

الفصل الرابع

تعدد السلطات الإدارية

المبحث الأول

اللامركزية الإدارية . المبدأ العام (١)

يلاحظ بداية فيما يتعلق بوحدة السلطة الادارية أو تعددها أن النظم التي عرفتها دول العالم في تطورها خلال العصور تكاد تنحصر في نظامين أساسيين. الأول نظام وحدة السلطة الادارية ويطلق عليه اصطلاح «المركزية الإدارية» ، والثاني : نظام تعدد السلطات الادارية ويطلق عليه اصطلاح « اللامركزية الإدارية » .

وقد كان نظام المركزية الادارية هو السائد قبل إنتشار المبدأ الديمقراطي بالنسبة لنظام الحكم وفي الوقت الذي كانت فيه وظائف الدولة قليلة ونطاق نشاطها محدوداً .

أما بعد أن اتسع ميدان نشاط الدولة وبعد أن أطلقت الحرية للشعوب في أن تحكم نفسها بنفسها وفقاً للمبدأ الديمقراطي ، فقد أصبح نظام

(١) أنظر في موضوع اللامركزية الادارية بوجه عام المراجع الآتية :
لنا : القانون الاداري العربي في ظل النظام الاشتراكي الديمقراطي التعاوني
سنة ١٩٦٣ - ١٩٦٤ ص ٥١٥ وما بعدها .

John Prophet : The Structure of Government 1971 chap.er 2
P. 159 .

Anbrè Delaubadere: Traité De Droit administratif 1973 P. 736

Drago : cours De science administrative 1966 - 1967 ،

اللامركزية الادارية هو النظام السائد في دول العالم بوجه عام فيها عدا فترات محددة من تاريخها هي فترات الأزمات الاقتصادية أو السياسية التي تمر بالدولة حيث كان الأمر يتطلب في هذه الحالة تركيز السلطة في يد واحدة لكي تتمكن الدولة بفضل هذا التركيز من القضاء على أسباب الأزمة وإعادة الأوضاع الطبيعية للبلاد .

وبلاحظ بالنسبة لتعدد السلطات الادارية أن هذا التعدد قد يتناول السلطة الادارية المحلية ويسمى في هذه الحالة بنظام اللامركزية الادارية المحلية . وقد يتناول بعض المرافق العامة التي تمنح الشخصية المعنوية لكي تستقل بادارة شئونها بنفسها ويطلق على التعدد في هذه الحالة اللامركزية الادارية المرفقية . ولكل من النظامين مزاياه وعيوبه ، وقد أثبتت تجارب الدول في تطبيق نظام اللامركزية الإدارية أن تحقيق مزايا اللامركزية الإدارية في صورتها المحلية والمرفقيه مع تفادي عيوبها يتوقف على توافر شروط تنظيمية معينة عنى العلماء باظهارها وتحديدتها .

ونظراً لأنه لا يكاد يوجد في العالم اليوم دولة تطبق نظام المركزية الادارية وأن نظام تعدد السلطات الادارية هو السائد اليوم في معظم دول العالم فقد اعتبرنا نظام تعدد السلطات الادارية أحد الأسس التي يقوم عليها التنظيم الادارى . ومع هذا ومع مراعاة هذا الاعتبار رأينا أن نشير في دراستنا هنا لنظام المركزية الادارية لكي نبرز عن طريق المقارنة حقيقة المقصود بنظام اللامركزية الادارية .

ونعرض في هذا المبحث الأول لدراسة المبادئ العامة التي تحكم نظام اللامركزية الادارية . ثم نتكلم بعد ذلك عن اللامركزية المحلية واللامركزية المرفقية كل في مبحث مستقل .

المطلب الأول

تحديد المقصود بالمركزية الادارية واللامركزية الادارية

يقصد بالمركزية الادارية جمع وتركيز الاختصاصات الادارية في الدولة في يد سلطة رئيسية واحدة، ويشمل ذلك سلطة إدارة وتوجيه القوات المسلحة بجميع أنواعها وسلطة إصدار القرارات التنفيذية بالنسبة لجميع أنواع النشاط العام ومباشرة تنفيذ هذه القرارات التنفيذية وإجبار الأفراد على تنفيذها كما يشمل سلطة التعيين في الوظائف العامة .

ولا يشترط في المركزية الادارية أن يكون الرئيس الإداري الأعلى الذي تتركز في يده السلطة فرداً، وإنما يجوز أن يكون هذا الرئيس هيئة تتكون من عدة أفراد دون أن يؤثر ذلك على طبيعة النظام بوصفه نظاماً مركزياً .

ووحدة السلطة الإدارية في نظام المركزية الادارية لا تستلزم أن يتولى الرئيس الأعلى وحده مباشرة جميع الاختصاصات الادارية لأن هذه الاختصاصات يتولاها في النظام المركزي رؤساء إداريون عديدون مرتبين في درجات يعلو بعضها البعض في سلم إداري منتظم الدرجات ولكل واحد من هؤلاء الرؤساء اختصاص محدد . لكن كل هؤلاء الرؤساء في النظام المركزي يستمدون سلطاتهم واختصاصاتهم من الرئيس الإداري الأعلى الذي تركز في يده الاختصاصات الادارية ويخضع الجميع خضوعاً تاماً لسلطة هذا الرئيس الأعلى لأنه وحده صاحب الاختصاص أصلاً .

أما اللامركزية الإدارية فيقصد بها تعدد السلطات الإدارية في الدولة دون أن يتناول هذا التعدد السلطة التشريعية أو السلطة الحكومية، بمعنى أن نظام

اللامركزية الإدارية لا يؤثر على وحدة الدولة التي تتمثل في وحدة السلطة التشريعية ووحدة الحكومة أي السلطة السياسية . وعلى هذا فإنه في ظل نظام اللامركزية الإدارية يوجد في الدولة سلطة إدارية مركزية ومعها سلطات إدارية لا مركزية محلية أو مرفقية ، أو بعبارة أخرى يوجد في الدولة في ظل نظام اللامركزية الإدارية أشخاص عامة إدارية متعددة (الدولة والأشخاص الإدارية اللامركزية المحلية والمرفقية) بينما لا يوجد في الدولة في ظل نظام المركزية الإدارية سوى شخص عام واحد وهو الدولة .

المطلب الثاني

عناصر اللامركزية الإدارية

تتكون اللامركزية الإدارية من ثلاثة عناصر :

الأول : إستقلال السلطات الإدارية المختلفة عن السلطة المركزية بمعنى أن يكون لهذه السلطات المستقلة اختصاصات إدارية تباشرها بنفسها على وجه الاستقلال أي يكون لها حق البت فيها وإصدار القرارات المناسبة بشأنها بمحض رأيها وإرادتها (١) .

(١) يلاحظ مع ذلك أن الانجاء في دول العالم الحديث يميل نحو تقييد استقلال السلطات الإدارية اللامركزية . أنظر في ذلك :

الدكتور محمد نور الدين عبد الرازق رسالة دكتوراه تحت إشراف الدكتور محمد فؤاد مهنا بعنوان « إستقلال الإدارة المحلية في جمهورية مصر العربية والقانون المقارن » . نوقشت سنة ١٩٧٤ . أنظر بصفه خاصه ص ٢٢٧ بعنوان « الانجاء العالمي نحو تقييد الاستقلال المحلي ومشروعات الإصلاح » .
وأنظر أيضا في نفس المعنى :

وقد يتوقف نفاذ هذه القرارات على تصديق السلطة المركزية وقد يكون للسلطة المركزية حق إلغاء هذه القرارات دون أن يكون في ذلك ما يتعارض مع استقلال السلطات الادارية اللامركزية ، ولكن السلطة المركزية لا تملك وفقاً للمبادئ العامة حق تعديل قرارات السلطة اللامركزية لأن وجود هذا الحق يتعارض مع استقلال هذه السلطة .

ومع ذلك فإنه يجب أن يلاحظ أن تصديق السلطة المركزية على قرارات السلطات اللامركزية في الأحوال التي يشترط فيها ذلك لا يغير من طبيعة هذه القرارات باعتبارها قرارات صادرة عن سلطات لا مركزية تسأل عنها هذه السلطات الأخيرة وحدها .

الثاني : استقلال أعضاء السلطة اللامركزية عن السلطة المركزية بمعنى أن يكون تعيينهم بطريقة تضمن استقلالهم عن هذه السلطة وأن يضمن النظام القانوني المقرر لهم عدم خضوعهم لأوامر السلطة الادارية المركزية وتوجيهاتها .

ويرى البعض أن استقلال السلطات اللامركزية لا يتحقق إلا إذا كان اختيار أعضاء هذه السلطات بطريق الانتخاب بمعنى أن انتخاب أعضاء هذه السلطات يعتبر شرطاً أساسياً لإمكان القول بوجود لا مركزية إدارية في دولة من الدول . وقد كان هذا الرأي هو المعمول به خلال القرن التاسع عشر . أما الآن فلم يعد اختيار أعضاء السلطة اللامركزية بالانتخاب شرطاً أساسياً لوجود اللامركزية الادارية في الدولة بدليل وجود المؤسسات العامة الادارية والصناعية والتجارية في كل الدول في الوقت الحاضر وهي أشخاص إدارية أي سلطات إدارية مستقلة لا يختار أعضاؤها بطريق الانتخاب .

حقيقة يلاحظ أن أعضاء السلطات اللامركزية الإقليمية أو أغلبيتهم يختارون بوجه عام في معظم الدول في الوقت الحاضر بطريق الانتخاب، غير أن سبب ذلك لا يرجع إلى وجود مبدأ قانوني أو شرط أساسي يقضى بذلك لأن الشرط الأساسي الذي يجب توافره في نظام اللامركزية الإدارية إنما ينحصر في إستقلال الشخص الإداري اللامركزي عن السلطة المركزية وإفراجه باختصاصات يباشرها بنفسه مستقلاً عن السلطة المركزية . وهذا الإستقلال يمكن تحقيقه بالنسبة لممثل الشخص اللامركزي بوسائل أخرى غير الانتخاب . أما السبب الحقيقي لإتباع طريقة الانتخاب في إختيار ممثل الشخص اللامركزي الإقليمي في أغلب الدول في الوقت الحاضر فيرجع إلى أن الشخص اللامركزي الإقليمي ينشأ لرعاية مصالح هيئة معينة أو أشخاص معينين . وفي هذه الحالة يكون الأفراد الذين ينشأ الشخص لرعاية مصالحهم معروفين على وجه التحديد وهم سكان المدينة أو القرية أو الأقاليم المعين .

وما دام الغرض من إنشاء الشخص اللامركزي الإقليمي هو رعاية مصالح هؤلاء الأفراد فإنه يكون من الطبيعي أن يترك أمر إختيار ممثلي الشخص اللامركزي لهؤلاء الأفراد ، وأن يكون ذلك بطريق الانتخاب ، لأن سكان كل إقليم أو مدينة هم أصحاب المصلحة وهم لذلك أقدر على إختيار من يعهد إليهم برعاية مصالحهم .

وإذا جاز القول بأن اللامركزية الإدارية كفكرة سياسية تستوجب أن يشمل تكوين السلطة الإدارية المحلية عنصراً منتخباً فإن وجود مثل هذا العنصر المنتخب في تكوين السلطة اللامركزية ليس شرطاً أساسياً لقيام اللامركزية الإدارية من الناحية القانونية باعتبارها فكرة قانونية .

ولعل هذا هو السبب في أن الدساتير والقوانين في معظم الدول تنص على إدخال عنصر منتخب في تكوين المجالس الاقليمية والبلدية ، بينما تنص على تكوين المجالس التي تتولى إدارة المؤسسات العامة من أعضاء يختارون بطريق التعيين .

والرأى المتفق عليه الآن أن العنصر الأساسى فى نظام اللامركزية الادارية ليس اختيار أعضاء السلطة اللامركزية بطريق معين وإنما هو إستقلال السلطة اللامركزية واستقلال أعضاء هذه السلطة وحريةهم فى مباشرة اختصاصاتهم بالطريقة التي يرونها دون أن يكونوا خاضعين فى ذلك لأوامر السلطة المركزية وتوجيهاتها .

ويجب لإمكان القول بتوافر ذلك الإستقلال وتلك الحرية للشخص اللامركزي وأعضائه أن يتوافر الشرطان الآتيان :-

١ - أن يكون للشخص اللامركزي دور رئيسى فى إدارة المرافق العامة التابعة له . أما إذا كانت الإدارة الفعلية لهذه المرافق بيد السلطة المركزية وكانت وظيفة الشخص اللامركزي تنحصر فى القيام بدور ثانوى فلا يمكن اعتبار إدارة مثل هذه المرافق فى مثل هذه الحالة إدارة لامركزية . مثال ذلك بعض مؤسسات التعليم التابعة للمجالس البلدية فى فرنسا Lycee et college communau فان سلطة البلدية بشأنها لا تشمل توجيه التعليم فيها وإنما يقتصر اختصاصها على إدارة ماليتها ولهذا يرى maspetiol أن إدارة مثل هذه المؤسسات لا تعتبر إدارة لامركزية .

٢ - أن يكون لممثل الشخص الإدارى اللامركزي سلطة ذاتية يستمدونها من القانون بمعنى أن يكون لممثل الشخص الإدارى اللامركزي حق إصدار

قرارات إدارية تنفيذية بمحض رأيهم وإرادتهم في دائرة اختصاص معينة يحددها القانون دون أن يكونوا خاضعين في ذلك لأوامر السلطة المركزية وتوجيهاتها .

وعلى هذا فإذا اقتصر حقوق الشخص الإداري اللامركزي وإختصاصاته على النظر في المسائل التي ترى السلطة المركزية عرضها عليه أو اقتصر حقه بشأن المسائل الداخلة في اختصاصه على مجرد إبداء آراء أو رغبات فإنه لا يعتبر في هذه الحالة سلطة إدارية لا مركزية .

الثالث : والعنصر الثالث في تكوين اللامركزية الإدارية هو الوصاية الإدارية . ونظراً لأهمية هذا العنصر، نتكلم عنه بشيء من التفصيل فيما يلي :
تحديد الوصاية الإدارية : أن استقلال السلطات اللامركزية لا يكون أبداً استقلالاً تاماً أو مطلقاً في أي صورة من صور اللامركزية الإدارية المستقلة لأن مثل هذا الاستقلال إذا وجد يكون معناه أن كل وحدة من الوحدات الإدارية المستقلة يكون لها حق انتهاج السياسة الإدارية التي تراها، وهذا يؤدي إلى انعدام وحدة الاتجاه الإداري في الدولة ويهدد وحدة الدولة السياسية وهو ما تباها اللامركزية الإدارية بمعناها السابق تحديده .

ولهذا يقضى نظام اللامركزية الإدارية في جميع صوره المعروفه في الوقت الحاضر باخضاع الوحدات الإدارية المستقلة إلى نوع من الرقابة يطلق عليه الفقه اسم « الوصاية الإدارية » ويعرفها *maspetiol* بأنها مجموع السلطات المحددة التي يقررها القانون لسلطة عليا على أشخاص أعضاء الهيئات اللامركزية وأعمالهم بقصد حماية المصلحة العامة .

وسلطة الوصاية أو الرقابة هذه وإن كانت تستخدم عادة بواسطة السلطة الادارية المركزية في الدولة ضد السلطات الادارية اللامركزية، إلا أنها تختلف اختلافاً كبيراً عن سلطة الرئيس الادارى على مرءوسيه .

ففي النظام المركزي يكون لكل عضو في درجة أعلى سلطة رئاسية على من دونه في سلم الدرجات .

أما في النظام اللامركزي فيكون للسلطة الادارية الأعلى حق الإشراف والرقابة على الأشخاص الادارية التي تقل عنها في الدرجة أو الأهمية .

والسلطة الرئاسية وإن كانت تتفق مع السلطة الوصائية في أنها تباشر بواسطة سلطة أعلى أزماء سلطه أدنى منها درجه ، إلا أنها تختلف عنها في طبيعتها وموضوعها إختلافاً كبيراً . ونبأخص أوجه الاختلاف بينهما فيما يلي :

١ - الأصل في النظام اللامركزي هو إستقلال السلطات اللامركزيه وحريتها في العمل ، والوصاية أو الرقابة استثناء يرد على الأصل . ولهذا فإن السلطه الوصائية لا توجد إلا بنص صريح يقررها ولا يتعدى نطاقها ما هو مقرر صراحة في هذه النصوص . ومعنى هذا أن السلطة المركزية في النظام اللامركزي لا يكون لها حق التدخل في شؤون الأشخاص الادارية اللامركزيه أو فرض رقابتها عليها إلا إذا وجد نص صريح يخولها هذا الحق .

أما في النظام المركزي فإن سلطة الرئيس على المرءوس هي سلطة طبيعية تفرضها طبيعة التنظيم الادارى ، فهي توجد وتقرر بدون نص خاص وفقاً للمبادئ العامة .

٢ - تشمل سلطة الرئيس على المرءوسين في النظام المركزي :

(أ) سلطة توجيه المرءوس باصدار تعليمات وأوامر يلزم المرءوس باحترامها وتنفيذها .

(ب) سلطه إلغاء أو وقف أو تعديل أعمال وقرارات المرء ووس .

(ج) سلطه تأديب وترقيه المرء ووس .

ومع ذلك فليس هناك ما يمنع في النظام المركزي من تحويل المرء ووس حق إصدار القرارات التنفيذية دون حاجة لتصديق الرئيس الأعلى وهو الوزير ، ولكن قرارات المرء ووس حتى في هذه الحالة تخضع لسفطان الرئيس الذي يكون له حق وقف تنفيذها أو الغائها أو تعديلها .

أما في النظام اللامركزي فليس للسفطه المركزيه حق توجيه الشخص الاداري اللامركزي ولا إصدار أوامر وتعليقات إزاميه له وإن كان لها أن تسدى له النصح والإرشاد بطريقه غير إزاميه . وليس للسفطه المركزيه كذلك حق تعديل قرارات السفطه اللامركزيه في أية حالة من الحالات .

٣ — في النظام البرلماني يسأل الوزير سياسيا أمام البرلمان عن أعمال المرء ووسين الخاضعين لسفطته الرئاسيه . لكن لا تجوز مساءلته سياسيا عن أعمال الهيئات الإداريه المستقلة ، لأنها غير خاضعه لتوجيهاته كما سبق البيان ، وإنما يسأل فقط عن استعمال سفطه الاشراف والرقابه إزاءها .

أهداف الوصاية الادارية : تهدف الوصايه الاداريه إلى تحقيق غرضين أساسيين هما جوهر كل نظام إداري سليم .

الغرض الأول : إداري وهو ضمان حسن إدارة المرافق العامه التابعه للأشخاص اللامركزيه وزيادة قدرتها الإنتاجيه .

والغرض الثاني: سياسي وهو صيانة وحدة السياسه وضمن وحدة الاتجاه الاداري العام في جميع أنحاء لدولة .

وتحقيق هذين الغرضين شرط أساسي لنجاح اللامركزيه الاداريه ، ذلك

لأن نجاح أى نظام إدارى فى العصر الحديث إنما يتوقف على نجاحه فى تقديم أحسن الخدمات والحاجات للجمهور بأقل تكاليف ممكنة ، ولا يمكن ضمان تحقيق هذه الغاية إذا منحت الأشخاص الادارية المستقلة حرية إدارة المرافق العامة بدون رقابة من جانب السلطة المركزية ، لإحتمال عجز الأشخاص الادارية عن إدارة هذه المرافق أو تعمدتها الأضرار بحسن سيرها . وعلى العكس يمكن تفادى هذه الأخطار وضمان حسن سير المرافق العامة إذا أخضعت الأشخاص الادارية لرقابه جديدة من جانب السلطة المركزية .

كذلك يخشى إذا منحت الوحدات الادارية المختلفة حرية كاملة واستقلالاً مطلقاً فى إدارة شؤونها أن تنقطع مع الزمن الصلات التى تربط هذه الوحدات بعضها ببعض من ناحية والتى تربطها بالسلطة المركزية من ناحية أخرى وبذلك تنعدم وحدة الدولة السياسية ، وقد قلنا أن صيانة وحدة الدولة السياسية عنصر جوهري فى النظام اللامركزى ومن شأن الرقابة على الوحدات الادارية المستقلة أن تصون هذه الوحدة .

وهكذا تبدو الوصاية الادارية فى صورتها الحقيقية كعنصر هام فى النظام اللامركزى عنصر لا يتعارض مع اللامركزية ولكنه على العكس عنصر لازم ومكمل لها .

المطلب الثالث

أنواع اللامركزية الادارية

اللامركزية بالتحديد السابق نوعان لا مركزية محلية أو إقليمية ولا مركزية مرفقية .

وقد يوهى وصف اللامركزية فى الحالة الأولى بأنها محلية أو إقليمية ووصفها فى الحالة الثانية بأنها لا مركزية مرفقية ، وقد يوهى هذا الاختلاف فى التعبير عن النوعين بأن نشاط الشخص الادارى فى حالة اللامركزية الادارية الاقليمية ينصب على بقعة معينة من أرض الدولة بينما يتعلق نشاط الشخص المرفقى بمرق موعن دون أن يكون لهذا النشاط صلة ببقعه أرضيه معينة . وقد يتخذ هذا الاختلاف أساسا أو معيارا للفرقة بين اللامركزية المحلية واللامركزية المرفقية .

غير أن الحقيقة أن هذا الاختلاف ما هو إلا اختلاف ظاهرى وليس إختلافا حقيقيا لأن الشخص المحلى كالشخص المرفقى يعمل فى الواقع فى بقعة معينة من أرض الدولة ، بمعنى أن لنشاط كل منها حدود أرضيه معروفة . فنشاط الدولة والمحافظات والمدن وهى أشخاص محلية يمتد داخل حدود الدولة أو المحافظات والمدن .

وكذلك يمتد نشاط المؤسسات العامة وهى أشخاص مرفقية داخل حدود الدولة أو المحافظات أو المدن تبعاً لما إذا كانت المؤسسة العامة قومية أنشأتها الدولة أو مؤسسة اقليمية أنشأتها محافظة أو مدينة .

وعلى هذا يكون من الخطأ الرجوع فى الفرقة بين اللامركزية المحلية

واللامركزية المرفقية إلى الحدود الأرضية التي يباشر في داخلها كل من الشخص المحلي والشخص المرفقي اختصاصاته .

ومع ذلك فإنه توجد فروق جوهرية بين اللامركزية المحلية واللامركزية المرفقية تلخصها فيما يلي :-

أولاً : ينشأ الشخص الإداري المحلي لرعاية مصالح طائفه من الناس تقيم في بقعه معينه من أرض الدولة دون تحديد ، ويكون له إختصاص عام يشمل جميع المرافق المحلية لسكان تلك البقعه من أرض الدولة دون تفرقه بينهم . أما الشخص المرفقي فينشأ لتحقيق غرض محدد هو تنفيذ مرفق هام واحد أو عدد محدد من المرافق العامة ويكون له تبعاً لذلك إختصاص محدود لا يتجاوز الغرض المحدد الذي أنشئ لتحقيقه .

وحين ينشأ الشخص المرفقي لرعاية مصالح طائفه من الناس كما هو الحال بالنسبة للغرف التجارية مثلا ، لا يشمل اختصاصه كل مصالح هذه الطائفة ولكنه يقتصر على رعاية بعض مصالحها فقط وهي المصالح التي يحددها الغرض من إنشاء الشخص المرفقي وهي في حالتنا المصالح التجارية دون غيرها أو مصالح أفراد هذه الطائفة بوصفهم تجاراً فقط .

ثانياً : يتكون الشخص المحلي من عدد من الأفراد تجمعهم مصالح مشتركة وهؤلاء هم سكان الدولة أو المحافظة أو المدينة . فهو ليس مرفقا منح الشخصية المعنوية . أما الشخص المرفقي فلا يتكون من مجموعة أشخاص ولكنه مرفق عام منح الشخصية المعنوية كما سبق البيان .

والشخص المرفقي لا يكون له وجود حقيقي قبل إنشاء المرفق ومنحه

الشخصية .

أما الشخص المحلى فان وجوده من الناحية المادية يسبق وجوده القانوني، ذلك لأن سكان المحافظة أو المدينة مثلا لهم وجود حقيقى سابق على الاعتراف للمحافظة أو المدينة بالشخصية المعنوية وتحويلها بذلك إلى شخص محلى .

ويعتبر الشخص المحلى سلطة أعلى درجة وأوسع اختصاصا وسلطانا من الشخص المرفقى، فيشمل اختصاص الشخص المحلى إنشاء وإدارة جميع المرافق العامة فى بقعة معينة من أرض الدولة بما فى ذلك إنشاء الأشخاص المرفقية .

وبلاحظ مع ذلك أن بعض الأشخاص المرفقية تتكون كالأشخاص المحلية من مجموعة من الناس لهم مصالح مشتركة كالغرف التجارية و نقابات المهن المختلفة ولهذا فإنها لا تعتبر فى نظر البعض اشخاصا مرفقية أولكن غلبية الفقه تعتبرها أشخاصا مرفقية من نوع خاص كما سيأتى البيان .

ثالثاً : تنشأ الأشخاص المحلية بتأثير عوامل سياسية أهمها إنتشار الأفكار الديمقراطية ومبادئ الحرية السياسية التى تنادى بوجود منح الجماعات حق حكم نفسها بنفسها .

أما الأشخاص المرفقية فتنشأ لأسباب وعوامل فنية هى الرغبة فى إدارة المرافق العامة بطريقة فنية سليمة تكفل تحقيق أوفر إنتاج ممكن بأقل تكاليف ممكنة .

ومن هنا كان إنشاء الأشخاص المحلية خطوة فى سبيل تحقيق الحريات العامة والحكم الديمقراطى ، بينما يعتبر إنشاء الأشخاص المرفقية خطوة فى سبيل تحسين الانتاج وخفض تكاليفه .

ولهذه الحقيقة أثر ظاهر فى نظام اللامركزية المحليه واللامركزية المرفقيه

وهو أن الحقوق والحريات التي تتمتع بها الأشخاص المحلية أوسع مدى من الحقوق والحريات التي تتمتع بها الأشخاص المرفقية .

فيلاحظ مثلاً أن أعضاء المجالس المحلية أو معظمهم يختارون بطريق الانتخاب بواسطة سكان الاقليم أو المدينة أنفسهم ، بينما يختار أعضاء المؤسسات العامة - كقاعدة عامة - بطريق التعيين بواسطة السلطة المركزية كما أن الوصاية الادارية على الأشخاص المرفقية أشد وأقوى منها على الأشخاص المحلية .

المطلب الرابع

اللامركزية الإدارية المحلية والحكم المحلي

تمهيد . أساليب الإدارة المحلية : يقصد بتنظيم السلطة الادارية المحلية تنظيم السلطة التي يعهد إليها بإدارة المرافق العامة المحلية في الأقاليم والمدن والقرى أو غيرها من الوحدات الادارية المحلية التي تنشأ وفقاً للتقسيم الادارى للدولة .

ويختلف هذا التنظيم باختلاف الأسلوب الذي يتبع في إدارة المرافق المحلية .

وأساليب الادارة المتبعة في إدارة المرافق المحلية أربعة وهي المركزية الادارية واللامركزية الادارية والحكم المحلي ، وعدم التركيز الادارى . وقد درسنا فيما تقدم عناصر وميزات كل من نظام المركزية الادارية ، واللامركزية الادارية ، وعدم التركيز الادارى . غير أنه نظراً لأن نظام اللامركزية الادارية ونظام الحكم المحلي يتفقان في أن إدارة المرافق المحلية تكون في كلا النظامين بيد هيئات محلية مستقلة عن السلطة الادارية المركزية

وينتخب أعضاؤها كلهم أو أغلبيتهم بواسطة سكان الأقليم أو المدينة أو القرية ، بمعنى أنه في النظامين تدير كل من الأقاليم والمدن والقرى شئونها المحلية بنفسها مستقلة عن السلطة المركزية وهذا الاستقلال هو العنصر الأساسي في النظام الإداري المحلي ، لهذا فإنه يمكن إعتبار كل من نظام الحكم المحلي ونظام اللامركزية الإداريه نظاما واحدا وإن كانت له صور مختلفة .

كما يمكن القول تبعا لذلك بأن اصطلاح اللامركزية المحلية الإدارية واصطلاح الحكم المحلي مترادفان يشيران إلى نظام واحد .

غير أن هذا لا يجوز أن ينسبنا أنه يوجد خلاف بين صورة نظام الحكم المحلي في إنجلترا وصورة اللامركزية المحلية في فرنسا .

فنظام الحكم المحلي في إنجلترا يتميز بالخصائص الآتية :-

١- أن الوحدات المحلية متنوعه ومستوياتها متعددة .

٢- أن إختصاصات الوحدات المحلية تختلف باختلاف ظروف الوحدات وأن هذه الاختصاصات تشمل إدارة المرافق والمشروعات الموجودة داخل نطاق الوحدة سواء أكانت مرافق قومية أو محلية .

٣- أن عمل الوحدات المحلية يشمل المداولة والتقرير كما يشمل التنفيذ . أو بعبارة أخرى أن الأعمال التنفيذية ليست منفصلة عن الأعمال التقرير والمداولة . وهذا الوضع محل نقد شديد من جانب علماء التنظيم .

٤- أن الوحدات المحلية تتمتع بحرية واسعة واستقلال حقيقي عن السلطة المركزية .

ومن ناحية أخرى يتميز نظام اللامركزية الإدارية المحلية في فرنسا بالخصائص الآتية :-

١ - يشمل الجهاز الإدارى المحلى مستويين فقط للوحدات المحلية. مستوى أدنى يتكون من البلاد أو المدن ومستوى أعلى يتكون من المديرىات .

٢ - ينظم الجهاز الادارى فى جميع الوحدات المحلية وفقاً لأسلوب واحد وبطريقة واحدة ، بمعنى أن طريقة بناء الجهاز الادارى لا تختلف بالنسبة لجميع المديرىات كما أنها لا تختلف بالنسبة لجميع البلاد .

فهو بالنسبة للمديرىات Departement يتكون فى جميع المديرىات من مجلس المديرىة المنتخب ، ولجنة المديرىة والعضو التنفيذى وهو المدير .
• Prefet

وبالنسبة للبلاد Communes يتكون الجهاز الادارى المحلى فى جميع البلاد من المجلس البلدى المنتخب ، والعمدة ومساعدوه كجهاز تنفيذى .

لا فرق فى ذلك بين بلدة أو قرية كبيرة وبلد أو قرية صغيرة . فيما عدا إستثناءات قليلة بالنسبة لبعض المدن الرئيسية كباريس ومارسيليا .

٣ - تحدد الاختصاصات وفقاً لقاعدة عامة بالنسبة لجميع المديرىات والبلاد دون تفرقة بين مديريةىة ومديرىة أو بين بلدة وبلدة أخرى ودون نظر للظروف الخاصة بكل مديريةىة أو بلدة .

٤ - ضمف نطاق الحرية والاستقلال اللذين تتمتع بهما الوحدات المحلية أزاء السلطة المركزية ، أو بعبارة أخرى شدة وقسوة القيود المفروضة لصالح السلطة المركزية على حريات واستقلال السلطات المحلية .

ومع ذلك فإنه يلاحظ أن مصر تستعمل للدلالة على النظام الادارى المحلى الذى يقره المشرع اصطلاح نظام الادارة المحلية ، ونظام الحكم المحلى ، دون أن يقصد المشرع بذلك أى معنى محدد لكل من الاصطلاحين . فالنظام

المحلى الذى تقرر بالقانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ مثلاً أطلق عليه المشرع اسم نظام الادارة المحلية . أما النظامان اللذان أقرهما المشرع بالقانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ والقانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ فقد أطلق عليهما المشرع اصطلاح نظام الحكم المحلى دون أن يقصد باستعمال هذا الاصطلاح الأخذ بنظام الحكم المحلى فى صورته الأنجليزية .

وفى رأينا أن اصطلاح « الحكم المحلى » قد يكون أكثر تعبيراً عن الوضع الحقيقى بالنسبة للنظام الادارى المحلى . وذلك لأن هذا النظام المحلى ، من حيث الشكل ، أقرب شبيهاً بنظام الحكم فى الدول الديموقراطية منه بنظام السلطة الادارية .

ذلك لأن المجالس المنتجة فى السلطات المحلية تتولى وظيفة التوجيه العام وإصدار القرارات عن طريق المداولة والتقرير أو كما يقول الفقهاء الامريكىون وظيفة التشريع فى مثل السلطة التشريعية فى الحكومة المركزية والموظفون يقومون بأعمال الادارة تنفيذاً لقرارات المجالس المحلية ووفقاً لتوجيهاتهم وهم بهذا الوضع يمثلون السلطة الادارية فى الحكومة المركزية . أما الرئيس التنفيذى فى نظام الحكم المحلى فيمثل السلطة التنفيذية .

المطلب الخامس

اللامركزية المرفقية

أولاً- تحديد وتعريف: اللامركزية المرفقية أسلوب من أساليب الادارة وهو على وجه التحديد إدارة مرفق عام أو عدد من المرافق العامة ذات الأهداف الموحدة بواسطة هيئة إدارية ينجحها القانون الشخصية الاعتبارية

وتكون تبعا لذلك مستقلة إداريا وماليا وفنيا عن السلطة الادارية التي أنشأتها .

ويمكن تحديد هذا الأسلوب من أساليب إدارة المرافق العامة بطريقة أخرى بقولنا أنه منح الشخصية الاعتبارية لمرفق عام أو لعدد محدد من المرافق العامة بقصد تمكين هذا المرفق أو تلك المرافق من أن تدير شئونها بنفسها مستقلة عن السلطة الادارية التي كانت تتبعها أصلا .

ثانيا - مرابا وعبوب اللامركزية المرفقية : تختلف نظرية الفقهاء إلى نظام اللامركزية المرفقية . فالبعض يؤيده ويشيد بمزاياه والبعض يوجه إليه مهام النقد ويرى وجوب القصد في إنشاء الأشخاص المرفقية . وتلخص مزايا اللامركزية المرفقية في نظر مؤيديها فيما يلي :-

١ - تخفيف العبء عن السلطة المركزية حيث تتولى الأشخاص المرفقية إدارة كثير من للرافق بدلا من السلطة المركزية .

٢ - إبعاد النفوذ السياسي عن إدارة المرافق العامة . وذلك لأنه حين يعهد بإدارة المرافق العامة إلى رجال فنيين مستقلين في عملهم عن السلطة المركزية فإنه لا يكون ثمة مجال لتدخل أعضاء الهيئات النيابية السياسية في شئون هذه المرافق .

٣ - من أهم النتائج التي تترتب على استقلال المرافق العامة بإدارة شئونها بنفسها تشجيع الأفراد والهيئات على مساعدتها بالأموال عن طريق الهبات والوصايا . فالأفراد يشعرون بالرغبة نحو مساعدة المؤسسات العامة نظراً لاستقلالها من السلطة المركزية .

٤ - توفير إدارة فنية صالحة وتيسير استخدام الأساليب المتبعة في

المشروعات الحرة في إدارة المرافق الصناعية والتجارية ، ومن شأن هذا كله أن يضمن حسن سير المرافق العامة وزيادة إنتاجها .

٥ - يرى بعض الفقهاء أن نظام اللامركزية المرفقية يخفف وقع تدخل الحكومة في ميادين النشاط الحر (الميدان الاقتصادي والصناعي والتجاري) نظراً لإشتراك الأفراد في إدارة المؤسسات العامة التي تنشأ لتحقيق هذا التدخل وإشتراك المال الخاص في تمويل هذه المؤسسات .

أما الانتقادات التي وجهت لنظام اللامركزية المرفقية فتتناخص فيما يلي :

١ - إنشاء الأشخاص المرفقية يؤدي إلى تعدد الميزانيات في الدولة وهذا التعدد ليس مرغوباً فيه .

٢ - يخشى من عدم إمكان الرقابة على الأشخاص المرفقية ، وفي فرنسا أمثلة عملية لمساوية ضعف الرقابة على ميزانيات المؤسسات العامة هناك .

٣ - تعدد المؤسسات العامة قد يؤدي إلى قيام أكثر من مؤسسة عامة بنوع واحد من الأعمال . وهذا يؤدي إلى خسارة محققة في الأموال .

وقد كان من أثر الانتقادات التي وجهت لنظام اللامركزية المرفقية في فرنسا ظهور اتجاه علم نحو التقليل من عدد المؤسسات العامة وصدور عدة تشريعات حديثة هدفها أحكام الرقابة على المؤسسات العامة ، وفي بلجيكا زاد عدد المؤسسات العامة بدرجة كبيرة دعت الكثيرين إلى المطالبة بوجود تدخل المشرع لإصلاح الحال .

ثالثاً - الصورة العامة للامركزية المرفقية في فرنسا - المؤسسات العامة :

الصورة العامة للامركزية المرفقية هي صورة شخص إداري يدير أو ينفذ مرفقاً عاماً ويمكن أن يطلق على هذا الشخص اصطلاحاً «الشخص المرفقي» .

والأشخاص المرفقية بوصفها أشخاصا إدارية تتمتع بالحقوق والامتيازات المقررة للسلطات الادارية بوجه عام . فأموالها تعتبر أموالا عامة ، وعملها يعتبرون موظفين عموميين وقراراتها قرارات إدارية .

وبلاحظ مع ذلك أن الفقه الحديث في فرنسا لا يرى قصر اصطلاح مؤسسة عامة *et. blissement public* على الأشخاص التي تدبر مرافق عامة (١) .

وقد كانت الأشخاص المرفقية في مبدأ الأمر تكاد تنحصر في نوع واحد يطلق عليه اصطلاح « المؤسسات العامة » غير أن عددها زاد بعد ذلك وتعددت أنواعها تبعا لتطور الظروف الاقتصادية والاجتماعية وإتساع ميدان نشاط الدولة وتعدد أنواع المرافق العامة التي تنشئها .

ففي الوقت الذي كانت فيه وظيفة السلطة الادارية مقصورة على النشاط الاداري البحت كانت المرافق العامة كلها مرافق إدارية تخضع لنظام قانوني واحد وكانت الاشخاص الادارية تنشأ لإدارة مرفق من هذه المرافق كلها من نوع واحد يعرف باسم « المؤسسات العامة » وتخضع كلها لنظام قانوني واحد . ومن أظهر أمثلة المؤسسات العامة التي عرفت في ذلك الوقت الجامعات وغيرها من المعاهد التعليمية والثقافية ومكاتب البر والمساعدات الاجتماعية ودور المكاتب .

وأخيرا بانتشار حركة التأميم أنشئت أشخاص إدارية عهد إليها بإدارة المشروعات المؤممة وضمت لها نظم قانونية تختلف عن النظم الخاصة بالأشخاص الإداريه السابق ذكرها .

وهكذا وجد في محيط القانون الإداري أشخاص إدارية مرفقية متعددة الأنواع تتفق في أنها تدير أو تنفذ مرافق عامة وتتمتع بالحقوق والامتيازات التي يقرها القانون العام للسلطات الإدارية . ولكنها تختلف بمد ذلك فيما بينها من حيث تكوينها ومن حيث القانون الذي يحكمها ومن حيث درجة الاستقلال الذي تتمتع به أزاء السلطة التي أنشأتها .

وقد ترتب على إختلاف أنواع الأشخاص الإدارية التي أنشئت لتنفيذ أو تدير مرافق عامة إختلاف بين الفقه والقضاء في شأن هذه الأشخاص هل لهذه الأشخاص طبيعة واحدة ؟ وهل توجد عناصر مشتركة تجمعها وهادىء عامة تحكمها جميعاً بحيث يمكن القول بوجود نظرية عامة الأشخاص المرفقية رغم إختلاف أنواعها ؟ وهل يمكن تبعاً لذلك إطلاق اصطلاح « مؤسسات عامة » على كل الأشخاص المرفقية التي يجمعها الاشتراك في هذه العناصر والخضوع لتلك المبادئ رغم إختلاف أنواعها ؟ وإذا كان الأمر كذلك فما هو هذا القدر المشترك من العناصر التي تتكون منها الأشخاص المرفقية ؟ وما هي القواعد العامة التي تحكم هذه الأشخاص كلها رغم إختلاف أنواعها ؟

هذه كلها أسئلة يثيرها البحث في حقيقة الأشخاص المرفقية ونحاول

الإجابة عليها فيما يلي :

بلاحظ أولاً أن الفقه الفرنسي يطلق على الأشخاص الإدارية المرفقية

اصطلاحاً واحد هو « المؤسسات العامة » Etablissements publics .

وأن هذا الاصطلاح يشمل في نظر الفقيه Connis الأشخاص الإدارية

التي تنشأ لإدارة مشروع لا يعتبر مرفقا عاما (١).

رابعا : أنواع المؤسسات العامة : يمكن تقسيم المؤسسات العامة تبعاً لأوجه الاختلاف بينها إلى ثلاثة أنواع رئيسية هي المؤسسات العامة الادارية والمؤسسات العامة الصناعية والتجارية ، والمؤسسات العامة المهنية .

فالمؤسسات العامة المهنية تختلف عن المؤسسات العامة الادارية والاقتصادية من حيث تكوينها ومن حيث مدى ما تتمتع به من حرية واستقلال أزاء السلطة العامة التي أنشأتها ، والمؤسسات الادارية تختلف عن المؤسسات الاقتصادية في نظامها القانوني. وتتكام عن الأنواع الثلاثة بشيء من التفصيل فيما يلي :

١ - المؤسسات العامة الادارية : يقصد بالمؤسسات العامة الادارية وفقا للتقسيم العام الثلاثي الذي نأخذ به ، المرافق الادارية البحتة التي يمنحها القانون الشخصية المعنوية لكي تستقل بإدارة شئونها بنفسها . والمرافق الادارية البحتة - كما هو معروف - هي المرافق التي يقتصر نشاطها على تقديم الخدمات والحاجات التي تدخل في نطاق وظائف الدولة الادارية كما كانت محددة قبل تدخل الدولة في الميدان الاقتصادي ، كمرافق التعليم والامن والدفاع والصحة والخدمات الاجتماعية .

والمؤسسات العامة الادارية تتمتع بالحقوق والمزايا التي تتمتع بها السلطات

Connors : Lanotion D'établissement Public,

(١)

وأنظر أيضا :

DeLaubadere : Traité De Droit administratif 1973 P. 87

الإدارية وتخضع فيما يتعلق بإنشائها وتنظيمها وسير العمل فيها لقواعد القانون الإداري فهي على هذا الأساس مشروعات تنشؤها الدولة وتمنحها الشخصية المعنوية بقصد تقديم خدمات وحاجات عامة محددة فتصبح بذلك أشخاصاً إدارية ويكون لها تبعاً لذلك حق استخدام وسائل القانون العام في تحقيق أهدافها بوصفها سلطات إدارية . فقراراتها تعتبر قرارات إدارية ملزمة للأفراد ويجوز الطعن فيها بالإلغاء أمام القضاء الإداري . وأموالها تعتبر أموالاً عامة ، وعمالها يعتبرون موظفين عموميين تسري عليهم أحكام التوظيف العامة ، والعقود التي أمقتها مع الغير لصالح المرفق تعتبر عقوداً إدارية وهكذا .

٢ — المؤسسات العامة الصناعية والتجارية : هذه هي المؤسسات التي تنشؤها الدولة لتحقيق التدخل في الميدان الاقتصادي . وقد نشأ هذا النوع من المؤسسات كنتيجة طبيعية لتوسع ميدان نشاط الدولة وإمتداد هذا النشاط إلى الميدان الاقتصادي . فقد ترتب على مباشرة الدولة للنشاط الاقتصادي ظهور نوع جديد من المرافق العامة هي المرافق العامة الصناعية والتجارية . ولما تبين أن إدارة هذه المرافق العامة الصناعية والتجارية بالطريق المباشر بواسطة السلطة الإدارية التي أنشأتها لا يكفل لها النجاح في تحقيق أهدافها منحت الشخصية المعنوية لكي تتمكن من إدارة شئونها وفقاً للأساليب المتبعة في إدارة المشروعات الحرة المماثلة . وبهذا نشأ نوع جديد من المؤسسات العامة هي المؤسسات الصناعية والتجارية .

والمؤسسات العامة الصناعية والتجارية لا تكاد تختلف عن المؤسسات

العامية الادارية من حيث تكوينها فهذه وتلك ، رافق عامة منحت الشخصية المعنوية . ولكن النوعين يختلفان في نظامها القانوني .

فالمؤسسات العامة الادارية تخضع للقانون العام دون غيره فيما يتعلق بانشائها وتنظيمها وسير العمل فيها ، أما المؤسسات العامة الصناعية والتجارية فتخضع للقانونين العام والخاص في حدود ، وضمن نطاق يختلف باختلاف الأحوال . وتتميز المؤسسات الصناعية والتجارية بأنها تقوم بأعمال تجارية دون أن تكتسب صفة التاجر كما يحددها القانون التجاري . وهي باعتبارها شخصا إداريا تتمتع بكثير من حقوق السلطة التي تتمتع بها السلطات الادارية كحق نزع الملكية الأموال للمنفعة العامة وحق الاستيلاء على أملاك الأفراد لتحقيق أغراضها وحق فرض رسوم مقابل الانتفاع بما تقدمه من خدمات .

وتخضع المؤسسات العامة الصناعية والتجارية في جانب محدد من نواحي تنظيمها ونشاطها للقانون الخاص . فمهاذا الذين يتولون إدارة شؤونها وتوجيه نشاطها هم وخدم الذين يخضعون للقانون العام . أما أولئك الذين يقتصر عملهم على التنفيذ فيخضعون لأحكام القانون الخاص .

والمؤسسة العامة الصناعية والتجارية في علاقاتها بالدولة تعتبر دائما هيئة عامة تتمتع بحقوق وامتيازات السلطة الادارية . ولسكنها في علاقاتها بالأفراد قد تخضع لقواعد القانون الخاص أو للقانون العام على حسب الاحوال .

فهي تستخدم وسائل القانون العام وتخضع للقانون العام فيما تقرضه من رسوم على المنتفعين وفيما تتخذ من إجراءات للاستيلاء على أملاك الافراد

لصالح المرافق العامة وفيها تفرضه في تعاقدها مع الغير من شروط تخالف الشروط العادية واسكنها مع ذلك تباثر نشاطها في كثير من الاحيان دون أن تكون في حاجة لإستخدام وسائل القانون العام فتشترى وتبيع وتعاقد مع الغير وفقا لقواعد القانون الخاص وتخضع أعمالها التي تباثرها بهذه الصفة للقانون الخاص .

٣ - المؤسسات العامة المهنية : يمكن تعريفها بأنها مجموعة من الناس لها مصالح مشتركة يمنحها القانون الشخصية المعنوية ليكون لها حق الاشراف على مصالحها بنفسها بواسطة هيئة ينتخبها الأشخاص المسكوبين لهذه الجماعة . ومن أظهر أمثلة المؤسسات المهنية الغرف التجارية ونقابات الملاك والنقابات المهنية المختلفة (نقابة الاطباء - المهندسين - المعلمين) . هذه المؤسسات يمنحها القانون الشخصية المعنوية كما قلنا ويجعل الانضمام إليها اجباريا بالنسبة لجميع أفراد الجماعة التي تتكون منها ويجو لها سلطة فرض رسوم على أعضائها وسلطة وضع لوائح إداريه ملزمة وسلطة توقيع جزاءات تأديبية على من يخالف أحكام هذه اللوائح . ولهذا الأسباب مجتمعة تعتبر المؤسسات العامة المهنية أشخاصا إدارية (من أشخاص القانون العام) تتمتع بالمرابا المفردة للسلطات الاداريه بوجه عام . وهي تختلف عن المؤسسات العامه الاداريه والمؤسسات العامه الصناعيه والتجاريه اختلافا جوهريا من حيث التكوين ومن حيث درجة الاستقلال الذي تتمتع به .

أ - فالمؤسسات العامة المهنيه تتكون من مجموعة أشخاص تربطهم مصالح مشتركة يتولون الاشراف على مصالحهم بأنفسهم بواسطة هيئة ينتخبونها لهذا الغرض . والقانون حين يمنحها الشخصية المعنويه لا يخلقها من العدم

ولكنه يعترف بالشخصية لجماعه موجودة من قبل ولها مصالح مشتركة فأنه
فملا قبل الاعتراف لها بالشخصية المعنوية .

أما المؤسسات العامة الادارية والصناعية والتجارية . فان القانون هو
الذي ينشؤها من عدم لرعاية مصالح ترى السلطة العامة التي تنشئ المؤسسة
تحقيقها عن هذا الطريق . وإذا كان هناك بالنسبة لبعض هذه المؤسسات
أصحاب مصلحة لهم وجود حقيقي قبل إنشاء المؤسسة ، كالطلبة بالنسبة
للجامعات والمرضى والمعوزين بالنسبة للمستشفيات والملاجئ ، فانهم
لا يشتركون في تكوين المؤسسة ولا في إدارتها ، والشخصية التي تتمتع
بها أمثال هذه المؤسسات ليست شخصية الطلبة ولا شخصية الفقراء
والمعوزين الذين يستفيدون من وجود المؤسسة ولكنها شخصية المرفق
ذاته بمعنى أن الشخصية تنسب لذات النشاط الذي يتولاه المرفق وهو في
حالتنا التعليم العالي والخدمات الصحية والاجتماعية التي تقدمها الجامعات
والمستشفيات والملاجئ .

ب - المؤسسات المهنية حرة في اختيار الهيئة التي تتولى إدارة مصالحها
بينما تتولى السلطات المركزية تعيين الأشخاص الذين يتولون إدارة المؤسسات
العامة الادارية والصناعية والتجارية . وتبعاً لذلك يكون استقلال
المؤسسات المهنية أوسع نطاقاً من استقلال المؤسسات الادارية والصناعية
والتجارية .

خامساً - النظرية العامة للمؤسسات العامة على اختلاف أنواعها :

يرى فريق كبير من فقهاء القانون العام في فرنسا أن المؤسسات العامة أنواع
مختلفة لكنها تتفق جميعاً في طبيعتها .

وقد ترتب على اختلاف أنواعها وجود أحكام خاصة لكل منها كما ترتب على اتفاقها في طبيعتها وجود قدر مشترك من الأحكام العامة يسرى عليها .
 ووجود هذا القدر المشترك من الأحكام التي تسرى على جميع المؤسسات العامة يسمح بالقول بوجود نظريه عامه للمؤسسات العامه تحكمها كلها برغم اختلاف أنواعها .

غير أنه يجدر بنا أن ننبه مع ذلك إلى أن هذه النظرية لا تزال في فرنسا نظريه فقهيية لم تجرد إلى الآن مكاناً في التشريع بعكس الحال في جمهورية مصر العربية كما سيأتي البيان .

وفي ختام هذا البحث يمكن حصر الأحكام العامه التي تحكم المؤسسات العامة على اختلاف أنواعها في فرنسا فيما يلي :

أولاً : المؤسسة العامه شخص إداري تنقرر لها الحقوق وتفرض عليها الواجبات بمعنى أنها تكون دائماً صاحبة الحق *objet* لا موضوع الحق *objet* وتمتع بحقوق السلطة المقررة للسلطة الاداريه بوجه عام .

ثانياً : تنشأ المؤسسة العامه لتحقيق غرض محدد ويعتبر كل عمل مباشره مخالفماً لفرض الذي أُنشئت لتحقيقه باطلاً .

ثالثاً : تتمتع المؤسسة العامه أزاء السلطة التي أنشأتها (الدولة أو المحافظة أو المدينه) باستقلال إداري ومالي وفني .

ويقصد بالاستقلال المالي للمؤسسة أن تكون لها حسابات مستقلة وميزانية مستقلة .

ويقصد بالاستقلال الاداري أن تكون لها سلطة ذاتية في مباشرة اختصاصاتها وأن لا تخضع في مباشرة هذه الاختصاصات لتوجيهات السلطة

الادارية التي أنشأتها ، ولا يكون لهذه السلطة الأخيرة سلطة رئاسية على مديري المؤسسة .

أما الاستقلال الفنى فيقصد به أن يكون للمؤسسة الحق فى أن تتبع الاساليب الفنية الملائمة لنشاطها .

رابعا : تخضع المؤسسة العامة لرقابة إدارية من جانب السلطة التي أنشأتها . وهذه الرقابة يطلق عليها اصطلاح « الوصاية الادارية » وهى تختلف فى نطاقها ومداهها باختلاف الدول وباختلاف ظروف كل دولة .

خامساً : لا تنشأ مؤسسة عامه إلا بقانون أو بناء على قانون . وتخضع المؤسسات العامه كقاعدة عامه للقانون الادارى ويخضع بعض أنواعها للقانون الادارى والقانون الخاص معاً كل فى نطاق محدد .