

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ



جامعة الدكتور مولاي الطاهر - سعيدة -
كلية: الحقوق و العلوم السياسية.
قسم: الحقوق.
تخصص: إدارة الجماعات المحلية.



مذكرة تخرج لنيل شهادة ماستر في الحقوق.
بغوان:

المرفق العمومي في الجزائر

تحت إشراف الأستاذ:

— عمري عبد الكريم

من إعداد الطالبة:

— أرزاق خيرة

لجنة المناقشة

الأستاذ: حمادو دحمان.....رئيسا

الأستاذ: عمري عبد الكريم.....مشرفا مقرر

الأستاذ: بن علي عبد الحميد.....عضوا مناقشا

السنة الجامعية: 2014 - 2015م

شكر و عرفان

"ربي أوزعني أن أشكر نعمتك التي أنعمت علي وعلى والدي وأن أعمل صالحا ترضاه وأدخلني برحمتك مع عبادك

الصالحين " النمل الآية (12)

أشكر وأحمد الله عز وجل الذي وفقني لإتمام هذا العمل وأنار لي طريق العلم والمعرفة

من واجبي أن أتقدم بجزيل الشكر والعرفان للأستاذ المشرف عمري الذي قبل الإشراف على هذه المذكرة والذي قدم

لي النصائح والإرشادات والجهد المبذول خلال مسار إنجاز المذكرة.

كما أشكر كل من الأستاذة سويسية خيرة، والأستاذة جعفري على النصائح والمعلومات القيمة.

كما لا أنسى الأساتذة الذين قاموا بتدريسي عبر مختلف الأطوار.

كما أتوجه بالشكر الجزيل إلى عمال مكتبة كلية الحقوق جامعة سعيدة وعمال مكتبة الإقامة الجامعية أحمد مدغري

بسعيدة

وأخيرا أشكر كل من ساعدني في إنجاز هذه المذكرة سواء من بعيد أو من قريب .

إهداء

أهدي ثمرة جهدي هذه إلى خير البشرية وأفضل خلق إلى من صلى الله عليه وسلم إلى حبيبنا محمد
رسول الله عليه أركى الصلوات

✓ إلى التي حملتني وهنا على وهن وسقتني من نبع حنائها وعطفها الفيض إلى من كان دعاؤها
ورضاها عني سر نجاحي إلى من عانت الصعاب لأصل إلى ما أنا فيه

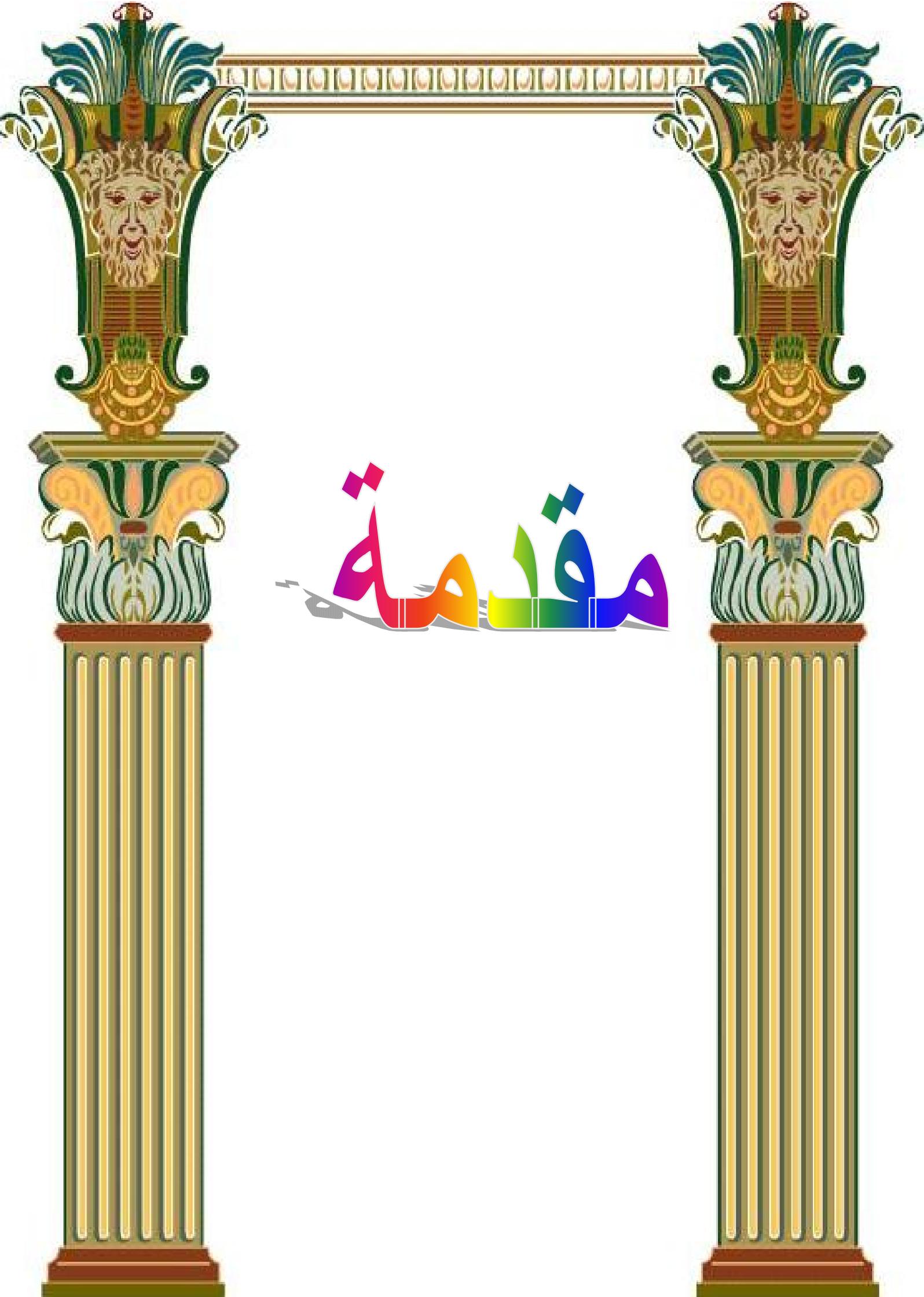
أمي الغالية

✓ إلى النور الذي ينير لي درب النجاح إلى رمز الكفاح في الحياة إلى الذي تعب من أجل تربيتي إلى من غرس
القيم والأخلاق في قلبي إلى قدوتي في هذه الحياة إلى الذي عانى معي طوال مشواري الدراسي
✓ إلى من أحمل لقبه بكل فخر واعتزاز

أبي العزيز

✓ إلى جدي وجدتي أطال الله في عمرهما وحفظهما
✓ إلى من قاسموني عطف وحنان أمي وأبي إخوتي جلول، توفيق، عبد النور وإلى أختي حنان
✓ وإلى صديقتي أمينة، عوالي.

✓ إلى كل زملائي في دفعة الماستر تخصص إدارة الجماعات المحلية 2015



مقدمة

إن القانون قد نشأ بصفة عامة من أجل تنظيم العلاقات بين الأفراد لذلك قد تعددت فروعها وذلك بحسب نوع هذه العلاقات لتتلائم مع طبيعة كل منها ويعتبر القانون الإداري فرع من فروع القانون العام الذي هو عبارة عن مجموعة القواعد التي تحكم نشاط الإدارة وعلاقتها مع الأفراد فمتى ظهرت السلطة في العلاقة كان لابد للمصلحة العامة أن تكون دافعة وملازمة لعملها.

إن مهام ووظائف الإدارة عديدة ومتنوعة تختلف بحسب النظام السياسي السائد وهي محل إهتمام علماء الإدارة والقانون الإداري، الحقيقة أنه مهما كانت وظائف الإدارة التي تمارسها فإن نشاطها يهدف في مجمله إلى الوفاء بالحاجات العامة للمجتمع في كافة المجالات ويشمل النشاط الإداري على مظهرين أحدهما سلبي وهو الضبط الإداري إذ يقصد به كل ما يصدر عن الإدارة من أوامر ونواهي وتوجيهات للأفراد في سبيل حماية النظام العام، أما المظهر الإيجابي فهو المرفق العام إذ يحتل هذا الأخير مكانة خاصة بين باقي المكونات مؤسساتية للدولة فهو من جهة يترجم تصريحات حكومية والقرارات الكبرى، ومن جهة أخرى يقوم بتقديم الخدمات العمومية المهمة التي تتوقف عليها حياة الناس سواء كانت ذات طبيعة إدارية أو إجتماعية، إقتصادية وبالتالي فإن أعمال الإدارة يمكن أن تكون هادفة نحو تحقيق التقدم والإزدهار وإن غيابها يمكن أن يتسبب في فوضى وزعزعة إستقرار البلد.

إن ظهور مفهوم المرفق العام مرتبط بالتحويلات التقنية والإقتصادية التي عرفها القرن 19 حيث كان دور الدولة سابقا مقتصرًا على الوظائف السياسية والمهام التقليدية كالقضاء، الدفاع. وبعد التطورات التي شهدتها الدولة الحديثة قد رأت أن أعبائها تزداد تدريجيا بفعل هذا التطور حيث إمتد دورها ليشمل التعليم، الصحة وغيرها. وبالرجوع إلى تاريخ ظهور المرفق العام وإستعماله كأساس للقانون الإداري متخلين بذلك عن مبدأ السلطة العامة قد كان ذلك بموجب حكم شهير من أحكام محكمة التنازع الفرنسية الصادر في 8 فيفري 1873 وهو حكم بلانكو حيث أعتبر هذا الأخير حجر الزاوية في نظرية المرفق العام ومنذ ذلك الوقت تبلورت فكرة المرفق العام وتكيفت مع المعطيات والتطورات الجديدة والمستمرة.

إن النظام القضائي المطبق على الإدارة لم يعد يجد مبرره الأساسي في السلطة المرتبطة بالحكم وإنما من الخدمة المؤداة للمواطنين، لقد قام القانون الإداري على فكرة المرفق العام حيث أصبح يعتبره ومقتضيات سيره المبرر الوحيد لوجود نظام قانوني خارج عن المؤلف في قواعد القانون الخاص، وبالرغم من الإنتقادات التي وجهت إلى هذه النظرية إلا أنها بقيت قائمة نظرا لأهمية المرافق العامة في تحديد نطاق القانون الإداري، وكذلك لأهميتها في الحياة الإدارية والاجتماعية، قد تم تأييد هذه النظرية جانب كبير من الفقهاء حيث أعتبر القانون الإداري في نظره قانون المرافق العامة، ولكن بالرغم من النجاح الكبير الذي حققته هذه النظرية كأساس للقانون الإداري ومعياري لتحديد إختصاص القضاء الإداري لم تلبث أن تراجعت نتيجة تطور الحياة الإدارية والتغيرات التي طرأت على قواعد فكرة المرفق العام وزيادة تدخل الدولة في النشاط الإقتصادي والاجتماعي، بالإضافة إلى ظهور مرافق عامة ذات نفع عام يديرها أشخاص إعتبارية خاصة .

لكن رغم ذلك بقيت أحكام مجلس الدولة الفرنسي تؤكد على دور المرفق العام كأساس للقانون الإداري، كما حاول أنصار مدرسة المرفق التخلص من مظاهر الأزمة التي أصابته وتعديلها بصورة تلاءم التطورات المتعاقبة لتبقى أساس ومعياري للقانون الإداري.

إن المرفق العام يعكس إحدى التصورات الفلسفية السائدة في فترة ما وفي بلد ما فهو إذا يتغير بتغير المكان والزمان وينطبق الأمر على الجزائر سواء في المرحلة الإستعمارية أو بعد الإستقلال. فبينما كان يعبر عنه في فرنسا على المفاهيم الثلاثة: المؤسساتي، القانوني والإيديولوجي في أن واحد ففي الجزائر قد إنكب الإهتمام على العنصرين الأخيرين وذلك لتبرير شرعية الإحتلال الفرنسي وقد كان محل إنتقادات شديدة من طرف الحركة الوطنية الجزائرية وذلك منذ تأسيسه إبتداء من سنة 1962 فبعد تجريده من الغلاف الإيديولوجي الإستعماري الذي كان يشوّهه بقي محتفظا بمضمونه القانوني ولكن على الصعيد السياسي فقد مدلوله طيلة ربع قرن إلى غاية الإصلاح الإقتصادي سنة 1988 ومراجعة دستور 1989¹

1- محمد أمين بوسماح، المرفق العام في الجزائر، بدون طبعة، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر 1995 ص 5

الجزائر قد عرفت عدة تطورات هيكلية ووظيفية على مستوى كل مرحلة شهدتها الدولة، وإن كان إعتقاد المشرع الجزائري على المعيار العضوي لتحديد الإختصاص القضائي بدلا

من المرفق العام إلا أن هذا الأخير أعتبر من الأساليب الرئيسية لنشاط الإدارة . ومن خلال ما سبق يمكن طرح الإشكالية التالية: ما مفهوم المرفق العمومي؟ وما مدى نجاعة طرق تسييره في تحقيق المنفعة؟ وقصد تسهيل الدراسة والإجابة عن الإشكالية قمنا بتقسيم الإشكالية الجوهرية إلى أسئلة فرعية :

-ما هو تعريف المرفق العمومي ؟ وما هي عناصره؟

-ما هي أنواع المرفق العمومي، وما هو النظام القانوني الذي يحكمها ؟

-ما هي طرق تسيير المرفق العمومي ؟

ونظرا للأهمية البالغة التي يكتسبها المرفق العمومي بكل أنواعه ولضمان سير الحسن

للمرفق العمومي يجب علينا الإعتداد على خطة واضحة وذكر ما يلي :

أساليب إختيار الموضوع:

ترجع الأسباب التي دفعتني إلى إختيار هذا الموضوع إلى ما يلي

إن المرفق العمومي يعد من أهم الركائز التي يقوم عليها المجتمع وذلك نظير مايقدمه من خدمات لهم .

معرفة أهمية المرفق العام في حياة المواطنين .

هذا البحث بمثابة مرجع لكل المهتمين والباحثين في هذا الجانب ولإثراء المكتبات

بالبحوث المتعلقة بهذا الموضوع

-إن البحث يهدف إلى التعريف بالمرفق العمومي الجزائري وإبراز دوره وتقييم أدائه

-إبراز دور الإدارة في تسيير المرفق العمومي .

إدراك الأهمية البالغة التي يكتسبها موضوع المرفق العمومي مما يستدعي زيادة الإهتمام به، وللتوضيح أكثر تطرقنا إلى بعض من الجوانب المتعلقة بالمرفق العمومي على أمل أن يساهم ولو بقدر قليل في إرساء لبنة من لبنات القانون الإداري .

أهمية البحث:

تظهر أهمية الدراسة في كونها تبحث عن أحد المواضيع الهامة والمتعلقة بالمرفق العمومي وهي تقديم الخدمات العامة للجمهور كونه هو المسؤول عن تحقيقها وبالتالي فإن المرفق العمومي في الجزائر يعتبر من الهياكل الأساسية، حيث إن القاعدة العامة تفرض على الإدارة أن يكون نشاطها يحقق المصلحة العامة، كما تكمن أهميته من حيث أنه يتناول موضوع الخدمات العامة التي يقدمها كل مرفق من المرافق العامة .

صعوبات البحث:

لا يخلو أي عمل أو بحث نقوم به من الصعوبات والعوائق ومن بين أهم الصعوبات التي واجهتنا هي: ندرة المراجع التي تتناول المرفق العمومي في الجزائر بصفة خاصة

عدم وجود نظام قانوني واحد ينظم جميع المرافق

إن المرفق العمومي مفهوم واسع ولضيق الوقت لم يسمح لنا بدراسة كافة جوانبه وما زاد الموضوع مشقة هو عدم وجود تعريف جامع للمرفق العمومي وذلك لإختلاف وجهات النظر بين الفقهاء في تعريفه

منهج البحث:

ولقد إعتدنا في دراستنا لهذا الموضوع على المنهج الوصفي التحليلي وذلك بتحليل النصوص القانونية.

وحتى نتمكن من الإجابة عن الإشكالية المطروحة قسمنا بحثنا إلى فصلين

الفصل الأول: ماهية المرفق العمومي في الجزائر

تضمن هذا الفصل مبحثين وسنتطرق في المبحث الأول إلى مفهوم المرفق العمومي وذلك من خلال تعريفه وتحديد خصائصه بالإضافة إلى تحديد أنواعه أما في المبحث الثاني فسنتطرق إلى النظام القانوني الذي يحكم المرفق العمومي وذلك ببيان كيفية إنشائه وإغائه وتحديد المبادئ التي تحكم سيره.

الفصل الثاني: أساليب إدارة وتسيير المرفق العمومي.

تضمن هو الآخر مبحثين حيث سنتطرق في المبحث الأول على الطرق العامة (الإدارة المباشرة) والتي تتمثل في الإستغلال المباشر والمؤسسة العامة أما المبحث الثاني فيتضمن الطرق الخاصة والمتمثلة في عقد الإمتياز وشركات الإقتصاد المختلط.

وفي الأخير خاتمة البحث والمتمثلة في عرض حصيلة البحث والتي هي عبارة عن مجموعة من النتائج والإستنتاجات التي تم التوصل إليها بعد دراسة المرفق العمومي .

الفصل الأول

تمهيد:

بعد الاستقلال وحتى تتمكن الدولة الجزائرية من الانطلاق في عملية التنمية في جميع الميادين قد سارعت في إعادة استعمال الآليات القانونية للمرفق العمومي أي إحداث أساليب النظام الليبرالي الموروث ووفقا لقول أمين بوسماح فإن القضاء في الجزائر إعتد على معيار المرفق العام للفصل في منازعات في الفترة الممتدة من 1962-1966 وبتعميد التشريع الإستعماري ما عدا ما يتنافى والسيادة الوطنية وذلك بصور قانون 62-157 المرخ في 31-12-1962، إن المشرع قد أدخل على النظام القانوني الجزائري القانون الفرنسي بكل مضمونه التقني وأساليبه الخاصة ونظامه القانوني الاستثنائي ووسائل عمله بما فيها المرفق العمومي و إذا كان استعماله كمعيار لتوزيع الاختصاص لم يدم طويلا نتيجة إعتد المشرع الجزائري على المعيار العضوي لتحديد الاختصاص القضائي وهذا حسب المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية ولذلك تم إدماجه في المحيط القانوني كأسلوب للتسيير وقد مر المرفق العمومي بمختلف المراحل أما مرحلة النظام الليبرالي الذي ورثه عادة الإستقلال ، مرحلة النظام الإشتراكي والتي بدأ فيها التخلي على النظام الموروث وقد أعتبر المرفق العمومي في هذه الفترة أداة لتنفيذ الخطة الوطنية وذلك بتدخل الدولة وهو الوسيلة لتحقيق المشاريع الإجتماعية والإدارية ،مرحلة العودة إلى النظام الليبرالي مند صدور دستور 1989 المعدل بدستور 1996 الذي ألغى جذريا البعد الإشتراكي للمرفق حيث أصبح يعتبر في ضوء هذا الدستور بأنه نشاط عمومي تتولاه هيئة عمومية تهدف إلى إشباع حاجات العمومية ،كما أن دستور 1996 لم يكن سابقا إلى تبني المفهوم الليبرالي إذ نجد أن المرسوم رقم 88-131 المؤرخ في 4 جويلية 1988 المنظم لعلاقة الإدارة بالمواطن حيث نصت المادة السادسة منه على أنه "تسهر الإدارة دوما على تكيف مهامها وهياكلها مع احتياجات المواطنين" كما تضيف المادة السابعة منه "يجب على الإدارة أن تتأكد دوما بأن أعوانها يضطلعون بمهامهم وللتطرق أكثر على ماهية المرفق العمومي في الجزائر سنتناول في هذا الفصل مفهومه

والنظام القانوني الذي يحكمه وذلك من خلال :

المبحث الأول: مفهوم المرفق العمومي في الجزائر .

المبحث الثاني: النظام القانوني للمرفق العمومي.

المبحث الأول: النظام القانوني للمرفق العمومي في الجزائر

تعتبر فكرة المرفق العام ذات علاقة وثيقة بالقانون الإداري كفرع من فروعها، حيث استندت مدرسة المرفق العام على هذه الفكرة و اعتبرتها أساس لتحديد نطاق القانون الإداري، وتطبيق أحكامه كما أعتمد عليه لرسم مجال اختصاص كل من القضاء العادي، والقضاء الإداري، و اعتبرت هذه الأخيرة بمثابة جسم خلية المرافق العامة، إلا أن مفهوم المرفق العام يعتبر من أكثر المفاهيم إثارة للجدل في القانون فحين يتطرق المرء لدراسة هذا القانون ينبغي عليه أن يتخذ موقفا من هذا المفهوم، وعليه نطرح الإشكالية التالية: ما هو مفهوم المرفق العمومي؟ وللإجابة عن هذه الإشكالية قسمنا هذا المبحث إلى ثلاث مطالب:

المطلب الأول: تعريف المرفق العمومي

المطلب الثاني: عناصر المرفق العمومي

المطلب الثالث: أنواع المرفق العمومي

المطلب الأول: تعريف المرفق العمومي

يعتبر المرفق العمومي من المفاهيم الغامضة لذلك ليس من السهل إيجاد تعريف جامع له وهذا راجع إلى كون أن عبارة المرفق العام مبهمة وإلى إختلاف نظرة الفقه إليه والمرفق العمومي لغة هو ما يرتفق به أي ينتفع به

قال الله تعالى: "وَإِذَا اعْتَزَلْتُمُوهُمْ وَمَا يَعْبُدُونَ إِلَّا اللَّهَ فَأُوْا إِلَى الْكَهْفِ يَنْشُرْ لَكُمْ رَبُّكُمْ مِنْ رَحْمَتِهِ وَيَهَيِّئْ لَكُمْ مِنْ أَمْرِكُمْ مَرْفَقًا " سورة الكهف .

أما إصطلاحاً فقد تعددت وتنوعت تعاريف المرفق العام إلا أن الفقه والقضاء عادة ما يلجأ في تعريفه إلى استعمال معيارين أساسيين هما المعيار العضوي والمعيار الموضوعي والذي سيتم إدراجهما في فروع .

الفرع الأول: المعيار العضوي

يعرف المرفق العمومي حسب هذا المعيار بأنه الإدارة بشكل عام أو مؤسسة إدارية فحيث توجد مؤسسة إدارية يوجد مرفق عمومي¹ وبالتالي هو الهيئة التي تنشأها الدولة وتتولاه الإدارة لإشباع الحاجات العامة² وهو منظمة عامة من السلطات والاختصاصات التي تكفل القيام بخدمة معينة تسديها للجمهور على نحو منظم ومطرد، وبالتالي فإن المرفق العام يتمتع بأساليب السلطة العامة.³

وقد عرفه الفقيه هوريو بأنه منظمة عامة تقدم خدمة عامة هامة باستخدام أساليب السلطة العامة هو الهيئة أو الجهة القائمة بالمرافق العامة والتي تهدف إلى تحقيق مصلحة

1- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 2006، ص430.

2- سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، بدون طبعة، منشأة المعارف بالإسكندرية، 1997 ص586.

3- دكتور عمار عوابدي، القانون الإداري، النشاط الإداري، الجزء الثاني، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر 2005 ص57.

عامة أو نفع عام مثل: مرفق الأمن، الصحة التعليم والقضاء والمواصلات¹ إن المرفق العمومي حسب هذا المعيار هو الهيئة التي تنشأها الدولة وتتولاها الإدارة لإشباع حاجات عامة، إذن حيث توجد مؤسسة يوجد مرفق، إذ يقول الأستاذ لوبادير: يستعمل تعبير المرفق العام ليس للدلالة على نشاط معين أو مهنة معينة وإنما يقصد به المنظمة بمعنى الجهاز الإداري للمرفق أي المنظمة التي تتولى إدارته "إذن المرفق العمومي مرتبط بالإدارة العامة ويتمتع بأساليب السلطة العامة فهو يشمل سائر الأجهزة الإدارية بحيث يكون مرادف للإدارة العامة أيا كانت أهداف نشاطه ومجالاته ووسائله والأجهزة الإدارية قائمة بالنشاط المرفقي²

الفرع الثاني: المعيار الموضوعي (الوظيفي):

يستعمل للدلالة على نشاط معين تقوم به الإدارة لصالح الأفراد³ وهو كل نشاط يباشره شخص عام بقصد إشباع الحاجات العامة، ويخرج عن نطاق هذه التعريفات سائر النشاطات الخاصة كالمؤسسة الخاصة والمشروعات التي تستهدف تحقيق الربح⁴ وبالتالي فإن المرفق العام يختلف عن نشاط الخاص من حيث إن الأول تحركه المصلحة العامة ولايهتم بتحقيق الربح مثل القانون 01-02 المؤرخ في 5-2-2002 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة قنوات وقد نصت المادة الأولى منه على: أنه يهدف هذا القانون إلى تحديد القواعد المطبقة على النشاطات المتعلقة بإنتاج الكهرباء ونقل الغاز وتوزيعه وتسويقه بواسطة قنوات يقوم بهذه طبقاً لقواعد تجارية أشخاص طبيعيين أو معنويين خاضعون للقانون العام أو الخاص ويمارسونها في إطار المرفق العمومي، وتنص الفقرة الأولى من المادة الثالثة: "يعتبر توزيع الكهرباء والغاز نشاط للمرفق العمومي" وتمنح الدولة الضامنة للمرفق العمومي

1 - دكتور إعادلي حمود القيسي، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 1998 ص 166.

2 - محمود عاطف البنا، وسيط في القانون الإداري، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، القاهرة 1992، ص 469

3 - صالح فؤاد، مبادئ القانون الإداري الجزائري، بدون طبعة، دار الكتاب اللبناني، سنة 1983 ص 59

4- محمد فاروق عبد الله، نظرية المرفق العام في القانون الجزائري بين المفهومين التقليدي والاشتراكي، الطبعة الرابعة، دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1987، ص 11

الإمتياز في ميدان الكهرباء والغاز وهذا حسب المادة 172¹ إن معيار الذي يستند إليه في هذا المجال هو المعيار المادي أو الوظيفي أي طبيعة النشاط مهما كان الشخص الذي يؤمن هذا النشاط سواء كان شخصا طبيعيا أو معنوي وكان يخضع للقانون العام أو قانون الخاص² والمرفق العام هو النشاط أو الخدمة التي تلبي حاجيات عامة للمواطنين مثل: الرعاية الصحية، البريد والمواصلات، بغض النظر عن الجهة القائمة به³.

إن المرفق العمومي هو المعبر الوحيد عن نشاط يبشره شخص عام يقصد منه إشباع المصلحة العامة وهناك من ذهب إلى إعتبار الدولة هي مجموعة المرافق العامة التي تدار بقصد إشباع الحاجات العامة للمواطن، وقد عرفه الأستاذ رفيرو بأنه نشاط يهدف إلى تحديد الصالح العام كما، عرفه الدكتور طعمية الجرف بأنه نشاط تتولاه الإدارة نفسها أو يتولاه فرد عادي تحت توجيهها، ورقابتها وإشرافها بقصد إشباع حاجات عامة للجمهور⁴ وكمعيار جامع يمكن تعريف المرفق العمومي بأنه نشاط تقوم به السلطة العمومية إتجاه المواطنين بصفة مباشرة أو غير مباشرة أي تحت رقابتها بهدف تحقيق المصلحة العامة مما يجعلها تخضع لقواعد القانون العام.⁵

المطلب الثاني: عناصر المرفق العام .

من خلال تعاريف السابقة للمرفق العمومي خاصة حسب المعيار العضوي يتضح لنا أن المرفق العمومي يشمل على أربعة عناصر وأركان تزيد في تعريفه وتميزه عن غيره من المنظمات والأجهزة والمؤسسات الإدارية العامة والخاصة على حد سواء ولذلك ومن

1 -القانون 01-02 المؤرخ في 5 فيفري 2002 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القوات، المؤرخ 5 فيفري 2002 ج.ر العدد8 صادر في قي 6فيفري 2002.

2 - ناصر لباد،الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الرابعة، دار المجدد للنشر والتوزيع، الجزائر، ص192

3 -محمد الصغير بعلي، القانون الإداري التنظيم الإداري النشاط الإداري، بدون طبعة، دار العلوم للنشر والتوزيع، ص235

4 - زين الدين بومرزوق،الخدمة العمومية بين تطبيقات النصوص القانونية والواقع، بدون طبعة، دار الكتاب العربي، الجزائر ص35.

5 - ناصر لباد، المرجع السابق، ص193.

أجل تحقيق مصلحة العامة لجميع المنتفعين فقد أنشأ له الفقه أسس ومبادئ أجمع عليها الفقهاء وتتمثل هذه العناصر في :

الفرع الأول: المرفق العام تنشأه الدولة

إن كل مرفق عام تحدته الدولة ويقصد بذلك أن الدولة هي التي تستطيع أن تعتبر نشاط ما مرفقا عاما فتستطيع إخضاعه للمرافق العامة بناء على قانون معين وليس من اللازم أن يكون كل مشروع تحدته الدولة إن تتولى مباشرة إدارته فكثيرا ما تعهد إدارته إلى أفراد أو شركة خاصة بأداء خدمة عامة تحت إشرافها¹

إن نشاط مرفق العام تمارسه مجموعة بشرية قيادية وتوجيهية وإدارية وتنفيذية وذلك باستعمال الوسائل المادية والفنية وقانونية لتحقيق غرض محدد. ² لذلك يفترض على المرفق العام الذي تتولى الدولة إحداثه أن يكون على قدر من الأهمية وإلا لكان قد ترك للأفراد وفي هذا المعنى قدم الفقيه دبجي وصفا للمرفق العام بإعتباره نشاط بأنه نوع من أنواع النشاط أو الخدمات التي يقدر الرأي العام في وقت من الأوقات وفي دولة معينة أن على الحكام القيام بها نظرا لأهمية هذه الخدمات للجماعة ولعدم إمكان تأديتها على أكمل وجه بدون تدخل الحكام. ³

الفرع الثاني: تحقيق المصلحة العامة

إن إنشاء المرفق العمومي يستهدف تحقيق الصالح العام أو كما يقول البعض تحقيق المنفعة العامة إذ يقصد بها إشباع الحاجات العامة أو تقديم خدمة عامة قد تكون مادية كتوفير الماء والكهرباء ووسائل المواصلات، أو معنوية كتوفير الأمن للمواطنين إذن إن الهدف الذي تسعى الإدارة العامة لتحقيقه من وراء إنشاء المرافق العامة هو إشباع

1 - دكتور عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري ، الطبعة الثانية ،جسور للنشر والتوزيع ، الجزائر ، 2007، ص 309

2 -دكتور عمار عوايدي ، المرجع السابق ،ص 59

3-دكتور عمار بوضياف ،المرجع السابق، ص310

الحاجات العامة وليس بالضروري أن تكون الخدمة المقدمة هي مجانية لأن الإدارة في بعض الأحيان تفرض رسوم.¹

وقد عرفنا سابقا أن المرفق العام هو مشروع يستهدف مصلحة عامة ويعتبر هذا العنصر أكثر العناصر إثارة للجدل ذلك أن المصلحة العامة من جانب الفقهاء هي هدف كل وظيفة إدارية بل وحتى المؤسسات التي تسيرها الدولة والتي تكون غايتها تجارية بحثه كالمؤسسات الاقتصادية إنما تسعى إلى تحقيق المصلحة العامة كما أن هذه الأخيرة ليست حكرا على إدارة.²

فمن الوظائف التي يمارسها الأشخاص العاديون ما تتصل كذلك بالمصلحة العامة كخدمات البناء والنقل وإذا كانت المصلحة العامة تمثل الغاية الأولى من النشاط الذي يقوم به الشخص القانوني وتوفرت أركان أخرى فإنه يعتبر مرفق عام، أما إذا كانت المصلحة العامة تمثل غاية ثانوية لهذا النشاط فإن الوظيفة لا ترقى إلى منزلة المرفق العام حيث يقول ريني شابي في هذا الصدد "إذا كانت الوظيفة تمارس أساسا لصالح الغير فإنها تمثل مرفق عاما، وإذا كانت تمارس لصالح الذاتي أي مصلحة شخصية فإنها تمثل وظيفة لصالح النفع الخاص، إن الصالح العام تتجسد صورته العامة في سد الحاجات العمومية أو تقديم خدمات للمواطنين وقد تكون هذه الأخيرة مادية كتوريد الماء والكهرباء وتوفير وسائل المواصلات، تقديم مساعدات إجتماعية وقد تكون هذه الخدمات معنوية تحقق النفع للمواطنين بطريقة غير مباشرة كما هو الشأن بالنسبة للمنفعة العمومية التي تحققها مثل: مرافق الأمن والدفاع حيث تسهر على حماية المواطنين وتحقيق شعور بالأمان.³ إن كل مرفق لابد أن يخضع لمبدأ المجانية فليس هدف من إنشاءه هو تحقيق الربح وهذا خلاف للمقاولات الخاصة التي تسعى إلى الربح وإن مبدأ مجانية لا يفيد هنا إنعدام المقابل إنعداماً تاماً بل تفيد فقط أنه ليس من الضروري أن يكون المقابل مساوياً للتكلفة المالية للمرفق العام مثل: التعليم حيث نصت

1 - دكتور عمار، بوضيا ف، المرجع السابق، ص311

2-الدكتور خالد خليل ظاهر ، القانون الإداري ، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى ،دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان1997، ص35 .

3 ناصر لباد، المرجع السابق، ص194

المادة 53 من الدستور "الحق في التعليم مضمون ،التعليم مجاني حسب الشروط التي يحددها القانون"¹ ولكن مع إمكانية دفع رسوم في بعض الحالات حيث تكون هذه المجانية نسبية ودون أن يعتبر هذا الدفع إخلال بشرط الصالح العام كما هو الحال بالنسبة للرسوم الجامعية فالطالب ملزم بدفع رسوم رمزية كل سنة جامعية قيمتها 200 دج ، وهذا المبلغ الذي قدمه لا يغطي أبدا الخدمات التي ينتفع بها من مرفق التعليم العالي فعند توزيع الأعباء على المواطنين تحقق مساهمة المنتفعين من نفقات المرفق العمومي، وعليه فإن الهدف من إنشاء المرفق العام هو تحقيق النفع العام للأفراد الذين يعجزون عن تحقيقه على وجه أمثل ،أو لا يرغبون في تحقيقه لإنتفاء عنصر النفع وهو محرك أساسي للنشاط الخاص وبالتالي فإنه لا يترك مهمة إشباعها للمبادرة الفردية وحدها على خلاف أسلوب الضبط الإداري الذي يترك إشباع الحاجات إجتماعية للنشاط الفردي مع فرض قيود عليه لمنع المساس بالنظام العام .

الفرع الثالث: مشروع مرتبط بالإدارة العامة

يرتبط المرفق العام بالإدارة العامة المركزية أو اللامركزية سواء من حيث إنشائه أو تسييره وإدارته ومراقبته أو إلغائه² لذلك فإنه لا يكفي لإكتساب صفة المرفق العام على منظمة إدارية ما أن تكون مشروع وأن يستهدف هذا المشروع تحقيق المنفعة العامة والمصلحة العامة بل يجب أن يكون المشروع مرتبطا إرتباطا عضويا ومصيريا ووظيفيا بالإدارة العامة والدولة .وفكرة الإرتباط أمر منطقي بإعتبار أن المرفق العام هو أداة الدولة الوظيفية لتحقيق المصلحة العامة عن طريق إشباع الحاجات العامة في الدولة بانتظام وإطراد وبكفاية وفي نطاق مبدأ تكافؤ الفرص³ وبالتالي فليس كل مشروع يهدف إلى تحقيق النفع العام يعد مرفقا لأن هناك من المشروعات الخاصة تعمل على تحقيق النفع العام كالمدراس والجامعات الخاصة والجمعيات ، هنا يتعين على كل مرفق عام أن يتصف بصفة

1 -المادة 53 من الدستور 1996، المؤرخ في 7 ديسمبر 1996 ،الجريدة الرسمية العدد76

2 - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص237

3 - دكتور عمار عوابدي -المرجع السابق ص 60-61

تميزه عن غيره وهي خضوعه للدولة إذ يجب على الدولة وهيئاتها ممارسة جملة من السلطات على المرفق العام سواء من حيث تنظيمه وهيكلته أو من حيث نشاطه فالدولة هي التي تنشئ المرفق، وبالتالي تحدد له نشاطه وقواعد تسييره وعلاقته بالمنتفعين ومن حيث بيان سبل الإنتفاع ورسومه (السلطة على نشاط المرفق) وهي التي تضع أيضا التنظيم الخاص بالمرفق وتبين أقسامه، فروعته وتعين موظفيه، وتمارس الرقابة على النشاط وعلى الأشخاص.¹ لذا فإنه من الضروري أن تكون هناك دائما صلة بين السلطة العمومية ونشاط معين مهما كان نوع هذه الصلة سواء كانت قوية أو ضعيفة ليكون المرفق العمومي موجوداً²

تقوم أحد الأشخاص العامة المركزية (الدولة) أو المحلية (الولاية والبلدية) بأداء الخدمة المرفقية العامة بواسطة أجهزتها مباشرة فكثير من الأحيان تعهد الإدارة إلى الفرد أو الشركة بأداء الخدمة العامة وذلك تحت إشرافها التام عليه وهو الوضع الذي يمثله عقد الامتياز والإدارة المختلطة و الاستغلال المباشر وأداء الخدمة عن طريق جهاز إداري يشتمل على مقومات العملية الإدارية فيتضمن هيكلًا تنظيميًا مناسبًا لأداء الخدمة وذلك بتوفير القدر اللازم من الإمكانيات المادية وترسي له خطط التشغيل كفيلة بتحقيق أهداف الخدمة المرفقية في صورة مشروع متكامل.³

الفرع الرابع: خضوع المرفق العام لنظام قانوني متميز

إن المشروع الذي رصد لتحقيق المصلحة العامة وأنشأته الدولة وتولت هي إدارته مباشرة أو عهدت به إلى أحد الأفراد أو الشركات إنما يحكمه نظام قانوني خاص وقد أجمع الفقهاء بأنه يختلف من مرفق إلى آخر غير أن هناك قواعد مشتركة تحكم المرافق جميعاً.⁴ يقصد بالنظام القانوني الخاص والإستثنائي الذي يحكم المرافق العامة هو مجموعة الأحكام والقواعد والمبادئ القانونية التي تختلف إختلافاً جذرياً عن قواعد القانون الخاص

1 -دكتور عمار بوضياف، مرجع سبق ذكره، ص311

2 -ناصر لباد، المرجع السابق، ص196

3-الدكتور محمد فاروق عبد الحميد، المرجع السابق، ص 8

4 -الدكتور غسان مدحت الخيري، مدخل في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الراجحة للنشر والتوزيع، 2013،

بصفة عامة وعن قواعد النظام القانوني الذي يحكم المشروعات الخاصة بصفة خاصة كون أن فكرة المرفق العام قد لعبت ومازالت تلعب دورا أساسيا وحيويا في تأسيس وجود القانون الإداري كقانون مستقل عن قواعد القانون الخاص وباعتباره وسيلة وأداة السلطة العامة في الدولة لتحقيق أغراض المصلحة العامة.¹

إذن المرافق العامة تخضع حتما لنظام قانوني مختلف ومغاير للنظام القانوني الذي يحكم مشروعات القطاع الخاص وأنشطة الأفراد وهو ما يتمثل في المبادئ الأساسية التي تحكم سير المرفق مثل: مبدأ المساواة، ومبدأ الإستمرارية.... الخ.² فمثلا المستشفى والجامعة تخضعان لقوانين خاصة بكل واحدة على حدا تنظمها وتسيرها .

بالتالي إن المشروع لا يصبح مرفقا عاما إلا إذا أرادت له الإدارة ذلك وإن مظهر هذه الإدارة يتجلى في إخضاعه لنظام قانوني مقرر للمرافق إلا أن هذا الإتجاه واجه إنتقادات من جانب كبير من فقهاء القانون العام على أساس أن المرافق العامة في الوقت الحاضر لم تعد كلها مرافق إدارية بحتة تخضع بشكل قاطع لنظام قانوني مقرر للمرافق العامة.³ ، وبالتالي فإنه لا يوجد قانون واحد ينظم مرافق وذلك لإختلاف أنواعها والنشاطات التي تمارسها إذ يوجد لكل مرفق قانون خاص يختلف من مرفق إلى آخر، وقد إعتبر بعض الفقهاء أن خضوع المرافق العامة لنظام قانوني متميز بمثابة الأثر المترتب على كونه مرفق عام فهو إذن نتيجة ولا يمكن إعتبره عنصرا من عناصر المرفق العام وليس شرطا لوجوده.

1 -دكتور عمار عوابدي، المرجع السابق ، ص62.

2 -محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص238.

3 -دكتور عبد الغني بسيوني عبد الله ، القانون الإداري ، بدون طبعة ، منشأة المعارف، الإسكندرية، سنة 1991، ص404.

المطلب الثالث: أنواع المرافق العامة في الجزائر

إن الدولة الجزائرية كانت فيما مضى تحدث المرافق العامة دون إعطاء وصف لها كما أنها لم تكن تعرف مرافق كثيرة غير أنه وبعد الإستقلال ونتيجة التطورات التي شهدتها وزيادة متطلبات المواطنين تم ظهور مرافق جديدة وبالتالي لا ينظر إلى هذه المرافق بصورة واحدة بل تعددت أنواعها وذلك تبعا للزاوية التي ينظر منها إليها سواء من حيث طبيعة النشاط الذي تمارسه وتنقسم بدورها إلى مرافق إدارية، واقتصادية، واجتماعية ومهنية كما يمكن تقسيمها على أساس إقليمي إلى مرافق وطنية ومرافق محلية

الفرع الأول: تقسيم المرافق العامة حسب طبيعة النشاط

وتنقسم إلى مرافق إدارية ومرافق اقتصادية ومرافق مهنية واجتماعية .

أولاً: مرفق إدارية عامة: وهي المرافق التي تسير الخدمة العمومية التقليدية والتي يؤدي وظيفتها أعوان عموميين تضمن المصلحة العامة مثل مرفق الدفاع والأمن، الصحة، التعليم وكل نشاط يرمز إلى السيادة الوطنية كالوزارات، الإدارات العامة المركزية والمحلية كالولاية والبلدية لاتعهد بها للأفراد نظرا لخطورتها.¹

ورغم قدم هذا النوع من المرافق إلا أن الفقه لم يهتد إلى وضع معيار دقيق يمكن توظيفه والإعتماد عليه لمعرفة هذا النوع من المرافق على الأقل وتكمن صعوبة وضع معيار في إختلاف نشاطات المرافق ذات الطابع الإداري حيث قد ذهب البعض إلى القول بأن المرافق الإدارية هي مجموعة المرافق التي لا تدخل في عداد بقية أنواع المرافق الأخرى وهو ما أطلق عليه بالتحديد السلبي للمرافق وقد عرفه الفقيه دلوبادير بأنها تلك المرافق التي لا تعتبر صناعية أو تجارية أو مهنية والمرافق الإدارية في غالبيتها لا يمكن تصور أن يبادر الأفراد بإنشائها مثل: مرفق الأمن والقضاء فهذا النوع من النشاط الذي يمارسه هذا المرفق يجب أن يلحق بالدولة ويدعم ماليا من قبلها وأن تقوم بتسييره بصفة مباشرة ولا يمكن للدولة أن ترفع يدها عنه لأنه يدخل ضمن وظيفتها الطبيعية وواجباتها

1 حزين الدين بومرزوق، المرجع السابق، ص36.

تجاه الأفراد، إن الدارس للقانون الإداري في كل محاوره كثيرا ما تصادفه فكرة المرفق العام ذو الطابع الإداري مما يجعل هذا النوع يتميز عن غيره وذلك من حيث خضوعه للقانون العام في جميع نشاطاته . وإن كان من الثابت فقها وقضاء أن المرفق الإداري يخضع على سبيل الإستثناء لقواعد القانون الخاص إلا أن هناك من أنصار مدرسة المرفق العام إعتبر ذلك غير منسجم مع قاعدة القانون العام.¹

إن يميز النظام القانوني للمرافق العامة الإدارية بالصيغة الإدارية من حيث خضوعه أصلا للنظام الإداري الذي تسوده قواعد القانون الإداري بما تتسم به من أساليب السلطة العامة سواء في تنظيمها أو نشاطها ووسائلها ومنازعاتها ويدخل ضمن هذا النوع من المرافق:وزارة الدفاع الوطني ، وزارة الداخلية، وزارة الصحة ،وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ،وزارة البريد والتكنولوجيا والاتصال ، وزارة البيئة.....

ثانيا-المرافق الاقتصادية العامة:

هي مجموعة المرافق العامة التي تمارس وتزاوّل نشاطا إقتصاديا بهدف تحقيق أهداف إقتصادية لإشباع الحاجات العامة الاقتصادية، الصناعية والتجارية والمالية.² وهي مرافق حديثة النشأة نسبيا دفع إليها التطور الإقتصادي وإزدياد تدخل الدولة في الحياة العامة خاصة في الميادين الصناعية والتجارية والتي تعتبر أصلا من شؤون القطاع الخاص ومن إهتمامات الأفراد ويتصل هذا النوع من المرافق بإنتاج المواد مثل: مرفق صناعة الأدوية، مرفق صناعات الحربية أو بتقديم خدمات مثل: مرفق النقل بالسكة الحديدية، مرفق توريد الكهرباء والغاز.³

إن المرافق العامة الاقتصادية هي المرافق التي تنطوي تحت تسمية المؤسسة العمومية الاقتصادية وقد برزت عدة صور لهذه المؤسسة والتي من بينها المؤسسة العامة الصناعية أو التجارية ، و شركات وطنية وسنتناول كل واحدة على حدى .

1 -دكتور عمار بوضياف ، مرجع السابق ، ص 314

2 -دكتور عمار عوايدي ،المرجع السابق ، ص63.

3 -محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص240.

1- المرافق الصناعية والتجارية (مؤسسات العامة الصناعية والتجارية):

وينقسم هذا الصنف إلى نوعين مرافق عامة مسيرة من طرف شخص عمومي إما مباشرة من طرف الدولة أو جماعة محلية وذلك عن طريق الوكالة الصناعية أو تجارية وإما بصفة مباشرة أو بصفة غير مباشرة عن طريق التجزئة أما النوع الثاني فيتمثل في المرافق العامة المسيرة من طرف أحد الخواص عن طريق التأهيل مثل: المؤسسة العمومية الاقتصادية... الخ.¹

2- الشركات الوطنية: وهي شركات أنشأت من أجل تسيير الأموال والمشروعات

التي تم تأميمها وهي حاليا تنتشر في نطاق واسع في المجالات التجارية والصناعية المختلفة وتتميز هذه الشركات بأن كل رأسمالها مملوك للدولة ويخضع نظامها القانوني لمزيج من قواعد القانون الخاص والعام ولكن تغلب عليها بصفة كبيرة خضوعها إلى قواعد القانون الخاص وذلك لرغبة الدولة في إدارتها بصورة مشابهة لقواعد الإدارة التجارية الخاصة و كأمثلة عنها الشركة الوطنية للغاز والكهرباء² ومع تزايد عدد الشركات الوطنية والمؤسسات العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري إنحصر التسيير الذاتي في القطاع الفلاحي وأدمجت الدولة العديد من المؤسسات المسيرة ذاتيا ومن بينها المؤسسات الإشتراكية وذلك بموجب الأمر رقم 71-74 المؤرخ في 16-11-1971³ ومتعلق بتسيير الإشتراكي للمؤسسات أيا كانت طبيعتها وهذا ما دفع بأغلب الفقهاء والكتاب من تصنيف المؤسسة الإشتراكية كمرفق عمومي مكلف بتسيير الإدارة الاقتصادية.

- إن هذا الأمر خاص بالتسيير الإشتراكي للمشروعات قد وحد البناءات التنظيمية وطرق إدارة المرافق الاقتصادية فصارت جميعها أيا كان الشكل الذي تتخذه تتبع البناء التنظيمي وأساليب إدارية تضمنها القانون 71-74 . وبهذا أصبحت الصورة الموحدة للمرفق العام في الجزائر تأخذ صورة المؤسسة الاقتصادية وقد إنطبق ذلك على كل من المؤسسات الصناعية والتجارية والشركات الوطنية مع خضوعهما لنظام قانوني موحد

1 -محمد أمين بوسماح، المرفق العام في الجزائر ، المرجع السابق ،ص131

2 -محمد فاروق المرجع السابق ص140

3 -الأمر رقم 71-74 المؤرخ في 16 نوفمبر 1971 المتعلق بالتسيير الإشتراكي للمؤسسات، الجريدة الرسمية رقم 93

يكرس ويبلور تحقيق مشاركة العمال في إدارة هذه المرافق وبالتالي يقتل سيطرة السلطة المركزية وذلك من أجل تجنب مخاطر التعقيد البيروقراطي والتقني على أعمالها.¹

وفي هذا المجال نجد أن المشرع الجزائري قد منح المؤسسة الإشتراكية الشخصية المعنوية مما ترتب عليها الإستقلال المالي والإداري وذلك حسب المادة 49 من القانون المدني والتي نصت على: "الأشخاص الاعتبارية هي: الدولة، الولاية، البلدية المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري الشركات المدنية والتجارية الجمعيات والمؤسسات، الوقف، كل مجموعة من أشخاص أو أموال يمنحها القانون شخصية قانونية² إلا أنها تخضع لقيدان الأول يخص السلطة الولائية الوصائية، والقيد الثاني يتمثل في عمل المؤسسة وفقا للأهداف المسطرة في المخطط الوطني حيث إداقمت المؤسسة بتصرف مخالف للأهداف والبرامج الوطنية تكون معرضة للإلغاء من قبل السلطة الوصائية. غير انه وبالرجوع إلى القانون 71-74 المتعلق بالتسيير الاشتراكي للمؤسسات والذي منح صفة العون التنفيذي للمؤسسة وهذا لأجل التركيز على لامركزية التنفيذ فالسلطة العمومية مجبرة على منح بعض الصلاحيات من أجل دفع وتيرة التنمية في المجتمع.

ولقد إختلف الفقهاء حول تحديد معايير التمييز بين المرافق الاقتصادية والمرافق الإدارية والتي تتمثل في:

أ- المعيار الشكلي: حيث يعتمد هذا المعيار على أساس المشروع أو المظهر الخارجي فإذا إتخذ المشروع شكل المشروعات الخاصة كما لو تمت إدارته بواسطة الإدارة أو تحت رقابتها وإشرافها وباستخدامها أساليب السلطة العامة فهو مرفق إداري .

ب- معيار الهدف: وهو يقوم على أساس الغرض الذي يستهدفه المرفق فالمرفق الاقتصادي يقوم بنشاط صناعي أو تجاري يهدف إلى تحقيق الربح مثل ما هو الحال بالنسبة للمشروعات الخاصة في حين أن المرافق الإدارية لا تسعى إلى تحقيق الربح بل تهدف إلى تحقيق المنفعة العامة وإشباع حاجات الأفراد غير أن هذا المعيار يتسم بالقصور من حيث

1 -دكتور محمد فاروق، مرجع السابق، ص146

² -القانون الأورخ في 20 يونيو 2005، المتضمن القانون المدني، الجريدة الرسمية، العدد44

أن الربح الذي تحققه المرافق الإقتصادية ليس الغرض من إنشائها طبيعة الصناعية أو التجارية التي تمارسها فهي تستهدف أساسا تحقيق المنفعة العامة كما أن المرافق الإدارية يمكن أن تحقق ربحا من جراء ما تتقاضاه من رسوم التي تقوم بتحصيلها مقابل الخدمات التي تقدمها مثل المستشفى.¹

ج- معيار القانون المطبق: إذا كان عمال المرفق يخضعون لقواعد القانون الخاص (قانون العمل) على أن المرفق العام هو مرفق إقتصادي ويستثني القضاء الإداري رؤساء المرافق العامة الإقتصادية والمحاسبون العاملون في هذه المرافق الذين يخضعون بالضرورة إلى قواعد القانون الإداري، أما إذا كان يخضع لأحكام القانون العام فهو مرفق عام إداري إلا أن هذا المعيار غير سليم ولا يتفق مع المنطق العاملون في هذه المرافق الذين يخضعون بالضرورة إلى قواعد القانون الإداري.² أما إذا كان يخضع لأحكام القانون العام فهو مرفق عام إداري إلا أن هذا المعيار غير سليم ولا يتفق مع المنطق.

د- معيار طبيعة النشاط: يعتبر مرفق إقتصادي إذا كان النشاط الذي يقوم به يعد نشاطا تجاريا بطبيعته طبقا لموضوعات القانون التجاري ويعتبر مرفق عاما إداريا إذا كان النشاط الذي يمارسه نشاطا إداريا ومما يدخل في نطاق القانون الإداري وقد أخذ بهذا الرأي جانب كبير من الفقهاء ومع أن القضاء الإداري في فرنسا لم يعتمد معيارا واحدا منها وإنما أخذ بمعيار يقوم على فكرتين أو عنصرين هما:

- عنصر الأول: يعتمد على موضوع وطبيعة النشاط الذي يمارسه المرفق الإقتصادي الذي يتمثل مع النشاط الخاص.

- عنصر الثاني: يتعلق بالأساليب وطرق تنظيم وتسيير المرفق في ظل الظروف المماثلة لظروف عمل مشروعات صناعية أما بخصوص القانون الذي تخضع له فقد إستقر القضاء على أنها تخضع لقواعد القانون الخاص في نشاطها ووسائل إدارتها مع خضوعها

1 - رشيد لبلع، الرقابة القضائية على نشاط مرافق العامة، مذكرة مكملة لنيل شهادة ماستر في حقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة، سنة 2013-2014، ص 59

2-دكتور عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 64

لبعض قواعد القانون العام و بالتالي فإن مرافق العامة الإقتصادية أو التجارية ،الصناعية هي مجموعة من المرافق العمومية التي تمارس نشاطا يهدف تحقيق حاجة عامة صناعية أو تجارية مثلها في ذلك مثل النشاط الذي يمارسه الأشخاص الخاصة وهي تخضع في ذلك إلى مزيج من قواعد قانون عام وقواعد قانون خاص¹.

فوائد التفريق بين المرافق الإدارية العامة والمرافق الاقتصادية العامة:

إن فوائد التفرقة بين المرافق الإدارية والمرافق الاقتصادية كثيرة ومتنوعة يمكن حصرها في جانبين أحدهما يتعلق بالنظام القانوني الذي تخضع له المرافق والثاني يتعلق بالجهة القضائية صاحبة الإختصاص بالنظر في النزاع ونوضح هذا الأمر في ما يلي:

1- من حيث النظام القانوني الذي يخضع له المرفق : إن دارس القانون الجزائري الخاص بالمرافق العامة يلاحظ دون شك صور إختلاف في مجال نصوص بين المرافق ذات الطابع الإداري ومرافق العامة ذات طابع الإقتصادي وهذا الإختلاف يتجسد من خلال أهم المراحل التشريعية التي مرت بها المرافق بنوعها إدارية وإقتصادية.

أ-المرحلة الإنتقالية من 1962 حتى جوان 1966:

لقد إختلف تياران بعد إستقلال الدولة الجزائرية حيث ظهر تعارض بين إتجاهين حول طبيعة ومدى الإصلاحات التي يتطلبها عالم المؤسسات العامة فقد طالب إتجاه بضرورة الإبقاء على النظام الفرنسي بما يتسم به من دقة ،ترتب على هذا إنقسام عالم الشغل إلى قسمين قسم يحكمه قانون الوظيفة العامة وآخر يحكمه قانون العمل.

1-عنتر هواري ، المرفق العام ودوره في التنمية المستدامة ،مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام،جامعة جيلالي اليابس ،سنة 2008-2009،ص 25.

وبينما طالب الإتجاه الآخر بمقاطعة التشريع الفرنسي كله وإيجاد نظام آخر يتماشى وفلسفة الدولة المستقلة ويعزز مبدأ السيادة وطنية، أي ببساطة العمل بمقتضى قانون الوظيفة العامة وقانون العمل والتميز بين الموظفين والأجراء.¹

- غير أن لهذا الموقف ما يبرره حيث أن الأوضاع الإقتصادية والإجتماعية كانت في غاية من التدهور ولم يكن بإمكان الدولة الإستغناء عن التشريع الفرنسي كأداة لتنظيم مختلف المؤسسات و القطاعات وإذا تم الإستغناء عنه كان لابد من إقتراح تشريع بديل يحكم شؤون الدولة في جميع نشاطاتها الإدارية والإقتصادية و الإجتماعية. وفي سنة 1965 قامت الحكومة بتشكيل لجنة عليا ضمت ممثلين عن وزارة المالية والداخلية وذلك بغرض وضع قانون أساسي للوظيفة العامة يحكم مؤسسات إدارية ذات طابع إداري وقد تم إعداد المشروع وعرضه على مختلف الإدارات والوزارات في جوان 1966 وقد تمت مناقشته . وقد تميزت هذه المرحلة بالإختلاف بين الأنظمة المطبقة على المؤسسات الإدارية والإقتصادية سواء من حيث الأجور والترقية والحماية الإجتماعية أو التقاعد الأمر الذي أدى إلى عدم الإستقرار الوظيفي لليد العاملة في كلا من القطاعين باحثين عن أجر رفيع وإمتياز أفضل مما ألحق ضرر بالدولة لذلك كان لابد من تغيير هذا الوضع خاصة أمام تطور وظيفة الدولة في كلا القطاعين مع إعادة النظر في النظام القانوني مطبق في كل من المؤسسات الإدارية والإقتصادية.

ب -مرحلة صدور قانون الوظيفة العامة 1966 جاء ليحد من ظاهرة التباين

المحسوس في عالم الشغل بين المصالح العمومية للقطاع الإداري والقطاع الاقتصادي وإن هذا النص لم يستبعد العاملين بالمؤسسات الصناعية والتجارية من مجال تطبيقه ثم جاء أحكام مرسوم رقم 66- 134 ليقرر توسيع سريان قانون على المؤسسات الصناعية والتجارية ضمن شروط تحدد بمرسوم بعد أخذ رأي اللجنة التي كانت تتكون من وزير مكلف بالوظيفة ووزير المالية أو ممثلين عنهم إلا أن هذا المرسوم لم يصدر وبالتالي لا

1 -دكتور عمار بوضياف المرجع السابق ص 316 .

يمكن اعتبار العاملين بالمؤسسات الصناعية والتجارية موظفين لأن توسيع تطبيق قانون الوظيفة العامة علق على مرسوم ولم يصدر مما أدى إلى استمرار التفرقة في قواعد مطبقة داخل المؤسسات الإدارية والإقتصادية وذلك راجع إلى أن محاولة وحدة كانت مبنية على تراث استعماري لا يلائم طبيعة الدولة.

ج-مرحلة التسيير الاشتراكي والعامل المسير 1971: 1

وذلك بصدور الأمر رقم 71-74 في نوفمبر 1971 متعلق بالتسيير الاشتراكي للمؤسسات حيث نصت المادة 8 منه على إضفاء صفة العامل على كل من يعيش من حاصل عمله اليدوي أو الفكري، وقد تم إقرار مبدأ المساواة بين العمال بالنسبة للحقوق و الواجبات خاصة في مجال الأجور والإمتيازات وقد جاء هذا الأمر لترسيخ مبدأ ألا وهو إضفاء صفة المسير على العامل ودمج العمال في مختلف أوجه نشاط المؤسسة وذلك عبر هيكل جديد أطلق عليه "مجلس العمال" والذي أصبح يشترك إدارة المؤسسة في إصدار قرارات ذات طابع الإداري والمالي، وقد صار للعمال يد في التوظيف و التكوين وذلك عن طريق لجنة الموظفين والتكوين ويد في الشؤون المالية والإقتصادية عن طريق لجنة الشؤون الإجتماعية ويد في رسم سياسة الصحة والأمن وأخرى في إصدار سائر القرارات عن طريق لجنة التأديب.

د- مرحلة التجميد بعض العلاوات ورفع الأجور 1973:

بعدما إزداد التباين بين طبقة العمال و الموظفين في كلا القطاعين الإقتصادي والإداري كان لابد من التدخل لتقريب بين قطاعين خاصة في مجال الأجور و القضاء على الفروق التي كانت موجودة وفي 30 جانفي 1974 أنشأت لجنة وطنية مكلفة بدراسة وضع

وتنسيق بين الأنظمة القانونية والتعويضات التي تمنح لعمال المؤسسات الإدارية و الاقتصادية إلا أن هذه الجهود باءت بالفشل.¹

ه-مرحلة القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العامة 1985

قد حاول هذا القانون وضع تصنيف واحد للشغل يسري على أغلب القطاعات إلا أنه بعد صدوره بقيت المؤسسات الاقتصادية تعيش وضعاً متميزاً خاصة في مجال الأجور وذلك بسبب خضوع علاقة العمل إلى إتفاقيات جماعية لذلك قد عانت المرافق الاقتصادية وضع غير ثابت قابل للتعديل حسب مطالب إتحادات نقابية وإدارات العمل وهذا ما لا نجده في قطاع الإداري الذي يتسم بالجمود وصعوبة التغيير فيمكن القول بأن المشرع الجزائري أخضع كلا من المرافق للنظام الخاص.²

و-مرحلة صدور قانون الوظيفة العامة 06-03:

لقد حددت المادة الثانية من هذا القانون مجال تطبيقه حيث نصت على أنه: "يطبق هد القانون الأساسي على الموظفين الذين يمارسون نشاطهم في المؤسسات والإدارات العمومية ويقصد بالمؤسسات والإدارات عمومية المؤسسات العمومية والإدارات المركزية في الدولة والمصالح غير ممرضة تابعة للجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي..." ونلاحظ أن هذا النص قد استبعد ذكر المؤسسات العمومية الاقتصادية والتي ظلت تخضع لأحكام القانون التجاري إذن نلاحظ أن المشرع الجزائري قد عجز عن تحقيق الوحدة بين القطاعين³.

1-الدكتور غسان مدحت الخيري، المرجع السابق، ص32

2-عمار بوضياف، المرجع السابق، ص320

3 -الأمر 03-06 متضمن قانون الوظيفة العامة المؤرخ في 16 يوليو 2006 ج ر العدد 46 ص3

2: من حيث الجهة المختصة في الفصل في النزاع

إن المشرع الجزائري قد ميز في مجال المنازعات بين المؤسسات الإدارية والاقتصادية فكل منازعة تكون الدولة أو البلدية أو الولاية أو مؤسسة عمومية ذات صبغة إدارية طرفا فيها يتولى القاضي الإداري النظر فيها وذلك حسب المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية¹ وهذا عكس منازعات المؤسسات الاقتصادية التي كانت تخضع لقوانين خاصة وبعد صدور القانون التجاري أصبحت المؤسسات الاقتصادية تخضع للقانون التجاري، وهذا مآدى إلى توسيع مجال إختصاص الأقسام التجارية وبصدور القانون العضوي 98-01 المتعلق بمجلس الدولة والقانون 98-02 المتعلق بالمحاكم الإدارية صار اليوم تمييز بين المرافق الإدارية والمرافق الاقتصادية ففي ظل الإزدواجية أصبح القاضي الإداري على مستوى المحكمة الإدارية أو مجلس الدولة لا ينظر إلا في المنازعات الخاصة بالمرافق الإدارية دون المرافق الاقتصادية التي تخضع للقضاء العادي ممثلة في المحاكم ابتدائية ومجالس القضائية ومحكمة العليا وهو ما تكرر في قانون 08-09.

ثالثا- المرافق العامة الإجتماعية:

وهي مجموعة المرافق العامة التي تمارس نشاطا عاما اجتماعيا وتستهدف تحقيق خدمات إجتماعية للجمهور عامة، تشبع حاجاته الإجتماعية ويحكم هذا النوع من المرافق مزيج من قواعد القانون العام والخاص². كما تمثل منازعاتها أمام القضاء الإداري و أحيانا أخرى أمام القضاء العادي ولقد إعتبرت في بداية الأمر منازعات هذه المرافق المكلفة بتقديم مساعدات عامة منازعات إدارية، ولكن بعد ذلك قام المشرع بتوزيع الإختصاص

1 المادة 800 من قانون 08-09، المؤرخ في 25 فبراير 2008، المتضمن قانون الاجراءات المدنية والادارية، الجريدة الرسمية العدد 21.

2 دكتور مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الادارية، بدون طبعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1998

بالنسبة لمنازعات الضمان الإجتماعي بين القضاء العادي وبين المحاكم الإدارية¹ ومن أمثلة عن المرافق الإجتماعية: مركز الطفولة المسعفة، دور العجزة، صندوق التقاعد .

رابعا - المرافق العامة المهنية : قد ظهر هذا النوع من المرافق عقب الحرب العالمية الثانية وهو يرمي إلى تنظيم بعض المهن في الدولة حيث يتم إنشائها من طرف أبناء المهنة نفسها وتدار من قبل مجموعة من المنخرطين فيها وتتخذ شكل التنظيم النقابي، وقد عرفت بأنها المرافق التي تتخصص في إشراف على نشاط مهنة معينة ويخولها القانون بعض إمتيازات السلطة ويعهد بإدارتها إلى منتخبين من أبناء المهنة ويلزم كل من يمارسها بالإنضمام إليها لتقوم بتمثيل المهنة أمام الغير وتقوم بالإشراف على التنظيم الداخلي للمهنة وتراقب القيد في جداولها بالنسبة للأعضاء الجدد² مثل منظمة المحامين حيث تحدث هذه الأخيرة بموجب قرار من وزير العدل بناء على إقتراح من مجلس الإتحاد كما يمكن للأغلبية المطلقة للمحامين المنتمين إلى مجلسين قضائيين أو أكثر تقديم طلب إنشاء منظمة المحامين حيث تتمتع هذه الأخيرة بالشخصية المعنوية وتمثل مصالح المحامين التابعين لإختصاصها وهذا حسب نص المادة 85 من قانون 13- 07³ تخضع منازعاتها للقضاء الإداري إلا أن هذا لايعني تغيير طبيعتها أو إعتبار هياكل التسيير على مستوى المنظمة مرافق إدارية إذ تظل مهنية حتى ولو خضعت لإختصاص القضاء الإداري داخل الدولة.

الفرع الثاني: تقسيم المرافق العامة على أساس إقليمي

وتنقسم المرافق بناء على مدى وإتساع نطاق نشاطها الإقليمي إلى مرافق وطنية ومرافق محلية .

1-دكتور غسان مدحت الخيري المرجع نفسه ص139

2 -ماجدر راغب الحلو، القانون الإداري دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار المسيرة للنشر والتوزيع ، 1997 ص416

1-القانون رقم 13-07 المؤرخ في 29 أكتوبر 2013 متضمن تنظيم مهنة المحاماة، الجريدة الرسمية، العدد 55 المؤرخة في 30 أكتوبر 2013

أولا -مرافق عامة قومية : وهي مجموع المرافق التي يشمل نشاطها سكان إقليم الدولة أي تؤدي خدماتها لجميع أفراد الدولة¹. مثل: مرفق الدفاع، والقضاء، والصحة ونظرا

لأهمية النشاط الذي تقدمه هذه المرافق فإنها تخضع لإشراف الإدارة المركزية في الدولة من خلال الوزارات وممثليها أو فروعها في المدن ضمانا لحسن أداء هذه المرافق لنشاطها وتحقيقا لمبدأ المساواة في توزيع الخدمات بحيث يكون نفعها واسعا يشمل كل أقاليم الدولة وتتحمل الدولة المسؤولية الناتجة عن الأضرار التي تسببها المرافق وذلك بحكم إدارتها والإشراف عليها ولقد أشار الدكتور عمار بوضياف إلى هذا النوع من نشاط حيث سماها بالمرافق الوطنية وإعتبرها مجموع المرافق التي يمتد نشاطها ليشمل جميع إقليم الدولة.

ثانيا- مرافق عامة محلية : وهي المرافق التي تنشئها وحدات الإدارة المحلية(البلدية والولاية) وتمارس في حيز جغرافي لإقليم الإدارة المحلية² وبالتالي فإنها تسعى إلى تقديم خدمات لمنطقة محددة أو إقليم معين من أقاليم الدولة التابع لها مثل: مرفق النقل، مرفق توزيع المياه والكهرباء وغيرها من المرافق التي تسعى إلى إشباع الحاجات المحلية، وتتميز هذه المرافق باختلاف وتنوع أساليب إدارتها وذلك بسبب اختلاف وتنوع حاجات كل وحدة محلية، كما أن المسؤولية الناتجة عن الأضرار التي قد تسببها هذه المرافق يتحملها الشخص المعنوي المحلي أو الإقليمي، إن تطبيق نظام اللامركزية الإدارية لا يعني فصلا بين المرافق الوطنية والمحلية، حيث تظل السلطات اللامركزية خاضعة لرقابة السلطات المركزية باعتبار أن هذه الأخيرة لها سلطة وصائية كما تقوم بمد السلطات المحلية بموظفي المرافق المحلية ذو خبرة لمساعدتها في إدارة وتسيير المرافق المحلية كما تقدم لها إعانات مالية لمساعدتها في تخفيف الأعباء التي تقع عليها ولقد أشارت المادة 153 من قانون البلدية إلى أنه يمكن للبلدية أن تنشئ مؤسسات عمومية بلدية تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة من أجل تسيير مصالحها "وتكون هذه المؤسسات ذات طابع صناعي وتجاري أو ذات طابع إداري"³

1 -دكتور خالد خليل الظاهر المرجع السابق ص39

2_ محمد الصغير بعلي المرجع السابق ص 241

3 -المادة 153 من قانون 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية الجريدة الرسمية العدد 37 مؤرخة في 3 جويلية

كما أجاز القانون للولاية أيضا إنشاء مؤسسة عمومية ولائية تتمتع بالشخصية المعنوية وإستقلال مالي قصد تسيير المصالح العمومية وهذا حسب المادة 146 من قانون الولاية¹. ومن أمثلة عن المرافق الإقليمية: مرفق النقل, الصحة, مرفق النظافة للبلدية, الديوان البلدي للرياضة, مؤسسة النقل الولائي. وتجدر الإشارة إلى أن المرافق غير منفصلة بل كثيرا ما يحدث بينهما تعامل وذلك لما تقتضيه المصلحة العامة بما يحقق النفع العام للمواطنين وتتجلى أهمية التمييز بين مرافق قومية ومرافق المحلية من حيث المسؤولية عن الأفعال الضارة ففي المرافق القومية تقع مسؤولية على عاتق السلطة المركزية الدولة أما بالنسبة للمرافق الإقليمية فإن مسؤولية تتحملها الإدارة محلية .

1 -المادة 146 من القانون 07-12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية

المبحث الثاني: النظام القانوني للمرفق العمومي في الجزائر.

لقد عمدت غالبية الأنظمة المعاصرة على تخصيص قواعد تحكم كل نشاط لوحده وهذا ما عمل به المشرع الجزائري حيث خص كل قطاع بقانونه الأساسي للجامعة والقضاء والصحة والبريد والدفاع... قوانين خاصة بها والأصل هو عدم إمكانية وضع قانون واحد يحكم جميع المرافق إلا أن هذا لا يمنع من خضوعها لقواعد ومبادئ مشتركة تحكمها وإن دراسة النظام القانوني للمرافق العامة تقتضي التطرق الى قواعد إنشاء وإلغاء المرافق والمبادئ الأساسية التي تحكمها وهذا ما سنتطرق عليه في هذا المبحث وذلك من خلال :

المطلب الأول: إنشاء وإلغاء المرافق العامة**المطلب الثاني: المبادئ التي تحكم سير المرافق العامة .**

المطلب الأول: إنشاء وإلغاء المرافق العامة.

سوف نتطرق في هذا المطلب على المبادئ المتعلقة بإنشاء وإلغاء المرافق العامة وذلك من خلال فروع .

الفرع الأول: إنشاء المرافق العامة.

يقصد بإنشاء المرافق العامة هو تأسيس مشروعات كافية تعمل لإشباع الحاجات العامة أو تحقيق النفع العام وتتميز طرق إنشاء المرافق العامة في الجزائر حسب طبيعة المرفق سواء كان مرفق عام وطني أو مرفق عام محلي.

أولاً: إنشاء المرافق العمومية الوطنية .

إن تحديد السلطة المختصة بعملية إنشاء المرفق العمومي على المستوى الوطني تخضع لمعيار توزيع السلطات بين الهيئة التشريعية والهيئة التنفيذية وقد كان تطبيق هذا المبدأ في الجزائر مختلفاً وذلك باختلاف الوضعية القانونية التي تنسم بها توزيع السلطات بين السلطة التشريعية والتنفيذية من جهة وبين رئيس الجمهورية والوزير الأول من جهة أخرى أي داخل الهيئة التنفيذية¹ ونظراً لأهمية المرفق العمومي بإعتباره أداة الدولة لتحقيق النفع العام وتلبية الحاجيات الأساسية للمجتمع نجد الدستور قد تكفل بتحديد السلطة المختصة بإنشائه² ففي دستور 1989 كانت السلطة المختصة بعملية إحداث وتنظيم المرافق العامة هي السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية الذي يصدر مراسيم رئاسية ورئيس الحكومة سابقاً الذي يصدر مراسيم تنفيذية وعليه فإن إحداث المرافق العمومية هو من إختصاص السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية، الوزير الأول) وهذا حسب المادة 115 منه أما دستور 1996 فبالإضافة إلى تكريس دور السلطة التنفيذية في إنشاء المرافق العامة قد أعترف للسلطة التشريعية بإنشاء المؤسسات العمومية وذلك حسب المادة

1 - ناصر لباد المرجع السابق ص 201

2 - إيمان لعميري، تقييم أداء المرفق العمومي، الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار نموذجاً مركز التوثيق والبحث والخبرة، العدد 42 ص 8

122 حيث حددت في الفقرة 29 منها على المجالات التي يشرع فيها البرلمان والتي من بينها إنشاء فئات المؤسسات¹ إبن يبقى إنشاء المرافق العامة الوطنية من إختصاص التنظيم وذلك بموجب إصدار مراسيم رئاسية أو مراسيم تنفيذية ماعدا في مجال فئات المؤسسات وهذا الوضع لا يبتعد كثيرا عما هو سائد في فرنسا² ومن بين المراسيم الصادرة عن السلطة التنفيذية هي: المرسوم التنفيذي رقم 08-03 المؤرخ في 5 جانفي 2008 المتضمن إنشاء جامعة سكيكدة.

مرسوم رئاسي 8-151 المؤرخ في 26 ماي 2008 المتعلق بإحداث مدرسة للشرطة القضائية التابعة للدرك الوطني.

المرسوم التنفيذي رقم 8-236 المؤرخ في 26 يوليو 2008 المتضمن إنشاء مكاتب المطالعة العمومية.

المرسوم التنفيذي رقم 8-285 المؤرخ في 20 سبتمبر 2008 المتضمن إنشاء مراكز التكوين المهني والتمهين .

ثانيا: إنشاء المرافق العامة المحلية:

لقد خول كل من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية والقانون 12-07 المتعلق بالولاية لهيئتي الإدارة المحلية (البلدية والولاية) بإنشاء وإحداث مرافق عامة محلية.

1- **المرافق العامة للبلدية:** تنص المادة 149 من قانون البلدية على: "مع مراعاة أحكام القانونية المطبقة في هذا المجال تضمن البلدية سير المصالح العمومية البلدية التي تهدف إلى تلبية حاجات مواطنيها وإدارة أملاكها وبهذه الصفة تحدث إضافة إلى مصالح الإدارة العامة مصالح عمومية التقنية قصد التكفل على وجه الخصوص بما يأتي:

1 -انظر المادة 122 من الدستور سالف الذكر

2 -محمد الصغير بعلي، المرجع السابق ص 246

-التزويد بالمياه الصالحة للشرب وصرف المياه المستعملة

-النفائات المنزلية والفضلات الأخرى

-صيانة الطرقات وإشارات المرور, الإنارة العمومية

الأسواق المغطاة والأسواق والموازين العمومية

-النقل الجماعي..." ويشترط لصحة قرار إنشاء المرافق العامة للبلدية إجراء مداولة من طرف المجلس الشعبي البلدي كما يمكن لبلديتين أو أكثر إن تقرر الاشتراك في إطار مؤسسة عمومية مشتركة لأجل تحقيق خدمات والتجهيزات ومصالح ذات النفع المشترك وهذا حسب المادة 215. ¹

ب-المرافق العامة الولائية:يمكن للولاية إن تنشئ قصد تلبية الحاجات الجماعية لمواطنيها وذلك بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي مصالح عمومية ولائية وهذا من أجل التكفل بالطرق والشبكات المختلفة, مساعدة ورعاية الطفولة والأشخاص المسنين, النقل العمومي, النظافة العمومية ومراقبة الجودة, الصناعات التقليدية والحرف, المساحات الخضراء .

إن لصحة قرار إنشاء المرافق المحلية لابد أن يكون بموجب مداولة المجلس الشعبي البلدي إذا كانت مرافق عامة البلدية وعن طريق مداولة المجلس الشعبي الولائي إذا كانت مرافق عامة ولائية. ²

1 -انظر المواد149و215من قانون البلدية رقم 10-11سالف الذكر

2 -انظر المواد 141و148من قانون الولاية رقم 07-12 سالف الذكر

الفرع الثاني: إلغاء المرافق العامة

إن المشرع الجزائري لم يحدد صراحة طرق إلغاء المرافق العامة وهنا لا بد من الرجوع إلى القواعد العامة في القانون والتي تستوجب أن إلغاء المرفق يتم بنفس أسلوب الذي إتبع في إنشائه، فمن المعروف أن السلطة التي أنشأت المرفق العام هي التي تضع القواعد المنظمة لسيره حسب ماتقتضيه المصلحة العامة وحسن أداء الخدمات التي يؤديها المرفق للجمهور وإذا تبين عدم صلاحية هذه القواعد وذلك للتغير مع المنفعة العامة فيحق لهذه السلطة إلغاؤه أو تغيير النظام القديم وحلول محله نظام جديد يتماشى مع متطلبات الأفراد¹ لذلك ينبغي على الأفراد عدم التمسك بالنظام القديم كما لا يمكنه إجبار الإدارة على الإستمرار في تأدية خدماتها إذا مارأت هذه الأخيرة أن الخدمات العامة التي يقدمها المرفق يمكن تغييرها وفقا لمتطلبات المصلحة والقاعدة العامة أنه يتم الإلغاء بنفس الطريقة التي أنشئ بها، إذا كان الإنشاء من طرف السلطة التنفيذية فيتم الإلغاء بموجب مرسوم رئاسي أو بموجب مرسوم تنفيذي إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك أما فيما يخص المرافق العمومية المحلية فان السلطة الوصائية تستطيع بعد إحداث المرفق أن تقوم بحله وقد نصت الفقرة الثانية من المادة 154 من قانون البلدية على: " تحدد قواعد تنظيم المؤسسات العمومية البلدية وسيرها عن طريق التنظيم "وقد نص المرسوم رقم 83-200 الذي يحدد شروط إنشاء المؤسسة العمومية المحلية وتنظيمها وسيرها حيث تنص المادة 26 الفقرة الأولى: "تنشأ المؤسسة العمومية دون تحديد أي مدة لها وتحل قانونا بإلغاء المرفق الذي تتولى تسييره " أما فيما يخص المؤسسة الاقتصادية، فننص المادة 26 في الفقرة الثانية: "غير أنه فيما يتعلق بالمؤسسة الاقتصادية فإنه عندما يبرز إستغلالها عجزا من شأنه أن يضر بمستقبل التوازن المالي للولاية أو البلدية المعنية يمكن أن يسحب الترخيص بالإستغلال..."² والإلغاء يعني وضع حدا لنشاطه.

1 -دكتور فوزي، فرحات، القانون الإداري العام الطبعة الأولى، بدون دار النشر، 2004، ص218

2 -مرسوم رقم 83-200، المؤرخ في 19 مارس 1983، الذي يحدد شروط إنشاء المؤسسة العمومية المحلية وتنظيمها

وسيرها، ج، ر العدد 12، ص 801

المطلب الثاني: المبادئ التي تحكم سير المرفق العمومي

لكل مرفق من المرافق العامة قواعد ذاتية إلا أن جميعها تحكمها مبادئ أساسية سواء كانت هذه المرافق تابعة للدولة أو الجماعات المحلية سواء كانت تجارية أو صناعية أو كانت تدار عن طريق الاستغلال المباشر أو بأي شكل آخر¹ وقد قام احد الفقهاء وهو لويس رولان بتنظيم هذه المبادئ بصفة متناسقة في شكل ثلاث مبادئ أساسية وتسمى بقوانين رولان وهي مبدأ المساواة أمام المرفق العمومي، مبدأ استمرارية المرفق العام، ومبدأ قابليته للتغيير والتبديل (التكيف)

الفرع الأول: مبدأ مساواة المنتفعين أمام المرفق العمومي

تعتبر المساواة حجر الزاوية والمبدأ الأساسي الذي يحكم قواعد القانون بصفة عامة² وهو يسود جميع المرافق العامة بأسرها ويقضي بالمساواة بين جميع من تتوافر فيهم نفس الشروط والتي يفرضها المرفق العام³ ومبدأ المساواة تجد جذورها أساسا من النصوص القانونية والدستورية وهو اليوم يمثل حق من حقوق الإنسان وحق دستوري حيث نصت المادة 29 من الدستور على أنه "كل مواطنين سواسية أمام القانون ولا يمكن أن يتذرع بأي تمييز يعود سببه إلى المولد أو العرق أو الجنس أو الرأي أو أي شرط أو ظرف شخصي إجتماعي" والمساواة تكون بين الناس الذين يتساوون في المراكز القانونية بحيث تتم معاملتهم على قدم المساواة مع توفير العدالة⁴ وبقصد بالمساواة أمام المرافق هو إلتزام هذه الأخيرة بتقديم خدماتها للمنتفعين دون تمييز وقد كرست هذه القاعدة كل الدساتير الجزائرية ويتجلى مضمون هذا المبدأ في نتيجتين هما :

- 1 - عبد الفتاح أبو الليل، الوجيز في القانون الإداري، بدون طبعة، منشأة معارف، الإسكندرية 2003 ، ص186
- 2 - عبد الغني عبد الله البسيوني عبد الله المرجع السابق ص422
- 3 - هاني علي طهراوي، القانون الإداري ، بدون طبعة ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، 1998 ص310
- 4 - خواف كنعان، القانون الإداري ، بدون طبعة ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، 2006، ص330

أولاً: مساواة جميع المرتفقين من خدمات المرفق العمومي:

ويقتضي هذا المبدأ وجوب معاملة المرفق لكل المنتفعين معاملة واحدة دون تفضيل البعض على البعض الآخر وذلك من حيث الخدمات التي يقدمها بحيث نصت المادة 31 من الدستور على مايلي: "تستهدف المؤسسات ضمان مساواة كل المواطنين والمواطنات في الحقوق والواجبات بإزالة العقبات التي تعوق تفتح شخصية الإنسان وتحويل دون مشاركة الجميع الفعلية في الحياة السياسية والإقتصادية والإجتماعية والثقافية"، إذ يتميز بالحياد في علاقته مع المنتفعين وهذا حسب المادة 23 من الدستور وذلك بنصها: "عدم تحيز الإدارة يضمنه القانون" لذلك يجب عليه عدم تفضيل في مجال الإنتفاع شخص أو فئة ممن يلبون شروط الإنتفاع من خدماته كما أن هذا لا يمنع المرفق العمومي من فرض بعض الشروط التي تستوجبها القوانين كشروط متعلقة بدفع رسوم أو تقديم وثائق مثل: مؤسسة سونلغاز التي تشترط تقديم وثيقة تتعلق بالعقار موضوع الخدمة كما تفرض إدارة الخدمات الجامعية على الطلبة الراغبين في الحصول على غرف في الإقامة الجامعية أن يقدموا ما يثبت أن إقامتهم العائلية على بعد مسافة بعيدة، إن أعمال بمبدأ المساواة المنتفعين من خدمات المرفق العمومي ليس مطلقاً إذ يشترط تماثل المراكز من حيث تشابه وتعادل أوضاعهم.

ثانياً: المساواة في الالتحاق بالوظائف العامة

يترتب على هذا المبدأ حق الأفراد في الالتحاق بالوظائف العامة إذ تنص المادة 51 من الدستور على مايلي: "يتساوى جميع المواطنين في تقلد المهام والوظائف في الدولة دون أية شروط أخرى غير الشروط التي يحددها القانون" وهذا ما نص عليه قانون الوظيفة العامة في مادته 74 "يخضع التوظيف إلى مبدأ المساواة في الالتحاق بالوظائف العمومية" كما قد نص على ضمانات كفيلة باحترام وتطبيق قاعدة المساواة في الالتحاق بالوظائف العامة من خلال إلزام مرافق العامة لدى لجونها للتوظيف بمراعاة شروط عامة التي يجب توافرها في جميع المترشحين حسب المادة 75 كأن يكون جزائري الجنسية، أن يكون متمتعاً بالحقوق المدنية أن يكون في وضعية قانونية إتجاه الخدمة الوطنية بالإضافة إلى

توافر شرط السن والقدرة البدنية والذهنية كما يجب تقيد بإجراءات وكيفيات التوظيف حسب المادة 80 التي نصت على أنه يتم إلتحاق بالوظائف العمومية عن طريق مسابقة على أساس الإختبارات، مسابقة على أساس شهادات بالنسبة لبعض أسلاك الموظفين، الفحص المهني¹. إن المساواة في الحقوق يقابله مساواة في الإلتزامات والأعباء مثل: الإلتزام بأداء الخدمة الوطنية بالنسبة للذين يتمتعون بالجنسية الجزائرية والمكملين 19 سنة، مساواة أمام الأعباء الجبائية

الفرع الثاني: مبدأ سير المرفق العام بانتظام وإطراد

ويقصد به إستمرار النشاط الذي يقوم به المرفق بصورة منتظمة ودون توقف أو إنقطاع لأن الغرض من إنشاء المرفق العمومي هو تقديم خدمات ضرورية للمجتمع وذلك بإشباع الحاجات العامة لذلك يعتبر من المبادئ الأساسية التي لاتحتاج تقريرها لنص تشريعي خاص وأن طبيعة المرافق تستلزم ضمان سيرها بإطراد فإذا توقفت أو تعطل سيرها تعرض المجتمع لأضرار بالغة الخطورة ولذلك يجب إستبعاد كل ماشأنه إيقاف سيرها إذ يجب وضع مجموعة من ضمانات منها تنظيم ممارسة حق الإضراب وتنظيم الاستقالة وسن قواعد خاصة لحماية أموال المرفق² وهي تمثل ضمانات تشريعية بالإضافة إلى ضمانات أخرى كنظرية الموظف الفعلي ونظرية الظروف الطارئة .

1: ضمانات تشريعية وتتمثل في:

1-تنظيم حق في الإضراب: بحيث يعرف بأنه توقف إداري جماعي عن العمل لمدة محددة أو غير محددة وذلك بغرض تحقيق مطالبهم³ وقد نصت المادة 57 من الدستور على: "أن حق في الإضراب معترف به ويمارس في إطار القانون" كما نصت المادة 36 من قانون الوظيفة العامة" يمارس الموظف حق في الإضراب في إطار التشريع المعمول به

1- المواد 74-75-80 من القانون الوظيفة العامة ، سالف الذكر ،ص9

2 -دكتور هاني علي الطهراوي، المرجع السابق ص297

3-دكتور عمار بوضياف، المرجع السابق ص340-341

"ومن الأسباب التي تؤدي إلى الإضراب هي الأجور وتحسين ظروف العمل وخاصة إذا انعدم الحوار المباشر بين الإدارة المستخدمة والعمال ويلجأ إليه بعد إستنفاد إجراءات المصالحة ومن أهم شروط ممارسة هذا الحق هي:

-إستنفاد إجراءات التسوية الودية: بحيث لا يمكن الشروع في الإضراب إلا بعد التأكد من فشل محاولات التسوية الودية والقانونية المتمثلة في المصالحة والوساطة ومفاوضة بين ممثلي العمال وممثلي الإدارة العمومية إذ تنص المادة 24 من القانون 90-02 على أنه: إذا إستمر الخلاف بعد إستنفاد إجراءات المصالحة والوساطة المنصوص عليها أعلاه وفي غياب طرق أخرى للتسوية قد ترد في عقد أو إتفاقية بين طرفين يمارس حق العمال في اللجوء إلى إضراب وفقاً للشروط والكيفيات المحددة في أحكام القانون "

-موافقة جماعة من العمال على الإضراب : بحيث يجب أن يكون قرار اللجوء إلى الإضراب صادر عن الأغلبية وبالإرادة الحرة دون إكراه أو ضغط ويتم ذلك في جمعية عامة تضم كافة العمال أو نصفهم على الأقل بحيث يعبر عن رأيهم في الإضراب عن طريق الإقتراع السري ويكون قرار اللجوء إلى الإضراب صادر عن الأغلبية المطلقة للعمال الحاضرين وهذا حسب نص المادة 28 من نفس القانون¹ أما الراضين للإضراب فيحق لهم متابعة العمل دون إجبار من قبل المضربين عن العمل للتوقف عن العمل وحسب المادة 34 فإنه "يعاقب القانون عرقلة حرية العمال ويعد عرقلة لحرية العمل كل فعل من شأنه أن يمنع العامل من العمل أو مواصلته بالتهديد أو مناورة احتيالية أو عنف أو اعتداء "

-إشعار مسبق بالإضراب : وذلك بإعلام الإدارة أو السلطة العامة بقرار اللجوء إلى الإضراب مع تحديد بداية الشروع فيه ومدته وتحسب مدة الإشعار ابتداء من تاريخ إيداعه لدى مستخدم وإعلام متفشية العمل المختصة إقليمياً وتحدد هذه المدة عن طريق مفاوضة

1 -أنظر المادة 28 من القانون 90-02 المؤرخ في 6 فيفري 1990، المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية وممارسة حق الإضراب ج ر العدد6، ص 234.

والتي يجب أن لا تقل عن 8 أيام ابتداء من تاريخ إيداعها حسب المادة 30 من القانون السابق

-ضمان أمن وسلامة أماكن ووسائل العمل: أي عدم احتلال أماكن العمل بالقوة وذلك باتخاذ كافة الاحتياطات اللازمة لضمان المحافظة على وسائل العمل وعدم هجرة الإدارة المستخدمة ومواقع العمل وهذا من أجل ضمان مبدأ الاستمرارية وأي تصرف يقوم به العمال من تخريب يترتب عليهم مسؤولية مدنية أو جزائية حيث يعاقب بالحبس من 6 أشهر إلى 3 سنوات وبغرامة مالية من 200000 دج إلى 5000000 أو ترفع إحداهما وهذا حسب المادة 55 فقرة 02 من نفس القانون .

-ضمان حد أدنى من الخدمة: وتتمثل في مواصلة النشاط الضروري الذي يجب على العمال ضمانها عندما يتعلق إضراب بنشاطات ،يؤدي إنقطاع التام عنها إلى المساس بإستمرارية المرافق العمومية الأساسية أو بنشاطات الإقتصادية وتكون هذه المواصلة في شكل قدر أدنى من الخدمة الإجباري¹ وقد حددت المادة 38 ذلك تجسيدا لمبدأ سير المرفق بانتظام وإطراد وهي :-مصالح إستشفائية ، المناوبة ، النقل والمواصلات السلوكية واللاسلكية مصالح مكلفة بمراقبة المرور الجوي²

إبن المشرع قد أباح ممارسة الإضراب عمال قطاع الوظيفة العامة وإستثني من ذلك بعض الفئات من الإضراب وهذا حسب المادة 43 من نفس القانون وهم القضاة موظفين المعيّنين بمرسوم أو موظفين الدين يشغلون مناصب في الخارج ،أعوان مصالح الأمن، أعوان ميدانيين العاملين في مصالح الحماية المدنية ،أعوان مصالح الاستغلال شبكات الإشارة الوطنية في وزارتي الداخلية والشؤون الخارجية ،الأعوان الميدانيين العاملين في

1 - الدكتور عبد المجيد زعلاني، موسوعة القانون الجزائري ، بدون طبعة ،دار بيرتي للنشر الجزائر ، 2013 ، ص435

2 -أنظر المادة 38 ،من القانون سالف الذكر، ص234

الجمارك عمال المصالح الخارجية لإدارة السجون¹ وهذا ما أكدت عليه المادة 57 من الدستور، إذا يجب أخذ الاحتياطات اللازمة لتوقي الإضراب قبل حدوثه وإذا أمكن القضاء على الأسباب المؤدية إليه والتي تؤثر على سير المرفق العمومي.

ب تنظيم ممارسة حق الاستقالة: ضمانا للمحافظة على سير المرفق العام وإستمرارية نشاطه ومفاد الإستقالة هو إنهاء خدمة الموظف بناء على رغبته² ولا يتم إنهاء الخدمة بمجرد تقديم الإستقالة كتابيا والتعبير عن إرادته في التخلي عن القيام بالوظائف وإنما يجب قبول الجهة التي لها سلطة التعيين وقد أكدت المادتين 218-219 من القانون الوظيفة على وجوب تقديم طلب كتابي يعبر فيه الموظف عن رغبته في قطع علاقته الوظيفية، يرسل الطلب إلى السلطة ويلزم بالإستمرار في أداء العمل إلى غاية صدور قرار قبول الاستقالة وقد ألزمت السلطة المكلفة بالتعيين باتخاذ قرارها خلال شهرين ابتداء من تاريخ إيداع الطلب ويجوز لها في حالة الضرورة أن تؤجل موافقة لمدة شهرين بعد إنتهاء الأجل الأول وهذا حسب المادة 220.²

2: ضمانات قضائية: وتتجلى هذه الضمانات في نظرية الموظف الفعلي ونظرية

الظروف الطارئة.

أ-نظرية الموظف الفعلي: ويقصد بالموظف الفعلي هو ذلك الشخص الذي يمارس إختصاص إداري رغم أنه لم يعين تعيينا صحيح وكأصل عام يجب إلغاء جميع تصرفاته غير أن القضاء وسعيا منه إلى ضمان أداء الخدمات العامة بانتظام وإطراد وذلك في ظروف عادية مثل تفويض الرئيس لمروؤسه

ب-نظرية الظروف الطارئة: ففي حالة الحروب والكوارث الطبيعية إذا بادر شخص بالقيام بأعمال تنتج آثار قانونية رغم أنها صادرة من شخص ليس له صفة الموظف القانوني

1 -محمد حمال مطلق دنيبات، الوجيز في القانون الإداري، بدون طبعة 2003، الدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع، ص154

2 -أنظر المواد 220، 219، 218، من قانون الوظيفة العامة سالف الذكر، ص18

مثال إذاحلت ظروف إستثنائية بالبلدية وتخلّى أعضاء المجلس الشعبي البلدي عن إدارة الوظيفة وحل محلهم المواطنين فإن عملهم ينتج آثار قانونية .

الفرع الثالث: مبدأ قابلية المرفق للتغيير والتبديل :

يقصد به أنه بإمكان الإدارة التدخل في أي وقت لتعديل وتغيير القواعد التي تحكم مرافق العامة حتى تتفق وتحقيق المصلحة العامة على أفضل وجه وذلك كون أن إدارة تعمل في تنظيمها للمرافق العامة على الوصول إلى تشغيلها بأكبر كفاءة ممكنة في ظل الظروف القائمة وإذا تغيرت هذه الظروف أو ظهر للإدارة طريقة أفضل لزيادة كفاءة المرفق وإبتغاء تحقيق المصلحة العامة بإجراء ماترى من تعديل دون أن يكون لأحد إعتراض عليه سواء من قبل المنتفعين بالمرفق أو من العاملين فيه فليس لهم الحق بالمطالبة ببقاء النظام الذي تعاقد على الخدمة في ظلّه كما لايمكنه إحتجاج على تغيير نظام الترقّيات¹.

والتغيير لا يقتصر على القواعد المنظمة للمرفق وإنما يمتد أيضا ليشمل أسلوب إدارته فيجوز تغييره من إدارة مباشرة إلى مؤسسة عامة أو من هذه الأخيرة إلى الشركة المختلطة كما له حق في فرض رسوم أو تغييرها إذا رأى في ذلك مصلحة فإذا تم التغيير لايجوز للموظفين التمسك بالنظام القديم ، يترتب على هذه القاعدة إعتراف للإدارة بالحق في تعديل سير المرفق العمومي بما يتفق مع الصالح العام² من الطبيعي أن تمنح للسلطة المختصة حق تعديل النظم المقررة للمرافق العامة في أي وقت تحقيقا للمصلحة العامة ودون تغيير في حقوق الأفراد الذين يتأثرون بهذا التعديل³ ولايمكن للمستنفدين الإعتراض على هذا التغيير كما ليس لهم الحق في إبقاء على النظام القديم⁴

1 -دكتور ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، بدون طبعة، دار جامعة الجديدة للنشر والتوزيع 2004 ص310

2 -دكتور حسام المرسي، أصول قانون الإداري، بدون طبعة دار الفكر الجامعي، 2012 ص200

3 -دكتور إعاد علي حمود القيسي المرجع السابق ص188

4 -دكتورة هيام مروة، قانون الإداري خاص، بدون طبعة، مؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع لبنان، 2002،

خلاصة الفصل:

من خلال إستعراضنا في الفصل الأول لماهية المرفق العمومي والذي تم تطرق فيه إلى مفهوم المرفق العمومي والنظام القانوني له نستنتج أنه إذا تم مزج بين المعيارين المادي والموضوعي في تعريف المرفق العمومي فإنه سيكون أكثر وضوحا ويكون تعريفه على النحو التالي كل نشاط تمارسه الهيئة العامة بغرض إشباع الحاجات العامة وإن من مقوماته توافر عناصره وفي حالة غياب أي عنصر يحول دون قيام المرفق العمومي ، يعتبر من متطلبات الضرورية التي يجب على الدولة أو الجماعات المحلية إنشائها وإن إلغاء المرفق العمومي يتم بنفس الطريقة التي أنشأ بها وبالرغم من إختلاف القانون الذي يحكم هذه المرافق نظرا لإختلاف أنواعها إلا أنها تشترك في قواعد أساسية تحكم سيره

فصل الثانی

تمهيد:

تختلف طرق إدارة المرافق العامة بتنوع المرافق العامة و بحسب طبيعة النشاط الذي تؤديه و كذلك بحسب درجة تدخل الدولة أو الأشخاص العامة بأجهزتها الإدارية و السلطة المختصة تأخذ بإعتبارات مختلفة و متعددة سياسية ، إجتماعية و إقتصادية... الخ لأن المرافق العامة التي تمس الدولة في كيانها كمرافق الدفاع و الأمن تختلف عن مرافق أخرى كمرفق توزيع الماء و الكهرباء. و الإدارة قد ترى أن الخدمات التي يقدمها المرفق تمس حاجات حيوية للجماهير أو ترتبط ببعض مظاهر سيادة الدولة لذلك ترى أن تقوم بإدارته بواسطة أجهزة إدارية مباشرة و هو ما يعرف بالإدارة المباشرة للمرفق و يدخل في هذا النوع الإستغلال المباشر و المؤسسة العامة.

و قد ترى الإدارة أن إدارة المرفق يمكن أن يعهد بها إلى شخص من أشخاص القانون الخاص كفرد أو شركة خاصة وهو الأمر الذي ينطبق على أسلوب إدارة المرفق العام بواسطة عقد الإمتياز. بالإضافة إلى الإقتصاد المختلط

و هذا ما سنتطرق إليه في هذا الفصل وذلك من خلال :

المبحث الأول: الإدارة المباشرة (أساليب عامة).**المبحث الثاني: أساليب خاصة.**

المبحث الأول: الطرق العامة (الإدارة المباشرة) لإدارة المرفق العمومي

تتجسد الإدارة المباشرة في تدخل الجماعات الإقليمية سواء الدولة أو البلدية أو الولاية في إدارة مرفق عمومي مباشرة بواسطة أعوانها وأموالها وتجدر الإشارة إلى أن الميزة التي يتمتع بها هذا الأسلوب في مختلف أشكاله هو أن المرفق العمومي لا يتمتع بالشخصية المعنوية وبالتالي ليس له إستقلال مالي أو إداري ويأخذ أسلوب المشاركة شكلين هما الإستغلال المباشر والمؤسسة العامة وهذا ما سنتناوله في هذا المبحث وذلك من خلال :

المطلب الأول: الإستغلال المباشر**المطلب الثاني: المؤسسة العامة**

المطلب الأول : الإستغلال المباشر

يمثل الإستغلال المباشر الشكل العادي لتسيير المرفق العمومي حيث أن الإدارة نفسها هي التي تقوم بتشغيله بواسطة أعوانها وأموالها بحيث تخضع إلى قواعد مقررة في الميزانية العمومية مستعملة في ذلك أساليب القانون العام لاسيما إمتيازات السلطة العامة.¹

الفرع الأول: تعرف الإستغلال المباشر.

يقصد به قيام الدولة أو إحدى الهيئات بإدارة مرفق بنفسها مستخدمة في ذلك أموالها وعمالها ووسائل القانون العام وتحت مسؤوليتها وتعتبر أموال المرفق في هذه الحالة أموالا عامة و موظفوها عموميون² وهي طريقة تقليدية في إدارة وتسيير المرفق العام أو إستغلاله مباشرة³ وأصبحت تدار بها الآن جميع المرافق الإدارية لأن نشاطها لا يستهوي الأفراد وعادة ما يمتنعون عن القيام به لأنه لا يحقق ربحا لهم على خلاف نشاط المرافق الإقتصادية فالإدارة تستعمل إمتيازات مقررة لها وتلجأ إلى هذه الطريقة لإدارة المرافق الإدارية القومية مثل: مرفق التعليم والصحة وغيرها من المرافق ذات الأهمية الوطنية التي تعمل على أداء خدمات للجمهور دون تحقيق الربح.⁴

وإن أشخاص العامة يجب عليها في حالة الإستغلال المباشر أن تقوم بإدارة المرافق التي تتبعها مباشرة حتى تضمن أقصى قدر من الرقابة على تشغيل وإنتظام هذه المرافق والتي تمس الحاجات الأساسية للأفراد.

إن أسلوب الإستغلال المباشر يتلائم مع المرافق العامة الإدارية التي تخضع لقواعد القانون العام بينما إستخدامه منتقد في المرافق العامة التجارية والصناعية التي تحتاج إلى قدر

1- ناصر لباد، المرجع السابق، ص 211.

2- محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، الجزء الأول، بدون طبعة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2000، ص 313.

3- دكتور حسين محمد عواضة، مبادئ أساسية للقانون الإداري، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع، 1997 ص 94.

4- عبد الغني عبد الله البسيوني، المرجع السابق، ص 256.

من الحرية في إدارتها لا تتناسب مع القوانين و النظم العامة و تعقيدات المالية العامة و لهذا السبب يبقى هذا الأسلوب متلائماً مع المرافق الإدارية و القومية كالوزارات.¹

إن مرفق الذي يمارس بهذا الأسلوب يخضع للقانون العام فلقد أجاز المشرع للبلدية إستغلال مصالح عمومية بصفة مباشرة حيث نصت المادة 151 من قانون البلدية على: «يمكن للبلدية أن تستغل مصالحها العمومية عن طريق الإستغلال المباشر، تقيد إيرادات و نفقات الإستغلال المباشر في ميزانية البلدية ويتولى تنفيذها أمين خزينة البلدية طبقاً لقواعد المحاسبة العمومية».²

ونفس الأمر يقع على الولاية حيث نصت المادة 142 من قانون الولاية على «يمكن للمجلس الشعبي الولائي أن يستغل مباشرة مصالحه العمومية عن طريق الإستغلال المباشر» يعمل المجلس الشعبي الولائي على تحديد المصالح العمومية التي يقرر إستغلالها بواسطة هذا الأسلوب وهذا حسب المادة 143 من نفس القانون، تسجل الإيرادات و النفقات الإستغلال المباشر في ميزانية الولاية حسب قواعد المحاسبة العمومية.³

إذن يمكن للإدارة المركزية أو اللامركزية (إقليمية و مرفقية) أن تلجأ إلى إدارة مرافقها بطريقة الإستغلال المباشر ودون أن تنفصل وتستقل تلك المرافق قانونياً عن الجهة التي أحدثتها أو أنشأتها حيث لا تكتسب الشخصية المعنوية مثل: أن تقوم بلدية بإدارة مرفق النقل أو النظافة مباشرة بإستعمال موظفيها و أموالها.

الفرع الثاني: النتائج المترتبة على الإستغلال المباشر.

يترتب على طريقة الإستغلال المباشر النتائج الأساسية التالية:

1- عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، ، الطبعة الثانية منشأة المعارف ، 2004، ص 138.

2-قانون البلدية 10-11 سالف الذكر .

3-أنظر المواد 143-144-145 من قانون الولاية سالف الذكر.

تكون علاقة العمل قائمة بين الجهة الإدارية المنشئة للمرفق سواء بلدية أو الوزارة الولائية وبين الموظف العامل بالمرفق العام و عليه فإن علاقة العمل تبقى قائمة في حالة إلغاء المرفق العام.

-إن الأموال المخصصة لإدارة المرفق العام مسير في شكل إستغلال مباشر هي ملك للإدارة التي أنشأت المرفق إذ لا يتمتع بذمة مالية مستقلة و هذا ما أكدت عليه المادة 151 من قانون البلدية ومن مقتضيات التسيير منح المرفق العام ميزانية مستقلة إذ نصت المادة 152 من نفس القانون على أنه «يمكن البلدية أن تقرر منح ميزانية مستقلة لبعض المصالح العمومية المستغلة مباشرة» و هو ما ذهب إليه قانون الولاية حسب المادة 145 منه و التي نصت على ما يلي: «يمكن المجلس الشعبي للولائي أن يقر ميزانية مستقلة لصالح بعض المصالح العمومية الولائية المستغلة عن طريق الإستغلال المباشر ويجب عليه ضمان توازنها المالي».

إن جميع التصرفات (القرارات و العقود) التي تتعلق بالمرفق العام تصدر أو تبرم من الناحية القانونية من طرف السلطة المختصة بالجهة الجوارية المنشأة (رئيس المجلس الشعبي البلدي، الوالي).

إن عدم إكتساب المرفق العام المدار والمسير بطريقة الإستغلال المباشر للشخصية المعنوية يترتب عليه عدم تمتعه بأهلية التقاضي حيث يمثل أمام القضاء لدى الطعن في أعماله وتصرفاته أمام الجهة القضائية المختصة وذلك بواسطة ممثل قانوني للجهة الإدارية المنشأة¹ وقد نصت المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية على إختصاص المحاكم الإدارية في دعاوى إلغاء القرارات الإدارية و الدعاوى التفسيرية و فحص المشروعية للقرارات الصادرة عن البلدية و المصالح الإدارية الأخرى للبلدية.²

1-محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 269-270.

2- أنظر المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية.

المطلب الثاني: المؤسسة العامة

في بعض الأحيان قد يلجأ المشرع إلى أسلوب آخر لإدارة المرافق العامة فيمنحها إلى أشخاص عامة تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة كما يسمح لها بإستخدام وسائل القانون العام و يعتبر موظفوها موظفين عموميين و أموالها أموال عامة وأعمالها أعمال إدارية يطلق على هذا الأسلوب تسمية المؤسسة العامة، بحيث تعتبر وسيلة من وسائل إدارة المرفق العام والأكثر شيوعا وإنتشارا¹ ولهذه المؤسسة أنواع و أركان تقوم عليها وهذا ما سيتم إدراجه من خلال فروع.

الفرع الأول: تعريف المؤسسة العامة.

لقد عرف الفقه التقليدي المؤسسة العمومية على أنها عبارة عن مرفق عام يدار عن طريق المنظمة العامة وتتمتع بالشخصية المعنوية مع خضوعها للرقابة الإدارية و تختص في أعمال معينة قد عرفها الفقيه دوجي بأنها مرفق عام يتمتع بذمة مالية مستقلة، قد ظهرت المؤسسات العامة نتيجة للحاجة إلى تنظيم قطاع معين من القطاعات المختلفة وللتخلص من الروتين القاتل في العمل والمؤسسة العامة هي شخص إداري أنشئ بقانون خاص لممارسة نشاط مالي أو صناعي أو تجاري أو زراعي وله إستقلال مالي بحيث تعتبر حقوقه وأمواله مستقلة عن حقوق وأموال الدولة فهي تعتبر جزء لا يتجزء من جهاز الإدارة العامة للدولة والمنوطة لخدمة مصالح المواطنين وبتنفيذ الخطط و البرامج بحيث تتمتع بالإستقلالية لعملياتها الإدارية والمالية ولإنجاح خططها و ممارستها الإقتصادية إلا أن هذا الإستقلال يجب أن لا يتم على حساب الرقابة عليها أو على مسؤوليتها كمرافق عامة تستهدف الصالح العام.² أو هي مرفق عام مشخص قانونيا و بالتالي فإن طريقة المؤسسة العامة تقتضي منح المرفق العام إستقلال قانوني (إداري و مالي) من خلال إضفاء الشخصية المعنوية عليه و هذا خلاف طريقة الإستغلال المباشر تهدف المؤسسة العامة إلى حسن إدارة المرفق العام ذات أهمية وتخفيف عبء تسييرها و متابعتها عن الجهة الإدارية التي تنشئها بموجب تمتعها بالإستقلال

1- عمار بوضياف، المرجع السابق ص 351.

2- زين منير عبوي، إدارة مؤسسات عامة و أسس تطبيق الوظائف الإدارية عليها، بدون طبعة دار الشروق للنشر و التوزيع، 2009 ص 19.

القانوني¹ ويرى الدكتور محمد فاروق عبد الحميد أن تنظيمها إداري عام يتمتع بقدر من إستقلالية² يمكن أن تدار الجامعة مثلا أو المدارس أو المستشفيات بأسلوب المؤسسات العامة. إن المؤسسة العامة تتمتع بالشخصية المعنوية و الإستقلال القانوني. و إن هذه الأخيرة لا يمكن أن تقوم إلا بتوافر أركان تتمثل في:

1: المرفق العام.

تعتبر المؤسسة العامة أسلوب من أساليب إدارة العامة للمرافق العامة و لهذا ينبغي أن ترتبط به فلا وجود لها خارج نطاقه لذلك إن المؤسسة العامة يجب أن تتوافر على عنصر التخصص أي أن توجه أموالها و تحصر نشاطها في نطاق الأغراض و الأهداف التي حددت في نطاق تأسيسها فلا يمكن لها ان تتجاوز هذا النشاط بحيث يجب أن تدير مرفق عام معين و لا يمكن العمل خارج إطاره³ بحيث لا تستطيع إستعمال ذمتها المالية في نشاط آخر .

2: الشخصية الاعتبارية.

تعد من الأركان الأساسية للمؤسسة العامة. و هي الركن الثاني لها نظرا لإعتبارها لامركزية إدارية مرفقية إن منح المؤسسة العامة شخصية معنوية يجعلها تتمتع بقدر كبير من الإستقلال المالي و الإداري فلا يمكن تحقيق صفة المؤسسة العامة إلا بتزويدها بالشخصية المعنوية إذ لا تعتبر كثير من منظمات المؤسسات لأنها ليست لها شخصية معنوية و إن تمتع المؤسسة بهذه الصفة يجعل لها أهلية قانونية للتعاقد و إستقلال في إدارة نشاطها تحت وصاية الإدارة المركزية كما يصبح للمؤسسة حق التقاضي و تصبح تتمتع بذمة مالية مستقلة عن الدولة بحيث تستغل بإيراداتها التي تتمثل عادة في الهبات التي تتلقاها أو ما تقترضه من قروض و ما تحصل عليه نتيجة فرض رسوم لما تقدمه من خدمات تعود كلها إلى ميزانيتها، كما يترتب على إكتساب الشخصية المعنوية تمتعها بالإستقلال الإداري بحيث تخضع للقانون

1- محمد الصغير بعلي، المرجع السابق ص 271-272.

2- دكتور محمد فاروق، المرجع السابق ص 31.

3- عدنان عمرو، المرجع السابق، ص 140.

العام و إن منازعاتها تعتبر منازعات إدارية و يصبح لها حق التقاضي أي مباشرة الدعوى بإسمها للمطالبة بحقوقها كما يجوز لها إبرام عقود مع أطراف أخرى كما يترتب عليها تحمل كافة المسؤوليات التقصيرية الناتجة عن أعمالها و تعويض الغير مما لحقه من أضرار.¹

3: الرقابة.

إذا كانت المؤسسة العامة تشكل إحدى صور اللامركزية في جانبها المرفقي فهذا لا يعني إستقلالها إستقلال تام أي قطع العلاقة بينها و بين الإدارة إذ تظل خاضعة لها، تفرض عليها الرقابة و بالتالي تصبح المؤسسة العامة مقيدة بقيدين هما قيد التخصص و مفاده أن الغاية من إحداثها هو إدارة مرفق عام معين اما القيد الثاني فهو قيد الوصاية بحيث تظل المؤسسة خاضعة لنظام الوصاية، فمن حق الإدارة المركزية أن تراقب نشاطها بهدف التأكد من عدم خروجها عن المجال المحدد لها و هذا ما تقتضيه المصلحة العامة² والوصاية نوعان وصاية إدارية بحيث ينص عليها في وظيفة التأسيس تمارس على المؤسسة العامة وصاية إحدى الوزارات أما الوصاية المالية فتخضع لوصاية وزارة المالية إذ كانت تمتلك الدولة رأس مالها كلياً أو جزئياً.

الفرع الثاني: إنشاء المؤسسات العامة.

إن المؤسسة العامة تعتبر وسيلة تستطيع الدولة بواسطتها ممارسة وظيفتها في مختلف أطوارها و ليس هناك أي مانع يمنعها من اللجوء إليها و من أسباب إنشائها هي:

- التخلص من الروتين في العمل في القطاع العام و تحقيق درجة عالية من المرونة و إستجابة للتغيرات التي تحدث.

- تنظيم قطاع معين من قطاعات الخدمة بشكل أفضل لتحقيق المصلحة العامة.

- توسيع تقديم خدمات إجتماعية للمواطنين مثل: خدمات النقل و التعليم و الصحة.

1- محمد فاروق عبد الحميد، المرجع السابق ص 34.

2- دكتور عمار بوضياف المرجع السابق ص 352.

و بالتالي يجب أن تكون خدمات التي تقوم بها خدمات عامة.¹

إن إنشاءها من صلاحيات البرلمان و هذا بموجب المادة 122 من الدستور بحيث خول له القانون إنشاء فئات من المؤسسات و ذلك على المستوى الوطني أما على المستوى المحلي فيمكن للبلدية أو الولاية إنشاء مؤسسات عامة وذلك بموجب المواد 153 من قانون البلدية التي نصت على «يمكن للبلدية أن تنشئ مؤسسات عمومية بلدية تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة من أجل تسيير مصالحها» و تحدد قواعد سيرها عن طريق التنظيم أما المادة 146 فقد نصت على انه «يمكن للمجلس الشعبي الولائي ان ينشئ مؤسسات عمومية ولائية تتمتع بالشخصية المعنوية و الإستقلال المالي قصد تسيير المصالح العمومية».

إن إنشاءها يجب أن يخضع للتصديق من طرف جهة الوصاية قد لا تستمر المؤسسة العامة بحيث يمكن إنهاؤها و ذلك بإتخاذ إجراءات مناسبة لإلغائها من طرف السلطة المركزية عندما تخفق المؤسسة العامة في تحقيق أهدافها بحيث لم يعد جدوى لبقائها و هنا تؤول ممتلكاتها و حقوقها إلى الدولة لتضمن كافة التزامات المترتبة عليها. أو تقوم بدمجها في مؤسسة أخرى تمارس نشاطا مماثلا حتى تحقق الأهداف المطلوبة بشكل أكبر وتخفيف التكاليف.

- يتم الكشف عن أسباب عدم ملائمة أسلوب المؤسسة العامة لإدارة مرفق عام وذلك لعدم إستطاعتها تحقيق الأهداف المطلوبة التي تؤول كافة الموجودات في مؤسسة وحقوقها.

- التحول المباشر إلى القطاع الخاص (الخصخصة) بسبب انخفاض معدل نمو في إنتاج محلي.²

1- زين منير عبوي- المرجع السابق ص 19.

2- زين منير عبوي- المرجع السابق ص 279.

الفرع الثالث: أنواع المؤسسات العامة.

إن تنوع نشاط الدولة يفرض وجود أنواع كثيرة للمؤسسات تحدثها الدولة لغرض مساعدتها في القيام بواجب توفير الخدمات للجمهور و إن مؤسسات العامة لا تتخذ شكلا واحدا بل تختلف أشكالها و يمكن التمييز بين نوعين من المؤسسات العمومية و هي مؤسسات عامة ذات طابع إداري و مؤسسات عمومية إقتصادية و إن هذا التقسيم قد تبناه قانون الجماعات المحلية سواء في قانون البلدية أو قانون الولاية حيث نصت المادة 154 من قانون البلدية على أنه : «تكون المؤسسات العمومية البلدية ذات الطابع الصناعي والتجاري...» أما قانون الولاية فقد نص في المادة 147 منه على: «تأخذ المؤسسة العمومية الولائية شكل مؤسسة عمومية ذات طابع إداري أو مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي أو التجاري حسب الهدف المرجو منها».

إذن للمؤسسات العامة نوعين هما:

أولاً: مؤسسات عامة ذات طابع إداري.

هي أشخاص مرفقية ذات نشاط إداري¹ أو هي عبارة عن هيئات عمومية ذات طابع إداري أو مؤسسات تابعة للقطاع العام تعمل على تقديم خدمات عمومية للمواطنين مثل الجامعات والمستشفيات وقد عرفها المشرع الجزائري في المادة الثانية من قانون الوظيفة العامة بأنها: مؤسسات عمومية وإدارات المركزية في الدولة والمصالح غير ممرزة تابعة لها والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري ومؤسسات عمومية ذات طابع علمي وثقافي ومهني وكل مؤسسة عمومية يمكن أن يخضع مستخدموها لأحكام هذا القانون الأساسي² تقوم مؤسسة عامة إدارية بممارسة نشاطات إدارية بإستعمال إمتيازات السلطة مثل إصدار أوامر وقرارات ملزمة للأفراد وتخضع منازعاتها لإختصاص القضاء الإداري المختص وهذا حسب المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية.

1- دكتور ماجد راغب الحلو-المرجع السابق ص 443.

2- أنظر المادة الثانية من قانون الوظيفة سالف الذكر.

ثانيا: المؤسسات العمومية الإقتصادية.

هي عبارة عن المؤسسات التي تتخذ نشاط تجاري أو صناعي مماثل لنشاط أفراد¹ وقد ظهرت هذه المؤسسات نتيجة لظروف إقتصادية وبروز مبدأ ضرورة تدخل الدولة في الميدان الإقتصادي لمواجهة الأزمات و منع إحتكار والمغالاة في الأسعار و تحقيق ما يسمى بالأمن الإقتصادي و هو نشاط يستهدف تحقيق النفع العام² و قد عرف الأمر الرقم 01-04 في مادته الثانية المؤسسة العمومية الإقتصادية بأنها شركات تجارية تحوز فيها الدولة أو أي شخص معنوي آخر خاضع للقانون العام، أغلبية رأس المال إجتماعي مباشرة أو غير مباشر و هي تخضع للقانون العام³ تؤسس هذه المؤسسات في شكل شركة المساهمة أو في شركة محدودة المسؤولية و تتمتع هذه المؤسسات بالإستقلالية سواء في إتخاذ القرارات و ذلك من خلال حرية التصرف في موجوداتها و تحديد علاقاتها التعاقدية و تحديد الأسعار وفق تكلفة الإنتاج تجسيدا لمبدأ اللامركزية كما لها إستقلالية في إتخاذ القرارات و الإستثمار وفق ما يخدم المصلحة والمتحكم في أمور المالية و مراقبة تقسيم الأداء⁴ كما تمنح لها شخصية معنوية ومن الأمثلة عن المؤسسات العمومية الإقتصادية المؤسسة الوطنية للغاز والكهرباء، مؤسسة الخطوط الجوية، مؤسسة ميناء الجزائر.

1- دكتور ماجد راغب الطو- المرجع السابق ص 292.

2- بغداد كمال- النظام القانوني للمؤسسة العامة المهنية في الجزائر، مذكرة من أجل حصول على شهادة الماجستير في الحقوق-جامعة الجزائر بن يوسف بن جدة سنة 2011-2012 ص 21-22.

3- أنظر المادة الثانية من الأمر رقم 01-04 المؤرخ في 20 أوت 2001 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الإقتصادية و تسييرها و خصصتها، العدد 47، المتمم بالأمر رقم 01-08 المؤرخ في 28-02-2002، الجريدة الرسمية، العدد 41

4- بهلول سمية- النظام القانوني للمؤسسة الإقتصادية في التشريع الجزائري- مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر- تخصص قانون إداري جامعة محمد خيضر بسكرة 2012-2013 ص 28.

-إن المؤسسة العامة الإقتصادية تختلف عن المؤسسة العامة الإدارية وذلك من خلال :

(أ)- **المعيار المادي**: حيث تكون مؤسسة عامة إدارية إذا كان موضوع نشاطها يتصل بمجال إداري مثل التعليم، الصحة، نشاط ثقافي، رياضي، تجاري مثل إنتاج مواد(كهرباء و غاز، تحويل الاوراق) أو تقديم خدمات(نقل عمومي، توزيع مياه الشرب، خدمات الهاتف).

(ب)- **معيار الغاية (الهدف)**: لا تسعى المؤسسة العامة الإدارية إلى تحقيق الربح المالي إذ يتجه نشاطها إلى سد إحتياجات الجمهور مجاناً مثل مؤسسات التربية، مؤسسة النظافة للبلدية...

أما المؤسسات العامة الإقتصادية فإنها تحدث للقيام بمهمة إقتصادية تقتضي مراعاة الجانب المالي لذا يجب عليها الحفاظ على توازنها المالي و هذا ما نصت عليه المادة 154 من قانون البلدية.

ورغم ذلك فإن المؤسسات العمومية الإقتصادية تبقى من أشخاص القانون العام رغم خضوعها في العديد من جوانبها إلى قواعد القانون الخاص ومن خلال هذا التمييز يتضح لنا: أن المؤسسة العامة ذات الصبغة الإدارية تخضع لقواعد القانون الإداري سواء من حيث العاملون بها. أو تصرفاتها، أموالها ومنازعاتها والتي تكون من إختصاص المحاكم الإدارية¹ و ذلك حسب المادة 800 و 801 قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

- بينما تخضع المؤسسات العامة الإقتصادية إلى قواعد القانون الخاص(التجاري) سواء من حيث العاملين بها أو تصرفاتها حيث تخضع في تصرفاتها من حيث الوصاية إلى قواعد القانون الإداري أما في علاقاتها مع الغير (منتفعين) فإنها تخضع للقانون التجاري.

أما أموالها فلا تعتبر من الأموال العامة لذلك لا تحضى بحماية مدنية و جنائية على خلاف أموال المؤسسات العامة الإدارية التي تحضى بالحماية.أما منازعات المؤسسات العامة الإقتصادية يختص القضاء العادي بالفصل فيها.

1- محمد الصغير بعلي- المرجع السابق ص275.

وفي الأخير يمكن القول أن مؤسسات العامة على إختلاف أنواعها تعتبر أسلوب من أساليب إدارة المرفق العام فهي ترتبط معه فلا يتصور وجود مؤسسة عامة دون مرفق عام لذا لا يستغرب من أن يقال بأن المؤسسة العامة هي شخص معنوي تتولى إدارة المرفق و عليه يجب على الإدارة أن تختار هذا الأسلوب (مؤسسة عامة) عندما ترى بأن المصلحة العامة تقتضي منح المرافق العامة قسطا معين من الحرية في الإدارة إذ لا يعتبر أسلوب المؤسسة العامة الهدف بحد ذاته و إنما وسيلة لتحقيق غاية معينة ألا و هي تحرير المرافق العامة من الروتين.

المبحث الثاني: الطرق الخاصة لإدارة المرفق العمومي .

تتمثل الطرق الخاصة لإدارة المرافق العامة في مشاركة ومساهمة أشخاص القانون الخاص (الطبيعية و المعنوية) في تسيير المرافق العامة سواء عن طريق عقد الإمتياز وذلك بقيام الإدارة بالتعاقد مع فرد أو شركة. أو عن طريق شركات الإقتصاد المختلط والتي يتم بموجبها مشاركة أفراد القانون العام مع أفراد القانون الخاص. وهذا ما سنتطرق إليه في هذا المبحث حيث سنتناول في:

المطلب الأول: عقد إمتياز.**المطلب الثاني: شركات الإقتصاد المختلط.**

المطلب الأول : عقد الإمتياز

تعدد العقود الإدارية وتأخذ صور مختلفة لتعدد مواضيعها بحيث لم يعد الأمر مقتصرًا على صورة محددة والعقود الإدارية التي تبرمها الأشخاص العامة هي تلك التي ترتبط بتنظيم المرفق العام أو تسييره وذلك باستخدام وسائل القانون العام من بين هذه العقود عقد الإمتياز الذي تم الإعتماد عليه كأسلوب من أساليب التسيير الحديثة وقد ظهر هذا النوع نتيجة لتزايد الحاجات العامة للجمهور وعجز السلطات العامة في الدولة على تلبيتها وقد تبنت الجزائر نظام الإمتياز بعد الإستقلال إلا أنه قد عرف تذبذبًا نتيجة تأثره بمختلف الأنظمة التي مرت بها الدولة ليعود ويكرس بنهج جديد كوسيلة ليبرالية للتسيير المرافق العامة.

الفرع الأول: تعريف عقد الإمتياز.

- يعتبر أسلوب الإمتياز من أساليب الإدارة تلجأ من خلاله الإدارة إلى الأفراد أو الشركات الخاصة لتتولى إنشاء وإدارة المرافق عن طريق عقد إمتياز حيث يعتبر هذا الأخير عبارة عن إتفاق يعهد بموجبه شخص من أشخاص القانون العام إلى أحد الأشخاص في القانون الخاص مهمة إنشاء مرافق عامة التي تكون تحت إشرافها ورقابتها مقابل رسم يتقاضاه من المنتفعين من المرفق¹ وقد عرفه الدكتور ناصر لباد بأنه عقد أو إتفاق تكلف إدارة المانحة سواء كانت الدولة أو الولاية أو البلدية بموجبه شخص طبيعيًا أو معنوي من القانون العمومي أو من القانون الخاص كشركة مثلاً بتسيير وإستغلال مرفق عمومي لمدة محددة ويقوم صاحب الإمتياز بإدارة هذا المرفق مستخدماً عماله وأمواله و متحملاً المسؤولية الناجمة عن ذلك وفي مقابل القيام بهذه الخدمة أي تسيير المرفق العمومي فإن صاحب الإمتياز يتقاضى مقابل مالي محدد في العقد يدفعه المنتفعون من خدمات المرفق² وبالرجوع إلى المادة الرابعة من الأمر رقم 96-13 المؤرخ المؤرخ في 15 يونيو 1996 و المتضمن قانون المياه نجدها قد عرفت عقد الإمتياز على النحو التالي: «يقصد بالإمتياز بمفهوم القانون عقد من عقود القانون العام تكلف الإدارة بموجبه شخصاً إعتبارياً عاماً أو خاصاً قصد ضمان أداء خدمة ذات منفعة

1- الدكتور مصلح ممدوح صرايرة، القانون الإداري، بدون طبعة، دار الثقافة للنشر و التوزيع ، 2012 ص 349.

2- ناصر لباد - المرجع السابق ص 212.

عمومية»¹ وطبقا لهذا التعريف فإن عقد الإمتياز يمكن أن يمنح للأشخاص الاعتبارية العامة أو الأشخاص الخاضعة للقانون الخاص وبصدور المرسوم التنفيذي 253/97 الذي يتعلق بمنح إمتيازات الخدمات العمومية للتزويد بماء الشرب وتطهير² منحت البلدية إمتياز تسيير الخدمة العمومية للمياه بعدما كانت حكرًا على الدولة و هذا من خلال نص المادة الرابعة.

إن تعريف عقد الإمتياز قد عرف تطورا ملحوظا خاصة في مفهوم القوانين المتعلقة بالمياه فلم يقتصر على مفهوم واحد خاصة بعد صدور القرار الوزاري المشترك الذي يحدد دفتر الشروط النموذجي لمنح إمتياز إستغلال الخدمات العمومية للتزويد بماء الشرب³ حيث نصت المادة الثانية منه على أنه «طبقا للقوانين والتنظيمات المعمول بها يقصد بالإمتياز العقد الذي من خلاله تكلف الدولة أو البلدية المسماة في صلب النص «مانحة الإمتياز» الشركة أو المؤسسة بتسيير خدمة عمومية لتوفير و نقل وتوزيع ماء الشرب و إستغلاله و المحافظة عليه تحت مسؤوليتها لمدة محدودة «مقابل أجر يدفعه المستعملون» و قد إعتبر القضاء الإداري عقد الإمتياز بأنه إداري من نوع خاص موضوعه إدارة مرفق عام كأن تمنح البلدية إلى أحد الخواص إدارة و تسيير مرفق النقل العمومي حيث نصت المادة 155 من قانون البلدية على انه يمكن للمصالح العمومية البلدية المذكورة في المادة 149 أعلاه أن تكون محل إمتياز طبقا للتنظيم الساري المفعول. إن المادة 149 قد حصرت المصالح التي تمكن ان تكون محل الإمتياز وهي:

- التزويد بالمياه الصالحة و للشرب و صرف المياه المستعملة.

- النفايات المنزلية و الفضلات الأخرى.

1- الأمر رقم 96-13 المؤرخ في 15 يونيو 1996 المتضمن قانون المياه ج ر عدد 37 الصادر بتاريخ 15 جوان 1996 (ملغى).

2- المرسوم التنفيذي رقم 253/97 مؤرخ في 8 جويلية 1997 الذي يتعلق بمنح إمتياز الخدمات العمومية للتزويد بماء الشرب و التطهير ج ر عدد 46.

3- القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 18 نوفمبر 1998 الذي يحدد دفتر الشروط النموذجي لمنح إمتياز إستغلال الخدمات العمومية للتزويد بماء الشرب ج ر عدد 86.

- صيانة الطرقات و إشارات المرور.
 - الإنارة العمومية.
 - الأسواق المغطات و الأسواق و الموازين العمومية.
 - الحظائر و مساحات التوقف.
 - محاشر.
 - النقل الجماعي.
 - مدابح البلدية.
 - الخدمات الجنائزية و تهيئة المقابر و صيانتها بما فيها مقابر الشهداء.
 - الفضاءات الثقافية التابعة لأملاكها.
 - الفضاءات الرياضية و التسلية التابعة لأملاكها.
 - المساحات الخضراء.¹
- من خلال التعاريف السابقة نستخلص أن عقد الإمتياز هو عقد إداري بين السلطة الإدارية و بين أحد الافراد أو الشركات.
- يلتزم المتعاقد مع الإدارة بتولي تسيير المرفق العمومي و يتقيد بكل الضوابط بما فيها المالية و كذلك العمل على تجسيد المساواة بين المنتفعين.
- يتحمل الملتزم نفقات المتعلقة بتسيير المشروع و يعمل على ضمان حسن سيره بانتظام و إطاراد .

1- المادة 149 من قانون البلدية رقم 10-11 سالف الذكر .

- و ما يلاحظ أن عقد الإمتياز يختلف عن أسلوبين السابقين من حيث أن في عقد الإمتياز العمال الأجراء العاملون لحساب الملتزم لا يتمتعون بصفة الموظف العمومي على خلاف العاملين في إستغلال مباشر الذين يتمتعون بصفة الموظف العمومي.

إن الدولة في عقد الإمتياز لا تتولى بنفسها إدارة المرفق بل تعهد إدارته لأحد أشخاص القانون الخاص بينما تتولى إدارته مباشرة في أسلوب الإستغلال المباشر و ذلك بواسطة أموالها و موظفيها.

-أما من حيث التمويل فيتكفل الملتزم بالتغطية المالية للمشروع في عقد الإمتياز¹ ولا يمكن اللجوء إلى عقد الإمتياز إلا بعد تعذر طرق عامة للإستغلال المباشر و المؤسسة العامة من تسيير المرفق العام و هذا ما أكدت عليه المادة 149 من قانون الولاية إذ تنص على أنه «إذا تعذر إستغلال المصالح العمومية المذكورة في مادة 146 أعلاه عن طريق الإستغلال المباشر أو المؤسسة فإنه للمجلس الشعبي الولائي الترخيص بإستغلالها عن طريق لإمتياز طبقا للتنظيم المعمول به».

الفرع الثاني : أركان عقد الإمتياز.

ينشأ عقد الإمتياز من توافق إرادتي السلطة مانحة الإمتياز والملتزم و ذلك من خلال تبادل الإيجاب والقبول الذي ينصب على إرادة وإستغلال مرفق معين يفترض قيامه على سبب مشروع ومعلوم ورضائية كافية لتكوين العقود كمبدأ عام ولكن نظرا لما يستلزمه عقد الإمتياز من وثائق و إجراءات لعملية إبرامه يتطلب أركان خاصة تميزه عن غيره من العقود الأخرى و هي:

1- دكتور عمار بوضياف، المرجع السابق، ص357.

أولاً: الرضا:

يعتبر الرضا الركن الأول في عملية تكوين العقود ويقصد به تبادل الإيجاب والقبول بين المتعاقدين و يملك المتعاقد مع إدارة سلطة القبول والتي يفهم منها مشاركة في تحديد شروط العقد في هذا التكوين تتجسد حاجات المرفق العام و ضروراته والتي تعتبر القوة الدافعة لتحريك العملية التعاقدية ،هذا فيما يخص الشروط التعاقدية دون أن يمتد إلى الشروط التنظيمية التي تحدد إنفراديا عن طريق القوانين واللوائح وعليه فكل رابطة تعاقدية تقوم بين الإدارة والمتعاقد معها ضمن المجالات التي تنفرد القوانين واللوائح لتنظيمها تكون باطلة على غرار عقود القانون الخاص، فإن صحة الرضا في عقود الإمتياز تستلزم ما تصح به العقود الخاصة من أهلية و خلوها من العيوب.¹

ثانياً: المحل:

يجب أن ينصب عقد الإمتياز على إدارة مرفق عام قابل للتفويض عادة مايكون مرفق إقتصادي² بحيث لا يجوز تفويض المرافق التي تثير إمتيازات السلطة العامة نفسها مثل المرافق البوليسية و يجب أن يقتصر محل العقد على إدارة و إستغلال المرافق لا نقل ملكيته و عليه فإن عملية تفويض التسيير في عقد الإمتياز الإداري لا تؤدي إلى تحويل إلى خصصته حيث تحتفظ الإدارة بسيادتها عليه و للملتزم حق إستغلاله لمدة محددة و عادة ما يكون محل عقد الإمتياز مرفقا إقتصاديا ذلك أن صاحب الإمتياز شخص يسعى إلى تحقيق الربح و هو معيار محرك للقطاع الخاص فهو يوظف أمواله في المرفق بقصد الحصول على ربح معقول و لهذا لا يمكن أن نتصور قبول الملتزم إدارة أحد المرافق التي تقدم خدمات للمواطنين مجانا.

ثالثاً: السبب:

ويقصد بالسبب هو الدافع أو الباعث من وراء التعاقد في عقد إمتياز مرافق العامة هو ما تبرزه إعتبرات المصلحة العامة والنفع العام وذلك من خلال تقديم خدمات عامة من أجل

1- أكلي نعيمة، النظام القانوني لعقد الإمتياز الإداري في الجزائر، مذكرة من أجل الحصول على شهادة ماجستير في

القانون، فرع قانون العقود، جامعة مولود معمري تيزي وزو 2013 ص 43

2- دكتور عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 359

إشباع حاجات عامة للجمهور في حين أن سبب إلتزام المتعاقد مع الإدارة هو تحقيق أقصى ربح ممكن خاصة وأنه غالبا ما يكون من الخواص وهذا ما يبرر سعيه لتحقيق ذلك .

رابعاً: الشكل.

يعتبر الشكل في عقد الإمتياز ركن إستثنائي في عملية إبرام العقود بحيث لا يتوقف عليها هذه الأخير إلا إذا إستلزمها القانون كما هو الحال بالسنة لعقود بيع العقار الذي يستلزم عمليتي التسجيل والإشهار ولأن عقد إمتياز ينصب على نقل إدارة المرفق لأحد الأفراد أو شركات يتم بموجب وثيقة رسمية تتضمن جميع الأحكام المتعلقة بالمرفق والتي تضعها الإدارة بإرادتها المنفردة. إذن إن عقد الإمتياز يعتبر من صميم العقود المكتوبة لأنه عادة ماتفضل الإدارة التعامل بالشكل الكتابي¹

ومن هنا جاز القول بأنه لا إلتزام إلا بموجب دفتر الشروط هذا ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة 149 قانون الولاية يخضع الإمتياز لدفتر شروط نموذجي يحدد عن طريق التنظيم وكذلك نفس الشيء نصت عليه المادة 155 في فقرتها الثانية من قانون البلدية.

إن دفتر الشروط يحتوي على مجموعة من الشروط تنفرد الإدارة بإعدادها ووضعها مسبقا بحيث تعتبر جزء من العقد وتحدد كل ما يتعلق به كموضوع الإمتياز(حقوق وواجبات كل من مانح الإمتياز و صاحب الإمتياز و مدة عقد الإمتياز) إذ تكون مدته محددة و طويلة نسبيا فهو ليس بعقد أبدي حيث أن قانون البلدية أو الولاية لم يقم بتحديد المدة إلا أن هناك من القوانين الخاصة للمرافق قد حددت المدة مثل: تسيير مرفق التزويد بمياه الشرب فقد حددت مدته ب 30 سنة ابتداء من تاريخ النشر قرار منح الإمتياز في الجريدة الرسمية وذلك حسب

1- أكلي نعيمة، المرجع السابق ص44.

المادة الرابعة من المرسوم التنفيذي 54/08 المتضمن المصادقة على دفتر الشروط النموذجي للتسيير بالإمتياز للخدمة العمومية لمياه الشرب ونظام الخدمة المتعلق به.¹

إذن يعد دفتر الشروط صورة سابقة على العقد وذلك لرغبة الإدارة في التعاقد وموافقة المتعاقد معها أي الموافقة الضمنية على ما تضمنه دفتر الشروط²

الفرع الثالث: آثار عقد إمتياز المرافق العامة.

إن عقد الإمتياز يعتبر كسائر العقود الأخرى يرتب حقوق وإلتزامات بالنسبة لأطرافه سواء الملتزم أو الإدارة، المنتفعين .

أولاً: آثار العقد بالنسبة للإدارة مانحة الإمتياز.

إن إدارة المرفق العام ذو الطبيعة الإقتصادية عن طريق أسلوب الإمتياز يجعل الإدارة مانحة الإمتياز هي المسؤول الأول والأخير عن ضمان سير المرافق العامة بأسرها.³ ولهذا فإن أسلوب الإمتياز يقرر للإدارة مجموعة من الحقوق والسلطات تستعملها لضمان حسن تنفيذ الإمتياز بالإضافة إلى مواجهة المتعاقد معها أي صاحب الإمتياز وأهم السلطات هي:

أ- حق الرقابة:

إن إدارة المرفق عن طريق أشخاص القانون الخاص (الفرد أو الشركة) لا يحجب حق الرقابة و إشراف الإدارة فلها أن تمارسها بالكيفية و الشكل الذي حدده القانون و هذا بهدف

1- المرسوم التنفيذي رقم 54/08 المؤرخ في 9 فيفري 2008 يتضمن المصادقة على دفتر الشروط النموذجي لتسيير للإمتياز للخدمة العمومية لمياه الشرب نظام الخدمة المتعلق به ج ر عدد 08 الصادر بتاريخ 13 فيفري 2008.

2- دكتور محمد فاروق عبد الحميد المرجع السابق ص38.

3- مصطفى أبو زيد فهمي، القانون الإداري، بدون طبعة، المكتبة القانونية ، 1992، ص 344.

رعاية المصلحة العامة و للتأكد من أن أداء الخدمة للجمهور تم كما هو متفق عليه¹ و للإدارة أن تراقب الملتزم من حيث مدى إلتزامه ببنود الإلتفاق و دفتر الشروط² و تتخذ سلطة الرقابة

صورتان هما الإكتفاء بالمراقبة و الإشراف على مراحل التنفيذ و إلتزام المتعاقد بتنفيذ لعقد وفقا لشروط قيام الإدارة بتوجيه أعمال التنفيذ و إختيار طريقة التنفيذ التي تراها مناسبة لذلك فإن نطاق الرقابة يمتد إلى جميع النواحي المتعلقة بعقد الإمتياز و المتمثلة أساسا في النواحي الإدارية و المالية فمن الناحية المالية تقوم الإدارة بفحص الحصيلة المالية التي يلتزم صاحب إمتياز بإعدادها سنويا أما من الناحية التقنية فتراقب مدى إحترام الملتزم لقواعد سير المرافق المحددة في دفتر الشروط.

ب- سلطة التعديل:

تعتبر هذه السلطة من أبرز المميزات التي تتميز بها الإدارة كطرف في عقد إمتياز المرافق العامة بصفة خاصة و في سائر العقود الإدارية بصفة عامة، كما تعتبر من قبل الشروط غير مؤلوفة في العقود التي تبرمها الخواص فيما بينهم و لو وردت في غير منها لأبطلته طبقا لنص المادة 106 من القانون المدني «العقد شريعة المتعاقدين فلا يجوز نقضه أو تعديله إلا بإتفاق الطرفين أو لأسباب يقدرها القانون و إذ ما طرأت مستجدات يحق للإدارة أن تعدل من قواعد الإلتزام و لو بإرادتها المنفردة مع مراعاة المصلحة العامة التي وجد المرفق لتحقيقها و تلبيتها مع حق الملتزم في التعويض عن إلتزاماته الإضافية أو الأضرار التي تلحق به عند الإقتضاء إن سلطة التعديل الإفرادي لعقد الإمتياز ليست مطلقة و بالتالي يجب على الإدارة في حالة التعديل أن يكون منصب على الجزء اللائحي و أن لا يمس المزايا المالية للمتعاقد و أن يكون مبرر لظروف مستجدة تدخل في مضمون تقديم المتطلبات سير المرفق

1- دكتور عمار بوضياف- المرجع السابق ص 360.

2- محمد الصغير بعلي، المرجع السابق ص 280.

العام بحيث لا يمكن للإدارة اللجوء إلى تعديل شروط العقد بإرادتها المنفردة دون تغيير الظروف التي أبرم العقد في ظلها.¹

- أن لا يؤدي التعديل إلى تغيير طبيعة العقد أو تحديد محله بما يختلف عن المحل التي إنصرفت إليه إرادة الأطراف.²

ج: حق توقيع الجزاءات على الملتزم

إن كان المبدأ العام في تنفيذ العقود هو حسن النية حيث يلقي على عاتق المتعاقدين عدم الإخلال بالتزاماتها واجب مشترك فضلا على ضرورة الحفاظ على سير المرافق العامة وإن الإخلال بأي جزء تعاقدي في عقد الامتياز تتولد عنه جزاءات شديدة لاتستهدف فقط إعادة التوازن بين التزامات الطرفين إنما التنفيذ الضروري للإلتزام بدقة وإن تنفيذ الجزاءات على الملتزم لا يستلزم اللجوء إلى القضاء إنما منح كسلطة للإدارة مانحة الإمتياز تمارسها في حالة ما إذا قصر الملتزم في تنفيذ التزاماته سواء بالإمتناع أو التأخر في التنفيذ أو كان التنفيذ غير مرضي وذلك تحت رقابة القضاء إذ تملك الإدارة سلطة توقيع الجزاءات بنفسها عن طريق ما تصدره من قرارات إدارية لذا ينبغي على الإدارة مانحة الإمتياز أن تقوم بإعداد المتعاقد معها وتنبيهه لأخطائه قبل توقيع الجزاء عليها³

ومن الجزاءات التي يمكن توقيعها على الملتزم أو صاحب الإمتياز هي الجزاءات المالية مثل: الغرامات التي تعتبر نوع من العقوبات المالية التي تفرض على صاحب الإمتياز نتيجة توقفه الجزئي أو الكلي عن توفير الخدمة العمومية للجمهور بالإضافة إلى جزاء آخر وهو الفسخ الجزائي بحيث يمكن للإدارة مانحة الإمتياز أن تلجأ إليه دون أن يكون هناك إعتراض على قرارها بالفسخ من طرف المتعاقد وحتى ينفذ الفسخ لا بد أن يكون هناك إعتذار مسبق للمتعاقد⁴

3- محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 281

2- هاني علي الطهراوي- المرجع السابق ص 287.

3 - أكلي نعيمة المرجع السابق ص 10

4 - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق ص 280-281

أن يقوم هذا الأخير بارتكاب خطأ جسيم يتعذر معه الوصول إلى حل من خلال وسائل الضغط التي تتمتع بها الإدارة مانحة الامتياز

د- حق استرداد المرفق قبل نهاية المدة: قد تفرض مقتضيات المصلحة العامة على جهة الإدارة إسترداد المرفق قبل إنتهاء المدة المتفق عليها في العقد شريطة أن تعوض الملتزم عن كل الأضرار التي لحقت به وليس للملتزم أن يتمسك بفكرة الحق المكتسب أو القوة الملزمة للعقد¹

ثانيا: آثار عقد الإمتياز بالنسبة للملتزم

إن صاحب الإمتياز المتعاقد مع الإدارة مانحة الإمتياز يتمتع بحقوق بالإضافة إلى التزامات تفرض عليه

1-من حيث الالتزامات:يلزم صاحب الإمتياز المتعاقد مع الإدارة ب:

أ-التنفيذ الشخصي للالتزام : يجب على الملتزم بتنفيذ عقد الامتياز وذلك بتشغيل المرفق العام محل الالتزام بحيث يقوم بذلك بصفة شخصية فلا يستطيع التعاقد مع الآخرين لتنفيذه إلا إذا وافقت الإدارة على ذلك فإذا لم يقم الملتزم بتنفيذ الالتزام وقع عليه جزاء ولا يتوقف عند التعويض أو إنهاء إلتزام وإنما يمتد ليشمل وضع الملتزم تحت الحراسة القضائية مما يمكن الإدارة من أن تحل محل الملتزم²

ب-ضمان استمرارية سير المرفق العام:وهي النتيجة الجوهرية التي يتعين على صاحب الامتيازبتقديمها للجمهور وذلك بالتسيير المتواصل على المرفق ليقدم خدماته للمنتفعين دون إنقطاع ولا يعفيه من هذا الإلتزام إلا القوة القاهرة ولملتزمي المرافق العامة أي أصحاب الإمتياز أن يدفعوا مسؤوليتهم عما يصيب المرفق من عطل أو خلل يزيد عن المألوف في خدمة أو جسامه إذا أثبتوا أن ذلك راجع إلى قوة القاهرة خارجة عن إرادة المرفق العمومي.

1 عمار بوضياف المرجع السابق ص 362

2 محمد فاروق عبد الحميد المرجع السابق ص40

ج-ضمان المساواة أمام المنتفعين :إن صاحب الإمتياز الذي يدير مرفق عمومي من مرافق الدولة يجب عليه مراعاة مبدأ المساواة أمام المرافق العامة أن تكون هناك معاملة مماثلة بين جميع المنتفعين فإذا كان صاحب الإمتياز في وضع إحتكاري كأن تتعهد السلطة مانحة إمتياز بأن لاتمنح لغيره من المتنافسين التسهيلات¹

2- حقوق صاحب الامتياز:تتمثل هذه الحقوق في :

ا-حصول على مقابل مالي : تعتبر من أهم إلتزامات الإدارة المتعاقدة وكذلك تعد من أهم حقوق المتعاقد معها لأن هدف هذا الأخير من التعاقد هو الحصول على الربح ويتخذ مقابل مالي صوراً متعددة وهذا بحسب موضوع العقد فقد يكون مرتب شهري كما هو الحال في عقد التوظيف وقد يكون ثمن السلع والبضائع مثل عقد التوريد أو ثمن العمل المقدم في عقد الأشغال العمومية أو رسوم يتقاضاها المتعاقد من المنتفعين كما هو الحال في عقد الإمتياز وتكون هذه الرسوم نتيجة الخدمات التي يقدمها والتي ينتفع منها الغير.

ب-إحترام التوازن المالي للعقد.

إن المقابل المالي المحدد في العقد لا يمكن تغييره فالتعاقد مع الإدارة شأنه شأن الإدارة يجب أن ينفذ إلتزاماته بالثمن المتفق عليه أي أن يكون هناك تناسب بين إلتزامات المتعاقد والحقوق حتى يتمكن من التنفيذ إلا إن بعض الأحداث الغير متوقعة يمكن أن يتعرض لها المتعاقد مع الإدارة وتؤدي إلى تغيير وضع العقد مما تجعل تنفيذه باهض التكلفة للتعاقد وقد تنتهي بإفلاسه ،قد تكون نتيجة ظروف لا دخل للإدارة فيها ولكنها تنعكس على التوازن المالي للعقد مما يؤدي إلى عجز المتعاقد مع الإدارة على مواصلة الوفاء بإلتزاماته وهذا يؤدي إلى إنقطاع العمل بالمرفق العمومي لذا يجب الإعراف بحق التوازن المالي للعقد وهذا يعني أن الإدارة تتحمل زيادات في الأعباء المالية المترتبة عن وجوب تنفيذ العقد يحق للملتزم الحصول على تعويض نتيجة الإجراءات التي تتخذها السلطة العامة وهي بصدد ممارسة سلطاتها ، إن تطبيق هذا المبدأ أدى إلى ظهور نظريتين هما نظرية فعل الأمير والتي تعني كل إجراء تتخذه

1 درعي العربي ،عقد امتياز المرافق العامة بين مفهوم الكلاسيكي والتطور الحديث -مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام ،مركز الجامعي مصطفى إسطنبولي معسكر 2007 ص42

السلطات العمومية وتؤدي إلى نتيجة جعل تنفيذ العقد أكثر كلفة بالنسبة للمتعاقد وتدخل هذه الإجراءات في الوضع الإداري غير متوقع يمكن أن تكون ذات طابع عام مثل زيادة الضرائب، زيادة رسوم الجمارك التي تنعكس على أسعار السوق أو ذات طابع خاص مثل: غلق طريق السير مما يجبر سيارات المتعاقد مع الإدارة على قطع مسافة أطول وبالتالي الزيادة في الكلفة. إذن يترتب على هذه النظرية التعويض الكلي للمتعاقد مع الإدارة في حالة ما إذا كان الإجراء من جهة الإدارة المتعاقدة وأن يكون غير متوقع، ويلحق ضرر بالمتعاقد، وأن لا ينطوي الإجراء على خطأ ينسب إلى الإدارة. أما النظرية الثانية فهي نظرية الظروف الطارئة إذ تكون مستقلة عن أطراف العقد بحيث قد يحصل أن تحدث خلال تنفيذ العقد ظروف إقتصادية غير متوقعة تفرض على المتعاقد مع الإدارة أعباء باهضة فتحدث اضطراب في الشروط المالية متعلقة بتنفيذ العقد مثل: ارتفاع شديد في الأسعار أو تخفيض العملة على هذا الأساس يستطيع المتعاقد مع إدارة الحصول على تعويض وبالتالي لا يتحمل لوحده الأعباء غير متوقعة وإنما تشاركه الإدارة المتعاقدة لذلك ينبغي أن يقع الظرف الطارئ أثناء تنفيذ العقد وأن لا يتوقعه المتعاقد، أن لا يستطيع دفعه، أن يكون أجنبي خارج عن إرادة المتعاقدين. إن التعويض في هذه الحالة لا يشمل كل مافات المتعاقد من كسب وما لحقه من خسارة وإنما التعويض يكون جزئي تتحمل الإدارة جزء من الخسارة¹

ثالثا - آثار عقد الامتياز بالنسبة للمنتفعين

يتمتع المنتفعون بحقوق أهمها حق الانتفاع من خدمات المرفق العام وحق مطالبة الإدارة بالتدخل لحماية مصالحهم

أ- حق الإنتفاع من خدمات المرفق: للأفراد حق الإنتفاع من الخدمات التي يقدمها المرفق مادامت شروط الإنتفاع متوافرة فيهم وذلك بغض النظر عن وجود عقد بينهم وبين صاحب الإمتياز فقد يرتبط الملتزم بعقود خاصة كما هو الشأن في حالة توريد الكهرباء أو الماء وفي هذه الحالة يتعهد الملتزم بأن يقدم للعملاء خدمات مقابل رسوم التي يتقاضاها منهم

1 ناصر لباد المرجع السابق ص296-297

وذلك في إطار شروط عقد الامتياز الذي أبرم بينهم وقد لا يرتبط المنتفع مع الملتزم ومع ذلك يحق له الإنتفاع بخدمات المرفق إذا إستوفى شروط الإنتفاع.

ب-حق مطالبة الإدارة بالتدخل: بما أن الإدارة تتمتع بحقوق إتجاه الملتزم الذي يهدف إلى تحقيق مصلحة ما للمنتفعين بالمرفق لذلك فلهم أن يطلبوا من الإدارة تدخل لإجبار الملتزم على تنفيذ التزاماته مع مراعاة شروط عقد الإمتياز فإذا رفضت الإدارة التدخل صراحة أو ضمناً جاز للمنتفعين طعن بالإلغاء في قرار الرفض.¹

الفرع الرابع:نهاية عقد الامتياز

ينتهي عقد امتياز المرافق العامة إما بطريقة عادية أو بصورة غير عادية فبالنسبة للطريقة العادية ينتهي إما بانقضاء المدة المتفق عليها في عقد الامتياز فإنتهاء المدة يؤدي حتما إلى نهاية العقد وذلك بفك الرابطة بين الإدارة مانحة الإمتياز وبين الملتزم أما فيما يخص الصورة الغير عادية لنهاية الإمتياز فتتمثل في :

1-**الإنهاء الإرادي (الفسخ الإتفاقي):** وذلك تطبيقاً لمبدأ العقد شريعة المتعاقدين يمكن

لطرفي الإمتياز الإتفاق بينهما لإعتبارات ترضيهما مثل: وضع نهاية للإلتزام قبل نهاية المدة العقد.

2-**الإنهاء الإداري:** ويكون من جهة الإدارة وذلك لما تتمتع به من إمتيازات السلطة

العامة ويمكن أن تلجأ إليه في حالتين :-إذا أخل الملتزم بالتزاماته إخلالاً فادحاً بحيث يستحيل المواصلة ولأن مقتضيات المصلحة العامة وظروف تسيير المرفق العام تتطلب تغيير وتعديل طريقة الإدارة والتسيير .

¹-محمد فاروق عبد الحميد، المرجع السابق، ص44

3-الإنتهاء القضائي: يمكن لأحد الطرفين اللجوء إلى القضاء الإداري المختص من أجل

إلغاء عقد الإمتياز نظرا لإخلال الطرف الثاني بإلتزاماته¹

المطلب الثاني: شركات الإقتصاد المختلط

إن متطلبات التنمية الوطنية تقتضي توجيه الدعوة للقطاع الخاص الذي يعتبر هذا الأخير عبارة عن قطاع مملوك للخواسب² سواء كان هذا القطاع وطني أو أجنبي وذلك من أجل التعاون مع القطاع العام في ايطار قانوني يتجسد في شركة المساهمة ،إن أسلوب الإقتصاد المختلط حديث نسبي قد عمدت إلى إتباعه الكثير من الدول من بينها النامية خاصة في الفترة الأخيرة وذلك بعد ظهور عيوب الاستغلال المباشر والمتمثل في بطئه والتعقيد في إجراءاته وعدم ملائمتها لقواعد السوق وأحكام التنافسية كما تجسد إهتمام الملتزم في عقد الإمتياز بتحقيق الربح كان لا بد على الدولة من اللجوء إلى أسلوب الإقتصاد الذي يتمثل في اللجوء إلى أسلوب الإقتصاد الذي يتمثل في الشركات المختلطة .

الفرع الأول: تعريف شركات الإقتصاد المختلط

تتمثل شركات الإقتصاد المختلط في مساهمة الدولة أو أحد أشخاص القانون العام برأس المال في إدارة بعض الشركات سواء بإشتراك في تأسيسها أو بإمتلاك حصة فيها وقد يكون حصة الدولة نقدية أو عينية مثل: العقارات ،المناجم وغيرها³ وتأخذ هذه الشركات عادة شركة المساهمة وتعتبر الشركات المختلطة طريقة من طرق إدارة مرفق عام إقتصادي ذو طابع صناعي أو تجاري وتعرف بأنها شخص معنوي متميز من أشخاص القانون الخاص، ذات تطبيقات خاصة يشترك في تكوين رأسماله وإدارته أحد أشخاص القانون العام مع أحد الشركات الخاصة بغية تحقيق مهمة ذات نفع عام أو إدارة مرفق عام حيث تنشئ هذه الشركة عندما يفشل نظام الإمتياز في تحقيق التشغيل الفعال للمرفق العام وعندئذ تقوم الدولة باللجوء

1-محمد الصغير بعلي ،المرجع السابق ،ص286

2 - إكرام المياسي الإندماج في الإقتصاد العالمي وإنعكاساته على قطاع خاص في الجزائر ،بدون طبعة ،دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع ،ص211

3 محمود عاطف البنا المرجع السابق ص 534

إلى الإقتصاد المختلط كما يتم اللجوء إليه عندما تقوم الدولة بتحويل مشروع خاص إلى مرفق عام إذن يمكن القول بأن شركات الإقتصاد المختلط تتمتع بصفات أهمها :إن القطاع المالي يتكون من مشاركة رأسمال الخاص لرأس المال العام الذي يقدمه أحد أشخاص القانون العام بنسب متفاوتة وغالبا ما يكون رأسمال الشخص العام أكثر حتى يتمكن من السيطرة والإشراف على توجيه المرفق المدار بهذا الأسلوب ومقتضى مشاركة الإدارة فإنها تملك القدرة على ممارسة الرقابة الإدارية المكثفة ونظرا لأن أسلوب إدارة المرفق العام بهذه الطريقة يأخذ شكل شركة المساهمة إذ تعتبر هذه الأخيرة من الشركات التجارية التي تهدف إلى تحقيق هدف إقتصادي وتخضع للقانون التجاري وينقسم فيها رأسمالها إلى أسهم وتتكون من شركاء لايتحملون الخسائر إلا بقدر حصتهم¹ وتكون مسؤولية كل شريك محدودة بقدر ما إكتتب به من أسهم² ليس من اللازم أن يكون مجال هذا الأسلوب إدارة مرفق عام وإنما إدارة مشروعات خاصة التي ينبغي على الدولة إضفاء نوع من السيطرة والرقابة على إدارتها، أما النظام الإداري للاقتصاد المختلط فيتمثل في فكرتين هما :-إن الإدارة بمقتضى مشاركتها في رأس المال يكون لها حق المشاركة في إدارة المشروع وأن تمثل في كافة الأجهزة الإدارية الداخلية لشركة الإستغلال المختلط وهي القاعدة الأساسية التي تمكن الإدارة من فرض رقابة كاملة على كافة عمليات المشروع.

-إن إسهام الإدارة في إدارة المشروع يتجاوز في حقوقه ومداه ما يمنحه القانون التجاري للشريك العادي في شركات المساهمة فالقانون يمنح الإدارة حق المشاركة الفعالة في توجيه وتسيير عمليات تشغيل المرفق وبمعنى آخر فإنها تكسب هذا الحق كشريك إذا كانت مساهمتها في غالبية رأسمال منخفض أو كشرط قانوني ملزم إذا لم يتحقق ذلك³ ومن أمثلة عن الشركات ذات الإقتصاد المختلط هي شركة التي أنشأت في شهر ماي 2000 في مجال صيانة الأجهزة المستعملة لتوريد الكهرباء بين الشركة الجزائرية سونلغاز والشركة السويسرية

1 -نادية فضيل،، شركات الأموال في القانون الجزائري، الطبعة الثانية،ديوان المطبوعات الجامعية،الجزائر 2007 ، ص151

2 محمود صالح قائد الارباني، إندماج الشركات كظاهرة مستحدثة دراسة مقارنة، بدون طبعة،دار الفكر الجامعي الاسكندرية 2012 ص43

3 -محمد فاروق المرجع السابق ص 46-47

brawbover حيث تملك شركة سونلغاز 40 بالمئة من رأسمال الشركة بينما الباقي فيرجع إلى الشركة الأجنبية، إنشاء شركة مختلطة لإنتاج الغاز الصناعي بين كل من المجمع الصناعي العمومي الوطني للصناعات حديدية إيميغال ومجمع فرنسي إيرليكس وذلك وفقا لقاعدة 49-91 المنظمة للإستثمار الأجنبي بالجزائر .

الفرع الثاني :إدارة شركات الإقتصاد المختلط

باعتبار أن شركات الإقتصاد المختلط هي شركة المساهمة لذا فإنها تخضع لنفس تنظيمها وبالتالي فإن شركات الإقتصاد المختلط تحتاج لأجهزة لإدارتها وهي :

1-مجلس الادارة : وهو الهيئة الرئيسية التي تتولى أمور الشركة من تسيير وتنفيذ القرارات الصادرة عن جمعية المساهمين حتى تحقق الغرض ،يتمتع بالسلطة الفعلية في ممارسة شؤون الادارة إذ يتألف من ثلاثة أعضاء على الأقل ومن إثنتي عشر عضوا على الأكثر وهذا حسب المادة 610 من القانون التجاري¹ مدة عضويته لا تتجاوز 6 سنوات ،إذا إنتهت يمكن إعادة الإنتخاب لفترة ثانية إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك تتمثل مهامه في إتخاذ القرارات قصد تحقيق غرض الشركة²،توزيع العمل بين الأعضاء حتى يتمكن كل عضو من الأداء إيجابي في تسيير الشركة كما تفرض عليه قيود وهي عدم المساس بإختصاصات الجمعية العامة العادية أو غير العادية إذ تتولى إدارة الشركة تحت إشراف ورقابة الهيئة العامة للمساهمين بإعتبارها صاحبة السلطة العليا في الشركة ،إن إجتماعات مجلس الإدارة لاتصح إلا إذا حضر نصف الأعضاء إن إجتماعات مجلس الإدارة لاتصح إلا إذا حضر نصف الأعضاء .

2-أنظر المادة 610 من القانون رقم 05-02 المعدل ومتمم بالأمر رقم 75-59 المتضمن القانون التجاري الجريدة الرسمية العدد 11 الصادرة في 9-2-2005

3-الدكتور عزيز العكيلي، شرح القانون التجاري، الجزء الرابع ، الطبعة الأولى ،دار الثقافة للنشر والتوزيع ،عمان 2002 ص294

ب-رئيس مجلس الإدارة: ينتخب من بين أعضاء مجلس الإدارة لذا يجب أن يكون شخص طبيعي لكي يستطيع التحكم في زمام الامور لقد خول له القانون سلطات واسعة للتصرف بإسمها إذن هو عضو ونائب قانوني لأنه يتولى إدارة الشركة وقيادتها .

ج-مجلس المديرين: يتم تعيين أعضائه من طرف مجلس المراقبة وهم أشخاص طبيعيين والذين يمارسون وظائفهم تحت رقابته وهذا حسب المادة 644 من القانون التجاري .

د-مجلس المراقبة: يتولى مهمة الرقابة الدائمة على الشركة هذا حسب المادة 654 من القانون التجاري، يتكون من 7 أعضاء على الأقل ومن 12 على الأكثر وهذا حسب المادة 657، إذ تقوم الجمعية العامة بانتخاب أعضائه وهذا حسب المادة 662، تنتهي مهامهم بإنهاء مدة عضويتهم في المجلس وتقع عليهم المسؤولية عن الأخطاء الشخصية المرتكبة أثناء تأدية الوظائف، يسأل مجلس المراقبة مسؤولية شخصية عن الأخطاء التي يرتكبها أثناء تأدية المهام أي الرقابة دون أن يلقي على عاتقهم عبء مسؤولية التسيير ويسألون مدنيا عن الجرح التي يرتكبها أعضاء مجلس المديرين إذا كانوا يعلمون بها ولم يبلغوا عنها

هـ- الجمعية العامة لمساهمين: وهي الهيئة التي تمثل جميع المساهمين ويعود لها إتخاذ القرار في الإنشاء والتصديق على النظام الأساسي وعلى تعيين أعضاء مجلس الإدارة والمراقبين وهي تراقب أعمال الإدارة والمحاسبين ويكون للدولة التمثيل الذي يتناسب مع حجم مساهمة في رأسمال وتمثل الدولة بواسطة ممثل أو أكثر ولكل مساهم مهما كان عدد الأسهم التي يمتلكها الحق في الاشتراك والتصويت حيث يكون لكل مساهم عدد من أصوات يساوي عدد أسهم التي يمتلكها¹

1-زعيم إيمان، الطرق المستحدثة لإدارة وتسيير المرافق العامة، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص القانون الإداري، جامعة محمد خيضر، بسكرة ص 45

خلاصة الفصل :

نستنتج من خلال دراستنا في هذا الفصل على طرق إدارة و تسيير المرفق العمومي أن المرافق العامة متنوعة ومتعددة فمن البديهي ان تختلف طرق إدارتها فعندما تختار الادارة نوع المرفق يجب عليها أن تختار الطريقة الملائمة لإدارته سواء تعلق الأمر بالطرق العامة الممثلة في الاستغلال المباشر أو أسلوب المؤسسة العامة أو تعلق الأمر بطرق التسيير الخاصة وفيها يتولى الأشخاص الخاصة سواء الطبيعية أو المعنوية إدارة المرفق العمومي كأسلوب الإمتياز أو الإقتصاد المختلط.

الذاتمة

يعتبر المرفق العمومي المؤسسة أو الهيئة التي تنشئها الدولة بغرض تحقيق الحاجات العامة للجمهور وهذا مايجعله خاضعا لإدارتها وإن الخدمة المقدمة للمجتمع لا يمكن أن تتم إلا بوجود من يتكفل بتقديمها ألا وهو المرفق العمومي الذي يعتبر من الهياكل الأساسية لتحقيقها ، وبالتالي فإن الإنجازات التي حققتها منذ الإستقلال إلى يومنا هذا لا يمكن نكرانها وذلك من حيث الخدمات التي قدمها للمواطنين سواء كان هذا المرفق إقتصادي، إداري ، إجتماعي أومهني وذلك في جميع الظروف الصعبة التي تعرضت لها الجزائر والتي تمثلت بعدم الإستقرار مع كل عشرية بالإضافة إلى سوء التسيير الإداري الناتج عن ضعف الإمكانيات كل هذا ساهم في رسم معالم متغيرة وجديدة لنشاط المرفق العمومي ونتيجة زيادة مطالب وحاجيات الأفراد جعله من الضروريات الحتمية التي ينبغي على الدولة التدخل وذلك من خلال إنشائها بحسب الطريقة التي تلائمها سواء بمرسوم رئاسي أو تنفيذي وإن إختلاف طرق إنشاء المرافق وتعدد أنواعها هذا لا يمنع من وجود قواعد ومبادئ تحكم سير جميع المرافق العامة هذا من الناحية النظرية أما من الناحية الواقعية نجد خلاف ذلك إذ تعاني معظم المرافق من ضعف التأطير وسوء التنظيم وهذا ناتج عن إخلال بمبدأ المساواة وعدم توافر مبدأ الشفافية في التوظيف بالإضافة إلى نقص الإمكانيات المادية والبشرية إذ تعاني جل المرافق من نقص الأجهزة ووسائل مثل: المستشفيات التي تعاني من نقص الأجهزة الطبية، والخبرة والكفاءة لدى معظم الأطباء مما يجعل الدولة الجزائرية تلجأ عادة للإستعانة بالأطباء الأجانب بالإضافة إلى نقص التمويل من طرف الدولة ، فمعظم المناطق النائية تعاني من عدم توفر المرافق العامة كما لا تزال معظم المرافق لاسيما المحلية دون مستوى التكفل بالحاجيات الأساسية للسكان فيما يتعلق بالسكن والعمل والصحة والنظافة والمراكز الثقافية وغيرها ،إن مفهوم المرفق العمومي في الجزائر بالرغم من أنه قد خطى خطوات هامة نتيجة التغيرات التي طرأت عليه إلا أنه لن يؤمن مستقبله إلا إذا إستمر في إثراء نفسه وذلك بالإحتكاك بتجارب البلدان الأخرى غم نجاعة طرق تسيير المرفق العمومي المتمثلة في عقد الإمتياز، الإستغلال المباشر المؤسسة العامة، الإقتصاد المختلط إلا أنها لا ترقى إلى المستوى المطلوب من حيث الخدمة المقدمة للمواطنين

فمن أجل أن يكون هناك مرفق عمومي فعال ويقدم خدمات ذات جودة ونوعية لا بد من إتخاذ مجموعة من التدابير والإجراءات تسمح للأفراد من الإنتفاع بخدماته مثل التذكير بأخلاقية المرفق العمومي ، يجب أن يعمل في أجواء تسمح للمواطنين بمعرفة ما يحدث فيها وأخذ رأيهم وطريقة عملهم ،إلغاء تركيز السلطات وذلك بتوزيع سلطة إتخاذ القرار بين مختلف الأجهزة الإدارية والحكومة المركزية ،إزالة كل المعوقات التي تواجهه وذلك بإعادة النظر في وسائل الإدارة وإستراتيجيتها ومدىها بالإمكانيات البشرية المؤهلة والوسائل المادية اللازمة مما يعزز الثقة لدى المنتفعين بخدماته ،تحسين العلاقة بين الإدارة والمواطنين والعمل على تطوير المشاركة الشعبية سواء في الإدارة أو التسيير ،تشكيل المرافق العامة أو تمويلها .

قائمة المراجع والمصادر

أولاً: الدساتير

الدستور المؤرخ في 7 ديسمبر 1996 الجريدة الرسمية العدد 76 المعدل بالقانون رقم 02-03 والمعدل بالقانون 08-19.

ثانياً: القوانين

الأمر رقم 71-74 المؤرخ في 16 نوفمبر 1971 المتعلق بالتنسيق بالإشتراكي للمؤسسات الجريدة الرسمية العدد 93

القانون 90-02 المؤرخ في 6 فيفري 1990 المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية وممارسة حق الإضراب الجريدة الرسمية العدد 6 المؤرخة في 7 فبراير 1990

الأمر رقم 96-13 المؤرخ في 15 يونيو 1996 المتضمن قانون المياه الجريدة الرسمية العدد 37 الصادرة بتاريخ 15 جوان 1996 (ملغى)

الأمر رقم 01-04 المؤرخ في 20 أوت 2001 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الإقتصادية وتسييرها وخصصتها العدد 47

القانون رقم 05-02 المعدل والمتمم بالأمر رقم 75-59 المتضمن القانون التجاري الجريدة الرسمية العدد 11 الصادر في 9 فيفري 2005

الأمر رقم 06-03 المتضمن قانون الوظيفة العامة المؤرخ في 15 يوليو 2006 الجريدة الرسمية العدد 46 المؤرخة في 16 يوليو 2006

القانون المدني المؤرخ في 20 يونيو 2005 الجريدة الرسمية العدد 44

القانون 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجريدة الرسمية العدد 21 المؤرخة في 23-4-2008

القانون 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية

القانون 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية الجريدة الرسمية العدد 37 المؤرخة في 3 جويلية 2011

ثالثا :المراسيم

المرسوم رقم 83-200 المؤرخ في 19 مارس 1983 المتعلق بشروط إنشاء المؤسسة العمومية المحلية وتنظيمها وسيرها ،الجريدة الرسمية ،العدد 12
المرسوم التنفيذي رقم 97-253 المؤرخ في 8 جويلية 1997 المتعلق بمنح إمتياز الخدمات العمومية للتزويد بماء الشرب والتطهير الجريدة الرسمية العدد 46
المرسوم التنفيذي 08-54 المؤرخ في 9 فيفري 2008 المتضمن المصادقة على دفتر الشروط النموذجي للتسيير بالإمتياز الخدمة العمومية لمياه الشرب ونظام الخدمة المتعلق به الجريدة الرسمية 8 الصادر بتاريخ 13 فيفري 2008

رابعا :القرارات

القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 18 نوفمبر 1998 الذي يحدد دفتر الشروط النموذجي لمنح إمتياز إستغلال الخدمات العمومية للتزويد بماء الشرب الجريدة الرسمية العدد 86

خامسا: الكتب

1. أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الطبعة الرابعة 2006
2. إعاد علي حمود القيسي، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر والتوزيع ،الطبعة الأولى 1998، عمان
3. إكرام المياسي ،الإندماج في الإقتصاد العالمي وإنعكاساته على القطاع الخاص في الجزائر دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع بدون طبعة الجزائر
4. حسين محمد عواضة مبادئ الأساسية للقانون الإداري دراسة مقارنة المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ،الطبعة الأولى 1997
5. خالد خليل الظاهر، القانون الإداري دراسة مقارنة، دار المسيرة للنشر والتوزيع الطبعة الأولى 1997، عمان
6. رياض عيسى، نظرية العقد الإداري في القانون المقارن، ديوان المطبوعات الجامعية بدون طبعة

7. زين الدين بومرزوق، الخدمة العمومية بين تطبيقات النصوص القانونية والواقع، دار الكتاب العربي، بدون طبعة، الجزائر
8. سامي جمال الدين أصول القانون الإداري منشأة المعارف بالإسكندرية، بدون طبعة 1997
9. شيهوب مسعود، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية ، بدون طبعة 1998 الجزائر
10. صالح فؤاد، مبادئ القانون الإداري الجزائري، دار الكتاب اللبناني، بدون طبعة 1983
11. عبد الغني البسيوني عبد الله ، القانون الإداري، منشأة المعارف، بدون طبعة، الإسكندرية
12. عبد الفتاح أبو الليل، الوجيز في القانون الإداري، منشأة المعارف، بدون طبعة 2003 الإسكندرية
13. عدنان عمرو ،مبادئ القانون الإداري، منشأة المعارف، الطبعة الثانية 2004، الإسكندرية
14. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية 2007، الجزائر
15. عمار عوابدي القانون الإداري ،النشاط الإداري الجزء الثاني ديوان المطبوعات الجامعية الطبعة الثالثة 2005 الجزائر
16. عزيز العكلي،شرح القانون التجاري ،الجزء الرابع دار الثقافة للنشر والتوزيع الطبعة الأولى عمان.
17. غسان مدحت الخيري، مدخل في القانون الإداري، دار الراية للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى 2013
18. فوزي فرحات، القانون الإداري العام ،بدون دار النشر الطبعة الأولى 2004
19. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري دراسة مقارنة، دار المسيرة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى 1997

20. محمد الصغير بعلي، القانون الإداري والتنظيم الإداري النشاط الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، بدون طبعة
21. محمد أمين بوسماح، المرفق العام في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية بدون طبعة 1995، الجزائر
22. محمد جمال مطلق ذنبيات، الوجيز في القانون الإداري، الدار العلمية للنشر والتوزيع بدون طبعة 2003
23. محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، الجزء الأول دار الفكر الجامعي، بدون طبعة 2000 الإسكندرية
24. محمد فاروق عبد الحميد، نظرية المرفق العام في القانون الجزائري بين المفهومين التقليدي والإشترافي، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الرابعة 1987 الجزائر
25. محمود عاطف البناء، وسيط في القانون الإداري، دار الفكر العربي، الطبعة الثانية 992، القاهرة
26. محمود صالح قائد الأرياني، اندماج الشركات كظاهرة مستحدثة دراسة مقارنة دار الفكر الجامعي
27. المرسي حسام، أصول القانون الإداري، دار الفكر الجامعي، بدون طبعة 2012
28. مصطفى أبو زيد فهمي، القانون الإداري، المكتبة القانونية، بدون طبعة 1992
29. مصلح ممدوح صرايرة، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، بدون طبعة 2012
30. ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، دار المجدد للنشر والتوزيع، الطبعة الرابعة، الجزائر
31. نواف الكنعان، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، بدون طبعة 2006
32. هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، بدون طبعة 1998
33. هيام مروة، القانون الإداري الخاص، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بدون طبعة 2002، لبنان

34. وليد حيدر جابر، طرق إدارة المرافق العامة، المؤسسة العامة والخصخصة منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى 2009، لبنان

المقالات :

-إيمان لعميري، تقييم أداء المرفق العمومي الوكالة الوطنية لتطوير الإستثمار نموذجا مقال منشور بمجلة المدرسة الوطنية للإدارة المجلد 21 العدد 42

الموسوعات :

عبد المجيد زعلاني موسوعة القانون الجزائري بدون طبعة 2013 دار بيرتي للنشر الجزائر .

الرسائل الجامعية :

1. أكلي نعيمة، النظام القانوني لعقد الإمتياز الإداري في الجزائر، مذكرة من أجل الحصول على شهادة الماجستير، قانون العقود، جامعة ميلود معمري تيزو وزو 2013

2. بغداد كمال، النظام القانوني للمؤسسة العامة المهنية في الجزائر، مذكرة من أجل الحصول على شهادة الماجستير في الحقوق جامعة الجزائر، يوسف بن خدة 2011-2012 .

3. بهلول سمية، نظام القانوني للمؤسسة الإقتصادية في التشريع الجزائري، مذكرة مكملة لنيل شهادة ماستر تخصص قانون إداري، جامعة خيضر، بسكرة 2011-2012

4. درعي العربي، عقد إمتياز المرافق العامة بين المفهوم الكلاسيكي والتطور الحديث، مذكرة لنيل شهادة ماجستير القانون العام، مركز الجامعي مصطفى الإسطنبولي، معسكر 2007 .

5. رشيد لبعل، الرقابة القضائية على نشاط المرافق العامة، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في حقوق جامعة محمد خيضر بسكرة 2013-2014 .

6. زعيم إيمان، الطرق المستحدثة لإدارة وتسيير المرافق العامة، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص قانون إداري، جامعة محمد خيضر بسكرة 2014، 2013

7. عنتر هواري، المرفق العام ودوره في التنمية المستدامة، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام، جامعة جيلالي اليابس سنة 2008-2009

الموقع الإلكتروني:

فهرس

04	.....	مقدمة
10	.....	الفصل الأول: ماهية المرفق العمومي
11	.....	تمهيد
13	.....	المبحث الأول: مفهوم المرفق العمومي
14	.....	المطلب الأول: تعريف المرفق العمومي
14	.....	الفرع الأول: المعيار العضوي
15	.....	الفرع الثاني: المعيار الموضوعي
16	.....	المطلب الثاني: عناصر المرفق العام (خصائصه)
17	.....	الفرع الأول: المرفق العام تنشأه الدولة
17	.....	الفرع الثاني: تحقيق المصلحة العامة
19	.....	الفرع الثالث: مشروع مرتبط بالإدارة العامة
20	.....	الفرع الرابع: خضوع المرفق العام لنظام قانوني متميز
21	.....	المطلب الثالث: أنواع المرافق العامة
22	.....	الفرع الأول: تقسيم المرافق العامة بحسب طبيعة النشاط
22	.....	أولا: مرافق إدارية عامة
23	.....	ثانيا: مرافق إقتصادية عامة
31	.....	ثالثا: مرافق إجتماعية عامة
32	.....	رابعا: مرافق مهنية عامة
32	.....	الفرع الثاني: تقسيم المرافق العامة على أساس إقليمي
33	.....	أولا: مرافق عامة قومية
33	.....	ثانيا: مرافق عامة محلية
35	.....	المبحث الثاني: النظام القانوني للمرفق العمومي
36	.....	المطلب الأول: إنشاء وإلغاء المرفق العمومي
36	.....	الفرع الأول: إنشاء المرافق العامة
36	.....	أولا: المرافق العمومية الوطنية
37	.....	ثانيا: المرافق العامة المحلية
39	.....	الفرع الثاني: إلغاء المرفق العمومي
40	.....	المطلب الثاني: المبادئ التي تحكم سير المرفق العمومي
40	.....	الفرع الأول: مبدأ المساواة المنتفعين أمام المرفق العمومي
41	.....	أولا: مساواة جميع المنتفعين من خدمات المرفق العمومي
41	.....	ثانيا: المساواة في الإلتحاق بالوظائف العامة
42	.....	الفرع الثاني: مبدأ سير المرفق بانتظام وإطراد
42	.....	أولا: ضمانات تشريعية
45	.....	ثانيا: ضمانات قضائية
46	.....	الفرع الثالث: مبدأ قابلية المرفق للتغيير والتبديل
47	.....	خلاصة
48	.....	الفصل الثاني: طرق إدارة وتسيير المرفق العمومي
49	.....	تمهيد
50	.....	المبحث الأول: الطرق العامة

51	المطلب الأول: الإستغلال المباشر.....
51	الفرع الأول: تعريف الإستغلال المباشر.....
52	الفرع الثاني: النتائج المترتبة على الإستغلال المباشر.....
54	المطلب الثاني: المؤسسة العامة.....
54	الفرع الأول: تعريف المؤسسة العامة.....
56	الفرع الثاني: إنشاء المؤسسات العامة.....
58	الفرع الثالث: أنواع المؤسسات العامة.....
58	أولا: مؤسسات عامة ذات طابع إداري.....
59	ثانيا: المؤسسات العمومية الإقتصادية.....
62	المبحث الثاني الطرق الخاصة.....
63	المطلب الأول: عقد الإمتياز.....
63	الفرع الأول: تعريف عقد الإمتياز.....
66	الفرع الثاني: أركان عقد الإمتياز.....
67	أولا: الرضا.....
67	ثانيا: المحل.....
67	ثالثا: السبب.....
68	رابعا: الشكل.....
69	الفرع الثالث: آثار عقد إمتياز المرافق العامة.....
69	أولا: آثار العقد بالنسبة للإدارة مانحة الإمتياز.....
72	ثانيا: آثار عقد الإمتياز بالنسبة للملتزم.....
74	ثالثا: آثار عقد الإمتياز بالنسبة للمنتفعين.....
75	الفرع الرابع: نهاية عقد الإمتياز.....
76	المطلب الثاني: شركات الإقتصاد المختلط.....
76	الفرع الأول: تعريف شركات الإقتصاد المختلط.....
78	الفرع الثاني: إدارة شركات الإقتصاد المختلط.....
80	خلاصة.....
81	الخاتمة.....
84	قائمة المراجع.....