جامعـــة محمـــد خيضـــر – بسكرة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق

مبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور

مذكرة مكملة من مقتضيات نيل شهادة الماستر في الحقوق
تخصص **قانون اداري**

إعداد الطالب :
الزرو نصر

اشراف الأستاذة:
د / أحميد هنية

السنة الجامعية: 2016/ 2017 م

بسم الله الرحمن الرحيم

الإهداء

الحمد لله الذي هدانا الى هذا وما كنا لنهتدي لولا أن هدانا الله

اهدي هذا العمل المتواضع الى من حملتني وهن على وهن ومن رافقتني في كل مراحل حياتي

أمي الحنون

الى من رباني على حب الله والعلم والعمل وكان لي سراجا أنار حياتي للمضي قدما أبي الغالي

أطال الله أعمارهما في طاعة الله وجعلهما من أهل جنته أمين

الى كل أفراد عائلتي

الى أصدقائي

اهدي هذا العمل المتواضع

شكر وتقدير

الحمد لله حمدا كثيرا طيبا مباركا فيه، والصلاة والسلام على من لا نبي بعده محمد صلى الله عليه وسلم،

وبعد:

يقول الله تعالى:(رب أوزعني أن أشكر نعمتك التي أنعمت عليّ وعلى والديّ وأن أعمل صالحا ترضاه وأدخلني برحمتك في عبادك الصالحين) سورة النمل الآية 19

لا قيمة لشكر يُستهل دون شكر الخالق سبحانه وتعالى، فاللهم لك الحمد حتى ترضى،

ولك الحمد إذا رضيت ولك الحمد بعد الرضى

ثم الشكر لمن لا يتم شكر الله إلا بشكرهما أبي وأمي

ثم الشكر للأستاذة المشرفة أحميد هنية، لما لها من المكانة العلمية والباع المُتميّز خصوصا في مجال القانون الإداري، والتي لم تبخل في مساعدتي من أجل إتمام هذا العمل المتواضع، نسأل الله عز وجل أن يزيدها من فضله.

مقدمة:

المجتمع والقانون فكرتان متلازمتان لا يمكن الفصل بينهما فكل مجتمع انساني يحتاج الى مجموعة من القواعد القانونية التي تنظم علاقات وروابط الأفراد فيما بينهم ويطلق عليها قواعد القانون الخاص.

ومن الثابت تاريخيا أن العيش المشترك لمجموعة من الأفراد يضم بالضرورة ظهور سلطة تنظيمية، تتولى تحديد مدى الروابط والعلاقات التي تنشأ بينهم والاثار التي تترتب الى جانب إنشاء أجهزة ومرافق لتحقيق المصلحة العامة لهم، وهو ما يعبر عنه بقواعد القانون العام.

إن أكثر صور تدخل الإدارة إيجابيا لتحقيق وظيفتها، يَكّمّن في قيامها بأداء عدد من الخدمات الأساسية والهامة لتحقيق المصلحة العامة، والتي قد يعجز النشاط الفردي عن تقديمها للعامة بالصورة والشروط التي ترى الإدارة أنها تحقق المصلحة العامة، ويتخذ تدخل الإدارة لأداء هذه الخدمات العامة في غالبية الأحيان صورة المرفق العام.

فلا بد من نشاط إيجابي للدولة يضمن تحقيق ذلك من خلال انشاء وتنظيم وتسيير المرافق العامة وهي تختلف باختلاف أنشطتها ونوع الخدمة (إدارية، اقتصادية، علمية،...)، وتأسيسا لما تقدم فإن القانون الإداري الذي يعتبر فرعا من فروع القانون العام الداخلي الذي يهتم بالمرفق العام كحجر أساس له، فإن دراسة النشاط الإداري المتمثل بصورته الإيجابية التي نعني بها المرفق العام، بالغة الأهمية بالنسبة لتلبية الاحتياجات والرغبات العامة.

إن المرفق العام الذي نعني به النشاط الذي تتولاه الدولة أو الأشخاص العامة الأخرى، مباشرة أو تعهد به لآخرين كالأفراد أو الأشخاص المعنوية الخاصة ولكن تحت اشرافها وتوجيهها وذلك لإشباع حاجات ذات نفع عام تحقيقا للصالح العام.

فالمرفق العام تسعى الإدارة العامة من خلاله الى إشباع الحاجات العامة وهو الهدف الاسمى لها، مما استوجب إعطاء الإدارة مظاهر وامتيازات السلطة العامة لتحقيق ذلك، فإن وضعها القانوني المتميز يسمح لها بحرية العمل ووضع القواعد واللوائح وأسلوب التسيير المناسب لِتَكيّف

مع الظروف المحيطة وإمكانية التعديل مستقبلا، ففكرة المرفق العام أو المنفعة العامة مرتبطة بالتحولات التقنية والاقتصادية، مرتبطة بهما ومتكيفة معهما، فهي مرنة حسب التحول الأيديولوجي، ففي الجزائر ما كان خدمة عمومية (مصلحة عامة) في وقت الاشتراكية لم يصبح كذلك اليوم في ظل التحولات الأيديولوجية الجديدة، تبعا لتغير الزمان والظروف، ولا يمكن أن تبرر هاته التعديلات إلاّ في ضوء المصلحة العامة، فمضمون القاعدة القانونية أن تتغير لتواكب العصر والمستجدات الحديثة، لهذا السبب المرفق العام يختلف عن الهيئات والمؤسسات الخاصة الرامية لتحقيق المنفعة الخاصة، مما استوجب إحاطته بمبادئ سامية وغير مألوفة في القانون الخاص.

لعب مجلس الدولة الفرنسي بعد تحويله الى هيئة قضائية منذ سنة 1872، دورا كبيرا في صيانة وابتداع العديد من المبادئ والقواعد والنظريات التي تتعلق بالإدارة في غياب النصوص والتشريعات.

كان من بين المبادئ السامية غير المألوفة في القانون الخاص، وهي التي تعتبر من النظام القانوني العام للمرافق العامة التي ابتدعها القضاء وأقرها وبلورها المشرع وعُنيت باهتمام الفقهاء:

- مبدأ الاستمرارية.
- مبدأ المساواة.
- مبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور.

ومن بين تلك المبادئ التي نحن بصدد دراستها مبدأ له من الأهمية بمكان داخل النظام القانوني في الدولة لما له من تأثير على الحقوق والالتزامات ألا وهو مبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور وهو معبر عنه بمبدأ التكييف، وهو من المبادئ القانونية العامة، ويعتبر مبدأ قانوني عام وأصيل يجب احترامه وتطبيقه.

لذا فإن سياسة الإصلاحات للمرفق العام، والبرنامج الرامي الى تكييف مهام وهيئات الجهاز الإداري، وسبب تفطن الإدارة والجمهور بأن فعالية المرافق العامة هي العمود الفقري الذي يقوم عليه كل نظام اجتماعي واقتصادي وأنها من متطلبات الدولة العصرية الحديثة، مما استوجب تطبيق هذا مبدأ التكييف، لذا فإنه حظي بعناية بالغة تشريعا وفقها وقضاءً، نتيجة التطور التكنلوجي العالمي والنهضة البشرية التي يشهدها العالم في القرن الواحد والعشرون.

الإشكالية:

ما هي فعالية مبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور في تحقيق الأهداف المرجوة للمرفق العام؟

أهمية الدراسة:

-الأهمية العلمية فتتمثل في:

إن المرفق العام من أهم موضوعات القانون الإداري، ولما كان مناطه تحقيق المصلحة العامة كان لا بد من تمييزه وإعطائه مبادئ قانونية عامة وغير مألوفة في القانون الخاص، من أهمها مبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور.

ولهذا المبدأ أهمية قصوى داخل النظام القانوني العام في كل الدول إذ يعد المحرك والدافع للإدارة العامة لتبديل قواعد المرفق العام ليصب دائما في مصلحة الصالح العام وفق الظروف القائمة في المجتمع، فيسعى المبدأ الى تحسين قدرات المرفق العام من خلال استيعاب التجديدات ومواكبة التطورات، لحل المشكلات التي تقف أمام السير الحسن للمرافق العامة، ومن هنا يظهر لنا أهمية البحث في مدى تماشي النصوص القانونية المسيرة للمرفق العام في ظل نظام يواكب الانفتاح والايديولوجيات الجديدة.

-الأهمية العملية تتمثل في:

عند تطبيق مبدأ قابلية المرفق العام للتغيير والتطور، يؤثر حتما في المراكز القانونية بشكل كبير، مما استوجب دراسته بشكل معمق لما له من تبعات وتأثير على مراكز الموظفين والمتعاقدين وكذلك طالبي الخدمة العمومية.

أهداف الدراسة:

تهدف هذه الدراسة الى:

- أول هدف من أهداف الدراسة هو إثراء المعارف، وتحقيق كم معرفي حول موضوع المرفق العام.
- تهدف هذه الدراسة الى معالجة أهم مبدأ من مبادئ المرفق العام وهو مبدأ التكييف، لما له من دور في تحديث وتحسين جودة المرفق العام.
- بيان وإبراز دور الإدارة، في تطبيق مبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور على المرفق العام، التي يفرضها الواقع الحديث والظروف والمستجدات.

- تهدف الدراسة الى بيان تأثير هذا المبدأ في الحقوق والحريات، خصوصا فيما يتعلق بطالبي الخدمة العمومية الى جانب الموظفين والمتعاقدين.
- دراسة المبدأ دراسة تفصيلية لمعرفة حدوده ونطاقه، حتى يتسنى لنا الوقوف عليه بشكل كامل، وذلك يعود الى نقص وإن لم نقل انعدام الدراسات الأكاديمية المتخصصة بشأنه، رغم الأهمية القصوى له.

أسباب الدراسة:

واخترت هذا الموضوع أساسا لرغبتي الشخصية فيه، إذ يعد موضوع المرفق العام من أهم موضوعات القانون الإداري، فإنه كان أساسا للقانون الإداري وحده، قبل أن يتعرض لأزمة، ولا يزال له أهميته البالغة الى جانب دمج أسس أخرى، وكذلك الدراسات القليلة جدا فيه مما زاد من قيمته العلمية، وكذلك لأنه ضمن تخصصي في مجال القانون الإداري.

المنهج المتبع:

اتبعت في هاته الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي، في تناول المعلومات، الى جانب المنهج المقارن.

الدراسات السابقة:

من بين الدراسات السابقة رسالة ماجستير بعنوان تنظيم المرافق العامة لوجيه عبد الرحمن أكثم سليمان في جامعة النجاح الوطنية في فلسطين، لكن تناولت موضوع مبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور بالتلميح والاشارة اليه باختصار، وكذلك سلطة الإدارة في التعديل الانفرادي للعقد الإداري رسالة ماجستير لمحفوظ عبد القادر، فتناولت كيف يتكيف العقد الإداري، ولكن بحثنا في إطار تكييف المرفق العام، فموضوع مذكرتي ينصب حول مبدأ وحيد ينظم سير المرافق العامة وهو مبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور، الذي تناولناه من جانبين الأول الاطار العام له، ثم بيان أهم تطبيقاته والاشكالات التي يطرحها، في الجانب الثاني.

الصعوبات:

إن الصعوبات التي واجهتني في إنجاز هذا البحث فتتمثل أساسا في نقص المراجع المتخصصة بهذا الموضوع، وشبه انعدام الدراسات السابقة، وهذا ليس عائقا في وجه البحث العلمي، بل لا بد من البحث المعمق لكي يستطيع الباحث من تحقيق النتائج المطلوبة، وهذا مما يؤكد أن الموضوع جديد ومتميز ليضفي عليه أهمية كبيرة.

خطة البحث:

كان أفضل أسلوب لتناول الموضوع، عن طريق فصلين اساسيين وقبل أن نلج الى الموضوع تناولنا الإطار العام للموضوع لتحديد أبعاده وحدوده وبيانه، ثم تطبيقات واشكالات مبدأ التكييف، وذلك بشكل التالي:

الفصل الأول: الإطار العام لمبدأ قابلية المرفق العام للتغيير والتطور.

وفيه مبحثان:

المبحث الأول: مفهوم مبدأ قابلية المرفق العام للتغيير والتطور.

والمبحث الثاني: التغيير والتطور في أساليب تسيير المرفق العام.

الفصل الثاني فتطرقنا الى: تطبيقات مبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور وإشكالاته.

وفيه مبحثان:

المبحث الأول: تطبيقات مبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور.

والمبحث الثاني: إشكالات تطبيق مبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور.

الفصل الأول: الإطار العام لمبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور.

إن من صور تدخل الإدارة العامة بشكل إيجابي لتحقيق وظيفتها، يكّمن في قيامها بأداء عدد من الخدمات الأساسية والهامة لتحقيق المصلحة العامة للمرتفقين والتي قد يعجز النشاط الفردي عن تقديمها للمجتمع بالصورة والشروط التي ترى الإدارة أنها تحقق المصلحة العامة، ويتخذ تدخل الإدارة لأداء هذه الخدمات العامة في غالبية الأحيان صورة المرفق العام.

تسعى الدولة من خلال المرفق العام الى إشباع الحاجات العامة وهو الهدف الأسمى لها، يجعلها تتميز في وضعها القانوني عن المتعاملين معها فتكون في مركز أعلى لتغليب المصلحة العامة، إن وضعها القانوني المتميز يسمح لها بحرية العمل ووضع القواعد واللوائح وأسلوب التسيير المناسب لِتّكيّف مع الظروف المحيطة وإمكانية التعديل مستقبلا، ففكرة المرفق العام أو المنفعة العامة مرتبطة بالتحولات التقنية والاقتصادية، مرتبطة بهما ومتكيفة معهما، فهي مرنة حسب التحول الأيديولوجي.

في الجزائر ما كان خدمة عمومية (مصلحة عامة) في وقت الاشتراكية لم يصبح كذلك اليوم في ظل التحولات الأيديولوجية الجديدة، تبعا لتغير الزمان والظروف، ولا يمكن أن تبرر هاته التعديلات إلاّ في ضوء المصلحة العامة، فمضمون القاعدة القانونية لا بد أن تتغير لتواكب العصر والمستجدات الحديثة، لهذا السبب يختلف المرفق العام عن الهيئات والمؤسسات الخاصة الرامية لتحقيق المنفعة الخاصة، مما استوجب إحاطته بمبادئ سامية وغير مألوفة في القانون الخاص، منها مبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور، وهو معبر عنه بمبدأ التكييف.

والذي سوف نحاول في هذا الفصل التطرق إليه من خلال الإطار العام، نتناول مفهوم مبدأ قابلية قواعد المرفق للتغيير والتطور في "المبحث الأول"، ودراسة التغيير والتطور في أساليب تسيير المرفق العام في "المبحث الثاني".

المبحث الأول: مفهوم مبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور.

يُجمع الفقه والقضاء على أن هناك مصادر أخرى للقانون الى جانب التشريع، منها المبادئ القانونية، والقاعدة العامة أن تكون هذه الاخيرة مكتوبة وتصدر عن المشرع تستمد قوتها منه، لكن هناك مبادئ قانونية عامة غير مكتوبة والتي هي من وضع القضاء، وسندرس هنا أحد هذه المبادئ العامة وهو مبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور. [1]

إن سياسة الإصلاحات للمرفق العام، والبرنامج الرامي الى تكييف مهام وهيئات الجهاز الإداري، بأن فعالية المرافق العامة هي العمود الفقري الذي يقوم عليه كل نظام اجتماعي واقتصادي وأنها من متطلبات الدولة العصرية الحديثة. [2]

ولتحقيق ذلك فهي تخضع لمجموعة من المبادئ الأساسية التي تشكل النظام القانوني العام لها، منها مبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور، وسنتناول تعريف مبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور في "المطلب الأول"، ثم بيان أهم خصائص مبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور في "المطلب الثاني".

المطلب الأول: تعريف مبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور.

لما كان لمبدأ قابلية المرفق العام للتغيير [3]، والتطور أهمية بالغة، تعيّن علينا توضيح المقصود به، وذلك باختلاف الجهة التي عُنيت به تشريعا وقضاءً وفقها، لأنه من المبادئ المسلم بها. [4]

---

(1)– حسن البنان، **مبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور** "**دراسة مقارنة في المؤسسات الاقتصادية**"، المركز القومي للإصدارات القانونية، الطبعة الأولى، الموصل،2014، ص 9.

(2)– محمد أمين بوسماح، **المرفق العام في الجزائر**، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995، ص119.

(3)–التغيير أما أن يكون صريحا، أي أن تتضمن القاعدة القانونية نصا صريحا يقضي بإلغاء القاعدة القانونية أو استبدالها بقاعدة قانونية أخرى، وهو ما يسمى بالتبديل، أو أن يكون ضمنيا، أي أن تتضمن القاعدة القانونية الجديدة نصا يتعارض مع نص قاعدة قانونية سابقة دون أن تنص صراحة على إلغائها، أو حين تُعيد القاعدة القانونية الجديدة تنظيم موضوع سبق وأن نظمته قاعدة قانونية سابقة، وإعادة التنظيم أما أن تكون بشكل كامل وهو التبديل الكلي، أو أن تكون بشكل جزئي وهو التعديل، إذن يمكن أن يكون التغيير كليا بمعنى التبديل ويمكن أن يكون جزئيا بمعنى التعديل، لذا حبذنا استخدام لفظ التغيير ليشمل معنى التبديل والتعديل معا.

(4)– محمد رفعت عبد الوهاب، **مبادئ وأحكام القانون الإداري**، منشورات الحلبي، لبنان، 2003، ص 319.

لبيان المقصود من مبدأ قابلية المرفق العام للتغيير والتطور، سندرس التعريف التشريعي في "الفرع الأول"، ثم التعريف القضائي في "الفرع الثاني"، ثم بيان التعريف الفقهي في "الفرع الثالث".

الفرع الاول: التعريف التشريعي.

إن مبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور، من المبادئ القانونية العامة، والتي لها مكانة ضمن مبدأ المشروعية. [1]

ولقد نص المشرع الجزائري بشكل صريح، على مبدأ قابلية المرفق العام للتغيير والتطور، وهو مختصر عبارة (مبدأ التكييف)، ولكن من غير تعريف دقيق له.

نصت المادة (06) من المرسوم رقم (88-131) على " تسهر الإدارة دوما على تكييف مهامها وهياكلها مع احتياجات المواطنين، ويجب أن تضع تحت خدمة المواطن خدمة جيدة ".[2]

وكذلك جاء النص على " يجب على الإدارة حرصا منها على تحسين نوعية خدماتها باستمرار وتحسين صورتها العامة باعتبارها تعبيرا عن السلطة العمومية أن تسهر على تبسيط إجراءاتها وطرقها وتخفيف دوائر عملها.....، ويجب عليها أن تطور أي اجراء ضروري لتتلاءم دوما مع التقنيات الحديثة في التنظيم والتسيير". [3]

كذلك فيما يتعلق بالإدارة المركزية الوزارية، فهي تعمل في إطار الصلاحيات التي يخولها نظامها العضوي فنصت المادة 02 من قانونها العضوي على " تحقيق تطابق بين سير الشؤون الإدارية والقرارات الحكومية والسهر على تحسين نوعية الخدمات المرافق العامة والعلاقة بين الإدارة والمواطنين ". [4]

---

(1)- حسن البنان، المرجع السابق، ص 8.

(2)- المادة 06 من **المرسوم التنفيذي رقم(88-131) المتضمن تنظيم العلاقات بين الإدارة والمواطن**، المؤرخ في 04 يوليو سنة 1988، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 27، المؤرخة في 06-07-1988.

(3)- المادة 21، **المرسوم التنفيذي رقم(88-131)**، المصدر نفسه.

(4)- Décret n85-19 du21 mai 1985 determinant les missions générales des organes des administrations centrales des ministères، art,Jora,p.443,rectif,p 713.

وأورده المشرع الجزائري كذلك في نص المادة 209، في تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، فأشار اليه، وجاء فيها: " تخضع اتفاقيات تفويضات المرفق العام..... الى مبادئ،... منها قابلية التكييف" [1]، وكذلك عندما نص على دور المرصد الوطني في تحسين الخدمات المقدمة من قبل المرافق العامة، وضمان تكييف هذه الأخيرة مع التطورات الاقتصادية والاجتماعية والتكنلوجية. [2]، وغيرها من النصوص الكثيرة التي لا يتسع المقام لذكرها.

أمّا بالنسبة لبعض التشريعات المقارنة نجد أن المشرع المصري مثلا، استوحى هذا المبدأ عندما نص في قانون التزامات المرافق العامة، رقم 129 الصادر سنة 1947، في المادة 05 منه على أن لمانح الالتزام دائما، متى اقتضت تلك المنفعة العامة أن يعدل من تلقاء نفسه أركان تنظيم المرفق العام موضوع الالتزام، أو قواعد استغلاله وبوجه خاص قوائم الأسعار الخاصة به، وذلك مع مراعاة حق الملتزم في التعويض إن كان له محل. [3]

إن مبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور هو من المبادئ الأساسية المسلم بها دون حاجة للنص عليها، بل ولا يجوز للإدارة العامة أن تتنازل عنه مقدما أو تحد من حريتها في السير على مقتضاه، والعمل على بأحكامه، وما دل على ذلك أن الإدارة هي الحامية للحقوق والحريات ومن أسماها المصلحة العامة، وقد حُكم بأنه إذا ما قرر مجلس بلدي أن نظاما خاصا بموظفيه سيظل دون تعديل طوال فترة معينة فإن هذا القرار لا يمنعه من إحداث التعديلات التي تقتضيها المصلحة العامة [4]، لذا فإن مضمون القاعدة القانونية تتغير لتواكب العصر والمستجدات الحديثة [5]، وكل ما يراعى في هذا الشأن هو مبدأ تدرج النصوص القانونية بمعنى أن النص لا

---

(1)- المرسوم الرئاسي، رقم (15-247)، المؤرخ في 02 ذي الحجة عام 1436، الموافق16 سبتمبر سنة 2015، **يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام**. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 50، الصادرة في 20 سبتمبر 2015، ص 46.

(2)- المرسوم الرئاسي رقم (16-03)، المؤرخ في 07-01-2016، **يتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام**، الجريدة الرسمية، العدد02، المؤرخة في 13-01-2016، المواد من03 الى07.

(3)- مصطفى زيد أبو فهمي، **الوسيط في القانون الإداري**، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2005، ص 350.

(4)- حكم مجلس الدولة الفرنسي، في 19 فبراير سنة 1930، في قضية Sauvebois، منقول من مصطفى زيد أبو فهمي، المرجع نفسه، ص353.

(5)- عدنان عمر، **القضاء الإداري في فلسطين دراسة مقارنة**. بدون دار نشر، القدس، فلسطين، 2015، ص 10.

يلغيه نص أضعف منه، وإنما يلغيه نص أقوى منه أو مماثل له في القوة، فلا يكون التعديل والتطور إلا بنفس الشكل الذي صدر به ذلك القرار أو تلك اللائحة...، أو أقوى منه. [1]

الفرع الثاني: التعريف القضائي.

استقر القضاء الإداري على الاعتراف بحق الادارة في إجراء التعديلات التي تراها لازمة لتطوير المرفق العام. [2]

نلاحظ أن القضاء الجزائري لم يعرف مبدأ التكييف بشكل صريح وواضح، لكنه أشار اليه في بعض أحامه، وكرسه، فقد قضت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا سابقا بمدلول مبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور، في العديد من قراراتها وأحكامها، فيما يتعلق بتعديل قواعد المرافق العامة، والعلاقة المنظمة مع المتعامل المتعاقد في حالة الظروف الاستثنائية التي تستدعي تعديل قواعد المرفق العام للأفضل من أجل حماية المصلحة العامة، منها قرارها بتاريخ 11ديسمبر 1964 في قضية كهرباء وغاز الجزائر E.G.A ضد بلدية (فوكة). [3]

وفي القضاء المقارن نجد أن القضاء الفرنسي، لم يعرف المبدأ ولكنه أقره في بعض أحكامه [4]، فقضى مجلس الدولة في فرنسا غير مرة بأن الموظفين والمستخدمين العموميون وهم عمال المرافق العامة، يمكن أن تُعدل القواعد القانونية الخاصة بهم، فيسري ذلك التعديل عليهم بأثر فوري دون أن يستطيع أحدهم أو بعضهم الاحتجاج بأن له حقا مكتسبا في العمل طبقا للقواعد القديمة. [5]

وفي هذا الصدد نذكر قضية بتاريخ 10 يناير 1902، توضح لنا المقصود بإقرار القضاء مبدأ التكييف، حيث حدث في فرنسا، عندما ظهرت الإضاءة بالكهرباء (مستحدث)، فقد عهدت بعض البلديات الى بعض الشركات الغاز احتكار الإضاءة في الشوارع والمنازل، بغير النص

---

(1)- مصطفى زيد أبو فهمي، المرجع السابق، ص 353.

(2)- هاني علي الطهراوي، **القانون الإداري** "**التنظيم والنشاط الإداري**"، دار الثقافة، الطبعة الأولى من الإصدار الرابع، عمان، 2009، ص 322.

(3)- محمد الصغير بعلي، **القانون الإداري** " **التنظيم والنشاط الإداري** "، دار العلوم، الجزائر، 2013، ص 264.

(4)- نواف كنعان، **القانون الإداري**، الكتاب الأول، دار الثقافة، عمان، 2006، ص346.

(5)- مصطفى زيد أبو فهمي، المرجع السابق، ص. ص 351.350.

على الوسيلة التي تؤدي الى ذلك، هل هي الغاز ام الكهرباء أم غيرها، ربما لأنه لم يكن في ذلك الوقت سوى الغاز. [1]

فلما انتشرت الإضاءة بالكهرباء، طلبت تلك البلديات الشركات بتعديل المرفق العام، طبقا لما تقتضيه المصلحة العامة، واستعمال الكهرباء في الإضاءة العامة والخاصة، ولكن الشركات رفضت قبول ذلك في تعديل نظام المرفق، ربما لأنه كان يكلفها بعض المال، فأصرت البلديات على ذلك فردت شركات الغاز محتجة بما عندهم من عقود التزام لم تنقضي مدتها، وبعضها عُقد من فترة ليست بالطويلة، وعرض الأمر على مجلس الدولة الفرنسي فما كان منه إلا أن استوحى هذا المبدأ ليرجح جانب الإدارة، ويجبر الشركات صاحبة الالتزام على تعديل المرفق طبقا لما يقضي به التقدم الفني والتكنلوجي والاختراعات الحديثة، التي تنطوي على خير كبير لجانب المرتفقين، ولقد انتهى حكم مجلس الدولة الى أن امتياز شركات الغاز إنما يتحلل في النهاية الى حق الأفضلية، فعليها أن تتطور مع الزمن وتغير نظام المرفق وتُستبدل. [2]

ونجد أيضا أن القضاء المصري أقر مبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور من خلال بعض أحكامه، فقضت المحكمة الإدارية العليا منذ أول سنة من إنشائها أن علاقة الموظف بالحكومة هي علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح الصادرة في هذا الشأن، ومركز الموظف من هذه الناحية هو مركز قانوني عام يجوز تغييره في أي وقت [3]، ومرد ذلك أن الموظفين هم عمال المرافق العامة وبهذه المثابة يجب أن يخضع نظامهم القانوني لتغيير والتعديل والتطور وفقا لمقتضيات المصلحة العامة، ويتفرع على ذلك أن كل تنظيم جديد يستحدث يسري على الموظف الحكومي بأثر حال مباشر من تاريخ العمل به. [4]

وفي حكم آخر قضت بأن " من المسلم قانونا أن للجهة الإدارية سلطة وضع الأنظمة التي تتولاها سيرا منتظما، وكذلك لها تعديل هذه الأنظمة بما تراه متفقا مع الصالح العام دون أن يكون

---

(1)- القضية التي تم عرضها على مجلس الدولة compagnnie.nouelle.du Gaz ge geville، بتاريخ 10 يناير 1902، منقول من مصطفى زيد أبو فهمي، المرجع السابق، ص353.

(2)- مصطفى زيد أبو فهمي، المرجع نفسه، ص353.

(3)- المرجع نفسه، ص 351.

(4)- المرجع نفسه، ص 351.

لأحد من الناس الادعاء بقيام حق مكتسب في استمرار نظام معين". [1]

الفرع الثالث: التعريف الفقهي:

بعد أن بيّنّا موقف التشريع وموقف القضاء من خلال إقراره لمبدأ قابلية المرفق العام للتغيير والتطور من خلال النصوص القانونية، والاحكام القضائية الصادرة بهذا الصدد، ثم جاء الفقه فأبان حدوده وحدد معالمه [2].

سنحاول إعطاء نظرة موجزة للفقه المقارن والفقه الجزائري كما يلي:

عرفه الدكتور عدنان عمر: "تعني قاعدة تكييف المرافق العامة مع الظروف والمستجدات قابلية نشاط المرفق للتعديل والتغيير وفقا لما يحدث من تغير في الخدمة المقدمة والمنتفعين من خدماتها، وقد تكون الظروف سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية أو إدارية أو مالية أو قانونية، والتي تؤثر في نشاط المرفق العام سواء كانت ظروف داخلية أو خارجية ". [3]

يلاحظ على هذا التعريف أنه حوى بعض عناصر وأغفل بعضها، فأتى بعنصر الهدف وهو تحقيق المصلحة العامة وعنصر المحل، وهو المرفق العمومي، وأغفل العنصر الثالث وهو الشخص القائم عليه، أي الشخص العام الذي عنده المكنة للقيام بذلك.

وعرفه الدكتور مصطفى زيد أبو فهمي، بأنه " تطور وتغير طرق وأساليب التي يتم بها إشباع هذه الحاجة الجماعية ومن ثم فإن القواعد القانونية المنظمة للمرفق يجب أن تكون قابلة للتغيير والتعديل في أي وقت طبقا لما تقتضيها المصلحة العامة. [4]

من الملاحظ على التعريف أنه يكتنفه الغموض بالمصطلحات الفضفاضة، فعنصر المرفق العام، يكتنفه من الغموض بعدم تحديده وإنما القول بالحاجة الجماعية، وكذا عبارة القواعد القانونية.

---

(1)- سليمان الطماوي، **مبادئ القانون الإداري**، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 2007، ص 532.

(2)- مصطفى زيد أبو فهمي، المرجع السابق، ص 350.

(3)- عدنان عمر، **مبادئ القانون الادري "التنظيم والنشاط الإداري دراسة مقارنة"**، المطبعة الحديثة كلية الحقوق، جامعة القدس، فلسطين، 2010، ص 148.

(4)- مصطفى زيد أبو فهمي، المرجع السابق، ص 350.

أما في الفقه الجزائري نجد الدكتور عمار بوضياف، عرفه بأنه " التغيير في قواعد المنظمة للمرفق العام وأسلوب إدارته"[1]، من الملاحظ على هذا التعريف أنه يعتريه غموض، فيما يتعلق بالهدف بعد ذكره، وكذلك المرفق أهو مرفق عام أم خاص، وكذلك الشخص القائم بالعملية، ومن مزاياه أنه ذكر وركز على تغيير أسلوب الإدارة الذي يعد من أهم الأمور بالنسبة لمبدأ التكييف.

وقد عرفه الأستاذ أمين بوسماح، بأنه " عبارة عن مجموعة من السياسات الإصلاحية تهدف الى تكييف مهام وهيئات الجهاز الإداري وذلك يعود الى فعالية المرفق العام وأهميته في المجال الاقتصادي والاجتماعي وأنه من متطلبات الدولة العصرية ". [2]

هذا التعريف من أقرب التعريفات لأنه أشار الى الشخص العام الذي يقوم بسياسات الإصلاحية وهو الجهاز الإداري بالدولة، وعنصر الهدف، والمرفق العام.

من خلال التعريفات السابقة نستنتج بعض العناصر المميزة لمبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور:

- عنصر الهدف: ونعني به المصلحة أو الغرض، الموسوم بالمصلحة العامة.
- المحل: ونعني به موضوع النشاط وهو المرفق العام.
- الشخص العام: ونعني به أن يكون متمتع بامتيازات السلطة العامة غير المألوفة التي تمكنه من سلطة التغيير والتطور.
- الظروف والمستجدات: ونعني بها الحوادث وهي تختلف بتغير الظروف، والتي تستدعي السلطة العامة القيام بالتغيير من أجل المصلحة العامة التي تؤثر بتلك العناصر.

ومما يجد الإشارة إليه في هذا الصدد، أن بعض الفقهاء يرى بأن مبدأ تكييف الخدمات المرفقية مرتبطة بقاعدة استمرار المرفق العمومي، وإن لم نقل هو تطبيق لهذه القاعدة استنادا في ذلك أن جمود الخدمة المرفقية، في ظل التطور الدائم لاحتياجات المواطنين كما وكيفا، سوف يؤدي بالضرورة الى التوقف الفعلي لهذه الخدمات عن تلبية الاحتياجات العامة، ومن هذا المنطلق وجب التطوير المستمر للخدمات التي يقدمها المرفق العام، وتجنب انفصالها

(1)- عمار بوضياف، **الوجيز في القانون الإداري**، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الثالثة، الجزائر، 2013، ص 455.

(2)- محمد امين بوسماح، المرجع السابق، ص 119.

عن حاجات المواطنين [1]، مما جعل هذا المبدأ يشكل امتدادا لمبدأ الاستمرارية وهو الذي يتيح تسويغ بعض التدابير. [2]

المطلب الثاني: خصائص مبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور.

بعد أن تعرفنا على تعريف المبدأ تشريعيا وقضائيا وفقهيا، لا سيما في التشريع والقضاء والفقه في الجزائر، الى جانب التشريع والقضاء والفقه المقارن، من منطلق هذه التوطئة يمكن أن نستنتج بعض الخصائص المميزة لهذا المبدأ القانوني العام، الموسوم المصلحة العامة، نتناول مبدأ غير مقنن في "الفرع الأول"، ثم مبدأ قضائي في "الفرع الثاني"، ثم مبدأ مرن وسريع التطور في "الفرع الثالث".

الفرع الاول: مبدأ غير مقنن.

يقصد بعملية التقنين، تدخل السلطة التشريعية لوضع قواعد وأحكام قصد تنظيم ظاهرة أو موضوع بنظرة كلية أو شاملة كتنظيم الظاهرة التجارية وغيرها....، وهو الامر الذي تفتده الظاهرة الإدارية [3]، وتبعا لعدم تقنين الظاهرة الإدارية كان من مبادئ المرفق العام التغيير والتطور في قواعده لعدم إمكانية النص عليها، أو التنبؤ بما سيحصل في المستقبل، وهو السبب الرئيسي لعدم التقنين لأن طبيعة المواضيع والعلاقات متنوعة ومتشعبة وخصوصا بالمجال الإداري، لما يتميز به من حداثة وسرعة التغيير والتطور [4]، ومن أسباب ذلك أيضا أنه من المبادئ القانونية العامة التي استشفها وأعلنها القضاء كمصدر من مصادر النظام القانوني ومبدأ الشرعية في الدولة. [5]

إن خاصية عدم التقنين لهذا المبدأ من الخصائص المميزة له، إذ لا يوجد نصوص قانونية مجموعة في إطار واحد تنظمه، وهذا يرجع الى أنه يتطور لمواكبة المستجدات ليصب في خدمة الصالح العام بالدرجة الأولى والاساسية، وهو من المبادئ الأساسية المسلم بها دون حاجة للنص

---

(1)-J-M Auby et R. Ducos- Ader, grands services publics et entreprises nationales, T1,puf « coll themis »,paris, 1975, p 45 .

(3)- عبد الغني بسيوني عبد الله، **النظرية العامة في القانون الإداري دراسة مقارنة**، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2002، ص 440.

(3)- محمد الصغير بعلي، **القانون الإداري**، المرجع السابق، ص 23.

(4)- المرجع نفسه، ص 23.

(5)- عمار عوابدي، **القانون الإداري**، الجزء الثاني النشاط الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر،2000، ص 80.

عليها، بل ولا يجوز للإدارة العامة أن تتنازل عنه مقدما أو تحُد من حريتها في السير على مقتضاه، والعمل على بأحكامه. [1]

الفرع الثاني: مبدأ قضائي.

هو من المبادئ القانونية العامة التي استشفها وأعلنها القضاء كمصدر من مصادر النظام القانوني ومبدأ الشرعية في الدولة، ويعتبر مبدأ قانوني عام وأصيل يجب احترامه وتطبيقه سواء تدخلت النصوص القانونية أو التنظيمات السارية المفعول، بالنص عليه أم لم تتدخل. [2]

وذلك أن مجلس الدولة الفرنسي بعد تحوله الى هيئة قضائية منذ سنة 1872، قد لعب دورا كبيرا في صيانة وابتداع العديد من المبادئ والقواعد والنظريات التي تتعلق بالإدارة في غياب النصوص والتشريعات. [3]

الفرع الثالث: مبدأ مرن وسريع التطور.

لما كان القانون الإداري يهتم أساسا بالإدارة العامة، ويحكم نشاطها، فيجب أن يكون نشاطها متطورا لا يعرف الاستقرار، ذلك أنه ما صلح للإدارة (المرفق العام) اليوم قد لا يكون كذلك في وقت لاحق، ولا شك أن هذه المرونة ازدادت سعتها وامتد نطاقها بظهور ميادين وقطاعات جديدة أفرزها تدخل الدولة في المجالات التي كانت الادارة بعيدة عنها فيما مضى كالنشاط الاقتصادي والاجتماعي. [4]

لا يجب أن يقف نشاط المرفق العام عند مجرد إشباع الحاجة العامة التي أنشئ من أجلها بل يجب أن يواكب ويلاحق التطورات والمستجدات لتحقيق المصلحة العامة، وينطبق ذلك على وجود المرفق العام من عدمه، وعلى تغيير أسلوب إدارته كليا أو جزئيا، كما يتناول التغيير نشاط المرفق أو نوع الخدمة وجدواها ونطاقها ومصدرها وكميتها وشروط الانتفاع بها. [5]

---

(1)- مصطفى زيد أبو فهمي، المرجع السابق، ص 353.

(2)- عمار عوابدي، المرجع السابق، ص80.

(3)- محمد الصغير بعلي، **القانون الإداري**، المرجع السابق، ص 24

(4)- عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 89.

(5)- عدنان عمر، **مبادئ القانون الإداري**، المرجع السابق، ص 148.

تعني قاعدة تكييف المرافق العامة مع الظروف والمستجدات، قابلية نشاط المرفق للتعديل والتغيير وفقا لما يحدث من تغير في الخدمة المقدمة لصالح المرتفقين، وقد تكون الظروف سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية أو إدارية أو مالية أو قانونية، والتي تؤثر في نشاط المرفق العام سواء كانت الظروف داخلية أو خارجية. (1)

المبحث الثاني: التغيير والتطور في أساليب تسيير المرفق العام.

المرافق العامة قائمة أصلا لتلبية الحاجات ذات المنفعة العامة، وسعيا الى بلوغ الفعالية والزيادة في المردودية ظهرت أهمية إتباع أساليب متنوعة في تدبير المرافق العامة (2)، فهي تحتاج دائما الى مواكبة التحولات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتكنولوجية وغيرها، فتجد نفسها أمام متطلب التغيير والتطور بجودة ونوعية خَدَمّاتِها (3)، وقُدرتها على تغيير وتطوير في أساليب وقواعد المرفق العام بإرادتها المنفردة، ولا يقيدها إلا شرط المصلحة العامة. (4)

إن لمبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور، الذي حظي بأهمية في ظل التطور التكنلوجي العالمي والنهضة البشرية، أهمية للتكيف مع الظروف والمستجدات، هذا الطرح يجعل المرفق العام بمبادئه وأحكامه وقواعده غير ثابتة لتتطور باستمرار، ولقد تنوعت الطرائق في إدارة وتسيير المرافق العامة (5)، فإن الهدف الأساسي لنشاط الإدارة يتمثل في إدارة المرافق العامة، بقصد تحقيق النفع العام، فالإدارة تستطيع دائما تحقيق هذا الهدف عن طريق وسائل مختلفة يتصل بعضها بالقانون العام ويتصل البعض الأخر بالقانون الخاص. (6)

وهذا ما سندرسه تحت هذا المبحث بشكل موجز، نتناول التسيير الكلاسيكي في "المطلب الأول"، ثم بيان التسيير الحديث في "المطلب الثاني".

---

(1)- عدنان عمر، **مبادئ القانون الإداري**، المرجع السابق، ص 148.

(2)- حسن البنان ، المرجع السابق، ص 10.

(3)- إبراهيم كومغار، **ملخص حول موضوع المرافق العامة**، مأخوذ من الشبكة العنكبوتية العالمية الانترنت، الموقع الالكتروني: www.fsjes-agadir. Info، تاريخ الزيارة 12 فبراير 2017.

(4)- حسن البنان، المرجع السابق، ص 10.

(5)- المرجع نفسه، ص 12.

(6)- صالح فؤاد، **مبادئ القانون الإداري**، دار الكتاب اللبناني مكتبة المدرسة، الطبعة الاولى، لبنان، 1983، ص 38.

المطلب الأول: التسيير الكلاسيكي للمرافق العامة.

يحتاج المجتمع الى تدخل الدولة في إنشاء وتنظيم مؤسسات تحقق المصلحة العامة، وإشباع حاجات الافراد، ففي بداية الأمر كانت الدولة حارسة تُعنى بالوظائف التقليدية، وهي الامن والدفاع والعدالة، وتقوم بتسيير المرافق العامة بالطرق التقليدية، والتي لها وعليها، ونتيجة التطورات الداعية لتلبية الحاجات العامة، تراجعت لتبقى كطرق وأساليب تقليدية، وهذا لا يعني أنه يمكن الاستغناء عنها لما لها من مميزات ترتبط غالبا بسيادة الدولة، منها أسلوب التسيير المباشر وأسلوب المؤسسة العامة، وينص قانون البلدية على: "يكيف عدد وحجم المصالح المنصوص عليها في المادة 149، وحسب إمكانيات ووسائل كل بلدية، ويمكن تسيير هذه المصالح مباشرة في شكل استغلال مباشر أو في شكل مؤسسة عمومية بلدية....". [1]، وهذا ما سندرسه بالشرح الموجز، نتناول التسيير المباشر في "الفرع الأول"، ثم بيان التسيير عن طريق المؤسسة العامة وذلك في "الفرع الثاني".

الفرع الأول: التسيير المباشر.

من بين أساليب تسيير المرافق العامة، والتي لها ارتباط مباشر بالإدارة المركزية، التسيير المباشر والذي سنتناول تعريفه "أولا"، ثم بيان تقييم التسيير المباشر "ثانيا".

أولا: تعريف التسيير المباشر.

ويقصد بالتسيير المباشر للمرفق العام أن تقوم الدولة أو الجماعة المحلية بإدارة المرفق مستعينة بأموالها وموظفيها ومستعملة في ذلك وسائل القانون العام. [2]

ويعرف كذلك بأنه التسيير المضمون من طرف الجماعة العمومية (الدولة – الجماعات المحلية) بنفسها، وبوسائلها الخاصة، ولا يملك المرفق العام الاستقلالية المالية، وليس له جهاز تسيير خاص به، ولا يملك شخصية معنوية مستقلة، وفي حالة نزاع مع الاخرين فإن مسؤولية

---

(1)- المادة 150 من القانون رقم (11-10)، **المتضمن قانون البلدية**، المؤرخ في 22 يونيو 2011، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 37، الصادرة في 3 يوليو 2011، ص 22.

(2)- علاء الدين عشي، **مدخل القانون الإداري**، دار الهدى، الجزائر، 2012، ص183.

الجماعة العمومية هي التي تثار [1]، وتعتبر هذه الطريقة من أقدم الطرق في إدارة المرافق العمومية لارتباطها أساسا بالمهام التقليدية للدولة. [2]

وتتبع هذه الطريقة في إدارة المرافق العامة الإدارية الوطنية بصفة أساسية ويرجع ذلك الى أهمية هذه المرافق واتصالها بسيادة الدولة كمرفق الامن والدفاع والقضاء، وفي الوقت الحاضر أصبحت الكثير من المرافق تدار بهذه الطريقة وكذلك بعض المرافق الصناعة والتجارية متى وجدت الإدارة أن المناسب عدم ترك إدارتها لأشخاص القانون الخاص [3]، وتتبع هذه الطريقة كذلك نظرا لخطورتها أو لإحجام الافراد عن القيام بها لقلة أو انعدام أرباحها [4]، ومثال ذلك أن تتولى البلدية مثلا إدارة وتسيير مرفق النقل أو النظافة، مباشرة باستعمال موظفيها وأموالها. [5]

ثانيا: تقييم أسلوب التسيير المباشر في إدارة المرافق العام:

إن هذه الطريقة في إدارة المرافق العامة الإدارية الوطنية أساسية ومميزة، ويرجع ذلك الى أهمية هذه المرافق واتصالها بسيادة الدولة كمرفق الامن والدفاع والقضاء وغيرها، وفي الوقت الحاضر أصبحت الكثير من المرافق تدار بهذه الطريقة وكذلك بعض المرافق الصناعة والتجارية متى وجدت الإدارة أن المناسب عدم ترك إدارتها لأشخاص القانون الخاص [6]، إلا أنها أظهرت ضعف وتراجع التسيير المباشر، جاء نتيجة احتكار الدولة لبعض المجالات، لأنها هي المنشئة للمرافق، مما أدى الى عجز التسيير المباشر عن تلبية احتياجات المواطنين، والعجز في السيطرة في ظل انفتاح السوق والعولمة التي زادت في نمو الوعي المدني لدى المواطنين. [7]

ومن بعض مآخذ واختلالات التسيير المباشر، الثقل المالي للتسيير نتيجة توسع هذه المرافق، فإنشائها عبء مالي ضخم، لأنها في الغالب مكلفة جدا وتحتاج الى هياكل قاعدية

---

(1)- ظريفي نادية، **تسيير المرفق العام والتحولات الجديدة**، دار بلقيس، الجزائر، 2010، ص 15.

(2)- علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 183.

(3)- المرجع نفسه، ص 183.

(4)- محمد جمال مطلق ذنيبات، **الوجيز في القانون الإداري**، الدار العلمية الدولية ودار الثقافة، عمان، 2003، ص 159.

(5)- محمد الصغير بعلي، **القانون الإداري**، المرجع السابق، ص 268.

(6)- علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 183.

(7)- ظريفي نادية، المرجع السابق، ص 42.

ضخمة وتسييرها يحتاج الى أموال كبيرة، مما ولد ضغطا كبيرا على ميزانية الدولة والجماعات المحلية. [1]

ومن الاختلالات أيضا، أن الإدارة من خلال هذا الأسلوب تكون مقيدة بقوانين ولوائح تحد كثيرا من نشاطها، فتميل الى إتباع الروتين البيروقراطي، وكذا خضوع المرافق العامة للأهواء السياسية، وعدم مواكبة التطور التكنولوجي من خلال إهمال تطوير المنشئات القاعدية وتحديث المناهج والطرق، وعدم بحث الدولة والجماعات المحلية عن النجاعة والفعالية في التسيير بل يرتبط بالبيروقراطية والمحسوبية، وإرهاق كاهل الدولة بضخامة المرافق العامة التي تجعلها خارجة عن السيطرة وعن التحكم بها وتسييرها بشكل فعال. [2]

الفرع الثاني: التسيير عن طريق المؤسسة العامة.

بعد أن تعرفنا ولو بشكل موجز على أسلوب التسيير المباشر في إدارة وتسيير المرفق العام، ليظهر إيجابيات ومآخذ له، لذلك دعت الضرورة الى البحث عن أساليب أخرى لتجنب بعض مآخذ التسيير المباشر، كان منها أسلوب المؤسسة العامة لتسيير المرفق العام، وهذا مما يدل على تطبيق مبدأ التكييف في حالة عدم نجاعة التسيير المباشر، وكانت المصلحة العامة تستدعي ذلك، وسنتناول تعريف المؤسسة العامة "أولا"، ثم تقييم أسلوب المؤسسة العامة في تسيير المرفق العام "ثانيا".

أولا: تعريف المؤسسة العامة.

قد يلجئ المشرع الى أسلوب آخر لتسيير وإدارة المرفق العام، وهو أسلوب المؤسسة العامة والذي يمكن تعريفها بأنها: " مرفق عام مشخص قانونيا "، وعليه، وخلافا لطريقة الاستغلال المباشر فإن طريقة المؤسسة العامة تقتضي منح المرفق العام الاستقلال القانوني (المالي والإداري)، من خلال إضفاء الشخصية القانونية. [3]

تُقَسّم المؤسسات العامة حسب طبيعة نشاطها الى مؤسسات ذات طابع إداري وأخرى صناعية وتجارية، وتقسم حسب الإقليم الى مؤسسات عامة وطنية ومؤسسات عامة محلية، ويختلف إنشائها

---

(1)- ظريفي نادية، المرجع السابق، ص 42.

(2)- المرجع نفسه، ص. ص47.45.

(3)- محمد الصغير بعلي، **القانون الإداري**، المرجع السابق، ص271.

باختلاف المؤسسة، فالمؤسسة العامة الوطنية تُنشئ من طرف السلطات الإدارية المركزية بخلاف المؤسسة العامة المحلية التي تُنشئ عن طريق المداولات في الهيئة المحلية. [1]

وينجر عن الإقرار للمؤسسة بالشخصية المعنوية اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات من إبرام العقود وإصدار القرارات وحق التقاضي والذمة المالية...الخ. [2]

ثانيا: تقييم أسلوب المؤسسة العامة.

إن أسلوب المؤسسة العامة من أهم طرق إدارة المرفق العام، لأنها تتلافى الى حد كبير العيوب الموجهة الى طريقة التسيير المباشر، لذلك لها من المميزات الكثيرة والبالغة الأهمية، الى جانب العيوب التي اعترتها، نتناولها بشكل التالي:

بعض مزايا أسلوب المؤسسة العامة نوجزها فيما يلي: [3]

- تخفف هذه الطريقة من العبء الملقى على الإدارة المركزية وعلى الوزارة بصفة خاصة، لأنها تتمتع بالاستقلالية، ومن هنا جاءت تسمية اللامركزية المرفقية أو المصلحية.
- إبعاد هذه المؤسسات العامة عن التيارات والاهواء السياسية، ولو أنها تخضع الى رقابة الوزير إلا أنها رقابة وصائية لاحقة لأعمال المؤسسة.
- فكرة تخصص المؤسسة العامة بنشاط من نوع معين، يمكن بأن يُعهد بهذا النشاط لأشخاص فنيون متخصصون.
- إن استقلال المؤسسات العامة يضمن من التحرر من الروتين الحكومي وإتباع الأنظمة، يمنحها ذلك التشابه بالقواعد المتبعة في إدارة المشروعات الخاصة. [4]
- يمكن تحقيق مداخيل هامة يوظف جزء منها في تحديث المرفق العام. [5]

ورغم الدور الذي تلعبه المؤسسة العامة في تسيير المرافق العامة والنتائج الإيجابية لهذا التسيير، وتخفيضها لعبء كبير على الدولة والجماعات المحلية، خاصة في إطار تخصصها

---

(1)- محمد الصغير بعلي، **القانون الإداري**، المرجع السابق، ص273.

(2)- محمد جمال مطلق ذنيبات، المرجع السابق، ص 160.

(3)- سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص 411.

(4)- إبراهيم كومغار، المرجع السابق، بدون صفحة.

(5)- المرجع نفسه، بدون صفحة.

الذي جعلها تؤدي وظائفها بكل فعالية، إلا أن هذا النوع من التسيير يعرف اختلالات ونقائص، بسبب تعدد نشاط الدولة وضعف التسيير العمومي بصفة عامة، ومن بعض العيوب نوجزها فيما يلي:[1]

- لم تنقص هذه المؤسسات العبء المالي عن ميزانية الدولة، لأننا إن تصفحنا الميزانية العامة نجدها تحوي على إعانات لهذه المؤسسات، منها الإدارية، وفي أغلب الأحيان هذه الإعانات هي المورد الوحيد لها، فلم تكن حلا للعبء المالي بل زادت العبء.
- غياب استقلالية حقيقة سواء من الناحية المالية والتسييرية والوظيفية فهذه الاستقلالية نظرية فقط، تظهر من خلال الانشاء فهي تُنشئ بقانون أو تنظيم، فهنالك توحيد بطرق الانشاء مما يدل على غياب الخصوصية، ويعتبر إنشاؤها تبعية في حد ذاتها الى الجهة المكلفة بالإنشاء.
- غياب الاستقلالية من خلال الهياكل فيظهر لنا من خلال نظام التعيين وسيطرته على المؤسسات وهيمنته على قرارات المداولة.
- وبالنسبة لغياب الاستقلالية الوظيفية فتظهر، بأنه لا يوجد نظام خاص لموظفي المؤسسات الإدارية، ويخضعون لقانون الوظيفة العمومي مما يرتب سلبيات بثقل الإجراءات وغياب التحفيز، فهي تخضع لنفس النظام الذي يخضع له موظفو الدولة والجماعات المحلية.
- عدم وجود نظام قانوني موحد ومضبوط لكل المؤسسات العمومية، فقد تعدد أنواعها وأصنافها، بمعنى أنه لا يوجد قانوني يضبط أنواعها وأطرها وخصائصها بصفة دقيقة (الأطر العامة).
- هيئات قانونية غير فعالة، تتوفر كل المؤسسات على مجلس إدارة بنص القانون المنشئ لها على تشكيله، هذه الهيئات لا تقوم بدورها في أغلب الأحيان وتبقى المهام والصلاحيات نظرية فقط، عمليا المدير هو المسيطر وهو المقرر والمنفذ، وقد تكون افتراضية بسبب الغياب المتكرر لمعظم أعضائها.
- غياب قواعد تبحث عن الفعالية.

(1)- ظريفي نادية، المرجع السابق، ص. ص 95.90.

- ضياع الجودة والامكانيات بسبب كثرة وتعدد المؤسسات العامة التي تزاول أنشطة متقاربة.[1]

المطلب الثاني: التسيير الحديث للمرافق العامة.

إن المواطن في تعامله مع المنظمات العامة خاصة منها الطابع الإداري، يطمح بالحصول على خدمة تعليمية أو صحية أو بريدية...، بأفضل كفاءة ومردودية، وقد تصادفه مظاهر سيئة أهمها تدني مستوى أداء الخدمة، فكان على الإدارة الدور البارز في معالجة هاته الظاهرة من خلال الرقابة، الى جانب الخروج من طرق التسيير التقليدية، لتتماشى مع الظروف القائمة لإرضاء المجتمع، وذلك لتحسين الخدمة العمومية في بناء قطاع عام يتسم بالكفاءة والفعالية. [2]

ويُعرف التسيير العمومي الجديد بأنه: "اتجاه عام لتسيير المنظمات العمومية، يستمد مبادئه من العلوم الاقتصادية ومن سياسات التسيير في القطاع الخاص، وذلك للارتقاء بالإدارة العمومية الى مستوى الكفاءة والفعالية". [3]

نتيجة لمبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتطور، قابليته للتعديل والتغيير، وفقا لما يحدث من تغير في الخدمة المقدمة لصالح المرتفقين، نتيجة الظروف القائمة سواء كانت ظروف داخلية أو خارجية [4]، فتقوم الادارة بالتدخل في أي وقت لتعديل أو تغيير القواعد التي تحكم المرافق العامة حتى تحقق المصلحة العامة على أكمل وجه، وذلك أن الإدارة تعمل في تنظيمها للمرافق العامة للوصول الى تشغيلها بأكمل كفاءة ممكنة في ظل الظروف القائمة [5]، الأمر الذي أدى الى تغير نشاط المرفق أو أسلوب إدارته وفق التطورات الجديدة تحت ضغط المصلحة العامة للمجتمع، وهو ما يسمى بالتسيير العمومي الجديد، مما يبرهن لنا أن للمبدأ أهمية كبيرة في النظام القانوني العام داخل الدول.

---

(1)- إبراهيم كومغار، المرجع السابق، بدون صفحة.

(2)- عبد الكريم عشور، **دور الإدارة الالكترونية في ترشيد الخدمة العمومية في الولايات المتحدة والجزائر**، (مذكرة ماجستير)، جامعة منتوري، قسنطينة، 2010، ص 60.

(3)- مريزق عدمان، **التسيير العمومي بين الاتجاهات الكلاسيكية والاتجاهات الحديثة**، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الجزائر، 2015، ص 126.

(4)- عدنان عمر، **مبادئ القانون الإداري**، المرجع السابق، ص 148.

(5)- ماجد راغب الحلو، **القانون الإداري**، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2008، ص 370.

فالتسيير العمومي الجديد عبارة عن فلسفة وأسلوب لإدارة المرافق العمومية بروح وتقنيات ومنهجيات تُطَبَقْ بنجاح في القطاع الخاص وتَستنِد الى نقلة نوعية في ثقافة الإدارة لتؤكد على مركزية المواطن. [1]

ومن بين الأساليب في إدارة وتسيير المرفق العام التي ظهرت نتيجة الانتقادات الموجهة لطرق التقليدية في إدارة المرفق العام، التسيير العمومي الجديد وقيام أشخاص أخرى غير الأشخاص الإدارية بتنظيم وإدارة المرفق العام، من خلال تفويضات المرفق العام نتناول ذلك في "الفرع الأول"، ونتناول الاستغلال المختلط في "الفرع الثاني"، ونتناول عقد البوت في "الفرع الثالث".

الفرع الأول: التفويض كأسلوب لتسيير المرفق العام.

جاء بتنظيم تفويضات المرفق العام في المادة 207: "يمكن الشخص المعنوي الخاضع للقانون العام المسؤول عن مرفق عام، أن يقوم بتفويض تسييره الى المفوض له، مالم يوجد نص تشريعي مخالف، ويتم التكفل بأجر المفوض له من خلال استغلال المرفق العام ويكون ذلك بموجب اتفاقية" [2]، تفويض المرفق العام، نعني به التقنية التي تسمح بالتعاقد مع شخص خاص لتسيير مرفق عام حسب العقود المعروفة، "امتياز، ايجار، تسيير".

وكذلك نصت المادة 210 على أنه يمكن أن يأخذ تفويض المرفق العام حسب مستوى التفويض، والخطر الذي يتحمله المفوض له ورقابة السلطة المفوضة شكل الامتياز أو الايجار أو الوكالة المحفزة أو التسيير، وقد يأخذ اشكالا أخرى يحددها التنظيم. [3]

اولا: نظام التزام المرافق العامة (عقد الامتياز).

من خلال هذا الأسلوب سوف نتناول تعريف نظام التزام المرفق العامة، ثم تقييم أسلوب الامتياز، بشكل التالي:

---

(1)- مريزق عدمان، المرجع السابق، ص. ص 127.126.

(2)-المرسوم الرئاسي، رقم 15-247، المصدر السابق، ص 46.

(3)- المرسوم الرئاسي، رقم 15-247، المصدر نفسه، ص46.

أ-تعريف التزام المرفق العامة.

التزام المرافق العامة وهو اتفاق بين أحد أشخاص القانون العام وأحد اشخاص القانون الخاص" فرد أو شركة خاصة"، بمقتضاه يلتزم الفرد المتعاقد مع الشخص العام ويسمى الملتزم، بتشغيل أحد المرفق العامة على نفقته الخاصة، بما يقدمه من أعمال وأموال لازمة لتشغيل المرفق وذلك مقابل ما يتقاضاه من رسوم من المنتفعين بالمرفق مع تحمله مخاطر المشروع واكتساب ما ينجم عنه من ربح [1]، يستغل المفوض له باسمه وعلى مسؤوليته تحت رقابة السلطة المفوضة، واستغلال المرفق العام بنفسه [2]، لذلك فإن عقد الامتياز غالبا ما ينصب على المرافق الاقتصادية التي يدفع المنتفع بها مقابلا لانتفاعه، فهو لا يتلاءم مع المرافق الادارية. [3]

وهو عمل قانوني مركب، فهو عقد ذو صفة مزدوجة يحتوي على شروط تعاقدية وهي تتعلق أساسا بنصوص المالية للمتعاقد، مقابل تشغيل هذا المرفق لا يمكن المساس بها إلا في حالات مقيدة، وشروط لائحية تتصل بتنظيم المرفق وتشغيله، وتقوم الادرة وحدها بأعدادها وتستأثر بحق تعديلها. [4]

هذا الأسلوب يجعل إدارة المرفق قريبة من إدارة المشروعات الخاصة، ينشأ عنها حقوق والتزامات، كان من أهم حقوق الإدارة مانحة الامتياز حقها في تعديل العقود والأنظمة الخاصة بنشاط المرفق بما ينسجم مع مقتضيات المستجدة وحقها في الاسترداد قبل نهاية المدة المحددة في العقد، ويحاول عقد الالتزام التوفيق بين اعتبارين أولهما يتعلق بالمصلحة العامة المتمثلة في ضمان إدارة المرفق العام، والثاني تحقيق الربح للملتزم الذي ما كان ليقبل ذلك إلا به. [5]

ب-تقييم التزام المرافق العامة.

وسنتناول الأن بعض مزايا التزام المرافق العامة، وبعض عيوب التزام المرافق العامة فيما يلي:

---

(1)- محمد فاروق عبد الحميد، **نظرية المرفق العام في القانون الجزائري بين المفهومين التقليدي والاشتراكي دراسة مقارنة**، ديوان المطبوعات الجامعية، بدون سنة نشر، الجزائر، ص 37.

(2)- المادة 210، المرسوم الرئاسي، رقم 15-247، المصدر السابق، ص47.

(3)- محمد جمال مطلق ذنيبات، المرجع السابق، ص 161.

(4)- المرجع نفسه، ص 161.

(5)- المرجع نفسه، ص 162.

1-من مزايا التزام المرافق العامة يمكن ايجازها فيما يلي:

- تحرير المرفق العام من قيود القانون العام [1]، حيث يتحرر الى حد كبير من قيود الإدارة المباشرة وتقيدها وما تستتبعه من بطء شديد، لأن الملتزم هو شخص خاص سيتبع طرق القانون الخاص في الإدارة. [2]
- تخفف عن الإدارة تسيير وإدارة المرافق العامة الملقاة على كاهلها وما يتبعها من تشغيل ونفقات، حيث يقوم صاحب الامتياز بالإنفاق عليها وتحمل مخاطر تشغيلها. [3]
- تجعل هذه الطريقة المرفق بعيد عن الأهواء السياسية، فلو تولت الإدارة بنفسها المرفق العام، لاضطرت تحت ضغط تأثير الاعتبارات الانتخابية وغيرها الى تعطل عمل المرفق مما يسبب خسارة كبيرة، كما أنها تعمد الى توظيف أشخاص قد لا يكون المرفق بحاجة إليهم، هو الملاحظ بالإدارات الحكومية [4]، ومميزة الاستعانة بجهود الأشخاص أفراد أو شركات، مما يُهيئ للإدارة فرصة اكتساب الخبرات الفنية والإدارية عند عودة المرفق الى الإدارة بعد انتهاء المدة المقررة لإدارته بهذه الطريقة. [5]

2-مآخذ التزام المرافق العامة:

إن بعض العيوب التي ظهرت بعقد الامتياز والتي تجعل الإدارة أحيانا تسترد المرفق وتنهي أو تعدل محتوى العقد طبقا للظروف والمستجدات وتطبيق فعلي لمبدأ قابلية المرفق العام للتغيير والتطور، **يمكن ايجازها فيما يلي:**

- إن الملتزم دائما يسعى الى تحقيق الربح، وسعيه هذا سيؤثر على طبيعة المهمة التي يقوم بها، وذلك برفع الأسعار أو خفض نوع الخدمة التي يؤديها، فيتوان في أدائها أو لا يحسن ذلك أو يتعمد الإساءة مما يعود بالضرر على المرتفقين. [6]

---

(1)- عدنان عمر، **مبادئ القانون الإداري**، المرجع السابق، ص 131.

(2)- سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص 471.

(3)- إبراهيم طه فياض، **القانون الإداري**، مكتبة الفلاح، الطبعة الأولى،2008، الكويت، ص 196.

(4)- سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص 471.

(5)- إبراهيم طه فياض، المرجع السابق، ص 197.

(6)- سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص 472.

- تأثير الشركات الأجنبية منها على استقلال الدول التي تدير المرافق محل الامتياز. [1]
- أثبت الواقع أن الفوائد كلها للملتزم، ما دام يدر أرباحا، بينما تقع الاعباء على عاتق الإدارة عندما تضطر لمساعدة الملتزم في الظروف الطارئة وغيرها، بالتعويض الذي تدفعه له. [2]
- عدم توافق هذه الطريقة مع النهج الاشتراكي الذي تسير عليه عدد من دول العالم في الوقت الحاضر. [3]

ثانيا: الايجار.

من خلال هذا الأسلوب سوف نتناول تعريف الايجار كوسيلة للتسيير، ثم تقييم الايجار كوسيلة للتسيير، بشكل التالي:

أ-تعريف الايجار كأسلوب لتسيير المرفق العام.

ونعني به أن تعهد السلطة المفوضة للمفوض له بتسيير مرفق عام وصيانته، مقابل إتاوة سنوية يدفعها لها، ويتصرف المفوض له حينئذ لحسابه وعلى مسؤوليته، وتمول السلطة المفوضة بنفسها إقامة المرفق العام، ويُدفع أجر المفوض له من خلال تحصيل الأتاوى من مستعملي المرفق العام. [4]

ب-تقييم الايجار كأسلوب لتسيير المرفق العام.

وسنتناول بشكل موجز مميزات التسيير عن طريق الايجار، ثم مآخذ التسيير عن طريق الايجار فيما يلي:

1-مميزات التسيير عن طريق الايجار.

- السلطة المفوضة هي التي تمول انشاء وإنجاز المرفق العام [5]، لذلك يكون تابع للدولة بشكل واضح ومتحكمة فيه، مما يُمَكّنْ الافراد الاستفادة من الخدمات الشبه مجانية.

---

(1)- عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 438.

(2)- إبراهيم طه فياض، المرجع السابق، ص 198.

(3)- عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 438.

(4)- المادة 210، المرسوم الرئاسي، رقم 15-247، المصدر السابق، ص47.

(5)- المادة 210، المصدر نفسه، ص47.

- يتصرف المفوض له لحسابه الخاص استغلال وصيانة المرفق العام، مقابل إتاوات من المرتفقين [1]، ومما لا شك فيه ولا ريب ما أثبته الواقع العملي من نجاعة التسيير الخاص.
- يجب على المفوض له تقديم تقرير سنوي مالي وتقني عن حصيلة تسييره. [2]

2-مآخذ التسيير عن طريق الايجار.

- عندما تمول السلطة المفوضة إنشاء وإنجاز المرفق العام [3]، سيرهق كاهل الدولة والخزينة العمومية بتكاليف كبيرة، ولا يخفى تبعات ذلك من عجز وازمات وغيرها.
- تراجع دور الدولة، والاتجاه نحو التسيير بالقطاع الخاص، مما يؤثر سلبا على المرتفقين بارتفاع تكاليف الحصول على السلع والخدمات.
- عدم تحديد التعريفات(الاتاوات)، المحصلة من المرتفقين، من قبل الدولة، إضافة الى أن التعريفات تذهب الى حساب المفوض له مباشرة وليس لحساب الدولة.

ثالثا: الوكالة المحفزة.

من خلال هذا الأسلوب سوف نتناول تعريف الوكالة المحفرة، ثم تقييم الوكالة المحفزة، بشكل التالي:

أ-تعريف الوكالة المحفزة.

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، ويُدفع أجر المفوض له مباشرة من السلطة المفوضة بواسطة منحة تحدد بنسبة مئوية من رقم الاعمال، تضاف إليها منحة إنتاجية وحصة الأرباح عند الاقتضاء، وتحدد السلطة المفوضة، بالاشتراك مع المفوض له التعريفات التي يدفعها المستعملين لحساب السلطة المفوضة المعنية. [4]

---

(1)- س. المشري، "**تفويضات المرفق العام**"، منشور بتاريخ 06-03-2016، الشبكة العنكبوتية العالمية الانترنت، الموقع الإلكتروني: www.mouwazaf-dz.com، تاريخ الزيارة 08-04-2017.

(2)- س. المشري، المرجع نفسه، ص2.

(3)- المادة 210، المرسوم الرئاسي، رقم 15-247، المصدر السابق ، ص47.

(4)- المادة 210، المصدر نفسه، ص47.

ب-تقييم الوكالة المحفزة.

وسنتناول بشكل موجز مميزات التسيير عن طريق الوكالة المحفزة، ثم مآخذ الوكالة المحفزة فيما يلي:

1-مميزات التسيير عن طريق الوكالة المحفزة.

- السلطة المفوضة هي التي تمول انشاء وإنجاز المرفق العام [1]، لذلك يكون تابع للدولة وتتحكم فيه، مما يمكن الافراد الاستفادة من الخدمات الشبه مجانية.

- أن المفوض له يتصرف لحساب السلطة المفوضة مقابل أجر [2]، وهذا لا يخفى مما يحقق التحكم بالمرفق العام، من قبل السلطة المفوضة ويعمل المفوض له كأجير فقط.
- الدولة تحدد وتضع الشروط التقنية والمالية والاقتصادية اللازمة للمرفق. [3]
- تدخل الدولة في تحديد الاتاوات بالاشتراك مع المفوض له [4]، وهذا مما يحقق انخفاض تكاليف الحصول على السلع والخدمات للمرتفقين، لأن الدولة تهدف غالبا الى تحقيق المصلحة العامة.

2-مآخذ الوكالة المحفزة.

- عندما تمول السلطة المفوضة إنشاء وإنجاز المرفق العام [5]، سيرهق كاهل الدولة والخزينة العمومية بتكاليف كبيرة، ولا يخفى تبعات ذلك من عجز وازمات وغيرها.
- قد يقع الإهمال من قبل المفوض له، لأنه لا يعمل لاسمه وحسابه ومسؤوليته، فهو يعمل بأجر يحدد له مباشرة من السلطة المفوضة بواسطة منحة تحدد بنسبة مئوية من رقم الاعمال، تضاف إليها منحة إنتاجية وحصة الأرباح عند الاقتضاء [6]، وكلمة (عند

(1)- المادة 210، المرسوم الرئاسي، رقم 15-247، المصدر السابق ، ص47.
(2)- المادة 210، المصدر نفسه، ص47.
(3)- س المشري، المرجع السابق، ص2.
(4)- المادة 210، المرسوم الرئاسي، رقم 15-247، المصدر السابق، ص47.
(5)- المادة 210، المصدر نفسه، ص47.
(6)- المادة 210، المصدر نفسه، ص47.

الاقتضاء) أي احتمال كبير أن الإدارة لا تعطيه من الأرباح، لذلك قد يقع منه التقصير أو عدم المبالاة في استغلال وصيانة المرفق العام.

- الدولة لا تتحكم كليا في تحديد رسوم الانتفاع من خدمات المرفق، وإنما يتم بالاشتراك مع المفوض له في تحديد التعريفات [1]، مما يؤدي الى زيادة الرسوم في بعض الأحيان.

رابعا: التسيير.

من خلال هذا الأسلوب سوف نتناول تعريف التسيير كأسلوب لإدارة المرفق العام، ثم تقييم التسيير كأسلوب لإدارة المرفق العام، بشكل التالي:

أ-تعريف التسيير كأسلوب لإدارة المرفق العام.

تعهد السلطة المفوضة للمفوض له بتسيير أو بتسيير وصيانة المرفق العام، ويستغل المفوض له المرفق العام لحساب السلطة المفوضة التي تمول بنفسها المرفق العام وتحتفظ بإدارته، ويُدفع أجر المفوض له مباشرة من السلطة المفوضة بواسطة منحة تحدد بنسبة مئوية من رقم الاعمال، تضاف إليها منحة إنتاجية، وتحدد السلطة المفوضة التعريفات التي يدفعها المستعملين، وتحتفظ بالأرباح، وفي حالة العجز فإن السلطة المفوضة تعوض ذلك المسير الذي يتقاضى أجرا جزافيا، ويحصّل التعريفات للسلطة المفوضة. [2]

ب-تقييم التسيير كأسلوب لإدارة المرفق العام.

وسنتناول بشكل موجز مميزات أسلوب التسيير، ثم مآخذ التسيير كطريق لتسيير المرفق العام، فيما يلي:

1-مميزات أسلوب التسيير.

- كما سبق من الطريقتين، السابقتين أن الدولة هي التي تنشئ وتمول المرفق العام [3]، الامر الذي استدعى أن يكون المرفق العام تابعا لها ومتحكمة فيه.

---

(1)- المادة 210، المرسوم الرئاسي، رقم 15-247، المصدر السابق، ص47.

(2)- المادة 210، المصدر نفسه ، ص47.

(3)- المادة 210، المصدر نفسه، ص47.

- الدولة تحدد وتضع الشروط التقنية والمالية والاقتصادية اللازمة للمرفق. [1]
- ويستغل المفوض له المرفق العام لحساب السلطة المفوضة وتحتفظ بإدارته. [2]
- تحدد السلطة المفوضة التعريفات التي يدفعها المستعملين، وتحتفظ بالأرباح [3]، مما قد يقلل من تكاليف الحصول على السلع الخدمات فتصبح شبه مجانية في أغلب الأحيان.
- على المتعامل مع الإدارة تقديم تقرير مالي وتقني بشكل سنوي الى الهيئة المفوضة. [4]

2-مآخذ أسلوب التسيير.

- السلطة المفوضة هي التي تمول بنفسها المرفق العام وتحتفظ بإدارته [5]، وبالتالي قد يرهق هذا من ميزانية الدولة لا سيما في الوقت الراهن، لنقص السيولة والأزمات والتضخم، ونقص الموارد والثروات لا سيما في بعض الدول.
- قد يقع الإهمال من قبل المفوض له، لأنه لا يعمل لاسمه وحسابه ومسؤوليته، فهو يعمل بأجر يحدد له مباشرة من السلطة المفوضة بواسطة منحة تحدد بنسبة مئوية من رقم الاعمال، تضاف إليها منحة إنتاجية [6]، ولا يأخذ من الأرباح مثل الطريقة السابقة، لذلك قد يقع التقصير أو عدم المبالاة في استغلال وصيانة المرفق العام.

الفرع الثاني: الاستغلال المختلط: لقد أخذت بعض الدول في تطبيق الاستغلال المختلط، للتخلص من المشاكل لا سيما في المجال الاقتصادي، وسنتناول في هذا الفرع تعريف وبواعث الاستغلال المختلط "أولا"، ثم تقييم الاستغلال المختلط "ثانيا".

أولا: تعريف وبواعث الاستغلال المختلط.

يراد بالاستغلال المختلط كأسلوب لإدارة المرفق العام اكتتاب الحكومة مع أشخاص خاصة في شركة مساهمة تتولى إدارة مرفق عام، وتتحقق في إشراك وتعاون رأس المال العام والخاص

---

(1)- المشري، المرجع السابق، ص2.

(2)- المادة 210، المرسوم الرئاسي، رقم 15-247، المصدر السابق ، ص47.

(3)- المادة 210، المصدر نفسه، ص47.

(4)- المشري، المرجع السابق، ص2.

(5)- المادة 210، المرسوم الرئاسي، رقم 15-247، المصدر السابق ، ص47.

(6)- المادة 210، المصدر نفسه، ص47.

في استغلال المشروع وإدارته، حيث تساهم الدولة أو أحد اشخاص القانون العام في جزء من رأس المال مع الافراد، وتخضع هذه الى القانون التجاري في تنظيمها والاحكام المتعلقة بها. [1]

إن لجوء الإدارة لهذا الأسلوب في التسيير، له عدة بواعث للأخذ به منها: [2]

- تستهدف الدولة في كثير من الأحيان السيطرة والهيمنة على عمل الشركة بشراء معظم أسهمها، فتكون المساهم الرئيسي فيها، وبهذا تستطيع من خلال أحكام قانون الشركات السيطرة على قرارات وأعمال الشركة وتوجيهها كما تشاء.
- تستهدف الدولة في أحيان أخرى المشاركة برأس مال الشركة بهدف الاطلاع والإلمام بشؤونها والتأثير عليها ورقابتها.
- قد تستهدف الدولة مجرد جمع الأشخاص العامة والخاصة في شركة تجارية لتأمين تعاونهما المستمر لتحقيق غايات ومهمات مشتركة بينهما.

وتأخذ العديد من الدول بهذا الأسلوب في تسيير المرافق العامة، منها مثلا فرنسا الجزائر فلسطين مصر الكويت والأردن وغيرها. [3]

ثانيا: تقييم الاستغلال المختلط.

وسنتناول بشكل موجز مميزات الاستغلال المختلط، ثم مآخذ الاستغلال المختلط، فيما يلي:

أ-مزايا الاستغلال المختلط.

مزايا أسلوب الاستغلال المختلط في تسيير المرافق العامة نوجزها فيما يلي:

- تحقيق التعاون برأس المال العام والخاص، مما يحقق المصلحة العامة في حسن التسيير وجودة الخدمة، والمصلحة الخاصة في تحقيق الربح، وبفضلها يتم التغلب على عيوب

(1)- محمد جمال مطلق ذنيبات، المرجع السابق، ص. ص163.162.

(2)- أكثم وجيه عبد الرحمن سليمان، **تنظيم المرافق العامة دراسة مقارنة**، أطروحة مقدمة لنيل (درجة الماجستير) في القانون العام، جامعة النجاح الوطنية، كلية الدراسات العليا، 2014، فلسطين، ص 126.

(3)- نذكر مثلا، أن شركة الاتصالات الخلوية الفلسطينية "جوال"، نشأت كمشروع تابع لشركة الاتصالات الفلسطينية عام 1999، ثم تحول المشروع الى شركة مساهمة خصوصية محدودة سنة 2000، حيث دخلت السلطة الوطنية الفلسطينية بنسبة 35%، و65% مملوكة للشركة.

الإدارة المباشرة في الخضوع للقانون العام، وعيوب الامتياز من حيث وجود الرقابة الداخلية لممثلي الشخص العام في مجلس إدارة الشركة. [1]

- أسلوب لاجتذاب رأس المال الخاص للمساهمة في إدارة مشروعات القطاع العام.
- توزيع الخسائر على المساهمين ففي الظروف الطارئة تتحمل الإدارة ذلك في الامتياز، لكن هنا الجميع يتحمل ذلك.
- إن عمليات الخصخصة لها من الفوائد الكثيرة منها نقل تقنيات الإدارة الحديثة والنظم المالية والتكنلوجيا المتطور... الخ. [2]

ب-مآخذ الاستغلال المختلط.

مآخذ هذا الأسلوب في تسيير المرفق العام نوجزها فيما يلي:

- المشاركة الأجنبية في الخصخصة لها مخاطر تتمثل في هيمنتها على أنشطة حيوية أو استراتيجية، وعدم اكتراثها باستغلال الموارد الطبيعية بصورة مثلى. [3]
- دخول الشخص العام الى شركات الاستغلال المختلط يؤدي الى دخول جسم غريب على شركات المساهمة وهو الاعتبار الشخصي، والذي من شأنه أن يقضي على المجهولية التي تتميز بها شركات المساهمة.
- يمس الاعتبار الشخصي بمبدأ الديمقراطية الذي يساوي بين المساهمين.
- يؤدي الاعتبار الشخصي الى فرض بعض القيود على إنشاء الشركة مثل ضرورة موافقة سلطة الرقابة والمالية في الدولة على انشائها. [4]

الفرع الثالث: عقد البوت BOT.

من خلال هذا الأسلوب سوف نتناول تعريف عقد البوت "أولا"، ثم تقييم عقد البوت "ثانيا"، بشكل التالي:

---

(1)- عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 439.

(2)-اكثم وجيه عبد الرحمن سليمان، المرجع السابق، ص133.

(3)- هاني علي الطهراوي، المرجع السابق، ص 294.

(4)- عدنان عمر، **مبادئ القانون الإداري**، المرجع السابق، ص133.

أولا-تعريف عقد البوت.

عقد البوت إداري حديث، يستهدف القيام بمشاريع ضخمة تعهد بها الدولة الى إحدى الشركات الوطنية والأجنبية، للقيام بإنشاء مرفق عام وتشغيله لحسابها الخاص، مدة من الزمن، على أن يلتزم بنقل ملكيته الى الدولة، أو الهيئة العامة بعد انقضاء المدة المتفق عليها. [1]

عقد البوت عقد إداري، يستثمر فيه الخواص في مجال من المجالات التي قررت السلطات العمومية أنها مرافق عامة يجب ضمانها، وذلك ببناء المرفق وتشغيله بمدة تسمح باسترجاع قيمة الاستثمار مع الربح، وبعد ذلك يتم تحويله الى ملكية الدولة أو الهيئة العمومية المعنية، وأصبح نظام عقد البوت نظاما عالميا تلجأ إليه معظم دول العالم لتحقيق التنمية والإصلاح، لأن أغلبها يعاني عجزا في الميزانية، وهي لا تستطيع تلبية الاحتياجات لشعوبها لتشييد مشاريع البنية الأساسية. [2]

ولقد أخذ المشرع الجزائري بهذا الاسلوب لكن من غير الأخذ بالتسمية، بالرجوع الى قانون المياه 05-12، نستشف صيغة هذا العقد وذلك في نص المادة 17 منه: "أن تخضع كذلك الأملاك العمومية الاصطناعية للمياه المنشآت والهياكل التي تعتبر ملكا يرجع للدولة دون مقابل بعد نفاذ عقد الامتياز أو التفويض أو الايجار أو الاستغلال المبرم مع شخص طبيعي أو معنوي خاضعا للقانون العام أو للقانون الخاص" [3].

ثانيا-تقييم عقد البوت.

سنتناول بشكل موجز مميزات عقد البوت، ثم مآخذ عقد البوت، فيما يلي:

أ: مزايا عقد البوت.

ومن أهم مزايا عقد البوت يمكن إيجازها فيما يلي: [4]

---

(1)- الياس ناصيف القاضي، **عقد ال BOT**، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، 2006، ص 81.

(2)- ضريفي نادية، المرجع السابق، ص145.

(3)- القانون رقم 05-12 المؤرخ في 4 اوت 2005، **يتضمن قانون المياه**. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 60، الصادرة في 04 سبتمبر،2008، المعدل بالقانون رقم 09-02 الصادر في 22 جويلية 2009، الجريدة الرسمية العدد 26، الصادرة في 26 جويلية 2009، ص 10.

(4)- ضريفي نادية، المرجع السابق، ص 150.

- تخفيض العبء على ميزانية العامة للدولة وتنشيط المرافق العامة، حيث يتحمل القطاع الخص إنشاء وتمويل هذه المرافق وكذلك جميع المخاطر، فهو يخفض من عجز الميزانية.
- إيجاد فرص عمل وتخفيض نسبة التضخم.
- توسيع فرص التنمية الاقتصادية ونقل التكنولوجيا، وتعدد المشاريع ذات المنفعة العامة.
- تصحيح فعالية القطاع العام عن طريق القطاع الخاص.

ب: مآخذ عقد البوت.

لكن رغم تلك النجاحات التي حققتها إلا أن لها مساوئ نوجزها فيما يلي: [1]

- توظيف عائدات الاستثمار في الخارج، قد لا يؤدي نظام البوت الى جذب رؤوس الأموال، بل يكون العكس تحويل العائدات الى الخارج مع حصوله على قروض من المؤسسات المالية الوطنية.
- التزام الدولة بشراء الخدمات وضمان تسديد المقابل، قد يؤدي نجاح هذه الطريقة الى منح هذه الشركات ضمانات متزايدة، قد تؤثر سلبا، كما لو التزمت الدولة بشراء الخدمة التي تقدمها الشركة وبضمان تسديد مقابل الخدمة.
- عمليات الاحتكار وما ينتج عنها من مساوئ، فغالبا تلتزم الدولة بتلك العقود مما يؤثر على المنافسة.
- طول مدة العقد وما ينتج عنه من حسنات في مصلحة المستثمر وسيئات في مصلحة الدولة المانحة.

(1)- ضريفي نادية، المرجع السابق، ص 151.

خاتمة الفصل:

ومن هنا نستنتج أهمية مبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور، إذ يُعد من النظام العام في الدولة، سواء نص عليه المشرع أم لم ينص، والسبب يرجع الى أنه متصل بالأسس الجوهرية للمجتمع وهو تحقيق المصلحة العامة، بغض النظر عن المراكز القانونية التي يؤثر بها، والأمر يرجع الى أن الاحتياجات العامة دائمة التقلب كما وكيفا، ونتيجة للتطور التكنلوجي والسكاني.... الخ.

ومن هذه الحقيقة نستطيع أن نستنتج أنه إذا جمد المرفق العام، عند وسائل تشغليه، فإنه سيصل في مرحلة الى عدم تواءم الخدمات التي يقدمها مع الاحتياجات العامة للمترفقين مما يشكل توقفا فعليا للمرفق العام، لعدم تجاوبه مع أبعاد المصالح العامة الجديدة.

ولقد أشار كلا من المشرع والقضاء الى مبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور، من خلال النصوص والاحكام، وطنيا وكذا في التشريع والقضاء المقارن، وكذلك عُني باهتمام الفقهاء في مؤلفاتهم به ليدل ذلك على مكانته وأهميته، ونتيجة لقاعدة تكييف المرافق العامة مع الظروف والمستجدات قابلية نشاط المرفق للتعديل والتغيير وفقا لما يحدث من تغير في الخدمة المقدمة لصالح المرتفقين، إذ بات مفروضا عليه أن يطور ويجدد في أساليبه ووسائله بالقدر الكافي والضروري لمحو المظاهر السلبية التي اقترنت بالمرفق العام كالبطء والروتين والتعقيد والإهمال وضعف المردودية وسوء الخدمة....الخ.

ومن بين الأساليب في إدارة وتسيير المرفق العام منها الطرق التقليدية في إدارة وتسيير المرفق العام، المتمثلة بالتسيير المباشر وأسلوب المؤسسة، وكذلك الطرق المستحدثة في إدارة وتسيير المرفق العام، استجابة للتغيرات والمستجدات والتحولات الجديدة، كان من أهمها لا سميا في الجزائر، تفويض المرفق كوسيلة جديدة لتسيير المرفق العام تماشيا مع التحولات الجديدة، وهذا مما يبرهن تطبيق مبدأ التكييف بين الحين والأخر، وذلك بتغيير وتطور أساليب تسييره.

الفصل الثاني: تطبيقات مبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور وإشكالاته.

تعتبر الخدمة العمومية أسمى أهداف المرفق العام التي يستعملها بُغية تحقيق هدفه المتمثل في اشباع الحاجات العامة وتحقيق المنفعة العامة للمرتفقين.

إن سياسة إصلاحات المرافق العام، والبرنامج الرامي الى تكييف مهام وهيئات الجهاز الإداري، بأن فعالية المرافق العامة هي العمود الفقري الذي يقوم عليه كل نظام اجتماعي واقتصادي وأنها من متطلبات الدولة العصرية الحديثة.

المرفق العام من أهم موضوعات القانون الإداري، ولما كان مناط المرفق العام تحقيق المصلحة العامة والكفاءة والفعالية، كان لا بد من تمييزه وإعطائه مبادئ قانونية عامة وغير مألوفة في القانون الخاص، من أهمها مبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور.

ولهذا المبدأ أهمية قصوى في مختلف الأنظمة القانونية، إذ يعد المحرك والدافع للإدارة العامة لتبديل قواعد المرفق العام ليصب دائما في مصلحة الصالح العام وفق المستجدات والمتغيرات والظروف القائمة في المجتمع، وهو من أهم اهداف تطبيقاته، بغض النظر عن المراكز القانونية التي قد يؤثر عليها سلبا وهو من أهم إشكالات تطبيقه، مما استوجب دراسته بشكل معمق لما له من تبعات إيجابية (تطبيقات)، وتأثير على مراكز الموظفين والمتعاقدين وكذلك طالبي الخدمة العمومية (إشكالات)، وسنتناول تطبيقات مبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور في "المبحث الأول"، ونتطرق لإشكالات تطبيق مبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور في "المبحث الثاني".

المبحث الأول: تطبيقات مبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور.

تعتبر قضية جودة الخدمة، سواء المقدّمة من المرافق العامة أو الخاصة، من القضايا الحيوية التي استحوذت على اهتمام الباحثين والحكومات ومنظمات الاعمال والمجتمع على حدّ السواء، وبالنسبة للمرافق العامة هناك العديد من الجهود المبذولة للارتقاء بمستوى جودة الخدمات، ولتحقيق ذلك كان لزاما عليها تطبيق مبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور.

وبعد أن تعرفنا في الفصل الأول على الإطار العام لمبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور، فتناولنا مفهومه والتغيير والتطور في أساليب تسييره، وجب علينا التطرق الى المحور الأهم ألا وهو تطبيقات مبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور، والذي بدورنا قسمنا الى مطالب، نتناول قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور في" المطلب الأول"، بما يشمل من أساليب وقرارات وعقود إدارية ولوائح وأنظمة وغيرها كتطبيقات لمبدأ التكييف، ونتناول الإصلاح الإداري للمرافق العامة في " المطلب الثاني"، ثم نتناول المرفق العام الالكتروني كتطبيق لمبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغير والتطور في "المطلب الثالث".

المطلب الأول: قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور.

كان من أهم تطبيقات مبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور، أن أساليب تسييره والقرارات والعقود الإدارية، والأنظمة واللوائح التي تنظمه، تكون قابلة للتغيير والتطور، ويمكن أن تصل في بعض الأحيان الى حد الإلغاء الكلي لها، أو وضع حد نهائي لحياة المرفق العام، وذلك بسبب المستجدات والظروف المتغيرة، ولا يكمن أن تبرر تلك التعديلات أو الإلغاء إلا في إطار المصلحة العامة، وسنتناول التغيير والتطور في أساليب إدارة وتسيير المرفق العام في "الفرع الأول"، ثم نتناول قابلية القرارات والعقود الإدارية للتغيير والتطور وذلك في "الفرع الثاني"، ونتناول قابلية اللوائح والأنظمة للتغيير والتطور، وذلك في "الفرع الثالث"، ونتناول أيضا الغاء المرفق العام تطبيقا لمبدأ التكييف وذلك في "الفرع الرابع".

الفرع الأول: التغيير والتطور في أساليب إدارة وتسيير المرفق العام.

إن تسيير المؤسسات العمومية له خصوصيات ترتبط بطبيعتها وما لها من مهام وأدوار مشتقة من مهام الدولة، ويُعرف التسيير العمومي بأنه: "الغاية أو الهدف العملي للحكومة، موضوعه إنجاز المشروعات العامة بأكبر قدر ممكن من الفعالية والاتفاق مع رغبات الافراد وحاجاتهم، وذلك لخصوصية التسيير العمومي وطبيعة الخدمة والمنفعة العمومية" [1]، وعلى هذا الأساس تمتلك الإدارة سلطة تقديرية واسعة في تنظيم المرفق العام على نحو معين، وفي اختيار طريقة إدارته. [2]

إن من أهم تطبيقات مبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور، الذي حظي بعناية بالغة في ظل التطور التكنلوجي العالمي والنهضة البشرية التي يشهدها العالم في العصر الحديث، التّكيّف مع الظروف والمستجدات، هو أن المرفق العام بمبادئه وأحكامه وقواعده غير الثابتة تتغير باختلاف الزمان [3]، فللإدارة الحق بأن تغيير قواعد سير المرفق وفقا للمتغيرات السياسية والاجتماعية والاقتصادية [4]، ولهذا كان من الطبيعي أن يباح للسلطة العامة المختصة تعديل النظم المقررة للمرافق العامة في كل وقت تحقيقا للمصلحة العامة. [5]

تقوم الادارة بالتدخل في أي وقت لتعديل أو تغيير القواعد التي تحكم المرافق العامة لا سيما في قواعد تسييره، حتى تحقق المصلحة العامة على أكمل وجه، وذلك أن الإدارة تعمل في تنظيمها للمرافق العامة للوصول الى تشغيلها بأكمل كفاءة ممكنة في ظل الظروف القائمة. [6]

تتنوع أساليب إدارة المرفق العام، وذلك حسب طبيعة المرفق وظروفه، وإن كان للسلطة التنفيذية كلمة الفصل في إدارة أي مرفق، وتملك السلطة التقديرية في اختيار الأسلوب الأمثل

---

(1)- ظريفي نادية، المرجع السابق، ص 14.

(2)- هاني علي الطهراوي، المرجع السابق، ص318.

(3)- عدنان عمر، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 148

(4)- المرجع نفسه، ص 149.

(5)- هاني علي الطهراوي، المرجع السابق، ص317.

(6)- ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 370.

لإدارة المرفق العام حسب أهمية تلك الوسيلة ومدى ضرورة المرفق وأخيرا الكفاءة والعائد المستخدم عند إدارة المرفق [1]، لذا يجوز تغيير إدارة المرفق العام من أسلوب الإدارة المباشرة الى أسلوب المؤسسة أو من أسلوب المؤسسة الى أسلوب الاستغلال المختلط أو الى عقد الامتياز وغيرها.[2]

والتغيير في أسلوب إدارة وتسيير المرفق العام نحو التسيير العمومي الجديد، يتلخص في تبني القطاع العام ممارسات الإدارة المطبقة في القطاع الخاص، والتركيز على الكفاءة والفعالية، والانتقال من التحكم بالمدخلات والإجراءات والأنظمة باتجاه قياس المخرجات، وتفويض الصلاحيات والسلطات وتقليص دور الدولة والتركيز على الرقابة وتشجيع المنافسة ووضع معايير واضحة لقياس الأداء. [3]

وليس هناك بأس في أن يكون تعديل القواعد القانونية المنظمة لمرفق ما شاملا وواسع النطاق، فما دام أن الصالح العام يقتضي ذلك، فإنه يجوز تغيير الأسلوب الذي يدار به المرفق العام نفسه، وقد يتم التغيير من أسلوب الإدارة المباشرة الى أسلوب المؤسسة أو العكس، وكذلك إذا وجدت الدولة أن الصالح العام يقتضي بأن يكون إشباع الحاجة الجماعية عن طريق نشاط فردي أو المنافسة الحرة أو غيرها [4]، وقد يكون تغيير أسلوب إدارته كليا أو جزئيا، كما قد يتناول التغيير نشاط المرفق أو نوع الخدمة وجودتها ونطاقها ومصدرها وكميتها، فليس هناك من يحول دون قيام الإدارة العامة بذلك، بتغيير ذلك نظرا لما تتمتع به من سلطة تقديرية وإعمالا لمبدأ قابلية المرفق العام للتغيير والتطور. [5]

ومما تجدر الاشارة إليه في هذا الصدد أن المرافق العامة كلها سواء أمام هذا المبدأ، تتساوى في ذلك المرافق العامة الإدارية والمرافق العامة الاقتصادية، والمرافق التي تدار عن طريق الأسلوب المباشر أو التي تدار بأسلوب الامتياز وغيرها. [6]

---

(1)- محمد جمال مطلق ذنيبات، المرجع السابق، ص159.

(2)- عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 455.

(3)- مريزق عدمان، المرجع السابق، ص. ص 135.134.

(4)- مصطفى زيد أبو فهمي، المرجع السابق، ص 350.

(5)- عدنان عمر، **القانون الإداري**، المرجع السابق، ص. ص 149.148.

(6)- مصطفى زيد أبو فهمي، المرجع السابق، ص 350.

ويفرض تطبيق هذا المبدأ على الإدارة العامة المكلفة بتشغيل المرافق الهامة في الدولة، مهمة أساسية يكلفون بمقتضاها ضرورة المراجعة المستمرة لوسائل التشغيل وكم الخدمة المنتج وتناسبه مع أعداد طالبي الخدمة ومتابعة التطورات التكنلوجية العالمية في الوسائل وكيفية أدائها، وتناسب رسوم الخدمات المؤداة مع الموقف الاقتصادي السائد، من خلال مهمة العلاقات العامة والدراسات والإدارة الحكيمة، فيقوم المرفق العام بتطوير تنظيمه وأهدافه ووسائل تشغيله لكي يتماشى مع النتائج المستخلصة. (1)

ويُفرض على الأجهزة المرفقية أن تُدخل في بنائها التنظيمي أقساما متخصصة لمتابعة حجم الخدمة ونوعيتها ومطابقة ذلك على الواقع الميداني لخدمات المرفق العام، وتقديم توصياتها المتصلة بإحداث تطوير واقتراح أفضل الأساليب لإتمامه بما يحقق مصلحة المرتفقين المعاصر.(2)

الفرع الثاني: قابلية القرارات والعقود الإدارية للتغيير والتطور.

عندما تقوم الإدارة بنشاطها لتحقيق المهام الموكلة لها تقوم بأعمال قانونية، بإنشاء مركز قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني قائم، ومن تلك الاعمال القرارات والعقود الإدارية (3)، من خلال هاتين الوسيلتين تستطيع الإدارة العامة تحقيق الأهداف المرجوة لها في نشاطها الإداري المتمثل بالمرفق العام بتنظيم الأموال والموظفين. (4)

وسوف نرى كيف يؤثر مبدأ التكييف في القرارات والعقود بشكل التالي:

أولا: قابلية العقود الإدارية للتغيير والتطور.

يُعرف العقد الإداري بأنه: {العقد والاتفاق الذي يبرمه شخص معنوي عام، قصد تسيير مرفق عام وفقا لأساليب القانون العام بتضمينه شروط استثنائية غير مألوفة في القانون الخاص}. (5)

---

(1)- محمد فاروق عبد الحميد، المرجع السابق، ص58.

(2)- المرجع نفسه، ص174.

(3)- محمد الصغير بعلي، **العقود الإدارية**، دار العلوم، عنابة، 2005، ص 3.

(4)- محمد الصغير بعلي، **القرارات الإدارية**، دار العلوم، عنابة، 2005، ص 5.

(5)- محمد الصغير بعلي، العقود الإدارية، المرجع السابق، ص 72.

وهذا لا يعني أن الإدارة تتخلى عن المرفق العام أو تهجره، لكن سوف تتدخل الإدارة لتفرض شروط غير مألوفة لتحقيق المصلحة العامة [1]، لذلك تتمتع الإدارة العامة أو المصلحة المتعاقدة بامتيازات السلطة العامة، مما يخولها ممارسة سلطات وحقوق متعددة، تهدف الى تحقيق الصالح العام. [2]

تمتلك الإدارة العامة إبرام عقود إدارية لغايات تسيير المرفق العام، وغالبا ما تتمتع الإدارة عند إبرام هذه العقود بامتيازات لا نظير لها في العقود المبرمة في القانون الخاص، مثل تعديل العقد وفسخه، كل ذلك نجد أساسه في مبدأ التكييف، والهدف من إعطاء هذه الحقوق هو مسايرة المرفق العام للتغيرات والتطورات. [3]

من خلال مبدأ قابلية قواعد المرفق للتغيير والتطور تستطيع الإدارة بإرادتها المنفردة تعديل العقد الإداري دون أن يُحتج بقاعدة "العقد شريعة المتعاقدين"، لأن الطبيعة الخاصة للعقود الإدارية وتعلقها المصلحة العامة تقتضي ترجيح كفة الإدارة، لمواجهة المتعاقد معها وألا تتقيد الإدارة بقاعدة العقد شريعة المتعاقدين، وأن تتمكن من تعديل عقودها لتلبية التغيير المستمر في المرافق العامة التي تديرها [4]، وذلك استجابة للتطورات التكنولوجية والظروف الجديدة مستهدفة بذلك تحسين أداء الخدمات المرفقية ذات المنفعة العامة. [5]

إن سلطة الإدارة في إدخال تعديل بالخدمة، أو تعديل عقودها الإدارية أثناء تنفيذها تشمل العقود الإدارية جميعها، دون النص عليها في العقد أو في القانون، لأن الصالح العام يفرضها.[6]

ولقد اعترف الفقه والقضاء الاداريين بهذه الفكرة ولاقت القبول [7]، تأسيسا على أن طبيعة احتياجات المرافق العامة المتغيرة باستمرار هي التي تقضي بتعديل بعض نصوص العقد، على

---

(1)- نواف كنعان، المرجع السابق، ص 347.

(2)- محمد الصغير بعلي، **العقود الإدارية**، المرجع السابق، ص20.

(3)- محمد جمال مطلق ذنيبات، المرجع السابق، ص 159.

(4)- عدنان عمر، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 149.

(5)- ابراهيم كومغار، المرجع السابق، بدون صفحة.

(6)- محمد امين بوسماح، المرجع السابق، ص. ص 121.120.

(7)- سعيد السيد علي، **أسس وقواعد القانون الإداري**، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2009، ص277.

ألا يمس التعديل النصوص المتعلقة بالامتيازات المالية، وفي حالة مساسه لا بد من التعويض [1]، وكذلك لا يمكن أن يمس التعديل جوهر العقد [2]، وإن سلطة الإدارة في تعديل العقد لا بد أن يكون له أثر في المستقبل فقط، ولا بد على الإدارة توخي الحذر عند التعديل، ولا يكون إلا في حدود المصلحة العامة، وإلا قد يبسط رقابة القضاء عليها. [3]

يمكن للإدارة المتعاقدة، بما لها من امتيازات السلطة العامة، وذلك إعمالا لمبدأ التكييف الذي يسري على المرافق العامة، أن تضع حدا نهائيا للعقد الإداري وتفك الرابطة التعاقدية لضرورات المصلحة العامة. [4]

يقصد بالفسخ الإداري: {أن تقوم الادارة بأنهاء العقد بإرادتها المنفردة، دون أي تقصير من المتعامل المتعاقد إعمالا لمبدأ التكييف والملائمة، وكذلك في حالة الإخلال بالالتزامات} [5]، ونجد صدى مبدأ قابلية قواعد المرفق العام لتغيير والتطور، في إعمال كل من نظرية الظروف الاستثنائية، وعمل الأمير والظروف الطارئة، فتكون العقود مرنة قابلية للتعديل أو الإلغاء. [6]

ونذكر هنا بأن نظرية فعل الأمير هي عبارة عن بناء اجتهادي أُقيم لتحقيق الانسجام بين التعديلات الضرورية وحقوق المتعاقدين مع الإدارة، ونشير مرة أخرى الى قضية شركة {غاز دوفيل–لي–روان}، فالبلدية منحت الاحتكار لهذه الشركة، فطالبت البلدية من صاحبة الامتياز بتأمين الانارة وفق التقنيات الجديدة واحتياجات السكان المتزايدة، فقام مجلس الدولة برفض دعوى المتعاقد. [7]

---

(1)– محمد الصغير بعلي، **العقود الإدارية**، المرجع السابق، ص75.

(2)– يرى الاستاذ مصطفى زيد أبو فهمي، أنه لا يمنع وجود تعديلات في العقود لا سيما عقد الالتزام، فتكون التعديلات جوهرية لأن المصلحة العامة تقتضيها، فتفرضها قسرا ولو اباها الملتزم، كل ما يملكه فقط طلب التعويض اذا حدث خلل، المرجع السابق، ص 351.

(3)– هاني علي الطهراوي، المرجع السابق، ص 319.

(4)– محمد الصغير بعلي، **العقود الإدارية**، المرجع السابق ، ص79.

(5)– المرجع نفسه، ص103.

(6)– محمد فاروق عبد الحميد، المرجع السابق، ص 58.

(7)– أحمد محيو، **محاضرات في المؤسسات الإدارية**، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1996، ص 488.

ثانيا: قابلية القرارات الإدارية للتغيير والتطور.

يُعرف القرار الإداري بأنه: {عمل قانوني انفرادي يصدر من أحد الجهات الإدارية المختصة ويحدث أثارا قانونية بإنشاء أو تعديل أو الغاء}. [1]

إن مَصدَر القرارات الإدارية هو بصورة عامة المرافق العامة [2]، وإن أهم ما يميز القرار الإداري هو أنه يصدر بالإرادة المنفردة للإدارة العامة بخلاف العقد الذي هو توافق إرادتين. [3]

إن من البديهي أن يكون للقرار الإداري أركان خاصة به، وخصائص، وأنواع...الخ، وهذا ليس موضوع دراستنا، وإنما دراسة تطبيق مبدأ قابلية قواعد المرفق للتغيير والتطور، بتعديل أو إلغاء أو سحب القرار، ليتماشى مع الظروف والمستجدات التي يفرضها الصالح العام على سير المرفق العام. [4]

ولا بد على الإدارة العامة أن تختار القرار المناسب لتحقيق المصلحة العامة [5]، ولكن سرعان ما تحدث أمور ومستجدات بحيث يصبح القرار عديم الجدوى، لذا تستطيع الإدارة توقيف ترتيب آثاره مؤقتا، أو إلغاء أو سحب القرار، فالإدارة مصدرة القرار بما لها من سلطة تقديرية اختيار الوقت المناسب لتنفيذه لمقتضيات المصلحة العامة ومقتضيات سير المرافق العامة. [6]

ولقد نصت المادة {3/80} من قانون البلدية على أنه: "إذا تعلق تنفيذ القرار بالنظام العام يطلب الوالي من المجلس الشعبي البلدي تعليق تنفيذه". [7]

يمكن للإدارة كذلك أن تضع حدا لأثار القرارات الإدارية بإزالتها والقضاء عليها نهائيا بما لها من امتيازات السلطة العامة، وذلك مراعاة لمبدأ الملائمة، تكيفا مع مقتضيات المصلحة العامة

---

(1)- عمار عوابدي، **نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري**، دار هومة، الجزائر، 2003، ص 22.

(2)- محمد الصغير بعلي، **القرارات الإدارية**، المرجع السابق، ص 12.

(3)- المرجع نفسه، ص15.

(4)- محمد امين بوسماح، المرجع السابق، ص121.

(5)- محمد جمال مطلق ذنيبات، المرجع السابق، ص157.

(6)- محمد الصغير بعلي، **القرارات الإدارية**، المرجع السابق، ص118.

(7)- قانون البلدية رقم 11-10، المصدر السابق.

وتلبية احتياجات المجتمع، أو احتراما لمبدأ المشروعية من حيث تصحيح اخطائها والرجوع عنها [1]، فتستطيع تحقيق ذلك عن طريق السحب أو الإلغاء مقيدة بالمصلحة العامة، أو الموازنة بين المصلحة العامة والخاصة، وكذلك مدى مشروعية القرارات الإدارية وطبيعتها. [2]

تؤدي ضرورات معينة تطرأ بعد إصدار الإدارة لقرارها الى وجوب إلغائه، تماشيا لتطور الحياة الإدارية وتغيّرها، لذلك تلجأ الإدارة الى إعمال سلطة الملائمة والتكييف، ووضع حد لتطبيق قراراتها غير المناسبة وفق ما يسمى بالإلغاء [3]، يقصد بالإلغاء أن تلجأ الإدارة الى إصدار قرار إداري لاحق يزيل ويقضي على وجود قرار إداري سابق، من حيث عدم ترتيب هذا الأخير لأثاره في المستقبل، أي إعدام الأثار القانونية للقرارات بالنسبة للمستقبل مع ترك وإبقاء آثارها السابقة.[4]

ولا بد من هنا التمييز بين القرارات التنظيمية في حال إلغائها، لأنها تُنشئ مراكز عامة، فإن الإدارة تملك في كل وقت أن تعدلها أو تلغيها أو أن تستبدلها بغيرها، وفقا لمقتضيات المصلحة العامة وتكييف المرفق العام، وليس لأحد أن يحتج بحق مكتسب لوجودهم في مركز تنظيمي مع الإدارة. [5]

أمّا القرارات الفردية لأنها تولد حقا مكتسبا، ولا نستطيع تطبيق مبدأ التكييف هنا، فقد أجمع الفقه والقضاء على عدم جواز إلغائها لأنه يعد اغتصابا لحقوق الافراد إن كان مشروعا، أمّا إن كان غير ذلك لا بد هنا من إلغائه. [6]

إضافة الى إمكانية السحب، ويقصد بالسحب فهو إعدام القرار الاداري وقلع جذوره، حيث يزيل ويمحو جميع الآثار التي كانت قد ترتبت على تنفيذ القرار المسحوب في الماضي، كما

---

(1)- محمد الصغير بعلي، **القرارات الإدارية**، المرجع السابق، ص 12.

(2)- المرجع نفسه، ص 130.

(3)- علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 295.

(4)- عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، المرجع السابق، ص 169.

(5)- علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 296.

(6)- المرجع نفسه، ص 296.

يقضي على كل آثاره في المستقبل وذلك لداعي عدم المشروعية والإضرار بالمرفق العام، لتحقيق المصلحة العامة. [1]

الفرع الثالث: قابلية اللوائح والأنظمة للتغيير والتطور.

إن اللوائح والنظم، هي التي توضع من أجل تنظيم سير المرفق العام، والهدف منها تمكين هذه المرفق العامة من تحقيق المنفعة العامة التي أنشئت من أجلها على أكمل وجه [2]، ولهذا فإن السلطة العامة المختصة بوضع اللوائح والنظم، تتوخى منها دائما أن تكون محققة لهذا الغرض في الظروف التي وضعت فيها. [3]

ومن المسلم به قانونا أن للجهة الإدارية، سلطة وضع الأنظمة واللوائح لتحقيق التسيير المنتظم والمنتج، بما تراه متفقا مع الصالح العام. [4]، وفقا للظروف والاحوال المصاحبة لوضعها [5]، لأن المرافق العامة لا بد أن تخضع لسُنّة التطور، وإلا فقدت الإدارة أساس وجودها إزاء المرفق العام، وهي الجهة المنوط بها التطوير لاسيما في تعديل الأنظمة واللوائح الخاصة بالمرفق [6]، وعلى سبيل المثال أقرت محكمة العدل العليا في الاردن هذا الحق بتعديل القواعد واللوائح والأنظمة التي تحكم المرفق العامة. [7]

وجدير بالذكر أن القواعد التنظيمية واللّائِحِية للمرفق العام إنما تضعها السلطة الإدارية من أجل أداء الخدمة على أفضل وجه، إلا أن هذه القواعد ليست نصوصا مقدسة لا يمكن المساس بها، بل هي جملة من الوسائل التي يقصد بها تنظيم عمل الأجهزة [8]، لهذا كان من البديهي أن القواعد القانونية واللائحية يمكن تعديلها أو الغاؤها وهو حق للسلطة الإدارية للقيام بذلك بما

---

(1)- محمد الصغير بعلي، **القرارات الإدارية**، المرجع السابق ، ص 130.

(2)- محمد جمال مطلق ذنيبات، المرجع السابق، ص157.

(3)- هاني علي الطهراوي، المرجع السابق، ص317.

(4)- عمار بوضياف، المرجع السابق، ص455.

(5)- اكثم وجيه عبد الرحمان سليمان، المرجع السابق ، ص69.

(6)- سعيد السيد علي، المرجع السابق، ص 275.

(7)- هاني علي الطهراوي، المرجع السابق، ص320.

(8)- المرجع نفسه، ص322.

يتلاءم مع الظروف الجديدة[1]، فيعد هذا الحق من النظام العام لا يمكن أن تتنازل عنه أو تتفق على خلافه وهو حق ثابت لها [2]، فاذا تبين أن بعض هذه القواعد لم تعد ملائمة للهدف الذي وضعت من أجله يمكن الغاؤها وتعديلها بالقدر الذي يحقق المصلحة العامة. [3]

إن صور التعديلات في نظم وقواعد ولوائح المرافق العامة متنوعة، حسب ضرورات المصلحة العامة، ومن أمثلتها تعديل أسلوب إدارة المرفق العام من طريقة تسيير لأخرى، ويمكن أن يطال التغيير في النظم واللوائح، بلا شك جميع أنواع المرافق العامة، سواء كانت تجارية أو صناعية أو إدارية أو مرافق عامة مهنية وغيرها. [4]

ويمكن أن يكون التغيير في البناء الهيكلي للمرافق العامة الحكومية، ويتضمن إعادة الهيكلة للأقسام والإدارات أو إنشاء وحدات جديدة [5]، وإنه من أهم الاختلالات التضخم الكبير في الهياكل الإدارية وكثرة مستوياتها والتي تؤدي الى بطء في اتخاذ القرارات، مما يؤدي الى أنظمة معقدة، ومما لا ريب أنها تؤدي الى تعدد النصوص والانظمة القانونية الخاصة بها. [6]

ومما يدل على إعمال مبدأ التكييف، حق الجهات الإدارية القائمة على إدارة المرفق العام كلما دعت الحاجة أن تتدخل بإرادتها المنفردة لتعديل النظم واللوائح الخاصة بالمرفق أو تغييرها بما يتلاءم مع الظروف والمستجدات، دون أن يكون لأحد من المنتفعين الحق في الاعتراض على ذلك أو المطالبة باستمرار عمل المرفق العام بأسلوب أو بطريقة معينة [7]، وأن كل تنظيم جديد يستحدث يسري بأثر حال مباشر من تاريخ العمل به. [8]

---

(1)- عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 440.

(2)- سعيد السيد علي، المرجع السابق، ص 276.

(3)- هاني علي الطهراوي، المرجع السابق ، ص 322.

(4)- محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق ، ص 319.

(5)- مريزق عدمان، المرجع السابق ، ص 133.

(6)- نزيهة عمران، "**الإدارة العمومية والمواطن أية علاقة تشخيص الاختلالات وسبل الإصلاح على ضوء التجربة الجزائرية**"، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد الثاني عشر، ص 478.

(7)- عدنان عمر، **القانون الإداري**، المرجع السابق ، ص 149.

(8)- مصطفى زيد أبو فهمي، المرجع السابق، ص 351.

ولا بد أن يُراعى في تعديل اللوائح والأنظمة، مبدأ تدرج النصوص، بمعنى أن النص لا يلغيه نص أضعف منه وإنما يلغيه أقوى منه أو مماثل له في القوة، فما وضعه القانون من أنظمة وغيرها، لا يعدله إلا القانون، وما وضعته اللوائح الصادرة بقرار جمهوري وغيرها، يعدل بقانون أو لائحة صادرة بنفس الشكل. [1]

الفرع الرابع: إلغاء المرفق العام تطبيقا لمبدأ التكييف.

يقصد بإلغاء المرفق العام هو وضع حد لنشاط المرفق العام، لاعتراف الهيئات الحاكمة بأنه لم تعد هناك حاجة لاستمرار وجود المرفق العام. [2]

إن المرفق العام بمبادئه وأحكامه وقواعده غير الثابتة التي تتغير باستمرار[3]، فإن للإدارة الحق بأن تغير قواعد سير المرفق وفقا للمتغيرات السياسية والاجتماعية والاقتصادية [4]، فيمكن للإدارة العامة المختصة تعديل النظم المقررة للمرافق العامة في كل وقت تحقيقا للمصلحة العامة [5]، فتستطيع الإدارة العامة استرداد المرفق من القطاع الخاص، إذ ما قررت المصلحة العامة ذلك، وقد يكون الاسترداد تعاقدي وقد يكون بالإرادة المنفردة، ولا يقتصر حق السلطات العامة في إجراء التعديلات المتعلقة بالتنظيم فحسب، ولكن يصل الامر الى حد إلغاء المرفق ذاته دون أن يكون لأحد الحق في الاعتراض على هذا الاجراء[6]، لهذا لا يستطيع أحد إجبار الإدارة على الاستمرار في تأدية خدماتها، وإشباع الحاجات التي يقدمها المرفق العام. [7]

فللإدارة السلطة التقديرية بإلغاء المرفق العام، حيث تقدر مدى الحاجة أو عدم الحاجة الى المرفق، والموازنة بين فوائد ومضار المرفق العام، وتقدير الظروف والملابسات والأسباب

---

(1)- مصطفى زيد أبو فهمي، المرجع السابق ، ص353.

(2)- سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص373.

(3)- عدنان عمر، **القانون الإداري**، المرجع السابق، ص 148.

(4)- المرجع نفسه، ص 149.

(5)- هاني علي الطهراوي، المرجع السابق، ص317.

(6)- محمد جمال مطلق ذنيبات، المرجع السابق، ص158.

(7)- علاء الدين عشي، المرجع السابق ، ص174.

والمبررات من إلغاء المرفق العام [1]، فلا يستطيع أحد إجبار الإدارة على الاستمرار في تأدية الخدمات ما دام أنها متمسكة باعتبارات المصلحة العامة. [2]

والقاعدة العامة أن يتم الإلغاء بنفس الأداة التي تقرر بها الانشاء، {قاعدة توازي الاشكال}، فالمرفق الذي تم إنشاؤه بقانون لا يتم الغائه إلا بقانون، فلا يكون إلغاؤه إلا بنفس الطريقة [3]، وإن أموال المرفق العام تضاف الى الجهة التي نص عليها القانون الصادر بإلغائه، فإن لم ينص فإن أموال المرفق تضاف الى أموال الشخص الإداري الذي كان يتبع له هذا المرفق. [4]

ويمكن تلخيص بعض النقاط التي تلجئ إليها الإدارة العامة الى إلغاء المرفق العام منها: [5]

- دمج المرفق مع مرفق عام آخر يمارس ذات النشاط أو نشاطا مماثلا.
- يُلغى المرفق العام بسبب إلغاء النشاط الذي تتولى مزاولاته الإدارة، بحيث يمكن إشباع الحاجات الجماعية من قبل المشروعات الخاصة أو المشروعات الخاصة ذات النفع العام.
- إشباع حاجة جماعية عارضة ومؤقتة لا تتسم بطابع الديمومة.
- المستجدات والمتغيرات الطارئة، سياسية، اقتصادية، اجتماعية،...الخ.

نستنتج أن إمكانية وضع حد نهائي للمرفق العام بإلغائه استجابة للظروف والمتغيرات هو من أهم تطبيقات مبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور.

المطلب الثاني: الإصلاح الإداري للمرافق العامة.

اتسمت السنوات الماضية بتطورات وتحديات، كان لها تأثيرات مباشرة على الإدارة العامة ومن أهمها التحولات والمتغيرات، مما دفع الدول الى تنفيذ البرامج في إطار الإصلاح الإداري،

(1)- اكثم وجيه عبد الرحمان سليمان، المرجع السابق، ص46.

(2)- سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص35.

(3)- علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص174.

(4)- سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص35..

(5)- اكثم وجيه عبد الرحمان سليمان، المرجع السابق، ص. ص 47.46.

باعتباره خطوة بالغة الأهمية [1]، التي استوجبت تطبيق مبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور، لكي يتمكن القطاع الحكومي من تحقيق الأهداف بأكبر كفاءة وفعالية، تبرز في احداث تغيرات جذرية في أسلوب الإدارة في المنظمات العامة وكيفية تقديمها للخدمات، [2]، ولا تزال الدول تلعب دورا رئيسيا في إدارة التغيير والتطور الذي تشهده مختلف الأمم. [3]

الإصلاح الإداري هو عملية شاملة [4]، فهو جهد سياسي واجتماعي وثقافي هادف، لإحداث تغيرات إيجابية في تنمية قدرات وإمكانيات المرفق العام، بما يُؤمن له درجة عالية من الكفاءة والفاعلية في إنجاز الأهداف.

ويمكننا تقديم تعريف للإصلاح الإداري باعتباره من أهم تطبيقات مبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور، بأنه: {مجموعة النشاطات والجهود التي تمتزج وتتفاعل في إطار رؤية شاملة، والتي تهدف بالتزام الإدارة العامة الى إعادة النظر في منظومة القيم السائدة داخل المرفق العام وخارجه بما يحقق فعاليته} [5]، وهو عبارة عن عملية تكييف دائمة ومستمرة للبنى الإدارية ومهامها، بمعنى مواكبة دائمة لروح التجديد والتحديث التي يَتَطلَبُها النظام السياسي وإجاد الحلول المناسبة لها، بما يؤدي الى إدخال واستخدام أفضل الطرق والأساليب العقلانية لتحقيق أهداف الإدارة العامة القائمة على اشباع حاجات الموطنين بأكبر قدر من الكفاءة والفعالية [6]، وفي فرنسا، يرتكز الإصلاح الإداري على فكرة التحديث أو العصرنة {la modernisation}، المعبر عنه بالتكييف مع المستجدات والظروف، ويتجسد هذا التصور بتجديد المرفق العام قصد الوصول الى الفعالية. [7]

---

(1)- أحمد عبد الفتاح عبد الحليم، **تجارب عالمية مختارة في الإصلاح الإداري**، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، قسم الاقتصاد العام والإدارة العامة، إدارة الشؤون الاقتصادية في الأمم المتحدة، 1998، ص 3.

(1)- مجلة القانون والعلوم الإدارية للتنمية،" **الإصلاح الإداري بالمغرب**"، منشور في 2012.2.23، مأخوذ من الشبكة العنكبوتية العالمية للمعلومات، الموقع الالكتروني:droitarab.com ، تاريخ الزيارة في12 فبراير 2017.

(3)- أحمد عبد الفتاح عبد العليم، المرجع السابق، ص3.

(4)- ظريفي نادية، المرجع السابق، ص 100.

(5)- المرجع نفسه، ص 100.

(6)- مريزق عدمان، المرجع السابق، ص 143.

(7)- ظريفي نادية، المرجع السابق، ص 103.

ويرتبط الإصلاح الإداري ارتباطا وثيقا، بالتنمية الإدارية، والتي يقصد منها تطوير النظام البيروقراطي، بتطوير وتحديث الإجراءات واللوائح والقوانين، وتحسين نظام الاتصال، وإزالة الروتين، وتطوير الاجراء الإداري وذلك باكتشاف الأسلوب الأمثل الذي يحقق انجاز أكبر قدر من الاعمال بوقت وجهد أقل وبجودة عالية. [1]

إن أهم دوافع ومتطلبات الإصلاح الإداري كتطبيق لمبدأ التكييف، متطلبات الفعالية والجودة [2]، ذلك لِما تتميز به المرافق العمومية من وجود فعالية سلبية تكون بيد الحكومة، في حين أن الرهان الجديد يتمثل في الانتقال الى فعالية إيجابية قائمة على مقاربة نوعية وجودة الخدمة العمومية [3]، ومنها أيضا متطلبات الديمقراطية، وهذا نظرا لنمو الوعي الاجتماعي والسياسي والمطالبة بالمشاركة في التسيير العمومي الجديد، مما دفع المرافق العامة لصياغة قيم جديدة تحكمها على غرار الفعالية والمساواة والشفافية والمسؤولية، ومنها أيضا متطلبات القدرة على التنافس، فقد اعتُبر ولمدة طويلة أن فعالية المرافق العمومية غير معنية بالمنافسة بقواعد الإنتاجية والمنافسة، لكن في ظل الاطار الجديد لوضع السوق الداخلية والخارجية، أصبح لها مكانة وهي أن المنافسة السياسية والمؤسساتية، أي منافسة المرفق العامة [4].

وللبحث كذلك عن نموذج جديد للمرافق العامة، ناجعة وبأقل تكلفة وقادرة على التسيير الفعال لمختلف قطاعات المرفق العام [5]، فإن الهياكل كالكائنات الحية، تشيخ وتصير غير متكيفة مع التحولات والمستجدات الجديدة. [6]

بعد أن عرفنا بشكل موجز المقصود من الإصلاح الاداري وأهم متطلباته، لا بد أن نتناول

---

(1)- صالح بن محمد القحطاني، **تطبيق الحكومة الالكترونية ودورها في التطوير الإداري بالمدرية العامة للدفاع المدني**، (رسالة ماجستير في العلوم الإدارية)، كلية الدراسات العليا، قسم العلوم الإدارية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض2010، ص 64.

(2)- صليحة رقاد، **تطبيق نظام الجودة في مؤسسات التعليم العالي الجزائرية، آفاقه ومعوقاته دراسة ميدانية** ، (اطروحة دكتوراه)، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة سطيف1، 2014 ، ص14.

(3)- المرجع نفسه، ص 10.

(4)-ظريفي نادية، المرجع السابق، ص105.

(5)- مريزق عدمان، المرجع السابق، ص143.

(6)- ظريفي نادية، المرجع السابق، ص 105.

ضرورة تطبيق ذلك وفق المتغيرات الجديدة، وذلك في "الفرع الأول"، ثم مضمون الإصلاح الإداري في "الفرع الثاني".

الفرع الاول: ضرورة مواكبة المرافق العامة للتحولات الجديدة من خلال الإصلاح الإداري.

إن ضرورة مواكبة المرافق العامة للتحولات الجديدة من خلال الإصلاح الإداري لها من أهم تطبيقات مبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور، لذلك فتغير النظام السياسي والاقتصادي للدولة سيؤدي بالضرورة الى تغيير المرفق العام وعلى الأقل يفرض ضرورة إصلاحه.

- **السياق السياسي والاجتماعي:**

الإصلاح الإداري ما هو إلا نتيجة تبعية للإصلاحات السياسية والدستورية، منها تكريس التعددية الحزبية ومبدأ الفصل بين السلطات، والحريات والحقوق...، ويعد ذلك من المهام الرئيسية للمستويات الإدارية المختلفة، والقسم الأكبر يقع على عاتق الإدارة العليا، فالإدارة العليا تتخذ قرار التطوير والاصلاح وتسانده في كافة المراحل، بينما الإدارة الدنيا تقدم البيانات الازمة لوضع خطة الإصلاح والتطوير [1]، والضرورة التاريخية والحضارية والاجتماعية، لأن بناء أو تحقيق الإدارة المتطورة المواكبة لروح العصر الذي نعيش فيه ضرورة تاريخية واجتماعية وجزء من مساهمتها في بناء الحضارة [2]، لذلك أُخِذ منها نظام لألية التكييف مع المدخلات البيئتين الخارجية والداخلية .

ومرد هذه الاصلاحات السياسية والاجتماعية، نمو الوعي لدى المجتمع، وتلبية الاحتياجات العامة للمواطنين، وكذلك مرتبط ارتباطا مباشرا بجملة التحولات في المجتمع أو التحولات الدولية الراهنة [3]، كان من بينها الزيادة المستمرة في أعداد السكان فزادت أهمية التطوير الإداري بالنسبة للإدارة العامة لتكون قادرة على مواجهة واشباع حاجات الجمهور العامة وتطلعاتهم نحو الأفضل من السلع والخدمات [4]، إذ لا يمكن أن يتصور أن يتم تحقيق

(1)- صالح بن محمد القحطاني، المرجع السابق، ص67.

(2)- مريزق عدمان ، المرجع السابق، ص 148.

(3)- المرجع نفسه، ص68.

(4)- صالح بن محمد القحطاني، المرجع السابق، ص66.

نجاح كامل لجهود الإصلاح الإداري دون أن تكون جزء من استراتيجية شاملة لإصلاح المجتمع. [1]

- **السياق الاقتصادي:**

يظهر البعد الاقتصادي من وراء اعمال مبدأ تكيّف المرفق العام من خلال توظيف أحسن الطرق والتقنيات الحديثة، والأخذ بعين الاعتبار مظاهر الاستثمار والاسعار [2]، والإصلاحات الاقتصادية والتنمية الاقتصادية التي تباشرها الدولة، وهذه الإصلاحات في إطار تكييف وظائف الدولة مع التحولات الاقتصادية العالمية الجديدة على غرار العولمة واقتصاد السوق. [3]

ففي ظل هذا التوجه، فإن المرافق العمومية مجبرة على إعادة صياغة نفسها (المهام، التنظيم، الوسائل...) وفي نفس التيار، تحولا مع التحولات العالمية والدولية [4]، وذلك لضمان الانتفاع من خدمات المرفق لجميع المرتفقين. [5]

وما يؤكد أهمية البعد الاقتصادي لتكيّف المرافق العامة، ما جاء في تصريح وزير الداخلية والجماعات المحلية، بمناسبة إحدى خرجاته الميدانية بقوله: {أن الهدف المتوخى من عصرنة ورقمنة الإدارة هو الوصول إلى إدارة إلكترونية ... وتحمل كذلك أبعادا اقتصادية، حيث أن الأموال الهائلة التي كانت تُخصص سابقا لاقتناء الورق، تُوظّف اليوم في جوانب أخرى يحتاجها المواطن في مجال التنمية}. [6]

وتتمثل مبررات الاهتمام بالإصلاح الإداري كضرورة للتكييف مع التحولات الجديدة والعولمة، وطرح منظومة الحكم الراشد وتحسن الخدمة العمومية، في كونها العصب الأساسي

---

(1)- مرزيق عدمان، المرجع السابق، ص145.

(2)- نهاد قنان، **المفهوم الأوروبي للخدمة العامة وتأثيره على المرفق العمومي في الجزائر**، (مذكرة ماجستير) ،جامعة قسنطينة1، الجزائر، 2013، ص37.

(3)- ظريفي نادية، المرجع السابق، ص 106.

(4)- نهاد قنان المرجع السابق، ص 106.

(5)- المرجع نفسه، ص 37.

(6)- المرجع نفسه، ص37.

للدولة لتنفيذ السياسة العامة. [1]

الفرع الثاني: مضمون الإصلاح الاداري المرافق العامة.

يجب إعادة تكييف مهام المرفق العامة، وهي من أهم الأمور، وهي إعادة توزيع المهام بين الإدارة المركزية والإدارة اللامركزية، فيما يخص الهياكل والمهام، فيجب أن يركز الإصلاح الإداري على التوزيع الدقيق للمهام وتحديد الصلاحيات بحيث توضع المهام بناءً عليه، وإعادة صياغة مفهوم اللامركزية، وتدعيمه بالاستقلال المالي، لأن إعادة هيكلة الإدارة غير كافي لتحقيق تسيير فعال لهذه المرفق العمومية، بل يجب إعادة طرق التسيير الحديثة، وتحديث وسائل الإدارة ومناهج عملها، عن طرق إنشاء شبكة معلومات داخلية وخارجية، للتسهيل وفتح المجال أمام المرتفقين للمشاركة في التسيير لتكريس الشفافية. [2]

ولا بد من إعادة الهيكلة المرافق العامة والنظر في مسائل التنظيم وتغيير أساليب التسيير عند الاقتضاء [3]، وأن على الإدارة الحكومية أن تعمل بأسلوب القطاع الخاص والتركيز على النتائج والتغيير الجذري لها، ويستلزم العمل على تطوير وتجديد حيوية المنظمات على اختلاف أنواعها لا سيما العامة منها، نحو مجموعة من الاستراتيجيات التحسين المستمر على نحو يحقق الكفاءة والفعالية [4]، الى جانب التمكين ويتضمن إشراك الموظفين في عمليات اتخاذ القرارات والتصرف في الظروف وتدريب الموظفين وتغيير سلوكهم وتقليص أعدادهم لإنقاذ الموازنة العامة [5]، ولابد من البحث عن الموظف الفعال في إطار التحولات الجديدة والانفتاح، فيكون على مستوى تكوين معين وبخبرة معينة، الى جانب تفعيل دوره بتوفير الظروف العمل الملائمة له [6]، والمشاركة الفعلية في عملية الإصلاح والتطوير الإداري، والذي من شأنه توفير الثقة الازمة

(1)- مريزق عدمان ، المرجع السابق، ص. ص 150.149.

(2)- ظريفي نادية، المرجع السابق، ص108.

(3)- نزيهة عمران، المرجع السابق، ص479.

(4)- صلاح الدين حسن السيسي، **تطور إدارة الشركات لتحقيق إدارة الجودة الشاملة**، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2011، ص38.

(5)- مريزق عدمان، المرجع السابق، ص. ص 145.144.

(6)- ظريفي نادية، المرجع السابق، ص 109.

وتوضيح الحقائق وتعد المشاركة حافز مهم لإحداث التطوير [1]، وهو ما يعبر عنه بهيئات مسيرة للمرفق العام تكون فعالة ومسؤولة مثل المدير ومجلس الإدارة [2]، وتبني أسلوب الإدارة الالكترونية، ولا بد من تحديث قوانينها وأنظمتها لتتماشى مع هذه الطريقة [3]، وضمان الاستقلالية الإدارية والمالية لبعض المرافق، وذلك نظرا لخصوصيتها فلا بد من إعطائها المرونة والحرية لكي تستطيع تقديم الخدمة بشكل أفضل وبجودة عالية وبتكلفة أقل، وذلك بفضل التسيير العصري للموارد البشرية. [4]

ولا بد كذلك من تكييف الجهاز الإداري لتطلعات المواطنين، وتبسيط الإجراءات الإدارية، وضرورة الاخذ بالمفاهيم الجديدة كالحكم الراشد كنموذج للتسيير الجديد [5]، ولما كنا نعني بمبدأ التكييف أنه: {تأقلم نظام تقديم الخدمة العمومية، في كل مرة مع تطور الحاجات العامة، وهو ما يحتم إزالة كافة العراقيل القانونية أو التنظيمية التي تحول دون تحقق هذا التأقلم}، أي تطبيق الإصلاح الإداري وهو ما نعني به إزالة العراقيل، وتأسيسا على ذلك فإن مبدأ التكييف له صلة وطيدة بمفهوم تحسين الخدمة العمومية، فتكيّف المرفق العام مع احتياجات المرتفقين يساهم بشكل كبير في التقدم كما ونوعا في الخدمة المقدمة، فضلا عن تمتين أداء الإدارة من أجل مواكبة العولمة والتنافسية. [6]

وفيما يتعلق بمفهوم تحسين جودة خدمة المرفق العام، فتعرفها جمعية فرنسا للجودة العامة على أنها: {قابلية المنظمة على تلبية الحاجات الضمنية والصريحة ذات النفع العام للمواطنين} [7]، فإن هدف السلطات العمومية منصب على تحقيق ذلك، ويمكن تلخيصه في إطار الإصلاح الإداري بفكرة تحسين الخدمة العمومية.

---

(1)- صالح بن محمد القحطاني، المرجع السابق، ص67.

(2)- ظريفي نادية، المرجع السابق، ص 112.

(3)- مريزق عدمان ، المرجع السابق، ص 145.

(4)- ظريفي نادية، المرجع السابق، ص 111.

(5)- نزيهة عمران، المرجع السابق، ص479.

(6)- المرجع نفسه، ص 19.

(7)- صليحة رقاد، المرجع السابق، ص 15.

إن تحسن الخدمة العمومية جاءت النصوص الكثيرة بشأنها، منها المرسوم التنفيذي {193/14}، مما جاء فيه في إطار صلاحية المدير العام للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، {دراسة سير الإدارة العمومية وتقييم ذلك واقتراح كل تدبير يرمي الى تحسينه وتحقيق نجاعته، ودراسة واقتراح كل تدبير من شأنه تثمين العمل الإداري وتحسينه...} [1]

نجد كذلك تحسين الخدمة العمومية في المرسوم الرئاسي {03/16} المنشئ للمرصد الوطني للمرفق العام [2]، فإنه صدر ضمن مسعى رئيس الجمهورية الرامي الى مواصلة الإصلاحات الخاصة بعصرنة خدمات المرفق العمومي، من خلال الاستجابة لتطلعات المواطن ومقتضيات التطور التكنلوجي والتمدن والحداثة. [3]

ودور المرصد الوطني للمرفق العام ينصب في مجمله على تحسين الخدمات المقدمة وضمان تكييف هذه الأخيرة مع التطورات الاقتصادية والاجتماعية والتكنلوجية، ويكون باقتراحه لعناصر وقواعد وإجراءات ذلك والقيام بعمليات التنسيق بين مختلف القطاعات الوزارية لضمان انسجام هذه العملية على كافة الأصعدة وعلى مستوى كل القطاعات. [4]

واعتبارا لما تشكله منظومة جودة الخدمات العمومية أهمية قصوى في تعزيز كفاءة وتقوية قدرات المرافق العامة خلصت الندوة الوطنية في إطار الإصلاحات، الى تكريس الشفافية بين الإدارة والمواطن وترسيخ مبادئ الحكامة في التدبير العمومي، وتبسيط الإجراءات الإدارية وتحسين البنية التحتية للمرافق والجودة والاعتماد على التكنلوجيا الحديثة المتطورة وتقنيات التواصل الحديثة في تقديم الخدمات. [5]

---

(1)- المرسوم التنفيذي رقم 14-193، المؤرخ في 03-07-2014، **يحدد صلاحيات المدير العام للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري**، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 41، المؤرخة في 06-03-2014، ص7.

(2)- المرسوم الرئاسي رقم 16-03، المصدر السابق، ص 13.

(3)- الموقع الإلكتروني لوزارة الداخلية والجماعات المحلية، الشبكة العالمية للأنترنت، الموقع الالكتروني: www.interieur.gov، تاريخ الزيارة 22 افريل 2017.

(4)- المرسوم الرئاسي 16-03 ، المصدر السابق، المواد من3-7.

(5)- الندوة الوطنية حول "**موضوع الجودة في الإدارة العامة دعامة لنجاعة وفعالية المرفق العام**"، تنظيم وزارة الوظيفة العمومية وتحديث الإدارة، ، بتاريخ(22 يونيو 2012)، بمقر المدرسة الوطنية للإدارة، "مؤسسة وسيط المملكة المغربية"، مأخوذ من الشبكة العنكبوتية العالمية للمعلومات، الموقع الالكتروني: www.mediateur.ma، تاريخ الزيارة 12-03-2017.

وذلك مما يدل بشكل واضح، لِمّا لِمبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور من أهميّة بالِغة، بالنص عليه وإنشاء مؤسسات تهتم به مثل مديرية الوظيفة العمومية والمرصد الوطني للمرفق العام وغيرها الكثير، فهو محل اهتمام الدول والمؤسسات لتحقيق أهداف المرفق العام.

المطلب الثالث: المرفق العام الالكتروني (الإدارة الالكترونية الحديثة).

تسعى الدولة الى تحديث الدور البنّيوي والوظيفي للمرفق العام وجعله أساس تحقيق التنمية الترابية، فإن تكييف المرافق العامة لمتطلبات التنمية المتواصلة تقتضي معالجة الاختلالات التي تعاني منها، من خلال تبني الحكامة الجيدة وإدخال التقنيات التكنولوجية في المرفق العام (الإدارة الالكترونية) [1]، ويعتبر العصر الحالي هو عصر المعلومات نظرا لتّطورات السريعة والمتلاحقة في تخزين وتبادل البيانات، مما أدى الانتقال من الأنشطة العادية الى الأنشطة الالكترونية. [2]

هناك عدة تعريفات للإدارة الالكترونية منها:

تعرف بأنها: الانتقال من تقديم الخدمات بشكلها الروتيني الى الشكل الالكتروني عبر الانترنت وتقديم المعلومات للمواطنين إلكترونيا [3]، واستعمال تكنلوجيا المعلومات والاتصال في الإدارات العمومية، متبوعا بتغيرات على مستوى التنظيم واستعدادات جديدة للأفراد. [4]

وتعرف بأنها: {مجموعة الأفعال والسلوكيات التي تندرج ضمنها المعلومات الإلكترونية للإدارة أين تكون الشفافية والنجاعة هي القاعدة الذهبية لخدمة المواطن}. [5]

ويعرف البنك الدولي، الإدارة الالكترونية بأنها: {مصطلح حديث يشير الى استخدام

---

(1)- عبد الرفيع القاسمي، "**مستجدات تدبير المرافق العامة في دستور 2011**"، المملكة المغربية، مأخوذ من الشبكة العنكبوتية العالمية الانترنت، الموقع الالكتروني: Maroc droit.com، موقع العلوم القانونية، تاريخ الزيارة 23-03-2017.

(2)- حماد مختار، **تأثير الإدارة الالكترونية على إدارة المرفق العام وتطبيقاتها في الدول العربية**، (مذكرة ماجستير)، كلية العلوم السياسية والاعلام، قسم العلاقات السياسية والاعلام، جامعة الجزائر بن يوسف بن خدة، 2007، ص أ.

(3)- عمار بوحوش، **نظريات الإدارة الحديثة في القرن 21**، دار الغرب الإسلامي، الطبعة الأولى، بيروت، 2006، ص 181

(4)- مريزق عدمان، المرجع السابق ص 89.

(5)- Henri François Gautrin, Gouverner ensemble, édition panphile le May, Québec, 2012, p 123.

تكنولوجيا المعلومات والاتصالات من أجل زيادة كفاءة وفعالية وشفافية مساءلة الحكومة فيما تقدمه من خدمات الى المواطن ومجتمع الاعمال، وتمكينهم من المعلومات بما يدعم كافة النظم الإجرائية الحكومية ويقضي على الفساد، ومشاركة المواطنين والتي تؤثر في مختلف مناحي الحياة}. [1]

إن دواعي التحول الى الإدارة الالكترونية (المرفق الالكتروني)، لتحسين مستوى الأداء الحكومي ومساير روح التقدم والتغيير والتطور، هو بصريح العبارة نعني به تطبيق المبدأ القانوني العام وهو مبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور، (new public management). [2]

الفرع الأول: مزايا تطبيق الإدارة العامة الالكترونية.

إن ادراك حقيقة العالم اليوم ومستجداته أصبح يحكم المجتمع بأنه متقدم بوجود المسائلة والشفافية والحكم الصالح، والاقتصاد القوي وامتلاك التكنولوجيا والتقنيات المتطورة [3]، وإن توظيف التكنلوجيا الحديثة في المرفق العام سيحقق نتائج باهرة في الحاضر والمستقبل، منها رفع مستوى الأداء وزيادة دقة البيانات وتقليص الإجراءات الإدارية والاستخدام الأمثل للطاقات البشرية [4]، وإيجاد نماذج جديدة لحل المشاكل الاقتصادية وغيرها، مثل إدارة اللقاءات المتعلقة بالمرفق على شبكة الانترنت، وتطوير المرفق العام وتقديم خدمات بشكل أفضل للمجتمع، والشفافية وتقليل من حجم الفساد الإداري [5]، وخلق الفعالية في الإدارة، وتحسين مستوى العمليات الإدارية باستعمال التقنيات الحديثة، وإعادة تنظيم العمل الإداري، وتأهيل الكوادر البشرية وتدريبهم عليها، وترشيد القرارات والنفقات المتعلقة بالعمل الإداري، وتقليص الازدواجية في الإجراءات المعقدة، وتخفيف الأعباء عن المواطنين، وتخفيض الجهد لإنهاء المعاملات. [6]

---

(1)- حماد مختار، المرجع السابق ص06.

(2)- عمار بوحوش، المرجع السابق ص182.

(3)- مريم خالص حسين، "**الحكومة الالكترونية**"، مجلة بغداد للعلوم الاقتصادية، العدد الخاص بمؤتمر الكلية، العراق، 2013، ص 444.

(4)- عمار بوحوش، المرجع السابق، ص. ص 180.179.

(5)-مريزق عدمان، المرجع السابق، ص 91.

(6)- عمار بوحوش، المرجع السابق، ص188.

والشفافية والدقة في التعامل مع طالبي الخدمة العمومية، وخلق المنافسة في مجال تقديم الخدمات، وتحقيق سرعة وفعالية في الربط والتنسيق والأداء والانجاز بين دوائر الإدارة العامة، [1]، وخلق محيط لتطوير أنشطة جديدة وخلق مرفق أكثر ديناميكية، وهذا يكون بالأبداع في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصال [2]، والتخلص من البيروقراطية والتخفيف من المركزية وزيادة الرقابة وأمن وسرية المعلومات، وتعزيز العلاقات الداخلية والخارجية. [3]

إن المحرك الأساسي لتلك المميزات هو نابع من المبادئ التي تحملها الإدارة الالكترونية، وهي تقديم أحسن الخدمات، والتركيز على النتائج، وسهولة الاستعمال والاتاحة للجميع، وتخفيض التكاليف، والتغيير المستمر. [4]

الفرع الثاني: متطلبات تطبيق الإدارة العامة الالكترونية.

من أهم متطلبات تطبيق الإدارة الالكترونية، هو التّغّيُرات والتحولات المستمرة [5]، التي تُلزم الإدارة العامة على تطبيق مبدأ التكييف، لمسايرة تلك المتغيرات والتطورات، ولأن الإدارة تسعى بانتظام واستمرار لتحسين وإثراء ما هو موجود ورفع مستوى الأداء. [6]

وتسارع التقدم التكنولوجي الذي كان لزاما علينا أن نتماشى معه، وتوجهات العولمة نحو تقوية الروابط الإنسانية من خلال التواصل والسهولة والجودة في تقديم الخدمات للموطنين، والتحولات الديمقراطية مثل تلبية مطالب الجمعيات وحقوق الانسان المحلية والدولية، فإن تغير الأوضاع الدولية فرضت وقائع أجبرت الجميع على الدخول فيها، والذي لا يستطيع مواكبتها سوف يعيش في عزلة دائمة، وحتما سوف تلحقه الأضرار الكثيرة الناجمة عن ذلك. [7]

---

(1)- مريم خالص حسين، المرجع السابق، ص445.

(2)- مريزق عدمان، المرجع السابق، ص. ص 93.92.

(3)- حماد مختار، المرجع السابق، ص. ص 18.17 .

(4)- عمار بوحوش، المرجع السابق، ص. ص 191.189.

(5)- حماد مختار، المرجع السابق، ص24 .

(6)- عمار بوحوش، المرجع السابق، ص191.

(7)- المرجع نفسه ، ص. ص184.183.

إن متطلبات تطبيق الإدارة العامة الالكترونية كثيرة منها متطلبات تشريعية، وقانونية، وسياسية، اجتماعية، اقتصادية [1] .... الخ.

ومما لا شك فيه ولا ريب أن تلك المتطلبات، ذات صلة وطيدة ببعضها البعض ولا يمكن الفصل بينها، ولقد سبق الإشارة إليها سابقا، وما يهمنا هنا متطلبات الملائمة ومواكبة المستجدات، الخاصة بالجانب الإداري، والتي نعني بها إحداث التغيرات الجوهرية في الهياكل الإدارية والإدارات الحكومية بقصد التكييف مع الظروف والمستجدات [2]، وإن التنظيم الجديد ينتج عنه وبدون شك الاستغناء عن الوظائف الروتينية التقليدية واستحداث وظائف جديدة. [3]

حيث لا بد من تطوير المرافق العامة وبالأخص الإدارية، حيث يتطلب النجاح في تطبيق استراتيجية الإدارة الالكترونية أجراء التغيرات والتعديلات داخل المرافق العامة، في التحول نحو الهياكل الشبكية، مما يقلل التوجه نحو الاختصاص وتقسيم العمل، وفي المقابل يزيد التوجه نحو دمج الوظائف وتقليل المستويات الإدارية والرقابية. [4]

الى جانب متطلب توفير التكنولوجيا الملائمة، لمواكبة مستجداتها، حيث إن بعض الدول تحاول اقتناء التكنولوجيا الرخيصة الثمن ومع الوقت تصبح عديمة الفائدة أو تضعف لأنها غير مواكبة للمستجدات في عالم التكنولوجيا فلن تستطيع القيام بالإبداع ما لم تواكب المستجدات والتطورات وامتلاك تقنيات عالية للإدارات العامة. [5]

الفرع الثالث: تطبيقات الإدارة العامة الإلكترونية في بعض الدول.

إن الإدارة الالكترونية لم تعد أفكارا ونظريات مجردة بل هي مطبقة على أرض الواقع وسوف نتناول بعض تجارب الدول في اقحام تكنولوجيا المعلومات في المرافق العامة، نتناول التجربة الجزائرية، ثم تجربة دولة الامارات العربية المتحدة في تطبيق الإدارة العامة الالكترونية.

---

(1)- حماد مختار، المرجع السابق، ص. ص 23.22.

(2)- المرجع نفسه، ص23.

(3)- المرجع نفسه، ص23.

(4)- مريم خالص حسين، المرجع السابق، ص449.

(5)- عمار بوحوش، المرجع السابق، ص187.

-الجزائر:

إن الجزائر تبنت فكرة المرفق العمومي المتطور، وخطت نحوها بشكل كبير جدا واستفادة من بعض تجارب الدول الأخرى، أعلن وزير الداخلية والجماعات المحلية، نور الدين بدوي، أن السنة الجارية ستكرس تحقيق مشروع استراتيجي للحكامة الالكترونية على المستوى المحلي والمتمثل في البلدية الالكترونية، حيث سيتم تطوير نظمها المعلوماتية وتطبيقاتها في مختلف المجالات على أن تعرف أولى مراحلها التجريبية مطلع 2018، ببلدية الجزائر الوسطى تحسبا لتعميمها، ومنها الشباك إلكتروني الموحد لمختلف الخدمات الإدارية، الذي سيسمح باقتصاد الوقت والجهد في معالجة الطلبات وتخفيف الإجراءات على مستوى كل البلديات، والشروع في تقديم خدمات عن بعد لصالح المواطن دون تنقله للمصالح البلدية، بفضل التوقيع الالكتروني على الوثائق، ووضع رخصة سياقة بيومترية إلكترونية جديدة حيز الخدمة تدريجيا.

وأشار الوزير بدوي الى أن البلديات أَمسٍ ليست هي بلديات اليوم وذلك إصدار أكثر من 9 ملايين جواز سفر بيومتري ومليوني بطاقة تعريف وطنية، وذلك بفضل استخدام تكنلوجيا المعلومات الحديثة وتبادل المعطيات على شبكة الانترنت، وأردف الكلام قائلا، أن البلدية هي من القيم المكرسة دستوريا ونعمل من خلال الإصلاحات الجارية لجعلها حقيقة في نصوصها القانونية وستعرف تحولا شكلا ومضمونا. [1]

-إمارة دبي:

تعد دولة الامارات العربية المتحدة من أوائل الدول التي قامت بتطبيق الإدارة الالكترونية [2]، ولقد خطت خطوة كبيرة في مجال إنشاء المرفق الالكتروني وخاصة إمارة دبي، فقد أصبحت تمتلك خبرة كبيرة جداً في مجال تكنولوجيا المعلومات [3] ، حيث تم إنشاء مؤسسة {مرفق عمومي}

---

(1)- زهية ش، "**الجزائر الوسطى أول بلدية إلكترونية مطلع 2018**"، اليومية الوطنية الإخبارية المساء، كلمة ألقاها وزير الداخلية والجماعات المحلية بمناسبة الذكرى الخمسون لصدور أول قانون بلدية 1967، بتاريخ (19-1-2017).

(2)- مريم خالص حسين، المرجع السابق، ص453.

(3)- علي بن درويش، **تطبيقات الحكومة الالكترونية دراسة مقارنة ميدانية على إدارة الجنسية والإقامة في دبي**، (رسالة ماجستير)، غير منشورة، جامعة نايف العربي للعلوم الأمنية، 2005، ص 113.

خاص بالتطوير أُطلق عليه اسم مؤسسة حكومة دبي الذكية التي تسعى لتحويل دبي إلى المدينة الأذكى والأسعد في العالم من خلال تقديم الخدمات والبنى التحتية الذكية ذات المستوى العالمي، وتتولى مؤسسة حكومة دبي الذكية القيام بالعديد من المهام والصلاحيات، من بينها اقتراح الاستراتيجية العامة للحكومة الذكية، والإشراف على عمليات التحول الذكي على مستوى الجهات الحكومية، ومراجعة خطط الجهات الحكومية وميزانياتها المتعلقة بالتحول الذكي وتقنية المعلومات والخدمات الذكية والبنية التحتية، واقتراح التشريعات اللازمة لتسهيل عملية التحول الذكي. [1]

ومن الأمثلة على ذلك، أنها قامت بتوظيف التكنلوجيا لخدمة 20 مليون مسافر في السنة بمطار دبي الدولي، والسرعة الفائقة في إنجاز معاملات الدخول والخروج بدقائق ولقد اعتمدت إمارة دبي على الخدمات الالكترونية في المرافق العامة في نواحي متعددة منها، خدمة المرتفقين مثل دفع فواتير المياه الكهرباء..، ودفع المخالفات المرورية وخدمة رجال الأعمال وسهولة الاتصال بين المرافق العامة والمؤسسات الاخرى من تبادل المعلومات وربط الخدمات، وقد برز ذلك الأمر بجعل بوابة إلكترونية لحكومة دبي تُقدِم لزوارها كافة الخدمات القابلة للتنفيذ عن طريق الإنترنت. [2].

وتتلخص عوامل نجاح تجربة الإدارة الالكترونية في دبي، بالاستعانة بشركات القطاع الخاص العالمية وتغيير العقليات وتدريب العملاء والموظفين وتبسيط وتطوير الإجراءات والشراكة مع القطاع الخاص، والبنية التحتية الملائمة. [3]

المبحث الثاني: إشكالات تطبيق مبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور.

إن مبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور، من المبادئ القانونية العامة، والتي لها مكانة ضمن النظام القانوني، ومبدأ الشرعية في أغلب الدول، وهو مبدأ قانوني عام وأصيل يجب احترامه وتطبيقه، لِما يفرز لنا من أهمية بالغة في تكييف المرافق العامة في الدولة لتتماشى مع

(1)- وسام العباس لوتاه، "**دبي المدينة الاذكى والاسعد في العالم**"، مؤسسة حكومة دبي الذكية، مأخوذ من الشبكة العنكبوتية العالمية الانترنت، الموقع الالكتروني: http://www.dubai.ae ، تاريخ الزيارة21-3-2017.

(2)- علي بن درويش، المرجع السابق، ص 113.

(3)- مريم خالص حسين، المرجع السابق، ص 435.

متطلبات الحاجات العامة المتغيرة باستمرار، وهي من أهم مميزات تطبيقه، إلا أنه يظهر لنا بعض التصادم مع المراكز القانونية المتباينة، وهو ما يعبر عنه بإشكالات تطبيق مبدأ التكييف، سواء ما تعلق منها بالموظفين العموميين أو بالأفراد طالبي الخدمة العمومية، ومنها ما يتعلق بالمتعاقدين، الى جانب بعض القيود التي تقيد الإدارة العامة في تطبيق هذا المبدأ والتي يجب عليها مراعاتها وأن تَضَعَها نصب عينيها، نتناول التأثير على المراكز القانونية وذلك في "المطلب الأول"، ثم نتناول القيود الواردة على تطبيق مبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور وذلك في "المطلب الثاني".

المطلب الأول: التأثير على المراكز القانونية.

أفرز تطبيق مبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور، بما تُدخِله الإدارة العامة من تعديلات على المرفق العام، التأثير بالفئات التي لها علاقة مباشرة أو غير مباشرة بالمرفق العام، سواء الموظفين العموميين، أو متعاقدين لخدمة المرفق العام، أو ما يتعلق بطالبي الخدمة العمومية، سنتناول الموظفين العموميين وذلك في "الفرع الأول"، ثم نتناول المتعاقدين وذلك في "الفرع الثاني"، ثم نتناول طالبي الخدمة العمومية وذلك في "الفرع الثالث".

الفرع الأول: الموظفين العموميين.

سبق وأن بَيَّنّا أن لمبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور عدة تطبيقات في إطار موضوعات القانون الإداري، ففي مجال الوظيفة العامة نجد جل مظاهر السلطة الرئاسية التي يمارسها الرؤساء الاداريون المتعلقة بأعمال وظائفهم المتصلة بالمرفق العام، مثل سلطة النقل والإرشاد والتوجيه والحلول والرقابة، وكذلك نظرية الموظف الفعلي وشرعية أعماله وتصرفاته، تجد أساسها في مبدأ التكييف مع الظروف والمستجدات [1]،ونعني بالموظف العام وفق القانون الأساسي للوظيفة العمومية: "كل عون عين في وظيفة عمومية دائمة ورسم في رتبة السلم الإداري [2].

(1)- عمار عوابدي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص80.

(2)- الامر رقم 06-03 مؤرخ في19 جمادى الثانية عام 1427، الموافق 15 يوليو سنة2006، **يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية**، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 46، المؤرخة في 20 جمادى الثانية عام 1427، الموافق16 يوليو سنة 2006، ص4.

وخُصص الباب الثاني من هذا القانون بحقوق وواجبات الموظف العام، لضمان حقوقه وتأدية المهام الموكلة إليه [1]، والتي لا بد على الهيئة المستخدمة والموظف العام احترامها والعمل بمقتضاها، نستنتج أنه عندما يستدعي تطبيق مبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور، يتعارض هذا مع حقوق الموظف العام، ومما لا شك فيه أنها تطال أيضا الالتزامات الملقاة على عاتقه.

ويتم وضع الموظفين في المرافق العامة في مركز لائحي تنظيمي، ضمانا لتطبيق مبدأ التكييف، فيكونوا تجاه الإدارة في وضعية قانونية أساسية وتنظيمية [2]، ومن الطبيعي أن تبقى القوانين واللوائح التي تنشئ المرافق العامة وتنظمها أو تنظم موظفيها خاضعة للتغيير والتطور.[3]

بحيث يمكن للإدارة أن تعدل، بإرادتها المنفردة من أوضاعهم ومراكزهم القانونية (الحقوق، الالتزامات)، بما يتوافق ومقتضيات تطوير الأجهزة والهيئات الإدارية لمواجهة ومواكبة ما يطرأ على الاحتياجات العامة من تطورات في مختلف المجالات التربوية الصحية الأمنية وغيرها. [4]

فإن المركز اللائحي والتنظيمي الذي يوجد فيه الموظف العام يخول ويرخص للإدارة تغيير وتعديل النظام القانوني للمرفق العام سواء من حيث تنظيمه أو تسييره دون أن يكون له الاحتجاج بالحق المكتسب، كأن يتم تغيير طريقة إدارة المرفق العام ما من طريقة لأخرى أو تعديل أوقات العمل... الخ [5]، فليس للموظفين التمسك بالنظام القديم الذي كان يحكمهم. [6]

فلا يجوز للموظفين والعاملين بالمرفق العام الاحتجاج بحقوقهم المكتسبة والمطالبة باستمرار الاستفادة من وضعهم الوظيفي السابق، فليس لهم الاعتراض على هذا التعديل والتطوير بحجة أن لهم حقا مكتسبا [7]، إلا أن مقتضيات العدالة أن تراعي الإدارة ما أمكن تلك الحقوق وتطبق

---

(1)- المواد من 26 الى54، من الامر رقم 06-03، المصدر السابق، ص. ص 5.7.

(2)- المادة 7، الامر رقم 06-03 المصدر نفسه، ص4.

(3)- هاني الطهراوي، المرجع السابق، ص317.

(4)- محمد الصغير بعلي، **القانون الإداري**، المرجع السابق، ص265.

(5)- المرجع نفسه، ص266.

(6)-عمار بوضياف، المرجع السابق، ص455.

(7)- هاني الطهراوي، المرجع السابق، ص322.

التعديل بأثر فوري دون أن يمتد للماضي، أي ألا يطال التعديل الموظفين القدامى ما أمكن أو منحهم برهة من الزمن تسمح لهم بتكييف أوضاعهم مع المستجدات قبل تطبيق مقتضيات التغيير عليهم [1]، وأنه إذا صدر قرار من مرفق عام، بأن نظام المرفق العام الخاص بالموظفين سيظل دون تعديل لفترة معينة، فان هذا القرار لا يمنعه من إحداث التعديلات التي تقتضيها المصلحة العامة [2]، ولكن هذا لا يمكن المساس بالمركز القانوني الذي يتمتع به بحجة التغيير والتطور وتطبيق مبدأ التكييف، فيحتفظ الموظف العام بالمركز القانوني من حيث الدرجة والرتب، والتي تحددها القوانين والقرارات. [3]

إن الموظف العام لا يتمتع بحق مكتسب إزاء قيام المرفق العام بتعديل وتغيير القواعد المنظمة للمرفق، سواء ما تعلق منها بمهامهم أو التزاماتهم، حتى ولو أدى الى زيادة أعبائهم وواجباتهم الوظيفية [4]، فالنظام الأساسي الجديد يطبق عليهم آليا ويحل محل القديم بالنسبة للجميع. [5]

الفرع الثاني: المتعاقدين.

لقد نظم المشرع الجزائري المتعاقدين مع الإدارة العامة في إطار الوظيفة العمومية، وخصص لهم الفصل الرابع من القانون الأساسي للوظيف العمومي، وهي الأنظمة الأخرى للعمل، فتخضع مناصب الشغل التي تتضمن نشاطات الحفظ والصيانة أو الخدمات في المؤسسات والإدارات العمومية الى نظام التعاقد وغيرها حسب حاجات المرفق العام عن طريق عقود محددة المدة أو غير محددة المدة [6]، حيث لا بد من احترام أحكام القانون الأساسي في حالة الاستخدام لصالح المرفق العام والقوانين واللوائح، المَنَظِمّة للتعاقد.

---

(1)- عدنان عمر، **القانون الاداري**، المرجع السابق، ص149.

(2)- مصطفى زيد أبو فهمي، المرجع السابق، ص353.

(3)- محمد جمال مطلق ذنيبات، المرجع السابق، ص158.

(4)- هاني الطهراوي، المرجع السابق، ص319.

(5)- أحمد محيو، المرجع السابق، ص489.

(6)- الامر رقم 06-03، المواد من 19-25، المصدر السابق، ص5.

حيث يسري على تلك العقود الخاصة بالاستخدام لخدمة المرفق العام، قاعدة العقد شريعة المتعاقدين، بمقتضى المادة (106) من القانون المدني التي تنص على ما يلي: "العقد شريعة المتعاقدين، فلا يجوز نقضه، ولا تعديله إلا باتفاق الطرفين، أو للأسباب التي يقررها القانون". [1]

وهذا يفرض تمييز، يؤدي الى نتائج مختلفة تجاه مبدأ التكييف، فالأشخاص الذين يعملون على أساس عقود القانون الخاص يستطيعون المطالبة في حالة تعديل المرفق بحقوق يستمدونها من العقود التي تربطهم بالإدارة، وذلك في إطار توافق ارادتين أو أكثر على إنشاء التزام أو نقله أو إنهائه [2]، أما الأشخاص الذين يعملون على أساس العقود الإدارية فإنهم يخضعون للتعديلات التي تتطلب المصلحة العامة إدخالها على المرفق، وبإمكانهم أن يستفيدون من تعويضات إذا مست حقوقهم المالية بسوء جراء التعديل. [3]

وأن العقود التي يبرمها المرفق العام الإداري أو ذات الطابع الصناعي والتجاري تتباين، فإذا كان المرفق ذات طابع صناعي أو تجاري فإن التعاقد يكون باسم المرفق ولصالحه والتي تهدف في غالب الأحيان الى تحقيق الربح الى جانب المصلحة العامة، إلا إذا توافر شرطين هما استعمال امتيازات السلطة العامة بتضمين العقد شروط غير مألوفة وكان الهدف تحقيق المصلحة العامة [4]، وإن المرفق العام الذي يسير بطريقة الخصخصة فيكون في أغلب الأحيان العقود التي يبرمها الشخص الخاص المسير لمرفق عام، خاضعة للقانون الخاص فيما لم يتحقق الشرطين السابقين، أو ما لم ينص القانون على خلاف ذلك، أمّا إذا كان المرفق ذات طابع إداري، وكان الهدف من ورائه إشباع الحاجات العامة كان التعاقد عقد إداري. [5]

---

(1)- الامر رقم 75-58، المؤرخ في 20 رمضان عام 1395، الموافق 26 سبتمبر سنة 1975، **المتضمن القانون المدني**، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رئاسة الجمهورية، الأمانة العامة للحكومة، 2007.

(2)- عبد الرزاق أحمد السنهوري، **نظرية العقد**، الجزء الأول، منشورات الحلبي، 1998، ص 79.

(3)- احمد محيو، المرجع السابق، ص489.

(4)- عدنان عمر، **القانون الاداري**، المرجع السابق، ص150.

(5)- مروان محي الدين القطب، **طرق خصخصة المرافق العامة دراسة مقارنة**، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الاولى، 2009، ص 53.

ومن المعلوم أن الإدارة لا تتمتع بسلطة مطلقة في تعديل العقود سواء الإدارية أو الخاصة، وذلك حتى لا تتعسف الإدارة، وإلا سيؤدي الى إهدار فكرة العقد أساسها، إذ لا يمكن الحديث عن عقد إذا كان أحد الأطراف قادر على التهرب من التزاماته، أو فرض التزامات جديدة على الطرف الاخر دون شروط. [1]

والهدف الأساسي من إبرام العقود الإدارية كما سبق الإشارة اليها، هي غايات لتسيير وتنظيم وخدمة المرفق العام، وتعطى الإدارة حقوق وامتيازات غير مألوفة والهدف منها مسايرة المرفق العام للتطورات والمتغيرات [2]، فالعقد الإداري يسري عليه مبدأ التكييف ولا يمكن الاحتجاج بالحقوق المكتسبة، ولا بد من إعادة التوازن في حال المساس بمركز المتعاقدين. [3]

لذا يمكن للمرافق العامة (الإدارة المتعاقدة) أن تدخل التعديلات اللازمة على صفقاتها العمومية لتكييف مع الأوضاع المستجدة [4]، سواء أكان المتعامل المتعاقد فرد أو شركة، إذا ما رأت أن العقد لم يعد يتماشى مع مصلحة العامة، ويجب عليها أن تتدخل وتجبر الملتزم على التعديل، وهو حق مُمَيّز للإدارة وثابت لها لأنها متعلقة بالنظام العام ومفروض أنه معلوم لدى الجميع [5]، فلا يجوز للمتعاقدين مع المرفق العام الاحتجاج لان العقد الإداري يسمح للإدارة بسلطة التعديل الانفرادي للعقد [6]، لذا إن من أهم شروط سلطة التعديل الانفرادي، هو فكرة تغيير الظروف الذي يكون بمقتضاه للإدارة الحق بأن تجري التعديل الذي تراه ضروريا على العقد ليساير الظروف الجديدة التي طرأت بعد إبرامه [7]، وقد اعترف المشرع والقضاء والفقه*، بهذه

---

(1)- عبد القادر محفوظ، **سلطة الإدارة في التعديل الانفرادي للعقد الإداري دراسة مقارنة**، (رسالة ماجستير)، جامعة ابي بكر بلقايد، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تلمسان، الجزائر، 2014، ص42.

(2)-محمد جمال مطلق ذنيبات، المرجع السابق، ص159.

(3)- علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص180.

(4)- محمد الصغير بعلي، **القانون الإداري**، المرجع السابق، ص 266.

(5)- سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص 33.

(6)- عدنان عمر، **القانون الاداري**، المرجع السابق، ص149.

*-في الجزائر تم إقرار هذه الفكرة من المشرع في قانون الصفقات العمومية 3/103، نص على: يمكن للمصلحة المتعاقدة عندما تبرر ظروف ذلك تمديد الصفقة لأداء خدمات أو اقناء لوازم....، وعدم توقع ذلك وعدم المماطلة،..، وهو ما ذهب اليه القضاء، وأقره الفقهاء في مؤلفاتهم، عبد القادر محفوظ، المرجع السابق، ص45.

(7)-عبد القادر محفوظ، المرجع السابق، ص43.

الفكرة لأن طبيعة احتياجات المرافق العامة تحتاج الى تعديل نصوص العقد على ألا يمس النصوص المتعلقة بالحقوق المالية، والتعويض إذا لحق ضرر بالمتعامل معها [1]، وإن فكرة تغير الظروف تندرج تحت السلطة التقديرية للإدارة، وهذا لكيلا تتعسف الإدارة في الاضرار بالمتعاقد معها [2]، فإن هذه السلطة التقديرية التي تتمتع بها الإدارة يتلازم إعمالها ومقتضيات الصالح العام. [3]

ويفرض تطبيق مبدأ التكييف في إعمال نظرية عمل الأمير والظروف الطارئة، لهذا يستلزم أن تكون العقود المبرمة مع الإدارة قابلة للتغير بصورة مستمر، وذلك بالإرادة المنفردة، وقد تكون بالاتفاق الرضائي وهو كاستثناء. [4]

ويثور الخلاف حول أثر تغيير رسوم وأثمان الانتفاع على المتعاقدين القدامى وهل تسري بحقهم الزيادات الجديدة؟ ميز الفقه الإداري بين المتعاقدين مع المرافق الإدارية فأعتبرهم يوجدون في وضعية نظامية حتى ولو ارتبطوا مع الإدارة بعقود، فلا يحق لهم الاحتجاج بالحقوق المكتسبة فالرسوم والاثمان الجديدة تسري عليهم وبأثر فوري، أمّا المتعاقدين القدامى مع المرافق التجارية فيخضعون لنفس الحكم إلا أن الفقه اختلف في المبرر القانوني لسريان الاثمان الجديدة عليهم، بين القائلين بوجودهم في وضعية نظامية والقائلين بأن العقد المبرم فيما بينهم وبين المرفق من قبيل عقود الإذعان. [5]

الفرع الثالث: طالبي الخدمة العمومية (المنتفعين).

إن من أهم أسباب إنشاء المرافق العامة هي تلبية احتياجات المواطنين وضرورات الحياة تحقيقا للمصلحة العامة [6]، فإن فكرة المرفق العام تقوم أساسا على تقديم الخدمات للأفراد، ولا بد

---

(1)- عبد القادر محفوظ، المرجع السابق، ص 149.

(2)- سعيد السيد علي، المرجع السابق، ص276.

(3)-محمد فؤاد عبد الباسط، **القانون الإداري** " **التنظيم النشاط الوسائل**"، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، بدون سنة نشر، ص362.

(4)- محمد فاروق عبد الحميد، المرجع السابق، ص85.

(5)- عدنان عمر، القانون الإداري، المرجع السابق، ص150.

(6)- هاني الطهراوي، المرجع السابق، ص317.

من أن تكون قواعد المرفق العام أكثر رعاية للأفراد وتحقيق لطموحاته ورغباته. [1]

ويقصد بالمواطن هو الفرد المقيم بإقليم دولة معينة، ويرتبط بها برابطة الجنسية التي تكفل له التمتع بالحقوق المدنية والسياسية، وملتزما إزاءها بأداء الواجبات، فللأفراد داخل الدولة حقوق في مواجهة الإدارة العامة وهي حقوق لا يمكن أن تتجسد إلا في إطار نشاط إيجابي للإدارة العامة وهو المرفق العام. [2]

ويتأثر الأفراد المنتفعين، طالبي الخدمة العمومية بتطبيق مبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور [3]، بإجراء التعديلات التي تستهدفها المصلحة العامة، ويبلغ تطبيقه اقصى مدى له في المرافق الإدارية والتي لا يمكن للجمهور المستعملين حيالها سوى الانصياع للتطوير والتغيير، دون أن يكون باستطاعتهم دفعه، أو بالاحتجاج بالحقوق المكتسبة نظرا لأنهم يشغلون حيال هذه المرافق مركز تنظيمي لائحي. [4]

فإنه يتميز موقف مستعملي المرافق العامة الإدارية، بأنه موقف موضوعي يفقد فيه جمهور المستعملين في غالبية الأحيان مميزات العنصر الشخصي، ويُنظم أداء الخدمة فيه بقواعد عامة تطبق على الكافة بغض النظر عن شخاصهم، فهم في وضعية نظامية إزاء خدمات المرفق، فإن أي تعديلات تجري على نشاط المرفق تلزمهم بالرضوخ لها لأنها تستهدف المصلحة العامة [5]، فليس لهم الحق التمسك بمجانية الخدمة خاصة إذا غيرت الإدارة الأسلوب من طريقة التسيير المباشر الى المؤسسة أو أسلوب الامتياز وغيرها [6]، ولا يستطيعون الاعتراض على تعديل قواعد تنظيم وإدارة المرفق. [7]

---

(1)- عدنان عمر، القانون الإداري، المرجع السابق، ص10.

(2)- نزيهة عمران، المرجع السابق، ص477.

(3)- محمد فاروق عبد الحميد، المرجع السابق، ص85.

(4)- احمد محيو، المرجع السابق، ص488.

(5)- عدنان عمر، القانون الإداري، المرجع السابق، ص150.

(6)-عمار بوضياف، المرجع السابق ص455.

(7)- هاني علي الطهراوي، المرجع السابق، ص318.

لكن ما يملكه الأشخاص اتجاه ذلك يتبلور في انتظام واستمرارية أداء الخدمة المرفقية الإدارية والمساواة بينهم [1]، فلهم الحق الكامل بأن يَعمل المرفق بصورة صحيحة وبأن يطبق عليهم نظام المرفق بشكل طبيعي [2]، ولهم الحق في اللجوء الى القضاء لرفع دعوى الإلغاء للطعن في القرارات المعيبة ودعوى القضاء الكامل للتعويض عن أضرارهم [3]، أو بالتحقيق في شرعية قرارات المرفق، أو الى رفع دعوى ضدّ التعسف في استخدام السلطة. [4]

أمّا بالنسبة للمرافق الاقتصادية الصناعية أو التجارية فإن موقف مستعملين هاته المرافق يغلب عليها الطابع التعاقدي، الذي يملك مستعمل المرفق العام الاقتصادي حياله حقوقا مكتسبة يحق له مطالبة الإدارة بالتعويض إذا ما رغب في تعديلها، وإن كان هناك جانب من هذه المواقف تملك الإدارة تعديله بإرادتها المنفردة دون أن يستطيع المستعمل الاحتجاج حيالها بحقوق مكتسبة.[5]

تختلف حقوق الأفراد في استعمال المرافق العامة حسب نوعية المرفق العام وطبيعة الخدمة التي يؤديها، فمن المرافق ما يحظر على الافراد الدخول اليها مثل مرفق الدفاع وغيرها، ومنها ما يسمح له بالاستفادة من الخدمات التي يقدمها المرفق العام مثل المستشفى أو البلدية وغيرها، ولهذا تتباين المراكز القانونية لمستعملي المرافق حسب إذا ما كان المرفق العام إداريا أو تجاريا أو صناعيا. [6]

فإذا تعلق الأمر بمرفق عام إداري، فإن المزايا التي يوفرها المرفق لهم تعتبر قابلة للتبديل بصورة دائمة، فليس هناك أي حق مكتسب يمكن أن يعترض إحداث تغيير في الأنظمة، فإن وضع المنتفع من المرفق الإداري واضحا فهو يخضع للقانون الاداري [7]، وإذا تعلق الامر

---

(1)- محمد فاروق عبد الحميد، المرجع السابق، ص59.

(2)- أحمد محيو، المرجع السابق، ص497.

(3)- محمد فاروق عبد الحميد، المرجع السابق، ص59.

(4)- أحمد محيو، المرجع السابق، ص497.

(5)- محمد فاروق عبد الحميد، المرجع السابق، ص58.

(6)- المرجع نفسه، ص59.

(7)- احمد محيو، المرجع السابق، ص497.

بالمنتفعين من مرفق عام صناعي أو تجاري فإن الوضع يكون أكثر التباسا، فعلاقات هؤلاء مع المرفق تكون ذات طابع تعاقدي لهذا فإن بعض العناصر فقط تستطيع، في الواقع أن تكون، موضوعا للتغيير وبطريقة انفرادية [1]، فالواقع أن هذا المرفق يخضع لنظام قانوني مختلط. [2]

المطلب الثاني: القيود الواردة على تطبيق مبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور.

عندما تُطبق الإدارة العامة مبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور، نظرا للمزايا الجمة التي يحققها في سبيل الازدهار والرقي بالحياة العامة داخل الدول، لا بد أن تتقيد بضوابط وشروط معينة، وهذا حتى لا تتعسف الادارة في استخدام سلطتها في تطبيق هذا المبدأ، فإنه مما لا ريب، أنه سوف يؤثر تأثيرا جليا على بعض الفئات كما رأينا سابقا، وهي المراكز القانونية سواء ما تعلق منها بالموظفين العموميين أو المتعاقدين معه، وحتى طالبي الخدمة العمومية المنتفعين من خدماته.

فتعتبر سلطة الإدارة العامة في تغيير وتطوير المرافق العامة ليست مطلقة، وإنما يرد عليها قيود وضوابط يجب توافرها وعليها مراعاتها [3]، ويمكن ايجازها فيما يلي:

- يجب على الإدارة أن تتوخى من تطبيق المبدأ المصلحة العامة، حيث ذلك القيد العام الذي يهيمن على كل تصرفاتها، والذي تصبح تصرفاتها تعسفية ومشوبة بعيب الانحراف فيما لو تركته الى سواه [4]، حتى لا يتم بسط رقابة المحاكم الإدارية عليها [5]، ولا يمكن أن يقيدها في ذلك اعتبارات مستمدة من حق يدعي اكتسابه موظفي المرفق العام أو المنتفعين. [6]

---

(1)- احمد محيو، المرجع السابق، ص489.

(2)- المرجع نفسه، ص497.

(3)- أكثم وجيه عبد الرحمن سليمان، المرجع السابق، ص71.

(4)- سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص531.

(5)- عدنان عمر، القانون الاداري، المرجع السابق، ص11.

(6)- سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص531.

- يجب عليها في إطار إعمال سلطتها التقديرية في تطبيق مبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور ألا تتعسف في استعمال سَلّطتِها فيه. [1]
- يجب أن يكون أثر قرار التغيير والتبديل بالنسبة للمستقبل فقط وبناء على هذا فإن قرار تعديل تعريفة الرسوم بالنسبة لاستهلاك الكهرباء لا يشمل الخدمات التي تمت بعد صيرورة القرار النافذ. [2]
- يجب على الإدارة عند إعمال مبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور أن يتم في إطار القواعد والشروط الموضوعة لذلك، وبصفة خاصة ما يتعلق منها بحماية الحق المكتسب. [3]
- يجب على الإدارة في أغلب الأحيان عندما تريد تطبيق مبدأ التكييف أن تعتمد أسلوب المشاركة في عملية التطوير والتغيير وهو معبر عنه بمجلس الإدارة (القرار التداولي)، وذلك لتجنب التعسف أو القرار الغير صائب. [4]
- الخدمة العامة، أي يجب على الإدارة النظر الى تطبيق مبدأ التكييف كخدمة وواجب مجتمعي وليس كمنصب للممارسة القوة والنفوذ وتحقيق المآرب الذاتية والعائلية، ولأنه سيتم الوقوف والتحقق من الاعمال لتحديد الأخطاء والنتائج. [5]
- إن المشرع هو الذي خول للإدارة أن تطبق مبدأ التكييف مع الظروف والمستجدات، وتمارس تلك السلطة، فلا يجوز مخالفة وتعدي النصوص القانونية الخاصة بذلك [6]، وهو ما يعبر عنه بالشرعية القانونية، أي أن الأصل في ممارسة كافة الاعمال والأنشطة هو استنادها الى القوانين والأنظمة [7]، وهو ما جاء به المرسوم {131/88}، بنصه: "يجب

---

(1)- محمد فؤاد عبد الباسط، المرجع السابق، ص362.

(2)- إبراهيم طه فياض، المرجع السابق، ص171.

(3)- محمد فؤاد عبد الباسط، المرجع السابق، ص362.

(4)- مريزق عدمان، المرجع السابق، ص147.

(5)- المرجع نفسه، ص38.

(6)- نواف كنعان، المرجع السابق، ص345.

(7)- مريزق عدمان، المرجع السابق، ص38.

أن يندرج عمل السلطة الإدارية في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها". [1]

- يجب عليها تكييف مهامها وهياكلها مع احتياجات المواطنين، وأن تضع تحت خدمة المواطن خدمة جيدة وتبسط إجراءاتها وتنظيم عملها، وهذا كما جاء في المرسوم رقم(88-131) في المادة 6 والمادة 21 منه. [2]
- يحب على الإدارة تجنب قدر الإمكان عند تطبيق مبدأ التكييف، ألا يمس الامتيازات المالية للمتعامل المتعاقد معها، وفي حالة المساس به (التوازن المالي) يجب عليها تعويضه عن الاضرار التي لحقت به، [3]، فهي تتحمل الاضرار التي لحق بالغير فتقوم المسؤولية الإدارية، ويستفيد المتضرر من الحماية القانونية والقضائية للأموال وغيرها. [4]

(1)- المادة 04 من المرسوم 131/88، المصدر السابق، ص 759.

(2)- محمد الصغير بعلي، القانون الاداري، المرجع السابق، ص265.

(3)- هاني علي الطهراوي، المرجع السابق، ص320.

(4)- عدنان عمر، القانون الاداري، المرجع السابق، ص151.

خاتمة الفصل:

نستنتج مما سبق أن لمبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور العديد من التطبيقات في نطاق القانون الإداري وغيرها، اذ أن من أهم تطبيقاته هو قابلية قواعده للتغيير والتطور سواء بأساليب تسييره أو أنظمته ولوائحه، ثم رأينا كيف ساهم بشكل كبير وفعال ومتميز في تطبيق الإصلاح الإداري من خلال تطبيق ذلك على المرفق العام للوصول الى اقصى درجة من اشباع الحاجات وتلبية الرغبات للمجتمع، وذلك من منظور الكفاءة والفعالية، ورأينا كذلك كيف ساهم بإقحام تكنلوجيا المعلومات الحديثة في المرفق العام من خلال مواكبة العصر والمتغيرات، وذلك من أجل تسهيل حياة الناس بأن تكون المرافق حديثة ومتطورة، ومما لا شك فيه ولا ريب عند تطبيق مبدأ التكييف لما له من فوائد جمة، أنه سوف يؤثر على المراكز القانونية سواء ما تعلق منها بالمنتفعين أو الموظفين والمتعاقدين مع المرفق، لكن هذا لا يعني أننا لا نحجم عن تطبيق ذلك المبدأ الفريد والمتميز ولكن لا بد في بعض الأحيان من مراعاة الفئات التي لها علاقة مباشرة أو غير مباشرة بالمرفق العام.

الخاتمة

نستنتج مما سبق الأهمية البالغة لمبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور، إذ يُعد من النظام القانوني العام في الدولة، سواء نص عليه المشرع أم لم ينص، والسبب يرجع الى أنه متصل بالأسس الجوهرية للمجتمع وهي تحقيق المصلحة العامة، بغض النظر عن المراكز القانونية التي يؤثر بها، والأمر يرجع الى أن الاحتياجات العامة دائمة التقلب كما وكيفا، نتيجة التطور التكنلوجي والسكاني.

ومن هذه الحقيقة نستطيع أن نستنتج أنه إذا جمد المرفق العام، عند وسائل تشغليه، فإنه سيصل في مرحلة الى عدم تواءم الخدمات التي يقدمها مع الاحتياجات مما يشكل توقفا فعليا للمرفق العام، لعدم تجاوبه مع أبعاد المصالح العامة الجديدة.

ولقد أشار كلا من المشرع والقضاء الى مبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور، من خلال النصوص والاحكام، وكذلك اهتمام الفقهاء بمؤلفاتهم به لما له من أهمية كبيرة، تهدف دائما الى تحقيق المصلحة العامة.

ونتيجة لقاعدة تكييف المرافق العامة مع الظروف والمستجدات قابلية نشاط المرفق للتعديل والتغيير وفقا لما يحدث من تغير في الخدمة المقدمة، إذ أصبح مفروضا على المرفق العام أن يُطور ويجدد في أساليبه ووسائله بالقدر الكافي والضروري لتجنب المظاهر السلبية التي اقترنت بالمرفق العام كالبطء والروتين والتعقيد والإهمال وضعف المردودية وسوء الخدمة...الخ.

وقد تبين لنا أن الأساليب في إدارة وتسيير المرفق العام، تختلف تبعا لإعمال التكييف وتطور المجتمعات، فمنها الطرق التقليدية في إدارة وتسيير المرفق العام، المتمثلة بالتسيير المباشر وأسلوب المؤسسة، ومنها أيضا الطرق المستحدثة في إدارة وتسيير المرفق العام، استجابة للتغيرات والمستجدات والتحولات الجديدة، كان من أهمها لا سيما في الجزائر، تفويض المرفق العام كوسيلة جديدة لتسيير المرفق العام تماشيا مع التحولات الجديدة، وهذا ما يبرهن على إعمال مبدأ التكييف بين الحين والأخر، وذلك بتغيير وتطور أساليب تسييره.

وأن لمبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور العديد من التطبيقات في مجال القانون الإداري وغيرها، ومن أهمها هو قابلية قواعده للتغيير والتطور، سواء بأساليب تسييره أو أنظمته ولوائحه، ثم رأينا كيف ساهم بشكل كبير وفعال ومتميز في تطبيق الإصلاح الإداري على المرفق العام، للوصول الى أقصى درجة من إشباع الحاجات وتلبية الرغبات للمجتمع، وذلك من منظور الكفاءة والفعالية، ورأينا كذلك كيف ساهم بإقحام تكنولوجيا المعلومات الحديثة في المرفق العام من خلال مواكبة العصر والمتغيرات، وذلك من أجل تسهيل حياة الناس بأن تكون المرافق حديثة ومتطورة، ومما لا شك فيه عند تطبيق المبدأ، أنه سوف يؤثر على المراكز القانونية سواء ما تعلق منها بالمنتفعين أو الموظفين والمتعاقدين مع المرفق، لكن هذا لا يعني أننا لا نطبق ذلك المبدأ الفريد والمتميز، ولكن لا بد في بعض الأحيان من مراعاة الفئات التي لها علاقة مباشرة أو غير مباشرة بالمرفق العام.

ويدخل ضمن هذه الفئات موظفو المرفق العام فهم يتأثرون بشكل كبير جدا بتغير الأنظمة واللوائح وأساليب التسيير وغيرها، فيكونون في مركز تنظيمي لائحي لا يستطيعون الاحتجاج بأن لهم حق مكتسب ببقاء وضعهم كما كان في السابق، وكذلك يطبق على المتعاقدين، ولكن يؤخذ بعين الاعتبار أنه يمكن تعويضهم عن الاضرار التي لحقت بهم لا سيما المساس بالمركز المالي، لأنهم في غالب الأحيان يحكمهم قاعدة العقد شريعة المتعاقدين.

ومما لا شك فيه أن طالبي الخدمة العمومية عند تغيير المرفق بأساليب تسييره وأنظمته والرسوم المطبقة في التعامل معه، أن مركزهم سوف يتضرر، لكن لا يستطيعون الاحتجاج بالحقوق المكتسبة لأن التغيير في المرفق العام استدعته المصلحة العامة، بمعنى أنه اجراء يستهدف الحفاظ على مصالِحهم فلا يكون لهم الحق بالاعتراض.

وقد خلصنا من خلال هذه الدراسة إلى بعض النتائج وهي:

1-تخضع المرافق العامة الى مبادئ وقواعد قانونية عامة، تختلف حسب نوع المرفق وطريقة إدارته، سطرها الاجتهاد القضائي لمجلس الدولة الفرنسي، وأقرتها التشريعات المقارنة، منها

المشرع الجزائري، وتناولها الفقه بالشرح والتعليق والبيان، منها مبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغير والتطور.

2-إن مبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور من النظام القانوني العام للمرافق العامة، بغض النظر عن طبيعتها أو أسلوب إدارتها، فهو يطبق على جميع المرافق العامة على حد السواء، وهو من المبادئ السامية وغير المألوفة في القانون الخاص، والمعبر عنه بمبدأ التكييف.

3-أن مبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور متصل بالأسس الجوهرية للمجتمع وهو تحقيق المصلحة العامة، وفق المستجدات والمتغيرات والظروف القائمة في المجتمع.

4-إن لمبدأ التكييف تبعات إيجابية، وهي تطبيقاته في مجال القانون الإداري وغيرها، وإن لمبدأ التكييف تبعات معقدة، وهي اشكالاته، وهي التأثير على المراكز القانونية للموظفين والمتعاقدين وطالبي الخدمة العمومية.

5-إن وجود الإشكالات نتيجة تطبيق مبدأ التكييف، لا يعني أننا نحجم عن تطبيقه، فالموظفين لا يمكن لهم الاحتجاج وكذلك المتعاقدين، وطالبي الخدمة العمومية، إلا في إطار التعويض عن الاضرار فقط.

وعليه يمكن طرح بعض الاقتراحات لتفادي الاشكالات الملاحظة، منها على سبيل المثال لا الحصر ما يلي:

1-على الإدارة أن تتوخى من تطبيق المبدأ المصلحة العامة، حيث ذلك القيد العام الذي يهيمن على كل تصرفاتها، والذي تصبح تصرفاتها تعسفية ومشوبة بعيب الانحراف فيما لو تركته الى سواه، حتى لا يتم بسط رقابة المحاكم الإدارية ومجلس الدولة عليها، ولا يمكن أن يقيدها في ذلك اعتبارات مستمدة من حق يدعي اكتسابه موظفي المرفق العام أو المنتفعين، لذلك يجب عليها تكييف مهامها وهياكلها مع احتياجات المواطنين، وأن تضع تحت خدمة المواطن خدمة جيدة وتبسط إجراءاتها.

2-على الإدارة العامة، أن يكون أثر قرار التغيير والتطور، بالنسبة للمستقبل فقط، وهذا حتى لا تقع في اشكالات ومنازعات متعددة وبالأخص مسألة الرسوم، مثل استهلاك الكهرباء أو غيرها.

3-على الإدارة العامة، عند إعمال مبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور أن يتم في إطار القواعد والشروط الموضوعة لذلك، ويكون ذلك باحترام مبدأ الشرعية فلا بد من احترام النصوص القانونية.

4-على الإدارة العامة النظر الى تطبيق مبدأ التكييف كخدمة وواجب مجتمعي وليس كمنصب لممارسة القوة والنفوذ وتحقيق المآرب الذاتية والعائلية، ويجب أن تعلم أنه سيتم الوقوف والتحقق من الاعمال لتحديد الأخطاء والنتائج.

قائمة المصادر والمراجع

[_المصادر.

أولا: الأوامر الرئاسية.

1-الأمر رقم 06-03، المؤرخ في19 جمادى الثانية عام 1427، الموافق 15 يوليو سنة2006، **يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية،** الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 46، المؤرخة في 20 جمادى الثانية عام 1427، الموافق 16 يوليو سنة 2006.

2-الأمر رقم 75-58، المؤرخ في 20 رمضان عام 1395، الموافق 26 سبتمبر سنة 1975، **المتضمن القانون المدني،** الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رئاسة الجمهورية، الأمانة العامة للحكومة، 2007.

ثانيا: المراسيم الرئاسية.

1-المرسوم الرئاسي، رقم 15-247، المؤرخ في 02 ذي الحجة عام 1436، الموافق 16 سبتمبر سنة 2015، **يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام،** الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 50، الصادرة في 20 سبتمبر 2015.

2-المرسوم الرئاسي رقم 16-03، المؤرخ في 07-01-2016، **يتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام،** الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 02، المؤرخة في 13-01-2016.

ثالثا: القوانين العادية.

1-القانون رقم 05-12، المؤرخ في 04 اوت 2005، **يتضمن قانون المياه،** الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 60، الصادرة في 04 سبتمبر،2008، المعدل بالقانون رقم 09-02 الصادر في 22 جويلية 2009، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 26، الصادرة في 26 جويلية 2009.

2-القانون رقم (11-10)، **المتضمن قانون البلدية**، المؤرخ في 22 يونيو 2011، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 37، الصادرة في 03 يوليو 2011.

رابعا: المراسيم التنفيذية.

1-المرسوم التنفيذي رقم 14-193، المؤرخ في 03-07-2014، **يحدد صلاحيات المدير العام للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري**، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 41، المؤرخة في 06-03-2014.

2-المرسوم التنفيذي رقم(88-131)، **المتضمن تنظيم العلاقات بين الإدارة والمواطن**، المؤرخ في 04 يوليو سنة 1988، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 27، المؤرخة في 06-07-1988.

Π_ المراجع.

أولا: الكتب.

1-البنان حسن، **مبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور ،دراسة مقارنة في المؤسسات الاقتصادية**، المركز القومي للإصدارات القانونية، الطبعة الأولى، الموصل،2014.

2-أحمد السنهوري عبد الرزاق، **نظرية العقد**، الجزء الأول، منشورات الحلبي، 1998.

3-الدين عشي علاء، **مدخل القانون الإداري**، دار الهدى، الجزائر، 2012.

4-الطماوي سليمان، **مبادئ القانون الإداري دراسة مقارنة**، دار الفكر العربي، القاهرة، 2007.

5-السيد علي سعيد، **أسس وقواعد القانون الإداري**، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2009.

6-الصغير بعلي محمد، **العقود الإدارية**، دار العلوم، عنابة، الجزائر، 2005.

7-الصغير بعلي محمد، **القانون الإداري " التنظيم والنشاط الإداري "**، دار العلوم، الجزائر، 2013.

8-الصغير بعلي محمد، **القرارات الإدارية**، دار العلوم، عنابة، الجزائر، 2005.

9-أمين بوسماح محمد، **المرفق العام في الجزائر**، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995.

10-بوحوش عمار، **نظريات الإدارة الحديثة في القرن 21**، دار الغرب الإسلامي، الطبعة الأولى، بيروت، 2006.

11-بوضياف عمار، **الوجيز في القانون الإداري**، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الثالثة، الجزائر، 2013.

12-بسيوني عبد الله عبد الغني، **النظرية العامة في القانون الإداري دراسة مقارنة**، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2002.

13-جمال مطلق ذنيبات محمد، **الوجيز في القانون الإداري**، الدار العلمية الدولية ودار الثقافة، عمان،2003.

14-زيد أبو فهمي مصطفى، **الوسيط في القانون الإداري**، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2005.

15-حسن السيسي صلاح الدين، **تطور إدارة الشركات لتحقيق إدارة الجودة الشاملة**، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2011.

16-طه فياض إبراهيم، **القانون الإداري**، مكتبة الفلاح، الطبعة الأولى، الكويت،2008.

17-نواف كنعان، **القانون الإداري**، الكتاب الأول، دار الثقافة، عمان، 2006.

18-محي الدين القطب مروان، **طرق خصخصة المرافق العامة دراسة مقارنة**، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، الطبعة الاولى،2008.

19-محيو أحمد، **محاضرات في المؤسسات الإدارية**، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1996.

20-مريزق عدمان، **التسيير العمومي بين الاتجاهات الكلاسيكية والاتجاهات الحديثة**، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الجزائر، 2015.

21-ناصيف القاضي الياس، **عقد ال BOT**، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، 2006.

22-عبد الفتاح عبد الحليم أحمد، **تجارب عالمية مختارة في الإصلاح الإداري**، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، قسم الاقتصاد العام والإدارة العامة، إدارة الشؤون الاقتصادية في الأمم المتحدة، 1998.

23-عوابدي عمار، **القانون الإداري**، الجزء الثاني النشاط الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر،2000.

24-عوابدي عمار، **نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري**، دار هومة، الجزائر، 2003.

25-علي الطهراوي هاني، **القانون الإداري "التنظيم والنشاط الإداري"**، دار الثقافة، الطبعة الأولى من الإصدار الرابع، عمان، 2009.

26-عمر عدنان، **القضاء الإداري في فلسطين دراسة مقارنة**. بدون دار نشر، القدس، فلسطين، 2015.

27-عمر عدنان، **مبادئ القانون الادري "التنظيم والنشاط الإداري دراسة مقارنة"**، المطبعة الحديثة لكلية الحقوق، جامعة القدس، فلسطين، 2010.

28-فاروق عبد الحميد فاروق، **نظرية المرفق العام في القانون الجزائري بين المفهومين التقليدي والاشتراكي دراسة مقارنة**، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، بدون سنة نشر.

29-فؤاد عبد الباسط محمد، **القانون الإداري " التنظيم النشاط الوسائل"**، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، بدون سنة نشر.

30-فؤاد صالح، **مبادئ القانون الإداري**، دار الكتاب اللبناني مكتبة المدرسة، الطبعة الاولى، لبنان، 1983.

31-راغب الحلو ماجد، **القانون الإداري**، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2008.

32-رفعت عبد الوهاب محمد، **مبادئ واحكام القانون الإداري**، منشورات الحلبي، لبنان، 2003.

33-ظريفي نادية، **تسيير المرفق العام والتحولات الجديدة**، دار بلقيس، الجزائر، 2010.

ثانيا: الأطروحات والمذكرات.

1-اطروحات الدكتوراه.

-صليحة رقاد، **تطبيق نظام الجودة في مؤسسات التعليم العالي الجزائرية، آفاقه ومعوقاته دراسة ميدانية**، (رسالة دكتوراه)، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة سطيف1، الجزائر، 2014.

2-مذكرات ماجستير.

1-بن درويش علي، **تطبيقات الحكومة الالكترونية دراسة مقارنة ميدانية على إدارة الجنسية والإقامة في دبي**، (رسالة ماجستير)، غير منشورة، جامعة نايف العربي للعلوم الأمنية، 2005.

2-بن محمد القحطاني صالح، **تطبيق الحكومة الالكترونية ودورها في التطوير الإداري بالمدرية العامة للدفاع المدني**، (رسالة ماجستير في العلوم الإدارية)، كلية الدراسات العليا، قسم العلوم الإدارية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2010.

3-وجيه عبد الرحمن سليمان أكثم، **تنظيم المرافق العامة دراسة مقارنة**، (رسالة ماجستير)، جامعة النجاح الوطنية، كلية الدراسات العليا، فلسطين، 2014.

4-محفوظ عبد القادر، **سلطة الإدارة في التعديل الانفرادي للعقد الإداري دراسة مقارنة**، (رسالة ماجستير)، جامعة ابي بكر بلقايد، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تلمسان، الجزائر، 2014.

5-مختار حماد، **تأثير الإدارة الالكترونية على إدارة المرفق العام وتطبيقاتها في الدول العربية**، (رسالة ماجستير)، كلية العلوم السياسية والاعلام، قسم العلاقات السياسية والاعلام، جامعة الجزائر بن يوسف بن خدة، 2007.

6-عشور عبد الكريم، **دور الإدارة الالكترونية في ترشيد الخدمة العمومية في الولايات المتحدة والجزائر**، (رسالة ماجستير)، جامعة منتوري، قسنطينة، 2010.

7-قنان نهاد، **المفهوم الأوروبي للخدمة العامة وتأثيره على المرفق العمومي في الجزائر**، (رسالة ماجستير)، جامعة قسنطينة1، الجزائر، 2013.

ثالثا: المقالات.

1-عمران نزيهة، "**الإدارة العمومية والمواطن أية علاقة تشخيص الاختلالات وسبل الإصلاح على ضوء التجربة الجزائرية**"، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد الثاني عشر.

2-ش. زهية، "**الجزائر الوسطى أول بلدية إلكترونية مطلع 2018**"، اليومية الوطنية الإخبارية المساء، كلمة ألقاها وزير الداخلية والجماعات المحلية بمناسبة الذكرى الخمسون لصدور أول قانون بلدية 1967، (19-1-2017).

3-خالص حسين مريم، "**الحكومة الالكترونية**"، مجلة بغداد للعلوم الاقتصادية، العدد الخاص بمؤتمر الكلية، العراق، (2013).

رابعا: المواقع الالكترونية {الشبكة العالمية للمعلومات}.

1-المشري، "**تفويضات المرفق العام**"، منشور بتاريخ 06-03-2016، الشبكة العنكبوتية العالمية الانترنت، الموقع الالكتروني: www.mouwazaf-dz.com، تاريخ الزيارة 08-04-2017.

2-العباس لوتاه وسام، "**دبي المدينة الاذكى والاسعد في العالم**"، (بدون تاريخ)، مؤسسة حكومة دبي الذكية، مأخوذ من الشبكة العنكبوتية العالمية الانترنت، الموقع الالكتروني: http://www.dubai.ae، تاريخ الزيارة 21-03-2017.

3-القاسمي عبد الرفيع، "**مستجدات تدبير المرافق العامة في دستور 2011**"، (بدون تاريخ)، المملكة المغربية، مأخوذ من الشبكة العنكبوتية العالمية الانترنت، الموقع الالكتروني: Maroc droit.com، موقع العلوم القانونية، تاريخ الزيارة 23-03-2017.

4-كومغار إبراهيم، "**ملخص حول موضوع المرافق العامة**"، (بدون تاريخ)، مأخوذ من الشبكة العنكبوتية العالمية الانترنت، الموقع الالكتروني: www.fsjes-agadir. Info، تاريخ الزيارة 12 -02-2017.

5-بدون كاتب،" **الإصلاح الإداري بالمغرب**"، المجلة القانون والعلوم الإدارية للتنمية، منشور بتاريخ (2012.2.23)، مأخوذ من الشبكة العنكبوتية العالمية للمعلومات، الموقع الالكتروني: droitarab.com، تاريخ الزيارة 12-03-2017.

6-الندوة الوطنية حول "**موضوع الجودة في الإدارة العامة دعامة لنجاعة وفعالية المرفق العام**"، تنظيم وزارة الوظيفة العمومية وتحديث الإدارة، بتاريخ (22 يونيو 2012)، بمقر المدرسة الوطنية للإدارة، مؤسسة وسيط المملكة المغربية، مأخوذ من الشبكة العنكبوتية العالمية للمعلومات، www.mediateur.ma، تاريخ الزيارة 12-03-2017.

7-الموقع الإلكتروني لوزارة الداخلية والجماعات المحلية، الشبكة العالمية للأنترنت، www.interieur.gov، تاريخ الزيارة 22 أفريل 2017.

خامسا: المراجع الأجنبية:

1-Décret n85-19 du21 mai 1985 determinant les missions générales des organes des administrations centrales des ministères, 1985.

2-Henri François Gautrin, Gouverner ensemble, édition panphile le May, Québec, 2012.

3-J-M Auby et R. Ducos- Ader, grands services publics et entreprises nationales, T1, puf « coll. Thémis », paris, 1975.

قائمة المحتويات

مقدمة: .....أ

الفصل الأول: الإطار العام لمبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور.....6

المبحث الأول: مفهوم مبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور.....7

المطلب الأول: تعريف مبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور.....7

الفرع الاول: التعريف التشريعي.....8

الفرع الثاني: التعريف القضائي.....10

الفرع الثالث: التعريف الفقهي.....12

المطلب الثاني: الخصائص المميزة لمبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور.....14

الفرع الاول: مبدأ غير مقنن.....14

الفرع الثاني: مبدأ قضائي.....15

الفرع الثالث: مبدأ مرن وسريع التطور.....15

المبحث الثاني: التغيير والتطور في أساليب تسيير المرفق العام.....16

المطلب الأول: التسيير الكلاسيكي للمرافق العامة.....17

الفرع الأول: التسيير المباشر.....17

أولا: تعريف التسيير المباشر.....17

ثانيا: تقييم أسلوب التسيير المباشر في إدارة المرفق العام.....18

الفرع الثاني: التسيير عن طريق المؤسسة العامة.....19

أولا: تعريف المؤسسة العامة.....19

ثانيا: تقييم أسلوب المؤسسة العامة.....20
المطلب الثاني: التسيير الحديث للمرافق العامة..... 22
الفرع الأول: التفويض كأسلوب لتسيير المرفق العام.....23
أولا: نظام التزام المرافق العامة (عقد الامتياز) 23
أ–تعريف التزام المرفق العامة..... 23
ب–تقييم التزام المرافق العامة.....24
ثانيا: الايجار 26
أ–تعريف الايجار كأسلوب لتسيير المرفق العام.....26
ب–تقييم الايجار كأسلوب لتسيير المرفق العام.....26
ثالثا: الوكالة المحفزة.....27
أ–تعريف الوكالة المحفزة.....27
ب–تقييم الوكالة المحفزة.....28
رابعا: التسيير كأسلوب لإدارة المرفق العام.....29
أ–تعريف التسيير كأسلوب لإدارة المرفق العام.....29
ب–تقييم التسيير كأسلوب لإدارة المرفق العام.....29
الفرع الثاني: الاستغلال المختلط.....30
أولا: تعريف وبواعث الاستغلال المختلط.....30
ثانيا: تقييم الاستغلال المختلط.....31
الفرع الثالث: عقد البوت BOT 32
أولا–تعريف عقد البوت.....33

ثانيا–تقييم عقد البوت.....33

خاتمة الفصل: 35

الفصل الثاني: تطبيقات مبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور وإشكالاته.....36

المبحث الأول: تطبيقات مبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور.....37

المطلب الأول: قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور.....37

الفرع الأول: التغيير والتطور في أساليب إدارة وتسيير المرفق العام.....38

الفرع الثاني: قابلية القرارات والعقود الإدارية للتغيير والتطور.....40

أولا: قابلية العقود الإدارية للتغيير والتطور.....40

ثانيا: قابلية القرارات الإدارية للتغيير والتطور.....43

الفرع الثالث: قابلية اللوائح والأنظمة للتغيير والتطور.....45

الفرع الرابع: إلغاء المرفق العام تطبيقا لمبدأ التكييف.....47

المطلب الثاني: الإصلاح الإداري للمرافق العامة.....48

الفرع الاول: ضرورة مواكبة المرافق العامة للتحولات الجديدة من خلال الإصلاح الإداري.....51

الفرع الثاني: مضمون الإصلاح الاداري المرافق العامة.....53

المطلب الثالث: المرفق العام الالكتروني (الإدارة الالكترونية الحديثة) 56

الفرع الأول: مزايا تطبيق الإدارة العامة الالكترونية.....57

الفرع الثاني: متطلبات تطبيق الإدارة العامة الالكترونية.....58

الفرع الثالث: تطبيقات الإدارة العامة الإلكترونية في بعض الدول.....59

المبحث الثاني: اشكالات تطبيق مبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور.....61

المطلب الأول: التأثير على المراكز القانونية.....62
الفرع الأول: الموظفين العموميين.....62
الفرع الثاني: المتعاقدين.....64
الفرع الثالث: طالبي الخدمة العمومية (المنتفعين).....67
المطلب الثاني: القيود الواردة على تطبيق مبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور.....70
خاتمة الفصل: 73
الخاتمة: 74
قائمة المصادر والمراجع: 78