما لها من الأهمية بمكان لإرساء بيئة للتعامل الآمن، ومن باب حماية هذا العقد ارتأينا الحديث بشكل موجز عن إثبات وتوثيق العقد الإداري الإلكتروني، كوسائل للحماية العامة للعقد الإداري المبرم عبر شبكة الإنترنت.

(1) - فهد مبارك الهاجري، المرجع السابق، ص. 153.141.

(2) - رشيدة بوكري، الحماية الجزائرية للتعاملات الإلكترونية، (أطروحة دكتوراه)، تخصص قانون جزائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة جيلالي اليابس، سيدي بلعباس، 2017/2016، ص. 05.04.

(3) - قانون رقم 05-18، المرجع السابق، ص 09 وما بعدها.

يُقصد بالحماية الفنية أو الأمانية للعقد الإداري الإلكتروني: "إتخاذ الإجراءات والتدابير عن طريق الوسائل الإلكترونية، التي تمنع عملية التعدي على البيانات والمعلومات، ومقومات المرفق العمومي فضلاً عن إمكانية التوصل إلى الجاني أو المتعدي في ارتكاب هذه الأفعال"⁽¹⁾، فهي تُعد حماية قبل وقوع الاعتداء وهي ليست بحاجة إلى نص؛ فمجمّلها برامج وقائية تهدف إلى حماية البيانات والمعلومات، وربما يثار الحاجة إلى النص عند الاعتراف بالأثر القانوني للحماية عند الإثبات.

من أنواع الحماية الفنية الجدار الناري وهي عبارة عن فلاتر معلوماتية توجد في مداخل ومخارج الشبكات الحكومية مهمتها التحكم في دخول وخروج المعلومات لذا هي تمنع الاختراق⁽²⁾، إلى جانب التوقيع الإلكتروني والشهادة الرقمية، والتشفير ومكافحة الفيروسات وغيرها.

كحال القرار الإداري في التوقيع الإلكتروني والذي سبق توضيح وبيان معناه، كذلك بالنسبة للعقد الإداري يوجد به توقيع إلكتروني؛ فلا بد أن أطراف العقد يُوقعون باسماءهم وصفاتهم؛ لإثبات سلامة التصرف وهوية الموقع، ويكون على شكل رمز أو رقم سري وغير ذلك.

يُعتبر التوقيع الإلكتروني في العقد الإداري الإلكتروني ناتج عن عدة إجراءات محددة، لإنجاز ذلك حتى يصبح العقد ملزم للطرفين دون الحاجة إلى التوقيع التقليدي، فيعتبر إجراءً مميزاً في تحديد الأشخاص الطبيعية أو المعنوية، والمُعبر عن رضا الأطراف بالالتزامات الناشئة عنه، وكذا صحة وسلامة المعلومات والبيانات.⁽³⁾

إن خلق بيئة آمنة للتعامل عبر الإنترنت أمراً ذا أهمية، يتأتى عموماً بواسطة التوثيق الإلكتروني من خلال أنواعه المختلفة، كالتوقيع الإلكتروني، وكذا جهات التوثيق الإلكتروني، والتي تُأكد هوية الأطراف وتحدد أهليتهم وتضمن سلامة البيانات والوثائق (الشهادة الرقمية) من العيوب.

لذا نصت القوانين المتعلقة بالتوقيع الإلكتروني في كثير من دول العالم على إنشاء هيئات تقوم بالتوثيق والتصديق، نجد مثلاً أن القانون المصري قد أوكل ذلك إلى هيئات متخصصة تتولى اعتماد

(1) - محمد علي الطائي، التطور التكنولوجي وقيام الحكومة الإلكترونية وأثرها على المرافق العامة، (رسالة ماجستير)، تخصص قانون عام، كلية الحقوق، جامعة النهدين، العراق، 2013، ص194.

(2) - المرجع نفسه، ص194.

(3) - عايض راشد المري، مدى صحة الوسائل الإلكترونية في إثبات العقود التجارية، (أطروحة دكتوراه)، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1998، ص112.

التوقيعات الإلكترونية، وتُصدر الشهادات لإثبات التوقيعات الرقمية بشروط اعتمادها وعلاقتها بالمستندات مع حمايتها عبر الإجراءات لتأمينها.⁽¹⁾

إلى جانب الحماية الفنية، هنالك الحماية الجنائية للعقد الإداري الإلكتروني؛ نظراً للتطورات والمستجدات العالمية في مجال التقنيات والإنترنت، فتحت سن العقوبات الرادعة لمرتكبي هذه الجرائم الحديثة، فنجد أن المشرع الوضعي الجزائري على سبيل المثال قد خصص الفصل الثاني من قانون التجارة الإلكترونية بعنوان الجرائم والعقوبات المواد من رقم 37 إلى 48.⁽²⁾

المطلب الثالث: الإدارة الإلكترونية ونماذج تطبيقها في بعض دول العالم

استدعى دور مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه بروز التحول من النظام الإداري التقليدي إلى نظام الإدارة الإلكترونية في المرافق العامة، فهذا التحول ينقل المرفق العام إلى تنمية كبيرة على كافة الأصعدة والمستويات.

مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه له الدور الهام والبارز في تبني التقنيات الحديثة وتكنولوجيا المعلومات والاتصال من خلال مواكبة المستجدات والمتغيرات المتعددة اقتصادياً واجتماعياً...، منها ازدياد عدد السكان واتساع الخدمات العمومية وغيرها، إلى جانب مواكبة المستجدات العالمية في مجال التطور والتقدم.

يُعطى مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه الصبغة القانونية لإعمال التطور والتغير في المرافق العامة، فلا يمكن تطبيق التحول مع مخالفة النصوص القانونية، فهي قد تعيق عملية التحول والتطور والمواكبة في بعض البلدان.

للإدارة العامة الحق أن تُعدل نظام المرفق العام بكل الوسائل المتاحة؛ لكي يتماشى مع التطور العالمي والتكنولوجي، مراعية تغير الظروف والمستجدات والتجاوب مع التقنيات الحديثة، لمواكبة روح العصر الحديث، فلا شك أن الوسائل التكنولوجية والإلكترونية تفرض على المرافق العامة التغير والتطور

(1) - حسين مشاقي، مدى حجية المحررات الإلكترونية في الإثبات، دراسة مقارنة، (رسالة ماجستير)، تخصص قانون خاص، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية، فلسطين، 2009، ص 117.

(2) - قانون التجارة الإلكترونية رقم 05-18، المرجع السابق، ص. 10.9.

والتكيف وفق المعطيات، لذا فإن تبني نظام الإدارة العامة الإلكترونية يُعد تجسيدا واقعياً ملموساً لمبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه.

من خلال هذا المطلب سنحاول تناول نماذج عن تطبيق مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه في بعض الدول العربية وذلك في الفرع الأول، ثم نتناول نماذج عن تطبيقه في بعض الدول الأجنبية في الفرع الثاني.

الفرع الأول: نماذج في بعض الدول العربية

في القرن الحالي يتم تصنيف كثير من الدول العربية إلى دول العالم الثالث؛ لأسباب عدة⁽¹⁾، منها عدم مواكبة التطور والتغيرات العالمية، إلا أن هناك دولاً عربية حققت تنمية كبيرة وقفزة نوعية على كافة الأصعدة في المرافق والمؤسسات العامة وغيرها، وكذا في مجال التقنيات وتكنولوجيا المعلومات حتى أصبحت نموذجاً يُحتذى به على مستوى العالم.

سنحاول من خلال هذا الفرع الإيجاز وتجنب الحشو، لذا سنتناول دولتين من الدول العربية، نتطرق إلى الإدارة الإلكترونية في دولة الإمارات العربية المتحدة أولاً، ثم ننقل إلى دولة أخرى وهي المملكة العربية السعودية ثانياً.

أولاً: الإدارة الإلكترونية في دولة الإمارات العربية المتحدة

من أوائل الدول العربية التي تميزت في مجال الإدارة الإلكترونية في شتى المجالات، دولة الإمارات العربية المتحدة، وذلك ابتداءً من سنة 2001⁽²⁾، فقامت على مدار سنوات خلت، على التخطيط والتنسيق وسائر العمليات الإدارية لتحقيق النجاح الباهر الذي تشهده في الوقت الحالي⁽³⁾، حيث برعت بشكل كبير في هذا المجال عن طريق استقطاب الخبراء والأجانب من شتى دول العالم، وتبني أحدث التقنيات العالمية، والتركيز على السياحة، ومن أهمها إمارة دبي وكذا أبو ظبي، فأضحت تمتلك التقنيات المتنوعة في مجال

(1) - فارس كريم، متطلبات تطبيق الإدارة الإلكترونية في مركز نظم المعلومات التابع للحكومة الإلكترونية في دولة قطر، (رسالة ماجستير)، تخصص إدارة أعمال، الجامعة الافتراضية الدولية، 2008، ص 49 وما بعدها.

(2) - علي بن درويش، تطبيقات الحكومة الإلكترونية دراسة مقارنة ميدانية على إدارة الجنسية والإقامة في دبي، (رسالة ماجستير)، غير منشورة، جامعة نايف للعلوم الأمنية، 2005، ص 113.

(3) - أمر لطفي حسن جاب الله، أثر الوسائل الإلكترونية على مشروعية تصرفات الإدارة القانونية دراسة مقارنة، دار الفكر الجامعي، الطبعة الأولى، مصر، 2013، ص. ص 47.46.

تكنولوجيا المعلومات والاتصالات⁽¹⁾، حيث إن حكومة دبي الذكية التي تسعى لتحويل دبي إلى المدينة المتطورة والذكية في العالم بأسره، بدأت في الإعلان عن شبكة معلومات ذكية تربط جميع المرافق العامة في دبي، وتوحيد أنظمة العمل المشتركة للمرافق العامة، وتسهيل تقديم الخدمات التي تتكيف عبر شبكة المعلومات.⁽²⁾

ترتكز الإدارة العامة الإلكترونية في دولة الإمارات العربية المتحدة، على أفضل الوسائل والتقنيات المتطورة لتسهيل حياة الناس والمرتفقين في شتى المجالات، وإنشاء المرافق والبنية التحتية بناءً على حسن العمليات الإدارية، وكذا الاعتماد على السرعة الكبيرة في إتمام الخدمات المختلفة، وسهولة تبادل البيانات وربط الخدمات بين المرافق العامة والمؤسسات الأخرى داخل الدولة، عن طريق شبكة الإنترنت وإنشاء المواقع والبوابات الإلكترونية، إلى جانب الأجهزة الحديثة الرائدة في مجال تكنولوجيا المعلومات.

يَعود تَحول إمارة دُبي إلى مدينة ذكية تكنولوجية؛ نتيجة نجاح خطط الإدارة العامة في دولة الإمارات، ويُعد الهاتف الذكي المحرك التقني لتحول الخدمات العامة عبر تلك الأجهزة، ويجري تطوير العديد من التطبيقات على الأجهزة ما يسمح للمرتفقين بالحصول على الخدمات العامة المتنوعة والمتعددة عبرها، فمن أسباب نجاح تجربة دولة الإمارات العربية في أعمال مبدأ التكيف والرقى بالمرافق عدة عوامل منها توفر المال، والاهتمام بالعلم والتطور واستقطاب الخبراء والمهندسين والعلماء، والسعي الحثيث من قبل الإدارة وبوعي ومساندة المواطن على إمتلاك التقنيات والبرامج والأجهزة والبنية التحتية؛ للرقى بدولة.⁽³⁾

ثانياً: تكيف الإدارة العامة في المملكة العربية السعودية

إن المملكة العربية السعودية تُعطي أهمية بالغة في إقحام التقنيات وتكنولوجيا المعلومات في المرافق العامة، مما يعكس آثاراً إيجابية على المواطن والاقتصاد على حد سواء، وبهذا الصدد صدر "الأمر السامي رقم 33181_07 بتاريخ 10-07-1424هـ، المتضمن وضع خطة لتقديم الخدمات والمعاملات الحكومية إلكترونياً من قبل وزارة الاتصالات وتقنية المعلومات".⁽⁴⁾

(1)- علي بن درويش، المرجع السابق، ص113.

(2)- نبراس محمد جاسم الاحبابي، المرجع السابق، ص189.

(3)- صدام محمد خميسة، الحكومة الذكية ما بعد الحكومة الإلكترونية، قنديل للطباعة والنشر، الطبعة الأولى، الإمارات العربية المتحدة، 2017، ص. ص. 410.408.

(4)- سلسلة دراسات يصدرها معهد البحوث والاستشارات، الحكومة الإلكترونية، الإصدار التاسع، مكتبة الملك فهد الوطنية، جامعة الملك عبد العزيز، جدة _السعودية، 1427هـ، ص77.

حيث أدخلت المملكة العربية السعودية تقنية المعلومات على جل المرافق العامة، مثل أنظمة الموظفين والأنظمة المالية والإدارية عبر تطبيقات إلكترونية وتقنيات وأجهزة متطورة في هذا المجال، وكان الهدف من وراءها رفع إنتاجية وكفاءة القطاع العام وتقديم الخدمات بشكل أفضل ودفع عجلة الإقتصاد وتوفير البيانات بأقل وقت وبجودة عالية.⁽¹⁾

نضرب مثلاً في هذا الصدد، حيث إن من تداعيات أزمة انتشار فايروس كورونا (كوفيد 19) على العالم وما سببته من تعطل الحياة العامة وعرقلة تقديم الخدمات، لكن ونظراً لتكثيف المرافق والمؤسسات العامة مع الظروف والمعطيات للخروج من الأزمة تم استخدام تطبيقات وبرامج ذكية في الهواتف في المملكة منها مثلاً تطبيق ينظم أداء العمرة.

علاوة على ذلك فقد اتجهت المملكة العربية السعودية إلى رؤية 2030 للمرافق العامة والخدمات العمومية المقدمة وعصرنتها وتطبيقها في الوقت الافتراضي، حسب تصريحات خادم الحرمين الشريفين الملك سلمان بن عبد العزيز آل سعود بقوله: "أن تكون بلادنا نموذجاً ناجحاً ورائداً في العالم على كافة الأصعدة، وسأعمل معكم على تحقيق ذلك".⁽²⁾

الفرع الثاني: نماذج في بعض الدول الأجنبية

ساهم التطور التكنولوجي والتقني في تطوير المرافق والمؤسسات العامة، فأدى إلى تحسين وسائل النشاط الإداري لتتسم المرافق بالسرعة في إنجاز الأعمال والخدمات العامة واختصاراً الوقت والجهد والدقة المتناهية بالإعمال.⁽³⁾

بعد تناولنا نماذج من بعض الدول العربية في تفعيل وتبني الإدارة الإلكترونية من خلال البرامج والأساليب ومواكبة التطورات، لا بد علينا أن نتناول أيضاً في هذا الصدد نموذجين من بعض الدول الأجنبية نأخذ الولايات المتحدة الأمريكية كنموذج أولاً، "باعتبار أن الولايات المتحدة الأمريكية من بين أولى الدول التي تبنت توجهاً نوعياً فعالاً في تقنيات المعلومات، وقد استثمر بأكثر من بليون دولار في المشاريع

(1) - سلسلة دراسات يصدرها معهد البحوث والاستشارات، المرجع السابق، ص78.

(2) - رؤية 2030 للمملكة العربية السعودية، تاريخ الاطلاع 9-01-2021، الشبكة العالمية العنكبوتية الإنترنت، الرابط: www.vision2030.gov.sa

(3) - خليفة مصطفى أبو عاشور، ديانا جميل النمري، مستوى تطبيق الإدارة الإلكترونية في جامعة اليرموك من وجهة نظر الهيئة التدريسية والإداريين، المجلة الأردنية في العلوم التربوية، المجلد التاسع، العدد الثاني، 2013، ص199.

المعلوماتية⁽¹⁾، للرقى بالإدارة الإلكترونية في المرافق والمؤسسات العامة، ثم نتناول دولة اليابان ثانياً، باعتبارها من أكثر الدول تميزاً في مجال التقنيات والتكنولوجيا والتطور الإداري.

أولاً: الولايات المتحدة الأمريكية

ما يميز التجربة الأمريكية في مجال تطبيق الإدارة العامة الإلكترونية هو تبني الحكومة لها منذ نهاية تسعينات القرن الماضي، حيث دعا الرئيس الأمريكي بل كلينتون إلى إدخال التقنيات الحديثة في المرافق العامة الحكومية، وقام بتشكيل فريق مختص لهذه المهمة، وبعد ذلك بأعوام قليلة أصبحت العديد من الخدمات تقدم للمرتفقين بشكل إلكتروني.⁽²⁾

تُنْفِق الولايات المتحدة مبالغ طائلة على تقنيات تكنولوجيا المعلومات وتحاول منافسة الدول الأخرى في هذا المجال، بالرغم من ذلك فإن الولايات المتحدة التي كانت تُعَدُّ بالمرتبة الأولى على مستوى العالم، بيّدت أن الأمر قد اختلف الآن؛ لأن الحكومة والمرافق مُقسمة على مستويات، المستوى الفدرالي، والمستوى الولائي، والمستوى المحلي داخل كل مدينة في الولاية، وكذا منافسة الدول التي فاقت الولايات المتحدة كالصين واليابان وغيرها، لكنها ما زالت تتفوق على كثير من دول العالم في مجال المعلومات والتكنولوجيا، ومما ساهم بذلك حجم الاستثمارات في هذا المجال مما أدى إلى حدوث ثورة في عالم التكنولوجيا⁽³⁾، ونلخص تجربة الولايات المتحدة بتتي التقنيات في المرافق من خلال:⁽⁴⁾

- إتاحة أغلب الخدمات العمومية الحكومية عبر المواقع وشبكات الإنترنت.
- تبني التقنيات المتطورة وتصنيعها وابتكارها.
- الحد من البيروقراطية.
- تبسيط الإجراءات ورفع كفاءة المرافق.

(1) - محمد فلاق، رضوان أنساعد، الإدارة الإلكترونية عرض تجارب لبعض الدول العربية، الملتقى الدولي حول: متطلبات إرساء الحكومة الإلكترونية في الجزائر دراسة تجارب بعض الدول، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة سعد دحلب البلدية الجزائر، د.س.ن، ص12.

(2) - نبراس محمد جاسم الاحبابي، المرجع السابق، ص183.

(3) - عبد القادر عبان، تحديات الإدارة الإلكترونية في الجزائر، دراسة سوسيولوجية ببلدية الكاليتوس بالعاصمة الجزائرية، (أطروحة دكتوراه)، تخصص إدارة وعمل، قسم العلوم الاجتماعية، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، 2016، ص84.

(4) - ريا أحمد الدباس، الحكومة الإلكترونية، د. د. ن، الطبعة الأولى، الأردن، 2009، ص. ص212.215.

- تخفيض تكاليف العمليات التسييرية للمرافق العامة إلى جانب الاعتماد على الجودة والسرعة في تقديم الخدمات.

ثانياً: اليابان

تُعتبر اليابان من بين الدول المتميزة والرائدة في صناعة التقنيات وتكنولوجيا المعلومات المتطورة، فتميزت في كافة القطاعات الاقتصادية والصناعية والتجارية والخدماتية، فيرجع نهضة اليابان إلى الحكومة والإدارة اليابانية، وكذا حضارة الإنتاج التي تعد من الثقافة اليابانية، وقيام الإنسان الياباني بنقل العلوم المختلفة وتقليدها وتطويرها والإبداع بها.⁽¹⁾

ترتكز التجربة اليابانية في مجال تطبيق الإدارة الإلكترونية على محاور أساسية منها محور الإنتاج المكثف التقني، والاستراتيجية الإلكترونية الإجمالية في التوجهات الإدارية، وإن سمة المرافق العامة في اليابان هي عهد المرؤوس والرئيس الإداري على إنجاز الأهداف، وتحقيق مصلحة المرافق والمؤسسات، فالفكر الإداري الياباني لا يولي أهمية للقرار بالقدر الذي يهتم لآلية تنفيذه ونجاحه وتطبيقه إلى جانب تطويره المستمر بما يتماشى مع الظروف والمستجدات الحديثة.⁽²⁾

اتجهت اليابان نحو استراتيجية إلكترونية وطنية شاملة، لذا فقد عملت من خلال تلك الاستراتيجية على التخطيط وسائر العمليات الإدارية الأخرى، فقامت بتشكيل مجالس ولجان تحت رعاية الوزارات بناءً على توجيهات سياسة الحكومة اليابانية في مجال تبني التكنولوجيا المتطورة.⁽³⁾

إن تقييم أداء السياسة الإلكترونية من قبل المواطن في اليابان بغرض تحسين الخدمات المرفقية، وتلقي الخدمات العمومية عبر الإنترنت والأجهزة المتطورة بشكل سلس ومريح، أدى إلى تحقيق النجاح الباهر بها، فمثلاً يقوم المواطن الياباني بعملية دفع الرسوم والتراخيص والغرامات عبر الإنترنت، باستخدام

(1)- محمد بغدادي، فلسفة الإدارة اليابانية الحديثة، نشر بتاريخ 07-08-2019، الشبكة العالمية العنكبوتية الإنترنت، الرابط: www.politics-dz.com، تاريخ الاطلاع 10 جانفي 2021.

(2)- ماجد الرحبي، قراءة في استراتيجية الإدارة اليابانية، الشبكة العالمية العنكبوتية الإنترنت، نشر سنة 2017، الرابط: www.alfalq.com، تاريخ الإطلاع 10 جانفي 2021.

(3)- مجيد شعباني، دراسة نماذج نظم وتكنولوجيا المعلومات في مراكز المعلومات العربية وسبل تفعيلها، (أطروحة دكتوراه)، تخصص إدارة أعمال، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة دالي إبراهيم، 2009-2010، ص172.

البطاقات الذكية في جل مناحي الحياة في البيع والشراء، بناءً على اقتراحات المواطنين وتوجيهاتهم التقييمية الدورية لتلك الخدمات.⁽¹⁾

بالمجمل إن صناعة وتطوير وإدخال التكنولوجيا والتقنيات وتبنيها من قبل الإدارة العامة في اليابان في مختلف مناحي الحياة أدى إلى السرعة الفائقة في أداء الخدمات وعدم إهدار الوقت والجهد، والتركيز على أداء الخدمات والتعامل مع البيانات بشكل سهل مقارنة عما هو موجود بكثير من دول العالم بطابع تقليدي، لذلك تعتبر اليابان من أبرز المدن الذكية في العالم.

المبحث الثالث: ضوابط أعمال مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه

إن لمبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور أهمية كبيرة، كما رأينا آنفاً من خلال التطبيقات والمظاهر المتنوعة والتميزة التي أفرزها، والذي يصب دائماً في صالح رقي المواطن والمجتمع، من خلال مواكبة التطورات المتعددة والمتغيرات المتنوعة، التي تفرض على الإدارة العامة التكيف والتأقلم معها.

إلا أننا نلاحظ بعض الظواهر نتيجة تفعيل مبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور، وتنتج عند تطبيقه العديد من التساؤلات والإشكالات حول بعض المراكز القانونية التي لربما قد يؤثر عليها نتيجة مظاهره المتعددة، سواء ما تعلق منها بالموظفين العموميين أو بالمرتفقين طالبي الخدمات العمومية، ومنها ما يتعلق بالمتعاقدين، إلى جانب بعض القيود التي تُقيد الإدارة العامة في تطبيق هذا المبدأ، لذا سوف نتطرق من خلال هذا المبحث إلى موظفي المرفق العام وطالبي الخدمة العمومية والمتعاقدين في المطلب الأول، ثم نتناول أبرز قيود ومعوقات مبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور في المطلب الثاني.

المطلب الأول: موظفي المرفق العام وطالبي الخدمة العمومية والمتعاقدين

نتج عن تفعيل مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه، العديد من القضايا التي قد تُثار حول بعض آثار تطبيقاته، سواء فيما يتعلق بالتعديل والتغيير والتطور في الأساليب واللوائح والأنظمة والعقود والقرارات والتي ربما تمس بعض المراكز القانونية.

(1) - سلسلة دراسات يصدرها معهد البحوث والاستشارات، المرجع السابق، ص 70.

نتناول في هذا المطلب التأثير على المركز القانونية للموظفين بالمرفق العام في الفرع الأول، ثم نتطرق إلى تأثير المبدأ على المتعاقدين مع المرفق العام سواء أكانوا موظفين متعاقدين أو متعاملين متعاقدين في إطار صفقة عامة وذلك في الفرع الثاني، ثم نتناول التأثير على المرتفقين طالبي الخدمة العمومية في الفرع الثالث.

الفرع الأول: المراكز القانونية لموظفي المرفق العام

نقصد بالموظف العام على ضوء قانون الوظيفة العامة الجزائري أنه: "كل عون عين في وظيفة عمومية دائمة ورُسم في رتبة السلم الإداري"⁽¹⁾، إن لمبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه صلة بالوظيفة الإدارية العامة، من ناحية التعديلات والتغيرات التي تطرأ على المرفق العام والتي تستوجب التأقلم معها.

وفقاً للقانون الإداري الفرنسي فإن الخدمة العامة: "هي خدمة فنية تُزود بصورة منتظمة عامة لاستجابة لحاجة عامة، ويتطلب توفيرها احترام القائمين على إدارتها مبادئ المساواة والاستمرارية والتكيف لتحقيق الصالح العام"⁽²⁾.

في إطار تطبيق مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه، قد يشعر الموظف بالتمسك بمركزه القانوني في كثير من الأحيان، فمثلاً حين يتم نقل الموظف من قسم لآخر أو تطوير وظيفته، والتدريب على بعض المهام التكنولوجية في إصدار القرارات والعقود، أو تكليفه ببعض المهام الجديدة، أو التعامل مع الأجهزة الحديثة، أو لربما تغيير أسلوب إدارة المرفق العام إلى بعض الأساليب التي سبق تبيانها، وغيرها من التعديلات والتطورات التي ينتجها مبدأ التكيف والتأقلم، فهل يمكن للموظف الاحتجاج على أعمال مبدأ التكيف لأنه يمس بمركزه القانوني وعلى وضعيته؟

عموماً يُمكننا القول أن الموظف العام في المرافق والمؤسسات العامة يكون في مركز تنظيمي لائحي (Situation statutaire-reglementaire)؛ ضماناً لتطبيق مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام

(1) - الامر رقم 06-03 مؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427هـ، الموافق 15 يوليو سنة 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 46، المؤرخة في 20 جمادى الثانية عام 1427هـ، الموافق 16 يوليو سنة 2006، ص 04.

(2) - سعيدة عزوز، نسيمه مقبل، عصرنة المرافق العمومية في الجزائر، الإدارة الإلكترونية في البلدية نموذجاً، المجلة الجزائرية للمالية العامة، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، المجلد الثامن، العدد الأول، ديسمبر 2018، ص 139.

للتغييرات التي تطرأ عليه، فالموظف تجاه المرفق العام في وضعية قانونية أساسية تنظيمية⁽¹⁾، حتى لا يتمكن من الاحتجاج على التطورات والتغييرات التي قد تفرضها الإدارة العامة على المرفق العام ونظامه وموظفيه، حيث إن الموظفين في المرافق العامة لا يتمتعوا بحق الاعتراض في حال تعديل وتغيير القواعد المنظمة للمرفق العام، سواء ما تعلق منها بمهامهم أو التزاماتهم، حتى ولو أدى إلى زيادة أعبائهم وواجباتهم الوظيفية⁽²⁾، فالنظام الأساسي الجديد يسري عليهم، ويحل محل النظام القديم⁽³⁾، وعلى سبيل المثال إذا قامت الإدارة العامة بإجراء تعديل يتعلق بشؤون الموظفين فإن ذلك يسري عليهم جميعاً⁽⁴⁾، ولا يحق لأحد الاحتجاج بالحق المكتسب في ظل النظام القديم للتخلص من تطبيق النظام الجديد عليه، لكن مع التنويه أن الموظف العام يحتفظ بالمركز القانوني من حيث الدرجة والرتبة، والتي تحددها القوانين والقرارات والأنظمة.⁽⁵⁾

يمكن للمرفق العام بالإرادة المنفردة المستقلة أن يُغير أو يُطور أو يُعدل مراكز الموظفين القانونية (الحقوق، والالتزامات)، بما يتأقلم ومقتضيات تطوير المرفق العام والمؤسسات العامة لمواكبة ما يطرأ من مستجدات ومتغيرات متعددة يفرضها العصر الحاضر⁽⁶⁾، وإذا أصدرت الإدارة العامة قرار يقضي بأن النظام الخاص بالموظفين سيبقى دون تعديل لفترة زمنية، فإن هذا لا يمنع من إحداث التغييرات والتعديلات التي يفرضها الصالح العام.⁽⁷⁾

خير مثال نسوقه في هذا الصدد، حدوث متغيرات كبيرة في الخدمة العامة بسبب أزمة فايروس كورونا (كوفيد 19) التي طالت جل دول العالم، فإن الإدارة العامة حرصاً منها على استمرارية الخدمات العامة وتكيفاً مع تلك الظروف المستجدة قد ألزمت الموظفين بأنظمة جديدة في تأدية الخدمات عن بعد باستخدام تكنولوجيا المعلومات والتقنيات، وفرضت التدريب والتعلم والتعليم للموظفين والمرتفقين على حد

(1) - المادة 07 من الأمر رقم 06-03، المرجع السابق، ص 04.

(2) - هاني الطهراوي، المرجع السابق، ص 319.

(3) - أحمد محيو، المرجع السابق، ص 489.

(4) - نبراس محمد جاسم الاحبابي، المرجع السابق، ص 89.

(5) - محمد جمال مطلق ذنبيات، المرجع السابق، ص 158.

(6) - J-M Auby et R. Ducos- Ader, grands services publics et entreprises nationales, T1,puf « coll .themis »,paris, 1975, p: 45 .

(7) - مصطفى زيد أبو فهمي، المرجع السابق، ص 353.

السواء، ريثما يزول الوباء فما كان للموظفين إلا أن يخضعوا لتلك التغيرات عبر التنظيمات واللوائح، حتى وإن مس المركز المالي بسبب العمل بالنظام الجزئي والتناوب في تأدية الخدمات.

الفرع الثاني: المراكز القانونية للمتعاقدين مع المرفق العام

لمبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور تأثير على المتعاقدين مع المرفق العام، والمتعاقدين مع المرفق العام على قسمين، الأول الذي نقصد به الموظف أو المستخدم المتعاقد وفق تنظيم المشرع الجزائري في قانون الوظيفة العمومي الجزائري، تكون تلك العقود مع الإدارة مُحددة المدة، كما نص القانون ولا يستفيد المتعاقدون من حقوق وامتيازات كبيرة مثلما يستفيد الموظف العام، حيث على المتعاقد احترام القوانين واللوائح والتوجيهات والأوامر وتطبيقها وعدم الاعتراض عليها، لكن هل يستفيد المتعاقد من التعويض في حال التعديل والتغيير والتطور بإعمال مبدأ التكيف؟

يستفيد الموظف المتعاقد وفق قانون الوظيفة العمومي من التعويض حال المساس في العقد؛ لأن المتعاقد ليس تجاه وضعية لائحية تنظيمية، وإنما تجاه وضعية عقدية، يحكمها قاعدة العقد شريعة المتعاقدين، وذلك حسب المادة (106) من القانون المدني الجزائري والتي تنص على: "العقد شريعة المتعاقدين، فلا يجوز نقضه، ولا تعديله إلا باتفاق الطرفين، أو للأسباب التي يقرها القانون".⁽¹⁾

لذلك فإن المستخدمين المتعاقدين مع المرفق العام وفق أحكام العقود الخاصة لهم الحق بالمطالبة بالتعويض في حال إعمال مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه حالة المساس بالمركز المالي، فلهم فقط المطالبة بالتعويض⁽²⁾، وليس لهم الاعتراض ومنازعة قرار التغيير والتطور؛ لأن هذا من مفرزات مبدأ التكيف الذي يدعمه الصالح العام.

أما القسم الثاني فهو المتعامل المتعاقد مع المرفق العام في إطار العقود الإدارية كالصفقات العمومية، إن المتعامل المتعاقد يخضع للتعديلات والتغييرات على الصفقة العمومية والتي تُملئها الإدارة العامة والذي يفرضها الصالح العام للغايات السامية للمجتمع⁽³⁾، لذا تُمنح الإدارة العامة امتيازات غير مألوفة، تستطيع من خلالها إحداث تعديلات في العقد الإداري؛ من أجل التأقلم مع التطورات والمتغيرات.⁽⁴⁾

(1)- الأمر رقم 75-58، المتضمن القانون المدني، المرجع السابق، ص 19.

(2)- عبد الرزاق أحمد السنهاوري، نظرية العقد، الجزء الأول، منشورات الحلبي، 1998، ص 79.

(3)- محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري التنظيم، النشاط، الوسائل، دار الفكر الجامعي، مصر، د.س.ن، ص 362.

(4)- محمد جمال مطلق ذنبيات، المرجع السابق، ص 159.

لا يحق للمتعاقل المتعاقد الاعتراض على تطبيق مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه بشكل عام إلا في حالات محدودة؛ لأن المبدأ والعقد الإداري يُعطي المرفق العام سلطة التعديل الانفرادي للعقد⁽¹⁾، بما يكون ضروري على العقد الإداري ليواكب المستجدات والظروف الحديثة⁽²⁾، لكن بإمكان المتعاقل المتعاقد أن يستفيد من تعويضات إذا مُسّ حقه المالي بسوء جراء التعديل والتطور⁽³⁾، لكن ليس له حق الاعتراض ولا يحق له التمسك بنظرية الحقوق المكتسبة.

إن الإدارة لا تتمتع بسلطة مطلقة في تعديل العقود الإدارية، حتى لا يكون هناك تعسف، ولربما يُهدر العقد تماماً، فلا يمكن الحديث بحال عن عقد يتهرب على الدوام أحد أطرافه من الالتزامات الملقة عليه⁽⁴⁾، فيمكن للمتعاقل المتعاقد الاعتراض على المساس الجوهرى على العقد الإداري؛ فلا يمكن للإدارة التحجج دائماً بمبدأ التكيف لإهدار جوهر العقد، إلا إذا كانت ظروف طارئة وقوة قاهرة، وعموماً المستجدات والتغيرات تكون أغلبها لا تمس بجوهر العقد بأكمله، فلربما تتعسف الإدارة العامة وتتمسك بالامتيازات والشروط الاستثنائية، لينتهي الأمر إلى منازعة إدارية تُعرض أمام القضاء الإداري الإقليمي المُختص.

في حالة تعديل أو إلغاء القوانين التي قد تمس ربما العقد الإداري؛ نتيجة الظروف التي تطرأ وتستدعي الإلغاء أو التعديل أو التطور، فإن الآثار الناجمة عن ذلك لا تسري على المتعاقل المتعاقد، إلا إن طلب ذلك صراحة⁽⁵⁾.

ربما تلجأ الإدارة العامة إلى فسخ العقد الإداري، حيث يعتبر ذلك من النظام العام، فإذا ما ظهرت ظروف ومستجدات اضطرت الإدارة العامة إلى فسخ العقد من جانب واحد تحقيقاً للمصلحة العامة من منطلق مبدأ التكيف والتأقلم ومواكبة المتغيرات، وكذا الحفاظ على حسن تسيير المرافق العامة، لكن لا يعني

(1) - سعاد طيبي عمروش، المبادئ العامة لعقد تفويضات المرفق العام في ظل المرسوم الرئاسي 247/15، مجلة دراسات وأبحاث، المجلة العربية في العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور الجلفة، المجلد الحادي عشر، العدد الثاني، جوان 2019، ص 402.

(2) - عبد القادر محفوظ، سلطة الإدارة في التعديل الانفرادي للعقد الإداري دراسة مقارنة، (رسالة ماجستير)، جامعة أبو بكر بلقايد، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تلمسان، الجزائر، 2014، ص 43.

(3) - أحمد محيو، المرجع السابق، ص 489.

(4) - عبد القادر محفوظ، المرجع السابق، ص 42.

(5) - وهذا ما أشارت إليه بشكل صريح المادة 22 من قانون رقم 16-09، المؤرخ في 29 شوال عام 1437هـ، الموافق 03 غشت سنة 2016، المتضمن ترقية الإستثمار، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، الصادرة في 03 أوت 2016، العدد 46، ص 22.

عدم مطالبة المتعاقد مع الإدارة العامة بالتعويض المنصف جراء الفسخ على أساس النظام العام والمصلحة العامة.⁽¹⁾

الفرع الثالث: المراكز القانونية للمرتفقين (طالبى الخدمات العمومية)

تنشأ المرافق والمؤسسات العامة من أجل تحقيق الحاجات وسد الرغبات داخل المجتمع⁽²⁾، لذلك لا بد على المرافق العامة أن ترعى مصالح المواطنين بتحقيق الرغبات والتطلعات⁽³⁾، وفق المتغيرات وطنياً ودولياً.

لما كان مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه موجهاً للصالح العام أي للمجتمع الذي يحوي المواطنين المرتفقين فلا بد وأن يؤثر عليهم⁽⁴⁾، بإجراء التطورات والتغيرات التي تُملئها الظروف والوقائع، فلا يكون لهم حق الاعتراض أو الاحتجاج عليها؛ لأنها تستهدف مصالحهم أولاً وآخراً، ولأنهم أيضاً في وضعية لائحية تنظيمية تجاه المرفق العام.⁽⁵⁾

يفقد المرتفقين طالبى الخدمات العمومية من المرافق العامة مميزات العنصر الشخصي، فيُعد كعنصر موضوعي، ويُنظم تأدية الخدمات بقواعد عامة تسري على الجميع دون مراعاة شخصياتهم، لذا يُعد المرتفق في وضعية لائحية نظامية تجاه الخدمات المقدمة، لذا فإن التغيرات والتطورات التي تمس المرفق العام ونظامه، وطريقة تأدية الخدمات، أو التغيير من أسلوب الإدارة، أو التمسك بمجانبة الخدمة في حال ارتفاع الرسوم.. الخ، لا يحق لهم إلا التسليم لها؛ لأنها كما ذكرنا تستهدف الصالح العام للسير الحسن للمرفق العام فيطبق مبدأ التكيف حتى ولو أثر عليهم، ولا يمكن الاعتراض بحجة الحق المكتسب في شكلية الخدمات المقدمة كطريقة التسيير.⁽⁶⁾

(1) - علي فهد سالم العجمي، صلاحية الإدارة في فسخ العقد الإداري، دراسة مقارنة، (رسالة ماجستير)، تخصص قانون عام، كلية الدراسات العليا، جامعة عمان العربية للدراسات العليا، 2008، ص 10.

(2) - هاني الطهراوي، المرجع السابق، ص 317.

(3) - عدنان عمرو، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 10.

(4) - محمد فاروق عبد الحميد، المرجع السابق، ص 85.

(5) - أحمد محيو، المرجع السابق، ص 488.

(6) - بدير علي محمد، عصام عبد الوهاب البرزنجي، مبادئ وأحكام القانون الإداري، دار السنهوري، الطبعة الأولى، د. ب. ن، 2015، ص 262.

نشير إلى أنه وفي المرافق العامة الإدارية يكون للمرتفقين الحق في أن تؤدي الخدمات بشكل مستمر وبمساواة⁽¹⁾، وأن يعمل المرفق بشكل سليم، وأن تُطبق القواعد واللوائح القانونية التي تضمن حقوقهم⁽²⁾، ويمنح لهم القانون الإداري الحق في الطعن في قرارات المرفق ومنازعتها أمام القضاء الإداري إلغاءً أو تفسيراً أو فحص مشروعية أو قضاءً كاملاً للتعويض عن الإضرار⁽³⁾.

يُعمل مبدأ التكيف على المرافق ذات الطابع الصناعي والتجاري أكثر من غيرها؛ نظراً لطبيعتها ومرونتها واندماجها بالسوق⁽⁴⁾، نجد أيضاً أن المراكز القانونية للمرتفقين تتباين حسب طبيعة المرفق (إدارياً أو تجارياً أو صناعياً...) ⁽⁵⁾، فإذا كانت المرافق العامة غير إدارية، كأن تكون تُمارس نشاطاً صناعياً أو تجارياً أو غيرها، فإن موقف المرتفقين غالباً ما تربطهم عقود مع هذه المرافق؛ لأن المرفق العام يكون هدفه المصلحة العامة إلى جانب الربح، وهذا ما أفرزه التحول العالمي، وتدخل الدولة بالنشاط الاقتصادي وممارسته لنمو مال الخزينة العمومية، فإذا كان المرتفق يرتبط بنظام تعاقد مع المرفق ففي حال أعمال مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه، وإجراء التعديلات والتطورات، يحق للمرتفق المطالبة بالتعويض في حال المساس بمركزه، أما إذا لم يكن المرتفق مرتبطاً بعقد، أو كان التعديل بالإرادة المنفردة تحقيقاً للمصلحة العامة وكان التعديل يستهدف المستقبل، فلا يمكن التمسك بنظرية الحقوق المكتسبة⁽⁶⁾.

نستنتج أنه إذا تعلق الأمر بمرفق عام صناعي أو تجاري، فإن الوضع يكون أكثر التباساً (عدم وضوح) وهو أمر معقد للغاية؛ لأن المرتفق يحكمه العقد تارة، ويكون له حق المطالبة بالتعويض حال المساس بالمركز المالي، وتارة لا يكون فيستطيع المرفق العام إدخال التعديلات والتطورات بطريقة إنفرادية⁽⁷⁾، فهو يحكمه نظام قانوني مُختلط، فإن تعلق الأمر بمرفق عام إداري؛ فلن يكون بإمكان المرتفق الاعتراض

(1) - بدير علي محمد، عصام عبد الوهاب البرزنجي، المرجع السابق، ص 263.

(2) - محمد فاروق عبد الحميد، المرجع السابق، ص 59.

(3) - أحمد محيو، المرجع السابق، ص 497.

(4) - محمد أمين بوسماح، المرجع السابق، ص 120.

(5) - بدري عز الدين، المرجع السابق، ص 55.

(6) - محمد فاروق عبد الحميد، المرجع السابق، ص 58.

(7) - Jean-Claude Ricci, **Droit administratif général**, 5 éme édition, HACHETTE LIVRE, Paris, 2013, p :124.

والمطالبة بالتعويض حال تطبيق مبدأ التكيف والتأقلم مع المستجدات والتطورات، فلا بد أن يخضع للمبادئ العامة وللأنظمة وللقانون الإداري.

المطلب الثاني: قيود ومعوقات مبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور

كما سبق ورأينا في المباحث والمطالب السابقة أهمية مبدأ التكيف من خلال مدى تأثيره في الرقي بالمرافق العامة من خلال المظاهر والتطبيقات الإيجابية المتنوعة التي أفرزها، وكيف أثر بشكل إيجابي في رفع مستوى الأداء وتحسين الخدمات العامة والرقي بالدولة بشكل عام، بل يتعدى الأمر إلى إيجاد الحلول للآزمات المتعددة والطارئة والتأقلم معها .

بالرغم من المزايا الجمة التي تنتج عن تطبيق مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغييرات والتطورات التي تطرأ عليه، إلا أن يوجد معوقات لتطبيقه، إلى جانب مراعاة بعض الضوابط والقيود عند تفعيله وإعماله، وفي هذا المطلب سنتناول القيود الواردة على إعمال مبدأ التكيف في الفرع الأول، ثم نتطرق بشكل موجز إلى معوقات تطبيق مبدأ التكيف في الفرع الثاني.

الفرع الأول: القيود الواردة على إعمال مبدأ التكيف

أولى القيود التي تُقيد مبدأ إمكانية ومواكبة المرفق العام للتغييرات التي تطرأ عليه، قيد المصلحة العامة، فلا يمكن بحال إعماله وهو غير مُستند على معيار الصالح العام، وإلا كانت تلك التغييرات تعسفاً وانحرافاً في استعمال السلطة، لذا نجد الأستاذ سليمان الطماوي يُعرف عيب الانحراف في استعمال السلطة بأنها: "استعمال رجل الإدارة سلطته التقديرية لتحقيق غرض غير مُعترف له به".⁽¹⁾

نجد غالباً رجل الإدارة العامة حين قيامه بالمهام المنوطة إليه ينحرف انحراف كبير في استعمال سلطته الإدارية التي تخوله القيام بالمهام التي تُحقق المصلحة العامة، كالانحراف بتطبيق مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغييرات، فعيب الانحراف في استعمال السلطة، وعدم تحقيق المصلحة العامة يأخذ صور متعددة، "كاستهداف أغراض شخصية، أو محاباة للغير أو بغرض التخريب والفساد، أو لتحقيق غرض سياسي أو حزبي"⁽²⁾، لذلك يجب أن تتكرس تلك التغييرات في إطار المصلحة العامة ويجب احترامها

(1) - سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص 69 وما بعدها.

(2) - محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 180.

وفرضها حين إعمال مبدأ التكيّف، فمن المعلوم أن التشريعات والقوانين السارية تُقيد تصرفات رجل الإدارة العامة وتلزمه باحترام مبدأ المشروعية، في إطار تأقلم المرفق العام مع التطورات والمتغيرات والأزمات.

إلى جانب قيد المصلحة العامة في تقييد مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه، هناك قيد على حق الإدارة العامة في تطبيق ذلك، وهو القيد الخاص بالحقوق المكتسبة ومفادها أن يسري هذا التعديل والتطور على المستقبل دون أثر رجعي، حتى لا يمس الحقوق المكتسبة.⁽¹⁾

ينبغي أن يكون قرار التكيّف بالنسبة للحاضر والمستقبل، وألا يمتد على الماضي، مثلاً قرار زيادة الرسوم بالنسبة لاستهلاك الكهرباء، يكون بأثر فوري وعلى المستقبل، ولا يمس الفواتير التي أصدرت سابقاً.⁽²⁾

إن مقتضيات العدالة تفرض على الإدارة العامة أن تراعي ما أمكن الحقوق المكتسبة، لذلك تحرص على أن يكون التطوير والتعديل والتغييرات بأثر فوري دون أن يطبق بأثر رجعي⁽³⁾، إلى جانب منح الموظفين فترة لتكيّف أوضاعهم مع المتغيرات والتطورات (التكوين والتدريب...) قبل تفعيل مقتضيات التغيير والتطور.⁽⁴⁾

إلى جانب القيدين اللذين ذكرناهما آنفاً، هنالك بعض القيود التي تَحُد من تطبيق وفعالية مبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور نوجزها على النحو الآتي:

- تنقيد الإدارة العامة عند إعمال مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه بالمشروعية، وأن يتم تطبيق المبدأ في إطار القواعد والشروط الموضوعية لذلك، إحتراماً لمبدأ المشروعية وعدم مخالفة القوانين والأنظمة⁽⁵⁾، حيث إن المشرع الوضعي هو من منح للإدارة العامة أن تُعمل مبدأ التكيّف والتأقلم، شرط عدم مخالفة النصوص القانونية والتشريعية والتنظيمية السارية⁽⁶⁾، وذلك ما نص عليه المرسوم (131/88):

(1) - راضية سنقوقة، دور الإدارة الإلكترونية في ترشيد المرفق العام، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، جامعة باتنة 1

الحاج لخضر، المجلد الخامس، العدد الثاني عشر، جانفي 2018، ص 592.

(2) - إبراهيم طه فياض، المرجع السابق، ص 171.

(3) - نبراس محمد جاسم الاحبابي، المرجع السابق، ص 88.

(4) - عدنان عمرو، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 149.

(5) - محمد فؤاد عبد الباسط، المرجع السابق، ص 362.

(6) - نواف كنعان، المرجع السابق، ص 345.

- "يجب أن يندرج عمل السلطة الإدارية في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها".⁽¹⁾
- تنقيد الإدارة العامة عند تفعيل مبدأ التكيف بأن تكون مهامها وهيكلها ونظام علمها متأقلم مع إحتياجات المواطنين بالشكل المطلوب، لذا عليها أن تُوفّر للمواطن الخدمة الحسنة وتبسط من إجراءاتها، وهذا ما نص عليه المرسوم رقم (88-131) الآنف الذكر، في المادة 06 والمادة 21 منه.
 - عند تطبيق مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه، يجب ألا تمس التطورات والتعديلات الإمتيازات المالية للمتعامل المتعاقد، وألا يمس التعديل جوهر العقد، كما نص على ذلك قانون الصفقات العمومية الجزائري في المادة 135⁽²⁾، فلا يمكن بحال المساس بموضوع العقد وبشكل كلي⁽³⁾، وفي حال الإضرار به فيجب إعادة التوازن المالي وتعويضه، وإن تعنتت الإدارة يلجأ إلى القضاء الإداري.⁽⁴⁾
 - عند إعمال مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه، لا بد على الإدارة العامة أن يكون قرارها المتعلق بالمواكبة والتأقلم قرار عاماً وواجب مجتمعي ووطني، وليس كمنصب لاستغلال وتحقيق الأهداف الشخصية.⁽⁵⁾
 - تنقيد الإدارة العامة عن تفعيل مبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور باحترام قاعدة توازي الأشكال عند تعديل القوانين والأنظمة واللوائح.

الفرع الثاني: معوقات تطبيق مبدأ التكيف

إن عدم استنقرار الهياكل الإدارية كمرافق وتنظيمها بكافة المجالات لا سيما الجانب الوظيفي، وعدم التناغم غالباً بين السلطة الإدارية الأعلى مع الأدنى، وتداخل الصلاحيات، وأنعدام التنسيق والتشاور وتفشي البيروقراطية الإدارية⁽⁶⁾، ودور المرافق العام المتدني في تلبية إحتياجات الحياة العامة في الإستجابة للطلب المتزايد لها كما ونوعاً، والفساد الإداري وغيرها⁽⁷⁾، قد تقف تلك الأمور عائقاً أمام تطبيق مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه، ومن العوائق والعقبات نذكر منها:

- (1)- المادة 04 من المرسوم 131/88، المرجع السابق، ص 759.
- (2)- المرسوم الرئاسي 247/15، المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، المرجع السابق، ص 33.
- (3)- موسى شحادة، القانون الإداري، منشورات جامعة القدس المفتوحة، الطبعة الثانية، الأردن، 2003، ص 201.
- (4)- هاني علي الطهراوي، المرجع السابق، ص 320.
- (5)- المرجع نفسه، ص 38.
- (6)- عنتر هوري، المرفق العام ودوره في التنمية المستدامة، (رسالة ماجستير)، تخصص قانون عام، كلية الحقوق، جامعة جيلالي اليابس سيدي بلعباس، 2008-2009، ص. ص 150.151.
- (7)- أسيا بلخير، إدارة الحكمانية ودورها في تحسين الأداء التنموي بين النظرية والتطبيق، (رسالة ماجستير)، تخصص رسم السياسات العامة، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة يوسف بن خدة - الجزائر، 2009، ص. ص 207.208.

- المعوقات الاجتماعية والثقافية ونقص الوعي لدى المواطنين، وكذا بعض الفاعلين الداخليين (الوطنيين) والدوليين المعرقلين لعمليات الإصلاح وتحسين الخدمات والتأقلم والتكيف⁽¹⁾، إلى جانب إنتشار الفساد⁽²⁾، والإهمال في أداء الوظيفة العمومية؛ لأسباب منها ما يتعلق بالموظف العمومي ذاته، ومنها ما هو خارجي ذا صلة بالمرفق العام والبيئة الخارجية المحيطة.⁽³⁾
- معوقات تتعلق بالميزانية أي بالأموال في بعض الدول، لذا يتطلب الأمر توفر المال لشراء الأجهزة أو دعم الابتكار، والتصنيع التقني، وتوفير شبكات كبرى لعملية تطوير الخدمات لمواكبة التكيف العالمي.
- معوقات تنظيمية تحول دون التكيف وتحقيق النموذج التنموي المأمول به، لعدم توفر بيئة تنظيمية مشجعة نحو تحقيق ذلك.⁽⁴⁾
- معوقات تتعلق بالوضع السياسي السائد في البلد، حيث إن الأوضاع السياسية المتردية وعدم الاستقرار يحول دون تطوير المرافق العامة والتوجه نحو تبني التطبيقات المتنوعة لمبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه.

(1) - آسيا بالخير، المرجع السابق، ص. ص 215.208.

(2) - محمد فرعون، المرفق العام بين الالتزام بخدمة المواطن وظاهرة الفساد، مجلة القانون العام الجزائري والمقارن، جامعة جيلالي اليابس سيدي بلعباس، المجلد الأول، العدد الأول، 2015، ص. ص 83.89.

(3) - حاحة عبد العالي، يعيش تمام آمال، أثر الإهمال الوظيفي على أداء الخدمة بالمرافق العامة، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، المجلد التاسع، العدد الخامس عشر، سبتمبر 2017، ص 145.

(4) - رمضان عمومن، منصور بن زاهي، معوقات الإبداع الإداري بالإدارة المحلية لمقر ولاية ورقلة، مجلة العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، المجلد الخامس، العدد الثاني عشر، سبتمبر 2013، ص 67.

ملخص الفصل

لمبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه آثار إيجابية متميزة، ينتج عنها رفع الكفاءة والفعالية في المرافق العامة في المجتمع، حيث يُعد إصلاح وتحسين الخدمات العمومية والقضاء على أوج الخلل والفساد بالإدارات العامة والرقمي بمستوى الخدمات، إحتزاماً للقانون الإداري، وتطبيقاً للنظام العام للمرفق العمومي بمبادئه السامية.

تُعد الإدارة العامة الإلكترونية أحد أهم الآثار الإيجابية التي تؤدي بالرقمي بالمرفق العام والنهوض به من خلال تبني تكنولوجيا المعلومات وإدخال التقنيات بما تحوزه من مزايا جمة تختصر الوقت والجهد والمال، فذلك يعد من أوج الآثار التي أفرزها مبدأ مواكبة المرفق العام مع التطورات.

يُمَتد آثار مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه على الوسائل القانونية كالعقود والقرارات الإدارية والتوجه إلى جعلها إلكترونية متطورة مواكبة ومتأقلمة مع روح العصر وتوجهات الدول الحديثة في العصر الحالي.

نجد كثير من دول العالم تبنت إقحام تكنولوجيا المعلومات في المرافق العمومية للنهوض بها والرقمي بمستوى الخدمات العامة، سواءً على المستوى العربي كالإمارات العربية المتحدة والمملكة العربية السعودية نموذجاً، وعلى المستوى الأجنبي كالولايات المتحدة الأمريكية واليابان نموذجاً.

رغم كل تلك الآثار الإيجابية المتميزة التي حثت الدول على تطبيق مبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور، إلا أنه يجب على الإدارة العامة مراعاة بعض الضوابط والقيود التي قد تحد من حريتها في أعمال مبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور، إلى جانب تجنبها العقبات التي تحول دون النجاح الباهر لتطبيق المبدأ، وإيجاد الحلول المناسبة لتفاديها أو القضاء عليها.

الخاتمة

يظهر جلياً كيف يُحقق مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه، نجاحاً باهراً؛ نظراً لمظاهره المتعددة وتطبيقاته المتنوعة، فله أهمية كبيرة في تكيف المرافق العامة على اختلاف أنواعها، وتطويرها وتحقيق الرقي بها على عدة مستويات، ناهيك عن تحسين وإصلاح الأوضاع والأنظمة والتنمية الإدارية، والتغلب على المعوقات الإقتصادية والإدارية وغيرها والتي تعاني منها المرافق العامة بشكل عام، بل يتخطى ذلك إلى الخروج من الأزمات المتنوعة كأزمة فايروس كورونا (كوفيد 19) مثلاً، فتتكيف المرافق العامة على نحو يحقق تقديم الخدمات بشكل أفضل وجودة عالية وبتكلفة أقل، وبالتسيير العصري والحديث للموارد والمدخلات، وعدم توقف نشاط المرافق العامة بسبب الظروف المحيطة.

إن مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه بما يحمله من تطبيقات متميزة، كتطوير الأساليب، والقواعد، والأنظمة، والقوانين، وإدخال التغيرات على نظام المرفق بأكمله، وتكوين الموظفين، وتدريبهم وتأهيلهم، وإقحام تكنولوجيا المعلومات والتقنيات الحديثة لتأدية خدمات متميزة للمواطن، له الأثر البالغ والكبير في الرقي بالمجتمع والدولة على حد سواء.

الهدف الأساسي والأسمى من تفعيل مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه، التطبيقات المتميزة، والمظاهر المتنوعة التي يُحققها، لذلك يُعد من المبادئ القانونية القضائية العامة الأصلية التي تحكم المرافق العمومية جميعها دون إستثناء.

من خلال هذه الدراسة توصلنا إلى ثلة من النتائج والاقتراحات والتوصيات نوجزها فيما يلي:

أولاً/ النتائج:

1. يُعد مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه من المبادئ العامة للقانون، ذا النشأة القضائية، ويُعتبر من النظام العام؛ باعتبار أحد إمتيازات السلطة العامة؛ باستهدافه المصلحة العامة.
2. يسري ويُعمل مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام على جميع المرافق العامة في الدولة، ويعتبر من النظام القانوني للمرافق العامة.
3. تمتلك الإدارة العامة سلطة تقديرية في أعمال مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه، من خلال تقدير المتغيرات والظروف القائمة في المجتمع.

4. إن السلطة التقديرية الممنوحة للإدارة العامة في تطبيق مبدأ إمكانية مواكبة المرفق للتغيرات التي تطرأ عليه مقيدة بضوابط وقيود متنوعة كاحترام المشروعات الإدارية والمصلحة العامة وغير ذلك.
5. من أهم الركائز الأساسية لتحقيق المصلحة العامة في المجتمع، تحسين وإصلاح الخدمات العمومية المقدمة من قبل المرافق العامة، من خلال إعمال مبدأ مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه، بما يحوزه من تطبيقات وآثار إيجابية مميزة، تدفع بعجلة الرقي بالمرفق العام بوجه عام وبالمجتمع وبالدولة بوجه خاص.
6. إن الواقع السيئ للخدمات العمومية التي تعاني منه كثير من البلدان، إشتغال المرافق العامة على جُملة كبيرة من الاختلالات، كسوء الأداء وجمود المرفق والروتين وتعقيد الإجراءات والفساد وغيرها، فاستلزم تفعيل مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات؛ للتخلص من تلك المظاهر ومكافحتها.
7. لمبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه ثلة من المظاهر والتطبيقات، أهمها إدخال التعديلات والتطورات على نظام وقواعد المرفق العام بشكل عام، كالأساليب والوسائل واللوائح والأنظمة، وتبني التقنيات المتنوعة؛ لتقديم الخدمات بشكل عصري مُتكيف مع التحولات العالمية والوطنية، إلى جانب الخروج من الأزمات والظروف المتنوعة التي قد تطرأ على المجتمع.
8. برزت أهمية تطبيق مبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور في التأقلم والتكيف مع المستجدات، ومع انتشار أزمة فايروس كورونا (كوفيد 19) في العالم مثلاً أفرز في هذا الصدد تقديم الخدمات عن بعد، والتعليم الإلكتروني للطلاب في المراحل الدنيا والعليا، وحتى عقد المؤتمرات والاجتماعات الرسمية العالمية، فُيعد مظهراً وتطبيقاً واضحاً، للخروج من الظروف التي يعاني منها العالم.
9. للإدارة العامة الإلكترونية _كتطبيق من تطبيقات مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه_ مزايا متعددة علاوة على ما سبق، فإنها تحقق تسهيل حياة المواطنين، وتحسين الخدمات والرقي بالمرافق، من خلال إغتنام الوقت والجهد وترشيد المال ورفع الجودة والفعالية.
10. يرد على مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه، إشكالات لبعض المراكز القانونية، لكنها ليست إشكالات كبيرة، فليس للموظف العام أن يحتج باستمرار وضع معين أو نظام وغير ذلك؛ لأنه في وضعية نظامية قانونية، أما بالنسبة للمتقاعدين في إطار العقود الإدارية فلهم الحق بالمطالبة بالتعويض في حالة تحقق ضرر، ويُحل هذا الإشكال بشكل إداري أو ودي أو قضائي.

ثانياً/ الاقتراحات والتوصيات:

1- على الإدارة العامة عند إعمال مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام، أن تسعى دائماً وأبداً إلى تحقيق الصالح العام، فهي مُقيدة بذلك، فيعد ذلك من الأسس الجوهرية في المجتمع؛ إنطلاقاً من إخترام الشرعية الإدارية.

2- حتى يُحقق مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه نجاحاً باهراً، ويسهم بالرقى بالخدمات العامة وبالتالي الرقي بالمجتمع وبالدولة، لا بد من قواعد مضبوطة مدروسة وموضوعة بدقة من قبل الخبراء والمختصين وذوي الكفاءة في مجال القانون الإداري، فيجب إشراك الأساتذة والباحثين في هذا المجال.

3- إن تفعيل مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه للوصول إلى المستقبل المأمول للخدمات العمومية، لا بد أن يكون جهداً مشتركاً بين المواطن والإدارة العامة؛ لكي يحقق نتائجه المرضية، ومنها جهود السلطات الثلاث في الدولة، إضافة إلى جهود الموظفين وكذا المرتفقين، بمعنى أنه لا يقع على عاتق السلطة الإدارية وحدها واجب تفعيل ونجاح ذلك؛ بل يجب على المواطنين والهيئات الفاعلة والسلطات المتنوعة أن يساهموا في دفع عجلة التطور والتحسين والإصلاح، فبإمكاننا القول أنه لقطف ثمرة مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه، يتوجب أن تتضافر جميع الجهود بالمجتمع.

4- لا بد على الموظف العام أن يُساهم بشكل كبير في تطبيق مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه بشكل أساسي؛ لأنه هو محور تقديم الخدمة العامة ممثلاً عن الدولة، وعليه أن يبتعد بشكل جذري عن الفساد بكافة صوره؛ حتى يتحقق الموظف السليم الذي يقوم بالرقى بالخدمة وبتطوير المرفق، فمهما أصدرت الإدارة العليا أوامر وتوجيهات تبقى شكلية بعيدة عن التطبيق الفعلي، إن كان الموظف متسبب فاسد لا يلتزم بالأنظمة والقرارات، ولا يردعه الدين ولا حتى قواعد الأخلاق والسلوك.

5- تطبيق العقوبات المقررة على من يخالف النظام، حتى يُردع من تسول له نفسه الفساد، وحتى نصل للموظف الذي يقود المرفق نحو الرقي، وإن حصل عرقلة من قبل موظف ما في عملية التطوير والإصلاح، فلا بد من نقله وتجريده من الصلاحيات وإيكال المهمة إلى ذوي الكفاءة والأخلاق والالتزام بالنظام.

6- لا بد من تفعيل القوانين الإدارية والأنظمة وأجهزة ولجان الرقابة، تفعيلًا حقيقياً واقعياً، لا شكلياً وإعلامياً وإفتراضياً.

7- لقطف ثمار مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغييرات التي تطرأ عليه، لا يكفي الجهد الجماعي الذي ذكرناه آنفاً فحسب؛ وإنما لا بد من تفعيل أدوارهم بشكل كبير، وأن يكونوا على قدر من الاستقامة والنزاهة، فكيف لفساد أو لهيئة فاسدة أن تقوم بمهام الإصلاح والتطوير وتحسين الخدمات، وأن تحارب الفساد؟ هذا من المحال، فلا بد من صلاح الفرد ووعيه، وصلاح الموظف ومسؤوليته، وإصلاح وتنقية الأجهزة المختلفة؛ لكي تستطيع القضاء على الفساد ومكافحته، وتكوين وهيكلة الهيئات والأجهزة، إلى جانب مساهمات المجتمع المحلي؛ كل ذلك من أجل تحسين الخدمات والرفي بها، والاستجابة لتطورات المرفق العام.

8- عند تفعيل التكيف والتطور نقترح إشراك القطاع الخاص في تلك العملية بشكل جزئي، فالقطاع الخاص يمتلك الخبرات والكفاءة، وكذا أجهزة الرقابة وحسن التسيير، وإن في إقامه هدف تحقيق غايات وآفاق المصلحة العامة، وبإشراكه في تلك العملية لن يتوان الموظفين وكذا المرتفقين عن التقاسم والاستجابة لمتطلبات التغير والتطور.

9- لتجنب الوقوع في إشكالات إزاء تطبيق مبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور، على الإدارة العامة أن يكون تطبيقها للمبدأ يستهدف المستقبل، وتتجنب قدر الإمكان المساس بالمراكز القانونية سيما التي ترتبط معها بعقود؛ تجنباً للمنازعات وعدم إرهاب الأجهزة القضائية الإدارية بكثرة الدعاوى.

10- للرفي بالمجتمع وبالخدمة العام، يجب احترام القواعد والأنظمة، مما يحقق المساواة إزاء الخدمات العامة المتكيفة والمتطورة، ويجب التخلص من المظاهر اليومية التي إقترنت بالمرفق العام، والقائمة على صلات القرابة والصدقات والزماله وغير ذلك.

11- إعادة هيكلة المرافق العامة وإصلاحها وتحسينها يتطلب سنوات من التخطيط المثالي وتعزيز العمليات الإدارية الأخرى، إلى جانب إزالة كافة العراقيل التي قد تعيق ذلك.

12- إحداث هيئات متخصصة في إدارة الأزمات والأمور الطارئة في المجتمع مهمتها التدخل السريع للتكيف مع المتطلبات الفورية والتأقلم مع تلك المستجدات، والتخفيف من الإجراءات الإدارية المطولة في إصدار قرارات التكيف.

13- تخصيص جزء من الميزانية العامة، وكذا جزء من فائض الميزانيات المخصصة للجماعات المحلية، يتم إخبار تلك المبالغ للظروف والحوادث المستجدة والطوارئ التي قد تلحق بالدولة وبالمؤسسات العامة التي تُعد شريان الحياة في المجتمع، لكي تستطيع الخروج من الأزمات أو التكيف معها.

14- يجب بلورة وإعادة هيكلة جانب اختيار الموظفين، فنقترح في عملية اختيار الموظف التحري عنه أخلاقياً وسلوكياً بالمحيط الذي يدور حوله حتى نصل إلى إدارة عامة فعالية ونزيهة.

الملحق رقم 01: يوضح أهم أوجه التشابه والاختلاف بين أشكال تفويض المرفق العام

المقارنة	الامتياز	الإيجار	عقد التسيير	الوكالة المحفزة
مجال التفويض	إقامة المرفق العام واستغلاله	تسيير المرفق و صيانته	تسيير المرفق أو تسييره وصيانته	تسيير المرفق أو تسييره وصيانته
إقامة المرفق	الملتزم	السلطة المفوضة	السلطة المفوضة	السلطة المفوضة
الإدارة	صاحب الامتياز	المستأجر	السلطة المفوضة	السلطة المفوضة
الرقابة	رقابة جزئية	رقابة جزئية	رقابة كلية	رقابة كلية
المسؤولية	صاحب الامتياز	المستأجر	السلطة المفوضة	السلطة المفوضة
المقابل المالي	يتقاضى أتاوى من مستعملي المرفق العام	يتقاضى أجر من المفوض جراء تحصيل الأتاوى من مستعملي المرفق العام	منحة تحدد بنسبة مئوية من رقم الأعمال تضاف إليها منحة إنتاجية دون الأرباح	منحة تحدد بنسبة مئوية من رقم الأعمال تضاف إليها منحة إنتاجية وحصة من الأرباح عند الاقتضاء
تحديد التعريفات	دفتر الشروط	عقد الإيجار	السلطة المفوضة	المفوض والمفوض له
التحصيل	الملتزم	المفوض له	السلطة المفوضة	السلطة المفوضة
المدة	المدة القصوى 30 سنة تمدد بموجب ملحق لمرة واحدة لمدة 04 سنوات	المدة القصوى 05 سنوات تمدد بموجب ملحق لمرة واحدة لمدة 03 سنوات	المدة القصوى 05 سنوات تمدد بموجب ملحق لمرة واحدة لمدة 01 سنة	المدة القصوى 10 سنوات تمدد بموجب ملحق لمرة واحدة لمدة 02 سنة

الملحق رقم: 02



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

République Algérienne Démocratique et Populaire

Ministère de L'Enseignement Supérieur
et de la Recherche Scientifiqueوزارة التعليم العالي
والبحث العلمي

Le Ministre

الوزير

الجزائر في 23 أفريل 2020

رقم: 54/س.أ.و/2020

السادة رؤساء الندوات الجهوية للجامعات

الموضوع: التفكير في مرحلة ما بعد جائحة فيروس كورونا (COVID-19)

إن انتشار جائحة فيروس كورونا كوفيد-19 (COVID-19) عبر العالم لم يستثن بلدنا، الجزائر، التي سرعان ما واجهت الوضعية الناجمة عن هذا الوباء بحزم وشجاعة غير متناهيتين، حيث بادرت باتخاذ جملة من التدابير التي سمحت بظهور بوادر إيجابية للخروج من هذه الأزمة.

غير أن هذه الجائحة العالمية ستترك خلفها أثارا وخيمة على الحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للأمم، وأن أول هذه الآثار على المستوى الدولي ستجلى في شلل شبه كلي، لنشاطات ما يقارب ثلاثة ملايين نسمة. على غرار كل البلدان، فإن هذه الوضعية الجديدة التي يشهدها العالم، تدفعنا إلى إجراء تقييم ذاتي والشروع في التفكير في استراتيجية لما بعد جائحة كورونا (COVID-19).

إن القطاع مدعو من الآن، ومن خلال الأسرة الجامعية، وكل مركباته المختلفة إلى القيام بتقييم ذاتي لهذا الوضع الجديد، واقتراح الحلول التي تسمح لنا باستكمال السنة الجامعية الجارية في أحسن الظروف.

وفي هذا الإطار، أطلب منكم موافاتي، في أقرب الأجل، بتقرير مفصل حول الوضعية الحالية لعملية وضع الموارد البيداغوجية على الخط الرقمي، مبرزين، في ذلك، عدد الدروس والفروع والتخصصات، كما يجب أن يتضمن هذا التقرير مدى استجابة الطلبة، لا سيما إدراك هؤلاء الطلبة لهذا النمط من التعليم الذي له أهميته.

الملحق رقم: 03

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

الأمين العام

16 أوت 2020

بالجزائر، في

رقم 66/8.أ.ع/2020

مذكّرة إلى السيّدات والسّادة مديري مؤسسات
التعليم العالي.

الموضوع: بخصوص استئناف النشاطات البيداغوجية لإتمام السّنة الجامعية 2020/2019.

لقد تمّ تبليغكم بالنسخة النهائية من البروتوكول المتضمّن الطّريقة العملية لتسيير نهاية السّنة الجامعية 2020/2019، والذي تمّ اعتماده رسميًا من قبل اللّجنة العلمية المختصة (إرسال وزارة الصحّة والسكان وإصلاح المستشفيات رقم 648 المؤرّخ في 15 أوت 2020)، مع الإشارة إلى أنّ التّرتيبات المتضمّنة فيه قد تتغيّر وفقًا لما يطرأ من مستجدّات بخصوص الظروف الصحيّة الاستثنائية المترتبة عن انتشار فيروس كورونا كوفيد-19.

كما أنّ أحكام هذا البروتوكول قد كانت محلّ عرضي من طرف السيّد الوزير على مستوى مجلس الوزراء المنعقد بتاريخ 09 أوت 2020، وخلال اللقاء "الحكومة - ولادة" يوم 12 أوت 2020، وكذا بعنوان المجلس الوزاري المشترك المنعقد يوم 15 أوت 2020 لدراسة الترتيبات ذات الصّلة باختتام السّنة الجامعية 2020/2019 والدّخول الجامعي 2021/2020.

وهنا، أوّد شكركم على التّجاوب الذي أبدبتموه مع هذه الوثيقة العملية الهامة، من خلال تكملتها ببروتوكولات محلّية وفقًا لخصوصية كلّ مؤسسة جامعية ووضعيتها.

تبعًا لذلك، وتحسبًا لعملية لاستئناف النشاطات البيداغوجية على مستوى مؤسسات التعليم العالي، والتي توليها السّلطات العمومية اهتمامًا خاصًا، وتكيّفًا مع تطوّرات الوضعيّة الصحيّة المشار إليها أعلاه، أبلغكم فيما يأتي بالترتيبات المتعلقة بإنهاء السّنة الجامعية 2020/2019:



1. الفترة من 23 أوت 2020 إلى 31 أوت 2020

- تُستأنف الدراسة خلال هذه الفترة حصراً بصيغة التعليم عن بُعد لجميع الأطوار والسنوات، حيث يتعين على مديري المؤسسات اتخاذ الترتيبات اللازمة، لاسيما التقنية منها، من أجل تبليغ الطلبة والأساتذة بالمعلومات والتوضيحات المتعلقة بالعملية، على غرار فئات الطلبة المعنيين، وورزنامات برمجة الدروس، ودلائل استعمال الأرضيات الرقمية المستعملة... الخ.

- استئناف مناقشة مذكرات الماستر وأطروحات الدكتوراه وأعمال التأهيل الجامعي، مع إمكانية مواصلة تنظيم مناقشة المذكرات طيلة شهر سبتمبر 2020، ومواصلة مناقشة الأطروحات والتأهيل الجامعي كلما توفرت شروطها التنظيمية بعد هذه الفترة.

2. الفترة ابتداء من 01 سبتمبر 2020

- إمكانية استئناف إجراء الامتحانات بصفة حضورية، وفقاً للسلطة التقديرية لمدير المؤسسة، مع ضرورة اقتصار العملية على التخصصات التي لا يتعدى فيها عدد الطلبة المسجلين ثلاثين (30) طالباً. وفي هذه الحالة، يتعين على مدير المؤسسة الجامعية المعنية إعداد مخطط كامل يُبلّغ إلى الطلبة المعنيين ومدير الخدمات الجامعية المعني بصفة مسبقة.

- تُمنح الأولوية في تنظيم هذه الامتحانات، في حالة إقرار إجراءاتها، للطلبة قيد التخرج. وفي هذا الإطار، يبقى تنظيم الأنشطة المحددة في التقطتين 1 و2 مرتبطاً بمدى توفير المؤسسات الجامعية فعلياً للمعايير الصحية المطلوبة، وكذا توفر خدمة النقل.

3. الإبقاء على المنع الاستثنائي لتنظيم أي نشاط بصفة حضورية داخل مؤسسات التعليم العالي، ما عدا تلك المشار إليها أعلاه، وذلك إلى غاية إشعار لاحق.

4. يتعين على مديري المؤسسات الجامعية تبليغ السادة الولاة بنسخ عن البروتوكولات المعدة على مستوى مؤسساتهم، وذلك قصد الاطلاع والتنسيق من أجل التكفل الحسن باستئناف النشاط البيداغوجي.

5. ضرورة التنسيق الفعلي والمتواصل بين مديري مؤسسات التعليم العالي ومديري الخدمات الجامعية من أجل تسهيل التكفل بالخدمات المقدمة للطلبة، وتجنب الوضعيات التي من شأنها التأثير على تحضيرات استئناف النشاط البيداغوجي.

6. سيتم إخطاركم لاحقاً بـ (1) مواعيد استئناف الأنشطة الأخرى، وغير المذكورة أعلاه، بصفة حضورية على مستوى مؤسسات التعليم العالي، وكذا (2) بالمواعيد المرتبطة بالسنة الجامعية 2021/2020.

وفي الأخير، أطلب منكم تكثيف الاتصال المؤسسي، وبكل وسائل الاتصال المتاحة (الموقع الإلكتروني للمؤسسة، شبكات التواصل الاجتماعي، الإذاعات المحلية...)، تجاه أسرتكم الجامعية، لاسيما الطلبة، من أجل إعلامهم بصفة مستمرة بما يُتخذ من ترتيبات بخصوص تحضيرات استئناف الأنشطة البيداغوجية، وطمأنتهم بشأنها.

أولي أهمية قصوى لتطبيق فحوى هذه المذكرة التي أطلب منكم ضمان أوسع نشر لها.



نسخة مرسلة إلى:

- السيد الوزير (على سبيل عرض الحال)،
- السيد المدير العام للتعليم والتكوين العالين (للمتابعة)،
- السيد المدير العام للتعاون الوطني للخدمات الجامعية (للتسيق).

الملحق رقم: 04



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
République Algérienne Démocratique et Populaire

Ministère de L'Enseignement Supérieur
et de la Recherche Scientifique

وزارة التعليم العالي
والبحث العلمي

Le Ministre

N° 445 /SPM/2020

الوزير

Alger, le 01.01.2020

Mesdames et Messieurs :

- les chefs d'établissements universitaires ;
- les Présidents des organes scientifiques.

Objet : Mise en ligne des supports pédagogiques.

Réf : - Courrier n° 228/SPM du 29 février 2020 ;

- Courrier n° 416/SPM du 17 mars 2020 ;

- Courrier n° 440/SPM du 23 mars 2020.

En raison de la situation sanitaire induite par la pandémie du COVID 19 et son évolution rapide dans notre pays, il est demandé à la communauté universitaire de déployer encore plus d'efforts pour faire face à la fermeture prolongée de nos établissements en vue d'assurer la continuité des enseignements et de garder le contact et la communication avec les étudiants.

Je tiens à souligner l'adhésion et l'interaction rapides des établissements et des enseignants à mes différents appels contenus dans les courriers sus référenciés.

Cet élan de la part de beaucoup d'établissements m'encourage à réitérer mon souhait de voir les autres établissements intégrer cette dynamique et prendre l'exemple sur ceux qui ont déjà pris l'initiative et avancé, tout en veillant à préserver la qualité des supports pédagogiques à mettre ligne et faire profiter tous les étudiants à travers le pays.

Il est bien entendu que la réussite de cette importante initiative pédagogique, ne peut être réalisée sans la sensibilisation et la mobilisation des enseignants ainsi que l'apport et l'accompagnement des instances scientifiques de chaque établissement.

Dans ce cadre là, les enseignants nouvellement recrutés et ayant bénéficié d'une formation dans le domaine des technologies de l'information et de la communication, sont appelés à mettre à profit leur expérience pour soutenir et accompagner leurs collègues ne disposant pas de connaissances suffisantes en cette matière, dans cet effort de solidarité nationale et de mutualisation des moyens susceptibles de garantir la poursuite des enseignements dans une démarche interactive.

En ces moments difficiles que vit notre pays, je ne peux que compter énormément sur votre sens de responsabilité et d'engagement ainsi que sur votre esprit d'abnégation et de sacrifice en vue de la conjugaison des efforts de tous, pour que l'université algérienne contribue, à l'instar des autres institutions étatiques, à demeurer le fer de lance de sortie de crise.



الملحق رقم: 05

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي



19 أوت 2020
الجزائري

الوزير
رقم 123/أ.غ.و/2020

رسالة إلى الأسرة الجامعية

الزملاء الأعزاء، الأساتذات والأساتذة،
الطلبة الأعزاء،
السيدات والسادة أعضاء الأسرة الجامعية،

عرفت مؤسسات التعليم العالي والبحث العلمي ومرافق الخدمات الجامعية، خلال السداسي الثاني من السنة الجامعية 2019-2020، كما تعلمون، وضعية غير مسبوقة، على إثر تفشي وباء كوفيد-19، مما أثر على السير العادي للمؤسسات، وأدى إلى توقّف النشاطات البيداغوجية، في شكلها الحضوري، منذ 12 مارس 2020.

وقد سمحت الجهود المبذولة من طرف المؤسسات لتأمين استئناف نشاطاتها، واستمرارية العلاقة البيداغوجية وضمن التواصل بين الطلبة والأساتذة، من خلال تفعيل آليات التعليم عن بُعد، عبر المنصات الرقمية التي سخّرتها مؤسسات التعليم العالي لهذا الغرض، باستيفاء معظم المتطلبات ذات الصلة بالبرامج التعليمية، على الرغم من تسجيل بعض الصعوبات الموضوعية المتعلقة، أساساً، بالربط الشبكي و حجم التدفق المتاح لمختلف الأطراف المعنية.

ومع انتهاء السنة الجامعية الحالية، أودّ أن أتوجّه في البداية إلى الطالبات والطلاب، لأنهم في صميم مشاريعنا التي من شأنها أن توفر لهم تكوينات ذات جودة، وخدمات تضمن إزدهارهم وصحتهم وإندهامهم المهني.

وأودّ، بعد ذلك، أن أتوجّه للأساتذة الباحثين ولأسرة الجامعية قاطبة، لأتمنى لهم جميعاً عودة ميمونة، بوصفهم هم الجامعة.

إنّ هذه السنة الجامعية المحورية تتضمن عدّة تحديات ينبغي التصدي لها، ولقد رفع جميع الأساتذة الباحثين خلالها، على الرغم من التدابير الاحترازية المتعلقة بالتدابير، تحدياً كبيراً، عبر وضع جامعتنا على درب المستقبل، وذلك بإعتماد

إستراتيجيات جديدة للإتصال البيداغوجي. وهكذا فقد ساعد تفعيل آليات التعليم عن بُعد الأساتذة على مواصلة العمل لضمان النشاطات البيداغوجية، وكذا إعادة النظر في التنظيم المعمول به بمؤسساتنا وهاكلنا في عصر الرقمنة .

وبهذه المناسبة، فإني أشجّع الأساتذة والطلبة على المثابرة في العمل في هذا الاتجاه، حتى يتم إنهاء السنة الجامعية 2019 - 2020 في ظروف مقبولة، مع ضرورة أخذ الإحتياطات الصحية الموصى بها في البروتوكول حفاظا على صحة جميع أعضاء الأسرة الجامعية، وكذا بدء السنة الجامعية 2020 - 2021 في ظروف ملائمة. إنها حقاً لحظة فارقة لأنها ستمكّن الجامعة، على مدى السنوات المقبلة، من أداء دورها الطلائعي ومهامها في التكوين والبحث والإبتكار.

لكل ذلك، أحرص خاصة على تقديم الشكر إلى مراكز البحث ومخابر البحث على مستوى جامعاتنا التي ساهمت، عن طريق الإبتكار، في التصدي لوباء كوفيد-19، وأشجعهم على مضاعفة الجهود ومواصلة إظهار عبقريتهم ومثابرتهم، بغية ترقية البحث العلمي ليتساوق تماما مع احتياجات مجتمعنا. وأقول لهم كونوا متأكدين بأنكم تحظون بكل دعمي وتشجيعاتي لأنّ نتائج أبحاثكم تسهم في إشعاع بلدنا.

الشكر موصول أيضا إلى مهنيي الصحة الذين دفعوا ثمننا باهظا، وأظهروا، وهم يتواجدون على الخطوط الأمامية للتصدي للجائحة، شجاعة استثنائية، وقد أعرب الشعب الجزائري، المتضامن معهم، عن إمتنانه وعرفانه لهم.

في الختام، أتوجه إليكم جميعاً لأدعوكم إلى المزيد من المثابرة، لأن الجامعة ينبغي أن تستمر، أكثر من أي وقت مضى، في التّقدم والإبتكار والإشعاع، من خلال قيمها الخاصة بها : الإلتزام المتمثل في ضمان تكوين ذي جودة للجميع، والتّحدي المتمثل في الإبتكار والقدرة على التكيف مع عصر الرقمنة من أجل الإرتقاء إلى مستوى تطلعات المجتمع بأسره.

لا يسعني في النهاية إلا أن أترحم على أرواح الأساتذة الباحثين، والأساتذة الباحثين الإستشفائيين الجامعيين، والباحثين الدائمين، والعمال، والطلبة الذين وافتهم المنية بسبب الأزمة الصحية.

وزير التعليم العالي والبحث العلمي
أ.د. عبد الباقي بن زيان



الملحق رقم: 06

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
المنشأة العامة للتعليم والتكوين العائلي

رقب: 020 / م.ع.ت.ج.ع / 2020
الموافق في 20-01-2020

السادة رؤساء الهيئات التعليمية
بالإتصال مع السيدات والسادة مدراء المؤسسات التعليمية

الموضوع: تخصيص المزايا للمصحة نسبة التوظيف الأكاديمي للشهادات الجامعية الوطنية.

في إطار تسيير الإجراءات الإدارية وتحسين أداء المرفق العام للتعليم العالي، بشرط إعلامكم بأنه تم إحداث تطبيق آلي خاص بمعالجة توليف الشهادات الجامعية الوطنية.

(في هذا الصدد، نطلب منكم إعلام طاقم التوظيف بالعدوان الإلكتروني التالي: <http://progras.mesrs.dz/webauthentication> لتمكينهم من مباشرة مهامهم.

كما تم تخصيص عنوان بريد: authentication@mesrs.dz للتواصل بين لجان الترقية المركزية بالوكالة والتوظيف والشؤون.

أما فيما يخص العقبة الأتطلب، نرجو منكم التكميل بعدنية لإذاع طلب توليف شهادتهم على العدوان الإلكتروني المذكور أعلاه وإرسال الملف الورقي موضوع التوليف للسلطة المعنية، كذا حثت العودة من قبل المكلف من مؤسسة التعليم العالي.

يذكر هذا الإجراء حيل التنفيذ لتدعيمها، ابتداء من المراتب جاني 2020، كما سيتم وضع التعليق على الموقع الرسمي لوزارة التعليم العالي والبحث العلمي، لاحقاً.

وفي الأخير، نطلب منكم دعوة كل المسؤولين والإداريين للمساهمة في إنجاح هذه العملية.

الخطوة السادة رؤساء الهيئات التعليمية بطول فائق الاحترام والتقدير.

المدير العام

المنشأة العامة للتعليم والتكوين العائلي

الأسندة شهادته المرفقة



الملحق رقم: 07

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
République Algérienne Démocratique et Populaire

Ministère de l'Enseignement Supérieur
et de la Recherche Scientifique

Direction Générale de la Recherche Scientifique
et du Développement Technologique

N°: 344/DGRSDT/2020

Alger, le

17 AOÛT 2020

Mesdames et Messieurs
les chefs d'établissements d'enseignement supérieur
et de recherche scientifique

Objet : A/S des demandes d'organisation de manifestations scientifiques.

Conformément aux dispositions de prévention et de lutte contre la propagation du Coronavirus (COVID-19), j'ai l'honneur de vous informer que l'autorisation d'organisation de manifestations scientifiques en présentiel ne peut être accordée dans le contexte actuel.

Toutefois, les établissements peuvent organiser des manifestations scientifiques à distance (Webinar, etc.).

Veuillez agréer, Mesdames et Messieurs, l'expression de ma parfaite considération.

Le Directeur Général



المرور العام
للمعتمدين والاعتمادات
الأساسية حسبها أوزاق



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التربية الوطنية

8 2 أفريل 2020



الديوان

بيان

بخصوص تمديد تعليق الدراسة في كل الأطوار التعليمية

تعلن وزارة التربية الوطنية تمديد تعليق الدراسة على مستوى كافة مؤسسات التربية والتعليم للمراحل التعليمية الثلاث، لفترة إضافية، بداية من يوم الخميس 30 أفريل 2020 إلى غاية يوم الخميس 14 ماي 2020، وذلك كإجراء احترازي ووقائي من تفشي وباء "فيروس كورونا" (كوفيد-19). مع استمرار كافة التدابير الوقائية المتخذة لمجابهة انقطاع التعليم عن التلاميذ، ببيت دروس نموذجية للفصل الثالث من السنة الدراسية 2019-2020 عبر قنوات التلفزيون العمومي وكذا جهاز الدعم المدرسي عبر الأنترنت من خلال منصة الديوان الوطني للتعليم والتكوين عن بعد ونشر دروس لفائدة تلاميذ جميع المستويات عن طريق اليوتيوب، بالإضافة الى الحصص التربوية التي تبثها الإذاعات الجهوية.

الملحق رقم 09: يوضح أبرز الفوارق بين الإدارة التقليدية والإدارة الإلكترونية

التصنيف	الإدارة التقليدية	الإدارة الإلكترونية
الحفظ	المعاملات الورقية تتعرض للتلف مع مرور الوقت	النظام الإلكتروني في مأمن من التلف والتفاد ويمكن تأمينه عبر أكثر من وسيط (تخزين إلكتروني)
الضياع	إحتمالية ضياع المعاملات والأوراق	صعوبة فقدان أية بيانات أو معاملات أو ملف من الملفات التي تم حفظها على الشبكة الإلكترونية
الاسترجاع	صعوبة الاسترجاع	سهولة البحث في إرشيف الشبكة عن أي معاملة
التكاليف	ارتفاع تكاليف حفظ الملفات والمعاملات واستخراجها	تكلف فقط ثمن وسائط التخزين أو الشبكة التي حملت عليها المعلومات سلفاً
المكان	تحتاج إلى مخازن ضخمة	تحتاج الأجهزة المحملة عليها الملفات إلى غرفة صغيرة
الحماية	تتأثر بالعامل البشري	تضمن برامج الحماية عدم التلاعب بالملفات و المعاملات سواء بالحذف أو الإضافة
التوثيق والضبط	تتأثر بالعامل البشري	البرامج التقنية تسجل أي إجراء يتم بالساعة أو بالدقيقة والثانية
الإجراءات	ضرورة التعامل مع الموظف وجهاً لوجه	يتم التعامل من خلال برامج أو تطبيقات أو أماكن الإدارة المخصصة لهذا الغرض
طبيعة اللقاء	خضوعها للارتياح أو التعب أو المحسوبية من أحد الطرفين	لقاء افتراضي
التفاعل	تحتاج إلى أيام و أشهر لإنجاز المعاملات	تتميز بالتفاعل السريع إذ يمكنها إستقبال آلاف الطلبات أو الرسائل في زمن قصير، وإرسال رسائل بسرعة فائقة مع مراجعتها

مدة الخدمة	محدودية ساعات الدوام الرسمي	تقدم خدماتها 24 ساعة يومياً
المهام	صعوبة إنجاز المهام الخاصة نتيجة الإجراءات المتداخلة	سهولة إنجاز المهام الخاصة بسهولة
الموارد المعلوماتية	لا يتوفر لها إمكانية الاستفادة من الموارد المعلوماتية	تقوم على استثمار الموارد المعلوماتية و تخزينها

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: القوانين والمراسيم والأوامر

أ- القوانين

- القانون رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998، المتضمن اختصاصات مجلس الدولة وتنظيم عمله، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 37، والذي عدل وتمم بالقانون العضوي رقم 11-13 المؤرخ في 26 جويلية 2011، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 34، سنة 2011، والمعدل والمتمم أيضاً بالقانون العضوي رقم 18-02 المؤرخ في 04 مارس 2018، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 15، لسنة 2018.

- القانون رقم 05-12 المؤرخ في 04 أوت 2005، يتضمن قانون المياه، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 60، الصادرة في 04 سبتمبر سنة 2008، المعدل بالقانون رقم 09-02 الصادر في 22 جويلية 2009، الجريدة الرسمية، العدد 26، الصادرة في 26 جويلية 2009.

- القانون رقم 06_01، المتضمن الوقاية من الفساد ومكافحته، مؤرخ في 21 محرم عام 1427هـ، الموافق 20 فبراير سنة 2006، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، وزارة العدل، الطبعة الأولى، 2006.

- قانون رقم 07_05 المؤرخ في 25 ربيع الثاني عام 1428هـ، الموافق 13 مايو سنة 2007، يعدل ويتم الأمر رقم 75_58، المؤرخ في 20 رمضان عام 1395هـ، الموافق 26 سبتمبر 1975، المتضمن القانون المدني، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 31، الصادرة في 13 مايو 2007.

- قانون رقم 08-09، المؤرخ في 18 صفر عام 1429هـ، الموافق 25 فبراير 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 21، الصادرة بتاريخ 23 أبريل سنة 2008.

- القانون رقم 67، الصادر في 4 جمادى الآخرة سنة 1431، الموافق 18 مايو سنة 2010، المتضمن قانون تنظيم مشاركة القطاع الخاص في مشروعات البنية الأساسية والخدمات والمرافق العامة، الجريدة الرسمية للجمهورية العربية المصرية، العدد 19 مكرر أ، مايو 2010.

- القانون رقم 11-10، المتضمن قانون البلدية، المؤرخ في 22 يونيو 2011، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 37، الصادرة في 3 يوليو 2011.

- قانون رقم 16-09 المؤرخ في 29 شوال عام 1437هـ، الموافق 03 غشت سنة 2016، المتضمن ترقية الاستثمار، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 46، الصادرة في 03 أوت 2016.

- قانون رقم 18-05، المؤرخ في 24 شعبان عام 1439هـ، الموافق 10 مايو سنة 2018، المتضمن قانون التجارة الإلكترونية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 28، الصادرة في 30 شعبان عام 1439هـ، الموافق 16 مايو سنة 2018.

ب- الأوامر:

- الأمر رقم 75-58 المؤرخ في 20 رمضان عام 1395هـ، الموافق 26 سبتمبر لسنة 1975، المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم، والمعدل بالقانون رقم 05_10، والمؤرخ في 20 يونيو 2005، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 44، المؤرخة في 20 يونيو 2005.

- الأمر رقم 95-22، المؤرخ في 29 ربيع الأول عام 1416هـ، الموافق 26 غشت 1995، المتضمن خوصصة المؤسسات العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 84، الصادرة في 8 ربيع الثاني، الموافق 03 سبتمبر 1995.

- الأمر رقم 01-04، المؤرخ في أول جمادى الثانية عام 1422هـ، الموافق في 20 غشت سنة 2001، المتضمن تنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخوصصتها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 47، الصادرة في 3 جمادى الثانية 1422هـ، الموافق 22 غشت 2001.

- الأمر رقم 06-03 مؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427هـ، الموافق 15 يوليو سنة 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 46، المؤرخة في 20 جمادى الثانية عام 1427هـ، الموافق 16 يوليو سنة 2006.

ج- المراسيم:

_ المراسيم الرئاسية:

- المرسوم الرئاسي رقم 96-438، المؤرخ في 26 رجب عام 1417هـ، الموافق 7 ديسمبر سنة 1996، المتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر سنة 1996، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 76، الصادرة في 27 رجب 1417هـ.

- المرسوم الرئاسي رقم 03-16، المؤرخ في 07-01-2016، يتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 02، الصادرة في 13 جانفي 2016.

_ المراسيم التنفيذية:

- المرسوم رقم 88-131 المؤرخ في 04 يوليو سنة 1988، المتضمن تنظيم العلاقات بين الإدارة والمواطن، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 27، المؤرخة في 06-07-1988.

- المرسوم التنفيذي رقم 14-193، المؤرخ في 03-07-2014، المتضمن تحديد صلاحيات المدير العام للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 41، المؤرخة في 06-03-2014.

- المرسوم التنفيذي رقم 18-199، المؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1439هـ، الموافق 2 غشت لسنة 2018، المتضمن تفويض المرفق العام، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 48، الصادرة في 23 ذو القعدة عام 1439هـ، الموافق 05 غشت سنة 2018.

د-القرارات والأحكام القضائية

- قرار محكمة العدل المصرية، في الحكم الصادر في القضية رقم 94_298، بتاريخ 20_06_1995، المجلة القضائية، محكمة العدل، مصر، العدد الحادي عشر والثاني عشر، 1995.

- قرار مجلس الدولة، الصادر بتاريخ 06/05/2003 تحت ملف رقم 008547، مجلة مجلس الدولة، الغرفة الرابعة، الجزائر، العدد الثالث، مطبعة الديوان، 2003.

ثانياً: الكتب

- أبو بكر أحمد عثمان، عقود تفويض المرفق العام، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2015.

- إبراهيم أبو النجا، محاضرات في فلسفة القانون، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، د. س. ن.

- إبراهيم طه فياض، القانون الإداري، مكتبة الفلاح، الطبعة الأولى، 2008، الكويت.

- إبراهيم طه فياض، القانون الإداري نشاط وأعمال السلطة الإدارية، مكتبة الفلاح، الطبعة الثالثة، الكويت، 2014.

- إبراهيم مصطفى، أحمد الزيات، وآخرون، المعجم الوسيط، دار الدعوة، الجزء الأول، مصر، 2010.

- إبراهيم سليمان الرقب، **الحكومة الإلكترونية**، دار يافا العلمية، الطبعة الأولى، الأردن، 2010.
- إبراهيم عبد العزيز شيجا، **مبادئ وأحكام القانون الإداري**، الدار الجامعية، مصر، 1994.
- أحمد إسماعيل إبراهيم الراوي، **الالتزام بالإعلام الإلكتروني قبل التعاقد في العقود الإلكترونية**، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية_ مصر، 2018.
- أحمد إرشيد، **الإصلاح الإداري وإعادة التفكير**، دار النهضة العربية، مصر، 1994.
- أحمد حافظ نجم، **القانون الإداري دراسة قانونية لتنظيم ونشاط الإدارة العامة**، الجزء الثاني، دار الفكر العربي، ودار الاتحاد العربي للطباعة، الطبعة الأولى، مصر، 1981.
- أحمد محيو، **محاضرات في المؤسسات الإدارية**، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1996.
- أحمد مختار، عبد الحميد عمر، وآخرون، **معجم اللغة العربية المعاصرة**، عالم الكتب، الجزء الأول، الطبعة الأولى، مصر، 2008.
- أحمد مختار، عبد الحميد عمر، وآخرون، **معجم الصواب اللغوي**، دليل المثقف العربي، عالم الكتب، الجزء الأول، الطبعة الأولى، مصر، 2008.
- أحمد سلامة بدر، **العقود الإدارية وعقد البوت BOT**، دار النهضة العربية، مصر، 2003.
- أحمد عز الدين عبد الله، **معجم القانون**، مجمع اللغة العربية، الهيئة العامة لشؤون المطابع الأميرية، جمهورية مصر العربية، 1420هـ-1999.
- أيمن عودة المعاني، **الإدارة العامة الحديثة**، دار وائل للنشر، الطبعة الرابعة، الأردن، 2015.
- الياس ناصيف القاضي، **عقد البوت BOT**، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، 2006.
- إيهاب عيسى، طارق عامر، **الحكومة الإلكترونية**، المؤسسة العربية للعلوم والثقافة، الطبعة الأولى، الأردن، 2017.
- إيهاب عيسى، وطارق عامر، **التطوير والإصلاح الإداري وتقييم الأداء**، المؤسسة العربية للعلوم والثقافة، الطبعة الأولى، د. ب. ن، 2016.
- أمين عواد المشاقبة، **المعتصم بالله داود علوي**، **الإصلاح السياسي والحكم الرشيد الإطار النظري**، دار ومكتبة الحامد، الأردن، 2012.

- أمر لطفي حسن جاب الله، أثر الوسائل الإلكترونية على مشروعية تصرفات الإدارة القانونية دراسة مقارنة، دار الفكر الجامعي، الطبعة الأولى، مصر، 2013.
- أنور أحمد رسلان، القانون الإداري السعودي (تنظيم الإدارة العامة ونشاطها)، دراسة مقارنة، الإدارة العامة للبحوث، المملكة العربية السعودية، 1408هـ.
- أنور عبد الحميد السقاف، تبسيط الإجراءات وعقلية تدبير المنظمات، مكتبة الوفاء القانونية، الطبعة الأولى، مصر، 2010.
- أسامة أحمد المناعسة، جلال محمد الزعبي، الحكومة الإلكترونية بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة، الطبعة الأولى، الأردن، 2013.
- أسامة مجاهد، التعاقد عبر الإنترنت، دار الكتب القانونية، مصر، 2002.
- إعاد حمود القيسي، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر، الطبعة الأولى، الأردن، 1998.
- بدير علي محمد، عصام عبد الوهاب البرزنجي، مبادئ وأحكام القانون الإداري، دار السنهوري، الطبعة الأولى، د. ب. ن، 2015.
- بشار محمود دودين، محمد يحيى المحاسنة، الإطار القانوني للعقد المبرم عبر شبكة الإنترنت، دار الثقافة، الطبعة الأولى، الأردن، 2006.
- بشير علي باز، دور الحكومة الإلكترونية في صناعة القرار الإداري والتصويت الإلكتروني، دار الكتب القانونية، ودار شتات للنشر والبرمجيات، مصر، 2009.
- جورج قوديل وبيار دلقولقييه، القانون الإداري، الجزء الثاني، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت، 2001.
- جيراد كورنو، معجم المصطلحات القانونية، ترجمة منصور قاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، الطبعة الأولى، لبنان، 1998.
- هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، الكتاب الأول، مطابع الأرز، ودار الثقافة، الأردن، 1997.
- هاني علي الطهراوي، القانون الإداري "التنظيم والنشاط الإداري"، دار الثقافة، الطبعة الأولى من الإصدار الرابع، الأردن، 2009.
- هيام مروة، القانون الإداري الخاص، المؤسسة الجامعية للدراسات، لبنان، 2002.

- هلال العيد، الوجيز في شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية _ دراسة تحليلية، الجزء الأول، منشورات ليجونه، الطبعة الأولى، الجزائر، 2017.
- همام محمد محمود، المدخل إلى القانون، نظرية القانون، منشأة المعارف، مصر، 2001.
- هشام حمدي رضا، الإصلاح الإداري، دار الراية، الطبعة الأولى، الأردن، 2011.
- وضاح محمود الحمود، عقود البناء والتشغيل ونقل الملكية (BOT)، دار الثقافة للنشر، الطبعة الأولى، الأردن، 2010.
- زهدي يكن، القانون الإداري، المكتبة العصرية، بيروت، د.س.ن.
- زهدي يكن، التنظيم الإداري نظرية المرافق والمؤسسات العامة، دار الثقافة، لبنان، 1963.
- زكريا سرايش، الوجيز في العقود الخاصة، دار هومة، الجزء الأول، الجزائر، 2017.
- حسين فريجة، شرح القانون الإداري، دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، الجزائر، 2010، والطبعة الثالثة، 2013.
- حمدي القبيلات، قانون الإدارة العامة الإلكترونية، دار وائل للنشر، الطبعة الأولى، الأردن، 2014.
- حسن يمامة، نظام البوت (BOT) وفقاً لأحكام التشريع المصري، د. د. ن، الطبعة الأولى، مصر، 2000.
- حسن كيره، المدخل إلى القانون، منشأة المعارف، مصر، 1971.
- حسن محمد عواضة، المبادئ الأساسية للقانون الإداري، دراسة مقارنة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، الطبعة الأولى، لبنان، 1997.
- حسن محمد علي حسن البنان، مبدأ قابلية قواعد المرافق العامة للتغيير والتطور، دراسة مقارنة، المركز القومي للإصدارات القانونية، الطبعة الأولى، مصر، 2014.
- طاهري حسين، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، دراسة مقارنة، دار الخلدونية، الطبعة الأولى، الجزائر، 2007.
- كول بليس جراهام الإبن، استيفن دبليو هايز، إدارة المنشآت العامة، ترجمة محمد عبد الكريم ومراجعة وافي مازن، الدار الدولية للنشر، الطبعة الأولى، مصر، 1996.
- كارل بوبر، ترجمة عبد الحميد صبره، عقم المذهب التاريخي دراسة في مناهج العلوم الاجتماعية، منشأة المعارف بالإسكندرية، مصر، 1959.

- ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2006.
- ماهر صالح علاوى الجبوري، القانون الإداري، مديرية دار الكتاب للطباعة، العراق، 1989.
- مازن ليلو راضي، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 2005.
- مارسو لونغ، بيار دلفولقيه، برونو جينقوا، وآخرون، القرارات الكبرى في القضاء الإداري، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، الطبعة الأولى، لبنان، 2009.
- موسى شحادة، القانون الإداري، منشورات جامعة القدس المفتوحة، الطبعة الثانية، الأردن، 2003.
- موفق حديد محمد، الإدارة العامة، دار الشروق للنشر، الطبعة الأولى، الإصدار الثالث، رام الله - فلسطين، 2004.
- محمد الحسيني الشيرازي، كتاب الإدارة، الشرق الأوسط للطباعة والنشر، دار العلوم للتحقيق والطباعة، الطبعة الثانية، لبنان، 1992.
- محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم، الجزائر، 2013.
- محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم، الجزائر، 2005.
- محمد الصغير بعلي، المدخل للعلوم القانونية نظرية القانون ونظرية الحق، دار العلوم، الجزائر، 2006.
- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم والنشاط الإداري، دار العلوم، الجزائر، 2013.
- محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم، الجزائر، 2005.
- محمد الصغير بعلي، القرارات والعقود الإدارية، دار العلوم، الجزائر، 2017.
- محمد الرصيفان العبادي، مبادئ القانون الإداري، دار جليس الزمان، الطبعة الأولى، الأردن، 2013.
- محمد أمين بوسماح، المرفق العام في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995.
- محمد أنور حماده، القرارات الإدارية ورقابة القضاء عليها، دار الفكر الجامعي، مصر، 2004.
- محمد أنس قاسم جعفر، العقود الإدارية، دار النهضة العربية، مصر، 2000.
- محمد بكر حسين، الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر الجامعي وشركة الجلال للطباعة، الطبعة الأولى، مصر، 2006.
- محمد بن أبي بكر عبد القادر الرازي، مختار الصحاح، دار الكتاب العربي، لبنان، 1981.

- محمد بن مكرم بن علي أبو الفضل جمال الدين بن منظور الأنصاري، لسان العرب، دار صادر، الجزء الأول، الطبعة الثالثة، لبنان، 1993.
- محمد جمال مطلق الذنبيات، الوجيز في القانون الإداري، الدار العلمية الدولية للنشر، دار الثقافة للنشر، الطبعة الأولى، الأردن، 2003.
- محمد حسين منصور، نظرية القانون، مفهوم وفلسفة وجوهر القانون، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2002.
- محمد سليمان نايف البشير، مبادئ القانون الإداري في دولة فلسطين، الجزء الثاني، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، القاهرة_ مصر، 2015.
- محمد سعيد حسين أمين، العقود الإدارية، دار الثقافة الجامعية، مصر، 1999.
- محمد علي خلايلة، القانون الإداري التنظيم والنشاط الإداري، الكتاب الأول، إثراء للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الأردن، 2010.
- محمد فاروق عبد الحميد، نظرية المرفق العام في القانون الجزائري بين المفهومين التقليدي والاشتراكي دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، د. س. ن.
- محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري التنظيم، النشاط، الوسائل، دار الفكر الجامعي، مصر، د. س. ن.
- محمد فتوح محمد عثمان، أصول القانون الإداري لإمارة دبي دراسة مقارنة، كلية شرطة دبي، القيادة العامة لشرطة دبي، الإمارات العربية المتحدة، 1996.
- محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2009.
- محمود القدوة، الحكومة الإلكترونية والإدارة المعاصرة، دار أسامة، الطبعة الأولى، الأردن، 2010.
- محمود عاطف البناء، الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر العربي، ودار الكتاب الحديث، الطبعة الثانية، مصر، 1992.
- مليكة الصروخ، القانون الإداري دراسة مقارنة، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة السابعة، المغرب، 2010.
- منير محمود الوتري، في القانون الإداري، مطبعة المعارف، الطبعة الأولى، العراق، 1976.
- مصطفى زيد أبو فهمي، الوسيط في القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة الإسكندرية، 2005.

- مصطفى زيد أبو فهمي، القانون الإداري، الدار الجامعية، مصر، 1992.
- مصطفى يوسف كافي، الإدارة الإلكترونية، دار ومؤسسة رسلان، سوريا، 2011.
- مصطفى يوسف كافي، الإصلاح والتطوير الإداري بين النظرية والتطبيق، دار ومؤسسة رسلان للطباعة والنشر، سوريا، 2018.
- مصطفى يوسف كافي، الحكومة الإلكترونية في ظل الثورة العلمية التكنولوجية المعاصرة، دار ومؤسسة رسلان، سوريا، 2009.
- مصطفى محمد الجمل، حمدي عبد الرحمان، دروس في القانون، الدار المصرية للطباعة، الكتاب الأول، نظرية القانون، بيروت_لبنان، 1971.
- مصلح ممدوح الصرايرة، القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الثقافة، الطبعة الثانية، الأردن، 2014.
- مروان محي الدين القطب، طرق خصخصة المرافق العامة دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، لبنان، 2009.
- مريزق عدنان، التسيير العمومي بين الاتجاهات الكلاسيكية والاتجاهات الحديثة، جسور للنشر، الطبعة الأولى، الجزائر، 2015.
- نبراس محمد جاسم الاحبابي، أثر الإدارة الإلكترونية في إدارة المرافق العامة دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2018.
- نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الثقافة، عمان، 2006.
- نواف كنعان، القانون الإداري، د. دن، الكتاب الثاني، الطبعة الأولى، د. ب. ن، 1996.
- نعمة عباس الخفاجي، صلاح الدين الهيتي، تحليل أسس الإدارة العامة، منظور معاصر، دار اليازوري العلمية للنشر، الأردن، 2009، ص284.
- سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف بالإسكندرية، مصر، 2004.
- سهيل محمد عزام، دراسة في ماهية المرفق العام، دار عمار، الطبعة الأولى، الأردن، 2004.
- سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، دار الحمامي للطباعة، مصر، 1967.
- سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري نظرية المرفق العام وعمال الإدارة العامة، الكتاب الثاني، دار الفكر الجامعي للنشر، 1979.

- سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة دراسة مقارنة، مطبعة عين شمس، الطبعة الثانية، مصر، 1978.
- د.ك، سلسلة دراسات يصدرها معهد البحوث والاستشارات، الحكومة الإلكترونية، الإصدار التاسع، مكتبة الملك فهد الوطنية، جامعة الملك عبد العزيز، جدة، السعودية، 1427هـ.
- سعيد السيد علي، أسس وقواعد القانون الإداري، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2009.
- سعيد بوعلي، نسرین شریفی، مریم عمارة، سلسلة مباحث في القانون، القانون الإداري، دار بالقيس، الطبعة الثانية، الجزائر، 2016.
- ستار جبار البدری، العقود الإدارية المستحدثة ودورها في تنظيم المرافق العامة الضرورية، دراسة تحليلية مقارنة، منشورات زين الحقوقية، الطبعة الأولى، لبنان، 2018.
- عادل السعيد محمد أبو الخير، البوليس الإداري، دار الفكر الجامعي، الطبعة الأولى، مصر، 2008.
- عادل بوعمران، النظرية العامة للقرارات والعقود الإدارية، دراسة فقهية تشريعية وقضائية، دار الهدى، الجزائر، 2018.
- عادل حسن، الإدارة، مؤسسة شباب الجامعة للنشر، ومطبعة الوادي، الإسكندرية_ مصر، 1979.
- عباس بدران، الحكومة الإلكترونية من الاستراتيجية إلى التطبيق، الهيئة العامة للمعلومات، الطبعة الثانية، د.ب.ن، 2007.
- عبد الله طلبه، القضاء الإداري، دار الأنوار للطباعة، دمشق_ سوريا، 1975.
- عبد الفتاح أبو الليل، الوجيز في القانون الإداري، دار النهضة العربية، مصر، 2000.
- عبد الفتاح بيومي حجازي، الحكومة الإلكترونية ونظامها القانوني، دار الفكر الجامعي، مصر، د. س. ن.
- عبد الرزاق أحمد السنهوري، نظرية العقد، الجزء الأول، منشورات الحلبي، 1998.
- عبد الرحمن سعد العرمان، التفويض والإصلاح الإداري أصوله العامة وأنواعه وآثاره، الدار العلمية الدولية للنشر، ودار الثقافة للنشر، الطبعة الأولى، الأردن، 2017.
- عبد الغني بسيوني عبد الله، النظرية العامة في القانون الإداري دراسة مقارنة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2002.

- عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، دراسة تطبيقية لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في مصر، منشأة المعارف بالإسكندرية، مصر، د. س. ن.
- عدنان عمرو، القضاء الإداري في فلسطين، دراسة مقارنة، د. د. ن، فلسطين، 2015.
- عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري "التنظيم والنشاط الإداري دراسة مقارنة"، المطبعة الحديثة، الطبعة الثالثة، فلسطين، 2010.
- علي أحمد صالح، المدخل لدراسة العلوم القانونية نظرية الحق، دار بلقيس، الطبعة الأولى، الجزائر، 2016.
- علي الدين زيدان، محمد السيد أحمد، الموسوعة الشاملة في القانون الإداري، دار الفكر الجامعي، الجزء الثالث، مصر، 2002.
- علي خطار شنطاوي، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر، الطبعة الأولى، الأردن، 2003.
- علي خطار شنطاوي، مبادئ القانون الإداري الأردني، الكتاب الأول: التنظيم الإداري، دار حنين، الأردن، 1993.
- علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، دار الهدى للطباعة والنشر، الجزائر، 2012.
- علاء فرج الطاهر، الحكومة الإلكترونية بين النظرية والتطبيق، دار الراية، الطبعة الأولى، الأردن، 2010.
- عمار بوحوش، نظريات الإدارة الحديثة في القرن 21، دار الغرب الإسلامي، الطبعة الأولى، بيروت، 2006.
- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الثالثة، الجزائر، 2013، ودار الريحانة للكتاب، الجزائر، د. س. ن.
- عمار بوضياف، المدخل إلى العلوم القانونية، النظرية العامة للقانون وتطبيقاتها في التشريع الجزائري، جسور للنشر، الطبعة الثالثة، الجزائر، 2007.
- عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الثاني، النشاط الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الخامسة، سنة 2008، والطبعة السابعة، الجزائر، 2019.
- عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومة، الطبعة الخامسة، الجزائر، 2009.

- عصام علي الدبس، القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الثقافة، الطبعة الأولى، الأردن، 2014.
- فاضلي إدريس، مدخل إلى المنهجية وفلسفة القانون، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003.
- فهد مبارك الهاجري، العقود الإدارية عبر الإنترنت، دار الثقافة، الأردن، 2015.
- فيصل بن معيص آل سمير، استراتيجيات الإصلاح والتطوير الإداري ودورها في تعزيز الأمن الوطني، الأكاديميون للنشر، دار الحامد للنشر، الطبعة الأولى، الأردن، 2014.
- صالح فؤاد، مبادئ القانون الإداري، دار الكتاب اللبناني، مكتبة المدرسة، الطبعة الأولى، لبنان، 1983.
- صدام خمائسة، الحكومة الإلكترونية الطريق نحو الإصلاح الإداري، عالم الكتاب الحديث، جدارا للكتاب العالمي، الطبعة الأولى، الأردن، 2013.
- صدام محمد خمائسة، الحكومة الذكية ما بعد الحكومة الإلكترونية، قنديل للطباعة والنشر، الطبعة الأولى، الإمارات العربية المتحدة، 2017.
- صلاح الدين حسن السيسي، تطور إدارة الشركات لتحقيق إدارة الجودة الشاملة، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2011.
- صلاح الدين فوزي، المبادئ العامة غير المكتوبة في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، مصر، 1998.
- صفوان المبيضين، الحكومة الإلكترونية النماذج والتطبيقات والتجارب الدولية، دار اليازوري العلمية، الطبعة الأولى، الأردن، 2011.
- روبرت ألكسي، ترجمة كامل فريد السالك، فلسفة القانون، مفهوم القانون وسريانه، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الثالثة، لبنان، 2013.
- ريا أحمد الدباس، الحكومة الإلكترونية، د. د. ن، الطبعة الأولى، الأردن، 2009.
- رياض عيسى، نظرية المرفق العام في القانون المقارن، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1948.
- رمضان أبو السعود، همام محمد محمود زهران، المدخل إلى القانون، النظرية العامة للقاعدة القانونية، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 1997.
- رسلان علاء الدين، التطوير التنظيمي آلياته استراتيجياته وسائله وتطبيقاته، دار ومؤسسة رسلان للطباعة والنشر، سوريا، 2013.

- رضا متولي وهدان، النظام القانوني للعقد الإلكتروني والمسؤولية عن الاعتداءات الإلكترونية دراسة مقارنة، دار الفكر والقانون، مصر، 2008.
- شمس الدين الوكيل، دروس في القانون، منشأة المعارف، الطبعة الأولى، الإسكندرية _مصر، 1966.
- توفيق إبراهيم، الحماية الجنائية لالتزم المحامي بالمحافظة على أسرار مهنته دراسة مقارنة، دار الفكر الجامعي، الطبعة الأولى، مصر، 2015.
- خالد بالجيلالي، الوجيز في نظرية القرارات والعقود الإدارية، دار بلقيس، الجزائر، 2017.
- خليل هيكل، القانون الإداري السعودي، عمادة شؤون المكتبات بجامعة الملك سعود، الرياض-المملكة العربية السعودية، 1414هـ / 1994م.
- خالد سمارة الزعبي، القانون الإداري، مكتبة دار الثقافة، الأردن، 1998.
- خالد عمر عبد الله باجنيد، القانون الإداري اليمني، دار جامعة عدن للطباعة والنشر، الطبعة الثالثة، اليمن، 2000.
- خالد خليل الظاهر، القانون الإداري دراسة مقارنة، الكتاب الثاني، دار الميسرة للنشر، الطبعة الأولى، الأردن، 1997.
- ضريفي نادية، تسيير المرفق العام والتحول الجديد، دار بلقيس، الجزائر، 2010.
- غازي كرم، القانون الإداري، الآفاق المشرقة ناشرون، الطبعة الأولى، الإمارات العربية المتحدة، 2010.

ثالثاً: الرسائل الجامعية

-الأطروحات

- إيمان آيت مهدي، تسيير الموارد البشرية في ظل الإدارة الإلكترونية، (أطروحة دكتوراه)، شعبة علوم الاجتماع تخصص تنظيم وعمل، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة محمد لمين دباغين سطيف 2، الجزائر، 2017/2018.
- آكل نعيمة، عقد الامتياز الإداري في الجزائر، (أطروحة دكتوراه)، تخصص قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، الجزائر، 2018.

- بوجادي عمر، اختصاص القضاء الإداري في الجزائر، (أطروحة دكتوراه)، جامعة مولود معمري تيزي وزو، الجزائر، 2011.
- مجيد شعباني، دراسة نماذج نظم وتكنولوجيا المعلومات في مراكز المعلومات العربية وسبل تفعيلها، (أطروحة دكتوراه)، تخصص إدارة أعمال، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة دالي إبراهيم، الجزائر، 2010/2009.
- مي محمد عزت شرباش، النظام القانوني للتعاقد بنظام BOT، (أطروحة دكتوراه)، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2010.
- محمد بوحفص، مبدأ حياد الإدارة العامة في القانون الجزائري، (أطروحة دكتوراه)، تخصص قانون عام، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، الجزائر، 2007/2006.
- محمود شحات، قانون الخصوصية في الجزائر، (أطروحة دكتوراه)، كلية الحقوق، جامعة منتوري قسنطينة، الجزائر، 2007.
- عايض راشد المري، مدى صحة الوسائل الإلكترونية في إثبات العقود التجارية، (أطروحة دكتوراه)، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1998.
- عباس بن جبارة، تكوين العقد الإلكتروني في ظل نظرية العقد في القانون المدني الجزائري، (أطروحة دكتوراه)، تخصص قانون خاص، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة جيلالي اليابس، سيدي بلعباس، الجزائر، 2014/2013.
- عبد الحكيم حطاش، دور تطبيق الحكومة الإلكترونية في الجزائر في تحسين إدارة العلاقة مع المواطن CRM، دراسة تقييمية لمشروع الجزائر الإلكترونية 2013، (أطروحة دكتوراه)، تخصص علوم اقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة سطيف 01، الجزائر، 2018/2017.
- عبد القادر عبان، تحديات الإدارة الإلكترونية في الجزائر، دراسة سوسيولوجية ببلدية الكاليتوس بالعاصمة الجزائرية، (أطروحة دكتوراه)، تخصص إدارة وعمل، قسم العلوم الاجتماعية، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، الجزائر، 2016.
- رفيق شاوش، الجرائم المضرة بالمصلحة العامة في التشريع الجزائري، (أطروحة دكتوراه)، تخصص قانون جنائي دولي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2016/2015.

- رشيدة بوكري، الحماية الجزائية للتعاملات الإلكترونية، (أطروحة دكتوراه)، تخصص قانون جزائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة جيلالي اليابس، سيدي بلعباس، الجزائر، 2017/2016.

- ضريفي نادية، المرفق العام بين ضمان المصلحة العامة وهدف المردودية حالة عقود الامتياز، (أطروحة دكتوراه)، جامعة الجزائر 1، 2012.

- رسائل الماجستير والماستر

- أحمد مصطفى جميل طوطح، المسؤولية الإدارية للمرافق العامة عن أخطاء موظفيها في التشريع الفلسطيني دراسة مقارنة، (رسالة ماجستير)، فرع القانون العام، كلية الشريعة والقانون، الجامعة الإسلامية بغزة، مارس 2016.

- إيهاب خميس أحمد المير، متطلبات تنمية الموارد البشرية لتطبيق الإدارة الإلكترونية، دراسة تطبيقية على العاملين بالإدارة العامة للمرور بوزارة الداخلية في مملكة البحرين، (رسالة ماجستير)، برنامج ماجستير في العلوم الإدارية، كلية الدراسات العليا، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، المملكة العربية السعودية، 2007.

- أكثم وجيه عبد الرحمن سليمان، تنظيم المرافق العامة دراسة مقارنة، (رسالة ماجستير) في القانون العام، جامعة النجاح الوطنية، كلية الدراسات العليا، فلسطين، 2014.

- أسيا بلخير، إدارة الحكمانية ودورها في تحسين الأداء التنموي بين النظرية والتطبيق، (رسالة ماجستير)، تخصص رسم السياسات العامة، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة يوسف بن خدة الجزائر، 2009.

- بدريه بنت فهد سبيل الحربي، معوقات تطبيق الإدارة الإلكترونية في جامعة القصيم من وجهة نظر القيادات الإدارية والأكاديمية بالجامعة والحلول المقترحة لها، (رسالة ماجستير)، تخصص إدارة تربية والتخطيط، كلية التربية، جامعة أم القرى بالمملكة العربية السعودية، 2015.

- بدري عز الدين، المرفق العام المحلي كألية لتطوير التنمية المحلية في الجزائر، (رسالة ماجستير)، تخصص قانون الإدارة العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة جيلالي اليابس سيدي بلعباس، الجزائر، 2017/2016.

- بوزيد غلابي، مفهوم المؤسسة العمومية، (رسالة ماجستير)، تخصص قانون الإدارة العامة، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي، 2011/2010.

- بلهامل محمد عبد الفتاح، الدور الاجتهادي لمجلس الدولة، (رسالة ماجستير)، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي إم البواقي، الجزائر، 2015/2014.
- بن يوسف، إصلاح الخدمة العمومية، (رسالة ماجستير)، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1 يوسف بن خدة، 2015/2014.
- جمانة عبد الوهاب شلبي، واقع الإدارة الإلكترونية في الجامعة الإسلامية وأثرها على التطوير التنظيمي، (رسالة ماجستير) تخصص إدارة أعمال، كلية التجارة، عمادة الدراسات العليا، الجامعة الإسلامية غزة، 2011.
- زاهية قايد، الإدارة الإلكترونية وتحسين أداء أعمال المؤسسات، (مذكرة ماستر)، تخصص تسيير استراتيجي دولي، قسم علوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم، 2015/2014.
- حنان رزق، نمر دلول، إدارة المرافق العامة بالوسائل الإلكترونية دراسة حالة: مرفق الصحة في قطاع غزة، (رسالة ماجستير)، تخصص القانون والإدارة العامة، برنامج الدراسات العليا أكاديمية الإدارة والسياسة، جامعة الأقصى بغزة، 2018.
- حماد مختار، تأثير الإدارة الإلكترونية على إدارة المرفق العام وتطبيقاتها في الدول العربية، (رسالة ماجستير)، تخصص التنظيم السياسي والإداري، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية العلوم السياسية والاعلام، جامعة الجزائر يوسف بن خدة، 2007.
- حمال ليلي، الاختصاص القضائي لمجلس الدولة الجزائري وفقاً للقانون العضوي رقم 11-13، (رسالة ماجستير)، تخصص قانون الإدارة العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي، الجزائر، 2013.
- حسين مشاقي، مدى حجية المحررات الإلكترونية في الإثبات، دراسة مقارنة، (رسالة ماجستير)، تخصص قانون خاص، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية، نابلس_فلسطين، 2009.
- حسناء قليل، المرفق العام بين ضرورة التحديث وتحديات الواقع القانوني الجديد، (مذكرة ماستر)، تخصص قانون إداري، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2015/2014.

- يوسف جرادي، الوصاية الإدارية على المؤسسات العمومية، (رسالة ماجستير)، تخصص قانون عام فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2016.
- يوسف محمد يوسف أبو أمونه، واقع إدارة الموارد البشرية إلكترونياً في الجامعات الفلسطينية النظامية -قطاع غزة، (رسالة ماجستير)، تخصص إدارة أعمال، كلية الدراسات العليا، الجامعة الإسلامية غزة، 2009.
- كواشي عتيقة، اللامركزية الإدارية في الدول المغاربية، دراسة تحليلية مقارنة، (رسالة ماجستير)، تخصص إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، 2011.
- لبيد مريم، الضمانات القانونية لمبدأ حياد الإدارة في الجزائر، (رسالة ماجستير)، تخصص الدولة والمؤسسات، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر 1، 2014/2013.
- مجبور فايزة، إصلاح الدولة ومكافحة الفساد في الجزائر، (رسالة ماجستير)، فرع التنظيم والسياسات العامة، جامعة مولود معمري تيزي وزو، الجزائر، 2015.
- مسعود بباقي، طبيعة العلاقة بين الإدارة والمواطن في الجزائر، (رسالة ماجستير)، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة جيلالي اليابس بلعباس، الجزائر، نوفمبر 2006.
- محمد أحمد، سيدا حمد الحاج، الإصلاح الإداري بين النظرية والتطبيق، دراسة حالة وزارة العمل والخدمة العامة وتنمية الموارد البشرية، (رسالة ماجستير)، تخصص إدارة عامة، جامعة الخرطوم، السودان، 2006.
- محمد ولد علي شبلي، دور المبادئ العامة للقانون في عقلنة القرار الإداري "مبدأ حماية الثقة المشروعة للمواطن"، (رسالة ماجستير)، تخصص قانون الإدارة العامة، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة جيلالي اليابس سيدي بلعباس، الجزائر، 2018/2017.
- محمد علي الطائي، التطور التكنولوجي وقيام الحكومة الإلكترونية وأثرها على المرافق العامة، (رسالة ماجستير)، تخصص قانون عام، كلية الحقوق، جامعة النهريين، العراق، 2013.

- محمود ماجد محمود ججوج، أساليب إبرام العقد الإداري الإلكتروني في التشريع الفلسطيني، دراسة مقارنة في ضوء الشريعة الإسلامية، (رسالة ماجستير)، تخصص قانون عام، كلية الشريعة والقانون، الجامعة الإسلامية بغزة، 2018.
- نادية عيسوي، تقييم المؤسسة في إطار الخصوصية - دراسة حالة المؤسسة العمومية لإنتاج الحليب ومشتقاته، ملبنة نوميديا، (رسالة ماجستير)، تخصص الاقتصاد المالي، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة منتوري قسنطينة، 2005.
- نهاد قنان، المفهوم الأوروبي للخدمة العامة وتأثيره على المرفق العمومي في الجزائر، (رسالة ماجستير)، فرع الإدارة العامة، جامعة قسنطينة 1، الجزائر، 2013.
- نعيمة أكلي، النظام القانوني لعقد الامتياز الإداري في الجزائر، (رسالة ماجستير)، تخصص قانون العقود، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، الجزائر، ديسمبر 2013.
- سليمان أسامة سليمان أبو سلامة، الإدارة الإلكترونية وأثرها على المرفق العام في فلسطين، دراسة تحليلية، (رسالة ماجستير)، تخصص قانون عام، كلية الحقوق، جامعة الأزهر - غزة، فلسطين، 2017.
- سمير مكيد، عقد الامتياز في التشريع الجزائري، (مذكرة ماستر)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2015.
- سميرة حصايم، عقود البوت B.O.T: إطار لاستقبال القطاع الخاص في مشاريع البنية التحتية، (رسالة ماجستير)، فرع قانون التعاون الدولي، مدرسة الدكتوراه للعلوم القانونية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري تيزي وزو، الجزائر، أبريل 2011.
- عامر يوسف محمد الكاشف، أثر استخدام الإدارة الإلكترونية في تطوير العمل في المؤسسات الصحية الحكومية من وجهة نظر العاملين، (رسالة ماجستير)، معهد التنمية المستدامة، كلية الدراسات العليا، جامعة القدس، فلسطين، 2016.
- عبد الكريم عشور، دور الإدارة الإلكترونية في ترشيد الخدمة العمومية في الولايات المتحدة والجزائر، (رسالة ماجستير)، جامعة منتوري، قسنطينة، 2010.
- عبد القادر محفوظ، سلطة الإدارة في التعديل الانفرادي للعقد الإداري دراسة مقارنة، (رسالة ماجستير)، جامعة أبو بكر بلقايد، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تلمسان، الجزائر، 2014.

- عزوز محمد الطيب، سعودي عامر، تأثير الإدارة الإلكترونية على أداء وتحسين سير المرفق العام، (مذكرة ماستر)، تخصص إدارة الموارد البشرية، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور الجلفة، الجزائر، 2017/2016.
- علي بن درويش، تطبيقات الحكومة الإلكترونية دراسة مقارنة ميدانية على إدارة الجنسية والإقامة في دبي، (رسالة ماجستير)، غير منشورة، جامعة نايف العربي للعلوم الأمنية، المملكة العربية السعودية، 2005.
- علي فهد سالم العجمي، صلاحية الإدارة في فسخ العقد الإداري، دراسة مقارنة، (رسالة ماجستير)، تخصص قانون عام، كلية الدراسات العليا، جامعة عمان العربية للدراسات العليا، 2008.
- عنتر هوري، المرفق العام ودوره في التنمية المستدامة، (رسالة ماجستير)، تخصص قانون عام، كلية الحقوق، جامعة جيلالي اليابس سيدي بلعباس، الجزائر، 2009/2008.
- فاطمة الزهراء حدادة، "تنظيم وعمل مجلس الدولة"، (رسالة ماجستير)، تخصص تنفيذ الأحكام القضائية، كلية الحقوق سعيد حمدين، جامعة الجزائر 1، الجزائر، 2016 / 2015.
- فارس كريم، متطلبات تطبيق الإدارة الإلكترونية في مركز نظم المعلومات التابع للحكومة الإلكترونية في دولة قطر، (رسالة ماجستير)، تخصص إدارة أعمال، الجامعة الافتراضية الدولية، 2008.
- صالح بن محمد القحطاني، تطبيق الحكومة الإلكترونية ودورها في التطوير الإداري بالمديرية العامة للدفاع المدني، (رسالة ماجستير)، قسم العلوم الإدارية، كلية الدراسات العليا، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، السعودية، 2010.
- شهيناز بلجليح، الإدارة الإلكترونية وترشيد الإدارة العامة-التجربة الجزائرية، (مذكرة ماستر)، تخصص إدارة وحكومة محلية، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية الحقوق، جامعة المسيلة، الجزائر، 2013/2012.
- ضريفي نادية، تسيير المرفق العام والتحول الجديد، (رسالة ماجستير)، تخصص دولة ومؤسسات عمومية، كلية الحقوق جامعة الجزائر يوسف بن خدة، 2008.

رابعاً: المقالات في المجالات

- أحلام محمد شواي، الإدارة الإلكترونية وتأثيرها في تطوير الأداء الوظيفي وتحسينه، مجلة جامعة بابل، كلية العلوم الإنسانية_ العراق، المجلد الرابع والعشرون، العدد الرابع، 2016.
- أحمد داودي، أهمية استخدام التكنولوجيا الرقمية في تسيير المرفق العام، المجلة الجزائرية للمالية العامة، جامعة أبو بكر بالقائد تلمسان، الجزائر، المجلد السابع، العدد الأول، 2017.
- أحمد درويش، الأنظمة والأولويات الأساسية لإصلاح الخدمة المدنية في مصر، مجلة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، إدارة الحكم GN&N، مصر، المجلد الرابع، العدد الأول، كانون ثاني 2010.
- أحمد مبخوتة، سيد علي، الأساليب المستحدثة لعقود الامتياز المتعلقة بإنجاز وتسيير المرفق العام، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، جامعة المسيلة، الجزائر، المجلد الرابع، العدد الأول، جوان 2019.
- إلهام عثمان محمد، دراسة عن المرافق العامة في السودان على ضوء تشريعات نظرية المرفق العام، مجلة العدل، وزارة العدل إدارة التأصيل والبحوث والتدريب، السودان، المجلد التاسع، العدد العشرون، أبريل 2007.
- إلهام فاضل، أحكام عقد الوكالة المحفزة على ضوء المرسوم الرئاسي 247/15، حوليات جامعة قالمة للعلوم الاجتماعية والإنسانية، جامعة 8 ماي 1945 قالمة، الجزائر، المجلد الثاني عشر، العدد الخامس والعشرون، ديسمبر 2018.
- العياشي زرار، الإدارة الإلكترونية فلسفة جديدة في إدارة المنظمات الحديثة، مجلة ملفات الأبحاث في الاقتصاد والتسيير، مركز الدراسات والبحوث الإنسانية والاجتماعية، المغرب، العدد الخامس، 2016.
- العياشي زرار، أثر تطبيق الإدارة الإلكترونية على كفاءة العمليات الإدارية، مجلة القادسية للعلوم القانونية والاقتصادية، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة القادسية، العراق، المجلد الخامس عشر، العدد الأول، 2012.
- أمين بن سعيد، نادية عبد الرحيم، إشكالية تفويض المرفق العام كأحد الأساليب الحديثة في تسيير المرافق العمومية-واقع التطبيق في المغرب وآفاقه في الجزائر، مجلة معهد العلوم الاقتصادية (مجلة علوم الاقتصاد والتسيير والتجارة)، جامعة الجزائر 3، الجزائر، المجلد الحادي والعشرين، العدد الأول، 2018.

- أسامة أحمد النعيمات، الاتجاهات الحديثة في خصخصة المرافق العامة في الأردن، مجلة صوت القانون، جامعة خميس مليانة، الجزائر، المجلد الثاني، العدد الثالث، 2015.
- أمير جلطي، أثر الوسائل الإلكترونية على العقد الإداري في التشريع الجزائري، مجلة القانون والمجتمع، جامعة أحمد دراية أدرار، الجزائر، المجلد الأول، العدد الثاني، 2013.
- أشرف محمد خليل حمادة، القرار الإداري الإلكتروني، مجلة الفكر الشرطي، معهد الإدارة العامة، السعودية، المجلد الخامس والعشرون، العدد التاسع والتسعون، أكتوبر 2016.
- بدير يحيى، الجوانب القانونية لآلية تفويض المرفق العام على ضوء أحكام المرسوم الرئاسي 15-247 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية وتفويض المرفق العام، المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية، المركز الجامعي تيسمسيلت، الجزائر، المجلد الثاني، العدد الثالث، جوان 2017.
- بواشري أمينة، سالم بركاهم، الإصلاح الإداري في الجزائر عرض تجربة مرفق العدالة (1999_2017)، المجلة العلمية، جامعة الجزائر، الجزائر، المجلد السادس، العدد الحادي عشر، جانفي 2018.
- بركات موسى الحواتي، المرفق العام رؤية استراتيجية مقترحة في ظل العولمة، مجلة العدل، كلية القانون، جامعة جوبا، السودان، العدد الرابع عشر، السنة السابعة، د. س. ن.
- بشير بن عيشي، عبد الباسط بن عبيد، التسيير العمومي الإلكتروني: مدخل حديث لمعالجة أزمة التسيير العمومي، مجلة الحقيقة، جامعة محمد دراية أدرار، الجزائر، المجلد الخامس عشر، العدد السابع والثلاثون، 2016.
- دريد كمال، القانون الإداري قضائي أم تشريعي؟ دراسة مقارنة بين فرنسا والجزائر، مجلة المعيار، المركز الجامعي تيسمسيلت، الجزائر، المجلد التاسع، العدد الثاني، 2018.
- زيوش رحمة شكلاط، مكانة ومدى نجاعة عقد الامتياز في التشريع الجزائري، المجلة الجزائرية للمالية العامة، جامعة أبو بكر بالقائد تلمسان، الجزائر، المجلد الثامن، العدد الثالث، ديسمبر 2013.
- زكرياء سمغوني، المرفق العام المحلي في ظل القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية في الجزائر، مجلة البحوث القانونية والسياسية، جامعة الطاهر مولاي سعيدة، الجزائر، المجلد الأول، العدد الثاني، ماي 2014.

- زكرياء كربوعة، المرفق العام الرياضي في التشريع الجزائري، مجلة منازعات الأعمال، تأسست بمجموعة من الباحثين المتخرجين ماستر منازعات أعمال بفاس، المغرب، المجلد الثامن عشر بعد العشرين، العدد الثالث والثلاثون، تموز 2018.

- حاحة عبد العالي، يعيش تمام أمال، أثر الإهمال الوظيفي على أداء الخدمة بالمرافق العامة، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، المجلد التاسع، العدد الخامس عشر، سبتمبر 2017.

- زينب مولاي عمار، بوزيد كبحول، الطبيعة القانونية لعقود البناء والتشغيل ونقل الملكية BOT، مجلة الواحات للبحوث والدراسات، جامعة غرداية، الجزائر، المجلد العاشر، العدد الثاني، 2017.

- حساين سامية، أمينة لميز، قراءة نقدية في تفويض المرفق العام على ضوء المرسوم الرئاسي 247/15 والمرسوم التنفيذي 199/18، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابن خلدون تيارت، الجزائر، المجلد الرابع، العدد الثاني، ماي 2019.

- حسام الدين بركبية، تحديث المرفق العام عن طريق التفويض في الجزائر، المجلة الدولية للبحوث القانونية والسياسية، جامعة الوادي، الجزائر، المجلد الثالث، العدد الثاني، أكتوبر 2019.

- حسام الدين بركبيه، تعزيز تقنية تفويض المرفق العام في فرنسا وتحديات تطبيقها في الجزائر، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر، المجلد الحادي عشر، العدد الثاني، جوان 2019.

- حسام الدين بركبية، تفويض المرفق العام مفهوم جديد ومستقل في إدارة المرافق العامة، مجلة المفكر، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، المجلد التاسع، العدد الرابع عشر، 2014.

- حمزة محمد الجبوري، جودة الخدمة ودورها في الأداء المتميز، دراسة تحليلية لآراء عينة موظفي شركة آسيا سيل فرع المنصورة، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعية، العراق، العدد الرابع والثلاثون، 2013.

- حسين فريجة، الاجتهاد القضائي مفهومه وشروطه، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، المجلد الأول، العدد الأول، 2004.

- ياسين حجاب، مبروكة محرز، الإطار القانوني المنظم لتفويضات المرفق العام في التشريع الجزائري، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، جامعة المسيلة، الجزائر، المجلد الأول، العدد الثاني، جوان 2016.

- ياقوت قديد، إلهام بن عيسى، عراقل تقديم الخدمة العمومية وأساليب الارتقاء بها، المجلة الجزائرية للمالية العامة، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، الجزائر، المجلد الثامن، العدد الأول، ديسمبر 2018.

- يمينه مهديد، التوجه نحو إدارة الجودة الشاملة كآلية لعصرنة المرفق العام وتحسين الخدمة العمومية في الجزائر - الخدمات الصحية العمومية نموذجاً، المجلة الجزائرية للمالية العامة، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، الجزائر، المجلد الثامن، العدد الأول، ديسمبر 2018.

- كمال مدون، واقع النظام القانوني للمرافق العامة في ظل سياسة الخصوصية، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابن خلدون تيارت، الجزائر، المجلد الثالث، العدد الأول، 2017.

- كمال مدون، تفويض المرافق العامة أسلوب جديد مؤجل التطبيق، مجلة القانون العام الجزائري والمقارن، جامعة جيلالي اليابس بلعباس، الجزائر، المجلد الرابع، العدد الأول، جانفي 2018.

- لامية لعجال، إنعاش الاقتصاد عبر تقنية تفويض المرفق العمومي في التشريع الجزائري، حوليات جامعة الجزائر 1، المجلد الثالث والثلاثون، العدد الثالث، سبتمبر 2019.

- ليلي بن عيسى، الحكم الراشد أحد مقومات التسيير العمومي الجديد، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، الجزائر، المجلد السابع، العدد الرابع عشر، ديسمبر 2013.

- مونية جليل، إمّياز المرفق العام والتنمية المحلية في الجزائر، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، جامعة يوسف بن خدة، الجزائر، المجلد الثالث والخمسين، العدد الأول، مارس 2016.

- موسى شحادة، الإدارة الإلكترونية وإمكانية تطبيقها في رفع الدعوى أمام القضاء الإداري بالبريد الإلكتروني، مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق جامعة الإسكندرية، مصر، العدد الأول، 2010.

- محمد البداوي، القرار الإداري الإلكتروني، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، جامعة آل البيت، المملكة الأردنية الهاشمية، العدد الثالث والعشرون، 2018.
- محمد اشتوي، دور الإدارة الإلكترونية في تفعيل الاتصال الإداري من وجهة نظر العاملين في جامعة القدس المفتوحة فرع غزة، مجلة جامعة الأقصى، سلسلة العلوم الإنسانية، جامعة الأقصى غزة - فلسطين، المجلد السابع عشر، العدد الثاني، 2013.
- محمد طه حسين الحسيني، تعريف القرار الإداري وعناصره، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، جامعة بابل، العراق، العدد الأول، 2017.
- محمد ياسين مختار بن داود، مريم لعشباب، إسهامات الإدارة الإلكترونية في التطوير الإداري، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، جامعة عمار ثلجي الأغواط، المجلد الثاني، العدد الخامس، جانفي 2017.
- محمد فلاح علي خوالدة، واقع تطبيق الإدارة الإلكترونية في المدارس الثانوية الخاصة في محافظة العاصمة من وجهة نظر المديرين أنفسهم، مجلة دراسات في العلوم التربوية، عمادة البحث العلمي، الجامعة الأردنية، الأردن، المجلد الثاني والأربعون، العدد الثالث، 2015.
- محمد فرعون، المرفق العام بين الالتزام بخدمة المواطن وظاهرة الفساد، مجلة القانون العام الجزائري والمقارن، جامعة جيلالي اليابس سيدي بلعباس، الجزائر، المجلد الأول، العدد الأول، 2015.
- محمد شاعة، علاء الدين يوسف، مقاربة الحكامة والخدمة العمومية في الجزائر، مجلة صوت القانون، خميس مليانة، الجزائر، المجلد السادس، العدد الأول، أبريل 2019.
- محمد خليفي، الطبيعة القانونية لتفويض المرفق العام وفقاً للمرسوم الرئاسي 15-247، مجلة القانون والعلوم السياسية، المركز الجامعي بالنعامة، المجلد الرابع، العدد السابع، 2018.
- محمود سردو، عقد التفويض كأسلوب جديد لتسيير المرافق العامة في الجزائر، مجلة الدراسات القانونية، جامعة يحي فارس المدية، الجزائر، المجلد الثالث، العدد الثاني، جوان 2017.
- معمر بن علي، عبد المالك الدح، النظام القانوني لتفويض المرفق العام لأشخاص القانون الخاص، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، جامعة عمار ثلجي الأغواط، الجزائر، المجلد الخامس، العدد الثاني، جوان 2019.

- مصطفى بواوي، صناعة بيئة رقمية في ظل عصرنة المرفق العام وتحسين الخدمة العمومية في الجزائر
_الصعوبات والآفاق، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، المجلد التاسع، العدد السابع عشر، جوان 2017.
- مصطفى داسة، إصلاح الوظيفة العامة ودورها في إدارة الحياة المهنية، مجلة البحوث السياسية والإدارية، جامعة زيان عاشور الجلفة، الجزائر، المجلد الثالث، العدد الأول، فيفري 2015.
- مريم خالص حسين، الحكومة الإلكترونية، مجلة بغداد للعلوم الاقتصادية، العدد الخاص بمؤتمر الكلية، العراق، 2013.
- نايل صونية، التسيير المفوض للمرفق العام المحلي في قانون البلدية الجزائري، مجلة المفكر، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، المجلد الثاني عشر، العدد الخامس عشر، جوان 2017.
- نجات بن ديدة، عقد البوت BOT في القانون الجزائري، مجلة القانون العام الجزائري والمقارن، جامعة جيلالي اليابس سيدي بلعباس، الجزائر، المجلد الأول، العدد الثاني، 2015.
- نجوى سلطاني، خليل بوصنوبرة، تأثير قانون المنافسة على المرفق العام، مجلة الاجتهاد القضائي، مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، المجلد الثاني عشر، العدد الثاني والعشرون، عدد خاص، أفريل 2020.
- نوال إيرين، دور الإدارة الإلكترونية في تفعيل المرفق العمومي، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، جامعة يوسف بن خدة، الجزائر، المجلد الثالث والخمسون، العدد الثالث، 2016.
- نوال بوهالي، التسيير المفوض في ظل المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة البلدة 02، الجزائر، المجلد السادس، العدد الثاني عشر، 2017.
- نوال معزوزي، الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة الجزائري بين الإطار القانوني والمأمول، مجلة الدراسات الحقوقية، جامعة طاهر مولاي سعيدة، الجزائر، المجلد السادس، العدد الثاني، 2019.
- نزيهة عمران، الإدارة العمومية والمواطن أية علاقة تشخيص الاختلالات وسبل الإصلاح على ضوء التجربة الجزائرية، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، المجلد العاشر، العدد الأول، 2015.

- نسيمة مقبل، عزوز سعيدة، عصرنة المرافق العمومية في الجزائر، المجلة الجزائرية للمالية العامة، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، الجزائر، المجلد الثامن، العدد الأول، ديسمبر 2018.
- سالم صلال، راهي الحسناوي، واقع الإصلاح الإداري ومتطلبات تطبيقه في العراق، مجلة القادسية للعلوم الإدارية والاقتصادية، جامعة القادسية، العراق، المجلد التاسع، العدد الأول، 2007.
- سهام سليمان، تفويض المرفق العام كتقنية جديدة في التشريع الجزائري، مجلة الدراسات القانونية، جامعة يحي فارس المدينة، الجزائر، المجلد الثالث، العدد الثاني، 2017.
- سوهيلة فوناس، عقود تفويض المرفق العام دراسة مقارنة بين التشريع الجزائري والفرنسي، Revue Académique de la Recherche Juridique، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، الجزائر، المجلد الخامس، العدد الثاني، نوفمبر 2014.
- سليمان حاج عزام، دور المبادئ للمرفق العام المفوض في حماية حقوق المنتفعين، مجلة الحقوق والحريات، مخبر الحقوق والحريات في الأنظمة المقارنة، جامعة محمد خيضر بسكرة، المجلد الرابع، العدد الثاني، 2018.
- سليم سيهوب، المرفق العام والبيئة، مجلة البحوث العلمية في التشريعات البيئية، جامعة ابن خلدون تيارت، الجزائر، المجلد الرابع، العدد السابع، 2016.
- سليمة لدغش، مريم ضبع، تفويض المرفق العام وسيلة للتسيير في إطار التحولات الجديدة، مجلة الحوار الفكري، جامعة أحمد دراية أدرار، الجزائر، المجلد الثاني عشر، العدد الرابع عشر، 2017.
- سليمة لدغش، عيسى لخضر، إصلاح المرفق العام بين حتمية تحسين الخدمة العمومية وعراقيل الإصلاح الإداري في الجزائر، المجلة الجزائرية للمالية العامة، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، الجزائر، العدد الثامن، ديسمبر، 2018.
- سمية أوشن، تأويل القاضي الإداري للنصوص القانونية وأثره في سد القصور في القانون الإداري، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الوادي، الجزائر، المجلد التاسع، العدد السابع عشر، 2018.
- سعاد طيبي عمروش، المبادئ العامة لعقد تفويضات المرفق العام في ظل المرسوم الرئاسي 247/15، مجلة دراسات وأبحاث، المجلة العربية في العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور الجلفة، الجزائر، المجلد الحادي عشر، العدد الثاني، جوان 2019.

- سعاد رابح، تقنية تفويض المرافق العامة في التجربة القانونية الجزائرية، مجلة القانون العام الجزائري والمقارن، جامعة الجيلالي الياابس، الجزائر، المجلد الرابع، العدد الأول، جانفي 2018.
- سعيدة عزوز، نسيمه مقل، عصرنة المرافق العمومية في الجزائر، الإدارة الإلكترونية في البلدية نموذجا، المجلة الجزائرية للمالية العامة، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، الجزائر، المجلد الثامن، العدد الأول، ديسمبر 2018.
- عائشة بنت أحمد الحسيني، شذا بنت عبد المحسن الخيال، أثر تطبيق الإدارة الإلكترونية على الأداء الوظيفي، دراسة ميدانية على موظفات العمادات في جامعة الملك عبد العزيز بجدة المملكة العربية السعودية، المجلة العلمية لقطاع كليات التجارة، جامعة الأزهر، مصر، المجلد العاشر، العدد العاشر، يناير 2013.
- عبد الكريم بن منصور، نظرة مفاهيمية للمرفق العام في الجزائر، المجلة الجزائرية للدراسات التاريخية والقانونية، المركز الجامعي بتندوف، الجزائر، المجلد الأول، العدد الثاني، جوان 2016.
- عبد اللطيف والي، المرفق العام الإلكتروني لخدمة عمومية فعالة، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة زيان عاشور الجلفة، الجزائر، المجلد الثاني عشر، العدد الثاني، 2019.
- عبد المجيد بن يكن، المرافق العامة ونظامها القانوني في التشريع الجزائري، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور الجلفة، الجزائر، المجلد الثالث، العدد الثالث، سبتمبر 2018.
- عبد العزيز برقوق، معيار اختصاص القاضي الإداري من النص إلى الاجتهاد، المقاربات القاصرة، مجلة الدراسات القانونية، جامعة يحي فارس المدية، الجزائر، المجلد الثالث، العدد الثاني، 2017.
- عبد العزيز زردازي، الطبيعة القانونية للعقد الإلكتروني، مجلة التواصل في الاقتصاد والإدارة والقانون، جامعة باجي مختار عنابة، الجزائر، العدد الثامن والثلاثون، جوان 2014.
- عبد العالي حاحه، استراتيجية المشرع الجزائري في مواجهة الفساد، الملتقى الدولي الخامس عشر حول الفساد وآليات مكافحته في الدول المغاربية المنعقد يومي 13/14 أفريل 2015، من طرف مخبر الحقوق والحريات في الأنظمة المقارنة، ومخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، جامعة محمد خيضر بسكرة، منشور في مجلة الحقوق والحريات، الجزائر، المجلد الرابع، العدد الثاني، مارس 2016.
- عبد القادر كاس، الإصلاح الإداري إشكالية المفهوم النماذج والاستراتيجية، مجلة أنسنة للبحوث والدراسات، جامعة زيان عاشور الجلفة، الجزائر، المجلد الثالث، العدد الثاني، ديسمبر 2012.

- عبد الرحمان تسابت، صلاح محمد، مولاي علي هوارى، نظام البوت ودوره في إدارة وتسيير المرفق العام - تجارب عربية، المجلة الجزائرية للمالية العامة، الجزائر، المجلد الثامن، العدد الثامن، ديسمبر 2018.
- عيشة خلدون، فضة عمرية، مسعودة قصري، تطور أسلوب الامتياز في القانون الجزائري، مجلة مفاهيم للدراسات الفلسفية والإنسانية المعمقة، جامعة زيان عاشور الجلفة، الجزائر، المجلد الأول، العدد الخامس، مارس 2019.
- عمار بوضياف، مجلس الدولة الجزائري بين وظيفة الاجتهاد وتعددية الاختصاصات القضائية، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، المجلد الثاني، العدد الثاني، 2006.
- عمار طارق عبد العزيز، أركان القرار الإداري الإلكتروني، مجلة القانون للدراسات والبحوث القانونية، جامعة ذي قار كلية الحقوق، العراق، العدد الثاني، ديسمبر 2010.
- عمر بن عيشوش، نشأة القضاء الإداري الجزائري وعلاقته بقضاء ديوان المظالم، RECHERCHES مجلة بحوث جامعة الجزائر 1، جامعة يوسف بن خدة، الجزائر، المجلد التاسع، العدد الثاني، 2016.
- عمر ملاعب، الإصلاح الإداري مدخلا لتصويب المسار التنموي تجارب دولية، مجلة المعهد العربي للتخطيط، المعهد العربي للتخطيط، الكويت، العدد الثاني والستون، 2019.
- عساسي ناصر، طرق إدارة المرفق العام البلدي ودورها في تحسين الخدمة العمومية في الجزائر، المجلة الجزائرية للمالية العامة، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، الجزائر، المجلد الثامن، العدد الأول، ديسمبر 2018.
- عثمان بلود، ماهية المرفق العام ورهانات ترقية خدماته في التشريع الجزائري، المجلة الجزائرية للمالية العامة، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، الجزائر، المجلد السابع، العدد السابع، 2017.
- عثمان بن دراجي، تفويض المرفق العام كآلية حديثة لتسيير المرفق العمومي، مجلة آفاق علمية، المركز الجامعي أمين العقال بتمانغست، الجزائر، المجلد الحادي عشر، العدد الرابع، 2019.
- فاطمة الزهراء فيرم، الإصلاح الإداري ودوره في تحسين الأداء الوظيفي، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة زيان عاشور الجلفة، الجزائر، المجلد الحادي عشر، العدد الأول، 2018.

- فيصل عبد الحافظ الشوابكة، النظام القانوني للعقد الإداري الإلكتروني، مجلة الجامعة الإسلامية للدراسات الاقتصادية والإدارية، فلسطين، المجلد الحادي والعشرون، العدد الثاني، يونيو 2013.
- فلة قادري، العقد الإلكتروني، مجلة منازعات الأعمال، تأسست من مجموعة من الباحثين المتخرجين من ماستر منازعات العمال بفاس، المغرب، العدد الثاني والعشرون، مارس 2017.
- صالح زمال بن علي، أسس إبرام عقود تفويض المرفق العام في التشريع الجزائري، مجلة القانون والمجتمع والسلطة، جامعة وهران 2، الجزائر، المجلد السادس، العدد الأول، 2017.
- صالح زمال، مبادئ تفويض المرفق العام في التشريع الجزائري، قراءة في أحكام نص المادة 209 من المرسوم الرئاسي 15-247، حوليات جامعة الجزائر 1، العدد الثاني والثلاثون، الجزء الأول، 2018.
- صباح حمايتي، الأخلاقيات المهنية ودورها في تحسين أداء المرفق العمومي في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الوادي، المجلد التاسع، العدد الثاني، جوان 2018.
- صبرينة زير، دور نظم المعلومات الإدارية في اتخاذ القرار، مجلة مركز صالح عبد الله كامل للاقتصاد الإسلامي، جامعة الأزهر، مصر، المجلد الثاني عشر، العدد السادس والثلاثون، كانون الأول 2008.
- صبرينة عصام، تسيير المرفق العام في القانون الجزائري، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، جامعة عبد الحق بن حمودة جيجل، الجزائر، المجلد الثاني، العدد الخامس، ديسمبر 2017.
- قيدار عبد القادر صالح، إبرام العقد الإداري الإلكتروني وإثباته، مجلة الرافدين للحقوق، جامعة الموصل، العراق، المجلد العاشر، العدد السابع والثلاثون، 2008.
- قتال منير، عنصر الاختصاص في القرار الإداري محل الطعن بالإلقاء أمام القضاء الإداري، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، جامعة محمد بوضياف المسيلة، الجزائر، المجلد الأول، العدد الثامن، 2017.
- راضية سنقوقة، دور الإدارة الإلكترونية في ترشيد المرفق العام، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، جامعة باتنة 1 الحاج لخضر، الجزائر، المجلد الخامس، العدد الثاني عشر، جانفي 2018.
- راضية شيبوتي، ضبط المرافق العمومية، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة منتوري قسنطينة، الجزائر، المجلد الثاني والعشرون، العدد الخامس والثلاثون، جوان 2011.

- رحيمة رزيق، الطاهر زواقري، المبادئ القانونية العامة والسلطة التقديرية للإدارة، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، العدد الثامن والأربعون، سبتمبر 2017.
- رمضان عمومن، منصور بن زاهي، معوقات الإبداع الإداري بالإدارة المحلية لمقر ولاية ورقلة، مجلة العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر، المجلد الخامس، العدد الثاني عشر، سبتمبر 2013.
- رشا محمد جعفر الهاشمي، ميرفت قاسم عبود، أثر الحكومة الإلكترونية على طرق إدارة المرفق العام دراسة مقارنة، مجلة جامعة الأنبار للعلوم القانونية والسياسية، العراق، المجلد الأول، العدد الثاني عشر، 2017.
- شريفة بنت عوض الكسر، تصور مقترح لتطبيق نظم الإدارة الإلكترونية الحديثة في حكومات الدول العربية، مجلة كلية التربية الأساسية للعلوم التربوية والإنسانية، جامعة بابل، العراق، العدد السابع والعشرون، 2016.
- خالد بوزيدي، عقود تفويض المرفق العام كأسلوب جديد للتسيير والتعاقد الإداري في ظل المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المجلة المتوسطة للقانون والاقتصاد، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، الجزائر، المجلد الثالث، العدد الثاني، جوان 2018.
- خديجة حرمل، النظام القانوني الخاص بتفويضات المرفق العام على ضوء قانون الصفقات العمومية الجديد رقم 15-247، مجلة الدراسات القانونية، الجزائر، المجلد الثالث، العدد الثاني، 2017.
- خديجة سعيدي، تفويض المرفق العام في ظل المرسوم الرئاسي 15-247 كآلية لتحديث تسيير المرافق العامة في الجزائر، المجلة الجزائرية للمالية العامة، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، الجزائر، المجلد السابع، العدد السابع، 2017.
- خلوط زينب، تفويض المرفق العام، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور الجلفة، الجزائر، المجلد الثاني، العدد الخامس، 2017.
- خليفة مصطفى أبو عاشور، ديانا جميل النمري، مستوى تطبيق الإدارة الإلكترونية في جامعة اليرموك من وجهة نظر الهيئة التدريسية والإداريين، المجلة الأردنية في العلوم التربوية، الأردن، المجلد التاسع، العدد الثاني، 2013.

د-المقالات في الملتقيات والندوات والمؤتمرات

- أحمد رمضان بن نوبة، ناجم محمد أبو خويط، مدى توفر متطلبات تطبيق الإدارة الإلكترونية في المؤسسات الحكومية الليبية، دراسة ميدانية على مكتب الخدمات التعليمية الخمس، المؤتمر الاقتصادي الأول للاستثمار والتنمية في منطقة الخمس، 27-12-2017.

- آمال بلقاسمي، عقود البناء والتشغيل ونقل الملكية كنموذج لخصوصية تسيير واستغلال المرفق العمومي في الجزائر، الملتقى الدولي الأول الموسوم بالمرفق العمومي في الجزائر ورهاناته كأداة لخدمة المواطن_دراسة قانونية وعملية، جامعة الجيلالي بونعامة_ خميس مليانة، مخبر نظام الحالة المدنية، الجزائر، 2015.

- هجير تومي، أساليب إدارة المرافق العامة، الملتقى الدولي الأول الموسوم بالمرفق العمومي في الجزائر ورهاناته كأداة لخدمة المواطن _دراسة قانونية وعملية، جامعة الجيلالي بونعامة _خميس مليانة، مخبر نظام الحالة المدنية، الجزائر، 2015.

- وسيلة واعر، دور الحكومة الإلكترونية في تحسين جودة الخدمات الحكومية حالة وزارة الداخلية والجماعات المحلية الجزائرية، الملتقى الدولي حول إدارة الجودة الشاملة بقطاع الخدمات، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة منتوري قسنطينة الجزائر، د. س. ن.

- محمد فلاق، رضوان أنساعد، الإدارة الإلكترونية عرض تجارب لبعض الدول العربية، الملتقى الدولي حول: متطلبات إرساء الحكومة الإلكترونية في الجزائر دراسة تجارب بعض الدول، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة سعد دحلب البليدة الجزائر، د. س. ن.

- منير خروف، عقد الامتياز كأبرز صور تفويض المرفق العام ودوره في تطوير العلاقة بين القطاع العام والخاص، (الملتقى الدولي الأول حول: التحولات الجديدة لإدارة المرفق العام في الجزائر)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة يحي فارس المدية، 10-11 أكتوبر 2018.

- مصطفى عبد الله الكفري، التنمية الإدارية والإصلاح الإداري، المؤتمر السنوي الأول لكلية العلوم الإدارية بسوريا، حول الحلول الابتكارية لمشكلات منظمات الأعمال السورية، جامعة الشام الخاصة، سوريا، د. س. ن.

- لدرع نبيلة، أسلوب عقد الامتياز في تسيير المرفق العام الاقتصادي، الملتقى الدولي الأول الموسوم بالمرفق العمومي في الجزائر ورهاناته كأداة لخدمة المواطن _دراسة قانونية وعملية، جامعة الجيلالي بونعامة _خميس مليانة، مخبر نظام الحالة المدنية، الجزائر، 2015.
- لزرق حبشي، المرفق العام بين سلطة الدولة في التنظيم وحق المواطن في التلبية الفعالية لحاجياته، الملتقى الدولي الأول الموسوم بالمرفق العمومي في الجزائر ورهاناته كأداة لخدمة المواطن _دراسة قانونية وعملية، جامعة الجيلالي بونعامة _خميس مليانة، مخبر نظام الحالة المدنية، الجزائر، 2015.
- سامية كسال، عقد التسيير المفوض أسلوب لتسيير الخدمة العمومية للمياه في الجزائر، الملتقى الدولي الأول الموسوم بالمرفق العمومي في الجزائر ورهاناته كأداة لخدمة المواطن _دراسة قانونية وعملية، جامعة الجيلالي بونعامة _خميس مليانة، مخبر نظام الحالة المدنية، الجزائر، 2015.
- عيلام رشيدة آكسوم، تفويض المرفق: آلية جديدة لتسيير المرفق العام في التشريع الجزائري، الملتقى الدولي الأول الموسوم بالمرفق العمومي في الجزائر ورهاناته كأداة لخدمة المواطن _دراسة قانونية وعملية، جامعة الجيلالي بونعامة _خميس مليانة، مخبر نظام الحالة المدنية، الجزائر، 2015.
- عمر فلاق، امتياز المرافق العامة في الجزائر، الملتقى الدولي الأول الموسوم بالمرفق العمومي في الجزائر ورهاناته كأداة لخدمة المواطن _دراسة قانونية وعملية، جامعة الجيلالي بونعامة _خميس مليانة، مخبر نظام الحالة المدنية، الجزائر، 2015.
- صافية اقلولي، عقد البناء والتشغيل ونقل الملكية، آلية مستحدثة لإدارة المرافق العمومية في التشريع الجزائري، الملتقى الدولي الأول الموسوم بالمرفق العمومي في الجزائر ورهاناته كأداة لخدمة المواطن دراسة قانونية وعملية، جامعة الجيلالي بونعامة _خميس مليانة، مخبر نظام الحالة المدنية، الجزائر، 2015.
- خديجة قمار، الاتجاهات الحديثة لخصوصية المرافق العامة بين النظرية والتطبيق، الملتقى الدولي الأول الموسوم بالمرفق العمومي في الجزائر ورهاناته كأداة لخدمة المواطن _دراسة قانونية وعملية، جامعة الجيلالي بونعامة _خميس مليانة، مخبر نظام الحالة المدنية، الجزائر، 2015.
- ضريفي نادية، تفويض المرفق العام في الجزائر، الملتقى الدولي الأول الموسوم بالمرفق العمومي في الجزائر ورهاناته كأداة لخدمة المواطن _دراسة قانونية وعملية، جامعة الجيلالي بونعامة _خميس مليانة، مخبر نظام الحالة المدنية، الجزائر، 2015.

ه-المقالات في مواقع الإنترنت

- الموسوعة الإلكترونية الشاملة، منظومة القضاء والتشريع في فلسطين (المقتفي)، معهد الحقوق بجامعة بيرزيت بالتعاون مع المكتب الفني في المحكمة العليا، تاريخ الاطلاع 1-09-2020، الشبكة العالمية للإنترنت، الرابط: [http:// muqtafi. Birzeit.edu/aspx](http://muqtafi.Birzeit.edu/aspx).

- الموقع الإلكتروني لوزارة الداخلية والجماعات المحلية، تاريخ الإطلاع 22 ديسمبر 2020، الشبكة العالمية للإنترنت، الرابط: www.interieur.gov.

- المعهد الوطني للإدارة العامة، المدخل إلى القانون، تاريخ الاطلاع 17 ديسمبر 2019، الشبكة العالمية للإنترنت، الرابط: www.ina.edu.sy.

- الندوة الوطنية حول موضوع الجودة في الإدارة العامة دعامة لنجاعة وفعالية المرفق العام، تنظيم وزارة الوظيفة العمومية وتحديث الإدارة، بتاريخ (22 يونيو 2012)، بمقر المدرسة الوطنية للإدارة، مؤسسة وسيط المملكة المغربية، تاريخ الإطلاع 25-12-2020، الشبكة العنكبوتية العالمية للمعلومات، الرابط: www.mediateur.ma.

- حكم المحكمة الإدارية العليا بمصر في الطعن رقم 7402، السنة القضائية رقم 44، الصادر في الجلسة تحت تاريخ 3-7-2008، تاريخ الاطلاع 06 جوان 2019، الشبكة العنكبوتية للإنترنت، الرابط: www.laweg.net.

- طارق القمودي، صندوق دعم المرحلة الانتقالية والإصلاح الإداري في تونس، وزارة التنمية والتعاون الدولي، تاريخ النشر جانفي 2014، الجمهورية التونسية، تاريخ الاطلاع 28 ديسمبر 2020، الشبكة العالمية للإنترنت، الرابط: www.gift-mena.org.

- ماجد الرحبي، قراءة في استراتيجية الإدارة اليابانية، نشر سنة 2017، تاريخ الاطلاع 10 جانفي 2021، الشبكة العالمية العنكبوتية للإنترنت، الرابط: www.alfalq.com.

- مارسيلو باسكيس، بيرموديس، تحليل المبادئ العامة للقانون بوصفها مصدرا من مصادر القواعد الأمرة، جدول الأعمال للجنة القانون الدولي، تاريخ الاطلاع 19 ديسمبر 2019، الشبكة العالمية العنكبوتية للإنترنت، الرابط: <https://legal.un.org>.

- مها فاروق عزت، وعادل طالب سالم، أهمية العوامل المؤثرة في الإصلاح الإداري لمواجهة الفساد، المعهد الطبي التقني، مصر، تاريخ الاطلاع 27 ديسمبر 2020، الشبكة العالمية للإنترنت، الرابط: www.iasj.net.
- محمد الشافعي أبو راس، القانون الإداري، تاريخ الاطلاع 18-01-2020، الشبكة العالمية للإنترنت، الرابط: www.pdfactory.com.
- محمد بغدادي، فلسفة الإدارة اليابانية الحديثة، نشر بتاريخ 07-08-2019، تاريخ الاطلاع 10 جانفي 2021، الشبكة العالمية العنكبوتية للإنترنت، الرابط: www.politics-dz.com.
- ميثاق بناء السودان، الاستراتيجية الوطنية للإصلاح الإداري ومكافحة الفساد، تاريخ الاطلاع 27 ديسمبر 2020، الشبكة العالمية العنكبوتية للإنترنت، الرابط: www.Binaa-Sudan.or.
- منظمة الصحة العالمية، المجلس التنفيذي، الدورة الاستثنائية بشأن إصلاح منظمة الصحة العالمية، البند 3-4 من جدول الأعمال، 3 تشرين الثاني/نوفمبر 2011، تاريخ الاطلاع 12 ديسمبر 2020، الشبكة العالمية العنكبوتية للإنترنت، الرابط: www.who.int.
- مصطفى سالم بخيت، المبادئ العامة للقانون بوصفها مصدراً للقانون الدولي الجنائي، كلية القانون جامعة بغداد، تاريخ الاطلاع 19 ديسمبر 2019، الشبكة العالمية العنكبوتية للإنترنت، الرابط: <https://www.iasj.net>.
- نوري منير، برك نعيمة، الإصلاح الإداري وأهميته في القضاء على التسبب والفساد الإداري وتحقيق التنمية الاقتصادية المستدامة، جامعة حسيبة بن بوعلي شلف، الجزائر، تاريخ الاطلاع 29 ديسمبر 2020، الشبكة العالمية العنكبوتية للإنترنت، الرابط: www.univ-chlef.dz.
- سارة صباح الهنداوي، ملاك عبد اللطيف، أعمال المحكم للمبادئ العامة للقانون، تاريخ الاطلاع 16 ديسمبر 2019، الشبكة العالمية للإنترنت، الرابط: <https://www.abu.edu.iq>.
- فارس حامد عبد الكريم، دور المبادئ العامة للقانون في تطوير النظام القانوني والقضائي، تاريخ الاطلاع 16 ديسمبر 2019، الشبكة العالمية للإنترنت، وكالة نون الخيرية، الرابط: <https://non14.net>.
- قانون الأون سترال النموذجي للتحكيم التجاري الدولي لعام 1985، وتم تعديله سنة 2006، تاريخ الاطلاع 17 مارس 2020، الشبكة العالمية للإنترنت، الرابط: www.uncitral.org.

- رؤية 2030 للمملكة العربية السعودية، تاريخ الاطلاع 9-01-2021، الشبكة العالمية العنكبوتية الإنترنت، الرابط: www.vision2030.gov.sa.

و-المراجع باللغة الأجنبية

- _ Arrêt du conseil constitutionnel N° : 96- DC380 du : 23 juillet 1996، date de visite du site : 20-03-2020, <https://www.legifrance.gouv.fr>.
- _ A.De Laubadère, «Du pouvoir de l'administration d'imposer unilatéralement des changements aux dispositions du contrat administratif », R.D.P, 1954.
- _ Charl Desbache, Institution Administratif, 2ème édition, Dalloz, paris, 1972.
- _ George Vidal, Droit administratif, deuxième édition, France 1961.
- _ Gerald Gaidien, Administrative Reform in Randall, Comparative Public Management, West Port, 1994.
- _ Gilles Lebreton, Droit Administratif Général, Dalloz, paris, Edition 2015.
- _ Guy Braibant, prosper weil, Bruno Genevois, Et al, Les grands arrêts de la-jurispeudence administrative, Dalloz, France, 2007.
- _ Jean-Claude Ricci, Droit administratif général, 5 ème édition, Hachette Livre, Paris, 2013.
- _ J-M Auby et R. Ducos- Ader, grands services publics et entreprises nationales, T1, puf « coll. Themis », paris, 1975.
- _ Voir : Long Marceau. L'évolution du service public. In: Flux, n°31-32, 1998.
- _ Voir : Mohamed Fenioui, Le problème de la gouvernance dans l'administration publique : le cas de la Tunisie et du Maroc, Revue de développement, numéro 19 décembre 2004.
- _ M.Abderrahim Hassia, Ameliore al relationentre L'administration Les citoyens : un impertif democratique, séminaire régional pour les hauts cadres de l'administration unidem med, commission europeenne pour la democratie par le droit (commission de venise) En coopeérqtion avec Le ministere de la reforme de l'administration et de la fonction publique du royaume du maroc, rabat, avril 2018.
- _ Matthieu houser, Virginie donier , Nathalie Droin , Droit administratif aux concours ,La documentation francaise, Edition 2017.

_ Robert Schuman, Principes du service public pour les fonctionnaires de l'UE ,
Médiateur européen, France, 2012.

المحتويات

5	مقدمة
11	المختصرات
12	الباب الأول: الأحكام العامة لمبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه
13	مقدمة الباب
16	الفصل الأول: مفهوم مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه
17	مقدمة الفصل
18	المبحث الأول: التعريف بمبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه
19	المطلب الأول: المدلول اللغوي والفقهى لمبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه
20	الفرع الأول: التعريف اللغوي بمبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه
22	الفرع الثاني: التعريف الفقهى بمبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه
22	أولاً: الفقه الجزائري
24	ثانياً: الفقه المقارن
29	المطلب الثاني: المدلول التشريعي لمبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه
33	المطلب الثالث: المدلول القضائي لمبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه
40	المبحث الثاني: خصائص وعناصر مبدأ التكييف
40	المطلب الأول: العناصر المميزة لمبدأ التكييف

40	الفرع الأول: عنصر المحل
41	الفرع الثاني: عنصر السبب
42	الفرع الثالث: عنصر الغاية أو الهدف
43	الفرع الرابع: الاختصاص
44	المطلب الثاني: خصائص مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه
44	الفرع الأول: مبدأ قضائي وحديث النشأة
46	الفرع الثاني: مبدأ من المبادئ العامة للقانون
49	الفرع الثالث: المرونة وسرعة التطور
51	المبحث الثالث: أسس مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه
52	المطلب الأول: الأسس الفلسفية لمبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه
52	الفرع الأول: مذهب القانون الطبيعي
54	الفرع الثاني: المذاهب الشكلية
55	الفرع الثالث: المذهب التاريخي
56	الفرع الرابع: مذهب الغاية الاجتماعية والتضامن الاجتماعي
57	الفرع الخامس: مذهب جيني أو المذاهب المختلطة
59	المطلب الثاني: المبادئ العامة للقانون كأساس لمبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات
59	الفرع الأول: مفهوم المبادئ العامة للقانون

62	الفرع الثاني: المرتبة أو القوة الإلزامية للمبادئ العامة للقانون
65	الفرع الثالث: مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه باعتباره من المبادئ العامة للقانون
67	ملخص الفصل
68	الفصل الثاني: التسيير العمومي للمرافق العامة بين الاتجاهات الكلاسيكية والتحوليات الحديثة
69	مقدمة الفصل
71	المبحث الأول: التسيير الكلاسيكي والمألوف للمرفق العام
72	المطلب الأول: التسيير المباشر للمرفق العام
72	الفرع الأول: تعريف أسلوب التسيير المباشر
73	الفرع الثاني: تقييم أسلوب التسيير المباشر
76	المطلب الثاني: أسلوب المؤسسة العامة
76	الفرع الأول: تعريف المؤسسة العامة
80	الفرع الثاني: تقييم أسلوب المؤسسة العامة
84	المبحث الثاني: التسيير الحديث للمرفق العام
85	المطلب الأول: التفويض كأسلوب لتسيير وإدارة المرفق العام
92	الفرع الأول: عقد الإمتياز
93	أولاً: مفهوم عقد الامتياز

98	ثانياً: تقييم عقد الامتياز أو التزام المرافق العامة
101	الفرع الثاني: الإيجار
102	أولاً: مفهوم أسلوب الإيجار كطريقة لتسيير المرفق العام
105	ثانياً: تقييم أسلوب الإيجار
106	الفرع الثالث: الوكالة المحفزة
106	أولاً: مفهوم أسلوب الوكالة المحفزة
108	ثانياً: تقييم أسلوب الوكالة المحفزة
110	الفرع الرابع: التسيير
110	أولاً: مفهوم أسلوب التسيير كطريقة لتسيير المرفق العام
112	ثانياً: تقييم أسلوب التسيير
113	المطلب الثاني: أسلوب الاستغلال المختلط وعقد البوت
114	الفرع الأول: أسلوب مشاطرة الاستغلال أو الأسلوب المختلط
114	أولاً: مفهوم أسلوب مشاطرة الاستغلال
117	ثانياً: تقييم أسلوب مشاطرة الاستغلال
119	الفرع الثاني: عقد البوت BOT
120	أولاً: مفهوم عقد البوت BOT

123	ثانياً: تقييم عقد البوت BOT
127	ملخص الفصل
129	الباب الثاني: تطبيقات مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه
130	مقدمة الباب
131	الفصل الأول: مظاهر مبدأ قابلية قواعد المرفق العمومي للتغيير والتطور (إعمال مبدأ التكيف على النظام العام للمرفق العمومي)
132	مقدمة الفصل
133	المبحث الأول: التغيير والتطور في قواعد المرفق العام
133	المطلب الأول: العوامل المؤثرة في تغيير وتطوير المرافق العامة
134	الفرع الأول: العوامل الاجتماعية والسياسية المؤثرة في تغيير وتطوير المرفق العام
135	الفرع الثاني: العوامل الاقتصادية المؤثرة في تعديل وتطوير المرفق العام
137	الفرع الثالث: تأثير المصلحة العامة على تغيير وتطوير قواعد المرفق العام
138	أولاً: مدلول المصلحة العامة
140	ثانياً: خصائص المصلحة العامة
140	ثالثاً: الرقابة على قيد المصلحة العامة
143	المطلب الثاني: تطور أساليب إدارة وتسيير المرفق العام
145	المطلب الثالث: تعديل وإلغاء القوانين والأنظمة واللوائح والوسائل القانونية الخاصة بالمرفق العمومي

146	الفرع الأول: تعديل وإلغاء القوانين
148	الفرع الثاني: تطور وتعديل الأنظمة واللوائح
150	الفرع الثالث: تعديل وتطور الوسائل القانونية للمرفق العام (القرارات والعقود الإدارية)
150	أولاً: تعديل وإلغاء القرارات الإدارية
152	ثانياً: تعديل وإلغاء العقود الإدارية
153	المبحث الثاني: إعمال مبدأ التكيف على موظفي المرفق العام وإنهاء المرفق العام
154	المطلب الأول: موظفي المرافق العامة (التكوين كوجه من أوجه التكيف)
159	المطلب الثاني: وضع حد نهائي لنشاط المرفق العام تطبيقاً لمبدأ التكيف
162	ملخص الفصل
163	الفصل الثاني: أثر مبدأ التكيف في رفع الكفاءة والفعالية للمرافق العمومية والقيود القانونية والمادية المؤثرة
164	مقدمة الفصل
165	المبحث الأول: تحسين الخدمة العمومية
165	المطلب الأول: مفهوم تحسين الخدمة العمومية
166	الفرع الأول: مدلول تحسين الخدمة العمومية
168	الفرع الثاني: أهداف تحسين الخدمات العمومية
170	المطلب الثاني: مراحل تحسين الخدمة العمومية ومعوقاتها

171	الفرع الأول: مراحل تحسين الخدمات العمومية
173	الفرع الثاني: معوقات تحسين الخدمات العمومية
176	المبحث الثاني: الإدارة العامة الإلكترونية (المرافق العامة الإلكترونية / التكنولوجيا)
176	المطلب الأول: مفهوم الإدارة العامة الإلكترونية
177	الفرع الأول: تعريف الإدارة العامة الإلكترونية
178	الفرع الثاني: أهداف ومزايا الإدارة العامة الإلكترونية
178	أولاً: أهداف الإدارة العامة الإلكترونية
180	ثانياً: مزايا الإدارة الإلكترونية
182	الفرع الثالث: عناصر الإدارة الإلكترونية
184	المطلب الثاني: القرارات والعقود الإدارية الإلكترونية
184	الفرع الأول: القرارات الإدارية الإلكترونية
184	أولاً: تعريف القرار الإداري الإلكتروني
185	ثانياً: أركان القرار الإداري الإلكتروني
191	الفرع الثاني: العقود الإدارية الإلكترونية
192	أولاً: تعريف العقد الإداري الإلكتروني
193	ثانياً: خصائص العقد الإداري الإلكتروني
194	ثالثاً: أركان العقد الإداري الإلكتروني

195	رابعاً: العقود الإدارية الإلكترونية بين الإقرار وبين القانون الواجب التطبيق
197	خامساً: الحماية القانونية للعقد الإداري الإلكتروني
199	المطلب الثالث: الإدارة الإلكترونية ونماذج تطبيقها في بعض دول العالم
200	الفرع الأول: نماذج في بعض الدول العربية
200	أولاً: الإدارة الإلكترونية في دولة الإمارات العربية المتحدة
201	ثانياً: تكيف الإدارة العامة في المملكة العربية السعودية
202	الفرع الثاني: نماذج في بعض الدول الأجنبية
203	أولاً: الولايات المتحدة الأمريكية
204	ثانياً: اليابان
205	المبحث الثالث: ضوابط أعمال مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه
205	المطلب الأول: موظفي المرفق العام وطالبي الخدمة العمومية والمتعاقدين
206	الفرع الأول: المراكز القانونية لموظفي المرفق العام
208	الفرع الثاني: المراكز القانونية للمتعاقد مع المرفق العام
210	الفرع الثالث: المراكز القانونية للمرتفقين (طالبي الخدمات العمومية)
212	المطلب الثاني: قيود ومعوقات مبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور
212	الفرع الأول: القيود الواردة على أعمال مبدأ التكيف
214	الفرع الثاني: معوقات تطبيق مبدأ التكيف

216	ملخص الفصل
217	الخاتمة (النتائج والتوصيات)
221	الملاحق
234	قائمة المصادر والمراجع

العنوان : " مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه "

الملخص:

لمبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه دور فعال ومتميز في تحديث وتحسين جودة المرفق العام، ومواكبة التغيرات التي تطرأ والظروف والمعطيات المستجدة، فيعتبر مبدأ إمكانية المواكبة من المبادئ القانونية العامة والقضائية، والتي تُعد من مظاهر إمكانيات السلطة العامة لأزتيابطه الوثيق بالمصلحة العامة.

إن نطاق مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه، يشمل تطوير المرفق العام سواء أساليب تسييره، وأنظمتة وقواعده، وكذا الوسائل القانونية كالقرارات والعقود الإدارية، إلى جانب التغيرات الإيجابية التي تُفعل على مستوى الوظيفة العامة، وإدخال الإدارة الإلكترونية كمتطلب عصري تحت تأثير التغيرات المتعددة والظروف المتنوعة، مما يُحقق آثاراً إيجابية متميزة على مستوى الخدمات العمومية؛ بفعل التطوير والتغيير وإعادة هيكلة المرافق العامة، وهو ما تسعى إليه أغلب دول العالم، فلإدارة العامة دور كبير في تطبيق مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه، بما يحقق التقدم والرفي بالخدمة العمومية.

يجب على الإدارة العامة عند إعمال مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه مراعاتها القيود المفروضة عليه إختراًماً لمبدأ المشروعية وعدم التعسف باستعمال السلطة التقديرية وتحقيق المصلحة العامة، وكذلك عند تحقق ضرر أحد الأطراف إزاء إعمال المبدأ يستلزم تعويض المتضرر وفق القانون، إلى جانب مراعاتها ثلة من العقبات ومحاولة تجنبها؛ لأنها تقف حائلاً دون فعالية تطبيقه.

كلمات مفتاحية: المرفق العام، التكيف، أساليب التسيير، تطبيقات، معوقات، الكفاءة، الخدمة العامة، الإدارة الإلكترونية، المتغيرات.

Title « The principle of the ability of the public establishment to keep pace with the changes that occur to it »

Abstract :

The principle of the ability to keep pace with the public utility with the changes that occur to it has an effective and distinct role in updating and improving the quality of the public facility, and keeping pace with the changes that occur and the new circumstances and data. The principle of the possibility of keeping pace is considered one of the general legal and judicial principles, which is a manifestation of the privileges of the public authority due to its close association with the public interest.

The scope of the principle that the public utility can keep pace with the changes that occur to it includes the development of the public facility, both its management methods, its systems and its rules, as well as the legal means such as administrative decisions and contracts, in addition to the positive changes that occur at the level of the public office, and the introduction of electronic management as a modern requirement under the influence of multiple variables and circumstances. Of different types, which achieve clear positive effects on the level of the audience. As a result of development, change, and restructuring of public facilities, which is what most countries of the world seek. The public administration has a major role in applying the principle of the ability of public utilities to keep pace with the changes that occur to them in order to achieve progress and promote public service.

The public administration, when implementing the principle of being able to keep pace with the public interest with the changes that occur to it, must take into account the restrictions imposed on it, while respecting the principle of legality, and not misusing the public interest. And the discretionary power and the achievement of the public interest, well as when harm occurs to one of the parties in implementing a principle that requires compensation for the injured according to the law, in addition to taking into account a number of obstacles and trying to avoid them. Because it effectively inhibits its application.

Keywords; public utility, adaptation, management methods, applications, constraints, efficiency, public service, electronic management, conditions.

Intitulé « Le principe de mutabilité du service public avec les évolutions qui s'y produisent »

Résumé :

Le principe de la capacité à suivre le rythme de l'utilité publique avec les changements qui s'y produisent a un rôle efficace et distinct dans la mise à jour et la capacité de service public l'amélioration de la qualité de l'installation publique, et de suivre le rythme des changements qui se produisent et des nouvelles circonstances et données. . Le principe de la possibilité de suivre le rythme est considéré comme l'un des principes juridiques et judiciaires généraux, qui est une manifestation des privilèges de l'autorité publique en raison de son lien avec l'intérêt public.

La portée du principe selon lequel le service public peut suivre le rythme des changements qui se produisent à lui comprend le développement de l'établissement public, à la fois ses modes de gestion, ses systèmes et ses règles, ainsi que les moyens juridiques tels que les décisions administratives et les contrats. , en plus des changements positifs qui se produisent au niveau de la fonction publique, et l'introduction de la gestion électronique comme exigence moderne sous l'influence de multiples variables et circonstances. De différents types, qui produisent des effets positifs clairs sur le niveau de l'audience. À la suite du développement, du changement, et de la restructuration des équipements publics, ce que recherchent la plupart des pays du monde. L'administration publique a un rôle majeur dans l'application du principe de la capacité des services publics à suivre le rythme des changements qui leur arrivent afin de progresser et de promouvoir le service public.

L'administration publique, lorsqu'elle met en œuvre le principe de pouvoir suivre l'intérêt public avec les changements qui s'y produisent, doit prendre en compte les restrictions qui lui sont imposées, tout en respectant le principe de légalité, et sans abus l'intérêt public. Et le pouvoir discrétionnaire et la réalisation de l'intérêt public, ainsi que lorsqu'un préjudice survient à l'une des parties dans la mise en œuvre d'un principe exigeant une indemnisation du lésé conformément à la loi, en plus de prendre en compte un certain nombre d'obstacles et d'essayer pour les éviter. Parce qu'il inhibe efficacement son application.

Mots-clés; utilité publique, adaptation, modes de gestion, applications, contraintes, efficacité, service public, gestion électronique, conditions.