

جامعة محمد خيضر - بسكرة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



عنوان المذكرة

اللامركزية المرفقية في الجزائر

مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق
تخصص قانون إداري

إشراف الأستاذ :
فار جميلة

إعداد الطالب :
بن سعيد محمد رفيق

الموسم الجامعي: 2014/2013



بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

سَبَّحَ لِلّٰهِ مَا فِي السَّمٰوٰتِ وَالْاَرْضِ ^ص وَهُوَ

الْعَزِیْزُ الْحَكِیْمُ ﴿١﴾ لَهُ مُلْكُ السَّمٰوٰتِ

وَالْاَرْضِ ^ص يُحْيِیْ ^ص وَيُمِیْتُ ^ص وَهُوَ عَلٰی كُلِّ شَیْءٍ

قَدِیْرٌ ﴿٢﴾ هُوَ الْاَوَّلُ وَالْاٰخِرُ وَالظَّاهِرُ

وَالْبَاطِنُ ^ص وَهُوَ بِكُلِّ شَیْءٍ عَلِیْمٌ ﴿٣﴾

صدق الله العظيم

سورة الحديد

دعاء

يا رب لا تدعني أصاب بالغرور إذا نجحت وباليأس إذا فشلت، بل ذكرني بأن

الفشل هو الخطوة التي تسبق النجاح.

يا رب علمني أن التسامح هو أكبر مراتب القوة وأن حب الانتقام هو أول مظاهر

الضعف

يا رب إذا جردتني من نعمته الصحة أترك لي نعمته الأمان، وإذا جردتني من المال

أترك لي الأمل، وإذا أسأت إلى الناس أعطيني الشجاعة للاعتذار وإذا أساء الناس

إلى أعطيني مقدرة العفو، يا رب إذا نسيتك لا تنساني.

~ الله ولي التوفيق ~

الإهداء

إلى من سكن حبها في سويداء قلبي، وشعاع ينير دربي، وأمام جلالها يركع
الكل إلى بلادي الجزائر...

إلى كل من ضحى بالنفس والنفيس لتبقى الجزائر حرة شامخة... إلى شهداءنا
الأبرار.

إلى من حملتني وهنا على وهن، وتخطت من أجلي كل المحن، إلى من رسمت لي
ابتسامتها بصميم الأمل، إلى قرة عيني ومبلغ آمالي، إلى منبع العطف والحنان، إلى
أغلى وأسمى من في الوجود وأعز مخلوقاً أحبها الله أن تكون حبيبة قلبي ونور
فؤادي ونبراس دربي وأمل حياتي، إلى ذات العطاء العزيز اللامحدود إلى أمي
الغالية إلى أمي الحنوننة حفظها الله من كل سوء وأطال الله في عمرها.

إلى منبع الخير والإحسان، الود والثام، إلى من زرع في روعي الهمة والكبرياء
ورفع رأسي إلى السماء وغرس في طابع النبلاء إلى أبي العزيز.

إلى من شاركوني الحياة منذ أن وعيت على هذه الدنيا أختي ياسمين وأخي نور
الدين.

إلى كل عائلتي بن سعيد وفضيل بدون استثناء، كما ندعو من الله أن يرحم
موتاهم برحمته ويسكنهم فسيح جناته.

إلى كل من قاسموني حياتي الدراسية والجامعية، إلى أخي الذي لم تلده لي أمي
وصديقي العزيز مرابطي حسام الدين.

إلى من كان لهم الفضل في تخطي بيوت العلم والنور... إلى كل أساتذتي الكرام
وخاصة الأستاذة المشرفة "فار جميلة" إلى كل من ساعدني في إنجاز هذه
المذكرة... إلى كل من سقط من مذكرتي سهواً أهدي هذا العمل المتواضع.

خطة البحث

مقدمة

الفصل الأول : ماهية المرفق العام

المبحث الأول : مفهوم المرفق العام

المطلب الأول : تعريف المرفق العام

الفرع الأول : المعيار العضوي

الفرع الثاني : المعيار الموضوعي

المطلب الثاني : عناصر المرفق العام

الفرع الأول : تلبية الحاجات العامة

الفرع الثاني : المرفق العام مشروع تنشئه الدولة

الفرع الثالث : خضوع المرفق العام للسلطة العامة

الفرع الرابع : خضوع المرفق العام لنظام قانوني

المبحث الثاني : أنواع المرافق العامة

المطلب الأول : أنواع المرافق العامة وفقا لطبيعة نشاطها

الفرع الأول : المرافق العامة الإدارية

الفرع الثاني : المرافق العامة الاقتصادية

الفرع الثالث : المرافق العامة المهنية أو النقابية

الفرع الرابع : المرافق العامة الاجتماعية

المطلب الثاني : أنواع المرافق العامة وفقا لامتدادها الإقليمي

الفرع الأول : المرافق العامة القومية

الفرع الثاني : المرافق العامة الإقليمية (المحلية)

المطلب الثالث : أنواع المرافق العامة وفقا لالتزام الإدارة بإنشائها

الفرع الأول : المرافق العامة الاختيارية

الفرع الثاني : المرافق العامة الإجبارية

المطلب الرابع : أنواع المرافق العامة وفقا بتمتعها بالخصية المعنوية

الفرع الأول : مرافق عامة ذات شخصية معنوية

الفرع الثاني : المرافق العامة التي ليست لها شخصية معنوية

الفصل الثاني : تنظيم المرافق العمومية اللامركزية

المبحث الأول : المبادئ التي تحكم المرافق اللامركزية العمومية

المطلب الأول : مبدأ سير المرفق بانتظام واطراد

الفرع الأول : تنظيم ممارسة حق الإضراب

الفرع الثاني : تنظيم الاستقالة

الفرع الثالث : الاعتداد بنظرية الموظف الفعلي

المطلب الثاني : مبدأ مساواة المنتفعين أمام المرفق العام

الفرع الأول : مساواة المنتفعين في خدمات المرفق

الفرع الثاني : المساواة في الالتحاق بالوظائف العامة

المطلب الثالث : مبدأ قابلية المرافق للتغيير والتبديل

المبحث الثاني : النظام القانوني للمرافق اللامركزية العمومية

المطلب الأول : إنشاء و تنظيم وإلغاء المرافق العامة اللامركزية

الفرع الأول : إنشاء المرفق العام اللامركزي

الفرع الثاني : تنظيم المرافق العامة اللامركزية

الفرع الثالث : إلغاء المرافق العامة اللامركزية

المطلب الثاني : أساليب و طرق إدارة المرافق العامة اللامركزية

الفرع الأول : الإدارة المباشرة

الفرع الثاني : أسلوب المؤسسة العامة

الفرع الثالث : عقد الامتياز

الفرع الرابع : الاستغلال المباشر

الفصل الثالث : الرقابة على المرافق العامة اللامركزية

المبحث الأول : الرقابة الإدارية على المرافق العامة اللامركزية

المطلب الأول : مفهوم الرقابة الإدارية

الفرع الأول : المدلول القانوني للرقابة الإدارية

الفرع الثاني : التعريف في نظر علم الإدارة العامة

المطلب الثاني: أهمية الرقابة الإدارية وأهدافها

الفرع الأول: أهمية الرقابة الإدارية

الفرع الثاني :أهداف الرقابة الإدارية

المطلب الثالث : الرقابة على المرافق العمومية

الفرع الأول : الرقابة الإدارية الرئاسية

الفرع الثاني : الوصاية الإدارية

الفرع الثالث : مقارنة بين الرقابة الإدارية الرئاسية والوصاية الإدارية

المبحث الثاني :الرقابة القضائية على أعمال المرافق العامة اللامركزية

المطلب الأول : مفهوم وطبيعة الرقابة القضائية

المطلب الثاني: معيار الاختصاص القضائي في منازعات المرافق العامة اللامركزية

الفرع الأول:مفهوم المؤسسة العمومية كأساس لتحديد الاختصاص القضائي

الفرع الثاني :المرافق العامة المتيسر حكوميا عن طريق الاستغلال المستقل أو المعني

الفرع الثالث: المرافق العامة المسيرة عن طريق الامتياز

الفرع الرابع: المرفق المهنية

الخاتمة

مقدمة:

لمعرفة التنظيم الإداري في أي دولة من الدول يجب معرفة الأسلوب الذي تتبعه مؤسسات الدولة أثناء أدائها لوظائفها، بحيث تنتهج الأسلوب الإداري المركزي أو الأسلوب الإداري اللامركزي وهذا يتوقف على الإعتبارات السياسية والإقتصادية و الإجتماعية لكل دولة ، حيث تأخذ الدول الحديثة في تنظيم أجهزتها الإدارية بأسلوبين مختلفين ولكنهما متكاملين يتمثلان في المركزية الإدارية ولامركزية الإدارية ، وتنتهج كل دولة النظام الذي يتماشى مع ظروفها، يعتبر نظام اللامركزية الإدارية أهم نظام تأخذ به الدولة الحديثة و الجزائر على غرار ذلك تبنت هذا النظام و الذي سنحاول تسليط الضوء على جزء منه و المتمثل في النظام اللامركزية المرفقي (المصلحي)،بحيث تعد اللامركزية الإدارية من أساليب الإدارة التي تتبعها الدولة في مباشرة وظائفها الإدارية ،ويقصد بها توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة ما بين الحكومة والهيئات المستقلة الإقليمية أو مصلحية تباشر إختصاصها في النطاق المرسوم لها تحت إشراف ورقابة السلطة التنفيذية .

وتقوم اللامركزية الإدارية على فكرة مفادها توزيع سلطات الوظيفة الإدارية في الدولة بين السلطات الإدارية المركزية وبين هيئات ووحدات إدارية مستقلة متخصصة على أساس إقليمي (جغرافي) أو على أساس فني (مصلحي) مع خضوعها لرقابة إدارية وصائية لأجل ضمان وحدة الدولة السياسية و الدستورية و الإدارية .

تتحقق اللامركزية الإدارية بتوافر جملة من الأركان ، كما أنه في التنظيم الإداري المركزي يوجد شخص معنوي عام واحد وهو الدولة فإنه يتعدد أشخاص القانون العام عند الأخذ باللامركزية الإدارية ، وتمنحه الشخصية المعنوية العامة ، إما لإعتبارات إقليمية أو لإعتبارات مرفقية (مصلحية) وهذا يؤدي إلى ظهور أشخاص لامركزية إقليمية و أشخاص لامركزية مرفقية واللامركزية الإدارية صورتان أساسيتان هما اللامركزية الإقليمية و اللامركزية المرفقية ، فالبنسبة لهته الأخيرة و التي هي محور دراستنا نجد أنها تقوم على وجود أشخاص معنوية متخصصة في موضوع نشاط معين كالمؤسسات العامة ، وتكون في حالة إذا منح مرفق عام محلي الشخصية المعنوية وقدر معين من الإستقلال،

مع خضوعها لرقابة إدارية التي تباشرها السلطة المركزية ، كما أن اللامركزية المرفقية لا تخضع لأحكام موحدة فلا يوجد قانون واحد يطبق عليها جميعا لكن نجد أن كل شخص معنوي مرفقي يطبق الأحكام و القواعد الواردة في القانون إنشائه، وهذا ما يجعل الإختلاف بين الأشخاص المعنوية المرفقية و الأشخاص المعنوية الإقليمية في طبيعة نشاطها وفي القواعد القانونية التي تطبق عليها.

كما أنها تقوم على إعتبرات فنية حيث يمنح المرفق الشخصية المعنوية و الإستقلال ويقوم بإدارته أشخاص لهم خبرة ، ويكون النشاط قائما للامركزية المرفقية ويمنح الشخصية المعنوية وقد يظهر النشاط متمتعا بالشخصية المعنوية أي ظهر بظهور الشخصية المعنوية ، هنا يترتب عن ذلك أنها لا تسحب الشخصية المعنوية من الشخص المعنوي المرفقي فيباشر نشاطه شخص مرفقي أخر أو تباشره السلطة المركزية لكن قد يزول الشخص المعنوي المرفقي بإنهاء الغرض المحدد في قانون إنشائه و إستغناء الدولة عن خدماته .

كما يقوم الشخص اللامركزي الإقليمي بإنشاء شخص لامركزي مرفقي تابعا له يعهد إليه القيام بنشاط محلي معن (كأن تقوم البلدية بإنشاء مؤسسات إدارية بلدية تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي).

وهو ما يطرح إشكالية مفادها:

ماهي الآليات القانونية المتبعة لتسيير المرافق العامة اللامركزية المعمول بها في النظام الجزائري؟

وللإجابة على هذه الإشكال يتبادر إلى اذهاننا التساؤلات التالية:

-ماهو المرفق العام؟

-ماهي المبادئ التي تحكم المرافق العامة اللامركزية؟

-كيف تنشأ وتلغى المرافق اللامركزية ؟

-كيف تطبق الرقابة الإدارية والقضائية على المرافق العمومية اللامركزية ؟

وهذا ما سنحاول الإجابة عنه من خلال دراستنا هذه و التي قسمناها الى ثلاث فصول وهي كالتالي :

-الفصل الاول: وتطرقنا فيه الى دراسة ماهية المرفق العام .

-الفصل الثاني: تناولنا فيه تنظيم المرافق العمومية اللامركزية .

- الفصل الثالث: تضمن الرقابة على المرافق العامة اللامركزية .

الفصل الأول:

ماهية المرفق

العام

الفصل الثاني :

تنظيم المرافق

العمومية

اللامركزية

الفصل الثالث :

الرقابة على

المرافق العامة

اللامركزية

الخطاتمة

الفهرس

المبحث الأول: مفهوم المرفق العام

نتطرق في هذا المبحث إلى دراسة :

المطلب الأول: تعريف المرفق العام

يعرف المرفق لغةً بأنه : ما يرتفق به و ينتفع و يستعان و منه المرافق المدنية و هي ما ينتفع به السكان عامة كأجهزة النقل و الشرب و الإضاءة و جمعها مرافق، و قال تعالى " و إذا اعتزلتموهم و ما يعبدون إلا الله فأووا إلى الكهف ينشر لكم ربكم من رحمته و يهيئ لكم من أمركم مرفقا " و جاء في تفسير (يهيئ لكم من أمركم مرفقا) أي سهل و يسر لكم من أمركم الذي انتم بصدده ما ترفقون به و تنتفعون بحصوله .¹

أما قانوننا : فتعتبر فكرة المرفق العام من أبرز المفاهيم الشائكة و الغامضة في القانون الإداري رغم أهميتها كمعيار للنظام الإداري برمته ، نظرا لإرتباطها بالمعطيات الاسياسية و الاقتصادية و الاجتماعية السائدة بالدولة و مع ذلك و رغم تعدد و تنوع التعاريف فإن الفقه و القضاء، عادة ما يلجأ لتحديد مفهوم المرفق العام إلى استعمال معيارين اساسيين هما المعيار العضوي و المعيار الموضوعي.²

الفرع الأول : المعيار العضوي

ينظر أنصار هذا الاتجاه إلى المرفق العام من ناحية الشكل أو الجهة التي تتولى إدارته فيرى الأستاذ (فيدل) أنه يقصد بالمرفق العام قيام الادارة بإشباع حاجات ذات نفع عام ، و يرى د.الطماوي أنه يقصد به وفقا لهذا المعيار المنظمة أو الهيئة التي تقوم بالنشاط المرفقي، إلا ان استعمال اصطلاح المرفق العام للدلالة على هذا المعنى برأي الدكتور الطماوي قد يؤدي إلى اللبس و عدم تفهم أحكام مجلس الدولة الفرنسي الحديثة لذلك فهو يفضل استخدامه

(¹)- حمدي القبيلات ، القانون الإداري، دار وائل للنشر ، الطبعة الاولى، 2008 ، ص 272.

(²)- محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري ، دار العلم للنشر و التوزيع ، ص 205.

بالمعنى الموضوعي، و ينصرف المدلول العضوي للمرفق العام بنظر آخرين إلى الهيئة أو المنظمة أو الجهاز الذي يرتبط بالإدارة إرتباطا عضويا و يزاول النشاط المرفقي العام.

و خلاصة القول بشأن الإتجاه العضوي أو الشكلي في تعريف المرفق العام أن أنصار هذا الإتجاه يركزون في تعريفهم للمرفق العام على الجهة أو الهيئة القائمة على إشباع الحاجات العامة، اي بمعنى آخر يولون أهمية خاصة لعنصر السلطة العامة، و قد بلغ حماس أنصار الإتجاه العضوي لعنصر السلطة العامة اقصاه عند الأستاذ (Benoit) حيث عرف المرفق العام تبعا لهذا الاتجاه يقصد به لجهة أو الهيئة أو المنظمة العامة التي تمارس النشاط ذا النفع العام.

و من الامثلة على المرافق العامة العضوية الجامعات، المدارس و المستشفيات و الوزارات إلخ.

إلا انه في كل الاحوال لا يمكن التسليم بوجهات النظر السابقة التي تجعل من العنصر العضوي محور المرفق العام، لأن ذلك يتعارض و إتجاه القضاء الإداري في الوقت الحاضر لا سيما مجلس الدولة الفرنسي الذي يقيم المرفق العام على النشاط ذا المضمون القانوني المتميز الذي تقوم به السلطة الإدارية و بناء على ذلك توجه الفقه نحو المدلول الموضوعي أو المادي للمرفق العام.

الفرع الثاني : المعيار الموضوعي

ينطلق أنصار هذا الإتجاه في تعريفهم للمرفق العام من عنصر النشاط نفسه الذي ينطوي على النفع العام و اشباع الحاجات العامة و على هذا الأساس يرى الفقيه (دوجي) أن المرفق العام عبارة عن نشاط ينظمه و يتولاه و يشرف عليه الحكام ذلك أن اضطلاعهم بهذا النشاط يحقق التضامن الإجتماعي على أكمل وجه و يرى الأستاذ (فالين) أنه يوجد مرفق عام كلما اعتقدت السلطات المختصة بأن نشاطا ما يجب ان لا يقوم به الأفراد أو أنهم لا

يستطيعون القيام به على الوجه المطلوب، و تريد أن تتولاه هي نفسها لأنه من المنافع العامة أما (لوبادير فيري) ان المرفق العام هو النشاط الذي تباشره سلطة عامة بقصد الوفاء بحاجة ذات نفع عام، و نجد ان الاستاذ (هاربو) عرفه: منظمة عامة تقدم خدمة عامة بإستخدام أساليب السلطة العامة.

و من الفقه العربي ايضا هناك من أيد هذا الإتجاه فالدكتور سليمان الطماوي يرى أن اصطلاح المرفق العام يستعمل للدلالة على المعنيين فقد يستعمل للدلالة على نشاط من نوع معين تقوم به الإدارة لصالح الأفراد، و هذا هو المعنى الذي يجب ان يخصص له هذا الإصطلاح، و يقصد به المنظمة أو الهيئة التي تقوم بالنشاط و يرى د.ماجد راعي الحلو ان المرفق العام وفقا للمدلول الموضوعي او المادي يقصد به النشاط أو العمل الذي يمارسه المرفق تحقيقا للنفع العام.

و عن الفقه الجزائري فقد اثار الأستاذ أحمد محيو عليه بقوله " مفهوم المرفق العام ليس و لا يمكن ان يكون مفهوما قانونيا مجردا و حياديا، و ليس له من معنى في ضوء محتواه و الغايات الإقتصادية و الإجتماعية التي إستندت له و التي يجب تحديدها مسبقا قبل إعداد النظام القانوني للمرفق ، و تعيين الجهة المؤهلة لاحداث هذا المرفق او ذلك".

فمن خلال هذا التعريف نجد أن الأستاذ يرى أن المرفق لا يكون له معنى قانوني إلا إذا كانت منه تحقيق هدف سواء كان إقتصادي أو اجتماعي.

و هكذا نجد أن انصار الإتجاه الموضوعي ينطلقون في تعريفهم للمرفق العام من طبيعة النشاط الهادف إلى اشباع حاجات عامة و تحقيق النفع العام. و بذلك يكون المرفق العام هو كل نشاط إداري يستهدف إشباع حاجة عامة تحقق المصلحة العامة، و بناء على ذلك فإن مرافق الدفاع و الأمن و الصحة و التعليم هي مرافق عامة ، بالمعنى الموضوعي و إذا

نظرنا إلى الحاجات و الخدمات المختلفة التي تستهدف إشباعها في مجالات الدفاع و الأمن و الصحة و التعليم.¹

و بناء على ما تقدم نجد أن تعريف المرفق العام يختلف تبعا لإختلاف الزاوية التي ينظر منها له فإذا أخذنا بالإتجاه الشكلي نجد انه يقصد بالمرفق العام الهيئة أو الجهة الإدارية التي تعمل على إشباع الحاجات العامة، و إذا أخذنا بالاتجاه الموضوعي نجد انه يقصد به النشاط الذي تباشره السلطات الإدارية، و التي تسعى من خلاله إلى تحقيق نفع عام و إشباع حاجات عامة.

و أخيرا لا بد من الإشارة إلى أنه لا تظهر أهمية التفرقة بين الإتجاهين الشكلي و الموضوعي في تعريف المرفق العام إلا في الحالات التي تكون فيها الهيئة التي تمارس النشاط المرفقي هيئة خاصة ، مثل الشركات حاملة الإمتياز التي تعهد إليها السلطة العامة بإدارة أحد المرافق العامة مثل مرفق الكهرباء و الماء أو المواصلات أو النقل إلخ.

إذ في مثل هذه الحالات نكون امام مرفق عام من الناحية الموضوعية فقط و هو النشاط المرفقي و لا تعتبر الهيئة التي تزاوله مرفقا عام من الناحية الشكلية لأنها هيئة خاصة أما إذا كانت الهيئة التي تدير النشاط المرفقي هيئة عامة فإن الامر في هذه الحالة يتعلق بمرفق عام من الناحية الشكلية و هو الهيئة و آخر موضوعي، و هو النشاط و تختفي أهمية التفرقة بين نوعي المرافق الشكلية أو العضوية و المادية أو الموضوعية و تتمثل أهمية التفرقة بينهما في مسألة الخضوع لاحكام أي من القانونين العام أو الخاص و مدى سلطة الحكومة على المرافق.²

¹- حمدي القبيلات ، مرجع سابق ، ص274.

²- ماجد راغي الحلو ، القانون الإداري ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، 1994 ، ص 406.

التعريف الراجح

يجمع هذا الإتجاه بين الإتجاهين السابقين العضوي و الموضوعي على اساس ان المرفق العام يقوم على مجموعة من العناصر مستمد بعضها من الرابطة العضوية بين المشروع و الإدارة، و مستمد بعضها الى اخر من مضمون النشاط الذي يمارسه المشروع و لا يكفي الإعتماد على احد هذين العنصرين دون الآخر لتحديد المدلول الصحيح للمرفق العام.¹

ففي الفقه الفرنسي نجد الفرنسي العميد ليون دجي عرفه بأنه : " نشاط يتحتم على السلطة القيام به لتحقيق النظام الإجتماعي " .

يتضح من التعريف إستنادا إلى المعيارين معا فهيمنة الدولة التي تعتبرها مجموعة من المرافق على النشاط يعد معيار شكلي، أما لمعيار الموضوعي فتمثل في تحقيق و تأكيد و تنمية التضامن لإجتماعي، و ذلك لا يحقق إلا بتدخل الحكام لقيادة ذلك النشاط.²

و بالنسبة للفقه الجزائري من اهم الأساتذة الذي اعتنقوا الإتجاه الدكتور عمار عوابدي فيرى انه: "كل مشروع تدبره الدولة بنفسها أو تحت إشرافها لإشباع الحاجات العامة يحقق المصلحة العامة".³

المطلب الثاني : عناصر المرفق العام

لا حضا من خلال التعريف السابق للمرفق العام انه يتميز عن غيره من المشروعات بجملة من العناصر لا بد من توافرها لقيام المرفق العام و هذه العناصر هي :

¹- حمدي قبيلات ، مرجع سابق ، ص 275.

²- قريب أسماء. عتيقة بلجبل ، مذكرة لنيل شهادة ليسانس في العلوم القانونية و الإدارية ، المرفق العام في الجزائر دراسة مقارنة : جامعة محمد خيضر بسكرة، 2001-2002 ، ص9.

³- عمار عوابدي ، القانون الإداري ، الجزء الثاني، النشاط الإداري، المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2000.

الفرع الأول : تلبية الحاجات العامة

إن أساس و مبرر وجود أي مرفق عام هو تلبية الحاجات العامة للجمهور، حيث تقوم الإدارة العامة بإنشاء المرافق العامة التي تقتضيها الحياة العامة للمواطنين تحقيقا للمصلحة العامة.

و لهذا لا يخفى الطابع المرن لهذا العنصر نظرات لمرونة فكرة الحاجة العامة و المصلحة العامة ذاتها، حيث يرى د.يحي أن الحاجات العامة هي "النشاطات و الخدمات التي يقدر الرأي العام في وقت من الاوقات و في دولة معينة، أن على الحكام القيان بها، نظرا لأهمية هذه الخدمات للجماعة، و لعدم تأديتها على الوجه الأكمل بدون تدخل الحكام." و يترتب على ذلك ان المرافق العامة إنما تقوم بتقديم خدماتها اصلا بصورة مجانية، رغم ما قد تفرض من رسوم لا ترتقي أبدا إلى مستوى سعر تكلفة الخدمة المقدمة مثل : رسوم الإستفادة من خدمات المستشفيات العامة، أو الدراسة بالجامعات، أو الدخول للمتاحف.¹

إن حقيقة فكرة النفع العام و المصلحة العامة هي فكرة مرنة و مطاطة و حساسة و متفاعلة مع طبيعة البيئة الإجتماعية و الإقتصادية و السياسية و الحضارية السائدة في المجتمع و الدولة، و إن الوثائق الأيديولوجية السياسية و مصادر النظام القانوني في الدولة هي التي تحدد حدود ملامح المصلحة العامة في الدولة.²

¹- محمد صغير بعلي، مرجع سابق ، ص 207-208.

²- عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، دار الريحانة، الجزائر ، 1996 ، ص 60.

الفرع الثاني : المرفق العام مشروع عام تنشئه الدولة

المشروع هو عبارة عن نشاط منظم و متناسق تمارسه مجموعة بشرية قيادية و توجيهية و إدارية و تنفيذية بوسائل مادية و فنية و قانونية لتحقيق رض محدد.

و نقصد بالمشروع الذي تنشئه الدولة اي احد الاشخاص العامة المركزية أي المصالح الإدارية الموجودة في قمة الهرم الإداري، و على وجه التحديد المصالح الموجودة بالعاصمة، او الهياكل اللامركزية المحلية كالولاية أو البلدية أو الإقليمية كالمؤسسات العامة يعد مرفقا عاما.

فالدولة هي التي تقرر ما إذا كان هذا النشاط يدمج في نطاق المرافق العامة، و بالتالي يخضع لنظام قانوني معين.¹

و بناءا على ذلك فإن المشروع يتضمن ثلاثة عناصر تتمثل في :

- 1 مجموعة من الافراد تقوم بتوجيه النشاط و تنظيمه و تنفيذه؛
- 2 إن الهدف من هذا النشاط تحقيق هدف معين؛
- 3 إستعانة القائمين على المشروع بعدة رسائل تتمثل في الوسائل القانونية، الوسائل المادية و الوسائل الفنية.

مع التنويه هنا إلى أن الهدف المراد تحقيقه يختلف من مشروع لآخر، و كذلك الإستعانة بالوسائل تختلف ايضا في استخدامها من مشروع لآخر.²

و يمكن أن تقوم الدولة بحدارة هذا المشروع بنفسها أو تعهد ذلك إلى الأفراد أو الشركات الخاصة، و يكون ذلك تحت إشرافها و رقابتها.

¹- عمار بوضياف ، نفس المرجع السابق ، ص 150.

²- عصام الدبس ، القضاء الإداري و رقابته لأعمال الإدارة ، دراسة مقارنة ، دار الثقافة للنشر و التوزيع ، 2010 ، ص129.

الفرع الثالث : خضوع المرفق العام للسلطة العامة

و يعتبر هذا الركن أهم أركان المرفق العام، على أساس انه الركن الذي يميزه عن المشروعات الخاصة، و ذلك كأن الركنين الآخرين يتوفران أيضا بالنسبة للمشروعات الخاصة، ذلك لأن بعض المشروعات الخاصة تستهدف تحقيق نفع عام مثل المرافق العامة و يطلق عليها لتميزها على المرافق العامة إصطلاحا "المشروعات الخاصة ذات النفع العام" و لا تعتبر هذه المشروعات مرافق عامة نظرا لتخلف ركن الخضوع لهيئة السلطة العامة.

و ليس المقصود بخضوع المشروع لهيئة السلطة العامة مجرد خضوعه لرقابة و إشراف الغدارة و الذي تمارسه بمالها من سلطة الضبط الإداري، لأن هذا الخضوع يشمل كلا من المرافق و المشروعات الخاصة و مختلف أوجه النشاط الإداري و إنما يقصد به سيطرة السلطة العامة على المشروع و توليها لإدارته بشكل مباشر أو غير مباشر حيث أن السلطة العامة تتولى إنشاء المشروع و قد تتولى إدارته بنفسها أو تعهد بهذه الإدارة للأفراد أو الهيئات و تشرف على تلك الإدارة.

و بذلك فإن المشروع ذي النفع العام يخضع للسلطة العامة و التي تتوسل وسائل القانون العام لدى إنشائه و كذلك إدارته و إن كان قد تم إنشاؤه من قبل الأفراد و الهيئات الخاصة قبل تمتعه بوصف المرفق العام ، و هي بذلك تدير هذا المشروع وفقا لنظام قانوني خاص أو استثنائي يختلف عن النظام القانوني الذي يدير به الافراد و الهيئات الخاصة المشروعات الخاصة.¹

و إن ما يميز المرافق العامة أن تكون خاضعة في إدارتها للسلطة الحاكمة الدولة أو غيرها من الأشخاص الإدارية ، بمعنى ان تكون الكلمة النهائية في إدارة المشروع و توجيهه و تنظيمه و تسييره للسلطة و تحديد نشاطه و قواعده، فهذه السلطات وحدها التي تستطيع إستعمال وسائل القانون العام.

(1) - عصام الدبس، مرجع سابق ، ص 130.

فالدولة هي التي تضع التنظيم الخاص بالمرفق و تبين أقسامه و فروعها و تعيين موظفيه و تمارس الرقابة على النشاط و على الأشخاص.¹

الفرع الرابع : خضوع المرفق العام لنظام قانوني

يثير هذا العنصر جدلا فقهيًا واسعًا باعتباره أحد عناصر المرافق العامة، فترى طائفة من الفقه ان خضوع المشروع لنظام قانوني خاص ركن لازم لقيام المرفق العام، بينما يرى انصار الطائفة الأخرى أن الخضوع لهذا النظام القانوني الخاص لا يعد ركنا ضروريا لقيام المرفق العام ، و بصرف النظر عن الخلاف الفقهي القائم فإن كل مرفق عام يخضع لقدر من القواعد القانونية تحكم سيره ، فالمرافق العامة ليست كلها على نمط واحد، كما انها لا تدار بنفس الطريقة، و لكن يجمع بينها بعض القواعد القانونية، تنطبق عليها جميعا أيا كان شكلها أو طريقة إدارتها.

و من مستلزمات النظام القانوني الخاص أن يتم تسيير أعمال المرافق العامة و ممارسة نشاطها من خلال أساليب القانون العام، و خاصة ما تتمتع به السلطة الإدارية من إمتيازات لا يتمتع بها الأفراد العاديين كالإستهلاك مثلا، و يقابل هذه الغمليات إلتزامات يجب على المرافق العامة إحترامها و الوفاء بها منها ضرورة الإستمرار بتقديم الخدمة العامة للجمهور دون إنقطاع أي الإلتزام بمبدأ ضرورة سير المرفق العام بانتظام و اطراد.²

وفقا للقانون الجزائري ان أي مشروع ينشأ لتحقيق المصلحة العامة سواء تمت الدول بإدارته مباشرة أو عهدت بذلك للأفراد أو الشركات الخاصة يحكمه نظام قانوني خاص ، و لقد عرف هذا النظام على انه " مجموعة الأحكام و المبادئ القانونية التي تختلف إختلافا جذريا

¹- طاهري حسين ، القانون الإداري و المؤسسات الإدارية ، دار الخلدوني ، الطبعة الاولى ، الجزائر ، 2007 ، ص 82.

²- حمدي القبيلات ، مرجع سابق ، ص 278.

عن قواعد القانون الخاص بصفة عامة و عن قواعد النظام القانوني الذي يحكم المشروعات الخاصة بصفة خاصة.¹

و ما أجمع عليه الفقهاء أن هذا النظام يختلف من مرفق إلى آخر حسب طبيعة النشاط غير أن هناك مبادئ عامة تحكم جميع المرافق سواء كانت المرافق إدارية بحتة أو مرافق لها طابع صناعي أو مهني.

المبحث الثاني : أنواع المرافق العامة

لا تتخذ المرافق العامة نسقا أو شكلا واحد و إنما تتعدد اشكالها و تنتوع و ذلك تبعا للزاوية التي ننظر منها إلى المرفق للتعرف عليه سواء من حيث طبيعة النشاط أو من حيث دائرة نشاطها أو إقليمها، أو من حيث مدى وجوب إنشائها او عدمه و في الأخير من حيث الإعتراف لها بالشخصية المعنوية أو عدم الإعتراف بها و هذا ما سنتطرق إليه في المطالب الآتية :

المطلب الأول : أنواع المرافق العامة وفقا لطبيعة نشاطها

تصنف المرافق العامة حسب طبيعة نشاطها إلى عدة انواع اهمها المرافق الهامة الإدارية و المرافق العامة الإقتصادية و المرافق العامة المهنية أو التقنية و المرافق العامة الإجتماعية .

الفرع الاول : المرافق العامة الإدارية

و هي المرافق العامة التقليدية التي تجسد الوظيفة الإدارية النحتة و التي ظل يقتصر نشاط الدولة عليها حتى بداية القرن العشرين حيث كان تدخل الدولة يقتصر على المجالات

⁽¹⁾ - عتيقة بلجبل ، الإضراب في المرافق العامة ، مذكرة مقدمة لنيل درجة الماجستير في القانون العام ، قسم الحقوق ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر ، بسكرة ، الجزائر ، 2004-2005، ص 36.

التي تتفق مع الاغراض الإدارية، و تدخل في نطاق الوظيفة الإدارية للدولة و مثال هذه المرافق الدفاع و الامن و القضاء و الصحة و التعليم إلخ و تمتاز هذه المرافق الإدارية التقليدية بخضوعها التام للقانون العام و هي التي لا تلجأ إلى وسائل القانون الخاص إلى الاستثناء و رغبة الإدارة المحضنة و تمتاز هذه المرافق عن غيرها بمايلي :

- أن الدولة هي التي تتولى إدارتها بنفسها و على نفقتها.
- أن العاملين فيها يكتسبون صفة الموظف العام و علاقتهم بالدولة علاقة تنظيمية.
- تعتبر الاموال المملوكة لها من عقارات و منقولات أموالا عامة ، تخضع للنظام القانوني للمال العام.
- أن العقود التي تدخل فيها هذه المرافق تعتبر عقودا إدارية، تخضع للنظام القانوني للعقود الإدارية.¹
- تتمتع هذه المرافق بامتيازات ووسائل القانون العام ، فهي تصدر قرارات إدارية بالغدارة المنفردة و تملك حق الإستملاك و الإستيلاء المؤقت و فرض الرسوم و التنفيذ الجبري.
- تدخل منازعاتها في نطاق إختصاص القضاء الإداري بإعتبارها منازعات إدارية.
- أن علاقة المرافق مع المنفعين من خدماتها هي علاقة تنظيمية.

الفرع الثاني : المرافق العامة الإقتصادية

و هي المرافق العامة التي تشبه في نشاطها نشاط الأفراد الخاص من تجارة و صناعة، و تخضع لنظام قانوني مختلط من القانون العام و القانون الخاص، و يعود ظهور هذا النوع من المرافق إلى فترة الحرب العالمية الأولى و إنتشار مبدأ ضرورة تدخل الدولة في الميدان الإقتصادي لمواجهة الازمات الإقتصادية في العديد من المشروعات ذات الطابع الصناعي او

¹- حمدي القبيلات ، مرجع سابق ، ص 286.

التجاري أو الزراعي أو المالي و هي أنشطة يتولاها الفرد في الأصل حيث زاحمتهم الدولة في ذلكن و من هنا نشأت طائفة من المرافق يطلق عليها المرافق الإقتصادية.

و قد نشأت فكرة المرافق العامة الإقتصادية على يد القضاء الإداري و تحديدا مجلس الدولة الفرنسي، حيث اعتبر ان طبيعة هذا النوع من المرافق يحتم خضوع منازعاتها لأحكام القانون الخاص، و وينظرها القضاء المدني.¹

و من أبرز الامثلة على المرافق العامة الإقتصادية، مرافق النقل بالسكك الحديدية أو الطائرات أو السيارات أو البريد و الكهرباء و المياه و الغاز و الحمامات العامة و السينما و المسارح...ألخ.

*معايير التمييز بين المرافق العامة الإدارية و المرافق العامة الإقتصادية:

قيل بصدد تمييز المرافق العامة الإدارية عن المرافق العامة الإقتصادية عدة آراء و اختلف الفقه حول معايير التمييز بينهما، و من ابرز ما طرح من معايير ما يلي:

1 #معيار الشكلي

يعتمد هذا المعيار على أساس شكل المشروع أو مضهره الخارجي فإذا إتخذ المشروع شكل المشروعات الخاصة كما لو تمت إدارته بواسطة الإدارة أو تحت رقابتها و إشرافها و باستخدام أساليب السلطة العامة فهو مرفق عام إداري.

¹- حمدي القبيلات ، مرجع سابق ، ص 287.

2 معيار الهدف

إتجه هذا المعيار إلى التمييز بين المرافق الإدارية و المرافق الإقتصادية على أساس الغرض الذي يستهدفه المرفق، فالمرافق الإقتصادية تقوم بنشاط صناعي او تجاري يهدف إلى تحقيق الربح بل تحقيق المنفعة العامة و إشباع حاجات الأفراد، غير ان هذا المعيار يتسم بالقصور من حيث ان الربح الذي تحققه المرافق الإقتصادية أو التجارية التي تمارسها في تستهدف أساسا تحقيق المنفعة العامة.

كما أن المرافق الإدارية يمكن أن تحقق ربحا من جراء ما تنتقضاه من رسوم تقوم بتحصيلها مقابل الخدمات التي تقدمها.

3 معيار القانون المطبق

ذهب جانب من الفقه إلى التمييز بين المرافق العامة الإقتصادية و المرافق العامة الإدارية على أساس النظام القانوني الذي يخضع له المرفق، فإذا كان يخضع لأحكام القانون الخاص اعتبر المرفق اقتصاديا و على العكس من ذلك إذا كان يخضع لأحكام القانون العام فهم مرفق عام إداري غير أن هذا المعيار غير سليم و لا تيفق مع المنطق لان المطلوب هو تحديد نوع المرفق العام قبل اخضاعه لنظام قانوني معين و ليس العكس أي ان خضوع المرفق الاقتصادي لقواعد القانون الخاص هو نتيجة الثبوت صفة الاقتصادية للمرفق كما ان خضوع المرفق العام للقانون الخاص مجرد قرينة على ان هذا المرفق ذو صفة إقتصادية و لكن لا يمكن لإعتقاد عليها بثبوت هذه الصفة قطعا.

4 معيار طبيعة النشاط

ذهب رأي آخر من الفقه و هو الرأي الراجح إلى أن المرفق يكون إقتصاديا إذا كان النشاط الذي يقوم يقوم به يعد نشاطا تجاريا بطبيعته طبقا لموضوعات القانون التجاري، و يعتبر المرفق مرفقا عاما إداريا إذا كان النشاط الذي يمارسه نشاطا إداريا و مما يدخل في

نطاق القانون الإداري في فرنسا لم يعتمد معيارا واحدا منها، وإنما أخذ بمعيار يقوم على فكرتين أو عنصرين:

العنصر الأول: ويعتمد على موضوع وطبيعة النشاط الذي يمارسه المرفق الإقتصادي الذي يتمثل مع النشاط الخاص.

العنصر الثاني: يتعلق بأساليب وطرق تنظيم و تسيير المرفق في ظل ظروف ممثلة لظروف عمل المشروعات الصناعية.

***النظام القانوني للمرافق العامة الإقتصادية :**

أما بخصوص القانون الذي تخضع له المرافق الإقتصادية فقد إستقر القضاء الإداري على ان تخضع لقواعد القانون الخاص في نشاطها ووسائل إدارتها، مع خضوعها لبعض قواعد القانون لعام من قبيل النظام سير المرافق العامة و المساواة بين المنتفعين بخدماتها و قابليتها للتغيير بما يتلائم مع المستجدات و تمتعها ببعض امتيازات السلطة العامة اللازمة لحسن أدائها لنشاكلها مثل نزع الملكية للمنفعة العامة و الإستيلاء المؤقت، و ينعقد الإختصاص في هذا الجانب من نشاطها لإختصاص القضاء الإداري و بهذا المعنى فهي تخضع لنظام قانوني مختلط يجمع بين احكام القانون الخاص و القانون العام معا.¹

الفرع الثالث: المرافق العامة المهنية أو النقابية

ظهر هذا النوع من المرافق عقب الحرب العالمية الثانية، يرمي إلى تنظيم بعض المهن في الدولة عن طريق ابناء المهنة انفسهم و يقصد بها المرافق التي يكون موضوعها رقابة و توجيه النشاط المهني، و التي يعهد بادارتها عادة إلى هيئات مهنية يرخص لها القانون بعض حقوق و امتيازات السلطة الادارية بهدف تنظيم المهنة و رعاية مصالح أعضائها، حيث يكون لها وضع القواعد اللازمة لتنظيم ممارسة المهنة و مراقبة التسجيل للاعضاء و توقيع

¹ - حمدي القبيلات ، مرجع سابق ن ص 290.

الجزاءات التأديبية عليهم و السمة البارزة في المرافق المهنية او انضمام افراد المهنة اليها ليس امرا اختياريا و إنما اجباريا مما يجعلها نوعا من الجماعات الخيرية و تدار هذه المرافق من قبل مجموعة من المنخرطين فيها، و تتخذ شكل التنظيم النقابي يشرف على ادارة مجلس منتخب و مثال هذه النقابات في الجزائر: نقابة الاطباء و نقابة المهندسين و نقابة الصيادلة و نقابة الصحفيين و نقابة المحامين هذه الاخيرة التي يحكمها القانون رقم 91-04 المؤرخ في 08 جانفي 1991 و رجوعا للمادة 07 من هذا القانون نجدها قد فرضت التسجيل بالنسبة للمحامين و في جدول المنظمة بقولها " لا يجوز لاي كان أن يتخذ لنفسه لقب محام لم يكن مسجلا في جدول منظمة المحامين و ذلك تحت طائلة العقوبات المنصوص عليها في المادة 243 من قانون العقوبات.¹

و عن المنازعات المتعلقة بهذا المرفق فقد أخضع المشرع القرارات الصادرة عن مثل هذه النقابات لرقابة القضاء الإدارية ممثلة في المجلس الجهوية و لقد اعترف الفقه الجزائري لهذه المنظمة بالشخصية المعنوية و من ناحية خضوع هذه المرافق لقانون معين فالمرفق المهني يخضع بقواعد هي مزيج من القانون العام الخاص فيخضع لنظام قانوني مختلط.²

الفرع الرابع: المرافق العامة الإجتماعية

و هي المرافق العامة التي تعمل على تقديم التأمينات و الخدمات الإجتماعية للمنتفعين منها ن و قد توسعت الدول في إنشاء هذا النوع من المرافق عقب الحربين العالميتين الاولى و الثانية و ما خلفته من آثار مدمرة في النواحي الإجتماعية ، و لا تزال هذه المرافق بازدياد باعتبار ان من واجب الدولة تأمين مواطنيها إجتماعيا و من الامثلة عليها : وزارة التنمية الإجتماعية بمختلف إداراتها و مؤسساتها و مراكزها الخاصة برعاية الأيتام و المسنين و المشردين و تقديم المعونات النقدية للمحتاجين من خلال صندوق المعونة الوطنية

¹- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري ، جسور للنشر و التوزيع ، الطبعة الثانية ن الجزائر ، 2007 ، ص 326.

²- حمدي القبيلات ، مرجع سابق ، ص 291-292.

و المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي و صندوق التنمية و التشغيل، أما فيما يتعلق بالمنازعات المترتبة عن هذه المرافق فتارة تكون من اختصاص القضاء الإداري و تارة أخرى تكون امام القضاء العادي عكس القضاء الفرنسي الذي اعتبرها منازعات إدارية يختص بالنظر اليها إحدى لجان مجلس الدولة و لقد إمتد هذا التمييز للنظام القانوني الجزائري و ذلك ما جاء في القانون رقم 83-15 المؤرخ في 02 جويلية 1983 الذي يتناول المنازعات في مجال الضمان الإجتماعي حيث وزع المشرع الجزائري الإختصاص بين القضاء العادي و القضاء الإداري أمام المحكم العادية أو المحاكم الادارية.¹

المطلب الثاني : أنواع المرافق العامة وفقا لإمتدادها الإقليمي

تصنف المرافق العامة حسب المساحة الجغرافية التي يغطيها نشاطها إلى مرافق عامة قومية (وطنية) و مرافق عامة إقليمية أو محلية:

الفرع الأول: المرافق العامة القومية

المرفق القومي هو الذي يمتد نشاطه فيشمل كافة إقليم الدولة مثل مرافق " الدفاع ، الأمن ، القضاء ، التعليم ، الصحة" و تخضع هذه المرافق لإشراف الإدارة المركزية في العاصمة و ممثليها أو فروعها في الإقليم و المدن و القرى و تسيطر السلطة العامة على هذه المرافق سيطرة تامة من حيث الإشراف و التنظيم و تقديم الدعم المادي و الفني لهذه المرافق لكي تتمكن من أداء الخدمة العامة المكلفة بها كأقصى حد ممكن.²

الفرع الثاني : المرافق العامة الإقليمية (محلية)

المرفق الإقليمي أو المحلي هو الذي ينحصر نشاطه و يتحدد إختصاصه بنطاق إقليم معين "محافظة مثلا" و يتولى الإشراف الوحدات الإدارية المحلية و تختص السلطات المحلية

¹- قريب اسماء، بلجبل عتيقة ، مذكرة لنيل درجة ليسانس، مرجع سابق ، ص 56.

²- عصام الدبس ن مرجع سابق ، ص 132-133.

أو الهيئات اللامركزية المحلية بإنشاء مرافق ما، أما من ناحية الإشراف و الرقابة فقد تخضع المرافق الإقليمية لقدر متفاوت من إشراف السلطة المركزية بالدولة، و يرجع ذلك لمدى الاخير و التعامل و بالنظام المركزي و النظام اللامركزي و إن التمييز بين المرافق العامة الوطنية و المرافق العامة المحلية يتمثل في المعيار الإقليمي أو المكانين و يرى جانب من الفقه أن هذا المعيار غير كاف و يجب ان يكمله معيار آخر هو النظر إلى حجم المستفيدين أو المنتفعين من خدماته بحيث لو إقتصرت دائرة الإستفادة من اعماله على أبناء إقليم معين دوم سواهم كان المرفق محليا و العكس صحيح أيضا.

و يمكن التمييز بين هذين المرفقين من ناحية المسؤول على تعويض الاضرار الناجمة عن نشاط تلك المرافق، ففي المرافق العامة الوطنية تكون السلطة المركزية هي الجهة المختصة بالتعويض، أما المرافق العامة الإقليمية فالهيئة المحلية هي المسؤولة عن تعويض الاضرار الناشئة عن تلك المرافق و لا يمكن القول بأن المرافق الوطنية و المرافق المحلية مرافق منفصلة إنفصالا تاما ، لأنه كثيرا ما يحدث التعاون بينهما في حالة المصلحة العامة و ما يحقق النفع العام لجمهورية المنتفعين فقد يشترك أحيانا في القيام ببعض الاعمال فعادة يستدعون الموظفون ذو الخبرة العالية في المرافق العامة القومية للمساعدة لخبرتهم في شؤون المرافق الإقليمية احيانا في نفقات المرافق القومية و يتم الإشراف على ادارة المرافق القومية عن طريق السلطة المركزية بأسلوب مباشر اما اشرافها إدارة المرافق المحلية بأسلوب غير مباشر بواسطة الوصايا الادارية.¹

و ما يجدر الاشارة اليه انه لا توجد قواعد قانونية تلتزم السلطة المركزية بإنشاء المرافق القومية أو الوطنية، إلا أن هناك مرافق عامة تعد من الوظائف الاصلية و الطبيعية للدولة، و بذلك لا يمكن أن تتخلى عنها أو تفقد مقوما وجودها مثال ذلك مرافق الامن ، الدفاع الوطني ، القضاء.

¹- قريب أسماء ، بلجل عتيقة ، مرجع سابق ، ص 59.

المطلب الثالث : أنواع المرافق العامة وفقا لإلتزام الإدارة بإنشائها

تنقسم المرافق هنا إلى نوعين هما: المرافق الإختيارية و المرافق الإلجبارية

الفرع الأول: المرافق العامة الإختيارية

الأصل في المرافق العامة يتم بشكل إختيار من جانب الدولة حيث تقوم بإنشاء مرافق معين إذا وجدت أنه سيشبع حاجة عامة و يحقق النفع العام في جانب أساسي من النشاط العام و بذلك يترك للإدارة حرية تقدير مرافق عام من عدمه و لا يملك الأفراد إجبار الغدارة او السلطة العامة عن طريق الدعوى العامة عن انشاء مرافق عام معين و رات الدولة عدم وجود مصلحة في القيام بمثل هذه المرافق.¹

لقد أخذت الجزائر هذا النوع من المرافق و ذلك ما ورد في قانون البلدية رقم 08-90 و الذي تناولت فيه إنشاء و احداث المرافق و المصالح العمومية التي يسعى من خلالها لتوفير الرغبات الجماعية لمواطنيها ن و ذلك ما نصت عليه المواد من 132 إلى المادة 138 من نفس القانون إلى جانب ذلك نجد قانون الولاية رقم 09-90 تناول هذا النوع و ذلك من خلال المواد من 119 إلى المادة 128 منه.

الفرع الثاني : المرافق العامة الإلجبارية

و هي التي تلتزم السلطة العامة بإنشائها و ليست لها سلطة تقديرية في هذا المجال، لأن هذه المرافق بطبيعتها تدخل في نطاق وظائف الدولة الأساسية أي أنها تعتبر إجبارية حسب طبيعتها و منها مرافق الدفاع و الأمن و القضاء و التعليم و الصحة، فهذه المرافق إنما تتصل بالأهداف الرئيسية التي وجدت الدولة من اجل تحقيقها و كفالة سيرها.²

¹- عتيقة بلجبل ، مرجع سابق ، ص 65.

²- عصام الدبس ، مرجع سابق ، ص 134.

و يعرفها الدكتور عمار عوابدي هي تلك المرافق العامة التي تلتزم السلطة العامة في الدولة بإنشائها وجوبا و هي المرافق العامة التي تندرج في نطاق الأساسية و الحيوية للدولة مثلا مرافق الدفاع الوطني، و مرافق القضاء و مرافق الصحة العامة.¹

و فيما يتعلق بالرقابة على هذه المرافق فعلى السلطة أو الإدارة المركزية أن تتولى الإشراف و الرقابة على الإدارة المحلية لإنتشار هذا النوع من المرافق فإن رفضت هذه الأخيرة يحق للأفراد الطعن أمام مجلس الدولة بإلغاء قرار الإدارة بالرفض.

المطلب الرابع : أنواع المرافق العامة وفقا لتمتعها بالشخصية المعنوية

تنقسم المرافق العامة هنا إلى نوعين هما : مرافق عامة ذات شخصية معنوية و مرافق عامة ليست لها شخصية معنوية و نوضح هذين النوعين كما يلي:

الفرع الأول: مرافق عامة ذات شخصية معنوية

إن هذه المرافق تدار من هيئة ذات شخصية معنوية عامة مرفقية أو مصلحة تسمى بالمؤسسات العامة، و ذلك لان المؤسسات العامة ما هي إلا مرفق عام يدار عن طريق هيئة "منظمة" عامة تتمتع بالشخصية المعنوية و لذلك اتفق الفقه على تسميتها باللامركزية المرفقية و ذلك لعدم الخلط بينهما و بين اللامركزية الإقليمية.²

و يسمى العقد الذي يربط بين السلطة العامة و الفرد أو الشركة أيا كانت طبيعتهم في إدارة المرفق العام بعقد الإمتياز، أجمع الفقه على العمل وفقا لهذا العقد الذي بمقتضاه يعمد لإدارة المرافق إلى فرد أو شركة معينة لمدة محددة، و يتحمل هذا الأخير مسؤولية إدارة المرافق و إستغلاله و يلتزم بتقديم خدمة عامة مقابل رسم يتقاضاه من المنتفعين بهذه الخدمة

¹- عمار عوابدي ، مرجع سابق ، ص 65.

²- ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري و التنظيم الإداري ، النشاط الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر 2006، ص 51.

و يكون ذلك تحت إشراف و رقابة السلطة المانحة للامتياز، و هذا الأسلوب -عقد الإمتياز-
نجده مستخدم خاصة في المرافق الإقتصادية.¹

الفرع الثاني : المرافق العامة التي ليست لها شخصية معنوية

تلتحق المرافق العامة عقب صدور قانون إنشائها بأحد الاشخاص العامة القومية او
المحلية او المرفقية دون ان تمنح الشخصية المعنوية فنجد ان معظم المرافق القمية تلتحق
بالدولة و على وجه التخصيص بإحدى الوزارات التي تظم كل منها مجموعة متجانسة من
المرافق و تلتحق المرافق الاقليمية او البلدية بالولاية او البلدية المختصة.

و في مثل هذه الحالة يفقد المرفق العام قدرا كبيرا من استقلاله المالي و الاداري حيث
تلتحق ميزانيته بميزانية الوزارة التي يتبعها و التي يخضع لها في جميع احكامه الادارية.²

و تجدر الإشارة الى حالة وجود نزاع بين وزارتين او اكثر على موضوع تبعية مرفق
من المرافق لوزارة مان و لقد اتفق الفقه في هذه الحالة ان حل مثل هذه الاشكال يكون
باتفاق جميع الوزراء المتخصصين او بقرار رئاسي بناء على الاختصاص الاول للرئيس
فيما يتعلق بترتيب المرافق العامة.

¹- عتيقة بلجبل ن مرجع سابق ، ص 42.

²- محمد فاروق عبد الحمد ، مرجع سابق ، ص13.

المبحث الأول: المبادئ التي تحكم المرافق اللامركزية العمومية

لكل مرفق من المرافق العامة قواعد ذاتية إلا ان جميع المرافق العامة تحكمها قواعد اساسية سواء كانت هذه المرافق تابعة للدولة او المحليات و سواء كانت هذه المرافق إدارية او تجارية أو صناعية، و سواء كانت هذه المرافق تدار بطريقة الاستغلال المباشر أو بأي شكل آخر، و هذه القواعد الاساسية تتعلق بإستمرارية المرفق و المساواة بين المنتفعين و قابلية المرفق العام للتطوير و التغيير.

المطلب الأول: مبدأ سير المرفق بانتظام و إطاره

إذا أصبحت حاجة سواء على المستوى الوطني او المحلي من الاساسيات فان النشاط المتعلق بإشباع هذه الحاجة يؤدي الى انشاء مرفق عام و يترتب على ذلك ضرورة سير هذا المرفق بأي ثمن.

و ترجع اهمية مبدأ استمرارية المرفق العام الى اعتباره ذو قيمة دستورية و قد جرت أحكام المجلس الدستوري في فرنسا على اخفاء القيمة الدستورية على مبدأ استمرارية المرفق العام.

فمن حق المنتفع الاستفادة من المرفق في المكان و الزمان المخصص لذلك و يقتضي مبدأ الاستمرارية توفر جملة من الضمانات تعمل جمعيات على تجسيده على ارض الواقع و من هذه الضمانات ما وضعه المشرع و منها ما رسخت القضاء الاداري.

الفرع الاول : تنظيم ممارسة حق الإضراب

يمكن تعريف الاضراب على انه توقف جماعي عن العمل لمدة محددة او غير محددة بغرض تحقيق مطالب مهنية أو اجتماعية و عليه فان ممارسة الاضراب يتعارض و يصطدم مع مبدأ الإستمرارية، فهم ممارسة الضغط على الادارة و قد كرس عدة قوانين حق

الاضراب منها : الامر 03-06 المؤرخ في 15. 08. 2006 المتضمن القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية في المادة 36. لكل قبل فتح مجال الاضراب اهتدى المشرع إلى وضع قيود إجرائية تحول دون تعسف الجهة القائمة به.

جاء في المادة 20 من الدستور 1963 على ان حق الاضراب يمارس في حدود القانون هو ما يعني اعترافا من الدستور بمشروعية الاضراب ثم اتى دستور 1965 يخلو من مثل هذا النص، و هو نفس الموقف الذي اتبعه قانون القضاء على العكس بنص صريح في المادة 2 منه التي تقضي بأنه "يحرم على القضاء جميع الاعمال التي من شأنها التوقف أو إعاقة سير العدالة".

و قد فسر صمت الدستور 1965 و قانون الوظيفة العمومية عن ذكر شيء عن حق الإضراب على أساس أنه عدم اعتراف من المشرع بهذا الحق لموظفي المرافق العامة.

و قد جاء دستور 1976 بخطوة توضيحية اكثر تقدما في مجال حق الإضراب فطبقا للمادة 61 "تخضع علاقات العمل في القطاع الاشتراكي لأحكام القوانين و التنظيمات المتعلقة بالأساليب الاشتراكية للتسيير في القطاع الخاص حق الاضراب معترف به و ينظم القانون ممارسته"

و لقد اصبحت ممارسة الإضراب في ظل دستور 1989 مشروعه مبدئيا بموجب المادة 57 منه و التي تنص على مايلي: "الحق في الإضراب معترف به و يمارس في إطار القانون، يمكن ان يمنع القانون ممارسة هذا الحق أو يجعل حدودا لممارسته في ميادين الدفاع الوطني و الامن أو في جميع الخدمات و الأعمال العمومية ذات المنفعة الحيوية للمجتمع" و بناء عليه صد القانون رقم 11/90 المؤرخ في 06. 02. 1990 المعدل و المتمم المتعلق بالوقاية من النزعات الجماعية في العمل و تسويتها و ممارسة حق الإضراب الذي وضع قيودا و شروطا لممارسة الاضراب من طرف موظفي المرافق العامة ضمنا لاستمرارية تقديم خدماتها للجمهور على اسسها الالتزام بتقديم ما

يسمى ب "القدر الأدنى من الخدمة " حيث تنص المادة 37 منه على ما يلي " إذا كان الاضراب يمس الانظمة التي يمكن ان ينظر انقطاعها التام استمرار المرافق العمومية الاساسية او يمس الانشطة الاقتصادية الحيوية او تموين المواطنين او المحافظة على المنشآت و الاملاك الموجودة فيتعين تنظيم مواصلة الانشطة الضرورية في شكل قدر اذنى من الخدمة اجباريا او ناتج مفاوضات أو اتفاقيات أو عقود."

و في نفس السياق نص القانون على منح و حضر اللجوء الى اضراب على فئات معينة من الموظفين نظرا لأهمية دورهم في استمرارية الحياة العامة كما هو مبين في المادة 43 من القانون رقم 90-02 (القضاة ، الموظفون المعينون بمرسوم، أعوان المصالح الأمن، و الاعوان الميدانيين لمصالح الحماية المدنية و الجمارك و العاملين بالمصالح الخارجية لإدارة السجون).¹

الفرع الثاني : تنظيم الاستقالة

إذا كان من حق الموظف ان يستقيل من عمله بالمرفق العام ن فغنه ليس من حقه ان يترك و يتخلى عن أداء مهامه فجأة كما يشاء و بدون إجراءات و سعيا منه لضمان استمرارية المرافق العامة، نص قانون الوظيف العمومي على مجموعة من القيود و الشروط تنظم الاستقالة و تتمثل فيما يلي:

- 1 تقديم طلب الاستقالة في شكل كتابي ألى السلطة صاحبة التعيين.
- 2 بقاء الموظف ملزما بتأدية الواجبات المرتبطة بمهامه حتى صدور قرار قبول الاستقالة مدة 3 اشهر يمكن تمديدها إلى فترة اضافية اقصاها 6 اشهر كما تشير المادة 135 من المرسوم رقم 85-59.
- 3 اعتبار التوقف عن الخدمة فجأة و بدون مراعاة الاجراءات القانونية خطأ مهنيا جسيما بسبب إهمال المنصب.

¹- محمد الصغير بعلي، مرجع سابق ، ص 228.

و في نفس السياق و حفاظا على استمرارية المرافق العامة فإن قانون العقوبات (المادة 155) يعاقب الموظفين الذين يقررون بعد التشاور فيما بينهم تقديم استقالتهم بغرض منع او وقف سير اي مرفق عام.

الفرع الثالث: الاعتراف بنظرية الموظف الفعلي

القاعدة العامة ان القرارات الإدارية يجب ان تصدر من الموظف المختص و المعين بطريقة قانونية طبقا للإجراءات و الشروط السارية المفعول و مع ذلك فانه يرد على هذا الاختصاص الشخصي استثناء يتمثل في الاخذ بنظرية الموظف الفعلي او الواقعي و هو: " الشخص الذي يكون قرار تعيينه باطلا او الذي لم يصدر قرار تعيينه أصلا مع الاعتراف و الاخذ بالعمل و القرار و التصرف الصادر عنه و اعتباره سلميا و قانونيا و منتجا لآثاره بغض النظر عن مدى احتمال متابعتة شخصيا"

يقوم اساس نظرية الموظف الفعلي تبعا للحالة على :

أ -الظاهر: حيث يؤخذ بنظرية الموظف الفعلي في الظروف العادية حماية لمصلحة

الأفراد مادام ظاهر الحال و الوضع لا يسمح لهم بإدراك بطلان قرار تعيينه.

ب-الضرورة : لقد تم تسوية سلامة القرارات الادارية الصادرة عن الموظف الفعلي في

حالة الضرورة ضمانا لمبدأ استمرارية المرفق العام.¹

¹- محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 229.

المطلب الثاني: مبدأ مساواة المنتفعين أمام المرفق العام

لا يستند هذا المبدأ على اساس تشريعي محدد فلم يصدر بشأنه نص قانوني محدد و نجد أساسه القانوني في المبدأ الدستوري الذي تلتزمه جميع دساتير العالم و الذي يساوي بين الافراد في الحقوق و الواجبات و تمثل قاعدة مساواة المنتفعين أمام المرافق العامة احدى النتائج الهامة لتطبيق هذه القاعدة الدستورية العامة.¹

و يترتب على ذلك مبادئ فرعية هي:

الفرع الأول: مساواة المنتفعين في خدمات المرفق

يقضي هذا المرفق وجوب معاملة المرفق لكل معاملة واحدة دون تفضيل البعض على الآخر لأسباب تتعلق بالجنس أو اللون أو الدين أو الحالة المالية و غيرها ، و يعود سر غلزام المرفق بعلاقته بالمنتفعين الى ان المرافق تم احداثه باموال عامة بغرض اداء سيستخدمه عامة هنا تعين عليه ان لا يفضل في مجال الانتفاع بين شخص و شخص و فئه و اخرى ممن يلبون شروط الانتفاع من خدمات المرفق و لا يتنافى هذا المبدأ مع سلطة المرفق في فرض بعض الشروط التي تستوجبها القوانين و التنظيمات كالشروط المتعلقة بدفع الرسوم.²

الفرع الثاني : المساواة في الالتحاق بالوظائف العامة

يترتب على المبدأ العام هو المساواة اما القانون حق الافراد بالالتحاق بالوظائف العامة و لا يجوز من حيث الاصل فرض شروط تتعلق بالجنس أو اللون أو العقيدة للاستفادة من وظيفة معينة فالالتحاق بالوظائف العامة بات اليوم يشكل حقا دستوريا يتمتع به الافراد، غير

¹- محمد فاروق عبد الحميد ن مرجع سابق ، ص 49.

²- عمار بوضياف ، مرجع سابق ، ص 333.

ان هذا الحق لا يمنع المشروع من ان يضبط الإلتحاق بالوظائف بشروط محدودة تتعلق بالحالة السياسية(الجنسية) ، السن، حسن السيرة و السلوك.¹

المطلب الثالث : مبدأ قابلية المرافق للتغيير و التبديل

مقتضى هذا المبدأ ان المرافق العامة يجب ان تخضع للتغيير و التبديل في اي وقت لكي تتناسب مع الظروف المستجدة التي تحدث اثناء قيام هذه المرافق بأداء خدماتها و تتيح للإدارة العمل على تطوير هذه المرافق لتعمل بأسلوب أفضل لتحقيق اهدافها في درجاتها القصوى و الابتعاد عن الجمود الذي يؤثر على مستوى و نتيجة اداء الخدمات العامة و صولا الى تحقيق اهداف هذه المرافق البعيدة المتمثلة بتحقيق المصلحة العامة و ان حق الادارة في تعديل و تغيير و تبديل اسلوب عمل المرافق العامة ايا كانت طريقة ادارتها.

و ان الفقه و القضاء الاداريين مستقرين على الاعتراف بحق الادارة في اجراء التعديلات التي تراها لازمة و ضرورية بهدف تطوير المرافق العامة ، و ليس لموظفي المرافق العامة او المنتفعين بخدماتها حق مكتسب يقف عقبة في وجه الادارة و هي تمارس حقها في تعديل المرافق العامة او الغائها و لا يملكون حق الاعتراض على هذا الاجراء بإستثناء إلغاء المرافق العامة الاجبارية لأنه يأتي استجابة لدواعي تحقيق المصلحة العامة.²

المبحث الثاني : النظام القانوني للمرافق اللامركزية العمومية

و نتطرق في هذا المبحث الى دراسة و انشاء و تنظيم و الغاء المرافق اللامركزية العمومية و اساليب و طرق ادارة المرافق اللامركزية العمومية في المطالب التالية:

¹- عمار عوابدي ن مرجع سابق ، ص 76.

²- عمار بوضياف ، مرجع سابق ، ص 348.

المطلب الأول: إنشاء و تنظيم و إلغاء المرافق العامة اللامركزية

بما ان أنظمة المرافق العامة تتمثل في ثلاثة انواع هي : أنظمة انشاء المرافق العامة و أنظمة تنظيم المرافق العامة و أنظمة إلغاء المرافق العامة، و لبحثها نبحت في أنظمة إنشاء المرافق اللامركزية اولا، و أنظمة تنظيم المرافق اللامركزية ثانيا و أنظمة إلغاء المرافق اللامركزية ثالثا و ذلك في الفروع الثلاثة و على النحو التالي:

الفرع الأول : إنشاء المرافق العامة اللامركزية

بما أن أنظمة المرافق العامة اللامركزية تتمثل في ثلاثة أنواع هي :أنظمة إنشاء المرافق العامة اللامركزية ، و أنظمة تنظيم المرافق العامة اللامركزية ،و أنظمة إلغاء المرافق العامة اللامركزية ولبحثها نتطرق الى ما يلي :

أولا : إنشاء المرافق اللامركزية الوطنية

المقصود بإنشاء المرافق اللامركزية هو تأسيس مشروعات عامة رأّت الحكومة ضرورتها اشباع الحاجات العامة و تحقيق النفع العام ن و يتم هذا الانشاء بمحض ادارة السلطة العامة فهي التي تقدر مدى ضرورته و ليس للأفراد التدخل في انشاء المرافق العامة و ليس لهم الاحتجاج لعدم انشائها و اجبار السلطة العامة على انشاءها امام القضاء.¹ و تختلف طرق و كفيات و وسائل انشاء المرافق العامة الوطنية باختلاف النظم القانونية و السياسية السائدة بالدولة.

¹- عتيقة بلجيل، مرجع سابق، ص44.

1 في فرنسا

كان الوضع قبل دستور 1958 يقتضي لإنشاء أو الغاء المرافق العامة صدور قانون من السلطة التشريعية كوسيلة لحماية النظام الليبرالي نظرا لتاثير ذلك على حرية الصناعة و التجارة الخاصة.

و في ظل دستور 1958 و اعمالا للمادة 34 منه التي تستلزم صدور قانون في المسائل التي تمس الحريات العامة، لم يرد فيها انشاء المرافق العامة مما اصبح يقتضي فقط صدور عمل اداري ما عدا حالة فئة المؤسسات.

2 في مصر

يعتبر انشاء لمرافق العامة من اختصاص السلطة التنفيذية (الادارة العامة) حيث يتم انشاؤها بموجب قرار جمهوري طبقا للمادة 146 من دستور 1972.¹

3 في الجزائر

لقد مرت مسالة انشاء المرافق العامة الوطنية بعدة مراحل :

- المرحلة الأولى: قبل 1965: تتميز هذه المرحلة بتباين وسائل و ادوات أنشاء المرافق العامة الوطنية فقبل صدور المؤرخ في 31. 12. 1965 كان انشاء المرافق العامة اما بموجب قانون مثل : البنك المركزي الجزائري الذي يتم بقانون صدر في 31. 12. 1963 و خلال هذه المرحلة كان انشاء المرافق العامة يتم احيانا بموجب مرسوم كالشركة الوطنية سونطراك حيث تم انشائها بمرسوم 1963 و بعضها الآخر بموجب عمل اداري مثل الهيئة الوطنية للقوى العاملة(مرسوم 13. 12. 1962).²

¹- محمد صغير بعلي ، مرجع سابق ، ص 214.

²- عبد الحميد عبد ربه ، مبادئ القانون الاداري الجزائري و التنظيمات المحلية ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، بدون سنة نشر، ص 122.

- المرحلة الثانية : الامر رقم 31 .12 .1965 (قانون المالية) : فبموجب المادة 5 مكرر منه كان يتم انشاء المؤسسات العامة على اختلافها بموجب عمل له قوة التشريع (الامر الصادر عن رئيس مجلس الثروة في هذه المرحلة) إلا ان الممارسة العملية فصرت هذه الاداة و الوسيلة القانونية اي الامر على تنظيم قطاعات او فئات المؤسسات، اما انشاء اي مؤسسة عامة وطنية فقد كان يتم بموجب عمل اداري (مرسوم) كما ان الرجوع الى المادة 5 من الامر رقم 71-74 المؤرخ في 16 .11 .1971 المتعلق بالتسيير الاشتراكي للمؤسسات نجدها تشترط لانشاء المؤسسات الاشتراكية الوطنية صدور قانون (عمل تشريعي).
 - المرحلة الثالثة: دستور 1976: في ظل الإختبار و المد الإشتراكي و بناء على احكام دستور 1976 أصبح انشاء المؤسسات الوطنية من صلاحيات الادارة المركزية إذ ان أحكام المادة 151 من ذلك الدستور المتعلقة بإختصاصات المجلس الشعبي الوطني لا تشمل على الاختصاص التشريعي بإنشاء المرافق العامة او المؤسسات الوطنية و لذلك فإن انشاء المؤسسات العمومية الوطنية كان يتم بموجب مرسوم صادر عن رئيس الجمهورية من خلال ممارسته للسلطة التنظيمية المخولة له بموجب المادة 115 مي ذلك الدستور.
 - المرحلة الرابعة : دستور 1989: على غرار الدستور السابق فإن دستور 1989 لم يجعل انشاء المرافق العامة (المؤسسات العامة) من اختصاص القانون، حيث لم تنص المادة 122 منه على صلاحية و اختصاص السلطة التشريعية (المجلس الشعبي الوطني)¹.
- و بموجب التعديل الدستوري لسنة 1996 و بموجب الفقرة 22 من المادة 122 منه على انه من صلاحيات البرلمان انشاء فئات المؤسسات، و بالتالي كرس النص

¹- محمد الصغير بعليين مرجع سابق ، ص 216-217.

للسلطة التشريعية حق انشاء فئات المؤسسات و ما يخرج عنها يدخل في إختصاص السلطة التنفيذية.

و بناءا عليه فان انشاء المرافق العامة الوطنية يبقى اصلا من اختصاص التنظيم بموجب اصدار مراسيم رئاسية أو تنفيذية ما عدا فئات المؤسسات و هو الوضع الذي لا يبتعد كثيرا عما هو سائد في فرنسا.

و الحقيقة ان هذا المسلك انما يتماشى مع ما هو سائد في القانون المقارن من حيث " ترك اختصاص إصدار قرار انشاء المرافق العامة للسلطة الادارية هو اتجاه سليم لأنه يعطي الإختصاص للجهة الأقدر على تقدير لزوم الانشاء من عدمه".¹

كما يضمن السرعة الكافية لاتخاذ قرار الانشاء لمراعاة للمصلحة العامة، امام تعقيدات و اجراءات و آليات عملية اصدار القانون من طرف البرلمان.

ثانيا : انشاء المرافق العامة المحلية

إن الحديث عن أداة إنشاء المرافق العامة في الجزائر يقودنا بالضرورة إلى دراسة قواعد قانون الولاية و البلدية ، فولاية جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي وشكل مقاطعة إدارية للدولة

ولولاية هيئتان المجلس الشعبي الولائي و الوالي ، أن اول ما استوقفنا في هذا التعريف هو تمتع الولاية بالشخصية المعنوية ، وهذا يعني تمتع بجمع الآثار التي تنجم عنها الشخصية المعنوية ، ذمة مالية مستقلة لقدرة على إبرام العقود و التمتع بالأهلية في التقاضي ، ومن فهو إشارة أولى لقدرتها على إنشاء المرافق المحلية ، وهذا ماتبيناه من خلال إختصاصات

¹ - محمد فاروق عبد الحميد ، نظرية المرفق العام في القانون الجزائري بين المفهومين التقليدي و الإشتراكي (دراسة مقارنة) ، ديوان المطبوعات الجامعة ، الجزائر ، 1987 ، ص27.

المجلس الشعبي الولائي ، وأهمها في المجال الاقتصادي و الفلاحي و المالي وفي مجال الثقافي و السياحي ، و مجال التهيئة العمرانية و التجهيزات و الهياكل الاساسية .

أما عن أداة إنشاء هذه المرافق فيكون بقرارات صادرة من الوالي ،تنفيذا لمدونات المجلس الشعبي الولائي .

أما عن البلدية فهي الجماعة الإقليمية الاساسية ، و تتمتع بالشخصية المعنوية ، و الاستقلال المالي و يدير البلدية مجلس منتخب هو المجلس الشعبي البلدي ، و هيئة تنفيذية و قدرة البلدية على إنشاء مرافق عامة محلية ، يتبين لنا من خلال إختصاصات المجلس الشعبي البلدي ، فهو يمارس العديد من الصلاحيات التي تمس جوانب مختلفة من شؤون الإقليم ، و أهمها مجال التهيئة العمرانية و التخطيط و التجهيز الإجتماعي و كذا الاقتصادي .

و عن أداة إنشاء هذه المرافق العامة المحلية البلدية فتكون من قرارات صادرة من رئيس المجلس الشعبي البلدي منفا بها مدونات المجلس ، و يساعده في ذلك الهيئة التنفيذية عن الدائرة .

الفرع الثاني: تنظيم المرافق العامة اللامركزية

يقصد بتنظيم المرافق وضع القواعد التي تسيّر عليها بعد إنشائها فيبين ما اذا كان المرفق الجديد سيلحق بشخص اداري ام ستكون له شخصيته المستقلة، و طريقة استغلاله و هل سيكون احتكارا للسلطة الادارية بحيث لا يباح لغيرها مزاوله نشاط معين من نفس النوع او لا كما تحدد القواعد التي تنبع في تعبير عمال المرفق الجديد و تأديبهم و عزلهم... إلخ.¹

و لا يثير امر تنظيم المرافق العامة اي خلاف فقهي في الجزائر فالسلطة التنفيذية تختص بوضع قواعد التنظيم الداخلي للمرافق العامة و تحديد شروط تسييرها و يبرر اختصاص السلطة التنفيذية بتنظيم المرافق العامة و تحديد شروط تسييرها.

¹ - سليمان الطماوي ، الوجيز في القانون الإداري ، دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي ، 1992 ، ص 311.

و يبرر اختصاص السلطة التنفيذية بتنظيم المرافق العامة بمفهومها في تنفيذ القوانين و بسلطتها الخاصة بتعيين جميع العاملين في الإدارة العامة، و كما اشرنا اعلاه ان مسألة تنظيم المرافق العامة لم تثر اي خلاف فقهي عكي مسألة السلطة المختصة بإنشاء المرافق العامة و ذلك باختلافها باختلاف البلد كما رأينا انه في مصر و فرنسا حاليا يكفي لإنشاء المرفق قرار من رئيس الجمهورية في مصر و مرسوم من مجلس الوزراء في فرنسا (طبقا للدستور الحالي) إلا انه كما رأينا في الجزائر البرلمان بقانون هو المختص بإنشاء المرافق العامة.

و لكن في شأن تنظيم المرافق العامة الاختلاف تقريبا بين الدول عموما في شأن السلطة المختصة بتنظيم المرافق العامة فهي ليست البرلمان و انما الحكومة او السلطة التنفيذية او بعبارة اخرى تنظيم المرافق العامة تدخل في دائرة "المراسيم التنظيمية" و ليس في دائرة إختصاص القانون.

الفرع الثالث: إلغاء المرافق العامة اللامركزية

نقصد بإلغاء مرفق عام وضع نهاية لنشاطه و توقف ممارسته التي أنشأ من أجلها نظرا لعدم الحاجة الى هذا النشاط و يرى جانب الفقه أن المقصود بإلغاء المرافق العامة هو تخصيص المال العام الذي كان يمول نشاط المزمع إلغاء نشاطه.

تلغى المرافق العامة بذات اللأداة التي انشئت بموجبها فإذا انشئت بقانون يكون الغاؤها بقانون و اذا انشئت بقرار تنظيمي يكون الغاؤها ايضا بقرار تنظيمي ، ذلك ان من يملك انشاء المرفق العام يملك الغاؤه و لا شك ان الالغاء ينهي حياة المرفق العام القانونية و كما تملك السلطة العامة مجالا تقديريا واسعا في الإنشاء ، فإنها تملك ذات المجال في الالغاء فإذا ما قدرت الدولة في اي وقت من الاوقات ان اشباع الحاجة العامة التي تولها المرفق العام

يمكن ان يتم بغير وسيلة المرفق العام، اي بواسطة المروعات الفردية او المشروعات الخاصة ذات النفع العام، فإنها بلا شك ستبادر إلى الغائه.¹

ففي الفقه الجزائري لم يحدد المشرع اي نص صريح عن طريق إلغاء المرافق العامة بالتالي علينا الرجوع الى القواعد العامة بنفس الاسلوب الذي اتبع في انشائه بوسيلة اعلى ارفع من الانشاء.

و قد اشترط المشرع الجزائري ان يكون اصدار قرار الالغاء من سلطة مركبة تحوي على كل من شارك في قرار الانشاء حماية منه لمصلحة العامة و من امثلة ما نصت عليه المادة 13 من الامر رقم 67-24 الصادر في 18 جانفي 1967 المتضمن القانون البلدي.

و ينتج عن الغاء المرفق العام ان امواله و ممتلكاته تؤول الى الهيئة الادارية التي كانت تتولى ادارته او كانت تشرف على ادارته فإذا كان المرفق الملغى تديره احدى الوزارات كنشاط من انشطتها فإن امواله تؤول الى الوزارة اي الى خزانة و اموال الدولة لان الوزارات تدخل في تكوين الدولة كشخص معنوي عام.

و إذا كان المرفق الملغى يدار عن طريق مؤسسة عامة او مصلحة مستقلة فإن الغاء المرفق يعني الغاء المؤسسة العامة او المصلحة التي كانت تديره و بالتالي تؤول اموال المرفق الملغى الى الدولة لان كل مؤسسة عامة او مصلحة مستقلة تقع تحت اشراف احد الوزراء المختصين و اذا كان المرفق الملغى مرفقا بلديا او محليا فإن امواله تؤول الى البلدية او الوحدة المحلية التي انشأتها.²

¹- حمدي القبيلات ، مرجع سابق ، ص 283.

²- محمد رفعت عبد الوهاب ، النظرية العامة للقانون الإداري ، دار الجامعة الجديدة ، 2009 ، ص 261.

المطلب الثاني : أساليب و طرق إدارة المرافق العامة اللامركزية

اتضح لنا مما سبق تعدد انواع المرافق العامة و اختلافها و لهذا فانه من الطبيعي ان تختلف تبعا لذلك طرق ادارتها و من ثم فإنها تدار بما يسمى طريقة الاستغلال المباشر، و منها ما يعهد بادرائته للأفراد و تكتفي الدولة برقابتها على ادارته و تسمى طريقة الامتياز و توجد بين طريقة المباشر و طريقة الامتياز طرق اخرى تستخدم في ادارة المرافق العامة و فيها تشترك الادارة مع الافراد في ادارة المرفق و هي طريقة الاستغلال غير المباشر و طريقة شركات الاقتصاد المختلط و قد تلجأ الادارة الى ادارة مرفق معين بطريقة المؤسسة العامة بمنحه شخصية معنوية مستقلة و توكل اليه أداء خدمة عامة في تخصص معين و ينتج ع ذلك منحه استقلالاً مالية و إدارياً.

و يلاحظ بصدد طرق ادارة المرافق العامة انها ايا كان نوعها لا تؤثر في طبيعة المرفق كذلك فان رقابة الادارة قائمة في كافة المرافق العامة ايا كانت طريقة الإدارة و كل ما في الامر ان مدى الرقابة تختلف لإختلاف طرق الادارة فهي بالغة اقصاها في حالة الاستغلال المباشر و تخف حدتها و تقل درجتها في حالة الامتياز و تكون سطا في الطرق الاخرى.¹ و نوضع الطرق المختلفة لغدارة المرافق العامة اللامركزية في ما يلي :

الفرع الأول: الإدارة المباشرة

و هذه هي الطريقة التقليدية او اقدم الطرق لإدارة المرافق العامة و فيها لا تكتفي الدولة بإنشاء المرفق بقانون او بناء على قانون و لا تكتفي بتنظيم المرفق و تحديد قواعد سيره بل تتولى ايضا ادارة المرفق اليومية عن طريق إحدى وزارات او احدى مصالح و ادارت السلطة التنفيذية.

¹- عصام الدبس ، مرجع سابق ، ص 136.

فالمرفق العام في ظل هذه الطريقة تديره احدى الوزارات مباشرة و هي الوزارة التي يرتبط نشاط المرفق بمجال عملها و تخصصها ، و تتحمل الدولة بواسطة الوزارة المختصة أعباء المرفق المالية و تنفيذ المهام التي يتطلبها المرفق و تحقيق خدماته للجمهور عن طريق الموظفين العموميين العاملين بهذه الوزارة (او احدى مصالحها أو إدارتها).¹

و كثيرا من المرافق العامة الادارية تدار بطريقة الادارة المباشرة هذه اي تلك المرافق العامة ذات النشاط الخدمي و التي تؤدي خدماتها للأفراد مجانا او شبه مجانا اي بمقابل مالي او رسوم محددة و بسيطة فهذه المرافق العامة الادارية أو المرفقية هي اقوى تعبير عن وظيفة الدولة كسلطة عامة مسؤولة عن تحقيق حد أدنى ضروري لاستمرار الحياة الوطنية، مثل مرافق الدفاع الوطني و الامن العام و التعليم العام و الفني بأنواعه و التعليم العالي و مرفق الصحة العامة و مرفق التمثيل الدبلوماسي و القنصلي.

هذه المرافق العامة الادارية لا يتصور ان تتعاضد الدولة عن انشائها و تأمين بقائها لضرورتها الحيوية، و كذلك الاصل العام ان تتولى الدولة ادارتها مباشرة عن طريق إحدى وزاراتها فلا يمكن ان نتصور مثلا ان تنسأ مؤسسة عامة مستقلة عن الدولة لإدارة مرفق الدفاع الوطني او مرفق الامن الوطني على سبيل المثال فلا بد ان تتولى احدى وزارات الدولة هذه المرافق العامة الادارية أو أكثرها تميزا و خطورة فيتولى الدفاع الوطني وزارة الدفاع و تتولى مرفق الامن وزارة الخارجية و هكذا.

و على العكس لا يتصور منطقيا ان تطبق طريقة الادارة المباشرة عن طريق وزارات الدولة على غدارة المرافق العامة الاقتصادية أو المسماة بالمرافق العامة الصناعية و التجارية، لقد حدث ذلك أحيانا في الماضي البعيد في فرنسا مثلا و لكن ثبت عدم ملائمة اسلوب الادارة المباشرة تماما مع طبيعة هذه المرافق الاقتصادية التي تتطلب ادارة فنية تتفق مع اعتبارات السوق و العرض و الطلب بجانب تحقيق الصالح العام.

¹- محمد رفعت عبد الوهاب ، مرجع سابق ، ص 305.

و أخيرا في ظل طريقة الإدارة المباشرة التي تنطبق كما قلنا على المرافق العامة الإدارية و تتلاءم مع طبيعتها يخضع المرفق العام و ادارته و نشاطه لقواعد القانون العام و يختص بالفصل في منازعاته القائية و القضاء الإداري.

فموظفو المرفق العام المدار بطريقة الغدارة المباشرة موظفين عموميين و ليسوا اجراء أو عمال و أموال المرفق أموال عامة تتمتع بحماية قانونية استثنائية و عقوده عقود ادارية و هذا كله في الواقع مستمد من ناحية كون المرفق نفسه من طبيعة إدارية و من ناحية اخرى من كون إدارته تتولاها مباشرة سلطة إدارية عامة و هي إحدى وزارات الدولة.¹

الفرع الثاني : أسلوب المؤسسة العامة

تعرف المؤسسة العامة بأنها أسلوب من أساليب إدارة المرافق العامة وذلك حينما منح مرفق عام ، متخصص بمزاولة نشاط معين ومحدد الشخصية المعنوية بغية ضمان إستقلاله المالي والإداري في حين عرفها الأستاذ لوبادير بأنها "مرفق عام يتمتع بشخصية معنوية مستقلة بإعتبارها الصورة المعتادة لتنظيم الأشخاص الإدارية المتخصصة " ومن هذا التعريف نجد أن المؤسسة العامة ماهي إلا أسلوب من أساليب إدارة المرفق العام الأخرى، وإذا كان هذا الأسلوب يشبه أسلوب الإدارة المباشر في أن الإدارة في الحالتين من قبل الأشخاص العامة ، إلا أن الفارق بينهما أن الإدارة المباشرة تعني الإدارة المباشرة للمرفق من قبل الشخص العام ،بينما المؤسسة العامة تعني ذلك المرفق العام الذي يمنح الشخصية المعنوية ، فيكون له بموجبها قدر من الإستقلال إزاء الشخص العام الذي يرتبط به برابطة الخضوع لرقابته الوصائية ، وهكذا نجد أن المؤسسة العامة ماهي إلا الشق الآخر للامركزية الإدارية وهي اللامركزية المرفقية فهي من الأشخاص الإدارية المرفقية و المتخصصة في إشباع حاجات

¹ - محمد رفعت عبد الوهاب ، مرجع سابق ، ص 306-307.

عامة معينة ، وهي قد توجد في دولة لا تطبق اللامركزية الادارية الإقليمية وقد توجد الى جانبها.¹

ومن خلال ما تقدم من تعريف للمؤسسة العامة يتبين لنا العناصر الواجبة توفرها لوجود المؤسسة العامة :

*وجود المرفق العام الذي إدارته من خلال أسلوب المؤسسة العامة .

*تمنح المؤسسة العامة الشخصية المعنوية وللاستقلال الفني والإداري والمالي مع بقائها مرتبطة برابطة الخضوع للوصاية الإدارية .

*مبدأ التخصص

* الخضوع للقواعد العامة التي تحكم المرافق العامة .

_ أنواع المؤسسات العامة

نظرا لعدم خضوع المؤسسات العامة لنظام قانوني واحد ، فإنه من الصعوبة بمكان حصر كافة أنواع المؤسسات العامة وتصنيفها بشكل يحيط بها جميعها ويمكن لنا في ما يلي أن ندرج أبرز أنواع المؤسسات العامة دون التقيد بمعيار محدد أو تصنيف معين .

إن مانذكره على سبيل المثال ليس إلا :

1/ المؤسسات العامة الوطنية : وهي المؤسسات التي تمارس نشاطها في جزء محدد

من إقليم الدولة ، ومعظم المؤسسات العامة من هذا القبيل .

2/المؤسسات العامة المحلية : وهي التي تمارس نشاطها في جزء محدد من إقليم الدولة وعادة تتبع لأشخاص الإدارة اللامركزية الإقليمية كالمجالس البلدية.

¹ (-حمدي القبيلات ، مرجع سابق، ص316

3/ المؤسسات العامة الإدارية : وهي المؤسسات التي تتولى القيام بالوظيفة الإدارية التقليدية لدولة ومثالها :الجمعات الرسمية .

4/المؤسسات العامة الإقتصادية : وهي المؤسسات التي تمارس نشاطا إقتصاديا ،تجاريا أو صناعيا أو ماليا أو زراعيا ومثالها مؤسسة المناطق الحرة و المؤسسة المستهلكية المدنية .

5/ المؤسسات العامة الإجتماعية : وهي المؤسسات التي تمارس نشاطا طائفة اجتماعية ومثالها المؤسسة العامة لضمان الإجتماعي وصندوق المعونة الوطنية .¹

6/المؤسسات العامة الإعلامية : وهي المؤسسة العاملة في حقل الإعلام ومثالها مؤسسة الإذاعة والتلفزيون وهيئة الإعلام المرئي المسموع .

7/المؤسسات العامة المالية : وهي المؤسسات التي تمارس نشاطا ماليا شبيه بالمؤسسات المالية و المصرفية الخاصة ، ومثالها بنك تنمية المدن والقرى و مؤسسة الأقرض الزراعية ، وصندوق التوفير البريدي .

8/ المؤسسات العلمية : وهي المؤسسات ذات النشاط العلمي المتخصص ومثالها المجلس الأعلى للعلوم والتكنولوجيا .

9/ المؤسسات الفنية : وهي المؤسسات العاملة في المجال الفني .

الفرع الثالث: عقد الإمتياز

أولاً: تعريف الإمتياز: يمكن تعريف عقد الإمتياز بأنه عقد إداري تبرمه سلطة إدارية عامة مع إحدى الشركات الخاصة ، وموضوعها أن تتعهد هذه الشركة للقيام بإدارة إحدى المرافق العامة الإقتصادية على نفقتها و بأموالها بعمالها الذين تستخدمهم وعلى مسؤوليتها لقاء حقها

¹ -حمدي القبيلات ، مرجع سابق ،ص319

في تحصيل رسوم مالية من المنتفعين من خدمات المرفق وهو يمثل أساسا المقابل المالي الذي تحصل عليه الشركة الملزمة .

ويلاحظ على هذا التعريف أن عقد الإلتزام لا يرد على مرفق عام إداري أو مرفقي لأنه منطقيا لمصلحة مالية لشركة خاصة في إدارة مرفق عام يتصف بالمجانبة في نشاطه أو شبهه مجانبة ، بأن يكون المقابل المالي الذي يدفعه المنتفعون بلمرفق زهيدا ، وهو طابع المرافق العامة الإدارية ، إذن المنطقي هو أن يرد هذا العقد على المرافق العامة الاقتصادية وحدها أي التجاري أو الصناعي ، فهي وحدها التي مكن أن تحقق أرباحا ويمكن بالتالي للشركات الخاصة أن تنافي من أجل تحمل أعباء إدارة مثل هذه المرافق وهذا هو الحادث فعلا ، ومثال ذلك عقد إلتزام النقل بالسيارات أو القطارات ، وكذلك مرفق توريد المياه وتوليد الكهرباء والغاز .¹

ثانيا : أركان الإمتياز

*الاطراف: عقد الإمتياز بأركان خاصة تميزه عن باقي العقود.

*المحل: نصب عقد الإلتزام على إدارة مرفق عام عاد ما يكون إقتصاديا .

*الشكل : إن إنتقال المرفق لأحد الأفراد أو الشركات يكون بموجب وثيقة رسمية يتحدد فيها

جميع الأحام المتعلقة بالمرفق ويجب على الملتمزم التقيد بها إذا إدارة التعاقد من جهة الإدارة.

ثالثا :عناصر الإمتياز:

يشكل عقد الإمتياز من ثلاثة أشكال متكاملة هي :

1/كراسة الشروط: يحتوي على مجموعة من الشروط التي تنفرد بها الإدارة في إبرامه وتقدم

للملتمزم المتعاقد دليلا على مرفقيته الضمنية .

¹ - محمد رفعت عبد الوهاب ، مرجع سابق ،ص329

2/ إتفاق الإمتياز : وهو إتفاق يبرم بينم الإدارة والملتزم بعد موافقتها عليها وهو يمنا عقد الإمتياز الحقيقي : وتتم صياغتها في ضوء ماتضمنته كراسة الشروط .

3/ القرارات التنفيذية : قرارات تصدرها الإدارة مانحة الإمتياز ترمي من ورائها تنفيذ

إلتزاماتها الممهدة لبدأ الملتنزم في عمال الإلتزام الإتفاق.¹

رابعا : نهاية الامتياز

ينتهي الإمتياز إما نهاية طبيعية إما نهاية مسبقة

1/ النهاية الطبيعية : تتم بنهاية المدة المحددة ، وعندما يجب إعادة التجهيزات الازمة لتسيير المرافق العامة التي نص عليها بشروط حيث لا يجوز إبرام الألتزام بصورة مؤيدة لأن ذلك يعني تناول الإدارة عن سلطاتها في تنظيم المرافق العامة غير أن المدة المحددة لعقد الإلتزام تكون طويلة عادة لكي يتكون الملتنزم من تعويض نفقاته في تكوين التجهيزات المادية الازمة لتشغيل المرفق .

2/النهاية المسبقة : تكون إما باستيراد الإدارة المالية للإلتزام للمرفق العام قبل انتهاء المدة المتفق عليها نهاية عقد اللاتزام وذلك إذا ما قدرت الإدارة الصالح العام يقتضي تغيير الادارة المرفق الى غير نظام الامتياز وفي هذه الحال تلتزم الإدارة أو عن طريق فسخ عقد الإلتزام عما لحقه من فرز ومافاته من كسر .²

خامسا : تقييم عقد الإمتياز

لعقد الإمتياز كطريقة من الطرق إدارة المرافق العامة اللامركزية مزايا وعيوب نلخصها فيما يلي:

¹ - عتيقة بلجبل ، مرجع سابق ، ص 60

² - محمد فاروق عبد الحميد ، مرجع سابق ، ص 45

أولا :مزايا عقد الإمتياز

- 1/ يحرر المرفق من الروتين الحكومي و البيروقراطية الإدارية : ويمكنه من الإستفادة من أساليب القانون الخاصة في الإدارة .
- 2/ يخفف عن كاهل الإدارة عبئ إدارة وتشغيل بعض المرافق العامة والمخاطر المترتبة عن ذلك .
- 3/ يبعد للمرافق العامة عن التأثيرات السياسية وتدخلات السلطات العليا .
- 4/ تملك الإدارة للمرفق العم اللامركزي بموجوداته بعد نهاية عقد الإمتياز.

ثانيا : عيوب عقد الإمتياز

- 1/ يرفع كلفة الخدمات التي تقدمها المرافق العامة نتيجة لإضافة هامش الربح لحامل الإمتياز .
- 2/ قد يؤدي ضعف رقابة الحكومة على حامل الإمتياز إلى سوء الخدمات التي يقدمها .
- 3/ إذا كان حامل الإمتياز أجنبيا قد يؤدي ذلك إلى التدخل في شؤون الدولة الداخلية ، خاصة إذا كان الإمتياز يتعلق بمرفق ذات أهمية إقتصادية كبيرة كاستغلال النفط .
- 4/ قد يؤدي تدخل الدولة المستمر في شؤون حامل الإمتياز تحقيقا للمصلحة العامة ، إلى إضطرار الإدارة الى تقديم المساعدات والتعويضات لحامل الإمتياز تفقد عقد الإمتياز الكثير من فائدته بالنسبة للحكومة ¹.

¹ - حميدي القبيلات ، مرجع سابق ، ص329

الفرع الرابع : الاستغلال المختلط

تقوم هذه الطريقة في إدارة المرافق العامة الصناعية و التجارية على تضافر و تكاتف الرأسمال العام والرأسمال الخاص في إدارة و تسيير المرفق من خلال إحداث جهاز مختلط مثال (شركة اقتصاد مختلط) حيث تحوز الإدارة عادة اغلبية الرأسمال (أكثر من 50%)،لنتمكن من المراقبة والإشراف.

وتدل التجربة المقارنة على محدودية استعمال هذه الطريقة في إدارة المرافق العامة .

تلجأ الإدارة العامة إلى إتباع هذه الطريقة في عدة حالات منها:

1/حالة إتباع سياسة إقتصادية وإجتماعية معينة تستلزم توجيه نشاط إقتصادي معين يتولاه القطاع الخاص وذلك من خلال تدخلها بموجب حصولها وإمتلاكها لجزء من رأس الشركات الخاصة (بموجب شرائها الأسهم فيها ،أو بقرار إداري يبنني على إمتيازات السلطة العامة التي تملئها مقتضيات المصلحة العامة)، يمكنها من مراقبة النشاط من الداخل، أو توجيهه عندما تكون مالكة أغلبية الأسهم .

2/حالة إستعمال هذا الأسلوب ، لدى إنشاء الإدارة العامة لهذا النوع من الشركات المختلطة ، مع إتاحتها الفرصة و الامكانية للقطاع الخاص (الوطني أو الأجنبي) بالمساهمة في رأس مالها ، إعتقادا منها أن القطاع الإقتصادي يتطلب أعمال آليات القانون الخاص (القانون التجاري ، ومنها الشركة التجارية)¹.

3/الحالة التي تجلى للإدارة مانحة الإمتياز أن الملتزم أصبح غير قادر لوحده على تسيير المرفق العام ، إذ يمكنها بالإتفاق معه التحول من طريقة الإمتياز إلى طريقة الإستغلال

¹ - محمد أمين بوسماح ، المرفق العام بالجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1995 .ص109.

المختلط كما هو الحال في قطاع السكك الحديدية بفرنسا، لتتمكن من دعمه ماليا من جهة و الإشراف عليه من جهة أخرى.¹

غير أن تطبيق الإدارة لأسلوب شركة المساهمة لم يكن على إطلاقه بل تميز ببعض الإستثناءات القصد منها تحقيق هدف لإنشاء المرافق العامة وهذه الإستثناءات ه التي يقوم عليها أركان طريقة الإستغلال المختلط وهي كالتالي :

* مشاركة الإدارة في رأس مال الشركة وذلك حتى تضمن حق مشاركتها في إدارة المشروع وأن تتمثل في كافة الأجهزة الإدارية الداخلية للشركة الأستغلال المختلط حيث تقوم من أجل ذلك عدد من أعضاء مجلس إدارة الشركة على أن تقوم الجمعية العمومية للشركة بانتخاب باقي أعضاء المجلس ، وتكون مشاركة الإدارة ف رأسمال الشركة أقل أو أكثر من نصف رأسمال .

* ولما كانت هذه الشركة تولي إدارة مرفق عام فإن الإدارة لا يجب النظر أليها على أنها طرف مساهم في الشركة فقط بل أن تتمتع بحق الرقابة وذلك حتى تتضمن حماية المصلحة العامة ولهذا لم يؤخذ بنظام الشركات المساهمة على إطلاقه في إدارة شركات الإقتصاد المختلط كما سبق القول ، فإذا كان المساهم يسعى الى تحقيق الربح فإن الإدارة ممثلة في الأعضاء المعينين من طرفها يسعون الى تحقيق هدفين :

-الأول هو تحقيق الربح بصفتهم نواب عن الدولة المساهمة.

-ثانيا تحقيق المنفعة العامة بصفتهم مدافعين على الصالح العام ، وعند التعارض ترجع المصلحة العامة لأننا بصدد تسير مرفق عام يهدف لتحقيق النفع العام لا تحقق الربح .

* تنشأ شركة الإستغلال المختلط بقانون أو بناء على قانون أي يكون إنشائها من جانب الإدارة وفي ذلك خروج عن قواعد القانون التجاري للمساهمين العاديين (فهي لا تعدو أن

¹ - محمد الصغير بعلي ، مرجع سابق، ص 258

تكون طرفا في الشركة و بالتالي لا يحقق لها أحتكار إنشائها خاصة إذا كانت تملك الأقلية من رأس المال) ، ومهما كانت نسبة مشاركة الدولة في رأسمال لا تتخلى الإدارة على حقها في المراقبة عبر تعيين اكثرية أعضاء الإدارة .

هذه المزايا والإستثناءات لطريقة الإستغلال المختلط دعت العديد من الدول الأوروبية و العربية إلى تطبيقها كوسيلة لدارة مرفق عام خاصة منها الاقتصادية كفرنساو الجزائر محل الدراسة .

ففي الجزائر إندرج ضمن هذا النوع من الإدارة المرفق العم مانصت عليه المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 96-118 المؤرخ في 06 أفريل 1996 المعدل والمتمم بالمرسوم رقم 87-159 والمتعلق بتدخل الشركات الأجنبية في مجال التنقيب ، حيث جاء فيها تشكل الشركة بين المؤسسة الوطنية و الشريك أو الشركاء الأجانب يتخذ صورة شركة المساهمة و تخضع للقانون الجزائري¹.

¹- عتيقة بالجبيل ، مرجع سابق ، ص 66

الفصل الثالث : الرقابة على المرافق العامة اللامركزية.

نتحدث في الفصل على الرقابة بنوعيتها ، أي الرقابة الادارية و الرقابة القضائية ، حيث تعد الرقابة الحلقة الختامية للوظيفة الادارية داخل المرفق ، فهي الدائرة النهائية للعمل الإداري.

المبحث الأول : الرقابة الإدارية على المرافق العامة اللامركزية

تحتل الرقابة الادارية أهمية كبيرة في العملية الادارية ، إذ لا بد من تنظيم عملية الرقابة بشكل يجعل منها إدارة فعالة في تطوير و توجيه عمل المرافق المختلفة.

المطلب الأول : مفهوم الرقابة الإدارية

لقد تعددت و اختلفت التعريف باختلاف التعريف الزاوية التي يعالجون منها هذه الألية منهم من عرفها من خلال أهدافها و منهم من خلال عمليات أو جانبها العضوي .

الفرع الاول : المدلول القانوني للرقابة الإدارية

"هي الرقابة التي تمارس من قبل المرفق على نفسه فهي رقابة ذاتية سواء كانت خارجية تمارس من قبل أجهزة مركزية مستقلة ، أم كانت داخلية تمارس من داخل الجهاز الإداري".
فالقانون هو الذي يضع القواعد الكفيلة بتحسين أداء المرفق ، و رفع كفاءتها و فاعليتها ، و كذلك القواعد الكفيلة لمراجعة أداة المرافق العامة و جباية المال العام و مراقبة هذه العمليات بما يتفق مع الخطط الموضوعية الادارية.¹

¹- حمدي سليمان سحيمات القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية، مكتب دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1997، ص 17.

الفرع الثاني : التعريف في نظر علم الإدارة العامة

"مجموع المبادئ و الاساليب التي تطبق على المنظمة الادارية أو هي تقييم أداة المنظمات طبقا الاهداف و معايير محددة مقدما ، تمهيدا لاتخاذ الاجراءات الملائمة بما يضمن تطابق الأداء مع ما هو مخطط له " ¹.

المطلب الثاني: أهمية الرقابة الإدارية وأهدافها**الفرع الأول: أهمية الرقابة الإدارية**

تعد الرقابة الإدارية من العناصر الأساسية للعملية الإدارية والتي تشمل : التخطيط ، التنظيم والقيادة و التنسيق بالاضافة الى الرقابة .

لقد تطورت أهمية الرقابة مع تطور دور الدولة الحارسة التي تهدف إلى المحافظة على الأمن الخارجي ، وحفظ الأمن الداخلي والفصل في المنازعات...إلى ما يسمى ب(الدولة الرفاهية) التي تتدخل في مختلف ضواحي الحياة الاقتصادية و في ميادين عديدة ,اذ يتطلب توفير أجهزة للرقابة والمحاسبة .

و نظر الاشباع نطاق المرافق العامة و تعدد مجالاتها ، و كثرة التنظيمات ،وزيادة عدد العاملين فيها ، كل ذلك أدى إلى ضرورة الاهتمام بالرقابة على أداء الأجهزة الإدارية بهدف التحقق من إنجاز العمل بكفاية وسرعة .

¹-(كراي مصطفى،علم الإدارة العامة،دار الغرب للنشر والتوزيع،2002،ص 103.

و تبرز الأهمية في أنها تقدم المساعدة إلى الإدارة العليا في الوزارات و الدوائر الحكومية للتأكد من أن الأهداف المحددة قد تم إنجازها وفقا للسياسات المرسومة والتي تزودها بالمعلومات و البيانات عما يجري عادي الواقع¹.

الفرع الثاني: أهداف الرقابة الإدارية

تتعدد و تنوع أهدافها و يمكننا جمل الأهداف في :

1. التأكد من إلتزام المرافق بكافة القوانين و الأنظمة أثناء ممارستها لنشاطاتها وهذا ما يعرف بمبدأ الشرعية أي العمل داخل القانون و الإلتزام به .
2. ضمان حماية الحريات الأفراد و حقوقهم ، ذلك أن الإدارة تمنح حقوق و امتيازات لتسهيل عملية ممارسة وظائفها ، لأن ذلك قد يرافقه إساءة إستعمال هذه الحقوق ،و ينبغي إن يكون نظام الرقابة متناسقا مع طبيعة النشاط و أن يتصف بالسهولة و المرونة ليتكيف مع الظروف المحيطة بالمنظمة.
3. يجب أن لا تشكل الرقابة عائقا أمام الإبداع الصادرة لأعضاء الإدارة داخل المرفق، بل أن يكون نظاما مشجعا على العمل و من الأداء و مراجعة الأخطاء والعمل على معالجة هذه الأخطاء و إزالتها .
5. التحقق من تنفيذ الخطط و السياسات في الأجهزة الإدارية بأقل جهد و تكلفة ممكنة و تحقيق أكبر قدر ممكن من الكفاءة الفاعلية و الحد من الإسراف في إنفاق المال العام .
6. التأكد من أن الخدمات الحكومية تقدم للجميع من دون تفرقة.

⁽¹⁾ - حمدي سليمان القبيلات، مرجع سابق، ص 21.

7. كشف الأخطاء و أسبابها و العمل على تصحيحها.¹

المطلب الثالث : الرقابة على المرافق العمومية

إن الرقابة الإدارية تمكن الإدارة من تصحيح الإجراءات التي تتخذها و تكون مخالفة للقانون ، و قد تتحرك الإدارة بإجراء هذه الرقابة بمحض إرادتها أو بعد تظلمات الأفراد.

إذ تنقضي دراسة الرقابة الإدارية من الناحية القانونية تحديد مجال كل صورة من صورها، يحسن التنظيم الإداري الذي تطبق في مجاله ، والتي تنحصر في صورتين :تنظمان إدارية مركزية ، وتنظمان إدارية لامركزية ، سبق يطبق مفهوم الوصاية الإدارية المركزية ، في حين يطبق مفهوم و سنعرض لكل من الصورتين لبيان مفهوم و خصائص كل منهما .

الفرع الأول :الرقابة الإدارية الرئاسية

أولا :مفهومها

يقصد بالرقابة الرئاسية ، الرقابة التي يجريها الرئيس الإداري على العاملين بالمنظمة وفق نظام التدرج الإداري المعتمد داخل المرفق، وهي رقابة لا تحتاج النص يقررها ، بل هي رقابة تفرضها طبيعة العلاقة التي تجمع بين الرئيس و المرؤوس ، والتي تعد علاقة قانونية مستمدة من قانون الوظيفة العامة

كما عرفها الفقيه "دوز دبيرية" بانها: "السلطة التي يمكن للرئيس الإداري بمقتضاها أن يلغي كليا أو جزئيا أو يعدل بعض الأعمال القانونية الصادرة عن تابعة المباشرين"².

و تهدف الرقابة الرئاسية إلى ضمان إحترام مبدأ الشرعية و إلى حماية المصلحة العامة ،

⁽¹⁾- كراي مصطفى، مرجع سابق، ص 104 .

⁽¹⁾- حمدي سليمان سحيقات، مرجع سابق، ص 49 .

بحيث يستهدف الرئيس الإداري الأعلى ضمان عدم مخالفة أية قاعدة قانونية من جانب مرؤوسيه فيما يتعلق بأعمالهم سواء كان وجه المخالفة عدم الإختصاص، أو عين في الشكل ، أو مخالفة القوانين والأنظمة أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة إستعمال السلطة.

ثانيا: خصائص الرقابة الادارية (الرئاسية):

تمتاز الرقابة الرئاسية هي:

- 1 | انها رقابة إدارية : يعني أنها من أجل إحترام المشروعية و الملائمة ،حيث يملك الرئيس الإداري الأعلى إلغاء قرارات مرؤوسة وتعديلها والحلول محلهم في إتخاذها.
- كما يملك الرئيس الاداري تعديل قرار المرؤوس المطعون فيه بسبب عدم المشروعية ،أو عدم الملائمة ، وذلك من تلقاء نفسه أو بناء على طلب صاحب الشأن في حين تكون وظيفة القاضي تقتصر على إلغاء القرار الإداري غير المشروع بناء على طلب صاحب المصلحة الشخصية المباشرة .
- 2 | انها رقابة مفترضة : إذ يستطيع الرئيس الإداري ممارستها القانون في جميع المرافق العامة دون الحاجة الى نص يقرر ذلك سواء كانت المرافق العامة المركزية تطبق التركيز الاداري أو عدم التركيز الإداري .
- فيه تمارس بقوة القانون و لو لم يوجد نص يسمح للرئيس الإداري بإجراء تلك الممارسة .
- 3 | وسائل أنها رقابة داخلية شاملة :لأن الرئيس الإداري يملك مباشرة رقابة عامة في مواجهة مرؤوسة كذلك تتسم بالدوام و الإستمرار حيث يمكن للرئيس الاداري مراقبة أشخاص من مرؤوسهم و أعمالهم الوظيفية في نفس الوقت .¹

¹ - عمار عوابدي ، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري ، الجزء الأول ،(القضاء الإداري) ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1998 . ص 126

ثالثا: وسائل الرقابة الادارية الرئاسية :الإدارة سلطان واسعة على أعمال المرؤوس الإداري تمارس قبل قيام الموظف المرؤوس بأداة عملية و قد تكون لاحقة و تتمثل السلطات السابقة في :

1- الرئيس الإداري يملك سلطة إصدار مجموعة الأوامر و التوجيهات والتعليمات ،شفويا وكتابيا .

2- التصريح للمرؤوس بممارسة الإختصاصات مع ضرورة حصوله قبل مباشرتها على إذن سابق.¹

أما مظاهر السلطات اللاحقة :

أ/ وسيلة التعديل :يحق للرئيس الإداري أن يتدخل ليعدل عملا أو تصرفا إداريا قام به أحد مرؤوسيه .

ب/ وسيلة السحب :يحق لرئيس الإدارة أن يسحب الأعمال و التصرفات الصادرة عن المرؤوس ، ويكون السحب من تاريخ صدوره.

ج/ وسيلة الالغاء: كما يقوم الرئيس الإداري بإلغاء أعمال مرؤوسه التي تخل بقوانين الوظيفة العامة.

د/ وسيلة المصادق:يملك الرئيس الإداري حق المصادقة على أعمال مرؤوسه.

هـ/ وسيلة الحلول : يملك الرئيس حق سلطة حلول المرؤوس في القيام بعمل من أعماله أو ممارسة اختصاصاته.

¹- قصير مزياني فريدة،مبادئ القانون الإداري الجزائري،جامعة باتنة،بدون دار نشر، بدون سنة نشر،ص 116 .

ثانياً: مظاهر السلطة الرئيسية على شخص المرؤوس :

- 1- بالنسبة لأي موظف لكي نصبغ عليه الصفة لابد من وجود قرار تعيينه ، هذا الأخير الذي يحدد المركز الوظيفي للمرؤوس ، ويصدر هذا التعيين من طرف السلطة المختصة .
- 2- تقرر السلطة الرئاسية المستقبل الوظيفي للموظف عن طريق إتخاذ إجراءات قانونية لازمة.
- 3- تقوم السلطة الرئاسية بترقية الموظف و نقله نوعياً و مكانياً وظيفياً.
- 4- يحق للرئيس الإداري توقيع العقوبات التأديبية على مرؤوسه في ارتكاب الموظف الأفعال المخالفة للوظيفة العامة .
- 5- يباشر الرئيس الإداري حق إصدار القرارات بفصل مرؤوسيه عن وظائفهم.¹

الفرع الثاني: الوصاية الادارية

أولاً: تعريفها

الرقابة الوصائية هي تلك السلطات الإدارية التي يمنحها القانون للسلطات المركزية لمراقبة الأعمال و التصرفات الهيئات لامركزية ، فهي لا تكون إلا بمقتضى القوانين و في الحدود التي تحددها هذه القوانين طبقاً لقاعدة "لا وصاية بدون نص و لا وصاية تتعدى النص" وهي غير محددة بمدة معينة ، فهي رقابة مستمرة باستمرار الشخص المعنوي "المرفق العام"².

¹ - حمدي سليمان سحيقات القبيلات، مرجع سابق، ص 55.

² - كراي مصطفى، مرجع سابق، ص 111.

ثانيا : الجهات المشمولة بالوصاية الإدارية :

يعتبر أسلوب المؤسسة العامة من أكثر الأساليب في إدراك المرافق العامة كما يعتبر نوعا من اللامركزية و تسمى عادة اللامركزية المرفقية او المصلحية ، و تتمتع المرافق في هذه الحالة بالشخصية المعنوية و ذلك لتحقيق لها أكبر قدر ممكن من الإستقلال ، لتتمكن من تحقيق أهدافها إلا أن هذا الإستقلال ليس مطلق بل يخضع للرقابة من حيث خضوعها للوصاية الإدارية إلى نوعين .

أولا:هيئات لامركزية إقليمية تتمثل في هيئات عامة ذات شخصية معنوية و تدبر مصالح عامة وتتمتع بالإستقلال الإداري و المالي الذي يمكنها من أداء مهامها وتحقيق أهدافها في حدود الوصاية الإدارية .

ثانيا:هيئات اللامركزية المرفقية أو المصلحية تتمثل في منح مرفق معين كالنقل و الصحة والتعليم و الشخصية المعنوية حتى تستقل قانونا عن الإدارة المركزية في القيام بوظائفها و نشاطاتها كالمؤسسات العامة مثلا ، فاللامركزية المرفقية على أساس الإختصاص الوظيفي أو المصلي .

مقارنة اللامركزية الإقليمية باللامركزية المرفقية :

يمكن المقارنة بينهما من جوانب عديدة :

- 1-من حيث وجود مصالح المتميزة :يقوم الشكلان على أساس الإعتراف بوجود مصالح متميزة ذات طابع محلي في اللامركزية الإقليمية و ذات طابع فني وتقني في اللامركزية المرفقية .
- 2-من حيث إستقلال الهيئات :تتمتع الهيئات و الأجهزة في الشكلين بالشخصية المعنوية مع كل ما يترتب عنها من نتائج ، وإذا كان الإنتخاب يشكل الوسيلة المثلى لدعم إستقلال الوحدات

الإدارية بـ مواد حسب تسييرها و إدارتها من طرف مجالس منتخبة محليا فإن إدارة الشخص المعنوي المرفقي تكون من قبل خبراء و فنيين إداريين عادة ما يكونون معينين هذا و الإنتخاب قد يكون مجرد إستقلال ظاهري و وهمي و لا يمكن أن يكون حقيقيا إلا إذا توافر ما يلي¹:

أ/ تزويد الهيئات اللامركزية بسلطات و اختصاصات فعلية و تقريرية .

ب/ تزويدها بالوسائل و الامكانيات لأداء مهامها .

ج/ منحها الضمانات القانونية التي تحافظ على إستقلالها .

3- من حيث رقابة الادارة: في كامل الصورتين نجد خضوعا للرقابة الإدارية وهذا لإعتبارات السالف ذكرها و عليه فإن الإختلاف بينهما يبقى إختلافا في الدرجة لا في الطبيعة فيها يمثلان تطبيقين لفكرة ومفهوم واحد اللامركزية الإدارية .

ثالثا: وسائل ممارسة الوصاية الإدارية :

تمارس الهيئات المركزية صاحبة الوصاية رقابتها على الهيئات اللامركزية الخاضعة لوصايتها لأحد الأسلوبين .

الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية و على أعضائها وعلى الأعمال:

أ/ الوصاية الإدارية على المجالس الإدارية: يحق للسلطة المركزية صاحبة الوصاية حل الهيئات اللامركزية و وقفها عن العمل ، إلا أنه يجب أن لا يفهم من ذلك أن قرار الحل هذا يمتد إلى سحب الشخصية المعنوية من الهيئة اللامركزية، إذ أن لا يجوز إلا بنقص الأداة القانونية التي

(¹) - قصير مزياني فريدة، مرجع سابق، ص115.

منحت من أشد الشخصية ، ويعد حل الهيئة اللامركزية أو المجلس الذي يمثلها من أشد وسائل الرقابة على هذه الهيئات و أخطرها على الاطلاق .

ب/ الوصاية الإدارية على أعضاء المجالس الإدارية :تملك السلطة المركزية جهة الوصاية حق التعيين بعض أعضاء الهيئات اللامركزية وذلك بموجب نصوص محددة تعطي (جهة الوصاية) السلطة المركزية حق تعيين بعض أشخاص الهيئات اللامركزية لأن الأصل أن يكون أعضاء هذه الهيئات منتخبين من قبل الهيئات نفسها ما دامت تتمتع بإستقلال الإدارة في مواجهة السلطة المركزية¹

كذلك سلطة العزل أو الطرد و في حالات الإدانة بارتكاب أعمال منافية للقانون .

ج/الرقابة على الاعمال :

1-الرقابة السابقة :الأصل أن الهيئات اللامركزية بما لها من إستقلال تتصرف طبقا للقوانين التي تحكمها و تتحرك ذاتيا ، وبالتالي إستبعاد كل مظاهر الرقابة السابقة لإصدار الأمور و التوجيهات من قبل الإدارة المركزية لأن هذه يشكل مساسا بإستقلال الإدارة المحلية لتمتعها بالشخصية المعنوية .

2-الرقابة اللاحقة : استبعاد الرقابة بالنسبة لسلطة التعديل ، فإن السلطة المركزية لا تملك تعديا تصرفات أو قرارات الهيئات اللامركزية لأن من شأنه المساس باستقلالها , فليس بسلطة الوصاية إلا أن توفق (تصادق) أو ترفض (تلغي) أعمال الإدارة اللامركزية دون إدخال تغييرات ، وتمتد الوصاية الإدارية إلى تنفيذ هذه الأعمال إذ أن تنفيذ قرارات الهيئات اللامركزية تحتاج في أغلب الأحيان إلى تدخل و معاونة من قبل السلطة المركزية ، وهذا

¹-(حمدي سليمان سحيمات القبيلات،مرجع سابق،ص 78 .

تدخل بشكل وصاية إدارية بالغة الأهمية .

و يتمثل تدخل الهيئات المركزية جهة وصاية للهيئات اللامركزية الخاضعة لوصايتها بتعيين أحد أفراد السلطة المركزية لدى الهيئات اللامركزية¹.

الفرع الثالث:مقارنة بين الرقابة الإدارية الرئاسية والوصاية الادارية :

يمكن إجمال مظاهر الإختلاف بينها فيما يلي:

أولاً: الوصاية الإدارية إستثناء على الأصل العام و هذا يعني أنها لا تفترض ولا يمكن ممارستها إلا بناء على نص قانوني يقرها صراحة و لا تعمل إلا في حدود هذا النص و أي خروج على حدود النص يؤدي إلى بطلان عمل جهة الوصاية .

أما عن الرقابة الرئاسية فهي من مقومات التنظيم الإداري المركزي ، وتعتبر إحدى دعائم هذا التنظيم لذلك فإن سلطة الرقابة الرئاسية مفترضة بحكم القانون فلا تحتاج إلى نص يقرها.

ثانياً : لا تملك السلطة المركزية في إطار الوصاية الإدارية توجيه أوامر أو تعليمات ملزمة إلى الهيئات اللامركزية الخاضعة لوصايتها ، ذلك أن توجيه الأوامر أو التعليمات ملزمة إلى الهيئات اللامركزية الخاضع لوصايتها ، ذلك أن توجيه الأوامر كواجب الطاعة من سمات التبعية الإدارية والتدرج الرئاسي وهذا ما لا يتفق مع الاستقلال الإداري و المالي الذي يعتبر عنصراً هاماً من عناصر وجود الإدارات اللامركزية .

ثالثاً:تمتاز الرقابة الرئاسية بالشمولية و الإستمرار في حين أن الوصاية الإدارية – وعلى العكس من ذلك- تتصف بالإنحصار و الجزئية.

¹- عمار بوضياف،مرجع سابق،ص 145.

رابعاً: بما أن الهيئات اللامركزية تتصرف ابتداءً باعتبارها ممثلة بشخص معنوي مستقل فإن أعمالها تنتسب إليها و تتحصل المسؤولية عنها حتى لو أجرت السلطة المركزية رقابتها عليها¹.

المبحث الثاني: الرقابة القضائية على أعمال المرافق العامة اللامركزية

إن الحديث عن الرقابة القضائية على أعمال المرافق العامة اللامركزية ، يعني المبحث عن الجهات القضائية المختصة بالنظر في نازعتها و تحديد المعيار المعتمد في ضبط معيار الاختصاص كما أن البحث في هذه الموضوع يفرض عليها بيان مفهوم و طبيعة هذا النوع من الرقابة .

المطلب الأول : مفهوم وطبيعة الرقابة القضائية

إن المقصود بعملية الرقابة القضائية هو تولي جهات القضاء و أجهزته العملية متابعة النشاطات الصادرة عن الأفراد أو عن الإدارة في إطار المعاملات اليومية للسهر على حسن تطبيق القانون و إحترامه من الجميع على قدم المساواة مما يضمن قيام دولة قانونية تتسم بالاستقرار الذي يضمن تقدمها و ازدهارها.

إن الرقابة القضائية على أعمال المرافق العامة تشكل صورة من صور الرقابة التي تمارسها الجهات القضائية على أعمال المرافق العامة التي أنيطت بها مهمة تقديم الخدمات للجمهور مهما كان جانب طبيعتها لإشباع الرغبات العامة ، حيث يعهد للجهات القضائية في الدولة بمراقبة مدى خضوع أعمال و نشاطات المرافق العامة لمبدأ المشروعية لصيانة حقوق و حريات الأفراد و تجسيد لمبدأ السير الحسن للمرافق العامة بانتظام و تحقيق المصلحة

⁽¹⁾ - حمدي سليمان سحيمات القبيلات، مرجع سابق، ص 71.

العامة فالرقابة القضائية إذا هي اللجوء الى الجهات القضائية المختصة قانونا بالتأكد من مدى مشروعية العمل الذي تبشره المرافق العامة اللامركزية .

و تعد الرقابة القضائية رقابة خارجية و لاحقة على أعمال المرافق العامة ، فهي لا تبشر إلا عن طريق تحريك الدعوى القضائية من صاحب الصفة و المصلحة و يباشر وفقا للإجراءات و القواعد المنظمة لذلك و تزداد مسألة الرقابة القضائية تعقيد و أهمية كلما كانت الدولة تتبنى نظام قضائي مزدوج أين يوزع الإختصاص بين جهات القضاء العادي و جهات القضاء الإداري ، حيث تدق مسألة البحث عن المعيار المحدد للجهة المختصة لعملية الرقابة ، فمن الدول من يأخذ بالجبهة التي تكون طرفا في النزاعات و منها من يأخذ بمعيار القانون الواجب التطبيق و أخرى تركز على أساليب النشاط و بعضها يرى بضرورة النظر إلى النشاط القائم فكل ذلك يثير مسألة الإختصاص القضائي كما أن تعدد و تنوع المرافق العامة من حيث طبيعتها و تكوينها و نشاطها و الهدف الذي تسعى الى تحقيقه أثر بالغ الأهمية في تحديد القانون الواجب التطبيق، و منه الجهة القضائية المختلفة متى أثير نزاع بشأنها و تسعى الدول جاهدة من خلال قوانينها إلى محاولة ضبط معيار يمكن تغيير الجهة القضائية المختصة بالنظر في نزاعات المرافق العامة اللامركزية، و المشرع الجزائري حاول بدوره تحديد المعيار الواجب لإتباع للنظر في منازعات المرافق العامة و هو ما يتجلى من خلال قانون الاجراءات المدنية الجزائرية وهو بذلك قد أقر مبدأ الرقابة القضائية على اعمال المرافق العامة في إطار إحتراف مبدأ المشروعية .

المطلب الثاني: معيار الاختصاص القضائي في منازعات المرافق العامة اللامركزية

إن تحديد معيار الاختصاص القضائي في منازعات المرافق العامة اللامركزية يشير مسألة هامة نظر لإختلافها و تنوعها من حيث النشأة و طرق تسييرها وطبيعة نشاطها و الهدف الذي تسعى إلى تحقيقه.

و سنحاول من خلال المطلب أن نحدد المعيار الذي أعتمد المشرع الجزائري لتحديد الهيئة المختصة بعملية الرقابة على أعمال المرافق العامة اللامركزية .

الفرع الأول: مفهوم المؤسسة العمومية كأساس لتحديد الاختصاص القضائي

قد يعهد بتسيير المرفق العام إلى شخص عمومي ، والمؤسسة العمومية هي شخص معنوي ، والهدف من إنشائها هو التسيير المستقل للمرافق العمومية التابعة للدولة أو الجماعات المحلية وفكرة الشخصية المعنوية هي الميزة الأساسية في أسلوب المؤسسة العمومية إلى جانب الأساليب الأخرى.

إن النظام الإداري التقليدي بدأ يتلاشى نظرا لتوسع نشاط الإدارة ، وظهرت مرافق عمومية ذات نظام قانوني يخضع لقواعد القانون الخاص وبات من اللازم التفرقة بين المؤسسات العمومية الإدارية التي تمارس نشاط إداري مخصص (كالولاية و البلدية) وبين المؤسسات العمومية الصناعية و التجارية وهي المرافق التي يكون موضوع نشاطها تجاريا

و صناعيا ،فالأولى تسعى إلى تحقيق المصلحة العامة باستخدام إمتيازات و أساليب السلطة العامة، في حين تسعى الثانية إلى تحقيق الربح.¹

إن قراءة عبارة لنص المادة 07 من قانون الإجراءات المدنية الجزائرية تجعلنا أمام حقيقة لا يرقى إليها شك كون المشرع ميز في مجال المنازعات بين المؤسسات الاقتصادية. فكل منازعة تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسة ذات الطبيعة إدارية تكون فيها طرفا يتولى النظر بشأنها القاضي الإداري مثلا في الغرب الإدارية، وهذا خلافا لمنازعات المؤسسات الاقتصادية، التي أصبحت بموجب القانون رقم 88-04 المؤرخ في 12 جانفي 1988 المدعم والمتمم للقانون التجاري تخضع لأحكام القانون التجاري وبصدور القانون العضوي 98-01 المتعلق بمجلس الدولة والقانون رقم 98-02 المتعلق بالمحاكم الإدارية ،و صار التميز اليوم في الجزائر بين المرافق الإدارية و المرافق الاقتصادية من الفائدة بما كان فيما يتعلق بقواعد الاختصاص حيث أصبح القاضي الإداري على مستوى المحكمة الإدارية أو مجلس الدولة لا ينظر إلا في منازعات المرافق الإدارية دون المرافق الاقتصادية التي تخضع لجهة القضاء العادي ممثلا في المحاكم الابتدائية و المجالس القضائية والمحكمة العليا.²

غير إن الإشكال الذي يثار هنا هو مسألة المعيار المعتمد للتمييز بين المؤسسة العمومية ذات الطبيعة الإدارية و المؤسسة العمومية ذات الطبيعة الصناعية و التجارية. فعلى مستوى المفهوم ظهرت العديد من المعايير يمكن أن نذكر منها الآتي :

(¹)- طاهري حسين ، مرجع سابق،ص 84،85.

(¹)- عمار بوضياف،مرجع سابق،326.

1/ معيار الخضوع لأحكام القانون الخاص :

ومعناه أن المؤسسات العمومية التجارية و الصناعية هي التي تخضع لأحكام القانون الخاص ذات الطابع الإداري، فهي تخضع لأحكام القانون الإداري .

2/ معيار الربح:

لدى جانب من الفقه المؤسسات العمومية ذات الطبيعة التجارية هي وحدها التي تهدف إلى تحقيق أرباح ، بينما لا تهدف المؤسسات العمومية الإدارية إلى إشباع الحاجات العامة وتحقيق المصلحة العامة.

3/ معيار طبيعة النشاط :

وقد ناد به (Chavanon) الذي يرى انه لكي يكون المرفق من طبيعة تجارية صناعية فلا بد أن يكون نشاطه مما يعتبره القانون التجاري نشاط تجاريا بحسب شكله أو بحسب موضوعه.

4/ المعيار القضائي:

وهو يقوم على عنصرين أساسيين :

-العنصر الموضوعي: وهو أن يكون النشاط بطبيعته تجاريا أو صناعيا وليس ضروريا أن يعتبره القانون التجاري كذلك.

-العنصر الشخصي:وهو رغبة الإدارة فيما إذا كانت قد أرادت إخضاع نشاطها لنظام المؤسسات التجارية والصناعية أما لا ؟ .

وتظهر هذه الرغبة عند إستعمال إمتيازات القانون العام .

ويظهر موقف القضاء والتشريع في الجزائر من هته المسألة حيث نجد أن بعض الأحكام القضائية تشير إلى طبيعة النشاط وإلى قانون الإنشاء، أما على مستوى التشريع فلا يظهر مثل هذا المعيار بالموضوع اللازم.

أما على مستوى الإختصاص فإنه يظهر من خلال النصوص القانونية المختلفة للقانون التجاري أن المؤسسة العمومية ذات الطبيعة التجارية كلما تخضع على سبيل الإستثناء للإختصاص الغرف الإدارية كلما تتعلق بالمنازعات الخاصة بعلاقة هذه المؤسسات بالدولة أو بينها أو بين الأفراد بسبب الإخلال بقواعد سير المرفق العام أو بنشاطات السلطة العامة، أما المنازعات التي تتعلق بعلاقتها الخارجية فتخضع فيها للمعيار العام أي إختصاص المحاكم العادية .

الفرع الثاني: المرافق العامة المتيسر حكوميا عن طريق الاستغلال المستقل أو المعني

إن تسيير الحكومة هو أسلوب من أساليب التي تديره المرافق التقليدية أساسا، غير أن الأمر يطرح بعض الإشكالات في حالة التسيير المعني لأن هذا التسيير يتشابه كثيرا مع طريقة سواء من حيث مفهوم أو من حيث الإختصاص القضائي بمنازعته أن نص المادة 07 من قانون الإجراءات المدنية الجزائرية قد حصر نوع واحدا وهو أسلوب المؤسسة العمومية ذات الصيغة الإدارية مستبعدة في ذلك المرافق العامة المسيرة عن طريق التسيير الحكومي أو عن طريق الإمتياز.

وعندما يأخذ التسيير الحكومي للمرافق العامة شكل إستغلال مباشر فإن المشكل لا يطرح إنعقاد إختصاص الغرف الإدارية(بواخر المعيار العضوي)، بينما يطرح المشكل إذا أخذ

التسيير الحكومي بشكل إستغلال مباشر أو غير المباشر (المعني) فلا يظهر من خلال نص المادة 07 إختصاص الغرف الإدارية.¹

الفرع الثالث: المرافق العامة المسيرة عن طريق الامتياز

إن منازعات المرافق العامة المسيرة عن طريق الإمتياز متنوعة بعضها يخضع لإختصاص الغرف الإدارية وبعضها يخضع لإختصاص المحاكم .

وهكذا فإن المنازعات بخصوص عقد الإمتياز نفسه تخضع لإختصاص الغرف الإدارية لأن السلطة الإدارية مانحة الإمتياز طرف في النزاع وهي (الدولة، الولاية، البلدية، أو المؤسسة العمومية الإدارية)، وكذلك الدعاوى التي قد ترفعها الإدارة مانحة الإمتياز ضد الملزم (المتعاقد معها).

فإنه من إختصاص الغرف الإدارية لتوافر المعيار العضوي.

بينما تكون من إختصاص المحاكم الدعاوى التي يرفعها الأفراد ضد الملتمزم عن عدم تقديم الخدمة أو سوء تقديمها وغيرها لإنعدام المعيار العضوي، فالنزاع بين الخواص.

الفرع الرابع: المرفق المهنية

وقد ظهر هذا النوع من المرفق عقب الحرب العالمية الثانية، وهو يرمي إلى تنظيم بعض المهن في الدولة عن طريق أبناء المهنة أنفسهم والسمة البارزة في المرفق المهنية أن إنضمام أفراد المهنة إليها ليس أمرا إختياريا وإما هو أمر إجباريا مما يجعلها نوعا من

¹ - مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الثالث (نظرية الإختصاص)، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 1999، ص 365-373.

الجماعات الجبرية، وتدار هذه المرافق من قبل مجموعة من المنخرطين فيها، وتتخذ شكل التنظيم النقابي يشرف على إدارته مجلس منتخب.

ومثال هذه النقابات في الجزائر منظمة المحامين التي يحكمها القانون رقم 91-04 المؤرخ في 08 جانفي 1991. ورجوعا للمادة من هذا القانون نجدها قد فرضت التسجيل بالنسبة للمحامين في جدول المنظمة.

ولقد أخضع المشرع الجزائري بعض المرافق المهنية كالمنظمة الوطنية للمحامين فيما يتعلق بمآزعاتها لجهة القضاء الإداري ولا ينبغي أن يفهم من إخضاع المرافق المهنية لإختصاص القضاء الإداري تغيير طبيعتها أو إعتبار هياكل التسيير على مستوى المنظمات هي الأخرى مرافق إدارية إذ يظل المرفق مهنيا ولو خضع لإختصاص القضاء الإداري.

الخاتمة

من خلال هذه الدراسة تطرقنا لماهية المرفق العام بدراسة مفهومه حسب المعيرين العضوي والموضوعي ، وإعطاء تعريف جامع يجمع بينهما ، وكذلك تحديد عناصره الأساسية وبتوفرها نكون أمام مرفق علم ، فلاحظنا تنوع كبير في وقتنا الحاضر في المرافق العامة وذلك على حسب طبيعة نشاطها أو امتدادها الإقليمي أو التزام الإدارة بإنشائها أو قد تكون نتيجة تمتعها بالشخصية المعنوية من عدمه .

وبالنسبة للشق الثاني لدراستنا فحاولنا إبراز كيفية تنظيم المرافق العمومية اللامركزية باستعراض المبادئ التي تحكم المرافق اللامركزية العمومية من خلال هذا نجد أن السلطة التنفيذية تتولى مهمة تسيير المرافق العامة ، فهي سلطة مخولة ومختصة قانونا بالسهر على التنظيم وحسن سير المرافق العامة اللامركزية بما يحقق المصلحة العامة ويحافظ على الصالح العام ، وطريقة تسيير هذه المرافق تتغير وتتوسع حسب طبيعة المرفق في حد ذاته وحسب التنظيم المعمول به ، فقد يسير هذا الأخير عن طريق الإدارة المباشرة أو عن طريق المؤسسة العامة أو عن طريق الامتياز أو عن طريق الأسلوب المختلط .

وحفاظا على حقوق وحرقات الأفراد من تعسف المرافق العامة اللامركزية حين مباشرتها لنشاطاتها المختلفة فقد أخضعها المشرع الجزائري لنظام رقابي ، قد يكون إداري وقد يكون قضائي ، ويتمثل الأسلوب الأول في تلك الرقابة التي تباشرها الهيئات الإدارية المختصة على السلطة الوصائية ، أما عن الرقابة القضائية فهي تلك الرقابة التي تباشرها الهيئات القضائية على أعمال المرافق العامة اللامركزية وهي على نوعين فقد تخضع المرافق العامة اللامركزية لرقابة القضاء الإداري ، أو لرقابة القضاء العادي .

وما يتضح لنا من خلال هذه الدراسة أن المشرع الجزائري قد أولى عناية وأهمية كبرى لموضوع المرفق العام اللامركزي بصفة عامة والمرفق العام في حد ذاته بصفة خاصة وذلك من خلال النصوص التشريعية التي قررها لتنظيم عملها وتحديد إطارها القانوني ، وكل ذلك يهدف إلى إشباع الرغبات العامة من جهة والمحافظة على الحقوق والحريات الفردية والجماعية من جهة أخرى .

إلا أننا لاحظنا من خلال دراستنا أن الفقه الجزائري لم يعطي اهتمام كبير بالنسبة للمرافق اللامركزية وذلك بالنظر لما تتمتع به من وزن وقيمة ثابتة في الإدارة ، أما بالنسبة للجانب العملي التطبيقي فلاحظنا غياب الرقابة الفعلية والتسيير الواجب إتباعه لهته المرافق كالولاية والبلدية مثلا ونجد أن قانونها الأساسي إما من حيث الرقابة أو التسيير يبقى حبر على ورق لا أكثر .

وفي الأخير نذكر قول الشيخ عبد الرحمان الألباني "لا يكتب إنسانا كتابا في يومه إلا وقال في غده لو كان غير هذا لكان أحسن ، لو زاد هذا لكان يستحسن ، ولو قدم هذا لكان أفضل ، ولو ترك هذا لكان أجمل ، وهذا من أعظم العبر، ومن الدلائل استيلاء النقص على البشر".

قائمة المراجع

أولا : الكتب

- * حسين طاهري ، القانون الإداري و المؤسسات الإدارية ، دار الخلدونية ، الطبعة الاولى ، الجزائر ، 2007 .
- * حمدي القبيلات ، القانون الإداري ، دار وائل للنشر ، الطبعة الاولى ، 2008 .
- * حمدي سليمان سحيبات القبيلات ، الرقابة الإدارية و المالية ، مكتبة دار الثقافة للنشر و التوزيع ، عمان ، 1976 .
- * سليمان محمد الطماوي ، الوجيز في القانون الإداري ، مطبعة عين شمس ، مصر ، 1986.
- * عبد الصمد عبد ربه ، مبادئ القانون الاداري الجزائري و التنظيمات المحلية ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، بدون سنة نشر .
- * عصام الدبس ، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة -دراسة مقارنة-، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، 2010 .
- * عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، دار الريحانة ، الجزائر ، 1996 .
- * عمار عوابدي ، القانون الاداري ، الجزء الثاني ، (النشاط الاداري) ، المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2000 .
- * عمار عوابدي ، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري ، الجزء الأول،(القضاء الإداري) ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1998 .

* فريدة قصير مزياني ، مبادئ القانون الإداري الجزائري ، جامعة باتنة ، بدون دار نشر ، بدون سنة نشر .

* ماجد راغب الحلو ، القانون الإداري ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، 1994.

* محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري (التنظيم الإداري، النشاط الإداري) ، دار العلوم للنشر والتوزيع ، بدون سنة نشر .

* محمد أمين بوسماح ، المرفق العام بالجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1995 .

* محمد فاروق عبد الحميد ، نظرية المرفق العام في القانون الجزائري بين المفهومين التقليدي والاشتراكي ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1987 .

* مسعود شيهوب ، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية ، الجزء الثالث ، (نظرية الإختصاص)، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1997 .

* مصطفى كراي ، علم الإدارة العامة ، دار الغرب للنشر و التوزيع ، 2002 .

* ناصر لباد ، الوجيز في القانون الإداري و التنظيم الإداري ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2006 .

* محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري ، دار الجامعة الجديدة ، 2009.

ثانيا : الرسائل الجامعية

* أسماء قرقب ، عتيقة بلجبل ، المرفق العام في الجزائر ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ليسانس في الحقوق ، قسم الحقوق، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، 2001-2002 .

* عتيقة بلجبل ، الإضراب في المرافق العامة ، مذكرة مقدمة لنيل درجة الماجستير في القانون العام ، قسم الحقوق ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، 2004-2005 .

الفهرس

(أ،ب،ج)	مقدمة
04	الفصل الأول : ماهية المرفق العام
05	المبحث الأول : مفهوم المرفق العام
05	المطلب الأول : تعريف المرفق العام...
05	الفرع الأول : المعيار العضوي
06	الفرع الثاني : المعيار الموضوعي
09	المطلب الثاني : عناصر المرفق العام
10	الفرع الأول : تلبية الحاجات العامة
11	الفرع الثاني : المرفق العام مشروع تنشئه الدولة
12	الفرع الثالث : خضوع المرفق العام للسلطة العامة
13	الفرع الرابع : خضوع المرفق العام لنظام قانوني
14	المبحث الثاني : أنواع المرافق العامة
14	المطلب الأول : أنواع المرافق العامة وفقا لطبيعة نشاطها
14	الفرع الأول : المرافق العامة الإدارية
15	الفرع الثاني : المرافق العامة الاقتصادية
18	الفرع الثالث : المرافق العامة المهنية أو النقابية
19	الفرع الرابع : المرافق العامة الاجتماعية

- 20 المطلب الثاني : أنواع المرافق العامة وفقا لامتدادها الإقليمي
- 20 الفرع الأول : المرافق العامة القومية
- 20 الفرع الثاني : المرافق العامة الإقليمية (المحلية)
- 22 المطلب الثالث : أنواع المرافق العامة وفقا لالتزام الإدارة بإنشائها
- 22 الفرع الأول : المرافق العامة الاختيارية
- 22 الفرع الثاني : المرافق العامة الإجبارية
- 23 المطلب الرابع : أنواع المرافق العامة وفقا بتمتعها بالخصية المعنوية
- 23 الفرع الأول : مرافق عامة ذات شخصية معنوية
- 24 الفرع الثاني : المرافق العامة التي ليست لها شخصية معنوية
- 25 الفصل الثاني : تنظيم المرافق العمومية اللامركزية
- 26 المبحث الأول : المبادئ التي تحكم المرافق اللامركزية العمومية
- 26 المطلب الأول : مبدأ سير المرفق بانتظام واطراد
- 26 الفرع الأول : تنظيم ممارسة حق الإضراب
- 28 الفرع الثاني : تنظيم الاستقالة
- 29 الفرع الثالث : الاعتراف بنظرية الموظف الفعلي
- 30 المطلب الثاني : مبدأ مساواة المنتفعين أمام المرفق العام
- 30 الفرع الأول : مساواة المنتفعين في خدمات المرفق
- 30 الفرع الثاني : المساواة في الالتحاق بالوظائف العامة

31	المطلب الثالث : مبدأ قابلية المرافق للتعديل والتبديل
31	المبحث الثاني : النظام القانوني للمرافق اللامركزية العمومية
32	المطلب الأول : إنشاء و تنظيم وإلغاء المرافق العامة اللامركزية
32	الفرع الأول : إنشاء المرفق العام اللامركزي
36	الفرع الثاني : تنظيم المرافق العامة اللامركزية
37	الفرع الثالث : إلغاء المرافق العامة اللامركزية
39	المطلب الثاني : أساليب و طرق إدارة المرافق العامة اللامركزية
39	الفرع الأول : الإدارة المباشرة
41	الفرع الثاني : أسلوب المؤسسة العامة
43	الفرع الثالث : عقد الامتياز
47	الفرع الرابع : الاستغلال المباشر
50	الفصل الثالث : الرقابة على المرافق العامة اللامركزية
51	المبحث الأول : الرقابة الإدارية على المرافق العامة اللامركزية
51	المطلب الأول : مفهوم الرقابة الإدارية
51	الفرع الأول : المدلول القانوني للرقابة الإدارية
52	الفرع الثاني : التعريف في نظر علم الإدارة العامة
52	المطلب الثاني : أهمية الرقابة الإدارية وأهدافها
52	الفرع الأول : أهمية الرقابة الإدارية

53	الفرع الثاني :أهداف الرقابة الإدارية
54	المطلب الثالث : الرقابة على المرافق العمومية
54	الفرع الأول : الرقابة الإدارية الرئاسية
57	الفرع الثاني : الوصاية الإدارية
61	الفرع الثالث : مقارنة بين الرقابة الإدارية الرئاسية والوصاية الإدارية
62	المبحث الثاني :الرقابة القضائية على أعمال المرافق العامة اللامركزية
62	المطلب الأول : مفهوم وطبيعة الرقابة القضائية
64	المطلب الثاني: معيار الاختصاص القضائي في منازعات المرافق العامة اللامركزية
64	الفرع الأول:مفهوم المؤسسة العمومية كأساس لتحديد الاختصاص القضائي
67	الفرع الثاني :المرافق العامة المتيسر حكوميا عن طريق الاستغلال المستقل أو المعني
68	الفرع الثالث: المرافق العامة المسيرة عن طريق الامتياز
68	الفرع الرابع: المرفق المهنية
71	الخاتمة
74	قائمة المراجع
77	الفهرس

ملخص الدراسة

من خلال دراستنا لموضوع اللامركزية المرفقية في الجزائر والذي اعتمدنا فيه على المنهج الوصفي كأساس إضافة إلى اعتماد المنهج التحليلي وذلك بدراسة وتحليل النصوص القانونية حيث قسمنا موضوع الدراسة إلى ثلاثة فصول وهي:

الفصل الأول: ماهية المرفق العام والذي تطرقنا إليه لدراسة مفهوم المرفق العام وعناصره وتحديد أنواعه

الفصل الثاني: تنظيم المرافق العمومية اللامركزية الذي تناولنا فيه المبادئ التي تحكم المرافق اللامركزية العمومية والنظام القانوني للمرافق اللامركزية من خلال إنشاء وتنظيم وإلغاء المرافق اللامركزية بالإضافة إلى دراسة أساليب وطرق إدارة المرافق اللامركزية

الفصل الثالث: الرقابة على المرافق اللامركزية والتي تتضمن بدورها الرقابة الإدارية والرقابة القضائية.

وهذا ما اعتمده المشرع الجزائري في حماية الحريات والحفاظ على الصالح العام.