الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي و البحث العلمي
جامعة جيلالي ليابس –سيدي بلعباس
كلية الحقوق والعلوم السياسية (19 مارس 1962)

نيابة العمادة المكلفة بما بعد التدرج
والبحث العلمي والعلاقات الخارجية
رقم: 2026/830

مستخرج من محضر المجلس العلمي للكلية
المنعقد بتاريخ 2026/06/09

بناءا على طلب المصادقة على تقارير كل من الأستاذ **ميلوى زين** والأستاذة **بن ديدة نجاة** من جامعة سيدي بلعباس والأستاذة **قدودو جميلة** من جامعة عين تموشنت كخبراء لمطبوعة الجامعية للدكتورة **غالم نجوى** والموسومة بـ «**قانون المرافق العامة**»، موجهة لطلبة السنة الأولى ماستر **تخصص**: قانون عام.

بعد الإطلاع على تقارير الخبرة التي أكدت على قابلية المطبوعة لتكون مرجع يعتمد عليه الطالب في مساره البيداغوجي.

بعد المناقشة والمداولة أبدى المجلس العلمي رأيه **بالموافقة** على المصادقة على تقارير الخبرة واعتمادها كمطبوعة جامعية.

حرر بسيدي بلعباس في يوم 2026/06/09

رئيسة المجلس العلمي

أ.د ادريس خوجة نضيرة
رئيسة المجلس العلمي
لكلية الحقوق والعلوم السياسية

عميد الكلية

أ.د طيب زيراهيم وس

Scanné avec CamScanner

جامعة جيلالي اليابس–سيدي بلعباس

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

مكتبة الكلية

قسم الحقوق

محاضرات في مقياس قانون المرافق العامة

موجهة لطلبة ماستر 1، تخصص قانون عام

من إعداد:

د.نجوى غالم

أستاذة محاضرة أ

الموسم الجامعي: 2026/2025

Scanné avec CamScanner

مكتبة الكلية

مقدمة بسم الحقوق

يحتل موضوع المرفق العام مكانة محورية في القانون الإداري، بل يمكن القول إن تطور هذا الفرع من القانون ارتبط أساسًا بتبلور فكرة المرفق العام باعتبارها الأداة التي تمكن الدولة من أداء وظائفها وتلبية حاجات الأفراد في المجتمع. فإذا كانت الدولة في صورتها التقليدية تقتصر على ممارسة الوظائف الأمنية والقضائية، فإن الدولة الحديثة وسّعت نطاق تدخلها ليشمل مجالات اقتصادية واجتماعية وثقافية واسعة، وهو ما انعكس مباشرة على تنامي دور المرافق العامة وتنوعها.

لقد شكل المرفق العام حجر الأساس في بناء النظرية العامة للقانون الإداري، خاصة مع الأحكام القضائية الفرنسية الشهيرة في القرن التاسع عشر وفي مقدمتها قضية Blanco سنة 1873 التي أرست القاعدة القائلة بخضوع المرافق العامة لقواعد خاصة متميزة عن تلك المقررة في القانون المدني، فأصبح بذلك المرفق العام معيارا رئيسيا لتحديد نطاق تطبيق القانون الإداري، كما أضحى موضوعا لجدل فقهي وتشريعي واسع حول تعريفه وضبط عناصره وتصنيف أنواعه.

وتنبع أهمية دراسة المرافق العامة من كونها تمثل الواجهة العملية للنشاط الإداري، فهي الوسيلة التي تجسد علاقة الدولة بالمجتمع، وتترجم الوظيفة الاجتماعية والقانونية للإدارة في صورة خدمات موجهة إلى الجمهور. فكل فرد في حياته اليومية يجد نفسه في علاقة مباشرة مع مرفق عام ما، سواء تعلق الأمر بالتعليم أو الصحة أو النقل أو الكهرباء أو غيرها من المرافق التي لا غنى عنها لاستمرار الحياة العامة.

وعلى المستوى الوطني، يكتسي موضوع المرافق العامة خصوصية إضافية بالنظر إلى التحولات الكبرى التي عرفتها الدولة في تسيير القطاعات الاقتصادية والاجتماعية، سواء من خلال التسيير العمومي المباشر أو عبر إدماج آليات الشراكة مع القطاع الخاص، في إطار إصلاحات تهدف إلى تحسين الأداء وضمان استمرارية الخدمة العامة وفق مبادئ المساواة والشفافية والفعالية.

وانطلاقًا من هذه الاعتبارات، يأتي هذا المقياس لتقديم معالجة منهجية شاملة لموضوع المرفق العام، تجمع بين التأصيل النظري والتحليل العملي، بما يتيح للطالب إدراك الدور المركزي لهذا المفهوم في بنية القانون الإداري. وقد تم اعتماد منهج علمي يقوم على التحليل النقدي والمقارنة والاستقراء، مدعومًا بأبرز الاجتهادات القضائية والمساهمات الفقهية، مع تركيز خاص على التجربة الجزائرية وتطورها.

Scanné avec CamScanner

مكتبة الكلية

قسم

ولتحقيق هذه الغاية، يعالج هذا المقياس موضوع المرفق العام عبر فصلين أساسيين:

- **الفصل الأول: مدخل لنظرية المرفق العام**، والذي يقدم مدخلا لنظرية المرفق العام من خلال دراسة مفهومه وعلاقته بتطور وظيفة الدولة، إلى جانب تتبع نشأته التاريخية، وتحليل تطوره في الفقه والإجتهاد، وصولاً إلى تصنيفاته المختلفة.
- **الفصل الثاني: النظام القانوني للمرفق العام**، ويتناول القواعد المنظمة لإنشاء المرفق العام أو إلغائه، والمبادئ التي تحكم سيره، وطرق تسييره التقليدية والحديثة، مع التوقف عند إصلاح المرافق العامة في الجزائر.

وبذلك، يتيح هذا المقياس للطالب تكوين رؤية شاملة حول المرفق العام، بوصفه أحد الأعمدة الرئيسة للقانون الإداري وأداة جوهرية لفهم علاقة الدولة بالمجتمع، وأداة محورية لفهم علاقة الدولة بالمجتمع، سواء على مستوى الأسس النظرية أو الممارسات التطبيقية ضمن التجربة الجزائرية. ونأمل أن يُشكّل هذا المقرر خطوة أساسية في تكوين رؤية علمية متوازنة، تجمع بين التحليل القانوني واستيعاب التحولات الحديثة التي تشهدها الإدارة العامة.

Scanné avec CamScanner

مكتبة الكلية
قسم الحقوق

الفصل الأول:

مدخل لنظرية المرفق العام

Scanné avec CamScanner

مكتبة الكلية

المبحث الأول: مدخل لمفهوم المرفق العام

تندرج نظرية المرفق العمومي ضمن الهيكل الأساسي للقانون الإداري، إذ يُنظر إليها كغرض جوهري لوجود الإدارة وغاية لكل نشاط إداري. فكلّ إجراء أو نشاط تَنظّمه الإدارة، مهما تنوّعت وسائله أو تعدّدت جهاته، يُسعى به في النهاية إلى تسيير مرفق عام. وقد رسّخت فكرة المرفق العمومي هذا المركز، حتى إن بعض الفقه يرى أن الدولة نفسها هي اتحاد مرافق عمومية، بمعنى أن النشاط الإداري لا يستغني عن إطار المرافق العامة التي يعهد إليها.

فمنذ حكم **بلانكو Blanco** الصادر عن محكمة التنازع الفرنسية سنة 1873، اعتبر المرفق العام المرجع الأساسي لتحديد مسؤولية الدولة، بحيث خضعت المرافق العامة لقواعد استثنائية مغايرة لتلك المطبقة في العلاقات الخاصة[1]، ومنذ ذلك التاريخ أضحى المرفق العام مرادفا للقانون الإداري ذاته حتى ذهب بعض الفقه الفرنسي إلى القول بأن "القانون الإداري هو قانون المرفق العام"[2].

وتكمن أهمية المرفق العام في بُعدين:

- **البعد النظري** :حيث وفّر الأساس الفقهي والقضائي لتبرير وجود قانون إداري مستقل عن القانون الخاص.
- **البعد العملي** :إذ شكّل الإطار القانوني الذي ينظم تسيير أهم الخدمات الضرورية لحياة المجتمع، مثل التعليم، الصحة، النقل، الطاقة والمياه.

المطلب الأول: الإطار المفاهيمي للمرفق العام

في ظل التطور المستمر لوظائف الدولة وتزايد تدخلها في مختلف مجالات الحياة العامة يبرز المرفق العام كأحد أهم الأدوات القانونية والإدارية التي تعتمد عليها الدولة لتحقيق أهدافها المرتبطة بإشباع الحاجات العامة وضمان استمرارية المرافق الأساسية، غير أن فهم هذا المفهوم يقتضي الوقوف عند إطاره المفاهيمي وتحديد علاقته بالمصطلحات المشابهة له وذلك لما يثيره من تداخل اصطلاحي بينه وبين مفاهيم كالمؤسسة العمومية والخدمة العمومية والنشاط الإداري، رغم اختلاف طبيعتها ووظائفها.

---

[1] حكم محكمة التنازع الفرنسية في قضية *Blanco*، 8 فبراير 1873.

[2] Jean Rivero & Jean Waline, *Droit administratif*, Dalloz, Paris, 2000, p. 53.

Scanné avec CamScanner

كما أن دراسة المرفق العام لا يمكن أن تتم بمعزل عن التطور التاريخي لوظيفة الدولة، إذ عرفت هذه الأخيرة تحولات وجوهرية انتقلت بها من دولة حارسة تقتصر على حفظ الأمن والنظام إلى دولة متدخلة ثم اجتماعية وصولا إلى الدولة الحديثة التي تبنت مقاربات جديدة في تسيير المرافق العامة تقوم على الشراكة والنجاعة الاقتصادية مع الحفاظ على المصلحة العامة، ومن ثم فإن هذا المطلب يهدف إلى توضيح الإطار المفاهيمي للمرفق العام من جهة واستجلاء علاقته بتطور وظيفة الدولة من جهة أخرى.

الفرع الأول: المرفق العام والمفاهيم المشابهة له

يعد المرفق العمومي من المفاهيم المركزية في القانون الإداري، غير أنه يتقاطع مع جملة من المصطلحات الأخرى التي قد تُستعمل أحيانا كمرادفات له مثل المؤسسة العمومية والخدمة العمومية والنشاط الإداري، غير أن التدقيق الفقهي والقانوني يبين وجود تمايز جوهري بين هذه المفاهيم، وإن اشتركت جميعها في غاية واحدة هي تحقيق المصلحة العامة.

1. المرفق العمومي:

هو كل نشاط ينشأ ويُنظم من قِبل الدولة أو أحد أشخاص القانون العام ويُوجه لإشباع حاجة عامة، ويخضع لتنظيم قانوني يميزه عن النشاط الخاص، ويمثل المرفق العمومي الإطار المؤسسي والوظيفي الذي تتجسد من خلاله تدخلات الدولة[1].

2. المؤسسة العمومية:

تعتبر المؤسسة العمومية أحد الأشكال التنظيمية لتسيير المرافق العامة فهي كيان قانوني مستقل ينشأ لتسيير نشاط محدّد، قد يكون ذا طابع إداري (المؤسسات العمومية الإدارية) أو صناعي وتجاري (المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري). إذن فالعلاقة بين المفهومين تكمن في أن المرفق العمومي هو النشاط، بينما المؤسسة العمومية هي الشكل القانوني والتنظيمي الذي يُدار به هذا النشاط[2].

---

[1] محمد الصغير بعلي، *القانون الإداري: التنظيم الإداري، النشاط الإداري، القضاء الإداري*، دار العلوم، 2014، ص. 88 وما بعدها.

[2] Gaston Jèze, *Les principes généraux du droit administratif*, Paris, 1925, p. 78 et suiv

Scanné avec CamScanner

3. الخدمة العمومية:

الخدمة العمومية تعبر عن مضمون المرفق العمومي، أي مجموعة الخدمات التي يقدمها لتحقيق إشباع حاجات المجتمع فالتعليم، الصحة، النقل والطاقة جميعها تُعد خدمات عمومية تنجز في إطار مرافق عامة وبالتالي يمكن القول إن الخدمة العمومية تجسد الهدف العملي للمرفق العمومي[1].

4. النشاط الإداري:

النشاط الإداري أوسع من المرفق العمومي إذ يشمل جميع الأعمال التي تباشرها الإدارة لتحقيق الصالح العام، سواء تعلق الأمر بتسيير مرافق عامة أو بإصدار قرارات تنظيمية أو فردية، فالمرفق العمومي يمثل صورة رئيسية من صور النشاط الإداري لكن لا يختزل فيه[2].

الفرع الثاني: تطور وظيفة الدولة وعلاقته بالمرفق العام

إن دراسة المرفق العمومي لا يمكن أن تنفصل عن تطور دور الدولة ووظائفها، فمن الناحية الوظيفية يعتبر المرفق العمومي أحد أهم الوسائل التي اعتمدتها الدولة عبر تاريخها للتدخل في الحياة الإدارية والاقتصادية والاجتماعية ولذلك كان لتطور فكرة المرفق العام أثر مباشر على تحديد طبيعة الدولة ووظائفها.

1. الدولة الحارسة والمرفق العمومي:

ساد بعد الثورة الفرنسية مفهوم الدولة الحراسة التي يقتصر دورها على حماية النظام العام الخارجي (الدفاع) والداخلي (الأمن والعدالة) وتسيير بعض المرافق السيادية الأساسية وهو ما كان السبب وراء ارتباط المرفق العمومي بالمفهوم التقليدي للقانون العام بحيث أصبح أداة لتجسيد السلطة وحماية النظام العام دون أي بعد اجتماعي أو اقتصادي[3].

2. الدولة المتدخلة والمرفق العمومي:

أدت التحولات الصناعية والاجتماعية في القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين إلى تغيير دور الدولة الذي لم يعد يقتصر على الأمن والدفاع بل امتد ليشمل تدخلا إيجابيا في مجالات التعليم والصحة والنقل والاقتصاد. وهنا برزت المرافق العمومية الاقتصادية والاجتماعية كأدوات لضمان التوازن الاجتماعي والاقتصادي. وقد عزز

---

[1] René Chapus, *Droit administratif général*, Tome 1, Montchrestien, Paris, 2001, p. 112 et suiv

[2] عبد الغني بسيوني عبد الله، *القانون الإداري: النشاط الإداري*، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005، ص. 61 وما بعدها.

[3] René Chapus, *Droit administratif général*, Tome 1, Montchrestien, Paris, 2001, p. 112 et suiv

القضاء الإداري الفرنسي هذا الدور من خلال اجتهادات قضائية مثل قضية بلانكو (1873) التي أرست فكرة خضوع المرفق العام لقواعد خاصة مغايرة للقانون الخاص[1].

3. الدولة الاجتماعية والمرفق العمومي:

تكرس مفهوم الدولة الاجتماعية بعد الحرب العالمية الثانية وهي التي لا تكتفي بحماية الأمن والنظام بل تتدخل لضمان العدالة الاجتماعية وتكافؤ الفرص. فأصبحت المرافق العمومية تمثل الوسيلة الأساسية لتحقيق التضامن الاجتماعي عبر ضمان مجانية التعليم والعلاج وتوفير الخدمات الأساسية لجميع المواطنين[2].

4. الدولة الحديثة والمرفق العمومي:

في ظل العولمة والليبرالية الجديدة واجهت الدولة تحديات اقتصادية دفعتها إلى إعادة النظر في دورها التقليدي، فاتجهت نحو إشراك القطاع الخاص في تسيير بعض المرافق العمومية خاصة ذات الطابع الاقتصادي مع الإبقاء على الرقابة والإشراف لضمان حماية المصلحة العامة، ما أفرز أشكالا حديثة لتسيير المرافق مثل الشراكة بين القطاعين العام والخاص[3].

المطلب الثاني: عناصر المرفق العام واثارها القانونية

لما كان تنظيم هذا المرفق وإدارته مرتبطين مباشرة بمبادئ السلطة العامة وامتيازاتها فإن تحديد عناصره ومقوماته يكتسي أهمية بالغة لفهم طبيعته القانونية وتمييزه عن الأنشطة الخاصة أو الاقتصادية البحتة، فالمرفق العام لا يقوم بمجرد وجود نشاط موجه للجمهور بل يتأسس على مجموعة من العناصر القانونية والتنظيمية التي تمنحه طابعه العام وتمكن الإدارة من بسط رقابتها عليه.

ويترتب على توافر هذه العناصر مجموعة من الآثار القانونية التي تؤثر في طريقة تنظيم المرفق، وإدارته، وممارسته لاختصاصاته، بما في ذلك خضوعه لنظام قانوني خاص واستلهامه للمبادئ الأساسية التي تضمن استمراريته ومساواته وكفاءته.

---

[1] Tribunal des conflits, 8 février 1873, Blanco

[2] محمد الصغير بعلي، *القانون الإداري: التنظيم الإداري، النشاط الإداري، القضاء الإداري*، دار العلوم، 2014، ص. 91 وما بعدها.

[3] Léon Duguit, *Les transformations du droit public*, Paris, 1913, p.50.

الفرع الأول: عناصر المرفق العام

على اعتبار المرفق العام نشاط منظم يهدف لإشباع حاجات عامة تحت إشراف الدولة وبواسطة وسائلها القانونية والإدارية معينة، فإن فكرة المرفق العام لا تقوم إلا بتوافر مجموعة من العناصر الداخلية التي تشكّل بنيته الأساسية، ويتعلق الأمر بـ :

1. إنشاء المرفق العام من طرف الدولة:

إن تدخل الدولة هو الأساس في تحديد ما إذا كان النشاط يُصنف كمرفق عام أم لا، فالدولة هي الجهة التي تقرر إخضاع نشاط معين لنظام المرافق العامةوالذي يكون غالبا عبر قانون صادر عن المشرع (عندما يتعلق الأمر بمرافق ذات أهمية وطنية كالأمن والدفاع والتعليم)، أو نصوص تنظيمية (مرسوم أو قرار) بالنسبة للمرافق الأقل أهمية أو ذات الطابع المحلي.

مع ذلك ليس كل نشاط تنشئه الدولة يصبح بالضرورة مرفقا عامًا؛ لذلك لابد من استقراء إرادة المشرع إما من خلال تصريح صريح في النصوص القانونية أو عن طريق الاستنتاج من مجمل التشريعات ذات الصلة عندما لا يرد التصريح بشكل مباشر[1].

2. هدف المنفعة العامة:

استخدمت فكرة المنفعة العمومية كمبرر لامتيازات الادارة وبنت عليها معظم الأفكار والنظريات الهامة في القانون الإداري[2] ومنها نظرية المرفق العام.

فيجب أن يكون الهدف الأساسي للمرفق العام هو تحقيق المنفعة العامة أي تلبية احتياجات المجتمع سواء كانت مادية كإمداد المياه والكهرباء، أو معنوية كالتعليم والصحة والأمن. مع ذلك تجدر الإشارة إلا أن تحقيق النفع العام في صورته العامة لم يعد كافيا لاعتبار المشاريع التي تنشؤها الدولة مرافق عامة لمجرد تقديمها الخدمات العامة للجمهور ما دام طبيعة السلطة العامة تقتضي أن تكون أعمالها موجهة لتحقيق النفع العام في صورته العامة بل لا بد أن يكون من نوع النفع العام الذي يعجز الأفراد والهيئات الخاصة عن تحقيقه أو لا يرغبون تحقيقه أو لا يستطيعون تحقيقه على الوجه الأكمل، وهو ما يعني أن عنصر النفع العام المميز للمرافق العامة هو الذي يهدف لسد فراغ يعجز النشاط الخاص عن سده[3].

---

[1] محمد فؤاد مهنا، الوجيز في القانون الإداري "المرافق العامة"، مؤسسة المطبوعات الحديثة، بدون بلد نشر، 1961، ص.08.

[2] ماجد راغب الحلو، القانون الإداري (ذاتية القانون الإداري، المركزية واللامركزية، الاموال العامة، الموظف العام، المرافق العامة، الضبط الإداري، القرار الاداري، العقد الاداري، السلطة التقديرية، التنفيذ المباشر، نزع الملكية للمنفعة العامة)، دار المنفوليا، مصر، 1992، ص.167.

[3] ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص. 11.

وعليه وبمفهوم المخالفة لا تستثنى المرافق الخاصة التي تهدف إلى تحقيق الربح طالما أن ضمن أهدافها تحقيق خدمة للصالح العام.

3. **الخضوع للسلطة العامة:**

لا مجال لاعتبار المشاريع المخصصة لتحقيق النفع العام مرافق عامة ما لم تكن خاضعة للسلطة العامة سواء كانت الدولة أو غيرها من الأشخاص العامة، بما يعني أن يكون للسلطة العامة الكلمة النهائية في إنشاء المرفق العام وتنظيمه وإلغائه؛ وعليه لا تكفي الرقابة أو اشتراط الموافقة البعدية على القرارات أو الرقابة المالية لاعتبار المشروع مرفقا عاما كون هذه الاجراءات مجرد حقوق للضبط الاداري وليست سيطرة فعلية على المشروع.

وعليه فاعتبار المشروع مرفقا عاما متوقف على تمتع السلطة العامة بحق الإشراف العام، أي سلطة تنظيم المرفق العام وإدارته والذي يتحقق من خلال[1]:

- تنظيم النشاط المرفقي ذاته كتحديد رسوم الانتفاع بالخدمات أو مواصفات تقديم الخدمة بما يتماشى واحتياجات الجمهور.
- تنظيم المنظمة التي تتولى إدارة هذا النشاط من حيث هيكلها الداخلي والأشخاص الذين يتولون إدارتها.

الفرع الثاني: المظاهر القانونية المترتبة على عناصر المرفق العام

عند تحليل المرافق العامة من منظور القانون الإداري، يتضح أن عناصر المرفق العام تترتب عليها مجموعة من الآثار القانونية، وهي آثار تؤكد طبيعة المرفق وتميزه عن النشاط الخاص. ويمكن تصنيف هذه المظاهر إلى ثلاثة نقاط رئيسية:

- **خضوع المرفق العام لنظام قانوني خاص:**

يعد خضوع المشروع القانوني للنظام الخاص بالمرافق العامة من أبرز المظاهر القانونية التي تترتب على وجود مرفق عام فوفق الفقه الفرنسي يشترط لتحديد طبيعة المشروع كمرفق عام أن يكون:

1. **خاضعا للقانون الإداري:** بمعنى أن الإدارة العامة تملك سلطة تنظيم وإدارة المشروع وفق أساليب الإدارة العامة ووسائلها القانونية، بما في ذلك حق الرقابة والتنظيم وحق إصدار القرارات التنظيمية وحق فرض الرسوم على المستفيدين من الخدمات.

[1] المرجع نفسه، ص.14.

2. **مدارا وفق أساليب الإدارة العامة:** أي أن تسييره يتم وفق الوسائل والإجراءات التي تتيح للإدارة العامة ممارسة سلطتها واستغلال الامتيازات القانونية المخولة لها.

مع ذلك، يشير الفقه الحديث إلى نقطتين مهمتين تستوجب التوضيح[1]:

- أولا: لم تعد جميع المرافق العامة تخضع للقانون الإداري بشكل كامل إذ ظهرت أنواع جديدة من المرافق تدار بأساليب مشابهة لوسائل القانون الخاص مع بقاء بعض نشاطاتها خاضعة للقانون العام وهو ما يعكس التوجه الحديث نحو المرافق المختلطة أو الشبه عامة.
- ثانياً: إن مجرد تطبيق قواعد القانون الإداري على مشروع لا يثبت تلقائيا أنه مرفق عام؛ فوجود المرفق هو شرط مسبق لتطبيق هذه القواعد وليس العكس، إذ لا يمكن افتراض الطبيعة العامة للمشروع استنادا إلى القانون الإداري وحده.

وبذلك فإن خضوع المرفق للنظام القانوني الخاص أصبح أحد نتائج وجود المرفق العام وليس معيارًا لتحديده.

- **الطابع التنظيمي للمرفق العام:**

يمثل الطابع التنظيمي أحد المظاهر الجوهرية للمرافق العامة إذ لا يكفي وجود نشاط يستهدف المنفعة العامة بل يجب أن يكون هناك هيكل إداري وتنظيم واضح يضمن انتظام واستمرارية تقديم الخدمة، ويشمل هذا التنظيم:

- **تحديد الهيئات الإدارية** :أي الجهات أو الأجهزة المكلفة بإدارة المرفق وصنع القرارات المتعلقة بتسييره.
- **وضع الخطط والبرامج** :تخطيط الموارد والأنشطة لضمان الكفاءة وتحقيق أهداف المرفق بما يخدم الصالح العام.
- **تخصيص الموارد البشرية والمادية** :توفير العناصر اللازمة لضمان استمرارية تقديم الخدمة وجودتها.

ويعكس الطابع التنظيمي قدرة الإدارة على ممارسة إشرافها الفعلي والرقابة المباشرة على المرفق بما يضمن التوازن بين تحقيق المنفعة العامة والحفاظ على الكفاءة الإدارية.

[1] ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص.14-15.

- **الالتزام بالمبادىء القانونية الأساسية للمرفق العام:**

نتيجة لطبيعة المرفق العام وخضوعه للسلطة العامة يلتزم المرفق بمجموعة من المبادئ القانونية الأساسية التي تضمن تحقيق المنفعة العامة بشكل منتظم وعادل، ومن أبرز هذه المبادئ:

أ. **مبدأ المساواة** :تقديم الخدمات لجميع المستفيدين دون تمييز وضمان فرص متساوية في الاستفادة من الموارد والخدمات العامة.

ب. **مبدأ الشفافية** :وضوح الإجراءات والقرارات بما يسمح للمستفيدين والرقابة الإدارية بفهم آلية تقديم الخدمة ومراقبتها.

ت. **مبدأ الاستمرارية** :ضمان تقديم الخدمة بشكل دائم ومنتظم مع منع الانقطاع غير المبرر الذي قد يؤثر على احتياجات المجتمع الأساسية.

ث. **مبدأ المنافسة العادلة** :عند مشاركة القطاع الخاص في تقديم خدمات المرفق يجب ضمان عدم احتكار الخدمة، وفتح المجال أمام المنافسة العادلة مع مراعاة المصلحة العامة.

تجدر الإشارة إلى أن هذه المبادئ تنطبق حتى على المرافق المدارة جزئيا وفق القانون الخاص وهو ما يعكس الطبيعة القانونية المختلطة لبعض المرافق المعاصرة، حيث تظل خاضعة للرقابة العامة والالتزام بمعايير الصالح العام[1].

[1] Amrani Kamel Eddine, L’esprit constitutionnel des lois du service public (étude juridique et jurisprudentille), Revue droit et de science politique, Institut de droit et de sciences politiques, Centre Universitaire De Naama Salhi Ahmed, v. 08, n. 01, 2022, p. 691 .

المبحث الثاني: النشأة التاريخية للمرفق العام

يعد مفهوم المرفق العام أحد أعمدة القانون الإداري الفرنسي ومنه انتقلت أغلب الأنظمة القانونية إلى تبني فكرة الخدمة العامة باعتبارها أساسا لوجود امتيازات الإدارة وخصوصية قواعد القانون الإداري ولم يتطور هذا المفهوم دفعة واحدة بل نشأ تدريجيا عبر مسار تاريخي طويل أسهمت فيه اجتهادات القضاء الإداري ومحكمة التنازع، إضافة إلى الفقه الإداري حتى أصبح معيارا رئيسيا لتحديد نطاق تطبيق القانون الإداري وتوزيع الاختصاص بين القضاء العادي والقضاء الإداري.

يمثل حكم بلانكو الصادر بتاريخ 8 فيفري 1873 نقطة الانطلاق الكبرى التي شيّدت هذا الصرح القانوني، إذ منه بدأت رحلة القضاء الفرنسي نحو إبراز معيار المرفق العام كأساس قانوني مستقل وتواصلت فصول هذه الرحلة عبر قرارات شهيرة مثلTerrier ، Feutry، Thérond، ثم أحكام Bac d'Eloka وSociété Générale d'Armement التي أدت إلى التمييز بين المرافق الإدارية والمرافق الصناعية والتجارية، وصولا إلى مرحلة التنظير المعياري في حكمNarcy ، ثم مرحلة تليين هذا المعيار في قضيتي Melun وAPREI.

المطلب الأول: مرحلة بناء فكرة المرفق العام

شهدت نهاية القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين ميلاد الفكر الإداري الحديث في فرنسا حيث كان القضاء يبحث عن معيار يميز نشاط الدولة عن نشاط الأفراد ويحدد بدقة نطاق اختصاص القضاء الإداري، وقد مثلت هذه المرحلة الحقبة التي تشكل فيها مفهوم المرفق العام بوصفه الأساس النظري الذي يقوم عليه القانون الإداري.

ومن خلال عدد من الأحكام البارزة بدأ القضاء الفرنسي في رسم حدود هذا المفهوم وتأكيد دوره في تنظيم علاقة الدولة بالأفراد.

الفرع الأول: مرحلة التأسيس – حكم بلانكو 1873

بدأت ملامح القانون الإداري تتشكل فعلا مع قضية بلانكو الشهيرة التي تعد الولادة الحقيقية لمعيار المرفق العام، وتتلخص وقائع الحكم في إصابة الطفلة أنياس بلانكو نتيجة اصطدامها بعربة تابعة لمصنع حكومي لإنتاج التبغ وهنا أقام والد الضحية دعوى بالتعويض أمام القضاء العادي مستندا إلى قواعد المسؤولية المدنية

الواردة في المواد 1382 إلى 1384 من القانون المدني الفرنسي بحجة أن الضرر وقع نتيجة خطأ موظف يعمل في منشأة عمومية[1].

غير أن الإدارة دفعت بعدم اختصاص القضاء العادي، معتبرة أن النزاع يتعلق بمرفق عام تديره الدولة وأن القاضي الإداري هو المختص بالنظر فيه وهنا أحيل النزاع إلى محكمة التنازع الفرنسية لتحديد الجهة القضائية المختصة، فأصدرت المحكمة حكما تاريخيا قضى بأن مسؤولية الدولة عن الأضرار الناتجة عن سير مرفق عام لا تخضع للقانون المدني بل تخضع لقواعد خاصة مستقلة ينظر فيها القضاء الإداري. حيث اعتبرت المحكمة أن العلاقة بين الدولة وموظفيها الذين يخدمون المرفق العام ليست علاقة تعاقدية مدنية وأن مسؤولية الإدارة ليست مطلقة ولا عامة بل لها ضوابط تستمد من طبيعة نشاط المرفق ومتطلباته[2].

لقد شكل هذا الحكم نقطة التحول الأولى في بناء القانون الإداري؛ إذ تم لأول مرة إقرار أن أساس المسؤولية الإدارية هو المرفق العام وأن قواعد القانون الخاص غير ملائمة لتنظيم نشاط الإدارة، كما أنهى هذا القرار عهد التمييز التقليدي بين "أعمال السلطة" و"الأعمال العادية"، ليحل محله معيار أكثر موضوعية وشمولية هو معيار "المرفق العام".

وهكذا أصبح مفهوم المرفق العام جوهر القانون الإداري وأصبح اختصاص القضاء الإداري مرتبطا بطبيعة النشاط العام مما أسس لاستقلالية هذا الفرع من القانون عن القانون الخاص.

الفرع الثاني: مرحلة التوسيع

بعد أن أرسى حكم بلانكو الأساس الأول لمعيار المرفق العام في مجال المسؤولية الإدارية، جاءت أحكام أخرى لتوسيع نطاق هذا المعيار ليشمل ميادين جديدة وفي مقدمتها العقود الإدارية ومسؤولية الجماعات المحلية، ويتعلق الأمر بـ :

أولا: حكم Terrier سنة 1903

تمحورت وقائع هذا الحكم حول عقد أبرمته إحدى المقاطعات الفرنسية مع السيد Terrier لجمع الأفاعي في إطار برنامج عمومي لمكافحة انتشارها وبعد أن نفذ المعني التزامه، امتنعت الإدارة عن دفع مستحقاته، وعند عرض النزاع على مجلس الدولة اعتبر أن العقد مرتبط مباشرة بمرفق عام يهدف إلى حماية الصحة العامة، وبذلك فهو عقد إداري يخضع لاختصاص القاضي الإداري.

[1] Tribunal des Conflits, 8 février 1873, *Arrêt Blanco*, Recueil Lebon, p.61.
[2] Op.Cit.

وساهم هذا الحكم في توسيع تطبيق معيار المرفق العام خارج مجال المسؤولية بحيث أصبح يشمل العقود الإدارية، فبموجب هذا الحكم أدخل معيار المرفق العام إلى ميدان العقود، فأكد أن الأنشطة التي تهدف لتلبية حاجات عامة تُعد مرافق عامة وتخضع للقضاء الإداري، حتى وإن نفّذتها الدولة عبر عقود خاصة[1].

ثانيا: حكم Feutry سنة 1908

يعود هذا الحكم إلى نزاع يتعلق بمريض عقلي موضوع في مصحة تابعة لمقاطعة الواز، أشعل النار فأتلف ممتلكات السيد فاتري. فرفع هذا الأخير دعوى تعويض ضد المقاطعة أمام القضاء العادي، بينما تمسك الوالي باختصاص القضاء الإداري، لأن الضرر ناتج عن نشاط مرفق عام محلي، فأثار تنازع الاختصاص. وقد قضت محكمة التنازع بأن المسؤولية الناتجة عن تسيير المرافق العامة التابعة للمقاطعة تدخل في اختصاص القضاء الإداري[2].

وبذلك مدّت محكمة التنازع الحل الذي أقرته في حكم بلانكو (1873) بشأن مسؤولية الدولة إلى الجماعات المحلية، فأصبحت المنازعات المتعلقة بمرافقها العامة تخضع للقاضي الإداري مثلها مثل الدولة.

ثالثا: حكم Thérond سنة 1910

تتلخص وقائع هذا الحكم في أن بلدية مونبلييه تعاقدت مع شخص (ثيرون) للقيام بمهام تتعلق بجمع الحيوانات الضالة وتنظيف الشوارع.

عندما أخلت البلدية بالتزاماتها التعاقدية لجأ المتعاقد إلى القضاء للمطالبة بالتعويض حاولت البلدية الدفع بأن النزاع تعاقدي خاص لكن مجلس الدولة قرر أن العقد يهدف إلى حماية الصحة العامة والنظافة، وهي وظيفة من وظائف المرفق العام وبالتالي فهو نشاط إداري يخضع للقضاء الإداري.

جاء هذا الحكم ليعزز ما بدأه Terrierحيث رسخ هذا القرار المرفق العام بوصفه معيارا مستقرا لتحديد طبيعة العقود المبرمة بين الإدارة والأفراد[3].

الفرع الثالث: مرحلة التحديد والتضييق

رغم التوسع الكبير لمفهوم المرفق العام جاءت بعض الأحكام التي أظهرت حدود هذا المفهوم ومنها حكم Astruc سنة 1916 الذي اعتبر أن مشروع إنشاء مسرح لا يشكل مرفقا عاما، ذلك أن مفهوم المرفق

[1] Conseil d'État, 6 février 1903, *Terrier*, Recueil Lebon, p.94.
[2] Conseil d'État, 29 février 1908, *Feutry*, Recueil Lebon, p. 155 .
[3] Conseil d'État, 4 mars 1910, *Thérond*, Recueil Lebon, p. 193.

العام آنذاك كان مرتبطا بالخدمات التقليدية للدولة أي الصحة، الأمن، التعليم، النظافة وغيرها من الخدمات الأساسية أما النشاط الثقافي فقد كان ينظر إليه كنشاط خاص لا يستوجب تدخل الإدارة العامة.

ترجع وقائع هذا الحكم إلى مشروع بلدي لإنشاء دارأوبرا حيث رفع أحد المستثمرين دعوى لإثبات أن العقد المتعلق بإنشاء المسرح يمثل مرفقا عاما، غير أن مجلس الدولة اعتبر أن النشاط المسرحي والثقافي لا يدخل ضمن مهام الدولة وبالتالي ليس مرفقا عاما.

يعبر هذا الحكم عن مرحلة كانت فيها فكرة المرفق العام لا تزال مقيدة بطبيعة الخدمات الأساسية قبل أن يتطور المفهوم لاحقا ليشمل أنشطة ثقافية واجتماعية[1]، وبالتالي الحكم يمثل مرحلة تضييق لمفهوم المرفق

المطلب الثاني: مرحلة التمييز

مع بداية العقد الثالث من القرن العشرين أصبح مفهوم المرفق العام واسعا إلى حد أثار الحاجة إلى رسم خطوط فاصلة بين أنواعه المختلفة فقد بات واضحا أن بعض الأنشطة التي تديرهاا الدولة تشبه في طبيعتها الأنشطة التجارية أكثر من ارتباطها بالسلطة العامة، فكانت سنة 1921 منعطفا حاسما في التاريخ القضائي إذ رسخت التمييز بين المرفق العام الإداري والمرفق العام الصناعي والتجاري.
وقد أسهم حكمان شهيران في وضع الأساس النظري لهذا الفصل مما منح القاضي الإداري معيارا أوضح في تحديد طبيعة النشاط القانوني الممارس.

الفرع الأول: ولادة مفهوم المرافق العامة الصناعية والتجارية

شكل حكم Bac d'Eloka الحدث الذي أدى لولادة مفهوم المرافق العامة الصناعية والتجارية وتتمثل القضية في انقلاب قارب مملوك لمرفق نقل عمومي في ساحل العاج، وكان المرفق يدار بأساليب تجارية شبيهة بإدارة الشركات الخاصة فاعتبرت محكمة التنازع أن هذا المرفق رغم أنه مرفق عام إلا أن طبيعته التجارية تجعله خاضعا للقانون الخاص والقضاء العادي[2].

وقد كان هذا القرار ثورة قانونية أدت إلى تقسيم المرافق العامة إلى مرافق إدارية تخضع للقانون الإداري، ومرافق صناعية وتجارية تخضع للقانون الخاص.

[1] Conseil d'État, 7 août 1916, *Astruc*, Recueil Lebon, p. 825.
[2] Tribunal des Conflits, 22 janvier 1921, *Bac d'Eloka*, Recueil Lebon, p. 91.

الفرع الثاني: تثبيت معيار طبيعة النشاط

اكتمل النظام الثنائي للمرافق العامة بموجب حكمSociété Générale d'Armement حيث كانت الدولة قد تعاقدت مع شركة لتسيير خدمة نقل بحري فوقع خلاف حول تنفيذ العقد فادعت الشركة أن النشاط تجاري بطبيعته وبالتالي يجب أن تنظر فيه المحاكم العادية وأيد مجلس الدولة هذا الاتجاه.

حيث أكد مجلس الدولة في هذا الحكم أن مجرد مشاركة الدولة في شركة تجارية لا يحول النشاط إلى نشاط إداري فالعبرة ليست بمالك المرفق بل بطبيعة النشاط فففففإن كان تجاريا خضع للقانون الخاص وإن كان إداريا خضع للقانون العام[1].

المطلب الثالث: مرحلة التعريف المعياري

بعد عقود من النقاشات القضائية انطلق القضاء الفرنسي في مسار جديد يهدف إلى تقنين المعايير التي يعتمد عليها في تحديد ما إذا كان نشاط معينا مرفقا عاما.

وفي هذه المرحلة لم يعد التركيز على طبيعة الجهة التي تمارس النشاط فحسب بل أصبح الاهتمام منصبا على الغاية والإشراف والوسائل القانونية، وقد بدأ هذا التحول مع حكم Narcy سنة 1963 الذي وضع أول تعريف معياري للمرفق العام ليتطور لاحقا عبر أحكام منحت المفهوم مرونة أكبر.

وهكذا مثلت هذه المرحلة الانتقال من تصور جامد ومغلق للمرفق العام إلى تصور أكثر واقعية يتلاءم مع تطور الدولة الحديثة وتعدد أنماط تدخلها في الحياة العامة.

أولا: حكم Narcy سنة 1963

بعد أن تعددت صور الهيئات الخاصة التي تسند إليها الإدارة مهام ذات مصلحة عامة أصبح من الضروري وضع معيار دقيق لمعرفة متى يمكن اعتبار نشاط هيئة خاصة مرفقا عاما فجاء حكم Narcy ليضع ثلاثة شروط تراكمية[2]:

1. وجود مصلحة عامة
2. وجود رقابة فعلية من السلطة الإدارية
3. وجود امتيازات للسلطة العامة

[1] Conseil d'État, 30 mars 1921, *Société Générale d'Armement*, Recueil Lebon, p. 372.
[2] Conseil d'État, 28 juin 1963, *Narcy*, Recueil Lebon, p. 344.

وقد استند المجلس في حكمه إلى أن الهيئة المعنية كانت تمارس سلطة ذات طبيعة عامة مثل إصدار شهادات وإجازات باسم الدولة مما يجعل نشاطها مرفقا عاما.

وعن أهمية حكمف Narcy تكمن في أنه وضع تعريفا نظريا واضحا للمرفق العام يصلح للتطبيق سواء على الإدارات العامة أو على الأشخاص الخاصة.

ثانيا: حكم Ville de Melun سنة 1990

في هذا الحكم، اعتبر مجلس الدولة أن جمعية ثقافية تتلقى تمويلا من البلدية وتخضع لرقابتها تعد مسيرة لمرفق عام حتى دون أن تتمتع بامتيازات السلطة العامة وبالتالي كان هذا القرار خطوة نحو جعل معيار المرفق العام أكثر مرونة وواقعية[1].

بموجب هذا الحكم تم التراجع عن اشتراط توافر امتيازات السلطة العامة بشكل لازم واعتبار أن بعض الأنشطة يمكن اعتبارها مرافق عامة بناءً على الإشراف الإداري المكثف وكونها تستهدف مصلحة عامة.

ثالثا: حكم APREI سنة 2007

تعود وقائع هذا الحكم إلى نزاع ثار بشأن مدى إمكانية اعتبار جمعية محلية تقوم بخدمات اجتماعية تمارس مهام مرفق عام رغم عدم توافر امتيازات السلطة العامة، وهنا وضع مجلس الدولة الفرنسي منهجية ثلاثية لتحليل طبيعة النشاط:

1. هل اعتبرت الإدارة النشاط مرفقاً عاماً؟
2. إن لم يكن هناك اعتراف صريح، هل النشاط ذو مصلحة عامة ويخضع لرقابة الدولة؟
3. إذا تحقق هذان العنصران، يمكن اعتبار النشاط مرفقاً عاماً حتى في غياب امتيازات السلطة العامة.

وبهذا تم تجاوز معيار Narcy جزئياً، على إمكانية الاعتراف بوجود مرفق عام حتى من دون امتيازات السلطة العامة، وذلك بالاعتماد على مؤشرات أخرى مثل: طبيعة النشاط، والهدف الخدمي، ودرجة تدخل الدولة في تنظيمه، مما منح القاضي معياراً أكثر مرونة[2].

انطلاقا مما سبق، يمكن القول أن تطور مفهوم المرفق العام في القضاء الإداري الفرنسي لا يمثل مجرد تحولات قانونية تقنية بل يعكس تطورا عميقا في دور الدولة ووظائفها، فمن مرحلة كانت فيها الدولة تقتصر على وظائف

[1] Conseil d'État, 20 juillet 1990, *Ville de Melun*, Recueil Lebon, p. 198.
[2] Conseil d'État, 22 février 2007, *Association APREI*, Recueil Lebon, p. 95.

تقليدية إلى مرحلة أصبحت فيها شريكا أساسيا في التنمية الاقتصادية والاجتماعية، تغير مفهوم المرفق العام ليتكيف مع هذه التحولات.

وفي كل تلك المراحل ظل المرفق العام حجر الزاوية في بناء القانون الإداري وسببا رئيسيا في استقلاله عن القانون الخاص وأساسا لتحديد نطاق اختصاص القضاء الإداري.

المبحث الثالث: التطور الفقهي لمفهوم المرفق العام

يشكل مفهوم المرفق العام أحد أهم المفاهيم التي استأثرت باهتمام الفقه والقضاء الإداري باعتباره الأداة الأساسية التي من خلالها تتجسد تدخلات الدولة في تلبية الحاجات العامة وتحقيق المصلحة العامة، وقد مر هذا المفهوم بمراحل تطور فقهية مهمة عكست في جوهرها التحولات التي عرفها دور الدولة ووظائفها وهو ما أدى إلى اختلاف التصورات حول طبيعته ومعاييره.

فقد استقر الفقه الكلاسيكي على نظرية المرفق العام باعتباره المعيار الأساسي لتحديد نطاق القانون الإداري حيث ارتبطت فكرة المرفق العام بالأنشطة التي تباشرها الدولة أو الأشخاص المعنوية العامة بهدف تحقيق منفعة عامة مع إخضاعها لنظام قانوني متميز عن القانون الخاص. غير أن هذه النظرية سرعان ما واجهت مجموعة من الإشكالات العملية والنظرية نتيجة توسع تدخل الدولة وتغير طبيعة أنشطتها، مما أدى إلى ما عرف بأزمة المرفق العام حيث لم يعد هذا المفهوم قادرا وحده على تفسير كل مظاهر النشاط الإداري الحديث أو تحديد مجال القانون الإداري بشكل دقيق.

وعليه يهدف هذا المبحث إلى تتبع التطور الفقهي لمفهوم المرفق العام من خلال إبراز معالمه في الفقه الكلاسيكي ثم الوقوف عند مظاهر أزمته والتحولات التي مسته باعتباره مدخلا أساسيا لفهم تطور القانون الإداري المعاصر.

المطلب الاول: المرفق العام في الفكر الفقهي الكلاسيكي

مهدت قضية بلانكو لظهور فكرة المرفق العام باعتبارها حجر الأساس لتمييز النظام الإداري عن النظام العادي حيث اعتبر مجلس الدولة الفرنسي أن مسؤولية الدولة عن الأضرار الناتجة عن المرافق العامة تخضع لقواعد خاصة، لتتوالى بعد ذلك عدة قرارات كرست فكرة أن كل نشاط يهدف إلى تحقيق مصلحة عامة ويخضع لتنظيم إداري يعد مرفقا عاما، وأمام هذا التطور وجد الفقه نفسه مدعوا لتفسير هذه القاعدة الجديدة وصياغتها في إطار نظري متكامل.

الفرع الأول: التفسير الفقهي للمفهوم

يشكل التفسير الفقهي للمرفق العام إحدى أهم المحطات التي ساهمت في بلورة هذا المفهوم داخل القانون الإداري، حيث لم يكن المفهوم ثابتا أو موحدا بل تطور عبر إسهامات فقهية متعددة عكست اختلاف الرؤى

حول أساس الدولة وطبيعة تدخلها، وقد انقسم هذا التفسير بين اتجاهات كبرى تباينت في تصورها للمرفق العام بين من جعله أساسا للقانون الإداري، ومن اعتبره مجرد تقنية تنظيمية ضمن نشاط الدولة.

وفي هذا السياق برزت المدرسة الفقهية الكلاسيكية في فرنسا كمرجع أساسي في بناء النظرية التقليدية للمرفق العام، من خلال إسهامات عدد من الفقهاء الذين حاولوا تحديد ملامحه وضبط عناصره كل من زاوية نظره الخاصة، فقد قدم ليون ديغي تصورا يقوم على فكرة التضامن الاجتماعي بينما ركز موريس هوريو على البعد المؤسسي والتنظيمي في حين صاغ لويس رولان قواعد الخدمة العامة التي أضفت طابعا عمليا ومنهجيا على سير المرافق العامة.

وعليه يهدف هذا الفرع إلى عرض أهم التصورات الفقهية الكلاسيكية للمرفق العام من خلال تحليل إسهامات كل من ليون ديغي، موريس هوريو ولويس رولان باعتبارهم من أبرز من أسهم في تأسيس الإطار النظري لهذا المفهوم وتحديد ملامحه الأساسية في الفكر القانوني الإداري.

أولا: المرفق العام في فكر ليون ديغي

يعد ليون ديغيLéon Duguit أحد أهم ممثلي المدرسة الموضوعية في القانون العام الفرنسي، وقد شكلت أفكاره نقطة انعطاف في الفكر القانوني[1] حيث رفض الأساس التقليدي لسلطة الدولة المبنية على السيادة مقترحا بدل ذلك نظرية التضامن الاجتماعي (solidarité sociale) باعتبارها الأساس الحقيقي للقانون العام، فحسب ديغي لا تتمتع الدولة بامتيازات ذاتية أو سيادة متعالية فهي ليست إلا مجموعة من الخدمات العامة التي يجب أن تقدم لضمان الترابط الاجتماعي وتحقيق التضامن بين الأفراد[2].

وبذلك يصبح المرفق العام ليس مجرد مؤسسة من مؤسسات الدولة بل الظاهرة المركزية التي يبنى عليها القانون الإداري كله، فالمرفق العام عند ديغي هو المعيار الذي يبرر وجود قواعد قانونية متميزة تطبق على الإدارة مثل الامتيازات والاختصاص القضائي الإداري والمسؤولية الإدارية، وانطلاقا من ذلك يقوم المرفق العام على ثلاث عناصر أساسية[3]:

---

[1] وردت في كتابه:
Traité de droit constitutionnel, La théorie générale de l'État. Éléments, fonctions et organes de l'État, Éd.1927.

[2] Didry Claude, « Léon Duguit, ou le service public en action », Revue d'histoire moderne et contemporaine, 2005/3 no 52-3, p.89.

[3] "toute activité dont l'accomplissement doit etre assuré, réglé et controlé par les gouvernement par ce que l'accomplissement de cette activité est indispensable à la réalisation et au dévleppement de l'indépendence sociale, et qu'elle est de telle nature qu'elle ne peut etre réalisée complétement que par l'intervention de la force gouvernante", voir : Jean-sébastien Pilczer, La notion de service public, information sociales, N^{0}158, 2010, pp.6-9.

- **الغاية الاجتماعية** :فكل نشاط يحقق التضامن الاجتماعي يعد نشاطا عاما سواء نفذته الإدارة مباشرة أو أوكلته لهيئات خاصة.
- **الخضوع للضرورة الاجتماعية** : حيث تستمد الإدارة شرعيتها من قيامها بخدمة المجتمع وليس من نصوص تمنحها سلطات سيادية.
- **الطابع الموضوعي للقانون العام** : فالقانون الإداري ليس قانون امتيازات للسلطة بل هو تقنية لتنظيم الخدمات الضرورية للمجتمع.

كان لفكر ديغي تأثير واسع على تطور القانون الإداري الفرنسي حيث انتقل التركيز من الأساس العضوي (هوية الجهة التي تدير النشاط) إلى الأساس الموضوعي (الغاية الاجتماعية للنشاط)؛ وبذلك أصبحت نظرية المرفق العام في بدايات القرن العشرين المعيار الرئيسي الذي اعتمد عليه مجلس الدولة الفرنسي في تحديد نطاق تطبيق القانون الإداري قبل أن تتطور نحو معايير أكثر تعقيدا لاحقا.

ثانيا: المرفق العام في فكر موريس هوريو

يعد موريس هوريو Maurice Hauriou أحد أبرز رواد المدرسة الكلاسيكية في القانون الإداري الفرنسي وقد ساهم بشكل كبير في تطوير نظرية المؤسسة، حيث اعتبر أن الدولة ليست مجرد سلطة تمارس السيادة بل هي مجموعة من المؤسسات المنظمة التي تعمل وفق إطار قانوني محدد لتحقيق المصلحة العامة؛ وانطلاقا من هذا التصور نظر هوريو إلى المرفق العام باعتباره أداة أساسية تمارس من خلالها الدولة وظائفها وليس مجرد نشاط يرتبط بجهة إدارية معينة، فالمرفق العام حسب تصوره يكتسي طابعا تنظيميا ومؤسساتيا[1].

وعليه يرتبط مفهوم المرفق العام بوجود تنظيم قانوني يحدد كيفية تسييره ويضمن استمراريته وخضوعه لرقابة السلطة العامة، فالغاية من المرفق العام ليست فقط تقديم خدمة بل تحقيق المصلحة العامة في إطار من النظام والانضباط القانوني؛ كما أن الدولة تتحمل مسؤولية تنظيم هذه المرافق والإشراف عليها مما يجعل نشاطها خاضعا لقواعد القانون الإداري، وقد ساهمت مفاهيم هوريو حول المرفق في تشكيل قاعدة لظهور أنواع جديدة من المرافق وإن كان ذلك بشكل ثانوي أو غير مباشر من خلال تحديد العناصر التي يقوم عليها المرفق العام كفكرة المرافق الثقافية[2].

[1] Maurice Hauriou, *Principes de droit public*, 2e éd., Librairie de la société Recueil Sirey, Paris, 191-, p. 563 ; Le livre est disponible sur : https://fr.scribd.com/document/479405605/Principes-de-droit-public-a-Hauriou-Maurice-bpt6k553439-pdf

[2] تمت الاشارة للفكرة بدرجات مختلفة في معظم مؤلفات موريس هوريو، نذكر على سبيل المثال مؤلفه لسنة 1901/1900 بموجب الصفحات من 216 الى 529؛ مؤلفه لسنة 1903 الصفحة 503؛ مؤلفه لسنة 1921 الصفحة 469 وغيرها؛ لتفاصيل أكثر يراجع:

وانطلاقا مما سبق يمكن الوقل أن تصور هوريو للمرفق العام على مجموعة من العناصر الأساسية:

- **الطابع المؤسسي**: فالمرفق العام لا يقوم إلا في إطار تنظيم رسمي يخضع لقواعد قانونية محددة.
- **الارتباط بالمصلحة العامة**: حيث يهدف كل مرفق عام إلى تحقيق منفعة عامة تتجاوز المصالح الفردية.
- **الخضوع لرقابة السلطة العامة**: إذ تظل الدولة مسؤولة عن توجيه وتنظيم ومراقبة نشاط المرافق العامة.

كان لفكر هوريو أثر بارز على تطور القانون الإداري الفرنسي حيث ساهم في ترسيخ فكرة ارتباط المرفق العام بالتنظيم القانوني والمؤسسي، كما دعم توجه القضاء الإداري نحو اعتماد معيار الغاية والوظيفة في تحديد طبيعة النشاط الإداري بدل الاقتصار على المعيار الشكلي المرتبط بصفة الجهة القائمة به. وبذلك أصبح تصوره للمرفق العام أحد الأسس النظرية التي تبرر استقلال القانون الإداري وتميزه عن قواعد القانون الخاص ففكره يعد مرحلة أساسية في بلورة مفهوم المرفق العام[1].

ثالثا: المرفق العام في فكر روبير رولان

يعد لويس رولان Louis Rolland من أبرز الفقهاء الذين أسهموا في بلورة مفهوم المرفق العام في صورته الكلاسيكية داخل القانون الإداري الفرنسي، حيث كان له دور حاسم في الانتقال بهذا المفهوم من مجرد فكرة عامة غير مستقرة إلى نظرية قانونية منظمة ذات بناء منهجي واضح. فقد قدم رولان بصياغة أولى دقيقة ومركبة لما أصبح يعرف لاحقا بـ "قوانين الخدمة العامة" وذلك في سياق كان فيه مفهوم الخدمة العامة يفتقر إلى وحدة فكرية واضحة[2].

فانطلاقا من ملاحظته لوجود خصائص ثابتة تحكم تنظيم وسير المرافق العامة وتميزها عن أنشطة القطاع الخاص، بلور رولان فكرة وجود قواعد أساسية خاصة بالمرفق العام، تتمثل في خضوعه لمجموعة من "القوانين" التي لا تنطبق على المؤسسات الخاصة، رغم اختلاف طبيعة أنشطته وتنظيمه الداخلي. وقد جسد هذا التصور في ثلاثية منهجية أصبحت تعرف لاحقا بالثلاثية الرولانية، وتشمل: مبدأ المساواة، ومبدأ الاستمرارية، ومبدأ التكيف أو التغيير[3].

Christophe Doubovetzky, « Maurice Hauriou et le service public culturel », *Cahiers Jean Moulin* [En ligne], 11 | 2025, mis en ligne le 06 mars 2026, consulté le 20 avril 2026. URL : http://journals.openedition.org/cjm/3602 ; DOI : https://doi.org/10.4000/15u5b

[1] Éric Millard. Hauriou et la théorie de l'institution. Droit et Société : Revue internationale de théorie du droit et de sociologie juridique, 1995, p.382, consulté le 20 avril 2026. URL : https://shs.hal.science/halshs-00125759v1/document

[2] David CHARBONNEL, Une relecture des lois du service public, Thèse de doctorat de l'Université de Limoges, Droit public, Université de Limoges École Doctorale Pierre Couvrat - Droit et Science Politique (ED 88), 2019, p.29.

[3] Ibid, p.29.

وقد اكتسب هذا البناء النظري أهمية خاصة لكونه أول تأطير علمي متماسك لهذه المبادئ، حيث لم يكتف رولان بوصفها كخصائص عامة بل صاغها باعتبارها "قوانين" تحكم عمل المرفق العام وهو ما منحها طابعا إلزاميا في الفقه والقضاء الإداري لاحقا؛ وبذلك أصبح هذا التصور مرجعا كلاسيكيا في دراسة المرافق العامة

الفرع الثاني: المعايير الفقهية لضبط المفهوم

تباينت اتجاهات الفقه الإداري في تعريف المرفق العام، حيث اعتمدت على مجموعة من المعايير التي حاولت ضبط هذا المفهوم وفي مقدمتها المعيار العضوي والمعيار الوظيفي، ثم المعيار المختلط الذي يجمع بينهما، وذلك نتيجة قصور كل معيار على حدة في تقديم تعريف جامع ودقيق.

أولا: المعيار العضوي (الشكلي)

يقوم هذا المعيار على أساس الجهة التي تتولى إدارة النشاط، حيث يُعرَّف المرفق العام بأنه كل نشاط أو جهاز تنشئه وتديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام بهدف تحقيق حاجات الجمهور[1]. وقد دعم النص هذا الاتجاه من خلال اعتباره أن المرفق العمومي هو جهاز إداري تابع للدولة أو خاضع لإدارتها، وأن مختلف هيئات الإدارة تعد مرافق عمومية بحكم ارتباطها بالشخص العام[2].

غير أن هذا المعيار بدوره لم يعد كافيًا في ظل توسّع ظاهرة اللامركزية الإدارية وإسناد إدارة بعض المرافق العامة إلى أشخاص من القانون الخاص، الأمر الذي أضعف حجية المعيار العضوي وجعله عاجزا عن استيعاب التحولات الحديثة في تسيير المرافق.

ثانيا: المعيار الوظيفي (الموضوعي)

يعد هذا المعيار من أكثرها دقة ومرونة إذ يركز على غاية النشاط لا على شكله أو الجهة التي تمارسه، فالمرفق العام وفق هذا المنظور هو كل نشاط يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة ويخضع في تنظيمه أو مراقبته إلى سلطة عامة حتى وإن تولى تسييره شخص من القانون الخاص[3].

وبذلك يتجاوز هذا المعيار الحدود التقليدية ويعبر عن تطور الدولة الحديثة التي لم تعد تحتكر النشاط العام بل تشرف عليه وتضمن استمراره وخضوعه لمتطلبات المنفعة العامة؛ مع ذلك انتقد هذا المعيار كونه لا يفرق بين الوظائف الخاضعة للقانون العام والوظائف الخاضعة للقانون الخاص.

---

[1] عمار بوضياف، الوجيز في القانون الاداري، جسور للنشر، الجزائر، 2013، ص.156.
[2] نادية ضريفي، تسيير المرفق العام والتحولات الجديدة، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2010، ص.05.
[3] محمد الصغير بعلي، القانون الإداري "التنظيم الاداري، النشاط الاداري"، دار العلوم، الجزائر، 2004، ص.206.

ثالثا: المعيار المختلط (التوفيقي)

إن قصور المعيار العضوي والموضوعي كل على حدى في ضبط مفهوم المرفق العام حمل الفقه على محاولة الجمع بينهما تفاديا للانتقادات التي وجهت لهما، فظهر المعيار المختلط أو التوفيقي والذي يعرف المرفق العام بأنه نشاط ذو منفعة عامة تمارسه أو تشرف عليه جهة عامة ويخضع لنظام قانوني متميز[1].

ويجد هذا الاتجاه سنده في ما أورده النص من تعريفات تجمع بين عنصر تحقيق المصلحة العامة وعنصر ارتباط النشاط بالشخص العام، وهو ما يعكس الطبيعة المركبة والمرنة لمفهوم المرفق العام في الفقه الإداري.

المطلب الثاني: أزمة مفهوم المرفق العام

يعد مفهوم المرفق العام من المفاهيم المحورية في القانون الإداري إذ شكل لفترة طويلة الأساس الذي بنيت عليه قواعد هذا الفرع من القانون سواء من حيث تحديد مجال تطبيقه أو من حيث تبرير امتيازات الإدارة، غير أن هذا المفهوم لم يسلم من الانتقادات حيث ذهب جانب من الفقه إلى الحديث عن "أزمة المرفق العام" مرجعين ذلك إلى غموضه وعدم استقراره.

غير أن هذا الطرح يثير إشكالية أساسية تتمثل في: هل تعود هذه الأزمة فعلا إلى قصور في المفهوم ذاته أم أنها انعكاس للتحولات التي مست بنية الإدارة ووظائفها؟

الفرع الأول: الأساس النظري لأزمة المرفق العام

إن مفهوم المرفق العام من الركائز الأساسية في القانون الإداري غير أن هذا المفهوم واجه منذ نشأته أزمة نظرية عميقة تمثلت في صعوبة وضع تعريف جامع مانع له فرغم أن القضاء الاداري قد ساهم في بلورة معالمه من خلال الممارسة العملية إلا أنه لم يقدم صياغة نظرية دقيقة وهو ما أفرز حالة من الغموض والمرونة المفرطة، هذا الوضع أثار جدلا واسعا في الفقه القانوني بين اتجاه يرى أن غياب التعريف المحدد أضعف القيمة القانونية للمرفق العام واتجاه آخر يعتبر أن المرونة ضرورية لمواكبة التطورات الاجتماعية والإدارية.

[1] عمار بوضياف، مرجع سابق، ص.157.

أولا: غموض مفهوم المرفق العام

من أبرز مظاهر الأزمة التي أشار إليها الفقه صعوبة وضع تعريف جامع مانع للمرفق العام، فالقضاء الإداري الذي لعب دورا أساسيا في بلورة هذا المفهوم لم يسع إلى تقديم تعريف نظري دقيق بل اكتفى بتحديده من خلال الحالات العملية.

ويرجع ذلك إلى رغبة القاضي في الحفاظ على مرونة المفهوم ذلك أن وضع تعريف جامد قد يحد من قدرته على التكييف مع الحالات الجديدة[1]، كما أن هذا التوجه يتماشى مع تقليد قانوني يقضي بعدم إصدار أحكام عامة ومجردة.

غير أن هذه المرونة رغم أهميتها أدت إلى نتيجة عكسية، حيث أصبح المرفق العام مفهوما غير محدد بدقة ما فتح الباب أمام اختلاف التفسيرات.

ثانيا: موقف الفقه من هذا الغموض

أدى هذا الغموض إلى بروز انتقادات فقهية حادة حيث اعتبر بعض الباحثين أن المرفق العام فقد قيمته كمعيار قانوني وأصبح مجرد مفهوم مرن يخضع لتقدير القاضي.

وقد ترتب على ذلك:

- عدم استقرار القواعد القانونية
- صعوبة التنبؤ بالأحكام القضائية
- تراجع الأمن القانوني

وقد ذهب بعضهم إلى القول إن تحديد المرفق العام أصبح يعتمد على القناعة الذاتية للقاضي[2] التي تستند إلى تقييم مرن لعناصر متعددة، وهو ما يزيد من الطابع الذاتي للمفهوم.

في المقابل دافع اتجاه آخر عن هذا الوضع معتبرا أن المرونة ضرورية لمواكبة تطور الحياة الاجتماعية والإدارية وأن الجمود في التعريف قد يؤدي إلى تعطيل تطور القانون الإداري.

[1] Jacques Chevallier, Essai sur la notion juridique de service public (Amiens: Université de Picardie Jules Verne, 1980), p.138 ; disponible sur : https://extra.u-picardie.fr/outilscurapp/medias/revues/7/chevallier.pdf
[2] Op.cit, p.138.

الفرع الثاني: ثبات مفهوم المرفق العام رغم الانتقادات

يشكل الحديث عن أزمة المرفق العام محطة أساسية في تطور الفكر الإداري حيث لم يعد هذا المفهوم رغم مركزية دوره في بناء القانون الإداري التقليدي قادرا على الاحتفاظ بالوضوح والدقة التي ميزت بداياته الفقهية، فقد أفرز التطور العملي للنشاط الإداري وتوسع تدخل الدولة في مختلف المجالات، جملة من الصعوبات النظرية التي أثرت على استقرار مفهوم المرفق العام وحدوده.

وتبرز هذه الأزمة بشكل خاص من خلال الإشكالات المرتبطة بتحديد مضمونه القانوني وما إذا كان يمكن ضبطه بتعريف جامع مانع أم أنه بطبيعته مفهوم مرن ومتغير، كما تعمقت هذه الإشكالية نتيجة تباين مواقف الفقه والقضاء الإداري، بين من يعتبره معيارا أساسيا لتحديد نطاق القانون الإداري، ومن يرى فيه مفهوماً فقد كثيراً من دقته التقليدية.

وعليه يهدف هذا الفرع إلى إبراز الأساس النظري لأزمة المرفق العام من خلال تحليل مظاهر الغموض الذي يحيط به واستعراض مواقف الفقه منه بين مؤيد لمرونته باعتبارها ضرورة عملية، ومعارض يعتبرها سببا في فقدانه لقيمته كمعيار قانوني مستقر.

أولا: استمرار الأساس المادي للمفهوم

خلافا لما يذهب إليه أنصار فكرة الأزمة فإن مفهوم المرفق العام لم يتغير في جوهره بل ظل قائما على فكرة أساسية هي كونه نشاطا يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة[1] .

فالتغير الذي طرأ لم يمس جوهر المفهوم وإنما اقتصر على شروط تطبيقه ومعاييره، وهو ما يعني أن الحديث عن أزمة تعريفية قد يكون مبالغا فيه.

ثانيا: دور نظرية المرفق العام في بناء القانون الإداري

لا يمكن فهم أهمية المرفق العام دون الإشارة إلى دوره التاريخي في بناء القانون الإداري، حيث اعتُبر:

- معيارًا لتحديد اختصاص القضاء الإداري
- أساسًا لتمييز القانون الإداري عن القانون الخاص

[1] Op.cit, p.138-139.

وقد ذهب الفقه التقليدي إلى اعتبار الدولة مجموعة من المرافق العامة وهو تصور يعكس انتقال الفكر القانوني من فكرة السلطة إلى فكرة الوظيفة[1]، هذا الدور المركزي يفسر تمسك الفقه بالمفهوم رغم الانتقادات.

ثالثًا: بقاء المفهوم رغم التحولات

رغم الانتقادات والتغيرات يظل مفهوم المرفق العام محتفظا بجوهره إذ لم يفقد أهميته أو دوره بل استمر في التكيف مع التحولات[2]، مما يدل على مرونته وقدرته على الاستمرار.

وعليه فإن ما يسمى بالأزمة لا يعكس انهيار المفهوم بل يدل على ديناميكيته وتطوره، فالمصلحة العامة ظلت العنصر الأساسي لكن طرق تحديدها أصبحت أكثر مرونة وهو ما يعكس تطور دور الدولة.

الفرع الثالث: تحولات تطبيق المرفق العام وأثرها على معاييره

يشكل الحديث عن تحولات تطبيق المرفق العام مرحلة مهمة في تطور القانون الإداري إذ لم يعد هذا المفهوم محصورا في صورته التقليدية التي ارتبطت حصراً بالأشخاص العامة والأنشطة الإدارية المباشرة بل عرف توسعا كبيرا في مجاله ومرونة في معاييره نتيجة التحولات الاقتصادية والاجتماعية وتغير أساليب تدخل الدولة، وقد أدى هذا التطور إلى إعادة النظر في العديد من الأسس التي كان يقوم عليها تحديد المرفق العام سواء على مستوى المعيار العضوي أو الموضوعي أو حتى على مستوى طبيعة الأنشطة المرتبطة به.

كما أن هذا التحول لم يقتصر على إعادة توزيع الأدوار بين القطاعين العام والخاص بل امتد ليشمل إعادة صياغة العديد من المفاهيم القانونية المرتبطة بالمرفق العام، مثل القرار الإداري والعقد الإداري والأملاك العمومية، وهو ما يعكس عمق الأثر الذي خلفته هذه التحولات على البنية التقليدية للقانون الإداري.

وعليه يهدف هذا الفرع إلى إبراز أهم مظاهر التحول التي عرفها تطبيق المرفق العام من خلال دراسة تراجع المعيار العضوي، وتوسع مفهوم المصلحة العامة، ثم مناقشة الإشكاليات التي أثيرت حول معيار الربح والدومين الخاص وذلك بهدف الوقوف على مدى تأثير هذه التحولات في إعادة تشكيل معايير المرفق العام في الفقه والقضاء الإداري.

[1] Op.cit, p.139-140.
[2] Op.cit, p.138.

أولًا: تراجع المعيار العضوي

من أهم التحولات التي عرفها المرفق العام، تراجع فكرة ارتباطه الحصري بالأشخاص العامة فقد أصبح من الممكن أن تتولى جهات خاصة إدارة مرافق عامة، بشرط خضوعها لرقابة الدولة[1].

وهذا التحول يعكس:

- انفتاح الإدارة على القطاع الخاص
- تراجع احتكار الدولة للأنشطة العامة
- ظهور أشكال جديدة من التعاون

وبالتالي لم يعد المعيار العضوي كافيًا لتحديد المرفق العام.

ثانيًا: توسع مفهوم المصلحة العامة

رغم تراجع المعيار العضوي ظل معيار المصلحة العامة هو العنصر الحاسم غير أن مضمونه شهد توسعا كبيرا، حيث أصبح يشمل أنشطة لم تكن تعتبر سابقًا مرافق عامة[2].

فالدولة لم تعد تقتصر على الوظائف التقليدية بل أصبحت تتدخل في مجالات متعددة مما أدى إلى توسيع مفهوم المرفق العام، فلم يعد المرفق العام مجرد جهاز إداري أو مؤسسة عمومية، بل أصبح يعني: "كل نشاط يُمارس بهدف تحقيق المصلحة العامة ولو كان من طرف هيئة خاصة شرط أن يخضع لرقابة الدولة.

المفهوم الجديد جعل الفقه والقضاء يعيدان تعريف الكثير من المفاهيم الأساسية في القانون الإداري:

1. **القرار الإداري:** سابقا كان هو فقط ما يصدر عن سلطة عمومية أصبح يمكن أن يصدر عن هيئة خاصة إذا كانت تدير مرفقًا عامًا، مثل: قرارات النقابات المهنية أو صناديق الضمان تعتبر قرارات إدارية لأنها جزء من تسيير مرفق عام.
2. **العقد الإداري:** لم يعد يشترط أن تكون الإدارة طرفًا فيه بل يكفي أن يكون العقد مبرمًا لتنفيذ مهمة مرفق عام، حتى لو كان بين طرفين خاصين.

[1] Op.cit, p.149-150.
[2] Op.cit, p.145.

3. **الأشغال العمومية:** أصبحت تشمل الأشغال التي تنفذها البلديات أو الجمعيات أو حتى الخواص إذا كانت لحساب مرفق عام.

4. **الأملاك العمومية:** الأرض أو العقار يُعدّ ملكًا عامًا إذا كان مخصصًا لمرفق عام أو لخدمة المصلحة العامة، حتى إن كانت ملكيته خاصة.

الأعوان العموميون: يُعتبر عونًا عموميًا كل شخص يشارك مباشرة في تسيير مرفق عام، حتى إن لم يكن موظفًا في الإدارة.

ثالثًا: إشكالية الربح

أثارت مسألة تحقيق الربح جدلا كبيرا، حيث اعتبر البعض أن النشاط الربحي يتعارض مع فكرة المرفق العام غير أنه طرح غير دقيق، لأن[1]:

- الأرباح التي تحققها الدولة تستخدم في تمويل خدمات عامة.
- جميع الأنشطة العامة تهدف في النهاية إلى تحقيق المصلحة العامة بشكل مباشر أو غير مباشر

وبالتالي فإن النشاط قد يكون مربحا ومع ذلك يظل مرفقا عاما ما دام يحقق في النهاية مصلحة عامة.

رابعا: إشكالية الدومين الخاص

تعد إدارة الأملاك الخاصة للدولة من أبرز الإشكاليات حيث استبعدت تقليديا من نطاق المرفق العام، غير أن هذا الاستبعاد أصبح محل نقد لأن هذه الأنشطة تساهم في تحقيق المصلحة العامة ولو بشكل غير مباشر[2].

وقد أدى ذلك إلى بروز اتجاه فقهي يدعو إلى إعادة النظر في هذا التمييز واعتبار هذه الأنشطة جزءا من المرافق العامة.

الفرع الرابع: موقف الجزائر من أزمة المرفق العام

في الجزائر تبنى الفقه والقضاء الإداريان المفهوم الفرنسي التقليدي للمرفق العام، حيث اعتبر لفترة طويلة أن الدولة هي مجموعة من المرافق العامة وهو ما انسجم مع النموذج الاشتراكي الذي تبنته الجزائر بعد الاستقلال،

[1] Op.cit, p.139.
[2] Op.cit, p.146-147.

حيث احتكرت الدولة إدارة الأنشطة الأساسية والخدمات العامة. غير أن هذا التصور واجه أزمة مع التحولات الاقتصادية والسياسية التي عرفتها البلاد، خاصة بعد دستور 1989 الذي أقر مبدأ اقتصاد السوق والانفتاح على القطاع الخاص.

أولا: الأساس النظري لأزمة المرفق العام في الجزائر

ذهب عدد من الفقهاء الجزائريين إلى أن الأزمة ليست في المفهوم ذاته بل في ضرورة مسايرته للتحولات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، فقد أشار عبد الكريم بن منصور إلى أن المرفق العام ظل معيارا محوريا في القانون الإداري الجزائري، لكنه واجه أزمة نتيجة توسع تدخل الدولة في مجالات جديدة مما فرض إعادة النظر في التصور التقليدي للمرفق العام[1].

كما أكدت ضريفي نادية أن الأزمة تعكس ديناميكية المفهوم وقدرته على التكيف وليست انهيارا إذ ظل المرفق العام مرتبطا بالمصلحة العامة رغم تغير أشكال الإدارة وأساليبها[2].

ويدعم هذا الطرح ما ذهب إليه أحمد محيو الذي يرى أن المرفق العام في الجزائر ظل أداة لتبرير تدخل الدولة في مختلف المجالات حتى الاقتصادية منها، وهو ما يفسر مرونة المفهوم[3].

ثانيا: دور القضاء الإداري الجزائري

تبنى القضاء الإداري الجزائري معيار المرفق العام لتحديد اختصاصه، حيث اعتبر أن كل نشاط إداري يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة يدخل ضمن نطاق القانون الإداري ويخضع لاختصاص القضاء الإداري، ومن الأمثلة العملية:

- قرار مجلس الدولة الجزائري بتاريخ 25 جوان 2001 في قضية تتعلق بعقد امتياز النقل الحضري، حيث اعتبر المجلس أنّ هذا النشاط يدخل ضمن نطاق المرفق العام، وبالتالي يخضع لرقابة القضاء الإداري[4].

[1] عبد الكريم بن منصور، نظرة مفاهيمية للمرفق العام في الجزائر، المجلة الجزائرية للدراسات التاريخية والقانونية، م.1، ع.2، 2016، ص.175.

[2] ضريفي نادية، المرفق العام بين ضمان المصلحة العامة وهدف المردودية – حالة عقود الامتياز، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2012، ص.110.

[3] أحمد محيو، الوسيط في القانون الإداري، دار النهضة العربية، بيروت، 1995، ص.210.

[4] مجلس الدولة، الغرفة الرابعة، قرار رقم 2001/234، ص. 7.

- قرار مجلس الدولة بتاريخ 12 مارس 2007 بشأن نزاع حول توزيع المياه، حيث أكد أنّ هذا النشاط يُعد مرفقًا عامًا، حتى وإن كان يُدار من قبل شركة خاصة، طالما أنّه يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة ويخضع لرقابة الدولة[1].

كما أشار القضاء الإداري في عدة أحكام إلى أن المرفق العام ليس مرتبطا حصريا بالأشخاص العامة بل يمكن أن يدار من قبل الخواص بشرط أن يظل الهدف هو خدمة المصلحة العامة[2].

المبحث لرابع: تصنيف وأنواع المرافق العامة

يعتبر المرفق العام من المفاهيم الجوهرية في القانون الإداري إذ يمثل الأداة التي تمارس من خلالها الدولة وظائفها وتلبي حاجات المجتمع، وقد تطور هذا المفهوم تاريخيا من الدولة الحارسة التي تقتصر على الأمن والقضاء إلى الدولة المتدخلة التي توسعت لتشمل المرافق الاقتصادية والاجتماعية وصولا إلى الدولة الاجتماعية الحديثة التي تهدف إلى تحقيق العدالة والتكافل.

هذا التطور فرض على الفقه الإداري وضع معايير دقيقة لتصنيف المرافق العامة بما يسمح بفهم طبيعتها القانونية وتحديد النظام القانوني المطبق عليها.

المطلب الأول: المعايير الفقهية لتصنيف المرفق العام

يعد تحديد معايير تصنيف المرفق العام من المسائل الجوهرية في القانون الإداري لما لها من دور أساسي في ضبط نطاق هذا المفهوم وتحديد طبيعته القانونية وآثاره. فمع توسع تدخل الدولة وتنوع أنشطتها لم يعد من السهل الاكتفاء بتصور واحد أو معيار وحيد لتعريف المرفق العام مما دفع الفقه والقضاء إلى البحث عن ضوابط ومعايير أكثر دقة ومرونة في الوقت نفسه.

وقد أسفر هذا الجهد الفقهي عن بروز مجموعة من المعايير التي اعتمدت لتصنيف المرافق العامة وتمييزها عن غيرها من الأنشطة سواء تعلق الأمر بالمعيار العضوي أو الموضوعي أو غيرها من المعايير التي حاولت كل منها الإحاطة بجانب معين من هذا المفهوم المركب، غير أن هذا التعدد في المعايير يعكس في الوقت ذاته صعوبة الإحاطة الكاملة بالمرفق العام في إطار واحد، ويبرز الطابع التطوري والمرن لهذا المفهوم.

[1] مجلس الدولة، قرار رقم 2007/145، ص. 12.
[2] عبد الكريم بن منصور، المرجع السابق، ص.185.

وعليه يهدف هذا الموضوع إلى دراسة أهم المعايير الفقهية المعتمدة في تصنيف المرفق العام من خلال تحليل أساس كل معيار وبيان نطاقه وحدوده ومدى قدرته على استيعاب التحولات التي عرفها هذا المفهوم في الفكر القانوني والإداري الحديث.

الفرع الاول: معيار طبيعة النشاط

يعتبر معيار طبيعة النشاط من أهم المعايير التي اعتمدها الفقه الإداري في تصنيف المرافق العامة حيث يقوم على التمييز بين النشاط الإداري التقليدي والنشاط الاقتصادي، وقد كرس القضاء الفرنسي هذا المعيار من خلال قضية Bac d'Eloka التي اعترف فيها بوجود مرافق عامة صناعية وتجارية تخضع في بعض جوانبها لقواعد القانون الخاص وهو ما شكل تحولا جوهريا في نظرية المرفق العام[1].

بالنسبة للوضع في الجزائر فقد تبنى الفقه هذا التمييز حيث ينظر إلى مرافق مثل القضاء والتعليم باعتبارها مرافق إدارية في حين تصنف مؤسسات مثل سونلغاز ضمن المرافق الصناعية والتجارية، نظرا لطبيعة نشاطها الاقتصادي واعتمادها على المقابل المالي[2].

ورغم أهمية هذا المعيار إلا أنه تعرض لانتقادات واسعة خاصة بسبب ظهور مرافق هجينة تجمع بين النشاط الإداري والاقتصادي مما يجعل الاعتماد عليه وحده غير كافٍ لتحديد الطبيعة القانونية للمرفق[3].

الفرع الثاني: معيار الهدف أو الغاية

يرتكز معيار الهدف على الغاية التي أنشئ من أجلها المرفق العام حيث يُعتبر المرفق إداريا إذا كان يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة دون سعي إلى الربح بينما يصنف كمرفق اقتصادي إذا كان يحقق مردودا ماليا، غير أن هذا التصور التقليدي شهد تطورا ملحوظا إذ لم يعد تحقيق الربح يتعارض مع فكرة المرفق العام بل أصبح في كثير من الأحيان وسيلة لضمان استمرارية الخدمة وتحسين جودتها[4].

وفي السياق الجزائري يتجلى ذلك في عدد من المؤسسات العمومية التي تقدم خدمات بمقابل مالي لكنها تظل خاضعة لفكرة المرفق العام وهو ما يؤكد نسبية هذا المعيار وعدم صلاحيته كأداة حاسمة للتصنيف[5].

---

[1] Jean Rivero, Droit administratif, Dalloz, p. 312.

[2] محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم، عنابة، ص 205.

[3] Didier Truchet, Droit administratif, PUF, p. 198.

[4] René Chapus, Op.Cit, p.590.

[5] عمار بوضياف، مرجع سابق، ص.432.

الفرع الثالث: معيار الوسائل القانونية

يقوم هذا المعيار على التمييز بين الوسائل التي يعتمدها المرفق في نشاطه حيث يعد المرفق إداريا إذا استخدم امتيازات السلطة العامة مثل إصدار القرارات الإدارية بينما يصنف كمرفق اقتصادي إذا اعتمد على وسائل القانون الخاص كالعقود المدنية والتجارية، وقد دعم القضاء الفرنسي هذا الاتجاه في قضية Narcy التي ربطت المرفق العام بوجود امتيازات السلطة العامة[1].

غير أن هذا المعيار لم يسلم من النقد، إذ تبين أن بعض المرافق الاقتصادية قد تلجأ إلى استعمال امتيازات السلطة العامة كما قد تعتمد المرافق الإدارية على وسائل القانون الخاص، مما يضعف من قدرته على التمييز الدقيق[2].

الفرع الرابع: معيار التمويل

يميز هذا المعيار بين المرافق التي تمول من الميزانية العامة وتلك التي تعتمد على الرسوم التي يدفعها المنتفعون إلا أن تطور أنماط التمويل خاصة مع ظهور التمويل المختلط جعل هذا المعيار يفقد الكثير من قيمته التمييزية، إذ قد تعتمد المرافق الإدارية على رسوم معينة كما قد تتلقى المرافق الاقتصادية دعما من الدولة[3].

الفرع الخامس: معيار الرقابة القانونية

يرتبط هذا المعيار بدرجة خضوع المرفق لسلطة الدولة حيث يعد المرفق مركزيا إذا كان خاضعا لرقابة مباشرة ولا مركزيا إذا تمتع باستقلال إداري ومالي، غير أن هذا المعيار يظل مرتبطا بالتنظيم الإداري أكثر من ارتباطه بطبيعة النشاط مما يجعله معيارا مكملا لا أساسيا[4].

المطلب الثاني: أنواع المرافق العامة في التشريع الجزائري

إن المرافق العامة الإطار العملي الذي تتجسد من خلاله وظائف الدولة الحديثة فهي الوسيلة الأساسية التي تعتمد عليها الإدارة في تقديم الخدمات وإشباع الحاجات العامة للمجتمع، ونظراً لتعدد مجالات تدخل الدولة وتنوع الأنشطة التي تضطلع بها، فقد أصبح من غير الممكن النظر إلى المرافق العامة بوصفها فئة واحدة متجانسة بل باتت تتخذ أشكالاً وأنواعاً مختلفة بحسب طبيعة النشاط والغاية منه وطريقة تنظيمه.

---

[1] Jean Rivero, Op.Cit, p.320.
[2] Didier Truchet, Op.Cit, p.201.
[3] René Chapus, Op.Cit, p.593.

[4] محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 210.

وقد أدى هذا التنوع إلى بروز تصنيفات متعددة للمرافق العامة حاول الفقه من خلالها ضبط هذا التعدد وتقسيمه وفق معايير مختلفة تساعد على فهم بنيتها القانونية وطبيعة عملها، سواء من حيث موضوع نشاطها أو من حيث أسلوب إدارتها أو طبيعة النظام القانوني الذي تخضع له.

وعليه يهدف هذا المحور إلى دراسة أنواع المرافق العامة من خلال إبراز أهم التصنيفات الفقهية المعتمدة وبيان خصائص كل نوع بما يسمح بفهم أعمق لبنية المرافق العامة ودورها في تحقيق المصلحة العامة.

الفرع الاول: التصنيف وفق طبيعة النشاط

إن طبيعة نشاط المرفق من أبرز معايير التصنيف التي تميز المرافق خاصة من حيث تحديد خضوعها للقانون العام أو الخاص أو لكليهما، وفي هذا الإطار نجد أهم التصنيفات تتمثل في:

أولا: المرافق الإدارية (SPA)

تمثل الصورة التقليدية لنشاط الدولة حيث تعنى بالوظائف السيادية والخدمات الأساسية مثل الأمن والقضاء والتعليم، فهي المرافق التي تقدم خدمات ادارية بحتة وليس لها علاقة بالانتاج المادي وبالتالي لا تستهدف تحقيق الربح ما جعلها توصف بالمرافق الادارية البحتة فلا تمارس غالبا من الأفراد الخواص نظرا لكبر حجمها وامتدادها عبر ربوع الوطن كله، كما تتميز بخضوعها لقواعد القانون العام وتمتعها بامتيازات السلطة العامة مع اختصاص القضاء الإداري بالفصل في منازعاتها[1].

ومن خصائص المرافق العامة الادارية الثقل في الاجراءات بحكم النظام البيروقراطي الذي يعتمد على التسلسل والسلمية فضلا عن ثقل الرقابة المفروضة عليها، فمن الناحية الادارية تحتاج موافقة السلطة الوصية على قراراتها ومن الناحية المالية يخضع تسييرها المالي الى المحاسبة العمومية[2].

ثانيا: المرافق الصناعية والتجارية (SPIC)

ظهرت نتيجة تدخل الدولة في المجال الاقتصادي الذي كان حكرا على الخواص حيث تمارس أنشطة مشابهة للقطاع الخاص مثل الطاقة والمياه والنقل الحضري، فهي المرافق التي تمارس أنشطة ربحية في مجال الانتاج والخدمات، وتخضع غالبا لقواعد القانون الخاص وتدار بأساليب تجارية، غير أنه وبالنظر لطبيعة نشاطها الذي

[1] عمار بوضياف، مرجع سابق، ص.419.

[2] قاوي السعيد، محاضرات في مقياس النظام القانوني للمرفق العام، سنة أولى ماستر تخصص قانون إداري، جامعة محمد بوضياف المسيلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، السنة الجامعية 2023-2024, ص.22-23.

يجعلها خاضعة للقانونين العام والخاص معا فإن الاختصاص في منازعاتها ينعقد للقضاء الاداري والعادي معا حسب نوع النزاع[1].

عرفت هذه المرافق تطبيقا في الجزائر بعد انتهاج الايديولوجية الاشتراكية نظرا لقيامها على الملكية العامة لوسائل الانتاج، وتتميز بخضوع علاقاتها مع السلطة الوصية لقواعد القانون الاداري أما علاقتها بالجمهور والمرتفقين فتخضع للقانون الخاص، أما نظامها المالي فيخضع لمحاسبة تجارية مثل الخواص؛ والتالي فطبيعة نزاعاتها ليست إدارية كأصل عام بل العكس تعود لاختصاص القضاء العادي[2].

ثالثا: المرافق المهنية

هي كل المرافق التي تكون طبيعتها مهنية أي تهدف إلى تنظيم نشاطات مهنية محددة، وبالتالي تتكون من ممارسي هذه المهنة، فهي عبارة عن شكل تنظيم نقابي ينظم مهنة كاملة في دولة معينة[3]. بالتالي فهي تنظيم نقابي يخضع لمزيج من القوانين، فيطبق القانون العام على التنظيم أما الخاص على النشاط.

ومثال هذه النقابات في الجزائر منظمة المحامين التي يحكمها القانون رقم 91-04[4] والذي فرض[5] على كل محام التسجيل في جدول المنظمة والانضمام للنقابة. وبالنسبة للمنظمة الوطنية للمحامين كمرفق مهني وبخلاف القاعدة العامة بجعل الاختصاص فيه مزيج بين القانون الخاص والعام، نجد المشرع الجزائري قد أخضع كل ما يتعلق بمنازعاتها للقضاء الاداري مهما كان نوعها[6]، على أن ذلك لا يعني التغيير من طبيعتها بصفها في إطار المرافق الادارية بل تظل نوعا متميزا من المرافق.

رابعا: المرافق العمومية الاجتماعية

هي المرافق العمومية التي تقدم خدمات عمومية ذات طابع اجتماعي أي نشاطها اجتماعي مثل الضمان الاجتماعي، التقاعد ومراكز الراحة. أما عن طبيعتها القانونية فنجدها تخضع لمزيج بين قواعد القانون العام والخاص.

---

[1] هاني علي الطهراوي، القانون الاداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط.1، الاردن، 1997، ص.268-270.
[2] المرجع السابق، ص.24.
[3] كمال بغداد، النظام القانوني للمؤسسة العامة المهنية في الجزائر، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2011-2012، ص.23.
[4] القانون رقم 91-04 المؤرخ في 1991/01/08،المتعلق بتنظيم مهنة المحاماة، ج.ر.ج.ج، ع.02، 1991.
[5] فتنص م.07 منه: "لا يجوز لأي كان أن يتخذ لنفسه لقب محام إن لم يكن مسجلا في جدول منظمة المحامين وذلك تحت طائلة العقوبات المنصوص عليها في المادة 243 من قانون العقوبات".
[6] طبقا للم. 20 من القانون 91-04.

أما عن منازعاتها فهي اليوم من اختصاص القضاء الاداري من حيث التنظيم ومن اختصاص القضاء العادي من حيث النشاط، أما سابقا فاعتبرها القضاء الفرنسي منازعات إدارية بحتة غير أن تطور مؤسسات الضمان وتقرير الأقساط على المنتفعين بخدماتها جعل القضاء الاداري يتراجع عن مبدئه ويتركها للقضاء الخاص؛ وهو التمييز الذي اعتمده المشرع الجزائري الذي وزع الاختصاص بالنسبة لمنازعات الضمان الاجتماعي بين القضاء العادي والاداري[1].

الفرع الثاني: التصنيف وفق الشخصية المعنوية

إن الاعتراف للمرفق بالشخصية المعنوية له تبعات تتعلق بمدى استقلاليته وعلى هذا الأساس نجد:

أولا: مرافق ذات شخصية معنوية

المرافق العامة ذات الشخصية المعنوية هي تلك المرافق التي تمنح استقلالا قانونيا وماليا عن الدولة أو الجماعة المحلية التي أنشأتها بحيث تصبح لها ذمة مالية خاصة بها، وتتمتع بحق التقاضي وتمارس نشاطها من خلال أجهزة تسيير خاصة بها. هذا الاستقلال لا يعني انفصالها عن الدولة بل تظل خاضعة لوصايتها ورقابتها لضمان توافق نشاطها مع المصلحة العامة لكنه يمنحها مرونة أكبر في التسيير ويعزز مبدأ اللامركزية المرفقية[2].

تتميز هذه المرافق بعدة خصائص أساسية:

- لها شخصية معنوية مستقلة، أي أنها تعامل ككيان قانوني منفصل يمكنه إبرام العقود، تحمل المسؤولية، وممارسة الحقوق والالتزامات.
- لها ذمة مالية خاصة بها مما يسمح لها بتسيير مواردها وإنفاقها بشكل مستقل عن ميزانية الدولة المركزية.
- تتمتع بقدر من الاستقلال الإداري إذ تدار عبر مجالس أو هيئات تسيير خاصة بها مع خضوعها لوصاية الدولة.

في الجزائر، نجد أمثلة عديدة على المرافق ذات الشخصية المعنوية، مثل الجامعات التي تعتبر مؤسسات عمومية ذات طابع علمي وثقافي ومهني (EPSCP) ومراكز البحث العلمي وبعض سلطات الضبط كسلطة ضبط الكهرباء والغاز وسلطة ضبط البريد والاتصالات.

[1] القانون رقم 83-15 المؤرخ في 02/07/ 1983 المتعلق بالمنازعات في مجال الضمان الاجتماعي، ج.ر.ج.ج، ع.28، 1983.
[2] سليمان محمد الطماوي، مبادىء القانون الاداري: دراسة مقارنة، ج.2، دار الفكر العربي، القاهرة، 1979، ص.61.

إن منح الشخصية المعنوية لهذه المرافق يعكس توجه الدولة نحو تعزيز اللامركزية وتخفيف العبء عن الإدارة المركزية وتمكين المؤسسات من التكيف مع خصوصيات القطاعات التي تنشط فيها، كما أنه يساهم في تحسين الأداء وجودة الخدمات المقدمة للمواطنين ويعتبر أحد مظاهر تطور الإدارة العمومية الحديثة.

ثانيا: مرافق بدون شخصية معنوية

المرافق العامة غير المتمتعة بالشخصية المعنوية هي تلك التي تلحق مباشرة بالإدارة المركزية أو المحلية ولا تمنح استقلالا قانونيا أو ماليا خاصا بها، فهي لا تعتبر كيانا قانونيا منفصلا وبالتالي لا تملك ذمة مالية مستقلة ولا حق التقاضي باسمها وإنما تدار وتمول مباشرة من ميزانية الدولة أو الجماعة المحلية التي تتبعها[1].

تتميز هذه المرافق بعدة خصائص أساسية:

- هي جزء لا يتجزأ من الجهاز الإداري فهي تعمل تحت إشراف الوزارات أو المديريات الولائية والبلدية، ولا تملك مجالس أو هيئات تسيير مستقلة.
- ميزانيتها مدمجة في ميزانية الدولة أو الجماعة المحلية مما يجعلها خاضعة تمامًا للرقابة المالية والإدارية المركزية.
- لا تتمتع بمرونة كبيرة في التسيير مقارنة بالمرافق ذات الشخصية المعنوية إذ تخضع مباشرة للتعليمات والقرارات الصادرة عن السلطة المركزية.

من أبرز الأمثلة في الجزائر الوزارات المختلفة (مثل وزارة التربية الوطنية، وزارة الصحة) والمديريات الولائية والبلدية التي تقدم خدمات عمومية مباشرة كالحالة المدنية، الأمن و النظافة العمومية، وتعتبر هذه المرافق جزءا من الهيكل الإداري للدولة وتظهر الطابع المركزي في تسيير بعض الخدمات الأساسية التي لا يمكن تفويضها أو منحها استقلالا قانونيا.

إن وجود مرافق غير متمتعة بالشخصية المعنوية يعكس حاجة الدولة إلى الحفاظ على وحدة القرار والسيطرة المباشرة على بعض القطاعات الحساسة خصوصا تلك المرتبطة بالوظائف السيادية أو الخدمات الأساسية التي تتطلب إشرافا مباشرا من السلطة المركزية.

الفرع الثالث: التصنيف وفق مصدر الإنشاء

تقسم المرافق العامة من حيث مصدر أو أداة إنشائها تبعا لتنوع النصوص القانونية، فنجد:

[1] مليكة الصروخ، القانون الاداري، مطبعة النجاح الجديدة، د.ط، المغرب، 2010، ص.344.

أولا: المرافق العامة الدستورية

هي تلك المرافق العامة التي ينص عليها الدستور بشكل صريح فهي تستمد وجودها مباشرة من النص الدستوري وليست مجرد إنشاءات تشريعية أو تنظيمية، وعليه تعتبر من الركائز الأساسية للدولة التي لا يمكن إلغاؤها أو تعديلها إلا بتعديل دستوري، مما يمنحها طابعا من الاستقرار والدوام.

وتتميز هذه المرافق بكونها ذات طابع سيادي، إذ ترتبط بالوظائف العليا للدولة مثل الرقابة على دستورية القوانين أو الفصل في المنازعات الإدارية أو مراقبة تسيير الأموال العمومية؛ ومن أبرز الأمثلة عليها في الجزائر: المحكمة الدستورية التي نص عليها التعديل الدستوري لسنة 2020 لتحل محل المجلس الدستوري والتي تختص بالرقابة على دستورية القوانين واللوائح، ومجلس الدولة الذي نص عليه دستور 1996 كهيئة قضائية عليا للفصل في المنازعات الإدارية، إضافة إلى مجلس المحاسبة الذي نص عليه الدستور لمراقبة تسيير الأموال العمومية.

إن وجود هذه المرافق في النص الدستوري يمنحها قوة قانونية عليا ويجعلها جزءًا لا يتجزأ من البنية المؤسسية للدولة، كما يعكس مبدأ الفصل بين السلطات ويؤكد على دور الدولة في حماية الحقوق والحريات وضمان حسن سير المؤسسات.

ثانيا: المرافق العامة التشريعية

هي تلك المرافق العامة التي يتم إنشاؤها بموجب قانون صادر عن السلطة التشريعية (البرلمان)، أي أنها لا تستمد وجودها مباشرة من الدستور، وإنما من نصوص تشريعية تحدد طبيعتها واختصاصاتها وتنظيمها. فهي إذن مؤسسات عمومية ينشئها المشرّع لتلبية حاجات عامة يراها ضرورية، وتكتسب شرعيتها من القانون الذي ينظمها.

تتميز هذه المرافق بأنها أكثر مرونة من المرافق الدستورية، إذ يمكن تعديلها أو إلغاؤها أو إعادة تنظيمها عبر تعديل أو إصدار قانون جديد دون الحاجة إلى تعديل دستوري. كما أنها غالبا ما تكون مرتبطة بالقطاعات الاجتماعية والاقتصادية التي تحتاج إلى تدخل تشريعي لضبطها؛ أما أهمية هذا النوع من المرافق فيختلف حسب النظام السياسي السائد في الدولة، فنجدها تحتل مكانة متميزة بالنسبة للنظم الاشتراكية بالمقابل تقل أهميتها في النظم الليبيرالية بل تعادل المشروعات الخاصة[1].

[1] عمار بوضياف، المرجع السابق، ص.328.

إن المرافق التشريعية تمثل حلقة وصل بين السلطة التشريعية والمجتمع، فهي تجسد إرادة المشرّع في تلبية حاجات المواطنين عبر مؤسسات عمومية منظمة بالقانون، وتظهر كيف يتدخل البرلمان في بناء الدولة الاجتماعية والاقتصادية الحديثة، ومن أبرز الأمثلة في الجزائر الجامعات التي أنشئت بموجب قانون التعليم العالي.

ثالثا: المرافق العامة التنظيمية

المرافق العامة التنظيمية هي تلك المرافق التي يتم إنشاؤها بموجب نصوص تنظيمية صادرة عن السلطة التنفيذية مثل المراسيم أو القرارات الوزارية. فهي إذن مؤسسات عمومية تنشأ بقرار تنظيمي لتلبية حاجات معينة يراها الجهاز التنفيذي ضرورية، وغالبا ما تكون مرتبطة بمهام إدارية أو خدماتية محددة تحتاج إلى سرعة في الإنشاء والتنظيم دون المرور بالإجراءات التشريعية الطويلة.

تتميز هذه المرافق بمرونة كبيرة إذ يمكن تعديلها أو إلغاؤها أو إعادة تنظيمها بسهولة عبر إصدار نص تنظيمي جديد، كما أنها تعكس الدور العملي للسلطة التنفيذية في تسيير الشؤون العامة اليومية؛ ومن أبرز الأمثلة في الجزائر وساطة الجمهورية التي أنشئت بمرسوم رئاسي[1]، وبعض هيئات الضبط القطاعية مثل سلطة ضبط البريد والاتصالات[2] أو سلطة ضبط الكهرباء والغاز[3]، والتي تنشأ بقرارات تنظيمية لتأطير قطاعات حيوية وضمان حسن سيرها.

إن المرافق التنظيمية تمثل أداة فعالة بيد السلطة التنفيذية لتلبية حاجات المجتمع بسرعة ومرونة، لكنها في الوقت نفسه تخضع لرقابة الدولة لضمان عدم خروجها عن أهداف المصلحة العامة. فهي إذن تعكس الطابع العملي للإدارة الحديثة التي تحتاج إلى مؤسسات متجددة وقابلة للتكيف مع التغيرات الاقتصادية والاجتماعية.

الفرع الرابع: التصنيف وفق الامتداد الإقليمي

بالنظر للامتداد الإقليمي للمرفق يمكن تصنيفها إلى مرافق عامة وطنية وأخرى محلية، وذلك لى النحو التالي:

[1] المرسوم الرئاسي 20-45 المؤرخ في 2020/02/15 المتضمن تأسيس وسيط الجمهورية، ج.ر.ج.ج، ع.09، 2020.
[2] أنشئت بموجب المرسوم التنفيذي رقم 2000-117 المؤرخ في 5 يونيو 2000، وهي مكلفة بتنظيم ومراقبة قطاع الاتصالات والبريد.
[3] أنشئت بموجب المرسوم التنفيذي رقم 99-90 المؤرخ في 3 أبريل 1999، وتختص بضبط نشاطات إنتاج وتوزيع الكهرباء والغاز وضمان المنافسة العادلة.

أولا: المرافق العامة الوطنية

يشمل نشاط هذا النوع من المرافق كامل إقليم الدولة فيشبع الحاجات الاجتماعية التي يتصل بها المرفق لجميع أبناء الدولة ولا تنحصر خدماته في إقليم معين ومن أبرز الأمثلة على هذه المرافق: مرافق العدالة والدفاع والأمن والجمارك والبريد والسكك الحديدية[1].

ضمانا لحسن أداء هذا النوع من المرافق لنشاطها وتحقيقا للمساواة في توزيع خدماتها فإنها تخضع لإشراف الادارة المركزية في الدولة من خلال الوزارات أو ممثليها أو فروعها، وعن المسؤولية التي تنتج عن الأضرار التي تتسبب فيها المرافق الوطنية فتتحملها الدولة بحكم إدارتها لها والاشراف على شؤونها[2].

ثانيا: المرافق العامة المحلية

هي المرافق العامة التي تنشؤها الهيئات الاقليمية المحلية المتمثلة بالنسبة للجزائر في الولايات والبلديات؛ حيث اعترف قانون البلدية لها بحق إنشاء المؤسسات العمومية المتمتعة بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي[3]، والأمر نفسه بالنسبة لقانون الولاية والذي كان أكثر وضوحا بإعطاء الولاية صلاحية إحداث مؤسسات عمومية ذات طابع إداري أو صناعي أو تجاري[4].

وبالتالي يقتصر نشاط المرافق العامة المحلية في حيز جغرافي محدد مثل جمع النفايات والنقل الحضري والإنارة العمومية، وهو ما يعكس اللامركزية الإدارية.

الفرع الخامس: التصنيف وفق الطابع الإلزامي

الأصل أن الدولة هي من تقرر إنشاء المرافق العامة متى رأت الحاجة لذلك وعليه فالأصل إن الانشاء اختياري حسب متطلبات الجمهور وتحقيق النفع العام إلا أنه استثناءا تكون ملزمة بالانشاء في بعض الأحيان، حيث:

أولا: المرافق العامة الإجبارية

المرافق العامة الإجبارية هي تلك التي يفرض القانون أو الدستور على الدولة أو الجماعات المحلية إنشاؤها وتسييرها لأنها ترتبط ارتباطا مباشرا بالوظائف الأساسية والضرورية التي لا يمكن الاستغناء عنها في حياة المجتمع،

[1] محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الاداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، ط1، الاسكندرية، د.س.ن، ص.181.
[2] مازن راضي ليلو، القانون الاداري، منشورات الأكاديمية العربية، الدنمارك، ص.93.
[3] م.153 من القانون 10-11 المؤرخ في 2011/06/03 المتضمن قانون البلدية، ج.ر.ج.ج، ع.04، 2011.
[4] المواد من 146 الى 148 من القانون رقم 12-07 المؤرخ في 2012/02/29 المتضمن قانون الولاية، ج.ر.ج.ج، ع.12، 2012.

فهي ليست خيارا بيد الإدارة بل التزام قانوني وسياسي يترتب على الدولة الوفاء به لضمان استمرارية المرفق العام وتحقيق المصلحة العامة[1].

تتميز هذه المرافق بعدة خصائص:

- إلزامية الإنشاء فلا تستطيع الدولة أو الجماعة المحلية الامتناع عن إنشائها لأنها ضرورية لحماية النظام العام وضمان الحقوق الأساسية للمواطنين.
- تمويلها يكون عادة من ميزانية الدولة أو الجماعة المحلية لأنها لا تهدف إلى الربح وإنما إلى خدمة المجتمع.
- خضوعها لرقابة صارمة من السلطات العامة لضمان استمرارية الخدمة وعدم توقفها.

من أبرز الأمثلة في الجزائر المرافق المرتبطة بالوظائف السيادية مثل القضاء، الأمن، الدفاع الوطني، والتعليم الإجباري، إضافة إلى الصحة العمومية التي تعتبر من الخدمات الأساسية التي لا يمكن تركها للقطاع الخاص وحده. هذه المرافق تظهر الطابع الإلزامي للدولة في حماية المجتمع وضمان المساواة بين المواطنين في الحصول على الخدمات الأساسية.

إن وجود المرافق العامة الإجبارية يعكس مبدأ الدولة الاجتماعية الحديثة التي لا تكتفي بدور الحارس بل تتحمل مسؤولية مباشرة في توفير الخدمات الأساسية للجميع، باعتبارها حقوقًا دستورية وليست مجرد خدمات اختيارية.

ثانيا: المرافق العامة الاختيارية

هي الأصل في مجال إنشاء المرافق العامة، فالدولة تملك السلطة التقديرية في اختيار إنشاء المرفق في الوقت والمكان المناسبين، كما يرجع لها تحديد نوع الخدمة أو النشاط الذي تمارسه وطريقة إدارتها، فتنشأ وفق تقدير الإدارة لتلبية حاجات اجتماعية أو ثقافية أو ترفيهية، وفقًا لإمكانات الدولة أو الجماعة المحلية ورغبتها في تحسين مستوى الخدمات المقدمة للمواطنين، ولا مجال لإلزام الدولة بإنشائها من قبل الأفراد أو دفعهم أمام القضاء بتقصيرها لعدم إنشاء نوع من المرافق[2].

تتميز هذه المرافق بعدة خصائص:

- أنها تُنشأ بقرار إداري أو تنظيمي وليست مفروضة قانونا مما يمنح الإدارة حرية في تحديد أولوياتها.

[1] نواف كنعان، القانون الإداري: الكتاب الأول، ط.1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2008، ص.227.
[2] مازن راضي ليلو، مرجع سابق، ص.94.

- تمويلها غالبا يكون مشتركا بين ميزانية الجماعة المحلية أو الدولة وبين مساهمات المنتفعين إذ قد تفرض رسوم أو اشتراكات مقابل الاستفادة من خدماتها.
- طبيعتها غير أساسية فهي تهدف إلى تحسين نوعية الحياة وتوفير خدمات إضافية للمواطنين لكنها ليست ضرورية بالمعنى القانوني مثل التعليم أو القضاء.

من أبرز الأمثلة في الجزائر المسابح البلدية، المراكز الثقافية، دور الشباب، المكتبات العمومية، وقاعات الرياضة. وتعتبر هذه المرافق وسائل لتعزيز التنمية المحلية وتشجيع النشاط الثقافي والرياضي وتحقيق التوازن الاجتماعي، لكنها تظل اختيارية ويمكن أن تختلف من بلدية إلى أخرى حسب الإمكانات والاحتياجات.

إن وجود المرافق العامة الاختيارية يعكس دور الدولة والجماعات المحلية في الاهتمام بالجوانب الاجتماعية والثقافية والترفيهية، ويُظهر كيف تسعى الإدارة إلى تجاوز الوظائف الأساسية نحو تحسين جودة الحياة للمواطنين. فهي إذن مكملة للمرافق الإجبارية، وتُعتبر مؤشرًا على تطور الدولة نحو نموذج اجتماعي شامل.

الفرع السادس: التصنيف وفق الطابع السيادي

يمكن تصنيف المرافق العامة بالاعتماد على كونها تعكس مظاهر سيادة الدولة ووظائفها التقليدية وتلك التي تندرج ضمن الأنشطة غير السيادية ذات الطابع الاقتصادي أو الاجتماعي، حيث:

أولا: المرافق العامة السيادية

المرافق العامة السيادية هي تلك المرافق التي ترتبط مباشرة بالوظائف الأساسية للدولة باعتبارها سلطة عليا، أي أنها تجسد مظاهر السيادة الوطنية ولا يمكن أن تدار أو تفوض للقطاع الخاص أو لأي جهة أخرى خارج الدولة، هذه المرافق تعتبر جوهرية لأنها تمثل أدوات ممارسة السلطة العامة وحماية النظام العام وضمان وحدة الدولة[1].

تتميز المرافق السيادية بعدة خصائص:

- إلزامية الإنشاء والتسيير من طرف الدولة وحدها فلا يجوز أن تدار من قبل الخواص أو تترك للمبادرة الفردية.
- تمويلها يكون حصريا من ميزانية الدولة لأنها لا تهدف إلى الربح وإنما إلى خدمة المصلحة العليا.

[1] عمراني كمال الدين، النظام القانوني للمرافق العمومية والنتائج القانونية المترتبة عليه، مجلة طبنة للدراسات العلمية الأكاديمية، م. 5، ع.01، 2022، ص.34-36.

- تخضع لقواعد القانون العام بشكل صارم وتتمتع بامتيازات السلطة العامة مثل إصدار القرارات الإدارية والإجبار.
- لا تتمتع عادة بالشخصية المعنوية المستقلة بل تدار مباشرة من الوزارات أو الأجهزة المركزية.

من أبرز الأمثلة في الجزائر المرافق المرتبطة بالأمن والدفاع الوطني[1] والقضاء[2]، وتعتبر هذه المرافق سيادية لأنها تعكس سلطة الدولة في الداخل والخارج وتظهر استقلالها ووحدتها.

إن وجود المرافق السيادية يعكس مبدأ الدولة الحارسة الذي يركز على حماية النظام العام وضمان الحقوق الأساسية، لكنه في الوقت نفسه يعتبر أساسا لا غنى عنه حتى في الدولة الاجتماعية الحديثة، إذ لا يمكن تصور دولة دون قضاء أو دفاع أو أمن

ثانيا: المرافق العامة غير السيادية

المرافق العامة غير السيادية هي تلك التي لا ترتبط مباشرة بالوظائف العليا للدولة ولا تعتبر من مظاهر السيادة الوطنية بل تنشأ لتقديم خدمات اجتماعية، اقتصادية، ثقافية أو ترفيهية للمواطنين. فهي مرافق تهدف أساسا إلى إشباع حاجات عامة وتحسين نوعية الحياة ويمكن أن تدار من طرف الدولة أو الجماعات المحلية أو حتى تفوض للقطاع الخاص في إطار الشراكة أو الامتياز لأنها لا تمس جوهر السلطة والسيادة.

تتميز المرافق غير السيادية بعدة خصائص:

- ليست إلزامية بالمعنى السيادي، بل تُنشأ حسب حاجات المجتمع وإمكانات الدولة.
- يمكن أن تُدار مباشرة من الإدارة أو تُمنح لشخص معنوي عام مستقل (جامعة، مركز بحث، مستشفى) أو حتى للقطاع الخاص عبر عقود امتياز.
- تمويلها قد يكون من ميزانية الدولة أو الجماعات المحلية، وأحيانًا عبر رسوم أو اشتراكات يدفعها المنتفعون.
- تخضع لرقابة الدولة لضمان تحقيق المصلحة العامة، لكنها تتمتع بمرونة أكبر من المرافق السيادية.

[1] م.30 من التعديل الدستوري 2020.
[2] م.141 من التعديل الدستوري 2020.

من أبرز الأمثلة في الجزائر الجامعات ومراكز البحث العلمي[1]، المرافق الاقتصادية مثل الموانئ أو السكك الحديدية التي يمكن أن تُدار في شكل مؤسسات عمومية ذات طابع صناعي وتجاري[2].

[1] القانون العضوي رقم 2000-04 المؤرخ في 2000/12/06 المعدل والمتمم للقانون رقم 99-05 المؤرخ في 04/04/ 1999 المتعلق بالتعليم العالي، ج.ر.ج.ج، ع.77، 2000.

[2] القانون رقم 01-13 المؤرخ في 2001/08/07 المتعلق بتوجيه النقل البري وتنظيمه، ج.ر.ج.ج، ع.44، 2001.

الفصل الثاني: النظام القانوني للمرفق العام

المبحث الأول: انشاء المرافق العامة والغاؤها

يعد إنشاء المرافق العامة وإلغاؤها من أهم مظاهر تدخل الدولة في تنظيم الحياة العامة إذ يعكس هذا الاختصاص مدى قدرة السلطة العامة على تلبية الحاجات الجماعية وتكييف بنيتها الإدارية وفقا لمتطلبات المجتمع وتطوراته. فالمرفق العام لا ينشأ بشكل اعتباطي بل يخضع لاعتبارات المصلحة العامة وتقدير المشرّع أو السلطة المختصة، كما أن إنهاءه أو إلغاؤه يتم وفق ضوابط قانونية دقيقة تضمن استقرار المراكز القانونية وعدم المساس بحقوق الأفراد.

وتتجلى أهمية هذا الموضوع في كونه يرتبط بمبدأ المشروعية والتدرج في القواعد القانونية حيث يختلف الأساس القانوني لإنشاء المرفق أو إلغائه بحسب طبيعة الأداة المستخدمة وما إذا كانت دستورية أو تشريعية أو تنظيمية أو إدارية وهو ما ينعكس مباشرة على الجهة المختصة بالإلغاء وعلى الرقابة القضائية الممارسة على هذه القرارات.

وعليه يهدف هذا العنصر إلى دراسة الإطار القانوني لإنشاء المرافق العامة وإلغائها من خلال بيان الأسس التي تحكم كل مرحلة، والضوابط التي تضمن مشروعية هذا التصرّف الإداري، في ظل مبدأ توازي الأشكال وضمان استمرارية المرافق العامة.

المطلب الأول: إنشاء المرافق العامة

يقصد بإنشاء المرفق العام ذلك الفعل القانوني والتنظيمي الذي تقوم به الدولة أو إحدى هيئاتها العامة بغرض تأسيس مؤسسة أو خدمة موجهة لإشباع حاجات جماعية لا يستطيع الأفراد تلبيتها بمفردهم أو لا تتوافر لهم الوسائل الكافية لذلك، ويعتبر هذا الإنشاء تجسيدا عمليا لفكرة تدخل الدولة في الحياة الاجتماعية والاقتصادية من أجل تحقيق المصلحة العامة وضمان استقرار المجتمع.

وقد عرفت محكمة القضاء الاداري بمصر إنشاء المرافق العامة بنصها: "...معنى إنشاء المرفق العام أن جهة الإدارة رأت أن هناك حاجة جماعية ملحة قد بلغت من الأهمية مبلغا يقتضي تدخلها لكي توفر للأفراد باستخدام وسائل القانون العام التي تنطوي على قدر كبير من المساس بحقوق الأفراد وحرياتهم، مما يستتبع إحاطة هذا الانشاء بشيء من الضمانات للتأكد من أن هذا المساس له في الواقع من الأمر ما يبرره، ونظرا لما تشكله من

أهمية بالنسبة للأفراد واعتمادهم عليها في إشباع حاجاتهم العامة ولما ترتبه من أعباء مالية على كاهل الدولة فإن مسألة إنشائها تحتل أهمية خاصة لدى هذه الدول تحسمها أحيانا بنصوص دستورية..."[1].

يتم إنشاء المرفق العام عادة عبر نصوص قانونية أو تنظيمية مثل القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية أو المراسيم التنظيمية الصادرة عن السلطة التنفيذية، وقد يتم أيضا عبر قرارات محلية صادرة عن الجماعات الإقليمية في حالة المرافق المحلية، وعليه فإن الإنشاء ليس مجرد قرار إداري عادي، بل هو عمل ذو طبيعة مزدوجة:

- ❖ طبيعة قانونية، لأنه يستند إلى نصوص تشريعية أو تنظيمية تحدد كيفية إنشائه وتسييره.
- ❖ طبيعة سياسية واجتماعية، لأنه يترجم خيارات الدولة في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ويعكس تصورها لمفهوم المصلحة العامة.

الفرع الأول: إنشاء المرافق العامة في فرنسا

يعتبر النموذج الفرنسي من أبرز النماذج التي أثرت في الفكر الإداري والقانوني في العالم بما في ذلك الجزائر بعد الاستقلال، وقد مر إنشاء المرافق العامة في فرنسا بمراحل دستورية وتنظيمية مختلفة تعكس تطور العلاقة بين السلطة التشريعية والتنفيذية في هذا المجال.

يمكن القول أن إنشاء المرافق العامة في فرنسا كان حكرا من اختصاص السلطة التشريعية كمبدأ أساسي في القانون العام إضافة لاعتبار إنشاء المرافق العامة فيه تقييد أو حد للحريات العامة وبما أن المبدأ هو عدم إمكانية تقييد الحريات العامة المكفولة دستوريا إلا بقانون، فإن إنشاء المرفق لا يكون إلا بقانون مع ذلك تم التراجع عن صرامة المبدأ والسماح بإنشائه للسلطة التنفيذية[2]، حيث نميز:

أولا: قبل دستور 1958

كان إنشاء المرفق العام في فرنسا يتم أساسا عن طريق القانون الصادر عن البرلمان وذلك لأن المرفق العام ينظر إليه على أنه يمس حقوق الأفراد وحرياتهم وبالتالي لا يجوز إنشاؤه إلا بسلطة تشريعية، هذا التصور يعكس هيمنة البرلمان على الحياة العامة في ظل النظام البرلماني الكلاسيكي حيث كان البرلمان هو صاحب الاختصاص الأصلي في تقرير إنشاء المرافق العامة خاصة تلك التي تتطلب موارد مالية كبيرة أو تؤثر على النشاط الاقتصادي والاجتماعي[3].

[1] حمدي القبيلات، القانون الاداري، ج.1، ط.1، دار وائل للنشر، د.ب.ن، 2008، ص.279.
[2] مصطفى أبو زيد فهمي، مرجع سابق، ص.244.
[3] René Chapus – Droit administratif général, Tome I, Montchrestien, 15e édition, 2001, p.145.

ثانيا: بعد دستور 1958

مع صدور دستور الجمهورية الخامسة سنة 1958 تغير الوضع بشكل ملحوظ فقد أصبح إنشاء المرافق العامة من اختصاص السلطة التنفيذية ولم يعد من الموضوعات المحجوزة للقانون. بمعنى أن الحكومة باتت تملك صلاحية إنشاء المرافق العامة مباشرة عبر المراسيم والقرارات التنظيمية، بينما اقتصر دور البرلمان على إقرار الاعتمادات المالية اللازمة لتسيير هذه المرافق، هذا التحول يعكس تعزيز مكانة السلطة التنفيذية في النظام السياسي الفرنسي الجديد الذي منح رئيس الجمهورية والحكومة صلاحيات واسعة على حساب البرلمان[1].

ثالثا: وسائل إنشاء المرفق العام

يمكن أن يتم إنشاء المرفق العام في فرنسا عبر عدة وسائل قانونية[2]:

- **الإنشاء المباشر**: حيث تقوم الدولة بإنشاء مؤسسة جديدة لتقديم خدمة عامة، مثل إنشاء مرفق للنقل أو الصحة.
- **التأميم**: وهو تحويل مشروع خاص إلى ملكية عامة مقابل تعويض، وذلك عندما ترى الدولة أن هذا المشروع يخدم مصلحة عامة أساسية، كما حدث في قطاعات الطاقة والمناجم.
- **القرارات التنظيمية**: التي تصدرها السلطة التنفيذية لإنشاء مرافق عامة ذات طابع محلي أو قطاعي.

الفرع الثاني: إنشاء المرافق العامة في الجزائر

إن إنشاء المرافق العامة في الجزائر يمكن التمييز فيه بين نوعين من المرافق الوطنية والمحلية وذلك على النحو التالي:

أولا: إنشاء المرافق العامة الوطنية

اختلفت الجهة التي تولت إنشاء المرافق العامة الوطنية باختلاف التوجهات السياسية والاقتصادية للدولة ما يجعلنا نميز بين:

[1] Jean Rivero – Droit administratif, Dalloz, 21e édition, 1999, p.32.
[2] Marcel Waline – Le service public, LGDJ, 4e édition, 1974, p.65-90.

1. قبل صدور قانون المالية لسنة 1965:

تميزت هذه المرحلة بتباين وسائل وأدوات إنشاء المرافق العامة الوطنية، فأنشئت بعضها بموجب نصوص تشريعية في حين أنشأت أخرى بموجب بقرارات مركزية[1] من السلطة التنفيذية، مع تركيز على القطاعات الأساسية مثل التعليم والصحة[2].

2. بعد صدور قانون المالية لسنة 1965:

أصبح إنشاء المرافق العامة الوطنية ذات الأهمية البالغة بموجب نص تشريعي[3] في حين إنشاء المرافق الأقل نفعا يكون بموجب نصوص تنظيمية.

3. دستوري 1976 و1989:

تبنت الجزائر بموجب دستور 1976 اختيار الاشتراكية وبناءا على هذا التوجه الجديد أصبح اختصاص إنشاء المرافق الوطنية من صلاحيات الادارة المركزية، بما يعني اعطاء الاختصاص للسلطة التنفيذية عن طريق المراسيم الرئاسية التي يصدرها ممارسة لسلطته التنظيمية بموجب المادة 115 من هذا الدستور، وهو الأمر نفسه الذي حافظ عليه دستور 1989.

4. دستور 1996 وما تبعه من تعديلات:

أعاد دستور 1996 صلاحية إنشاء المرافق العامة الوطنية للسلطة التشريعية بموجب المادة 122 منه في فقرتها 29 والتي نصت على اختصاص البرلمان في التشريع في إنشاء فئات المؤسسات.

ثانيا: إنشاء المرافق العامة المحلية

يعد إنشاء المرافق العامة المحلية أحد أبرز تجليات مبدأ اللامركزية الذي تبنته الدولة الجزائرية في تنظيمها الإداري. فإلى جانب المرافق الوطنية التي تنشأ وتدار مركزيا منح المشرع الجزائري صلاحيات واسعة للجماعات المحلية أي البلديات والولايات لإنشاء مرافق تخدم حاجات السكان اليومية وتتكيف مع خصوصيات كل منطقة.

---

[1] القانون الصادر في 1963/12/13 المتعلق بانشاء البنك المركزي.
[2] مثل المستشفيات الوطنية والمدارس.
[3] نصت م.05 مكرر من قانون المالية 1965 أن إنشاء المؤسسات العامة يتم بموجب قانون.

1. الإطار القانوني لإنشاء المرافق المحلية البلدية:

نص قانون البلدية[1] في المادة 149 منه على أن البلدية تتكفل بإنشاء وتسيير المرافق العمومية ذات الطابع المحلي فيما يتعلق بـ :

- التزويد بالمياه الصالحة للشرب وصرف المياه المستعملة.
- النفايات المنزلية والفضلات الأخرى .
- صيانة الطرقات وإشارات المرور.
- الإنارة العمومية.
- الأسواق المغطاة والأسواق والموازين العمومية.
- الحظائر ومساحات التوقف.
- المحاشر.
- النقل الجماعي.
- المذابح البلدية.
- الخدمات الجنائزية وتهيئة المقابر وصيانتها بما فيها مقابر الشهداء.
- الفضاءات الثقافية التابعة لأملاكها.
- فضاءات الرياضة والتسلية التابعة لأملاكها.
- المساحات الخضراء.

2. الإطار القانوني لإنشاء المرافق المحلية الولائية:

نص قانون الولاية[2] في المادة 86 على أن للولاية أن تنشىء مرافق عمومية قصد تلبية الحاجات الجماعية لمواطنيها وذلك بموجب مداولة المجلس الشعبي الولائي فيما يخص:

- الطرق والشبكات المختلفة.
- مساعدة ورعاية الطفولة والأشخاص المسنين أو الذين يعانون من إعاقة أو أمراض مزمنة.
- النقل العمومي.
- النظافة والصحة العمومية ومراقبة الجودة.

[1] قانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية، ج.ر.ج.ج، ع.37، 2011.
[2] القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية، ج.ر.ج.ج، ع.12، 2012.

- المساحات الخضراء.
- الصناعات التقليدية والحرف.

المطلب الثاني: إلغاء المرافق العامة

يعد إلغاء المرافق العمومية مسألة ذات طبيعة دستورية وقانونية دقيقة إذ إن المرفق العمومي المنشأ بموجب نص دستوري لا يمكن المساس بوجوده أو إلغاؤه إلا من خلال تعديل دستوري صريح باعتبار أن الدستور هو المصدر الأعلى للقواعد القانونية ولا يجوز تجاوزه إلا بآلية تعادل قيمته القانونية، أما إذا كان المرفق العمومي قد أُنشئ بموجب أمر، فإن إلغاؤه لا يتم إلا بأمر مماثل أو بقانون يوازيه في القوة القانونية ضمانًا لاحترام مبدأ توازي الأشكال. وفي الحالات التي تُنشأ فيها المرافق العمومية بموجب قوانين، فإن الإلغاء يخضع لطبيعة النص المؤسس لها، سواء كان قانونا عضويا أو قانونا عاديا مع مراعاة الإجراءات التشريعية الخاصة بكل نوع.

أما بالنسبة للمرافق العمومية المحلية فإن إلغاؤها يتم وفق الإجراءات نفسها غير أن خصوصيتها تقتضي مراعاة القرارات الولائية أو البلدية وما يتطلبه ذلك من مداولات داخل الهيئات المحلية المختصة بما يضمن احترام مبدأ الشرعية المحلية.

ويترتب على أي إلغاء خارج هذه الضوابط خرق لمبدأ دستوري جوهري يتمثل في احترام قاعدة توازي الأشكال وهو ما يؤدي إلى المساس بقيمتي الدستورية والمشروعية في آن واحد، هذا الخرق يفتح المجال أمام القضاء الدستوري للتدخل عبر دعوى الإلغاء كما يتيح للقضاء الإداري إمكانية التصدي له من خلال الدفع بعدم المشروعية، وذلك بحسب طبيعة الحالة المعروضة، وبذلك يتضح أن مسألة إلغاء المرافق العمومية ليست مجرد إجراء إداري أو تشريعي بل هي عملية معقدة تتداخل فيها اعتبارات دستورية وقانونية وتستوجب احترام التسلسل الهرمي للقواعد القانونية ضمانا لاستقرار النظام القانوني وحمايةً للمصلحة العامة.

المبحث الثاني: المبادىء الأساسية التي تحكم المرفق العام

تقوم المرافق العامة في النظام الإداري على مجموعة من المبادئ التي توجه عملها وتحدد طبيعة علاقتها بالمواطنين. ويمكن التمييز في هذا السياق بين صنفين رئيسيين:

- ❖ المبادئ التقليدية والمعروفة في الفقه الإداري الفرنسي بقوانين رولان (Lois de Rolland)، وتشمل ثلاثة قواعد أساسية هي: مبدأ استمرارية المرفق العام، مبدأ المساواة أمام المرفق العام ومبدأ قابلية المرفق العام للتكيّف مع المتغيرات؛ وقد شكلت هذه المبادئ الركيزة الأولى التي بُني عليها مفهوم الخدمة العمومية.
- ❖ المبادئ المستحدثة والتي ظهرت مع تطور الإدارة الحديثة وسعيها إلى تحسين الأداء وجودة الخدمات، وتشمل مبادئ الشفافية والمساءلة، الجودة والنجاعة والمردودية وأخلقة المرفق العام؛ وهي مبادئ تهدف إلى تعزيز ثقة المواطن في الإدارة وضمان فعالية أكبر في تسيير المرافق العمومية.

وبذلك فإن دراسة المبادئ التقليدية تعد مدخلاً أساسيا لفهم تطور نظرية المرفق العام قبل الانتقال إلى المبادئ الحديثة التي جاءت لتكملها وتتكيف مع متطلبات الدولة المعاصرة.

المطلب الأول: المبادىء التقليدية للمرفق العام

تعد المبادئ التقليدية للمرفق العام الركيزة الأساسية التي بُني عليها مفهوم الخدمة العمومية في فرنسا والجزائر وغيرها من الدول ذات النظام الإداري المشابه، فقد أرست هذه المبادئ الثلاثة " مبدأ الاستمرارية، مبدأ المساواة أمام المرفق العام، ومبدأ قابلية التكيّف" قواعد عامة تضمن انتظام سير المرافق العامة وعدالة الانتفاع بخدماتها ومرونتها في مواجهة التحولات الاجتماعية والاقتصادية.

وقد شكلت هذه المبادئ إطارا قانونيا ملزما للإدارة حيث اعتبرها القضاء الإداري الفرنسي والجزائري مبادئ من النظام العام لا يجوز مخالفتها بل تعد أساسا لاستقرار الحياة الإدارية وضمان المصلحة العامة.

الفرع الأول: مبدأ استمرارية المرفق العام

أولا: الإطار المفاهيمي والأساس القانوني لمبدأ استمرارية المرفق العام

1. مفهوم المبدأ:

يقصد بمبدأ استمرارية المرفق العام وجوب سير المرفق بانتظام واضطراد دون توقف أو انقطاع، حتى تؤدي الإدارة العامة الخدمات المنوطة بها بصورة دائمة ومنظمة تحقيقًا للمصلحة العامة وحماية لحقوق الأفراد التي تعتمد على

استمرارية تلك الخدمات[1]، عرفه الأستاذ عمار بوضياف بأن "الاستمرارية ليست مجرد مبدأ تنظيمي بل هي قاعدة قانونية تفرض على الإدارة التزاما إيجابيا بضمان الخدمة العمومية بصفة دائمة"[2].

كما تناول الأستاذ صالح جابر المبدأ ضمن المبادئ الأساسية للمرفق العام، مبينا أنه "يعبر عن ضرورة عدم توقف سير المرفق العام مهما كانت الظروف السياسية أو الاجتماعية لأن في توقفه مساسا بالنظام العام والمصلحة العامة"[3].

وتتجلى أهمية هذا المبدأ في أنه يضمن انتظام الحياة العامة ويرسخ الثقة بين المواطن والإدارة كما يمنع أي اضطراب في تقديم الخدمات الحيوية كالصحة والتعليم والطاقة والمياه والنقل؛ ويستند هذا المفهوم إلى أن المرافق العامة هي صورة من صور تجسيد سيادة الدولة وبالتالي فإن انقطاعها يعد إخلالا بوجودها ذاته؛ فمبدأ الاستمرارية هو قاعدة من النظام العام تفرض على الإدارة والموظفين والمتعاقدين معها واجب ضمان استمرار الخدمات حتى في الظروف الطارئة مقابل حقهم في التعويض عند الضرورة.

2. الأساس القانوني للمبدأ

كرّس القضاء الإداري الفرنسي هذا المبدأ منذ قراره الشهير Winkell (7 أوت 1909) الذي اعتبر أن الموظف العمومي لا يملك الحق في الإضراب إذا كان ذلك يؤدي إلى تعطيل سير المرفق العام، مؤكدا أن الاستمرارية تسمو على حرية العمل[4]؛ ثم جاء قرار Dehaene (1950) ليوازن بين حق الإضراب وضرورة استمرار المرافق العامة، حيث منح الإدارة سلطة تنظيم ممارسة هذا الحق بما يضمن استمرار الخدمات الأساسية.

- **الأساس الدستوري:**

كرّس الدستوري الجزائري مبدأ استمرارية المرافق العامة ضمن القواعد المنظمة للخدمة العمومية. فقد نصّت **المادة 27 من دستور 2020** على أنه: "تضمن الدولة استمرارية الخدمة العمومية في جميع الظروف".

ويُفهم من هذا النص أن الاستمرارية لم تعد مجرد قاعدة فقهية أو مبدأ قضائي، بل أصبحت قاعدة دستورية ملزمة تعلو على القواعد التشريعية والتنظيمية، بحيث تُبطل كلّ تصرف أو إجراء إداري من شأنه أن يُعطّل سير المرفق العام دون مبرر قانوني.

---

[1] عمار عوابدي، القانون الاداري، ج.2، ط.5، د.د.ن، الجزائر، 2008، ص.75.
[2] عمار بوضياف، *القانون الإداري – الوجيز*، دار الوجيز، الجزائر، 2019، ص.215.
[3] المرجع نفسه، ص 48.
[4] Conseil d'État, *arrêt Winkell*, 7 août 1909.

كما أشار الدستور ذاته إلى واجب الدولة في تأمين المرافق الأساسية المرتبطة بالحياة اليومية للمواطنين، وهو ما يضفي على المبدأ طابعًا حمائيًا للمصلحة العامة.

- **الأساس التشريعي والتنظيمي:**

نصت عدة قوانين خاصة بالمرافق العمومية على وجوب الاستمرارية، نذكر منها:

- **القانون رقم 85-07 المؤرخ في 6 أوت 1985** المتعلق بإنتاج وتوزيع الطاقة الكهربائية والغازية، الذي نص على وجوب تزويد المستهلكين دون انقطاع.
- **القانون رقم 11-18 المتعلق بالصحة** الذي أوجب على الدولة ضمان خدمات صحية مستمرة، بما في ذلك الوقاية والعلاج.
- **القانون رقم 90-11 المتعلق بعلاقات العمل** الذي قيد ممارسة حق الإضراب بعدم الإضرار باستمرارية الخدمة العمومية.

3. الطبيعة القانونية لمبدأ الاستمرارية:

يتميز مبدأ الاستمرارية بكونه مبدأ ذو طابع آمر فهو من النظام العام فلا يجوز الاتفاق على مخالفته أو التنازل عنه، ويترتب على ذلك أن الإدارة ملزمة قانونا بضمان استمرارية الخدمات، ولا تملك سلطة تقديرية في وقفها إلا في الحالات الاستثنائية التي يجيزها القانون أو المصلحة العليا للدولة[1].

كما أن المبدأ ينعكس على مختلف أوجه التنظيم الإداري:

- في **العقود الإدارية**: يفرض على المتعاقد مع الإدارة الاستمرار في تنفيذ التزاماته رغم الظروف الطارئة مقابل حقه في التعويض.
- في **علاقة الموظفين بالإدارة**: يقيد حقهم في الإضراب أو الاستقالة المفاجئة تحقيقا لاستمرارية العمل العام.
- في **الجانب القضائي**: يعتبر القضاء الإداري توقف المرفق عن أداء مهامه مخالفة لمبدأ الاستمرارية تستوجب التعويض أو الإلغاء.

[1] عمار بوضياف، مرجع سابق، ص.337.

ثانيا: تجليات مبدأ استمرارية المرفق العام في الفقه والقضاء الإداري

1. في الفقه الإداري المقارن:

يعد الفقه الإداري الفرنسي المرجع الأول الذي أرسى دعائم مبدأ استمرارية المرفق العام، قبل أن ينتقل إلى الفقه الجزائري والمقارن. فقد اعتبر **ليون دوغي** (Léon Duguit)أن المرفق العام هو التعبير الحقيقي عن التضامن الاجتماعي، وأن استمرار المرافق العامة هو ضرورة حتمية لبقاء المجتمع منظما ومتعاونا[1].

كما يرى **جورج فيدال** (Georges Vedel)أن الإدارة ملزمة قانونا وأخلاقيا بضمان انتظام الخدمات العمومية، لأن انقطاعها يمس بسلامة النظام العام ويخل بعلاقة الثقة بين المواطن والدولة[2].

أما في الفقه الجزائري، فقد سار الأساتذة عمار بوضياف وصالح جابر وناصر لباد على نفس النهج، مؤكدين أن مبدأ الاستمرارية له طابع مزدوج فهو مبدأ قانوني يفرض التزامًا إيجابيا على الإدارة ومبدأ اجتماعي يعكس حاجة الجماعة إلى انتظام الخدمات العامة دون توقف[3].

ويرى بعض الفقه المعاصر أن مبدأ الاستمرارية أصبح اليوم ذا بعد حقوقي وليس إداريا فحسب إذ يندرج ضمن حقوق الإنسان الاقتصادية والاجتماعية مثل الحق في التعليم والصحة والماء والطاقة، وهي كلها حقوق تتوقف على استمرار المرافق العامة التي تقدمها الدولة[4].

2. في القضاء الإداري الفرنسي

يعتبر القضاء الإداري الفرنسي الرائد في تكريس مبدأ استمرارية المرفق العام وقد برز ذلك من خلال مجموعة من الأحكام الشهيرة التي أرست القواعد الأساسية لهذا المبدأ.

- **قضية *Winkell* 07 أوت 1909**: في هذه القضية رفض مجلس الدولة الفرنسي الاعتراف بحق الموظفين العموميين في الإضراب، لأنّه يُهدّد استمرارية المرفق العام، مؤكّدًا أن الوظيفة العامة "تقتضي من الموظف التزامًا دائما بالخدمة ولا يمكنه أن يتخلّى عنها بحجة الدفاع عن مصالحه الخاصة"[5].

---

[1] Léon Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, Paris, 1927, p. 52.

[2] Georges Vedel, *Droit Administratif*, Paris, 1973, p. 112.

[3] صالح جابر، ملخص محاضرات في المرافق العامة والضبط الإداري، جامعة الشهيد حمه لخضر، 2021–2022، ص.52.

[4] عمار بوضياف، القانون الاداري ـ الوجيز، مرجع سابق، ص.216

[5] CE, *arrêt Winkell*, 7 août 1909.

- **قضية *Dehaene* (1950)**: غير مجلس الدولة الفرنسي موقفه جزئيا فاعترف ضمنيا بحق الموظف في الإضراب ولكن ضمن حدود لا تمس استمرارية المرفق العام، وجاء في حيثيات القرار: "على الحكومة أن تنظم ممارسة حق الإضراب بما يضمن استمرار سير المرافق العامة الأساسية"[1].

هذا الحكم شكل نقطة توازن بين الحق الدستوري في الإضراب وضرورة احترام مبدأ الاستمرارية حيث منح الإدارة سلطة تنظيم هذا الحق دون المساس بجوهره.

- **قضية *Société des concerts du conservatoire* (1951)**: أكد المجلس في هذا القرار أن "الامتناع الإداري الذي يؤدي إلى تعطيل المرفق العام أو حرمان المواطنين من خدماته يعد خطأ إداريا جسيما يستوجب التعويض"[2].

يتبين من مجمل الاجتهاد الفرنسي أن مبدأ الاستمرارية أصبح قاعدة عليا في النظام الإداري تعلو على الحقوق الفردية متى تعارضت معها بشرط أن يكون تدخل الإدارة في نطاق المشروعية.

3. في القضاء الإداري الجزائري:

نقل القضاء الجزائري نفس المبادئ التي أقرها القضاء الفرنسي، مع تكييفها وفق خصوصيات النظام القانوني الوطني.

- **في مجال تنظيم الإضراب**: أقر المجلس الأعلى الجزائري في قراره المؤرخ في 14جوان 1989 أن[3]: "الإضراب المشروع هو الذي لا يمس استمرارية الخدمة العمومية، ويُعدّ غير مشروع كل توقف كلي عن العمل يؤدي إلى شلّ المرفق العام"[4].

وقد كرس هذا القرار مبدأ التوازن بين حقوق العمال ومقتضيات المصلحة العامة، معتبرا أن الإدارة ملزمة بتأمين حد أدنى من الخدمات خلال فترات الإضراب خاصة في المرافق الحيوية كالصحة والطاقة والمياه والنقل.

- **في انتقال الالتزامات بين الجماعات المحلية**: قضى المجلس الأعلى بأن البلدية الجديدة تتحمل التزامات البلدية السابقة في عقود المرافق العامة تطبيا لمبدأ استمرارية الخدمة لأن تغير الشخص المعنوي لا يبرر توقف المرفق عن أداء مهامه[5].

---

[1] CE, *arrêt Dehaene*, 7 juillet 1950.

[2] CE, *Société des concerts du conservatoire*, 1951.

[3] المجلس الأعلى الجزائري، قرار بتاريخ 14 جوان 1989، المجلة القضائية، ع. 2، 1990، ص 112–115.

[4] المرجع نفسه.

[5] صالح جابر، مرجع سابق، ص.54.

- **في مجال العقود الإدارية:** أقر مجلس الدولة الجزائري في قراره الصادر بتاريخ 30جوان 2003[1] أن المتعاقد مع الإدارة ملزم بالاستمرار في تنفيذ العقد رغم الظروف الطارئة، على أن تعوضه الإدارة عن الأضرار الناتجة، حمايةً لمبدأ الاستمرارية

ويلاحظ أن القضاء الجزائري تبنى بوضوح فكرة "الاستمرارية الإلزامية" حتى في غياب نص صريح مما يجعله ضامنا أساسا لاستقرار الحياة الإدارية.

4. العلاقة بين مبدأ الاستمرارية وحق الإضراب:

يعد التوفيق بين مبدأ الاستمرارية وحق الإضراب من أبرز الإشكالات التي واجهت القانون الإداري، فمن جهة يعتبر الإضراب حقا دستوريا أقرته المادة 69 من الدستور الجزائري، ومن جهة أخرى فإن مبدأ الاستمرارية يقيد ممارسته في المرافق العامة.

وقد حاول المشرّع إيجاد توازن من خلال القانون رقم 90-02 المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل[2]، الذي ألزم النقابات بإشعار مسبق بالإضراب واتخاذ تدابير لتأمين الخدمات الأساسية.

ويستخلص من الاجتهاد القضائي أن حق الإضراب لا يمارس بحرية مطلقة بل يخضع لقيود مستمدة من المصلحة العامة، بحيث لا يؤدي إلى تعطيل الخدمات الحيوية أو الإضرار بالمواطنين.

ويعبر الفقيه محمد عاطف البنا عن هذا التوازن بقوله: "الاستمرارية لا تنفي الإضراب، لكنها تفرض تنظيمه بما يحفظ انتظام المرافق العامة دون المساس بحقوق العمال"[3].

أوجد المشرع الجزائري حلا توفيقيا بين مبدأ الاستمرارية وممارسة حق الاضراب من خلال:

- ❖ الوقاية من النزاعات الجماعية للعمل وتسويتها
- ❖ مبدأ الحد الأدنى للخدمة المضمونة
- ❖ التسخير
- ❖ منع الاضراب

---

[1] مجلس الدولة الجزائري، قرار بتاريخ 30 جوان 2003، المجلة القضائية، ع. 1، 2004، ص. 87–90.
[2] القانون رقم 90-02 المؤرخ في 1990/02/06 المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل، ج.ر.ج.ج، ع.06، 1990.
[3] محمد عاطف البنا، *القانون الإداري – النشاط الإداري*، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998، ص.243.

الفرع الثاني: مفهوم مبدأ المساواة وأساسه القانوني ومظاهره

يشكل مبدأ المساواة ضمانة أساسية لتحقيق العدالة بين الأفراد أمام القانون والإدارة وقد أولى المشرع لهذا المبدأ مكانة بارزة من خلال النص عليه في الدساتير والتشريعات باعتباره ركيزة لحماية الحقوق والحريات ومنع التمييز، غير أن تطبيقه في المجال الإداري يثير إشكالات متعددة تتعلق بحدود المساواة ومظاهرها العملية خاصة في ظل اختلاف الظروف والاعتبارات المرتبطة بالمرفق العام.

أولا: تعريف مبدأ المساواة أمام المرفق العام

يعتبر مبدأ المساواة أحد أهم المبادئ الأساسية التي تحكم سير واستمرارية المرافق العامة على اختلاف نشاطها وطريقة إدارتها، إذ أن المرفق العام هو مشروع تنشئه الدولة وتديره بهدف إشباع الحاجات العامة للأفراد وتحقيق المصلحة العامة، ويجب أن يتمتع جميع الأفراد بحق الانتفاع بخدماته على قدم المساواة دون أي تمييز بينهم بسبب الأصل أو الجنس أو اللغة أو العقيدة أو الانتماء السياسي أو الوضع الاجتماعي[1].

ثانيا: الأساس القانوني لمبدأ المساواة في النظام الجزائري

1. **في الدساتير الجزائرية:**

يظهر مبدأ المساواة منذ النصوص الأولى بشكل واضح وصريح حيث يعتبر من المبادئ الأساسية التي يقوم عليها النظام القانوني والدستوري، ففي **دستور 1963** نصت المادة الأولى على أن "الجزائريين متساوون في الحقوق والواجبات"، وهو ما شكل الأساس القانوني الأول لتكريس هذا المبدأ.

ثم أعيد التأكيد عليه في الدساتير اللاحقة، مثل دستور **1976 ودستور 1989**، حيث وردت صياغات مشابهة تؤكد أن جميع المواطنين يتمتعون بحقوق متساوية أمام القانون دون أي تمييز.

ليتم تأكيد المبدأ في **دستور 1996** في المادة 29 الذي نص على أن: "جميع المواطنين سواسية أمام القانون، ولهم الحق في الحماية المتساوية، ولا يمكن التذرع بأي تمييز يعود سببه إلى المولد أو العرق أو الجنس أو الرأي أو أي شرط أو ظرف شخصي أو اجتماعي""

وفي **تعديل 2016** أكدت المادة 32على المبدأ ذاته، مضيفة أن الدولة تعمل على إزالة العقبات التي تعيق تفتح شخصية الإنسان. أما **تعديل 2020** فقد جاء أكثر دقة في المادة 35التي نصت على: "تستهدف مؤسسات

[1] محمد جمال مطلق الذنيبات، الوجيز في القانون الاداري، ط.1، دار العلمية الدولية ودار الثقافة للنشر والتوزيع، 2003، ص.157.

الجمهورية ضمان مساواة كل المواطنين والمواطنات في الحقوق والواجبات بإزالة العقبات التي تعوق تفتح شخصية الإنسان سياسيا واقتصاديا واجتماعيا وثقافيا".

وأضافت المادة37 أن: "كل المواطنين متساوون أمام القانون، ولا يمكن أن يكون هناك أي تمييز بسبب المولد أو العرق أو الجنس أو الرأي أو أي ظرف آخر شخصي أو اجتماعي".

2. في القوانين العادية:

كرّس الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية[1] هذا المبدأ في مادته 27، التي تنص على أنه:

"يُمنع أي تمييز بين الموظفين بسبب آرائهم أو جنسيتهم أو أصلهم أو انتمائهم السياسي أو النقابي أو لأي سبب آخر".

كما ورد المبدأ في المادة 74من نفس القانون التي تشدد على أن التوظيف في الوظائف العمومية يخضع لمبدأ المساواة وتكافؤ الفرص، فجاء فيها "يتم الالتحاق بالوظائف العمومية على أساس الكفاءة والاستحقاق، وفق مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص".

3. في المراسيم التنفيذية والرئاسية:

أكد المرسوم الرئاسي رقم 10-236 المؤرخ في 7 أكتوبر 2010 المعدل والمتمم بالمرسوم رقم 15-247 المتعلق بالصفقات العمومية[2]، في مادته 03 على أنه: "تُبرم الصفقات العمومية وفق مبادئ حرية الوصول إلى الطلبات العمومية، والمساواة في معاملة المترشحين، وشفافية الإجراءات".

كما جاء المرسوم التنفيذي رقم 18-199 المؤرخ في 8 أوت 2018 المتعلق بتفويض المرفق العام[3] ليؤكد في مادتيه 02 و03 على احترام مبادئ المساواة والشفافية في استغلال المرافق العمومية، حيث جاء في مادته 02 منه: "تُمارس أنشطة تفويض المرافق العامة وفق مبادئ المساواة، وحرية الولوج، وشفافية الإجراءات".

[1] الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة، ج.ر.ج.ج، ع.46، 2006.
[2] المرسوم الرئاسي رقم 10-236 المؤرخ في 7 أكتوبر 2010 المعدل والمتمم بالمرسوم رقم 15-247 المتعلق بالصفقات العمومية، ج.ر.ج.ج، ع.50، 2015.
[3] المرسوم التنفيذي رقم 18-199 المؤرخ في 8 أوت 2018 المتعلق بتفويض المرفق العام، ج.ر.ج.ج، ع.46، 2018.

ثالثا: مظاهر تكريس مبدأ المساواة أمام المرفق العام

1. المساواة في الانتفاع بخدمات المرافق العامة:

ويقصد بها تمكين كل الأفراد من الاستفادة من خدمات المرفق دون تمييز إلا أن ذلك لا يمنع من أن تكون هناك فروق موضوعية مشروعة كتمييز إيجابي لفائدة فئات معينة مثل الطلبة، أو ذوي الاحتياجات الخاصة أو سكان المناطق النائية.

2. المساواة في تولي الوظائف العامة:

يعني فتح الوظائف العامة أمام جميع المواطنين على قدم المساواة، وفق شروط موضوعية كالكفاءة والمؤهلات العلمية، وقد أكدت المادة 74من الأمر 06-03 أن التوظيف في الوظائف العمومية يتم وفق مبدأ المساواة، دون أي تمييز، مع اعتماد معايير موضوعية.

3. حياد المرافق العامة:

يعد الحياد الوجه المكمل للمساواة فهو يضمن ألا تتأثر خدمات المرفق بالاعتبارات الدينية أو السياسية أو العرقية، وينقسم إلى:

- **حياد سلبي** :يقتضي امتناع الإدارة عن كل سلوك ينطوي على تفضيل أو تمييز.
- **حياد إيجابي** :يتمثل في سهر الدولة على ضمان تمتع جميع المواطنين بحقوقهم وحرياتهم دون تقييد أو تحيز

وقد أخذ المشرع الجزائري بمبدأ الحياد وأكد عليه باتباره مكملا لمبدأ المساواة ومثاله ما نصت عليه المادة 26 من قانون الوظيفة العامة والمتعلقة بواجب الحياد المفروض على الأعوان العموميين.

ثانيا: الاستثناءات والنتائج المترتبة على تطبيق المبدأ

1. الاستثناءات على مبدأ المساواة:

رغم الطابع الإلزامي والمطلق لمبدأ المساواة، فإن هناك استثناءات تُقرّها المصلحة العامة، من أبرزها:

1. **التمييز المشروع القائم على المصلحة العامة:** مثل منح امتيازات لذوي الاحتياجات الخاصة أو لسكان المناطق النائية أو الطلبة المتفوقين
2. **اختلاف المراكز القانونية:** حيث يسمح المشرع بتفاوت المعاملة إذا كان المركز القانوني للمنتفع مختلفًا موضوعيًا عن غيره.

3. **الاعتبارات الاقتصادية والاجتماعية:** كإمكانية فرض رسوم متفاوتة حسب طبيعة الخدمة أو قدرة المنتفع المالية.

2. النتائج المترتبة على تطبيق المبدأ:

يترتب على تكريس مبدأ المساواة أمام المرفق العام عدة نتائج جوهرية:

- **خضوع الإدارة لمبدأ المشروعية،** فكل تصرف إداري ينطوي على تمييز غير مبرر يعد باطلًا ويمكن الطعن فيه أمام القضاء الإداري بالإلغاء.
- **تحقيق العدالة الاجتماعية** من خلال ضمان تكافؤ الفرص في الاستفادة من الخدمات والوظائف العامة.
- **ضمان استقرار المرافق العامة:**إذ يؤدي احترام المساواة إلى استقرار علاقات الإدارة بالمرتفقين والموظفين على السواء..
- **تأكيد خضوع المرافق العامة للرقابة القضائية،** حيث يمكن لكل متضرر من إخلال المرفق بالمساواة الطعن أمام القضاء الإداري

الفرع الثالث: مبدأ تكيّف المرافق العامة

إن مبدأ تكيف المرافق العامة من أهم المبادئ التي يقوم عليها القانون الإداري إذ يضمن قدرة المرفق العام على مواكبة التحولات الاجتماعية والاقتصادية والتكنولوجية بما يحافظ على استمرارية خدماته وفعاليته، وتكمن أهميته في كونه يحقق التوازن بين ثبات القواعد القانونية ومرونة الإدارة في مواجهة المستجدات مما يعزز ثقة الأفراد في المرفق العام ويكرّس المصلحة العامة، كما أن لهذا المبدأ آثارا مباشرة تتمثل في تحديث أساليب العمل تعديل التنظيمات وإدخال إصلاحات تتيح للمرافق العامة أداء وظائفها بكفاءة في ظل الظروف المتغيرة.

أولا: مفهوم مبدأ التكيّف وأهميته

يقصد بمبدأ التكيّف تأقلم نظام تقديم الخدمة العمومية في كل مرة مع تطور الحاجات العامة ما يحتم إزالة كافة العراقيل القانونية أو التنظيمية التي تحول دون تحقق هذا التأقلم[1]؛ فالتكيف يعني قدرة المرفق العام على تعديل أنظمته وأساليبه بما يتلاءم مع المتغيرات القانونية والاجتماعية والاقتصادية، تحقيقا للمصلحة العامة.

[1] نزيهة عمران، الادارة العمومية والمواطن: علاقة تشخيص الاختلالات وسبل الاصلاح على ضوء التجربة الجزائرية، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، ع.12، ص.478.

ويعد هذا المبدأ من المبادئ القانونية العامة التي تتيح للإدارة حرية اختيار أنسب الوسائل لتسيير المرافق وفقا للظروف مما يمنحها مرونة في التحديث والإصلاح.

ثانيا: نطاق مبدأ التكيّف

ينحصر نطاق تطبيق المبدأ في المجالات التي تتطلب تعديلا أو تطويرا مستمرا في أداء المرفق العام، وتشمل:

- **القواعد والأنظمة الإدارية:** يمكن للإدارة تعديل الأنظمة واللوائح وفقًا للمصلحة العامة، بما يحقق التسيير المنتظم والفعّال للمرفق، مع مراعاة مبدأ تدرّج النصوص القانونية.
- **أساليب إدارة المرفق العام:** تملك الإدارة سلطة تقديرية لاختيار أسلوب التسيير الأمثل، سواء بالإدارة المباشرة، أو بنظام المؤسسة العامة، أو بعقود الامتياز، بما يضمن الكفاءة والفعالية.
- **القرارات والعقود الإدارية:**

– في **العقود الإدارية،** يجوز للإدارة تعديل أو فسخ العقد بإرادتها المنفردة استجابة للتغيرات الطارئة، مع حفظ حقوق المتعاقدين.

– أما **القرارات الإدارية،** فتعدل أو تُلغى تكيفًا مع المستجدات، بما يحقق مقتضيات المصلحة العامة ويحافظ على مشروعية العمل الإداري.

ثالثا: آثار مبدأ التكيّف على تطوير المرافق العامة

1. **الإصلاح الإداري وإعادة الهيكلة:** التكيّف يفتح الباب أمام إصلاح شامل للإدارة. فالإدارة الحديثة تسعى إلى تقليص البيروقراطية، وتحسين الكفاءة، ورفع جودة الخدمات.
2. **إدخال التقنيات الحديثة:** من أبرز آثار مبدأ التكيّف إدماج التكنولوجيا في العمل الإداري.

أمثلة واقعية:

- إطلاق بوابة "الشباك الإلكتروني الموحد "للحصول على السجل التجاري أو البطاقة الرمادية للسيارة إلكترونيًا.
- إنشاء منصات إلكترونية قضائية لتتبع القضايا وتقديم الطعون إلكترونيًا.
- تطبيق نظام الإدارة الذكية للمدن، مثل نظام مراقبة النفايات وجمعها أو إدارة النقل العام رقمياً.

المطلب الثاني: المبادىء الحديثة للمرفق العام

مع تطور الفكر الإداري والقانوني لم تعد المبادئ التقليدية وحدها كافية لضمان حسن سير هذه المرافق، بل ظهرت مبادئ حديثة متعددة تستجيب لمتطلبات العصر مثل الشفافية، الجودة، الفعالية، الحياد، العدالة الاجتماعية والمساءلة؛ هذه المبادئ تهدف إلى تعزيز ثقة المواطن في الإدارة وتحقيق التوازن بين المصلحة العامة وحقوق الأفراد.

غير أن دراستنا للمبادىء الحديثة التي تحكم سير المرافق العامة ستقتصر على تناول ثلاثة مبادئ أساسية تعتبر جوهر التحولات الحديثة في إدارة المرفق العام.

الفرع الأول: مبدأ الحياد

يعكس مبدأ الحياد متطلبات المساواة التي تقوم ليها الخدمة العامة ويجسدها[1]، ويقصد بمبدأ الحياد في المرفق العام التزام الإدارة العمومية بتقديم خدماتها لجميع المواطنين على قدم المساواة دون أي تمييز أو انحياز قائم على الجنس أو الدين أو العرق أو الانتماء السياسي أو الاجتماعي. فعرف الحياد من خلال الموازنة بين ممارسة الموظف للوظيفة وبين ممارسة الحرية العامة على اعتبار أن الموظف العام يشغل وظيفة عامة وجب أن يقوم بها على أكمل وجه وفي سبيل ذلك يسعى لتقديم الخدمات لجميع المواطنين دون أي اعتبار لانتماءاتهم[2].

ويعتبر هذا المبدأ ضمانة أساسية لتحقيق العدالة الاجتماعية وترسيخ الثقة بين المواطن والدولة إذ يفرض على المرفق العام أن يعمل لخدمة المصلحة العامة وحدها بعيداً عن أي مصالح خاصة أو توجهات حزبية. كما أن الحياد يُجسد فكرة المساواة أمام القانون ويمنع استغلال السلطة لتحقيق مكاسب شخصية أو فئوية، مما يجعل الإدارة أداة لتحقيق الإنصاف والعدالة، ويعزز من مصداقيتها وشرعيتها في نظر المجتمع.

ويتخذ مبدأ حياد المرفق العام صورتين أساسيتين من حيث طبيعته تتمثلان في الحياد السلبي والحياد الإيجابي اللذان يعكسان درجتين مختلفتين من التزام الإدارة بتحقيق المساواة بين المنتفعين.

فيقصد بالحياد السلبي امتناع الإدارة عن التمييز بين الأفراد عند تقديم خدمات المرفق العام، بحيث تلتزم بعدم الانحياز لأي فئة أو شخص بناء على اعتبارات غير موضوعية كالدين أو الجنس أو الانتماء السياسي[3]،

---

[1] Caroline Boyer-Capelle, Le service Public et La Garantie des Droits et Liberté, Thèse de doctorat en Droit Public, Faculté de Droit et des Sciences Economiques, Université de Limoges, 2009, p. 352.

[2] لبيد مريم، الضمانات القانونية لمبدأ حياد الادارة في الجزائر، مذكرة ماجستير، تخصص ادولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر1، السنة الجامعية: 2013-2014، ص.44.

[3] المرجع نفسه، ص.43.

ويعد هذا الشكل الحد الأدنى الواجب احترامه إذ يضمن المساواة الشكلية ويحول دون التعسف في استعمال السلطة، من خلال فرض واجب الامتناع على الإدارة عن كل سلوك تمييزي.

في المقابل، يتجاوز الحياد الإيجابي هذا المفهوم الضيق ليعبر عن دور نشط للإدارة في تحقيق المساواة الفعلية وليس مجرد الاكتفاء بعدم التمييز، ويقتضي ذلك تدخلها باتخاذ تدابير وإجراءات من شأنها إزالة الفوارق الواقعية بين الأفراد خاصة لفائدة الفئات الهشة أو المحرومة بما يضمن تكافؤ الفرص في الاستفادة من خدمات المرفق العام[1]؛ وبالتالي يمكن القول أن الحياد الإيجابي يعكس تطورا في وظيفة الدولة من الحياد الشكلي إلى تحقيق العدالة الاجتماعية.

وعليه فإن الصورتين لا تتعارضان بل تتكاملان، حيث يشكل الحياد السلبي أساسا ضروريا لمنع التمييز في حين يأتي الحياد الإيجابي لتعزيز هذا الأساس من خلال تحقيق مساواة حقيقية وفعالة فلا يكتمل مبدأ حياد المرفق العام إلا من خلال الجمع بين هذين البعدين في إطار منظومة قانونية ومؤسساتية متكاملة.

أولا: الأساس القانوني لمبدأ الحياد

يعتبر مبدأ الحياد أحد الركائز الجوهرية التي يقوم عليها القانون الإداري الحديث حيث نصت العديد من الدساتير والتشريعات على ضرورة التزام الإدارة العمومية بالحياد في أداء مهامها. ففي الدساتير الحديثة، يقر هذا المبدأ باعتباره شرطا أساسيا لتحقيق دولة القانون وضمان المساواة بين المواطنين أمام المرافق العامة فالحياد هو جزء لا يتجزأ من المشروعية الحقيقية للمرفق العام، إذ يفرض على الإدارة الابتعاد عن الحسابات السياسية والاعتبارات الحزبية والالتزام بالمعايير المهنية والموضوعية في تقديم الخدمة العمومية.

1. الإطار الدستوري لحياد المرفق العام في الجزائر:

إن مبدأ الحياد من المبادئ التي كرستها الدساتير الحديثة لضمان المساواة بين المواطنين أمام المرافق العامة ومنع الإدارة من الانحياز لأي طرف سياسي أو اجتماعي، فالحياد الدستوري يعد ضمانة أساسية لتحقيق الديمقراطية وحماية الإرادة الشعبية إذ يفرض على الإدارة العمومية أن تعمل في إطار المصلحة العامة بعيدا عن أي تأثير حزبي أو فئوي؛ وعن كفالة الدساتير الجزائرية للمبدأ فقد اختلفت حيث:

- **دستور 1963**: لم يتضمن نصوصا صريحة حول مبدأ الحياد إذ كان التركيز منصبا على بناء مؤسسات الدولة الفتية بعد الاستقلال مع هيمنة البعد السياسي على النصوص الدستورية.

[1] المرجع السابق، ص.43.

- **دستور 1976**: لم يكرس مبدأ الحياد بشكل مباشر حيث كان النظام قائما على الحزب الواحد مما جعل الإدارة العمومية مرتبطة عضويا بالسلطة السياسية دون فصل واضح بين المرفق العام والاعتبارات الحزبية.
- **دستور 1989**: مع بداية التعددية السياسية ظهرت إشارات غير مباشرة لمبدأ الحياد من خلال النصوص التي أكدت على المساواة بين المواطنين وضمان الحقوق والحريات لكن دون التنصيص الصريح على حياد الإدارة.
- **دستور 1996**: إن التجسيد الفعلي والصريح لمبدأ الحياد في النصوص الدستورية الجزائرية بدأ مع دستور 1996 من خلال المادة 25 التي نصت بوضوح على أن "الإدارة العمومية في خدمة المواطن وتعمل في إطار القانون وفي احترام الحياد وعدم التحيز".
- **التعديل الدستوري 2016**: أقر ضمانات أكبر للحقوق والحريات وأدخل إصلاحات في مجال الانتخابات لكنه لم يذكر مبدأ الحياد بشكل صريح بل اكتفى بالإشارة إلى نزاهة العملية الانتخابية والتي يفترض لتحقيقها التزام الادارة بالحياد.
- **التعديل الدستوري 2020**: استحدث العديد من الحقوق الدستورية التي من شأنها تعزيز المبدأ؛ كوجوب امتناع المؤسسات عن الممارسات الجهوية والمحسوبية[1] وحظر استحداث أي منصب عمومي أو القيام بأي طلب عمومي لا يستهدف تحقيق المصلحة العامة، كما لا يمكن أن تكون الوظائف والعهدات في مؤسسات الدولة مصدرا للثراء مع وجوب تفادي العون العمومي لاي حالةمن حالات تعارض المصالح[2].

  ليعيد تكريس حياد الادارة من خلال التأكيد على سهر الدولة على ضمان حياد المؤسسات التربوية قصد حمايتها من أي تأثير سياسي أو إيديولوجي[3].

  وعلى اعتبار الانتخاب من المواضيع التي تتطلب حيادا كاملا من الادارة فتم التكريس الدستوري للسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات التي كانت قد أنشأت بموجب القانون العضوي رقم 19-08[4] وهو ما انعكس ايجابيا على تكريس مبدأ الحياد في الإدارة العمومية خاصة في المجال الانتخابي، فقد أكدت المادة 194 أن السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات تتولى تنظيم العملية وضمان حياد الإدارة في جميع مراحلها وهو أول تكريس دستوري مباشر لهذا المبدأ في الجزائر.
- **التعديل الدستوري 2026**: لم يتضمن اضافات جديدة فيما يتعلق بالمبدأ بل حافظ على نفس الضمانات التي كفلت لمبدأ الحياد بموجب التعديل الدستوري لسنة 2020.

---

[1] م.11 من التعديل الدستوري 2020.
[2] م.24 من التعديل الدستوري 2020.
[3] م.65 ف.04 من التعديل الدستوري 2020.
[4] القانون العضوي رقم 19-08 المؤرخ في 14 سبتمبر 2019 والمتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، ج.ر.ج.ج، ع.54، 2019.

1. الإطار التشريعي لحياد المرفق العام في الجزائر:

يعتبر مبدأ الحياد من المبادئ الأساسية التي كرسها المشرع الجزائري في عدة نصوص تشريعية لضمان نزاهة الإدارة العمومية وابتعادها عن أي انحياز سياسي أو اجتماعي، فقد جاء هذا المبدأ في قوانين مختلفة أبرزها التشريعات المتعلقة بالوظيفة العمومية والانتخابات حيث يلزم الموظف العمومي بالتصرف وفق قواعد القانون والمصلحة العامة دون تمييز أو تحيز.

- **على مستوى الوظيفة العمومية:** نص القانون رقم 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006 والمتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية[1] على أن الموظف ملزم بالتحلي بالحياد والموضوعية في أداء مهامه، وعدم استغلال منصبه لتحقيق مصالح شخصية أو فئوية، هذا النص يعد ضمانة تشريعية واضحة لتكريس الحياد داخل المرافق العامة.
- **في المجال الانتخابي:** فقد أولى المشرع أهمية خاصة لمبدأ الحياد باعتباره شرطا أساسيا لضمان نزاهة العملية الديمقراطية. فقد نص القانون العضوي رقم 19-07 المؤرخ في 14 سبتمبر 2019 والمتعلق بالانتخابات[2] على إلزام الإدارة العمومية بالحياد في جميع مراحل العملية الانتخابية، بدءاً من إعداد القوائم إلى غاية إعلان النتائج، مع تقرير عقوبات في حالة الإخلال بهذا الالتزام. كما جاء القانون العضوي رقم 19-08 المؤرخ في نفس التاريخ والمتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات ليؤكد استقلالية هذه السلطة وحيادها الكامل عن الإدارة الحكومية، ويُناط بها مهمة مراقبة حياد الإدارة وضمان عدم تدخلها لصالح أي طرف سياسي.

وبذلك يتضح أن الإطار التشريعي في الجزائر قد تطور ليجعل من مبدأ الحياد التزاماً قانونياً صريحاً، سواء في مجال الوظيفة العمومية أو في تنظيم الانتخابات، مما يعكس إرادة المشرع في حماية المرفق العام من التسييس وضمان مساواة المواطنين أمام خدماته.

ثانيا: ضمانات مبدأ الحياد

- **الرقابة القضائية:** يشكل القضاء الإداري الضمانة الأساسية لتكريس مبدأ الحياد حيث يملك المواطن الحق في الطعن أمام القضاء ضد أي قرار إداري يشوبه الانحياز أو التمييز، فالقاضي الإداري يراقب مدى احترام الإدارة لمبدأ الحياد ويملك صلاحية إلغاء القرارات المخالفة، مما يضمن حماية الحقوق الفردية وترسيخ المساواة أمام المرفق العام.

[1] الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006 والمتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج.ر.ج.ج، ع.46، 2006.
[2] القانون العضوي رقم 19-07 المؤرخ في 14 سبتمبر 2019 والمتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، ج.ر.ج.ج، ع.54، 2019.

- **الرقابة الإدارية:** إلى جانب القضاء، توجد أجهزة الرقابة الداخلية مثل المفتشيات العامة والهيئات الرقابية التابعة للوزارات، والتي تتابع مدى التزام الموظفين والإدارات بالحياد، هذه الرقابة الإدارية تهدف إلى تصحيح الانحرافات قبل أن تتحول إلى نزاعات قضائية وتشكل آلية وقائية لضمان احترام القانون.
- **آليات المساءلة:** المشرع الجزائري وضع عقوبات تأديبية وجزائية ضد أي موظف أو مسؤول يخل بمبدأ الحياد، فالقانون الأساسي للوظيفة العمومية (الأمر رقم 06-03 لسنة 2006) ينص على واجب الموظف في التحلي بالحياد والموضوعية ويقرر عقوبات تأديبية تصل إلى العزل في حالة الإخلال الجسيم.

  كما أن القوانين العضوية المتعلقة بالانتخابات (19-07 و19-08) تفرض عقوبات على أي تدخل إداري يمس نزاهة العملية الانتخابية.

  كما يعد قانون العقوبات من الضمانات الهامة لمنع تحيز الادارة فإضافة للعقوبات المقررة بموجب قانون الوظيفة العامة فمخالفة الموظف للمبدأ ترتب عقوبات جزائية وهي الحبس من 6 أشهر إلى 3 سنوات في حال تحيز رجل الادارة لصالح أحد الاطراف أو ضدهم[1].
- **آليات الشفافية:** الشفافية تعد الضمانة المكملة للحياد إذ تفرض على الإدارة الإعلان عن إجراءاتها وقراراتها بشكل واضح ومتاح للجمهور بما يتيح للمواطنين والمجتمع المدني مراقبة مدى احترامها لمبدأ الحياد، كما أن الإعلام يلعب دورا محوريا في كشف حالات الانحياز أو التمييز مما يعزز الرقابة المجتمعية ويجعل الإدارة أكثر التزاماً بالمصلحة العامة.

الفرع الثاني: مبدأ الشفافية

تعني الشفافية وضوح الإجراءات والقرارات الإدارية وإمكانية الاطلاع عليها من طرف المواطنين بما يضمن الرقابة المجتمعية ويعزز الثقة بين الإدارة والمواطن، فهي تقتضي أن تكون أعمال المرفق العام معلنة ومفهومة وأن يتمكن المواطن من الوصول إلى المعلومات المتعلقة بالخدمات العمومية والقرارات الإدارية، ما يسمح لأصحاب الشأن في الحصول على المعلومات الضرورية للحفاظ عى مصالحهم واتخاذ القرارات المناسبة لهم؛ فالشفافية تجسيد لمصداقية المنظمة أمام الرأي العام[2].

[1] م. 132 من الأمر رقم 66-156 المؤرخ في 1966/06/08 المتضمن قانون العقوبات الجزائري، ج.ر.ج.ج، ع.47، 1966.

[2] عبدلي حمزة، مبدأ شفافية أعمال الادارة وحق الافراد في الحصول على المعلومة على المستوى الوطني والمواثيق الدولية، مجلة دراسات وأبحاث "المجلة العربية في العلوم الانسانية والاجتماعية"، م.1، ع.2، س.11، كلية الحقوق، جامعة الجزائر1، 2019، ص.58.

وعليه يمكن القول أن مضمون الشفافية يعني حق المواطن في الاطلاع على القرارات الادارية ووسائل تسيير المرفق وكافة الوثائق والمستندات والاحصائيات الصادرة عنه، وكل مشروعاته وحتى الأسباب القانونية التي أدت لاصدار القرار شرط أن لا يؤدي هذا الحق لتهديد المصلحة العامة وتعطيل السير الحسن لمرافق الدولة[1].

أولا: الأساس القانوني لمبدأ الشفافية

1. قبل دستور 1996:

من خلال تتبع الدساتير الجزائرية من 1963 إلى 1989 يمكن القول إن مبدأ الشفافية لم يكن مكرّسا بشكل صريح كما هو الحال في النصوص الدستورية الحديثة، بل كان يفهم ضمنيا من خلال بعض المبادئ العامة:

- دستور 1963: لم يتضمن أي إشارة مباشرة إلى الشفافية إذ كان التركيز منصبا على بناء مؤسسات الدولة بعد الاستقلال مع هيمنة البعد السياسي على النصوص؛ مع ذلك يمكن القول أن مدلول بعض المواد جاء يخدم تجسيد الشفافية ومثالها التنصيص على أن تضمن الجمهورية حرية الصحافة وحرية وسائل الاعلام الأخرى وحرية تأسيس الجمعيات وحرية التعبير ومخاطبة الجمهور[2].
- دستور 1976: في ظل نظام الحزب الواحد لم يكن هناك مجال لتكريس الشفافية كقيمة مستقلة بل كان النص الدستوري يركز على دور الحزب في قيادة الدولة والمجتمع مما جعل الإدارة مرتبطة عضويا بالسلطة السياسية؛ مع ذلك فاعتباره لمشاركة الجماهير في تسيير الشؤون العامة من دعائم الدولة حمل مقومات المبدأ[3].
- دستور 1989: مع إدخال التعددية السياسية لأول مرة ظهرت إشارات غير مباشرة إلى مبدأ الشفافية من خلال النصوص التي أكدت على الحقوق والحريات وضمان المساواة أمام القانون، ورغم أن الدستور لم ينص صراحة على الشفافية إلا أن مبادئ الديمقراطية والتعددية السياسية التي أقرها تعتبر أرضية لتجسيدها لاحقا في التشريعات؛ كما تضمن بعض المواد التي توصل بطريقة غير مباشرة لكفالة مبدأ الشفافية أبرزها التنصيص على استهداف المؤسسات إزالة العقبات التي تواجهه المواطنين وتحول دون المشاركة الفعلية في الحياة السياسية، الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية[4].

---

[1] المرجع نفسه، ص.59.
[2] م.19 من دستور 1963.
[3] ديباجة دستور 1976.
[4] م.30 من دستور 1989.

2. **بعد دستور 1996**:

- **دستور 1996**: يمكن القول إن مبدأ الشفافية بدأ يجد له مكانا أوضح مقارنة بالدساتير السابقة لكن بشكل غير مباشر أكثر من كونه نصا صريحا، حيث نصت المادة 25 على أن "الإدارة العمومية في خدمة المواطن وتعمل في إطار القانون وفي احترام الحياد وعدم التحيز" وهو تكريس مباشر لمبدأ الحياد، لكنه يرتبط أيضا بالشفافية من حيث وضوح علاقة الإدارة بالمواطن وخضوعها للقانون.

إضافة لذلك فإن المواد المتعلقة بالحقوق والحريات مثل تلك التي أكدت على حق المواطنين في المساواة أمام القانون وضمان ممارسة الحقوق السياسية، وهي نصوص تفتح المجال لتجسيد الشفافية في عمل المؤسسات.

كما عزز دستور 1996 الرقابة الدستورية من خلال تعزيز دور المجلس الدستوري في مراقبة القوانين والانتخابات وهو ما يعتبر آلية لضمان الشفافية في العملية التشريعية والانتخابية.

- **التعديل الدستوري 2016**: عزز مبدأ الشفافية بشكل أوضح من الدساتير السابقة، حيث أكد على بناء مؤسسات دستورية أساسها مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية وضمان الحرية والمساواة والعدالة الاجتماعية[1]، كما كفلت المواد المتعلقة بالحقوق والحريات عناصر مرتبطة بالشفافية فنصت على المساواة أمام القانون، حرية التعبير وحق المواطنين في المشاركة في الحياة السياسية[2].

على أنها تضمنت نصا صريحا هي المادة 51 التي جاء فيها: "الحصول على المعلومات والوثائق والاحصائيات ونقلها مضمونان للمواطن" على اعتبار أن الصحافة هي إحدى الطرق الفعالة في نقل المعلومات للمواطن.

- **التعديل الدستوري 2020**: جاء بتكريس صريح لمبدأ الشفافية في ديباجته حيث أشار إلى الحكم الرشيد والشفافية كقيم دستورية.

ثانيا: الأساس التشريعي لمبدأ الشفافية

يمكن القول أن الأساس التشريعي الصريح لتكريس الشفافية قد جاء بموجب القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته المعدل المتمم[3] فهو المرجع التشريعي الأساسي في الجزائر لمكافحة الفساد يستند

[1] ديباجة التعديل الدستوري 2016.
[2] المواد من 32 الى 73 من الدستور نفسه.
[3] القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فبراير 2006 والمتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج.ر.ج.ج، ع. 14، 2006.

القانون إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003[1]؛ و يكرس مبدأ الشفافية كأداة رئيسية للوقاية من الفساد من خلال إلزام المؤسسات العمومية والخاصة بتبني قواعد واضحة في التسيير المالي والإداري، فنجد:

- المادة الأولى منه تحدد أهدافه في:
  - دعم التدابير الرامية إلى الوقاية من الفساد ومكافحته،
  - تعزيز النزاهة والمسؤولية والشفافية في تسيير القطاعين العام والخاص،
  - تسهيل ودعم التعاون الدولي والمساعدة التقنية من أجل الوقاية من الفساد ومكافحته، بما في ذلك استرداد الموجودات.
- أما المادة الثالثة فنجدها تراعي في توظيف مستخدمي القطاع العام مبادئ النجاعة والشفافية والمعايير الموضوعية، مثل الجدارة والإنصاف والكفاءة.
- لنجد نص المادة الحادية عشر حمل عنوان الشفافية في التعامل مع الجمهور والتي نصت على أنه لإضفاء الشفافية على كيفية تسيير الشؤون العمومية، يتعين على المؤسسات والإدارات والهيئات العمومية أن تلتزم أساسا:

  - باعتماد إجراءات وقواعد تمكن الجمهور من الحصول على معلومات تتعلق بتنظيمها وسيرها، وكيفية اتخاذ القرارات فيها،
  - بتبسيط الإجراءات الإدارية،
  - بنشر معلومات تحسيسية عن مخاطر الفساد في الإدارة العمومية،
  - بالرد على عرائض وشكاوى المواطنين،
  - بتسبيب قراراتها عندما تصدر في غير صالح المواطن، وبتبيين طرق الطعن المعمول بها.

مع ذلك تشكل نصوص قانونية أخرى مصادر تشريعية لتكريس الشفافية وإن الأمر بشكل غير مباشر مثل القانون الأساسي للوظيفة العامة وقانون حق الوصو الى المعلومات والقانون العضوي للانتخابات.

ثالثا: أساليب تجسيد مبدأ الشفافية

إن مبدأ الشفافية من الركائز الأساسية للحكم الراشد إذ يهدف إلى ضمان وضوح الإجراءات الإدارية والمالية وإتاحة المعلومات للعموم ويمكن تجسيده من خلال عدة أساليب عملية:

[1] صادقت عليها الجزائر بالمرسوم الرئاسي رقم 04-128 المؤرخ في 19 أبريل2004.

1. العلانية والإفصاح:

يأتي في مقدمتها نشر المعلومات والوثائق الإدارية حيث تلتزم الإدارة بإتاحة القوانين والتنظيمات والقرارات والإجراءات للعموم سواء عبر الوسائل التقليدية أو الرقمية بما يضمن علم الأفراد بحقوقهم وواجباتهم. ويعد هذا الأسلوب أساسا لتمكين المواطن من متابعة نشاط المرفق العام وفهم كيفية اتخاذ القرارات.

ومن أبرز صور كفالة الشفافية من خلال العلنية والافصاح مجال الصفقات العمومية، حيث تخضع الصفقات العمومية لجملة من القواعد القانونية التي تهدف أساسا إلى تكريس مبدأ الشفافية وضمان حسن استعمال المال العام وذلك من خلال إرساء آليات واضحة تتيح المنافسة النزيهة والمساواة بين المتعاملين الاقتصاديين، ومن أبرز هذه القواعد ما يلي:

- **مبدأ الإشهار**: يعد مبدأ الإشهار من أهم الآليات القانونية التي اعتمدها المشرع الجزائري لكفالة الشفافية في مجال الصفقات العمومية إذ يشكل الوسيلة العملية التي تضمن نشر المعلومة وتمكين جميع المتعاملين الاقتصاديين من الاطلاع على الطلب العمومي في ظروف تكفل المساواة وتكافؤ الفرص. فالشفافية باعتبارها مبدأ عاما لا يمكن أن تتحقق فعليا إلا من خلال إشهار الإجراءات المرتبطة بإبرام الصفقات بما يسمح بفتح باب المنافسة ومنع كل أشكال الغموض أو التحيز.

وقد كرس المشرّع هذا الترابط بشكل صريح من خلال القانون رقم 23-12 لسنة 2023[1]، الذي نص على أن الصفقات العمومية تقوم على مبادئ حرية الوصول إلى الطلب العمومي والمساواة في معاملة المترشحين وشفافية الإجراءات، وهي مبادئ متكاملة يُعد الإشهار أداتها الأساسية للتجسيد؛ فحرية الوصول لا يمكن تصورها دون نشر مسبق وواسع للمعلومة كما أن شفافية الإجراءات تقتضي الإعلان عن مختلف مراحل الصفقة بشكل واضح ومتاح.

كما يجد هذا المبدأ أساسه التطبيقي في المرسوم الرئاسي رقم 15-247 لسنة 2015[2] الذي فصل أحكام الإشهار وحدد وسائله، حيث نصت المادة الخامسة والستون منه على إلزامية نشر إعلانات المناقصات في النشرة الرسمية لصفقات المتعامل العمومي وفي صحيفتين يوميتين وطنيتين على الأقل وهو ما يضمن انتشار المعلومة وتعميمها، ويفهم من هذا النص أن الإشهار ليس مجرد إجراء شكلي بل هو التزام قانوني جوهري يهدف إلى تحقيق الشفافية ومنع احتكار المعلومات.

---

[1] القانون رقم 23-12 المؤرخ في 05 أوت 2023، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية، ج.ر.ج.ج، ع.51، 2023.

[2] المرسوم لرئاسي 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج.ر.ج.ج، ع.50، 2015.

ولا يقتصر دور الإشهار على مرحلة الإعلان فقط، بل يمتد ليشمل مختلف مراحل الصفقة، من الإعلان عن المنافسة إلى نشر نتائج المنح، كما تؤكده أحكام المادة الثانية والثمانون من نفس المرسوم التي توجب إعلام المتعهدين بنتائج التقييم بما يعزز وضوح الإجراءات ويتيح إمكانية الرقابة والطعن.

وعليه يمثل الاشهار الأداة الأساسية لتجسيد مبدأ الشفافية في الصفقات العمومية حيث يضمن علنية الإجراءات، ويوسّع دائرة المنافسة، ويمكن من مراقبة عمل الإدارة مما يجعله أحد أهم الضمانات القانونية لحسن تسيير المال العام وترسيخ مبادئ النزاهة والحياد.

- **مبدأ المنافسة:** يعد مبدأ المنافسة من أهم الآليات التي يعتمد عليها المشرّع لتجسيد مبدأ الشفافية في مجال الصفقات العمومية إذ يشكل الإطار الذي يسمح بفتح المجال أمام جميع المتعاملين الاقتصاديين للمشاركة في الطلب العمومي في ظروف تقوم على المساواة وتكافؤ الفرص. فالشفافية لا تتحقق إلا من خلال ضمان منافسة حقيقية وفعالة تبعد الإدارة عن كل أشكال المحاباة والاحتكار وتؤدي إلى اختيار العرض الأنسب وفق معايير موضوعية.

وقد كرّس المشرّع الجزائري هذا الترابط بشكل واضح في القانون رقم 23-12 حيث نص على أن الصفقات العمومية تقوم على مبادئ حرية الوصول إلى الطلب العمومي والمساواة في معاملة المترشحين وشفافية الإجراءات وهي مبادئ متكاملة لا يمكن تحقيقها إلا في ظل منافسة مفتوحة ونزيهة، فحرية الوصول تعد المدخل الأساسي للمنافسة بينما تضمن الشفافية وضوح شروطها وإجراءاتها مما يسمح لجميع المتعاملين بالمشاركة على قدم المساواة[1].

كما جاء المرسوم الرئاسي رقم 15-247 ليفصل كيفية تجسيد هذا المبدأ من خلال إخضاع الصفقات العمومية لمبادئ حرية الوصول إلى الطلب العمومي والمساواة في معاملة المترشحين وشفافية الإجراءات، ويُستفاد من هذا النص أن المنافسة ليست مجرد خيار للإدارة، بل التزام قانوني يهدف إلى ضمان النزاهة في إبرام الصفقات[2].

وتتجلى المنافسة عمليًا من خلال اعتماد إجراءات المناقصة كقاعدة عامة ووضع شروط موضوعية للمشاركة، وكذا تحديد معايير واضحة لتقييم العروض بما يمنع التقدير الشخصي ويُخضع عملية الاختيار لاعتبارات تقنية ومالية بحتة، كما تُسهم المنافسة في تحقيق الرقابة غير المباشرة على الإدارة إذ إن تعدد العروض وتنوعها يحدّ من إمكانية الانحراف في استعمال السلطة.

[1] طبقا للم.03 من القانون رقم 23-12.
[2] طبقا للم.05 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247.

وعليه، فإن مبدأ المنافسة يُعد تجسيدًا عمليًا لمبدأ الشفافية، حيث يضمن علنية الإجراءات، ويُرسّخ المساواة بين المتعاملين، ويُسهم في اختيار أفضل العروض، مما يعزز الثقة في الإدارة ويحقق حسن تسيير المال العام.

- **تحديد معايير موضوعية للاختيار**: يعد تحديد معايير موضوعية لاختيار المتعامل المتعاقد من أبرز الآليات القانونية التي تكرّس مبدأ الشفافية في مجال الصفقات العمومية إذ يهدف إلى إخضاع عملية تقييم العروض لأسس واضحة ومعلنة مسبقا بعيدا عن أي تقدير شخصي أو تحي، فالشفافية لا تتحقق فقط من خلال نشر المعلومات بل تقتضي أيضا وضوح قواعد الاختيار ومعايير التقييم بحيث يكون كل مترشح على علم بالشروط التي سيتم على أساسها الفصل بين العروض مما يعزز الثقة في نزاهة الإجراءات ويضمن المساواة بين المتعاملين الاقتصاديين.

وقد كرس المشرع الجزائري هذا التوجه صراحة في المرسوم الرئاسي رقم 15-247 بنصه على أن تقييم العروض يتم على أساس معايير موضوعية محددة مسبقًا في دفتر الشروط، مثل السعر والقيمة التقنية ومعايير الجودة. ويُفهم من هذا النص أن الإدارة مُلزمة بالإعلان عن هذه المعايير قبل فتح الأظرفة، وعدم تعديلها أو استحداث معايير جديدة أثناء عملية التقييم، وهو ما يشكّل ضمانة أساسية للشفافية ويحدّ من السلطة التقديرية للإدارة[1].

- **حق الطعن والرقابة**: حيث يمكن للمتعهدين اللجوء إلى الجهات المختصة للطعن في إجراءات الصفقة إذا شابها خرق لمبدأ الشفافية مما يشكل ضمانة إضافية لنزاهة العملية.

2. تعليل القرارات الإدارية:

يعتبر من أهم مظاهر الشفافية إذ يتعين على الإدارة بيان الأسباب القانونية والواقعية التي استندت إليها في اتخاذ قراراتها خاصة تلك التي تمس بحقوق الأفراد، ويساهم التعليل في الحد من التعسف والانحراف في استعمال السلطة، كما يسهل على القضاء ممارسة رقابته.

فعلى اعتبار كفالة حق المواطن في الرقابة والطعن في القرارات الإدارية فإن الاطلاع على أسباب إصدار القرار يعد حقا كذلك فغياب التعليل يفرغ حق الطعن من مضمونه فممارسة الرقابة القضائية تفترض إمكانية الاطلاع على الأساس الذي بني عليه القرار[2].

إن التعليل لا يقتصر على مجرد شكلية بل يعد ضمانة أساسية لحقوق الأفراد إذ يمكنهم من الطعن في القرارات أمام القضاء الإداري عند ثبوت انحراف أو إساءة استعمال السلطة

[1] م.78 من المرسوم الرئاسي 15-247.
[2] القانون رقم 08-09 المؤرخ في 2008/02/25 المتعلق بالاجراءات المدنية والادارية المعدل والمتمم، ج.ر.ج.ج، ع.21، 2008.

3. المساواة في المنافسة:

تقتضي المساواة في المنافسة وضع شروط واضحة ومعلنة مسبقا لجميع المتنافسين ومنع أي شكل من أشكال التمييز أو المحاباة بما يعزز حرية المنافسة ويحد من الاحتكار. ويكرس القانون الجزائري رقم 23-12 هذا المبدأ في تنظيم الصفقات العمومية[1].

4. استخدام التكنولوجيا:

لقد أصبح توظيف التكنولوجيا الحديثة أحد أهم الأساليب التي تعتمدها الإدارة العمومية لتكريس مبدأ الشفافية حيث تسمح المنصات الرقمية بنشر المعلومات المتعلقة بالصفقات العمومية والإجراءات الإدارية بشكل علني ومتاح للجميع، مما يحد من فرص التلاعب ويعزز الثقة بين الإدارة والمواطنين فاعتماد المنصات الرقمية لنشر القرارات الادارية المتعلقة بمختلف مجالات الحياة من توظيف، تعليم، مناقصات[2] وغيرها يكفل من ناحية تسهيل الوصول إلى المعلومات عبر البوابات الإلكترونية الرسمية، ويضمن من ناحية ثانية تقليل فرص التلاعب ويعزز الثقة بين الإدارة والمواطنين.

الفرع الثالث: مبدأ الجودة والنوعية في تقديم الخدمات العامة

أصبحت الجودة والنوعية في تقديم الخدمات العامة من المبادئ الأساسية التي يقوم عليها القانون الإداري الحديث إذ لم تعد الخدمة العمومية مجرد امتياز تمنحه الدولة بل حق يفرض على الإدارة الالتزام بمعايير الكفاءة والفعالية.

ويقصد بالمبدأ حق المنتفع بخدمات المرفق العام في الحصول على الخدمة بأفضل نوعية وأقل التكاليف والشروط، ما يفرض تخلي المرفق العام عن المنطق الكمي لصالح النوعي بسبب تغير النضرة للخدمة التي تقدمها الدولة من هبة أو منحة تقدمها إلى حق ينتزع بشروط خاصة[3].

أولا: الأساس الدستوري للمبدأ

كرس الدستور الجزائري هذا المبدأ انطلاقا من نص المادة 65 فقرة 01 من الدستور الجزائري التي تكرس حق المواطن في الحصول على خدمات عمومية ذات جودة[4] ومن المادة 112 التي تلزم الدولة بالسهر على حسن

---

[1] فتنص م.05 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 "ابرام الصفقات العمومية يتم في إطار احترام مبادىء حرية الوصول الى الطلب العمومي، المساواة في معاملة المترشحين وشفافية الاجراءات".

[2] م.82 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247.

[3] نادية ضريفي، مرجع سابق، ص.234.

[4] إذ تنص: "الحق في التربيةوالتعليم مضمونان، وتسهر الدولة باستمرار على تحسين جودتهما".

سير المرافق العمومية وتحسين أدائها باستمرار[1]؛ يتضح أن المشرع الدستوري قد أرسى أساسا قانونيا لمبدأ الجودة والنوعية في تقديم الخدمات العامة، هذا المبدأ يعكس إرادة الدولة في ضمان استمرارية المرافق العمومية بكفاءة عالية ويؤكد على ضرورة تطوير الأداء الإداري بما يحقق المصلحة العامة ويعزز ثقة المواطن في الإدارة.

ثانيا: الأساس التشريعي للمبدأ

لقد كرس المشرّع الجزائري مبدأ الجودة والنوعية في تقديم الخدمات العامة من خلال عدة نصوص قانونية قطاعية:

- نص القانون رقم 08-04 المؤرخ في 23 يناير 2008 المتعلق بالتربية الوطنية[2] في مادته 03 على أن الدولة تضمن حق التعليم العمومي المجاني وتسهر على تحسين نوعيته.
- جاء في القانون رقم 16-09 المؤرخ في 3 أوت 2016 المتعلق بالصحة[3] في مادته 06 أن الدولة تلتزم بضمان خدمات صحية ذات جودة والعمل على تطويرها باستمرار.
- كذلك نص القانون رقم 18-01 المؤرخ في 2 جوان 2018 المتعلق بحماية المستهلك وقمع الغش[4] في مادته 04 على حق المستهلك في الحصول على سلع وخدمات مطابقة لمعايير الجودة وهو ما يشمل الخدمات العمومية.

هذه النصوص تؤكد أن الجودة لم تعد مجرد توجه إداري بل أصبحت التزاما قانونيا يفرض على المرافق العامة تحسين أدائها وضمان نوعية الخدمات المقدمة للمواطنين.

ثالثا: تحقيق الجودة والنوعية

إن تحقيق الجودة في الخدمات العمومية يستلزم جملة من المتطلبات الأساسية، في مقدمتها الاستثمار في تكوين الموارد البشرية من خلال برامج التكوين الدائم والتدريب المستمر وذلك بالنظر إلى الدور المحوري الذي يلعبه الموظفون والعاملون في المرافق العامة في تقديم الخدمة، ويقتضي ذلك اعتماد أسس دقيقة في اختيار وتوظيف العنصر البشري بحيث تأخذ بعين الاعتبار الكفاءة والاختصاص مع الحرص على التطوير المستمر لقدراتهم وتحفيزهم ماديا ومعنويا ومكافأتهم على حسن أدائهم، فالمورد البشري يمثل الركيزة الأساسية لنجاح العملية الإدارية

[1] إذ تنص: "يسهر الوزير الأول على حسن سير الإدارة العمومية والمرافق العمومية".
[2] القانون رقم 08-04 المؤرخ في 23 يناير 2008 المتعلق بالتربية الوطنية، ج.ر.ج.ج، ع.04، 2008.
[3] القانون رقم 16-09 المؤرخ في 3 أوت 2016 المتعلق بالصحة، ج.ر.ج.ج، ع.46، 2016.
[4] القانون رقم 18-01 المؤرخ في 2 جوان 2018 المتعلق بحماية المستهلك وقمع الغش، ج.ر.ج.ج، ع.35، 2018.

ويرتبط مستوى فعالية الخدمات المقدمة بمدى امتلاك العاملين المهارات والطاقات اللازمة مما يجعل إصلاح الإدارة رهينا بتطور العقليات ووضعية القائمين عليها[1].

كما أن الإدارة الرشيدة تشكل بدورها شرطا لتحقيق الجودة إذ تقوم على مرونة أكبر في تعامل الرؤساء مع مرؤوسيهم، ومنح الموظف استقلالية أوسع لتسريع اتخاذ القرار وإنجاز الأهداف مع تفويض المسؤوليات وتبسيط الإجراءات والتركيز على النتائج، ويضاف إلى ذلك ضرورة تجديد القيادات الإدارية بشكل دوري واختيار الكفاءات المتخصصة باعتبار أن نجاح المرفق العام مرتبط بفعالية الإدارة وأساليبها الحديثة[2].

ومن أبرز هذه الأساليب اعتماد الإدارة الإلكترونية التي تسهم في تبسيط الإجراءات وتقريب الخدمة من المواطن بهدف تسهيل وصول المواطنين إليها وتوفير الجهد والوقت كما أن الرقمنة والإدارة الإلكترونية تتيح تطوير الخدمة العمومية في أي وقت ومكان بما يعزز من جودة الأداء ويرفع مستوى رضا المستفيدين.

[1] ماهر صالح علاوي الجبوري، تحولات القانون الاداري في ظل العولمة، ط.1، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2019، ص.151.
[2] محمد نشطاوي، المرافق العامة الكبرى، ط.1، المطبعة الوراقة الوطنية، المغرب، 2002، ص.217.

المبحث الثالث: طرق تسيير المرفق العام

يكتسي موضوع طرق إدارة المرافق العامة أهمية كبيرة لدى الباحثين خاصة وأن المرافق العامة كانت في بداياتها محدودة العدد ومتجانسة من حيث الطبيعة إذ كانت جميعها تقريبًا مرفقًا إداريا بحتا في إطار ما كان يعرف بدولة الحارسة حيث يقتصر دور الدولة على الوظائف التقليدية المرتبطة بالأمن والعدالة، غير أن هذا الوضع تغير بشكل جذري مع تطور دور الدولة وتوسع تدخلها في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية مما أدى إلى تنوع المرافق العامة وتعددها وظهور أنواع جديدة منها مثل المرافق الاقتصادية والمرافق المهنية والمرافق الاجتماعية.

وقد تأثرت طرق إدارة المرافق العامة بهذا التطور التاريخي حيث أصبحت أساليب التسيير تتسم بالتنوع بدل الاقتصار على الأسلوب التقليدي القائم على الإدارة المباشرة، ويرجع هذا التحول إلى عدة عوامل من أهمها تزايد تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي والاجتماعي الأمر الذي جعل من غير الممكن الاعتماد على أسلوب واحد في إدارة جميع المرافق العامة إضافة إلى التطور الحاصل في طبيعة الخدمات العامة وتعقدها وضرورة تحسين فعاليتها وجودتها.

كما لعب العامل المالي دورا مهما في هذا التحول إذ دفعت الأعباء المالية المتزايدة الدولة إلى إعادة التفكير في أساليب التسيير والبحث عن صيغ بديلة تسمح بإشراك أشخاص من القانون الخاص في إدارة بعض المرافق مقابل احتفاظ الدولة بدور الرقابة والتوجيه.

وانطلاقا من هذا التطور يمكن تقسيم طرق إدارة المرافق العامة إلى قسمين رئيسيين: إما طرق مباشرة تتولى فيها الإدارة العامة تسيير المرفق بنفسها أو طرق غير مباشرة يتم فيها تسيير المرفق بواسطة أشخاص من القانون الخاص مع خضوعهم لرقابة الإدارة العامة.

وقد كرس المشرع الجزائري هذا التوجه من خلال قانون البلدية الذي أتاح لها أن تتكفل بتنظيم وتسيير مصالحها حسب الإمكانيات والوسائل المتاحة وحجم الاحتياجات، حيث يمكن تسيير هذه المصالح إما بشكل مباشر عن طريق الاستغلال المباشر، أو بشكل غير مباشر عن طريق مؤسسة عمومية بلدية أو عبر أسلوب الامتياز أو التفويض[1].

[1] م.150 من قانون البلدية.

المطلب الأول: الأساليب التقليدية لتسيير المرفق العام

يقسم الفقه طرق الإدارة المباشرة للمرافق العامة إلى قسمين رئيسيين؛ يتمثل الأول في طريقة الاستغلال المباشر بينما يتمثل الثاني في المؤسسة العامة باعتبارها إحدى صور تسيير المرافق العامة، وذلك استنادا إلى التعريف التقليدي للمؤسسة العامة التي تعد مرفقا عاما منح الشخصية المعنوية ويتمتع بقدر من الاستقلال الإداري والمالي والفني، وتقوم الدولة بإنشائها والإشراف عليها وممارسة الرقابة على أشخاصها وأعمالها وتعد هذه الشخصية من الناحية القانونية والواقعية جزءا لا يتجزأ من الدولة.

ويكمن الفرق الجوهري بين الطريقتين في أن أسلوب الاستغلال المباشر يتم في إطار الإدارة المركزية حيث تظل جميع السلطات الإدارية والمالية تحت إشراف مباشر للدولة في حين تعد المؤسسة العامة شكلا من أشكال اللامركزية المرفقية التي تقوم على منح المرفق استقلالا نسبيا في التسيير مع بقائه خاضعا لرقابة السلطة الوصية.

الفرع الأول: أسلوب الاستغلال المباشر

يعتبر الاستغلال المباشر من أقدم أساليب تسيير المرفق العام حيث تتولى الدولة أو الجماعة المحلية إدارة المرفق بنفسها من خلال موظفيها وأجهزتها الإدارية، ويقوم هذا الأسلوب على فكرة أن المرفق العام هو نشاط ذو طبيعة حيوية وضرورية لا يمكن تركه للقطاع الخاص أو إسناده إلى أطراف خارجية بل يجب أن يبقى تحت الرقابة المباشرة للسلطة العمومية.

أولا: مضمون طريقة الاستغلال المباشر

تعددت التسميات التي تطلق على هذه الطريقة، حيث يطلق عليها أحيانًا اسم الإدارة المباشرة أو الاستغلال المباشر كما يشار إليها في بعض الفقه باسم الإدارة المباشرة (Régie) أو إدارة الحصر، غير أن هذه الاختلافات في التسمية لا تؤثر على وحدة المضمون إذ يقصد بهذه الطريقة أن تتولى الدولة أو إحدى الهيئات العامة إدارة المرفق العام بشكل مباشر دون إسناد هذه المهمة إلى أحد أشخاص القانون الخاص، ويتم ذلك من خلال قيام الإدارة العامة بتسيير المرفق تحت مسؤوليتها المالية والإدارية، مستخدمةً في ذلك أموالها وموظفيها، وبالاعتماد على الوسائل التي يتيحها القانون العام، بما يضمن خضوع المرفق لإشراف الدولة الكامل وتحقيق المصلحة العامة بشكل مباشر[1].

[1] Marie-Christine Rouault, Droit Administratif, Gualino Editeur, Paris, 2001, p.237.

ويقوم هذا الأسلوب على فكرة أن المرفق العام هو نشاط ذو طبيعة حيوية وضرورية، لا يمكن تركه للقطاع الخاص أو إسناده إلى أطراف خارجية، بل يجب أن يبقى تحت الرقابة المباشرة للسلطة العمومية. ويتميز هذا النموذج بالبساطة والوضوح إذ يخضع المرفق للقواعد القانونية والإدارية التي تحكم النشاط العمومي، كما أن تمويله يتم عادة من الميزانية العامة للدولة. غير أن هذا الأسلوب قد يُنتقد من حيث ضعف المرونة وكثرة الإجراءات البيروقراطية، مما يؤدي أحيانًا إلى تدني مستوى الخدمة المقدمة للمواطنين[1].

من الناحية العملية، يُطبّق هذا الأسلوب في المرافق ذات الطابع السيادي أو الحيوي، مثل الأمن والدفاع والقضاء، حيث لا يمكن تصور أن تُدار هذه المرافق من طرف الخواص أو أن تُترك للمنافسة السوقية. كما يُعتبر هذا النموذج ضمانة لحماية المصلحة العامة، إذ يتيح للدولة التحكم الكامل في الموارد والخدمات الأساسية[2].

رغم ذلك، فإن الإدارة المباشرة قد تواجه تحديات كبيرة في ظل التطورات الاقتصادية والاجتماعية، خاصة مع تزايد الطلب على الخدمات العمومية وتنوعها، مما يجعلها عاجزة أحيانًا عن مواكبة حاجيات المواطنين بالكفاءة المطلوبة. وهذا ما دفع العديد من الدول إلى البحث عن أساليب أكثر مرونة وفعالية[3].

لقد أجاز المشرع الجزائري في قانون البلدية إمكانية استغلال المصالح البلدية بصفة مباشرة على أن تُدرج الإيرادات والنفقات المرتبطة بهذا الاستغلال ضمن ميزانية البلدية بما يضمن خضوعها للرقابة المالية والتنظيمية المعمول بها في إطار القانون العام[4].

ومن جهة أخرى، تناول قانون الولاية كيفيات تسيير المصالح العمومية الولائية حيث أسند للولاية إمكانية تسيير بعض المرافق العمومية عن طريق الاستغلال المباشر على أن تسجل جميع الإيرادات والنفقات المتعلقة بهذه المصالح ضمن ميزانية الولاية، بما يعكس الطابع المالي والإداري المباشر لهذا الأسلوب في التسيير[5].

ثانيا: الآثار القانونية المترتبة عن اعتماد أسلوب الاستغلال المباشر

يترتب عن الأخذ بطريقة الإدارة المباشرة للمرافق العامة جملة من النتائج القانونية التي يمكن إبرازها فيما يلي:

[1] محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص. 45.
[2] عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري: المرافق العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2008، ص. 112.
[3] أحمد محيو، القانون الإداري الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2012، ص. 89.
[4] م.151 وم.152 من قانون البلدية.
[5] م.142 الى م.145 من قانون الولاية.

1. من حيث الموظفين (العمال):

تقوم في الأصل علاقة عمل مباشرة بين الجهة الإدارية المنشئة للمرفق (مثل البلدية، الولاية أو الوزارة) وبين العاملين فيه حيث يعد هؤلاء موظفين عموميين تابعين لها، وبالتالي فإن علاقة العمل تبقى قائمة بين الموظف والإدارة حتى في حالة إعادة تنظيم المرفق أو إلغائه ما دام الموظف يخضع للنظام القانوني العام للوظيفة العمومية.

2. من حيث الأعمال والتصرفات:

القاعدة العامة أن جميع التصرفات القانونية المتعلقة بالمرفق العام سواء كانت قرارات إدارية أو عقودا تصدر عن السلطة الإدارية المختصة التابعة للجهة المنشئة للمرفق مثل رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي، بحسب طبيعة المرفق ومستواه الإداري[1].

3. من حيث الأموال:

لا تتمتع المرافق العامة المسيرة بطريقة الاستغلال المباشر بأي استقلال مالي عن الشخص المعنوي العام التابع له إذ تتحمل الإدارة المركزية أو المحلية المسؤولية المالية الكاملة عن المرفق، وتشمل هذه المسؤولية تغطية النفقات الجارية والاستثمارية حيث ترصد الاعتمادات المالية اللازمة ضمن ميزانية الشخص المعنوي العام أو في الميزانية العامة للدولة[2].

4. من حيث المنازعات:

تعد القرارات الصادرة عن هذه المرافق قرارات إدارية سواء كانت تنظيمية أو فردية كما تعتبر العقود المبرمة من طرفها عقودا إدارية، وبنا عليه، تخضع جميع الآثار المترتبة عن نشاطها لقواعد المسؤولية الإدارية ويختص القضاء الإداري بالنظر في المنازعات الناشئة عنها[3].

ثالثا: تقييم أسلوب الاستغلال المباشر

تتلاءم طريقة الاستغلال المباشر أساسا مع المرافق العامة الإدارية التي تخضع لقواعد القانون العام غير أن هذه الطريقة وجهت إليها انتقادات عند تطبيقها على المرافق العامة ذات الطابع الاقتصادي إذ يؤدي اعتمادها

---

[1] محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص.240-241.
[2] علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الاداري، دار وائل للنشر والتوزيع، ط.1، عمان، 2003، ص.268.
[3] نواف كنعان، مرجع سابق، ص.350.

في هذا المجال إلى تقييد نشاط هذه المرافق نتيجة خضوعها لإجراءات قانونية وإدارية معقدة وطويلة، مما يحد من مرونتها ويضعف قدرتها على منافسة القطاع الخاص.

كما أن العاملين في إطار هذه الطريقة يخضعون للقواعد الوظيفية التقليدية من حيث الترقية والإجازات وتنظيم أوقات العمل، وهو ما يفرض عليهم نظاما إداريا داخليا صارما يعرف بالروتين الإداري، الأمر الذي قد يؤدي إلى تقليص روح المبادرة والابتكار لديهم، خاصة في ظل الخشية من المسؤولية الإدارية[1].

وبسبب هذه الانتقادات الموجهة إلى أسلوب الاستغلال المباشر، اتجه الفقه إلى البحث عن أسلوب بديل أكثر مرونة واستقلالية، يتمثل في المؤسسة العامة، التي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري والمالي، مما يسمح لها بتسيير المرفق العام بكفاءة أكبر مقارنة بالأسلوب التقليدي.

الفرع الثاني: أسلوب المؤسسة العامة

قد يلجأ المشرع إلى أسلوب آخر في إدارة المرافق العامة يتمثل في إسناد تسييرها إلى أشخاص عامة تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة مع تمكينها من استعمال وسائل القانون العام، بحيث يكون موظفوها موظفين عموميين، وأموالها أموالًا عامة، وتخضع أعمالها للنظام الإداري.

ويطلق على هذه الهيئات تسمية الهيئات العامة إذا كان نشاط المرفق يتمثل في تقديم خدمات عامة ذات طابع إداري، بينما تسمى المؤسسات العامة إذا كان نشاط المرفق ذا طابع اقتصادي أو تجاري أو صناعي أو زراعي أو مالي[2].

وقد أطلق الفقه على هذا الأسلوب تسمية اللامركزية المرفقية تمييزا له عن اللامركزية الإقليمية، باعتبار أن الاستقلال هنا يكون لمرفق معين وليس لإقليم إداري[3].

أولا: مضمون أسلوب المؤسسة العامة

تعد المؤسسات العامة في جوهرها تنظيما داخليا تابعا للأجهزة الإدارية وهي ظاهرة إدارية بحتة تهدف إلى تحقيق قدر من الاستقلال لبعض المرافق العامة من الناحيتين المالية والإدارية، وذلك قصد تحريرها من القيود الإدارية التقليدية المرتبطة بالروتين الحكومي، الذي يعد الأصل في الإدارة المركزية.

---

[1] عتيقة بلجبل، الاضراب في المرافق العامة: دراسة مقارنة، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، السنة الجامعية 2003-2004، ص.256.

[2] مازن راضي ليلو، مرجع سابق، ص.101.

[3] عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، ط.1، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص.227-228.

وعن دوافع إنشاء المؤسسات العامة فهي ليست دائما إدارية بحتة بل قد تكون أحيانا ذات طابع سياسي خاصة عندما تختلف البواعث التي تسعى اللامركزية الإقليمية إلى تحقيقها، والتي ترتبط أساسا بتجسيد الديمقراطية على المستوى المحلي[1].

وقد أخذت جميع دول العالم، سواء كانت متقدمة أو نامية، بنظام المؤسسات العامة باعتباره أداة أساسية في تنظيم الإدارة العامة، نظراً لدوره في تسيير المرافق العمومية بفعالية، فهي تطور مهم في طرق تسيير المرفق العام حيث يتم إنشاء مؤسسة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، لتتولى إدارة المرفق، ويتيح هذا النموذج مرونة أكبر مقارنة بالإدارة المباشرة[2].

تعددت وتنوعت التعريفات الفقهية لهذا المفهوم في القانون العام، فعرفت بأنها شخص معنوي يهدف إلى التسيير المستقل لمرافق عمومية تابعة للدولة أو الجماعات المحلية[3]؛ كما عرفت باعتبارها التطبيق العملي لفكرة اللامركزية في القطاع المرفقي، حيث تقوم المؤسسة العامة على منح المرفق الشخصية المعنوية واستقلالا ماليا وإداريا بدرجة معينة بهدف إدارة نشاط الدولة بأسلوب مغاير للنمط المركزي التقليدي أي ضمن إطار اللامركزية المرفقية[4].

وتقسم المؤسسات العمومية عادة إلى نوعين[5]:

- المؤسسات العمومية الإدارية (EPA): وهي التي تعنى بتقديم خدمات ذات طبيعة إدارية أو اجتماعية، مثل الجامعات والمستشفيات العمومية.
- المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري (EPIC): وهي التي تمارس أنشطة اقتصادية وتجارية، مثل شركات الكهرباء والماء والنقل.

ثانيا: خصائص المؤسسة العامة

تتميز المؤسسات العامة بمجموعة من الخصائص الأساسية، يمكن تلخيصها فيما يلي:

[1] كمال بغداد، مرجع سابق، ص.14.
[2] عبد العزيز سالمي، المرافق العامة في القانون الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2017، ص. 134.
[3] ناصر لباد، الوجيز في القانون الاداري، ط.2، د.د.ن، الجزائر، 2007، ص.213.
[4] Yves Gaudemet, Traité de droit Administratif. T.1, 16e Edition, L.G.D.J, Paris, 2001, pp. 881,882.
[5] محمد الصغير بعلي، القانون الإداري: التنظيم الإداري، دار العلوم، الجزائر، 2016، ص. 211.

1. الشخصية المعنوية:

تعد الشخصية المعنوية من أبرز الخصائص التي تميز المؤسسة العامة عن المرافق الحكومية غير المستقلة، إذ يترتب عنها استقلال مالي وإداري نسبي. فالمؤسسة العامة تمتلك ذمة مالية خاصة بها، وتتمتع بالأهلية القانونية التي تخولها إبرام العقود، والتقاضي أمام القضاء، والتصرف في أموالها بما يخدم أهدافها، هذا الاستقلال لا يعني انفصالها التام عن الدولة، بل تبقى خاضعة لوصاية السلطة المركزية التي تراقب نشاطها لضمان توافقه مع المصلحة العامة[1].

2. إدارة مرفق عام:

ترتبط المؤسسة العامة بوجود مرفق عام محدد إذ لا يمكن تصور مؤسسة عامة دون أن يكون لها نشاط مرتبط بخدمة عمومية معينة، وينشأ هذا النوع من المؤسسات عادة عندما ترى السلطة المختصة أن طبيعة المرفق تتطلب استقلالًا إداريا أو فنيا أو اقتصاديا، مثل الجامعات أو المستشفيات أو مؤسسات النقل، وبالتالي فإن المؤسسة العامة ليست مجرد هيكل إداري بل هي أداة لتسيير مرفق عام يخدم المواطنين[2].

3. الخضوع لنظام الوصاية الإدارية:

رغم استقلال المؤسسة العامة فإنها تخضع لنظام الوصاية الإدارية باعتبارها صورة من صور اللامركزية المرفقية، وتتمثل هذه الوصاية في رقابة السلطة المركزية على أعمال المؤسسة للتأكد من احترامها للقوانين والأنظمة وعدم خروجها عن أهدافها المحددة، هذه الرقابة لا تصل إلى حد إلغاء استقلالها بل تهدف إلى ضمان تحقيق المصلحة العامة ومنع أي انحراف في نشاطها[3].

4. مبدأ التخصيص:

تعد المؤسسة العامة إحدى صور اللامركزية الإدارية وتحديدا اللامركزية المرفقية وتختلف عن اللامركزية الإقليمية في كونها تنشأ لتحقيق أغراض محددة بدقة أي لتقديم نوع معين من الخدمات دون تجاوز المجال الذي أنشئت من أجله، وبذلك تتحدد شخصيتها القانونية في حدود الغرض الذي أنشئت لتحقيقه وهو ما يعرف بمبدأ التخصيص[4].

---

[1] محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص.102.
[2] عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري: المرافق العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2008، ص. 145.
[3] عمار بوضياف، الوجيز في القانون الاداري، مرجع سابق، ص.352.
[4] هاني علي الطهراوي، القانون الإداري ، ط.1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 1997، ص.279.

وبما أن جميع المؤسسات العامة تخضع لمبدأ التخصيص فإن ذلك يترتب عليه مجموعة من الآثار القانونية المهمة، أهمها[1]:

- ❖ **عدم مشروعية الخروج عن النشاط المحدد:** يجب أن يقتصر نشاط المؤسسة العامة على المجال الذي حُدد لها قانونًا، ولا يجوز لها تجاوز هذا الاختصاص، وإلا كان نشاطها غير مشروع من الناحية القانونية.
- ❖ **عدم جواز قبول التبرعات والهبات المشروطة:** لا يجوز للمؤسسة العامة قبول الهبات أو التبرعات أو الوصايا إذا كانت تتعارض مع أهدافها، أو كانت مشروطة بشروط تؤدي إلى خروجها عن نطاق تخصصها القانوني.
- ❖ **تقييد حق التقاضي بمبدأ المصلحة:** تقتصر مصلحة المؤسسة العامة في التقاضي على المجال الذي يندرج ضمن اختصاصها، حيث يشترط لقبول الدعاوى القضائية أن تكون هناك مصلحة قانونية مرتبطة بنشاطها وتخصصها المحدد.

ثالثا: تقييم أسلوب المؤسسة العامة

إن أسلوب المؤسسة العامة يعد أحد أبرز النماذج التي اعتمدتها الدولة لتسيير المرافق العامة وقد جاء ليوازن بين الحاجة إلى الحفاظ على الطابع العمومي للخدمة وبين ضرورة توفير قدر من المرونة في الإدارة، فالمؤسسة العامة بفضل تمتعها بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري استطاعت أن تخرج من دائرة البيروقراطية التي تميز الإدارة المباشرة وأن تمنح المرفق العام قدرة أكبر على التكيف مع المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية؛ ومع ذلك فإن هذا الاستقلال يبقى نسبيا إذ تخضع المؤسسة لرقابة السلطة المركزية من خلال نظام الوصاية الإدارية وهو ما يضمن عدم انحرافها عن أهدافها المحددة قانونا لكنه في الوقت نفسه قد يحد من سرعة اتخاذ القرارات ويؤثر على فعاليتها[2].

من الناحية العملية ساهم هذا الأسلوب في تحسين إدارة بعض المرافق الحيوية مثل التعليم والصحة والنقل، حيث أتاح للمؤسسات العمومية إمكانية اعتماد أساليب تسيير حديثة بما في ذلك التعاقد مع الخواص أو تطبيق قواعد القانون الخاص في بعض المجالات، غير أن هذه المرونة لم تكن كافية دائمًا لمواجهة التحديات المتزايدة خاصة في ظل محدودية الموارد المالية وتضارب القواعد القانونية بين القانون العام والخاص، الأمر الذي أدى في بعض الحالات إلى ضعف الأداء أو عجز المؤسسات عن مواكبة حاجيات المواطنين[3].

---

[1] أكثم وجيه عبد الرحمان سليمان، تنظيم المرافق العامة: دراسة مقارنة، مذكرة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، فلسطين، 2014، ص.86.
[2] محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص.103.
[3] عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص.145.

وعليه يمكن القول إن أسلوب المؤسسة العامة قد شكل مرحلة انتقالية مهمة في تطور طرق تسيير المرافق العامة إذ منحها استقلالية نسبية ومرونة أكبر مقارنة بالإدارة المباشرة، لكنه لم يخلُ من نقائص تحد من فعاليته، هذه النقائص دفعت العديد من الدول إلى البحث عن أساليب حديثة أكثر كفاءة مثل عقود التفويض والشراكة بين القطاعين العام والخاص التي تهدف إلى تجاوز القيود التقليدية وتحقيق مستوى أعلى من الجودة في تقديم الخدمات العمومية[1].

المطلب الثاني: الأساليب الحديثة لإدارة المرفق العام

شهدت إدارة المرافق العامة في العقود الأخيرة تحولات جوهرية نتيجة لتزايد الضغوط الاقتصادية والاجتماعية، وارتفاع متطلبات الجودة والفعالية في تقديم الخدمات العمومية، وقد دفع ذلك السلطات العامة إلى البحث عن أساليب حديثة تتجاوز النموذج التقليدي القائم على الإدارة المباشرة من قبل الدولة أو الجماعات المحلية نحو صيغ أكثر مرونة وفعالية، تسمح بتوظيف خبرات القطاع الخاص وإمكاناته التقنية والمالية.

ومن بين هذه الأساليب الحديثة برزت عقود التفويض باعتبارها آلية قانونية وإدارية تتيح للسلطة العامة إسناد إدارة واستغلال المرفق العام إلى شخص معنوي خاص أو عام مقابل التزام هذا الأخير بضمان استمرارية الخدمة وتطويرها، مع تحمّل جزء من المخاطر المالية المرتبطة بها.

تقوم عقود التفويض على فكرة جوهرية تتمثل في تحقيق التوازن بين المصلحة العامة التي تسعى الدولة إلى حمايتها، وبين الكفاءة الاقتصادية التي يوفرها تدخل القطاع الخاص، فهي لا تعني تخلي الدولة عن مسؤولياتها، بل تمثل صيغة شراكة جديدة، حيث تظل السلطة العامة صاحبة الحق في الرقابة والتوجيه، بينما يتولى المفوَّض له مهمة التشغيل والاستثمار وفق شروط محددة مسبقًا.

الفرع الأول: مفهوم تفويض المرفق العام

يعد تفويض المرفق العام من أهم أساليب تسيير المرافق العامة الحديثة وقد تعددت زوايا النظر إليه في الفقه، فمن حيث المدلول الأول يقصد به عمل قانوني تخول بموجبه الهيئات العمومية نقل مهمة تسيير المرفق العام إلى أشخاص القانون الخاص، أما من حيث المدلول الثاني فيعتبر أسلوبا من أساليب إدارة المرفق العام يتم من خلاله إسناد تسيير مرفق عام كان يدار تقليديا من طرف الهيئات العمومية إلى أشخاص القانون الخاص.

[1] أحمد محيو، القانون الإداري الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2012، ص. 205.

أولا: تعريف تفويض المرفق العام

يعرف تفويض المرفق العام بأنه عقد إداري تفوض بموجبه إحدى أشخاص القانون العام (الدولة، الجماعات المحلية أو المؤسسات العمومية الإدارية) إلى شخص من أشخاص القانون الخاص مهمة تسيير واستغلال مرفق عام وذلك لمدة محددة وبشروط مضبوطة، ويترتب عن هذا التفويض أن يتحمل المفوض له مسؤولية الاستغلال بما في ذلك المخاطر المالية المرتبطة بالنشاط، مقابل حصوله على إيرادات من المنتفعين أو من خلال مساهمة الجهة المفوضة[1].

ويتمثل المقابل المالي في أن المفوض له يتحصل على إيراداته إما مباشرة من خلال رسوم أو أتاوات يدفعها المنتفعون مقابل الخدمة، أو من خلال مساهمة الإدارة المفوضة على أن يكون هذا المقابل مرتبطا بنتائج استغلال المرفق ونشاطه، كما يتم اختيار المفوض له وفق إجراءات تقوم على مبادئ الشفافية والمنافسة بهدف ضمان أفضل عرض من حيث الجودة والكفاءة.

ورد أول تعريف قانوني لتفويض المرفق العام في القانون الفرنسي رقم 2001-1168 الصادر في 11 ديسمبر 2001 والمتعلق بالتدابير الاستعجالية للإصلاحات ذات الطابع الاقتصادي والمالي والمعروف باسم قانونMURCEF والذي عدّل قانون Sapin، حيث أصبح مفهوم تفويض المرفق العام أكثر وضوحا من خلال هذا النص التشريعي الذي كرس ما استقر عليه الاجتهاد القضائي في هذا المجال؛ فعرفه بأنه: عقد تسند بموجبه شخص معنوي من أشخاص القانون العام مهمة تسيير مرفق عام يقع تحت مسؤوليته إلى مفوض له سواء كان شخصًا عاما أو خاصا على أن تكون أجرته مرتبطة بشكل جوهري بنتائج استغلال هذا المرفق مع إمكانية تكليفه بإنجاز الأشغال أو اقتناء الوسائل اللازمة لتسيير الخدمة العامة[2].

بعبارة أخرى فإن تفويض المرفق العام هو عقد إداري يكلف بموجبه شخص عام (المفوض) شخصا آخر عاما أو خاصا (المفوض له) بتسيير مرفق عام بحيث يكون المقابل المالي الذي يتقاضاه المفوض له مرتبطا أساسا بنتائج استغلال المرفق وليس محددا بشكل ثابت مما يعكس طابعه القائم على المخاطرة والمردودية.

ثانيا: تكريس أسلوب تفويض المرفق العام في الجزائر

عرف النظام القانوني لتفويض المرفق العام في الجزائر عدة مراحل تطورية، حيث اعتمد في البداية على أسلوب الامتياز كوسيلة لتسيير المرافق العامة، وقد تم تكريسه بصفة صريحة بعد الاستقلال من خلال قانون

[1] محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص. 178.

[2] Cette première définition législative est codifiée à l'art L.1411-1 du Code général des collectivités territoriales.

البلدية الصادر بموجب الأمر 67-24 لاسيما المادة 220 منه، وكذا قانون الولاية الصادر بموجب الأمر 69-38 خاصة المادة 136 منه؛ كما أعاد المشرع الجزائري إحياء هذا الأسلوب تدريجيا مع بداية الثمانينات من خلال القانون رقم 83-17 المتضمن قانون المياه[1].

وفي ظل هذا الإطار، كان الامتياز يفهم على أنه عقد تكلف بموجبه الإدارة شخصًا اعتباريا من أجل ضمان أداء خدمات عمومية للصالح العام وكانن يمنح أساسًا للأشخاص العموميين، غير أن هذا المفهوم عرف تطورا مهما لاحقا، حيث تم إشراك القطاع الخاص في منح الامتياز بعد التحولات الاقتصادية التي عرفتها الجزائر نهاية الثمانينات[2].

ليستعمل مصطلح تفويض المرفق العام لأول مرة في قانوني البلدية 90-08 والولاية 90-09 كآلية استثنائية عن أسلوبي التسيير المباشر أو الامتياز، غير أن هذا المفهوم لم يكن آنذاك مطابقا للمفهوم الحديث لتفويضات المرفق العام كما هو مستقر في الفقه الإداري، وقد استمر استعمال المصطلح في القانون رقم 05-12 المتعلق بالمياه، وكذا القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية.

لاحقا جاء المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام ليقر إمكانية لجوء الأشخاص المعنوية الخاضعة للقانون العام إلى تفويض تسيير المرافق العامة للغير، كما نصت بعض القوانين القطاعية، مثل قانون المياه، على إمكانية منح تسيير الخدمات العمومية وفق نظام الامتياز أو التفويض، مما يعكس توجهًا نحو تعميم هذه التقنية في مختلف القطاعات[3].

كما كرس لأول مرة تعريفا قانونيا واضحا لعقد تفويض المرفق العام محددا عناصره الأساسية المتمثلة في السلطة المفوضة والمفوض له واتفاقية التفويض؛ فجاء فيه أن الشخص المعنوي الخاضع للقانون العام المسؤول عن مرفق عام يمكنه تفويض تسييره إلى مفوض له، ما لم يوجد نص تشريعي مخالف، على أن يتم تمويل أجر المفوض له أساسًا من عائدات استغلال المرفق العام. كما تُبرم اتفاقية التفويض من طرف السلطة المفوضة التي تتصرف لحساب الشخص المعنوي العام، ويجوز لها أن تكلف المفوض له بإنجاز المنشآت أو اقتناء التجهيزات الضرورية لسير المرفق العام، وتحدد كيفيات تطبيق هذه الأحكام عن طريق التنظيم[4].

---

[1] سليمان سهام، تفويض المرفق العام كتقنية جديدة في التشريع الجزائري، مجلة الدراسات القانونية، ع.2، جامعة يحي فارس، المدية، 2017، ص.4.

[2] وذلك بموجب الأمر رقم 96-13 المعدل للقانون 83-17 المتعلق بالمياه.

[3] تنص م.101 من المرسوم الرئاسي 15-247: "...يمكن للدولة منح امتياز تسيير الخدمات العمومية للمياه لأشخاص خاضعين للقانون العام على أساس دفتر الشروط ونظام خدمة يصادق عليها عن طريق التنظيم كما يمكن تفويض كل أو جزء من تسيير هذه الخدمات لأشخاص معنويين خاضعين للقانون العام أو الخاص بموجب اتفاقية".

[4] طبقا للم.207 منه.

الفرع الثاني: أساليب تفويض المرفق العام

ينقسم عقد تفويض المرفق العام إلى عدة أنواع وقد أشارت المادة 210 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 إلى أن هذا التنوع يعود إلى مجموعة من المعايير من أبرزها حجم المخاطر التي يتحملها المفوض له ومدى رقابة السلطة المفوضة بالإضافة إلى درجة التفويض الممنوحة له في تسيير المرفق العام.

وفي هذا الإطار حدد المرسوم الرئاسي رقم 15-247 الأشكال الرئيسية لتفويض المرفق العام في أربعة أنواع أساسية، تتمثل في:

- عقد الامتياز
- عقد الإيجار
- عقد الوكالة المحفَّزة
- عقد التسيير

غير أن هذا التحديد لا يعد حصرا نهائيا إذ فتح المشرع المجال أمام إمكانية استحداث أشكال أخرى من تفويض المرفق العام على أن يتم تحديدها وتنظيمها بموجب نصوص تنظيمية لاحقة بما يسمح بمواكبة التطورات الاقتصادية ومتطلبات تسيير المرافق العامة.

أولا: عقد الإمتياز

يعد عقد الامتياز من أهم صور عقود تفويض المرفق العام وقد استخدم في الجزائر منذ الاستقلال كآلية لإشراك القطاع الخاص في إدارة بعض المرافق العمومية قبل أن يتم تأطيره بشكل أوضح بموجب المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام.

وفقا لهذا المرسوم، يعرف عقد الامتياز بأنه[1]:

عقد تسند بموجبه السلطة المفوِّضة إلى المفوَّض له مهمة إنجاز منشآت أو اقتناء ممتلكات ضرورية لإقامة المرفق العام واستغلاله، أو تقتصر مهمته على استغلال المرفق فقط. ويقوم المفوَّض له بتسيير المرفق باسمه وعلى مسؤوليته، تحت رقابة السلطة المفوِّضة، مقابل أتاوى يتقاضاها من مستعملي المرفق، على أن يتكفل بتمويل عمليات الإنجاز أو الاقتناء والاستغلال بنفسه.

[1] طبقا للم.2 من المرسوم 15-247.

أما في الفقه الإداري فقد عرف عقد الامتياز بأنه عقد إداري يتولى بمقتضاه شخص خاص فردا كان أو شركة إدارة واستغلال مرفق عام ذي طابع اقتصادي وعلى مسؤوليته مقابل رسوم يحصل عليها من المنتفعين مع خضوعه للمبادئ الأساسية التي تحكم سير المرافق العامة مثل الاستمرارية والمساواة والتكيف مع حاجات المجتمع[1].

وقد كرس الاجتهاد القضائي الفرنسي هذا المفهوم في عدة قرارات، من أبرزها القرار الصادر في قضية الشركة العامة للإنارة في بوردو حيث اعتبر عقد الامتياز اتفاقا يكلف بموجبه شخص خاص أو شركة بإنجاز منشأة عامة أو تسيير مرفق عام على نفقته الخاصة سواء بمساعدة مالية من الإدارة أو دونها، مع منحه الحق في تحصيل رسوم من المنتفعين مقابل الخدمات المقدمة[2].

حددت المادة 53 من المرسوم الرئاسي رقم 18-199[3] الخصائص الأساسية التي ينبغي أن يتضمنها عقد الامتياز، والتي يمكن تلخيصها فيما يلي:

1. **موضوع التفويض:**

يتعلق عقد الامتياز بإنجاز منشآت أو اقتناء ممتلكات ضرورية لإنشاء مرفق عام واستغلاله أو الجمع بين العمليتين معًا .

2. **رقابة السلطة المفوضة:**

تخضع عملية تسيير المرفق لرقابة جزئية من طرف السلطة المفوضة بهدف ضمان احترام شروط العقد وتحقيق المصلحة العامة .

3. **تحمل المسؤولية:**

يتولى المفوض له تسيير المرفق العام باسمه ولحسابه الخاص وتحت مسؤوليته الكاملة .

4. **التمويل والمقابل المالي:**

يقوم المفوض له بتمويل المشروع سواء من حيث الإنشاء أو الاستغلال ويتقاضى مقابل ذلك أتاوى أو رسومًا من مستعملي المرفق العام .

---

[1] عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص.150.

[2] Conseil d'État, arrêt Compagnie Générale d'Éclairage de Bordeaux, 30 mars 1916.

[3] المرسوم التنفيذي رقم 18-199 المؤرخ 2 أوت 2018 المتعلق بكيفيات إبرام وتنفيذ اتفاقيات تفويض المرفق العام، ج.ر.ج.ج، ع.42، 2018.

5. **مدة العقد:**

تُحدد مدة عقد الامتياز عادة بثلاثين (30) سنة بما يسمح باسترجاع الاستثمارات وتحقيق التوازن المالي للعقد .

6. **إمكانية التمديد:**

يمكن تمديد عقد الامتياز لمدة إضافية تصل إلى أربع (4) سنوات وذلك بناء على طلب من السلطة المفوضة ووفقا للشروط القانونية.

ثانيا: عقد الإيجار

يعرف المرسوم الرئاسي رقم -15 247 عقد الإيجار على النحو التالي: "تعهد السلطة المفوضة للمفوض له بتسيير مرفق عام وصيانته مقابل إتاوة سنوية يدفعها لها ويتصرف المفوض له حينئذ لحسابه وعلى مسؤوليته، تمول السلطة المفوضة بنفسها إقامة المرفق العام ويدفع أجر المفوض له من خلال تحصيل الأتاوى من مستعملي المرفق العام"[1].

وعليه فإن عقد الإيجار من صور عقود تفويض المرفق العام التي كرسها التشريع الجزائري حيث يقوم على أساس أن السلطة المفوضة (الشخص المعنوي العام) تسند إلى شخص آخر يسمى "المستأجر" مهمة تسيير مرفق عام لمدة محددة مع توفير التجهيزات الضرورية له مقابل أن يتقاضى المستأجر إتاوات مالية من المنتفعين بالخدمة إضافة إلى مساهمة مالية يدفعها للسلطة المفوضة لاسترجاع مصاريف المنشآت والأجهزة الأصلية.

وقد حدّد المرسوم التنفيذي رقم 18-199 2018 خصائص عقد الإيجار على النحو التالي[2]:

- موضوع عقد الإيجار هو تسيير وصيانة المرفق العام.
- تخضع أعمال المفوَّض له لرقابة جزئية من السلطة المفوِّضة.
- يتصرف المفوَّض له لحسابه ويتحمل كافة المخاطر المرتبطة بالاستغلال.
- يمنح المفوَّض له السلطة المفوِّضة إتاوة سنوية.
- تموّل السلطة المفوِّضة إقامة المرفق العام.

[1] م. 210 المرسوم الرئاسي رقم 15-247.
[2] م.54 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199.

- يتقاضى المفوَّض له أجرًا من أتاوى مستعملي المرفق العام.
- مدة عقد الإيجار محددة بـ 15 سنة.
- يمكن تمديد العقد لمدة إضافية قدرها 03 سنوات بطلب من السلطة المفوِّضة.

ويُلاحظ أن عقد الإيجار يختلف عن عقد الامتياز من حيث أن السلطة المفوِّضة هي التي تتحمل تكاليف إنشاء المرفق وتجهيزه بينما يقتصر دور المستأجر على تشغيله وصيانته مقابل تحصيل الرسوم من المنتفعين، وهذا ما يجعله مناسبا للمرافق التي تتطلب استثمارات ضخمة لا يستطيع الخواص تحملها بمفردهم مع ضمان استمرار الخدمة العمومية تحت إشراف الدولة.

ثالثا: عقد الوكالة المحفزة

يعتبر عقد الوكالة المحفزة من صور عقود تفويض المرفق العام التي تجمع بين خصائص الإدارة المباشرة والامتياز حيث يعهد إلى المفوَّض له (الوكيل) مهمة إدارة المرفق العمومي لحساب السلطة المفوِّضة لكن مع منحه حوافز مالية مرتبطة بنتائج الاستغلال.

في هذا النموذج لا يتحمل المفوَّض له تكاليف إنشاء المرفق أو تجهيزاته الأساسية إذ تبقى هذه المسؤولية على عاتق السلطة المفوِّضة لكنه يتولى تشغيل المرفق وتسييره اليومي ويتقاضى أجرا ثابتا بالإضافة إلى نسبة من الأرباح أو الإيرادات كحافز على تحسين الأداء، وهذا ما يميز عقد الوكالة المحفزة عن عقد التسيير البسيط حيث يكون الأجر فيه ثابتا فقط دون ارتباط بنتائج الاستغلال[1].

يعرف المرسوم الرئاسي رقم -15 247 الوكالة المحفزة على الشكل التالي[2]: "تعهد السلطة المفوضة للمفوض له بتسيير أو بتسيير وصيانة المرفق العام ويقوم المفوض له باستغلال المرفق العام لحساب السلطة المفوضة التي تمول بنفسها إقامة المرفق العام وتحتفظ بإدارته.

ويدفع أجر المفوض له مباشرة من السلطة المفوضة بواسطة منحة تحدد بنسبة مئوية من رقم الأعمال تضاف إليها منحة إنتاجية وحصة من الأرباح عند الاقتضاء.

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

[1] محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص.180.
[2] م.210 منه.

وقد نصت التشريعات الجزائرية[1] على إمكانية اللجوء إلى هذا النوع من العقود في بعض المرافق التي تحتاج إلى ضمان استمرارية الخدمة العمومية مع تحفيز المفوَّض له على تحسين الأداء مثل خدمات النظافة أو بعض الموانئ، ويعتبر هذا الأسلوب مناسبا عندما ترغب الدولة في الحفاظ على ملكية المرفق وتمويله لكنها في الوقت نفسه تسعى إلى رفع مستوى الكفاءة عبر إشراك طرف خارجي في التسيير.

وقد حدّدت المادة 55 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 المؤرخ في 2 أوت 2018 خصائص هذا العقد على النحو التالي:

- موضوع الوكالة المحفزة هو تسيير مرفق عمومي أو تسييره وصيانته.
- يستغل المرفق العمومي لحساب السلطة المفوِّضة.
- تموّل السلطة المفوِّضة المرفق العام.
- تحتفظ السلطة المفوّضة بإدارة المرفق العام والرقابة الكلية عليه.
- يُدفع للمفوَّض له أجر من قبل السلطة المفوِّضة.
- تحدد السلطة المفوِّضة التعريفات المقدمة من قبل مستعملي المرفق العام.
- يحصل المفوَّض له التعريفات لصالح السلطة المفوِّضة.
- مدة عقد التفويض هي عشر (10) سنوات.
- يمكن تجديد عقد التفويض لمدة سنتين إضافيتين بطلب من السلطة المفوِّض.

هذا النموذج يعتبر حلا وسطا بين الإدارة المباشرة التي تحتفظ فيها الدولة بكامل السيطرة وبين عقود الامتياز التي يتحمل فيها المفوَّض له كافة المخاطر، ففي الوكالة المحفزة تبقى السلطة المفوِّضة ممسكة بزمام الرقابة والتمويل، بينما يُحفَّز المفوَّض له على تحسين الأداء من خلال الأجر والحوافز المالية، وهو ما يضمن استمرارية الخدمة العمومية وجودتها، مع تقليل المخاطر على الطرف الخاص.

غير أن هذا الأسلوب قد يثير بعض الإشكالات العملية، خاصة فيما يتعلق بتحديد الأجر والحوافز بشكل عادل، وضمان عدم تغليب منطق الربح على حساب المصلحة العامة، ومع ذلك فإنه يعد من الأساليب المناسبة لتسيير بعض المرافق التي تحتاج إلى إشراف مباشر من الدولة مع الاستفادة من خبرة وكفاءة القطاع الخاص[2].

[1] م.56 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199.

[2] Jean-Bernard Auby, Droit des services publics, Dalloz, Paris, 2016, p. 95.

رابعا: عقد التسيير

يعتبر عقد التسيير من صور عقود تفويض المرفق العام التي نص عليها التشريع الجزائري وهو يختلف عن عقود الامتياز والإيجار والوكالة المحفزة من حيث طبيعة العلاقة بين السلطة المفوِّضة والمفوَّض له، ففي هذا النموذج تعهد مهمة تشغيل المرفق العمومي وصيانته إلى المفوَّض له لكن لحساب السلطة المفوِّضة وبتمويل منها مقابل أجر محدد يدفع له من ميزانية الجهة المفوِّضة دون أن يتحمل المخاطر المالية المرتبطة بالاستغلال.

بعبارة أخرى المفوَّض له في عقد التسيير يعتبر مجرد "مسير" للمرفق حيث يقوم بتنفيذ المهام التشغيلية اليومية وفق دفتر شروط محدد بينما تبقى السلطة المفوِّضة هي المالكة للمرفق والمتحكمة في موارده الأساسية، وهذا ما يجعل عقد التسيير أقرب إلى الإدارة المباشرة لكنه أكثر مرونة لأنه يسمح بالاستفادة من خبرة وكفاءة أطراف خارجية في التشغيل[1].

عرفت التشريع الجزائري عقد التسيير بأنه: "تعهد السلطة المفوِّضة للمفوَّض له بتسيير أو بتسيير وصيانة المرفق العام، ويستغل المفوَّض له المرفق العمومي لحساب السلطة المفوِّضة التي تمول بنفسها المرفق العام وتحتفظ بإدارته. يُدفع أجر المفوَّض له مباشرة من السلطة المفوِّضة بواسطة منحة تحدد بنسبة مئوية من رقم الأعمال، تضاف إليها منحة إنتاجية. تحدد السلطة المفوِّضة التعريفات التي يدفعها مستعملو المرفق العام وتحتفظ بالأرباح، وفي حالة العجز فإن السلطة المفوِّضة تعوض المسير الذي يتقاضى أجرًا جزافيًا، ويحصل المفوَّض له التعريفات لحساب السلطة المفوِّضة المعنية"[2].

من خلال هذا التعريف يمكن استخلاص الخصائص الأساسية لعقد التسيير:

- السلطة المفوِّضة تبقى هي المالكة للمرفق وتموّله بالكامل.
- المفوَّض له لا يستغل المرفق لحسابه الخاص بل لحساب السلطة المفوِّضة.
- الأجر الذي يتقاضاه المفوَّض له يُحدد في شكل منحة مرتبطة بنسبة مئوية من رقم الأعمال مع إمكانية إضافة منحة إنتاجية.
- السلطة المفوِّضة هي التي تحدد التعريفات التي يدفعها المستعملون وتحتفظ بالأرباح.
- في حالة العجز تعوض السلطة المفوِّضة المفوَّض له مما يعني أن الأخير لا يتحمل المخاطر المالية.

[1] محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص.179.
[2] طبقا للم.210 من المرسوم الرئاسي 15-247.

- المفوَّض له يتولى التسيير اليومي وجمع التعريفات، لكن لحساب السلطة المفوضة.

كما حدد المرسوم التنفيذي رقم 18-199 الخصائص الدقيقة لعقد التسيير فيما يتعلق بموضوعه، تمويله ومدته، فحدد أن موضوعه هو تشغيل وصيانة المرفق العمومي لحساب السلطة المفوضة مع تمويل كامل من هذه الأخيرة، وأن المفوَّض له يتقاضى أجرا ثابتا من السلطة المفوضة دون أن يكون له الحق في تحصيل الرسوم مباشرة من المنتفعين، كما نص المرسوم على أن مدة عقد التسيير محددة بعشر (10) سنوات قابلة للتجديد وفق شروط يحددها دفتر الشروط.

يعتبر هذا النموذج مناسبا للمرافق التي تحتاج إلى إشراف مباشر من الدولة لكنها في الوقت نفسه ترغب في الاستفادة من خبرة وكفاءة أطراف خارجية في التشغيل، فهو يضمن استمرارية الخدمة العمومية وجودتها، مع تقليل المخاطر على المفوَّض ل لكنه قد ينتقد من حيث ضعف الحوافز المالية التي تدفع المسير إلى تحسين الأداء مقارنة بعقود الامتياز أو الوكالة المحفزة التي تربط الأجر بنتائج الاستغلال.

خـــــــاتمـــــــــة

خاتمة:

بعد استعراض مختلف الجوانب النظرية والتاريخية والقانونية للمرفق العام يتبين أن هذا المفهوم يشكل الركيزة الأساسية في بناء القانون الإداري وفهم تطور وظائف الدولة، فقد أظهرت الدراسة أن المرفق العام لا يقتصر على كونه نشاطا إداريا أو خدمة موجهة للجمهور بل يمثل تجسيدا عمليا لفلسفة الدولة في تحقيق المصلحة العامة وخدمة المجتمع؛ كما أن تطوره التاريخي يعكس انتقاله من أداة لحفظ النظام العام في ظل الدولة الحارسة إلى وسيلة لتحقيق العدالة الاجتماعية في الدولة المتدخلة وصولا إلى نماذج حديثة أكثر مرونة تقوم على إشراك القطاع الخاص في إطار من الشراكة مع الحفاظ على رقابة الدولة.

تم الوقوف على مجموعة من الاستنتاجات، أهمها:

- يعد المرفق العام معيارا أساسيا لتحديد نطاق تطبيق القانون الإداري وهو ما أكدته الاجتهادات القضائية الفرنسية منذ قضية بلانكو 1830.
- تتحدد طبيعة المرفق العام من خلال عناصره الأساسية والمتمثلة في إنشائه من طرف الدولة، ارتباطه بتحقيق المصلحة العامة وخضوعه للسلطة العامة، وهو ما يميزه عن النشاط الخاص .
- يخضع المرفق العام لمجموعة من المبادئ الأساسية أهمها: المساواة، الاستمرارية، الشفافية والفعالية وهي مبادئ تضمن حسن سيره واستمراريته .
- يعكس تطور مفهوم المرفق العام تطور دور الدولة نفسها مما يجعله مرآة للتغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية .

وكأي دراسة قانونية انتهى بحثنا بتسجيل بعض التوصيات:

1. ضرورة تعزيز الرقابة القانونية والإدارية على المرافق العامة لضمان احترام مبادئ المساواة والشفافية خاصة في ظل توسع أساليب التفويض والشراكة مع القطاع الخاص .
2. وجوب تطوير الإطار التشريعي الوطني بما يواكب التحولات الاقتصادية والاجتماعية مع الحفاظ على الطابع الاجتماعي للمرافق الأساسية كالتعليم والصحة .
3. ضرورة اعتماد أساليب حديثة في التسيير ترتكز على الكفاءة والنجاعة والابتكار والاستفادة من التجارب المقارنة في مجال الشراكة بين القطاعين العام والخاص .

4. تعزيز الثقافة القانونية لدى الطلبة والباحثين حول أهمية المرفق العام باعتباره محورا أساسيا في دراسة القانون الإداري من خلال إدماج دراسات مقارنة وتطبيقية .

5. إعادة النظر في بعض المرافق ذات الطابع الاقتصادي لتحقيق التوازن بين متطلبات المردودية الاقتصادية وحماية المصلحة العامة .

وفي الختام، يظل المرفق العام حجر الأساس في بناء نظرية القانون الإداري وأداة جوهرية لفهم علاقة الدولة بالمجتمع كما يشكل مجالا مفتوحا للإصلاح والتطوير بما يضمن استمرارية الخدمة العامة وفعاليتها في مواجهة متطلبات العصر.

قـــائمـــة المصادر والمـراجـــع:

قائمة المصادر والمراجع:

أولا: باللغة العربية

1. المصادر:

أ. القوانين والتنظيمات:

- القانون العضوي رقم 2000-04 المؤرخ في 2000/12/06 المعدل والمتمم للقانون رقم 99-05 المؤرخ في 04/04/ 1999 المتعلق بالتعليم العالي، ج.ر.ج.ج، ع.77، 2000.
- القانون العضوي رقم 19-08 المؤرخ في 14 سبتمبر 2019 والمتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، ج.ر.ج.ج، ع.54، 2019.
- القانون رقم 23-12 المؤرخ في 05 أوت 2023، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية، ج.ر.ج.ج، ع.51، 2023.
- القانون رقم 18-01 المؤرخ في 2 جوان 2018 المتعلق بحماية المستهلك وقمع الغش، ج.ر.ج.ج، ع.35، 2018.
- القانون رقم 16-09 المؤرخ في 3 أوت 2016 المتعلق بالصحة، ج.ر.ج.ج، ع.46، 2016.
- القانون رقم 08-09 المؤرخ في 2008/02/25 المتعلق بالاجراءات المدنية والادارية المعدل والمتمم، ج.ر.ج.ج، ع.21، 2008.
- القانون رقم 08-04 المؤرخ في 23 يناير 2008 المتعلق بالتربية الوطنية، ج.ر.ج.ج، ع.04، 2008.
- القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فبراير 2006 والمتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج.ر.ج.ج، ع. 14، 2006.
- الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006 والمتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج.ر.ج.ج، ع.46، 2006.
- الأمر رقم 66-156 المؤرخ في 1966/06/08 المتضمن قانون العقوبات الجزائري، ج.ر.ج.ج، ع.47، 1966.

- القانون رقم 12-07 المؤرخ في 2012/02/29 المتضمن قانون الولاية، ج.ر.ج.ج، ع.12، 2012.
- القانون 10-11 المؤرخ في 2011/06/03 المتضمن قانون البلدية، ج.ر.ج.ج، ع.04، 2011.
- القانون رقم 01-13 المؤرخ في 2001/08/07 المتعلق بتوجيه النقل البري وتنظيمه، ج.ر.ج.ج، ع.44، 2001.
- القانون رقم 91-04 المؤرخ في 1991/01/08،المتعلق بتنظيم مهنة المحاماة، ج.ر.ج.ج، ع.02، 1991.
- القانون رقم 90-02 المؤرخ في 1990/02/06 المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل، ج.ر.ج.ج، ع.06، 1990.
- القانون رقم 83-15 المؤرخ في 07/02/ 1983 المتعلق بالمنازعات في مجال الضمان الاجتماعي، ج.ر.ج.ج، ع.28، 1983.
- الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة، ج.ر.ج.ج، ع.46، 2006.
- المرسوم الرئاسي 20-45 المؤرخ في 2020/02/15 المتضمن تأسيس وسيط الجمهورية، ج.ر.ج.ج، ع.09، 2020.
- المرسوم لرئاسي 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج.ر.ج.ج، ع.50، 2015.
- المرسوم الرئاسي رقم 10-236 المؤرخ في 7 أكتوبر 2010 المعدل والمتمم بالمرسوم رقم 15-247 المتعلق بالصفقات العمومية، ج.ر.ج.ج، ع.50، 2015.
- المرسوم التنفيذي رقم 18-199 المؤرخ 2 أوت 2018 المتعلق بكيفيات إبرام وتنفيذ اتفاقيات تفويض المرفق العام، ج.ر.ج.ج، ع.42، 2018.

ب. القرارات القضائية:

- مجلس الدولة الجزائري، قرار بتاريخ 30 جوان 2003، المجلة القضائية، ع. 1، 2004.

- المجلس الأعلى الجزائري، قرار بتاريخ 14 جوان 1989، المجلة القضائية، ع. 2، 1990.

2. المراجع:

أ. الكتب:

- أحمد محيو، القانون الإداري الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2012.
- أحمد محيو، الوسيط في القانون الإداري، دار النهضة العربية، بيروت، 1995.
- حمدي القبيلات، القانون الاداري، ج.1، ط.1، دار وائل للنشر، د.ب.ن، 2008.
- سليمان محمد الطماوي، مبادىء القانون الاداري: دراسة مقارنة، ج.2، دار الفكر العربي، القاهرة، 1979.
- عبد العزيز سالمي، المرافق العامة في القانون الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2017.
- عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري: المرافق العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2008.
- علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الاداري، دار وائل للنشر والتوزيع، ط.1، عمان، 2003.
- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الاداري، جسور للنشر، الجزائر، 2013.
- عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، ط.1، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
- عمار عوابدي، القانون الاداري، ج.2، ط.5، د.د.ن، الجزائر، 2008.
- ماجد راغب الحلو، القانون الإداري (ذاتية القانون الإداري، المركزية واللامركزية، الاموال العامة، الموظف العام، المرافق العامة، الضبط الإداري، القرار الاداري، العقد الاداري، السلطة التقديرية، التنفيذ المباشر، نزع الملكية للمنفعة العامة)، دار المنفوليا، مصر، 1992.
- مازن راضي ليلو، القانون الاداري، منشورات الأكاديمية العربية، الدنمارك، د.س.ن.
- ماهر صالح علاوي الجبوري، تحولات القانون الاداري في ظل العولمة، ط.1، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2019.
- محمد الصغير بعلي، *القانون الإداري: التنظيم الإداري، النشاط الإداري، القضاء الإداري*، دار العلوم، 2014.

- محمد جمال مطلق الذنيبات، الوجيز في القانون الاداري، ط.1، دار العلمية الدولية ودار الثقافة للنشر والتوزيع، 2003.
- محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الاداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، ط1، الاسكندرية، د.س.ن.
- محمد عاطف البنا، *القانون الإداري – النشاط الإداري*، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998.
- محمد فؤاد مهنا، الوجيز في القانون الإداري "المرافق العامة"، مؤسسة المطبوعات الحديثة، بدون بلد نشر، 1961.
- محمد نشطاوي، المرافق العامة الكبرى، ط.1، المطبعة الوراقة الوطنية، المغرب، 2002.
- مليكة الصروخ، القانون الاداري، مطبعة النجاح الجديدة، د.ط، المغرب، 2010.
- نادية ضريفي، تسيير المرفق العام والتحولات الجديدة، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2010.
- ناصر لباد، الوجيز في القانون الاداري، ط.2، د.د.ن، الجزائر، 2007.
- نواف كنعان، القانون الإداري: الكتاب الأول، ط.1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2008.
- هاني علي الطهراوي، القانون إلداري ، ط.1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 1997.

ب. المقالات:

- سليمان سهام، تفويض المرفق العام كتقنية جديدة في التشريع الجزائري، مجلة الدراسات القانونية، ع.2، جامعة يحي فارس، المدية، 2017.
- عبد الكريم بن منصور، نظرة مفاهيمية للمرفق العام في الجزائر، المجلة الجزائرية للدراسات التاريخية والقانونية، م.1، ع.2، 2016.
- عبدلي حمزة، مبدأ شفافية أعمال الادارة وحق الافراد في الحصول على المعلومة على المستوى الوطني والمواثيق الدولية، مجلة دراسات وأبحاث "المجلة العربية في العلوم الانسانية والاجتماعية"، م.1، ع.2، س.11، كلية الحقوق، جامعة الجزائر1، 2019.
- عمراني كمال الدين، النظام القانوني للمرافق العمومية والنتائج القانونية المترتبة عليه، مجلة طبنة للدراسات العلمية الأكاديمية، م. 5، ع.01، 2022.

- نزيهة عمران، الادارة العمومية والمواطن: علاقة تشخيص الاختلالات وسبل الاصلاح على ضوء التجربة الجزائرية، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، ع.12.

ت. المحاضرات:

صالح جابر، ملخص محاضرات في المرافق العامة والضبط الإداري، جامعة الشهيد حمه لخضر، 2021–2022.

قاوي السعيد، محاضرات في مقياس النظام القانوني للمرفق العام، سنة أولى ماستر تخصص قانون إداري، جامعة محمد بوضياف المسيلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، السنة الجامعية 2023-2024.

ث. الرسائل والمذكرات:

- ضريفي نادية، المرفق العام بين ضمان المصلحة العامة وهدف المردودية – حالة عقود الامتياز، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2012.
- أكثم وجيه عبد الرحمان سليمان، تنظيم المرافق العامة: دراسة مقارنة، مذكرة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، فلسطين، 2014.
- عتيقة بلجبل، الاضراب في المرافق العامة: دراسة مقارنة، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، السنة الجامعية 2003-2004.
- كمال بغداد، النظام القانوني للمؤسسة العامة المهنية في الجزائر، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2011-2012.
- لبيد مريم، الضمانات القانونية لمبدأ حياد الادارة في الجزائر، مذكرة ماجستير، تخصص ادولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر1، السنة الجامعية: 2013-2014.

ثانيا: باللغة الأجنبية

1. **Décisions judiciaires** :

- Tribunal des conflits, 8 février 1873, Blanco.
- Tribunal des Conflits, 8 février 1873, *Arrêt Blanco*, Recueil Lebon.
- Conseil d'État, 6 février 1903, *Terrier*, Recueil Lebon.

- Conseil d'État, 29 février 1908, *Feutry*, Recueil Lebon.
- Conseil d'État, *arrêt Winkell*, 7 août 1909.
- CE, *arrêt Winkell*, 7 août 1909
- Conseil d'État, 4 mars 1910, *Thérond*, Recueil Lebon.
- Conseil d'État, 7 août 1916, *Astruc*, Recueil Lebon.
- Conseil d'État, arrêt Compagnie Générale d'Éclairage de Bordeaux, 30 mars 1916.
- Tribunal des Conflits, 22 janvier 1921, *Bac d'Eloka*, Recueil Lebon.
- Conseil d'État, 30 mars 1921, *Société Générale d'Armement*, Recueil Lebon..
- CE, *arrêt Dehaene*, 7 juillet 1950.
- CE, *Société des concerts du conservatoire*, 1951.
- Conseil d'État, 28 juin 1963, *Narcy*, Recueil Lebon.
- Conseil d'État, 20 juillet 1990, *Ville de Melun*, Recueil Lebon.
  Conseil d'État, 22 février 2007, *Association APREI*, Recueil Lebon.

2. **Livres** :

- Didry Claude, « Léon Duguit, ou le service public en action », Revue d'histoire moderne et contemporaine, 2005/3 no 52-3.
- Gaston Jèze, *Les principes généraux du droit administratif*, Paris, 1925.
- Georges Vedel, *Droit Administratif*, Paris, 1973.
- Jean Rivero – Droit administratif, Dalloz, 21e édition, 1999.

- Jean Rivero & Jean Waline, *Droit administratif*, Dalloz, Paris, 2000.
- Jean-Bernard Auby, Droit des services publics, Dalloz, Paris, 2016.
- Léon Duguit, *Les transformations du droit public*, Paris, 1913.
- Léon Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, Paris, 1927.
- Marcel Waline – Le service public, LGDJ, 4e édition, 1974.
- Marie-Christine Rouault, Droit Administratif, Gualino Editeur, Paris, 2001.
- René Chapus – Droit administratif général, Tome I, Montchrestien, 15e édition, 2001.
- René Chapus, *Droit administratif général*, Tome 1, Montchrestien, Paris, 2001.
- Yves Gaudemet, Traité de droit Administratif. T.1, 16e Edition, L.G.D.J, Paris, 2001.

3. Articles :

- Amrani Kamel Eddine, L'esprit constitutionnel des lois du service public (étude juridique et jurisprudentille), Revue droit et de science politique, Institut de droit et de sciences politiques, Centre Universitaire De Naama Salhi Ahmed, v. 08, n. 01, 2022.

4. Thèse de doctorat :

- Caroline Boyer-Capelle, Le service Public et La Garantie des Droits et Liberté, Thèse de doctorat en Droit Public, Faculté de Droit et des Sciences Economiques, Université de Limoges, 2009.

- David CHARBONNEL, Une relecture des lois du service public, de l'Université de Limoges, Thèse de doctorat en Droit public, Université de Limoges École Doctorale Pierre Couvrat - Droit et Science Politique (ED 88), 2019.

5. Sites Web :

- Christophe Doubovetzky, « Maurice Hauriou et le service public culturel », *Cahiers Jean Moulin* [En ligne], 11 | 2025, mis en ligne le 06 mars 2026, consulté le 20 avril 2026. URL : http://journals.openedition.org/cjm/3602 ; DOI : https://doi.org/10.4000/15u5b
- Éric Millard. Hauriou et la théorie de l'institution. Droit et Société : Revue internationale de théorie du droit et de sociologie juridique, 1995, consulté le 20 avril 2026. URL : https://shs.hal.science/halshs-00125759v1/document
- Jacques Chevallier, Essai sur la notion juridique de service public (Amiens: Université de Picardie Jules Verne, 1980), p.138 ; disponible sur : https://extra.u-picardie.fr/outilscurapp/medias/revues/7/chevallier.pdf
- Maurice Hauriou, *Principes de droit public*, 2e éd., Librairie de la société Recueil Sirey, Paris; Le livre est disponible sur : https://fr.scribd.com/document/479405605/Principes-de-droit-public-a-Hauriou-Maurice-bpt6k553439-pdf

مكتبة الكلية
كلية الحقوق والعلوم السياسية

الـــفهرس:

Scanné avec CamScanner

مكتبة الكلية
قسم الحقوق

مقدمة
الفصل الأول: 04
المبحث الأول: مدخل لمفهوم المرفق العام.....05
المطلب الأول: الإطار المفاهيمي للمرف العام.....05
الفرع الأول: المرفق العام والمفاهيم المشابهة له.....06
1.المرفق العام.....06
2. المؤسسة العامة.....06
3. الخدمة العامة.....07
4. النشاط الاداري.....07
الفرع الثاني: تطور وظيفة الدولة وعلاقته بالمرفق العام.....07
1.الدولة الحارسة والمرفق العام.....07
2.الدولة المتدخلة والمرفق العام.....07
3.الدولة الاجتماعية والمرفق العام.....08
4.الدولة الحديثة والمرفق العام.....08
المطلب الثاني: عناصر المرفق العام واثارها القانونية.....08
الفرع الأول: عناصر المرفق العام.....09
1. إنشاء المرفق العام من طرف الدولة.....09
2. هدف المنفعة العامة.....09
3. الخضوع للسلطة العامة.....10

Scanné avec CamScanner

مكتبة الكلية

الفرع الثاني: المظاهر القانونية المترتبة على عناصر المرفق العام.....10
المبحث الثاني: النشأة التاريخية للمرفق العام.....13
المطلب الأول: مرحلة بناء فكرة المرفق العام.....13
الفرع الأول: مرحلة التأسيس – حكم بلانكو 1873.....13
الفرع الثاني: مرحلة التوسيع 14
الفرع الثالث: مرحلة التحديد والتضييق 15
المطلب الثاني: مرحلة التمييز.....16
الفرع الأول: ولادة مفهوم المرافق العامة الصناعية والتجارية.....16
الفرع الثاني: تثبيت معيار طبيعة النشاط.....17
المطلب الثالث: مرحلة التعريف المعياري.....17
المبحث الثالث: التطور الفقهي لمفهوم المرفق العام 20
المطلب الاول: المرفق العام في الفكر الفقهي الكلاسيكي.....20
الفرع الأول: التفسير الفقهي للمفهوم.....20
الفرع الثاني: المعايير الفقهية لضبط المفهوم.....24
المطلب الثاني: أزمة مفهوم المرفق العام 25
الفرع الأول: الأساس النظري لأزمة المرفق العام.....25
الفرع الثاني: ثبات مفهوم المرفق العام رغم الانتقادات.....27
الفرع الثالث: تحولات تطبيق المرفق العام وأثرها على معاييره.....28
الفرع الرابع: موقف الجزائر من أزمة المرفق العام.....30
المبحث لرابع: تصنيف وأنواع المرافق العامة.....32

Scanné avec CamScanner

مكتبة الكلية

المطلب الأول: المعايير الفقهية لتصنيف المرفق العام.....32
الفرع الاول: معيار طبيعة النشاط.....33
الفرع الثاني: معيار الهدف أو الغاية.....33
الفرع الثالث: معيار الوسائل القانونية.....34
الفرع الرابع: معيار التمويل.....34
الفرع الخامس: معيار الرقابة القانونية.....34
المطلب الثاني: أنواع المرافق العامة في التشريع الجزائري.....34
الفرع الاول: التصنيف وفق طبيعة النشاط.....35
الفرع الثاني: التصنيف وفق الشخصية المعنوية.....37
الفرع الثالث: التصنيف وفق مصدر الإنشاء.....38
الفرع الرابع: التصنيف وفق الامتداد الإقليمي.....40
الفرع الخامس: التصنيف وفق الطابع الإلزامي.....41
الفرع السادس: التصنيف وفق الطابع السيادي.....43
الفصل الثاني: النظام القانوني للمرفق العام.....46
المبحث الأول: انشاء المرافق العامة والغاؤها 47
المطلب الأول: إنشاء المرافق العامة.....47
الفرع الأول: إنشاء المرافق العامة في فرنسا.....48
الفرع الثاني: إنشاء المرافق العامة في الجزائر.....49
المطلب الثاني: إلغاء المرافق العامة.....52
المبحث الثاني: المبادىء الأساسية التي تحكم المرفق العام 53

Scanné avec CamScanner

مكتبة الكلية

المطلب الأول: المبادىء التقليدية للمرفق العام.....53
الفرع الأول: مبدأ استمرارية المرفق العام.....53
الفرع الثاني: مفهوم مبدأ المساواة وأساسه القانوني ومظاهره.....59
الفرع الثالث: مبدأ تكيّف المرافق العامة.....62
المطلب الثاني: المبادىء الحديثة للمرفق العام.....64
الفرع الأول: مبدأ الحياد.....64
الفرع الثاني: مبدأ الشفافية.....68
الفرع الثالث: مبدأ الجودة والنوعية في تقديم الخدمات العامة.....75
المبحث الثالث: طرق تسيير المرفق العام 78
المطلب الأول: الأساليب التقليدية لتسيير المرفق العام.....79
الفرع الأول: أسلوب الاستغلال المباشر.....79
الفرع الثاني: أسلوب المؤسسة العامة.....82
المطلب الثاني: الأساليب الحديثة لإدارة المرفق العام.....86
الفرع الأول: مفهوم تفويض المرفق العام.....86
الفرع الثاني: أساليب تفويض المرفق العام.....89
أولا: عقد الامتياز.....89
ثانيا: عقد الإيجار.....91
ثالثا: عقد الوكالة المحفزة.....92
رابعا: عقد التسيير.....94
خاتمة.....96

Scanné avec CamScanner

قائمة المصادر والمراجع.....99
الفهرس.....108

Scanné avec CamScanner