

## النظام القانوني للمرافق العامة في ظل نظام اقتصاد السوق

## The legal system for public utilities under the market economy system

بوراس عبد القادر

جامعة تيارت / الجزائر

مخبر البحث في تشريعات حماية النظام البيئي

bourasdroit@yahoo.fr

بكار ريم هاجر

جامعة تيارت / الجزائر

مخبر البحث في تشريعات حماية النظام البيئي

rymhadjer.bekkar@univ-tiaret.dz

تاريخ النشر: 2023/01/01 تاريخ القبول: 2022/12/21

تاريخ الإرسال: 2022/04/17

## الملخص:

يعد موضوع المرفق العمومي، من المواضيع البالغة الأهمية في القانون الإداري فهو يمثل النشاط الإداري في شقه الإيجابي، إذ يعد نشاطا تتولاه الدولة أو أحد الأشخاص المعنوية العامة أو تعهد به لأشخاص من القانون الخاص تحت رقابتها وإشرافها بهدف إشباع حاجات ذات نفع عام، ويخضع المرفق العام لمجموعة من المبادئ المستقر عليها فقها وقضاء وهي مبادئ مكرسة دستوريا تهدف إلى حسن سير المرفق العام عن طريق خدمة المواطنين وتحقيق الصالح العام. ويتبنى الجزائر لنظام اقتصادي السوق الذي يعد أحد مقومات النظام الرأسمالي بموجب دستور 1989 حيث مس هذا النظام الجوانب الاقتصادية والسياسية، إذ تم الانفتاح على السوق والعولمة، فكان من الضروري الانتقال من طرق تسيير الكلاسيكية (التقليدية) إلى الطرق الحديثة في إدارة المرافق العامة بما يتماشى والطبيعة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية للدولة حيث أدى ذلك إلى زيادة مردودية هاته المرافق تلبية للحاجات العامة للمواطنين وتحقيق لمتطلبات التنمية المستدامة.

**الكلمات المفتاحية:** المرفق العام؛ إشباع الحاجات العامة؛ مبادئ المرفق العام؛ تحقيق الصالح العام؛ نظام اقتصادي السوق؛ طرق إدارة المرفق العام؛ التنمية المستدامة.

**Abstract :**

the subject of the public facility is a very important topic in administrative law . It represents administrative activity in a positive apartment. It's an activity carried out by the state or a public moral person or pledged to people of the private law under its supervision with the aim of satisfying of public benefit. The public facility is subject to a set of principles on which it is settled and is governed by a judiciary and these are

constitutionally enshrined principles aims to improve the functioning of the public facility by serving citizens and achieving the common good. Algeria adopted a market economy system, which is one of the components of the capitalist system under the 1989 constitution, this system touched the economic and political aspects as the market and globalization were opened up, it was atrophy moving from classic management methods to modern ways in the management of public facility in line with the economic and social and political nature of the state where this led to increase the efficiency of these facilities meet the general needs of the citizens to achieve the requirements of sustainable development.

**Key words :** public facility; public benefits; public facility principles; achieving the common good; market economy system/ methods of managing public facility/ sustainable development.

#### مقدمة:

تتنوع مهام الإدارة حسب النظام السياسي القائم، حيث تبقى هاته الأخيرة دائماً مرتبطة بخدمة الجمهور، وذلك من خلال تسهيل إجراءات الوصول إليها بطريقة ترقى لمستوى تطلعاته وطموحاته وبما يتناسب مع احتياجاته المتعددة وذلك ضماناً للأداء الفعال للخدمة واستمرارية مواكبة التطور الحاصل.

-من هنا تسعى الإدارة بواسطة أجهزتها لتحقيق غاية الوظيفة الإدارية وفق مظهرين أساسيين:

المظهر الأول يصطلح عليه بالنشاط الإيجابي وهو ما يتجلى في صورة المرفق العام الذي يعد مشروعاً تستخدمه الإدارة قصد إشباع حاجات المواطنين وتحقيقاً للصالح العام، أما المظهر الثاني فيصطلح عليه بالنشاط السلبي وهو ما يتجلى في صورة الضبط الإداري الذي من خلاله تسعى الإدارة إلى فرض قيود تحد بها من حريات الأفراد وتهدف من خلالها إلى حماية النظام العام.<sup>1</sup>

-ويعد المرفق العام جهازاً حيويًا من أجهزة الدولة، كما أن هذا الموضوع يعد من أهم مواضيع القانون الإداري، إذ أنه يعد خدمة تقوم بأدائها الدولة أو أحد الأشخاص المعنوية العامة أو تعهد بها الأشخاص معنوية خاصة تحت رقابتها قصد إشباع حاجات المواطنين.

-وتحقيقاً للصالح العام فإن المرفق العامة تخضع في سبيل ذلك لتقواعد ومبادئ استقرت عليها أحكام القضاء الإداري وهذا ما يضمن استمرار عملها وأدائها لوظيفتها وهو ما يطلق عليه بالنظام القانوني العام للمرفق العامة أو مبادئ القانونية التي تحكم تنظيم المرافق العامة ومن هنا فإن المبادئ الأساسية التي يتركز عليها المرفق العام

<sup>1</sup> - - عصام علي الدبس، القانون الإداري (الكتاب الأول، ماهية القانون الإداري - التنظيم الإداري النشاط الإداري)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن 2014 ص 417.

## المرفق العام: المفهوم والمبادئ وأنماط تسييره في ظل نظام اقتصاد السوق

هي ثلاثة مبادئ أساسية ألا وهي مبدأ مساواة المنتفعين أمام المرفق العامة، مبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد، مبدأ قابلية المرفق العام للتغيير.

أما فيما يتعلق بطرق تسيير المرافق العامة، فإن ذلك قادنا إلى معرفة المحطة السياسية التي عرفتها الجزائر خاصة في الثمانينات، إذ تردت الأوضاع الاقتصادية والسياسية والاجتماعية... الخ، حيث شكلت أهداف الخامس أكتوبر من عام 1988 منعطفا تاريخيا بارزا في النظام السياسي وقد مس هذا المنعطف بالميداني السياسية، الاقتصادية والذي انعكس بدوره على الدولة ومؤسساتها وكذلك على علاقتها بالمواطن في ظل تطور وتزايد حاجياته المختلفة مع ضمان خدمة ذات جودة والتي تكون مواكبة ومتماشية مع العولمة وهذا من خلال الارتكاز على نظام إصلاحي يكون الهدف من وراءه الاعتماد على طرق فعالة لتسيير المرافق ضمانا لخدمة فعالة ونوعية للمنتفعين خاصة في ظل نظام اقتصاد السوق وذلك لوضع نقطة نهاية لتبعات الحقبة السابقة خاصة بعد انتقال الجزائر من النهج الاشتراكي إلى النهج الليبرالي الحر ومن هنا ارتأينا التطرق إلى أساليب أو أنماط تسيير المرفق العام والتي تظهر في الأساليب العامة لإدارته والأساليب الخاصة في ذلك.

إذ تتجلى الأساليب العامة في أسلوب الاستغلال المباشر وأسلوب المؤسسة العامة.

أما الأساليب الخاصة في تسيير المرفق العام فتظهر في أسلوب تفويض المرفق العام وأسلوب الاستغلال المختلط.

-وبناء على ما سبق من المعلومات فإن عنوان مقالتنا التي نحن بصدد علاجها يعد ذات أهميته البالغة وذلك من خلال الاطلاع على الدور الذي يلعبه المرفق العام في تقديم الخدمة العامة للجمهور كأداة الارتقاء بالوظيفة السياسية للدولة والعمل على تحقيق التنمية المحلية المستدامة في شتى المجالات وذلك بالتشبي مع التحديات والرهانات القائمة.

-وعلى هذا الأساس يكون طرح الإشكال كالاتي: كيف تحكم المرافق العامة خاصة في ظل المرسوم الرئاسي 247/15 و المرسوم التنفيذي رقم 18/199 في ظل نظام اقتصاد السوق؟ يقتضي منا هذا الإشكال أيضا طرح العديد من التساؤلات الفرعية كالاتي:

- 1-ما هي أهم المبادئ الحاكمة لنظام المرفق العام؟
- 2-كيف ضبط المشرع أهم الأحكام المنظمة لعقد تفويض المرفق العام في ظل المرسوم التنفيذي رقم 18-199 الخاص بتفويض المرافق العامة؟
- 3-هل ساهم المرسوم التنفيذي رقم 18-199 في تحسين وتطوير الخدمة في المرافق العامة؟
- 4-كيف أثرت التحولات الاقتصادية التي عرفتها الجزائر في ظل نظام اقتصاد السوق على طرق تسيير المرفق العام؟.

## بكار ريم هاجر، بوراس عبد القادر

-ولقد اقتضت طبيعة بحثنا هذا إتباع المنهج التحليلي وذلك بتحليل النصوص القانونية والعمل وفق خطة ممنهجة ومعينة بتحليل الدراسة كآآتي:

-المبحث الأول خصصناه لمفهوم المرافق العامة، حيث تناولنا تعريفها من الناحية العضوية ثم أهم المبادئ الحاكمة لها، لنستكمل موضوع بحثنا بالتطرق لأنماط تسيير المرفق العام في المبحث الثاني وذلك بالتطرق للأساليب العامة لتسيير المرفق العام ثم الأساليب الخاصة في ذلك ثم ختمنا موضوع بحثنا بخاتمة كحوصلة عامة إذ تطرقنا فيها إلى أهم النتائج و التوصيات.

### المبحث الأول: مفهوم المرفق العام

يعد المرفق العام وسيلة تستخدمها الدولة من اجل تحقيق النفع العام للجمهور، فهو بذلك يهدف لتحقيق أغراض في شتى الميادين الاقتصادية والاجتماعية والسياسية...الخ، وإذ أردنا إعطاء مفهوم دقيق للمرفق العام فإنه وفقا لفقهاء القانون الإداري يجب علينا الاعتماد على معيارين أساسيين في ذلك ألا وهما المعيار العضوي والمعيار الوظيفي أو الموضوعي.

### المطلب الأول: تعريف المرفق العام

يعرف المرفق العام وفق المعيار العضوي أو المعيار الشكلي كآآتي:

### الفرع الأول: المعنى العضوي للمرفق العام

هو عبارة عن منظمة يكون عملها قاصرا على تأدية الخدمات وإشباع الحاجات العامة ومثال ذلك الجهاز الإداري بصفة عامة كالمستشفيات، والجامعات.<sup>1</sup>

أو هو تلك المنظمة العامة التي تكفل القيام بخدمة معينة تسديها للجمهور على نحو منتظم ومطرد وبذلك فإن المرفق العام هو جهاز مرتبط بالإدارة العامة ويتمتع بأساليب السلطة العامة، وهنا يكون المرفق العام تلك الهيئة أو المصلحة العامة المضطلة بالنشاط الهادف إلى تحقيق النفع العام وتكون منشأة من قبل السلطة العامة إذ تخضع لإدارتها قصد إشباع حاجيات عامة بصفة منتظمة.

### الفرع الثاني: المعنى الوظيفي أو الموضوعي للمرفق العام

يعرف المرفق العام وفق المعيار الوظيفي أو الموضوعي أو المعيار المادي كآآتي:

هو تلك الخدمة أو النشاط الصادر عن المرفق والرامي إلى تحقيق نفع العام للجمهور، دون النظر إلى طبيعة الشخص الذي يؤدي هذا النشاط، فبما إذا كانت من أشخاص القانون العام أو من أشخاص القانون الخاص بشرط أن يخضع هذا النشاط لإشراف ورقابة السلطة العامة.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثالثة، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص414.

## المرفق العام: المفهوم والمبادئ وأنماط تسييره في ظل نظام اقتصاد السوق

كما يعرف أيضا بأنه ذلك المعيار الذي يعتد بطبيعة النشاط المباشر من قبل السلطة الإدارية وهنا يكون المرفق العام كل نشاط هادف إلى تحقيق الصالح العام.

وقد اقترح العديد من الفقهاء الإداريين أمثال الفقيه "موريس هوريو" والفقيه "ليون دوجي" والفقيه "ديلوبادير" تعريفا للمرفق العام وفق المعيار المادي كالآتي:

**أولا: تعريف الفقيه "موريس هوريو":** هو منظمة عامة تقدم خدمة عامة باستخدام أساليب السلطة العامة.

**ثانيا: تعريف الفقيه "ليون دوجي":** هو نشاط يتحتم على السلطة القيام به حتى تحقق التضامن الاجتماعي.

**ثالثا: تعريف الفقيه "ديلوبادير":** هو ذلك النشاط المباشر من قبل شخص معنوي عام أو تحت رقابته لنظام مغاير للقانون المشترك (الخاص).

-وتأسيسا على المدلولين العضوي والوظيفي، فإنه يمكن استخلاص تعريف جامع شامل للمرفق العام كالآتي:

-هو ذلك المشروع الذي تقوم الدولة بإنشائه سعيا منها لتحقيق المنفعة العامة للمواطنين وهو خاضع بذلك لإشراف ورقابة السلطة العامة.<sup>2</sup>

-أو هو ذلك النشاط الذي تتولاه الدولة أو الأشخاص العامة الأخرى مباشرة أو تعهد به لآخرين كأفراد أو الأشخاص المعنوية الخاصة، لكن تحت إشرافها ورقابتها وتوجيهها، وذلك لإشباع حاجات ذات نفع عام تحقيقا للصالح العام.

-ومن هنا نستنتج بأن المرفق العام يعتمد في تعريفه على أربعة عناصر أساسية يمكن توضيحها فيما يلي:

### أولا: أن المرفق العام عبارة عن مشروع

ومعنى ذلك أن المرفق العام هو نشاط منظم تمارسه مجموعة بشرية مستعينة بوسائل مادية وفنية وقانونية لتحقيق غرض معين، فهو عبارة عن هيكل إداري متكامل يضم مجموعة من الإدارات والفروع والأقسام ذات التخصصات المتباينة التي يكون هدفها في الأخير هو تحقيق أهداف المرفق وبالإضافة إلى الوسائل البشرية السالفة الذكر يستعين المشروع بغية تحقيق هدفه بوسائل قانونية وفنية ومادية، إذ تتمثل الوسائل القانونية في أن المرفق العام يستخدم في إدارته أساليب القانون العام، أما الوسائل الفنية فمعناها أن المرفق العام يستخدم منها ما يتلاءم مع الغرض الذي يستهدفه وما يتفق مع طبيعته، أما الوسائل المادية المستخدمة من قبل المرفق العام فتتضمن الأدوات والأموال العقارية والمنقولة وكذا النقود اللازمة للإنفاق على المرفق العام.

<sup>1</sup> - عمار عوابدي، القانون الإداري، النشاط الإداري، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000، ص 59.

<sup>2</sup> - سليمان محمد الطاوي، مبادئ القانون الإداري (دراسة مقارنة)، الكتاب الثاني، دار الفكر العربي القاهرة، 1979، ص 25.

### ثانيا: إن هدف المرفق العام هو تحقيق المنفعة العامة

ومعنى ذلك أنه لا يمكن التسليم أو القول بوجود مرفق عام إلا إذا استهدف تحقيق النفع العام أو الخدمة العامة لأن الفحوى أو المضمون من إنشاء المرافق العامة هو إشباع الحاجات العامة للأفراد سواء كانت هذه المنافع مادية كمرفق الكهرباء أو معنوية كالمرفق المتعلقة بالضبط الإداري كمرفق الأمن العمومي الهادفة إلى تحقيق السكنية والأمن والحفاظ على النظام العام.<sup>1</sup>

- وهنا تجدر بنا الإشارة إلى أنه إذا لم يكن هدف المرفق العام تحقيق النفع العام وكان هدفه ماديا كالربح، فإن هذا الأخير يعد مشروعا خاصا لأنه لا تتوفر فيه صفة العمومية حتى ولو كانت الدولة هي من قامت بإنشائه، أما إذا كان هدف المرفق العام هو تحقيق المنفعة العامة، فإن ذلك لا يعني ان تكون خدمات المرفق دون مقابل مادي (مجانية)، بل يجب ان يكون هناك مقابل كقرض رسوم مثلا من أجل الاستفادة من خدمة المستشفيات العمومية.

### ثالثا: خضوع المرفق العام لرقابة وإشراف السلطة العامة

يعد هذا العنصر من أهم عناصر المرفق العام لأنه هو الذي يميزه عن المشروعات الخاصة، كون أنه توجد الكثير من المشروعات الخاصة تحقق النفع العام ولكنها لا تعتبر مرافق عامة كالمعاهد الخاصة المنشأة من قبل الأفراد فهي مشروعات خاصة ذات نفع عام، لكنها لا تخضع لهيمنة السلطة العامة، ولذلك يشترط لاعتبار المشروعات الهادفة إلى تحقيق النفع العام مرافق عامة خضوعها للسلطة العامة المتمثلة في الدولة أو أحد أشخاص القانون العام.<sup>2</sup>

### رابعا: خضوع المرفق العام لنظام قانوني خاص

فهذا النظام القانوني الخاص لا ينطبق إلا من حيث يستقر الرأي على أننا بصدد مرفق عام بمعنى أن انطباق النظام القانوني الاستثنائي على المرافق العام لا يمكن إلا أن يكون نتيجة لثبوت هذه الصفة، وليس شرطا أو سببا لثبوتها، بمعنى آخر هناك من الفقهاء من اعتبر خضوع المرفق العام لنظام قانوني خاص كنتيجة لثبوت صفة المرافق العام للمشروع وليس عنصرا أساسيا لقيامه.<sup>3</sup>

### المطلب الثاني: المبادئ العامة الضابطة لسير المرفق العام

يتفق الفقهاء القانون الإداري على هناك مبادئ عامة تحكم جميع المرافق باختلاف أشكالها وأنواعها والتي تعد كقاسم مشترك بينها أيا كانت طبيعتها وتشكل هاته المبادئ قواعد جوهرية أساسية، إذ تعد الخدمة

<sup>1</sup> - مروان محي الدين القطب، طرق خصخصة المرافق العامة (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2009، ص 27.

<sup>2</sup> - حسين طاهري، القانون الإداري (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، الخلدونية، الجزائر، 2007، ص 82.

<sup>3</sup> - عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 61.

## المرفق العام: المفهوم والمبادئ وأنماط تسييره في ظل نظام اقتصاد السوق

العمومية المعبرة عن الحاجات الضرورية التي تقوم الدولة بتوفيرها وهي تمارس وظائفها وهذا عن طريق النشاطات الهادفة لتحقيق النفع العام. ومن هنا فإن أهم المبادئ الحاكمة لسير المرفق العام تكمن فيما يلي:

-مبدأ مساواة المنتفعين أمام المرفق.

-مبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد.

-مبدأ قابلية المرفق العام للتغيير.

### الفرع الأول: مبدأ المساواة المنتفعين أمام المرفق

ويترتب على هذا المبدأ نتيجتين أساسيتين ألا وهما:

\*مساواة المنتفعين من خدمات المرفق.

\*المساواة في الالتحاق بالوظائف العامة.

### أولاً: مساواة المنتفعين من خدمات المرفق

ومعنى ذلك أن يعامل المرفق كل المنتفعين معاملة واحدة دون تمييز بينهم لأي سبب يتعلق أما بالجنس أو اللون أو الدين وهذا ما يعرف بمبدأ الحياد التام أي إبعاد المرفق عن كل الحسابات السياسية والحزبية والتقييد بالمعايير المهنية والموضوعية ولقد نص المشرع على هذا المبدأ في المادة 27 من الدستور 2020: " تضمن المرافق العمومية بكل مرتفق التساوي في الحصول على الخدمات وبدون تميز"<sup>1</sup> كما نص على ذلك في م 26 من الدستور 2020 "الإدارة في خدمة المواطن، يضمن القانون عدم تحيز الإدارة" ونصت ذات المادة في الشرط الخير: "على أن تتعامل الإدارة بكل حياد مع الجمهور في إطار احترام الشرعية وأداء الخدمة بدون تماطل"<sup>2</sup>.

### ثانياً: المساواة في الالتحاق بالوظائف العامة

وقد تم التنصيص على هذا المبدأ في إعلان العالمي لحقوق الإنسان والمواطن لسنة 1948 في المادة 21 منه،<sup>3</sup> كما نصت على ذلك المادة 27 من قانون الأساسي للوظيفة العامة رقم 06-03 بقولها: أنه لا يجوز التمييز بين الموظفين بسبب آرائهم وأصلهم أو سبب أي ظرف من ظروفهم الشخصية أو الاجتماعية.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> - مضمون المادة 27 من المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 15 جمادى الأولى عام 1442 الموافق ل30 ديسمبر 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020 في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية (ج. ر. رقم 82. 30 ديسمبر 2020).

<sup>2</sup> - مضمون المادة 26 من الدستور 2020، المرجع السابق.

<sup>3</sup> - مضمون المادة 21 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمواطن المعتمد من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة في 10/12/1948.

## بكار ريم هاجر، بوراس عبد القادر

-ومن خلال المادتين المذكورتين أعلاه، فإن هذا المبدأ يعني المساواة بين الأشخاص في الالتحاق بالوظائف العامة وذلك بناء على شروط تتعلق بحالتهم السياسية وحسن سيرتهم وسلوكهم، كما يكون الالتحاق أيضا بناء على الدخول في المسابقة وهذا ما نصت عليه التعليمية رقم 1 المؤرخة في 06 جاني 2007<sup>2</sup> والتي نصت على انه يجب أن تشكل المسابقة على أساس الاختبار. وهي تعد الطريقة المفضلة لانتقاء المترشحين للالتحاق بالوظيفة العامة ويخضع المترشحون لاختبارات كتابية وأخرى شفوية ويعلن المترشحون الناجحون حسب عدد المناصب المتاحة، وتجدر بنا الإشارة إلى أن هناك فئات تحرم من توالي الوظائف العامة كأولئك الذين ثبت لهم سلوك مشين ضد الثورة.

-وإذا تم المساس أو انتهاك هذا الحق فتمت المتابعة القضائية عن طريق دعوى الإلغاء أو التعويض إذا كان حرمان الشخص من الانتفاع بخدمات المرفق قد سبب له ضرر، إذ أن المنتفع هنا يعد في وضعية لأحية وتنظيمية وليس في وضعية تعاقدية.<sup>3</sup>

### الفرع الثاني: مبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد

تؤدي المرافق العامة وفقا للقانون خدماتها للمواطنين بصورة مستمرة، فإذا امتنعت عن ذلك نتج الضرر البالغ بالمصلحة العامة للأفراد، ويعد مبدأ الاستمرارية من المبادئ البالغة الأهمية في القانون الإداري إذ نص المشرع الجزائري في م 27 فقرة 2 من الدستور 2020: "تقوم المرافق العمومية على مبادئ الاستمرارية والتكيف المستمر والتغطية المنصفة للتراب الوطني، وعند الاقتضاء، ضمان حد أدنى من الخدمة".<sup>4</sup>

-ويتوفر مبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد على مجموعة من الضمانات تتجسد فيما يلي: الضمانات التشريعية والضمانات القضائية.<sup>5</sup>

### أولا: الضمانات التشريعية

وتتجلى فيما يلي:

أ-تنظيم ممارسة حق الإضراب.

ب- تنظيم ممارسة حق الاستقالة.

ج-عدم جواز الحجز على أموال المرفق العام.

<sup>1</sup> مضمون المادة 27 من الأمر رقم 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة، المؤرخ في 15 يوليو 2006 (ج.ر. العدد46، المؤرخة في 16 جويلية 2006.

<sup>2</sup> الاطلاع على مضمون التعليمية رقم 1 المؤرخة في 06/01/2007 المتعلقة بالاختبارات الكتابية الشفهية التي على أساسها تم الالتحاق بالوظيفة.

<sup>3</sup> عمار بوضيف، المرجع السابق، ص443.

<sup>4</sup> مضمون المادة 27 الفقرة2 من الدستور 2020، المرجع السابق.

<sup>5</sup> مروان محي الدين القطب، المرجع السابق، ص47.



## المرفق العام: المفهوم والمبادئ وأنماط تسييره في ظل نظام اقتصاد السوق

أ- تنظيم ممارسة حق الإضراب: يعرف الإضراب على أنه اتفاق بين الموظفين على الامتناع عن العمل لمدة محددة أو غير محددة قصد التحقيق أهداف اجتماعية، اقتصادية، سياسية... الخ وهنا اعتبر بعض فقهاء القانون الإداري أن الإضراب يشكل خطرا على قيام المرفق العام بأداء خدماته بانتظام واطراد ولذلك فإن مجلس الدولة الفرنسي كان جد متشدد بشأن المحافظة على مبدأ الاستمرارية وجرم كل فعل يؤدي إلى المساس به بل اعتبره عملا غير مشروع يرر تسريح القائمين به.<sup>1</sup>

وقانونيا: فإن حق الإضراب هو حق مكفول دستوريا لكن يمارس بطريقة مشروع وفي إطار القانون وهذا وفقا لمقتضيات المادة 70 من الدستور 2020.<sup>2</sup>

ب- تنظيم ممارسة حق الاستقالة: تعد الاستقالة عملا مشروعًا وحقًا من حقوق الموظف وقد أدرجها المشرع الجزائري كحالة من حالات إنهاء علاقة العمل بمقتضى نص المادة 66 من قانون رقم 90-11<sup>3</sup> المتعلق بعلاقات العمل وهي تعني حرية الموظف أو رغبته في ترك الخدمة نهائيا بإرادته قبل نهاية المدة القانونية المحددة لها، وهناك فرق بين الاستقالة والإضراب، إذ أن الإضراب هو توقف عن العمل مع التمسك بالوظيفة، في حين أن الاستقالة تمارس بشكل فردي على عكس الإضراب الذي يعد توقف جماعي عن العمل.

-ولا يكون للاستقالة مفعولا إلا إذا قدم الموظف المعني الراغب في الاستقالة طلبا خطيا وعبر بإرادته بقطع العلاقة التي تربط بالإدارة، وهنا يبقى هذا الموظف ملزما بالقيام بواجباته الوظيفية إلى حين صدور القرار من السلطة القائمة بحق التعيين فإذا انحرف عن هذا الإجراء فيعرض هذا الأخير للعزل من مهامه ويحرم من حقوقه.<sup>4</sup>

ج- عدم جواز الحجز على أموال المرفق العام: في إطار تأدية المهام المنوطة به، يحتاج المرفق العام إلى أموال ممثلة في عقارات ومنقولات. وبناء على ذلك فإنه لا يجوز الحجز على أموال المرفق العام بما قد يكون مستحقا من ديون أعمال لمبدأ حسن سير المرفق العام بانتظام اطراد، إذ أنه لا يجوز التصرف في أموال الدولة أو حجزها أو امتلاكها بالتقادم وهذا وفقا لمقتضيات م 689<sup>5</sup> من قانون المدني. لكن السؤال المطروح يتعلق بالحماية المدنية للمال إذ كان المرفق مسيرا بطريقة الامتياز وهنا طالب الأفراد بالحجز على أموال المرفق من أجل استفتاء ديونهم إلا أنه بالرجوع إلى القاعدة التي تقضي بالحفاظ على مبدأ سير المرفق بانتظام واطراد وبالرجوع

<sup>1</sup> رياض عيسى، نظرية المرفق العام في القانون المقارن، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1985، ص 16.

<sup>2</sup> مضمون المادة 70 من الدستور 2020، المرجع سابق.

<sup>3</sup> مضمون المادة 66 من قانون رقم 90-10 المؤرخ في 21 أبريل 1990 المتعلق بعلاقات العمل (ج. ر. ج. ج)، عدد 17 الصادر في 25 أبريل سنة 1990

<sup>4</sup> عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 450.

<sup>5</sup> مضمون المادة 689 من القانون رقم 89-01 المؤرخ في 7 فيفري 1989 المتعمم للأمر رقم 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 يتضمن قانون المدني، (ج. ر. ج. ج) عدد 6 صادرة في 08 فيفري 1989.

## بكار ريم هاجر، بوراس عبد القادر

إلى القواعد المقررة للأموال العامة، فإنه يكون المال العام قابلاً للتصرف والحجز عليه في حدود معينة ما عدا الجزء من الأموال الصافية التي تكون مساوية لرأس ماله التأسيسي.<sup>1</sup>

**ثانياً: الضمانات القضائية:** وتكون من خلال مساهمة القضاء في تطبيق النظريات التي تعمل على تطبيق الأمثل لمبدأ حسن سير المرفق العام بانتظام واطراد ويظهر ذلك فيما يلي:

أ-نظرية الظروف الطارئة.

ب-نظرية الموظف الفعلي.

**أ-نظرية الظروف الطارئة:** الأصل في قانون المدني أن العقد شريعة المتعاقدين وهذا وفقاً لما نصت عليه المادة 106<sup>2</sup> من قانون المدني ومقتضى هذا المبدأ أن للمتعاقدين الاتفاق على الشروط التي يريدونها شرط أن لا تكون مخالفة لنظام العام أو الأدب العامة أو بمعنى آخر أن العقد هو المحدد للالتزامات الأطراف التي تم التراضي من شأنها إذ لا يجوز لأي منها الإخلال بها ويكون ذلك بمثابة قانون واجب التطبيق على الطرفين.

-وبناء على ذلك فلا يمكن إعفاء الطرف المتعاقد من الوفاء بالتزاماته من قبل الطرف المتعاقد الآخر إلا إذا كانت هناك ظروف استثنائية تمثلت في قوة قاهرة إذ لا يستطيع توقعها أو إبعادها. ولكن لا يمكن تطبيق هذه القاعدة على إطلاقها في العقود الإدارية، حيث أنه إذا كانت هناك ظروف لم يكن بالاستطاعة توقعها عند انعقاد العقد والتي تجعل تنفيذ الالتزام مستحيلاً. فهنا للطرف المتعاقد أن يطلب من الإدارة المساهمة بطريقة متوقع في التحقيق من الحسائر المالية التي لحقت به إذ في هذه الحالة يتم إعادة التوازن المالي للعقد جزئياً حتى يضمن تنفيذه وضماناً أيضاً لدوام حسن سير المرفق العام.<sup>3</sup>

**ب-نظرية الموظف الفعلي:** يعد الموظف الفعلي ذلك الشخص الذي يؤدي عملاً أو نشاطاً إدارياً لكنه غير مختص بالقيام بذلك العمل ويتجلى تطبيق هاته النظرية في طرفين أحدهما يكون في الحالة العادية والأخرى يكون في حالة الاستثنائية.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> - عبد العزيز السيد الجوهري، محاضرات في الأموال العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1989، ص 30.

<sup>2</sup> - مضمون المادة 106 من القانون المدني، المرجع السابق.

<sup>3</sup> - الاطلاع على قواعد النظرية المستقاة من الحكم مجلس الدولة الفرنسي الصادرة في 1916 قضية غاز بوردو. إذ ارتفعت أسعار الفحم بعد الحرب العالمية الأولى، حيث أن شركة الإضاءة في بوردو، وجدت أن الرسوم التي تتقاضاها لا تغطي نفقات الإدارة، وهنا طلبت من السلطة رفع السعر، ولكن السلطة رفضت وتمسكت بتنفيذ عقد الالتزام. وتطبيقاً للقاعدة سير المرفق العام بانتظام وإدراك الذي أقره مجلس الدولة والذي يحواه كالآتي: إذا كانت هناك ظروف لم تكن متوقعة من أحد الطرفين وقد التقاعد وترتب عليها زيادة في أعباء الشخص المتعاقد بما يؤدي إلى إخلال التوازن المالي للعقد إخلالاً جسيماً، فإنه للشخص أن يطلب من الإدارة ولو بصفة مؤقتة المساهمة في الحسائر التي ستلحق به جزاء تنفيذ العقد بجلته المتفق عليها.

- C. E. 30 Mars 1916.( Compagnie générale de bordeuse). Recueil. Lebon p125.

<sup>4</sup> - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 454 .

## المرفق العام: المفهوم والمبادئ وأنماط تسييره في ظل نظام اقتصاد السوق

**1- في الظروف العادية:** وهنا يتم الاعتراد بعنصرين أساسيين: عنصر ظاهرة وعنصر نفسي، فالعنصر- الظاهر يعني بأنه إذ كان الشخص غير مختص وقام بعمل فيجب ان تكون هناك علامات ظاهرة في تصرفه هذا والتي لها دلالة على قدرته أو أهلية لممارسة هذا العمل حتى يكون ذلك مقبولاً،<sup>1</sup> أما العنصر النفسي فإنه يعتد بالنية الحسنة من طرف الغير الذي يتعامل مع الإدارة حيث يتوجب ذلك أن لا يعلم بعدم صحة المظاهر التي قدمها الموظف غير مختص.<sup>2</sup>

**2- في الظروف الاستثنائية:** قد تكون هناك ظروف وحالات استثنائية كالحروب والكوارث الطبيعية تفرض على بعض الأشخاص الذي ليست لهم صفة الموظف التدخل القيام بأعمال قانونية، أو هنا تعد هاته الأعمال منتجة لأثارها القانونية رغم أنها صادرة ممن ليست لهم صفة الموظف وقد طبقت هاته النظرية في فرنسا عقب الحرب العالمية الثانية، حيث قام بعض المواطنين بإدارة أعمال المجلس البلدي بعد المغادرة أعضائه نتيجة للحرب وبهذا اعترف مجلس البلدي بعد مغادرتها أعضائها نتيجة الحرب وبهذا اعترف مجلس الدولة الفرنسي- بأن أعمالهم تعد أعمالاً مشروعة وقانونية غايتها ضمان الاستمرارية وتحقيق الصالح العام والتصدي لمواجهة أي ظرف خارجي استثنائي.<sup>3</sup>

### الفرع الثالث: مبدأ قابلية المرفق العام للتغيير (مبدأ التكيف العام)

يهدف المرفق العام إلى الاستجابة لحاجيات المواطنين وإشباعها، وبما أن هذه المتطلبات تتطور، فيجب على هذا الأخير أن يحدث التغييرات اللازمة التي تلائم المتطلبات الجديدة ولدينا أبرز مثال على ذلك الإدارة الإلكترونية التي فرضها التطور السريع لتكنولوجيا المعلومات والتي فرضت الانتقال من الإدارة الكلاسيكية أو التقليدية إلى إدارة التي تعتمد على التكنولوجيا المعلومات والاتصالات وذلك لخدمة مواطنها بصرف النظر عن موقعها الجغرافية وهذا بهدف الإصلاح والارتقاء بالخدمة العمومية وتحسينها وزيادة مردوديتها بما يتماشى مع التكنولوجيا الرقمية وصولاً في الأخير لتحقيق مبدأ الشفافية والحد من مظاهر الفساد الإداري وتدعيم ثقة المواطن بالإدارة،<sup>4</sup> ويرى بعض الفقهاء أن مبدأ التكيف مرتبط لمبدأ الاستمرارية ومعنى ذلك أنه ضماناً لاستمرارية المرفق العام فلا بد من تكيف مع المتطلبات الموجودة وهذه التغييرات قد تكون بإدارة منفردة من الإدارة دون أن يكون للموظفين أو المنتفعين على حد سواء الحق في الاعتراف على ذلك ومن تطبيقات هذا المبدأ أيضاً حق الإدارة في تعديل العقود الإدارية تحقيقاً للمصلحة العامة.

<sup>1</sup> - ماجد راغب الحلو، نظرية الظاهرة في القانون الإداري، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد الأول، السنة الرابعة، يناير 1980، ص 74.

<sup>2</sup> - سلجان مجد الطاوي، المرجع السابق، ص 162.

<sup>3</sup> - مجد يوسف المعداوي، دراسة في الوظيفة العامة في النظم المقارنة والتشريع الجزائري، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988.

ص 45.

<sup>4</sup> - محمودي مليكة، ندوى علمية وطنية حول تحسين الخدمة العمومية في الجزائر: الآليات، الجهود والاختلالات، الإشكالات الجديدة والتحديات الراهنة. عنوان المداخلة: حتمية التحول نحو الإدارة الإلكترونية الارتقاء بالمرفق العام، جامعة مجد بوضيف - المسيلة- كلية الحقوق والعلوم السياسية، يوم 06 مارس 2018.

## المبحث الثاني: أنماط تسيير المرفق العام

تتباين أساليب تسيير المرافق العامة حسب النهج الذي تسيير عليه الدولة، إذ انه بعد الاستقلال سارت الجزائر على النهج الاشتراكي، إذا اعتمدت الدولة على سياسة مركزية بحتة فتمثلت طرق إدارة المرافق العامة في أساليب كلاسيكية تقليدية أو ما تسمى بالأساليب العامة وهذا ما سنتناوله في المطلب الآتي:

### المطلب الأول: الأساليب العامة في إدارة المرافق العمومية (الطرق التقليدية)

تتمثل الطرق العامة في إدارة المرافق العمومية في قيام الدولة بنفسها تلك المهمة، إذ تتخذ هذه الطرق صورتين والمتمثلتين أساسا في أسلوب الاستغلال المباشر وأسلوب المؤسسة العامة:

#### الفرع الأول: أسلوب الاستغلال المباشر

ومعني ذلك أن تقوم الإدارة بنفسها بتسيير المرفق العام بنفسها، مستخدمة في ذلك أموالها وموظفيها، وتجدر الإشارة أن المرفق المدار بهاته الطريقة لا يتمتع بشخصية معنوية مستقلة. ويعد الموظفين في هاته الحالة موظفين عموميين، خاضعين لقانون الوظيف العمومي 06-03 بالإضافة إلى أن القرارات الصادرة تعد قرارات إدارية والعقود المبرمة تعد عقود إدارية كما تطبق أحكام القضاء الإداري على النزاعات المتعلقة بشأنها.<sup>1</sup>

وتطبق طريقة الاستغلال المباشر على كل المرفق الإداري والصناعية والتجارية ولقد نص المشرع الجزائري في قانون الولاية 07-12 في المادة 142 على ما يلي: "للمجلس الشعبي الولائي استغلال مصالح عمومية بصفة مباشرة على أن تقيّد الإيرادات والنفقات المتعلقة هذا الاستغلال ضمن ميزانية الولاية<sup>2</sup> كما نصت المادة 151 من قانون البلدية 10-11 على أنه "يمكن للبلدية أن تستغل مصالحها العمومية عن طريق الاستغلال المباشر".<sup>3</sup>

وهنا يجدر بنا التنبيه إلى أن طريقة الاستغلال المباشر تعتمد في تمويلها على الميزانية العامة للدولة أو على ميزانية الجماعات الإقليمية وبذلك هي تخضع لقواعد المحاسبة العمومية وهذا ما نص عليه المشرع الجزائري في 144 من قانون الولاية 07-12 إذ تسجل إيرادات ونفقات الاستغلال المباشر في ميزانية الولاية حسب قواعد المحاسبة العمومية،<sup>4</sup> كما نصت على ذلك المادة 151 من قانون البلدية 10-11 بقولها: "يمكن للبلدية أن تستغل مصالحها العمومية عن طريق الاستغلال المباشر. تقيّد إيرادات ونفقات الاستغلال المباشر في ميزانية البلدية. ويتولى تنفيذها أمين خزينة البلدية طبقاً لقواعد المحاسبة العمومية".<sup>5</sup>

<sup>1</sup> سليمان محمد الطاوي، المرجع السابق، ص 61.

<sup>2</sup> مضمون المادة 142 من قانون رقم 07-12 المتضمن قانون الولاية المؤرخ في 21 فيفري 2012 (ج. ر. عدد 12 المؤرخة في 29 فيفري 2012).

<sup>3</sup> مضمون المادة 151 من قانون رقم 10-11 المتضمن قانون البلدية المؤرخ في 22 جوان 2011، (ج. ر. عدد 37 المؤرخة في 7 مارس 2011).

<sup>4</sup> مضمون المادة 144 من قانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية، المرجع السابق.

<sup>5</sup> مضمون المادة 151 من قانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

## المرفق العام: المفهوم والمبادئ وأنماط تسييره في ظل نظام اقتصاد السوق

### الفرع الثاني: أسلوب المؤسسة العامة

لقد لجأ المشرع الجزائري إلى جانب أسلوب الاستغلال المباشر لأسلوب آخر وهو أسلوب المؤسسة العامة ومن هنا سنتناول تعريفها بالإضافة إلى أنواعها.

**أولاً: مفهوم المؤسسة العامة:** وردت بشأن المؤسسة العامة عدة تعريفات نوردتها كالآتي:

**أ-تعريف سليمان الطماوي:** عرفها على أنها مرفق عام يدار عن طريق مؤسسة عامة، يتمتع بالشخصية المعنوية.

**ب-تعريف PIERRE LAURENT FRIER (بيار، لورو، فريي):** على أنها: شخص معنوي من قانون العام يسير مرفق عمومي متخصص، مستقل عن الدولة والجماعات المحلية ولكنه مرتبط بها.<sup>1</sup>

ويعد أسلوب المؤسسة العامة من أكثر الوسائل انتشارا لإدارة المرفق العام ويطلق عليها مصطلح اللامركزية المرفقة حيث أنها تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري كما أن قراراتها تعد قرارات إدارية وعملها يعودون موظفين عموميين خاضعين لقانون الوظيفة العامة وأموالها تعد أموالا عامة وتقدم نشاطا يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة.<sup>2</sup>

ولقد نص المشرع الجزائري على أسلوب المؤسسة العامة في المادة 146 من قانون الولاية 07-12 إذ انه يمكن للولاية أن تنشأ مؤسسات عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي قصد تسيير المصالح العمومية<sup>3</sup> ونصت المادة 147 من ذات القانون على أن هذه المؤسسة قد تكون أما مؤسسة عمومية ذات طابع إداري أو مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي أو تجاري.<sup>4</sup> ويتم إنشاء هاته المؤسسة بناء على مداولة صادرة عن المجلس الشعبي الولائي وهذا وفقا لمقتضيات المادة 148<sup>5</sup> من ذات القانون. ورجوعا إلى أحكام قانون البلدية 10-11 فإن المادة 153 نصت على أنه بإمكان البلدية إنشاء مؤسسات عمومية متمتعة بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي من أجل تسيير مصالحها وهاته المؤسسات أما أن تكون مؤسسات عمومية ذات طابع إداري أو مؤسسات عمومية ذات طابع صناعي أو تجاري<sup>6</sup> وهذا وفقا لأحكام المادة 154 من ذات القانون.<sup>7</sup>

و يخضع نظام المؤسسة العامة لشرطين أو ضابطين أساسيين كالآتي:

<sup>1</sup> - pierre-daurent- frier, précis de droit administratif, édition Montchrestien, paris, 2001, p190 : l'établissement public est une personne morale de droit public gérant une service public spécialisé, distincte de l'état des collectivités locales mais rattachée à eux.

<sup>2</sup> - عمار بوضيف، المرجع السابق، ص 459، 458.

<sup>3</sup> - مضمون المادة 146 من قانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية، المرجع السابق.

<sup>4</sup> - مضمون المادة 147 من قانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية، المرجع السابق.

<sup>5</sup> - مضمون المادة 148 من قانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية، المرجع السابق.

<sup>6</sup> - مضمون المادة 153 من قانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

<sup>7</sup> - مضمون المادة 154 من قانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

## بكار ريم هاجر، بوراس عبد القادر

**أ-ضابط التخصص:** ومعنى ذلك أن المؤسسة العامة تنشأ بهدف القيام بأعمال محددة في إطار إنشائها القانوني، فهي مجبرة بعدم تجاوز مجال نشاطها، فالمستشفيات مثلا تكون مهمتها في مجال الصحة، فليس لها الخروج عن هذا الإطار حيث لا يمكنها قبول الهبات مثلا المخصصة لتحقيق نشاط خارج عن إطار تدخلها.

**ب-ضابط الوصاية:** إن المؤسسة العامة تمثل إليه المركزية في جانب المرفقي وبذلك فيجب أن تخضع هاته الأخيرة لنظام الوصاية، حيث تراقب الإدارة المركزية نشاطها قصد التأكد من عدم خروجها عن النطاق المحدد لها في حدود القانون وفقا للقاعدة التي تقضي بأنه: "لا وصاية بدون قانون"<sup>1</sup>.

**ثانيا: أنواع المؤسسات العامة:** لقد تعددت مجالات تدخل الدولة وهذا ما فرض تعدد أصنافها خاصة بعد الثمانينات بصور القانون الوحي للمؤسسات العمومية الاقتصادية الصادر تحت رقم 01-88 المؤرخ في 12 جانفي 1988<sup>2</sup> إذ ضفت المؤسسات على نحو الأتي بيانه كالتالي:

### أ-المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري:

établissement public à caractère administratif.

### ب- المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري:

établissement public à caractère industriel et commercial.

### ج-المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي:

établissement public à caractère scientifique et technologique .

### د-المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني:

établissement public à caractère scientifique, culturel, et professionnel.

**أ-المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري: (E. P. A.)** هي المؤسسة عمومية تملكها الدولة وتسير بالنظام اللامركزي، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري والمالي وتخضع للرقابة الإدارية الوصائية، كما أنها تتحصل على إعانات تسييرها من الدولة عن طريق ميزانية خاصة ومن أمثالها: الديوان الوطني للامتحانات والمسابقات، والمعهد الوطني لتكويني موظفي التربية وهي مؤسسات خاضعة لوصاية وزارة التربية الوطنية.<sup>3</sup>

**ب-المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري: (E. P. I. C.)** لقد عرف المشرع الجزائري هاته المؤسسة بموجب نص المادة 44 من القانون رقم 01-88 بأنها: " تلك المؤسسة العمومية التي تتمكن من تمويل أعبائها الاستغلالية جزئيا او كليا عن طريق عائد بيع إنتاج تجاري يحقق طبقا التعريفة معدة مسبقا ولدفت الشروط

<sup>1</sup> - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 460.

<sup>2</sup> - مضمون القانون رقم 01-88 المؤرخ في 12 جانفي 1988، المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية (ج. ر. العدد 2 المؤرخة في 13 جانفي 1988).

<sup>3</sup> - ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، لباد، 2007، ص 217.

## المرفق العام: المفهوم والمبادئ وأنماط تسييره في ظل نظام اقتصاد السوق

العامه الذي يحدد أعباء والتقييدات وكذا عند الاقتضاء حقوق وواجبات المستعملين<sup>1</sup> " وتعد هاته المؤسسة الأسلوب الأكثر تطبيقا لتكريس اللامركزية المرفقية وهي تختلف في تسييرها عن باقي المؤسسات العمومية الأخرى، حيث أن المشرع خول لها وظيفة تسيير المرافق العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري من جهة بالإضافة إلى ممارسة نشاطات ذات طبيعة صناعية وتجارية كالنشاطات التي تقوم بها الشركات الخاصة وتطبق عليها قواعد القانون الخاص عند إبرامها العقود مع أشخاص القانون الخاص وتخضع من جهة أخرى لقواعد القانون العام في علاقتها مع الدولة ومثال ذلك بريد الجزائري الذي انشأ بموجب المرسوم التنفيذي رقم 43/02<sup>2</sup> والجزائرية للمياه بموجب المرسوم التنفيذي رقم 01-101<sup>3</sup>

**ج- المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي:** عرفها المشرع الجزائري من خلال نص المادة 2و4 من المرسوم التنفيذي رقم 99-256<sup>4</sup> وتمتع هاته المؤسسة بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وفقا لمقتضيات المادة 17 من القانون 98-11<sup>5</sup> المتضمن القانون التوجيهي للبحث العلمي والهدف منها هو تتمين نتائج البحث والابتكار وتحديد الطرق التي تسمح بتطوير التعاون ما بين مؤسسات البحث الوطنية والدولية وكذلك التنسيق والتشاور حول النشاطات المتعلقة بتطوير المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي.

**د- المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني:** نص عليها المشرع الجزائري بموجب نص المادة 32 من قانون رقم 99-05<sup>6</sup> المتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي وهي مؤسسة وطنية للتعليم، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والهدف من إنشائها هو تحديث تسيير الجامعات والمؤسسات التعليم العالي ومن أمثالها المراكز الجامعية كالمركز الجامعي بتيسمسيلت سابقا إضافة إلى المعاهد وما إلى غير ذلك.

### المطلب الثاني: الأساليب الخاصة في تسيير المرافق العامة: (الطرق الحديثة)

كما بينا سابقا أن الجزائر اعتمدت بعد الاستقلال على سياسة التخطيط المركزي كما تم الارتكاز على عائدات المحروقات وقد كانت البنية التحتية ضعيفة والنظام المصرفي هش وفي منتصف الثمانينات، بدأت الآثار

<sup>1</sup> - مضمون المادة 44 من القانون رقم 01-88، المرجع السابق.

<sup>2</sup> - الاطلاع على المرسوم التنفيذي رقم 02-43 المؤرخ في 14 جانفي 2002 يتضمن إنشاء بريد الجزائر، (ج. ر. ر. رقم 04 المؤرخة في 18 جانفي 2002).

<sup>3</sup> - الاطلاع على المرسوم التنفيذي رقم 01-101 المؤرخ في 21 أفريل 2001، يتضمن إنشاء الجزائر للمياه (ج. ر. ر. رقم 24 المؤرخة في 22 أفريل 2001).

<sup>4</sup> - مضمون المادة 2و4 من مرسوم التنفيذي رقم 99-256 مؤرخ في 16 نوفمبر 1999، المحدد لكيفيات إنشاء المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي وكيفية تنظيمها وسيورها (ج. ر. ر. المؤرخة في 21 نوفمبر 1999).

<sup>5</sup> - مضمون المادة 17 من قانون رقم 98-11 المؤرخ في 22 أوت 1998، المتضمن القانون التوجيهي والبرنامج الخماسي حول البحث العلمي والتطوير التكنولوجي (1998-2002) (ج. ر. ر. عدد 62 المؤرخة في 24 أوت 1998 المعدل والمتمم بالقانون رقم 05-08 المؤرخ في 23 فيفري 2008 (ج. ر. ر. عدد 10، المؤرخة في 27 فيفري 2008).

<sup>6</sup> - مضمون المادة 32 من قانون رقم 99-05 المتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي، الصادر في 4 أفريل 1999، المعدل بالقانون رقم 04-01 (ج. ر. ر. عدد 24 المؤرخة في 7 أفريل 1999).

## بكار ريم هاجر، بوراس عبد القادر

السلبية للتخطيط المركزي، إذ ارتفع معدل التضخم والبطالة وارتفعت لنسبة المديونية ونتيجة لذلك وللتخلص من هاته السلبية، سارت الجزائر نحو عدة طرق وذلك لتحقيق الاستقرار الاقتصادي انتقالا من الاقتصاد المخطط المركزي إلى نظام اقتصاد السوق وذلك بمساعدة ورقا ثم صندوق النقد الدولي حتى يتم عمل الأخير التصحيح الهيكلي الرامي إلى تبني اقتصاد فعال ومتكيف مع التطورات على المستوى العالمي. وقد فرض هذا النظام في المجال الإداري طرقا وأنماطا جديدة لتسيير المرافق العمومية، حيث تم إعطاء الفرصة للقطاع الخاص بالمشاركة في التسيير المرافق العامة وذلك بالاعتماد على أسلوب التفويض في إدارة المرافق العامة وأسلوب الاستقلال المختلط<sup>1</sup> وهذا ما سنتناوله في الفرعين التاليين:

### الفرع الأول: مفهوم تفويض المرفق العام

هنا سنتطرق لتعريف تفويض المرفق العام تم تحديد أشكال تفويضه.

#### أولا: تعريف تفويض المرفق العام

يعد التفويض المرفق العام احد أوجه الشراكة الاقتصادية بين القطاع العام والقطاع الخاص وقد وردت بشأن هذا المصطلح العديد من التعاريف وعلى رأسها تعريف الأستاذين: أوبي جون فرانسوا في كتابه المرافق العمومية المحلية والأستاذ ستيفاني براكوني.

فالأستاذ أوبي جون فرانسوا عرفه على أساس أنه ذلك الذي يهدف الى تحقيق الغايات التالية:

أن يعهد لشخص الأخر يطلق عليه تسمية (صاحب التفويض) تنفيذ مهمة المرفق العام والقيام باستغلال ضروري للمرافق .

-تحمل صاحب التفويض مسؤولية تشغيل المرفق العام وإقامة علاقة مباشرة مع المنتفعين الذين تؤدي إليهم الخدمات مقابل أدائهم لتعريفات محددة.

-تقيد صاحب التفويض بالمدة المحددة التي تعكس الاستثمارات الهادفة إلى تغطيتها.<sup>2</sup>

أما الأستاذ ستيفاني براكوني فعرفه على أساس أنه عقد بمقتضاه يفرض شخص معنوي خاضع للقانون العام يسمى المفوض لمدة محدودة تسيير مرفق العام يتولى مسؤولية لشخص معنوي خاضع للقانون الخاص يسمى (المفوض إليه)، فيحول له حق تحصيل أجرة من المرتفقين أو تحقيق أرباح من التفويض.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> - صريفي نادية، تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في الحقوق، فرع: الدولة والمؤسسات العمومية، (جامعة الجزائر، بن يوسف بن خدة، كلية الحقوق، السنة الجامعية 2007/2008).

<sup>2</sup> - Auby-Jean-François, la d'élégation de service public, guide pratique, Dalloz, paris, 1997, p44.

<sup>3</sup> - Braconnier stéphane, droit des services publics, press universitaire de France, paris, 2004, p413.



## المرفق العام: المفهوم والمبادئ وأنماط تسييره في ظل نظام اقتصاد السوق

ووفقاً للتعريف الوارد في المرسوم التنفيذي رقم 18-199<sup>1</sup> المؤرخ في 02 أوت 2018 المتعلق بتفويض المرفق العام فإن المادة الثانية تنص منه على ما يلي: "يقصد بتفويض المرفق العام في مفهوم هذا المرسوم تحويل بعض المهام غير السيادية التابعة للسلطات العمومية لمدة محددة إلى المفوض له بهدف تحقيق الصالح العام".

-ووفقاً للتعريف الوارد في التعليم رقم 306<sup>2</sup> المؤرخة في 9 جوان 2019 المتضمنة تجسيد أحكام المرسوم التنفيذي رقم 18-199 المتعلق بتفويض المرفق العام فإنه: "يعد تفويض المرفق العام وسيلة تمكن مسيري الجماعات المحلية الإقليمية من تسيير المرافق التي تقع على عاتقهم بشكل فعال ومرن بغية ضمان خدمات ذات نوعية لمستعملي المرفق العام.

-أما المشرع الجزائري فقد عرف التفويض المرفق العام بموجب المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام في نص المادة 207<sup>3</sup>: حيث أنه بإمكان الشخص المعنوي الخاضع للقانون العام أن يقوم بتفويض تسييره إلى المفوض إليه حيث يكون موضوع إنجاز منشأة أو اقتصاد ممتلكات ضرورية ما لم يوحد نص تشريعي يقضي بغير ذلك وهنا يتم التكفل بأجر المفوض له من استقلال المرفق العام وتقوم السلطة المفوضة التي تتصرف لحساب شخص معنوي خاضع للقانون العام بتفويض تسيير المرفق بموجب اتفاقية ومن هنا يمكن للسلطة المفوضة أن تعهد للمفوض له إنجاز منشأة أو اقتناء ممتلكات ضرورية لسير عمل المرفق العام.

-وبناء هذا التعريف فإن عقد التفويض المرفق العام يقوم على العناصر التالية:

**1- أطراف عقد تفويض المرفق العام:** وتمثل في الشخص المعنوي الخاضع للقانون العام أي المسؤول عن المرفق والمفوض له.

**2- موضوع عقد تفويض العام:** يتمثل موضوع عقد التفويض المرفق العام في الاستقلال المرفق العام بناء على الهدف الذي أنشأ لأجله وهذا تحت رقابة وإشراف السلطة المفوضة.

**3- المقابل المالي في عقد التفويض:** يكون في شكل أتاوى يحصل عليها المفوض له من المنتفعين ويكون هذا المقابل متحصلاً عليه من عوائد استغلال المرفق العام.

**4- مدة عقد تفويض المرفق العام:** يعد عقد المرفق العام من العقود المؤقتة المدة، وهذا كأصل عام إلا أنه استثناء من ذلك فهناك ضوابط تحكم بعض المرافق العامة القابلة للتفويض وهي كالآتي:

-عدم جواز تفويض بعض المرافق العامة الدستورية كمرفق العام لأنه مرتبط بسيادة الدولة.

<sup>1</sup> - المرسوم التنفيذي رقم 18-199 المؤرخ في 2 أوت 2018 المتعلق بتفويض المرفق العام الصادر في الجريدة الرسمية عدد 48 بتاريخ 5 أوت 2018.

<sup>2</sup> - التعليم رقم 306 المؤرخة في 9 جوان 2019 المتضمنة تجسيد أحكام المرسوم التنفيذي رقم 18-199 المتعلق بتفويض المرفق العام.

<sup>3</sup> - مضمون المادة 207 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام الصادر بتاريخ 16 سبتمبر 2015. (ج. ر. العدد 50 المؤرخة في 20 سبتمبر 2015).

## بكار ريم هاجر، بوراس عبد القادر

-عدم جواز تفويض إدارة المرفق العام الذي يكون مدرا من قبل الدولة أو أحد الأشخاص المعنوية العامة.  
-كما انه لا يجوز أن يكون محل عقد التفويض المرفق العام ناتج عن الإدارات العامة ذات الصيغة الضريبية.

**ثانيا: أشكال تفويض المرفق العام:** نص المشرع الجزائري على أشكال تفويض المرفق العام بموجب نص المادة 210<sup>1</sup> من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المتضمن إبرام الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام وهي كالاتي: عقد الامتياز، عقد الإيجار، عقد التسيير، عقد الوكالة المحفزة.

**أ-عقد الامتياز:** والذي يقصد به السماح للمفوض انجاز منشآت أو اقتناء ممتلكات ضرورية لإقامة المرفق العام واستغلاله في شكل استثمار كسماح البلدية لأحد المفوضين في إطار عقود الاستثمار إقامة محطة مؤسسة خدمات عامة، دور حضانة أو ترفيه أو مركز سياحي... الخ، لكن هذه الاستثمارات تبقى في النهاية عقد تفويض ملكا للشخص المعنوي العام، وتمويل الانجاز واقتناء اللوازم يكون من طرف المفوض له، وقد تعهد السلطة المفوضة للمفوض باستغلال المرفق العام فقط وذلك مقابل أتاوى يتقاضاها هذا الأخير من مستعملي المرفق العام.<sup>2</sup> وبناء على هذا التعريف فإنه يمكننا استنباط أهم العناصر التي يقوم عليها عقد امتياز وهي كالاتي:

**1-أطراف عقد الامتياز:** وهما السلطة المفوضة الممثلة في الشخص المعنوي العام أي الدولة أو الجماعات الإقليمية كالولاية أو البلدية والمفوض له أي صاحب الامتياز سواء كان شخصا من أشخاص القانون العام أو الخاص.

**2-موضوع عقد الامتياز:** يتمثل في تسيير المرفق العام واستغلاله كبناء المنشآت اللازمة للاستغلال.

**3-المقابل المالي لعقد الامتياز:** يكون في شكل رسوم يتقاضاها المفوض له من المنتفعين بخدمات المرفق العام وذلك للتغطية المالية للمشروع.

وهنا ارتأينا فقط الإشارة إلى الفرق بين عقد الامتياز الوارد في قانون الولاية والبلدية وعقد الامتياز الخاص بتفويض المرفق العام.

فعقد الامتياز الوارد في قانون الولاية والبلدية موضوعه تسيير المرفق العام وبناء المنشآت الضرورية لتسيير المرفق وكذا التجهيزات اللازمة للاستغلال، فصاحب الامتياز لا يقتصر دوره على التسيير بل يتعدى ذلك إلى إنشاء المرفق في حد ذاته، ثم إدارته واستغلاله لتحصيل ما أنفقه في البناء، وفيما يتعلق بنوعية المرافق العامة التي تكون قابلة لأن تكون محل امتياز فقد نص عليها المشرع الجزائري بموجب نص المادة 146 و 149<sup>3</sup> من القانون رقم 07-12 الخاص بالولاية والمادة 155، 149 من القانون 10-11<sup>4</sup> المتعلق بالبلدية.

<sup>1</sup> - مضمون المادة 210 من المرسوم الرئاسي، رقم 247-15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام المرجع السابق.

<sup>2</sup> - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 466، 465.

<sup>3</sup> - المادة 146-149 من القانون رقم 07-12 المؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433هـ الموافق لـ 21 فيفري 2012 المتعلق بقانون الولاية.

<sup>4</sup> - المادة 149-155 من القانون رقم 10-11 المؤرخ في 20 رجب 1432هـ الموافق لـ 22 جوان 2011 المتعلق بقانون البلدية.

## المرفق العام: المفهوم والمبادئ وأنماط تسييره في ظل نظام اقتصاد السوق

أما عقد الامتياز الخاص بتفويض المرفق العام فوفق نظام BOT (BUILD. OPERATE. TRANSFER) فهو من الوسائل الحديثة لإنشاء وتسيير المرافق العامة للدولة، إذ تمنح لأشخاص القانون الخاص قصد إشراك القطاع الخاص والحفاظ على المال العام، إذ يتقاضى صاحب الامتياز رسوم من المرتفقين طيلة مدة الامتياز لرد التكاليف وتحقيق الربح، فهي عقود ذات طبيعة إدارية<sup>1</sup>.

**ب- عقد الإيجار:** نص عليه المشرع الجزائري في الفقرة الثانية من المادة 210<sup>2</sup> من المرسوم الرئاسي السابق الذكر رقم 247/15، كما عرفته التعلية رقم 94.842/03<sup>3</sup> الصادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية. فهو بذلك عبارة عن إبرام عقد محدد المدة لتفويض للتسيير المرفق العام، وذلك مقابل أتاوى يدفعها هذا الأخير للسلطة العامة المفوضة ويتصرف المفوض لحسابه وعلى مسؤولية ويتقاضى أجرا من خلال تحصيل الأتاوى من مستعملي المرفق العام، كأن تقوم البلدية بإيجار مركز ثقافي أو مكتبة للمطالعة... الخ. وبذلك يقوم عقد إيجار المرفق العام على العناصر التالية.

**1- أطراف عقد إيجار المرفق العام:** تتمثل في الشخص المعنوي العام أي المفوض وشخص من أشخاص القانون الخاص أي المفوض له.

**2- موضوع عقد إيجار المرفق العام:** يتمثل في إبرام عقد إيجار محدد المدة لتفويض تسيير المرفق العام.

**3- مقابل إيجار المرفق العام:** يتمثل في أتاوى يحصل عليها المفوض من مستعملي المرفق العام.

**4- مصاريف المنشآت وأعمال الصيانة:** تكون مصاريف المنشآت على عاتق مانع التفويض، إذ يقوم صاحب التفويض باستغلالها فقط، أما تكاليف الصيانة تقع على عاتق المستأجر إذ أنه يقوم بالصيانة وذلك لحسن سير وتسهيل استغلال المرفق العام.

**5- مسؤولية المستأجر:** يتحمل المستأجر المسؤولية على جميع المخاطر التي من الممكن حدوثها عند استغلال المرفق العام.

**ج- عقد التسيير:** يسمى أيضا بعقد إدارة المرفق العام وقد عرفه المشرع الجزائري غي المادة الأولى من المر رقم 58/75<sup>4</sup> المتضمن القانون المدني حيث نصت المادة الأولى منه على ما يلي:

<sup>1</sup> - لعشاش مُجَّد: عقود امتياز تفويض المرفق العام المبرم وفق نظام BOT في ضوء المرسوم الرئاسي رقم 15-247، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، العدد الخامس (05)، 2019، ص 124 وما يليها.

<sup>2</sup> - مضمون الفقرة الثانية من المادة 210 من مرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتضمن إبرام الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، المرجع السابق.

<sup>3</sup> - الاطلاع على مضمون التعلية رقم 94.842/03 المؤرخة في 7 ديسمبر 1994، تتعلق بامتياز المرافق المحلية وتأجيرها، صادرة عن الوزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية.

<sup>4</sup> - مضمون المادة رقم 1 من الأمر رقم 58-75 المتضمن القانون المدني، المرجع السابق.

## بكار ريم هاجر، بوراس عبد القادر

هو ذلك العقد الذي يلتزم بموجبه متعامل يتمتع بشهرة معترف بها، يسمى مسيرا إزاء مؤسسة عمومية اقتصادية أو شركة مختلطة الاقتصاد بتسيير كل أملاكها أو بعضها باسمها وحسابها مقابل أجر فيضفي عليها علامة حسب مقاييسه ومعاييرها ويجعلها تستفيد من شبكاته الخاصة بالترويج والبيع. ومن خلال هذا التعريف فإنه عقد التسيير يقوم على عناصر التالية:

1-طرف العقد: هما السلطة المفوضة والمفوض له وتطبيق عليها ذات الأحكام المتعلقة بعقد الإيجار وعقد الامتياز.

2-موضوع عقد التسيير: يتمثل في تسيير وصيانة المرفق العام من قبل المفوض له.

3-الاستغلال: يكون لحساب السلطة المفوضة وتحت رقابتها وإشرافها.

4-المقابل المالي: يتقاضى المسير أجرا جزائيا من الإدارة مع إمكانية حصوله على علاوة يقدرها المرفق العام.

5-من حيث المسؤولية: تتحمل الهيئة العمومية مخاطر التسيير المالية والتقنية، أما المسير فلا يتحمل الأرباح والخسائر بتسيير المرفق ومقابل ذلك تحدد السلطة المفوضة التعريفات التي يدفعها مستعملو المرفق العام.

د-الوكالة المحفزة: تعتبر طريقة التسيير بالوكالة المحفزة طريقة جديدة، إذ بمقتضاها تعهد السلطة المفوضة للمفوض العام لفائدة السلطة المفوضة التي تقوم بنفسها بتمويل باعة المرفق العام وتحتفظ بإدارته مع دفع أجر للمفوض له عن طريق منحه تحدد بنسبة مئوية من رقم أعمال المرفق العام مع إضافة منحة إنتاجية وحصّة من الأرباح عند اقتضاء مع تحديد التعريفات والأتاوى التي يدفعها مستعملو المرفق العام مع تحصيلها لمصلحة السلطة المفوضة كإنشاء وكالة للنقل العمومي للبضائع.<sup>1</sup>

يجدر بنا التنبيه إلى أن عقد التسيير يشبه نوعا ما طريقة التسيير بالوكالة المحفزة، إلا أنه هناك اختلاف بينهما، إذ أن المفوض في عقد التسيير يلتقى أجرا جزائيا من السلطة المفوضة دون المشاركة في الأرباح في حالة عجز المرفق العام خلافا لعقد التسيير بالوكالة المحفزة.

## الفرع الثاني: أسلوب الاستغلال المختلط

نص عليه المشرع الجزائري بموجب القانون رقم 13/82<sup>2</sup> المتضمن تأسيس الشركات مختلطة الاقتصادية وسيرها.

تعد الشراكة شكلا من أشكال التعاون بين القطاعين العام والخاص والتي بمقتضاها يكون للقطاع الخاص دور أكبر في تخطيط وتمويل وتصميم وبناء وتشغيل وصيانة الخدمات العامة بهدف تحقيق التنمية الاقتصادية وجلب الاستثمارات المحلية والأجنبية بواسطة مشاريع شراكة مدروسة ومحفزة للشركات المحلية والأجنبية ووضع القواعد

<sup>1</sup> - ساي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2004، ص 542.

<sup>2</sup> - الاطلاع على مضمون القانون رقم 13-82 المؤرخ في 29 أوت 1982 والمتعلق بتأسيس شركات المختلطة اقتصادا وسيرها (ج. ر. العدد 35 المؤرخة في 31 أوت 1982).

## المرفق العام: المفهوم والمبادئ وأنماط تسييره في ظل نظام اقتصاد السوق

الأساسية لتسيير هذا النوع من المشاريع، حيث يتم استخدام الأدوات العصرية التي فرضتها التكنولوجيا من القطاع الخاص لتقديم أفضل الخدمات العمومية تحسنا للكفاءة التشغيلية، وزيادة المنافسة وخلق فرص وظيفة جديدة حتى يتم تخفيف العبء المالي الذي تتحمله الحكومة، ولقد اتجه مؤخرا المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي إلى تنظيم يوم دراسي حول الشراكة بين القطاع العام والخاص كأسلوب من أساليب تسيير المرفق العام بحضور ممثلين عن القطاعات الوزارية ومؤسسات عمومية وخاصة، وأرباب العمل والبنوك الوطنية وشركات التأمين وباحثين جامعيين وممثلين عن المجتمع المدني ورجال القانون والمستشارين التقنيين بالإضافة إلى خبراء دوليين من أساتذة في الاقتصاد بجامعة كندا والولايات المتحدة الأمريكية وجامعة السربون ورئيس الهيئة العامة للشركة بين القطاعين العام والخاص السيد "عاطف مجذوب" برئاسة رئيس المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي السيد "رضا تير" حيث أوضح المجلس أن هذا النوع من الشراكة يعد ذات أهمية بالغة كخيار استراتيجي للجزائر، حيث يمكن فحواه في عقلنة النفقات العامة وهذا للحد من استعمال التقليدي الذي يركز على الخزينة العمومية في تمويل ونجاز الهياكل العمومية.<sup>1</sup>

- والشراكة بين القطاعين العام والخاص كأسلوب جديد لإدارة المرفق العام تكون على شكل شركة مساهمة رأسالها يكون مشتركا بين أشخاص القانون الخاص وأشخاص القانون العام خاصة في الميدان الصناعي والتجاري كمجال المحروقات إذا تعلق الأمر بالبترول مثلا والغاز الطبيعي.<sup>2</sup>

بعد الإشارة للطرق المختلفة في تسيير المرفق العام سواء أساليب التسيير العامة أو الخاصة ارتأينا القول بأن الجزائر قد عرفت بعد الاستقلال تغييرات عدة في قطاعها الاقتصادي، وهذه التغييرات قد ساهمت بنسبة كبيرة في تغيير العديد من المضامين الأيدولوجية والاستراتيجية وهو ما أدى أيضا إلى تغيير القرارات والأنظمة الخاصة بالمرافق العامة باعتبار هذه الأخيرة تعد الركيزة الأساسية والجوهرية للاقتصاد الوطني الجزائري، فالجزائر اعتمدت على تسيير مؤسساتها بشكل متناسق ومتوازن مع أهداف المخططات التنموية، إذ اعتمدت في خطواتها الأولى على أسلوب التسيير الذاتي الذي تميزت حقبته بانتعاش العديد من القطاعات ضمن الاقتصاد الجزائري كقطاع التسيير الذاتي الذي كان مسيرا تحت رقابة الشركات الوطنية بعد إنشاء القطاع العام وبدأ ينمو شيئا فشيئا من أجل إبراز الدور القيادي للعملية التنموية وهنا هبمن القطاع العام (الدولة) على جميع نواحي الحياة الاقتصادية خاصة في ظل انتشار الأفكار الماركسية وهنا أصبح للدولة دور فعال وأساسي، إذ اقتصر عملها على تقديم الخدمات العمومية من إسكان، تعليم، صحة... الخ بأسعار منخفضة ضمن مرافق عمومية أدت إلى زيادة سيطرتها وتدخلها في النشاط الاقتصادي.

وفي حقبة الثمانينات انتقلت الجزائر إلى إعادة تقسيم مؤسساتها العمومية الاقتصادية<sup>1</sup> وإعادة تسييرها ماليا، إلا أن هذا الانتقال النوعي الجزئي أيضا لم يحقق نتيجة ايجابية على مستوى التنمية الاقتصادية، لكن بافتتاح الجزائر على

<sup>1</sup> - اليوم الدراسي، المنظم من طرف المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول موضوع الشراكة بين القطاعين العام والخاص يوم 17 ماي 2021.

<sup>2</sup> - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 475.

## بكار ريم هاجر، بوراس عبد القادر

العولمة الاقتصادية وتبنيها نظام اقتصاد السوق (الرأس مالي) عمدت هذه الأخيرة إلى القيام بالعديد من الإصلاحات بما فيه الإصلاحات المؤسساتية المرفقية، وهذب بغرض التاشي مع الوضع الاقتصادي الصعب الذي عاشت الجزائر أثناءه بعد الاستقلال مباشرة، وهنا اعتمدت الجزائر على ما يعرف بسياسة أسلوب الاستقلالية لتسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية وهذا بصور القانون التوجيهي السابق الذكر الذي أعطى للمؤسسات مفاهيم ومبادئ وأساليب قانونية جديدة لوضع حد نهائي للأوضاع الاقتصادية المتردية التي أثرت سلبا على الوضعية الاقتصادية للمؤسسات، إلا أن هذا النوع من التسيير لم يدم طويلا.

فبسبب ضعف تسيير وإدارة القطاع العام وانعدام الرقابة على طريقة تسيير هذه المؤسسات كان من المحتم تبني سياسة الخصوصية، وهذا عن طريق تحويل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص التي اعتبرت إن صح الأمر من البرامج الهامة الضرورية للإصلاح الاقتصادي الجزائري، وهذا قصد تطوير المؤسسة الاقتصادية والارتقاء بالمنافسة قصد تحقيق التنمية الاقتصادية عن طريق زيادة دور السوق وتقوية اقتصاديات التحرر من القيود المتعلقة بالكفاءة في مؤسسات القطاع العام وتحويلها إلى القطاع الخاص.<sup>2</sup>

### خاتمة:

ختاما لمجمل ما احتوى عليه بحثنا هذا فإننا نستطيع القول بأن المرفق العام يعد أحد مظاهر النشاط الإداري في شقة الإيجابي، فهو نشاط تتولاه أو تباشره للإدارة العامة أو شخص عام، يكون الغرض منه تلبية الحاجات العامة.

ومنه نستنتج ما يلي: أن المرفق العام يخضع لمبدأ تعدد بمثابة القواعد الأساسية له والتي ترمي إلى حسن إدارته وتسييره تحقيقا للصالح العام وتمثل أساسا في:

مبدأ المساواة بين المنتفعين، ومبدأ استمرار المرفق العام بانتظام واطراد ومبدأ قابلية المرفق العام للتعديل أو التغيير وهذه المبادئ تطبيق على كل المرافق العامة وتمثل هاته الأخيرة أنماط النظم القانونية التي تكون النظام القانوني للمرافق العامة.

لقد عرفت الجزائر إصلاحات اقتصادية شاملة الهدف منها الارتقاء بالاقتصاد الوطني والافتتاح على الاقتصاد العالمي وذلك بعد تبنيها النظام الرأسمالي والذي من شأنه وضع المؤسسات الاقتصادية في الطريق السليم لاقتصاد السوق وهذا ما أثر على أنماط تسيير المرافق العامة ويظهر ذلك خاصة في أسلوب تفويض المرفق العام وذلك للارتقاء وضمان جودة الخدمة العمومية التي يقدمها المرفق العام للمنتفعين وتحقيقا لمتطلبات التنمية المستدامة، إذ

<sup>1</sup> - الأستاذ بن القاسم بن العايب والأستاذة زهرة السعيدية: تدخل الإدارة الجزائرية عبر المرفق العام في القطاع الاقتصادي، العدد الرابع، مجلة البحوث السياسية والإدارية، جامعة الجلفة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، ص 266 وما يليها.

<sup>2</sup> - المرسي السيد حمادي، الخصخصة كإعادة ترتيب دور الدولة ودور القطاع الخاص، الدار الجامعية، الإسكندرية، دون تاريخ، ص 11. وينظر أيضا: قدي عبد الجليل، المدخل إلى السياسات الاقتصادية الكلية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003، ص 238.

## المرفق العام: المفهوم والمبادئ وأنماط تسييره في ظل نظام اقتصاد السوق

اعتمد المشرع الجزائري على طرق لتفويض لتسيير المرافق العامة وذلك بموجب المرسوم الرأسي رقم 247/15 المتضمن إجراءات إبرام الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام.

-وتحقيقا أيضا لمتطلبات التنمية الوطنية، تم الاعتماد على أسلوب الاستغلال المختلط كطريقة من طرق إدارة المرافق العامة، وذلك عن طريق الشراكة بين القطاع العام والخاص الوطني أو الأجنبي وذلك لجلب الاستثمارات الوطنية والإقليمية والأجنبية وتنشيطها تحقيقا لاقتصاد مستدام يرتكز أساسا على المعرفة والتنافس والخبرة والتنوع وبالتالي تجسيد التنمية الاقتصادية.

-نظرا للخدمة التي يقدمها المرفق العام للجمهور، أنشأ المشرع الجزائري هيئة خاصة بذلك هدفها التحسين والارتقاء بالخدمة العمومية وتسمى هاته الهيئة بالمرصد الوطني للمرفق العام وقد خص المشرع هاته الأخيرة بآليات ووسائل تمكنها من أداء الدور المنوط بها ويكون اختصاصها استشاريا تبدي به آرائها واقتراحاتها في المواضيع ذات العلاقة باختصاصها.

بعد التطرق لهذه النتائج ارتأينا تقديم بعض الاقتراحات والتوصيات التي لعلها تساهم في إثراء منظومتنا القانونية على النحو الآتي بيانه كالتالي:

**أولاً:** يستحسن مراجعة وتقييم القوانين الخاصة بالجماعات المحلية الإقليمية كالولاية والبلدية خاصة النصوص المتعلقة بتفويض المرافق العامة إذ يستحسن جعلها متوازنة ومتناسقة مع النصوص القانونية الخاصة بتفويض المرفق العام طبقاً لأحكام المرسوم التنفيذي السابق الذكر رقم 18-199.

**ثانياً:** تطبيقاً لمبدأ قابلية المرفق العام للتغيير فإن التطور التكنولوجي اليوم يفرض ضرورة الاستعانة بالمرفق الإلكتروني ويعني ذلك عصرته وفقاً لمتطلبات الدولة العصرية وذلك بالاعتماد على تكنولوجيا الإعلام والاتصال لتقريب الإدارة من المواطن وتحسين الخدمة العمومية وضمان جودتها بما يتناسب مع متطلبات تكريس وتجسيد آليات عصرنة الإدارة، بالإضافة إلى تطوير مجال التعاقد الإلكتروني في عقود تفويض المرفق العام من أجل مواكبة التطور التكنولوجي والرقمي وبغية الانتقال من الإدارة التقليدية إلى الإدارة الحديثة الإلكترونية، مع ضرورة فرض استعمال تقنيات الإدارة الإلكترونية ورقمنة المرفق العام.

**ثالثاً:** فيما يتعلق بأسلوب الاستغلال المختلط كآلية لتسيير المرفق العام فإنه يتعين ضرورة وضع سياسة تشريعية ومؤسسية لإنجاح الشراكة بين القطاعية العام والخاص مع ضرورة وضع قواعد رقابية لتنفيذ المشاريع المشتركة بين القطاعين، وهذا لضمان تقدمها بقدر عالي من الخبرة والكفاءة.

**رابعاً:** ضرورة إعطاء دور أكبر للقطاع الخاص كونه يساهم في عمليات التنمية ويخفف العبء على القطاع العام، ووضع أطر قانونية مشجعة للشراكة وتضمن حماية أكبر للقطاع الخاص.

ومنه نصل إلى القول بأن المرفق العام يعد جهازا حيويًا من أجهزة الدولة، فهو يمثل التكريس أو التجسيد الفعلي لتعزيز النشاط الحكومي على المستوى المحلي وهذا استنادًا إلى الخدمة التي يقدمها للمتفعين.

1- النصوص القانونية

- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2020 (المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 15 جمادى الأولى عام 1442 الموافق ل30 ديسمبر سنة 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020 في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية (ج.ر.ر. رقم 82 ل30 ديسمبر سنة 2020).

- القانون الخاص المتعلقة بالإعلان العالمي لحقوق الانسان والمواطن المعتمد من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة في 10 ديسمبر 1948.

- الأمر رقم 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية المؤرخ في 15 يوليو 2006، (ج.ر.ر. العدد 46، المؤرخ في 16 جويلية 2006).

- القانون رقم 90-11 المؤرخ في 21 أفريل 1990 المتعلق بعلاقات العمل (ج.ر.ج.ج. عدد 17، الصادر في 25 أفريل سنة 1990)

- القانون رقم 89-01 المؤرخ في 7 فيفري 1989 المتمم للأمر رقم 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني (ج.ر.ر. عدد 6 صادرة في 8 فيفري 1989).

- القانون رقم 12-07 المتضمن قانون الولاية المؤرخ في 28 ربيع الأول 1433 هـ الموافق ل21 فيفري 2012، (ج.ر.ر. العدد 12، المؤرخة في 29 فيفري 2012).

- القانون رقم 11-10 المتضمن قانون البلدية المؤرخ في 20 رجب 1432 هـ الموافق ل22 جوان 2011، (ج.ر.ر. العدد 37 المؤرخة في 7 مارس 2011).

- القانون رقم 88-01 المؤرخ في 12 جانفي 1988، المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية (ج.ر.ر. العدد 2 المؤرخة في 13 جانفي 1988).

- القانون رقم 98-11 المؤرخ في 22 أوت 1998، المتضمن القانون التوجيهي والبرنامج التحاسي حول البحث العلمي والتطوير التكنولوجي، (1998-2002)، (ج.ر.ر. العدد 2)، المؤرخة في 24 أوت 1998، المعدل والمتمم بالقانون رقم 08-05 المؤرخ في 23 فيفري سنة 2008، (ج.ر.ر. العدد 10 المؤرخة في 27 فيفري 2008).

- القانون رقم 99-05، المتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي، الصادر في 4 أفريل 1999، المعدل بالقانون رقم 01-04 (ج.ر.ر. العدد 24 المؤرخة في 7 أفريل 1999).

- القانون رقم 82-13 المؤرخ في 29 أوت 1982 والمتعلق بتأسيس شركات المختلطة للاقتصاد وسيورها (ج.ر.ر. العدد 35 المؤرخة في 31 أوت 1982).

2- النصوص التنظيمية:

- المرسوم التنفيذي رقم 02-43 المؤرخ في 14 جانفي 2002، المتضمن إنشاء بريد الجزائر، (ج.ر.ر. رقم 04 المؤرخة في 18 جانفي 2002).

- المرسوم التنفيذي رقم 101-01 المؤرخ في 21 أفريل 2001، المتضمن إنشاء الجزائرية للمياه (ج.ر.ر. رقم 24 المؤرخة في 22 أفريل 2001).



## المرفق العام: المفهوم والمبادئ وأنماط تسييره في ظل نظام اقتصاد السوق

- المرسوم التنفيذي رقم 99-256 المؤرخ في 16 نوفمبر 1999، المحدد لكيفيات إنشاء المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي وتنظيمها وسيورها (ج. ر. العدد 82 المؤرخة في 21 نوفمبر 1999).

- المرسوم التنفيذي رقم 18-199 المؤرخ في 02 أوت 2018 المتعلق بتفويض المرفق العام، الصادر في الجريدة الرسمية عدد 48 بتاريخ 5 أوت 2018.

- المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام الصادر بتاريخ 16 سبتمبر 2015 (ج. ر. العدد 50 المؤرخة في 20 سبتمبر 2015).

### 3-التعليقات:

- التعليمة رقم 1 المؤرخة في 06/01/2007 المتعلقة بالاختبارات الكتابية والشفهية التي على أساسها يتم الالتحاق بالوظيفة.

- التعليمة رقم 03، 842/94، المؤرخة في 7 ديسمبر 1994، المتعلقة بامتياز المرافق العامة المحلية وتأجيرها، الصادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية.

- التعليمة رقم 306 المؤرخة في 9 جوان 2019 المتضمنة تجسيد أحكام المرسوم التنفيذي رقم 18-199 المتعلق بتفويض المرفق العام.

### II. قائمة المراجع:

#### 1- الكتب:

- حسين طاهري، القانون الإداري (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، الخلدونية، الجزائر، 2007.
- رياض عيسى، نظرية المرفق العام في القانون المقارن، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1985.
- سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2004.
- سليمان محمد الطراوي، مبادئ قانون الإداري (دراسة مقارنة)، الكتاب الثاني، دار الفكر العربي، القاهرة 1979.
- عبد العزيز السيد الجوهري، محاضرات في الأموال العامة، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 1987.
- عصام علي الدبس، القانون الإداري (الكتاب الأول، ماهية القانون الإداري - التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2014.
- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثالثة، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013.
- عمار عوابدي، القانون الإداري، النشاط الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000.
- محمد يوسف المعداوي، دراسة في الوظيفة العامة في النظم المقارنة، والتشريع الجزائري، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988.
- مروان محي الدين القطب، طرق خصخصة المرافق العامة (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2009.
- ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، لباد، 2007.
- المرسي السيد حجازي، الخصخصة كإعادة ترتيب دور الدولة ودور القطاع الخاص، الدار الجامعية، الإسكندرية، دون تاريخ.

## بكار ريم هاجر، بوراس عبد القادر

- قدي عبد الجليل، المدخل إلى السياسات الاقتصادية الكلية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003.
- pierre-laurent-frier, précis de droit administratif, édition Montchrestien, paris 2001.
- Auby jean François, la délégation de service public, guide pratique. Dalloz, paris, 1997.
- Braconnier Stéphane, droit des services publics, presse universitaire de France, paris, 2004.

### 2- الرسائل الجامعية

- زريني نادية، تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع: الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر بن يوسف بن خدة، كلية الحقوق، السنة الجامعية 2008/2007.

### 3- المقالات العلمية

- ماجد راغب الحلو، نظرية الظاهر في القانون الإداري، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد الأول، السنة الرابعة، يناير 1980.

- لعشاش مُجد: عقود إمتياز تفويض المرفق العام المبرم وفق نظام BOT في ضوء المرسوم الرئاسي رقم 15-247، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، العدد الخامس (05)، 2019.

- الأستاذ بن القاسم بن العايب والأستاذة زهرة السعيدية: تدخل الإدارة الجزائرية عبر المرفق العام في القطاع الاقتصادي، العدد الرابع، مجلة البحوث السياسية والإدارية، جامعة الجلفة، كلية الحقوق والعلوم السياسية

### المداخلات

- محمودي مليكة، ندوة علمية وطنية حول تحسين الخدمة العمومية في الجزائر: الآليات، الجهود والاختلافات، الإشكالات الجديدة والتحديات الراهنة، عنوان المداخلة: حتمية التحول نحو الإدارة الالكترونية للارتقاء بالمرفق العام، جامعة مُجد بوضياف - المسيلة - كلية الحقوق والعلوم السياسية يوم 06 مارس 2018.

- اليوم الدراسي، المنظم من طرف المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول موضوع الشراكة بين القطاعين العام والخاص الذي نظم يوم 17 ماي 2021.

### 5- الاجتهاد القضائي:

- قواعد النظرية المستقاة من حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 30 مارس 1916، في قضية غاز بورديو، المتعلقة بنظرية الظروف الطارئة.

- C.E. 30 mars 1916, compagnie générale d'éclairage de bordeaux. Recueil Lebon.