

جامعة عباس لغرور خنشلة
كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق



دروس عبر الخط في مقياس:

نظرية المرفق العام والمؤسسات العمومية

موجهة لطلبة السنة الأولى ماستر تخصص دولة ومؤسسات

السداسي الثاني

إعداد الدكتورة:

بولقواس ابتسام

السنة الجامعية 2023-2024

مقدمة:

يعتبر المرفق العام المظهر الإيجابي لنشاط الإدارة الذي تتولاه إما بنفسها او بالاشتراك مع الافراد، والذي تسعى من خلاله الى اشباع الحاجات العامة للأفراد. فالمرفق العام بهذا الشكل يعتبر وسيلة الدولة الرئيسية من أجل اشباع الحاجات العامة للأفراد، وكذا تقديم الخدمات العامة للمواطنين بصورة يومية، كما انه في الوقت ذاته يمثل حلقة وصل بين الدولة والمواطن، فالدولة هي من تتولى انشاء المرافق العامة وادارتها بصورة مباشرة او غير مباشرة، وفي المقابل يقصدها المواطنون من أجل الحصول على الخدمات الإدارية والتعليمية والصحية والأمنية والثقافية وكل ما يحتاجونه، لذلك فهي تحقق ما هو ضروري بالنسبة اليهم، وما يعجز الافراد ذاتهم عن تقديمه لأنفسهم، حيث تقدمه الدولة لهم من خلال مرافقها العامة، ولهذا فقد أصبحت هذه المرافق محور النشاط الإداري للدولة، وارتبطت معه بدرجة وثيقة وتطورت مع تطوره.

ان فكرة المرفق العام لم تتبوأ هذه المكانة بين دراسات القانون الإداري الا حديثا، ذلك ان تدخل الدولة في بادئ الامر كان مقصورا على أمور معدودة، تتلخص في الدفاع عن كيان الدولة في الخارج، وأمنها في الداخل، وهو ما يترجم النظرية التقليدية لتدخل الدولة، والتي تتفق مع المذهب الفردي الذي تمخضت عنه الثورة الفرنسية، ونادى به الاقتصاديون الاحرار، فهم يرون أن التنافس الحر افضل من استعمال وسائل القانون العام في اشباع رغبات الجماعة لأنها تتسم بطابع البطء الشديد والتعقيد في الإجراءات، وعدم التجديد في وسائلها نظرا لانعدام المصلحة الذاتية لدى الموظفين، كما انها في الغالب تكلف نفقات اكثر.

وقد استمر المذهب الفردي لفترة طويلة حتى اندلعت الحربين العالميتين الأولى والثانية، وانتشرت الأفكار الاشتراكية، وبالتالي لم يعد المذهب الحر مقبولا، لأنه قد يكون مقبولا في الأوقات العادية، ولكنه في الحالات غير العادية يكون غير مقبول، اذ في أوقات الازمات تشح المواد الأولية، ويكون التنافس الحر وسيلة لإثراء الأقوياء، ولهذا فقد نادى الاشتراكيون

بضرورة تدخل الدولة في جميع الميادين، وهو ما تمت ترجمته عمليا من خلال توسع تدخل الدولة ليشمل جميع الميادين التجارية والصناعية في مختلف دول العالم.

فتدخل الدولة من اجل اشباع حاجات الافراد التي لا يستطيعون توفيرها لأنفسهم من خلال المرافق التي تقوم بإنشائها ترتب عليه ضرورة اخضاع المرفق العام لنظام قانوني متخصص يتناسب مع طبيعة الوظيفة المبتغاة من وراء انشاءه، والذي يمثل مجموع الاحكام والقواعد والأساليب والمبادئ القانونية سواء المتعلقة منها بإنشاء وتنظيم وإلغاء المرفق العام من جهة، ومن جهة أخرى عملية ادارتها وتسييرها.

فالنظام القانوني يضمن للمرفق العام تحقيق الأهداف التي أنشئت من أجلها، ومعها تتحقق المصلحة العامة، ويعمل على المحافظة على الحقوق وحرية الافراد الأساسية.

ولهذا وبالنظر للأهمية التي يكتسبها المرفق العام، فإننا سنحاول التطرق لدراسته بشيء من التفصيل مسطين بذلك الضوء على كل ما يتعلق به، وذلك من خلال أربع محاور كبرى، اذ نخصص المحور الأول لبيان مفهوم المرفق العام، بينما نخصص المحور الثاني منها لبيان مبادئ المرفق العام، بينما نخصص المحور الثالث منها لبيان النظام القانوني للمرفق العام في الجزائر، وأخيرا نخصص المحور الرابع والأخير منها لبيان طرق تسيير المرافق العامة في الجزائر وذلك على النحو التالي:

المحور الأول: مفهوم المرفق العام

المحور الثاني: مبادئ المرفق العام

المحور الثالث: النظام القانوني للمرفق العام في الجزائر

المحور الرابع: طرق تسيير المرافق العامة في الجزائر

المحور الأول:

مفهوم المرفق العام

يشكل المرفق العمومي الوظيفة الأساسية للإدارة، إذ يعد أداة لتنظيم الدولة، ووسيلة لحماية وجودها وكيانها وحسن تنظيمها، إذ تستطيع الدولة من خلال المرفق العمومي تقديم الخدمات للمواطنين وتحقيق النفع العام.

وسنحاول خلال دراستنا في هذا المحور التطرق لتعريف المرفق العام، وكذا بيان أهم عناصره، وأنواعه وذلك على النحو التالي:

أولاً: تعريف المرافق العامة

تم استخدام عبارة المرفق العمومي بكثرة من قبل الفقه والقضاء في فرنسا خلال النصف الأول من القرن 19، وكانت هذه العبارة تستخدم للدلالة على المرافق المستعملة لصالح الفرنسيين، إذ لم يكن لمصطلح المرفق العمومي أي معنى خصوصي، غير أنه ومع نهاية القرن 19 وبداية القرن 20 أصبح المرفق العمومي يعتبر مفهوم أساسي يبنى عليه القانون الإداري ليس فقط في المجال القضائي من حيث تحديد اختصاص القاضي الإداري وتطبيق القانون الإداري، وإنما أيضاً أصبح الأساس لإحدى تصورات الدولة¹. وفي محاولة ضبط مفهوم المرفق العام ظهر في هذا الصدد معيارين أحدهما عضوي، والآخر موضوعي.

1- المعيار العضوي في تعريف المرفق العام (المعنى الشكلي):

يركز المعيار العضوي في تعريف المرفق العام على الهيئة التي تزاوّل النشاط²، وبناء عليه عرف المرفق العمومي بناء على هذا المعيار بأنه تلك المنظمة التي تعمل على أداء الخدمات، واشباع الحاجات العامة³.

1 ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، لباد، الجزائر، 2007، ص 184

2 - محمد بكر حسين، الوجيز في القانون الإداري، مكتبة الاندلس، طنطا، 2005، ص 479.

3 - مازن ليلو راضي، القانون الإداري، الطبعة الثالثة، دون دار النشر، دون بلد النشر، دون سنة النشر، ص 96

هذا كما عرف أيضا بناء على ذات المعيار بأنه تلك المنظمة العامة التي تنشؤها السلطة العامة وتخضعها لإدارتها بقصد اشباع حاجات الجمهور العامة بطريقة منتظمة ومطردة، مع مراعاة مبدأ المساواة بين المنتفعين.¹

فالمعيار العضوي في تعريف المرفق العام يفيد المنظمة التي تعمل على أداء الخدمات واشباع الحاجات العامة، ويتعلق هذا التعريف بالإدارة أو الجهاز الإداري، ومن هنا جاز اعتبار كل من مرفق الامن والدفاع والقضاء مرافق عامة لأنها منظمات انشأتها الدولة بغرض تقديم خدمة عامة للجمهور.²

غير أن هذا المعيار في تعريف المرفق العام قد تعرض للانتقاد وذلك بالنظر لكون بعض المرافق العامة قد أصبحت تدار من قبل اشخاص القانون الخاص وليس من قبل هيئة عامة تتبع الدولة.³

هذا من جهة ومن جهة أخرى نجد بأن هذا المعيار غير دقيق في تعريف المرفق العام، وذلك لان الهيئات الإدارية قد تقوم بنشاطات لا تعتبر بطبيعتها نشاط مرفق عام، بمعنى انها بطبيعتها لا تستهدف مباشرة تحقيق النفع العام.

يضاف الى ذلك أن مجلس الدولة الفرنسي قد اقر في بعض احكامه بقيام هيئة خاصة غير إدارية بإدارة مرفق عام، مما يجعل المعيار العضوي غير فعال لتحديد المرفق العام.⁴

1 - انظر في هذا الصدد كلا من:- محمد فؤاد مهنا، الوجيز في القانون الإداري المرافق العامة، مؤسسة المطبوعات الحديثة، دون بلد النشر، 1961، ص 06.

- عبد المنعم الضوى، السلطة العامة في مواجهة الافراد عبر القانون والعقد والقرار الإداري، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2016، ص 329

- عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري (دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في لبنان)، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، ص 222.

2 - علي داود سليمان، إدارة المرافق العامة من قبل أشخاص القانون الخاص- دراسة مقارنة بين العراق ولبنان-، مذكرة ماجستير في الحقوق، الجامعة الإسلامية في لبنان، 2021، ص 14.

3 - محمد سليمان نايف شبير، القانون الإداري الفلسطيني، الجزء الثاني، نشاط الإدارة العامة في دولة فلسطين، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 2020، ص 164.

4 - علي داود سليمان، المرجع السابق، ص 16

2- المعيار الموضوعي في تعريف المرفق العام (المعيار مادي):

يركز المعيار الموضوعي في تعريف المرفق العام على طبيعة النشاط الذي تبشره السلطة الإدارية¹ من أجل اشباع حاجة عامة، وتحقيقا للمصلحة العامة²، وذلك بغض النظر عن الجهاز الذي يمارس النشاط بموجبه، وبناء على هذا المعيار فقد عرف المرفق العام بأنه النشاط الذي ينزع الى تلبية حاجة من المصلحة العامة.³

هذا كما عرف المرفق العام بناء على ذات المعيار بأنه ذلك النشاط الذي تتولاه هيئة عامة بهدف تحقيق النفع العام⁴، والذي يخضع لتنظيم وارشاف ورقابة الدولة.⁵ وعليه يمكننا القول بأن المرفق العام هو في حالة سكون المنظمة التي تقوم بنشاط معين، في حالة الحركة فهو النشاط الذي يهدف الى اشباع حاجات عامة بغض النظر عن الجهة التي تؤديه.⁶

غير أن هذا المعيار في تعريف المرفق العام قد تعرض للنقد لان بعض الأنشطة الخاصة أصبحت تقترب من النشاط العام، اذ لم يضع هذا المعيار ما يحسم في هذا الامر، مثال ذلك الجامعات والمستشفيات الخاصة التي تحقق النفع العام، وبذلك فقد أصبحت تقترب من النشاط العام.⁷

-
- 1 - انظر في هذا الصدد كلا من:- عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 222.
 - ماهر صالح علاوي الجبوري، مبادئ القانون الإداري- دراسة مقارنة-، دون دار النشر، بغداد، 2009، ص 84.
 - 2 - محمد بكر حسين، المرجع السابق، ص 489.
 - 3 - جورج قوديل، بيار دلقولقيه، القانون الإداري، ترجمة منصور القاضي، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 2008، ص 538
 - 4 - انظر في هذا الصدد كلا من:- محمد فؤاد مهنا، الوجيز في القانون الإداري المرافق العامة، المرجع السابق، ص 06
 - عبد المنعم الضوى، المرجع السابق، ص 329
 - 5 - مازن ليلو راضي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 96
 - 6 علي داود سليمان، المرجع السابق، 14.
 - 7 - محمد سليمان نايف شبيب، المرجع السابق، ص 165.

فالنشاط هنا ذو نفع عام ولكنه لا يستكمل مقومات المرفق العام، لان هناك فرق في القانون الإداري بين المرافق العامة بالمعنى الدقيق التي تخضع لقواعد القانون العام، ولاختصاص القضاء الإداري، وبين المؤسسات الخاصة ذات النفع العام التي تخضع كأصل عام لقواعد القانون الخاص، ولاختصاص المحاكم العادية.¹

3-المعيار المشترك في تعريف المرفق العام

يعتمد المعيار المشترك في تعريف المرفق العام على المعيارين الشكلي والموضوعي (أي الدمج بين فكرتي الهيئة العامة والنشاط العام)، اذ عرف المرفق العام بناء على هذا المعيار بأنه نشاط تتولاه الدولة بنفسها او الأشخاص العامة الأخرى²، أو من خلال الافراد أو الأشخاص المعنوية الخاصة التي تخضع لرقابتها واشرافها وتوجيهها³، وذلك بهدف اشباع حاجات عامة للجمهور.⁴

اذ يمكن من خلال الجمع بين المعنى العضوي والموضوعي الوصول الى تعريف سليم للمرفق العام لوجود التقاء بين المعنيين، فالمرفق العام اذ بناء على الجمع بين المعنيين هو ذلك النشاط الذي تتولاه الدولة او الأشخاص العامة الأخرى، مباشرة او تعهد به لأشخاص آخرين كالأفراد او الأشخاص المعنوية الخاصة، ولكن تحت اشرافها ومراقبتها وتوجيهها، وذلك لإشباع حاجات ذات نفع عام تحقيق للصالح العام.⁵

1 - انظر في هذا الصدد كلا من:- مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة (قضاء الإلغاء)، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2005، ص 113.

- علي داود سليمان، المرجع السابق، ص 16.

2 - مازن ليلو راضي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 31.

3 - محمد سليمان نايف شبير، المرجع السابق، ص 165.

4 - طعيمة الجرف، القانون الإداري، دون دار النشر، مصر، 1985، ص 53.

5 - انظر في هذا الصدد كلا من:- مازن ليلو راضي، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2017، ص 122.

- علي داود سليمان، المرجع السابق، ص 18.

وما تجدر الإشارة إليه في هذا الصدد هو أن القضاء الإداري في فرنسا ومصر تبنى المعنى العضوي، ثم بعد ذلك تطورت احكامه للجمع بين المعنيين، ثم استقر فيما بعد على المعنى الموضوعي.¹

فالقضاء الإداري قد اتجه نحو التركيز على الناحية الموضوعية للمرافق التي تستند على النشاط والهدف من ورائه، حيث يجب على المرفق العام أن يهدف الى تحقيق المصلحة العامة، اذ من خلال الاحكام القضائية يتبين بان استهداف المصلحة العامة يعد المعيار الوحيد في تكييف النشاط بأنه مرفق عام.

هذا كما تمسك الفقه الفرنسي الحديث بالمفهوم الموضوعي، فعرف الفقيه دي جي المرفق العام بالاستناد الى هذا المفهوم الذي يهتم بالنشاط الذي يؤديه المرفق بقوله: "كل نشاط ينبغي على الحكام ان يضمنوا قيامه وتنظيمه ومراقبته، لان القيام بهذا النشاط ضروري لمبدأ التضامن الاجتماعي، ولان طبيعته لا تساعد على تحقيقه دون تدخل السلطة العامة".²

ثانيا: نشأة المرفق العام

نشأت فكرة المرفق العام في العصور الوسطى، وبدأت تتبلور خلال الفترة الممتدة من بروز النهضة وبداية الثورة الصناعية، واخذت مفهومها التقليدي في ظل شيوع مفهوم الدولة الحارسة، اين لعبت الدولة دورا مهما في تحقيق الامن الداخلي والخارجي، وإقامة العدل بين الناس، دون ان يكون لها الحق في التدخل في الشؤون الاقتصادية والاجتماعية.³

اذ عند شيوع مفهوم الدولة الحارسة تركت الدولة للأفراد تدبير شؤونهم الاقتصادية والاجتماعية، بينما انحصر دورها في خلال انشاء المرافق العامة كالشرطة والجيش والقضاء

1 - علي داود سليمان، المرجع السابق، ص14.

2 - نفس المرجع، ص 15

3 - انظر في هذا الصدد كلا من:- مروان محي الدين القطب، طرق خصخصة المرافق العامة (الامتياز- الشركات المختلطة- BOT - تفويض المرفق العام) دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2015، ص 14.

- علي داود سليمان، المرجع السابق، ص10.

والسجون، وهذه المرافق تقوم بنشاط يتصل بوظائف الدولة الأساسية التي لا يستطيع الافراد القيام بها لأنها تحتاج الى الاجبار الذي لا يملكه الافراد، بل تملكه الدولة باعتبارها السلطة العامة صاحبة السيادة، كما ان المرافق العامة لا تستطيع القيام بالأنشطة الاقتصادية والاجتماعية، لان هذه الأنشطة تدخل في الميدان المتروك للأفراد والمحظور على الدولة الولوج اليه.¹

غير أن فكرة المرفق العام مرت بأزمة في ظل دولة المتدخلة، اذ تدخلت الدولة في القطاعين الاقتصادي والاجتماعي، ولعبت دور المشارك للقطاع الخاص والداعم له، الامر الذي ترتب عليه بروز أنواع جديدة من المرافق العامة لها الطابع الاقتصادي والتي يمكن ادارتها من قبل الدولة أو القطاع الخاص.²

هذا كما ساهم انتشار المبادئ الاشتراكية والاقتصاد الموجه في دفع الدولة للخروج من النطاق الضيق الذي وضعتها فيه مبادئ الثورة، وذلك حتى تقوم بتقديم خدمات للأفراد ذات طابع أساسي على غرار التعليم والنقل بالسكك الحديدية، والغاز والكهرباء، وذلك في صورة مشروعات عامة تنشؤها الدولة وتسييرها، أو تشرف عليها وتسييرها بما يكفل آدائها للغرض الذي أنشأت من أجله، حينئذ تبين بوضوح أن حاجة الإدارة لقانون مستقل ومتميز عن المبادئ الأساسية التي يقوم عليها القانون الخاص لا ترجع الى كون الإدارة صاحبة سلطة او سيادة ولكن الى مقتضيات حسن سير المرافق العامة، فقد تبين بالتجربة أن هذه المرافق العامة لا يمكن ان تحقق غايتها الا بسيرها سيرا منتظما، وبتمكين الإدارة من أن تعدل نظمها بما يستجيب لحاجة المنتفعين منها، وبمساواة هؤلاء المنتفعين امامها، وبتحريرها من وسائل القانون الخاص.³

1 - علي داود سليمان، المرجع السابق، ص ص 11-12.

2 - مروان محي الدين القطب، المرجع السابق، ص 14.

3 - سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، الكتاب الثاني، نظرية المرفق العام وعمال الإدارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، 2014، ص 09.

وما تجدر الإشارة إليه في هذا الصدد هو أن هناك قرار صادر عن محكمة التنازع الفرنسية له أهمية كبرى من حيث ارتباطه بالمرفق العام، وهو القرار الذي صدر في قضية بلانكو بتاريخ 8 فيفري 1783، والذي كرس المرفق العام كمعيار لتطبيق القانون الإداري، واختصاص القضاء الإداري¹.

وتعود وقائع هذه القضية إلى أن عربة تابعة لإدارة التبغ في مدينة بوردو الفرنسية دهست طفلة واصابتها بالأذى، فرفع والد الطفلة شكوى أمام المحاكم المدنية مطالبا بالتعويض فثارت مسألة تحديد القضاء المختص، ورفعت القضية إلى محكمة التنازع للبت في موضوع الاختصاص فمنحت الاختصاص إلى القضاء الإداري، وبنيت المحكمة قرارها على أساس أن الأضرار قد سببها نشاط (مرفق عام)، وبسبب هذه العلاقة مع المرفق العام أعطى الاختصاص للقضاء الإداري، ومن ناحية أخرى فقد أشار القرار السالف الذكر إلى خصوصية القانون الذي يحكم نشاط الإدارة، وأن قواعد المسؤولية المقررة في القانون المدني لا تنطبق على الإدارة إذا نشأ ضرر عن نشاط مرافقها العامة.

ومنذ صدور حكم بلانكو احتل المرفق العام مكانة متميزة في القانون الإداري، إذ عد من قبل الفقه ولسنين طويلة أساس القانون الإداري، وعد أيضا معيارا لتحديد اختصاص القضاء الإداري².

هذا كما اكدت احكام القضاء الإداري هذه الفكرة في حكم تيرية **Terrier** الذي اعتمد على معيار المرفق العام في تحديد جهة الاختصاص للقضاء الإداري، وحكم فيتري **Feutry** من محكمة التنازع في 29 فيفري 1908 الخاص بتطبيق معيار المرفق العام على المرافق المحلية³.

1 - علي محمد بدير، عصام عبد الوهاب البرزنجي، مهدي يابيين السلامي، مبادئ واحكام القانون الإداري، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، 2011، ص 235

2 - ماهر صالح علاوي الجبوري، المرجع السابق، ص 83

3 - علي محمد بدير، عصام عبد الوهاب البرزنجي، مهدي يابيين السلامي، المرجع السابق، ص 235

ثالثاً: العناصر المميزة للمرفق العام

هناك ثلاث عناصر متفق عليها لازمة لوجود المرفق العام تتمثل في كون المرفق العام مشروع عام تنشؤه السلطة العامة، وان الهدف من انشاءه هو تحقيق النفع العام، مع خضوع هذا المرفق العام للسلطة العامة، اما العنصر المختلف بشأنه فهو خضوع المشروع للنظام القانوني الخاص بالمرافق العامة¹.

1- المرفق العام تنشؤه الدولة

اذ حتى يتم اعتبار المشروع مرفقا عاما فانه يجب أن يكون هناك ارتباط عضوي بين المشروع والإدارة، وذلك بأن تكون الإدارة مسؤولة عن المشروع، أو أن يكون هذا المشروع تابعا لها وتحت مسؤوليتها، اذ تتولى الإدارة في هذا الصدد مسؤولية إدارة المشروع بنفسها، وبواسطة موظفيها واموالها²، وذلك حتى لا تحيد عن تحقيق المصلحة العامة³.

أما اذا عهدت الإدارة الى أحد الاشخاص المعنوية العامة إدارة المرفق العام فإن هذا الامر لا يعني تخليها عن ممارسة رقابتها واشرافها عليه من حيث تحقيقه للمصلحة العامة واشباع الحاجات العامة للأفراد⁴.

هذا كما يمكن للدولة أيضا أن تعهد إدارة المرفق العام الى افراد عاديين، ويبقى المرفق العام بالرغم من ذلك محتفظا بصفة العمومية، وذلك بالنظر لكون الدولة تبقى محتفظة

1 - عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 222.

2 - انظر في هذا الصدد كلا من:- سامي جمال الدين، مبادئ القانون الإداري (نظرية العمل الإداري)، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2018، ص 184.

- علي داود سليمان، المرجع السابق، ص 19.

3 - مازن ليلو راضي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 99.

4 - نفس المرجع، ص 99.

بالإشراف التام على تلك المشروعات، بحيث يكون لها الكلمة الأخيرة فيما يتعلق بإدارتها وتنظيمها.¹

وما تجدر الإشارة إليه في هذا الصدد هو انه ليس كل مشروع تنشؤه الدولة يعتبر مرفقا عاما، ذلك ان الدولة تملك القيام بمشروعات خاصة كما تملك أيضا انشاء المرافق العامة، ومعيار التفرقة بينها هو إرادة المشرع.

فالإرادة قد تكون معلنة في نصوص صريحة في القانون، وبالتالي في هذه الحالة لا يكون ثمة خلاف في تحديد حقيقة المشروع في كونه مرفق عام، اما اذا لم يفصح المشرع عن قصده في نصوص صريحة فانه يمكن التعرف على قصد المشرع بالاستعانة بالقرائن المختلفة.² ويرى بعض الفقه في بلجيكا أن موضوع نشاط المرفق له دلالة قاطعة في تحديد طبيعة المشروع، وذلك في حالتين، **حالة الاحتكار** أي حالة النص على منع الافراد من القيام بنشاط معين، وحالة النص على **منع السلطة العامة من المساس بحق الافراد في مباشرة نشاط معين**، هاتين الحالتين تعتبران قرينة قاطعة على اعتبار المشروع مرفقا عاما في الحالة الأولى، ومشروع خاص في الحالة الثانية.

هذا كما لا يشترط ان تنشأ الدولة المرفق العام بقانون او بناء على قانون حتى يعتبر مرفق عام، وانما يكفي ان تكون الدولة هي من قررت اعتبار النشاط مرفق عام حتى ولو عهدت بإدارته الى شركة او هيئة خاصة ليست مرفقا عاما.³

1 - سليمان محمد الطماوي، نشاط الإدارة (المرافق العامة- الأموال العامة- الموظفون- وسائل الإدارة- المسؤولية الإدارية)، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، مصر، 1954، ص 10.

2 - محمد فؤاد مهنا، الوجيز في القانون الإداري المرافق العامة، المرجع السابق، ص 08

3 - نفس المرجع، ص 09

2- ينشأ المرفق العام بهدف تحقيق غرض من أغراض النفع العام

تعتبر المصلحة العامة الغرض الأساسي الذي يبرر انشاء المرفق العام¹، اذ لا يمكن اعتبار أي مشروع مرفق عام الا اذا كان يستهدف تحقيق النفع العام الذي يقصد به سد حاجات عامة²، او تقديم خدمات عامة للجمهور، وهذه الخدمات قد تكون مادية كتوريد المياه والكهرباء والمواصلات، او معنوية كتحقيق النفع العام للجمهور بطريقة غير مباشرة كما هو الحال بالنسبة للنفع الذي يقدمه مرفق الامن والدفاع، ولذلك بدون وجود النفع العام يفقد المرفق صفة العمومية.³

فتحقيق النفع العام يعتبر من بين أهم العناصر المميزة للمرفق العام عن غيره من المشروعات التي تستهدف تحقيق النفع الخاص، او تستهدف الجمع بين تحقيق النفع الخاص واشباع حاجات عامة.⁴

ولهذا لا تعتبر مشروعات الدولة الصناعية والتجارية ذات النزعة الربحية من قبيل المرافق العامة⁵ اذا كانت تستهدف مجرد تحقيق الربح فقط عن طريق منافسة المشروعات الخاصة الموجودة فعلا، ولكنها في الوقت ذاته تعتبر مرافق عامة اذا تم انشاءها من أجل توجيه النشاط الخاص والضغط عليه، وعلاج عيوبه وتوجيهه الى الوجهة التي تتفق واهداف الدولة.⁶

فتحقيق المرفق العام للربح لا يعني فقدانه لصفة المرفق العام، طالما أن هدفه الرئيسي ليس تحقيق الربح وانما تحقيق النفع العام، على غرار تحصيل بعض المرافق العامة لعوائد

1 - علي محمد بدير، عصام عبد الوهاب البرزنجي، مهدي يابيين السلامي، المرجع السابق، ص 247.

2 - منى عصري حمد، الأساليب التقليدية والحديثة لتسيير المرافق العامة، رسالة ماجستير في القانون العام، الجامعة الإسلامية في لبنان، كلية الحقوق، 2018-2019، ص 10

3 - محمد سليمان نايف شبيب، المرجع السابق، ص 157

4 - مازن ليلو راضي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 98.

5 - محمد سليمان نايف شبيب، المرجع السابق، ص 167

6 - محمد فؤاد مهنا، الوجيز في القانون الإداري المرافق العامة، المرجع السابق، ص 11

مالية لقاء تقديمها لخدمات للمواطنين على غرار مرفق الكهرباء والقضاء، فهما لا يسعيان الى كسب عوائد مالية بقدر ما يعد وسيلة لتوزيع الأعباء العامة على كل المواطنين.¹

هذا من جهة ومن جهة أخرى فإنه لا يقصد بعدم استهداف المرفق العام للربح أن تكون خدماته مجانية، إذ يمكن للإدارة ان تفرض دفع رسوم للحصول على الخدمة، ليس بقصد تحقيق الربح وإنما لاعتبارات أخرى كتغطية جانب من نفقات تأدية الخدمة، او لضمان جدية طلبها.

هذا كما أن المشروعات الاقتصادية التي تنشؤها الدولة تعتبر من المرافق العامة اذا كان الغرض من انشائها توجيه النشاط الخاص، وعلاج عيوبه والضغط عليه لضمان سيره في الاتجاه الذي يحقق اهداف الدولة، ولكنها لا تعد من المرافق العامة اذا اقتصر هدفها على تحقيق الربح ومنافسة المشروعات الخاصة الموجودة فعلا.²

غير أن ما تجدر الإشارة اليه في هذا الصدد هو أن تحقيق النفع العام لم يعد معيار كاف لاعتبار المشروعات التي تنشؤها الدولة مرافق عامة، ذلك أن طبيعة السلطات العامة تقتضي أن تكون كل اعمالها او اغليبيتها الساحقة على الأقل موجهة لتحقيق النفع العام.³

هذا كما يرى جانب من الفقه أن شرط النفع العام الذي يترتب عليه اعتبار المشروع مرفقا عاما لا يتحقق الا اذا كان من نوع النفع العام الذي يعجز الافراد والهيئات الخاصة عن تحقيقه او لا يرغبون في تحقيقه، أو لا يستطيعون تحقيقه على اكمل وجه.⁴

هذا كما ذهب جانب اخر من الفقه للقول بأن النفع العام يتحقق كلما سعت الدولة من خلال المرفق العام الى القيام بأنشطة يعجز عنها الافراد مثل النشاط الأمني والصحي

1 - مازن ليلو راضي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 98.

2 - انظر في هذا الصدد كلا من:-علي داود سليمان، المرجع السابق، ص 20.

- سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 184.

3 - محمد فؤاد مهنا، الوجيز في القانون الإداري المرافق العامة، المرجع السابق، ص 10.

4 - مازن ليلو راضي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 98

والقضائي، هذا كما ان هناك جانب من الفقه يرى بان المرفق العام قد يمارس ذات الأنشطة الفردية وتحديدا التجارية والصناعية التي يمارسها الافراد، وليس بالضرورة ان يمارس فقط الأنشطة التي لا يستطيع الافراد ممارستها.¹

ويترتب على خاصية تحقيق المرفق العام للمصلحة العامة نتيجتين هامتين وهما:

➤ مجانية المرفق العام:

ان تحقيق النفع العام لا يقتضي بالضرورة أن تكون الخدمات التي يقدمها المرفق العام للجمهور مجانية، اذ يمكن للسلطة العامة أن تعلق حق الجمهور في الانتفاع بخدمات بعض المرافق العامة على دفع الرسوم، دون ان يؤثر ذلك على شرط المنفعة العامة، او عدم استهداف الربح، ذلك ان هذه الرسوم تفرضها الدولة ليس بهدف تحقيق الربح، وانما تطبيقا للسياسة العامة التي تنتهجها الدولة في توزيع الأعباء العامة على الجمهور، اذ قد ترى الدولة تحميل الخزينة العمومية للدولة كل نفقات المرفق وبالتالي تجعل الانتفاع به مجانا للجمهور، كما قد ترى توزيع بعض الأعباء على المنتفعين، والبعض الاخر على الخزينة العمومية للدولة، وتحصل الأعباء من المنتفعين في شكل رسوم تفرضها عليهم نظير انتفاعهم بخدمات المرفق على غرار الرسوم الجامعية مثلا.²

➤ عدم استهداف الربح بصفة اصلية:

اذ لا يجوز ان يكون الهدف الأساسي من انشاء المرفق هو تحقيق الربح، والا فانه في هذه الحالة لا يعد مرفقا عاما.³

1 - محمد سليمان نايف شبيب، المرجع السابق، ص 167

2 - محمد فؤاد مهنا، الوجيز في القانون الإداري المرافق العامة، المرجع السابق، ص 12.

3 - عبد المنعم الضوي، السلطة العامة في مواجهة الافراد عبر القانون والعقد والقرار الإداري، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2016، ص 335.

غير انه حاليا يذهب مجلس الدولة الفرنسي وفقهاء القانون العام الى الاعتراف بصفة المرفق العام للمرافق الصناعية والتجارية، وهذا على الرغم من استهدافها من خلال نشاطها الى تحقيق الربح.

غير ان ما تجدر الإشارة اليه في هذا الصدد هو ان هذه المرافق الصناعية والتجارية هدفها الرئيسي هو تحقيق المنفعة العامة وليس تحقيق الربح اسوة بكل المرافق العامة، وما الربح الذي تحققه ما هو الا اثر على صفة المرفق.¹

3- خضوع المرافق العامة للسلطة العامة

لا يكفي لاعتبار المشروع مرفق عام كونه يؤدي خدمة عامة للجمهور، ذلك ان كثيرا من المشروعات الخاصة بالأفراد تؤدي خدمات كبرى للنفع العام، ولكنها مع ذلك لا تكتسب صفة المرفق العام، وانما تعتبر مشروعات خاصة ذات نفع عام مثال ذلك المدارس والجامعات الخاصة.²

اذ حتى يكون المشروع مرفق عام فانه يجب ان يكون خاضعا للسلطة العامة، أي ان تكون لهذه الأخيرة السلطة الكاملة في انشاءه وتنظيمه والغاءه.³

ويشمل حق تنظيم المرفق العام امرين وهما تحديد رسوم الانتفاع بخدمات المرفق العام، والتنظيم الداخلي للمرفق العام من حيث اقسامه وفروعه، وتعيين الأشخاص الذين يتولون إدارة المرفق العام وعزلهم.⁴

1 - محمد فؤاد مهنا، الوجيز في القانون الإداري المرافق العامة، المرجع السابق، ص 12

2 - عبد المنعم الضوي، المرجع السابق، ص 336.

3 - محمد فؤاد مهنا، الوجيز في القانون الإداري المرافق العامة، المرجع السابق، ص 13

4 - نفس المرجع، ص 14.

هذا من جهة ومن جهة أخرى فحتى يمتلك المشروع صفة المرفق العام فإنه يجب أن تتمتع الجهة المكلفة بإدارة المرفق العام بامتيازات غير مألوفة في القانون الخاص تتلاءم مع الطبيعة الخاصة التي تحكم النظام القانوني الذي يحكم المرافق العامة.¹ غير أن ما تجدر الإشارة إليه في هذا المقام هو أن هذا الشرط مختلف فيه بين الفقهاء على اعتبار أن التطورات الاقتصادية وتشعب أنشطة الإدارة أفرزت إلى جانب المرافق العامة الإدارية مرافق عامة صناعية وتجارية تخضع في الجانب الأكبر من نشاطها إلى أحكام القانون الخاص وليس لأحكام القانون العام²، ولكنها وعلى الرغم من ذلك فإنها لا تدار بنفس الكيفية التي تدار بها المشروعات الخاصة.³

هذا كما أن خضوع المرفق للقانون العام هو مجرد نتيجة لثبوت الصفة العامة للمرفق، ومن غير المنطقي أن تعرف الفكرة بنتائجها، ومن هنا ضرورة خضوع المرافق العامة لنظام قانوني متميز يرجع لطبيعتها المتميزة واستهدافها المصلحة العامة، ومن قبيل ذلك حقها في التنفيذ المباشر، وحقها في استيفاء الرسوم، وهذا ما استقر عليه قضاء مجلس الدولة.⁴

4- النظام القانوني للمرافق العامة

يذهب جانب من الفقه في فرنسا إلى القول بوجود عنصر رابع يجب توافره لاعتبار المشروع الذي يتم انشاءه مرفق عام، وهو خضوع المشروع لأحكام ومبادئ القانون الإداري، وأن تتبع في ادارته وسائل القانون العام التي تعتمد على ما تتمتع به الإدارة بوصفها سلطة عامة من حقوق وامتيازات.⁵

1 - مازن ليلو راضي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 99

2 - علي داود سليمان، المرجع السابق، ص 21.

3 - مازن ليلو راضي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 100.

4 - علي داود سليمان، المرجع السابق، ص 22.

5 - محمد فؤاد مهنا، الوجيز في القانون الإداري المرافق العامة، المرجع السابق، ص 14.

فالمشروع الذي تهمين عليه السلطة العامة لتحقيق النفع العام لا بد وأن يخضع لنظام قانوني متميز عن القانون الخاص، حيث يخضع الى قواعد القانون العام ممثلاً في القانون الإداري بما يحتويه من قواعد غير مألوفة في القانون الخاص¹، إذ لا يعقل خضوع الدولة لقانون الافراد وهو القانون الخاص في اطار انشائها وتسييرها للمرافق العامة لأجل تحقيق المصالح العامة.²

غير أن هذا الرأي تعرض للانتقاد لسببين وهما:

- المرافق العامة في وقتنا الحالي لم تعد كلها مرافق إدارية بحتة تخضع لأحكام ومبادئ القانون الإداري، ويتبع في ادارتها وسائل القانون العام، وإنما وجدت بجانب المرافق الإدارية البحتة أنواع أخرى من المرافق العامة معترف لها بصفة المرفق العام باتفاق الفقه والقضاء، ولكنها تخضع في بعض نواحي نشاطها لأحكام القانون الخاص ويتبع في ادارتها نفس الوسائل المتبعة في إدارة المشروعات الخاصة³، الا وهي المرافق الاقتصادية والصناعية التي اصبح الافراد والشركات يقومون بإدارتها بعد التعاقد مع الدولة، وهو ما أدى لتطبيق القانون الخاص داخل هذه المرافق تشجيعاً للاستثمار ولتحقيق العوائد المالية.⁴
- النظام القانوني الخاص بالمرافق العامة لا يطبق الا حيث يوجد مرفق عام، وبالتالي إذا لم يوجد مرفق عام فانه لا يكون هناك محل لتطبيق النظام القانوني الخاص بالمرافق العامة. وعليه فتعليق الاعتراف للمشروع بصفة المرفق العام على خضوعه للنظام القانوني الخاص بالمرافق العامة يعتبر غير مقبول ومنطقي لان المفروض انه يجب ان تثبت هذه الصفة للمشروع أولاً حتى يمكن اخضاعه لهذا النظام القانوني.⁵

1 - محمد سليمان نايف شبيب، المرجع السابق ، ص 168

2 - نفس المرجع ، ص 169.

3 - سامي داوود سالم الحجات، المرفق العام الالكتروني - دراسة مقارنة-، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة اليرموك، الأردن، 2017، ص 38

4 - محمد سليمان نايف شبيب، المرجع السابق، ص 169.

5 - محمد فؤاد مهنا، الوجيز في القانون الإداري المرافق العامة، المرجع السابق، ص 15.

رابعاً: أنواع المرافق العامة

المرافق العمومية على عدة أنواع اذ يمكن تقسيمها من خلال عدة معايير على غرار موضوع نشاطها ونطاق تواجدها، والسلطة التقديرية لإنشائها من عدمها، وناحية تمتعها بالشخصية المعنوية من عدمها.

فمن حيث طبيعة النشاط تنقسم المرافق العمومية الى قسمين وهما:

-مرافق إدارية ومرافق اقتصادية.

-مرافق اجتماعية ومرافق مهنية.

أما من حيث النطاق الإقليمي فتنقسم المرافق العمومية الى قسمين وهما:

-مرافق وطنية.

-مرافق محلية.

أما من حيث تمتعها بالشخصية المعنوية من عدمها (استقلاليتها) فتنقسم المرافق

العمومية الى قسمين وهما:

- مرافق تتمتع بالشخصية المعنوية.

- مرافق لا تتمتع بالشخصية المعنوية.

أما من حيث مدى التزام السلطة العامة بإنشاء المرافق العامة فتنقسم المرافق العمومية

الى نوعين وهما:

- مرافق اجبارية.

- مرافق اختيارية.

1- أنواع المرافق العمومية من حيث طبيعة النشاط:

تنقسم المرافق العمومية من حيث طبيعة النشاط الى:

أ- المرافق العمومية الإدارية:

يطلق جانب من الفقه على المرافق الادارية تسمية المرافق الادارية البحتة او المحضة¹، والتي شيدت على أساسها نظريات القانون الاداري²، كما أنها تعتبر في الوقت ذاته من اقدم أنواع المرافق العامة³.

وبحسب الفقيه لوبادر فانه لا يمكن تعريف المرافق العمومية الادارية إلا بصفة سلبية، اي تلك المرافق التي لا تعتبر مرافق صناعية او تجارية او مهنية او اجتماعية⁴. هذا كما عرفت المرافق العامة الإدارية بأنها تلك المرافق التي تتنازل نشاطا لا يزاوله الافراد عادة اما بسبب عجزهم عن ذلك، او لقلّة او انعدام مصلحتهم فيه، ومثالها مرافق الدفاع والامن والقضاء⁵.

فالمرافق العمومية الادارية هي المرافق العمومية التقليدية التي ينصب نشاطها على وظائف الدولة المتعلقة بحماية الامن الخارجي والأمن الداخلي، وتأمين القضاء، وبصفة نسبية تأمين التعليم والصحة، الامر الذي يترتب عليه خضوع المرافق العمومية الادارية الى قواعد القانون العام لاسيما قواعد القانون الإداري، ولا يتم اللجوء الى الاخذ ببعض قواعد القانون الخاص إلا استثناء⁶.

فالمرافق الإدارية بهذا الشكل تخضع من حيث الأصل الى أحكام القانون الإداري، وعمالها يعتبرون موظفين عموميين، واموالها تعتبر أموال عامة، وتصرفاتها تعتبر اعمال إدارية، وقراراتها تعد قرارات إدارية، وعقودها تعتبر عقود إدارية، هذا كما تتمتع المرافق العامة

1 عمار عوابدي، القانون الاداري ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1990، ص 430

2 علي محمد بدير، عصام عبد الوهاب البرزنجي، مهدي يابيين السلامي، المرجع السابق ص 249.

3 - علي داود سليمان، المرجع السابق، ص 23.

4 - ناصر لباد، المرجع السابق، ص 197.

5 - علي داود سليمان، المرجع السابق، ص ص 23.

6 ناصر لباد، المرجع السابق، ص 197.

الإدارية بامتيازات السلطة العامة لتحقيق أهدافها، إلا أنها قد تخضع استثناء لأحكام القانون الخاص¹.

فالمرفق العامة الإدارية ومن خلال ما سبق بيانه هي تلك المرافق ذات الأهمية الحيوية في بناء الدولة، وتمثل خدمات جوهرية للمواطنين، بدونها لا معنى لوجود الدولة ذاتها، ولذلك فإن تلك المرافق العامة الإدارية تتولاها كل الدول عن طريق أجهزتها الإدارية، أيا كانت ايدولوجيتها وفلسفتها السياسية.²

وتتميز المرافق العامة الإدارية بعنصرين اولهما طبيعة النشاط، فالمرفق العامة الإدارية تقوم على نشاط ذو طبيعة إدارية او خدمية، بخلاف المرافق العامة الاقتصادية او المسماة بالمرافق الصناعية والتجارية التي تقوم بنشاط لا يتسم بخدمات للأفراد بل يتسم بالصفة الاقتصادية، وينتج عن العنصر الأول أن المرافق العامة الإدارية تكون خدماتها مجانية، او شبه مجانية، وعلى سبيل المثال المواطن لا يدفع رسما لمرفق الدفاع الوطني، وكذلك للشرطة لضمان امنه الشخصي، أما ثانيهما فهي الوسائل التي تستخدمها هذه المرافق وهي الامتيازات التي تتعلق بإصدار أوامر او قرارات ملزمة للأفراد دون رضاهم قد تمنحهم حقا ، وكثيرا ما تضع عليهم واجبات مثل استخدام وسيلة نزع الملكية.³

ب- المرافق الاقتصادية:

وتسمى ايضا بالمرافق العمومية الصناعية التجارية وهي تعتبر نوع جديد من المرافق، لان وظائف الدولة كانت مقصورة في السابق على الوظائف التقليدية، حيث كان يحرم عليها

1 - انظر في هذا الصدد كلا من:-علي داود سليمان، المرجع السابق، ص 23

- مازن ليلو راضي، أصول القانون الإداري، المرجع السابق، ص 125.

2 - محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2018، ص 262.

3 - علي داود سليمان، المرجع السابق، ص 24.

انشاء مرافق اقتصادية، وان تدخلت في ذلك فإنها تعتبر قد اخلت بمبدأ حرية الفرد في التجارة والصناعة¹.

وقد ظهر هذا النوع من المرافق العامة مع بداية الحرب العالمية الأولى، وما نجم عنها من ضرورة تدخل الدولة في الميدان الاقتصادي لمواجهة الازمات الاقتصادية، اذ بدأت الدولة تتولى العديد من المشروعات ذات الطابع الصناعي او التجاري او الزراعي او المالي، وهي الأنشطة التي يتولاها الافراد في الأصل، حيث زاحمتهم الدولة في ذلك، ومن هنا نشأت طائفة المرافق الاقتصادية².

وقد كرس القضاء الفرنسي هذا النوع من المرافق العامة بموجب حكم شهير صدر عنه بتاريخ 22 ديسمبر 1921 وذلك في القضية المعروفة باسم **Bacdleloka** ، وهي القضية التي اكد من خلالها القضاء في فرنسا على وجود نوع جديد من المرافق العامة التي تمارس نشاطا له طابع صناعي او تجاري.

وبحسب موضوع القرار فقد كانت هناك إدارة احدى المستعمرات الفرنسية تتولى إدارة رصيف على احدى البحيرات، وحدث وان غرقت احدى السفن الصغيرة والتي تدعى **Bac Elika** فنجى معظم الركاب، الا أن السيارات التي كانت على متن السفينة أصيبت بأضرار جسيمة نتيجة غرقها، فرفعت الشركة المالكة للسيارات دعوى امام القضاء العادي للمطالبة بالتعويض عن الاضرار التي لحقت بها بفعل خطأ الإدارة، الا ان إدارة المستعمرة اثارَت مسألة الاختصاص³، فوصل الامر الى محكمة التنازع التي قضت باختصاص المحاكم العادي بنظر الدعاوى التي يرفعها الافراد بالتعويض عن الاضرار الناشئة عن استغلال المرافق

1 - ناصر لباد، المرجع السابق 2007، ص 198

2 - انظر في هذا الصدد كلا من:- علي داود سليمان، المرجع السابق، ص 24.

- سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 187-188.

3 انظر في هذا الصدد كلا من:- علي داود سليمان، المرجع السابق، ص 11-12

- مروان محي الدين القطب، المرجع السابق، ص 23.

العامّة الاقتصادية، وذلك بالنظر لكون الإدارة تدير هذا المرفق بنفس الشروط والظروف التي يعمل بها أي تاجر أو صناعي.¹

اذ نتج عن القرار الذي أصدرته محكمة التنازع في القضية السالفة الذكر تكريسه لمجموعة من المبادئ أهمها وجود نوع جديد من المرافق العامة له الطابع الاقتصادي، وتعديل بنية القواعد التي تخضع لها المرافق العامة، اذ برز الانتقال من البنية الواحدة الى البنية المزدوجة، فالمرافق العامة وفقا للمفهوم التقليدي كانت تخضع لنوع واحد من القواعد هي قواعد القانون الإداري، في حين تخضع المرافق العامة الاقتصادية الى بعض قواعد القانون الإداري والى قواعد القانون الخاص.²

اما المقصود بالمرافق الاقتصادية، فقد عرفها الفقه بأنها مجموعة المرافق العمومية التي تمارس نشاط يهدف الى تحقيق حاجة عامة صناعية او تجارية مثلها مثل النشاط الذي تمارسه الاشخاص الخاصة، وبالتالي فهي تخضع لمزيج من قواعد القانون العام والخاص.³

ومن امثلة المرافق العمومية الصناعية والتجارية نذكر مرفق النقل بالسكك الحديدية، والذي اعتبره المشرع الجزائري مؤسسة عمومية صناعية وتجارية وذات شخصية معنوية⁴، ومرفق البريد الذي اعتبره المشرع الجزائري مؤسسة عمومية وطنية ذات طابع صناعي وتجاري

1 - ماهر صالح علاوي الجبوري، المرجع السابق، ص 92.

2 - انظر في هذا الصدد كلا من:- علي داود سليمان، المرجع السابق، ص 11-12

- مروان محي الدين القطب، المرجع السابق، ص 23.

3- ناصر لباد، المرجع السابق، ص 199

4 - المادة 01 من المرسوم التنفيذي رقم 90-391 المؤرخ في 1 ديسمبر 1990 المتضمن تغيير الطبيعة القانونية للشركة الوطنية للنقل بالسكك الحديدية وقانونها الأساسي، جريدة رسمية عدد 54، الصادرة بتاريخ 12 ديسمبر 1990.

تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي¹، ومرفق المياه الذي يعتبر مؤسسة عمومية وطنية ذات طابع صناعي وتجاري.²

وقد اعترف مجلس الدولة في فرنسا للمرافق الاقتصادية والتجارية بصفة المرفق العام، بل أطلق هذه الصفة على بعض المشروعات الخاصة ذات النفع العام التي تخضع لترخيص اداري مقيد ببعض الشروط، وفق ما يعرف بفكرة المرافق العامة الفعلية، وبالتالي فان التطور الحديث في الفقه والقضاء يعترف بصفة المرفق العام للمرفق الصناعي والتجاري، مع أنه يعمل لتحقيق الربح، ولكن الواقع أن الهدف الرئيسي لمثل هذه المرافق ليس تحقيق الربح بل تحقيق المنفعة العامة اسوة بكل المرافق الأخرى، وما الربح الذي يحققه الا اثر من الاثار المترتبة على صفة المرفق باعتباره يقوم بأعمال صناعية أو تجارية.³

○ معيار التمييز بين المرافق الإدارية والمرافق الاقتصادية:

تبدو أهمية التفرقة بين المرافق العامة الإدارية والمرافق العامة الاقتصادية من ناحية طرق إدارة المرافق الاقتصادية، حيث يلزم للأجهزة ان تتحرر من الروتين الحكومي حتى تستطيع أن تحقق المهام الموكلة لها على الوجه الاكمل.⁴

وفي محاولة للتمييز بين المرافق الإدارية والمرافق الاقتصادية ظهرت في هذا الصدد العديد من المعايير التي نذكر منها:

1 - المادة 01 من المرسوم التنفيذي رقم 02-43 المؤرخ في 14 يناير 2002، المتضمن انشاء بريد الجزائر، جريدة رسمية عدد 04، الصادرة بتاريخ 16 يناير 2002.

2 - المادة 01 من المرسوم التنفيذي رقم 01-101 الموافق ل 21 افريل 2001، المتضمن انشاء الجزائرية للمياه، جريدة رسمية عدد 24، الصادرة بتاريخ 22 افريل 2001.

3 - سليمان الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية-دراسة مقارنة-، دار الفكر العربي، القاهرة، 2017، ص 75.

4 - محمد بكر حسين، المرجع السابق، ص 486.

-المعيار الشكلي: يعتمد على شكل المشروع او مظهره الخارجي، فاذا اتخذ المشروع شكل مشروعات خاصة فالمرفق اقتصادي، اما إذا تمت ادارته بواسطة الإدارة او تحت رقابتها وباستخدام أساليب السلطة العامة فالمرفق اداري.¹

-معيار الهدف: المرافق الاقتصادية تهدف الى تحقيق الربح، اما الإدارية فتسعى الى تحقيق المنفعة العامة.²

-طبيعة النشاط: إذا مارس المرفق نشاط يعتبره القانون تجاريا عد المرفق تجاريا، اما إذا مارس نشاط إداريا يدخل ضمن نطاق القانون الإداري عد المرفق إداريا.

-معيار القانون المطبق: إذا كان القانون المطبق هو القانون الإداري فالمرفق اداري، اما إذا كان القانون المطبق هو القانون الخاص فالمرفق اقتصادي.

-معيار طرق إدارة المرفق العام: اذا كانت طرق وأساليب إدارة المرفق صناعية أو تجارية فهو مرفق صناعي او تجاري، والا فهو مرفق اداري.³

ت- المرافق الاجتماعية:

وهي المرافق التي تهدف الى تحقيق المنفعة العامة بالإضافة الى تحقيق خدمات اجتماعية لأفراد المجتمع، مثل الضمان الاجتماعي والتقاعد ومراكز الراحة، هذا كما يحكمها القانون العام فضلا عن القانون الخاص.

ث- المرافق المهنية:

منذ نهاية الحرب العالمية الثانية عمدت كثير من الدول الى التدخل في مختلف أنواع النشاط المهني، وذلك بالإشراف والتوجيه، الامر الذي أدى الى ظهور نوع جديد من المرافق العامة الا وهي المرافق المهنية.⁴

1 - محمد فؤاد مهنا، الوجيز في القانون الإداري المرافق العامة، المرجع السابق، ص 17.

2 - عبد المنعم الضوي، المرجع السابق، ص 341.

3 - محمد فؤاد مهنا، الوجيز في القانون الإداري المرافق العامة، المرجع السابق، ص 17.

4 - محمد بكر حسين، المرجع السابق، ص 486

ويقصد بالمرافق المهنية تلك المرافق التي يكون موضوع نشاطها رقابة وتوجيه النشاط المهني¹، وهي بهذا الشكل تمتاز بالخصائص التالية:

1. تنظيم هذه المرافق العامة يتم في صورة نقابة تكون الإدارة فيها لمجلس إدارة منتخب من بين أعضاء المهنة نفسها.²

2. يكون انتساب أعضاء المهنة الى هذه النقابة الزامياً.

3. مهمة النقابة هي تمثيل المهنة وتنظيمها والدفاع عنها، ولتحقيق هذه الرسالة تخولها قوانين انشاءها عادة استعمال وسائل القانون العام بإصدار قرارات واوامر ملزمة لجميع أعضاء النقابة، قرارات تنظيمية لتنظيم ممارسة المهنة، وقرارات تأديبية ضد الأعضاء المخالفين لقواعد المهنة.³

ومن امثلة هذا النوع من المرافق المهنية نجد النقابات المهنية المختلفة، والتي تنشأ من أجل تحقيق غرض محدد وهو توجيه المهنة توجيهها سليماً، ورقابتها واخضاعها لسلطة النقابة التنظيمية.⁴

2-أنواع المرافق العمومية من حيث النطاق الإقليمي:

تنقسم المرافق العامة من حيث النطاق الإقليمي الى نوعين وهما:

أ-المرافق العامة الوطنية:

تهدف المرافق العامة الوطنية الى تلبية الحاجات العامة للناس على مستوى الدولة كلها، والتي تأبى بطبيعتها التجزئة، ولذلك فهي تكون موحدة بالنسبة لجميع أجزاء الدولة.⁵

1 - علي محمد بدير، عصام عبد الوهاب البرزنجي، مهدي يابيين السلامي، المرجع السابق، ص 250.

2 - محمد بكر حسين، المرجع السابق، ص 486

3 - نفس المرجع، ص 487

4 - انظر في هذا الصدد كلا من:- محمد فؤاد مهنا، الوجيز في القانون الإداري المرافق العامة، المرجع السابق، ص 19.

- عبد المنعم الضوي، المرجع السابق، ص 343.

5 - محمد بكر حسين، المرجع السابق، ص 485.

وبالنظر لعمومية وأهمية النشاط الذي تقدمه هذه المرافق، وكذا خضوعها لإشراف الإدارة المركزية في الدولة، فإن الدولة هي من تتحمل المسؤولية الناتجة عن الأضرار التي تتسبب فيها المرافق الوطنية، وذلك بحكم ادارتها لها والاشراف على شؤونها.¹

ومن أمثلة المرافق العامة الوطنية نذكر مرفق الدفاع والصحة والعدالة والشرطة والبريد والجمارك.²

ب- المرافق العامة المحلية:

تتولى هذه المرافق تحقيق المنفعة على المستوى المحلي، كما ان نشاطها مقتصر على تقديم خدمات محدودة بحيز جغرافي او إقليم معين، بحيث يتم ايكال مهمة ادارتها الى الولاية او البلدية وذلك بالنظر لكونها الاقدر من الدولة مثال ذلك مرفق النظافة البلدية، هي المرافق التي تزاوّل نشاطها في إقليم معين، وتهتم بسكانه، وذلك بالنظر لكون مجالسها المحلية المنتخبة هي الاقدر على معرفة حاجات السكان³، وبالتالي فهي من تتولى اشباعها، ومن أمثلة هذا النوع من المرافق نذكر كل من مرفق النقل، والنظافة وغيرها من المرافق التي تشبع حاجات محلية.⁴

وما تجدر الإشارة اليه في هذا الصدد هو أن المرافق المحلية تتميز بالاختلاف والتنوع بحكم اختلاف وتنوع حاجات كل وحدة محلية تمارس نشاطها فيه، كما ان المسؤولية الناتجة عن الأضرار التي تتسبب بإحداثها المرافق المحلية او موظفيها يتحملها الشخص المعنوي المحلي الإقليمي.⁵

1 - مازن ليلو راضي، أصول القانون الإداري، المرجع السابق، ص 128.

2 - علي داود سليمان، المرجع السابق، ص ص 26

3 - محمد بكر حسين، المرجع السابق، ص 485.

4 - علي داود سليمان، المرجع السابق، ص 26.

5 - نفس المرجع، ص 26.

3-أنواع المرافق العمومية من حيث مدى التزام السلطة العامة بإنشاءها

تنقسم المرافق العمومية من حيث مدى التزام السلطة العامة بإنشائها الى نوعين وهما:

أ- المرافق الاجبارية:

تكون المرافق اجبارية متى صدر قانون يقضي بإنشائها، وبالتالي لا تكون هذه المرافق محلا للمفاضلة او الاختيار، اذ في هذه الحالة تكون الدولة ملزمة بإنشاء هذه المرافق¹، وفي الوقت ذاته يجوز للأفراد أن يجعلوا من انفسهم رقباء على الإدارة وذلك من خلال مطالبتها بإنشاء المرفق، وفي حالة الرفض لهم الحق في اللجوء الى القضاء.²

ان اجبار السلطة العامة على انشاء مرفق ما لا يمكن تصوره بالنسبة للدولة نفسها لأنه لا توجد وسيلة معروفة لإجبار الدولة على انشاء مرفق ما حتى ولو كان هناك قانون ينص على وجوب انشاءه، وانما يمكن تصور ذلك بالنسبة للسلطات الإدارية المحلية في علاقتها بالسلطة المركزية.³

ومن المرافق الاجبارية على المستوى المركزي التي يجب على الدولة الالتزام بإنشائها نذكر مرفق الدفاع والامن والقضاء والصحة والتعليم والمياه والكهرباء، وذلك بالنظر لكون هذه المرافق تعد أساسا لوجود الدولة واستمرارها، ولا يمكن لها ان تمتنع عن انشاءها. اما على المستوى المحلي فمن بين المرافق الاجبارية نجد مرفق النقل وتوريد المياه والنظافة، بحيث تلزم الجماعات المحلية بإنشائها بناء على نص قانوني، وبالتالي تتعدم حريتها في الاختيار بين انشاء المرفق من عدمه.⁴

1 - محمد سليمان نايف شبير، المرجع السابق، ص 170.

2 - منى عصري حمد، المرجع السابق، ص 16.

3 - محمد فؤاد مهنا، الوجيز في القانون الإداري المرافق العامة، المرجع السابق، ص 29.

4 - انظر في هذا الصدد كلا من:- منى عصري حمد، المرجع السابق، ص 16.

- حسن محمد عوضه، المبادئ الأساسية للقانون الإداري (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1997، ص 91.

ب- المرافق الاختيارية:

وهي المرافق التي يكون انشاءها اختياري من قبل كل من الدولة والجماعات المحلية، اذ تملك الإدارة سلطة تقديرية واسعة في اختيار وقت ومكان انشاء المرفق، ونوع الخدمة او النشاط الذي يمكن أن يمارسه، وطريقة ادارته، وبالتالي لا يملك الافراد اجبار الإدارة على انشاء مرفق عام معين¹، ومن امثلة المرافق الاختيارية المنتزهات والموانئ السياحية.²

4- أنواع المرافق العمومية من حيث مدى استقلاليتها

تنقسم المرافق العمومية من حيث استقلاليتها من عدمها الى نوعين وهما:

أ- مرافق تتمتع بالشخصية المعنوية:

تتجه الدولة ومن أجل تحقيق الفاعلية في إدارة المرافق العامة الى منحها الشخصية المعنوية المستقلة³، وذلك بموجب نصوص قانونية، وما يترتب على ذلك من وجود ذمة مالية مستقلة لها، وكذا تمتعها بأهلية قانونية وقضائية، ومثال ذلك الوزارات والمؤسسات العامة.⁴ فالمؤسسة العامة هي عبارة عن مرفق عام له شخصية معنوية خاصة به، وينشأ بقانون او بناء على قانون.⁵

ب- مرافق لا تتمتع بالشخصية المعنوية

في حالات كثيرة لا تتمتع المرافق العامة بشخصية معنوية مستقلة، بل تندمج في شخصية الدولة، او في مرفق قائم ولا تستقل عنه.⁶

فالمرفق الذي تديره وتشرف عليه الدولة بنفسها عن طريق احدى وزارتها مثل مرفق الدفاع الوطني، الشرطة، الجمارك، تعتبر مرافق لا تتمتع بالشخصية المعنوية، بل حتى ان الوزارات

1 - منى عصري حمد، المرجع السابق، ص 15.

2 - محمد سليمان نايف شبير، المرجع السابق، ص 170.

3 - منى عصري حمد، المرجع السابق، ص 17.

4 - محمد سليمان نايف شبير، المرجع السابق، ص 170.

5 - منى عصري حمد، المرجع السابق، ص 17.

6 - محمد سليمان نايف شبير، المرجع السابق، ص 170.

التي تدير هذه المرافق ليس لها شخصية معنوية مستقلة، بل هي فروع إدارية للدولة كشخص معنوي مركزي.¹

المحور الثاني:

المبادئ التي تحكم سير المرافق العمومية

هناك مبادئ أساسية اتفق الفقهاء على انها مشتركة بين مختلف المرافق العمومية وهي مبدأ استمرارية المرفق العام، مبدأ المساواة، ومبدأ التكيف الدائم للمرفق العمومي². هذا كما توجد مبادئ أخرى اكدتها مجلس الدولة الفرنسي في احكامه ويخضع لها المرفق العمومي خاصة الاقتصادية منها على غرار مبدأ الشفافية والمجانبة والتشاركية.

أولاً: مبدأ استمرارية المرفق العام

اجمع الفقهاء على ان استمرارية المرفق العمومي تعتبر احد المبادئ الأساسية التي تحكم سير المرفق العمومي³، وقد تم تكريس هذا المبدأ بموجب أحكام المادة 27 / 02 من تعديل دستور 2020 وذلك بنصها على أنه "تقوم المرافق العمومية على مبادئ الاستمرارية..."⁴.

ان مبدأ استمرارية المرفق العام وبالنظر لكونه يعتبر من بين أهم المبادئ الأساسية التي يقوم عليها المرفق العام، فقد اتجه الفقه الى القول بأن هذا المبدأ لا يحتاج الى النص عليه بموجب القانون⁵، وذلك بالنظر لكون طبيعة المرفق العام تستلزم ضمان سيرها بانتظام واطراد

1 - انظر في هذا الصدد كلا من:- منى عصري حمد، المرجع السابق، ص17.

- نواف كنعان، القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 1997، ص 115.

2 سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الثاني، نظرية المرفق العام وعمال الإدارة العامة، دار الفكر العربي، 1979، ص 14.

3 - ناصر لباد، المرجع السابق، ص 204.

4 - المادة 27-02 من تعديل دستور 2020، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020 المتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020 في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية للديمقراطية الشعبية، جريدة رسمية عدد 82، الصادرة بتاريخ 30 ديسمبر 2020.

5 - علي محمد بدير، عصام عبد الوهاب البرزنجي، مهدي يابيين السلامي، المرجع السابق، ص 257.

في خدمة النفع العام، بل الأكثر من ذلك اذ طالما اعتبرت الاستمرارية أساس المرفق العام على أساس ان استمرارية الدولة او احدى هيئاتها مرهون باستمرارية مرافقها العمومية.¹ هذا كما اقر مجلس الدولة الفرنسي هذا المبدأ وطبقه في سنة 1909 في قضية **Winckel**، والتي وبالرغم من عدم وجود أي نص تشريعي يقره، الا ان مجلس الدولة الفرنسي قد قضى تطبيقا لهذا المبدأ بأن اهمال او ترك استغلال المرفق العام الممنوح حق استغلاله لفرد او شركة خاصة يبرر وحده الغاء حقوق المستغل، ولذلك لمخالفته لمبدأ دوام سير المرافق العامة.²

ويقصد بمبدأ استمرارية المرفق العام دوام سيره بانتظام واطراد ودون توقف بهدف اشباع حاجات الجمهور، وذلك بالنظر لكون توقف المرفق العام عن تقديم خدماته أمر من شأنه ان يؤدي الى الحاق خسائر جسيمة تصيب مصالح كل من الدولة والافراد.³ هذا كما يقصد بمبدأ الاستمرارية عدم وجود مشاكل تعترض أداء المرفق العام لنشاطه، كالإضرابات واستقالة الموظفين والحجز عليه، أي عدم وجود حواجز تعطل تحقيق المصالح العامة للمواطنين.⁴

فمبدأ الاستمرارية يقضي بضرورة أن يستمر المرفق العام في أداء الخدمة العامة دون انقطاع حتى ولو تحققت خسائر مالية، لان الغاية من انشائه هو اشباع الحاجات الأساسية للأفراد وليس تحقيق الأرباح حتى اذا كانت هناك صعوبات تواجهه⁵، الأمر الذي يجعله يختلف عن المشروعات والأنشطة الخاصة.⁶

1 - ارزيل الكاهنة، عن استخدام تفويض المرفق العام في القانون الجزائري، مجلة ابحاث قانونية وسياسية، العدد 03، 2017، ص 20

2 - محمد فؤاد مهنا، الوجيز في القانون الإداري المرافق العامة، المرجع السابق، ص 151.

3 - علي محمد بدير، عصام عبد الوهاب البرزنجي، مهدي يابيين السلامي، المرجع السابق، ص 257.

4 - ارزيل الكاهنة، المرجع السابق، ص 20.

5 - منى عصري حمد، المرجع السابق، ص 24

6 - سامي داوود سالم الحجات، المرجع السابق، ص 35.

ان استمرارية المرفق العام في أداء خدماته لا يعني ان يقدمها طوال أيام الأسبوع، ذلك انه وان كانت هناك مرافق عمومية تفتح على الدوام، لتقدم خدماتها للجمهور طوال أيام الأسبوع وفي كل وقت على غرار خدمة الطوارئ في المستشفيات، فان هناك مرافق لا تفتح الا في ساعات معينة او في أيام معينة، وهو الامر الذي لا يؤثر على مبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد، لان المقصود بهذا المبدأ هو تقديم المرفق لخدماته بشكل مفيد للمنتفعين به.¹

هذا كما يقصد بمبدأ استمرارية المرفق العام ضرورة العمل الدقيق والمنتظم له، اذ يجب أن يفتح المرفق في الساعة المحددة، ولا يمكن ان يقل بطريقتة مسبقة، كما لا يجوز له أن ينقطع عن العمل الا في الحالات المنصوص عليها في القانون وكذا في حالات القوة القاهرة.²

ان مبدأ الاستمرارية تكفله نوعين من الضمانات، ضمانات تشريعية، و ضمانات قضائية.

1- الضمانات التشريعية لمبدأ الاستمرارية:

أ- تنظيم ممارسة حق الاضراب:

يعتبر الحق في الاضراب من الحقوق التي كفلها كل من المؤسس الدستوري والمشرع الجزائري، اذ نص تعديل دستور 2020 على أن " الحق في الاضراب معترف به ويمارس في إطار القانون.

يمكن أن يمنع القانون ممارسة هذا الحق، او يجعل حدود لممارسته في ميادين الدفاع الوطني، والامن أو في جميع الخدمات والأنشطة العمومية ذات المصلحة الحيوية للامة"³

أما القانون رقم 02-23 المتعلق بممارسة الحق النقابي فنص على أن " ممارسة الحق النقابي معترف بها للعمال والمستخدمين في كل مؤسسات القطاع الاقتصادي، والمؤسسات

1 - جورج قوديل، المرجع السابق، ص 548

2 - نفس المرجع، ص 549.

3 - المادة 70 من تعديل دستور 2020، المصدر السابق.

والإدارات العمومية، وكذا في كل هيئة مهما كان قانونها الأساسي، في ظل احترام الحقوق والحريات المضمونة بموجب الدستور، لاسيما الحرية الفردية والجماعية للعمل".¹

ويقصد بالإضراب توقف بعض أو كل الموظفين في مرفق معين عن أداء أعمالهم لمدة معينة كوسيلة لحمل الإدارة على تلبية طلباتهم، دون أن تنصرف نيتهم الى ترك العمل نهائيا.² هذا كما يقصد بالإضراب أيضا امتناع جماعي عن القيام بنشاط معين لتحقيق مطالب معينة.³

اما المشرع الجزائري فقد عرف الاضراب بأنه توقف جماعي ومتفق عليه عن العمل بهدف تلبية مطالب اجتماعية ومهنية محضة، يقرره العمال الاجراء أو الاعوان العموميون وفقا للأحكام والإجراءات المنصوص عليها في هذا القانون، وبما يتوافق مع متطلبات نشاط المؤسسة واستمرارية الخدمة العمومية بعد استنفاد الإجراءات الاجبارية للتسوية الودية للنزاع وطرق التسوية الأخرى المحتملة المنصوص عليها في الاتفاقيات الجماعية للعمل.

ولا يمكن ان تتم المشاركة في الاضراب الا بمناسبة نزاع جماعي للعمل وبعد استنفاد وسائل تسوية النزاع الثانوية والاتفاقية"⁴.

إن الاضراب ومن خلال مختلف التعريفات السالف ذكرها نجد بأنه يعتبر وسيلة ضغط تجاه الإدارة داخل المرافق العامة⁵، وذلك من أجل تحقيق الأغراض أو الأهداف المهنية التي ينادي بها الموظفون، ولهذا فهو يكتسي خطورة خاصة اذا ما تم في نطاق المرافق العامة التي

1 - المادة 05 من القانون رقم 23-02 المؤرخ في 25 ابريل 2023، المتعلق بممارسة الحق النقابي، جريدة رسمية عدد 29، الصادرة بتاريخ 2 ماي 2023.

2 - انظر في هذا الصدد كلا من:- منى عصري حمد، المرجع السابق، ص 24 - محمد بكر حسين، المرجع السابق، ص 490

3 - منى عصري حمد، المرجع السابق، ص 24.

4 - المادة 42 من القانون رقم 23-08 المؤرخ في 21 يونيو 2023 المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية للعمل وتسويتها وممارسة حق الاضراب، جريدة رسمية عدد 42، الصادرة بتاريخ 25 يونيو 2023.

5 - محمد سليمان نايف شبير، المرجع السابق، ص 172.

تؤدي خدمات هامة للناس عادة، حيث يترتب على أي تعطيل في تقديم هذه الخدمات اضرار جسيمة بمصالح الافراد.¹

ولهذا وبالنظر لخطورة الاضراب على المرافق العامة، وذلك بالنظر لكونه يؤدي الى شلها فقد قضى مجلس الدولة في فرنسا اكثر من مرة باعتبار الاضراب عملا غير مشروع يبيح فصل الموظف او فسخ عقد العمل، ولو لم يوجد نص يقضي بذلك، وهذا الحكم عام بالنسبة لموظفي الحكومة، وعمال المرافق العامة التي تدار بطريق الامتياز على السواء.² اذ قبل صدور دستور 1946 كانت احكام مجلس الدولة الفرنسي مستقرة على هذا الراي، فكان اضراب عمال المرافق العامة يعتبر عملا غير مشروع يجيز مؤاخذتهم تأديبا، وقضى مجلس الدولة في اكثر من مرة بان الجزاء التأديبي بالنسبة للمضربين يمكن ان يصل الى حد فصل الموظف من الوظيفة دون مراعاة الضمانات المقررة له في قوانين ولوائح التوظيف، وان السلطة الإدارية تملك في حالة التهديد بالاضراب ان تتخذ كافة الإجراءات الكفيلة بصيانة النظام العام وضمان سير المرافق العامة، كأن تلجأ الى إجراءات التكليف لتوفير العمال اللازمين للقيام بالعمل في المرافق العامة.

غير انه وبصدور دستور فرنسا لسنة 1946 تم النص صراحة على حق الاضراب بشرط أن يباشر في حدود القوانين التي تنظمه.³

أما في الجزائر فان الحق في الاضراب قد كفله الدستور، الا أن ممارسته لا بد وأن تتم وفقا للشروط والضوابط التي أوردها القانون رقم 08-23 المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية للعمل وتسويتها وممارسة حق الاضراب، والمتمثلة أساسا في ضرورة أن يتم ضمان القيام بكافة الإجراءات لمواصلة الأنشطة الضرورية ضمانا للحد الأدنى من الخدمة، عندما يمس الاضراب بالأنشطة التي يمكن أن يضر انقطاعها التام باستمرار المرافق العمومية

1 - محمد بكر حسين، المرجع السابق، ص 491.

2 - محمد فؤاد مهنا، الوجيز في القانون الإداري المرافق العامة، المرجع السابق، ص 152

3 - نفس المرجع، ص 153

الأساسية، او يمس الأنشطة الاقتصادية الحيوية، لاسيما تموين المواطنين عبر كل التراب الوطني بالمنتجات الغذائية والصحية والطاقوية، او المحافظة على المنشآت والاملاك الموجودة، هذا مع العلم أن قطاعات الأنشطة ومناصب العمل التي تتطلب تنفيذ حد ادنى من الخدمة اجباريا يتم تحديدها عن طريق التنظيم.¹

هذا كما أكد المشرع على منع اللجوء الى الاضراب للمستخدمين العاملين في مجالات الدفاع والامن الوطنيين، او الذين يؤدون وظائف السلطة باسم الدولة، او أولئك الذين يشغلون وظائف في قطاعات استراتيجية وحساسة من حيث السيادة، او في الحفاظ على المصالح الأساسية ذات الأهمية الحيوية للامة، التي قد يؤدي توقفها الى تعريض حياة المواطن أو سلامته او صحته للخطر، او من المحتمل أن يؤدي الاضراب من خلال اثاره الى ازمة خطيرة.²

هذا كما أنه ومن أجل أن يتم ضمان استمرارية المرافق العمومية في أدائها لعملها قد منح المشرع الجزائري لكل وزير القطاع او الوالي او رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني من الحق في أن يأمر بتسخير العمال المضربين التابعين للهيئات والإدارات العمومية او المؤسسات والذين يشغلون مناصب عمل ضرورية:

- لأمن الأشخاص والمنشآت والاملاك،
 - لاستمرار المصالح العمومية الأساسية،
 - لتوفير الحاجيات الحيوية للبلاد،
 - لتموين السكان او لمواجهة كل حالة استثنائية صحية او مستعجلة.
- ويتم تبليغ المستخدم أو ممثله القانوني بكل الطرق القانونية، كل عامل معني بقرار التسخير.³

1 - المادة 62 من القانون 08-23، المصدر السابق.

2 - المادة 67 من القانون 08-23، المصدر السابق.

3 - المادة 65 من القانون 08-23، المصدر السابق.

ب- تنظيم الاستقالة:

تعتبر الاستقالة حق معترف بها للموظف وتمارس وفقا للشروط النصوص عليها في

القانون.¹

ويقصد بالاستقالة ذلك الطلب الذي يتقدم به الموظف العام للانفكاك القانوني عن العمل

الوظيفي وعدم الاستمرارية به، لأسباب تتعلق به، مما يتسبب في وقوع خلل واضطراب في

أداء المرافق العامة لوظيفتها الإدارية وعرقلة سير العمل بها.²

وتختلف الاستقالة عن الاضراب في انها ذات طابع فردي وليست ظاهرة جماعية، ومع

ذلك فهي مثله تتعارض مع مبدأ سير المرافق العامة بانتظام واضطراب وان كان اثرها اقل حدة

من نتائج الاضراب.³

وبالنظر لكون استقالة الموظف قد تؤدي الى الاخلال بقاعدة سير المرفق العام بانتظام

واضطراب، فقد كان لابد من إقامة نوع من التوازن بين حق الموظف في الاستقالة، وبين ما

تقتضيه المصلحة من ضرورة سير المرفق العام بانتظام واضطراب، وهكذا فقد استقر الامر

على أن علاقة الموظف بجهة عمله لا تنقطع بمجرد تقديمه الاستقالة، بل يقبل هذه الاستقالة،

وذلك حتى تتمكن جهة الادارة من تدبير امورها، وتعويضه بشخص آخر.⁴

اذ يرجوعنا الى النصوص القانونية ذات الصلة نجد بأن المشرع الجزائري قد نص

صراحة على أن الموظف يرسل طلبه الى السلطة المخولة صلاحيات التعيين عن طريق السلم

الإداري، ويتعين عليه أداء الواجبات المرتبطة بمهامه الى حين صدور قرار عن هذه السلطة.⁵

1 - المادة 217 من الامر رقم 06-03، المؤرخ في 15 يوليو 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، جريدة رسمية عدد 46، الصادرة بتاريخ 16 يوليو 2006 المعدل والمتمم.

2 - منى عصري حمد، المرجع السابق، ص 25.

3 - محمد سليمان نايف شبير، المرجع السابق، ص 273.

4 - محمد بكر حسين، المرجع السابق، ص 495.

5 - المادة 219 من الامر رقم 06-03 المعدل والمتمم، المصدر السابق.

ولا يترتب على الاستقالة أي أثر الا بعد قبولها الصريح من السلطة المخولة بصلاحيات التعيين التي يتعين عليها اتخاذ قرار بشأنها في أجل شهران ابتداء من تاريخ إيداع الطلب، غير أنه يمكن للسلطة التي لها صلاحيات التعيين تأجيل الموافقة على طلب الاستقالة لمدة شهرين ابتداء من تاريخ انقضاء الأجل الأول، وذلك للضرورة القصوى للمصلحة، وبانقضاء هذا الاجل تصبح الاستقالة فعلية.¹

وما تجدر الإشارة اليه في هذا الصدد هو أن المدة الممنوحة للإدارة ليس الهدف منها منع الموظف من التمتع بحقه في التعبير عن ارادته في انتهاء العلاقة الوظيفية وتركه للعمل، بل هناك هدف اسمى من ذلك وهو التوفيق بين حق الموظف في تركه العمل، ومبدأ حسن سير المرفق بانتظام واضطراد حتى لا يختل نظام سير العمل داخل المرفق، وحتى تتمكن الإدارة من تدبير امورها بعد ترك الموظف للعمل.²

اما الاستقالة الجماعية فاغلب القوانين تجرمها بل وتعاقب عليها بالنظر لما لها من اثار سيئة على سير المرافق العامة.³

2- الضمانات القضائية لمبدأ الاستمرارية:

أ- نظرية الظروف الطارئة:

كانت الحرب العالمية الأولى هي المناسبة التي دفعت بمجلس الدولة الفرنسي للأخذ بنظرية الظروف الطارئة وذلك في قضية غاز بورودو التي اصدر حكمه بخصوصها في 30 مارس 1916.⁴

وتعود وقائع هذه القضية الى كون شركة الغاز في مدينة بورودو كانت ملزمة بتوريد الغاز للمدينة بسعر معين، ثم ارتفع سعر الغاز عقب نشوب الحرب من 25 فرنك للطن في سنة

1 - المادة 220 من الامر رقم 06-03 المعدل والمتمم، المصدر السابق.

2 - محمد بكر حسين، المرجع السابق، ص 496.

3 - نفس المرجع، ص 497

4 - علي محمد بدير، عصام عبد الوهاب البرزنجي، مهدي يابيين السلامي، المرجع السابق، ص 260.

1913 الى 73 فرنك في سنة 1915، ولما رفع الامر الى مجلس الدولة قضى بتعديل العقد بما يتناسب مع السعر الجديد، وقد اخذ القضاء الإداري الفرنسي بنظرية الظروف الطارئة لحرصه على أن يوفق في احكامه بين تطبيق القواعد القانونية الصحيحة والمصلحة العامة، فاذا نظر قضية كقضية شركة الغاز التي اشرنا اليها وجب أن يحسب حسابا للخدمة العامة التي تقدمها الشركة للجمهور، فهي تقوم بتوريد الغاز لمرفق عام يجب أن يستمر في أداء خدماته بصفة مستمرة ومنتظمة، فلا يجوز اخدها بالعنت والا افلست، وقاسى الجمهور من ذلك اكثر مما يقاسيه لو عدل عقد الالتزام نزولا على حكم الظروف الطارئة.¹

فنظرية الظروف الطارئة ابتدعها القضاء الإداري الفرنسي وطبقها في العقود الإدارية لكي يحقق للمرفق العام سيرا منتظما مطردا في خدمة الصالح العام من جهة²، ومن جهة أخرى حتى يقوم بضمان إعادة التوازن المالي للعقد الإداري.³

حيث انه من الممكن ان تظهر في العقود الطويلة الأمد خلال تنفيذها ظروف لا دخل لإرادة المتعاقدين في ظهورها، وتجعل تنفيذ العقد امرا مرهقا وصعبا، بل من الممكن ان تؤدي الى توقف او انقطاع نشاط المرفق لو تمسكنا بقاعدة العقد شريعة المتعاقدين، والتي لا يجوز في ظلها لأي طرف فيه وبارادته المنفردة ان يتحلل من التزاماته بحجة ان تنفيذ الالتزام اصبح عسيرا ومرهقا باستثناء حالة واحدة وهي حالة القوة القاهرة.⁴

ويقصد هنا بنظرية الظروف الطارئة تلك الظروف الطارئة، او الحوادث التي تنشأ بعد التعاقد دون أن تكون معروفة ولا متوقعة قبل ذلك، وتجعل تنفيذ العقد مرهقا لاحد طرفيه ارهاقا شديدا الى درجة يتحمل معها خسارة بالغة اذا الزم بتنفيذ العقد كما هو.⁵

1 - محمد بكر حسين، المرجع السابق، ص 499.

2 - محمد فؤاد مهنا، الوجيز في القانون الإداري المرافق العامة، المرجع السابق، ص 181.

3 - علي محمد بدير، عصام عبد الوهاب البرزنجي، مهدي يابيين السلامي، المرجع السابق، ص 260.

4 - منى عصري حمد، المرجع السابق، ص 26.

5 - محمد فؤاد مهنا، الوجيز في القانون الإداري المرافق العامة، المرجع السابق، ص 185.

ب- نظرية الموظف الفعلي:

الموظف الفعلي هو ذلك الشخص الذي يعترف له القضاء في بعض الظروف بصحة تصرفاته في المرافق العامة، وذلك على الرغم من انه لم يتم تعيينه بقرار مشروع او غير مشروع.¹

ان نظرية الموظف الفعلي تجد تطبيقها في الظروف الاستثنائية، كما تجدها أيضا في الظروف العادية.

ففي الظروف الاستثنائية كحالة الحرب والغزو الخارجي لبلد ما وكذا الثورات، قد يحدث أن يترك الموظفون وظائفهم لأي سبب كان، فيتصدى لمباشرتها اشخاص من بين عامة الناس من تلقاء انفسهم، او بناء على رغبة من المواطنين، كما حدث في الكويت اثناء غزو العراق لها، حيث تصدى بعض افراد الشعب لإدارة بعض المرافق العامة، خاصة في مجال التموين، وذلك من أجل تزويد السكان بالخدمات العامة الضرورية، وسد حاجاتهم من المواد التموينية وغيرها من ضروريات الحياة اليومية، وهذا على الرغم من انهم ليسوا بموظفين قانونيين، وانما هم يشغلون هذه الوظائف من حيث الفعل والواقع ومن دون سند قانوني.

هذا وقد اضفى مجلس الدولة الفرنسي على تلك الاعمال والإجراءات الصادرة عنهم الصفة الإدارية، كما قضى بأحقيتهم في المطالبة بما تكبده من نفقات نظير ما قاموا به من اعمال ضمانا لاستمرار سير المرافق العامة بانتظام واضطراد، وكذلك حتى لا يحرم المواطنون من خدمات الضرورية اللازمة لهم.²

اما **في الظروف العادية** فقد اقر الفقه والقضاء الاخذ بهذه النظرية وذلك في حالة الموظف الذي يشوب تعيينه في الوظيفة عيب من العيوب، ويباشر مهام عمله ثم تكتشف الإدارة ان قرار التعيين ليس صحيح من الناحية القانونية، وهذا الموظف انتهت الرابطة القانونية

1 - منى عصري حمد، المرجع السابق، ص 27.

2 - محمد بكر حسين، المرجع السابق، ص 497.

التي تربطه بالوظيفة واستمر بعمله فيها¹، فالقواعد العامة تقضي ببطلان تصرفات هذا الموظف، لأنه يجب أن يصدر التصرف من موظف مختص ومعين تعيينا صحيحا حتى يكتسب التصرف طابع قانوني، ولكن ضرورة سير المرافق العامة بانتظام واضطراد، جعل الفقه والقضاء يقران بصفة الموظف الفعلي لمثل هذا الموظف، بشرط أن يكون العيب الذي رافق تعيينه خفيا غير ظاهر فتكون اعماله قانونية.²

ثانيا: مبدأ المساواة بين المنتفعين

يعتبر مبدأ مساواة الافراد في الانتفاع بخدمات المرافق العامة من المبادئ العامة في القانون، والتي تقتضي بضرورة معاملة جميع الافراد الذين يوجدون في مراكز متماثلة معاملة واحدة دون تمييز.³

هذا كما يقصد أيضا بمبدأ المساواة بين المنتفعين التزام المرافق العمومية بتقديم خدماتها للمنتفعين دون تمييز لا مبرر له⁴، ودون التحيز لاتجاه سياسي، أو مصلحة خاصة، أو استعمال أسلوب المحاباة.⁵

هذا كما يقصد بمبدأ المساواة أيضا ضرورة أن تؤدي المرافق العامة خدماتها لكل من يطالبها من الجمهور ممن تتوافر فيهم شروط الاستفادة منها دون تمييز بينهم بسبب الجنس أو اللون أو اللغة أو المركز الاجتماعي أو الاقتصادي.⁶

- 1 - ماهر صالح علاوي الجبوري، المرجع السابق، ص 96.
- 2 - محمد بكر حسين، المرجع السابق، ص 498.
- 3 - علي محمد بدير، عصام عبد الوهاب البرزنجي، مهدي يابيين السلامي، المرجع السابق، ص 263.
- 4 - ناصر لباد، المرجع السابق، ص 205.
- 5 - ارزيل الكاهنة، المرجع السابق، ص 20.
- 6 - انظر في هذا الصدد كلا من:- منى عصري حمد، المرجع السابق، ص 28.
- محمد بكر حسين، المرجع السابق، ص 501.

وبالنظر لأهمية هذا المبدأ فقد كرسه المؤسس الدستوري الجزائري بموجب أحكام المادة 01/ 27 من تعديل دستور 2 بنصه صراحة على أنه: " تضمن المرافق العمومية لكل مرتفق التساوي في الحصول على الخدمات، وبدون تمييز".¹

غير أن ما تجدر الإشارة إليه في هذا الصدد هو أن المساواة أمام المرافق العامة هي مساواة نسبية وليست مطلقة، ومن مقتضياتها أن تتوافر شروط الانتفاع من خدمات المرفق العام لمن يطلبها، وإن يتواجد الأفراد في المركز الذي يتطلبه القانون، والقواعد الخاصة بتنظيم الانتفاع بخدمات المرفق، ثم يكون لهم الحق في المعاملة المتساوية سواء في الانتفاع بالخدمات أو في تحمل أعباء هذا الانتفاع.²

غير أنه وفي الوقت ذاته فإن تقرير مبدأ المساواة أمام المرافق العمومية لا يتعارض مع منح الإدارة بعض الاستثناءات بهدف كفالة رعاية خاصة لعدد من أفراد المجتمع غير محددين بذواتهم ويحتاجون لهذه الرعاية، كإعفاء المتقدمين الأوائل من الطلبة من بعض الرسوم أو تخفيضها³، أو السماح للعجزة والمعاقين بالانتفاع من خدمات مرفق النقل مجاناً، أو بدفع رسوم مخفضة⁴، أو من خلال قيامها بالتمييز بين المنتفعين بخدمات المرافق العامة بسبب اختلاف ظروف المكان أو الغرض من الخدمة، فمثلاً تكون اجوز الكهرباء لسكان المناطق البعيدة عن مراكز المدن أكثر من أجور الكهرباء في المدن.⁵

وما تجدر الإشارة إليه في هذا المقام هو أن مبدأ المساواة أمام المرافق العامة ليس مقصوراً على المرافق العامة التي تدار بالطريق المباشر، وإنما يجب تطبيقه أيضاً بالنسبة للمرافق التي تدار بطريق الامتياز، هذا كما أن تطبيقه لا يقتصر فقط على المرافق الإدارية

1 - المادة 01-27 من تعديل دستور 2020، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442، المصدر السابق.

2 - منى عصري حمد، المرجع السابق، ص 28.

3 - محمد بكر حسين، المرجع السابق، ص 501.

4 - منى عصري حمد، المرجع السابق، ص 28.

5 - علي محمد بدير، عصام عبد الوهاب البرزنجي، مهدي يابيين السلامي، المرجع السابق، ص 264.

البحثة، بل يمتد تطبيقه ليشمل ايضا المرافق الصناعية والتجارية، ولهذا تعتبر شركات المياه مثلا ملزمة بان تتعامل مع جميع المنتفعين على قدم المساواة طبقا للقواعد السابق ذكرها.

وقد اقر مجلس الدولة الفرنسي هذا الراي صراحة في حكمه الصادر في 01-04-1938 والذي قضى فيه بوجوب تطبيق المساواة بالنسبة للمرافق الصناعية والتجارية.¹

ثالثا: مبدأ قابلية المرفق العمومي للتغيير والتكيف والتطور

يعتبر مبدأ قابلية المرفق العمومي للتغيير والتكيف والتطور امتداد لمبدأ استمرارية المرفق العام، والذي يقضي بأن الإدارة تستطيع ان تعدل في أي وقت تنظيم المرفق العام وعمله²، وذلك تحقيقا للمصلحة العامة، دون أن تنتقيد بحقوق الافراد الخاصة التي قد تتأثر بهذا التعديل.³ هذا كما يقصد به أيضا ضرورة أن يتكيف المرفق العام مع التطورات الاقتصادية والاجتماعية والتقنية والقانونية المحيطة به، وذلك بالموازنة مع مقتضيات المصلحة العامة من جهة، ومقتضيات تلبية حاجات المواطنين للمرفق العام من جهة ثانية.⁴

فالمرفق العمومي كما هو معلوم يهدف بالأساس للاستجابة الى حاجيات المواطنين ومتطلبات الصالح العام وتأمينها، وبما أن هذه المتطلبات تتطور، فانه في هذه الحالة يجب على المرفق العمومي ان يواكب هذه التغييرات والتطورات مهما كانت طبيعتها حتى يلبي الحاجيات الجديدة للمواطنين.⁵

وبالنظر لأهمية هذا المبدأ فقد كرسته المؤسس الدستوري الجزائري صراحة بموجب أحكام المادة 27/02 من تعديل دستور 2020 بنصه صراحة على أنه "تقوم المرافق العمومية على مبادئ.... والتكيف المستمر..."⁶

1 - محمد فؤاد مهنا، الوجيز في القانون الإداري المرافق العامة، المرجع السابق، ص 192.

2 - جورج قوديل، المرجع السابق، ص 553

3 - محمد فؤاد مهنا، الوجيز في القانون الإداري المرافق العامة، المرجع السابق، ص 195.

4 - ارزيل الكاهنة، المرجع السابق، ص 20.

5 - ناصر لباد، المرجع السابق، ص 207

6 المادة 27-02 من تعديل دستور 2020، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442، المصدر السابق.

هذا كما تم تكريسه أيضا بموجب أحكام المادة 6 من المرسوم 88-131 والتي نصت صراحة على أنه: " تسهر الإدارة دوما على تكيف مهامها وهيكلها مع احتياجات المواطنين"¹

هذا كما تم تكريسه أيضا بموجب أحكام المادة 21-3 من ذات المرسوم وذلك بنصها صراحة على أنه: " يجب على الإدارة أن تطور أي اجراء ضروري لتتلاءم دوما مع التقنيات الحديثة في التنظيم والتسيير".²

رابعا: مبدأ حياد المرفق

يعتبر مبدأ الحياد نتيجة منطقية لمبدأ المساواة امام المرفق العمومي³، والذي يقصد به ضرورة أن يتمتع المرفق العام عن التمييز بين المنتفعين بخدماته على أساس الاعتقادات الدينية والأفكار السياسية والفلسفية⁴، وكذا الامتناع عن اتخاذ موقف في اتجاه معين⁵. فالمرفق العام وعند تقديمه لخدماته فانه ملزم باحترام مبدأ الحياد، وذلك بالنظر لكون خدماته موجهة للمصلحة العامة وليس لطرف بعينه يتم التحيز له لاعتبارات سياسية او دينية او شخصية أو غيرها.⁶

هذا كما يجب على المرفق العام أن يراعي مبدأ الحياد عند التوظيف، وذلك بأن يتم فتح المجال للالتحاق بالمرفق العام أمام الجميع دون أي تمييز يقوم على أساس الانتماءات السياسية والعقائدية والفلسفية والنقابية للمترشح⁷.

1 - المادة 06 من المرسوم رقم 88-131 المؤرخ في 4 يوليو 1988 المنظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، جريدة رسمية عدد 27، الصادرة بتاريخ 4 أوت 1988.

2 - المادة 21/03 من المرسوم رقم 88-131، المصدر السابق.

3 ناصر لباد، المرجع السابق، ص 207

4 - مروى بن خليفة، مبادئ المرفق العام في دستور 27 جانفي 2014، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية بسوسة، 2014-2015، ص 53.

5 ناصر لباد، المرجع السابق، ص 207

6 - مروى بن خليفة، المرجع السابق، ص 56.

7 - نفس المرجع، ص 56.

خامسا: مبدأ المجانية

على الرغم من اعتبار مبدأ المجانية من بين اهم المبادئ التي تقوم عليها المرافق العامة¹، الا أنه ومع تطور المرافق العامة، وزيادة نفقات الدولة من جهة أخرى، ومتطلبات المردودية والربح التي اصبحت تفرض نفسها اكثر فأكثر من جهة أخرى، جعلت من الصعب تطبيق هذا المبدأ على مجال واسع، بل حتى ان الفقهاء اعتبروا هذا المبدأ لا يمكن ان يكون مشتركا لكل المرافق العمومية²، فإذا كان هذا المبدأ يجد تطبيقه بالنسبة للمرافق العمومية الادارية التي تسيرها الدولة مباشرة، إلا أنه في بعض الأحيان قد تكون هذه المجانية نسبية عندما يدفع المنتفعون من خدمات المرفق العام رسوما على استعمال المرفق³، وهذه الرسوم يكون الهدف من وراء فرضها هو التأكد من جدية الطلب، وكذا توزيع العبء المالي على الجمهور⁴.

هذا من جهة ومن جهة أخرى نجد بأن الفقهاء فقد ميزوا بين المجانية الفنية التي تنطبق على المرافق الإدارية ذات الاستعمال الجماعي، والمجانية السياسية التي تنطبق على المرافق الإدارية ذات الاستعمال الفردي.

وكذلك بين المجانية المطلقة والتي تعني أن المنتفع لا يدفع مقابل للخدمات المقدمة له، وبين المجانية النسبية التي تعني أن تقدم خدمات المرفق بمقابل وذلك من أجل تغطية مصاريفه⁵.

1 - سامي داوود سالم الحجات، المرجع السابق ، ص 35

2 ناصر لباد، المرجع السابق، ص 209

3 - انظر في هذا الصدد كلا من:- ضريفي نادية، تسيير المرفق العام والتحولت الجديدة، دار بلقيس، الجزائر، 2010، ص 28.

- خير الدين سلطان، ازمة المرفق العام للصحة ومحاولات الإصلاح، مجلة إدارة، المجلد 02، العدد 01، 1992، ص 33.

4 - سامي داوود سالم الحجات، المرجع السابق ، ص 35

5 - مروى بن خليفة، المرجع السابق ، ص 41

وامام التذبذب في موقف الفقهاء، وكذا الغموض في مفهوم المجانية ظهرت عدة نظريات للتمييز بين المرفق المجاني، والمرفق الغير المجاني¹، وان كانت المرافق الصناعية والتجارية مرافق غير مجانية، وذلك بالنظر لكون هذه الاخيرة تجلب مصادرها المالية الاساسية من الثمن الذي يدفعه المرتفقون، فان الامر يختلف بالنسبة للمرافق الإدارية، اذ نميز في هذا الصدد بين المرافق العامة الادارية ذات الاستعمال الجماعي، وبين المرافق العامة الادارية ذات الاستعمال الفردي.²

فبالنسبة للمرافق العامة ذات الاستعمال الجماعي فهي مرافق تقدم خدمات تنتفع منها المجموعة دون الفرد، ودون ان يطالب بذلك، لأنه مفروض على العموم بحكم طبيعته من ناحية، ويهدف الى تلبية حاجيات موجهة بالضرورة الى المجموعة، بحيث تكون العلاقة بين المرفق والمنتفع علاقة عامة ومجردة، من ذلك مرفق الامن والدفاع والصحة.

اما المرافق العامة ذات الاستعمال الفردي فإنها تقوم بتقديم خدمات موجهة للفرد، ومثال ذلك المتاحف، والنوادي الموسيقية، والنوادي الترفيهية، والتي يمكن للإدارة ان تفرض رسوم معينة على مستعملي المرفق كمقابل للخدمات التي يقدمها المرفق من ناحية ثانية.³

سادسا: مبدأ الشفافية

تكتسي الشفافية أهمية كبرى في اطار التنظيم الإداري، فهي مؤشر على حسن نية الإدارة، وإرساء علاقة جديدة بنيه وبين مستعمليه قوامها المصادقية والوضوح والمشروعية.⁴

1 - مروى بن خليفة، المرجع السابق، ص 45.

2 ناصر لباد، المرجع السابق، ص 209

3 - مروى بن خليفة، المرجع السابق، ص ص45- 46.

4 - نفس المرجع، ص 73

هذا من جهة ومن جهة أخرى فإن الشفافية تعتبر وسيلة لرقابة الخدمات المؤداة بواسطة المرفق العام بغية التأكد من أن المصالح الاقتصادية للمنتفعين قد احترمت من قبل الشخص المكلف بتسيير المرفق العام¹

وقد تم إقرار مبدأ الشفافية ضمن قواعد التسيير بهدف احترام المنافسة والشرعية والمساواة لجميع المرتفقين، وفي الحالة العكسية تحمل نتائج تبعات قراراته ويكون محل محاسبة من جميع الهيئات الرقابية المعنية بذلك.

سابعاً: مبدأ المشاركة

أي مشاركة المواطنين في صنع القرارات التي لها تأثير مباشر على حياتهم بدل الاعتماد الكلي على الأعضاء المنتخبين والسلطة المركزية، وهو ما كرسه المؤسس الدستوري بموجب احكام المادة 16 من تعديل دستور 2020، والمواد من 11 الى 14 من قانون البلدية. اذ يرجوعنا الى أحكام المادة 16/03 من تعديل دستور 2020 نجد بأنها قد نصت صراحة على أنه: "تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية لاسيما من خلال المجتمع المدني".²

اما المادة 04-11/02 من قانون البلدية فقد نصت صراحة على أنه: "يتخذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم حول خيارات وأولويات التهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية حسب الشروط المحددة في هذا القانون. كما يمكن للمجلس الشعبي البلدي تقديم عرض عن نشاطه السنوي أمام المواطنين

3."

1 - ارزيل الكاهنة، المرجع السابق، ص20.

2 المادة 16/03 من تعديل دستور 2020 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442، المصدر السابق.

3 - المادة 04-11/02 من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية، جريدة رسمية عدد 37، الصادرة بتاريخ 3 يوليو 2011.

هذا كما نصت المادة 12 من ذات القانون على أنه: "قصد تحقيق اهداف الديمقراطية المحلية في اطار التسيير الجواري المذكور في المادة 11 أعلاه يسهر المجلس الشعبي البلدي على وضع اطار ملائم للمبادرات المحلية التي تهدف الى تحفيز المواطنين وحثهم على المشاركة في تسوية مشاكلهم وتحسين ظروف معيشتهم".¹

اما المادة 13 فقد نصت على أنه: "يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي كلما اقتضت ذلك شؤون البلدية ان يستعين بصفة استشارية بكل شخصية محلية وكل خبير او كل ممثل جمعية محلية معتمدة قانونا الذين من شأنهم تقديم أي مساهمة مفيدة لاشغال المجلس او لجانته بحكم مؤهلاتهم او طبيعة نشاطاتهم".²

اما المادة 14 فقد نصت صراحة على أنه: "يمكن كل شخص الاطلاع على مستخرجات مداوات المجلس الشعبي البلدي، وكذا القرارات البلدية، ويمكن كل شخص ذي مصلحة الحصول على نسخة منها كاملة او جزئية على نفقته مع مراعاة احكام المادة 56 ادناه".³

المحور الثالث:

النظام القانوني للمرافق العمومية

تقتضي دراستنا للنظام القانوني للمرافق العمومية الحديث عن طريقة انشاء وإلغاء المرافق العمومية، سواء كانت هذه الأخيرة ذات بعد وطني أو محلي وهو الامر الذي سنحاول بيانه بشيء من التفصيل خلال هذا المحور من دراستنا وذلك على النحو التالي:

أولاً: انشاء المرافق العمومية

تعد سلطة انشاء وإلغاء المرافق العمومية من الاختصاص المانع للدولة، وذلك بالنظر لكونها تهدف الى تحقيق النفع العام، غير انه وعلى الرغم من أن الدولة هي من تقوم بإنشاء

1 - المادة 12 من القانون رقم 10-11، المصدر السابق.

2- المادة 13 من القانون رقم 10-11، المصدر السابق.

3 - المادة 14 من القانون رقم 10-11، المصدر السابق.

المرفق العامة الا ان التقنية المختارة لإنشائها وتنظيمها تختلف من نظام قانوني الى اخر ، اذ قد تنشأ بموجب قانون من السلطة التشريعية او بموجب مرسوم من السلطة التنفيذية.

فحيث ان انشاء المرفق العامة غالبا ما ينطوي على مساس بحقوق الافراد وحررياتهم لاعتمادها أحيانا على نظام الاحتكار الذي يمنع الافراد من مزاولة النشاط الذي يؤديه المرفق¹، وفي أحيان أخرى يقيدهم بممارسة نشاط معين بحكم تمتع المرفق العام بوسائل السلطة العامة وامتيازاتها التي تجعل الافراد في وضع لا يسمح لهم بمناقشة نشاطات هذه المرفق العامة، فقد درج الفقه والقضاء على ضرورة أن يكون انشاء المرفق العامة بقانون صادر من السلطة التشريعية مباشرة، او أن تعهد بسلطة انشاءها الى السلطة التنفيذية.²

هذا كما تنشأ المرفق العامة بناء على قانون وذلك عندما يخول المشرع هيئة إدارية صلاحية انشاء مرفق معين.³

غير ان هذا المبدأ التقليدي في خلق المرفق العامة قد تغير في فرنسا منذ صدور دستور الجمهورية الخامسة فيها، والذي لم يجعل مسألة انشاء المرفق العامة من بين اختصاصات السلطة التشريعية، ولهذا فقد أصبح اختصاص انشاء المرفق العامة يعود الى السلطة التنفيذية مع خضوعها لقيدين في ممارسة هذا الاختصاص وهما:

-إذا كان يقتضي لإنشاء المرفق العام نفقات فلا بد في هذه الحالة من رجوع السلطة التنفيذية الى السلطة التشريعية لاعتماد النفقات اللازمة له.

-ان المرفق العام الذي يراد إنشاؤه اذا كان يمس بإحدى الحريات العامة التي ضمنها الدستور فلا بد في هذه الحالة من صدور قانون خاص بإنشاء هذا المرفق.⁴

1 - علي محمد بدير، عصام عبد الوهاب البرزنجي، مهدي يابيين السلامي، المرجع السابق، ص 251.

2 - منى عصري حمد، المرجع السابق، ص 19.

3 - علي محمد بدير، عصام عبد الوهاب البرزنجي، مهدي يابيين السلامي، المرجع السابق، ص 251.

4 - محمد بكر حسين، المرجع السابق، ص 488.

وستتولى خلال دراستنا في هذا المحور بيان طرق انشاء المرافق في الجزائر سواء الوطنية منها أو المحلية وذلك على النحو التالي:

1- انشاء المرافق العمومية الوطنية:

ان تحديد السلطة المختصة بإنشاء وتنظيم المرافق العمومية على المستوى الوطني تخضع لمعيار توزيع السلطات بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، ناهيك عن طبيعة النظام السياسي السائد في الدولة¹.

اذ برجعنا الى الجزائر نجد بأن السلطة المختصة بإنشاء المرافق الوطنية تختلف من مرحلة الى أخرى حسب طبيعة النظام السياسي السائد منذ الاستقلال الى يومنا الحالي.

اذ خلال الفترة الممتدة من الاستقلال الى غاية سنة 1965 نجد بأن المشرع الجزائري

قد زواج بين انشاء المرافق العامة بموجب قانون، وبموجب مرسوم.

اذ أنشأ المشرع الجزائري بعض المرافق بموجب قانون على غرار البنك المركزي

الجزائري²، والذي يعتبر مؤسسة عمومية وطنية اعترف له المشرع الجزائري بالشخصية المعنوية والاستقلالية المالية³.

هذا كما أنشأ المشرع أيضا وبموجب مرسوم الهيئة الوطنية للقوى العاملة.

أما خلال الفترة الممتدة من 1965 - 1971: فإننا نجد بأن المشرع الجزائري قد جعل

انشاء المؤسسات العمومية على اختلاف اشكالها يتم بموجب امر صادر عن رئيس مجلس الثورة.

1 ناصر لباد، المرجع السابق، ص 201

2 - القانون رقم 62-144 المؤرخ في 13 ديسمبر 1962 المتضمن انشاء البنك المركزي الجزائري وتحديد قانونه الأساسي، جريدة رسمية عدد 10، الصادرة بتاريخ 28 ديسمبر 1962.

3 - المادة 01 من القانون رقم 62-144، المصدر السابق.

اذ بصدر الامر رقم 65-320 المتعلق بقانون المالية لسنة 1966 نجد بأن مادته 05 مكرر نصت على أنه: " لا سيوغ ابتداء من أول يناير سنة 1966 احداث أي مكتب او مؤسسة عمومية الا بموجب أمر يحدد بالوقت نفسه نظامها الأساسي".¹

اما خلال الفترة الممتدة من 1971-1976 فإننا نجد بأنه وبعد صدور الامر رقم 71-74 المتضمن التسيير الاشتراكي للمؤسسات فإننا نجد بأن المشرع الجزائري قد اكد صراحة ومن خلال هذا الامر على أن المؤسسات الاشتراكية تحدث بموجب مرسوم باستثناء المؤسسات التي لها أهمية وطنية فتلك يتم احداثها بموجب قانون.²

ويقصد بالمؤسسات الاشتراكية تلك المؤسسات التي يتكون مجموع تراثها من الأموال العامة³، وهي ملك للدولة، تمثل الجماعة الوطنية، وتسير حسب مبادئ التسيير الاشتراكي⁴، والتي اعترف لها المشرع بالشخصية المعنوية والمدنية والاستقلال المالي⁵.

اما بعد صدور دستور سنة 1976 فإننا نجد بأن المؤسس الدستوري الجزائري ومن خلال احكام المادة 151 والمتعلقة بالمجالات التي يشرع فيها المجلس الشعبي الوطني، لم يدرج ضمن هذه المجالات التي يشرع فيها البرلمان مسألة احداث المرافق العمومية، وهو الامر الذي إن دل على شيء فإنما يدل عن ترك المؤسس الدستوري هذه المهمة للمجال التنظيمي⁶.
اما في ظل دستور سنة 1989 فإننا نجد بأن السلطة المختصة بعملية تنظيم وإحداث المرافق العمومية في الجزائر هي السلطة التنفيذية، ذلك أنه وبرجعنا الى أحكام المادة 115

1 - المادة 05 مكرر من الامر رقم 65-320 المؤرخ في 31 ديسمبر 1965 المتضمن قانون المالية لعام 1966، جريدة رسمية عدد 108، الصادرة بتاريخ 31 ديسمبر 1965.

2- المادة 05 من الامر رقم 71-74 المؤرخ في 16 نوفمبر 1971 المتعلق بالتسيير الاشتراكي للمؤسسات، جريدة رسمية عدد 101، الصادرة بتاريخ 13 ديسمبر 1971.

3 - المادة 02 من الامر رقم 71-74، المصدر السابق.

4 - المادة 03 من الامر رقم 71-74، المصدر السابق.

5 - المادة 04 من الامر رقم 71-74، المصدر السابق.

6 - المادة 151 من الامر رقم 76-97 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976 المتضمن اصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، جريدة رسمية عدد 94، الصادرة بتاريخ 25 نوفمبر 1976.

منه والتي تتعلق بالمجالات التي يشرع فيها البرلمان على سبيل الحصر، نجد بانها لا تتضمن في طياتها أي مجال يتعلق بموضوع احداث المرافق العمومية، وبالتالي ان دل ذلكم الامر على شيء فانما يدل عن ترك المؤسس الدستوري سلطة انشاء المرافق العمومية للتنظيم.¹ اما في ظل دستور 1996 وتعديلاته المتتالية والتي اخرها تعديل دستور 2020 فإننا نجد بان المؤسس الدستوري قد حدد المجالات التي يشرع فيه البرلمان، ومن بين هذه المجالات نجد مجال فئة انشاء المؤسسات.²

2- انشاء المرافق العمومية المحلية

المرافق العمومية المحلية هي تلك المرافق التي لا تكتسي بعد وطني، وتمارس نشاطها في نطاق محدد في الدولة كالولاية والبلدية، ويمنح القانون سلطة انشاء هذه المرافق وكذا الغاءها الى الجهة التي تملك تقدير احتياجات هذا الإقليم، هذا مع العلم ان المجالس المحلية لا تتمتع بحرية مطلقة في انشاء المرافق العمومية المحلية، حيث انها ملزمة وخاصة المجلس الشعبي البلدي بإنشاء بعض المرافق العمومية التي نص عليها قانون البلدية مثل المياه الصالحة للشرب، الاسواق المغطاة، والنقل العمومي، ومن جهة اخرى فان مداوات المجالس فيما يتعلق بإنشاء هذه المرافق لا تنفذ إلا بعد الحصول على المصادقة من قبل السلطة الوصائية.³

1 المرسوم الرئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 28 فبراير 1989 يتعلق بنشر نص تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 23 فبراير 1989 في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، جريدة رسمية عدد 09، الصادرة بتاريخ 01 مارس 1989.

2 - أنظر المادة 122/29 من دستور 1996 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 7 ديسمبر 1996 المتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996 في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، جريدة رسمية عدد 76، الصادرة بتاريخ 8 ديسمبر 1996.

- المادة 139/29 من تعديل دستور 2020، المصدر السابق.

3 ناصر لباد، المرجع السابق، ص 202.

أ- انشاء المرافق المحلية البلدية:

يدخل انشاء المرافق المحلية البلدية ضمن اختصاصات المجلس الشعبي البلدي، وهو الامر الذي أكدته المادة 153 من قانون البلدية بنصها صراحة على انه: " يمكن البلدية أن تنشأ مؤسسات عمومية بلدية تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة من أجل تسيير مصالحها".¹

هذا كما أكدته المادة 154 على أن " المؤسسات العمومية البلدية ذات طابع اداري أو ذات طابع صناعي وتجاري، ويجب على المؤسسة العمومية البلدية ذات الطابع الصناعي والتجاري أن توازن بين إيراداتها ونفقاتها".²

أما بالنسبة لمجال انشاء هذه المؤسسات فقد حدده المشرع الجزائري بموجب أحكام المادة 149 من قانون البلدية وذلك من خلال نصه على أنه: " مع مراعاة الاحكام القانونية المطبقة في هذا المجال، تضمن البلدية سير المصالح العمومية البلدية التي تهدف الى تلبية حاجات مواطنيها وإدارة املاكها.

وبهذه الصفة فهي تحدث إضافة الى مصالح الإدارة العامة، مصالح عمومية تقنية قصد التكفل على وجه الخصوص بما يأتي:

- التزويد بالمياه الصالحة للشرب وصرف المياه المستعملة،
- النفايات المنزلية والفضلات الأخرى،
- صيانة الطرقات و اشارات المرور ،
- الانارة العمومية،
- الأسواق المغطاة والأسواق والموازين العمومية.
- الحظائر ومساحات التوقف،

1 - المادة 153 من القانون 10-11 المعدل والمتمم، المصدر السابق.

2 - المادة 154 من القانون 10-11 المعدل والمتمم، المصدر السابق.

- المحاشر،
- النقل الجماعي،
- المذابح البلدية،
- الخدمات الجنائزية وتهيئة المقابر وصيانتها بما فيها مقابر الشهداء،
- الفضلات الثقافية التابعة لأملاكها،
- فضاءات الرياضة والتسلية التابعة لاملاكها،
- المساحات الخضراء.¹

اما فيما يتعلق بطرق تسيير البلدية لمصالحها فقد نص المشرع صراحة على أن البلدية يمكن أن تشتغل مصالحها العمومية عن طريق الاستغلال المباشر²، هذا كما يمكن لها أن تنشأ مؤسسات عمومية بلدية تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة من اجل تسيير مصالحها³، هذا كما يمكن لها أن تجعل مصالحها العمومية المذكورة في المادة 149 محل امتياز⁴، او تفوض تسييرها عن طريق عقد برنامج، او صفقة طلبية.⁵

وما تجدر الإشارة اليه في هذا الصدد هو أنه ولصحة قرار انشاء المرافق العامة البلدية فانه يجب ان يتم اجراء مداولة، وذلك بالنظر لكون المشرع الجزائري قد نص صراحة على أن المجلس الشعبي البلدي يعالج الشؤون التي تدخل في مجال اختصاصه، ومن بينها انشاء المرافق العمومية المحلية عن طريق المداولات⁶، والمصادقة عليها من طرف الوالي⁷.

- 1 - المادة 149 من القانون 10-11 المعدل والمتمم، المصدر السابق.
- 2 - المادة 151 من القانون 10-11 المعدل والمتمم، المصدر السابق.
- 3 - المادة 153 من القانون 10-11 المعدل والمتمم، المصدر السابق.
- 4 - المادة 155 من القانون 10-11 المعدل والمتمم، المصدر السابق.
- 5 - المادة 156 من القانون 10-11 المعدل والمتمم، المصدر السابق.
- 6 - المادة 52 من القانون 10-11 المعدل والمتمم، المصدر السابق.
- 7 - المادة 57 من القانون 10-11 المعدل والمتمم، المصدر السابق.

ب- انشاء المرافق المحلية الولائية:

منح المشرع سلطة انشاء مؤسسات عمومية ولائية للمجلس الشعبي الولائي سواء في شكل مؤسسات عمومية ذات طابع اداري، او ذات طابع تجاري حسب الهدف المرجو منه بغرض تسيير المصالح العمومية الولائية شريطة ان يتداول عليها وتتم المصادقة عليها من قبل المجلس الشعبي الولائي كإجراء جوهري لصحة هذا الاجراء المتضمن الانشاء.

وقد حددت المادة 141 من قانون الولاية المصالح العمومية الولائية التي يتم انشاءها من المجلس الشعبي الولائي بموجب مداولة وذلك بهدف التكفل على وجه الخصوص بما يأتي:

- الطرق والشبكات المختلفة،
- مساعدة ورعاية الطفولة والأشخاص المسنين أو الذين يعانون من إعاقة أو امراض مزمنة،
- النقل العمومي،
- النظافة والصحة العمومية ومراقبة الجودة،
- المساحات الخضراء،
- الصناعات التقليدية والحرف.¹

أما فيما يتعلق بطريقة استغلال المجلس الشعبي الولائي لمصالحه فقد منحه المشرع صلاحية استغلالها مباشرة عن طريق الاستغلال المباشر²، كما منحه أيضا صلاحية انشاء مؤسسات عمومية ولائية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي حتى تتولى مهمة تسيير هذه المصالح.³

1 - المادة 141 من القانون رقم 07-12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية، جريدة رسمية عدد 12، الصادرة بتاريخ 29 فبراير 2012.

2 - المادة 142 من القانون رقم 07-12، المصدر السابق.

3 - المادة 146 من القانون رقم 07-12، المصدر السابق.

أما إذا تعذر استغلالها بالأسلوب السالفي الذكر فإنه يمكن للمجلس الشعبي الولائي الترخيص باستغلالها عن طريق الامتياز.¹

ثانيا: إلغاء المرافق العمومية

لا يملك الافراد اجبار الإدارة على انشاء المرافق العامة، ولا على الاستمرار في تأديتها لخدماتها اذا ما قدرت السلطة العامة أن اشباع الحاجات التي يقدمها المرفق العام يمكن ان تتم بغير وسيلة، او لاعتبارات أخرى تقدرها هي وفقا لمتطلبات المصلحة العامة.²

ويقصد بإلغاء المرفق العمومي وضع حد لنشاطه لأنه لم تعد هناك حاجة لاستمراره، وطريقة الالغاء هي مبدئيا نفس طريقة الإنشاء، اي يجب الرجوع الى قاعدة توازي الأشكال، اي من يملك سلطة الانشاء يملك سلطة الإلغاء، ولهذا يجب أن يكون الالغاء بنفس الاداة القانونية التي انشئ بها المرفق العمومي أو بأداة قانونية اعلى منها³. ولا يمكن للموظفين القائمين بالعمل في خدمة المرفق أي حق في الاعتراض على الغاء المرفق العام، لان المصلحة العامة التي تقضي بإلغاء المرفق العام مفضلة على المصلحة الخاصة لموظفي المرفق.⁴

ويترتب على الغاء المرفق العام إضافة أمواله الى الشخص الإداري الذي كان يتبعه هذا المرفق، أما المرافق العامة التي تديرها اشخاص معنوية عامة مستقلة فان مصير أموالهم يتم تحديده من خلال معرفة مصدر هذه الأموال، كأن تكون الدولة او الجماعات المحلية، فيتم في هذه الحالة منحها لهم، اما اذا كان مصدرها تبرعات الافراد أو الهيئات الخاصة فان الأموال في هذه الحالة تؤول الى أحد المرافق العامة التي تستهدف نفس غرض المرفق الذي تم الغاؤه، او غرضا مقاربا له احتراما لإرادة المتبرعين.⁵

1 - المادة 149 من القانون رقم 07-12 ، المصدر السابق.

2 - منى عصري حمد، المرجع السابق، ص 20

3 - ناصر لباد، المرجع السابق، ص 202

4 - محمد فؤاد مهنا، الوجيز في القانون الإداري المرافق العامة، المرجع السابق، ص 81.

5 - منى عصري حمد، المرجع السابق، ص 20.

وبرجعنا الى احكام المرسوم 83-200 نجد بأنه قد نص صراحة على أن المؤسسة العمومية المحلية يتم انشاءها دون ان يتم تحديد أي مدة لها، وتحل قانونا بإلغاء المرفق العام الذي تتولى تسييره.

غير أنه فيما يتعلق بالمؤسسة الاقتصادية فإنه عندما يبرز استغلالها عجزا من شأنه أن يضر بمستقبل التوازن المالي للولاية او البلدية المعنية فإنه يمكن في هذه الحالة ان يتم سحب الترخيص بالاستغلال حسب الاجراء الذي تضمنته المادة 134 من الامر رقم 69-1.38

المحور الرابع:

طرق تسيير المرافق العامة

بالنظر لتنوع المرافق العمومية فان هذا الامر سيؤدي بالتبعية الى تنوع طرق ادارتها، وهي الطرق التي يجب على الادارة العمومية ان تراعي عند اختيارها لتسيير المرفق العام الاعتبارات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، فكل نوع من المرافق العمومية تناسبه طريقة تسيير لا تناسب الانواع الاخرى، فمثلا المرافق ذات الطبيعة التجارية والصناعية تحتاج بطبيعتها الى طرق مختلفة في ادارتها تختلف عن تلك المتبعة في تسيير المرافق العمومية الإدارية.

وسنتولى خلال دراستنا في هذا المحور بيان مختلف الطرق التي اعتمدها المشرع الجزائري من أجل تسيير المرافق العمومية وذلك على النحو التالي:

أولا: الأساليب التقليدية الكلاسيكية لإدارة المرفق العام

تتمثل الأساليب الكلاسيكية في إدارة المرافق العمومية في اسلوبين رئيسيين وهما، أسلوب الاستغلال المباشر، وأسلوب المؤسسة العمومية.

1 المادة 26 من المرسوم رقم 83-200 المؤرخ في 19 مارس 1983 المحدد لشروط انشاء المؤسسة العمومية المحلية وتنظيمها وسيرها، جريدة رسمية عدد 12، الصادرة بتاريخ 22 مارس 1983.

1- أسلوب الاستغلال المباشر

في ظل أسلوب الاستغلال المباشر تقوم الدولة او الجماعات المحلية بتشغيل وإدارة المرفق العام بنفسها وتحت مسؤوليتها¹، مستعينة في ذلك بأموالها واعوانها، ومطبقة اساليب القانون العام².

فتسيير المرفق العام في ظل أسلوب الاستغلال المباشر يخضع للقانون العام سواء تعلق الامر بتسييره وادارته وتعيين موظفيه، وتحديد مرتباتهم وترقياتهم، واختصاصاتهم، كما يخضع في الوقت ذاته لقواعد المحاسبة العمومية، فنفقاته وايراداته تابعة ومتضمنة في الميزانية العامة للدولة او الجماعات المحلية.³

هذا ويترتب على تسيير الدولة او الجماعات المحلية للمرفق العام بنفسها عدم امتلاك هذا الأخير للاستقلالية المالية، ولا للشخصية المعنوية، وبالتالي ففي حالة وجود نزاع بين هذا المرفق والغير فان مسؤولية الجماعة العمومية هي التي تثار.⁴

وعادة ما يتم استخدام هذا الاسلوب في ادارة المرافق العمومية التقليدية لعدة اعتبارات منها خطورة هذه المرافق في حياة المواطنين، لأن هناك من المرافق من هو ذو طبيعة سياسية يتعلق بكيان الدولة وامن مواطنيها، بحيث لا يمكن تركه لمبادرات الافراد مهما كانت امكانياتهم، ومنها ما هو ذو طبيعة فنية تعجز المشروعات الخاصة عن تنظيمه وادارته على نحو عام،

1 - أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، الطبعة 03، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1985، ص 439.

2 - انظر في هذا الصدد كلا من:- ناصر لباد، المرجع السابق، ص 211

- علي محمد بدير، عصام عبد الوهاب البرزنجي، مهدي يابيين السلامي، المرجع السابق، ص 265.

3- ضريفي نادية، المرجع السابق، ص 16.

4 - انظر في هذا الصدد كلا من:- ضريفي نادية، المرجع السابق، ص 15

- Rrancois meyer, preparation aux concours(les modes de gestion des S.A),paris,2004,p01

أو لا تجد جدوى في ادارته لانعدام الوازع الذي غالبا ما يحرك النشاط الخاص ألا وهو تحقيق الربح، وتتمثل هذه الحالات في إدارة مرفق الصحة ومرفق الدفاع ومرفق الاعلام.¹ غير أن هذا الامر لا يمنع من استخدام هذا الاسلوب في ادارة عدد من المرافق العمومية الصناعية والتجارية، سواء كانت هذه الاخيرة تابعة للدولة او الجماعات المحلية اذا ما رات هذه الاخيرة مصلحة في ذلك.²

فالدولة قد تلجأ في بعض الأحيان الى تسيير المرافق العمومية بنفسها عن طريق الوزارات او مصالحها الخارجية، والتي يطلق عليها اسم المرافق الوطنية، وهي المرافق التي نشاطها مرتبط بوجود الدولة وذات طبيعة خاصة لا يمكن ان تسييرها سوى الدولة بنفسها وذلك عن طريق الوزارات ومصالحها الخارجية.³

فالمرافق المسيرة من قبل الدولة هي تلك المرافق التي تستهدف قضاء حاجات مشتركة لجميع سكان الدولة، فلا تقتصر فائدتها على سكان إقليم معين، او بلدة معينة، بل يعم نفعها جميع الموجودين على اقليم الدولة، ومثال ذلك مرفق الدفاع والقضاء.⁴

فبعض المرافق الوطنية وبالنظر لأهميتها وخصوصيتها على غرار مرفق الامن الداخلي والخارجي، فان الدولة هي من تتولى تسييرها، اذ لا يمكن التخلي عنها مهما كان عبؤها المالي لأنها تمس بسيادة الدولة.⁵

1 - علي محمد بدير، عصام عبد الوهاب البرزنجي، مهدي يابيين السلامي، المرجع السابق، ص 265.

2 - ناصر لباد، المرجع السابق، ص 211

3 - ضريفي نادية، المرجع السابق، ص 18

4 - محمد فؤاد مهنا، حقوق الافراد إزاء المرافق العامة والمشروعات العامة، مطبعة الشاعر، الإسكندرية، 1970، ص 47.

5 - ضريفي نادية، المرجع السابق، ص 21.

ونفس الامر بالنسبة للجماعات المحلية، اذ ان هناك نشاطات تكتسي طابع المصلحة العامة على غرار مرفق الحالة المدنية، وبالتالي فانه يجب في هذه الحالة على الجماعات المحلية أن تقوم بتسييره بنفسها مباشرة دون أن تتخلى عنه للأفراد.¹

ونشير في هذا الصدد إلى أن منح الدولة والجماعات المحلية صلاحية تسيير مرافقها بشكل مباشر لا يرجع فقط لطابعها السيادي، ولا لارتباطها الوثيق بالدولة²، ولا لأهميتها بالنسبة للجماعة، ولا لعدم إمكانية تأديتها على الوجه الاكمل دون تدخل الدولة³، وانما يرجع في أحيان أخرى لعجز الافراد عن تسيير مثل هذا النوع من المرافق، او لعدم جاذبيتها لهم لعدم ربحيتها، او بسبب ضخامة الوسائل التي تتطلبها والتي يعجز الافراد عن السيطرة عليها.⁴

فبعض المرافق لا تحقق ربحا للأفراد وبالتالي يحجمون عن تسييرها، وبالتالي يتعين في هذه الحالة على الدولة والجماعات المحلية التدخل من أجل تسييرها وبالتالي اشباع حاجات الافراد، وبالتالي المساهمة في تحقيق المصلحة العامة.⁵

غير أن ما تجدر الإشارة اليه في هذا الصدد هو أنه وعلى الرغم من أهمية أسلوب الاستغلال المباشر في تسيير المرافق العمومية الا أن الواقع العملي قد اثبت انطوائه على العديد من السلبيات والتي نذكر منها:

- عجز المرفق العمومية المسيرة مباشرة من قبل الدولة او الجماعات المحلية عن تلبية حاجات المواطنين نظرا للاختلالات التي تعرفها.⁶

1 - ضريفي نادية، المرجع السابق، ص 22.

2 - نفس المرجع، ص 24.

3 - سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص 23.

4 - ضريفي نادية، المرجع السابق، ص 24.

5 - محمود محمد شطا، تطور وظيفة الدولة، ديوان المطبوعات الجامعية، دون بلد النشر، 1984، ص 139.

6 - ضريفي نادية، المرجع السابق، ص 42.

- اذا كانت هذه الطريقة ضرورية لإدارة المرافق العامة الإدارية التي تزاوّل الأنشطة التقليدية للدولة كالمدافع والشرطة، فإنها لا تصلح للمرافق العامة الاقتصادية.¹
- الثقل المالي للتسيير المباشر للمرافق العامة على ميزانية الدولة خاصة في فترة الازمات التي عرفها العالم.²
- المحاسبة العمومية بقدر ما هي وسيلة لحماية المال العام من السرقة والاختلاس وسوء استعماله، إلا أنها قيد معطل لسرعة تنفيذ العمليات المتعلقة بالمرفق العام.³
- حيولة المرفق المسير بشكل مباشر من قبل الدولة أو الجماعات المحلية دون تحفيز الموظفين على الابتكار والتطوير، مما يجعل المرفق يتسم بشيء من الجمود⁴، خاصة في ظل عدم وجود نظام يهدف إلى التحفيز، ويعتمد على الترقية بالأقدمية أكثر منه على المردودية والفاعلية والكفاءة.⁵
- انتشار البيروقراطية في تسيير المرافق المسيرة من قبل الدولة أو الجماعات المحلية، وتعقيد التعامل مع هذه المرافق، ناهيك عن رداءة الخدمات المقدمة من قبله.⁶
- تضخم عدد الموظفين على مستوى المرافق العمومية المسيرة من قبل الدولة والجماعات المحلية الأمر الذي يؤثر على فعالية العمل الإداري وأساليب تسييره وكيفية أدائه.⁷

1 - محمد بكر حسين، المرجع السابق، ص 503

2 - رابح سعاد، تقنية تفويض المرافق العامة في التجربة القانونية الجزائرية، مجلة القانون العام الجزائري والمقارن، المجلد 04، العدد 01، 2018، ص 75.

3 - ضريفي نادية، المرجع السابق، ص 45

4 - انظر في هذا الصدد كلا من: - محمد بكر حسين، المرجع السابق، ص 503.

- علي محمد بدير، عصام عبد الوهاب البرزنجي، مهدي يابيين السلامي، المرجع السابق، ص 267.

5 - سليمان الطماوي المرجع السابق، ص 61.

6 - ضريفي نادية، المرجع السابق، ص 46.

7 - نفس المرجع، ص 50

2- أسلوب المؤسسة العامة:

اعتمدت الجزائر أسلوب المؤسسة العامة في تسيير المرافق العمومية بشكل واسع منذ الاستقلال الى يومنا الحالي.

ويقصد بالمؤسسة العامة تلك المنظمة التي تنشؤها الدولة وتمنحها الشخصية المعنوية وقدرا من والاستقلال المالي والإداري بقصد إدارة مرفق عام، وهي بهذا الوصف تعتبر صورة من صور اللامركزية المرفقية¹، وترتبط بالسلطات الإدارية المركزية المختصة بعلاقة التبعية والخضوع للرقابة الإدارية، وهي تدار بالأسلوب الإداري اللامركزي لتحقيق اهداف محددة في نظامها القانوني.

هذا كما يقصد بالمؤسسة العامة ذلك الشخص المعنوي الذي يكمن الهدف من وراء انشاءه التسيير المستقل لمرافق عمومية تابعة للدولة او المجموعات المحلية². وعادة ما يتم اللجوء الى استخدام أسلوب اسلوب المؤسسة العمومية في تسيير المرافق العامة في الحالة التي يتبين فيها أن مرفق عمومي ما يمكن تسييره احسن اذا اصبح مشخص، ومنحت له الاستقلالية القانونية والادارية والمالية، اي اذا منحت له الشخصية المعنوية³. ان تمتع المؤسسة العمومية بالشخصية المعنوية معناه انها تتمتع بالاستقلال المالي والإداري، الا أن هذا الاستقلال ليس مطلقا وانما مقيد بقيدين وهما:

- قيد التخصيص، بمعنى أنها أنشأت من أجل إدارة وتسيير مرفق عام محدد بالذات، ولا يحق لها أن تخرج عن ذلك، وبالتالي فهي مقيدة بعدم الخروج عن الغرض الذي أنشئت من أجله.

1 - علي محمد بدير، عصام عبد الوهاب البرزنجي، مهدي يابيين السلامي، المرجع السابق، ص 267.

2 - ناصر لباد، المرجع السابق، ص 213

3 - نفس المرجع، ص 213.

- ضرورة أن تخضع المؤسسة العامة لفكرة الوصاية الإدارية أو الرقابة، وبذلك من حق السلطة المركزية أن تمارس نوعا من الرقابة والاشراف عليها في حدود القوانين للتأكد من عدم خروجها عن القواعد المقررة لها بقانون او قرار انشائها.¹

ويترتب على تسيير المرفق العمومي بأسلوب المؤسسة العمومية النتائج التالية:

- تمتع المؤسسة العمومية باستقلال قانوني نسبي يترجم بشكل اساسي على المستوى التنظيمي بوجود اجهزة ادارية خاصة تتكون بصفة عامة من جهاز تداولي يتمثل في مجلس ادارة او لجنة ادارية، وجهاز تنفيذي يتمثل في المدير، او المدير العام.²
- التمتع بالاستقلال المالي الذي يكون قابل للتدرج، بحيث تخضع المؤسسة العمومية بشكل وثيق لمساعدات الدولة او المجموعات المحلية التي ترتبط بها.

فأموال المؤسسات العامة هي أموال عامة، وتتمتع بحماية استثنائية لأموالها، كعدم جواز الحجز عليها، وعدم تملكها من قبل الافراد عن طريق وضع اليد عليها، او الحيازة طويلة المدة، وعدم جواز التصرف فيها.

هذا كما ان استقلالية المؤسسة الإدارية والمالية يسمح لها بالتسيير الأمثل لنشاطاتها، ولكن هذه الاستقلالية نظرية.³

هذا كما ينتج عن استقلالية المؤسسة العامة تمتعها بذمة مالية مستقلة، وتتكون ميزانية المؤسسة من إيرادات ونفقات، وهذه الإيرادات تكون مملوكة لها وهي حصيلة ما تخصصه لها الدولة من أموال أو ضرائب مفروضة لمصلحتها، وكذلك ما تتلقاه من تبرعات الهيئات الخاصة والافراد، وأيضا ما تحصل عليه المؤسسة من الرسوم التي يدفعها الافراد المنتفعين من خدمات المرفق العام.⁴

1 - منى عصري حمد، المرجع السابق، ص32.

2 - ناصر لباد، المرجع السابق، ص 214.

3 - منى عصري حمد، المرجع السابق، ص 35.

4 - نفس المرجع، ص 35.

- ارتباط المؤسسة العمومية بمجموعة اقليمية تمارس رقابة على اجهزتها واعمالها.
 - الخضوع لمبدا التخصيص، اي انه ليس لها اختصاصات وصلاحيات الا القيام بالمهمة المحددة لها في احداثها، فهي لا تستطيع استعمال ذمتها المالية في نشاط اخر¹.
- فهذه المؤسسات العامة لا يمكن لها ممارسة هذا التخصص خارج نطاق المرفق العام الذي أنشأت من أجله، فالقانون الذي انشأ المؤسسات العامة هو الذي يقوم بتحديد المرفق العام الذي تتولاه المؤسسة العامة، وبالتالي لا يمكن للمؤسسة العامة أن تسعى لتحقيق غرض او نشاط اخر مختلف لهذا المرفق والمحدد له عند انشائه وهذا هو المقصود بمبدا التخصص².
- تخضع المؤسسة العمومية في مفهومها التقليدي الى قواعد القانون الإداري، والى اختصاص القاضي الاداري³.

اما فيما يتعلق بأنواع المؤسسات العمومية فإننا نجد بأنها على نوعين مؤسسات عمومية إدارية، ومؤسسات عمومية صناعية وتجارية.

أ- المؤسسة العمومية الادارية:

هي المؤسسات التي تمارس نشاط ذو طبيعة ادارية محضة، وتتخذها الدولة والمجموعات الاقليمية المحلية كوسيلة لإدارة مرافقها العمومية الادارية، وتتمتع بالشخصية المعنوية، وتخضع في انشطتها للقانون العام، ويختص القضاء الاداري بالفصل في المنازعات المتعلقة بها⁴، كما أن اموالها تعتبر اموال عمومية، وعمالها موظفين عموميين، تسري عليهم احكام الوظيف العمومي، والعقود التي تعقدها مع الغير لصالح المرفق تعتبر عقودا ادارية⁵.

1 - ناصر لباد، المرجع السابق، ص 214.

2 - منى عصري حمد، المرجع السابق، ص 36.

3 - ناصر لباد، المرجع السابق، ص 215

4 نفس المرجع، ص 217

5 - محمد فؤاد مهنا، الوجيز في القانون الإداري المرافق العامة، المرجع السابق، ص100.

ب- المؤسسة العمومية الصناعية والتجارية:

ان صيغة المؤسسة العمومية التقليدية الادارية لم تعد تتماشى والمهمة الجديدة للدولة، ولهذا لجأت السلطات العمومية الى صيغة المؤسسة العمومية الصناعية والتجارية، والتي عرفت بأنها تلك المرافق التي يكون موضوع نشاطها تجاريا وصناعيا مماثل للنشاط الذي تتولاه الاشخاص الخاصة، وتتخذها الدولة والجماعات المحلية كوسيلة لإدارة مرافقها ذات الطابع الصناعي والتجاري، وهي تخضع لأحكام القانون العام والخاص معا كل في نطاق محدد¹.
فالمؤسسات العامة الاقتصادية لا تكاد تختلف عن المؤسسة العامة الإدارية من حيث تكوينها فهذه وتلك مرافق عامة منحت لها الشخصية المعنوية، ولكن النوعين يختلفان في نظامهما القانوني.²

ثانيا: تفويض المرفق العام كأسلوب جديد لتسيير المرفق العام

ظهر أسلوب تفويض المرفق العام اول مرة في رأي مجلس الدولة الفرنسي في قضية المطاعم المدرسية التي فيها القضاء على أساس انها مرافق عمومية إدارية يجوز تفويضها الى اشخاص القانون الخاص، أما الاستخدام القانوني لمصطلح تفويض المرفق العمومي فكان لأول مرة في قانون جوكس من خلال القانون 92-125 المتعلق بالإدارة الإقليمية للجمهورية الفرنسية، والذي صدر بتاريخ 6-2-1992، اذ نصت المادة 52 منه على عدد من الإجراءات الخاصة بإبرام عقود تفويض المرفق العام، والمتمثلة في الإعلان المسبق عن نية التعاقد، والقيام بالاستشارات السابقة على ابرام عقود تفويض المرفق العام³.

1 ناصر لباد، المرجع السابق، ص 218

2 - محمد فؤاد مهنا، الوجيز في القانون الإداري المرافق العامة، المرجع السابق، ص 100.

3 - أبو بكر أحمد عثمان النعيمي، ابرام عقود تفويض المرفق العام في التشريع الفرنسي والتشريعات العربية، مجلة الفقه والقانون الدولية، العدد 92، 2020، ص 50.

ثم تلتته بعد ذلك عدة قوانين على غرار القانون 93-122 المتعلق بمحاربة الرشوة والشفافية في الحياة الاقتصادية المعدل بموجب القانون 2001-1168.¹

ما تجدر الإشارة إليه في هذا الصدد هو ان القضاء الفرنسي لم يتبنى مصطلح تفويض المرفق العام الا بعد تبني المشرع الفرنسي له، الا انه وعلى الرغم من ذلك فقد كان له الدور الأساسي في وضع القواعد والأصول لصور العقود المختلفة التي أصبحت تتضوي تحت مسمى تفويض المرفق العام.²

اما في الجزائر فقد تم اعتماد أسلوب التفويض لأول مرة كمفهوم قانوني بموجب القانون 05-12 المتعلق بالمياه والذي أحال الى التنظيم الذي يحدد كيفية الموافقة على اتفاقية تفويض المرفق العام للمياه والتطهير، والذي صدر سنة 2010، الا وهو المرسوم التنفيذي رقم 10-275.

هذا كما تضمن أيضا المرسوم الرئاسي رقم 15-247 وكذا المرسوم التنفيذي رقم 18-199 الاحكام المتعلقة بتفويض المرفق العام.

ويقصد بتفويض المرفق العام بحسب الفقه ذلك العقد الذي يعهد فيه إلى شخص اخر يسمى صاحب التفويض تنفيذ مهمة مرفق عام، والقيام بالاستغلال الضروري للمرفق، ويمكن أن يتضمن إقامة منشأة عامة، على ان يتحمل صاحب التفويض مسؤولية تشغيل المرفق العام، وإقامة علاقة مباشرة مع المستفيدين الذين تؤدي اليهم الخدمات مقابل تأديتهم لتعريفات محددة، وتقيد صاحب التفويض بالمدة المحددة في العقد، والتي تعكس الاستثمارات التي يهدف الى تغطيتها.³

¹ - رايح سعاد، المرجع السابق، ص 76.

² - أبو بكر أحمد عثمان النعيمي، المرجع السابق، ص 50.

³ - نفس المرجع، ص 51.

هذا كما عرف تفويض المرفق أيضا بأنه عقد موضوعه تكليف المتعاقد مع الإدارة بمهمة تنفيذ مرفق عام اداري واقتصادي بصورة جزئية او كلية.¹

اما المشرع الجزائري فقد عرف تفويض المرفق العام بموجب أحكام المرسوم الرئاسي رقم 15-247 بانه: "قيام شخص معنوي خاضع للقانون العام المسؤول عن مرفق عام بتفويض تسييره الى المفوض له، وذلك ما لم يوجد حكم تشريعي مخالف، ويتم التكفل باجر المفوض له بصفة أساسية من استغلال المرفق العام.

وتقوم السلطة المفوضة التي تتصرف لحساب شخص معنوي خاضع للقانون العام بتفويض تسيير المرفق العام بموجب اتفاقية.

وبهذه الصفة يمكن للسلطة المفوضة ان تعهد للمفوض له انجاز منشآت او اقتناء ممتلكات ضرورية لسير عمل المرفق العام.²

هذا كما عرف تفويض المرفق العام بموجب أحكام المرسوم التنفيذي 18-199 بأنه تحويل بعض المهام السيادية التابعة للسلطات العمومية لمدة محددة الى المفوض له المذكور في المادة 04 بهدف الصالح العام.³

من خلال التعاريف السالفة الذكر نجد بأن تفويض المرفق العام يمتاز بالخصائص التالية:

- وجود مرفق عام يهدف الى تحقيق منفعة عامة، ولا يمنع القانون إدارته من طرف الخواص.
- وجود علاقة عقدية تربط بين المفوض والمفوض له في إطار اتفاقي يتضمن كل الشروط المتعلقة بالعقد، وبالنشاط، وبالمقابل المالي، والمدة، وكذلك كفاءات تنفيذ كل البنود.

¹ R-CHAPUS, le droit administratif général, tome 1, 15 e montcherstien, paris, 1996, p516.

² - المادة 207 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، جريدة رسمية عدد 50، الصادرة بتاريخ 20-09-2015.

³ - المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 المؤرخ في 2 غشت 2018 المتعلق بتفويض المرفق العام، جريدة رسمية عدد 48، الصادرة بتاريخ 5 غشت 2018.

- ضرورة ارتباط المقابل المالي الذي يحصل عليه صاحب التفويض بنتائج استغلال المرفق، وهذا يعكس تحمل المفوض له لمخاطر الاستغلال التي تنتج عن إدارة المرفق.¹

- ضرورة خضوع المرفق العام عند تنفيذ اتفاقية تفويضه الى مبادئ الاستمرارية والمساواة وقابلية التكيف²، مع ضمان معايير الجودة والنجاعة في الخدمة العمومية.³

أما **ضوابط تفويض المرفق العام** فيمكننا ابرازها في شكل نقاط وذلك على النحو التالي:

-الأشخاص الذين لهم الحق في منح تسيير المرفق العمومي في إطار التفويض حددهم
المشرع الجزائري في كل من:

■ الجماعات المحلية الإقليمية

■ المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري التابعة لها والمسؤولة عن المرفق العام

■ اشخاص معنوية خاضعة للقانون العام في اطار تجمع.

-الأشخاص الذين يتم تفويضهم من أجل تسيير المرفق العام فقد حددهم المشرع الجزائري في كل من الشخص المعنوي العام، والشخص المعنوي الخاص بشرط ان يكون خاضع للقانون الجزائري.⁴

-ضرورة أن يتم ابرام اتفاقية تفويض المرفق العام بموجب عقد اداري.

-لا يمكن للمفوض له المستفيد من تفويض المرفق العام أن يقوم بتفويضه الى شخص اخر، غير انه إذا فرضت ذلك متطلبات التسيير فانه يمكن للمفوض له اللجوء الى مناولة جزء من المرفق العام المفوض، بعد الموافقة الصريحة للسلطة المفوضة.

1 - مدون كمال، تفويض المرافق العامة أسلوب جديد مؤجل التطبيق، مجلة القانون العام الجزائري والمقارن، المجلد 04، العدد الأول، 2018، ص 159.

2 - المادة 02/209 من المرسوم الرئاسي 15-247، المصدر السابق.

3 - المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199، المصدر السابق.

4 - المادتين 04 و05 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199، المصدر السابق.

غير أنه لا يمكن في جميع الحالات ان يكون المرفق العام الذي خص به المفوض له موضوع مناولة بصفة كلية.¹

- ضرورة ان تشير كل اتفاقية تفويض مرفق عام الى جملة من البيانات تم ايرادها على سبيل الحصر بموجب أحكام المادة 48 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 المتعلق بتفويض المرفق العام.

- عند نهاية عقد تفويض المرفق العام تصبح كل استثمارات وممتلكات المرفق العام ملكا للشخص المعنوي الخاضع للقانون العام المعني.²

اما فيما يتعلق بأشكال تفويض المرفق العام فهي على أربعة أنواع، كما يمكن ان يأخذ تفويض المرفق العام اشكالا أخرى وفق الشروط والكيفيات المحددة عن طريق التنظيم³ سنتولى بيانها وذلك على النحو التالي:

1- عقد الامتياز

بالرغم من كون عقد الامتياز يعتبر اسلوب وليد الايديولوجية الليبرالية لتسيير المرفق العمومي، الا انه استعمل في الجزائر من الاستقلال الى يومنا هذا ولكن بنسب متفاوتة بين مختلف المراحل التي مر بها النظام القانوني الجزائري⁴.

وقد عرف المشرع الجزائري عقد الامتياز بأنه تعهد السلطة المفوضة للمفوض له اما بإنجاز منشآت، او اقتناء ممتلكات ضرورية لإقامة المرفق العام واستغلاله، واما تعهد له فقط باستغلال المرفق العام.⁵

1 - المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199، المصدر السابق.

2 - المادة 208 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المصدر السابق.

3 - المادة 02/210 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المصدر السابق.

4 - ناصر لباد، المرجع السابق، ص 222.

5 - انظر في هذا الصدد كلا من:- المادة 03/210-04-05 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المصدر السابق.

- المادة 53 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199، المصدر السابق.

إن عقد الامتياز ومن خلال التعريف السالف ذكره نجد بأنه يتخذ صورتين من حيث موضوعه وهما:

- انجاز المنشآت او اقتناء التجهيزات الضرورية مع ضرورة الاستغلال.
- استغلال المرافق العمومية.

أما فيما يتعلق بضوابط ابرام عقد الامتياز فانه يمكننا ايجازها على النحو التالي:

- ضرورة أن يستغل المفوض له المرفق العام باسمه وعلى مسؤوليته، تحت مراقبة السلطة المفوضة، ويتقاضى عن ذلك اتاوى من مستخدمى المرفق العام.

- ضرورة أن يمول المفوض له إنجاز واقتناء الممتلكات، واستغلال المرفق العام بنفسه.¹

- لا يمكن ان تتجاوز المدة القصوى للامتياز 30 سنة، وهي المدة التي يمكن أن يتم تمديدها بموجب ملحق مرو واحدة بطلب من السلطة المفوضة على أساس تقرير معلل لإنجاز استثمارات مادية غير منصوص عليها في الاتفاقية، شريطة الا تتعدى مدة التمديد 4 سنوات كحد اقصى.²

2- عقد ايجار المرافق العمومية:

يعتبر عقد ايجار المرافق العمومية من بين الأساليب التي استعملتها الجزائر من اجل تسيير المرفق العمومي في الماضي، وكذا في الحاضر لاسيما على مستوى الجماعات المحلية، وحتى وان كان بصفة محدودة.³

وقد عرف المشرع الجزائري عقد ايجار المرافق العمومية بأنه ذلك العقد الذي بموجبه تعهد السلطة المفوضة للمفوض له تسيير مرفق عام وصيانته، مقابل اتاوة سنوية يدفعها لها، ويتصرف المفوض له حينئذ لحسابه⁴، مع تحمله لكل المخاطر سواء كانت تجارية تتعلق

1 - المادة 03/04-05/210 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المصدر السابق.

2 - المادة 53 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199، المصدر السابق.

3 - ناصر لباد، المرجع السابق، ص 226.

4 - المادة 6/7-210 من المرسوم الرئاسي 15-247، المصدر السابق.

بإيرادات الاستغلال، او صناعية تتعلق بأعباء الاستغلال والنفقات المرتبطة بتسيير المرفق العام¹، وذلك كله تحت رقابة جزئية من السلطة المفوضة.²

اما عن ضوابط ابرام عقد ايجار المرافق العمومية فتتمثل أساسا في الاتي:

- ضرورة أن تمول السلطة المفوضة بنفسها إقامة المرفق العام، ويدفع اجر المفوض له من خلال تحصيل الاتاوى من مستعملي المرفق العام.³

- تحدد مدة اتفاقية تفويض المرفق العام في شكل الايجار ب 15 سنة كحد اقصى، ويمكن تمديد هذه المدة بموجب ملحق لمرة واحدة، بطلب من السلطة المفوضة على أساس تقرير معمل لإنجاز استثمارات مادية غير منصوص عليها في الاتفاقية، شريطة الا تتعدى مدة التمديد 3 سنوات كحد اقصى.⁴

3- عقد الوكالة المحفزة:

عرف المشرع الجزائري عقد الوكالة المحفزة بانه ذلك العقد الذي بموجبه تعهد السلطة المفوضة للمفوض له بتسيير او بتسيير وصيانة المرفق العام، ويقوم المفوض له باستغلال المرفق العام لحساب السلطة المفوضة التي تمول بنفسها إقامة المرفق العام وتحفظ بإدارته ورقابته الكلية.⁵

اما عن ضوابط ابرام عقد الوكالة المحفزة فإنها تتمثل أساسا في الاتي:

- اجر المفوض له يدفع مباشرة من السلطة المفوضة بواسطة منحة تحدد بنسبة مئوية من رقم الاعمال، تضاف اليها منحة إنتاجية وحصاة من الأرباح عند الاقتضاء.

1- المادة 54 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199، المصدر السابق.

2 - المادة 54 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199، المصدر السابق.

3 - المادة 6/210-7 من المرسوم الرئاسي 15-247، المصدر السابق.

4 - المادة 54 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199، المصدر السابق.

5 - انظر في هذا الصدد كلا من:- المادة 8/210-9-10 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المصدر السابق.

- المادة 55 من المرسوم التنفيذي 18-199، المصدر السابق.

-تحدد السلطة المفوضة بالاشتراك مع المفوض له التعريفات التي يدفعها مستعملو المرفق العام، ويحصل المفوض له التعريفات لحساب السلطة المفوضة المعنية.¹

-مدة اتفاقية تفويض المرفق العام في شكل الوكالة المحفزة تحدد ب 10 سنوات كحد اقصى، ويمكن تمديد هذه المدة بموجب ملحق مرة واحدة بطلب من السلطة المفوضة على أساس تقرير معمل لإنجاز استثمارات مادية غير منصوص عليها في الاتفاقية، شريطة الا تتعدى مدة التمديد سنتين كحد اقصى.²

4- عقد التسيير:

عرف المشرع الجزائري عقد التسيير بانه ذلك العقد الذي بموجبه تعهد السلطة المفوضة للمفوض له بتسيير او بتسيير وصيانة المرفق العام³، وبدون أي خطر يتحمله المفوض له⁴، اذ يقتصر دور المفوض له فقط في استغلال المرفق العام لحساب السلطة المفوضة التي تمول بنفسها المرفق العام وتحتفظ بإدارته⁵، ورقابته الكلية⁶.

اما عن ضوابط ابرام عقد التسيير فإنها تتمثل أساسا في الاتي:

-يدفع اجر المفوض له مباشرة من السلطة المفوضة بواسطة منحة تحدد بنسبة مئوية من رقم الاعمال، تضاف اليه منحة إنتاجية⁷.

1 - المادة 8/210-9-10 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المصدر السابق.

2 - المادة 55 من المرسوم التنفيذي 18-199، المصدر السابق.

3 - المادة 11/210-12-13 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المصدر السابق.

4 - المادة 56 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199، المصدر السابق.

5 - المادة 11/210-12-13 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المصدر السابق.

6 - المادة 56 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199، المصدر السابق.

7 - المادة 11/210-12-13 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المصدر السابق.

- يتم تحديد التعريفات التي يدفعها مستعملو المرفق العام من قبل السلطة المفوضة مسبقا في دفتر الشروط وتحتفظ بالأرباح¹، وفي حالة العجز، فان السلطة المفوضة تعوض ذلك المسير الذي يتقاضى اجرا جزافيا ويحصل المفوض له التعريفات لحساب السلطة المفوضة المعنية.²

- لا يمكن ان تتجاوز مدة اتفاقية تفويض المرفق العام في شكل التسيير 5 سنوات.³

على الرغم من أهمية عقد التسيير في مجال إدارة المرفق العمومي الاقتصادي الا ان تطبيقه في الجزائر يبقى محتشم.

1 - المادة 56 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199، المصدر السابق.

2 - المادة 13-12-11/210 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المصدر السابق.

3 - المادة 56 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199، المصدر السابق.

خاتمة:

من خلال دراستنا خلال هذا السداسي لمقياس نظرية المرفق العام والمؤسسات العمومية

يمكننا ان نخلص بنتيجتين هامتين وهما:

- المرفق العام مشروع تنشؤه الدولة وهي التي تقرر اعتبار نشاط ما مرفقا عاما، أي تقرر اخضاع هذا النشاط لأحكام المرافق العامة، وادارته وفقا للأساليب المتبعة في إدارة المرافق العامة في الدولة.

- ان تسيير بعض المرافق العمومية بطريقة مباشرة اثبت عدم فعاليته، وعجزه عن سد حاجيات المواطنين في الدولة، الامر الذي دفع بالدولة الى تبني أسلوب جديد في تسيير مرافقها العمومية وهو التسيير عن طريق المؤسسة العمومية في اطار التخصص والاستقلالية، وذلك بهدف منحها نوعا من المرونة بهدف تحسين نوعية الخدمة العمومية، الا ان هذه الأخيرة قد اثبتت هي الأخرى عدم نجاحها في عدة مجالات، الامر الذي دفع بالدولة نحو التوجه لإشراك القطاع الخاص في تسيير المرفق العام عن طريق تقنية تفويض المرفق العام وفقا لأربع صور، مع بقاء الدولة صاحبة السلطة والرقابة والتنظيم على المرافق العامة، ذلك ان الدولة تعهد فقط الى الغير مهمة تسيير المرفق العام دون أن تتنازل عن ملكيته.

قائمة المصادر والمراجع:

أولاً: قائمة المصادر

1-الدساتير

1- تعديل دستور 2020، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020 المتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020 في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية للديمقراطية الشعبية، جريدة رسمية عدد 82، الصادرة بتاريخ 30 ديسمبر 2020.

2- دستور 1996 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 7 ديسمبر 1996 المتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996 في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، جريدة رسمية عدد 76، الصادرة بتاريخ 8 ديسمبر 1996.

3- المرسوم الرئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 28 فبراير 1989 يتعلق بنشر نص تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 23 فبراير 1989 في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، جريدة رسمية عدد 09، الصادرة بتاريخ 01 مارس 1989.

4- الامر رقم 76-97 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976 المتضمن اصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، جريدة رسمية عدد 94، الصادرة بتاريخ 25 نوفمبر 1976.

2-القوانين:

1- القانون رقم 23-08 المؤرخ في 21 يونيو 2023 المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية للعمل وتسويتها وممارسة حق الاضراب، جريدة رسمية عدد 42، الصادرة بتاريخ 25 يونيو 2023.

2- القانون رقم 23-02 المؤرخ في 25 ابريل 2023، المتعلق بممارسة الحق النقابي، جريدة رسمية عدد 29، الصادرة بتاريخ 2 ماي 2023.

3- القانون رقم 07-12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية، جريدة رسمية عدد 12، الصادرة بتاريخ 29 فبراير 2012.

4- القانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية، جريدة رسمية عدد 37، الصادرة بتاريخ 3 يوليو 2011.

5- القانون رقم 62-144 المؤرخ في 13 ديسمبر 1962 المتضمن انشاء البنك المركزي الجزائري وتحديد قانونه الأساسي، جريدة رسمية عدد 10، الصادرة بتاريخ 28 ديسمبر 1962.

3-الأوامر:

1- الامر رقم 06-03، المؤرخ في 15 يوليو 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، جريدة رسمية عدد 46، الصادرة بتاريخ 16 يوليو 2006 المعدل والمتمم.

2- الامر رقم 71-74 المؤرخ في 16 نوفمبر 1971 المتعلق بالتسيير الاشتراكي للمؤسسات، جريدة رسمية عدد 101، الصادرة بتاريخ 13 ديسمبر 1971.

3- الامر رقم 65-320 المؤرخ في 31 ديسمبر 1965 المتضمن قانون المالية لعام 1966، جريدة رسمية عدد 108، الصادرة بتاريخ 31 ديسمبر 1965.

4-المراسيم:

1- المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، جريدة رسمية عدد 50، الصادرة بتاريخ 20-09-2015.

2- المرسوم التنفيذي رقم 18-199 المؤرخ في 2 غشت 2018 المتعلق بتفويض المرفق العام، جريدة رسمية عدد 48، الصادرة بتاريخ 5 غشت 2018.

3- المرسوم التنفيذي رقم 02-43 المؤرخ في 14 يناير 2002، المتضمن انشاء بريد الجزائر، جريدة رسمية عدد 04، الصادرة بتاريخ 16 يناير 2002.

4- المرسوم التنفيذي رقم 01-101 الموافق ل 21 افريل 2001، المتضمن انشاء الجزائرية للمياه، جريدة رسمية عدد 24، الصادرة بتاريخ 22 افريل 2001.

- 5- المرسوم التنفيذي رقم 90-391 المؤرخ في 1 ديسمبر 1990 المتضمن تغيير الطبيعة القانونية للشركة الوطنية للنقل بالسكك الحديدية وقانونها الأساسي، جريدة رسمية عدد 54، الصادرة بتاريخ 12 ديسمبر 1990.
- 6- المرسوم رقم 88-131 المؤرخ في 4 يوليو 1988 المنظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، جريدة رسمية عدد 27، الصادرة بتاريخ 4 أوت 1988.
- 7- المرسوم رقم 83-200 المؤرخ في 19 مارس 1983 المحدد لشروط انشاء المؤسسة العمومية المحلية وتنظيمها وسيرها، جريدة رسمية عدد 12، الصادرة بتاريخ 22 مارس 1983.

ثانيا: قائمة المراجع

1-الكتب

- 1- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، الطبعة 03، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1985.
- 2- جورج قوديل، بيار دلقولقيه، القانون الإداري، ترجمة منصور القاضي، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 2008.
- 3- حسن محمد عوضه، المبادئ الأساسية للقانون الإداري(دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1997.
- 4- سامي جمال الدين، مبادئ القانون الإداري(نظرية العمل الإداري)، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2018.
- 5- سليمان الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية-دراسة مقارنة-، دار الفكر العربي، القاهرة، 2017.
- 6- سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، الكتاب الثاني، نظرية العرفق العام وعمال الإدارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، 2014.
- 7- سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الثاني، نظرية المرفق العام وعمال الادارة العامة، دار الفكر العربي، 1979 .

- 8- سليمان محمد الطماوي، نشاط الإدارة (المرافق العامة- الأموال العامة- الموظفون- وسائل الإدارة- المسؤولية الإدارية)، الطبعة الثانية، مصر، دار الفكر العربي، 1954.
- 9- ضريفي نادية، تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة، دار بلقيس، الجزائر، 2010.
- 10- عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري (دراسة مقارنة لاسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في لبنان)، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت.
- 11- عبد المنعم الضوي، السلطة العامة في مواجهة الافراد عبر القانون والعقد والقرار الإداري، الطبعة الأولى، 2016، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية.
- 12- عبد المنعم الضوي، السلطة العامة في مواجهة الافراد عبر القانون والعقد والقرار الإداري، الطبعة الأولى، الإسكندرية، مكتبة الوفاء القانونية، 2016.
- 13- علي محمد بدير، عصام عبد الوهاب البرزنجي، مهدي يابيين السلامي، مبادئ واحكام القانون الإداري، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، 2011.
- 14- مازن ليلو راضي، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2017.
- 15- مازن ليلو راضي، القانون الإداري، الطبعة الثالثة.
- 16- ماهر صالح علاوي الجبوري، مبادئ القانون الإداري- دراسة مقارنة-، بغداد، 2009.
- 17- محمد بكر حسين، الوجيز في القانون الإداري، مكتبة الاندلس، طنطا، 2005.
- 18- محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2018.
- 19- محمد سليمان نايف شبير، القانون الإداري الفلسطيني، الجزء الثاني، نشاط الإدارة العامة في دولة فلسطين، الطبعة الأولى، القاهرة، دار النهضة العربية، 2020.
- 20- محمد فؤاد مهنا، الوجيز في القانون الإداري المرافق العامة، مؤسسة المطبوعات الحديثة، 1961.
- 21- محمد فؤاد مهنا، حقوق الافراد ازاء المرافق العامة والمشروعات العامة، مطبعة الشاعر، الإسكندرية، 1970.

- 22- محمود محمد شطا، تطور وظيفة الدولة، ديوان المطبوعات الجامعية، 1984.
- 23- مروان محي الدين القطب، طرق خصخصة المرافق العامة (الامتياز - الشركات المختلطة - BOT - تفويض المرفق العام) دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2015.
- 24- مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة (قضاء الإلغاء)، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2005.
- 25- ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، لباد، 2007.
- 26- نواف كنعان، القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 1997.

2-المقالات

- 1- أبو بكر أحمد عثمان النعيمي، إبرام عقود تفويض المرفق العام في التشريع الفرنسي والتشريعات العربية، مجلة الفقه والقانون الدولية، العدد 92، 2020.
- 2- ارزيل الكاهنة، عن استخدام تفويض المرفق العام في القانون الجزائري، مجلة ابحاث قانونية وسياسية، العدد 03، 2017.
- 3- خير الدين سلطان، أزمة المرفق العام للصحة ومحاولات الإصلاح، مجلة إدارة، المجلد 02، العدد 01، 1992.
- 4- رابح سعاد، تقنية تفويض المرافق العامة في التجربة القانونية الجزائرية، مجلة القانون العام الجزائري والمقارن، المجلد 04، العدد 01، 2018.
- 5- مدون كمال، تفويض المرافق العامة أسلوب جديد مؤجل التطبيق، مجلة القانون العام الجزائري والمقارن، المجلد 04، العدد الأول، 2018.

3-المنكرات والاطروحات

- 1- سامي داوود سالم الحجات، المرفق العام الالكتروني - دراسة مقارنة-، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة اليرموك، الأردن، 2017.

- 2- علي داود سليمان، إدارة المرافق العامة من قبل أشخاص القانون الخاص- دراسة مقارنة بين العراق ولبنان-، مذكرة ماجستير في الحقوق، الجامعة الإسلامية في لبنان، 2021.
- 3- مروى بن خليفة، مبادئ المرفق العام في دستور 27 جانفي 2014، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية بسوسة، 2014-2015.
- 4- منى عصري حمد، الأساليب التقليدية والحديثة لتسيير المرافق العامة، رسالة ماجستير في القانون العام، الجامعة الإسلامية في لبنان، كلية الحقوق، 2018.

المراجع باللغة الأجنبية:

أولاً: الكتب:

- 1- Rrancois meyer, preparation aux concours(les modes de gestion des S.A),paris,2004.
- 2- R-CHAPUS, le droit administratif général,tome 1, 15 e montcherstien, paris,1996.

الفهرس:

مقدمة:	1
المحور الأول: مفهوم المرفق العام	3
أولاً: تعريف المرافق العامة	3
ثانياً: نشأة المرفق العام	7
ثالثاً: العناصر المميزة للمرفق العام	10
رابعاً: أنواع المرافق العامة	18
المحور الثاني: المبادئ التي تحكم سير المرافق العمومية	29
أولاً: مبدأ استمرارية المرفق العام	29
ثانياً: مبدأ المساواة بين المنتفعين	39
ثالثاً: مبدأ قابلية المرفق العمومي للتغيير والتكيف والتطور	41
رابعاً: مبدأ حياد المرفق	42
خامساً: مبدأ المجانية	43
سادساً: مبدأ الشفافية	44
سابعاً: مبدأ التشاركية	45
المحور الثالث: النظام القانوني للمرافق العمومية	46
أولاً: انشاء المرافق العمومية	46
ثانياً: إلغاء المرافق العمومية	54
المحور الرابع: طرق تسيير المرافق العامة	55
أولاً: الأساليب التقليدية الكلاسيكية لإدارة المرفق العام	55
ثانياً: تفويض المرفق العام كأسلوب جديد لتسيير المرفق العام	63
خاتمة:	72
قائمة المصادر والمراجع:	73
الفهرس:	79