

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
République Algérienne Démocratique et Populaire

Ministère de l'enseignement supérieur
Et de la recherche scientifique
Université M'Hamed BOUGARA de Boumerdès
Faculté Des Sciences Economiques,
Commerciales
Et des Sciences De Gestion



وزارة التعليم العالي و البحث العلمي
حليلة أمحمد بوقرة بومرداس
كلية العلوم الاقتصادية ، التجارية
و علوم التسيير

مطبوعة بيداغوجية تحت عنوان:

محاضرات في إدارة المرافق العمومية

تخصص: تسيير عمومي

موجهة لطلبة: السنة الأولى ماستر

قسم: علوم التسيير

من إعداد الدكتور: شيخاوي سهام

السنة الجامعية: 2021/2020

المقدمة

مقدمة:

شهدت سنوات السبعينيات والعقد الذي سبقها توسعاً هاماً في دور الدولة والحكومات في العديد من الدول النامية، مترجماً بأنشطة القطاع العام في جهود التنمية الاقتصادية، شملت هذه الأنشطة المجالات الإنتاجية والتوزيعية والخدمية لتحقيق الأهداف التنموية المرسومة، وانجاح جهودها

حيث أصبحت الإدارة في الدولة الحديثة تتولى أنشطة متعددة، تختلف من حيث نوعها وتدرج من حيث مدى تدخلها في الحياة الاقتصادية، فقد يقتصر هذا الدور على تنظيم نشاط الأفراد فقط، أو يتعداه أحيانا الى توجيه النشاط الاقتصادي الى مسار معين باتباع جملة من السياسات التشجيعية وتقديم الدعم والتسهيلات اللازمة لهذا النشاط، وأحيانا تقوم الإدارة بالذهاب بعيدا بتنظيم هذا النشاط الاقتصادي بنفسها، وتقوم الإدارة أيضا بمراقبة النشاط الفردي وتلزمه بممارسته وفقا لضوابط وقيود معينة

ويظهر في هذا السياق المرفق العمومي كوسيلة هامة واستراتيجية في يد الدولة لتنفيذ الخدمة العمومية وممارسة دورها في تحقيق حاجيات المواطنين وتلبية رغباتهم، و هو يشكل أحد أهم مكونات القطاع العمومي بأجهزته المختلفة و التي تعد على اختلافها من الاليات الجوهرية التي تمارس بها الدولة دورها في تحقيق رفاهية المجتمع عبر توفير المرافق العمومية الضرورية المختلفة من خلال ما تقدّمه للمواطن ، و تشكل المرافق العمومية محور القانون الإداري حتى أعتبر هذا الأخير على أنه قانون المرافق العمومية.

وتختلف طرق إدارة المرافق وتسييرها باختلاف الأنظمة المطبقة في الدول و أيضا نظرا لدرجة الأهمية التي توليها كل دولة لتلك المرافق و لمدى تدخلها لتحقيق الرفاه و التنمية الاجتماعية والاقتصادية على حد سواء جاءت هذه المطبوعة لتساعد على توضيح اهم المصطلحات المرتبطة بالمرافق العمومية والتركيز على الطرق الاساسية المباشرة و غير المباشرة لإدارة المرفق العام بهدف ضمان أدائه للخدمة العمومية التي أنشئ من اجلها، على ضوء مختلف المراجع والمصادر التي اتاحت لنا في القانون الإداري عموما والقانون الإداري الجزائي خصوصا، وحاولنا الربط مع بعض المراجع الخاصة بالتسيير العمومي و الإدارة العامة حتى نظفي البعد التسييري و الاقتصادي لموضوع هو في اصله يكتسي الجانب القانوني بالدرجة الاولى.

وقد جاءت هذه المطبوعة في خمسة محاور، حاولنا في البداية من خلال المحور التمهيدي -مدخل الى القانون الإداري- ، التعرف الى مفهوم القانون الإداري و علاقته بمختلف فروع القانون الأخرى ، و بالإشارة الى الصلة التي تربطه مع علم الإدارة العامة أو كما يسميها البعض التسيير العمومي، مع تحفظنا على استعمال المصطلحين كمترادفات.

كما تناول المحور الاول -مدخل الى مفهوم القطاع العمومي- أهمية دور الدولة في توفير الأنشطة والخدمات التي تساعد على قيامها بدورها القيادي في التنمية، والتغيرات المختلفة التي طرأت على هذا الدور مع مرور السنوات والمراحل الزمنية، كما تناولنا أهم أجهزة القطاع العمومي وخاصة المنصوص عليها في القانون الجزائري.

وقد تناول المحور الثاني - أساليب التنظيم الإداري- شرحا مختصرا للوسائل التي تؤدي من خلالها الإدارة وظيفتها التنفيذية، والتعرف على الأساليب الرئيسية المتبعة في هذا التنظيم وفقاً لما يسمى بأسلوب المركزية الإدارية وأسلوب اللامركزية

اما بخصوص المحورين الثالث - ماهية المرفق العمومي-والرابع - المبادئ التي تحكم سير المرافق العمومية-فقد تضمننا الشرح المفصل لمفهوم المرافق العمومية وانواعها إضافة الى المبادئ الأساسية التي تحكم سيرها و التي تعد قواعد مشتركة بين كل أنواع المرافق العمومية، حيث يحتاج كل مرفق عمومي الى استمرارية نشاطه و مرونة للتكيف مع المستجدات، ومن حق المرتفعين(المنتفعين) ان يعاملوا على قدم المساواة من قبل هذا المرفق سواء من حيث الاستفادة من خدماته او الالتحاق بالوظائف العمومية.

اما المحور الخامس و الأخير - طرق إدارة المرافق العمومية-فقد تناول تفصيلا عن الأساليب المختلفة التي يتم بها تسيير المرفق العمومي سواء التقليدية المباشرة، أو الحديثة الغير مباشرة ، والتي يتم تحديد أنسبها لإدارة المرفق العمومي بالنظر للعديد من العوامل تعود في مجملها للسلطة التقديرية للإدارة الوصية على هذه المرافق .

المحور التمهيدي

مدخل الى مفهوم القانون
الإداري

المحور التمهيدي: مدخل إلى مفهوم القانون الإداري

القانون بصفة عامة عبارة عن " مجموعة من القواعد القانونية العامة التي تنظم سلوك الأفراد في المجتمع، والتي تكفل الدولة احترامها بالقوة عند الاقتضاء عن طريق توقيع جزاء على من يخالفها"، وقد دأب الاتجاه التقليدي منذ عهد الرومان إلى تقسيم القانون إلى قانون عام وقانون خاص، فهذا النوع من التقسيم يرجع تاريخه إلى القانون الروماني، الذي كان يهدف إلى وضع الحاكم في مركز متميز عن المحكومين، وذلك بمنحه سلطات خاصة لا يتمتع بها باقي الأفراد¹.

وسنحاول فيما يلي من فقرات تسليط الضوء على أحد فروع القانون العام والمتمثل في القانون الإداري، لما له من علاقة بالإدارة العامة والمرافق العمومية التي تشكل المصطلحات المفتاحية لهذه المحاضرات.

أولاً: تعريف القانون الإداري وعلاقته بالفروع الأخرى من القانون:

تعد فرنسا مهد القانون الإداري ومنها انتشر إلى الدول الأخرى ، ويرجع الفضل في ظهور هذا القانون إلى عوامل تاريخية تأتي في مقدمتها الأفكار التي جاءت بها الثورة الفرنسية عام 1789 م ، التي قامت على أساس الفصل بين السلطات، ومن مقتضياته منع المحاكم القضائية القائمة في ذلك الوقت من الفصل في المنازعات الإدارية للحفاظ على استقلال الإدارة تجاه السلطة القضائية، وأدى هذا الاتجاه إلى وجود نظام القضاء المزدوج الذي كان مهذاً لنشوء الازدواج القانوني وظهور القانون الإداري، وبعد ذلك ظهر في مصر التي كان لها دور الريادة في العالم العربي ، حيث أن مبادئ القانون الإداري لم تنشأ حقيقة في مصر إلا من خلال أحكام مجلس الدولة بعد إنشائه عام 1946 .

1- تعريف القانون الإداري:

أدرج أغلب الفقهاء على تعريف القانون الإداري بأنه ذلك الفرع من فروع القانون العام الداخلي الذي يتضمن القواعد القانونية التي تحكم السلطات الإدارية في الدولة من حيث تكوينها ونشاطها بوصفها سلطات عامة تملك حقوقاً وامتيازات استثنائية في علاقاتها بالأفراد.

بينما عرفه آخرون بأنه فرع من فروع القانون العام الذي يحكم الإدارة ، أو قانون الإدارة العامة *Administration Publique* أو قانون السلطة الإدارية *Pouvoir Administratif*³

¹ بلماحي زين العابدين، محاضرات في مقياس: المدخل للقانون الإداري والتنظيم الإداري، قسم القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي

بكر بالقياد، تلمسان، 2016، ص: 2، 4

² مازن ليلوراضي، القانون الإداري، منشورات الأكاديمية العلمية في الدانمارك، ص: 5-6 .

³ مازن ليلو راضي، مرجع سابق، ص: 6.

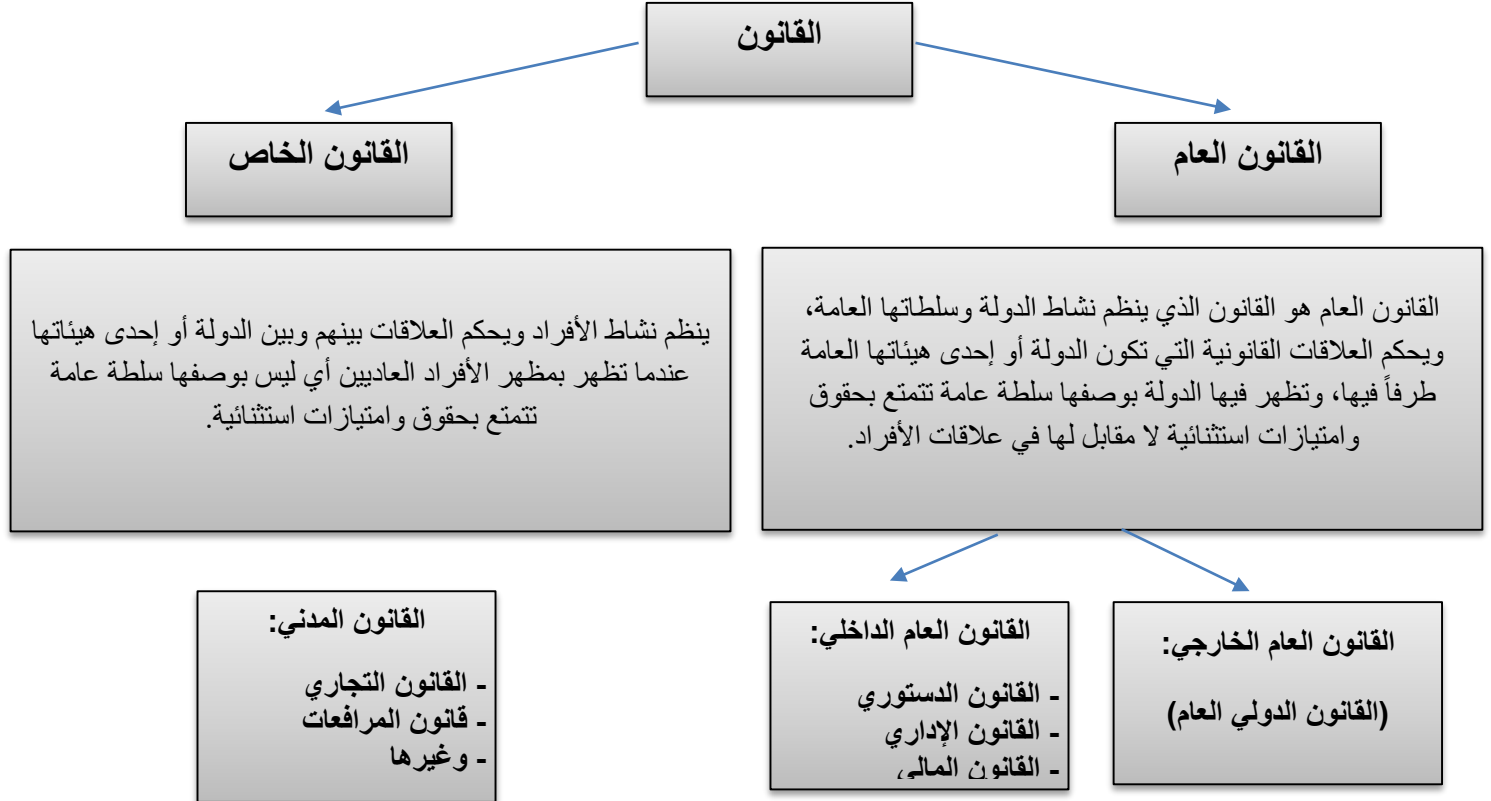
يرى الفقيه الفرنسي فاليريون أن القانون الإداري هو: "مجموعة القواعد القانونية التي تحدد الأشخاص والأجهزة الإدارية وسلطة هذه الأجهزة وحدودها، وتحدد كذلك ما يترتب على تجاوز هذه الأجهزة والسلطات للقانون من أخطاء تنجم عند ممارسة هذه السلطات لعملها"¹

كما يقصد بالقانون الإداري باعتباره فرعاً من فروع القانون العام: "مجموعة القواعد القانونية المتميزة المختلفة عن قواعد القانون الخاص التي تحكم الإدارة العامة من حيث تنظيمها ونشاطها وأموالها، وما يثيره هذا النشاط من منازعات، فهو قانون الإدارة العامة"²

يعرف القانون الإداري بأنه قانون الإدارة العامة الذي يحكم تنظيمها وتشكيلها، واختصاصها، وأوجه الرقابة عليها.³

ومنه وبالنظر إلى التعاريف السابقة، يبدو جلياً بأن القانون الإداري هو فرع من فروع القانون العام الداخلي، والشكل الموالي يبين ذلك:

الشكل رقم (01): مكانة القانون الإداري ضمن القانون العام



المصدر: من اعداد الباحثة

¹ سعيد نحيلي، القانون الإداري (المبادئ العامة)، الجزء الأول، منشورات جامعة البعث، سورية، 2013، ص: 21.

² عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسر للنشر والتوزيع، 2007، ص: 17.

³ محمد الشافعي أبو راس، القانون الإداري، عالم الكتاب، القاهرة، 1990، ص: 12.

ذهبت غالبية الدراسات إلى تقسيم القانون الوضعي إلى قانون خاص ينظم علاقات الأفراد وقانون عام ينظم العلاقات التي تكون الدولة طرفا فيها، وكما يبدو من الشكل السابق فإن القانون الإداري يشكل الى جانب القانون الدستوري والقانون المالي مكونات القانون العام في شقه الداخلي ضمن علاقات تكاملية بين الأجزاء الثلاث؛ حيث يمكن ان نسجل الفروقات الجوهرية التالية بين تلك الأجزاء وذلك فيما يلي

2- علاقة القانون الإداري بغيره من المفاهيم المتقاربة :

من اجل توضيح مفهوم القانون الإداري ينبغي تبیین العلاقة التي تربطه بالفروع الأخرى للقانون؛ كالقانون الدستوري ، القانون المالي وأيضا علاقته بعلم الإدارة العامة.

1/2- القانون الإداري و القانون الدستوري: كما اشرنا آنفا فإن القانون الإداري هو " القانون الذي ينظم الأجهزة والهيئات الإدارية في الدولة ويحكم النشاط أو الوظيفة التي تتولاها الأجهزة الإدارية لتحقيق المصلحة العامة " ، بينما يشير القانون الدستوري الى "القانون الأعلى والأساس في الدولة، والذي ينظم القواعد القانونية التي تتعلق بنظام الحكم في الدولة والسلطات العامة فيها والعلاقة بينهما وحقوق وحریات الأفراد ، والضمانات التي تكفلها"

بالنظر الى التعريفين السابقين ، فكلا من القانونين ينتمي للقانون العام الداخلي، و لكن كما أبرزه الفقيه (بارتلمي) في معرض تمييزه بين القانون الإداري والقانون الدستوري فقال : " إن القانون الدستوري يبين لنا كيف شيدت الآلة الحكومية ، أما القانون الإداري فيبين كيف تسير هذه الآلة وكيف تقوم كل قطعة منها بوظيفتها "¹

2/2- القانون الإداري و القانون المالي: يبحث القانون المالي او علم المالية العامة جوانب النشاط المالي للدولة سواء تعلقت هذه الجوانب بالنفقات العامة للدولة او بإيراداتها العامة او بميزانياتها، من حيث القواعد والضوابط التي تحكمها وكيفية تحديدها والانتفاع بها، كل ما يدخل ضمن إعداد الميزانية العامة في الدولة وسياسة وأنواع الضرائب المفروضة والأشرف والرقابة عليها ²

والى وقت قريب كان قانون المالية العامة جزء او فرع من فروع القانون الإداري حتى ان الفقهاء في فرنسا كانوا يدرسون المالية العامة من خلال مادة القانون الإداري، باعتبار موضوعات قانون المالية متشعبة، فان الصلة لا تزال قائمة بين القانون الإداري وقانون المالية رغم انفصالها عنه، وعليه نجد كل ما يتعلق بهذه الأموال سواء من ناحية تحصيلها وكيفية ادارتها وانفاقها، هي موضوعات تدرس في نطاق القانون الإداري، وان كان هذا الأخير يهتم بتنظيم النشاط الإداري للدولة فان القانون المالي يهتم بتنظيم النشاط المالي فيها³

¹مازن ليلو راضي، مرجع سابق، ص: 7

²ماجد راغب لحو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2000، ص: 23.

³فريجه حسين، شرح القانون الإداري، دراسة مقارنة، ط3، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص: 50-51

3/2 - علاقة القانون الإداري بعلم الإدارة العامة

يتصل مجال الإدارة العامة بتنفيذ السياسات العامة للدولة من خلال الأجهزة الحكومية ، و التي تتولى التخطيط و التنظيم و التوجيه و الرقابة لتحقيق الأهداف التي تصبو اليها الدولة في مختلف المجالات ، حيث تقوم بعمل تنفيذي يحسن التصرف بالموارد العامة و يبتعد عن الهدر فيها اعتمادا على مبدأ الجدارة والكفاءة كأساس للتعيين والترقية في الوظائف العامة¹

يمثل النشاط الإداري مجالاً مشتركاً لعمل كل من القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، ويعتبر موضوع السلطة الإدارية محورا لكليهما، اذ يعالجه القانون الإداري من الناحية القانونية²، في حين يتناوله علم الإدارة العامة من الناحية الفنية، الأمر الذي يكون معه طبيعياً ان يكون هناك تعاون وتداخل إلى درجة كبيرة بينهما، ورغم هذه الحقيقة فإن لكل من القانون الإداري وعلم الإدارة العامة اهتماماته الخاصة به ، وبما يكفل تمايز مجال كل منهما، ويؤكد الاستقلال بينهما

حيث يتميز القانون الإداري عن علم الإدارة العامة من حيث زاوية اهتمام كل منهما، فالقانون الإداري يبحث في التنظيم القانوني للجهاز الإداري ووظيفة كل عنصر في عناصره وعلاقته بالأفراد، بينما تبحث الإدارة العامة في النواحي الفنية والتنظيمية للجهاز الإداري³.

ويعتبر القانون الإداري كما أسلفنا الذكر أحد فروع القانون الداخلي الذي يتناول الإدارة العامة، وتشكل الإدارة العامة موضوع القانون الإداري*.

ثانيا: خصائص القانون الإداري:

يتميز القانون الإداري بجملة من الخصائص يمكن ايجازها فيما يلي:

1- القانون الإداري مستقل:

يتميز القانون الإداري بأنه مستقل في المصدر وفي الطبيعة، لا يعني هذا الاستقلال ان يستقل القانون بالضرورة وباستمرار قواعده فهذه القواعد تقترب كثيرا أو قليلا من قواعد القانون الخاص، ولكن لا يمس هذا الاقترب استقلال القانون الإداري⁴

2- القانون الإداري حديث النشأة:

¹ محمد قاسم القيروتي، مقدمة في الإدارة العامة، دار وائل للنشر، الأردن، 2013، ص: 26

² بن علي خلدون، مطبوعة في مقياس القانون الإداري، مقدمة لكلية السنة أولى ماستر ل م د، المركز الجامعي نور البشير، البيض، 2018، ص: 24

³ محمد الشافعي أبو راس، مرجع سابق، ص: 31

* على اننا سنفصل أكثر في هذا المفهوم في المحور الاول من هذه المطبوعة

⁴ فريجة حسين، مرجع سابق، ص: 35

مقارنة بالعديد من فروع القانون (المدني، الجنائي...)، يعتبر القانون الإداري بمعناه الفني قانوناً حديثاً، حيث لم تظهر معالمه الكبرى في فرنسا إلا مع أواخر القرن التاسع عشر، وزادت التطورات والتحويلات التي حدثت في القرن العشرين في عدم اكتمال قوامه¹

3- القانون الإداري غير مقنن:

المقصود بأن القانون الإداري قانون غير مقنن، أن نصوصه وأحكامه غير مجموعة بين دفعتي مجموعة، على نحو ما هو واقع ومعروف بالنسبة للقانون المدني والقانون التجاري وغيرهما. فقولنا أن القانون الإداري قانون غير مقنن يعني أنه ليست هناك مجموعة اسمها القانون الإداري، تتجمع فيها كافة مواد ونصوصه² هذا وتجدر الإشارة إلى أن عدم تقنين القانون الإداري لا يرجع إلى حداثة المادة وحدها فحسب، بل إلى طبيعة التشريعات الإدارية بحد ذاتها، إذ لو تمت المقارنة بين قواعد القانون المدني وقواعد القانون الإداري، لتبين بأن قواعد القانون المدني تتميز بالثبات، وهذا خلاف قواعد القانون الإداري التي لا تتصف بالثبات؛ بل هي سريعة التغيير، إلا أن هذا لا يحول دون وجود بعض التقنيات الجزئية المتعلقة ببعض مواد القانون الإداري من ذلك نذكر، قانون البلدية، قانون الولاية وقانون الانتخابات³.

4- القانون الإداري قضائي النشأة (من صنع القضاء):

يتميز القانون الإداري أيضاً بأنه قانون قضائي نشأ عن طريق المبادئ والقواعد الإدارية التي خلقها القضاء، وقد ساعد على ذلك عدم تقنين أغلب قواعد القانون الإداري فكان لابد للقضاء أن ينهض بهذه المهمة من خلال وضع أسسه ونظرياته.

وإذا كان التشريع ينهض في الحقيقة ببعض مواضيع القانون الإداري خاصة ما يتعلق ببعض النصوص الدستورية والتشريعية واللائحية التي تحكم جوانب مهمة من العلاقات الإدارية العامة، فإن التشريع لا زال قاصراً عن مجالات أخرى كثيرة من قبل قواعد القرار الإداري وقواعد المسؤولية الإدارية وشروط الطعن بالإلغاء، وما إلى ذلك من مجالات لازال القضاء يمثل المصدر الرسمي الرئيس لأحكامه⁴.

5- القانون الإداري سريع التطور ومرن:

¹ محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص: 23.

² محمد الشافعي أبو راس، مرجع سابق، ص: 22.

³ زين العابدين، مرجع سابق، ص: 32.

⁴ مازن ليلو راضي، مرجع سابق، ص: 18.

يتسم القانون الإداري بأنه قانون يتطور بسرعة تفوق التطور الاعتيادي في القوانين الأخرى ولعل ذلك يرجع إلى طبيعة المواضيع التي يعالجها، فقواعد القانون الخاص تتميز بالثبات والاستقرار، وقد تمر فترة طويلة قبل أن ينالها التعديل أو التغيير.¹

كما أن القانون الإداري قانون ملازم للإدارة العامة من حيث تنظيمها ونشاطها و حتى منازعاتها، و هي ملزمة بالتطور لتواكب تغير احتياجا المجتمع و تطورها على كافة الأصعدة لتنظيمها أو تلييها، فحاجات اليوم كالأنترنت و الهاتف النقال الخلوي ... السكن و الصحة ... ليس هي فقط حاجات الأمس و كما أن الحاجات تتغير من مجتمع إلى آخر.

فكان القانون الإداري المعبر عن ذلك فنجد أن وظيفة الدولة الحارسة تختلف عن وظيفة الدولة المتدخلة، وصولا إلى الدولة الضابطة، فهو القانون الذي يترجم مختلف التغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة في الدولة²

ولعل من أسباب سرعة تطور القانون الإداري أنه يتأثر بالعوامل الاقتصادية والاجتماعية والسياسية في الدولة وهي عوامل متغيرة باستمرار وغير مستقرة نسبياً ، فامتداد نشاط الدولة ونزعتها التدخلية وانتشار الحروب والازمات الاقتصادية وظهور المرافق العامة الاقتصادية ، وما إلى ذلك من ظواهر اقتصادية وسياسية وإدارية ، وضرورة استيعاب القانون الإداري لهذه المتغيرات ومواجهتها أدى بالضرورة إلى التطور المستمر في أحكامه .

ثالثا : مصادر القانون الإداري:

تشتمل مصادر القانون الإداري على مصادر القانون بصورة عامة، وهي عادة أربعة مصادر: التشريع، العرف ، الفقه ، و القضاء، وفيما يلي عرض لكل منها

1- التشريع: la legislation³ : ويتضمن المصادر التالية

1/1: الدستور (التشريع الاساسي):

يشكل المصدر الاسمي بالنسبة للنظام القانوني بالدولة، وهو عادة ما يتضمن القواعد والمبادئ الأساسية التي تحكم المجتمع في مختلف نواحي الحياة ، ومنها الناحية الادارية.

¹ محمود عاطف البنا ، الوسيط في القانون الإداري، ط2 ، دار الفكر ، 1992 ، ص 49

² قارة سماح ، محاضرات في القانون الإداري، مطبوعة بيداغوجية موجهة لطلبة الليسانس علوم قانونية، قسم العلوم القانونية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة 8 ماي 1945، قالمة، الجزائر، 2016، ص: 8.

³ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري : التنظيم الإداري، دار العلوم للنشر و التوزيع ، الجزائر، 2002، ص: 12-16

2/1: القانون (التشريع العادي): la loi

ويشكل بمعناه الضيق المصدر الرئيسي للقانون الإداري، ذلك أن أغلب جوانب الإدارة العامة تنظيمها وتحكمها قواعد واردة في قوانين متعددة صادرة عن السلطة التشريعية (البرلمان)

3/1 التنظيم (التشريع الفرعي) la réglementation:

تصدر هيئات الإدارة العامة تنفيذا لمهامها العديد من القرارات الإدارية (التنظيمية) التي تتضمن قواعد عامة مجردة لا تختلف عن القواعد القانونية الصادرة عن السلطة التشريعية (إذا ما اخذنا المعيار الموضوعي)، أما إذا اخذنا بالمعيار العضوي أو الشكلي، فإن تلك القرارات التنظيمية تختص بإصدارها وحدات من السلطة التنفيذية (الإدارة العامة)، وقد تأخذ العديد من الأشكال تبعا للجهة المصدرة، مثل: المراسيم الرئاسية (يصدره رئيس الجمهورية)، المراسيم التنفيذية (رئيس الحكومة)، القرارات الوزارية (الصادرة عن الوزارات المختلفة)، القرارات الصادرة عن الوالي المتضمنة قواعد تنظم شؤون الولاية.

فالتنظيم أو اللائحة أو التشريع الفرعي يشكل مصدرا هاما، بل أهم مصدر من مصادر القانون الإداري المكتوبة، نظرا لأعداده الهائلة المنشورة في الجريدة الرسمية وفي النشرات المحلية الخاصة بالهيئات المحلية

2- العرف: la coutume

يقصد بالعرف الإداري "... ما يجري عليه العمل من جانب السلطة الإدارية، في مباشرة نشاطها على نحو معين وبشكل مضطرب بحيث يشكل ذلك قاعدة ملزمة واجبة الإلتباع¹ وهو يقوم على ركنين أساسيين:²

1/2: الركن المادي: يتمثل الركن المادي في اعتياد الإدارة العامة، في تصرفاتها و أعمالها، على سلوك معين بصورة متكررة ومستمرة

2/2: الركن المعنوي: و يتحقق حين يتولد الشعور لدى الإدارة العامة والأفراد المتعاملين معها بالزامية هذه العادة، و بالتالي ضرورة الإلتزام بها.

وتجدر الإشارة إلى أنه ولأخذ بالعرف الإداري كمصدر من مصادر القانون الإداري، يجب أن لا يكون مخالفا للنصوص التشريعية أو التنظيمية، لأنه إذا صدر نص قانوني مخالف للعرف الإداري فقد هذا الأخير قيمته القانونية، كما أنه يمكن للإدارة أن تخالف القاعدة العرفية القائمة بإتباع قاعدة عرفية جديدة، ومن ثم

¹ بلماحي زين العابدين، مرجع سابق، ص : 52

² محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص: 21

فإن العرف بصفة عامة لا يلعب في مجال القانون الإداري نفس الدور الذي يلعبه في القوانين الأخرى، إذ يبقى دوره في الحقيقة ثانوياً¹

3- الفقه Doctrine :

يشير الفقه الى مجموعة الآراء والأفكار التي تصدر عن المؤلفين للتعليق على مختلف قواعد وحلول القانون الإداري وهو رغم كونه مصدراً غير مباشر للقانون الإداري، إلا أنه ساهم ولا يزال في بروز احكامه وتطورها².

فالفقه يقوم بتأدية دور في تكوين النظريات القانونية، وله تأثيره الواسع على المشرع والقاضي، رغم أنه لا يعتبر من المصادر الملزمة للمشرع والقاضي، ويقوم الفقه بدراسة القواعد القانونية وتفسيرها، فهو يتولى شرح النصوص القانونية وللتعليق على الاحكام القضائية واستنباط القواعد والمبادئ والنظريات القانونية بالطرق العلمية.

ونظراً لحدثة نشأة القانون الإداري يقوم الفقه بدور هام في شرح التشريعات والاحكام، وقد لعب الفقه الإداري دوراً في كل من فرنسا والجزائر وفي الدول التي تأخذ بازدواجية القضاء الإداري كمصر، ويرى الفقيه ريفيرو **Rivero** أن: دور الفقه يتجاوز في القانون الإداري مجرد التعليق على القوانين و اللوائح ، اذ تتضح قيمته في تعديل أو وضع أو اقتراح تشريع جديد، فهو ركن أساسي يرجع اليه المشرع، ويسترشد به القاضي³

4- القضاء : la jurisprudence

يعد القضاء مصدراً تفسيريًا في كل فروع القانون، ولكن أهميته تبدو جلية وبارزة في نطاق القانون الإداري، ويبدو دور القاضي الإداري في هذا النطاق واسع وغير محدود بسبب حداثة نشأة القانون الإداري ومرونته وعدم تقنينه، فقد يتعرض القاضي الإداري الى قضايا ليس لها نصوص تنظمها أو تحكمها، فيلجأ الى إيجاد حلول ويضع تفسيرات للنص الغامض ويجتهد في حالة غياب النص⁴.

وإذا كان التشريع والعرف يعدان المصدران الرسميان للقوانين الأخرى، بينما يمثل القضاء والفقه المصدران التفسيريان للقواعد القانونية، فإن القانون الإداري يمنح القضاء دوراً هاماً، بل يعد أهم مصادر القانون الإداري على الإطلاق، ويكون مع التشريع والعرف مصدراً رسمياً للقانون الإداري، بينما يبقى الفقه مصدراً تفسيرياً له⁵.

¹ ابن علي خلدون، مرجع سابق، ص: 52

² محمد رضا جنيح، القانون الإداري، مركز النشر الجامعي، ط2 ، تونس، 2008، ص: 41.

³ فريجة حسين، مرجع سابق، ص: 43-45

⁴ سعيد نحيلي، مرجع سابق ، ص: 51.

⁵ مازن ليلو راضي، مرجع سابق، ص: 20-21

المحور الأول

مدخل عام إلى مفهوم القطاع
العمومي ومكوناته

المحور الأول: مدخل عام إلى مفهوم القطاع العمومي ومكوناته:

حين نتحدث عن القطاع العمومي يتبادر الى اذهاننا تلك الأجهزة و الهيئات التي تمتلكها الدولة و تختص بتوفير الخدمات الأساسية للمواطنين في اطار العدالة والمساواة و تجسيد المنفعة العمومية، و تسهر عموما على الاستجابة لتطلعات المواطنين وتحقيق رفاهية المجتمع عبر توفير المرافق العمومية الضرورية ، بيد ان هذا المفهوم -ونظرا لارتباطه الوثيق بمفهوم الدولة- بحد ذاته يكتنفه الغموض سواء من خلال تعريفه أو تحديد المكونات و الأجهزة الرئيسية التي تشكله ، و هذا مرجعه الاختلاف بين الدول و الأنظمة المتبعة في كل منها ، و الحدود الدنيا أو القصوى لمستوى تدخلات الدولة في الحياة الاقتصادية او الاجتماعية ، حيث ان دور الدولة كما تشير اليه كتب الاقتصاد عرف تذبذبا و تغيرا و تطورا عبر العصور تبعا للظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي عرفتھا المجتمعات .

بناء على ذلك ارتأينا ان نستهل هذا المحور بالتعريف بمفهوم الدولة و الأدوار المختلفة التي مارسها عبر المراحل الزمنية المختلفة ، ثم تعرضنا الى القطاع العمومي بأجهزته و هياكلته المختلفة ، بما في ذلك التفصيل في مفهوم الإدارة العمومية باعتبارها أحد أهم المكونات، وهذا بعد أن كنا قد أشرنا إليها في المحور السابق ، و دون ان نغفل ضرورة تناول أساليب التنظيم الإداري المختلفة (المحور الثاني) ، و ذلك نظرا للمصطلحات الأساسية و المفتاحية التي يشتملها هذا العنصر ، والتي لا يمكن الاستغناء عنها او تجاوزها عند الحديث عن المرافق العمومية وتسييرها.

أولا: مفهوم الدولة و تطور أدوارها في النشاط الاقتصادي:

1- تعريف الدولة :

الدولة كما عرفها مكيافيلي (N. Machiavelli) في كتابه الأمير : هي كل هيئة يكون او كان لها سلطة على الشعوب، و هي اما جمهوريات أو امارات¹ وأعتبر هذا التعريف أول إشارة الى مفهوم الدولة بمدلوله الحالي كما عرفت من قبل كاري دي مالبرج (C.de Malberg) بأنها: " مجموعة من الأفراد تستقر على إقليم معين تحت تنظيم خاص ، يعطي جماعة معينة فيه سلطة عليها تتمتع بالأمر و الاكراه"²

¹ ، نيكولو مكيافيلي، ترجمة أكرم مؤمن، الأمير، دار النقوى للنشر و التوزيع، القاهرة، 2017، ص:23.

² تيشات سلوى، أفاق الوظيفة العمومية الجزائرية في ظل تطبيق المناجمنت العمومي الجديد بالنظر الى بعض التجارب الأجنبية(نيوزيلندا، فرنسا، و الولايات المتحدة الأمريكية)، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه تخصص تسيير منظمات، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية وعلوم التسيير، جامعة

امحمد بوقرة ، بومرداس، الجزائر ، 2015، ص:27

وفي تعريف أكثر شمولية، تعرف الدولة من المنظور السياسي بأنها كيان سياسي لمجموعة من البشر تقيم على إقليم مستقل و محدد و معروف سياسيا ، بينهم روابط سياسية واقتصادية و اجتماعية و ثقافية، ويتم إدارة هذا الكيان من خلال نظام يقوده حاكم و يدير شؤونه ، وينظم حياة البشر هيئة منظمة تسمى "حكومة" باعتبارها الأداة الأساسية

للحاكم ، يمنحها شرعيتها و اهليتها لتأكيد ثقة المواطنين بها ، ولتأكيد قدرتها وكفاءتها في الاستجابة لمطالبهم و يحدد هذا النظام علاقات السلطة والمسؤولية بين الحاكم والحكومة والمحكومين (المواطنين) ¹.

من وجهة النظر القانونية، الدولة شخص معنوي يمثل قانونا مجموعة من الأفراد يقطنون أرضا معينة، وببده مقاليد السلطة العامة، ومن هذا التعريف يمكن القول أن هناك ثلاثة عناصر لا بد من توافرها لوجود دولة ما وهي: الشعب، الإقليم والسلطة الحاكمة.

أما وفق المفهوم المؤسسي فهي مجموعة من أجهزة السلطة تساندها أجهزة متعددة من المؤسسات الإدارية والسياسية والنظم القانونية التي تحتكر استخدام القهر المشروع على مختلف الأفراد والهيئات لخلق النظام الاجتماعي بالقانون، والدولة بهذا المفهوم تجد مشروعيتها في حمايتها لمصالح المجتمع وضمان حقوق الأفراد ²

2- تطور دور الدولة:

تؤدي الدولة دورا جوهريا في حياة المجتمعات و تطورها ، إلا أن هذا الدور لم يعرف استقرارا ؛ بل انه تغير من مرحلة الى أخرى، فموضوع تدخل الدولة و دورها في الحياة الاقتصادية عرف جدلا فكريا كبيرا بين مؤيدين ومعارضين تزامن مع التغيرات التي شهدتها الساحة العالمية انطلاقا من القرن التاسع عشر، اختلف فيها حجم هذا التدخل و من ثم الأدوار المختلفة المنوطة لهذه الدولة

2/1: الدولة الحارسة

تبنت المدرسة الاقتصادية الكلاسيكية مفهوم الدولة الحارسة، التي تمارس وظيفة تقليدية تقتصر على مجالات الخدمات الأساسية من دفاع وأمن وقضاء، مع ترك النشاط الاقتصادي للأفراد بصورة جوهرية، ³ وهي أفكار

¹ محمد محمد إبراهيم ، إدارة مكافحة ظاهرة الفساد الإداري بالمؤسسات العامة في إطار خريطة طريق إدارة الحكم الرشيد للدولة، دار عبيد للنشر والتوزيع، مصر، 2017، ص: 45.

² علي زيان محند واعمر وآخرون ، معجم مصطلحات التفسير العمومي، دار الاعصار العلمي للنشر والتوزيع، الأردن، 2018، ص: 19

³ أينااس عبد الله، أسباب ومظاهر تصاعد الدور الاقتصادي للدولة، المستقبل للأبحاث والدراسات المتقدمة، الامارات، 2014، بدون صفحة ، بحث متوفر على الموقع:

تتوافق مع أسس النظام الرأسمالي المبنية على المذهب الحر القائم على تقديس الحريات الفردية التي نادى بها آدم سميث والتي تدعو إلى عدم تدخل الدولة في الاقتصاد¹

حيث انحصرت وظيفة الدولة في هذه المرحلة في توفير الأمن و حماية النظام والقيام بالوظائف المرتبطة بأعمال السيادة وتحصيل الضرائب، لكي تتمكن من الاضطلاع بهذه الوظيفة (الحارس) ولم تتدخل الدولة في تنظيم الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية وتركت الأمر برمته للمبادرات الفردية وحرية للقطاع الخاص²

إلا أن الاقتصاد الحر القائم على مبدأ "دعه يعمل دعه يمر"، لادم سميث ما لبث أن مرّ بالعديد من الأزمات الاقتصادية الواحدة تلو الأخرى لتتهز ثوابته والركائز التي قام عليها مع أحدث الأزمات التي واجهها، والتي تمثلت في الأزمة المالية العالمية. ومن هنا عاد الجدل مرة أخرى حول عودة الدولة في ثوبها التدخل، ولكن بشكل رقابي ومنظم ومتحكم في آليات السوق التي فشلت في أن تصحح نفسها بنفسها³.

2/2: الدولة المتدخلة (دولة الرفاهية) Etat providence:

عرفت الفترة الممتدة من بداية الحرب العالمية الأولى إلى غاية بداية النصف الثاني من القرن التاسع عشر ارتفاع قوي لتدخل الدولة في الحياة الاقتصادية، إذ أجبرت الدولة على خرق مبادئ الحرية الاقتصادية لمواجهة عجز السوق، وتمّ ذلك تدريجيا، فمع بداية الحرب العالمية الأولى تضاعفت المصاريف العامة في الاقتصاد لكن بقيت سياسات الحرية الاقتصادية نفسها المطبقة كما ما قبل الحرب (الدولة الحارسة). تلتها فيما بعد أزمة 1929 وما صاحبها من سلسلة إفلاس المؤسسات وارتفاع نسبة البطالة دفع الدولة إلى التدخل بقوة للحدّ من تلك الاختلالات، ومعها بدأت بوادر ظهور الدولة المتدخلة أو دولة الرفاهية. وهكذا اتسع مجال تدخل الدولة فأصبح لها دور فعال في ترقية النمو الاقتصادي وأن تمنح حماية اجتماعية للمواطنين وتصحيح الفوارق الاجتماعية الناجمة عن اقتصاد السوق.

إجمالا يمكن القول أنّ الأزمة الاقتصادية لسنة 1929 بيّنت حدود النظرية الكلاسيكية، وكذا الانتشار الواسع لأفكار كينز التي أعطت للدولة دور القيادة للآلية الاقتصادية على المدى القصير، إضافة إلى ذلك فقد شهدت هذه المرحلة زيادة مستوى الوعي لدى الأفراد فصاروا يطالبون الدولة بتحقيق العدالة الاجتماعية، ويضغطون

¹ ، أسامة دويدار، النظم الاقتصادية: دراسة تحليلية، دار الشعري للطباعة، مسقط، عمان ، 2018، ص:16-17 .

² بيبضون توفيق سعيد، "الاقتصاد السياسي الحديث"، المؤسسة الجامعية للنشر والتوزيع، بيروت، 1994، ص 45.

³ مالك مريم، محاولة تصميم نام قياس الأداء في القطاع الصحي - دراسة حالة مؤسسة استشفائية عمومية - أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه ، تخصص تسيير المنظمات، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير ، جامعة امحمد بوقرة -بومرداس، الجزائر، 2017، ص 5-9.

عليها من أجل أفضل حماية اجتماعية. كلّ هذه الأسباب كانت وراء نشأة دولة الرفاهية بمفهومها الواسع التي تتدخل في عدة

مجالات كالحماية الاجتماعية، التعليم، الصحة، عصرنه الجهاز الانتاجي...الخ، وهي في كل الحالات تتدخل باسم المصلحة العامة التي تتعدى (حسب كينز) المصالح الفردية.

من اهم وظائف دولة الرفاهية، **الوظيفة الإنتاجية** والتي تقوم الدولة من خلالها بتخصيص مواردها للنهوض ببعض المنتجات غير السوقية كالتعليم، الصحة العمومية، والخدمات العمومية المختلفة، التي لا يمكن لمؤسسات القطاع الخاص تقديمها، **إعادة توزيع الدخل** من أجل ضمان العدالة الاجتماعية، والحماية الاجتماعية، و**وظيفة التسوية**، الدولة تتدخل من أجل تصحيح اختلالات السوق بوضع سياسة اقتصادية تتضمن مجموعة من التدابير لتحسين الوضعية الاقتصادية على المدى القصير والطويل.

3/2: العودة إلى الدولة الحارسة بمفهوم جديد:

شهد النظام الرأسمالي الحر العديد من الأزمات الاقتصادية والمالية التي كانت جذورها كامنة في خصائص وآليات عمل السوق، وأضحت التقلبات الدورية للنشاط الاقتصادي في النظام الرأسمالي ما بين انتعاش وانكماش ثم ركود ثم كساد، من الأمور المعتادة، وربما تكون قد خفت حدة تلك التقلبات مع تطبيق السياسات الكينزية في أعقاب الكساد الكبير، أي في ظل شيوع سياسات تدخل الدولة في الاقتصاد الرأسمالي لضبط حركة الأسواق والتعويض عن فشلها في استعادة التوازن مع التراجع عن هذه السياسات منذ أواخر السبعينيات من القرن العشرين، وكذلك التراجع عن مفهوم دولة " الرفاه الاجتماعي" وظهور فلسفة الليبرالية الاقتصادية الجديدة وبروز ظاهرة العولمة، عادت هذه التقلبات للظهور بشكل أكثر حدة، وتكررت الأزمات على فترات متقاربة مع اشتداد وطأتها، ولقد قدمت الأزمة المالية العالمية اختباراً جديداً للعديد من المبادئ التي قام عليها نظام السوق، وتحديدًا لتلك الآليات المستندة إلى "اليد الخفية" أو اقتصاد "دعه يعمل دعه يمر"، وبرهنت في الوقت ذاته على الاحتياج إلى الدولة لتمارس دوراً نشطاً وأكثر فاعلية في النشاط الاقتصادي¹.

إنّ تحقيق هذه التوجهات والادوار لن يتأتى إلا من خلال إعادة صياغة وظائف جديدة للدولة، و لقد كانت للمدرسة النيوكلاسيكية الدور الكبير في إعادة تصميم وظائف الدولة الحديثة، حيث تعدّ هذه الأخيرة من الاتجاهات المناهضة للأفكار الكينزية، وجاءت لإحياء معالم الفكر الكلاسيكي²،

¹ أيناس عبد الله، مرجع سابق، بدون صفحة .

² Legrand.E, **Pourquoi la concurrence coûte cher** , Dossier d'Alternatives économiques, N° 227, juillet-Aout, 2004, pp : 2-3.

وقد اعتمد المعارضون لفكرة الاقتصاد الاشتراكي على الواقع الذي آلت إليه تلك الدول، خاصة تلك التي توسعت في النشاط العام والقطاع العام، وظهور فعالية التحول من القطاع العام إلى القطاع الخاص فيما سمي بالتخصيصية أو الخصخصة التي انتشرت منذ عام 1979 تقريبا عندما طبقتها انجلترا ثم بدأ الأخذ بها في الكثير من دول العالم.

إن كان موضع سيطرة الدولة على الموارد الاقتصادية هو أمرا هاما وضروريا لحسن استخدام الموارد وتنميتها وتوفير العدالة والاستقرار، فليس ذلك يعني أن تقوم الدولة بإدارة العلاقات الاقتصادية والتدخل المستمر بشكل مباشر، إنما المقصود بذلك هو قيامها بتنظيم إدارة الموارد الاقتصادية في اتجاه عام متناسق مع أهداف الدولة، وأن تكون للدولة القدرة على منع أي انحراف من شأنه أن يهدد مصالح المجتمع. غير أن هناك مجالات يفترض على الدولة أن تضطلع بها من أجل تحقيق الكفاءة الاقتصادية منها:

- توفير السلع العامة التي لا يمكن أن ينتجها القطاع الخاص لضعف مرد وديتها المالية مثلا؛
- تصحيح حجم الإنتاج فيما يسمى بأشباه السلع العامة والتي قد تكون متوافرة في السوق ولكن بنسب غير مثلى، كنتيجة لوجود ما يسمى بالوفرات والآثار الجانبية المصاحبة للأمر الذي يوجب تدخل الدولة لتصحيح الكمية المعروضة بالسوق عن طريق:
- فرض الضرائب على حالات الوفرات المالية (كالتلوث البيئي مثلا)؛
- تقديم الدعم في حالة الوفرات الموجبة (كما هو الحال بالنسبة للتعليم)؛ للدولة دورا هاما وأساسيا في إدارة الاقتصاد الكلي على النحو الذي يكفل الاستقرار السعري والتوازن الخارجي والعمالة الكاملة والعدالة في التوزيع، ومنع الاحتكارات الخاصة بالإضافة إلى وظائف الدولة التقليدية في الأمن والدفاع والقضاء حتى في ظل نظام الاقتصاد الحر، ولهذا يتطلب من الدولة التدخل المدروس في الحياة الاقتصادية بحيث لا يمنع تدخلها هذا قوى السوق من أن تعمل بطريقة صحيحة وفي نفس الوقت يتسنى لها إدارة دفعة الاقتصاد بما يتلاءم مع أهدافها التنموية.

ونخلص في الأخير أن مراجعة دور الدولة في النشاط الاقتصادي في الوقت الحاضر ستستقر على مفهوم جديد لدور الدولة ليس بالضرورة أحد الأدوار الثلاثة سالفة الذكر، لأن الظروف التاريخية والاقتصادية والاجتماعية تلعب دورا هاما في تشكيل مثل تلك المفاهيم، كما أن لكل دولة ظروفها وأوضاعها الخاصة بها، وبصفة عامة أن دور الدولة يتضح أكثر عند وضع وتنفيذ السياسة الاقتصادية للبلاد¹.

¹ مسعود درواسي، دور الدولة في النشاط الاقتصادي و السياسة الاقتصادية، منتدى اشراقة الجزائر، كلية العلوم و التكنولوجيا، كلية الاقتصاد والتسيير، 2008، بحث متوفر على الموقع:

أخيراً، لقد برهنت الأزمات التي عصفت بالنظام الاقتصادي والمالي العالمي أن هناك حاجة لإيجاد التوازن المقفود في توزيع الأدوار بين الدولة وآليات السوق، خصوصاً فيما يتعلق بتوزيع وتخصيص الموارد وتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، فبينما يتعين بناء وتقوية المؤسسات الداعمة للأسواق والرامية للارتقاء بكفاءتها، فإن هناك ضرورة لتدخل الدولة لضبط حركة الأسواق وتحقيق العدالة والإنصاف في توزيع الدخل والثروات¹.

ثانياً: مفهوم القطاع العمومي ومكوناته

1- تعريف القطاع العمومي:

القطاع العام مصطلح يستخدم للإشارة إلى "الوحدات الاقتصادية المملوكة للدولة التي تقوم بإنتاج السلع والخدمات وبيعها للمستخدمين مقابل سعر محدد، وذلك بغض النظر عن شكل ملكية الدولة أو الحالة التنظيمية للوحدات الاقتصادية سواءً اتخذت شكل المصالح الحكومية أو الهيئات أو المؤسسات أو الشركات العامة"².

يقصد بمصطلح **القطاع العمومي** مجموع الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية المحققة تحت الرقابة الكلية أو الجزئية للدولة والجماعات المحلية، بما يعني ملكية كلية أو جزئية لها، وهو ما يتعارض مع القطاع الخاص³.

بصفة عامة فإن **القطاع العمومي** هو ذلك القطاع الذي تعود ملكيته للدولة، وهي السمة الأساسية التي تميزه عن القطاع الخاص، بحيث تمكن الأجهزة المكونة له بتولي الدولة لأداء مهامها؛ وحسب التعريف المستمد من المحاسبة الوطنية فإن: "الدولة تعد عون اقتصادي يضم كل الإدارات العمومية التي تتولى وظيفة تقديم خدمات غير سوقية للمجتمع وإعادة توزيع المداخل. وتنقسم الإدارات العمومية إلى: الإدارة المركزية والإدارات المحلية⁴. ولتوضيح مفهوم القطاع العمومي أكثر، من المناسب أن نقارنه ببعض المصطلحات الشبيهة والتي من أهمها:

5

1/1: القطاع العام والقطاع العام الاقتصادي:

إن القطاع العام كما سبق ذكره في التعريف يضم كل المؤسسات والهيئات الاقتصادية أو ذات الطابع الإداري أو الصناعية والتجارية. أما القطاع العام الاقتصادي فإنه يضم المؤسسات العمومية المستقلة الاقتصادية فقط.

¹ إيناس عبد الله، مرجع سابق، بدون صفحة

² نوفل قاسم على الشهواني، دور القطاع العام والقطاع الخاص في التنمية الاقتصادية: تجربة العراق، ص: 4 بحث متوفر على الموقع:

<https://www.researchgate.net/profile/Nawfal-Ali/publication/326816822>

³ علي زيان محند واعمر وآخرون، مرجع سابق، ص: 28

⁴ freu Jean-François « les fondements théoriques de l'intervention de l'Etat », p : 01, disponible sur le site : www.sesmassena.sharepoint.com

⁵ براشمي مفتاح، محاضرات مقياس القانون العام الاقتصادي لطلبة السنة الثالثة، تخصص قانون عام، المركز الجامعي أحمد زبانه، غيايزان، 2018 ص:

2/1: القطاع العام و الملكية العامة:

إن كان مصطلح القطاع العام أو القطاع العام الاقتصادي يضم المؤسسات العمومية أو الاقتصادية فقط فإن مصطلح الملكية العامة يضم كل الأموال المملوكة للدولة أو الجماعات المحلية سواء كانت أموالا عقارية؛ مثل: الأراضي و الغابات و السواحل... او منقولة مادية أو معنوية ؛ مثل: التراث الثقافي و الأسهم و الحصص المملوكة للدولة في الشركات. بالتالي مصطلح القطاع العام هو جزء بسيط من الملكية العامة

3/1: القطاع العام و المرفق العام:

إن كان الأول يضم المؤسسات المملوكة للدولة أو الجماعات المحلية و قد تكون إدارية أو اقتصادية فإن مصطلح المرفق العام هو بالدرجة الأولى عبارة عن نشاط تحقيق المصلحة العامة المنصوص عليها قانونا وهو من وظائف الإدارة العامة. بالتالي مثلا المؤسسة العمومية الاقتصادية هي قطاع عام و لا تعد مرفق عام،

كذلك صاحب المؤسسة الخاصة التي تسير مرفق عام بموجب عقد امتياز هي مرفق عام و ليس قطاع عام. أما المؤسسات العامة الإدارية والمؤسسات الصناعية والتجارية فهي من جهة قطاع عام وكذلك مرفق عام

2- أجهزة القطاع العمومي

كما أوضحنا سابقا فإن مفهوم القطاع العام مرتبط ارتباطا مباشرا بالنظام الاقتصادي المطبق في الدولة، باعتباره الآلية التي تتدخل بها الدولة لممارسة أنشطتها المختلفة والتي يحددها النظام المتبنى والسياسات الاقتصادية المحددة، وبالتالي فإنه من الطبيعي ان نجد اختلافات في الإدارات والهيئات المكونة لهذا القطاع من دولة الى أخرى.

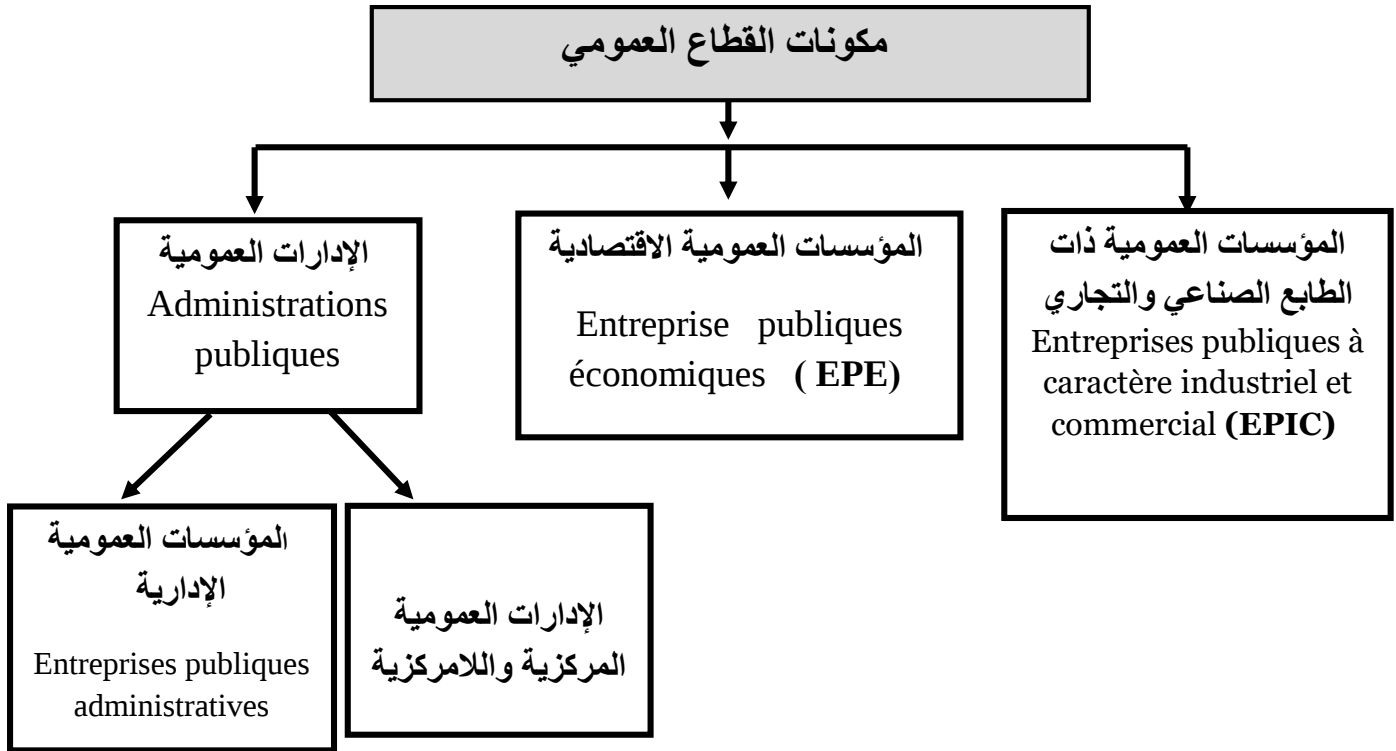
من اجل ذلك اخترنا التقسيم المعمول به في الجزائر، حيث أن القطاع العمومي يضم كل من ¹ :

- **المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري** Entreprises publiques à caractère industriel et commercial (EPIC) : وهي تلك المؤسسات التي تمتلك فيها الدولة أو الجماعات المحلية 51% على الأقل من رأس مالها الاجتماعي.
- **المؤسسات العمومية الاقتصادية** Entreprises publiques économiques (EPE) و هي المؤسسات التي تمتلكها الدولة و التي تتكفل بالنشاط الاقتصادي الصناعي و التجاري.
- **الإدارات العمومية** Administrations publiques (تمول عن طريق الضرائب). وتضم:
 - الإدارات العمومية المركزية واللامركزية: وتشمل الإدارات العمومية مثل الحكومة والوزارات، والجماعات المحلية.

¹مالك مريم، مرجع سابق، ص:14

- المؤسسات العمومية الإدارية (EPA) Entreprises publiques administratives: وهي المؤسسات التي تهدف إلى تقديم الخدمات العمومية لإشباع المنفعة العامة (intérêt général). والشكل الموالي يلخص اهم تلك المكونات

الشكل رقم (02): مكونات القطاع العمومي حسب التقسيم الجزائري



المصدر: من اعداد الباحثة بالاعتماد على المعلومات السابقة

قبل الخوض في تفصيل المكونات السابقة للقطاع العمومي وايضاح مفهوم كل واحد منها و الفروقات الجوهرية فيما بينها، ارتأينا ضرورة تناول مفهوم المؤسسة العمومية ، حيث ان هذا المصطلح يشوبه الغموض من حيث المعنى والمفهوم ، خاصة مع وجود العديد من المصطلحات المتقاطعة معها كالهئية العامة والشركة والمنظمة*

* - الشركة : يتم تعريفها على إنها اتحاد بين شخصين بهدف القيام بنشاط معين من أجل تحقيق الربح، ويجتمع أعضاؤها بعقد معين يوضح مسؤوليات كل طرف وحصته في رأس المال والمسؤوليات الخاصة به، ويشارك كل طرف في الشركة بحصة من رأس المال أو المجهود للحصول على نسبة من الأرباح التي تنتج عن أنشطة الشركة. وتعد الشركات كيانات معترف بها قانونيًا، يكون الهدف من تأسيسها ممارسة أحد المجالات الاستثمارية والتجارية أو الخدمة. - المنظمة: هي تجمع بشري منظم وهادف وواعي ومقصود، أو هي مجموعة من الافراد لهم هدف معين، يستخدمون طريقاً أو أكثر للوصول اليه. فمثلاً هناك منظمات إنسانية، منظمات بيئية، منظمات عمالية، وتشكلا معنى اشمل من المؤسسة والشركة -الهئية: مرافق عامة إدارية تمارس على الاغلب نشاطا إداريا بحتا و تقدم خدمات عمومية إدارية وتخضع حصرا لمبادئ القانون العام، من امثلتها الجماعات المحلية في الجزائر

- 1/2: تحديد مفهوم المؤسسة العمومية

تُعرّف المؤسسات العمومية على أنها طريقة من الطرق التي تُدار بها المرافق العامة، و هي عبارة عن مرافق عامة تتمتع بالشخصية المعنوية لكي تستقل عن السلطة الإدارية في إدارتها، و هذا الاستقلال يجعل من المؤسسة العمومية مرفقا يُدار بطريقة اللامركزية¹. و هي التي تعود ملكيتها للدولة، و تعتبر هذه الأخيرة صاحبة القرار فيها، حيث يخضع مسيرو المؤسسات العمومية لرقابة الدولة وهم مسؤولون عن أعمالهم اتجاهها وفقا للقوانين السارية المفعول ، تهدف هذه المؤسسات من خلال نشاطها الى تحقيق المصلحة العامة للمجتمع ، و لا يشكل لها الربح هدفا في حد ذاته²

كما عرفت على أنها: "عبارة عن مرفق عام منح له الشخصية المعنوية لتمكينه من الاستقلال في إدارته، ودمته المالية عن السلطة الإدارية التي يتبعها، مع خضوعه لإشراف هذه السلطة ورقابتها".³

يعرفها الدكتور عوابدي عمار: على أنها "منظمة عامة تتمتع بالشخصية القانونية والمعنوية العامة والاستقلال المالي والإداري وترتبط بالسلطات المركزية المختصة بعلاقة التبعية والخضوع للرقابة الإدارية والوصاية وهي تدار بالأسلوب الإداري اللامركزي لتحقيق أهداف محددة في نظامها القانوني"⁴

فالمؤسسات العامة هي مؤسسات تتميز بدرجة من الاستقلالية والمرونة في العمل، يستفيد العاملون فيها من مزايا عمل مادية ومعنوية افضل من الهيئات و الإدارات الحكومية الأخرى، ، فهي تابعة لجهات حكومية من حيث التمويل و الاشراف ، و لكنها تتمتع بخصائص معينة تمنحها المرونة في العمل على أسس تجارية ، تختلف عن النمط المتبع في الإدارات الحكومية التقليدية ،حيث تتمتع بالشخصية المعنوية* وما ينجر عنها من استقلالية مالية و إدارية⁵، هذا لأنّ مثل هذه المؤسسات أنشئت بهدف منح بعض المرافق استقلالا ذاتيا في إدارة شؤونها، وإشراك الموظفين القائمين بأعمال المرافق في إدارته فلا ينفرد الوزير أو السلطة المركزية لوحدها في الادارة، رغم ذلك فان تمتع هذه المؤسسات بشخصية معنوية مستقلة، لا يجعل من استقلالها تاماً لأنها تخضع

¹ احمد محيو، ترجمة: محمد عرب صاصيلا، محاضرات في المؤسسات الإدارية، الطبعة الخامسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009، ص: 443.

² أمينة مخلفي، محاضرات حول اقتصاد وتسيير المؤسسة، موجهة لطلبة السنة الثانية، كلية العلم الاقتصادية والتجارية و علوم التسيير، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، ص: 10 .

³ هاني على الطماوي، قانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الأردن، 1997، ص: 276.

* سنتناول هذا المفهوم بنوع من التفصيل في الفقرات الموالية.

⁴ بن دراجي عثمان، تفويض المرفق العام كآلية حديثة لتسيير المرفق العمومي، مجلة افاق علمية، المجلد 11، العدد 4، 2019، ص: 184

⁵ محمد قاسم القيروتي، مرجع سابق، ص: 188-189

لرقابة إدارية يعبر عنها بالوصاية الإدارية سواء من الإدارة المركزية أو المجالس المحلية، وذلك لمنعها من تجاوز حدود اختصاصها¹

و تجدر الإشارة الى انه ما يلاحظ من خلال هذه التعاريف المقدمة للمؤسسة العمومية في أغلب مراجع الاقتصاد إن لم نقل كلها انها لا تميز بين المؤسسة العمومية الاقتصادية والمؤسسة العمومية الصناعية والتجارية، فنظرة الاقتصاديين إلى مكونات القطاع العمومي تكمن في عنصرين فقط لا غير وهما: الإدارات العمومية والمؤسسات العمومية.

كما أن القانون الإداري لا يفرق بين المؤسسة العمومية والإدارة العمومية، بل يدرجهما معا تحت تسمية موحدة و هي "المؤسسة العامة"، فلا نجد استخدام مصطلح "عمومي" بل "عام" فقط.²

2/2: تعريف المؤسسة العمومية الاقتصادية وخصائصها:

حسب ما تشير اليه نص المادة 02 من الأمر 01-04 المؤرخ في 20 أوت 2001 و المتعلق بتنظيم المؤسسات الاقتصادية العمومية و تسييرها وخصائصها، أن المقصود بالمؤسسات العمومية الاقتصادية تلك الشركات التجارية (شركات ذات مسؤولية محدودة) التي تحوز فيها الدولة أو أي شخص معنوي آخر خاضع للقانون العام أغلبية الأسهم و/أو الحصص الاجتماعية بصفة مباشرة أو غير مباشرة ، وهي تخضع للقانون العام

ومن خلال هذا النص فإن المؤسسة العمومية الاقتصادية تنشأ بعقد توثيقي طبقا لما جاءت به المادة 5 من هذا الامر تمتاز بالطابع المزدوج (العمومية و المتاجرة) فهي شخص من أشخاص القانون العام يخضع في تنظيمه لأحكام القانون الخاص (القانون التجاري) وهذا حسب المادة 2 من هذا الأمر³.

وقد ظهر هذا النوع من المؤسسات نتيجة ازدياد تدخل الدولة في الحياة العامة خاصة في الميادين الاقتصادية والتجارية والتي هي أصلا من شؤون القطاع الخاص واهتمامات الأفراد، و هي تمثل مجموع المرافق التي تزاوّل نشاطا اقتصاديا بهدف تحقيق أهداف اقتصادية لإشباع حاجات عامة اقتصادية، صناعية، تجارية، مالية، أو زراعية و تخضع هذه المرافق لمزيج من قواعد القانون الإداري وقواعد القانون الخاص (القانون التجاري، وقانون العمل⁴

اذن يتضح من التعريف السابق أن خصائص المؤسسة العمومية الاقتصادية هي⁵:

¹فريجة حسين، مرجع سابق، ص: 206-207

² مالك مريم، مرجع سابق، ص: 50-51

³ ايمان بغدادي، مرجع سابق، ص: 73

⁴ تيشات سلوى، مرجع سابق، ص: 17

⁵أعمر يحيوي، الوجيز في الأموال الخاصة التابعة للدولة والجماعات المحلية، دار هومة للطباعة، الجزائر، طبعة 2000، ص ص: 121-125

أ- **العمومية:** تعتبر المؤسسة العمومية الاقتصادية شخص من أشخاص القانون العام، و تشكل الأداة الرئيسية لتدخل الدولة في القطاع الاقتصادي، بالإضافة إلى أنّ الرأسمال الاجتماعي الذي تحوزه الدولة أو أحد أشخاص القانون العام هي أموال عمومية ممثلة في شكل حصص أو أسهم أو شهادات استثمار أو سندات مساهمة أو أي قيمة منقولة أخرى.

ب- **المتاجرة:** هذه صفة من صفات أشخاص القانون الخاص، حيث تمتاز المؤسسة العمومية الاقتصادية بطابع المتاجرة وتخضع في تنظيمها لأحكام القانون التجاري، بالإضافة إلى أنّ الأموال التي تحوزها الدولة في المؤسسة العمومية الاقتصادية تعتبر من الأملاك الخاصة للدولة، وليست من الأملاك العامة تخضع في كيفية إصدارها للقانون التجاري.

3/2: المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري:

يوجد لبسا كبير بالنسبة للباحثين في التفرقة بين الهيئات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري الذي نص عليه القانون 01-88 والمؤسسات العمومية الاقتصادية المذكورة سابقا ، والمادة 44 من القانون 01-88 تزيل نوعا ما هذا اللبس .

فقد أدرج القانون ، 01-88 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية هذا النوع من المؤسسات ضمن الباب الثالث، عند تعداد لهيئات العمومية والتجمعات الأخرى التي تختلف عن المؤسسات العمومية الاقتصادية، ما يمكن اعتباره تعريفا سلبيا للمؤسسة العمومية الاقتصادية، ومع أن النص المدرج باللغة العربية استعمل عبارة هيئة إلا أن النص باللغة الفرنسية قد نص على عبارة ¹ établissement وقد عرفت المادة (44) من نفس القانون على النحو الآتي:

" عندما تتمكن هيئة عمومية من تمويل أعبائها الاستغلالية كلياً أو جزئياً عن طريق عائد بيع إنتاج تجاري ينجز طبقاً لتعريفه معدة مسبقاً ولدفتر الشروط العامة الذي يحدد الأعباء والتقييدات التي تعود على عائق الهيئة والحقوق والصلاحيات المرتبطة بها وكذا عند الاقتضاء حقوق وواجبات المستعملين، فإنها تأخذ تسمية هيئة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري² "

فحتى نصف المؤسسة انها هيئة عمومية صناعية وتجارية فيجب توفر ثلاثة شروط: الإنتاج التجاري، التسعير المسبق و دفتر الشروط العامة³

¹ بد الله قادية، الإطار القانوني للمؤسسة العمومية في الجزائر كعنوان اقتصادي، مجلة جامعة الشارقة للعلوم القانونية، العدد 1، المجلد 16، الشارقة، 2019، ص: 615

² القانون رقم 01-88 ، المؤرخ في 12 جانفي 1988 ، المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات الاقتصادية العمومية ، المادة 44 (ج ر عدد 2 ، الصادرة في 13 جانفي 1988)

³ أيمن بغدادي، النظام القانوني للمؤسسة العمومية الاقتصادية بالجزائر، مجلة الباحث للعلوم الرياضية و الاجتماعية، العدد 6 جامعة الجلفة، ص: 75

وعلى ذلك يمكن أن تعرف المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري على أنها: " المرافق التي يكون موضوع نشاطها تجاريا وصناعيا مماثل للنشاط الذي تقوم به الأشخاص الخاصة وتتخذها الدولة والجماعات المحلية كوسيلة لإدارة مرافقها ذات الطابع الصناعي والتجاري وهي تخضع في هذا لأحكام القانون العام والقانون الخاص كل في نطاق محدد، ومع هذا تعتبر المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري صيغة مؤقتة للتسيير يمكن أن تقرر الدولة تغيير طابعها القانوني متى رأت ضرورة في ذلك ¹، إذ تضمنت المادة (7) من القانون 01-88 على إمكانية ذلك بنصها على ما يأتي: " تتحول الهيئة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري إلى مؤسسة عمومية اقتصادية إذا أمكن أن يتبع

عندئذ

هدفها وسير عملها آليات السوق «.... وهو ما حدث بالنسبة لشركة سونلغاز التي تحولت من شركة وطنية مؤمنة ² إلى مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري بموجب أحكام المرسوم التنفيذي رقم ، (280-95) ³ وبعدها قررت السلطات العمومية تحويلها إلى شركة ذات أسهم بمقتضى أحكام المرسوم الرئاسي رقم (02-195) ⁴

يمكن تعريف المؤسسة العامة على انها مرفق عام يتمتع بالشخصية المعنوية و يسوده مبدأ التخصص وإذا كان الاجتهاد لم يوفق بعد في تجديد المرفق العام بصورة كاملة، فانه حاول ان يوضح (بالنسبة لكون نشاط يرمي الى تلبية حاجات اجتماعية) متى يكون ها النشاط خاصا ومتى يكون مرفقا عاما. ولهذا جرى اتفاق على ان المرفق العام تدخل في تعريفه العناصر الأربعة التالية: نشاطات نفع عام، رقابة الإدارة و مميزات السلطة العامة والوصاية

4/2- الإدارة العمومية:

أ: تعريفها لغويا:

يتضمن اصطلاح الإدارة "Administration" معنى لغويا يستمد من الكلمة اللاتينية ذات المقطعين: Ad- ministrare، حيث أن المقطع Ad = to، و المقطع ministrare- serve، وتعني خدمة الغير أو تقديم العون لهم، و ذكر بأنه قد ظهر أولا في الفقه الروماني بمعنى أوصى أو الوصية، كما يتضمن هذا الاصطلاح ابعادا أخرى، اذ وصفت الإدارة على انها علم وفن و مهنة، أما كلمة « Public » ، فتعني

¹ عبد الله قادية، مرجع سابق، ص: 616

² تطبيقا لأحكام الأمر ،59-69 المؤرخ في 28 جويلية 1969 المتضمن حل مؤسسة كهرباء وغاز الجزائر وإحداث الشركة الوطنية للكهرباء والغاز سونلغاز، جريدة رسمية عدد 65 السنة السادسة-.. ملغى (انظر عبد الله قادية، مرجع سابق، ص: 616)

³ المرسوم التنفيذي رقم ،280-95 المؤرخ في 17 سبتمبر 1995 يتضمن القانون الأساسي للمؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري سونلغاز، جريدة رسمية عدد 5 ، ملغى

⁴ المرسوم الرئاسي رقم ،195-02 المؤرخ في 01 جوان 2002، يتضمن القانون الأساسي للشركة الجزائرية للكهرباء والغاز سونلغاز، (ج ر عدد 39).

العامة أو الجهات الرسمية أو الحكومية، وعليه فعبارة الإدارة العمومية تعني " تقديم الخدمة من طرف جهات عمومية"¹.

ب: اصطلاحاً:

لقد قدمت العديد من التعاريف لمفهوم الإدارة العامة، واختلفت حسب وجهات النظر المتعددة المستمدة من حقول علمية مختلفة، فهناك من نظر إليها كنشاط، أو عملية، أو نظام، أو عمليات و تنفيذ أو مهام أو أداة تنفيذ²، ومن بين تلك التعاريف نذكر:

- **تعرف الإدارة العمومية** بأنها الإدارة التي تختص بتنفيذ السياسة العامة للدولة من خلال عمليات مترابطة وفق تسلسل و تتابع معين.
- **كما تعرف بأنها** تشمل كل هيئة عامة، مركزية أو محلية أوكلت إليها السلطة السياسية و وظيفة تلبية الحاجات العامة، على اختلاف صورها، وزودتها بالوسائل اللازمة لذلك، وتشمل أيضاً أسلوب عمل الهيئات و طابع علاقاتها فيما بينها و علاقتها مع الأفراد³.
- **عرفها ليونارد وايت (Leonard White)** بأنها: "جميع العمليات التي تستهدف تنفي السياسة العامة للدولة
- **اما جلادن (Gladden)** فهو يري بانها عملية تنظيم العلاقات بين الافراد في مجال العمل الحكومي⁴
- **الإدارة العامة باختصار** هي كما قال Dimock " تعني الحكومة وهي تعمل، واتفق رأي والدو "Waldo" معه بقوله: انها جميع ما يدور في النطاق الحكومي المباشر.
- **الإدارة العمومية هي تلك الإدارة التي تختص بالأنشطة المرتبطة بالسياسة العامة للحكومة*** ، فهي تختص بتنفيذ السياسة العامة من خلال عمليات مترابطة متسلسلة ومنتابعة، ويتسع مجالها و نطاقها من مجرد قيامها بمهام التنفيذ الإجرائي للسياسة العامة الى صنع تلك السياسة أو تنفيذها، والإشراف عليها و تطويرها⁵. بالنظر الى التعاريف السابقة نلاحظ بان التعاريف المختلف للإدارة العمومية أخذت توجهين أساسيين، احدهما يركز على الإدارات و الهيئات و الآخر يركز على الأنشطة التي تتولى القيام بها، من هذا خلص

¹ نعمة عباس الخفاجي، صلاح الدين الهيتي، **تحليل أسس الإدارة العامة: تحليل معاصر**، دار البازوري، الأردن، 2009، ص: 18، 23.

² نعمة عباس الخفاجي، صلاح الدين الهيتي، مرجع سابق، ص: 19.

³ مريزق عدنان، **التفسير العمومي بين الاتجاهات الكلاسيكية والاتجاهات الحديثة**، جسر للنشر و التوزيع، الجزائر، 2015، ص: 36.

⁴ محمد قاسم القيروتي، مرجع سابق، ص: 50-51.

* يتم استعمال لفظ "حكومة" في معنى ضيق يقتصر على السلطة التنفيذية وحدها، أي السلطة أو الكيان التنظيمي الذي يقوم بتنفيذ القوانين و إدارة المرافق العمومية. فهي الهيئة المسؤولة عن التأكد بان القوانين المعمول بها أو الحقوق و الواجبات تأخذ صورتها التنفيذية، وان الحكومة كيان منبثق من الدولة ومنه فان مفهوم الحكومة أضيق من مفهوم الدولة، حيث ان الدولة هي "كيان سياسي مستقل بذاته، يستند إلى مقومات أساسية: التجمع السكاني الاقليم و السلطة، والتي تعتبر هي الركن الاجتماعي، و السياس و القانوني و الاقتصادي لوجود الدولة"، (نعمة عباس الخفاجي، صلاح الدين الهيتي، مرجع سابق، ص: 24).

⁵ نعمة عباس الخفاجي، صلاح الدين الهيتي، مرجع سابق، ص: 22-23.

الباحثين الى أنه يسود مفهومان للإدارة العامة المفهوم العضوي أو الشكلي، والمفهوم الموضوعي أو الوظيفي¹ :

ب1- المفهوم العضوي (الشكلي-التنظيمي) : الذي يشير الى الاعضاء و الأجهزة و الأشخاص الذين يتولون تحت اشراف وتوجيه السلطات السياسية وظيفه الدولة في التدخل في إدارة المشروعات العامة او الاشراف عليها وفاء للحاجيات العامة المشتركة بين مجموعة الافراد او بين جزء هام منهم و التي يخشى من عدم الوفاء بها على الوجه المرضي لو انها تركت للنشاط الخاص ولمحض المبادرة الفردية العفوية فهي تشير بهذا المعنى إلى مجموع الأجهزة، والهياكل القائمة في إطار السلطة التنفيذية عبر مختلف مستوياتها (مركزية أو محلية)، أي مجموع الشخصيات المعنوية العامة وتنظيماتها و تفرعاتها المختلفة مثل: البلديات، الولايات، الوزارات، المستشفيات و الجامعات..... وغيرها.

ب2- المفهوم الموضوعي (المادي- الوظيفي) : الذي يدل على نشاط هذه الهيئات و الأجهزة و مهمتها في اشباع الحاجات العامة والوسائل المعتمدة لذلك ، مثل: تقديم التعليم العام، توفير النقل العمومي، ضمان الخدمات الصحية العمومية.....

ج: مفهوم الإدارة العمومية من وجهة نظر التسيير العمومي و القانون الإداري:

يقصد بالإدارة العمومية حسب المختصين في التسيير العمومي بأنها ذلك القطاع المؤسساتي الذي يضم كل المؤسسات ذات الطابع العمومي، التي تتعارض مع القطاع الخاص (المؤسسات، العائلات، المؤسسات المالية...الخ)، ونميز بين نوعين من الإدارات العمومية: الإدارة العمومية المركزية واللامركزية

تهدف الإدارة العمومية إلى إنتاج سلع و خدمات غير سوقية وإلى إعادة توزيع المداخل (في ظل توجهات دولة الرفاهية) لغرض تقليص الفوارق الاجتماعية بين أفراد المجتمع، فهي تعدّ أساس الاقتصاد غير السوق، لأنّ المحرك الرئيسي لنشاطها هو تلبية الحاجات العامة للمواطنين، لذلك تستمد مواردها المالية من الاقتطاعات الضريبية (جباية الدولة، الضرائب المحلية، الاقتطاعات الاجتماعية) معاكسة تماما لنشاط المؤسسات العمومية التي تسعى إلى البحث عن أقصى ربح ممكن، التي تستمد مواردها من الأرباح المحققة من النشاط الذي تعمل فيه.²

¹ أنظر في ها الصدد :

- طعيمة الجرف، القانون الإداري: دراسة مقارنة في تنظيم و نشاط الإدارة العامة، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة ، 1970، ص: 9-10

² مالك مريم ، مرجع سابق، ص: 18 (بتصرف)

أما في القانون الإداري فلا فيوجد مفهوم الإدارة العمومية بشكل منفصل، بل يندرج ضمن مفهوم المؤسسة العمومية، وتكون الإدارة العمومية أحد نوعي المؤسسة العمومية وهما: المؤسسة العمومية الإدارية (EPA) و المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري (EPIC).

ويقصد بالمؤسسات العمومية الإدارية تلك المؤسسات التي تنشئ مرافق عمومية إدارية لممارسة وظيفتها الإدارية، المتمثلة أساسا في النشاط التقليدي للدولة في مجالات التعليم، الصحة، الدفاع، الأمن... الخ.

يتميز النظام القانوني للمرافق العمومية الإدارية بالصيغة الإدارية من حيث الخضوع أصلا. لنظام إداري تسوده قواعد القانون بما تتسم به من أساليب السلطة العامة سواء في تنظيمها، أو نشاطها، أو وسائلها، أو منازعتها.¹

5/2- المؤسسات العمومية الإدارية (EPA): إن المطلع على القانون والمراسيم الحديثة التي خصت فئة المؤسسات العمومية تجدها تستعمل مصطلح "مؤسسة" في تقسيماتها، لذا تعتبر أن القانون التوجيهي 88-01 هو القانون الوحيد الذي استعمل عبارة "هيئة"، وجاء ذلك من خلال بابه الثالث، فإننا نجد كلمة "هيئة" عوض "مؤسسة"²

المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري حسب ما جاء في المادة (43) من القانون 88-01 أن "الهيئات العمومية الإدارية تخضع للقواعد المطبقة على الإدارة، ولمبدأ التخصص".

تتمتع هذه الهيئات بنفس النظام المالي والحسابي المطبق على الإدارة ما لم توجد قاعدة خاصة مرتبطة باستقلالية سيرها وتسييرها، بينما تجد المؤسسات العامة الإدارية مزودة بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري والمالي³

و المؤسسة العمومية الإدارية هي تلك التي تمارس نشاطا ذا طبيعة إدارية محضة و تسمى أيضا المؤسسة العمومية التقليدية، و المؤسسات العمومية الإدارية استعملت كأسلوب لإدارة المرفق العام في الجزائر منذ الاستقلال إلى يومنا هذا⁴

6/2- الإدارات العمومية المركزية واللامركزية : ⁵

- الإدارة العمومية المركزية: التي تكون لها سلطة وطنية مثل: الدفاع، العدالة، التعليم، الصحة...
- الإدارة العمومية المحلية: التي تكون لها سلطة إقليمية. (مثل البلدية والولاية)*

¹ محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص: 244-245

² مداح يوسف، مرجع سابق، ص: 58

³ القانون رقم 88-01، المؤرخ في المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات الاقتصادية العمومية، مرجع سابق، المادة 43

⁴ بوزيد غلابي، مفهوم المؤسسة العمومية، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص قانون الإدارة العامة، قسم الحقوق، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، الجزائر، 2011، ص: 75.

⁵ مالك مريم، مرجع سابق، ص: 18

* للتعرف على هذه المفاهيم عد الى المحور الثاني من المحاضرات، ص: 28-29.

المحور الثاني

أساليب التنظيم الإداري للدولة

المحور الثاني: أساليب التنظيم الإداري للدولة:

يبين التنظيم الإداري الوسائل التي تؤدي من خلالها الإدارة وظيفتها التنفيذية، وتستدعي الدراسة البحث في الأشخاص المعنوية العامة باعتبارها الأداة التي تجمع السلطات الإدارية في إطارها، ومن ثم البحث في الأساليب الرئيسية المتبعة في هذا التنظيم وفقاً لما يسمى بأسلوب المركزية الإدارية وأسلوب اللامركزية¹

من الناحية القانونية يستند التنظيم الإداري على أساس ومعطى قانوني يتمثل في فكرة الشخصية المعنوية كسند للاختصاصات المنوطة بالأجهزة الإدارية، كما يركز من الناحية التقنية على أساليب فنية تتمثل في كيفية توزيع النشاط الإداري بين مختلف الأجهزة أي: المركزية و اللامركزية²

أولاً-تعريف الشخصية المعنوية:

تعرف الشخصية المعنوية بأنها : "مجموعة من الأشخاص تستهدف تحقيق غرض معين أو مجموعة من الأموال تخصص لغرض معين، ويعترف القانون لهذه المجموعة بالشخصية المعنوية المقررة للإنسان فتصبح أهلاً لاكتساب الحقوق والالتزام بالواجبات"³

كما تعرف على أنها كيان قانوني مستقل يعطي حق التملك وحق التقاضي والتصرف بإرادة مستقلة⁴

كما تم تعريف الشخص المعنوي بأنه "مجموعة من الأشخاص أو الأموال تتحد من أجل تحقيق غرض معين معترف لها بالشخصية القانونية " ⁵ و الشخصية القانونية: هي أهلية اكتساب الحقوق والقدرة على تحمل الالتزامات⁶ .

وتعتبر الشخصية المعنوية السند القانوني لتوزيع الوظيفة الإدارية بالدولة من خلال إعطاء الأجهزة القانونية الاستقلال القانوني حتى تتمكن من القيام بنشاطاتها بما يترتب عن ذلك من حقوق ومن التزامات و تحمل للمسؤولية، و لهذا فان الاعتراف بالشخصية القانونية يشكل على المستوى القانوني، المبدأ الأساسي للامركزية⁷.

¹ مازن ليلو راضي، مرجع سابق، ص 41

² محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص: 31

³ أيمن عودة المعاني، الإدارة المحلية، دار وائل للنشر، الأردن، 2010، ص: 47

⁴ محمد قاسم القيروتي، مرجع سابق، ص: 189

⁵ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2012، ص: 68

⁶ فريجة حسين، مرجع سابق، ص: 94

⁷ محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص: 68

وتنقسم الأشخاص المعنوية إلى أشخاص معنوية خاصة، وهي التي تخضع لأحكام القانون الخاص، وتهدف إلى تحقيق المصالح الذاتية لها ولأعضائها كالربح المادي مثلا ومن أبرز الأمثلة عليها المؤسسات التجارية والمدنية. وأشخاص معنوية عامة والمتمثلة حسب المادة 49 من القانون المدني (قانون 05-10 المؤرخ في 20 جويلية

2005، ج 44) في: الدولة، الولاية، البلدية / المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري / الشركات المدنية والتجارية / الجمعيات والمؤسسات / الوقف / كل مجموعة من أشخاص أو أموال يمنحها القانون شخصية قانونية¹

الا اننا سنركز في دراستنا على الشخص المعنوي العام نظرا لارتباطه بموضوع محاضراتنا

ثانيا- الشخص المعنوي العام: هو كائن قانوني يهدف الى تحقيق النفع العام، يتمتع بقدر من امتيازات السلطة العامة على الأشخاص و الأموال الواقعة بدائرة اختصاصه²

وتوجد نوعان من الأشخاص المعنوية العامة:

1: الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية : Territoriales

وهي الأشخاص المعنوية أو الاعتبارية التي يتعلق اختصاصها في نطاق جغرافي معين من الدولة، إذ تستند على الاختصاص الإقليمي، وهي تشمل على :

- **الدولة:** هي اول الأشخاص الاعتبارية على الاطلاق، ولهذا فد جاء ذكرها على رأس المادة 49 من القانون المدني نظرا لأهميتها، لأنها تشكل الشخص المعنوي الام الي تنفرع عنه اشخاص معنوية أخرى، وكونها شخص معنوي عام فهي التي تمنح الشخصية المعنوية الخاصة للأفراد و الهيئات الخاصة و تمارس سلطة الاشراف و الرقابة عليها³.

- **الولاية:** من المسلم به أن الدولة لا يمكنها تلبية رغبات افراد المجتمع على مستوى كل الإقليم دون الاستعانة بوحدة وهيئات إقليمية أخرى تساعد على القيام بمهامها وفق ما تقتضيه الظروف الخاصة بكل جزء من إقليمها، كالولاية والبلدية.

تعتبر الولاية أحد الأشخاص المعنوية العامة الاقليمية، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي تمارس اختصاصاتها المنصوص عليها قانونا في حدود حيز جغرافي محدد من إقليم الدولة. لها اساس دستوري تضمنته

¹ تأليف مجموعة من الباحثين، معجم مصطلحات التسيير ، مرجع سابق، ص: 19

² ماجد راغب الحلو، **القانون الإداري**، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 2000، ص: 96

³ سعيد بوعلي، نسرین شریقی، مریم عمارة، **القانون الإداري (التنظيم الإداري - النشاط الإداري)**، ط2، دار بلقيس، الجزائر ، 2016، ص: 39. :

المادة (16) من القانون (01-16) المتضمن التعديل الدستوري حيث اعتبرت أنها إحدى الجماعات القاعدية في الدولة، تخضع في تنظيمها وتسييرها وتحديد أهم صلاحياتها إلى القانون (07-12) المتعلق بالولاية.¹

- **البلدية:** هي إدارة محلية تقوم ضمن نطاقها بممارسة الصلاحيات التي يخولها إياها القانون،² أما في القانون الجزائري، وبناء على قانون البلدية رقم (10 - 11) المؤرخ في 22 جويلية 2011 واستنادا إلى المادة الأولى، فإن البلدية هي " الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة وتحدث بموجب القانون ".³

وبناء على المادة السادسة من نفس القانون فإن البلدية يجب أن يكون لها اسم، إقليم ومقر رئيسي. ويتم تعيين مقرها الرئيسي أو تحويله بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية بعد أخذ رأي الوالي ومداولة المجلس الشعبي البلدي المعني، ويخطر المجلس الشعبي الولائي بذلك.³

2: الأشخاص المعنوية العامة المرفقية : Fonctionnelles

و هي التي يطلق عليها الفقه تسمية المؤسسات العامة أو الشركات العامة ، يتم إنشاؤها من طرف الهيئات المخولة لذلك بواسطة أدوات قانونية ملائمة تختص كل منها بالتكفل بنشاط و موضوع معين لتلبية الحاجيات العامة للأفراد في مجالات متعددة (التعليم ، الصحة ، المواصلات)... تحت رقابة الدولة أو إحدى الأشخاص المعنوية التابعة لها (البلدية ، الولاية).

تتطلب هذه المؤسسات نوعا من الاستقلال الفني على الحكومة المركزية حيث يطلق عليها باللامركزية المرفقية أو المصلحية ، وهي تلعب دورا بارزا في مساعدة الدولة على القيام بوظائف مختلفة⁴

فالمادة 136 من القانون البلدي تنص على انه يمكن للبلدية أن تنشئ مؤسسات عمومية بلدية تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي لتسيير مصالحها العمومية.⁵

ثالثا- الآثار المترتبة على منح الشخصية المعنوية : يترتب عن اكتساب الشخصية المعنوية⁶:

¹ عبد الرحمان فطناسي، مدخل للقانون الإداري (التنظيم الإداري)، مطبوعة بيداغوجية موجهة لطلبة سنة أولى جع مشترك، قسم العلوم القانونية والإدارية،

كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة 8 ماي 1945، قالمة، الجزائر، 2020، ص: 26

² عبد اللطيف قطيش، الإدارة العامة من النظرية إلى التطبيق: دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان ، 2013، ص: 229

³ القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية و المؤرخ في 30 ديسمبر 2013، المادة 01 و 06، (ج ر عدد 37)، مؤرخة في 03 جويلية 2011.

⁴ عبد الرحمن فطناسي، مرجع سابق، ص: 27

⁵ محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص: 36-37

⁶ عد في هذا الصدد إلى :

- محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2012، ص: 123-125

- سعيد بوعلي، نسرين شريفي،....، مرجع سابق، ص: 41-42

- محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص: 41

1: الذمة المالية المستقلة: يتمتع الشخص المعنوي العام ، بذمة مالية مستقلة عن ميزانية الدولة ولها الحق في الاحتفاظ بالفائض من إيراداتها ، كما إنها تتحمل نفقاتها ، والذمة المالية للشخص المعنوي مستقلة عن الذمة المالية للأشخاص المكونين له.

2: الاستقلال الإداري (الأجهزة): حتى يعمل بصورة منتظمة و مستمرة ، تحدث داخل الشخص المعنوي و تنظيمات ، سواء كانت اجهزة للمداولات او للتنفيذ، فالبلدية مثلا لديها أجهزتها و هيئاتها الإدارية التي تستقل بها مثل المجلس الشعبي البلدي، رئيس البلدية، و للجامعة مجلس الجامعة و مديريها.

3: الأهلية القانونية: يتمتع الشخص المعنوي العام بأهلية قانونية في الحدود التي رسمها القانون تمكنه من اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات، غير أن هذه الأهلية أضيق نطاقاً من أهلية الشخص الطبيعي فهي مقيدة بممارسة التصرفات القانونية التي تدخل في ميدان نشاطه وتخصصه، ومقيدة كذلك بحدود الهدف الذي يسعى الشخص الاعتباري العام لتحقيقه. وهذه الشخصية القانونية مستقلة عن شخصية الأعضاء المكونين بالشخص الاعتباري العام ويباشرها عنه من يمثلونه من أشخاص طبيعيين.

4: حق التقاضي: للشخص المعنوي العام أهلية التقاضي، فله مقاضاة الغير، كما يكون من حق الغير أن يقاضيه، كما يجوز أن تقاضي الأشخاص المعنوية بعضها البعض، ويباشر هذا الحق عن الشخص المعنوي العام أشخاص طبيعيين يمثلونه أو ينوبون عنه ويعبرون عن إرادته في التقاضي.

5: موطن مستقل : للشخص الاعتباري موطن خاص به يختلف عن موطن الأشخاص المكونين له ، وهو عادة المقر أو المكان الذي يوجد فيه مركز إدارته .

رابعاً- تعريف المركزية الإدارية Centralisation administrative:

يقصد بالمركزية تركيز سلطة اتخاذ القرارات في قمة الهرم التنظيمي في يد جهاز واحد و هو الحكومة و الوزارات، بينما تتولى الاجهزة الاخرى في المستويات الأدنى من السلم التنظيمي تنفيذ القرارات التنظيمية أو ايصالها الى المستويات التنفيذية، كما تعمل على إيصال المعلومات و الانشغالات المختلفة التي قد تصدر عن الهيئات او الإدارات التي تمثلها، فلا يوجد في هه الحالة أي توزيع للسلطة على الهيئات الاخرى في الأقاليم المختلفة¹.

وتمثل الإدارة المركزية في الجزائر برئيس الجمهورية، رئيس الحكومة، أو الوزير الأول، و الوزارات، مهمتها توفير مختلف الخدمات المتعلقة بالسيادة الوطنية كالدفاع، الأمن الوطني، الوظيفة العمومية، كما تسهر على توفير مختلف المرافق العمومية الضرورية لتوفير الخدمات العمومية هذه المرافق يطلق عليها اسم المرافق

¹ Jean Waline, Droit administratif, éditions Dalloz, paris, 2018, p : 47-48

العمومية الوطنية لأنها تزاوّل نشاطها على مستوى كافة أرجاء إقليم الدولة، وتخضع لإشراف مباشر للوزارة الوصية، ومن أمثلتها نذكر: الطريق الوطني (شرق - غرب)، الجامعات، المراكز الصحية الجامعية وغيرها¹.
والمركزية الإدارية نوعان: التركيز الإداري وعدم التركيز الإداري

1: التركيز الإداري Concentration administrative :

يمثل التركيز الإداري الصورة القديم والبداية للمركزية حينما كان تدخل الدولة محدودا (الدولة الحارسة) حيث كان بالإمكان حصر وجمع كل مظاهر إدارة وتسيير النشاط الإداري في عمومياته وجزئياته بيد الوزارة في العاصمة الأمر الذي يجعل من ممثلي السلطة عبر أقاليم الدولة مجرد منفذين للأوامر، لا يتخذون أي قرار دون الرجوع إلى السلطة المركزية. ويعاب على هذا الأسلوب أنه يجعل من الصعب على الحكومة المركزية معرفة المشاكل التي يتخبط فيها المواطن في الأقاليم البعيدة عن الإدارة المركزية، وهو ما يعطّل عملية اتخاذ القرارات الإدارية للحدّ من هذه المشاكل².

2: عدم التركيز الإداري Déconcentration administrative :

وهذا الشكل من المركزية أملاه اتساع مجالات النشاط الإداري الذي أصبح يمس مختلف القطاعات والميادين بتطور وظيفة الدولة (الدولة المتدخلة) ويقوم عدم التركيز الإداري على أساس فكرة التفويض (La délégalation) لضمان فعالية ونجاعة النشاط الإداري وذلك بأن تعهد السلطات المركزية (الوزراء) ببعض صلاحياتها واختصاصاتها إلى كبار الموظفين الإداريين في الأقاليم (مثل: الوالي، رئيس الدائرة، مديرية التربية، مديرية الصحة...) دون منحهم الاستقلال القانوني أو انفصال تلك الأجهزة عن الإدارة المركزية.

إنّ الأخذ بأسلوب عدم التركيز الإداري لا يعني سلب جميع مظاهر الوظيفة الإدارية من يد الحكومة، و إنّما يعني تخفيف العبء عن العاصمة بتحويل جزء من سلطاتها إلى مصالح منتشرة في مختلف أقاليم الدولة³.

ومن بين الهيئات غير الممركزة التابعة للولاية نذكر الدائرة، فهذه الأخيرة هي مصلحة من مصالح الولاية تنتقل لها بعض المصالح الإدارية لتخفيف الأعباء الإدارية على الولاية، فجواز السفر تسليمه يعتبر من صلاحيات الولاية، لكن الولاية فوضته للدائرة، أما من بين الهيئات غير الممركزة التابعة للإدارة المركزية (الوزارات) نذكر مختلف المديريات الموجودة على مستوى إقليم الولاية كمديرية التربية، مديرية الصيد، الشباب والرياضة، مثل هذه المديريات وعلى الرغم من أنها متواجدة في إقليم الولاية إلا أنها تقع تحت الإشراف المباشر للوزارة الوصية

¹نشأت سلوى، مرجع سابق، ص: 14

² أيمن عودة المعاني، مرجع سابق، ص: 26

³أيمن عودة المعاني، المرجع السابق نفسه

ماليا وإداريا، ودور الوالي يقتصر فقط على التنسيق بين هذه المديريات والوزارات الوصية التابعة لها، حيث أنه لا يمتلك أي حق في اتخاذ أي قرار يتعلق بها دون الرجوع للوزارة الوصية¹.

ومن ثم يختلف عدم التركيز الإداري عن اللامركزية الإدارية إذ تتعدد السلطات الإدارية في اللامركزية الإدارية نظراً لتعدد الأشخاص المعنوية، وتختص كل سلطة بجانب من الوظيفة الإدارية في الدولة، حيث يتم توزيع الاختصاصات على هذا الأساس، ولعل من أبرز وسائل تحقيق عدم التركيز الإداري ما يعرف بنظام تفويض **la Délégation** * (سنعود الى هذا المفهوم في المحور الرابع)

خامساً- اللامركزية الإدارية: **Décentralisation administrative** :

تعني اللامركزية سحب بعض سلطات اتخاذ القرار الخاصة بالشؤون الإدارية من يد الحكومة المركزية ومنحها للسلطات الإقليمية المستقلة عنها² فهي تؤدي الى تحويل كفاءة اتخاذ بعض القرارات نحو اشخاص معنوية مختلفة قد تكون تقنية (**technique**) او اقليمية (**territoriale**)³.

و يقوم هذا النظام على أساس توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية وبين عدد من السلطات المحلية او المرفقية، وتتمتع هذه الأشخاص بالشخصية المعنوية المستقلة، مع خضوعها لنوع من الرقابة تعرف بالوصاية الإدارية⁴.

و بناء على ذلك، تستند اللامركزية الإدارية على ثلاثة مقومات و أركان متماسكة و مترابطة فيما بينها هي⁵:

- الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية

¹ تيشات سلوى، مرجع سابق، ص: 15

* يقصد بالتفويض تخويل بعض الجهات والأشخاص حق اتخاذ القرارات بالنيابة عن الجهات المفوضة و لحسابها و اسمها و تخويل السلطات المناسبة لتحقيق ذلك، دون منحها الاستقلال القانوني وانفصالها عن الإدارة المركزية، والتفويض لا يلغي مسؤولية المفوض عن النتيجة النهائية لهذا التفويض، وها الأخير نوعان:

- **تفويض الاختصاص**: ويقصد به أن يعهد صاحب الاختصاص بممارسة جزء من اختصاصاته إلى أحد مرؤوسيه. بشرط أن يسمح القانون بإجراء هذا التفويض وأن تكون ممارسة الاختصاص المفوض تحت رقابة الرئيس الإداري صاحب الاختصاص الأصيل، و هو لا يعدو أن يكون تخفيفاً عن كاهل الرؤساء ومساعدتهم في تسير أعمالهم وهذا الغرض لا يجعل المرؤوس ممارساً لاختصاص مانع للتعقيب والرقابة
- **تفويض الامضاء**: مجرد عمل مادي يسمح بتوقيع المفوض له على الوثائق و لا يغير توزيع الاختصاصات، يخفف العبء على الرؤساء ويحقق الفاعلية و المرونة في أداء الاعمال، ويحقق عدم التركيز الاداري عد الى : مازن ليلو راضي، القانون الإداري، ص: 47-49
- للمزيد من التفاصيل يمكن العودة الى:

- مازن ليلو راضي، القانون الإداري، ص: 47-49

- فوزي اكريم، القانون الإداري و الإدارة، مدونة العلوم القانونية، كلية الحقوق، جامعة طنجة، المغرب، 2019، ص: 13، ملخص متوفر

على الموقع: https://fsjesloi.blogspot.com/2019/05/pdf_33.html

² Jean Waline, opcit , p :49

³ Samuel Dyens, Eric Guerin, **Droit Public : préparation au concours adjoint administratif**, édition de CONFPT , France, 2011,p :11 .

⁴ راغب الحلو، مرجع سابق، ص: 75

⁵ محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص: 62

- إنشاء أجهزة محلية منتخبة ومستقلة لإدارة وتولي تلك المصالح.
- خضوع تلك الأجهزة لدى قيامها بتلك المصالح لرقابة الإدارة المركزية (la tutelle)

و فيما يلي شرح بسيط لكل ركن:

- **وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية:** إن اعتراف القانون بوجود تمايز بين المصالح المحلية للمواطنين بمنطقة معينة من الدولة والمصالح الوطنية العامة المشتركة بين جميع مواطني الدولة يشكل الركن الأساسي لتبني أسلوب اللامركزية من حيث: تكفل الإدارة المركزية المصالح الوطنية وتتخلى عن المصالح المحلية لهيئات محلية باعتبارها الأقدر على تلبيتها.
- **إنشاء وقيام أجهزة محلية مستقلة ومنتخبة:** يقتضي النظام اللامركزي الإداري أن يعهد بإدارة وتسيير المصالح المحلية المتميزة إلى هيئات وأجهزة محلية مستقلة عن الإدارة المركزية، وذلك بإضفاء الشخصية المعنوية عليها، وأن تكون منتخبة من سكان الإقليم ذاته.

- **الرقابة الإدارية على الهيئات المحلية:** تقوم اللامركزية على نظام الرقابة الإدارية (contrôle administratif) أو الوصاية الإدارية (tutelle administrative)، وتختلف الدول التي تطبق نظام اللامركزية الإدارية من حيث منحها للوحدات الإدارية الاستقلال في ممارسة شؤونها الإدارية. كما أن هذه الوحدات المحلية هي جزء لا يتجزأ من الدولة، وأنها لا بد أن تخضع لرقابة وإشراف الحكومة المركزية لضمان تطبيق برنامج الأهداف العامة، ضمان الوحدة السياسية والإدارية للدولة. غير أنه لا يجب أن تكون هذه الرقابة شديدة لأنها تقضي على المبادرة وتؤدي إلى التبعية. إذ من الضروري ترك المجال للموظفين لإدارة قضاياهم بأنفسهم¹.

وهناك صورتان أساسيتان للامركزية الإدارية " اللامركزية المحلية أو الإقليمية، واللامركزية المصلحية أو المرفقية:

1- اللامركزية المحلية أو الإقليمية: Décentralisation territoriale

- هي الصورة الواضحة والكاملة لتطبيق النظام اللامركزي، ونقوم على الأركان الأساسية التي تستند إليها اللامركزية - المذكورة أعلاه - وتسمى أيضا الإدارة المحلية وهي ترتكز على الاختصاص الإقليمي، حيث تباشر الهيئات اللامركزية صلاحياتها (الشؤون الداخلية) في نطاق حيز جغرافي معين كما هو الشأن بالنسبة لوحدات الإدارة المحلية (البلدية والولاية)².

وفي في الوقت الذي تركز فيه لإدارة المركزية على رسم السياسة العامة من جهة، وإدارة المرافق العمومية ذات الطابع الوطني من جهة أخرى، فإن الإدارة المحلية تتفرغ لإدارة المرافق العمومية التابعة لها بكفاءة، ومن المرافق

¹مالك مريم، مرجع سابق، ص: 23

² علي زيان محند واعر و اخرون، مرجع سابق، ص: 30

الإقليمية التابعة للبلدية نذكر: الحالة المدنية، الديوان البلدي الرياضي، دور الشباب، أما المرافق الإقليمية التابعة للولاية فنجد مثلاً: مؤسسة النقل الولائي، دور الثقافة، ينتفع من خدمات هذه المرافق سكان الإقليم، وتتولى السلطات المحلية أمر تسييره والإشراف عليه لأنها أقدر من الدولة، غير أن الجماعات الإقليمية تمارس نشاطها في حدود الاختصاصات التي حددها القانون وتحت إشراف ورقابة من الإدارة المركزية¹.

2- اللامركزية المصلحية أو المرفقية " : la décentralisation par service

هي لامركزية المصالح، وغايتها انشاء مؤسسات عامة، وطنية كانت أم إقليمية، ومنحها الشخصية المعنوية وقدر من الاستقلال الإداري والمالي، مما يسمح بإدارة شؤونها بنفسها دون تدخل السلطة المركزية، ولكن ضمن اطار الرقابة الادارية²

وتمارس اللامركزية المرفقية نشاطاً واحداً أو أنشطة متجانسة كما هو الحال في الهيئات والمؤسسات العامة (وفق ما يعرف بمبدأ الاختصاص) على عكس اللامركزية المحلية التي تدير العديد من المرافق أو الأنشطة غير المتجانسة.³

ولا يستند هذا الأسلوب على فكرة الديمقراطية-كما هو الحال في اللامركزية المرفقية-عن طريق المجالس المنتخبة من سكان الإقليم، وإنما هي فكرة فنية تتصل بكفاءة إدارة المرفق وعلى ذلك ليس من حاجة للأخذ بأسلوب الانتخابات في اختيار رؤساء أو أعضاء مجالس إدارة هذه الهيئات العامة، بل يستند الى أسلوب التعيين⁴

¹ تيشات سلوى، مرجع سابق، 14-15

² طارق المجذوب، الإدارة العامة: العملية الإدارية والوظيفة العامة والإصلاح الإداري، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2000، ص: 364

³ Samuel Dyens, Eric Guerin, op-cit, p :12 .

⁴ سعيد بو علي، نسرين شريقي، مريم عمارة، مرجع سابق، ص: 57

المحور الثالث

ماهية المرفق العمومي

المحور الثالث: ماهية المرفق العمومي:

جاء في الفقه الإداري أنّ المؤسسة العمومية بنوعيتها الإدارية أو ذات الطابع الصناعي والتجاري تقو ركنين أساسيين: المرفق العمومي والشخصية المعنوية. وعلى اعتبار أنّ المرفق العمومي يختلف عن العمومية يمكننا إضافة هذه الأخيرة إلى ركائز المؤسسة العمومية. وأخيراً الوظيفة العمومية، وقد تناولنا الشخصية المعنوية وستتطرق إلى كل من الخدمة العمومية و المرافق العمومية فقط .

أولاً: الخدمة العمومية

1- تعريف الخدمة: Service

يقصد بالخدمة إنتاج منفعة غير مادية في جوهرها، إمّا في حدّ ذاتها أو كعنصر هام في منتج مادي ملموس، تشبع من خلال شكل ما من أشكال التبادل حاجة محددة. وتتميز الخدمات بعدد من الخصائص التي تميزها عن السلع وتؤثر في أسلوب تسويقها من أهمها: اللامادية، عدم قابلية الفصل بين إنتاج الخدمة واستهلاكها، التباين، الفناء أو عدم إمكانية تخزين الخدمة.

- عرفها Christian Grönroos بأنها: "أي نشاط أو سلسلة من الأنشطة ذات طبيعة غير ملموسة في العادة ولكن ليس ضروريا أن تحدث عن طريق التفاعل بين المستهلك وموظفي الخدمة أو الموارد المادية أو السلع أو الأنظمة والتي يتم تقديمها كحلول لمشاكل العميل"¹.
- أما kotler.p, keller.k, manceau.d فيعرفون الخدمة على أنها "أي نشاط أو انجاز أو منفعة يقدمها طرف ما لطرف آخر، وتكون أساسا غير ملموسة ولا ينتج عنها أية ملكية، وان إنتاجها أو تقديمها قد يكون مرتبطا بمنتج مادي ملموس أو لا يكون"².

2- تعريف الخدمة العمومية: Service public

يوحي مصطلح الخدمة العامة أو الخدمة المدنية بتلك الرابطة التي تجمع بين الإدارة العامة الحكومية والمواطنين على مستوى تلبية الرغبات ، وإشباع الحاجات المختلفة للأفراد من طرف الجهات الإدارية والمنظمات العامة³، وسنحاول التطرق إلى بعض التعاريف للخدمات العمومية.

¹-هاني حامد الضمور، تسويق الخدمات، الطبعة الخامسة، دار وائل، عمان، 2009، ص:20.

²-kotler.p, keller.k, manceau.D, marketing management, 14eme ed, Pearson, 2012, p: 404.

³ عشور عبد الكريم ، دور الإدارة الالكترونية في ترشيد الخدمة العمومية في الولايات المتحدة الأمريكية والجزائر، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص الديموقراطية والرشادة، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري قسنطينة، 2010ص:40

- **الخدمة العمومية** هي مهمة -غرض- عامة أو أداء خاص يقدم من قبل الدولة لجميع المواطنين لإستخدامها أو للاستفادة منها، و هي نشاط ينفذ مباشرة من قبل الدولة-سواء أكان محليا أو إقليميا-تحت رقابتها، تهدف لخدمة المصلحة العامة.

- **الخدمة العمومية:** " هي ذلك النشاط الممارس مباشرة من طرف السلطة العمومية (الدولة أو الجماعات المحلية)، أو تحت إشرافها بهدف إشباع حاجات المنفعة العامة.

بعض من هذه الأنشطة مرتبط بسيادة الدولة (كالأمن، العدالة، الشرطة، الجباية المالية....)، والبعض الآخر ناتج عن القطاع السوقي، خاصة عندما تكون الأسعار ومستوى الجودة غير تلك المنتظرة من السلطة العمومية إذا ما أعطيت للقطاع الخاص، لأن الغرض الأساسي من هذه الخدمات هو تحقيق التضامن والترابط الاجتماعي، الثقافي والاقتصادي للمجتمع، عن طريق السماح لكل فرد من الاستفادة منها، لذلك فهي تبتعد عن منطق السوق الذي يسعى إلى البحث عن أقصى ربح¹.

- **تعرف الخدمة العمومية وفقا للقانون الإداري الفرنسي**، بأنها " تلك التي تعد تقليديا خدمة تزود بصورة دائمة بواسطة منظمة عامة كاستجابة لحاجة عامة ويتطلب توفرها أن يحترم القائمين على إدارتها مبادئ المساواة الاستمرارية والتكيف لتحقيق الصالح العام"²

فمن جهة تعرف على أنها جميع أنواع الخدمات التي من غير الممكن استغلالها إلا في إطار جماعي، تتوفر بشكل إجباري وفق قاعدة المساواة والتي ينص عليها القانون، ويكون من الضروري استغلالها بمعزل عن قواعد السوق، وتتحمل الدولة مسؤولية توفيرها والقيام بها، من حيث أدائها ومراقبتها³.

3- السمات المميزة للمؤسسات المقدمة للخدمات العمومية⁴:

إنّ الخصائص السالفة الذكر تشترك فيها الخدمة مهما كان نوعها والجهة المعنية بتقديمها سواء كانت من القطاع العمومي أم من القطاع الخاص، في حين توجد بعض الخصائص الأخرى التي تميّز الخدمات العمومية دون غيرها من الخدمات، ومن هذه المميّزات نجد مايلي:

- تتميز الخدمات العمومية بكونها عامة للجمهور، وتسعى من تقديمها إلى تحقيق منفعة عامة ولمختلف الجهات والأطراف المستفيدة منها سواء كانوا أفراداً أو منظمات أو هيئات أخرى. وعلى هذا الأساس تتميز

¹ تأليف مجموعة من الباحثين، معجم مصطلحات التسيير العمومي....، مرجع سابق، ص: 60-61

² عدمان مريزق، التفسير العمومي بين الاتجاهات الكلاسيكية والاتجاهات الحديثة، جسر للنشر والتوزيع، ط1، الجزائر، 2015، ص: 14.

³ - نور الدين شنوفي، دروس في المناجمنت العمومي، بدون صفحة، نشر على الموقع:

<http://www.foad8.ufc.dz/cours/administrateur/Management-publique/INDEX.html>

⁴ نور الدين شنوفي، دروس في المناجمنت العمومي، مرجع سابق: بدون صفحة، نشر على الموقع:

<http://www.foad8.ufc.dz/cours/administrateur/Management-publique/INDEX.html>

- المؤسسات المقدمة لها بالطابع الاحتكاري، إذ لا يمكن تصور أكثر من مؤسسة واحدة تقدم إجمالي الطلب على خدمة ما.
- تؤثر القوانين والأنظمة الحكومية على عمل المؤسسات الإدارية وذلك فيما يتعلق بتحديد منهج عملها والخدمات التي تقدمها والكيفية التي يتم بها ذلك.
- إنّ كثيرا من خدمات القطاع الذي لا يعمل من أجل الربح مثل: المتاحف، والخدمات الترفيهية يتم بصورة متزايدة إعطاؤها أهداف أعمال محدّدة بوضوح، الأمر الذي جعل مواصلة القائمين عليها فعل ما يريدونه و ليس ما يريده الجمهور مسألة أصعب بكثير. كونها تعاني من انخفاض درجة الدافعية لدى الموظفين العاملين بها بسبب قلة الاهتمام في الاستثمار في الموارد البشرية.
- تميل المؤسسات التي لا تعمل بهدف الربح كالسلطات المحلية والجمعيات الخيرية ومختلف الهيئات العامة المنشأة بهدف تقديم خدمات الصحة، التعليم، المتاحف... وغيرها، إلى تقييد أهدافها المالية، وكذا استجابتها لاحتياجات الزبائن على حساب تحقيق أهداف اجتماعية أوسع، لأنّ الدولة مكلفة بتقديم خدماتها لقطاعات عريضة من أفراد المجتمع في حدود الموارد المتاحة، والمدفوعة معظمها بصفة إجبارية من المواطنين كضرائب
- في بعض الخدمات العمومية يكون من الصعب أحيانا على المستهلك إخضاع جوهر العمل الذي تؤدّيه الشرطة وفرق الإطفاء، والقوات المسلحة مثلا بسهولة لاختيار قوى السوق، ولا يمكنه حتى أن يمارس أي اختيار فيما يتعلّق بمن يحافظ على أمنه، كما يصعب على السلطات المحلية أيضا أن تتعاقد من الباطن على توفير الخدمات العمومية عبر مناقصة تنافسية.
- لا يكون الاختيار لمستهلكي الخدمات العمومية ممكنا ومتاحا في القطاع العمومي، إذ لا يستطيعون في العادة اختيار تلقّي خدماتهم من مقدّم آخر غير ذلك المكلف فعلا بتقديمها، وبالمثل يتمتّع كثير من مقدّمي الخدمات في القطاع العمومي بقدرة محدودة ومقيّدة على اختيار العملاء الذين يمكنهم أن يستهدفوا خدماتهم.
- إنّ هدف معظم مؤسسات القطاع الخاص هو البحث عن أقصى ربح ممكن فهي تستطيع عادة مراقبة ومتابعة نتائج نشاطها حيث أنّ المنافع عادة ما تكون داخلية بالنسبة للمنظمة. وعلى العكس من ذلك يكون كثير من الأهداف التي تسعى المؤسسات غير الربحية (الإدارات العمومية) إلى تحقيقها خارجية لأنّ الخدمات التي تقدّمها تتسم بالعمومية يكون سعرها - إن استخدم - رمزيا يعكس قيما اجتماعية مقررّة مركزيا، وعلى هذا الأساس لا يمكن لهذه المؤسسات إعداد قائمة أرباح وخسائر أو ميزانية عمومية على النحو الذي يكون ممكنا في حالة مؤسسات القطاع الخاص العاملة وفقا لأهداف مالية داخلية ضيقة

ثانيا: مفهوم المرفق العمومي وأنواعه:

المرفق العام هو وسيلة في يد الدولة لتنفيذ الخدمة العمومية، هدفه الأساسي تلبية الحاجات العامة، فللمرفق العام علاقة مباشرة بالمواطنين، وقد كان المرفق العام محور القانون الإداري والدولة بصفة عامة، حتى ان مدرسة المرفق العام في فرنسا عرفت الدولة بمثابة جسم خلاياه المرافق العامة¹

1-تعريف المرفق العمومي: ليس من السهل تعريف المرفق العام، ولعل صعوبة تعريفه تعود إلى أن عبارة المرفق العام مبهمة ولها معنى عضوي وآخر موضوعي.

1/1: المعيار العضوي (الشكلي)، المرفق العمومي - المؤسسة -

يذهب أنصار هذا المذهب إلى السلطة العامة فقد عرفوا المرفق العام بأنه منظمة عامة تباشر قدرا معيناً من السلطات والاختصاصات التي تضمن إشباع حاجة جماعية على نحو منتظم ومطرد، أي لاعتبار نشاط معين مرفقا عاما يجب أن يتولاه شخص معنوي عام بهدف تحقيق المنفعة العامة دون النظر إلى المنظمة أو الهيئة التي تقوم بذلك ومنه يقصد بالمرفق العام تبعا لهذا المعيار كل منظمة عامة تنشئها الدولة قصد تحقيق حاجات الصالح العام ويتصف هذا المعنى بالشمولية والإطلاق².

فمرفق العدالة العام هو القضاء أو وزارة العدل، ومرفق التعليم العام هو الجامعة أو الكلية حيث يتسجل الطالب، و هو ايضا الوزارة المكلفة بالتعليم، فالمظهر العضوي هو السائد هنا ، فحيث توجد مؤسسة إدارية يوجد مرفق عمومي.³

2/1: المعيار الموضوعي (المادي الوظيفي)، المرفق العمومي - النشاط -

يقصد بالمرفق العام بالنظر للمعيار الموضوعي، كل نشاط يباشره شخص معنوي عام بقصد إشباع حاجة عامة ،أو كل نشاط أو مشروع تقوم به الدولة بنفسها أو تحت إشرافها بصفة مباشرة أو غير مباشرة أي تحت رقابتها ،وذلك لإشباع الحاجات العامة بما يحقق المصلحة العامة . ومن ثم تخرج عن نطاق هذا التعريف سائر النشاطات الخاصة بالمؤسسة الخاصة، كما يخرج عنه المشروعات التي تستهدف فقط تحقيق الربح.⁴ من أمثلتها التعليم العام، الرعاية الصحية، البريد والمواصلات..... بغض النظر عن المنظمة أو الجهة أو الهيئة القائمة به⁵

¹ضريفي نادية، تفسير المرافق العامة و التحولات الجديدة، دار بلقيس الجزائر، 2010، ص: 4 .

²بن دراجي عثمان، تفويض المرفق العام كآلية حديثة لتسيير المرفق العمومي، مجلة افاق علمية، العدد 4، المجلد 11، 2019، ص: 181.

³أحمد محيو، ترجمة محمد عرب صاصيلا....، مرجع سابق، ص: 430

⁴فاضل الهام، محاضرات في القانون الإداري للسداسي الثاني، القيت على طلبة السنة الأولى ل م د، قسم الحقوق، كلية الحقوق و العلوم الإنسانية، جامعة 8ماي 1945، قالمة، الجزائر، 2018، ص: 4.

⁵بعلي محمد الصغير، مرجع ساق ، 206.

وعموماً فإن للمرفق العمومي معنيين، المعنى العضوي ويفيد المنظمة التي تعمل على أداء الخدمات وإشباع الحاجات العامة، ويتعلق هذا التعريف بالإدارة أو الجهاز الإداري، أما المعنى الموضوعي فيتعلق بالنشاط الصادر عن الإدارة بهدف إشباع حاجات عامة والذي يخضع لتنظيم وإشراف ورقابة الدولة.

وعلى ذلك يمكن القول بأن المرفق العام هو في حالة السكون المنظمة التي تقوم بنشاط معين ، أما في حالة الحركة فهو النشاط الذي يهدف إلى إشباع حاجات عامة بغض النظر عن الجهة التي تؤديه. وقد تراوح التعريف بين هذين المعنيين فقد أكد بعض الفقهاء على العنصر العضوي للمرفق العام، بينما تناول البعض الآخر من الناحية الوظيفية أو الموضوعية ، وبعد أن كان القضاء الإداري في فرنسا ومصر يتبنى المعنى العضوي، تطورت أحكامه لجميع بين المعنيين، ثم استقر فيما بعد على المعنى الموضوعي فعرف المرفق العام بأنه النشاط الذي تتولاه الدولة أو الأشخاص العامة الأخرى، مباشرة أو تعهد به لأخرين كالأفراد أو الأشخاص المعنوية الخاصة، ولكن تحت إشرافها ومراقبتها وتوجيهها وذلك لإشباع حاجات ذات نفع عام تحقيقاً للصالح العام¹

وحاول جانب من الفقه الجمع والتوفيق بين المدلولين السابقين، حيث عرف المرفق العام بأنه "مشروع يعمل باطراد وانتظام تحت إشراف رجال الحكومة بقصد أداء خدمة عامة للجمهور مع خضوعه لنظام قانوني معين".² وتجدر الإشارة إلى أن العديد من مراجع القانون الإداري اتفقت حول التعريف الذي يستند على المعيارين الموضوعي والعضوي في تحديد مفهوم المرفق العمومي، مع وجود تناقض وغموض كبير حول مصطلح "المرفق العمومي".

حيث أن مرادف مصطلح المرفق العمومي هو « service public »، فعلى سبيل المثال ورد تعريف المرفق العام في القاموس الاقتصادي ل'Echaudemaison أنّ مرادف service public هو خدمة عمومية/مرفق عمومي، وحتّى في المراجع المختصة بالقانون الإداري، فإنهم يقدّمون مرادف المرفق العمومي باللغة الفرنسية على أنّه service public، في حين أنهم يرون أنّ النشاط الأساسي للمرفق العمومي هو تقديم خدمة عمومية، هذا الإشكال صعب إيجاد تعريف واضح أو حتى معايير للتفريق بين المصطلحين: المرفق العمومي/ الخدمة العمومية. ولإزالة هذا الغموض والالتباس في المفهومين وبالاستناد إلى التعاريف المتاحة في مراجع القانون الإداري وتلك المتوفرة في مراجع التسيير الأجنبية خاصة الفرنسية منها فقد تم التوصل إلى:

¹ مازن راضي ليليو، مرجع سابق، ص: 94

² سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري (دراسة مقارنة)، الكتاب الثاني (نظرية المرفق العام وعمال الإدارة العامة)، دار الفكر العربي، القاهرة، 2014، ص: 22.

- الاحتفاظ بالمعنى العضوي فقط بالنسبة للمرفق العمومي ومنه فإن المقصود بالمرفق العمومي هو مؤسسة إدارية، أما المعنى الموضوعي فيشير إلى الخدمة العمومية.
- الخدمة العمومية هي تجسيد لمفهوم المرفق العمومي كنشاط¹

2- مميزات (أركان، عناصر) المرفق العمومي:

استنادا إلى التعاريف السابق يمكن استخلاص العناصر و الأركان الأساسية التي تميز القطاع العمومي:

1/2: المرفق العام تنشأه الدولة:

إن كل مرفق عام تحدثه الدولة. ويقصد بذلك أن الدولة هي التي تقدر اعتبار نشاط ما مرفقا عاما وتقرر إخضاعه للمرافق العامة بناء على قانون معين. وليس من اللازم أن يكون كل مشروع تحدثه الدولة أن تتولى هي مباشرة إدارته، فكثيرا ما تعهد الإدارة إلى الأفراد أو شركة خاصة بأداء خدمة عامة تحت إشرافها وهو الوضع الذي يجسده نظام الامتياز أو الشركات المختلطة وسنفصل في هذا الأمر عند دراستنا لطرق تسير المرفق.

ويفترض في المرفق العام الذي تتولى الدولة أحداثه أن يكون على قدر من الأهمية والا لكان قد ترك للأفراد. وفي هذا المعنى قدم الفقيه ديجي وصفا للمرفق العام باعتباره نشاطا بأنه: 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 الوجه الأكمل بدون تدخل الحكام²

2/2: القيام بمهمة المصلحة العامة (تلبية الحاجات العامة):

إن أساس ومبرر وجود أي مرفق عام هو تلبية الحاجات العامة للجمهور حيث تقوم الإدارة العامة بإنشاء المرافق العامة التي تقضيها الحياة العامة للمواطنين تحقيقا للمصلحة العامة. ويرى الفقيه "دوجي" أن الحاجات العامة هي النشاطات والخدمات التي يقدر الرأي العام في وقت من الأوقات وفي دولة معينة أن على الحاكم القيام بها نظرا لأهمية هذه الخدمات للجماعة ولعدم تأديتها على أكمل وجه بدون تدخل الحكام". ويتربط على ذلك أن المرافق العامة إنما تقوم بتقديم خدماتها أصلا بصورة مجانية رغم ما تعرضه من رسوم لا ترتقي أبدا إلى مستوى سعر تكلفة الخدمة المقدمة مثل رسوم الاستفادة من خدمات المستشفيات العامة، أو الدراسة بالجامعات أو الدخول للمتاحف.³

¹ مالك مريم، مرجع سابق، ص 24.

² عمار بوضياف، محاضرات في القانون الإداري، الضبط الإداري، منشورات الأكاديمية العربية المفتوحة، ص: 11

³ محمد صغير بعلي، مرجع سابق، ص: 207-208

3/2: الغرض من مباشرة نشاط المرفق ليس ربحي:

يجب أن لا يكون الغرض من مباشرة النشاط مجرد تحقيق الربح فلا يمكن اعتبار المشروع الذي ينشأ بهدف تحقيق الربح مرفقا، هذه القاعدة خاصة بالنسبة للمرافق العمومية الإدارية، أما في ما يخص المرافق العمومية الصناعية والتجارية فالإشكال يبقى مطروح اختلف الرأي حوله هناك آراء تؤيد فكرة حقيقة الأسعار وهناك من يساند فكرة السعر العادل ولا سيما في المجالات الهامة لتجنب التبذير والإفراط في الاستهلاك مثل الماء والطاقة . يهدف المرفق

العمومي إلى ضمان التموين بالغاز والكهرباء عبر مجموع التراب الوطني ومن ذلك تحولت شركة سونلغاز من مؤسسة عمومية صناعية وتجارية إلى شركة ذات أسهم بموجب القانون 01/02 إن التغيير القانوني الذي طرأ على شركة سونلغاز لا يعني أنها تخلت عن مهمتها في تأمين المرفق العام. فإذا كان هدف المرافق العامة هو تحقيق النفع العام لا الربح فلا يترتب على ذلك حتما وجوب تأدية خدمة عامة للجمهور إذ تستطيع السلطة العامة أن تشترط للانتفاع بخدمات المرفق دفع رسوم معينة ليس الهدف منها تحقيق الربح وإنما تطبيقا للسياسة العامة التي تتبعها الدولة في توزيع الأعباء فتتحمل الدولة كل نفقات المرفق ومن ثم تجعل الانتفاع بالمرفق مجانا¹.

4/2: الارتباط بالإدارة العامة (الخضوع للسلطة العامة):

يشترط لاعتبار المشروعات التي تهدف إلى تحقيق النفع العام مرافق عامة أن تخضع لسلطة العامة، سواء كانت الدولة أو غيرها من الأشخاص العامة الإدارية. لا يعني الخضوع للسلطة العامة مجرد قيامها بالرقابة على المشروع ، وإنما أن يكون حق التوجيه في ظل ما يتعلق بإنشاء المشروع وتنظيمه والغائه، ويتحقق ذلك الخضوع إما بقيام السلطة الإدارية بإدارة المشروع مباشرة بنفسها، أو بتوليها مهمة الإشراف على المشروع وتوجيهه إذا كان يدار بأسلوب غير مباشر² أي أن المرفق العام يتصف بصفة تميزه عن غيره وهي خضوعه للدولة وهو ما يترتب عليه أن لهذه الأخيرة وهيئاتها ممارسة جملة من السلطات على المرفق وهي من تحدد له نشاطه وهيكلته أو من حيث نشاطه، فالدولة هي من تنشأ المرفق وهي من تحدد له نشاطه وقواعد تسييره وعلاقته بالجمهور المنتفعين ، ومن حيث بيان سبل الانتفاع ورسومه (السلطة على نشاط المرفق)، والدولة هي من تضع التنظيم الخاص بالمرفق وتبين أقسامه وفروعه وتعيين موظفيه وتمارس الرقابة على النشاط وعلى الأشخاص (السلطة على المرفق كهيكل)³

¹ طاهري حسين، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية : التنظيم الإداري، النشاط ، دراسة مقارنة، دار الخلدونية، ط1، الجزائر، 2007، ص:80

الإداري

² خالد خليل الظاهر، القانون الإداري، دراسة مقارنة ، الكتاب الأول، ط، 1دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، 1998ص47.

³ عمار بوضياف، محاضرات في القانون الإداري، ...مرجع سابق، ص: 12،

5/2: الخضوع لنظام قانوني استثنائي:

تعتبر عملية خضوع المرفق العام لنظام قانوني استثنائي وغير مألوف في مجال النظم القانونية للمشروعات والمنظمات الخاصة من حيث الإنشاء والتنظيم والتسيير والرقابة والتوجيه ومن حيث الإلغاء ورفض المنازعات تعتبر هذه العملية ركن وعنصر أساسي وجوهري من أركان وعناصر المرفق العام.

والمقصود بالنظام القانوني الخاص والاستثنائي الذي يحكم المرفق العام هو مجموعة الأحكام والقواعد والمبادئ القانونية التي تختلف اختلافا جذريا عن قواعد القانون الخاص بصفة عامة وعن قواعد النظام القانوني الذي يحكم المشروعات الخاصة بصفة خاصة. مادامت فكرة المرفق العام قد لعبت وتلعب دورا أساسيا وحيويا في تأسيس وجود القانون الإداري كقانون مستقل عن قواعد القانون الخاص ومختل عنه جوهريا ومادامت فكرة المرفق العام هي وسيلة وأداة السلطة العامة في الدولة لتحقيق أغراض المصلحة العامة بالمفهوم الإداري إذن يخضع المرفق العام لنظام قانوني مخصوص واستثنائي* ليتلاءم وينطبق عليه في إنشائه وتنظيمه وتسييره وفي إلغاء وفي الرقابة عليه.¹

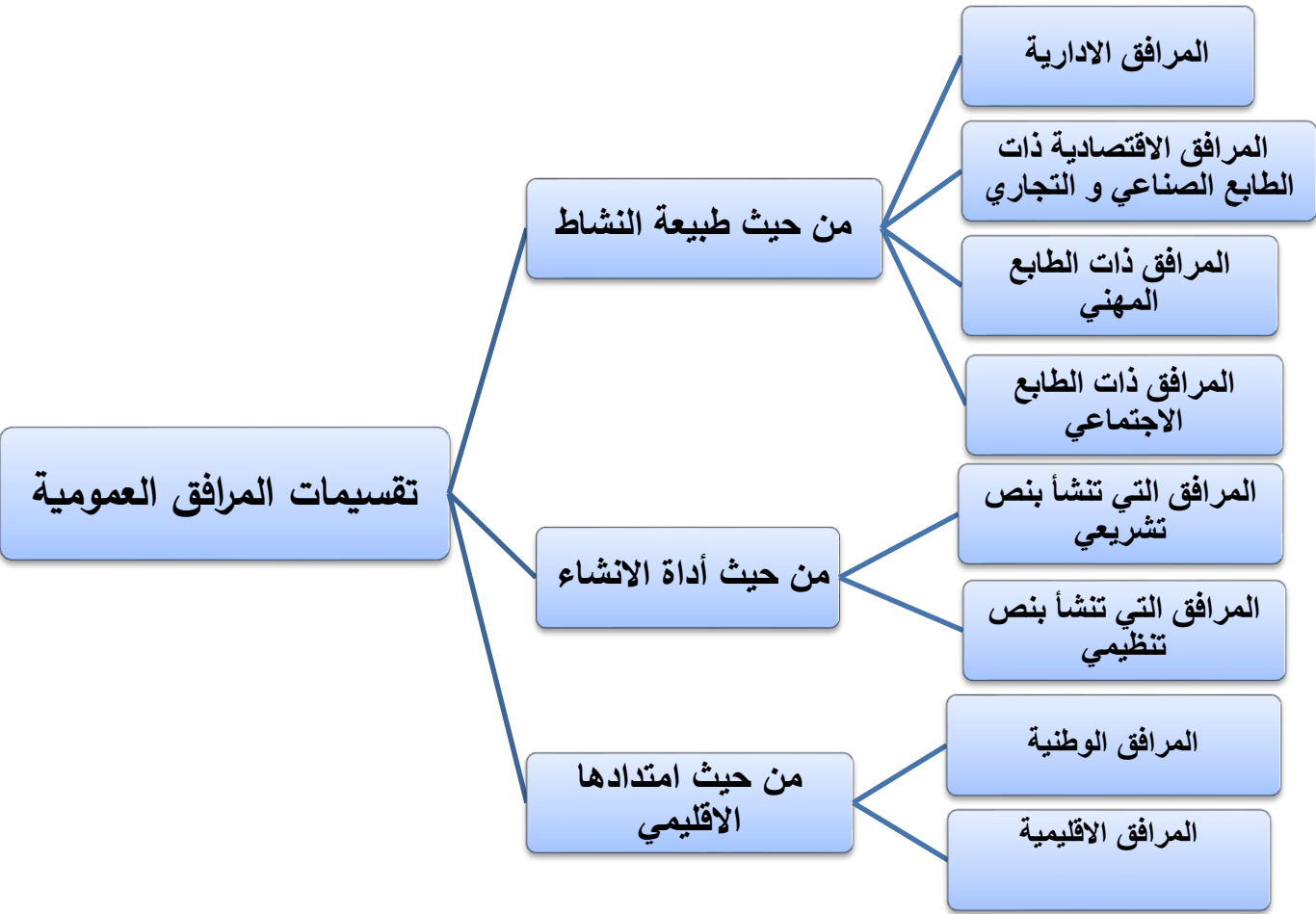
3- أنواع المرفق العمومي:

لا تأخذ المرافق العامة صورة واحدة بل تتعدد أنواعها تباعاً للزاوية التي ينظر منها إليها ، حيث يتم تقسيم المرافق بالاعتماد على جملة من المعايير أهمها: طبيعة النشاط الذي تمارسه ، نطاق نشاطها وتوسعه، استقلاليتها عن الإدارة المركزية و من حيث مدى الالتزام بإنشائها، والشكل الموالي يلخص أهم تلك الأنواع

الشكل رقم(03): أنواع المرافق العمومية حسب مختلف المعايير

* وهناك مبادئ عامة تحكم جميع المرافق سواء كانت مرافق إدارية بحتة أو مرافق لها طابع صناعي أو مهني فهذه المبادئ تمثل القاسم المشترك الواجب إعمالها في شأن جميع المرافق أيا كانت طبيعتها وهي مبدأ دوام سير المرافق العامة بانتظام واضطراد ومبدأ المساواة أمام المرافق العامة ومبدأ قابلية المرفق العام للتغيير والتعديل ، سنتناول هذه المبادئ بالتفصيل في الفقرات الموالية

¹ أعمار عوابدي ، القانون الإداري، الجزء الثاني، النشاط الإداري، طبعة الثالثة، 2005، ص: 61- 62 (بالتصرف)



المصدر: من اعداد الباحثة

وفيما يلي عرض لاهم أنواع المرافق العمومية حسب المعايير المختلفة.

1/3: المرافق العامة من حيث طبيعة نشاطها .

تنقسم المرافق العامة من حيث موضوع نشاطها أو طبيعة هذا النشاط الى ما يلي :

أ-المرافق العامة الإدارية (المؤسسات العمومية الإدارية): **Entreprises Publiques**
: **(EPA)Administratives**

يقصد بالمرافق العامة الإدارية تلك المرافق التي تتناول نشاطاً لا يزاوله الأفراد عادة أما بسبب عجزهم عن ذلك أو لقلّة أو انعدام مصلحتهم فيه ، تمثل هذه المرافق الوظائف الاصلية للدولة، المقتصر على حفظ

الامن و إقامة العدالة بين المواطنين (وظائف الدولة الحارسة) ، ومثالها مرافق الدفاع والأمن والقضاء¹ . ورغم أن المرافق العامة الإدارية هي الأقدم والأكثر تنوعا، إلا أن الفقه وجد صعوبة في تعريفها ولجأ جانب من الفقه إلى تعريفها عن طريق التحديد السلبي، بحيث عرفها بأنها "تلك المرافق التي لا تعتبر مرافق صناعية أو تجارية أو مهنية"².

وتخضع المرافق الإدارية من حيث الأصل لأحكام القانون الإداري، فعمالها يعتبرون موظفين عموميين وأموالها أموالاً عامة، وتصرفاتها أعمالاً إدارية، وقراراتها تعد قرارات إدارية وعقودها عقوداً إدارية³، وبمعنى آخر تتمتع المرافق العامة الإدارية باستخدام امتيازات السلطة العامة لتحقيق أهدافها إلا أنها قد تخضع في بعض الأحيان استثناء لأحكام القانون الخاص، وذلك عندما يجد القائمون على إدارتها أن هذا الأسلوب يكفي لتحقيق أهداف المرفق وتحقيق المصلحة العامة⁴

ب- المرافق الاقتصادية ذات الطابع الصناعي والتجاري (EPIC):

هي مرافق حديثة النشأة نسبياً تسبب فيها التطور الاقتصادي وتطبيق مبادئ الاشتراكية في كثير من الدول مما دفعها إلى ممارسة نشاطات كانت في أصلها خاصة بالأفراد، ويدرج ضمن هذه المرافق المؤسسات الصناعية والتجارية، ومن أمثلة المرافق الاقتصادية مرفق البريد ومرفق المواصلات اللاسلكية والسلكية، السكة الحديدية.... وغيرها⁵

وإذا كانت المرافق الإدارية تخضع لقواعد القانون العام، وهي مرافق يمتاز عملها بالبطء الشديد ، وإجراءاتها معقدة وتكاليفها باهظة ، فإن هذه الآليات لا تساعد المرافق الاقتصادية على الصمود امام المنافسة ، لذلك اتجه رأي الفقه الإداري الحديث الى ان المرافق الصناعية تحتاج إلى أن تتحرر أكثر من قيود ووسائل القانون العام وتخضع لإجراءات يسيرة على الأقل فيما يتعلق بالنواحي المالية وطرق الإدارة⁶

ج- المرافق العمومية المهنية او النقابية: Entreprises Publiques professionnelle (EPP)

تتخذ هذه المرافق شكلاً نقابياً، كنقابة الأطباء، وغرف التجارة، ويشرف على إدارتها مجالس منتخبة من أبناء المهنة، ويكون الانضمام إلى هذه النقابات إجبارياً، عكس النقابات العمالية الأخرى التي يكون الانضمام إليها اختيارياً، وتكون مهمة النقابات مزدوجة: فهي تمثل المهنة لدى الدولة وغيرها من الهيئات العامة من ناحية،

¹ راغب لحلو، مرجع سابق، ص: 413

²فاضل الهام، مرجع سابق، ص : 8

³مازن ليليو راضي، مرجع سابق، ص : 99

⁴سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص: 32

⁵عمار بوضياف، **الوجيز في القانون الإداري**، جسر للنشر والتوزيع، ط3، الجزائر، 2015، ص: 421.

⁶محمد سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص: 32-33

ومنوط بها من ناحية أخرى الإشراف على النظام الداخلي للمهنة؛ تخضع هذه المرافق لمزيج من قواعد القانون الإداري والقانون الخاص.¹

د- المرافق العامة الاجتماعية: (EPS) Entreprises Publiques sociales

هي تلك المرافق التي تمارس نشاطا اجتماعيا وتستهدف تحقيق خدمات اجتماعية للمواطنين، مثل :المرافق المخصصة لتقديم إعانات للمواطنين ومراكز الضمان الاجتماعي والتقاعد ومراكز الراحة، مرافق الحماية الاجتماعية، والتأمينات، هذا النوع من المرافق يخضع لخليط من قواعد القانون الإداري وقواعد القانون الخاص، كما تمثل منازعاتها أمام القضاء الإداري وأحيانا أمام القضاء العادي.²

و هذا ما جاء في القانون رقم 83-15 المؤرخ في 02 جويلية 1983 الذي يتضمن المنازعات في مجال الضمان الاجتماعي، حيث وزع المشرع الاختصاص بين المحاكم العادية و المحاكم الادارية³

2/3: المرافق من حيث استقلالها⁴

تنقسم المرافق العامة من حيث استقلالها إلى مرافق تتمتع بالشخصية المعنوية أو الاعتبارية ومرافق لا تتمتع بالشخصية المعنوية.

أ- المرافق العامة التي تتمتع بالشخصية المعنوية : وهي المرافق التي يعترف لها قرار إنشائها بالشخصية المعنوية ويكون لها كيان مستقل كمؤسسة عامة مع خضوعها لقدر من الرقابة أو الوصاية الإدارية.

ب- المرافق العامة التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية : وهي المرافق التي لا يعترف لها قرار إنشائها بالشخصية المعنوية ويتم إلحاقها بأحد أشخاص القانون العام وتكون تابعة لها، كالدولة أو الوزارات أو المحافظات، وهي الغالبية العظمى من المرافق العامة .

وتبدو أهمية هذا التقسيم في مجال الاستقلال المالي والإداري وفي مجال المسؤولية ، إذ تملك المرافق العامة المتمتعة بالشخصية المعنوية قدراً كبيراً من الاستقلال الإداري والمالي والفني في علاقتها بالسلطة المركزية مع وجود قدر من الرقابة كما أوضحنا ، غير أن هذه الرقابة لا يمكن مقارنتها بما تخضع له المرافق غير المتمتعة بالشخصية المعنوية من توجيه وإشراف مباشرين من السلطات المركزية ،أما من حيث المسؤولية فيكون المرفق

¹ - مهذ نوح، المرافق والمؤسسات العامة، الموسوعة العربية، رقم صفحه البحث ضمن المجلد :63 ، الموقع <http://www.arab-ency.com/>

² تيشات سلوى، مرجع سابق، ص:17.

³ القانون رقم 83-15 المؤرخ في 2 جويلية 1993، الذي يتضمن المنازعات في مجال الضمان الاجتماعي الجريدة الرسمية العدد 28، الصادرة في 3 جويلية 1983

⁴ مازن ليلو راضي، مرجع سابق، ص :102

المتمتع بالشخصية المعنوية مستقلاً ومسؤولاً عن الأخطاء التي يتسبب في إحداثها للغير في حين تقع هذه المسؤولية على الشخص الإداري الذي يتبعه المرفق العام في حالة عدم تمتعه بالشخصية المعنوية.

3/3: المرافق حسب الزامية انشائها: ونجد حسب هذا المعيار

أ- المرافق العمومية الإجبارية:

هي المرافق التي يلزم فيها القانون او جهة ادارية اعلى الإدارة بضرورة إنشاءها نظراً لأهميتها¹، و من أهم المرافق العمومية الإجبارية على المستوى المركزي والتي تلتزم الدولة بإنشائها وتنظيمها كمرافق الدفاع، الأمن... الخ مثل هذه المرافق تعد أساساً لوجود الدولة واستمرارها ولا يمكن أن تحجم عن إنشاءها وتنظيمها وإلا فقدت مقومات وجودها، ومن هذه المرافق ما هو على المستوى المحلي في إطار الإقليمي على مستوى البلديات والولايات في المدن والقرى كمرافق النقل ومرافق النظافة، حيث تلتزم على الجماعات المحلية بإنشائها بناء على إلزام قانوني لا تملك أمامه حرية الاختيار بين إنشاء، أو عدم إنشائها.²

ب- المرافق العمومية الاختيارية: الأصل في المرفق العام أن يتم إنشاءها بشكل اختياري من جانب الدولة، وتملك الإدارة سلطة تقديرية واسعة في اختيار وقت ومكان إنشاء المرافق ونوع الخدمة أو النشاط الذي يمارسه وطريقة إدارتها و ثم لا يملك الأفراد إجبار الإدارة على إنشاء مرفق عمومي معين ولا يملكون الوسائل القانونية التي يمكنهم حملها على إنشاء هذا المرفق أو مقاضاتها لعدم إنشائها له، ويطلق الفقه على المرافق العمومية التي تنشؤها الإدارة بسلطانها التقديرية اسم المرافق العمومية الاختيارية.³

4/3 المرافق العمومية من حيث أداة الإنشاء.⁴

تقسم المرافق من هذه الزاوية الى مرافق تنشأ بنص تشريعي ومرافق تنشأ بنص تنظيمي.

أ- المرافق التي تنشأ بنص تشريعي:

وهي عادة مجموع المرافق ذات الأهمية الوطنية القصوى التي يفرض المشرع أمر إنشائها بموجب نص تشريعي ليتمكن أعضاء السلطة التشريعية من الاطلاع على نشاط المرفق وضرورته وقواعده.

والحقيقة أن أهمية المرفق واحتلاله لهذه المكانة مسألة يتحكم فيها طبيعة النظام السياسي السائد في الدولة. ففي الدولة الاشتراكية مثلاً تحتل المرافق الاقتصادية مكانة متميزة، بينما في النظم الليبرالية لا ترقى أهميتها للدرجة التي ذكرناها بل إنها تعادل المشروعات الخاصة.

¹ محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص: 212

² نواف كنعان، القانون الإداري الجزء الأول، (ماهية القانون الإداري التنظيم الإداري، النشاط الإداري) دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2008، ص: 227.

³ مازن رضا ليلو، مرجع سابق، ص: 94.

⁴ عمار بوضياف، محاضرات في القانون الإداري،... مرجع سابق، ص: 28

ب- مرافق تنشأ بنص تنظيمي:

عادة ما يخول التشريع في الدولة للسلطة التنفيذية صلاحية إنشاء المرافق العامة.

5/3: المرافق العمومية من حيث مداها الإقليمي:

نجد حسب المعيار نوعين من المرافق

أ- **المرافق الوطنية (القومية):** هي تلك المرافق التي تمارس نشاطها كل إقليم الدولة، يستفيد من خدماتها كل الافراد والجماهير ومثالها مرافق الدفاع والأمن والبريد والقضاء والشرطة ومرفق السكك الحديدية، ونظرا لأهمية هذا النوع من المرافق فان إدارتها تلحق بالدولة بواسطة الوزارات ونفعها يكون واسعا يشمل كل الأقاليم.¹

ب- **المرافق الإقليمية (المحلية):** : ينصرف مدلول المرافق الإقليمية أو البلدية إلى تلك المرافق التي يقتصر نشاطها على جزء محدد من الدولة، وتتهض بها إحدى الأشخاص اللامركزية المكانية، كالولاية و البلدية.² هذا النوع من المرافق يهتم بخدمات تهم سكان المنطقة من ولاية او بلدية كمصلحة الكهرباء و مصلحة المياه و النقل.....، والعادة ان تتولى الهيئات المحلية في المنطقة امر هذه المرافق في الدولة التي تأخذ بالنظام اللامركزي*، أما البلاد التي تطبق النظام المركزي فتباشر السلطة المركزية بواسطة فروعها في المنطق إدارة هذه المرافق والاشراف عليها، ويشترط في انشائها ان تكون ذا نفع محلي³

والمرافق العمومية مهما اختلفت أنواعها، فإنها جميعها تخضع للقواعد القانونية نفسها وهي ما يعرف بالمبادئ الاساسية التي تدير بها المرافق العمومية.

¹ محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة الإسكندرية، 2012، ص: 284

² مهند نوح، المرافق والمؤسسات العامة، الموسوعة العربية، مرجع سابق، متوفر على الموقع <http://www.arab-ency.com/>

* عد الى المحور الأول من المطبوعة

³ فريجة حسين، مرجع سابق، ص: 80

المحور الرابع

المبادئ الأساسية التي تحكم
سير المرافق العمومية

المحور الرابع: المبادئ الأساسية التي تحكم سير المرافق العمومية

بداية ينبغي الإشارة أنه من الصعب سن قانون واحد يحكم المرافق، وأن ما صلح من القواعد والآليات لمرفق قد لا يصلح لمرفق آخر، فمرفق القضاء مثلا طبيعة نشاطه تفرض عليه أن يكون محايدا، عادلا، وهو ما يفرض بالتبعية أن يؤدي المرفق عمله في كنف الاستقلال التام دون خضوع لأي جهة أيا كان موقعها وقوة نفوذها.

وهذا خلافا لمرافق أخرى تقتضي طبيعة نشاطها ألا تستقل في أداء عملها بذات الصورة التي ألفناها في عمل مرفق القضاء، بما ينجم عن ذلك خطورة تعود نتائجها على المجتمع بأكمله. فمرفق الدفاع مثلا طبيعة عمله تفرض توحيد مصدر قيادته وأوامره وربطه أكثر بجهات قيادية معينة. وما قيل عن مرفق القضاء والأمن يقال عن سائر المرافق الأخرى كمرفق التعليم والبريد والصحة.

لذلك عمدت غالبية الأنظمة المعاصرة الى تخصيص قواعد تحكم كل نشاط لوحده، وهو ما عمل به المشرع الجزائري؛ حيث خص كل قطاع بقانونه الأساسي، فلجامعة قانونها الخاص وللقضاء قانونه أيضا، وللبريد والجمارك والصحة والدفاع وهكذا...¹ حتى أنه نجم عن صدور قانون الوظيفة العامة الجديد صدور أكثر من 80 مرسوما منظما لقطاعات مختلفة، وإذا كان الأصل هو عدم إمكانية وضع قانون واحد جامع مانع يحكم سائر المرافق وكل النشاطات والقطاعات، إلا أن ذلك لا يمنع أن تتحد المرافق جميعها في قواعد أساسية وأحكام عامة تجد تطبيقها في شتى ميادين النشاط.

ومن هنا جاز لنا القول أنه إذا كان يتعذر سن قانون عام يحكم كل المرافق، فانه بالإمكان سن قانون مصغر تسري قواعده على جميع المرافق وهذا ما اصطلح عليه فقها بقانون المرافق المتمثل في المبادئ الأساسية التي تحكم المرافق العامة.²

وتتمثل هذه المبادئ في: مبدأ دوام سير المرفق العام أو ما يعرف بمبدأ الاستمرارية، مبدأ مساواة المنتفعين أمام المرفق و مبدأ قابلية المرفق للتغيير والتبديل أو مبدأ التكيف، وفيما يلي تفصيل لكل واحد منها على حدى **أولا- مبدأ مساواة المنتفعين أمام المرفق:**

إن مبدأ المساواة أمام المرافق العامة هو امتداد للمبدأ العام و هو مساواة الأفراد أمام القانون، والذي بات يمثل اليوم حقا من حقوق الإنسان وحقا دستوريا أعلنت عنه مختلف الدساتير.

¹ - أنظر على سبيل المثال الأمر رقم 75- 89 المؤرخ في: 30/ 12/ 1975 المتضمن قانون البريد والمواصلات و القانون رقم 98- 10 المؤرخ في 22/ 08/ 1998 المتضمن قانون الجمارك (عن عمار بوضياف، محاضرات في القانون....، مرجع سابق، ص:32).

² عمار بوضياف، محاضرات في القانون الإداري....، مرجع سابق، ص:32.

ويترتب على هذا القول نتائج تتمثل في مبادئ فرعية هي مساواة المنتفعين من خدمات المرفق والمساواة في الالتحاق بالوظائف العامة.¹

1- مساواة المنتفعين من خدمات المرفق:

يقوم هذا المبدأ على أساس التزام الجهات القائمة على إدارة المرافق بأن تؤدي خدماتها لكل من يطلبها من الجمهور ممن تتوافر فيهم شروط الاستفادة منها دون تمييز بينهم بسبب الجنس أو اللون أو اللغة أو الدين أو المركز الاجتماعي أو الاقتصادي .

ويستمد هذا المبدأ أساسه من الدساتير والمواثيق وإعلانات الحقوق التي تقتضي بمساواة الجميع أمام القانون ولا تمييز بين أحد منهم، فهذا المبدأ لا يتعلق بسير المرافق فقط ؛ بل هو قاعدة تحكم القانون بصفة عامة ، فالمساواة أمام المرفق هي نتيجة للمبدأ العام الذي يمثل حقا من حقوق الإنسان²

وتطبيقا لذلك فمساواة الأفراد في الانتفاع بخدمات المرافق العامة لا تعني المساواة المطلقة، بل المساواة النسبية؛ إذ يجب أن يتواجد الأفراد الراغبون في الانتفاع من خدمات المرافق العامة في نفس المركز الذي يتطلبه القانون، وأن تتحقق فيهم الشروط التي استلزمها، حتى تتم معاملتهم معاملة متساوية، سواء بالنسبة لخدمات المرافق العامة أو فيما يتعلق بمقابل هذه الخدمات أي تحمل أعباء الانتفاع³.

ولا يتنافى هذا المبدأ مع سلطة المرفق في فرض بعض الشروط التي تستوجبها القوانين والتنظيمات كالشروط المتعلقة بدفع الرسوم أو اتباع بعض الإجراءات أو تقديم بعض الوثائق. وعلى ذلك لا يعد انتهاكا للمبدأ المذكور أن تشترط مؤسسة سونلغاز على المنتفع وثيقة تتعلق بالعقار موضوع الخدمة لتتأكد من توافر الشروط التقنية (البناء الغير فوضوي)؛ كما لا يعد مبدأ لانتهاك المبدأ المساواة أن تفرض إدارة الخدمات الجامعية على الطلبة الراغبين في الحصول على غرفة بالأحياء الجامعية أن يقدم هؤلاء ما يثبتون به إقامتهم العائلية على بعد مسافة حددها التنظيم. ولا يعد انتهاكا للمبدأ أن تفرض مبالغ مالية معينة لقاء الانتفاع بالخدمات⁴.

2-المساواة في الالتحاق بالوظائف العامة:

الوجه الثاني للمساواة، المساواة في التحاق جميع المواطنين بالوظائف العامة ؛ حيث انهم لا يجب ان يتعرضوا للتمييز اذا توفرت لديهم شروط متساوية .

¹مالك مريم، مرجع سابق، ص: 25

²ضريفي نادية، مرجع سابق، ص: 35.

³<http://www.marefa.org/index.php/%D9%85%D8%B3%D8%A7%D9%88%D8%A7%D8%A9>

⁴عمار بوضياف، محاضرات في القانون الإداري....، مرجع سابق، ص: 33

ان نظام الوظيفة العامة في الجزائر ينص على ما يلي: لكي يطبق النظام الحالي ، لا يجري أي تمييز بين الجنسين ، مع التحفظ بالنسبة لشروط الاستعداد الجسدي او التبعات الخاصة لبعض الوظائف و المحددة في أنظمتها الخاصة¹ ، وتطبقا لها التحفظ استبعدت بعض النصوص النساء من بعض الوظائف*

غير أن التمتع بهذا الحق لا يمنع المشرع من أن يضبط الإلتحاق بالوظائف بشروط محددة تتعلق بالحالة السياسية (الجنسية) والسن وحسن السيرة السلوك وغيرها. كما يضبطه أيضا بإجراءات معينة كإجراء الدخول في مسابقة.

ولا يعد مساسا بهذا المبدأ أن يحرم المشرع بعض الطوائف من تولي الوظائف العامة كحرمانه لأولئك الذين ثبت سلوكهم المشين تجاه الثورة².

وعموما فان مبدأ المساواة احتل مكانة بارزة في القانون الجزائري ، حيث قد كرس المشرع الجزائري هذا المبدأ من خلال عدة نصوص نذكر منها : القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية لسنة 2006 وقانون الصفقات العمومية لسنة 2010.

حيث كرس هذا المبدأ في المادة 27 من الأمر 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية بقولها : " لا يجوز التمييز بين الموظفين بسبب آرائهم أو جنسهم أو أصلهم أو بسبب أي ظرف من ظروفهم الشخصية أو الاجتماعية¹ . "فهذا النص باستعماله عبارة "لا يجوز التمييز" فإنه يشير إلى المساواة بين الموظفين لأن عدم التمييز هو أحد آثار تطبيق مبدأ المساواة. وفي نفس الإطار جاء المرسوم الرئاسي رقم 10-236 المتضمن قانون الصفقات العمومية المعدل والمتمم، الذي انصب تركيزه على مبدأ المنافسة، والمساواة بين المترشحين؛ حيث نصت المادة الثالثة منه بقولها: "لضمان نجاعة الطلبات العمومية والاستعمال الحسن للمال العام، يجب أن تراعى في الصفقات العمومية مبادئ حرية الوصول للطلبات العمومية والمساواة في معاملة المترشحين وشفافية الإجراءات....". جعلت هذه المادة مبدأ المساواة هو المعيار الأساسي في المعاملة بين المترشحين، عن طريق تطبيق مبدأ المنافسة والتي تعني إعطاء الفرصة لكل من تتوافر فيهم شروط المناقصة لينتقد بعرضه للإدارة المتعاقدة ، وبذلك يتحقق مبدأ المساواة بين المترشحين³.

¹ احمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، مرجع سابق ، ص: 482-483

* اعلن المرسوم المؤرخ في 22 جانفي 1970 المتعلق بالنظام الخاص برجال الشرطة البلدية ان الدخول الى هيئة وكلاء الشرطة البلدية ليس مفتوحا امام المترشحين من النساء (المادة 14، الجريدة الرسمية ، ص: 116)

عمار بوضياف، محاضرات في القانون الإداري...، مرجع سابق، ص: 34²

³ المادة 27 من الأمر 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، (ج، عدد 46)

المادة 03 من المرسوم الرئاسي 10-236 المتضمن قانون الصفقات العمومية، المعدل والمتمم، (ج، عدد 58) . (عن صديق عبد العزيز ، مبدأ المساواة في خدمات المرافق العمومية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماستر اكايمي في الحقوق والعلوم السياسية، تخصص قانون اداري، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرياح- ورقلة-، الجزائر، 2015، ص: 14.)

رغم كل ما تم ذكره عن مبدأ المساواة فإن المنتفع من خدمات المرافق العمومية لا يعد في مركز تعاقدية تجاه هذا المرفق، بل تجمع مع المرفق علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح، مما يفقده شرعية التمسك بحق الانتفاع وبمبدأ المساواة خارج إطار تلك النصوص.

ثانيا - مبدأ استمرارية سير المرفق العام:

تتولى المرافق العامة تقديم الخدمات للأفراد وإشباع حاجات عامة وجوهرية في حياتهم ويترتب على انقطاع هذه الخدمات حصول خلل واضطراب في حياتهم اليومية.

لذلك كان من الضروري أن لا تكتفي الدولة بإنشاء المرافق العامة بل تسعى إلى ضمان استمرارها وتقديمها للخدمات، لذلك حرص القضاء على تأكيد هذا المبدأ واعتباره من المبادئ الأساسية التي يقوم عليها القانون الإداري ومع أن المشرع يتدخل في كثير من الأحيان لإرساء هذا المبدأ في العديد من مجالات النشاط الإداري، فإن تقريره لا يتطلب نص تشريعي لأن طبيعة نشاط المرافق العامة تستدعي الاستمرار والانتظام وعدم الانقطاع¹.

من أجل احترام وضمان تطبيق مبدأ الاستمرارية، ينص القانون على مجموعة من القواعد والاحكام التي تسري نحو الإدارة و الموظفين بها و أموالها و المتعاقدين معها²، تعد بمثابة ضمانات تساعد على التحقيق الفعلي لهذا المبدأ، منها ما يتعلق بالموظفين القائمين على المرفق (تقييد حق الإضراب والاستقالة)، أو بأموال المرفق أو تسييره (نظرية الظروف الطارئة و نظرية الموظف الفعلي)، وقد عرفت أيضا بالضمانات التشريعية والضمانات القضائية، سنحاول فيما يلي تناول أهم تلك الضمانات .

1- الضمانات التشريعية: وهي من وضع المشرع وتتمثل فيما يلي

1/1-تقييد حق الإضراب:

يقصد به توقف الموظفين عن العمل بصفة مؤقتة عن تأدية المهام والالتزامات الوظيفية في المرفق العمومي بهدف إلزام وإجبار الإدارة على الاستجابة لمتطلبات والمصالح المشتركة للمضربين ، وأغلب المطالب المهنية تنحصر في رفع الأجور أو بالمطالبة بتحسين ظروف العمل، والإضراب خاصة في صورته الجماعية يعتبر

* نصت المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 95-280 المؤرخ في 17 سبتمبر 1995 المتضمن القانون الأساسي للمؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري " سونلغاز " على ما يلي: " تلتزم مؤسسة سونلغاز بتقديم الطاقة الكهربائية، والغازية باستمرار فيما عدا الانقطاعات التي من شأنها أن تحدث على أثر حوادث أو رداءة الطقس أو حالة القوة القاهرة...". (عن عمار بوضياف، مرجع سابق، ص: 37)

¹ مازن ليلو راضي، مرجع سابق، ص: 106

² محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص: 225

أخطر ما يهدد قاعدة سير المرافق العامة بانتظام واضطراد لأن له نتائج بالغة الخطورة على سير العمل في المرفق، وبناء على ذلك يجب تنظيمه حماية للصالح العام¹

إن منع وتنظيم حق الإضراب كان بدافع مبدأ دوام حسن سير المرافق العامة بانتظام واطرد إذ يعتبر هذا المبدأ الأساس القانوني لممارسة حق الإضراب الذي هو حق دستوري اعترف به القانون للموظف². فبذلك نظم الاضراب حتى لا يختل مبدأ دوام حسن سير المرافق العامة بانتظام واطرد، فإذا كان من حق كل موظف عام أن يترك وظيفته و لمدة زمنية معينة بسبب نزاع قائم بينه وبين الإدارة، إلا أنه حتى لا يمس باستمرارية المرافق العامة ألزم المشرع أن يكون اللجوء إلى الاضراب وفق شروط و اجراءات المنصوص عليها قانونا والتي من أهمها نذكر:³

أ- عقد اجتماعات دورية: درءا للخلافات الجماعية التي قد تسود داخل الإدارات العمومية أوجب المشرع بمقتضى المادة 15 من القانون 90 - 02 إجراء اجتماعات دورية بين ممثلي العمال وممثلي الإدارة المستخدمة، بهدف عرض الإشكالات المطروحة ومحاولة إيجاد حل لها كآليات الوقاية من المنازعات الجماعية.

ب- رفع الخلافات إلى جهات الوصاية: إذا اختلف الطرفان في كل المسائل المدروسة أو بعضها يرفع ممثلو العمال أهم المسائل المختلف بشأنها إلى السلطات الإدارية المختصة على مستوى الولاية، وإذا كان الخلاف يكتسي طابعا جهويا أو وطنيا يرفع الأمر إلى الوزير أو من يمثله، وتتولى هذه السلطات إجراء المصالحة بحضور ممثلي السلطة المكلفة بالوظيفة العامة ومفتشية العمل المختصة إقليميا وتعد محضرا تضمنه المسائل المتفق بشأنها والمسائل المتنازع حولها⁴.

ج- إحالة الخلاف على مجلس الوظيفة العمومية المتساوي الأعضاء: أعلنت المادة 21 من القانون 90-02 عن ميلاد مجلس متساوي الأعضاء يتكون من الإدارة وممثلي العمال يوضح تحت السلطة المكلفة بالوظيفة العامة وهو عبارة عن جهاز مصالحة في مجال منازعات العمل⁵.

¹ صديق عبد العزيز ، مرجع سابق، ص : 23

² عمار عوايدي، مرجع سابق، ص: 77

³ عد الى كل من:

- ضريفي نادية، مرجع سابق، ص: 32-33

- عمار بوضياف، مرجع سابق، ص: 40-43

- سيدهومي امينة، ربحان رمضان، مبدأ استمرارية المرافق العامة، مكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في القانون، تخصص القانون الاجتماعي، قسم الحقوق، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة ملود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2017، ص: 10-26

⁴ القانون رقم 90-02 مؤرخ في 10 رجب 1410 الموافق 06 فيفري 1990، المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق

الإضراب، (ج ر، عدد 6)، المادة 16 و 17 و 18

⁵ أنظر المادة 21، 22، 23 من القانون 90-02. المرجع السابق نفسه

د- موافقة جماعة العمل: إذا كان الإضراب حقا دستورياً فإن ممارسته تخضع لجملة من الضوابط يأتي على رأسها موافقة جماعة العمل على اللجوء للإضراب، وهذا لا يتم إلا بعقد جمعية عامة في مواقع العمل المعتاد تضم نصف عدد العمال على الأقل ويبيت في هذا الأمر باعتماد أسلوب الاقتراع السري.

هـ- الإشعار المسبق:¹ ويتمثل في أجل محدد لا يقل عن ثمانية أيام يتم الاتفاق عليه مفاوضة بين أطراف الخلاف وينجم عن انتهاءه الدخول في الإضراب، وقد أوجب القانون إيداع الإشعار بالإضراب لدى المستخدم مع إعلام مفتشيه العمل.

و- اتخاذ إجراءات المحافظة على الممتلكات: ان اللجوء للإضراب لا يعني هجر الإدارة المستخدمة ومواقع العمل هجراً جماعياً؛ بل يلزم العمل باتخاذ التدابير اللازمة للمحافظة على ممتلكات الإدارة المستخدمة؛ وهذا من باب تطبيق مبدأ الاستمرارية.

ن - ضمان الحد الأدنى للخدمة: إذا كان الإضراب يمس المرافق العمومية الأساسية تعين على العمال وفقاً للمادة 37 وما بعدها من القانون المذكور ضمان حد أدنى من الخدمة تجسيدا لمبدأ سير المرفق بانتظام واطرد. وعليه يلزم عمال البريد والصحة والمواصلات والطاقة وعمال الشحن والتفريغ ومصالح الدفن ومصالح المياه والمؤسسات المالية وغيرها بضمان حد أدنى من الخدمة تقدره الاتفاقيات والعقود الجماعية² وهذا أيضاً من باب تطبيق مبدأ الاستمرارية.

ي- إمكانية اللجوء للتسخير: يمكن أن يؤمر بتسخير العمال المضربين في الهيئات أو الإدارات العمومية أو المؤسسات بغرض أداء أعمال ضرورية لضمان استمرار بعض الحاجيات الضرورية ويعد عدم الامتثال لإجراء التسخير خطأ جسيماً.³

2/1- تنظيم ممارسة حق الاستقالة:

الاستقالة تعني ترك العمل بصفة نهائية حيث قررها المشرع في الامر 06- 03 المتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العامة⁴ وهي تعبر عن رغبة الموظف في ترك الوظيفة بإرادته و بصفة نهائية لأسباب شخصية ، و لا يمكن إجبار أي شخص ان يعمل ما دون رغبته، و لهذا فهي من الحقوق المشروعة للموظف العام ، و إذا كانت الاستقالة أمراً مباحاً إلا أنه لا يجوز في الظروف العادية على الأقل إرغام فرد على القيام بعمل لا يريده ، فإن هذا الحق أن يقيد رعاية المصالح العامة؛ حيث كان من حق الموظف أن يستقيل من عمله بالمرفق العام ، و ليس سعياً

¹ أنظر المواد 29، 30، 31. من القانون 90-02. المرجع السابق نفسه

² أنظر المادة 38 من القانون 90-02.

³ أنظر المادة 41، 42 من القانون 90-02.

⁴ ضريف نادية ، مرجع سابق، ص: 33

من حقه أن يترك و يتخلى عن أداء مهامه فجأة أو كما يشاء و بدون اجراءات ، و منه لضمان استمرارية المرفق نصت مختلف التشريعات الوظيفية الوطنية و المقارنة المتعلقة بالوظيفة العامة على حق الاستقالة فقد اعترف المشرع الجزائري للموظف بحقه في الاستقالة و مغادره المرفق العام بناء على رغبته ، و نظم شروط ممارستها و قيدها و ذلك في كل التشريعات الوظيفية التي عرفت الوظيفة العامة في الجزائر منذ الاستقلال إلى يومنا هذا ، كما كرسته دول مقارنة كفرنسا و مصر و المغرب في قوانينها استنادا إلى قاعدة حرية التوظيف و بالتبعية حرية مغادرة الوظيفة¹.

وتبدو الحكمة في الاعتراف بالاستقالة كحق، أن إلزام الموظف بالعمل لحساب المؤسسة المستخدمة رغم إرادته يشكل صورة من صور المساس بحرية العمل والتي بات معترف بها في سائر التشريعات الحديثة. ومن جميع ما تقدم نستنتج أن حرص المشرع على أن يكون طلب الاستقالة مكتوبا ومسببا ثم إلزام الموظف بالعمل بعد تقديم الطلب لمدة محددة هي مدة الإشعار، وإلزامه بالعمل أيضا بعد فوات هذه المدة مع الاعتراف له بحق رفع طلب جديد للجنة المتساوية الأعضاء وغيرها من الإجراءات انما الهدف منها ضمان استمرارية أداء النشاط والخدمة من جانب المرفق.

ولقد أحسن المشرع عندما فرض الكتابة كأداة لإفصاح الموظف عن رغبته في التخلي عن الوظيفة لما في ذلك من فرصة أمام الموظف ليدرك من ذلك خطورة التصرف الذي يقدم عليه، فلو ترك المشرع للموظفين سبيلا مفتوحا للتخلي عن مهامهم بمجرد تقديم طلب الاستقالة لنجم عن ذلك المساس بمبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد².

3/1- عدم جواز الحجز على أموال المرفق:

خلافاً للقاعدة العامة التي تجيز الحجز على أموال المدين الذي يمتنع عن الوفاء بديونه لا يجوز الحجز على أموال المرافق العامة، بما قد يكون مستحقا عليها من ديون وذلك حتى لا تحرم هذه المرافق من الأموال اللازمة لمواصلة نشاطها وبدون انقطاع، وهو ما تم تكريسه في المادة 198 من القانون المدني والتي تنص على عدم جواز التصرف في أموال الدولة أو حجزها أو تملكها بالتقادم³

ويوجد اجماع قانوني و فقهي و قضائي على عدم الحجز على المال العام و تعتبر هاته القاعدة من النظام العام ، ذلك أن الحجز ينتهي ببيع المال العام بيعا قضائيا و الحال أن البيع الاختياري ممنوع فيه ، لذلك تعتبر هاته القاعدة من النظام العام ، بمعنى آخر فالمرافق العمومية تحتاج في أدائها للخدمة المنوط بها تحقيقا للنفع العام ، كل الأموال التي تعتبر الوسائل المادية التي تستعين بها على ممارسة نشاطها سواء العامة أو الخاصة، فقد

¹ بن زعباط حورية، لوط عائشة، مبدأ استمرارية المرفق العام في القانون الجزائري: دراسة مقارنة، مكرمة مقدمة لنيل شهادة ماستر في الحقوق، تخصص قانون اداري، قسم الحقوق، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الجليلي بونعامة- خميس مليانة، 2019، ص: 25

² بوضياف عمار، مرجع سابق، ص: 44

³ فاضل الهام، مرجع سابق، ص: 28

كان من المتفق عليه أن المرفق العام يجب أن يحال بكل الضمانات التي تمكنه من أداء وظيفته بصورة مضطربة و منتظمة لجمهور المنتفعين بخدماته تحقيقا للمصلحة العامة التي تذوب فيها كل مصلحة شخصية، و تطبيقا لمبدأ عدم تعطيل المرفق العام.¹

2-الضمانات القضائية (من صنع القضاء):

وتتمثل في نظرية الظروف الطارئة ونظرية الموظف الفعلي

1/2: نظرية الظروف الطارئة:

مفاد هذه النظرية أنه إذا طرأ أثناء تنفيذ العقد الإداري (الصفقة العمومية) أحداث ووقائع استثنائية لم يكن في الوسع توقعها وقت إبرام العقد وأدت إلى جعل أحد المتعاقدين يتحمل خسارة فادحة واستثنائية، فإن الطرف المرهق يكون له الحق في مطالبة الطرف الآخر بتقديم المساعدة ، وذلك بتعويضه عن الخسائر التي ألمت به من جراء هذه الحوادث.

وقد استقر الفقه والقضاء الإداريين على أن الهدف من الأخذ بهذه النظرية هو إيجاد توافق ومعادلة بين عاملين هما: تمكين المتعامل المتعاقد من الاستمرار في تنفيذ التزاماته التعاقدية حتى تتمكن الإدارة من تقديم للخدمات العامة التي تعهدت بتقديمها للجمهور من جهة، والحفاظ على التوازن المالي للعقد وذلك بتدخل الإدارة (المصلحة المتعاقدة) ، من خلال تحمل كل أجزء من الأعباء المالية الإضافية نظير ما تتمتع به من امتيازات السلطة العامة من جهة أخرى.²

عقب الحرب العالمية الأولى ارتفعت أسعار الفحم ارتفاعا كبيرا الى درجة أن شركة الإضاءة في بوردو وجدت أن الرسوم التي تتقاضاها لا تغطي نفقات الإدارة ولهذا طلبت من السلطة رفع السعر ولكن السلطة رفضت وتمسكت بتنفيذ عقد الالتزام، وبلغ الأمر مجلس الدولة فاذا به يقرر مبدأ جديدا استمدته من دوام سير المرفق العام بانتظام واطراد مفاده أنه إذا وجدت ظروف لم تكن في الحسبان وقت التعاقد وكان من شأنها زيادة الأعباء المالية الملقة على عاتق الملتزم إلى حد الإخلال بتوازن العقد إخلالا جسيما فللملتزم الحق في أن يطلب من الإدارة ولو مؤقتا المساهمة في الخسائر.³

¹ بن زعباط، لوط عائشة، مرجع سابق، ص: 25

² مولود ديدان، القانون الإداري، التنظيم الإداري- النشاط الإداري، دار بلقيس، الجزائر، ص: 224

³ - سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص 168 - 169

2/2: نظرية الموظف الواقعي:

يقصد بالموظف الفعلي أو الواقعي ذلك الشخص الذي عين تعييناً معيباً أو لم يصدر بتعيينه قرار إطلاقاً¹، تدخل خلافاً للقانون في ممارسة اختصاصات وظيفية عامة متخذاً مظهر الموظف القانوني المختص.

ولا شك أنه لا يجوز للأفراد العاديين أن يتولون وظيفة عامة بصورة غير قانونية لأنهم يكونون مغتصبين لها وجميع تصرفاتهم تعتبر باطلة

غير أنه استثناء على هذه القاعدة وحرصاً على دوام استمرار سير المرافق العامة في ظروف الحروب والثورات عندما يضطر الأفراد إلى إدارة المرفق دون إذن من السلطة اعترف القضاء والفقه ببعض الآثار القانونية للأعمال الصادرة منهم كموظفين فعليين، فتعتبر الأعمال الصادرة عنهم سليمة ويمنحون مرتباً لقاء أدائهم لعملهم إذا كانوا حسن النية²

ثالثاً: مبدأ قابلية المرفق العام للتغيير:

إن حاجات الناس دائماً متطورة ومتزايدة ، والمرافق العامة يجب أن تسير تلك الحاجات ، وبالتالي فهي تلتزم بتطوير نفسها سواء من حيث نشاطها أو من حيث الوسائل المستخدمة و الا فقدت المبرر من وجودها³

والأصل في المرافق العامة هو أن طرق انشائها وطرق تنظيمها وسيرها يعود الى السلطة التقديرية للإدارة التي تراعي في ذلك طبيعة المرفق ونوع الخدمات وكيفية انتفاع الجمهور، فإذا ما ظهر لها أن هذا التنظيم لم يعد يتفق مع المنفعة المرجوة من المرفق، وإن هناك تنظيماً آخر أو نظاماً آخر يكفل أدائها على وجه أفضل، كان لها أن تغير ما يتعين تغييره في سير المرافق العامة، ولا يقيد هذا في ذلك الا مراعاة المصلحة العامة دون إمكانية معارضتها باعتبارات مستمدة من حق يدعي اكتسابه موظفو المرفق أو مستعملوه⁴

ولا يقتصر التغيير على القواعد المنظمة للمرفق، بل يمتد أيضاً لأسلوب إدارته فيجوز تغيير أسلوب الإدارة من الإدارة المباشرة الى المؤسسة العامة، أو من المؤسسة العامة إلى الشركة المختلطة، وللمرفق أيضاً أن يفرض رسوما لقاء الخدمات التي يقدمها أو أن يخفض من هذه الرسوم إذا رأى في ذلك مصلحة، ولا يجوز لأي كان الاحتجاج على هذا التغيير، ولقد أكد القضاء الإداري في مصر هذا المبدأ بقوله: " من المسلم قانوناً أن للجهة الإدارية سلطة وضع الأنظمة التي تتولاها سيرا منتظماً ومنتجا وكذلك لها تعديل هذه الأنظمة بما تراه منقفاً مع الصالح العام دون أن يكون لأحد من الناس الادعاء بقيام حق مكتسب في استمرار نظام معين."⁵

¹ سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص: 165

² مازن ليلو ماضي، مرجع سابق، ص: 107

³ محمد بكر حسين، الوجيز في القانون الإداري، مكتبة الاندلس للنشر، مصر، 2005، ص: 500

⁴ محمد رضا جنيح، مرجع سابق، ص: 301

⁵ سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص: 184.

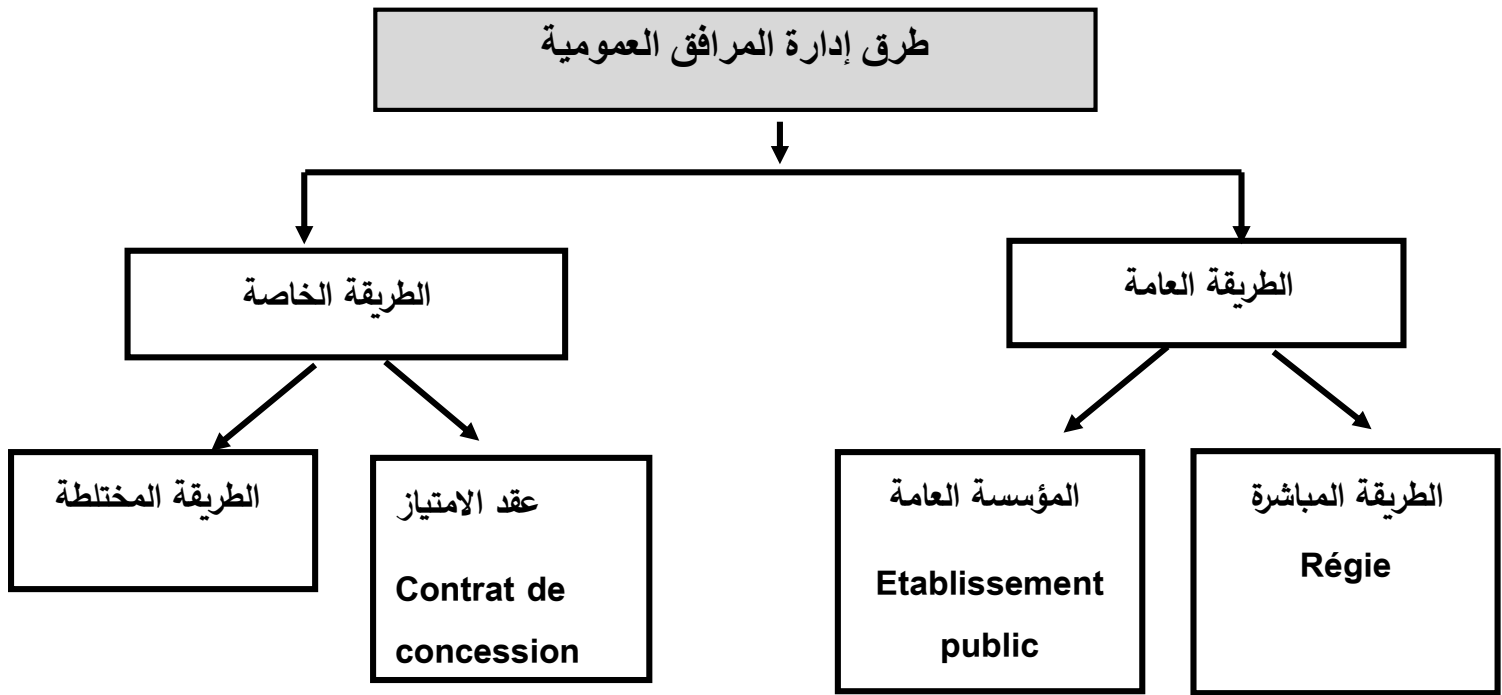
المحور الخامس

طرق إدارة المرافق العمومية

المحور الخامس: طرق إدارة المرافق العمومية

اتسع نطاق تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية للمواطنين وهو دور صاحب مفهوم الدولة المتدححه الذي تجاوز مجرد القيام بالوظائف السيادية التي تباشرها الدولة بنفسها نظرا لحساسيتها وتأثيرها على حياة المواطنين، ليتعداها الى جملة من الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية و التي اوجد لها المشرع طرقا مناسبة للتسيير، مع ضرورة مساهمة الدولة في ادارتها بطريقة غير مباشرة، و تطورت بذلك طرق إدارة الدولة لمرافقها من الطرق التقليدية العامة الى طرق حديثة او الطرق الخاصة كما يسميها بعض الباحثين يمكن تلخيصها في الشكل الموالي:

الشكل رقم(04): الطرق المختلفة لإدارة المرفق العمومي



المصدر: من إعداد الباحثة

وفي ما يلي تفصيل لكل أسلوب من الأساليب السابقة على حدى

أولا : طريقة الاستغلال المباشر (أسلوب الحصر):

التسيير المباشر أو أسلوب الحصر كما يطلق عليه البعض هو أقدم طريقة لتسيير المرافق العامة، ويعني عوما تقديم خدمات بطريقة مباشرة للمواطنين، من قبل الإدارات المركزية او اللامركزية، ومن اهم التعاريف التي قدمت له نذكر:

1- تعريف طريقة الاستغلال المباشر (Régie) وخصائصها:

يقصد بهذا الأسلوب " أن تقوم الإدارة مباشرة بإدارة المرفق بنفسها سواء أكانت سلطة مركزية أم محلية مستخدمة في ذلك أموالها وموظفيها ووسائل القانون العام ولا يتمتع المرفق الذي يدار بهذه الطريقة بشخصية معنوية مستقلة، ويترتب على ذلك أن يعتبر موظفي المرافق التي تدار بهذا الأسلوب موظفين عموميين وتعد أموال المرفق أموالاً عامة تتمتع بالحماية القانونية المقررة للمال العام"¹

ويعني التسيير المباشر حسب أحمد محيو "عندما يؤمن تسيير المرفق العام مباشرة من قبل المجموعة العامة (دولة، جماعات محلية) والتي تتولى مسؤوليته، فالإدارة تتصرف بواسطة وكلائها ووسائلها المادية مستعملة أدوات القانون العام) و امتيازات السلطة العامة"²

ويعرّف كذلك بأنه التسيير المضمون من طرف الجماعة العمومية (دولة - جماعات محلية) بنفسها، بوسائلها الخاصة، لا يملك المرفق العام استقلالية مالية، وليس له جهاز تسيير خاص به، ولا يملك شخصية معنوية مستقلة، وفي حالة نزاع مع الآخرين فإن مسؤولية الجماعة العمومية هي التي تثار .

وهذه الطريقة هي التي تدار بها المرافق العمومية الإدارية في الوقت الحاضر، وذلك لأنها غير مربحة من جهة، ومن جهة أخرى ترى الدولة أنه من الخطورة التنازل عنها سواء بإخضاعها للتخصص أو بتوكيلها للأفراد، ففي السابق كانت الدولة تحتكر كل نشاطات المنفعة العامة (سواء الإدارية أو التجارية و الصناعية)³.

وتجدر الإشارة أن الخصائص الأساسية في أسلوب الاستغلال المباشر في مختلف أشكاله، أن المرفق العام ضمن هذا الأسلوب لا يتمتع بالشخصية المعنوية، بحيث تتولى الإدارة سواء كانت إدارة مركزية أو لا مركزية القيام بهذا النشاط (المرفق العام) بنفسها ولحسابها، فتتولى تنظيم المرفق وتشغيل وتعيين موظفيه وتمويله وتحمل مخاطر التشغيل والمسؤولية عن الأضرار التي يسببها المرفق للغير وتدخل في علاقة مباشرة بالمنتفعين بخدمات المرفق العام الذي تسييره تسييرا مباشرا.⁴

2- الآثار القانونية المترتبة عن طريقة الاستغلال المباشرة:

استنادا إلى ما سبق ذكره فإن النتائج المترتبة على التسيير المباشر هي⁵:

- موظفو المرافق العمومية المسيرة تسييرا مباشرا هم موظفون عموميون يخضعون لقانون الوظيفة العامة بكل ما يحمله من حقوق والتزامات.

¹مازن راضي ليلو، مرجع سابق، ص:111

²أحمد محيو، مرجع سابق، 439.

³ضريفي نادية، مرجع سابق، ص:16.

⁴إلهام فاضل، مرجع سابق، ص:34.

⁵محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص:236

- تعتبر كل أملاك المرفق العام أملاكاً عمومية تخضع لأحكام الدومين العام.
- القرارات التي تصدرها قرارات إدارية.
- العقود التي تبرمها عقود إدارية.
- القضاء الإداري هو المختص بالمنازعات المتعلقة بها.
- تعتمد في تمويلها على الميزانية العامة للدولة أو على ميزانية الجماعة المحلية ، ومن ثم تخضع لقواعد المحاسبة العمومية وللرقابة على المالية العمومية.
- ويقوم بالاستغلال المباشر كل من الدولة ممثلة بإداراتها المركزية و أيضا من قبل الجماعات الإقليمية أو المحلية

3- التسيير المباشر للمرافق العمومية من قبل الدولة (الادارات المركزية)

يقصد بالمرافق التي تدار من قبل الإدارة المركزية تلك التي تستهدف قضاء حاجات مشتركة لجميع سكانها، فلا تقتصر فائدتها على سكان إقليم معين، بل يستفيد منها جميع الموجودين على إقليمها ، فهي مرافق يمتد نشاطها إلى كامل إقليم الدولة وتحتل أهمية كبيرة من قبل الدولة نظرا لخصوصيتها مثل الأمن الداخلي والخارجي، ولا يمكن التخلي عنها مهما كان عبؤها المالي لأنها تمس بالسيادة الوطنية.

و يعتبر أسلوب الحصر المباشر الوسيلة الفعالة لكي تتولى الدولة بنفسها وظيفة الإشراف، حيث أنشأت الدولة بعض المرافق العامة التابعة لها مباشرة وتكون مسؤولة عن الأضرار الناجمة عن نشاطها.¹

يكون تسيير الدولة للمرافق العمومية عن طريق الوزارات أو مصالحها الخارجية، وتدعى كذلك المرافق الوطنية، ينص على إنشائها القانون ويمكن أن ينص عليها الدستور (العدالة، الأمن، التعليم...)

فهذه المرافق عبارة عن نشاطات مرتبطة بوجود الدولة وذات طبيعة خاصة لا يمكن أن تسيّرها سوى الدولة بنفسها وذلك عن طريق الوزارات * ومصالحها الخارجية.²

¹أحمد عبد المالك فاطمة، مدى فعالية الإدارة المباشر للمرافق العام في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، تخصص دولة ومؤسسات عمومية، قسم القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة اكلي محند اولجاج - البويرة-، 2016، ص: 09-10

*الوزارات :هي أقسام إدارية رئيسة في الدولة تنشأ لتتولى قدرا معينا من اختصاصات الدولة، وتزداد وتنقص حسب درجة ودور الدولة، وتوزع الاختصاصات بين الوزارات في العصر الحديث يقوم على أساس الهدف الذي يراد تحقيقه أو نوع الخدمات التي تقدمها آل وزارة، فبقدر عدد الأغراض التي تستهدفها الدولة أو عدد أنواع الخدمات التي يراد القيام بها تنشأ أقسام إدارية أي وزارات يعهد إلى آل منها تحقيق غرض من هذه الأغراض التي تستهدفها الدولة، مثلا النهوض بالزراعة والتجارة والصناعة، تحقيق الأمن...الخ (أنظر : ضريفي نادية، مرجع سابق، ص: 19)

²ضريفي نادية، مرجع سابق، ص: 18

نجد في الوقت الراهن أن أغلبية المرافق العامة الإدارية تديرها الدولة عن طريق أسلوب الحصر المباشر، لأن نشاطها لا يستهوي الأفراد، وعادة ما يتمتعون عن القيام به لأنه لا يرجع عليهم بالربح، خلافا لنشاط المرافق الاقتصادية، ولكن هذا لا يعني أن طريقة الحصر المباشر تقتصر على المرافق العامة الإدارية فقط، بل تمتد أحيانا إلى المرافق العامة التجارية والصناعية، فهناك قطاعات لا يمكن إدارتها إلا عن طريق أسلوب الحصر المباشر، بحيث لا يمكن لها أن تتفصل عن الدولة. فعلى سبيل المثال نجد أن الدولة لا يمكن أن تبتعد عن إدارة الأملاك الوطنية العمومية، فهذه الأخيرة تعتبر المجال الخصب للعمل بأسلوب الحصر المباشر، فالأملاك الوطنية تحتل أهمية بالغة في التشريع الجزائري، بشقيها العام والخاص؛ أي هناك من الأملاك العمومية العامة التي هي ملك للدولة بحيث لا يجوز التخلي عنها، وهناك من الأملاك العمومية ما هي خاصة بحيث يمكن للخواص استغلالها¹.

4- التسيير المباشر للمرافق العمومية من قبل الجماعات المحلية (الادارات اللامركزية)

يقصد بالاستغلال المباشر من طرف الجماعات المحلية (البلدية، الولاية) سد حاجات مشتركة ومنافع معينة لسكان إقليم معين (بلدية أو ولاية) وهي تتبع الإقليم الذي تنشأ فيه أي أنه يشترط في إنشاء واستغلال المرافق العامة المحلية أن يكون المرفق ذا نفع محلي².

فمثلا على مستوى البلدية توجد نشاطات إدارية تكتسي طابع المصلحة العامة (مصلحة الحالة المدنية) تقوم البلدية بتأمينها عن طريق أسلوب الإدارة المباشرة، كما أجاز المشرع بموجب نص المادة 151 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية استغلال مصالح عمومية بصفة مباشرة شرط أن تقيد الإيرادات والنفقات ضمن ميزانية البلدية.

وهذا ما جاء صراحة في نص المادة 151 "يمكن البلدية أن تستغل مصالحها العمومية عن طريق الاستغلال المباشر"، فالبلدية لها أن تسيّر المرافق العمومية الإدارية، كما لها الحق في إدارة مرافق ذات طبيعة صناعية وتجارية، إلا أن هذا لا يمنع من استخدام أسلوب الإدارة المباشرة في عدد من المرافق العمومية التجارية والصناعية إذا رأت البلدية مصلحة في ذلك وهذا من خلال المادة 149 من قانون البلدية، وبهذه الصفة فهي تحدث إضافة إلى مصالح الإدارة المحلية، مصالح عمومية تقنية قصد التكفل على وجه الخصوص بما يأتي:

- التزويد بالمياه الصالحة للشرب وصرف المياه المستعملة.

- النفايات المنزلية والفضلات الأخرى

- الإنارة العمومية

- الأسواق المغطاة والموازين العمومية

¹ أحمد عبد المالك فاطمة، مرجع سابق، ص: 10

² فريجة حسين، مرجع سابق، ص: 80

- الحظائر ومساحات التوقف
- النقل الجماعي.....

المادة 150 من نفس القانون تنص " يكيف عدد وحجم المصالح العمومية عليها في المادة 149 حسب إمكانيات ووسائل واحتياجات كل بلدية . ويمكن تسيير هذه المصالح مباشرة في شكل استغلال مباشر "... المادة 151 من نفس القانون " يمكن البلدية أن تستغل مصالحها العمومية عن طريق الاستغلال المباشر " . وكذلك نص القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية في المادة 141 منه: "مع مراعاة الأحكام القانونية المطبقة في هذا المجال ، يمكن الولاية أن تنشئ قصد تلبية الحاجات الجماعية لمواطنيها بموجب مداولة المجلس الشعبي الولائي ، مصالح عمومية ولائية للتكفل على وجه الخصوص بما يأتي :

- الطرق والشبكات المختلفة
- مساعدة ورعاية الطفولة والأشخاص المسنين أو الذين يعانون من إعاقة أو أمراض مزمنة
- النقل العمومي... وغيرها

و عليه فإن المجموعات الإقليمية التي أنشأت المرافق العمومية تقوم بتعين عون عمومي يقوم بتسيير هذا المرفق دون أن تمنح له الاستقلالية المالية ، ولكن تكون له محاسبة شخصية ، حتى يتمكن من الإطلاع على محتوى المداخل والمصاريف وهذا ما نصت عليه المادة 151 من قانون البلدية، والمادة 144 من قانون الولاية.

هذا التقسيم لا يعني أن هناك انفصالا كلياً بين الدولة والجماعات المحلية؛ بل أنها تتعاون فيما بينها فنجد موظفون ذو خبرة في المرافق الوطنية يعاونون ويساعدون بخبرتهم في تسيير المرافق العمومية على المستوى المحلي ، كما أن الدولة في بعض الأحيان تقدم إعانات للجماعات المحلية للقيام بأعباء الاستغلال المباشر للمرفق العام المحلي خاصة في ظل ضعف الموارد المحلية وتزايد حاجات المواطنين.¹

5- تقييم أسلوب الإدارة المباشرة

إن التسيير المباشر هو نتيجة حتمية لاحتكار الدولة لبعض المجالات وطبيعية لأنها هي المنشئة للمرافق والأدري بمتطلبات المرافق العامة والمواطنين²، ورغم كونها من أقدم الطرق في تسيير المرافق العامة والأكثرها شيوعاً فيما يتعلق بأداء الوظائف السيادية على وجه الخصوص، إلا أنها لقت العديد من الانتقادات من قبل الباحثين والممارسين تجسدت في عدم قدرتها على الاستجابة للحاجيات المتزايدة والمتغيرة للمواطنين مما استدعى البحث عن طرق أخرى أكثر فعالية أدت إلى ظهور الأنواع الأخرى المختلفة لطرق إدارة المرافق العمومية

¹انظر:

- بومدين محمد، محاضرات في مقياس إدارة المرافق العامة، مطبوعة مقدمة لطلبة ليسانس السنة الثالثة تسيير عمومي، جامعي ابي بكر بالقابذ ، تلمسان، ب س ن، ص: 16-17
- قانون الجماعات الإقليمية، الأمانة العامة للحكومة، رئاسة الجمهورية، 2012، (القانون رقم 11-10 المؤرخ في 20 رجب 1432، الموافق ل 22 يوليو 2011 والمتعلق بالبلدية، ص: 23-24)
- قانون الجماعات الإقليمية، الأمانة العامة للحكومة، رئاسة الجمهورية، 2012، (القانون رقم 12-07 المؤرخ في 28 ربيع الاول 1432، الموافق ل 21 فبراير 2012 والمتعلق بالولاية، ص: 25)

²ضريفي نادية ، مرجع سابق، ص: 42

وعموما يمكن ذكر اهم مزايا وعيوب هذه الطريقة فيما يلي¹:

5-1: مزايا طريقة الإدارة المباشرة:

من اهم مزايا هذه الطريقة نذكر:

- الأسلوب يسمح للسلطات العمومية بالإدارة المباشرة لنشاط المرفق ومنه احتكاك ورقابة مباشرة
- يوفر المقدرة المالية والفنية والحماية القانونية
- استخدام أساليب السلطة العامة وهو امتياز لا يتوفر لدى الأفراد الخواص
- تصلح لتسيير بعض المشروعات التي تتميز بطبيعة فنية تعجز المشروعات الخاصة عن تنظيمها وإدارتها على نحو عام، أو لا تجد جدوى من إدارتها لانعدام الوازع الذي غالبا ما يحركه النشاط الخاص و هو تحقيق الأرباح

5-2: عيوب (نقائص) طريقة الإدارة المباشرة:

نذكر من أهمها ما يلي:

- الثقل المالي للمرافق المدارة بطريقة الحصر المباشر، حيث تحتاج هذه المرافق إلى أموال وموارد كبيرة، مما يولد ضغطا على ميزانية الدولة والجماعات المحلية؛
- الرقابة القانونية والسياسية للمرفق العام، فهذه الأخيرة مقيدة بقوانين يجب عليها إتباعها، وينتج عن هذا الابتعاد عن الابتكار والتجديد وإتباع الروتين البيروقراطي للإدارة العامة، أما بالنسبة للرقابة السياسية فيتمثل في تبعية المرفق العام لرغبات التحولات السياسية وبذلك يوجد عدم استقرار لها من حيث التمويل ومن حيث الفعالية والمر دودية؛
- الإجراءات الطويلة لعملية الإنفاق، التي تؤثر سلبا على إدارة المرفق العام الذي سيعرف تأخرا في تلبية الاحتياجات؛

- حجم المرافق العامة التي تدار بواسطة أسلوب الحصر المباشر، مثل الوزارات وضخامة المصالح التابعة لها، مما يصعب السيطرة عليها والتحكم الفعال في كل الخدمات والنشاطات التي تؤديها؛

¹ عد الى كل من:

- قليل حسناء ، المرفق العام بين ضرورة التحديث و تحديثات الواقع القانون الجديد، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون

اداري، قسم الحقوق، كلية العلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر- بسكرة- 2015، ص:40-42

- احمد عبد المالك فاطمة، مرجع سابق، ص:30-31

- ضريفي نادية، مرجع سابق ، ص:42-55 -

- عدم مواكبة إدارة المرافق العامة للمبادئ الجديدة، التي تعرفها المرافق العامة في العالم، مثل مبدأ الشفافية ومبدأ المردودية ونوعية الخدمات؛
- انتشار ظاهرة البيروقراطية التي تعطل العمل وتراكمه من جراء كثرة الإجراءات وتعقيد التعامل مع المرفق العام، وعدم بحث الدولة والجماعات المحلية عند إدارة المرفق العام عن الفعالية والنجاعة في تسييرها، وإنما ترتبط دائما بالبيروقراطية والمحسوبية والطواير؛
- عراقيل في التنظيم والتسيير، الذي يظهر في سيطرة المركزية الإدارية في صنع واتخاذ القرار، مما أدى إلى تهميش المرافق المحلية؛
- صعوبة إحكام عملية الإشراف والتوجيه، وما ينجر عنه من صعوبة في توصيل المعلومات من أسفل القاعدة إلى أعلاها، بسبب التوسيع الأفقي على مستوى التنظيم؛
- كثرة الأجهزة و اللجان الفرعية التي تزيد من حجم نفقات الدولة اعتماد الدولة والجماعات المحلية في تسييرها للمرفق العام على مناهج تقليدية، مما انعكس سلبا على أداءها ومردوديتها؛
- غياب للمعايير والمواصفات المعيارية في أداء الخدمات، مما أدى الى عدم إمكانية قياس فعالية المرافق العمومية وحساب نتائجها و تقييم نوعية الخدمات المقدمة من قبلها؛
- افتقار المرافق العمومية للأساليب الحديثة للتسيير على غرار تقنيات المناجمنت العمومي التي تمكنها من أداء وظائفها بفعالية وتحقيق أهدافها المرجوة؛
- عدم التحكم في النفقات وارتفاع التكلفة الاقتصادية للخدمة، حيث يعتبر الإسراف من أهم مظاهر التخلف الإداري، سواء على مستوى القطاع العام أو على مستوى المرافق العامة خاصة فما يلاحظ هو الارتفاع النسبي في تكلفة الخدمة، مما يترتب عليه رفع أسعارها مقارنة بمنفعتها وأهميتها عند المستهلك؛
- غياب الكفاءات المناسبة لتولي العديد من المناصب، نظرا لسياسة التوظيف المعتمدة، إضافة الى غياب اليات التحفيز المختلفة والتي من شأنها رفع مردودية الموظفين وتفجير طاقاتهم.

ثانيا: أسلوب المؤسسة العمومية:

بعد الانتقادات الموجهة لطريقة الاستغلال المباشر، عمل المفكرين على إيجاد طرق مختلفة عن هذه الطريقة وهي طريقة المؤسسة العامة لما تتمتع به من شخصية معنوية واستقلال مالي.

فالنظام الإداري التقليدي بدأ يتلاشى نظرا لتوسع نشاط الإدارة وتنوعه وظهرت مرافق عمومية ذات نظام قانوني يخضع للقانون الخاص وبات من اللازم التفرقة بين المؤسسات العمومية الإدارية التي تمارس نشاطا إداري

محض وتتمتع بالشخصية المعنوية وتخضع في نشاطها للقانون العمومي ، وبين المؤسسات العمومية الصناعية والتجارية والتي تخضع للقانون العمومي والقانون الخاص*

يعتبر أسلوب المؤسسة العامة وسيلة من وسائل إدارة المرفق العام وأكثرها شيوعا وانتشارا وتتميز عن الأسلوب الأول ان المؤسسة العمومية-كما سنرى لاحقا-تتميز بالاستقلال المالي والشخصية المعنوية، وتعتبر قراراتها إدارية وعمالها موظفون عموميون لا اجراء وأموالها أموال عامة، وقد أطلق الفقه عليها باللامركزية المرفقية كمقابل للامركزية الاقليمية¹ .

يقصد بالمؤسسة العامة هي مرفق عام منح له الشخصية المعنوية لتمكينه من الاستقلال في إدارته، وذمته المالية عن السلطة الإدارية التي يتبعها، مع خضوعه لإشراف هذه السلطة ورقابتها.²

كما يعرفها ناصر لباد بأنها شخص معنوي، الهدف من إنشائها هو التسيير المستقل لمرافق عمومية تابعة للدولة أو الجماعات المحلية.³

1- مميزات المؤسسة العمومية

تتميز المؤسسات العمومية بجملة من الصفات والخصائص الذاتية التي تساهم في تحديد ماهيتها بصورة أكثر دقة ووضوحا، وتميزها عن غيرها من الهيئات والمنظمات التي تقترب بها، ومن أهم الخصائص⁴ للمؤسسات العمومية ما يلي :

- المؤسسة العمومية تمثل وتجسد فكرة اللامركزية الإدارية المصلحية المرفقية (المادية).
- المؤسسة العمومية مرفق عام أو منظمة عامة وفقا للمعايير الراجعة.
- تتمتع المؤسسة العمومية بالشخصية المعنوية العامة.
- تتمتع المؤسسة العمومية بالاستقلال المالي والإداري في حدود القانون.
- تعتبر المؤسسة العمومية الأداة والوسيلة التنظيمية الأكثر كفاءة ومرونة ورشادة لتدخل الدولة لتحقيق أهداف التنمية الوطنية الاقتصادية والاجتماعية، نظرا لتمتعها بالاستقلال الإداري والمالي، وحرية التصرف، وتخصيصها في أغراض وأهداف محددة.
- تدار وتسير المؤسسة العمومية بواسطة الأسلوب الإداري اللامركزي، وعن طريق مجالس إدارات وعمال ولجان متخصصة دائمة ومؤقتة.
- تخضع المؤسسة العمومية للسلطة والرقابة الإدارية الوصائية، التي تمارس عليها السلطات الإدارية

* عد الى المحور الثاني من هذه المحاضرات

¹ اعمار بوضياف، شرح قانون البلدية، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص: 227-228

² هاني على الطماوي ، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، الطبعة الأولى ،الأردن ،1997، ص: 276.

³ ناصر لباد، مرجع سابق، ص : 213.

⁴ مداح يوسف، فئات المؤسسات في الجزائر، مكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون، تخصص قانون اداري، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف- المسيلة-، الجزائر، 2016، ص: 15-16

المركزية في حدود النظام القانوني الذي يحكم المؤسسات العمومية.

-تتخصص المؤسسة العمومية لتحقيق أهداف عامة محددة، تتمثل عادة في إنتاج سلع إنتاجية، استهلاكية، وفي تقديم خدمات عامة، لإشباع الحاجات العامة.
-المؤسسة العمومية مملوكة للدولة، وتنشأ أصلا بواسطة الدولة.

2- الضوابط الموضوعية على طريقة المؤسسة العمومية

ضبط نظام المؤسسة بثلاثة قيود أساسية متمثلة في:

1/2: **الشخصية المعنوية:** تتمتع المؤسسة العامة بالشخصية المعنوية، ويوفر لها الاستقلال المالي والإداري الواجب توفره، ليتسنى لها أن تتعامل بذمة مالية مستقلة وأهلية قانونية للتعاقد والتقاضي والاستقلال في إدارة نشاطها تحت وصاية السلطة المركزية؛¹

2/2: **خضوع المؤسسة العامة للنظام الوصاية:** إذ كانت المؤسسة العامة تشكل صورة من اللامركزية في جانبها المرفقي فإن ذلك لا يعني قطع كل علاقة بينها وبين السلطة الوصاية، بل تظل المؤسسة خاضعة لنظام الوصاية، فمن حق الإدارة المركزية أن تراقب نشاطها بهدف التأكد من عدم خروجها عن المجال المحدد لها، وهذا أمر تفرضه مقتضيات المصلحة العامة؛²

3/2: **قيد التخصص:** ويقصد به أن كل مؤسسة عمومية يناط بها القيام بأعمال محددة في نص انشائها هي ملزمة بأن لا تحيد عنها وتمارس نشاطا آخر غير النشاط المذكور تشريعا أو تنظيميا، فالجامعة مؤسسة عامة عهدت إليها السلطة العامة مهمة التكوين في مجال التعليم العالي وليس لها أن تخرج عن هذا الإطار وكذلك الحال بالنسبة لمؤسسة التكوين المهني أو المؤسسات الصحية.

3- أنواع المؤسسات العمومية³:

باعتبار المؤسسات العامة طريقة لإدارة المرافق العامة و التي تتنوع و تنقسم إلى مرافق عامة إدارية و أخرى صناعية تجارية، فإنه يترتب على ذلك تقسيم المؤسسات العامة إلى مؤسسات عامة إدارية، و أخرى صناعية تجارية . ابتداء من سنة 1899 عرف أسلوب المؤسسات العامة تطورا كبيرا ويمكن إرجاعها إلى أربعة أصناف أساسية :

- المؤسسة العامة الإدارية ذات الطابع الإداري
- المؤسسة العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري

¹ عمار عوايدي، مرجع سابق، ص: 307.

² عمار بوضياف، مرجع سابق، ص: 352.

³ تجدر الإشارة انه سبق وذكرنا اهم أنواع المؤسسات العمومية التي يضمها القطاع العمومي حسب التصنيف الجزائري بنوع من التفصيل خلال المحور الاول من هذه المحاضرات

³ بومدين محمد، مرجع سابق، ص: 20

- المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي
- المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني

إن هذا التقسيم مكرس في المادة 2 من الأمر رقم 16 13 المؤرخ في 11 جويلية 2016 المتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العمومية.

وعلى المستوى التشريعي تنص المادة 48 من القانون 01-88 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية على أنه في إطار القواعد المحددة في المواد من 43 الى 47 من هذا القانون "يمكن للمجالس الشعبية البلدية أو المجالس الشعبية الولائية إنشاء هيئات عمومية ذات طابع إداري". ...

تنص كذلك المادة 153 من قانون البلدية رقم 11-10 على أنه "يمكن للبلدية أن تنشأ مؤسسات عمومية بلدية تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة من أجل تسيير مصالحها.

أما بالنسبة لقانون الولاية رقم 12-07 ، فان المادة 146 تنص على أنه " يمكن للمجلس الشعبي الولائي ان ينشأ مؤسسات عمومية ولائية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي قصد تسيير مصالحها"¹

4- تقييم طريقة المؤسسة في إدارة المرافق العمومية

ظهر أسلوب المؤسسة العامة نظرا للمزايا التي يمكن ان يوفرها مقارنة بأسلوب الإدارة المباشرة لا سيما في تسيير المرافق ذات الطابع الصناعي والتجاري والتي تحتاج الى نوع من المرونة و الاستقلالية في التسيير، ولكن هذا لا يمنع ان اللجوء الى هذه الطريقة تشوبه النقائص و العقبات ، ارتأينا ان نلخص أهمها في الجدول الموالي:

¹ عد الى

- القانون رقم 01-88 ، المؤرخ في 12 جانفي 1988 ، المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات الاقتصادية العمومية، المادة 48
- قانون الجماعات الإقليمية، الأمانة العامة للحكومة، رئاسة الجمهورية، 2012، (القانون رقم 11-10 المؤرخ في 20 رجب 1432، الموافق ل22 يوليو 2011 والمتعلق بالبلدية، ص: 23-24)
- قانون الجماعات الإقليمية، الأمانة العامة للحكومة، رئاسة الجمهورية، 2012، (القانون رقم 12-07 المؤرخ في 28 ربيع الاول 1432، الموافق ل21 فبراير 2012 والمتعلق بالولاية، ص: 25)

الجدول رقم(01): مزايا وعيوب طريقة المؤسسة العمومية لإدارة المرفق العمومي

عيوب طريقة المؤسسة العمومية	مزايا طريقة المؤسسة العمومية
- تعدد المؤسسات العامة واستقلالها الإداري قد يضر بالوحدة الإدارية للدولة، و تكرار المرافق العمومية المتشابهة في النشاط مما قد يؤدي الى التضارب بينها على حساب مرافق تم اهمالها -بعض المؤسسات العمومية يطرح أماميا إشكال سببه عدم وجود نظام قانوني متكامل يحقق طموحات وأمال المرافق العامة سواء كانت عمومية وطنية أو محلية في تلبية حاجيات المواطنين وتحقيق مخطط التنمية. -الاستقلال المالي يؤدي الى صعوبة الرقابة في بعض الأحيان مما قد يؤدي الى استغلال المال العام لأغراض شخصية. -استقلال المرفق قد يؤدي الى جنوح المرفق عن الهدف الاسمي الذي أنشئ لأجله وسوء استخدام سلطة المنصب و نقشي الفساد المالي و الإداري. -التضخم المفرط للعمالة (البطالة المقنعة) نظرا تكدس العمالة و عدم احترام حجمها من طرف مؤسسة إنتاجية و لاسيما الصناعية منها أرجع إلى انعدام الدراسات الاقتصادية المرجعية و جهل المسؤولين لأدوات التسيير و سوء لتخطيط الاحتياجات الدورية.	-تخفيف العبء على كاهل الإدارة المركزية، وبالتالي توفير الجهد و الوقت للتركيز على الوظائف السيادية -التقليل من مشاكل الروتين و البيروقراطية الإدارية -الاستقلال و حرية الحركة مما يحسن فعالية إدارة المرفق و أداء الخدمات العمومية -ابعاد المرافق العمومية عن التدخلات والتأثيرات السياسية من قبل السلطات العليا -فكرة تخصص المؤسسة العامة بنشاط من نوع معين تمكن من أن يعهد بهذا النشاط لأشخاص فنيين تخصصوا في هذا النوع من النشاط بحيث تؤدي المؤسسة العامة واجبها على أكمل وجه. - أن المؤسسة العامة تعتبر الوسيلة التنظيمية الأكثر كفاءة ومرونة لتدخل الدولة لتحقيق أهداف التنمية الوطنية الاجتماعية والاقتصادية، نظرا لتمتعها بحرية التصرف وتخصصها في أغراض وأهداف محددة - توفير نوع من السرعة في الأداء، بالإضافة إلى الكفاءة الفنية في الإدارة نظرا للطابع الفني أو التكنولوجي للمرفق

المصدر: من اعداد الباحثة بالاعتماد على :

- بومدين محمد ، مرجع سابق ، ص:20-21(بالتصرف)
- قليل حسناء، مرجع سابق، ص: 58-61(بالتصرف)

ثالثا: امتياز المرافق العمومية:

الطرق غير مباشرة في التسيير تعني أن يتولى الأشخاص الخواص، سواء تعلق الأمر بالأشخاص الطبيعيين أو المعنويين تدبير المرافق العامة بالاعتماد أساسا على وسائل القانون الخاص مع الاستفادة من الامتيازات التي يتيحها القانون العام، ومن بين هذه الطرق عقد الامتياز، وطريقة التسيير المختلط.¹ فنظرا لكون الأساليب التقليدية التي اعتمدتها الدولة في إدارة مرافقها عن طريق التسيير الذاتي لم تكن كافية لمواكبة التطورات الحاصلة، مما ألزمها ضرورة استحداث أساليب جديدة لإدارة هذه المرافق عن طريق تفويض هذه الأخيرة للخواص.²

يعرف التفويض في الفقه الفرنسي على أنه : "الاجراء الذي تعهد بمقتضاه سلطة لسلطة أخرى بجزء من اختصاصاتها بناء على نص قانوني يأذن لهل بذلك" ، كما عرفه مجلس الدولة الفرنسي بأنه : "الاجراء الذي تكلف بواسطته سلطة ما مصلحة أخرى ان تعمل باسمها في حالة معينة او مجموعة من الحالات المحددة"³

ان التسيير عن طريق التفويض هو عبارة عن الانتقال من طريقة الإدارة المباشرة إلى طرق إدارة غير مباشرة وهذا لتقليص العبء المالي للتسيير المباشر على الميزانية العامة للدولة والجماعات المحلية لا يمكن تجسيد هذا التسيير الغير مباشر للمرفق العمومي إلا ضمن منظومة قانونية محكمة وقد توجه المشرع الجزائري بشكل مباشر وصحيح إلى تفويضات المرفق العمومي من خلال الباب الثاني تحت عنوان "الأحكام المطبقة على تفويضات المرفق العام" وهذا من المادة 207 الى 210⁴

وقد اتضح اهتمام المشرع الجزائري بتفويض المرافق العامة بموجب أحكام المرسوم الرئاسي 15-247، المؤرخ في 02 ذي الحجة 1436 الموافق ل 16 سبتمبر 2015 ، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج ر ع 50 ،الصادرة في 20 سبتمبر 2015⁵ وهو نص قانوني يعرف عقود تفويض المرافق العامة ويحدد أنواعها(عقد الامتياز، عقد الإيجار، عقد الوكالة، عقد التسيير)* وفقا للمادة 207 من المرسوم الرئاسي

¹ هاني على الطماوي، مرجع سابق، ص: 279-280.

² بومدين محمد ، مرجع سابق، ص: 23

³ برهان رزيق، التفويض في القانون الإداري، المكتبة القانونية الجزائرية، ط1، 2017، ص: 35

⁴ بن دراجي عثمان، مرجع سابق، ص: 180.

⁵ المرسوم الرئاسي 15-247، المؤرخ في 02 ذي الحجة 1436 الموافق ل 16 سبتمبر 2015 ، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات

المرفق العام، ج ر ع 50 ،الصادرة في 20 سبتمبر 2015

* عقد الاجار (l'affermage) هو عندما "تعهد السلطة المفوضة للمفوض له بتسيير مرفق عام وصيانته مقابل اتاوة سنوية يدفعها لها، ويتصرف المفوض له حينئذ لحسابه وعلى مسؤوليته، تمول السلطة المفوضة بنفسها إقامة المرفق العام ويدفع اجر المفوض له من خلال تحصيل الاتاوى من مستعملي المرفق العام"

247-15¹ ، بحيث يمكن تعريف تفويض المرفق العام على أنه: " عقد يقوم بمقتضاه شخص معنوي عام (المفوض)، بمنح سير مرفق عام لشخص خاص سواء كان طبيعياً أو معنوياً ما لم يوجد نص قانوني مخالف لذلك، على أن يتم التكفل بأجر هذا الأخير (المفوض له) بصفة أساسية من استغلال المرفق العام".²

1- تعريف عقد الامتياز وعناصره:

هو عقد إداري يتولى الملتزم، فرداً أو شركة بمقتضاه وعلى مسؤوليته، إدارة مرفق اقتصادي واستغلاله مقابل رسوم يتقاضاها من المتنتفعين، مع خضوعه للقواعد الأساسية الضابطة لسير المرافق العامة، فضلاً على الشروط التي تضمنها إدارة عقد الامتياز. ويحتوي عقد الامتياز على عناصر أساسية وهي:³

1/1- أطراف العقد: هما السلطة المفوضة من جهة، والتي تتمثل في الشخص المعنوي العام (الدولة، والجماعات المحلية)، ومن جهة أخرى المفوض له (صاحب الامتياز)، الذي قد يكون شخصاً أو شركة.

2/1- موضوع العقد: هو تسيير مرفق عام واستغلاله، وبناء المنشآت الضرورية للتسيير، وكذا التجهيزات اللازمة لاستغلاله، فصاحب الامتياز لا يقتصر دوره على التسيير، بل يتعداه إلى إنشاء المرفق في حد ذاته، ثم إدارته واستغلاله لتحصيل ما أنفقه في البناء، أي يتحمل صاحب الامتياز كل الاستثمارات المبدئية؛

3/1- المقابل المالي: يأخذ صورة رسوم يتقاضاها المفوض له من المستفيدين من خدمات المرفق العام، وذلك لتغطية أعباء تشغيل المرفق العام، وحصول صاحب الامتياز على مقدار من الربح المعقول، وأما الدولة وأشخاص القانون العام، فلا يتحملون أية أعباء.⁴

2- الفرق بين أسلوب الامتياز والأساليب الأخرى

عقد التسيير (la gérance): تعهد السلطة المفوضة للمفوض له بتسيير أو تسيير وصيانة المرفق العام، يستغل المفوض له المرفق العام لحساب السلطة المفوضة التي تمول بنفسها المرفق العام وتحتفظ بإدارته، يدفع اجر المفوض له مباشرة من السلطة المفوضة بواسطة منحة تحدد بنسبة مئوية من رقم الاعمال تضاف الى منحة إنتاجية

عقد الوكالة: تعهد السلطة المفوضة للمفوض له بتسيير أو تسيير وصيانة المرفق العام، يستغل المفوض له المرفق العام لحساب السلطة المفوضة التي تمول بنفسها المرفق العام وتحتفظ بإدارته، يدفع اجر المفوض له مباشرة من السلطة المفوضة بواسطة منحة تحدد بنسبة مئوية من رقم الاعمال تضاف الى منحة إنتاجية وحصة من الأرباح عند الاقتضاء (عد الى بركيبة حسام الدين، ص:33-35)

¹ بومدين محمد، مرجع سابق، ص: 23

² بركيبة حسام الدين، تفويض المرفق العام مفهوم جديد ومستقل في إدارة المرافق العامة، مجلة المفكر، العدد 14 ، مجلة صادرة عن كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2017 ، ص: 528 فما فوق

³ محمد سليمان الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، دار الفكر العربي، الطبعة الخامسة، مصر، 1991، ص:80.

⁴ إلهام فاضل، مرجع سابق، ص:54.

ومن التعريف أعلاه يتجلى لنا الفرق بين أسلوب الامتياز وغيره كالاستغلال المباشر وأسلوب المؤسسة على الوجه الآتي تفصيله:¹

1/2: من حيث أداء الدولة للنشاط: في أسلوب الامتياز لا تتولى الدولة بنفسها إدارة المرفق بل تعهد به لأحد أشخاص القانون الخاص. خلافا لأسلوب الاستغلال المباشر حيث تتولى هي مباشرة القيام بالنشاط بأموالها وموظفيها وقد تعهد بذلك لمؤسسة عامة مع تمتعها الشخصية المعنوية كما رأينا.

2/2: من حيث التمويل: يتكفل الملتزم بالتغطية المالية للمشروع وما يحتاجه من عقارات ومنقولات على اختلاف أنواعها بحسب ما يقتضيه نشاط المرفق بينما تتكفل الدولة ماليا في حالة الاستغلال المباشر.

3/2: من حيث اضعاء صفة الموظف: لا يتمتع الأجراء العاملون لحساب الملتزم بصفة الموظفين العموميين بل عمالا يحكمهم تشريع العمل لا تشريع الوظيفة العامة خلافا للعاملين في مشروع الاستغلال المباشر

3- الآثار المترتبة على الالتزام (الامتياز):

يترتب على عقد الامتياز كسائر العقود الأخرى حقوقا والتزامات بالنسبة لأطرافه. ولعله من المفيد التذكير بأن هذه الآثار تمتد لفئة المنتفعين كما رأينا غير أننا سنقتصر على دراسة آثار العقد بالنسبة لأطرافه².

1/3 آثار العقد بالنسبة للملتزم:

أ- من حيث الالتزامات: يلزم المتعاقد مع الإدارة بما يلي:

- **التنفيذ الشخصي للالتزام:** يلزم المتعاقد مع الإدارة بأن يعمل شخصيا على تنفيذ ما تعهد به. وفي حالة إخلاله بالتزاماته تقع عليه المسؤولية كاملة. وهذا القيد يمنع الملتزم من أن يعهد للغير القيام ببعض المهام المتعلقة بموضوع العقد.

- **ضمان استمرارية سير المرفق:** يلتزم المتعاقد مع الإدارة بأن يقدم الخدمة للمنتفعين على سبيل الاستمرارية والتواصل وأن يوفر من الإمكانيات المادية والبشرية لضمان توافر هذا المبدأ.

¹ محمد سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق : 90-96

² عد في ها الصدد الى كل من:

- محمد سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص: 95-109

- عمار بوضياف، مرجع سابق، ص: 60-64

- محمد الصغير علي، مرجع سابق، ص: 250-253

ب- من حيث الحقوق:

- **الحصول على مساعدات من جانب الإدارة:** لما كان نشاط الملتزم على علاقة مباشرة بجمهور المنتفعين تعين على جهة الإدارة أن تقدم بعض الوسائل لتمكينه من أداء هذا النشاط من ذلك مثلا بعض المساعدات المادية. فإذا كان نشاط المرفق يعتمد على الخشب و الإسمنت وفقدت هذه المادة في السوق فعلى الإدارة تقديم يد المساعدة للملتزم بمالها من سلطة بهدف مساعدته على توفير الخدمة للجمهور.

وتحقيقا لنفس الغرض وهو توفير الخدمة للجمهور اعترف القضاء الإداري للملتزم بالاستفادة من بعض قواعد القانون العام كقاعدة عدم جواز الحجز على أموال الملتزم ذات العلاقة بالنشاط موضوع التعاقد. وأكثر من ذلك اعترف له بالاستفادة بنزع الملكية للمنفعة العامة على يد الإدارة¹.

- **الحصول على المقابل المالي:** لما كان الملتزم تكفل بالتغطية المالية للمشروع فان من حقه الحصول على عائدات مالية مباشرة من المنتفع لقاء ما قدمه من خدمة. فالملتزم تعاقد مع جهة الإدارة بغرض الحصول على ربح يتقاضاه من المنتفعين.

2/3 : آثار العقد بالنسبة للإدارة:

استعرضنا فيما سبق جزءا من آثار العقد بالنسبة لجهة الإدارة (الوجه المتعلق بالالتزامات) وبقي أن نبين حقوقها أو ما يفضل البعض تسميته بسلطات الإدارة وتتمثل في:

أ- **حق الرقابة والإشراف:** ان ادارة المرفق عن طريق أشخاص القانون الخاص (فرد أو شركة) لا يحجب حق الرقابة والإشراف على الإدارة فلها أن تمارسها بالكيفية والشكل الذي حدده القانون، وهذا بهدف رعاية مصلحة العامة وللتأكد من أن أداء الخدمة للجمهور تم كما هو متفق عليه، وغنى عن البيان أن سلطة الرقابة هذه لا وجود لها في العقود المدنية وهذا ما يؤكد الطبيعة الخاصة لعقد الالتزام.

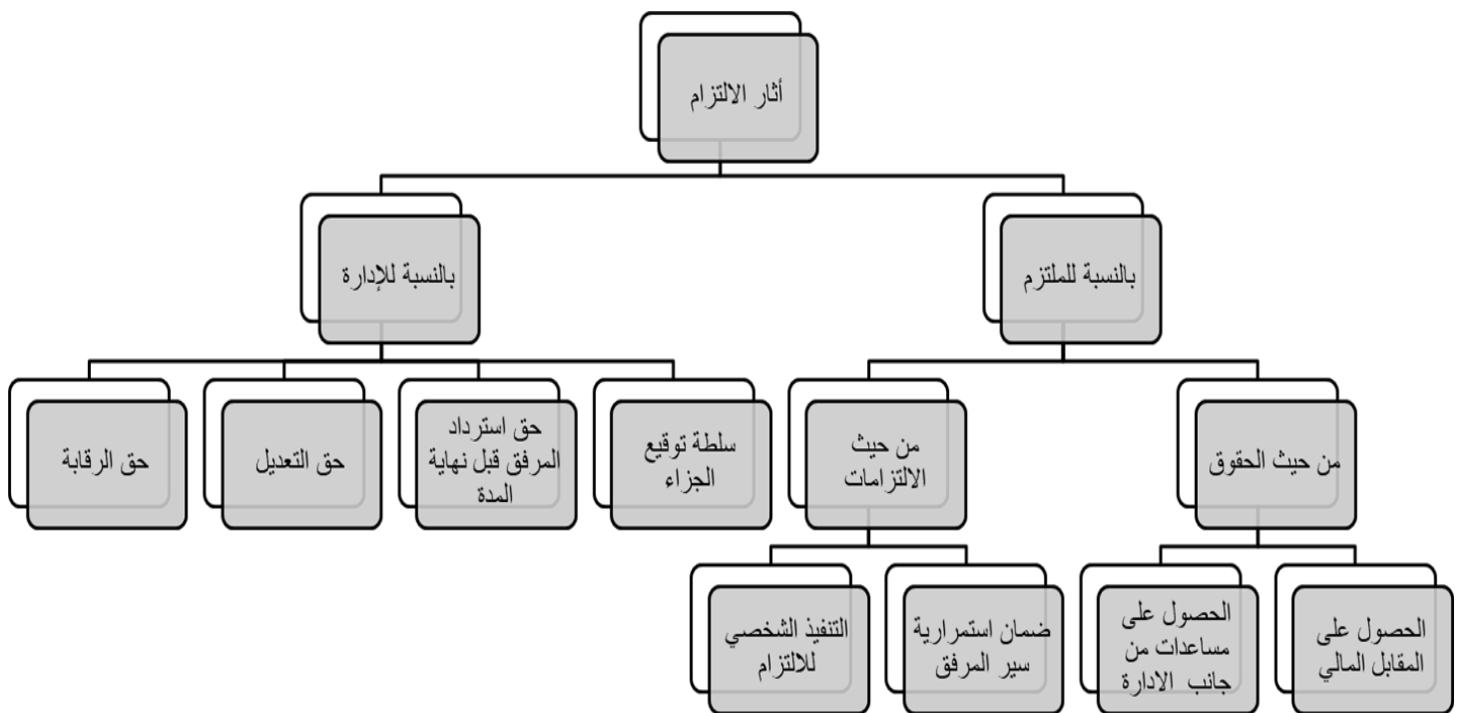
ب- **حق التعديل:** لما كان عقد الالتزام عقدا اداريا جاز للإدارة أن تمارس بمقتضاه حق تعديل بعض أحكام العقد إذا كانت موجبات المصلحة العامة تفرض ذلك. وهذا أمر طبيعي طالما تمتعت الإدارة أصلا بوضع أحكام العقد أو شروط التعاقد بإدارتها المنفردة، وهذه ميزة لا نراها في العقود المدنية التي تفرض أن يحتل طرفا العقد مركزا واحد ولا وجود للتعديل المنفرد، ومثال عن حق التعديل أن تعهد الإدارة للملتزم القيام بتوفير خدمات في مجال النقل وبموجب خطوط تم الاتفاق عليها غير انه وبعد مدة نتج عنها تطور العمران وزيادة السكان يجوز للإدارة اضافة خطوط جديدة يلزم المتعاقد معها بتوفيرها وأن تغير في مواقيت النقل. ولا يجوز للمتعاقد أن يحتج على الإدارة بسبب ممارستها لهذا الحق.

¹بوضياف عمار، مرجع سابق، ص: 61

ج- حق استرداد المرفق قبل نهاية المدة: قد تفرض مقتضيات المصلحة العامة على جهة الإدارة استرداد المرفق قبل انتهاء المدة المتفق عليها في العقد شريطة أن تعوض الملتزم كل الإضرار التي لحقت به، وليس للملتزم أن يتمسك بفكرة الحق المكتسب أو القوة الملزمة للعقد وهذا ما أكدته الفقه والقضاء.

د- حق أو سلطة توقيع الجزاء: إذا أخل الملتزم بأحد الشروط المتعاقد عليها جاز للإدارة وبإرادتها المنفردة أن توقع عليه بعض الجزاءات منها الجزاء المالي المتمثل في الغرامات التأخيرية أو فسخ العقد. ويمكن تلخيص كل ماسبق في الشكل الموالي

الشكل رقم(04): اثار عقد الالتزام



المصدر: من اعداد الباحثة باعتماد على المعلومات السابقة

4 -نهاية الالتزام: ينتهي الالتزام بعدة طرق يمكن تصنيفها الى طرق عادية أو طبيعية وطرق غير طبيعية. فالطريقة الطبيعية لنهاية الامتياز تتمثل في انتهاء المدة المنصوص عليها في العقد، اما الطرق غير العادية فتتمثل صورها مثلا في صدور حكم قضائي موضوعه حرمان الملتزم من الامتياز بسبب ارتكابه خطأ جسيم، أو انتهاء الامتياز من جانب الإدارة لأسباب فرضتها مقتضيات المصلحة العامة.

5-تقييم طريقة عقد الامتياز:

انطلاقا من كل ما سبق وكحوصلة على طريقة عقد الامتياز يمكن الخروج بحوصلة عامة حول أهم المزايا والعيوب التي تميز هذه الطريق نلخصها في الجدول الموالي:

الجدول رقم(02): مزايا وعيوب طريقة عقد الامتياز

عيوب طريقة عقد الامتياز	مزايا طريقة عقد الامتياز
- بما أن هدف الملتزم تحقيق أقصى ربح فقد لا يؤدي الخدمة العمومية بالشكل المطلوب، وينحاز لمصالحه الشخصية، وقد تكون رسوم الخدمة المنفق عليها كبيرة، أو يستخدم الملتزم ماله ونفوذه لشراء الذمم...وأفراغ العقد من محتوى المصلحة العمومية والخروج عن الهدف الرئيسي	- التخلص من إدارة مرفق عمومي معين وبالتالي توفير الجهد والوقت للتركيز على الوظائف السيادية - التخفيف من الأعباء المالية حيث يتولى الملتزم كل الاعباء و الاشغال الخاصة بالمرفق - الاستقلال وحرية الحركة مما يحسن فعالية إدارة المرفق وأداء الخدمات العمومية - ابعاد المرافق العمومية عن التدخلات والتأثيرات السياسية من قبل السلطات العليا

المصدر: من اعداد الباحثة بالاعتماد على المعلومات و المراجع المستخدمة سابقا

رابعاً-طريقة التسيير المختلط:

نظرا للانتقادات الموجهة لطرق إدارة المرافق العامة السابقة، ظهرت طريقة إدارة جديدة تعد أسلوبا بين الإدارة غير المباشرة يطلق عليها طريق التسيير المختلط.

يعتبر هذا الأسلوب حديث نسبيا عمدت الى تطبيقه العديد من الدول النامية في الفترة الأخيرة خاصة بعد ظهور عيوب في الطرق المباشرة للتسيير وحتى طريقة عقد الامتياز -التي تم الإشارة إليها أعلاه- مما استوجب إيجاد حل وسط بين تفويض المرفق العام أو ادارته بشكل مباشر، وهو ما برر اعتماد التسيير المختلط للمرفق العام¹

فمن بين الأساليب المتبعة في تسيير المرافق العامة، إدارة المرافق عن طريق شركات مختلطة ذات طابع صناعي تجاري هدفها تحقيق الربح وتحقيق النفع العام في إن واحد ، ويقوم هذا النوع من المرافق العامة على

¹ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص:245-246

ما يسمى بشركات الاقتصاد المختلط والتي تعد أشخاصا معنوية من أشخاص القانون الخاص تشترك مع أفراد القانون العام في رأس المال بهدف إدارة نشاط له علاقة بالمصلحة¹

فهي عبارة عن شركات ذات أسهم خاضعة للقانون الخاص يمتلك فيها الخواص جزء من رأسمالها وتمتلك الأشخاص العمومية الجزء الآخر، وتحدث الشركة الوطنية ذات الاقتصاد المختلط على المستوى الوطني أو المحلي؛ أي أن شركات الاقتصاد المختلط تقوم على مساهمة الدولة أو أحد أشخاص القانون العام في رأس المال، وتأخذ هذه الشركات عادة شكل شركة مساهمة وهي شركات تجارية تخضع للقانون التجاري و قد تكون حصة الدولة في الشركة حصة نقدية أو عينية (عقارات) وتعرف شركات المساهمة على أنها "هي الشركة التي ينقسم رأس مالها إلى حصص وتتكون من شركاء من القانون الخاص، أو أحد أطرافها شخص عام ولا يتحملون الخسائر إلا في حدود أو بقدر حصصهم في رأسمال الشركة، و تخضع هذه الشركات لرقابة الدولة أن غالبية رأس المال مملوك للدولة²

ففي التسيير المختلط للمرفق العام يشترك أشخاص القانون العام مع أشخاص القانون الخاص في رأسمال، بهدف إدارة نشاط له علاقة بالمصلحة العامة، وإقامة تعاون مع أصحاب رؤوس الأموال الخواص³، حيث أن هدف الشخص المعنوي العام من المشاركة في رأسمال الشركة المختلطة، يختلف عن هدف الشخص الخاص، فالأول يسعى إلى تأمين إدارة المرفق العام الاقتصادي على أفضل وجه والثاني يسعى إلى تحقيق ازدهار الشركة من أجل تحقيق أكبر قدر من الأرباح.

وفي ظل القانون 12/93 لم يعط المشرع مدلولاً قانونياً للشركات ذات الاقتصاد المختلط وإنما اكتفى بالحكم على أنها تخضع في إنشائها إلى القواعد الواردة في قانون التجارة والمتعلقة بشركات المساهمة ما لم ينص القانون على خلاف ذلك، وهي وفقاً لذلك شركة ذات أسهم تحوز فيها الدولة عن طريق مؤسساتها جزءاً من رأسمالها، وإنشائها يكون في إطار المخطط الوطني للتنمية، وفي ظل احترام أهداف المردودية المالية والاقتصادية⁴. هذا و تقوم طريقة التسيير المختلطة على مجموعة من العناصر الأساسية حيث تتمثل في ما يلي⁵:

- أشخاص معنوية من أشخاص القانون الخاص: تخضع المرافق التي تدار بطريقة التسيير المختلط إلى قانون الخاص وكل ما يترتب على ذلك من نتائج قانونية وعلى الرغم من مساهمة الدولة في رأسمالها وممارسة الرقابة عليها؛

¹بومدين محمد، مرجع سابق، ص: 25

²طاهري حسين، مرجع سابق، ص: 92

³أحمد محيو، مرجع سابق، ص: 465 (بتصرف)

⁴فاضل الهام، مرجع سابق، ص: 62- 63

⁵عد الى :

- بلجليل عتيقة، الإضراب في المرافق العمومية، دراسة مقارنة، مذكرة تدرج ضمن متطلبات نيل درجة ماجستير كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة

محمد خيضر بسكرة، 2004/2003، ص: 362

- فاضل الهام، مرجع سابق، ص: 63-64

- **مشاركة أشخاص القانون العام في رأسمال:** هذه المشاركة هي التي تعطي المرفق صفة التسيير المختلط وإلا كانت شراكة عادية؛ وتتنوع أشكال مساهمة الدولة في الشركة المختلطة، فهي لا تقتصر على المشاركة في رأس المال بل تمتد لتشمل تقديم المعونة والتجهيزات والموجودات.

وإذا كان الاصل في شركات المساهمة هو حرية تقديم الحصص في الرأسمال وفقا لما يتمشى مع قدرات كل طرف، إلا أن الشركة ذات الاقتصاد المختلط تقوم على أغلبية الحصص للطرف الوطني بحيث لا يمكن بأي حال من الأحوال أن تقل عن نسبة 51%

- **مشاركة أشخاص القانون الخاص في رأس المال:** إن مشاركة أفراد القانون الخاص في رأسمال الشركة المختلطة أساسي في إعطاء صفة الاقتصاد المختلط للشركة، وتكون مساهمة أشخاص القانون الخاص في رأسمال الشركة المختلطة عن طريق الاكتتاب في أسهم الشركة، وهذه الأسهم يكون لها الطابع الاسمي وليست أسهم لحاملها، وبالتالي لا يتم تداولها في الأسواق المالية، وكل تنازل أو تغيير أسهم الشركة المملوكة من قبل أفراد القانون الخاص، يحتاج إلى إجازة من قبل مجلس إدارة الشركة.

- **تحقيق المصلحة العامة:** إن مشاركة أشخاص القانون العام في هذه الشركة راجع لتحقيق المصلحة العامة وإشباع الحاجة العامة.¹

- **مدة الشركة :** فإذا كانت مدة الشركة ذات الأسهم بصفة عامة لا تتجاوز 88 سنة حسب المادة 131 من القانون التجاري، إلا أن الشركة ذات الاقتصاد المختلط قد حددت مدتها ب: 11 سنة كحد أقصى، ويمكن تقليص هذه المدة عن طريق الحل المسبق للشركة باتفاق الشركاء، كما يمكن تمديدتها في إطار بروتوكول اتفاق إضافي. وما يمكن قوله أن شركات الاقتصاد المختلط تشكل الأسلوب الثالث لإدارة المرافق العامة الاقتصادية الذي يأتي كحل وسط بين التدخل المباشر لأشخاص القانون الخاص في إدارة المرافق العامة الاقتصادية وبين تفويض إدارة المرفق العام إلى أحد اشخاص القانون الخاص.

وتشارك شركات الاقتصاد المختلط مع تقنية التفويض في انهما من طرق إدارة المرافق العامة وتختلفان في المسائل التالية:

- **العلاقة بين الاقتصاد المختلط وبين الشخص العام هي علاقة نظامية، بينما العلاقة بين صاحب التفويض والشخص العام فهي علاقة تعاقدية.**

- **تعد الشركات المختلطة من اشخاص القانون الخاص و تخضع للأنظمة و القوانين الصادرة عن المشرع لاسيما لكيفية الانشاء و النظام الداخلي الي يحكمها، أما في تقنية تفويض المرفق العام فان صاحب**

¹ بلجبل عتيقة، مرجع سابق، ص: 362

التفويض يمكن أن يكون من اشخاص القانون العام أو الخاص و يخضع في علاقته مع الشخص العام لبنود العقد و النظام القانوني الخاص بالتفويض¹

وعموما يمكن القول انه فيما عدا أسلوب الادارة المباشرة فإن النتائج المترتبة على كل نوع من أنواع الادارة الثلاثة (المؤسسة العامة - الالتزام - الاستغلال المختلط) التي تناولناها سابقا تعتبر نتائج **كقاعدة عامة** ، بالتالي لا تمنع من وجود استثناءات، لذلك ينبغي الرجوع الى النظام المنشئ للمؤسسة ، او عقد الالتزام ،أو عقد الشركة المساهمة لمعرفة في ماذا يخضع المرفق للقانون العام وفي ماذا يخضع للخاص وفي كل الأحوال جميع المرافق بأنواعها وبغض النظر عن أسلوب ادارتها لا بد أن تخضع للمبادئ الثلاثة للنظام القانوني للمرافق العامة وهي: مبدأ دوام سير وتشغيل المرفق باستمرار، مبدأ مساواة المنتفعين أمام المرافق العامة، مبدأ قابلية قواعد المرفق للتغيير والتعديل².

¹بركبية حسام الدين، مرجع سابق، ص: 543

²بحث متوفر على المرقع، بالتصرف

الخاتمة

خاتمة:

تعد المرافق العمومية من أهم الآليات التي يتحتم على الدولة الأخذ بها لتحقيق متطلبات أفراد المجتمع و توفير الخدمات العمومية للمواطنين بغرض تحقيق المنافع العامة بعيدا عن منطق الربح والمنافسة، وبلوغ مستوى من التنمية والرفاه الاقتصادي في ظل المساواة والعدالة في الانتفاع من الخدمات من قبل كل افراد المجتمع، نظرا لتلك الأهمية ، فقد عمل المشرع الجزائري على غرار العديد من المشرعين على إيلاء الأهمية البالغة لتلك المرافق من خلال تكريس القوانين التي تضمن السير الحسن والمضطرد لمثل تلك المرافق نظرا لأهميتها و ضرورتها في حياة المواطنين، تجسد في سن قانون مصغر تسري قواعده على جميع المرافق و المتمثل في المبادئ الأساسية التي تحكم المرافق العامة.

ومع تزايد أعداد المرافق العمومية وتنوع نشاطها وظهور المرفق الاقتصادية على وجه الخصوص، لم يعد من المقبول ادارتها جميعها بأسلوب واحد، من ذلك تعددت الطرق التي تدار بها المرافق العمومية حسب طبيعة النشاط الذي تتولاه و حسب ما تراه الإدارة أو الأداة المنشئة للمرفق، أنه الأسلوب الذي يحقق الهدف المنشود على اكمل وجه و بأقل جهد و اقل تكاليف.

فقد أدى عجز الدولة وجماعاتها المحلية على تسيير مرافقها بنفسها وبوسائلها الخاصة أي عن طريق الاستغلال المباشر، وعدم استطاعتها السيطرة على جميع أنواع المرافق، الى البحث عن طرق أخرى تتميز بفعالية اكثر و قدرة على تسيير نشاطات المرفق و التحكم في نفقاته من جهة، وتخفيف العبء عن كاهل الإدارة المركزية من جهة أخرى، فتم استحداث أسلوب المؤسسة العامة في إدارة المرفق العام تقوم على انشاء مؤسسات عمومية تتمتع بالاستقلالية القانونية و الإدارية والمالية، و تستند الى مبدأ التخصص الموضوعي الذي يحدده قانون إنشائها، مما منح لها مع نوع من الاستقلالية في أداء مهامها لم يمنع ان يقيد خضوعها للصاية من حيث الرقابة والاشراف وتماشيا مع مبدأ التكيف الذي يستوجب على المرفق العمومي ضرورة مواكبة التغيرات الحاصلة في محيطه استجابة لتطلعات المواطنين وتحسين نوعية الخدمات العمومية المقدمة، ظهرت طرق حديثة بديلة للطرق التقليدية المباشرة عرفت بالطرق غير مباشرة لإدارة المرافق العمومية والتي تخص المرافق الاقتصادية التي يرجى منها إيرادات وتستهدف القطاعات الخاصة، حيث تقتضي تلك الطرق أن يتولى الأشخاص الخواص، سواء تعلق الأمر بالأشخاص الطبيعيين أو المعنويين تدبير المرافق العامة بالاعتماد أساسا على وسائل القانون الخاص مع الاستفادة من الامتيازات التي يتيحها القانون العام، ومن بين هذه الطرق عقد الامتياز، وطريقة التسيير المختلط

و أخيرا يمكن القول انه لا توجد طريقة نمطية(standard) تصلح لتسيير كل المرافق العمومية على اختلافها ، و انما يتوجب احداث التكامل بين الاساليب المختلفة بما يتناسب وخصوصية كل مرفق ، وعموما كلما كان النشاط الذي يمارسه المرفق هاما و الغرض منه خطيرا وجوهريا كتلك التي تمارس النشاطات ذات الطبيعة السيادية؛

كالعدالة والأمن والدفاع، وبعض المرافق الإدارية كالحالة المدنية ، مالت الإدارة الى ان تتولى إدارة المرفق بنفسها، وتختار طرق أخرى حين تقل أهمية النشاط الذي يختص به المرفق، أو حين يعجز عن مسايرة التطورات التي تستدعيها متطلبات التنمية الاقتصادية و الاجتماعية بسبب عقبات إدارية أو بشرية او تمويلية تدفعها للبحث عن وسائل تمويل جديدة ومداخل إضافية، وتقنيات تسيير أكثر فعالية ، و هذا بالتشارك مع القطاع الخاص أو فتح رأس المال امام المساهمين مما يؤدي الى تحسين مستويات الخدمة المقدمة للمواطنين والتخفيف من الضغط على ميزانية الدولة.

قائمة المراجع

قائمة المراجع:

أولاً: باللغة العربية:

1- الكتب:

- أحمد محيو، ترجمة: محمد عرب صاصيلا، محاضرات في المؤسسات الإدارية، الطبعة الخامسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009.
- أسامة دويدار، النظم الاقتصادية: دراسة تحليلية، الشعري للطباعة والنشر، مسقط، عمان، 2000.
- أمير يحيوي، "الوجيز في الأموال الخاصة التابعة للدولة والجماعات المحلية"، دار هومة للطباعة، الجزائر، 2000.
- أيمن عودة المعاني، الإدارة المحلية، دار وائل للنشر، الأردن، 2010.
- برهان رزيق، التفويض في القانون الإداري، المكتبة القانونية الجزائرية، ط1، 2017.
- بلماحي زين العابدين، محاضرات في مقياس: المدخل للقانون الإداري والتنظيم الإداري، قسم القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بالكايد، تلمسان، 2016.
- ببيزون توفيق سعيد، "الاقتصاد السياسي الحديث"، المؤسسة الجامعية للنشر والتوزيع، بيروت، 1994.
- سعيد بوعلي، نسرين شريقي، مريم عمارة، القانون الإداري (التنظيم الإداري - النشاط الإداري)، ط2، دار بلقيس، الجزائر، 2016.
- سعيد نحيلي، القانون الإداري (المبادئ العامة)، الجزء الأول، منشورات جامعة البعث، سورية، 2013.
- سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري (دراسة مقارنة)، الكتاب الثاني (نظرية المرفق العام وعمال الإدارة العامة)، دار الفكر العربي، القاهرة، 2014.
- نعمة عباس الخفاجي، صلاح الدين الهيتي، تحليل أسس الإدارة العامة: تحليل معاصر، دار اليازوري، الأردن، 2009.
- الصغير بعلي، القانون الإداري: التنظيم الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2002.
- ضريفي نادية، تسيير المرافق العامة والتحوليات الجديدة، دار بلقيس الجزائر، 2010.
- طارق المجذوب، الإدارة العامة: العملية الإدارية والوظائف العامة والإصلاح الإداري، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2000.

- طاهري حسين، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية: التنظيم الإداري، النشاط الإداري، دراسة مقارنة، دار الخلدونية، ط1، الجزائر، 2007.
- طعيمة الجرف، القانون الإداري: دراسة مقارنة في تنظيم و نشاط الإدارة العامة، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة ، 1970.
- عبد اللطيف قطيش، الإدارة العامة من النظرية الى التطبيق: دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان ، 2013.
- عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2012.
- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، ط3، الجزائر، 2015.
- عمار بوضياف، محاضرات في القانون الإداري، الضبط الإداري، منشورات الاكاديمية العربية المفتوحة، 2008.
- عمار عوابدي القانون الإداري، الجزء الثاني، النشاط الإداري الطبعة الثالثة، 2005.
- علي زيان محند واعر، معجم مصطلحات التسيير العمومي، دار الاعصار العلمي للنشر التوزيع، الأردن، 2018.
- فريجه حسين، شرح القانون الإداري، دراسة مقارنة، ط3، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013.
- ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 2000.
- مازن ليلو ماضي، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2005.
- محمد الشافعي أبو راس، القانون الإداري، عالم الكتاب، القاهرة، 1990.
- محمد بكر حسين، الوجيز في القانون الإداري، مكتبة الاندلس للنشر، مصر، 2005.
- محمد رضا جنيح، القانون الإداري، مركز النشر الجامعي، ط2 ، تونس، 2008 .
- محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2012.
- محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة الإسكندرية، 2012.
- محمد قاسم القيروتي، مقدمة في الإدارة العامة، دار وائل للنشر، الأردن، 2013 .
- محمد محمد إبراهيم، إدارة مكافحة ظاهرة الفساد الإداري بالمؤسسات العامة في إطار خريطة طريق إدارة الحكم الرشيد للدولة، دار عبيد للنشر والتوزيع، مصر، 2017 .
- مريزق عدنان، التسيير العمومي بين الاتجاهات الكلاسيكية والاتجاهات الحديثة، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2015.

- نواف كنعان، القانون الإداري الجزء الأول، (ماهية القانون الإداري التنظيم الإداري، النشاط الإداري) دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2008.
- نيكولو مكيافيلي، ترجمة أكرم مؤمن، الأمير، دار التقوى للنشر والتوزيع، القاهرة، 2017
- هاني حامد الضمور، تسويق الخدمات، الطبعة الخامسة، دار وائل، عمان، 2009.
- هاني على الطماوي، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الأردن، 2014.

2-المطبوعات البيداغوجية:

- امينة مخلفي، محاضرات حول اقتصاد وتسيير المؤسسة، موجهة لطلبة السنة الثانية، كلية العلم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، بدون سنة.
- براشمي مفتاح، محاضرات مقياس القانون العام الاقتصادي لطلبة السنة الثالثة، تخصص قانون عام، المركز الجامعي أحمد زبانه، غيليزان، 2018 .
- بن علي خلدون، مطبوعة في مقياس القانون الإداري، مقدمة لكلية السنة أولى ماستر ل م د، المركز الجامعي نور البشير، البيض، 2018.
- بومدين محمد، محاضرات في مقياس إدارة المرافق العامة، مطبوعة مقدمة لطلبة ليسانس السنة الثالثة تسيير عمومي، جامعي ابي بكر بالقايد ، تلمسان، ب س ن .
- عبد الرحمان فطناسي، مدخل للقانون الإداري (التنظيم الإداري)، مطبوعة بيداغوجية موجهة لطلبة سنة أولى جذع مشترك، قسم العلوم القانونية والإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 8ماي 1945، قالمة، الجزائر، 2020.
- فارة سماح، محاضرات في القانون الإداري، مطبوعة بيداغوجية موجهة لطلبة الليسانس علوم قانونية، قسم العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 8ماي 1945، قالمة، الجزائر، 2016.
- فاضل الهام، محاضرات في القانون الإداري للسداسي الثاني، أقيت على طلبة السنة الأولى ل م د، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة 8ماي 1945، قالمة، الجزائر، 2018 .

3-المقالات

- ايمان بغدادي، النظام القانوني للمؤسسة العمومية الاقتصادية بالجزائر، مجلة الباحث للعلوم الرياضية والاجتماعية، العدد6 جامعة الجلفة، 2020.
- بد الله قادية، الإطار القانون للمؤسسة العمومية في الجزائر كعون اقتصادي، مجلة جامعة الشارقة للعلوم القانونية، العدد 1، المجلد16، الشارقة، 2019.

- بركبية حسام الدين، تفويض المرفق العام مفهوم جديد ومستقل في إدارة المرافق العامة، مجلة المفكر، العدد 14، مجلة صادرة عن كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2017.
- بن دراجي عثمان، تفويض المرفق العام كآلية حديثة لتسيير المرفق العمومي، مجلة افاق علمية، العدد 4، المجلد 11، 2019.

4-الرسائل الجامعية والاطروحات

- أحمد عبد المالك فاطمة، مدى فعالية الإدارة المباشر للمرفق العام في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، تخصص دولة ومؤسسات عمومية، قسم القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة اكلي محند اولحاج - البويرة-، 2016.
- بوزيد غلابي، مفهوم المؤسسة العمومية، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص قانون الإدارة العامة، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، الجزائر، 2011.
- تيشات سلوى، افاق الوظيفة العمومية الجزائرية في ظل تطبيق المناجمنت العمومي الجديد بالنظر الى بعض التجارب الأجنبية (نيوزيلاندا، فرنسا، والولايات المتحدة الامريكية)، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه تخصص تسيير منظمات، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة امحمد بوقرة، بومرداس، الجزائر، 2015
- صديق عبد العزيز، مبدأ المساواة في خدمات المرافق العمومية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماستر أكاديمي في الحقوق والعلوم السياسية، تخصص قانون اداري، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح-ورقلة-، الجزائر، 2015.
- عشور عبد الكريم، دور الإدارة الالكترونية في ترشيد الخدمة العمومية في الولايات المتحدة الامريكية والجزائر، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص الديموقراطية والرشادة، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري قسنطينة، 2010 .
- مالك مريم، محاولة تصميم نظام قياس الأداء في القطاع الصحي - دراسة حالة مؤسسة استشفائية عمومية- أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، تخصص تسيير المنظمات، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة امحمد بوقرة -بومرداس، الجزائر، 2017 .

- مداح يوسف، فئات المؤسسات العمومية في الجزائر، مفكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في القانون، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، الجزائر، 2016 .

5-المراجع الالكترونية

- ايناس عبد الله، أسباب ومظاهر تصاعد الدور الاقتصادي للدول، المستقبل للأبحاث والدراسات المتقدمة، الامارات، 2014، بدون صفحة، بحث متوفر على الموقع:
<https://futureuae.com/ar/Mainpage/Item/796/%D8%B9%D9%88%D8%AF%>
- فوزي اكريم، القانون الإداري و الإدارة، مدونة العلوم القانونية، كلية الحقوق، جامعة طنجة، المغرب، 2019، ص: 13 ، ملخص متوفر على الموقع:
https://fsjesloi.blogspot.com/2019/05/pdf_33.html
- مسعود درواسي، دور الدولة في النشاط الاقتصادي والسياسة الاقتصادية، منتدى اشراقة الجزائر، كلية العلوم والتكنولوجيا، كلية الاقتصاد والتسيير، بحث متوفر على الموقع
<https://malina.yoo7.com/t492-topic#:~:text>
- مهند نوح، المرافق والمؤسسات العامة، الموسوعة العربية، رقم صفحه البحث ضمن المجلد: 63 ،
<http://www.arab-ency.com/> الموقع
- نوفل قاسم علي الشهواني، دور القطاع العام والقطاع الخاص في التنمية الاقتصادية: تجربة العراق، ص:4 بحث متوفر على الموقع:
<https://www.researchgate.net/profile/Nawfal-Ali/publication/326816822>
- نور الدين شنوفي، دروس في المناجمنت العمومي، بدون صفحة، نشر على الموقع:
<http://www.foad8.ufc.dz/cours/administrateur/Management-publique/INDEX.html>

7- المراسيم و الأوامر و القوانين:

- القانون رقم 88-01، المؤرخ في 12 جانفي 1988، المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات الاقتصادية العمومية، المواد: 43، 44 (ج ر عدد 2 الصادرة في 13 جانفي 1988، المعدل والمتمم)
- القانون رقم 10 - 11 المتعلق بالبلدية و المؤرخ في 30 ديسمبر 2013، المادة 01 و 06، (ج ر عدد 37)، مؤرخة في 03 جويلية 2011 .
- الأمر رقم 75 - 89 المؤرخ في 30/12/1975 المتضمن قانون البريد والمواصلات
- الأمر 59-69 المؤرخ في 28 جويلية 1969 المتضمن حل مؤسسة كهرباء وغاز الجزائر وإحداث الشركة الوطنية للكهرباء والغاز سونلغاز، جريدة رسمية عدد 65 - السنة السادسة - ملغى
- المرسوم التنفيذي رقم 280-95 المؤرخ في 17 سبتمبر 1995 يتضمن القانون الأساسي للمؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري سونلغاز، جريدة رسمية عدد 5 ، ملغى
- ¹ لمرسوم الرئاسي رقم 195-02 المؤرخ في 01 جوان 2002، يتضمن القانون الأساسي للشركة الجزائرية للكهرباء والغاز سونلغاز، (ج ر عدد 39).
- القانون رقم 98 - 10 المؤرخ في 22/08/1998 المتضمن قانون الجمارك
- المرسوم المؤرخ في 22 جانفي 1970 المتعلق بالنظام الخاص برجال الشرطة البلدية (المادة 14، الجريدة الرسمية)
- الأمر 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي للتوظيف العمومية، المادة 27 (ج ، ر، عدد 46)
- المرسوم الرئاسي ، 10-236 المؤرخ في 7 أكتوبر سنة 2010 المتضمن قانون الصفقات العمومية، المعدل والمتمم ، المادة 03 (ج ر ، عدد 58)
- قانون رقم 90-02 مؤرخ في 10 رجب 1410 الموافق 06 فيفري 1990، المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب، (ج ر، عدد 6)، المواد 16 و 17 و 18 ، 21. 22 ، 23. 29 ، 30. 31، 38. 41 ، 42
- الامر رقم 75-58 المؤرخ في 25 رمضان 1395 الموافق 26 سبتمبر سنة 1975، المتضمن القانون المدني، المادة 106.
- القانون رقم 83-15 المؤرخ في 2 جويلية 1993، الذي يتضمن المنازعات في مجال الضمان الاجتماعي، (ج ر، العدد 28)، الصادرة في 3 جويلية 1983
- قانون الجماعات الإقليمية، الأمانة العامة للحكومة، رئاسة الجمهورية، 2012، (القانون رقم 11-10 المؤرخ في 20 رجب 1432، الموافق ل 22 يوليو 2011 والمتعلق بالبلدية)

- قانون الجماعات الإقليمية، الأمانة العامة للحكومة، رئاسة الجمهورية، 2012، (القانون رقم 12-07 المؤرخ في 28 ربيع الأول 1432، الموافق ل 21 فبراير 2012 والمتعلق بالولاية)

1 – Les livres

- Jean Waline, **Droit administratif**, éditions Dalloz, paris, 2018
- kotler.p, keller.k, manceau.D, **marketing management**, 14eme ed, Pearson, 2012
- Legrand.E, « **Pourquoi la concurrence coûte cher** », Dossier d’Alternatives économiques, N° 227, juillet–Aout, 2004
- Samuel Dyens, Eric Guerin, **Droit Public** : préparation au concours adjoint administratif, édition de CONFPT, France, 2011

الفهرس

الصفحة	برنامج مقياس إدارة المرافق العمومية
ب	مقدمة
2	المحور التمهيدي: مدخل الى مفهوم القانون الإداري
2	أولاً: تعريف القانون الإداري وعلاقته بالفروع الأخرى من القانون
2	1. تعريف القانون الإداري
4	2. علاقة القانون الإداري بغيره من المفاهيم المتقاربة
5	ثانياً: خصائص القانون الإداري
5	1. القانون الإداري مستقل
6	2. القانون الإداري حديث النشأة
6	3. القانون الإداري غير مقنن
6	4. القانون الإداري قضائي النشأة
77	5. القانون الإداري سريع التطور ومرن
7	ثالثاً: مصادر القانون الإداري
7	1. التشريع
8	2. العرف
9	3. الفقه
9	4. القضاء
11	المحور الأول: مدخل عام إلى مفهوم القطاع العمومي ومكوناته:
11	أولاً: مفهوم الدولة وتطور أدوارها في النشاط الاقتصادي
11	1. تعريف الدولة
12	2. تطور دور الدولة

16	ثانيا: مفهوم القطاع العمومي وأجهزته
16	1. تعريف القطاع العمومي
17	2. أجهزة القطاع العمومي
27	المحور الثاني: أساليب التنظيم الإداري للدولة
27	أولاً: تعريف الشخصية المعنوية
28	ثانيا: الشخص المعنوي العام
28	1. الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية
29	2. الأشخاص المعنوية العامة المرفقية
29	ثالثاً: الآثار المترتبة على منح الشخصية المعنوية
29	1. الذمة المالية المستقلة
30	2. الاستقلال الإداري
30	3. الأهلية القانونية
30	4. حق التقاضي
30	5. موطن مستقل
30	رابعاً: تعريف المركزية الإدارية
31	1. التركيز الإداري
31	2. عدم التركيز الإداري
32	خامساً: اللامركزية الإدارية
33	1. اللامركزية المحلية أو الإقليمية
34	2. اللامركزية المصلحية أو المرفقية
36	المحور الثالث: ماهية المرفق العمومي
36	أولاً: الخدمة العمومية
36	1. تعريف الخدمة

36	2. تعريف الخدمة العمومية
37	3. السمات المميزة للمؤسسات المقدمة للخدمات العمومية
39	ثانياً: مفهوم المرفق العمومي وأنواعه
39	1. تعريف المرفق العمومي
41	2. مميزات (أركان، عناصر) المرفق العمومي
43	3. أنواع المرفق العمومي
50	المحور الرابع: المبادئ الأساسية التي تحكم سير المرافق العمومية
50	أولاً: مبدأ مساواة المنتفعين أمام المرفق
51	1. مساواة المنتفعين من خدمات المرفق
51	2. المساواة في الالتحاق بالوظائف العامة
53	ثانياً: مبدأ استمرارية سير المرفق العام
53	1- الضمانات التشريعية
57	2- الضمانات القضائية
58	ثالثاً: مبدأ قابلية المرفق العام للتغيير
60	المحور الخامس: طرق إدارة المرافق العمومية
60	أولاً: طريقة الاستغلال المباشر (أسلوب الحصر)
61	1- تعريف طريقة الاستغلال المباشر
61	2- الآثار القانونية المترتبة عن طريقة الاستغلال المباشرة
62	3- التسيير المباشر للمرافق العمومية من قبل الدولة
63	4- التسيير المباشر للمرافق العمومية من قبل الجماعات المحلية
64	5- تقييم أسلوب الإدارة المباشرة
66	ثانياً: أسلوب المؤسسة العمومية
67	1- مميزات المؤسسة العمومية

68	2- الضوابط الموضوعة على طريقة المؤسسة العمومية
69	3- أنواع المؤسسات العمومية
70	4- تقييم طريقة المؤسسة في إدارة المرافق العمومية
71	ثالثا: امتياز المرافق العمومية
72	1- تعريف عقد الامتياز وعناصره
72	2- الفرق بين أسلوب الامتياز والأساليب الأخرى
73	3- الآثار المترتبة على الالتزام
75	4- نهاية الالتزام
76	5- تقييم طريقة عقد الامتياز
77	رابعا: طريقة التسيير المختلط
81	خاتمة
84	قائمة المراجع
92	الفهرس